

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Dari ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diperoleh pemahaman bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat harus didasarkan pada sebuah Naskah Akademik. Lebih lanjut, ketentuan tersebut memaknai bahwa Naskah Akademik pada dasarnya adalah naskah yang memuat hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Bab I angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, hanya saja, sesuai dengan konteks hierarkhinya, pengertian Naskah Akademik di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tidak dikaitkan dengan Rancangan Undang-Undang, melainkan hanya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pemaknaan tentang Naskah Akademik semacam itu pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sah secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa

Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Dengan pemahaman seperti itu, dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan “penghubung” antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik yang didasarkan pada kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat. Oleh karena itu, kajian akademik dan penyusunan Naskah Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut *Morgan* dan *Yeung*, instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang

bernalarnya sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.<sup>1</sup>

Secara garis besar, ada tiga aspek legitimasi yang oleh undang-undang dipersyaratkan untuk dicakup oleh Naskah Akademik, yaitu legitimasi dari sisi filosofis, legitimasi dari sisi yuridis dan legitimasi dari sisi sosiologis merupakan aspek penting untuk menjamin agar sebuah instrumen regulasi pada akhirnya dapat menjalankan fungsi idealnya. Aspek legitimasi filosofis berguna untuk memastikan agar instrumen regulasi yang hendak dibentuk bisa memiliki keselarasan filosofis dengan sumber-sumber hukum yang ada (*existing legal sources*), sehingga tercipta koherensi filosofis antara instrumen regulasi dengan berbagai sumber hukum yang ada. Aspek legitimasi yuridis menghendaki agar instrumen regulasi yang hendak dibuat memiliki koherensi substansial serta terharmonisasikan baik secara vertikal maupun horizontal dengan Peraturan Perundang-undangan yang lain, serta memiliki rujukan hukum yang jelas. Sementara aspek legitimasi sosiologis diperlukan untuk memastikan supaya regulasi yang hendak dibuat pada akhirnya dapat membumi dan berfungsi efektif sebagai sebuah instrumen kebijakan untuk mengatur aktivitas masyarakat dalam kerangka memecahkan masalah atau memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

Berkaitan dengan penjelasan yang telah diuraikan di atas, Kota Salatiga saat ini tengah merencanakan untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha. Dalam rangka perubahan tersebut tentu dibutuhkan kajian akademik pada aspek-aspek yang sudah disebutkan di atas, untuk kemudian hasilnya nanti dituangkan menjadi suatu Naskah Akademik sebagai dasar dalam melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa

---

<sup>1</sup> Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Hal. 221.

Usaha. Secara substansial, *rationale* bagi perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha dapat diberikan penjelasan secara singkat sebagai berikut.

Secara teoretis maupun yuridis retribusi sangat penting fungsinya sebagai sumber pembiayaan dalam aktivitas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kaitan itu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengakui bahwa “ ... retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah.”<sup>2</sup> Hal yang prinsip dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah pemberian kewenangan kepada daerah dalam memungut retribusi daerah. Retribusi daerah tersebut meliputi: retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu.<sup>3</sup> Masing-masing retribusi daerah tersebut memiliki prinsip dalam pengaturan yang berbeda-beda. Khusus tentang retribusi jasa usaha tersebut yang menjadi objeknya secara spesifik adalah dua hal pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan/atau pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.<sup>4</sup>

Asas khusus berkenaan dengan retribusi jasa usaha adalah kemungkinan daerah untuk memungut retribusi berdasarkan pertimbangan keuntungan yang layak.<sup>5</sup> Hal ini berbeda dengan retribusi jasa umum dan retribusi perizinan tertentu. Retribusi jasa umum lebih menekankan pada aspek pelayanan publiknya sehingga diupayakan pemungutan retribusi memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan dan efektivitas pengendalian atas pelayanan

---

<sup>2</sup> Menimbang huruf c UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>3</sup> Pasal 108 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>4</sup> Pasal 126 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>5</sup> Pasal 153 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009.

tersebut.<sup>6</sup> Sementara pada retribusi perizinan tertentu berlaku prinsip bahwa retribusi bertujuan menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan yang meliputi penerbitan dokumen izin, pengawasan di lapangan, penegakan hukum, penatausahaan, dan biaya dampak negatif dari pemberian izin.<sup>7</sup>

Dalam kaitan itu, terkait dengan kepentingan Kota Salatiga yang hendak melakukan perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha, isu utamanya adalah peluang secara yuridis untuk dapat melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah yang sudah berlaku sebelumnya tersebut. Peluang untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Kelas III di RSUD pada hakikatnya sangat terbuka mengingat ketentuan bahwa pemungutan pajak atau retribusi daerah harus didasarkan pada Peraturan Daerah.<sup>8</sup> Dalam pengertian demikian, karena daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah dalam rangka pemungutan retribusi daerah maka hal itu berarti bahwa daerah juga memiliki kewenangan, secara *mutatis mutandis*, untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah-nya, dalam hal ini Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha.

Peluang demikian pada hakikatnya juga diakomodir dalam bentuk kewajiban daerah untuk melakukan peninjauan kembali tarif retribusi daerah setiap 3 (tiga) tahun sekali dengan mempertimbangkan indeks harga dan perkembangan perekonomian.<sup>9</sup> Secara *ratione temporis* Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha sudah berlaku lebih dari 3 tahun. Itu berarti sudah saatnya dilakukan peninjauan kembali terhadap Perda tersebut sesuai amanat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak

---

<sup>6</sup> Pasal 152 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>7</sup> Pasal 154 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>8</sup> Untuk pajak daerah Pasal 96 ayat (1) dan untuk retribusi daerah Pasal 156 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>9</sup> Pasal 155 UU No. 28 Tahun 2009.

Daerah dan Retribusi Daerah. Artinya, perubahan terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha ini momentumnya sangat tepat secara yuridis.

Selain itu, peluang untuk melakukan perubahan juga dimungkinkan manakala kepentingannya adalah dalam rangka perbaikan atau penyempurnaan terhadap pengaturan dalam Perda yang ada untuk disesuaikan dengan tuntutan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sendiri yang mengatur mengenai materi muatan minimal dalam suatu Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha secara khusus, dan retribusi daerah secara umum.<sup>10</sup> Dalam kaitan itu, alasan substantif untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha tetap tunduk pada kerangka pengaturan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Namun demikian, mengingat dasarnya yang lebih berorientasikan untuk memperoleh keuntungan, batasan tersebut relatif tidak kaku jika dibandingkan dengan retribusi jasa umum dan retribusi perizinan tertentu. Hal itu misalnya terkait dengan penetapan tarif retribusi jasa usaha.

Karena secara yuridis pembentukan Peraturan Daerah harus didahului oleh Naskah Akademik maka dalam konteks itulah diperlukan sebuah kajian akademik komprehensif yang hasilnya nanti disusun dalam wujud Naskah Akademik sebagai salah satu mata rantai yang diperlukan dalam proses perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha. Dalam konteks demikian maka *rationalis* Naskah Akademik ini secara keseluruhan adalah sejalan dengan pengertian yang telah dikemukakan di awal yaitu: untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan Peraturan Daerah dimaksud dan sekaligus sebagai bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan

---

<sup>10</sup> Pasal 156 UU No. 28 Tahun 2009.

kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi dan akan menentukan cakupan dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang berkaitan dengan kewenangan Kota Salatiga untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha.
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha. Pemahaman tentang materi muatan berbagai Peraturan Perundang-undangan ini akan dijadikan salah satu acuan di dalam mengidentifikasi materi muatan perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha di Kota Salatiga.
3. Pokok-pokok materi apa saja yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha di Kota Salatiga berdasarkan kajian akademik terhadap aspek-aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Menyusun Naskah Akademik yang berisi kajian filosofis, sosiologis dan yuridis yang akurat dalam rangka perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha;
2. Mengidentifikasi aspek-aspek yang membutuhkan pengaturan dalam rangka perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha di Kota Salatiga serta mengakomodasikan pengaturan tersebut ke dalam sebuah rancangan perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha;
3. Menyusun rancangan perubahan Peraturan Daerah yang komprehensif dan akomodatif tentang retribusi jasa usaha

dengan mempertimbangkan secara patut antara beban retribusi yang harus ditanggung oleh wajib retribusi dengan *ability to pay*-nya supaya pemungutan retribusi tersebut mencerminkan keadilan (*fairness*), sehingga setelah diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah akan mampu memberikan kepastian hukum para wajib retribusi daerah di Kota Salatiga sebagai sumber pembiayaan dalam aktivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Penyusunan Naskah Akademik ini juga berguna sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha. Rancangan perubahan Peraturan Daerah yang tersusun dengan mengacu pada kajian ilmiah dalam Naskah Akademik lebih lanjut diharapkan akan membawa manfaat berupa diadopsinya perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha, sehingga mampu menciptakan kepastian hukum dalam kegiatan pemungutan retribusi daerah (retribusi jasa usaha) yang hasilnya dapat digunakan untuk menggerakkan roda pemerintahan yang sekaligus akan membawa manfaat positif bagi masyarakat Kota Salatiga secara keseluruhan.

#### **D. Metode Penyusunan Naskah Akademik**

##### **1. Jenis Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yang berbeda untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi regulasi secara komprehensif, yaitu penelitian hukum dan penelitian empirik. Penelitian hukum terutama dipergunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan yuridis, sedang penelitian empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum dilakukan melalui dua tahapan. Pertama, dilakukan inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan regulasi daerah tentang retribusi daerah. Kedua, peraturan perundang-

undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian akan dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma Peraturan Perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha. Penelitian empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Ada dua instrumen utama yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu:

a) *Focussed Group Discussion* (FGD)

*Focussed Group Discussion* dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* dalam kegiatan perpajakan yang terdiri dari komponen-komponen masyarakat yang mewakili kepentingan wajib retribusi, lembaga legislatif maupun pemerintah (SKPD terkait) yang mengarah pada pengungkapan berbagai persoalan yang telah ada dalam kegiatan perpajakan (*existing problems*), persoalan yang berpotensi muncul (*potential problems*), maupun harapan-harapan dalam pengelolaan kegiatan perpajakan (*expectations*), terutama terkait dengan persoalan perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha bagi wajib retribusi. Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

b) *Key Informant Interview* (KII)

*Key Informant Interview* pada dasarnya merupakan proses penggalan data yang dilakukan dengan mewawancarai figur-figur yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan. Dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, KII akan dilakukan dengan representasi wajib retribusi, kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah (Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah/DPPKAD), serta akademisi/representasi lembaga akademik yang memiliki fokus studi pada perpajakan/retribusi dan perekonomian di daerah.

Penelitian yang dilakukan dalam kerangka penyusunan Naskah Akademik ini adalah penelitian deskriptif-analitis, yaitu dimaksudkan untuk mendeskripsikan dan menganalisis permasalahan-permasalahan serta menganalisis upaya-upaya pengaturan mengenai retribusi daerah di Kota Salatiga.

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usahadidasarkan pada Peraturan Perundang-undangan relevan yang mengatur tentang naskah akademik, yaitu:

- a) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- b) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

### 3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

#### a) Studi *dokumen*

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu Peraturan Perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa Peraturan Perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, yuridis maupun sosiologis.

#### b) *Focussed Group Discussion (FGD)*

*Focussed Group Discussion (FGD)* diselenggarakan dengan tujuan mengungkapkan berbagai permasalahan, baik real maupun potensial, dan harapan-harapan dari berbagai *stakeholder* tentang pengaturan pajak daerahpertanian. Pihak-pihak yang diharapkan terlibat dalam *Focussed Group Discussion (FGD)* antara lain:

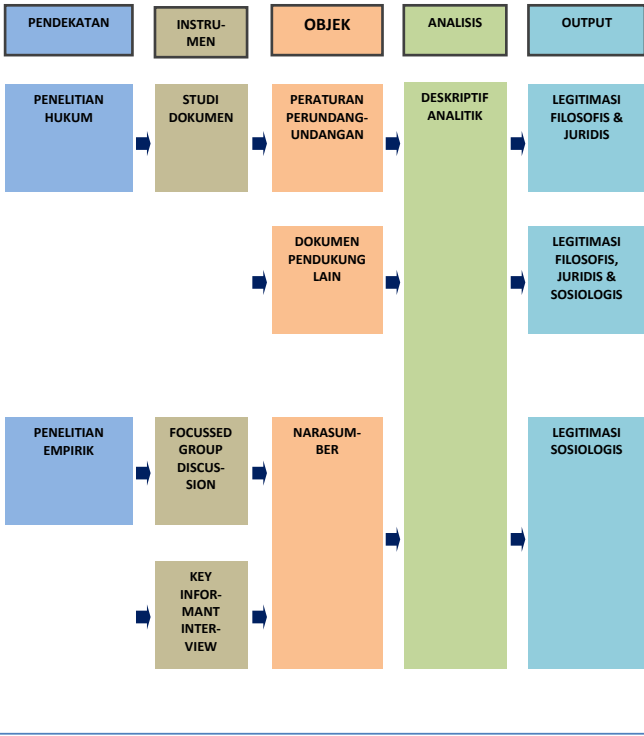
- 1) Wajib retribusi di Kota Salatiga;
- 2) Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Salatiga yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah;
- 3) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga;
- 4) Institusi akademik yang memiliki fokus kegiatan pada masalah perpajakan/retribusi dan perekonomian.

#### c) *Key Informant Interview (KII)*

*Key Informant Interview (KII)* dilakukan untuk mengkonfirmasi dan mendalami informasi yang muncul di dalam *Focussed Group Discussion (FGD)*. *Key Informant Interview (KII)* dilakukan dengan narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memberikan informasi secara akurat. *Key Informant Interview (KII)* setidaknya dilakukan dengan narasumber yang memiliki latar belakang keahlian dibidang perpajakan/retribusi dan perekonomian dan narasumber yang berasal dari Satuan Kerja

Perangkat Daerah Kota Salatiga yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.  
Secara ringkas, aspek-aspek metodologis dari penelitian ini digambarkan dalam Gambar 1 di bawah ini.

**GAMBAR 1.**  
**SKEMA METODOLOGIS PENELITIAN**



#### 4. Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yang telah ditentukan sebelumnya, yaitu aspek yang berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis.

Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis terutama akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai Peraturan Perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan undang-undang yang secara khusus mengatur tentang retribusi daerah. Analisis terhadap aspek yuridis akan difokuskan pada dua kategori norma, yaitu norma yang menjadi dasar legitimasi pengaturan retribusi daerah oleh pemerintah daerah (kabupaten/kota) dan norma yang menentukan arah serta substansi pengaturan retribusi daerah dalam Peraturan Daerah. Analisis terhadap aspek sosiologis terutama akan didasarkan pada berbagai data tentang permasalahan dalam penyelenggaraan pemungutan retribusi daerah di Kota Salatiga (baik real maupun potensial) dan harapan-harapan (*expectations*) yang diperoleh dari *Focussed Group Discussion (FGD)* dan *Key Informant Interview (KII)*.

Pada tahap akhir analisis, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

#### **E. Sistematika**

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada sistematika sebagai berikut :

##### 1. Pendahuluan

Bagian ini memuat latar belakang, tujuan dan sasaran, metodologi dan sistematika.

2. Kajian Teoritik dan Praktik Empiris  
Landasan teori berisi teori-teori dan konsep-konsep yang relevan untuk menganalisa problematika dalam penyelenggaraan kegiatan pemungutan retribusi daerah di Kota Salatiga terutama yang menjawab secara khusus isu mengenai peluang dalam perubahan pengaturan tentang retribusi jasa usaha. Temuan empiris berisi data yang hendak dimanfaatkan untuk mengidentifikasi persoalan-persoalan yang berkaitan dengan legitimasi sosial bagi regulasi mengenai retribusi daerah (retribusi jasa usaha).
3. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait  
Bagian ini berisi inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan retribusi daerah.
4. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis  
Muatan utama dari bagian ini adalah hasil kajian terhadap data yang dikategorikan ke dalam tiga basis legitimasi regulasi mengenai pajak daerah, yaitu legitimasi filosofis, sosiologis dan yuridis.
5. Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah  
Bagian ini berisi pokok-pokok utama yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam rancangan Peraturan Daerah berdasarkan kajian terhadap data penelitian. Substansi bagian ini juga akan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun rancangan perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha.
6. Penutup  
Bagian ini berisi dua hal pokok, yaitu kesimpulan dan rekomendasi.

## **BAB 2**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

Bab ini mengkaji landasan teoretis dan praktik empiris sebagai kerangka acuan untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha. Sesuai dengan itu maka pembahasan Bab ini akan terdiri dari dua Sub-Bab. Pertama, kajian teoretis yang pempunannya lebih condong pada teori hukum. Kedua, praktik empiris yang akan mengkaji pengaturan tentang retribusi jasa usaha tersebut dari sisi biaya pelayanan yang kepadanya dikompensasi dengan pembebanan retribusi dan kemampuan subjek retribusi dalam menanggung beban retribusi tersebut.

#### **A. Kajian Teoretis**

Sub-Bab ini mengkaji landasan teoretis perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha. Pembahasan ini akan difokuskan pada dua hal. Pertama, retribusi jasa usaha sebagai salah satu bentuk pungutan daerah, yaitu dalam bentuk retribusi daerah. Kedua, menjelaskan landasan teoretis perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha dari perspektif perubahan peraturan perundang-undangan secara umum, khususnya peraturan daerah.

#### **1. Retribusi Jasa Usaha sebagai Pungutan Daerah**

Retribusi jasa usaha adalah retribusi yang dikenakan terhadap objek berupa jasa usaha.<sup>11</sup> Objek retribusi jasa usaha meliputi dua hal: (1) pelayanan dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan (2) pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.<sup>12</sup> Sebagai

---

<sup>11</sup>Pasal

<sup>12</sup>Pasal

bentuk pungutan daerah yang membebani masyarakat, maka, sesuai asas legalitas, retribusi jasa usaha harus dituangkan ke dalam Peraturan Daerah. Pengertian tersebut paralel dengan Pasal 156 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 yang secara spesifik menentukan bahwa retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Melihat pada hakikatnya dalam undang-undang maka retribusi jasa usaha ini sangat berpotensi menjadi sumber pendapatan daerah yang cukup produktif atau menghasilkan. Hal itu karena asas atau prinsip yang mendasari retribusi jasa usaha adalah komersial, atau *profit-motive oriented*. Pelayanan jasa yang menjadi objek retribusi, yaitu jasa usaha, adalah pelayanan yang bersifat komersial, sehingga dalam memungut retribusi atas pelayanan tersebut pemerintah daerah juga dapat memperoleh keuntungan. Pasal 153 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 menentukan: “Prinsip dan sasaran dalam penetapan besarnya tarif Retribusi Jasa Usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak.” Dalam ayat (2) selanjutnya diberikan batasan atas pengertian keuntungan yang layak adalah: “keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan jasa usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.”

Saat ini, Kota Salatiga telah mengatur mengenai retribusi jasa usaha tersebut dengan Perda No. 13 Tahun 2011. Oleh karena itu dalam bagian selanjutnya akan dikaji secara teoretis mengenai potensi atau kemungkinan untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah yang sudah ada tersebut.

## **2. Perubahan Peraturan Daerah**

Secara teoretis, sebagai sebuah ideal, suatu peraturan perundang-undangan seyogianya tidak mudah berubah. Hal ini merupakan salah satu tuntutan dalam rangka proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Lon L. Fuller merumuskan delapan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang dikonsepsikan dalam bentuk

rumusan negatif “*Eight Ways to Fail to Make Laws*” (delapan kegagalan dalam membentuk peraturan perundang-undangan).<sup>13</sup> Salah satu dari kegagalan dalam membentuk peraturan perundang-undangan adalah terlalu seringnya mengubah peraturan perundang-undangan sehingga berakibat subjek hukum tidak mampu menyesuaikan diri terhadap peraturan perundang-undangan tersebut.

Fuller menyadari bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku konstan (*constancy of the law through time*) sangat penting, merupakan suatu ideal.<sup>14</sup> Namun demikian, konstansi tersebut tidak absolut mengingat kebutuhan kemasyarakatan yang berubah seiring dengan berjalannya waktu. Oleh karena itu, prinsip mengenai perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang masuk akal adalah supaya perubahan tersebut tidak terlampau sering. Hal ini supaya subjek hukum tidak mengalami kesulitan dalam menyesuaikan diri, yaitu menentukan posisinya terhadap perubahan tersebut.<sup>15</sup>

Asas yang membenarkan perlunya suatu legislasi (baik pusat maupun daerah) bagi pemerintah dalam memerintah adalah asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Asas ini mengandung suatu asumsi bahwa keabsahan hukum dari tindakan tertentu pemerintah *prima facie* didasari oleh legislasi yang berlaku *a priori*.<sup>16</sup> Implikasinya, asas ini merupakan pijakan lebih lanjut yang menjadi motivasi bagi pemerintah dalam membentuk dan memberlakukan legislasi secara umum (pusat maupun daerah).

---

<sup>13</sup> Lon L.

<sup>14</sup> *Ibid.*, h. 79-80.

<sup>15</sup> Ian

<sup>16</sup> I.C. van

Dalam kerangka asas negara hukum, pembentukan legislasi merupakan aktivitas yang tunduk pada pembatasan hukum. Pembatasan ini memiliki pengertian bahwa legislasi seyogianya memenuhi syarat-syarat tertentu, terutama terkait dengan mutu atau kualitasnya.<sup>17</sup> Dalam perkembangan keilmuan kontemporer syarat tersebut dikonsepsikan dengan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Secara katagoris substansi asas-asas tersebut dapat dibedakan menjadi empat jenis, yaitu: (1) asas-asas yang berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan; (2) asas-asas yang berkaitan dengan sistematika dan pengumuman peraturan perundang-undangan; (3) asas-asas yang berkaitan dengan urgensi dan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan; (4) asas-asas yang berkaitan dengan isi peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup>

Seperti halnya pembentukan legislasi secara umum, perubahan Peraturan Daerah juga seyogianya didukung oleh alasan atau motivasi yang memadai. Hal ini untuk mencegah timbulnya penilaian bahwa pembentukan atau perubahan legislasi tersebut dilakukan dengan sewenang-wenang (*unreasonable*). Dalam konteks itu, pembentukan (maupun perubahan) legislasi harus mengandung tujuan spesifik dan memiliki urgensi (kemendesakan) untuk diadakannya tindakan tersebut. Hal ini tegas dinyatakan oleh asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dalam hal ini asas-asas yang berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu asas kejelasan tujuan dan asas kemendesakan.

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.,

Asas kejelasan tujuan mengandung pengertian bahwa sebelum peraturan perundang-undangan ditetapkan maka pihak-pihak yang berkepentingan harus diyakinkan lebih dulu bahwa tujuan yang hendak dicapai dengan peraturan perundang-undangan itu memang memadai, misalnya mengandung suatu nilai yang hendak dikejar.<sup>19</sup> Secara teknis, wujud pelaksanaan asas kejelasan tujuan ini adalah: (1) pemerintah menguraikan keadaan-keadaan nyata yang ingin diatasi lewat suatu peraturan perundang-undangan; (2) menjelaskan bagaimana peraturan perundang-undangan mampu melakukan perubahan terhadap hal itu; dan selanjutnya (3) tujuan tersebut dinyatakan secara umum.<sup>20</sup>

Setelah asas kejelasan tujuan terpenuhi maka tuntutan berikutnya adalah asas kemendesakan (urgensi). Asas ini menentukan, manakala dapat dijustifikasi sebelumnya bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan memang memiliki tujuan yang jelas, apakah tujuan tersebut memang harus dicapai melalui peraturan perundang-undangan.<sup>21</sup> Dengan demikian asas kemendesakan sangat relevan dalam mengontrol supaya tidak terjadi pembentukan peraturan perundang-undangan secara berlebihan sementara masih terdapat alternatif lain untuk suatu pencapaian tujuan.<sup>22</sup>

Dikaitkan dengan kebutuhan untuk melakukan perubahan terhadap Perda Kota Salatiga No. 13 Tahun 2011 yang substansinya mengatur tentang retribusi jasa usaha maka potensi atau kemungkinan untuk melakukan perubahan sangat terbuka

---

<sup>19</sup> Ibid., h. 258.

<sup>20</sup> Ibid., h. 258-259.

<sup>21</sup> Ibid., h. 271.

<sup>22</sup> Ibid., h. 273.

jika dikaitkan dengan kausa halal atau alas hak yang telah ditentukan sebelumnya oleh undang-undang sendiri, yaitu UU No. 28 Tahun 2009.

Kausa halal atau alas hak yang pertama adalah peninjauan tarif retribusi.<sup>23</sup> Ketentuan tersebut pada hakikatnya mengakomodasi kemungkinan terjadinya perubahan keadaan yang substansial sehingga pemungutan retribusi jasa usaha juga perlu penyesuaian. Selanjutnya adalah adanya objek retribusi baru. Hal ini juga perlu diakomodir oleh Peraturan Daerah yang ada dalam rangka memenuhi tuntutan asas legalitas bahwa pemungutan retribusi daerah harus didasarkan pada Peraturan Daerah. Oleh karena itu, jika Peraturan Daerah yang lama belum mengatur, maka dengan sendirinya, *a fortiori*, perlu dilakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah yang lama.

## **B. Praktik Empiris**

Pemerintah daerah saat ini dituntut untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dalam rangka untuk membiayai pembiayaan daerah. Dengan adanya era otonomi daerah, maka daerah setempat dituntut untuk meningkatkan pendapatan melalui pajak ataupun retribusi yang akan digunakan untuk menutup pembiayaan atau pengeluaran daerah yang digunakan untuk kepentingan pembangunan daerah secara berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pemerintah dituntut kemandiriannya untuk menangani segala urusan pendanaan, baik untuk pembangunan di daerah maupun penyelenggaraan pemerintahan daerah. Besarnya pembiayaan penyelenggaraan otonomi daerah memaksa

---

<sup>23</sup>Pasal

Pemerintah Daerah untuk mencari alternatif sumber pendapatan daerah dengan menggali potensi yang dimiliki daerah tersebut dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Berbagai macam sumberdaya di daerah yang secara makro dapat dibagi menjadi 2 (dua) diantaranya sumber daya alam dan sumber daya manusia, diharapkan benar-benar menjadi motor dalam peningkatan kemandirian daerah. Sumberdaya alam sebagai aset tetap daerah mampu menghasilkan pendapatan asli daerah melalui jasa sewa dan dimanfaatkan sebagai biaya tetap menjalankan pemerintahan, dalam hal ini penggajian aparatur, perbaikan infrastruktur dan lain sebagainya. Sementara sumber daya manusia diharapkan mampu mengelola sumberdaya daerah secara optimal. Oleh karena itu diperlukan kejelian pemerintah daerah untuk mengelola ruang publik agar dapat digunakan dengan baik dengan memperhatikan manfaat dan biaya yang akan diterima oleh pemerintah maupun pengguna dari aset daerah tersebut.

Salah satu contoh pengelolaan keuangan daerah dengan meningkatkan pendapatan melalui efisiensi biaya ataupun meningkatkan tarif retribusi dari penggunaan aset daerah sedang dilakukan oleh pemerintah kota Salatiga. Semakin meningkatnya pendapatan masyarakat dengan UMR mencapai 1,2 juta rupiah serta dengan adanya kenaikan inflasi 2,4% tahun 2014 (<http://salatigakota.bps.go.id>) dalam beberapa tahun terakhir, mendorong Pemkot Salatiga untuk mengevaluasi tarif retribusi jasa usaha pada tahun 2015 ini. Adapun beberapa aset Pemkot yang akan diubah tarif retribusinya adalah tempat pemotongan hewan (RPH), Balai Benih Ikan dan Sewa Kolam, GOR Tenis Indor, Stadion Kridanggo, GOR Hati Beriman, Tarif retribusi Terminal, tempat khusus parkir, tempat rekreasi dan olah raga (Kalitaman), dan juga penghapusan tarif untuk beberapa hal yang dianggap tidak diperlukan lagi karena ketidaktepatan objek yang dikenai retribusi seperti retribusi penayangan berita duka.

Perubahan tarif ini layak dilakukan karena tarif retribusi jasa usaha yang lama sudah tidak mampu menutup biaya

operasional yang dikeluarkan oleh Pemkot Salatiga karena adanya kenaikan tingkat inflasi. Sehingga untuk menutup biaya operasional, beberapa aset Pemkot seperti tersebut di atas akan dievaluasi kembali tentang tarif retribusinya mengikuti perkembangan perekonomian saat ini. Selain menaikkan tarif retribusi harus juga diimbangi dengan peningkatan pelayanan yang diberikan oleh Pemkot Salatiga dari penggunaan aset daerah. Hal ini untuk memberikan layanan terbaik bagi pengguna jasa pemerintah. Hal ini sejalan dengan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, perlu dilakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif. Kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah.

Perubahan tarif retribusi yang akan dilakukan oleh Pemkot Salatiga juga harus menganut prinsip demokrasi, pemerataan, dan juga keadilan. Oleh karena itu dalam menentukan tarif yang baru selain dihitung secara keuangan akan juga dianalisis *Ability to Pay* dan juga *Willingness to Pay* dari masyarakat yang akan menggunakan jasa penggunaan aset daerah.

Berikut ini ulasan beberapa aset daerah yang memerlukan perubahan tarif retribusi dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah yang pada akhirnya akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat pengguna:

## **2.1 Tempat Rekreasi dan Olah Raga Pemandian Kalitaman**

Semakin modern masyarakat maka tingkat penggunaan tempat rekreasi dan olah raga semakin meningkat. Beberapa

alasan nya adalah masyarakat sudah semakin sadar akan pentingnya kesehatan sehingga mencari tempat yang bagus untuk beolah raga. Selain itu dengan semakin padatnya intensitas pekerjaan maka masyarakat membutuhkan tempat rekreasi untuk menghilangkan kepenatan dalam bekerja dan juga sebagai tempat untuk berkumpul dengan keluarga setelah dalam 5 hari mereka bekerja, maka hari Sabtu dan Minggu adalah waktu untuk berkumpul bersama keluarga yang dilakukan di tempat rekreasi.

Untuk mengantisipasi hal tersebut pemerintah kota Salatiga sudah memiliki beberapa tempat rekreasi dan olah raga salah satunya adalah Lokasi Pemandian Kalitaman yang berlokasi di jl Kalitaman Salatiga. Kolam renang ini merupakan kolam renang tertua yang ada di kota Salatiga. Kolam ini pernah dipakai sebagai salah satu arena renang kejuaraan PON pertama tahun 1948 yang diselenggarakan di Solo. Fasilitas yang tersedia di kolam ini antara lain kolam renang orang dewasa, kolam renang anak-anak, papan loncat indah, ruang bilas, ruang ganti, taman bermain anak-anak, area khusus orang tua untuk menunggu anak-anak yang sedang berenang, dan kantin. Seiring dengan berjalannya waktu tempat pemandian Kalitaman memiliki beberapa pesaing baik dalam kota Salatiga seperti: kolam renang hotel Beringin, kolam renang hotel Wahid, Kolam renang Hotel Laras Asri sedangkan pesaing yang ada di luar kota yang dekat dengan Saltiga adalah kolam renaang alam Muncul di daerah Muncul.

Ketatnya persaingan usaha rekreasi kolam renang ini harus diwaspadai oleh Pemkot Salatiga, karena jika jasa pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan harapan masyarakat dan juga kalah dari kompetitor nya maka masyarakat akan cenderung untuk berpindah ke tempat rekreasi kolam renang yang lain. Para pesaing memiliki kecenderungan fasilitas yang lebih baik untuk menarik minat masyarakat mengunjungi kolam reang mereka. Berikut ini perbandingan tarif masuk beberapa kolam renang dan tempat pemandian di sekitar Salatiga.

**Tabel 1. Perbandingan Tarif Kolam Renang dan Fasilitas yang Diberikan**

| <b>Nama Tempat Rekreasi</b>      | <b>Fasilitas</b>  | <b>Tarif</b>   |
|----------------------------------|---|--|
| Kolam Renang Pemandian Kalitaman | Kolam renang anak dan dewasa  | Dewasa Rp 2000<br>Anak-anak dan pelajar Rp 1000                          |
| Kolam Renang Hotel Wahid         | Kolam renang anak dan dewasa, tempat sauna, air panas, handuk untuk mandi | Tarif 25.000/orang   |
| Kolam Renang Hotel Laras Asri    | Kolam renang anak dan dewasa, tempat sauna, air panas, handuk untuk mandi | Tarif 30.000/orang   |
| Kolam Renang Muncul              | Kolam renang anak dan dewasa  | Hari biasa Rp 3500/orang,<br>hari libur serta sabtu/minggu Rp 5000/orang |

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa tarif masuk Kolam renang Pemandian Kalitaman masih sangat murah dibandingkan dengan kompetitor yang memiliki fasilitas yang sama yaitu kolam renang Muncul. Sedangkan dengan kompetitor yang lain harga tarif masuknya berbeda sangat jauh. Hal ini wajar karena fasilitas yang diberikan juga sangat berbeda, beberapa kolam renang memberikan fasilitas air panas, sauna, dan juga handuk untuk mandi. Kolam Renang Kalitaman masih sangat mungkin untuk digali potensinya dalam rangka mengimbangi kompetitor yang ada. Bila dikaitkan dengan sejarah maka kolam renang ini memiliki sejarah yang sangat unik karena PON pertama pada tahun 1948 yang diselenggarakan di kota Solo menggunakan kolam renang ini untuk cabang olah raga renang. Oleh karena itu diperlukan dana untuk menambah dan memperbaiki fasilitas seperti menambah wahana papan luncur di kolam dan juga Gazebo

dipinggir kolam untuk tempat menunggu keluarga yang sedang berenang. Beberapa hal perbaikan fasilitas sudah dilakukan oleh Pemkot Salatiga namun selama ini masih belum bisa mengandalkan dari pendapatan retribusi tarif masuk yang dinilai masih sangat rendah dibandingkan pesaingnya

Perubahan tarif ini perlu dilakukan karena untuk dengan tarif yang sangat murah maka tingkat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi sangat rendah. Pendapatan yang diperoleh dari retribusi tarif masuk saat ini tidak cukup untuk menutup biaya pembersihan kolam, jika hal ini terus dilakukan maka lambat laun kolam renang ini akan ditinggalkan oleh masyarakat karena masyarakat tidak nyaman untuk menggunakannya. Dengan demikian perubahan tarif retribusi perlu untuk dilakukan dalam rangka meningkatkan pelayanan penggunaan kolam renang kepada masyarakat dengan memperhatikan unsur keadilan dalam menyusun tarif.

Berikut ini adalah gambaran biaya operasional kolam renang Kalitaman dalam 1 periode:

**Tabel 2. Biaya Operasional Bulanan**

| <b>Pos Pengeluaran</b>         | <b>Biaya per Bulan (Rp)</b> |
|--------------------------------|-----------------------------|
| Tenaga Kerja                   | 8,160,000                   |
| Bahan Habis Pakai              | 315,000                     |
| Overhead                       | 1,000,000                   |
| Depresiasi Inventaris          | 5,655,023                   |
| <b>TOTAL BIAYA OPERASIONAL</b> | <b>15,130,023</b>           |

**Sumber: Data Sekunder Diolah, 2015**

Rata-rata kunjungan bulanan pada periode Februari – April 2015, maka diperoleh 5.214 pengunjung per bulan. Apabila dibandingkan antara penerimaan dari pengunjung dengan biaya operasional, maka diperoleh gambaran sebagai berikut:

**Tabel 3. Perbandingan Biaya & Pendapatan Kolam Renang Kalitaman**

|                          |                  |
|--------------------------|------------------|
| Biaya Operasional        | 15,130,023       |
| Retribusi Kolam Renang   |                  |
| - 5.214 pengunjung umum  | 10,428,000       |
| - Dikurangi asuransi     | 521,400          |
| <b>Penerimaan bersih</b> | <b>9,906,600</b> |

**Sumber: Data Sekunder Diolah, 2015**

Dari tabel 3 diatas, dapat dilihat bahwa penerimaan pendapatan kolam renang belum mampu untuk menutup biaya operasional dengan tarif lama. Untuk meningkatkan kualitas layanan yang diberikan kepada pengunjung, maka pengelola kolam renang kalitaman perlu untuk menaikkan tarif retribusi dengan dasar perhitungan biaya pokok berikut:

**Tabel 4. Perhitungan Biaya Pokok Kolam Renang Kalitaman**

|   |            |
|---|------------|
| Biaya Operasional                           | 15,130,023 |
| Jumlah Pengunjung                           | 5,214      |
| Tarif Impas per Pengunjung sebelum asuransi | 2,902      |
| Tarif Impas per Pengunjung setelah asuransi | 3,047      |

Berdasarkan tabel 4 diatas, dapat diperoleh informasi bahwa tarif impas tiket masuk kolam renang adalah Rp. 3.047. Tarif pada kondisi BEP (impas) ini selanjutnya dapat disebut Tarif Dasar. Selanjutnya, penetapan tarif baru yang sebaiknya diberlakukan dapat mengacu pada formula dibawah ini:

**Tabel 5. Formula Perhitungan Tarif Baru**

| Jenis Pengunjung | Tarif Dasar | Indeks | Retribusi | Pembulatan |
|------------------|-------------|--------|-----------|------------|
| Umum             | 3,047       | 1.33   | 4,053     | 4,000.00   |
| Pelajar          | 3,047       | 1.00   | 3,047     | 3,000.00   |

Dalam penyusunan tarif baru, tarif untuk pelajar digunakan sebagai nilai yang membentuk simpang impas (keadaan BEP/

*Break Even Point*) sebesar Tarif Dasar. Sedangkan tarif umum adalah tarif yang digunakan untuk memperoleh tambahan pendapatan bagi pengelola kolam renang yang nantinya akan menjadi pendapatan daerah. Selain itu tambahan pendapatan juga bisa digunakan untuk memperbaiki layanan kepada pelanggan kolam renang di masa yang akan datang.

Commented [U1]: Asuransinya bagaimana???

**Retribusi Kolam Renang Kalitaman**

$$= I_p \times T$$

**$I_p$  = Indeks pengunjung**

**$T$  = Tarif dasar sebesar Rp. 3.047**

Adapun penetapan indeks bagi pengunjung kategori Pelajar sebesar 1.00 adalah untuk memperoleh besaran retribusi yang dapat menutup biaya operasional per pengunjung, yaitu sebesar Tarif Dasar. Sedangkan indeks bagi pengunjung kategori Umum sebesar 1.33 adalah agar pengelolaan kolam renang Kalitaman dapat memperoleh keuntungan. Hal ini perlu mengingat perlunya perbaikan fasilitas dan layanan bagi pengunjung.

Berdasarkan survei menggunakan tarif lama, 70% responden menyatakan bahwa tarif yang berlaku saat ini masih dalam kategori ringan. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat sudah memiliki kesadaran terkait dengan harga tarif masuk yang masih murah. Dengan demikian potensi untuk harga dinaikkan dan diterima oleh masyarakat masih sangat besar. Dengan tarif yang baru, kolam renang kalitaman masih bisa bersaing dengan kolam Muncul karena tarif Muncul berada dalam rentang Rp. 3.500 – 5.000.

**2.2 Rumah Potong Hewan dan Balai Benih Ikan serta Sewa Kolam**

Semakin banyaknya masyarakat yang mengkonsumsi daging sapi, kambing, dan babi di Pemkot Salatiga mendorong pemerintah daerah kota Salatiga melalui Dinas Pertanian dan Perikanan untuk selalu menyediakan kebutuhan daging untuk masyarakat. Salah satunya dengan menyediakan Tempat Pemotongan Hewan (RPH), dengan adanya RPH Pemkot Salatiga dapat mensuplai kebutuhan daging dengan baik. Pemkot Salatiga berencana untuk memperbaiki fasilitas dan sarana RPH yang dimiliki dengan melakukan penyesuaian tarif pemotongan hewan agar kedepan RPH mampu untuk memenuhi fungsi RPH sesuai yang tercantum pada Rumah Potong Hewan (RPH) adalah suatu bangunan atau kompleks bangunan dengan desain dan syarat tertentu yang digunakan sebagai tempat memotong hewan bagi konsumsi masyarakat umum (Permentan No.13/2010 tentang RPH). Lebih lanjut, dijelaskan bahwa RPH merupakan unit pelayanan masyarakat dalam penyediaan daging yang aman, sehat, utuh, dan halal, serta berfungsi sebagai sarana untuk melaksanakan:

- a. pemotongan hewan secara benar, (sesuai dengan persyaratan kesehatan masyarakat veteriner, kesejahteraan hewan dan syariah agama);
- b. pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dipotong (ante-mortem inspection) dan pemeriksaan karkas, dan jeroan (post-mortem inspektion) untuk mencegah penularan penyakit zoonotik ke manusia
- c. pemantauan dan surveilans penyakit hewan dan zoonosis yang ditemukan pada pemeriksaan ante-mortem dan pemeriksaan post-mortem guna pencegahan, pengendalian, dan pemberantasan penyakit hewan menular dan zoonosis didaerah asal hewan.

Pada pasal 62 UU No. 18 Tahun 2009 tentang peternakan dan kesehatan hewan dinyatakan, bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota wajib memiliki rumah potonghewan yang memenuhi persyaratan teknis. Dari pernyataan ini, jelaslah bahwa

undang-undang mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk memenuhi persyaratan teknis RPH di wilayahnya. RPH yang memiliki fungsi utama melindungi konsumen terhadap kehalalan ternak yang dipotong, kesehatan daging dan menjaga kualitas daging yang dihasilkan. Kualitas daging yang bagus dalam proses pemotongan, ternak perlu diistirahatkan dengan waktu yang cukup, dan perlakuannya tidak boleh dilakukan penyiksaan. Ternak sebelum dipotong dalam keadaan istirahat, dimandikan dan dipotong pada keadaan tenang sehingga proses ketegangan otot dapat dihindarkan.

Contoh alur pemotongan hewan sapi di RPH Salatiga adalah sebagai berikut: Sapi masuk ke RPH kemudian dilakukan pemeriksaan awal selanjutnya masuk ke *Restaining box* untuk dipotong setelah itu dikuliti dan dilanjutkan dengan pemeriksaan paska pemotongan. Setelah diperiksa dan tidak ada masalah kesehatan sapi ditimbang kemudian di bawa ke pasar. Pada perkembangannya RPH Salatiga diberikan mandat sebagai salah satu RPH pemasok daging beku bagi Jakarta. Hal tersebut terkait rencana pemerintah pusat yang akan melarang pengiriman sapi hidup ke wilayah Jakarta, sehingga pasokan daging di wilayah Jakarta akan berwujud daging beku yang akan dipasok dari 12 RPH se-Indonesia. Untuk menunjang hal tersebut fasilitas yang dimiliki RPH Salatiga sudah cukup baik, hanya saja masih ada kekurangan dalam pelaksanaann penyembelihan hewan yang masih tradisional. Untuk itu pemerintah akan mengupayakan tata cara penyembelihan hewan yang lebih modern pada tahun 2013 ini, selain pemotongan hewan RPH Salatiga juga hendak mengoptimalkan penggunaan alat-alat pendingin seperti Blast Freezer, Cool storage, dan Chiling untuk memproduksi daging beku yang akan dikirim ke Jakarta. Oleh karena itu untuk mendukung hal di atas akan diupayakan untuk meningkatkan sarana dan prasarana yang dimiliki.

Untuk meningkatkan fasilitas sarana dan prasarana yang ada di RPH Pemkot Salatiga perlu dilakukan penyesuaian tarif pemotongan hewan. Peningkatan tarif pemotongan hewan yang

dibuat disesuaikan dengan tingkat inflasi dan penutupan biaya operasional RPH dalam rangka meningkatkan pelayanan dan fasilitas sarana parasarana RPH. Peningkatan tarif pemotongan hewan dan juga penggunaan alat pendingin juga harus memperhatikan tarif RPH di kota sekitar Salatiga seperti Kabupaten Semarang dan juga Kab Boyolali. Hal ini perlu dilakukan untuk menjaga daya saing RPH Salatiga, jika harga tarif yang diberikan terlalu mahal dibandingkan dengan pesaing terdekat tetapi fasilitas layanan yang diberikan sama maka dimungkinkan para peternak sapi dan penjagal sapi akan memindahkan hewannya untuk dipotong ke Kab. Semarang atau Boyolali yang memiliki jarak lebih dekat dengan Salatiga.

Untuk menentukan perhitungan tarif baru Rumah Pemotongan Hewan, dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 6. Biaya Operasional & Penerimaan Rumah Potong Hewan**

|                                |                   |                         |                  |
|--------------------------------|-------------------|-------------------------|------------------|
| Tenaga Kerja                   | 3,250,000         | Potong Sapi/Kerbau      | 4,555,000        |
| Bahan Habis Pakai              | 400,000           | Potong Kambing          | 600,000          |
| Overhead                       | 2,500,000         | Potong Babi             | 1,099,333        |
| Depresiasi Inventaris          | 6,679,500         |                         |                  |
| <b>TOTAL BIAYA OPERASIONAL</b> | <b>12,829,500</b> | <b>TOTAL PENERIMAAN</b> | <b>6,254,333</b> |

Dari tabel di atas, pendapatan yang diperoleh RPH belum dapat menutup biaya operasional. Bahkan hanya mampu menutup 50% biaya operasionalnya. Padahal selama ini, RPH melakukan perbaikan dari sisi fasilitas yang dimiliki seperti pembangunan gedung baru, infrastruktur dan pengadaan peralatan. Semakin baiknya fasilitas yang diberikan, wajar jika dibuat tarif yang baru. Harapannya, tarif yang baru dapat menutup biaya operasional dan investasi yang dilakukan oleh RPH Salatiga.

Untuk menghitung tarif, diperlukan kalkulasi indeks aktivitas. Berikut ini perhitungan indeks unit aktivitas RPH.

**Tabel 7. Perhitungan Indeks Unit Aktivitas RPH**

| Jasa Usaha          | Indeks | Jumlah Hewan | Indeks x Jumlah |
|---------------------|--------|--------------|-----------------|
| Potong Sapi/Kerbau  | 10     | 304          | 3,040           |
| Potong Kambing      | 1      | 300          | 300             |
| Potong Babi         | 5      | 65           | 325             |
| <b>TOTAL INDEKS</b> |        |              | <b>3,665</b>    |

Tabel perhitungan indeks diatas didasarkan dari berat badan masing-masing hewan yang dipotong yaitu Sapi, Kerbau, Kambing dan Babi. Kambing diberi nilai indeks 1, karena berat badannya relatif paling kecil dibandingkan hewan lain. Sedangkan untuk Indeks Sapi, Kerbau dan Babi menyesuaikan. Perhitungan indeks aktivitas penting dilakukan untuk menentukan costly per unit (indeks), seperti pada tabel 9.

**Tabel 8. Perhitungan Cost per Indeks RPH**

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| Total Biaya Operasional | 12,829,500 |
| Jumlah Total Indeks     | 3,665      |
| Cost per Unit (Indeks)  | 3,501      |

Berdasarkan tabel 9, cost per unit di RPH Salatiga adalah Rp. 3.501. Cost per unit ini menunjukkan nilai BEP yang akan diterima oleh RPH Salatiga. Selanjutnya akan dibahas tarif retribusi masing-masing jenis hewan di RPH Salatiga.

**Tabel 9. Perhitungan Retribusi Jasa Usaha RPH**

| Jasa Usaha         | Indeks | Tarif | Retribusi | Pembulatan |
|--------------------|--------|-------|-----------|------------|
| Potong Sapi/Kerbau | 10     | 3,501 | 35,005    | 35,000     |
| Potong Kambing     | 1      | 3,501 | 3,501     | 3,500      |
| Potong Babi        | 5      | 3,501 | 17,503    | 17,500     |

**Retribusi Rumah Potong Hewan**

**=  $I_h \times T$**

**$I_h$  = Indeks jenis hewan**

**$T$  = Tarif dasarsebesar Rp. 3.500**

Berdasarkan perhitungan tarif diatas, tarif yang ideal untuk menutup seluruh biaya operasional adalah Sapi/Kerbau Rp. 35.000, Kambing Rp. 3.500, Babi Rp. 17.500. Berdasarkan hasil diskusi dengan dinas terkait, yang difasilitasi oleh Biro Hukum pada pertemuan FGD, pihak dinas terkait mengusulkan perubahan tarif sebagai berikut: Sapi/Kerbau Rp. 25.000, Kambing Rp. 3.500, Babi tidak ada usulan. Jika usulan dari dinas terkait akan ditetapkan, maka akan ada konsekuensi bahwa tarif tersebut belum mampu menutup biaya operasional. Dilain sisi, perlu dilihat pandangan pengguna RPH. Berikut ini data mengenai hasil survei persepsi pengguna RPH terhadap tarif yang ada saat ini.

**Tabel 10. Persepsi Pengguna RPH terhadap tarif sekarang**

|        | Sapi/Kerbau | Babi |
|--------|-------------|------|
| Ringan | 36%         | 100% |
| Wajar  | 55%         |      |
| Berat  | 9%          |      |

Jika dilihat dengan kompetitor, penetapan tarif yang baru juga termasuk wajar. Dengan perbandingan, tarif RPH Kabupaten Boyolali juga menetapkan tarif yang tidak jauh berbeda dengan tarif baru yang diusulkan.

**Tabel 11. Perbandingan Tarif-Tarif RPH**

|               | Boyolali | Salatiga Lama | Perhitungan Baru | Usulan SKPD       |
|---------------|----------|---------------|------------------|-------------------|
| Sapi/Kerbau   | 34,500   | 15,000        | 35,000           | 25,000            |
| Kambing/Domba | 4,500    | 2,000         | 3,500            | 3,500             |
| Babi          | 28,500   | 17,000        | 17,500           | tidak mengusulkan |

Tarif berdasarkan perhitungan mampu bersaing dengan RPH terdekat, contohnya adalah RPH Boyolali. Jika kualitas layanan RPH Salatiga ingin setara dengan kualitas layanan RPH di daerah Boyolali, maka tarif tersebut masih dalam kisaran yang wajar. Yang perlu diperhatikan RPH Salatiga adalah mengenai sosialisasi kepada para pengguna terkait penyesuaian tarif. Selain itu, perlu

juga dilakukan penyesuaian terhadap tarif daging masuk Salatiga. Hal ini dilakukan agar pengusaha sapi memotong hewannya di RPH Salatiga, karena memotong hewan di RPH tempat lain akan dikenai tambahan biaya masuk yang dapat lebih membebani.

Berikut ini tabel persepsi pengguna RPH Salatiga terkait dengan biaya retribusi pemotongan sapi dan babi:

**Tabel 12. Persepsi Pengguna terhadap Tarif Jasa Usaha RPH**

| Persepsi harga saat ini | RPH Sapi | RPH Babi |
|-------------------------|----------|----------|
| Ringan                  | 36%      | 100%     |
| Sedang                  | 55%      |          |
| Berat                   | 9%       |          |

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa pelanggan yang menggunakan jasa RPH Salatiga untuk pemotongan sapi menyatakan bahwa harga saat ini ada pada kisaran wajar dan ringan, sedangkan untuk pemotongan babi didapatkan hasil yang menyatakan harga pemotongan babi masih murah. Dengan demikian masih membuka kemungkinan untuk dinas terkait (RPH) melakukan kenaikan tarif karena ada potensi dari masyarakat pengguna yang mengatakan bahwa harga saat ini ada pada kisaran ringan dan wajar.

Selain merubah tarif rumah pemotongan hewan, RPH Salatiga juga mengubah tarif sewa mobil box. Perhitungan tarif yang baru dapat dilihat pada beberapa tabel berikut ini:

**Tabel 13. Perhitungan Biaya Operasional dan Tarif Dasar per Trip (Jakarta PP)**

|                     |            |
|---------------------|------------|
| Depresiasi          | 8,632,317  |
| Pajak Kendaraan     | 625,000    |
| Perawatan           | 3,408,333  |
| Total Biaya Sebulan | 12,665,650 |
| Unit Cost           | 904,689    |
| Pembulatan          | 900,000    |

Biaya operasional yang ditanggung per trip (Jakarta PP) saat ini adalah Rp. 900.000. Sedangkan tarif yang dikenakan saat ini hanya Rp. 400.000. Hal ini menunjukkan bahwa penerimaan RPH untuk sewa mobil box belum mampu untuk menutup biaya operasional. Dilain sisi, pihak RPH beberapa tahun terakhir meningkatkan pelayanan dengan membeli truk-truk baru di tahun 2012 dan 2014. Dengan perbaikan fasilitas layanan yang dilakukan RPH, perlu dilakukan perubahan tarif mengikuti perkembangan biaya operasionalnya.

Berikut ini perhitungan tarif dengan asumsi jarak tempuh Jakarta PP. Jakarta menjadi acuan dalam penyusunan tarif karena selama ini truk yang disewa hampir semuanya untuk rute tersebut.

**Tabel 14. Perhitungan tarif Sewa Mobil Box**

| Trip       | Indeks | Tarif Dasar | Retribusi |
|------------|--------|-------------|-----------|
| Jakarta PP | 1      | 900,000     | 900,000   |

**Retribusi Sewa Mobil Box**

**= Ij x T**

**Ij = Indeksjarak**

**T = Tarif dasar sebesarRp. 900.000**

Ditetapkan indeks 1 dengan asumsi RPH beroperasi dengan BEP. Perubahan tarif ini masih sangat wajar, karena dibandingkan

harga sewa truk dengan trip yang sama tergolong masih sangat murah, seperti yang ditawarkan di gogoex.com sebesar Rp. 4.500.000. Jika RPH bermaksud memperoleh keuntungan, disarankan dapat ditetapkan keuntungan 50%. Dengan harga tersebut, tarif yang ditetapkan masih bersaing. Untuk menetapkan retribusi dengan tujuan yang lain, bisa disesuaikan mengikuti jarak tempuh, dengan pembandingan tarif tersebut diatas adalah untuk Jakarta PP (asumsi jarak 1.000 KM).

Selain penggunaan mobil box, RPH Salatiga memiliki kapasitas lain seperti ABF dan Chilling Room. Berikut ini disajikan formula tarif pemakaian ABF dan Chilling Room. Untuk memperoleh tarif penggunaan, perlu diperhitungkan biaya operasional sebagai berikut:

**Tabel 15. Biaya Operasional Mesin Pendingin RPH**

| Biaya Operasional                     | ABF        | Cold Storage | Chilling Room | Boning Room | Sharing    | Dasar Alokasi      |
|---------------------------------------|------------|--------------|---------------|-------------|------------|--------------------|
| <b>Tenaga Kerja</b>                   |            |              |               |             |            |                    |
| Kuli angkut                           | 125,000    | 125,000      |               |             | 250,000    | ABF & Cold storage |
| Operator Pagi                         | 750,000    | 750,000      | 750,000       | 750,000     | 3,000,000  | Rata               |
| Operator Malam                        | 750,000    | 750,000      | 750,000       | 750,000     | 3,000,000  | Rata               |
| Kebersihan                            | 200,000    | 200,000      | 200,000       | 200,000     | 800,000    | Rata               |
| <b>Overhead</b>                       |            |              |               |             |            |                    |
| Listrik                               | 5,925,926  | 5,925,926    | 3,555,556     | 592,593     | 16,000,000 | Daya               |
| Service                               | 2,222,222  | 2,222,222    | 1,333,333     | 222,222     | 6,000,000  | Daya               |
| Depresiasi                            | 2,231,583  | 914,083      | 2,254,583     | 2,172,083   |            |                    |
| <b>Perhitungan Tarif Retribusi</b>    |            |              |               |             |            |                    |
| Total Cost                            | 12,204,731 | 10,887,231   | 8,843,472     | 4,686,898   |            |                    |
| Cost per Hari                         | 406,824    | 362,908      | 294,782       | 156,230     |            |                    |
| Rata kapasitas harian Kg              | 400        | 400          | 2,000         | 500         |            |                    |
| Tarif per 12 Jam per Kg - ABF         | 1,050      |              |               |             |            |                    |
| Tarif per Hari per Kg - Cold Storage  |            | 910          |               |             |            |                    |
| Tarif per Hari per Kg - Chilling Room |            |              | 150           |             |            |                    |
| Tarif per Kg - Boning Room            |            |              |               | 320         |            |                    |

Dengan perhitungan tersebut, retribusi sewa kedua mesin tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut:

**Tabel 16. Formulasi Retribusi Sewa Mesin Pendingin RPH**

| Tarif Diusulkan dalam NA              | Rp    |
|---------------------------------------|-------|
| Tarif per 12 Jam per Kg - ABF         | 1,050 |
| Tarif per Hari per Kg - Cold Storage  | 910   |
| Tarif per Hari per Kg - Chilling Room | 150   |
| Tarif per Kg - Boning Room            | 320   |

Retribusi yang ditetapkan diatas adalah retribusi pada kondisi impas, dan tidak memperhitungkan kapasitas yang tidak digunakan (*idle capacity*). Apabila dari pengelolaan kedua mesin ini diharapkan akan memperoleh keuntungan, maka tarif tersebut harus disesuaikan dengan tingkat margin keuntungan yang diharapkan.

Adapun tarif retribusi pemakaian fasilitas RPH adalah sebagai berikut

**Retribusi pemakaian ABF =  $I_p \text{ ABF} \times T$**

**$I_p \text{ ABF}$  = Indeks pemakaian, yaitu per 12 jam per Kg sebesar 1**

**T = Tarif dasar sebesar Rp. 1.050**

**Retribusi pemakaian Cold Storage =  $I_p \text{ CS} \times T$**

**$I_p \text{ CS}$  = Indeks pemakaian, yaitu per hari per Kg sebesar 1**

**T = Tarif dasar sebesar Rp. 910**

**Retribusi pemakaian Chilling Room =  $I_p \text{ CR} \times T$**

**$I_p \text{ CR}$  = Indeks lama pemakaian, yaitu per hari per Kg sebesar 1**

**T = Tarif dasar sebesar Rp. 150**

**Retribusi pemakaian Boning Room =  $I_p \text{ BR} \times T$**

**$I_p \text{ BR}$  = Indeks pemakaian, yaitu per Kg sebesar 1**

**T = Tarif dasar sebesar Rp. 320**

Dinas pertanian dan perikanan Pemkot Salatiga tidak mengusulkan perubahan Tarif retribusi jasa usaha Balai Benih Ikan dan Sewa Kolam dengan alasan sebagai berikut:

Retribusi Balai Benih Ikan:

- a. Selama ini mengacu pada aturan yang ada di atasnya
- b. Harga benih 90% dari harga pasar yang berlaku
- c. 10% disubsidi dari pemerintah
- d. Harga tersebut berlaku selama 1 tahun diatur oleh Perwali
- e. Produksi benih dari BBI tidak bisa untuk mencukupi kebutuhan pembudidayaan ikan

Sewa kolam ikan

- a. Tujuan pembangunan kolam adalah untuk meningkatkan perekonomian masyarakat bukan untuk bisnis
- b. Aset yang dimiliki pemerintah yang digunakan oleh pihak ke tiga dikenakan sewa
- c. Selama ini tarif yang dikenakan adalah tarif hitungan yaitu penetapan tarif berdasarkan hasil produksi dari kolam tersebut dikurangi biaya produksi lalu dibagi dengan sistem bagi hasil(50:50) dibagi dengan luasan kolam
- d. Petani ikan yang menyewa berhak menawar dengan mengirimkan nota dinas ke pemerintah lalu walikota akan menetapkan ijin
- e. Tidak ada surat ijin pungutan yang dikeluarkan oleh Dinas Perikanan

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka dinas mengusulkan perubahan tarif sewa kolam ikan sebagai berikut :

Kolam yang akan disewakan oleh Dinas terkait adalah kolam B1, B2, B3, dan C5 dengan luas kolam yang bervariasi dari 234 m<sup>2</sup> sampai dengan 360 m<sup>2</sup>. Biaya pembangunan kolam tersebut merupakan bantuan dari Dinas Kelautan dan Perikanan dengan tujuan untuk membantu para petani ikan untuk mampu

membudidayakan ikan dengan insentif bantuan penyewaan kolam dengan biaya yang terjangkau. Bantuan harga sewa kolam yang terjangkau ini dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani ikan di Salatiga.

Dalam penyusunan tarif retribusi sewa kolam yang baru akan disesuaikan dengan asumsi tidak memberatkan petani ikan dalam melakukan proses budidaya ikan mereka selama ini. Dengan demikian biaya retribusi sewa ikan yang baru didasarkan dari biaya investasi pembuatan kolam beserta fasilitasnya seperti saluran air yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah selama ini.

**Tabel 17. Perhitungan Unit Cost penggunaan kolam ikan**

|                                    |             |
|------------------------------------|-------------|
| Biaya Investasi Kolam              | 157,496,060 |
| Biaya/satuan kolam (ada 10 kolam ) | 15,749,606  |
| Unit Cost/ tarif dasar             | 9,750       |

**Tabel 18. Formulasi Retribusi Sewa Kolam Ikan**

| Jenis Kolam | Ukuran | Unit Cost/tarif dasar | Biaya Sewa per thaun |
|-------------|--------|-----------------------|----------------------|
| B1          | 234    | 9,750                 | 2,281,495            |
| B2          | 360    | 9,750                 | 3,509,992            |
| B3          | 360    | 9,750                 | 3,509,992            |
| C5          | 360    | 9,750                 | 3,509,992            |

**Retribusi Sewa kolam**

**= Uk x T**

**Uk = Ukuran kolam**

**T = Tarif dasar sebesarRp. 9.750**

### **2.3 Tempat rekreasi dan Olah Raga GOR Hati Beriman, GOR tenis Indoor, Stadion Kridanggo**

Untuk mendukung fasilitas sarana rekreasi dan olah raga Pemkot Salatiga memiliki fasilitas Gedung Olah Raga (GOR) Hati Beriman, Tenis Indoor serta Stadion Kridanggo. Untuk meningkatkan fasilitas layanan yang diberikan kepada pengguna gedung olah raga tersebut, Pemkot Salatiga mengusulkan perubahan tarif baru pemakaian GOR Tenis Indoor dan Stadion Kridanggo, sedangkan untuk GOR Hati Beriman tidak diberlakukan perubahan tarif baru dengan alasan pengguna GOR Hati Beriman selama ini adalah kalangan pelajar. Untuk meningkatkan partisipasi kalangan pelajar dalam menyalurkan bakat dan minatnya di bidang olah raga dan seni maka Pemkot Salatiga memfasilitasi dengan tidak menaikkan tarif penggunaan GOR Hati Beriman.

Sedangkan untuk GOR Tenis Indoor, akan disesuaikan tarif penggunaannya, selama ini ada biaya tambahan sebesar Rp.5000 untuk pemakaian lampu di pagi dan siang hari, agar tidak ada biaya tambahan maka diusulkan tarif yang lama sudah menambahkan dan memperhitungkan biaya penggunaan listrik pada pemakaian pagi dan siang hari. Stadion Kridanggo juga diusulkan mengalami kenaikan tarif masuk dengan mempertimbangkan penggunaan fasilitas kamar kecil dan tempat parkir di dalam stadion. Selain itu pihak pengelola Stadion Kridanggo juga memiliki rencana untuk menambah fasilitas loker pada tahun 2016-2017 sehingga dengan adanya tambahan layanan fasilitas ini sudah sepatasnya untuk juga disesuaikan dengan tarif masuknya.

Selama ini pengelolaan GOR Hati Beriman dan GOR Tennis Indoor dikelola oleh pihak ketiga, sedangkan pemerintah daerah hanya mendapatkan sisa hasilnya. Pada tahun ini pengelolaan

GOR tidak dilakukan lagi oleh pihak ketiga, namun dikelola oleh Dinas Pendidikan Pemuda & Olahraga. Saat ini dinas terkait belum mampu menghitung perkiraan biaya operasional dari pengelolaan GOR. Sehingga disarankan penetapan retribusi untuk saat ini mengikuti tarif lama. Kemudian hari apabila dinas terkait sudah dapat memeperhitungkan biaya operasionalnya, maka dapat dilakukan peninjauan kembali.

Berikut ini data perhitungan biaya pengelolaan GOR tenis Indoor:

**Tabel 19. Perhitungan Unit Cost penggunaan Tenis Indoor untuk olah raga**

| Pemakaian Lapangan Untuk Tenis                                 |           |
|--|-----------|
| Tenis Indoor   | Per Bulan |
| Listrik  | 3,500,000 |
| Air  | 500,000   |
| Pemeliharaan   | 1,000,000 |
| Renovasi   | 0         |
| Tenaga Kerja   | 1,950,000 |
| Biaya per Bulan  | 6,950,000 |
| Jumlah Pemakaian (full Capacity) 70 kelompo per kelompok 4 jam | 280       |
| Cost Dasar per Pemakaian                                       | 24,821    |
| Pembulatan tarif dasar   | 25,000    |

**Tabel 20 Formulasi Retribusi Pemakain Tenis Indoor untuk olah raga**

| Kelompok                      | Indeks | Tarif Dasar | Retribusi/jam |
|-------------------------------|--------|-------------|---------------|
| Pelajar/Satuan Pendidikan     | 1      | 25000       | 25000         |
| Non Pelajar/Satuan Pendidikan | 2      | 25000       | 50000         |

### Retribusi Sewa tenis Indoor untuk olah raga

$$= I_p \times T$$

**$I_p$  = Indeks pengunjung**

**$T$  = Tarif dasar sebesar Rp. 25.000**

Untuk Pelajar dan satuan pendidikan diberikan indek 1 karena kelompok ini merupakan kelompok yang menjadi sasaran pembinaan olah raga bagi Dinas pendidikan dan olah raga. Sedangkan non pelajar diberikan indeks 2 karena mereka dianggap sudah memiliki penghasilan sendiri, sehingga mampu untuk membayar lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok pelajar atau satuan pendidikan. Untuk efisiensi, minimal pemakaian GOR Tenis Indoor adalah 4 jam, dan tidak ada perbedaan retribusi pemakaian antara jam siang dan malam.

Harga tarif sewa tenis indoor relatif sama dengan harga tarif sewa tenis indoor di wilayah Boyolali yang berkisar Rp 20.000 sampai Rp 25.000/ jamnya.

Sedangkan untuk pemakaian lapangan untuk non olah raga biayanya dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 21. Perhitungan Unit Cost penggunaan Tenis Indoor untuk non olah raga**

| Tenis Indoor   | Per Bulan |
|--|-----------|
| Listrik  | 3,500,000 |
| Air  | 500,000   |
| Pemeliharaan   | 1,500,000 |
| Renovasi   | 833,333   |
| Tenaga Kerja   | 1,950,000 |
| Biaya per Bulan                                      | 8,283,333 |
| Jumlah Pemakaian                                     | 70        |
| Cost Dasar per Pemakaian                             | 118,333   |
|  | 120,000   |
| Cost per Hari (8jam ditambah uang kebersihan 40.000) | 1,000,000 |

**Tabel 22 Formulasi Retribusi Pemakaian Tenis Indoor untuk non olah raga**

| Tarif per pemakaian non olah raga |        |             |           |
|-----------------------------------|--------|-------------|-----------|
| Kelompok                          | Indeks | Tarif Dasar | Retribusi |
| Regional non pemerintah           | 1      | 1,000,000   | 1,000,000 |
| Nasional/internasional            | 1.5    | 1,000,000   | 1,500,000 |
| Pribadi                           | 2      | 1,000,000   | 2,000,000 |

**Retribusi Sewa tenis Indoor untuk non olah raga**

$$= I_p \times T$$

**I<sub>p</sub> = Indeks pengguna**

**T = Tarif dasar sebesar Rp. 1.000.000**

Tarif retribusi pemakaian tenis indoor untuk penggunaan non olah raga berbeda dengan penggunaan untuk olah raga karena jangka waktu sekali pemakaian yang lebih lama ( 1 hari) selain itu penggunaannya biasanya dengan sewa blok artinya semua lapangan tenis digunakan. Kegiatan non olah raga biasanya meliputi sewa untuk resepsi pernikahan, konser musik, atau kegiatan event tertentu yang dilakukan oleh non pemerintah. Untuk Indeksnya didasarkan dari skala event kegiatannya jika skala regional diberikan indeks 1 sedangkan skala nasional dan internasional diberikan indeks 2. Serta untuk pemakain sewa untuk event pribadi bukan kelompok atau organisasi diberikan indeks 2.

Jika dibandingkan dengan harga pasar kisaran sewa gedung 1000.000 sampai 2.000.000 masih sangat murah. Karena beberapa gedung di wilayah Salatiga biaya sewanya berkisar 2.500.000 ke atas per hari untuk event kegiatan.

Sedangkan untuk Stadion Kridanggo selama ini untuk pemakaian perorangan tidak dikenai retribusi, sedangkan untuk pemakaian oleh klub dikenakan retribusi Rp. 50.000 per klub per bulan. Dilain sisi, pemerintah saat ini sudah melakukan perbaikan lintasan lari di Stadion Kridanggo dengan investasi sebesar Rp.8 Milyar. Sedangkan perilaku masyarakat dan klub cenderung tidak dapat merawat dan menjaga kondisi fasilitas. Oleh karena itu, Dinas terkait mengusulkan untuk mengenakan retribusi kepada pengguna perorangan. Berikut ini simulasi biaya untuk menghitung tarif penggunaan Kridanggo untuk club maupun untuk perorangan.

**Tabel 23. Perhitungan Unit Cost penggunaan GOR Kridanggo**

|              |               |                             |           |
|--------------|---------------|-----------------------------|-----------|
| Listrik      | 1,000,000     | Listrik                     | 1,000,000 |
| Tenaga Kerja | 4,600,000     | Tenaga Kerja                |           |
| Pemeliharaan | 3,000,000     | Pemeliharaan                | 3,000,000 |
|              |               |                             |           |
| Investasi    | 8,000,000,000 | Depresiasi Investasi        | 0         |
|              |               | Biaya per Bulan             | 4,000,000 |
|              |               | Jumlah unit pemakaian (jam) | 645       |
|              |               | Cost Per unit               | 6,202     |

**Tabel 24 Formulasi Retribusi Pemakaian GOR Kridanggo**

| Rata-rata kunjungan | Indeks Pemakaian | Tarif dasar | Retribusi | Pembulatan |        |
|---------------------|------------------|-------------|-----------|------------|--------|
| Klub                | 15               | 8           | 6,202     | 49,612     | 50,000 |
| Perorangan          | 600              | 0.3         | 6,202     | 1,860      | 2,000  |

$$\begin{aligned}
 &\text{Retribusi Pemakaian GOR} \\
 &= I_p \times T \\
 &I_p = \text{Indeks pengunjung} \\
 &T = \text{Tarif dasar sebesar Rp. 6.202}
 \end{aligned}$$

Berdasarkan perhitungan biaya di atas dapat dilihat bahwa pemerintah daerah memberikan insentif terhadap pemakaian GOR Kridanggo. Hal ini dapat dilihat dari biaya investasi untuk perbaikan GOR Kridanggo tidak dimasukkan sebagai komponen biaya depresiasi. Pemerintah melakukan hal ini untuk memberikan fasilitas sarana olah raga bagi masyarakat sekitar Salatiga dan juga menumbuhkan semangat generasi muda untuk memiliki jiwa kompetisi yang kuat melalui beberapa cabang olah raga yang mereka ikuti. Hal yang perlu diperbaiki dari pengelolaannya adalah menumbuhkan kesadaran membayar retribusi khususnya untuk club-club yang selama ini memakai fasilitas tersebut. Karena selama ini banyak club yang tidak membayar atau melakukan penunggakan pembayaran retribusi sewa GOR Kridanggo. Disini dibutuhkan ketegasan pengelola dan juga kesadaran dari club untuk mematuhi kewajiban mereka. Sedangkan untuk biaya retribusi masuk perorangan yang menggunakan GOR Kridanggo dimaksudkan untuk memberikan rasa kesadaran untuk mau menjaga dan merawat fasilitas olah raga yang ada di dalam kridanggo. Karena selama ini pemakaian fasilitas olah raga di GOR Kridanggo sering tidak dijaga oleh pemakai perorangan. Namun pengenaan tarif retribusi kepada pengguna perorangan merupakan praktik yang tidak lazim di daerah-daerah lain. Pungutan retribusi di stadion daerah-daerah lain pada umumnya diberlakukan kepada kelompok/klub yang berlatih, bukan masyarakat yang datang dan masuk stadion secara perorangan. Untuk meningkatkan penerimaan di Stadion Kridanggo, dapat dilakukan dengan penegakan aturan kepada kelompok atau klub yang tidak membayar retribusi pemakaian stadion.

Indeks pemakaian untuk klub lebih tinggi karena jumlah orang dalam satu klub lebih banyak dibandingkan pengguna perorangan serta intensitas pemakaian club lebih kontinyu dibandingkan dengan perorangan dalam menggunakan fasilitas olah raga di GOR Kridanggo

## 2.4 Retribusi Penyiaran radio

Semakin berkembangnya alat telekomunikasi yang digunakan masyarakat Salatiga, khususnya penggunaan HP membuat layanan berita duka yang dimiliki Radio Suara Salatiga semakin tidak diminati. Berdasarkan data Bagian Humas, pada tahun 2014 hanya memperoleh 4 berita dan pada tahun 2015 memperoleh 1 pemasangan. Hal ini terjadi karena masyarakat lebih mudah menggunakan SMS melalui HP untuk menyebarkan berita duka dibandingkan dengan menggunakan radio. Selain itu berdasarkan hasil FGD dengan bagian humas, jika layanan ini dihilangkan, maka tidak akan berpengaruh dengan pendapatan radio suara Salatiga, karena pendapatan terbesar adalah dari pengumuman kehilangan dan perceraian.

Adapun untuk jenis jasa penyiaran yang lain, tetap menggunakan retribusi sesuai tarif lama, yaitu sebagai berikut :

Iklan insidental durasi maksimal 60 detik dan masa siaran kurang dari 28 hari

Retribusi =  $I_f \times T$

$I_f$  = Indeks frekuensi penyiaran per hari

$T$  = tarif dasar sebesar Rp. 30.000

$I_f$  sebagai berikut :

1 kali per hari = 1

2 kali per hari = 1.33

3 kali per hari = 1.66

4 kali per hari = 2

5 kali per hari = 2.33

Iklan berlangganan durasi maksimal 60 detik dan masa siaran kurang dari 28 hari

Retribusi =  $I_f \times T$

$I_f$  = Indeks frekuensi penyiaran per hari

$T$  = tarif dasar sebesar Rp. 10.000

$I_f$  sebagai berikut :

1 kali per hari = 1

2 kali per hari = 1.5

3 kali per hari = 2

4 kali per hari = 2.5

|   |
|---|
| 5 kali per hari = 3   |
| Iklan sponsor<br>Retribusi = $I_p \times T$<br>$I_p$ = Indeks pemasangan iklan<br>$T$ = tarif dasar sebesar Rp. 750.000<br>$I_p$ sebagai berikut :<br>30menit dalam sehari = 1<br>45menit dalam sehari = 1.33<br>Acara wayang kulit = 2   |
| Pilihan pendengar<br>Retribusi = Rp. 300 per Kartu  |
| Berita/pengumuman<br>Retribusi = $I_b \times T$<br>$I_b$ = Indeks jenis berita<br>$T$ = Tarif dasar sebesar Rp. 10.000<br>$I_b$ sebagai berikut :<br>Berita kehilangan = 1,5<br>Berita lain-lain = 2  |
| Iklan layanan masyarakat dari instansi pemerintah<br>Retribusi = $I_f \times T$<br>$I_f$ = Indeks frekuensi penyiaran per hari<br>$T$ = tarif dasar sebesar Rp. 5.000<br>$I_f$ sebagai berikut :<br>1 kali per hari = 1<br>2 kali per hari = 1.5<br>3 kali per hari = 2<br>4 kali per hari = 2.5<br>5 kali per hari = 3 |

## 2.5 Penambahan dan Penghapusan Objek Retribusi Parkir (Dinas Perhubungan)

Dinas Perhubungan Salatiga merencanakan untuk melakukan penghapusan objek parkir Salatiga Plaza dari tempat parkir khusus, karena saat ini lokasi tersebut bukan lagi aset pemerintah. Sehingga dialihkan sebagai objek pajak parkir. Untuk menambah pendapatan yang lain, Dinas Perhubungan merencanakan untuk menambah objek retribusi yang baru di beberapa tempat sebagai berikut: Taman Kota Bendosari, Pasar

Banyu Putih, Pasar Andong, Pasar Rejosari, Pasar Jetis, GOR Tennis Indor, Stadion Kridanggo dan GOR Hati Beriman. Tarif yang dikenakan di beberapa tempat baru akan dihitung berdasarkan jumlah roda yaitu:

**Tabel 25. Daftar Tarif Retribusi Parkir**

| Kendaraan             | Indeks | Tarif Dasar | Retribusi |
|-----------------------|--------|-------------|-----------|
| Roda Dua              | 1      | Rp. 1.000   | Rp. 1.000 |
| Roda Empat            | 2      | Rp. 1.000   | Rp. 2.000 |
| Roda Lebih dari Empat | 4      | Rp. 1.000   | Rp. 4.000 |

$$\text{Retribusi parkir} = \text{Ik} \times \text{T}$$

**Ik = Indeks jenis kendaraan**  
**T = Tarif dasar sebesar Rp. 1.000**

Perhitungan indeks di atas didasarkan dari jumlah roda yang dimiliki oleh masing-masing kendaraan. Semakin besar jumlah roda yang dimiliki akan menggunakan lahan parkir yang lebih luas sehingga untuk kendaraan yang memiliki roda yang lebih besar dikenakan indek yang lebih besar juga.

## **2.6 Perubahan Tarif Retribusi Terminal Tingkir**

Terminal kota Salatiga masuk kategori tipe B atau terminal regional yang berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan antar kota dalam provinsi, angkutan kota dan angkutan pedesaan. Fungsi utama sebuah terminal adalah memberikan keselamatan kepada penumpang dalam penggunaan alat transportasi darat. Oleh karena itu, pihak pengelola terminal merencanakan untuk merubah tarif sewa kios, dimana sewa kios bukan merupakan fungsi utama dari sebuah terminal. Kios hanyalah fasilitas layanan tambahanyang diberikan pengelola

kepada para penumpang. Berdasarkan hasil pertemuan dengan pihak pengelola terminal, selama ini penyewa kios berkeberatan membayar tarif retribusi sebesar Rp. 2.000 untuk ukuran 3 x 4 m, dan Rp. 1.500 untuk ukuran 3 x 3 m. Sehingga diusulkan tarif retribusi diturunkan menjadi RP. 1.500 untuk kios 3 x 4 m, dan Rp. 1.000 per hari. Kesepakatan tarif tersebut sudah dilakukan melalui rapat bersama antara pengelola terminal dengan penyewa kios yang dilakukan pada tanggal 23 Pebruari 2012. Penurunan tarif ini masih dapat dipertimbangkan karena pada faktanya, penerimaan dari sewa kios berjumlah tidak signifikan dibandingkan dengan penerimaan retribusi kendaraan masuk terminal. Sedangkan untuk retribusi lain, masih menggunakan tarif retribusi lama. Dalam penyusunan retribusi yang baru, perlu juga menghilangkan pungutan yang tidak sesuai dengan peraturan seperti perpanjangan sewa dan izin penempatan kios. Berikut ini data terkait dengan penerimaan dan pengeluaran operasional terminal.

**Retribusi sewa kios**

$$= II \times T$$

**II = Indeks luas kios**

**T = Tarif dasar sebesar Rp. 1.000 per Hari**

**II sebagai berikut :**

$$\text{Kios } 3 \times 3 = 1$$

$$\text{Kios } 3 \times 4 = 1.5$$

**Tabel 26. Pendapatan dan Pengeluaran Terminal Tingkir**

| Rata - Rata Penerimaan Retribusi<br>Bulanan (Rp) |                   |
|--|-------------------|
| Kendaraan AKAP                                   | 6,517,200         |
| Kendaraan AKDP                                   | 13,086,200        |
| Kios 3 x 3                                       | 1,310,500         |
| Kios 3 x 4                                       | 2,533,333         |
| MCK  | 3,650,000         |
| <b>TOTAL</b>                                     | <b>27,097,233</b> |
|  |                   |
| Rata - Rata Biaya Operasional<br>Bulanan (Rp)    |                   |
| Tenaga Kerja                                     | 12,500,000        |
| Bahan habis pakai                                | 700,000           |
| Listrik, Air, Telepon                            | 1,225,000         |
| <b>TOTAL</b>                                     | <b>14,425,000</b> |

Melihat tabel di atas, pendapatan retribusi terminal Tingkir saat ini sudah mampu untuk menutup biaya operasional terminal. Sehingga apabila tarif kios diturunkan, tidak akan berdampak signifikan. Terhadap penerimaan secara keseluruhan dan juga masih mampu untuk menutup biaya operasional.

Selain hal diatas berdasarkan hasil survei terhadap pengguna jasa kios yang dimiliki oleh terminal Tingkir Salatiga 100% responden menyatakan bahwa harga bayar sewa kios yang sesuai dengan hasil rapat pada tanggal 25 Pebruari 2015 adalah wajar. Selain itu responden juga menyatakan sudah puas terhadap beberapa fasilitas yang diberikan oleh pengelola terminal seperti kebersihan, listrik, air dan kemananan. Namun demikian pihak pengelola terminal diharapkan masih terus meningkat kualitas layanan yang baik terutama untuk masalah menaikkan jumlah pengunjung ke terminal dan juga melakukan beberapa perbaikan di kios-kios yang sudah mulai rusak.

Adapun untuk retribusi kendaraan masuk dan kebersihan, masih mengikuti tarif lama, yaitu :

**Retribusi Jasa Pelayanan Masuk dan Keluar**

$$= Ik \times T$$

**Ik = Indeks kendaraan****T = Tarif dasar sebesar Rp. 200****Ik sebagai berikut :****Bus Antar Kota Antar Provinsi (AKAP) = 9****Bus Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP) = 4****Angkutan pedesaan = 2****Angkutan kota = 1****Retribusi Jasa Pelayanan Pelayanan**

$$= Ik \times T$$

**Ik = Indeks kendaraan****T = Tarif dasar sebesar Rp. 100****Ik sebagai berikut :****Bus Antar Kota Antar Provinsi (AKAP) = 2****Bus Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP) = 2****Angkutan pedesaan = 1****Angkutan kota = 1****Retribusi jasa pelayanan kamar kecil**

$$= Ip \times T$$

**Ip = Indeks pelayanan****T = Tarif dasar sebesar Rp. 500****Ip sebagai berikut :****Mandi = 2****Selain mandi = 1****Retribusi kebersihan kios = 1 x T****T = Tarif dasar sebesar Rp. 500**

## **2.7 Retribusi Sewa Ex Tanah Bengkok**

Wilayah Kotamadya dapat mengubah sistem Pemerintahan Desa yang ada dalam wilayahnya menjadi Kelurahan. Bentuk perubahan sistem Pemerintahan Desa menjadi Kelurahan oleh Pemerintah Kota Salatiga berupa diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Desa Menjadi Kelurahan yang didukung dengan Keputusan Walikota Salatiga Nomor 20 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengelolaan Garapan Eks Tanah Bengkok Kota Salatiga yang telah dicabut dan diganti dengan Peraturan Walikota Salatiga Nomor 10 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengelolaan Eks Tanah Bengkok Aset Pemerintah Kota Salatiga. Sehingga dengan adanya Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 11 Tahun 2003 maka tanah bengkok yang merupakan tanah desa kemudian menjadi tanah Negara diserahkan kepada Pemerintah Daerah sebagai aset Daerah berstatus Hak Milik Pemerintah Kota Salatiga dengan ETB (Eks Tanah Bengkok) untuk dikelola dan dimanfaatkan oleh Pemerintah Kota Salatiga bersama Kelurahan secara maksimal dan berimbang, yang diatur dengan Keputusan Walikota yaitu Keputusan Walikota Salatiga Nomor 20 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengelolaan Garapan Eks Tanah Bengkok Kota Salatiga yang telah dicabut dan diganti dengan Peraturan Walikota Salatiga Nomor 10 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengelolaan Eks Tanah Bengkok Aset Pemerintah Kota Salatiga.

Pengelolaan dan pemanfaatan ETB (Eks Tanah Bengkok) yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Salatiga bersama dengan Kelurahan diberikan kepada masyarakat Kelurahan Pemekaran asal eks tanah bengkok tersebut yang dilaksanakan dengan cara sewa melalui metode lelang dan/atau cara lain yang sesuai dengan kondisi setempat, sedangkan hak yang dimiliki oleh penyewa atas eks tanah bengkok adalah Hak Pakai atau Hak Mengarap. Akibat ekonomi yang muncul dari perubahan sistem Pemerintahan Desa menjadi Kelurahan di Kota Salatiga berupa eks tanah bengkok yang merupakan aset daerah menjadi sumber PAD (Pendapatan

Asli Daerah) Pemerintah Kota Salatiga, khusus untuk warga masyarakat tani Kelurahan Pemekaran Kota Salatiga memperoleh hasil dari sewa garapan dengan melakukan pengolahan eks tanah bengkok untuk bidang pertanian setiap masa panen dalam waktu satu tahun, sedangkan untuk Kelurahan Pemekaran memperoleh 60% dari 85% hasil lelang eks tanah bengkok yang dimasukkan pada APBK (Anggaran Pendapatan dan Belanja Kelurahan).

Berdasarkan informasi dari Dinas terkait ada beberapa jenis tanah bengkok seperti tanah sawah, tanah tegalan, dan tanah perkebunan. Sedangkan penyewa tanah bengkok selama ini rata-rata petani yang berasal dari masyarakat sekitar atau perorangan untuk usaha. Pengelolaan lelang atau sewa garapan selama ini dilakukan langsung oleh Kecamatan.

Beberapa hal yang menjadi kendala dalam pemungutan retribusi Ex Tanah Bengkok selama ini adalah: 1. Penyewa melakukan perubahan fungsi tanah, dalam kasus ini jika fungsi tanah diubah fungsinya bukan untuk lahan pertanian namun digunakan untuk bisnis harga sewanya seharusnya dibedakan. 2. Masyarakat masih merasa keberatan untuk membayar retribusi sewa tanah ETB dikarenakan nilai tanah didasarkan dari harga pasaran umum yang mengacu pada NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) 3. Penyewa ETB membangun bangunan permanen di atas ETB, padahal hal ini tidak diperkenankan.

Penetapan harga retribusi sewa tanah didasarkan oleh tingkat penggunaan jasanya, yaitu pemakaian tanah didasarkan pada lokasi, luas tanah, waktu pemakaian, dan peruntukannya. Pada perumusan sebelumnya, faktor lokasi diakomodasi oleh nilai tanah yang menggunakan harga pasar. Adapun luas tanah sudah termasuk dalam komponen perumusan. Waktu pemakaian diantisipasi oleh penetapan periode harga sewa yang berlaku untuk periode 1 tahun. Adapun faktor peruntukan belum diakomodasi oleh formulasi retribusi. Pada umumnya para penyewa eks tanah bengkok di Salatiga memanfaatkan sewa tanah tersebut untuk

pertanian atau usaha. Kondisi ini perlu diantisipasi dalam perumusan retribusi, sebab kedua kegiatan tersebut memiliki dampak lingkungan maupun kemanfaatan yang berbeda. Kegiatan pertanian memiliki dampak lingkungan yang lebih kecil daripada kegiatan usaha. Selanjutnya kemanfaatan bagi masyarakat lebih dapat banyak diberikan oleh kegiatan pertanian daripada usaha, yang terkonsentrasi pada kebutuhan individu. Dengan demikian kegiatan pemakaian eks tanah bengkok akan dikenai indeks yang lebih tinggi, sebagai berikut:

$$\text{Retribusi Sewa ETB} = 3.33\% \times \text{Luas tanah} \times \text{nilai tanah}$$

Khusus untuk lahan pertanian, menggunakan formula berikut ini :

$$\text{Retribusi Sewa ETB} = 3.33\% \times I_k \times L \times P \times H$$

**$I_k$  = Indeks kesuburan**

**$L$  = Luas tanah**

**$P$  = Produktivitas per Ha per Tahun**

**$H$  = harga gabah kering panen per Kg**

Keterangan Indeks Kesuburan:

Tanah Subur : 3.5

Tanah Tidak Subur : 2

Indeks kesuburan tersebut ditetapkan dengan berdasarkan jumlah panen dalam setahun.

## **2.8 Rusunawa Salatiga**

Rumah susun sewa sederhana atau rusunawa Kota Salatiga terletak di Kelurahan Cabean, Kecamatan Sidomukti, Kota Salatiga. Bangunan yang terdiri 196 unit ruang dengan luas 24 meter persegi dan terdiri empat lantai ini diperuntukkan bagi masyarakat Kota Salatiga, khususnya bagi mereka yang belum memiliki tempat tinggal. Rusunawa itu diprioritaskan untuk masyarakat umum yang belum memiliki rumah sendiri, berpenghasilan rendah yang dikelola UPT tersendiri, seperti yang ada di Kota Solo dan Semarang serta diprioritaskan untuk penduduk Salatiga berpenghasilan rendah dan belum memiliki rumah. UPT itu nanti yang akan bertugas menyeleksi, mengawasi, mengelola dan mengurus semua hal yang ada di lingkungan Rusunawa.

Selama pengelolaan berlangsung ada beberapa kendala yang dihadapi oleh pengelola seperti penghuni yang menunggak

pembayaran dikarenakan kemampuan ekonomi yang terbatas, adanya keluhan tentang tingginya tarif listrik yang berlaku di Rusunawa selama ini menggunakan 1300 watt

Berdasarkan perhitungan biaya operasional rusunawa, maka diperoleh tarif dasar untuk sewa unit dalam kondisi impas (break event point) senilai Rp. 100.000 per unit.

**Tabel 27. Biaya Operasional Rusunawa**

| Biaya Operasi Bulanan  |            |
|------------------------|------------|
| Upah Tenaga Kerja      | 12,000,000 |
| Listrik                | 7,025,577  |
| Air                    | 75,000     |
| Bahan habis pakai      | 650,000    |
| Jumlah biaya operasi   | 19,750,577 |
| Jumlah unit            | 196        |
| Cost per unit bangunan | 100,768    |
| Tarif Dasar            | 100,000    |

Dalam perhitungan biaya operasi yang dijadikan dasar penetapan retribusi tersebut, alokasi depresiasi bangunan tidak diperhitungkan karena akan mengakibatkan harga menjadi tidak terjangkau sehingga tidak sesuai dengan maksud pengadaan rusunawa. Selanjutnya, harga perolehan bangunan rusunawa dianggap sebagai subsidi perumahan dari pemerintah kepada masyarakat. Adapun penetapan tarif retribusi sewa rusunawa dibuat sebagai berikut:

**Tabel 28. Formulasi Retribusi Sewa Rusunawa**

| Unit       | Indeks | Tarif Dasar | Retribusi Sewa |
|------------|--------|-------------|----------------|
| Basement   | 1.80   | 100,000     | 180,000        |
| Lantai I   | 1.60   | 100,000     | 160,000        |
| Lantai II  | 1.40   | 100,000     | 140,000        |
| Lantai III | 1.20   | 100,000     | 120,000        |
| Lantai IV  | 1.00   | 100,000     | 100,000        |

|   |
|---|
| <p><b>Retribusi Rusunawa = II x T</b><br/> <b>II= Indeks lantai</b><br/> <b>T = Tarif dasar sebesar Rp. 100.000</b></p> |
|---|

Indeks yang digunakan pada penetapan tarif ini didasarkan pada kenyamanan yang diperoleh para penghuni. Penghuni di lantai bawah dianggap memiliki kenyamanan lebih, karena mereka tidak perlu menggunakan tangga untuk mencapai unit mereka. Sebaliknya, unit di lantai tertinggi dianggap memiliki kenyamanan paling rendah sebab penghuni harus menaiki tangga sampai 4 lanti keatas untuk mengakses unitnya. Indeks untuk retribusi sewa di lantai tertinggi adalah 1.00 yang menghasilkan retribusi sewa serbesar nilai impas.

Retribusi sewa yang ditetapkan ini relatif sama dengan harga yang ditetapkan untuk daerah-daerah lain di sekitar wilayah Salatiga. Klaten misalnya menetapkan retribusi sewa rusunawa sebesar Rp. 100.000 sampai Rp. 175.000 per bulan. Di daerah lain terdapat pula penetapan retribusi yang lebih tinggi, misalnya Kabupaten Sleman. Dengan demikian penetapan harga yang baru ini dapat dinilai wajar.

Berdasarkan hasil wawancara dengan penghuni rusunawa, mereka memiliki persepsi bahwa harga sewa saat ini masih dalam kisaran wajar. Namun demikian penghuni rusunawa justru mengeluhkan pada biaya yanglain yang relatif mahal seperti pembayaran listrik perbulan, karena di rusunawa menggunakan kapasitas listrik 1300 watt sehingga biaya perbulan sewa listriknya

menjadi lebih mahal. Selain hal di atas berdasarkan hasil wawancara dengan penghuni rusunawa biaya perbaikan untuk rusunawa yang ditempati seperti atap bocor selama ini ditanggung oleh penghuni. Dengan demikian jika terjadi perubahan tarif diharapkan fasilitas layanan yang diberikan oleh pengelola juga ditingkatkan.

## **2.9 Penyewaan Alat Berat Bina Marga**

Alat berat yang saat ini ada di Dinas PU Binamarga selain untuk kepentingan pembangunan dan perawatan jalan yang digarap dinas. Juga bisa dipakai oleh masyarakat umum. "Alat berat yang dimiliki saat ini, bisa dipergunakan oleh masyarakat yang tentunya dengan ketentuan sewa. Dari hasil sewa tersebut, kita optimalkan untuk perolehan PAD.

Berdasarkan data SKPD terkait, berikut ini adalah perhitungan unit cost untuk alat berat yang dimiliki pemerintah kota Salatiga sebagai berikut:

**Tabel 28. Biaya Operasional Alat Berat**

| Nama Alat Berat               | Depresiasi  |           | BBM       |            | Suku Cadang |          | Upah      |     | Pemakaian<br>Per Bulan (Jam) | Cost per Jam |
|-------------------------------|-------------|-----------|-----------|------------|-------------|----------|-----------|-----|------------------------------|--------------|
|                               | Perolehan   | per Bulan | Per Bulan | Per Tahun  | Per Bulan   | Per Hari | Per Bulan |     |                              |              |
| Truck                         | 376.000,000 | 3.133,333 | 85,000    | 16.700,000 | 1.391,667   | 100,000  | 800,000   | 108 | 50,093                       |              |
| Dump truck                    | 120.000,000 | 1.000,000 | 85,000    | 20.000,000 | 1.666,667   | 100,000  | 800,000   | 108 | 32,886                       |              |
| Excavator PC 45 MR-3          | 690.800,000 | 5.756,667 | 85,000    | 37.200,000 | 3.100,000   | 100,000  | 800,000   | 108 | 90,201                       |              |
| Wales/Mesin Gilas < 2.5 Ton   | 459.068,858 | 3.825,574 | 85,000    | 15.000,000 | 1.250,000   | 100,000  | 800,000   | 108 | 55,190                       |              |
| Wales/Mesin Gilas 2.5 - 6 Ton | 633.812,520 | 5.281,771 | 85,000    | 15.000,000 | 1.250,000   | 100,000  | 800,000   | 108 | 68,674                       |              |
| Wales/Mesin Gilas 8 < Ton     | 786.462,180 | 6.553,852 | 85,000    | 15.000,000 | 1.250,000   | 100,000  | 800,000   | 108 | 80,452                       |              |
| Kompresor                     | 276.000,000 | 2.300,000 | 85,000    | 1.500,000  | 125,000     | 100,000  | 800,000   | 108 | 30,648                       |              |
| Jack hammer                   | 31.000,000  | 258,333   | 85,000    | 1.000,000  | 83,333      | 100,000  | 800,000   | 108 | 11,358                       |              |
| Stamper                       | 18.000,000  | 150,000   | 85,000    | 1.000,000  | 83,333      | 100,000  | 800,000   | 108 | 10,355                       |              |

Selanjutnya dapat diperhitungkan penetapan retribusi untuk masing-masing alat berat yang dimiliki sebagai berikut:

**Tabel 29. Formulasi Retribusi Sewa Alat Berat**

| Nama Alat                     | per Jam | per 6 Jam |
|-------------------------------|---------|-----------|
| Truck                         | 50,000  | 300,000   |
| Dump truck                    | 35,000  | 210,000   |
| Excavator PC 45 MR-3          | 90,000  | 540,000   |
| Wales/Mesin Gilas < 2.5 Ton   | 55,000  | 330,000   |
| Wales/Mesin Gilas 2.5 - 6 Ton | 70,000  | 420,000   |
| Wales/Mesin Gilas 8 < Ton     | 80,000  | 480,000   |
| Kompresor                     | 30,000  | 180,000   |
| Jack hammer                   | 11,000  | 66,000    |
| Stamper                       | 10,000  | 60,000    |

**Retribusi sewa alat berat = Jam Pemakaian x T**  
**T = tarif dasar per jam masing-masing jenis alat**

Indeks durasi pemakaian menunjukkan satuan yang dipakai dalam penetapan harga sewa. Macadam Roller dan Double Drum Compactor ditetapkan 6 yang merepresentasikan satuan harga sewa adalah per hari, atau diasumsikan 6 jam. Adapun untuk

harga sewa excavator, digunakan indeks durasi pemakaian 1 artinya satuan harga sewa adalah sewa per 1 jam. Sedangkan untuk minimum jam sewanya adalah 6 jam per hari. Selanjutnya untuk mengakomodasi nilai penyusutan, perawatan, dan biaya-biaya overhead lain terkait mesin digunakan indeks berdasarkan harga perolehan. Indeks ini didasarkan pada harga perolehan karena tingkat depresiasi, perawatan, dan biaya lain akan sebanding dengan harga mesin.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa penyewa alat berat PU Binamarga, rata-rata responden mengatakan bahwa harga sewa saat ini ada pada kisaran ringan ke wajar. Hal ini mengindikasikan bahwa harga sewa alat berat saat ini masih relatif lebih murah. Oleh karena itu masih ada potensi untuk meningkatkan biaya sewa alat berat dari tarif saat ini. Selain itu kenaikan tarif harus juga diikuti dengan peningkatan layanan kepada para pengguna oleh SKPD terkait. Jika dibandingkan dengan harga sewa dengan kabupaten Boyolali kisaran harga sewa tersebut wajar karena hampir sama sebagai contoh di Boyolali sewa dump truck per hari adalah Rp. 200.000 sedangkan tarif retribusi baru sewa dump truk adalah RP 210/hari.

#### **Retribusi Pemakaian Gedung Pertemuan Daerah**

Untuk pemakaian GPD, menggunakan tarif dasar yang mengikuti peraturan terdahulu. Hal ini dikarenakan tidak ada data yang tersedia, yaitu sebesar Rp. 1.000.000.

GPD memiliki 2 fasilitas yang diberikan untuk jenis penyewaan gedung, yaitu dengan AC dan tanpa AC. Jenis penggunaannya dibedakan untuk aktivitas sosial dan non sosial. Adapun retribusinya adalah sebagai berikut :

**Retribusi = Ip x If x T**  
**Ip = Indeks pemakaian**  
**If = Indeks fasilitas**  
**T = tarif dasar sebesar Rp. 1.000.000**

| Keterangan   | Nilai Indeks |
|--|--------------|
| <b>Indeks Pemakaian</b>                                  |              |
| Sosial   | 1            |
| Non Sosial - non-bazar/pameran dan kegiatan pentas music | 1.5          |
| Non Sosial - bazar/pameran dan kegiatan pentas music     | 1.7          |
| <b>Indeks fasilitas</b>                                  |              |
| AC   | 1            |
| Non AC   | 1.5          |

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

#### **A. Kewenangan Untuk Membentuk Peraturan Daerah**

Dalam rangka pemenuhan tuntutan hukum, upaya pengaturan yang dilakukan oleh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dapat dibenarkan sesuai dengan hukum, baik menyangkut aspek kewenangan maupun aspek substansi atau materi muatannya. Karena *out put* pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintahan daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Peraturan Daerah secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu Peraturan Perundang-undangan (khususnya undang-undang).<sup>24</sup> Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Peraturan Daerah.

Karena yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Peraturan Daerah maka Peraturan Perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini Peraturan Perundang-undangan dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun

---

<sup>24</sup> Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

2015. Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>25</sup> Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.<sup>26</sup> Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>27</sup>

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini secara khusus adalah kabupaten/kota) untuk membentuk Peraturan Daerah kabupaten/kota sangat bergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan

---

<sup>25</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

<sup>26</sup> Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>27</sup> Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.<sup>28</sup> Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

- 1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- 2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada angka 1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- 3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada angka 2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada angka 1).<sup>29</sup>

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Peraturan Daerah, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.<sup>30</sup>

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun

---

<sup>28</sup> Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>29</sup> Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>30</sup> Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria bagi kewenangan pembentukan Peraturan Daerah oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu 1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan), 2) kondisi khusus daerah, 3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Peraturan Daerah. Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.<sup>31</sup> Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu 1) Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah, 2) Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Peraturan Daerah secara khusus, dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari

---

<sup>31</sup> Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public service*) atau *ordenede en verzorgende taken*.<sup>32</sup> Dengan demikian, secara teori, pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara umum, dan pembentukan Peraturan Daerah secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

## **B. Kewenangan Pemerintah Daerah Memungut Retribusi Daerah**

Permasalahan selanjutnya adalah tentang materi muatan berkenaan dengan Peraturan Daerah yang hendak dibentuk. Sesuai dengan pengertian sebelumnya di atas maka, tentang masalah ini, jawabnya ada pada apakah materi muatan Peraturan Daerah yang bersangkutan adalah materi muatan yang menjadi kewenangan daerah yang terkait dengan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan.

Konsep urusan pemerintahan di sini adalah: “fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.”<sup>33</sup> Urusan pemerintahan yang dapat

---

<sup>32</sup> N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

<sup>33</sup> Pasal 1 angka 5 PP No. 38 Tahun 2007. Dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa sumber dari urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang merupakan kewenangan Presiden.

didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah adalah urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, provinsi dan kabupaten/kota.<sup>34</sup>

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) tersebut meliputi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.<sup>35</sup> Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah.<sup>36</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 membedakan urusan pemerintahan wajib dalam dua jenis, yaitu: urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.<sup>37</sup> Sementara urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.<sup>38</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 ditetapkan secara spesifik urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;

---

Tetapi dalam pelaksanaannya urusan pemerintahan itu dilaksanakan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah.

<sup>34</sup> Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>35</sup> Pasal 11 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>36</sup> Pasal 1 angka 14 UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>37</sup> Pasal 11 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014. Sementara yang dimaksud dengan pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara (Pasal 1 angka 16 UU No. 23 Tahun 2014).

<sup>38</sup> Pasal 1 angka 15 UU No. 23 Tahun 2014.

e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan

f. sosial.<sup>39</sup>

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.<sup>40</sup>

Sementara urusan pilihan meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>40</sup> Pasal 12 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

Sebagai konsekuensi logis dari penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi sebagaimana disebutkan diatas, maka dilakukan pula penyerahan sumber keuangan daerah berupa pajak, retribusi daerah maupun dana perimbangan.<sup>42</sup> Hal ini dapat dimengerti karena dalam rangka pelaksanaan kewenangan daerah untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diubah beberapakali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 secara menyatakan bahwa Pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada Daerah,<sup>43</sup> dalam hal ini meliputi pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah.<sup>44</sup> Selanjutnya, dalam Pasal 286 ayat (1) secara tegas dikatakan bahwa mengenai pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang dan pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah.<sup>45</sup>

Berdasarkan deskripsi di atas dapat dirumuskan pengertian sebagai kaidah bahwa sumber keuangan daerah berupa pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah merupakan urusan yang diserahkan kepada daerah sebagai konsekuensi penyerahan Urusan Pemerintahan yang diselenggarakan berdasarkan asas otonomi, oleh karenanya Daerah dapat atau memiliki kewenangan dan kewajiban membentuk Peraturan Daerah terkait Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dengan demikian, sejatinya Kota Salatiga juga memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah

---

<sup>41</sup> Pasal 12 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>42</sup> Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>43</sup> Pasal 279 ayat (1) UU NO. 23 Tahun 2014.

<sup>44</sup> Pasal 279 ayat (2) UU NO. 23 Tahun 2014.

<sup>45</sup> Pasal 286 ayat (1) UU NO. 23 Tahun 2014.

terkait dengan masalah Retribusi Daerah sebagai dasar pemungutan retribusi daerah.

Dari sisi Peraturan Perundang-undangan yang bersifat sektoral, yaitu peraturan perundang-undangan yang substansi atau materi muatannya terkait langsung dengan masalah perpajakan, ditemukan banyak ketentuan hukum yang memungkinkan daerah (provinsi maupun kabupaten/kota) untuk melakukan pengaturan ke dalam instrumen Peraturan Daerah hal-hal terkait dengan retribusi. Namun demikian ada pembatasan yang harus diperhatikan yakni Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang,<sup>46</sup> dalam hal ini Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Retribusi daerah sendiri diartikan sebagai pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Pada pokoknya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah pemberian kewenangan kepada daerah dalam memungut retribusi daerah. Adapun objek retribusi dibagi menjadi tiga yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi jasa usaha.<sup>47</sup> Sesuai batasan cakupan Naskah Akademik ini maka yang selanjutnya akan ditelaah secara khusus adalah tentang retribusi jasa usaha.

Selanjutnya dijelaskan bahwa objek Retribusi Jasa Usaha<sup>48</sup> adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

a. pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan; dan/atau

---

<sup>46</sup> Pasal 286 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>47</sup> Pasal 108 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>48</sup> Oleh karena Naskah Akademik ini menyangkut Retribusi Jasa Usaha, maka objek retribusi yang lain tidak menjadi pokok pembahasan.

b. pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.<sup>49</sup>

Khusus retribusijasa usaha pada tingkat Kabupaten/Kota ditentukan jenisnya sebagai berikut:

- a. RetribusiPemakaian Kekayaan Daerah;
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- c. Retribusi Tempat Pelelangan;
- d. Retribusi Terminal;
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa
- g. Retribusi Rumah Potong Hewan;
- h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhan;
- i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;
- j. Retribusi Penyeberangan Air; dan
- k. RetribusiPenjualan Produksi Usaha Daerah.<sup>50</sup>

Di luar ketentuan tersebut, Kabupaten/Kota tidak dibolehkan menambah jenis retribusi daerah dari yang sudah ada,<sup>51</sup> tetapi dapat tidak memungut retribusi daerah tersebut manakala potensinya tidak memadai atau merupakan kebijakannya sendiri.<sup>52</sup> Ketentuan di atas merupakan batasan materi muatan yang relevan dalam fungsinya sebagai dasar penderivasian materi muatan dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha. Lebih lanjut hal itu akan dijelaskan secara lebih lengkap dan mendetail dalam sub-judul di bawah.

### **C. Prinsip-Prinsip Penentuan Retribusi Daerah**

Hal yang prinsip dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah pemberian kewenangan kepada daerah dalam memungut pajak daerah dan retribusi daerah yang jenisnya telah ditentukan oleh Undang-

---

<sup>49</sup> Pasal 126 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>50</sup> Pasal 127 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>51</sup> Pasal 2 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>52</sup> Pasal 2 ayat (4) UU No. 28 Tahun 2009.

undang, di luar ketentuan tersebut, Kabupaten/Kota tidak dibolehkan menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah dari yang sudah ada,<sup>53</sup> tetapi dapat tidak memungut retribusi daerah tersebut manakala potensinya tidak memadai atau merupakan kebijakannya sendiri.<sup>54</sup>

Adapun prinsip penentuan tarif Retribusi Daerah untuk retribusi jasa usaha didasarkan pada tiga hal yaitu Prinsip keleluasaan penetapan tariff, prinsip retribusi yang baik, dan prinsip komersial, dijelaskan demikian:

a. Prinsip Keleluasaan penetapan tariff

Penjelasan Umum menyatakan: “kemampuan Daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya semakin besar karena Daerah dapat dengan mudah menyesuaikan pendapatannya sejalan dengan adanya peningkatan basis pajak daerah dan diskresi dalam penetapan tarif.”

Penetapan tarif retribusi ditentukan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut.<sup>55</sup> Sementara penentuan besaran tarif retribusi ditentukan berdasarkan hasil perkalian antara tingkat penggunaan dengan biaya penyediaan jasa.<sup>56</sup> Tarif retribusi ditinjau paling lama tiga tahun sekali dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian.<sup>57</sup>

b. Prinsip retribusi yang baik

Prinsip pajak yang baik dengan pengertian: “tidak menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan/atau menghambat mobilitas penduduk,

---

<sup>53</sup> Pasal 2 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>54</sup> Pasal 2 ayat (4) UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>55</sup> Pasal 152 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>56</sup> Pasal 151 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>57</sup> Pasal 155 UU No. 28 Tahun 2009.

lalu lintas barang dan jasa antardaerah dan kegiatan ekspor-impor.”<sup>58</sup>

c. Prinsip Komersial

Prinsip komersial digunakan karena jasa usaha yang disediakan Pemerintah Daerah pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.<sup>59</sup>

**D. Batasan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha**

Berikut ini akan dijelaskan jenis-jenis retribusi yang telah ditetapkan oleh undang-undang yang merupakan pembatasan dalam pembentukan Peraturan Daerah mengenai Retribusi Jasa Usaha sebagai berikut:

1. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah  
Menjadi objek retribusi pemakaian kekayaan daerah adalah pemakaian kekayaan daerah kecuali penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dari tanah tersebut.<sup>60</sup>
2. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan  
Objek retribusi adalah penyediaan fasilitas pasar grosir berbagai jenis barang; dan fasilitas pasar/pertokoan yang dikontrakkan, yang disediakan/diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, kecuali fasilitas pasar yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan pihak swasta.<sup>61</sup>
3. Retribusi Tempat Pelelangan  
Menjadi objek retribusi tempat pelelangan adalah penyediaan tempat pelelangan yang secara khusus disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk melakukan pelelangan ikan, ternak,

---

<sup>58</sup> Penjelasan Umum UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>59</sup> Lihat Pasal 1 angka 67 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>60</sup> Lihat Pasal 128 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>61</sup> Lihat Pasal 129 UU No. 28 Tahun 2009.

hasil bumi dan hasil hutan termasuk jasa pekelangan serta fasilitas lainnya yang disediakan di tempat pekelangan.<sup>62</sup> Termasuk objek retribusi adalah tempat yang dikontrak oleh pemerintah daerah dari pihak lain untuk dijadikan tempat pekelangan,<sup>63</sup> kecuali yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan pihak swasta.<sup>64</sup>

#### 4. Retribusi Terminal

Objek retribusi terminal adalah pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan atau bis umum, tempat kegiatan usaha, dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal, yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, kecuali yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan pihak swasta.<sup>65</sup>

#### 5. Retribusi Tempat Khusus Parkir

Objek retribusi tempat khusus parkir adalah pelayanan tempat khusus parkir yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.<sup>66</sup> Retribusi ini berbeda dengan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum yang termasuk dalam retribusi jasa umum (bukan retribusi jasa usaha).<sup>67</sup> Berbeda pula dengan pajak parkir yang meliputi tempat penyelenggaraan parkir dan penitipan sepeda motor yang tidak diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.<sup>68</sup>

Dengan demikian jelas bahwa perparkiran yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah merupakan objek retribusi. Selanjutnya, jika ada tempat khusus yang

---

<sup>62</sup> Lihat Pasal 130 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>63</sup> Lihat Pasal 130 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>64</sup> Lihat Pasal 129 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>65</sup> Lihat Pasal 131 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>66</sup> Lihat Pasal 132 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>67</sup> Lihat Pasal 115 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>68</sup> Lihat Pasal 62 UU No. 28 Tahun 2009.

disediakan sebagai tempat parkir (bukan bahu jalan) maka termasuk dalam kategori retribusi jasa usaha sehingga pemerintah berkewenangan untuk menentukan besarnya retribusi berdasarkan prinsip komersial yang dikenal dalam retribusi jasa usaha.

6. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa

Objek retribusi tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa adalah pelayanan tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa yang disediakan, dimiliki, atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, kecuali yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan pihak swasta.<sup>69</sup>

7. Retribusi Rumah Potong Hewan

Objek retribusi rumah potong hewan adalah pelayanan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan ternak termasuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, kecuali yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan pihak swasta.<sup>70</sup>

8. Retribusi Pelayanan Kepelabuhan

Tidak relevan dengan kondisi geografis kota Salatiga.

9. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga

Sebagai objek retribusi adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, kecuali disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, kecuali yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan pihak swasta.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Lihat Pasal 133 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>70</sup> Lihat Pasal 134 UU No. 28 Tahun 2009.

<sup>71</sup> Lihat Pasal 136 UU No. 28 Tahun 2009.

10. Retribusi Penyeberangan Air

Tidak relevan dengan kondisi geografis kota Salatiga.

11. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

Objek retribusi ini adalah penjualan hasil produksi usaha Pemerintah Daerah, kecuali yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan pihak swasta.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Lihat Pasal 138 UU No. 28 Tahun 2009.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, Daerah dituntut untuk tidak hanya bergantung pada sumber pembiayaan yang berasal dari Pemerintah Pusat, tetapi juga mengembangkan sumber pembiayaan yang berasal dari Daerah sendiri, atau Pendapatan Asli Daerah. Untuk menyelenggarakan pemerintahan dan menggali sumber-sumber pembiayaan maka Daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah, termasuk, dalam hal ini, Retribusi Jasa Usaha.

Filosofi yang dikandung dalam pembebanan Retribusi Jasa Usaha adalah perolehan keuntungan yang layak bagi Pemerintah Daerah sebagai penyedia Jasa Usaha. Dalam perspektif demikian maka Pemerintah Daerah dimungkinkan untuk bertindak layaknya seperti pengusaha dalam menyediakan layanan Jasa Usaha untuk diakses oleh masyarakat (subjek retribusi) sebagai pengguna layanan.

Namun, sebagai beban kepada masyarakat (subjek retribusi), pembebanan Retribusi Jasa Usaha juga harus berdasarkan pada pertimbangan keadilan. Konsep keadilan yang relevan di sini adalah keadilan distributif di mana beban yang ditanggung oleh subjek retribusi harus proporsional sesuai dengan manfaat atau keuntungan yang diperolehnya dari menikmati layanan Jasa Usaha yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

Dalam konteks demikian maka proporsionalitas pengenaan beban Retribusi Jasa Usaha kepada subjek retribusi merupakan isu utama yang harus dihadapi dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha

guna menjawab permasalahan filosofis sebagai isu yang fundamental dalam pengaturan ini. Sebagai pengaturan yang bersifat pembebanan kepada masyarakat, Pemerintah Daerah dituntut untuk mempertanggung-jawabkan pengaturannya kepada masyarakat terkait dengan proses dan *out put* pengaturannya. Oleh karena itu, proporsionalitas pengenaan Retribusi Jasa Usaha kepada subjek retribusi harus tergambar dengan jelas Peraturan Daerah yang nantinya dihasilkan.

## **B. Landasan Sosiologis**

Sebagai asas atau prinsip Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menentukan tentang dasar secara umum bagi pengenaan retribusi jasa umum adalah “didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak.” Perolehan keuntungan yang layak tersebut diperhitungkan dengan mengacu pada keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan Jasa Usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.

Namun demikian, pembebanan Retribusi Jasa Usaha tersebut harus tetap realistis dengan pemikiran bahwa subjek retribusi mampu dibebani oleh Retribusi Jasa Usaha. Dengan demikian yang akan menjadi isu selanjutnya adalah menjadikan penentuan Retribusi Jasa Usaha tersebut realistis, sehingga tidak sewenang-wenang, sesuai dengan batasan yang telah diletakkan oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sejalan dengan itu maka kemampuan membayar (*ability to pay*) subjek retribusi merupakan landasan sosiologis dalam penentuan Retribusi Jasa Usaha selain biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah dalam menyediakan pelayanan Jasa Usaha.

Untuk tidak membebani masyarakat (subjek retribusi) secara tidak patut maka Pemerintah Daerah harus memperhatikan kualitas dan sustainabilitas layanan Jasa Usaha yang disediakan. Selain itu, beban Retribusi yang ditanggung subjek retribusi harus sepadan dengan tingkat penggunaan jasanya.

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis untuk perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha adalah:

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

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

**A. Jangkauan Pengaturan Peraturan Daerah**

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha ditujukan untuk mengatur pembebanan retribusi kepada masyarakat yang menggunakan pelayanan Jasa Usaha, yaitu jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya jasa tersebut dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Pembebanan retribusi tersebut didasari pertimbangan bahwa, sesuai dengan konsiderans huruf c Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai kelangsungan pelaksanaan atau penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Adapun yang menjadi objek dalam pengenaan Retribusi Jasa Usaha adalah a) pelayanan dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau b) pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Retribusi Jasa Usaha sebagai retribusi daerah dapat dipungut berdasarkan prinsip komersial, yaitu dengan pertimbangan profit atau keuntungan atau keuntungan yang layak. Dasar dalam memperhitungkan keuntungan yang layak adalah: keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan jasa usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.

Dengan mempertimbangkan pemikiran di atas maka pemungutan Retribusi Jasa Usaha dapat fungsional dengan tuntutan bahwa retribusi daerah merupakan sumber pendapatan asli daerah. Hal ini berbeda dengan sifat atau hakikat Retribusi Jasa Umum yang murni berorientasi pada kewajiban pemerintah

sebagai penyelenggara pelayanan publik. Dalam pengertian demikian maka daerah lebih memiliki fleksibilitas untuk melakukan pemungutan di mana pemungutan tersebut didasarkan pada prinsip komersial. Oleh karena itu, sesuai hakikat dari Retribusi Jasa Usaha, maka optimalisasi perolehan Pendapatan Asli Daerah dapat ditunjang salah satunya melalui Retribusi Jasa Usaha ini.

Perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha ini didasarkan pada perintah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menghendaki supaya diadakan peninjauan kembali terhadap tarif retribusi setiap dua tahun sekali dengan mempertimbangkan indeks harga dan perkembangan perekonomian. Perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha ini konsisten dengan apa yang dikehendaki oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut. Dalam perubahan ini hal yang prinsip atau mendasar adalah akuntabilitas dan transparansi kepada masyarakat yang dibebani retribusi (subjek retribusi). Perubahan atau perkembangan yang terjadi di lapangan perekonomian adalah faktor penting sebagai dasar dalam penentuan tarif dasar retribusi.

## **B. Arah Pengaturan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha ditujukan untuk mengatur pembebanan retribusi kepada masyarakat yang menggunakan pelayanan Jasa Usaha dari Pemerintah Daerah yang menggunakan pelayanan dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/ataupelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Sesuai dengan jangkauan pengaturan yang telah dijelaskan sebelumnya di atas maka arah pengaturan dalam rancangan perubahan Peraturan Daerah ini mencakup dua hal pokok, yaitu 1) penentuan tarif dasar retribusi berdasarkan biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah dalam penyediaan jasa dan keuntungan

ekonomis yang layak serta pertimbangan kondisi kemampuan membayar subjek retribusi (*ability to pay*) dan 2) penentuan tingkat penggunaan jasa yang mencerminkan aspek keadilan dari struktur tarif retribusi terutang serta kualitas pelayanan atas jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

Arah pengaturan demikian memiliki *ratio legis* sebagai bentuk akuntabilitas pemerintah dalam membebani masyarakat pengguna Jasa Usaha dengan Retribusi Jasa Usaha. Dasar perhitungan tarif retribusi terutang yang jelas merupakan instrumen kontrol bagi masyarakat untuk menilai apakah tarif retribusi terutang tersebut sudah seleyaknya atau tidak dikaitkan dengan kualitas penyediaan jasa oleh pemerintah sendiri. Hal ini supaya prinsip komersial yang mendasari Retribusi Jasa Usaha tidak digunakan secara sewenang-wenang oleh pemerintah.

Sesuai dengan jangkauan dan arah pengaturan maka perubahan-perubahan yang sifatnya pokok dalam perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha ini adalah perubahan dalam formulasi atau perumusan tarif retribusi terutang dengan didasari oleh perhitungan kembali mengenai tarif dasar dan perhitungan mengenai tingkat penggunaan jasa supaya beban atas Retribusi Jasa Usaha yang ditanggung oleh subjek retribusi menjadi jelas atau transparan dan akuntabel.

### **C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah**

Sesuai dengan konstruksi pemikiran yang dikembangkan di atas tentang jangkauan dan arah pengaturan maka dapat dirumuskan ruang lingkup materi muatan rancangan perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha sebagai berikut:

1. Perubahan mengenai Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga.
2. Perubahan mengenai Retribusi Rumah Potong Hewan beserta fasilitas atau layanan yang diberikan di sana.
3. Perubahan mengenai Retribusi Tempat Khusus Parkir.
4. Perubahan mengenai Retribusi Sewa Kios Terminal.

5. Perubahan mengenai Retribusi Sewa Eks Tanah Bengkok.

6. Perubahan mengenai Retribusi Sewa Rusunawa.

7. Perubahan mengenai Retribusi Sewa Alat Berat.

Perubahan-perubahan sebagaimana dimaksudkan di atas mencakup dua aspek. Pertama, rumus penentuan tarif retribusi terutang dan rumus penentuan tingkat penggunaan jasa. Kedua, besaran tarif dasar retribusi yang menggambarkan biaya penyediaan jasa dan keuntungan layak yang potensial diperoleh Pemerintah Kota Salatiga sebagai penyedia jasa. Selain perubahan terhadap batang tubuh Peraturan Daerah, perubahan juga ditujukan pada Lampiran Peraturan Daerah yang merupakan satu kesatuan tidak terpisahkan dari Peraturan Daerahnya.

## **BAB VI PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Sesuai hasil pembahasan yang dilakukan di atas dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha dimungkinkan secara hukum sepanjang:
  - a. Sesuai secara kewenangan;
  - b. Materi muatannya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional;
  - c. Tidak membebani secara tidak masuk akal kepada subjek retribusi.
2. Perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha telah memenuhi asas kejelasan tujuan dan asas kemendesakan (urgensi), dikaitkan dengan perubahan atau perkembangan kemasyarakatan yang terjadi, terutama perubahan atau perkembangan di lapangan ekonomi. Selain itu, aspek kemendesakan lainnya adalah perintah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menghendaki dilakukannya peninjauan kembali tarif retribusi paling lama tiga tahun sekali.
3. Perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha dirasa sangat perlu karena untuk menjamin sustainability atau keberlanjutan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat di mana pembebanan retribusi atas pelayanan tersebut dimungkinkan untuk didasarkan pada prinsip-prinsip komersial.

**B. Saran**

Sebagai tindak lanjut dari hasil penyusunan Naskah Akademik ini maka dapat dilakukan perubahan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Retribusi Jasa Usaha dengan mempedomani jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan perubahan peraturan daerah yang telah dirumuskan.