



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISA HARMONISASI KETENTUAN PEMERINTAH DAERAH  
KABUPATEN/ KOTA DENGAN PEMERINTAH PUSAT TERKAIT  
PUNGUTAN RETRIBUSI MENARA TELEKOMUNIKASI (STUDI  
KASUS PEMERINTAH KOTA LAMPUNG)**

**TESIS**

**DIRGANTARA PUTRA**

**0806482056**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL & ILMU POLITIK  
PROGRAM PASCASARJANA**

**JAKARTA  
JANUARI 2012**

**HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS**

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

**Nama** : Dirgantara Putra

**NPM** : 0806482056

**Tanda Tangan**



**Tanggal** : 10 Januari 2012

## LEMBAR PENGESAHAN TESIS

Nama : Dirgantara Putra  
NPM : 0806482056  
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Perpajakan  
Judul Tesis : Analisa Harmonisasi Ketentuan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota Dengan Pemerintah Pusat Terkait Pungutan Retribusi Menara Telekomunikasi (Studi Kasus Pemerintah Kota Lampung)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Administrasi pada Program Studi Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Pajak, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dr. Haula Rosdiana, MSi.

(.....)

Pembimbing : Dr. Machfud Sidik, M.Sc.

(.....)

Penguji Ahli : Dr. Roy V. Salomo, MSoc.,SC.

(.....)

Sekretaris Sidang : Mila Sepliana S., MS.Ak.

(.....)

Ditetapkan di : Salemba

Tanggal : 12 Januari 2012

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbi'l'alamiin. Penulis panjatkan kepada Allah SWT, atas ridho-Nya sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Merupakan kebanggaan bagi Penulis, atas selesainya tulisan ini sehingga Penulis bisa bergabung dalam satu keluarga besar civitas akademika Pasca Sarjana FISIP UI, tempat dimana Penulis selama 3 (tiga) tahun telah menempa dan memperoleh pendidikan.

Penulisan tesis ini merupakan bagian dari rangkaian akhir dalam rangka memenuhi syarat memperoleh gelar Magister Sains Jurusan Administrasi Kebijakan Pajak pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Adapun judul yang Penulis angkat adalah “Analisa Harmonisasi Ketentuan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota Dengan Pemerintah Pusat Terkait Pungutan Retribusi Menara Telekomunikasi (Studi Kasus Pemerintah Kota Lampung)”.

Penulis ingin menyampaikan ucapan terima-kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dan memberikan dorongan semangat sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis ini pada waktunya. Penghargaan ini Penulis tujukan kepada:

1. Dr. Roy V. Salomo, M.Sc, selaku Ketua Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia dan sekaligus selaku Penguji Ahli Tesis.
2. Dr. Machfud Sidik, M.Sc., selaku Pembimbing Penulis yang telah sangat membantu Penulis dan bersedia meluangkan waktunya di tengah kesibukan beliau untuk dengan cermat dan dengan kesabaran mengarahkan dan membimbing Penulis.
3. Dr. Haula Rosdiana, MSi., selaku Ketua Sidang Tesis yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan masukan dalam penelitian ini.
4. Mila Sepliana S., MS.Ak. selaku Sekretaris Sidang Tesis yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan masukan dalam penyelesaian penelitian ini.
5. Para narasumber: Bpk.Lisbon Sirait selaku Kasubdit Dana Bagi Hasil Pajak, Dit.Daper DJPK; Bpk. Yusran Effendi, selaku Kepala Dinas Pendapatan Kota

Bandar Lampung; Ibu Lily Latul selaku Kasie UPD II/ IA Ditjen Otda Depdagri; dan Ibu Ema Budi Astuti selaku Kasie UPD II/ IIIA Ditjen Otda Depdagri.

6. Bpk. Intan Nagari selaku GM Corporate Counsel & Litigation, yang telah memberikan Penulis cukup waktu sehingga bisa menyelesaikan tulisan ini di tengah-tengah agenda tugas yang harus dijalankan.
7. Bonatua Mangaraja, Kasie Tata Usaha Dirjen Perimbangan Kementerian Keuangan selaku teman teman yang tidak bosan-bosannya membantu Penulis.
8. Teman-teman seangkatan ataupun senasib pada program Pasca Sarjana Administrasi Kebijakan Pajak yang telah berbagi kebersamaan dalam suka dan duka selama masa perkuliahan.

Ucapan terima-kasih yang terutama sekali Penulis haturkan kepada Istri, Endah Retnaningrum, Putri terkasih Arumi Parahita Zafira serta calon Adiknya (semoga ini bisa menjadi kado kelahiran terindah) yang telah memberikan semangat, kekuatan dan motivasi terbesar bagi Penulis, sehingga segala lelah dan upaya yang dicurahkan menjadi tak terasa berat. Tak lupa Penulis juga mengucapkan terima-kasih setinggi-tingginya atas dukungan orang tua, H. Sukma Dewa, SH & Hj. Yuniarwati, adik-adik, Meyga – Yudhi, Fitri – Galung yang senantiasa memberikan dorongan kepada Penulis. Kepada orang tua mertua beserta kakak ipar, Bapak dan Ibu Soetono, mas Joko, mas Aris, dan mba Tuti yang senantiasa mengingatkan Penulis akan arti sebuah upaya dan kesahajaan.

Akhir kata, Penulis berharap semoga Allah SWT membalasa kebaikan semua pihak yang telah membantu dan semoga tulisan ini membawa manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan dan menjadi salah satu momen Penulis untuk senantiasa memperbaiki dan mengembangkan diri dari waktu ke waktu.

Jakarta, 10 Januari 2012

Dirgantara Putra

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda-tangan di bawah ini:

Nama : Dirgantara Putra  
NPM : 0806482056  
Program Studi : Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Pajak  
Departemen : Ilmu Administrasi  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Tesis

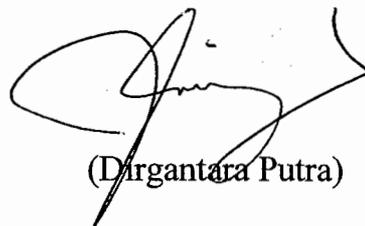
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (Non-Exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Analisa Harmonisasi Ketentuan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota Dengan Pemerintah Pusat Terkait Pungutan Retribusi Menara Telekomunikasi (Studi Kasus Pemerintah Kota Lampung).

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/ pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Jakarta  
Pada Tanggal: 10 Januari 2012  
Yang Menyatakan

  
(Dirgantara Putra)

## ABSTRAK

Nama : Dirgantara Putra  
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Perpajakan  
Judul Tesis : Analisa Harmonisasi Ketentuan Pemerintah Daerah Kabupaten/  
Kota Dengan Pemerintah Pusat Terkait Pungutan Retribusi  
Menara Telekomunikasi (Studi Kasus Pemerintah Kota  
Lampung)

Tesis ini membahas tentang harmonisasi antara ketentuan yang dibuat Pemerintah Pusat dengan ketentuan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dalam kaitannya dengan pungutan retribusi menara telekomunikasi melalui studi kasus Pemerintah Kota Lampung. Di dalamnya juga membahas tentang jenis-jenis pungutan retribusi yang dapat dikenakan terkait keberadaan menara telekomunikasi, tata cara pemungutan, serta bagaimana konsep harmonisasi pungutan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengacu pada ketentuan Pemerintah Pusat. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Hasil penelitian menyarankan bahwa terkait keberadaan menara telekomunikasi, Pemerintah Daerah sebaiknya perlu membuat suatu aturan khusus retribusi menara telekomunikasi dengan memperhatikan asas harmonisasi dan hirarki serta kendala-kendala sosial-politik yang mungkin timbul dalam pelaksanaannya.

Kata kunci:

Asas Hirarki dan Harmonisasi, Sumber Pendapatan Daerah, Beban Pajak

## ABSTRACT

Name : Dirgantara Putra  
Study Program : Administrative Fiscal Policy  
Tema : Analysis Harmonization Of District/ Regional Government Regulation with Central Government Related To Retributions of Telecommunication Towers (Case Studies, Local Government Of Lampung)

This thesis discusses the harmonization of provisions between central & regional/ district government related to Telecommunication Tower Retributions through case studies of Lampung Local Government. It also discusses the types of payments that may be imposed related to telecommunication tower existence, procedures of payment collectingg, and models of harmonization in retributions of tower telecommunication made by local government refers to the regulations of the Central Government. This study is a descriptive qualitative research design. The results suggest that in related to tower existance, local government should have to prepare special regulation with regard to the principle of telecommunications towers and the harmonization of the hierarchy and the constraints of social-political that may arise in its implementation.

Key words:

Hierarchy & Harmonization Principle, Source of Income, Tax Burde.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	(i)
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b>	(ii)

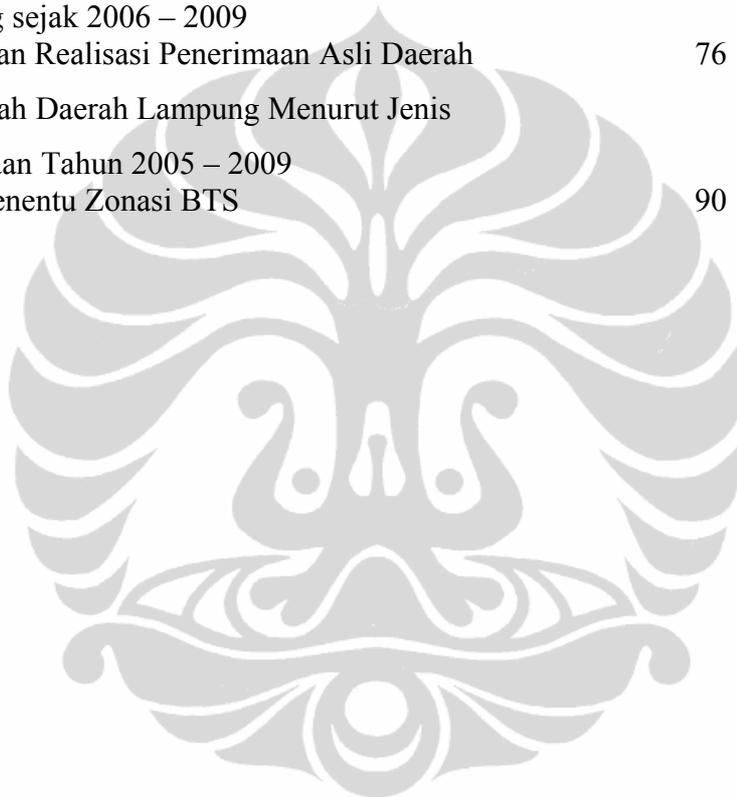
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING</b>	(iii)
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b>	(iv)
<b>KATA PENGANTAR</b>	(v)
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH</b>	(vii)
<b>ABSTRAK</b>	(viii)
<b>ABSTRACT</b>	(ix)
<b>DAFTAR ISI</b>	(x)
<b>DAFTAR TABEL</b>	(xii)
<b>DAFTAR GAMBAR</b>	(xiii)
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b>	(xiv)
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah	(1)
1.2. Pokok Permasalahan	(13)
1.3. Tujuan Penelitian	(15)
1.4. Manfaat Penelitian	(15)
1.5. Sistematika Penelitian	(16)
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Konsep Desentralisasi & Otonomi Daerah	(18)
2.2. Kaidah Pengenaan Retribusi Daerah	(25)
2.3. Kebijakan Pemungutan	(34)
2.4. Harmonisasi Pajak & Retribusi antara Pusat-Daerah	(41)
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
3.1. Metode Penelitian	(49)
3.2. Pendekatan Penelitian	(49)
3.3. Jenis Penelitian	(53)
3.4. Teknik Pengumpulan Data	(54)
3.5. Teknik Analisa Data	(56)
3.6. Batasan/ Ruang Lingkup Penelitian	(57)

<b>BAB IV</b>	<b>GAMBARAN UMUM INDUSTRI TELEKOMUNIKASI &amp; REGULASI MENARA TELEKOMUNIKASI</b>	
4.1.	Industri Telekomunikasi Seluler	(58)
4.2.	Regulasi Bidang Menara Telekomunikasi	(65)
<b>BAB V</b>	<b>ANALISA HARMONISASI PUNGUTAN RETRIBUSI MENARA TELEKOMUNIKASI</b>	
5.1.	Pungutan Retribusi Menara Telekomunikasi di Kota Bandar Lampung	(73)
5.2.	Harmonisasi Ketentuan Pusat dan Daerah Terkait Pungutan Retribusi Menara Telekomunikasi	(82)
<b>BAB V</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
6.1.	Kesimpulan	(93)
6.2.	Saran	(94)
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	(96)
	<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b>	(xv)

#### DAFTAR TABEL

<b>Tabel</b>	<b>Materi</b>	<b>Halaman</b>
Tabel-1	Contoh Beberapa Perda terkait Menara Telekomunikasi Selular	11

Tabel-2	Delapan Tingkat Partisipasi Masyarakat Menurut Sherry Arnstein	47
Tabel-3	Relisasi PNBPN Bidang Pos dan Telekomunikasi Tahun 2004 – 2009	61
Tabel-4	Kapasitas dan Teledensitas Telepon	62
Tabel-5	Komposisi Pendapatan dari Pemerintah Daerah 2008-2009 (Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Total)	70
Tabel-6	Pendapatan Domestik Regional Bruto Kota Bandar Lampung sejak 2006 – 2009	75
Tabel-7	Target Dan Realisasi Penerimaan Asli Daerah Pemerintah Daerah Lampung Menurut Jenis Penerimaan Tahun 2005 – 2009	76
Tabel-8	Faktor Penentu Zonasi BTS	90



## **DAFTAR GAMBAR**

<b>Gambar</b>	<b>Materi</b>	<b>Halaman</b>
Gambar-1	Siklus Kebijakan	37
Gambar-2	Keberlakuan kaidah Hukum Menurut Bruggink	45
Gambar-3	Investasi infrastruktur telekomunikasi dapat mendukung pertumbuhan ekonomi melalui beberapa cara	60
Gambar-4	Zonasi Menara BTS	65



## **DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran-1 : Panduan Wawancara

- Lampiran-2 : Bpk. Lisbon Sirait, SE.,ME.  
Lampiran-3 : Narasumber Bpk. Yusran Effendi  
Lampiran-3 : Narasumber Ibu Lily Latul & Ibu Emma Budi  
Lampiran-4 : Peraturan Menteri Bersama No. 19/PER/M.KOMINFO/03/2009  
Lampiran-5 : Perda No.7 tahun 2011, tentang Retribusi Perizinan Tertentu



## **DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

Nama : Dirgantara Putra

Tempat Tanggal Lahir : Bandar Lampung, 27 April 1982  
Alamat : Perumahan Pulo Gebang Permai Blok D.8 No.3, Jaktim  
Email : [dirga\\_poetra@yahoo.com](mailto:dirga_poetra@yahoo.com)  
Nama orang tua : Sukma Dewa (Ayah)  
Yuniarwati (Ibu)

**Riwayat Pendidikan Formal:**

Sekolah Dasar : SDN Negeri 3 Gulak-Galik, B. Lampung  
(1988 – 1994)  
SMP : SMP Negeri 2 Bandar Lampung  
(1994 – 1997)  
SMA : SMA Negeri 2 Bandar Lampung  
(1997 – 2000)  
S1 : Fakultas Hukum Universitas Diponegoro  
(2000 – 2004)  
S2 : Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik jur. Administrasi  
Perpajakan Universitas Indonesia  
(2008 – 2011)

**Riwayat Pekerjaan:**

2004 – 2005 : Kantor Hukum A. Santoso & Associates  
(Junior Lawyer)  
2005 – saat ini : PT. Telekomunikasi Selular  
(Head of Litigation Team)

**LAMPIRAN-1**

**PANDUAN WAWANCARA PENYUSUNAN TESIS**

## DENGAN KEPALA DISPENDA KOTAMADYA LAMPUNG

1. Apakah dengan penerapan otonomi daerah, pemerintah pusat mampu menyerap aspirasi dan partisipasi masyarakat lokal sehingga arah pembangunan akan sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat setempat?
2. Bagaimana implikasi langsung dari kebijakan otonomi daerah dengan adanya diskresi (keleluasaan) bagi Pemerintah Daerah untuk dapat merencanakan dan menentukan prioritas pembangunan daerahnya sesuai dengan kondisi dan kemampuan keuangan daerahnya?
3. Apakah tujuan perimbangan keuangan otonomi daerah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta mengurangi kesenjangan kemampuan fiskal antar daerah sudah tercapai? jelaskan
4. Apakah Perda tunduk kepada asas hirarki peraturan perundang-undangan dimana Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ditingkat pusat (nasional)?
5. Apakah penerapan pajak berganda tentang retribusi pajak pusat dan daerah yang berlaku sekarang ini telah mencerminkan keadilan ?
6. Apakah dengan penerapan UU Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah memiliki kuasa penuh ataupun hak untuk melakukan pengaturan disegala bidang pemerintahannya, termasuk dalam kaitannya dengan upaya capaian Pendapatan Asli Daerah (PAD) masing-masing daerah?
7. Kebijakan apakah yang harus diambil oleh Pemerintah Daerah berkaitan dengan adanya pungutan pajak pembangunan menara telekomunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat?
8. Apakah pungutan pajak menara telekomunikasi akan menimbulkan dis-investasi bagi perusahaan selular dalam investasi di Daerah?

### **Lampiran-2**

*Wawancara dengan Bpk. Lisbon Sirait, SE.,ME., selaku Kasubdit Dana Bagi Hasil Pajak, Dit.Daper DJPK, pada Senin, 21 November 2011 di kantor Direktorat Dana Perimbangan DJPK.*

1. Apakah UU No.28/2009 sudah cukup efektif?

**Jawab:**

Hal ini sebenarnya sudah cukup efektif apabila orang Indonesia sudah taat azas, apalagi saat ini sudah ada sanksinya untuk menghindari tumpang tindih, akan tetapi kendalanya terkait pengendalian oleh Pemerintah Pusat, khususnya jika daerah tersebut tidak comply terkait keharusan untuk menyampaikan (berupa pelaporan dari Pemda atas Perda-Perda yang telah dibuatnya). Hal ini juga memerlukan kepatuhan bersama, masyarakat dan pengusaha untuk mau mematuhi. Kondisi ini terjadi karena adanya pemikiran dari para pengusaha yang takut atau ingin agar usahanya tidak terganggu.

2. Berapa persenkah pemda yang mematuhi dan berapa persenkah yang melanggar?

**Jawab:**

Jika melihat pada ketentuan sekarang yang telah mengatur sanksi, sebenarnya saat ini hampir tidak ada yang melanggar dan dikenakan sanksi. Hal ini mungkin dikarenakan adanya ketakutan dari daerah terkait penerapan sanksi apalagi melihat pada system closed list yang sekarang ada.

3. Melihat pada kondisi di lapangan berupa penerapan ijin HO atas menara telekomunikasi, menurut Bapak seperti apa?

**Jawab:**

Terkait penerapan retribusi HO atas menara telekomunikasi, hal ini seharusnya hanya untuk kegiatan industri atau kegiatan yang menimbulkan kebisingan, karenanya penerapan ijin gangguan (HO) sebenarnya tidak pas.

4. Apakah sistem *closed list* sudah mencerminkan rasa keadilan?

**Jawab:**

Sebenarnya tergantung arah dari pemerintah pusat, apakah ingin memperkuat pemerintah daerah ataukah tidak. Apalagi jika melihat pada jenis pajak dan retribusi, sebenarnya sudah bisa dibagi mana yang masuk ke daerah dan mana yang tidak.

Misalnya tentang pajak-pajak pusat sekarang, seperti PBB apakah akan di daerahkan atau tidak. Jadi, apakah system itu *closed* ataukah *open* sebenarnya sama saja, yang membedakan memang hanya kriterianya saja. Tinggal sekarang, apakah akan *disclosed* dengan basis yang besar ataukah tidak, karena jika *disclosed* dengan basis yang kecil-kecil maka hal ini menimbulkan ketidak-adilan terkait penerapan otonomi daerah.

Melihat pada kriterianya, maka salah satu pajak yang masih dimungkinkan untuk dialihkan hanya tinggal PBB (melihat lokalitasnya), sedangkan yang lainnya sudah dialihkan.

5. Bagaimanakah pola penerapan UU yang pas (terkait menara telekomunikasi), apakah perlu dibuatkan aturan baru yang lebih fleksibel ataukah pemerintah pusat perlu mengetatkan peraturan yang ada?

**Jawab:**

Mungkin ke depannya, untuk penghasilan daerah perlu dilakukan pembagian dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terkait pengenaan jasa telekomunikasi, cuma permasalahan ketimpangan juga akan tetap ada.

Dulu memang pernah diusulkan ada pembagian pajak untuk jasa telekomunikasi yang berupa sambungan (*fixed line*). Intinya yang pas sebagai pajak daerah adalah pajak konsumsi, karena orang umumnya mengkonsumsi di tempat dimana ia tinggal.

Sebenarnya, pengenaan pajak daerah bidang telekomunikasi sebenarnya kurang pas karena hal ini sifatnya terpusat.

6. Berkenaan dengan adanya BHP Frekuensi Telekomunikasi, menurut Bapak bagaimana pembagiannya?

**Jawab:**

Hal ini lebih tepat untuk dibagikan ketimbang pajak atas bangunan menara telekomunikasi dan yang selular itupun sebenarnya bisa dihitung berdasarkan jumlah BTS di daerah tersebut.

Memang, sampai saat ini pembagian BHP Frekuensi oleh Pusat masih jadi satu dengan DAU dan tidak ada pengalokasian khusus.

7. Terkait pengalihan BHP frekuensi bagaimanakah sebaiknya pembagian tersebut?

**Jawab:**

Perlu dilihat basisnya, apakah pengenaan BHP Frekuensi tersebut ada unsure lokalnya, sebagai contoh jika melihat pada jumlah BTS yang digunakan sebagai penghantar frekuensi, maka pembagian BHP Frekuensi tersebut dapat dilakukan berdasarkan jumlah BTSnya, namun apakah ini sudah mencerminkan keadilan melihat kondisi jumlah menara di satu daerah bisa berbeda dengan daerah lainnya sedangkan trafiknya (penghasilan) belum tentu sedikit.

Solusi lainnya dengan melihat pada jumlah pelanggan di suatu daerah, apakah ini dimungkinkan sebagai bagian dari pajak konsumsi di suatu daerah, namun hal inipun akan terkendala pada sifatnya mobilitasnya pengguna telekomunikasi tersebut.

8. Jika melihat pada kendala-kendala tersebut di atas, apakah berarti selama ini pengenaan pajak dan retribusi bidang telekomunikasi dapat dianggap sudah pas?

**Jawab:**

Melihat pada kondisi di atas terkait isu lokalitas, maka bisa jadi pengenaan pajak dan retribusi telekomunikasi bisa dianggap sudah pas. Hal ini prinsipnya harus melihat klasifikasi pengenaan pajak daerah ialah mudah diidentifikasi, dan adanya prinsip lokalitas.

9. Apakah Pemda telah diberi kewenangan yang penuh dan memadai sehingga mereka bisa mengembangkan PADnya?

**Jawab:**

Jika melihat dari sisi proporsinya, sebenarnya pendapatan daerah itu mengalami peningkatan sampai dengan 2 (dua) kali, sebagai contoh dari potensi penerimaan PBB & P2.

10. Apakah langkah yang efektif apabila ternyata masih ada daerah yang melanggar ketentuan?

**Jawab:**

Apabila tidak dilaksanakan sesuai aturan yang ada, maka dimungkinkan terjadi pemotongan DAU oleh pemerintah pusat sampai dengan dilakukannya pencabutan Perda oleh pemerintah daerah tersebut.



### **Lampiran-3**

***Wawancara dengan Bpk. Yusran Effendi, selaku Kepala Dinas Pendapatan Kota Bandar Lampung, pada Kamis, 17 November 2011 di kantor Pemda Kota Lampung***

1. Apakah dengan penerapan otonomi daerah, pemerintah pusat mampu menyerap aspirasi dan partisipasi masyarakat lokal sehingga arah pembangunan akan sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat setempat?

**Jawab:**

Dengan otonomi daerah, aspirasi dan partisipasi masyarakat local mampu diserap dengan baik oleh pemerintah, melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) yang dilaksanakan berjenjang mulai dari tingkat Kelurahan, Kecamatan, sampai tingkat Kota, sehingga prioritas dan arah pembangunan dapat sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat.

2. Bagaimana implikasi langsung dari kebijakan otonomi daerah dengan adanya diskresi (keleluasaan) bagi Pemerintah Daerah untuk dapat merencanakan dan menentukan prioritas pembangunan daerahnya sesuai dengan kondisi dan kemampuan keuangan daerahnya?

**Jawab:**

Dengan adanya diskresi (keleluasaan) bagi pemerintah daerah untuk dapat merencanakan dan menentukan prioritas pembangunan daerahnya sesuai dengan kondisi dan kemampuan keuangan daerah, akan berimplikasi pada makin terciptanya pembangunan yang efektif dan efisien secara berkesinambungan baik dari segi program maupun anggaran, sehingga pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dapat benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

3. Apakah tujuan perimbangan keuangan otonomi daerah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta mengurangi kesenjangan kemampuan fiskal antar daerah sudah tercapai? Jelaskan.

**Jawab:**

Tujuan perimbangan keuangan otonomi daerah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta mengurangi kesenjangan kemampuan fiskal antar Daerah menurut hemat kami sudah tercapai. Hal ini mengingat kemampuan daerah dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan di daerahnya tidak sama, sehingga perlu ditopang oleh dana-dana dari Pemerintah Pusat dalam bentuk dana perimbangan dan sejenisnya. Namun demikian, di sisi lain hal ini akan mengakibatkan ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat dalam jangka waktu yang tidak dapat ditentukan, sehingga ke depan perlu di *design* bagaimana mengurangi ketergantungan ini dengan tetap memperhatikan pemerataan kemampuan fiskal dari masing-masing daerah.

4. Apakah Perda tunduk kepada asas hirarki peraturan perundang-undangan dimana Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat (nasional)?

**Jawab:**

Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah sampai saat ini tetap berpedoman kepada asas hirarki sebagaimana diatur dalam UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Tinggi.

5. Apakah penerapan pajak berganda tentang retribusi pajak pusat dan daerah yang berlaku sekarang ini telah mencerminkan keadilan?

**Jawab:**

Di kota Bandar Lampung saat ini tidak ada penerapan pajak dan retribusi berganda tetapi mengikuti ketentuan sebagaimana telah diatur dalam UU No.28 tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

6. Apakah dengan penerapan UU Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah memiliki kuasa penuh ataupun hak untuk melakukan pengaturan disegala bidang pemerintahannya, termasuk dalam kaitannya dengan upaya capaian Pendapatan Asli Daerah (PAD) masing-masing daerah?

**Jawab:**

Dengan penerapan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki hak untuk melakukan pengaturan urusannya sendiri, baik urusan pemerintahan, pembangunan maupun pengelolaan keuangannya, namun tetap dalam pengawasan DPRD setempat dan Pemerintah Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Kebijakan apakah yang harus diambil oleh Pemerintah Daerah berkaitan dengan adanya pungutan pajak pembangunan menara telekomunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat?

**Jawab:**

Dalam hal pembangunan menara telekomunikasi, Pemerintah Daerah saat ini hanya memungut Pajak Bumi dan Bangunan serta Retribusi IMB sebagaimana telah diatur dalam UU No.28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Untuk Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi dapat dipungut apabila perdanya sudah dibentuk, namun demikian Pemerintah Daerah perlu menata dan mengendalikan bangunan menara telekomunikasi tersebut sehingga keberadaannya tidak menimbulkan permasalahan di kemudian hari.

8. Apakah pungutan pajak menara telekomunikasi akan menimbulkan dis-investasi bagi perusahaan selular dalam investasi di Daerah?

**Jawab:**

Pungutan Pajak dan Retribusi menara telekomunikasi sebagaimana dimaksud poin 7 menurut hemat kami tidak akan menimbulkan penurunan investasi (dis-investasi), mengingat keberadaan menara tersebut sifatnya menopang kelancaran bisnis telekomunikasi yang pada akhirnya berorientasi pada keuntungan yang diperoleh provider (*profit minded*).

#### **Lampiran-4**

**Wawancara dengan Ibu Lily Latul selaku Kasi UPD II/ IA dan Ibu Ema Budi Astuti selaku Kasi UPD II/ IIIA pada Direktorat Jendral Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, pada Senin, 21 November 2011 di kantor Direktorat Jendral Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri**

1. Apakah otonomi daerah yang saat ini sudah cukup menyerap aspirasi pemerintah daerah?

**Jawab:**

Menurut saya seharusnya sudah, karena daerah sendiri diberikan diskresi yang besar untuk memperoleh pendapatannya sendiri. Semua kewenangan juga telah diberikan kepada Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk di dalamnya kewenangan secara legal, PP No.38 terkecuali hanya 6 yang memang tidak dimiliki daerah (Lily Latul).

2. Apakah dengan adanya diskresi, Pemda sudah mampu melakukan perencanaan yang matang dalam menentukan prioritas-prioritas pembangunan dengan melihat pada kemampuan keuangannya?

**Jawab:**

Dalam melakukan pembangunan sebenarnya ada rujukan secara bertingkat, mulai dari Program nasional, provinsi, hingga kabupaten dan kota. Bahkan di dalam PP No.38 telah diatur secara detil tentang pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, sebagai contoh kami di Pemerintah Pusat memiliki tugas untuk menyusun NSPK yang digunakan sebagai standar pelaksanaan otonomi daerah baik oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah (Lily Latul).

Pemerintah Pusat di sini direpresentasikan oleh Presiden yang dibantu oleh Menteri-menterinya selaku pelaksana teknis dalam penyusunan program kerja, dalam hal ada satu program yang belum ada pengaturan teknis NSPKnya, maka daerah diberikan kewenangan untuk menyusun sendiri peraturan teknisnya sampai dengan disahkannya peraturan teknis oleh Pemerintah Pusat (Ema Budi).

Melihat pada kenyataan tersebut, maka fungsi-fungsi otonomi daerah seharusnya sudah bisa dijalankan oleh Pemda, apalagi jika melihat saat ini Pemda telah diberikan sampai dengan 31 kewenangan. Karenanya tidak akan terjadi pertentangan kewenangan antara Pusat dan Daerah (Ema Budi).

Meskipun dalam implementasinya bisa saja ada beberapa perbedaan antar daerah, hal ini dipengaruhi oleh faktor SDM, terjadinya pergantian Pimpinan Kepala Daerah (kondisi ini mungkin dikarenakan tidak ada *roadmap* di daerah-daerah tersebut).

3. Melihat pada kondisi saat ini apakah saat ini masih terjadi ketimpangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah?

**Jawab:**

Hal ini memang masih terjadi, bisa saja satu daerah memperoleh DAU dan DAK melebihi ataupun kurang dari apa yang seharusnya diterima oleh Daerah. Perlu diingat bahwa sebenarnya anggaran Pemerintah Pusat juga terbatas, sehingga bisa jadi ada kekurangan anggaran yang dialami oleh Pemda. Kondisi ini mungkin terjadi dikarenakan beberapa faktor, antara lain dikarenakan adanya kelebihan beban pengeluaran daerah sebagai contoh ialah kelebihan beban pegawai negerinya.

Sehingga yang terjadi ialah lebih besar pengeluaran rutin dibandingkan pengeluaran non rutin, padahal jika berbicara tentang pembangunan seharusnya pengeluaran non rutin diperbesar (Lily Latul).

Melihat kondisi ini, Pemerintah Pusat sendiri saat ini telah menetapkan SPM (Standar Pelayanan Minimal) yang harus dijalankan oleh Pemda. SPM ini diatur dalam RPJMD untuk jangka 5 tahun jika belum disusun, jika sudah disusun maka dapat dilakukan secara tahunan (Ema Budi).

4. Apakah melihat kondisi saat ini masih dimungkinkan munculnya Pajak berganda antara Pemda dan Pusat?

**Jawab:**

Hal ini sebenarnya telah diatur dalam PP No.38 dan di dalam NSPK sendiri telah diatur kewenangan sesuai tingkatan pemerintahan mulai dari Pusat, Provinsi hingga Kabupaten Kota (Ema Budi).

Kondisi saat ini memang masih ada beberapa Pajak yang dipegang oleh Pusat, contohnya Pajak galian yang bisa dikenakan oleh Pusat dan Daerah (Lily Latul).

5. Berkenaan dengan kewenangan membatalkan atau mencabut Perda yang dianggap melanggar?

**Jawab:**

Melihat pada kewenangannya hal ini memang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat untuk mengontrol peraturan di daerah, antara lain melalui tindakan pembatalan ataupun pencabutan Perda. Kewenangan ini antara lain bersifat monitoring dan evaluasi.

6. Berkenaan dengan pengawasan dan evaluasi atas hasil perundang-undangan daerah, bagaimanakah pengawasannya?

**Jawab:**

Berkenaan dengan adanya produk-produk Perda, sesuai dengan makna otda itu sendiri, evaluasi produknya harusnya melalui Depdagri terlebih dahulu untuk dievaluasi apakah memang sesuai dengan tata urutan perundang-undangan UU No.12 tahun 2011.

7. Berkenaan dengan adanya ketentuan SKB 4 Menteri terkait pengaturan menara bersama, menurut Ibu jika dilihat dari segi otonomi daerah, hal ini masuk dalam kategori yang mana?

**Jawab:**

SKB Menteri memang sebenarnya tidak masuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, namun ia juga bisa menjadi acuan. Permen pun sebenarnya memang tidak masuk dalam tata urutan perundang-undangan, akan tetapi jika Permen diperintahkan oleh aturan yang lebih tinggi, misalnya dalam PP memerintahkan untuk dibuat aturan pelaksana berbentuk Permen, maka Permen juga bisa menjadi acuan. Sedangkan SKB sendiri (dalam kaitannya Otda) jadi semacam *affirmative policy* dan merupakan kesepakatan antar departemen yang menandatangani tersebut serta mengikat kepada Pihak Ketiga (termasuk Pemerintah Daerah).

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Penyelenggaraan pemerintahan, baik oleh Pusat maupun Daerah mempunyai fungsi untuk mendorong dan memfasilitasi pembangunan guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang memadai bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Terkait dengan hal ini, pemerintah telah mengambil suatu pilihan kebijakan untuk lebih mengedepankan peran pemerintah daerah sebagai penggerak pembangunan. Hal ini sejalan dengan kecenderungan saat ini yang menganggap bahwa pemerintahan yang sentralistik semakin kurang populer, karena ketidakmampuannya untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen aspirasi lokal. Warga masyarakat akan lebih aman dan tentram dengan badan pemerintah lokal yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis (Bonne Rust, 1968). Sebaliknya pengaturan yang sentralistik, monopolistik dan seragam bagi seluruh wilayah tanah air justru akan menimbulkan ketidakpuasan dan ketidakadilan serta melemahkan kesatuan bangsa, yang justru akan menimbulkan ancaman bagi eksistensi dan keutuhan negara kesatuan.

Implementasi terkait pembagian kewenangan pusat dan daerah ini antara lain dapat dilihat melalui penerapan kebijakan desentralisasi fiskal, yang awalnya dirumuskan dalam UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999 dengan ditandai adanya pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai sumber pendanaan berbagai urusan pemerintahan yang telah didaerahkan, Dana Bagi Hasil (DBH) dari ekstraksi sumber daya alam yang berada di daerah yang bersangkutan, dan diberikannya otoritas pajak yang terbatas kepada pemerintah daerah. Selanjutnya, amandemen undang-undang desentralisasi yang dilakukan pada tahun 2004 menitikberatkan kepada mekanisme pemantauan oleh pemerintah pusat, dan perbaikan kepada pertanggungjawaban pengeluaran pemerintah daerah (Brodjonegoro 2004). Di sisi fiskal, UU No. 33 tahun 2004 memperbesar basis bagi hasil pajak dari sumber daya alam yang dimiliki daerah, maupun dari pajak tingkat nasional lainnya, dan perluasan total dana yang menjadi sumber DAU.

Perubahan kebijakan desentralisasi fiskal itu sendiri merupakan cerminan dari kebutuhan fiskal yang terus membesar di tingkat daerah, praktek *soft budget constraint* dari sisi pemerintah pusat yang juga disebabkan oleh lambatnya reformasi pajak daerah.

Konsep desentralisasi sendiri sebenarnya telah cukup lama diperkenalkan dalam tataran kebijakan pemerintahan Indonesia, mulai dari pemerintahan Sukarno dengan UU No.1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, kemudian masa pemerintahan Suharto dengan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, akan tetapi berbagai kebijakan ini dalam perjalanannya belum mampu mendorong terciptanya pemerintahan di daerah yang cepat, tepat dan efisien sehingga dapat langsung dirasakan manfaatnya bagi masyarakat lokal. Kondisi ini ditengarai karena masih kuatnya kewenangan pemerintah pusat dalam mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sementara para elit lokal daerah tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk mengatur kebijakan didaerahnya sendiri.

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan (PUU) sangat strategis, khususnya dalam membuat Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Perda dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6), UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari UU No.32/2004. Selain itu terkait dengan pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD dalam membentuk Perda adalah UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Penting pula untuk diperhatikan UU No.28 Tahun

2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai pengganti UU No.18 Tahun 1997, dalam rangka pengendalian Perda tentang Pajak dan Retribusi dan UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam rangka keterpaduan Rencana Tata Ruang dan Wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Kewenangan atributif kepada daerah ini, antara lain yang dikenal dengan pungutan retribusi berdasarkan Perda, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 Pasal 18 ayat 2 dan Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 Pasal 108 ayat 2 – 4, retribusi daerah dibagi atas tiga golongan, yaitu:

- a. *Retribusi jasa umum*, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- b. *Retribusi jasa usaha*, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
- c. *Retribusi perijinan tertentu*, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian ijin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Perda sebagaimana Peraturan Perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum suatu Peraturan Perundang-undangan harus

memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka pengawasan peraturan daerah yang menetapkan retribusi pada suatu daerah, maka pemerintah daerah harus menyampaikan Perda tersebut kepada pemerintah pusat (melalui Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan) paling lambat lima belas hari setelah Perda tersebut ditetapkan. Hal ini bertujuan untuk menjaga sinkronisasi antara peraturan di tingkat daerah dengan peraturan di tingkat pusat (lebih tinggi) sehingga tidak berpotensi mengganggu kepentingan masyarakat umum, dan untuk itu dapat dibatalkan paling lambat satu bulan sejak Perda tersebut diterima dan berlaku efektif sejak tanggal ditetapkannya pembatalan.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan melalui tindakan pengawasan pemerintah pusat sebagaimana di atas, memiliki urgensi dalam kaitannya dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya dapat dijaga dan terpenuhi.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota secara hirarki masih berada di bawah ketentuan Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Oleh karenanya jika mengacu pada ketentuan Pasal 5 UU No.12 tahun 2011 jo Pasal 137 UU No. 32/2004 terkait penerapan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik, Perda tidak seharusnya bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi (asas hirarki).

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 tahun 2011 menyatakan bahwa: "*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau*

*pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan*". Dalam hal ini kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU No.32/2004 Pasal 25 huruf c bahwa "*Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD*" dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa "*DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama*", dan Pasal 136 ayat (1) bahwa "*Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD*".

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang Undang Dasar 1945 dan Undang-undang Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Disamping itu Perda juga dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan Perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan; sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses yang diarahkan untuk menuju keselerasan dan keserasian antara tiap-tiap peraturan perundang-undangan yang dibuat sehingga tidak terjadi tumpang tindih, inkonsistensi atau konflik/perselisihan dalam pengaturan. Dalam kaitannya dengan sistem asas hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya maka proses tersebut mencakup harmonisasi semua peraturan perundang-undangan termasuk Perda baik secara vertikal maupun horisontal.

Pembentukan peraturan daerah mengalami peningkatan pesat sejak desentralisasi diberlakukan dengan UU No.22 Tahun 1999 dan kemudian digantikan dengan UU No.32 Tahun 2004, namun diperoleh gambaran umum Perda-perda yang telah dibentuk dipertanyakan dari segi kualitas. Pembatalan Perda menunjukkan gejala bahwa proses harmonisasi peraturan pusat dengan peraturan daerah yang tidak berjalan dengan baik. Sesuai ketentuan Pasal 145 ayat (2) UU Nomor 32/2004 yang menegaskan bahwa peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah

Salah satu instrumen kebijakan desentralisasi fiskal adalah Transfer ke Daerah yang dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah sebagai pelaksanaan prinsip *money follow function*. Sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, kebijakan Transfer ke Daerah diarahkan pada pengurangan kesenjangan fiskal vertikal maupun horisontal dan peningkatan kapasitas fiskal daerah sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan daya saing daerah dengan tetap menjaga stabilitas dan kesinambungan fiskal nasional, serta sinkronisasi perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Implementasi hubungan keuangan antara pusat dan daerah mencakup pula, antara lain pelaksanaan pinjaman dan/atau hibah.

Pajak sebagai sumber pendapatan adalah salah satu instrumen yang sangat penting dalam desentralisasi fiskal, karena mencerminkan seberapa besar otoritas pendapatan yang dimiliki suatu tingkat pemerintahan. Selain sebagai sumber pendapatan, pajak juga merupakan instrumen untuk mengelola permintaan dan penawaran barang publik lokal, instrumen untuk mengukur transparansi dan

akuntabilitas pemerintah daerah terhadap publik, dan instrumen untuk mempengaruhi tingkah laku konsumen/publik setempat.

Penerimaan juga merupakan salah satu refleksi seberapa besar daerah dipercaya dan mempunyai kemampuan mengelola sumber-sumber pendapatan sendiri untuk membiayai pengeluarannya. Jika untuk satu atau beberapa alasan-sumber-sumber fiskal yang penting dikonsolidasi dan dikelola di tingkat pusat, maka peran transfer akan menjadi dominan. Sedangkan jika beberapa sumber fiskal yang penting dikelola oleh daerah, maka transfer seharusnya menjadi kurang dominan. Otoritas pajak yang dimiliki oleh suatu tingkat pemerintahan mempunyai beberapa tingkatan, dari hanya kewenangan memungut atau administrasi, kewenangan menentukan tarif, hingga kewenangan untuk menentukan jenis dan basis pajak. Dalam tingkatan otoritas yang paling rendah, pemerintah daerah hanya diberikan wewenang memungut (delegasi).

Kondisinya saat ini, dalam skema desentralisasi fiskal di Indonesia, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk memungut dan menentukan tarif secara terbatas (tarif maksimum telah ditentukan oleh undang-undang) untuk beberapa jenis pajak daerah yang ditentukan oleh undang-undang. Hal ini menyebabkan daerah hanya memiliki instrumen yang sangat terbatas untuk mengelola sisi fungsi pendapatan, sehingga dalam prakteknya, banyak daerah mengeluarkan peraturan daerah untuk memungut pajak atau retribusi yang berdampak pada ekonomi biaya tinggi.

Secara umum, terdapat tiga strategi utama guna memperbaiki kondisi perpajakan daerah saat ini, yaitu harmonisasi pajak pusat dan daerah, optimalisasi perpajakan daerah, dan pengkondisian perpajakan daerah yang tidak distortif terhadap perekonomian.

1. ***Harmonisasi pajak dan retribusi.*** Karena basis pajak pada dasarnya tidak berubah atau bertambah dengan adanya jenis pajak baru, maka harus dihindari terjadinya beban pajak dan retribusi (*tax burden*) yang terlalu besar pada satu obyek pajak. Konsep peraturan perundang-undangan kita di satu sisi secara formal memang tidak memperbolehkan timbulnya praktek *double taxation* antara pusat dan daerah, namun perlu diingat bahwa yang terpenting bukanlah pada

apakah suatu obyek pajak dan retribusi tersebut dikenai pungutan berganda, melainkan apakah suatu tindakan pungutan tersebut (*tax incident*) menimbulkan beban pajak dan retribusi (*tax burden*) yang berlebihan sehingga memberatkan subyek pajak dan retribusi. Hal inilah sebenarnya yang merupakan inti/ esensi dalam penerapan harmonisasi ketentuan pungutan pajak dan retribusi antara pusat dan daerah. Konsep *double taxation* sendiri jika diperhatikan secara implisit telah diterapkan oleh pemerintah kita, antara lain melalui penerapan pajak cukai rokok dimana pemungutannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Pusat dengan pentarifan tertentu yang dianggap tidak memberatkan industri rokok.

2. ***Local taxing power yang lebih optimal.*** Dengan memandang basis retribusi secara utuh, maka ada peluang untuk melakukan redefinisi pengelompokan ulang basis retribusi yang ada di daerah. Retribusi pada prinsipnya merupakan bentuk perijinan atau lisensi terkait layanan yang diberikan pemerintah daerah kepada warganya/ pelaku usaha di daerah yang sifatnya riil dan bisa dinikmati langsung. Mengacu pada konsep ini, Pemda ke depannya dapat mengembangkan kreativitas jenis-jenis jasa dan layanan riil yang bisa diberikan kepada warga masyarakat sehingga dari situ bisa memperoleh *feed back* retribusi. Pemerintah Daerah dapat saja menerapkan berbagai jenis retribusi kepada warga masyarakatnya, selama hal itu memang dilandasi pada jasa dan layanan yang memang riil dinikmati oleh warganya. Penguatan basis retribusi pemerintah daerah ini ke depannya akan memperkuat posisi pemerintah daerah dalam menggerakkan warganya untuk lebih berpartisipasi dalam setiap program pemerintah daerah.
3. ***Retribusi daerah tidak distortif terhadap perekonomian daerah.*** Redesain retribusi juga sebaiknya diintegrasikan dengan perbaikan iklim usaha, yaitu simplifikasi perizinan usaha. Saat ini banyak daerah masih menerapkan berbagai pungutan untuk mendapatkan izin usaha. Walaupun makin banyak daerah yang mempunyai Sistem Pelayanan

Satu Pintu/Jendela (OSS = One Stop Service), tetapi pada tataran implementasi, masih banyak OSS yang tidak secara signifikan mengurangi ekonomi biaya tinggi. Perizinan usaha memang dapat diurus melalui satu jendela, tetapi tetap terdapat beberapa jenis perizinan yang diperlukan dan masing-masing membutuhkan biaya. Retribusi Pengelolaan Usaha (*business charges*) dapat menjadi suatu instrumen yang berperan ganda: sebagai sumber pendapatan daerah, dan sebagai alat untuk menyederhanakan perizinan usaha di daerah tanpa menghilangkan unsur pengawasan dan pelaporan. Investor tidak perlu membayar biaya-biaya perizinan atau perpanjangannya secara terpisah-pisah, cukup melakukan pembayaran dalam satu jenis retribusi ini. Daerah juga dapat mendesain tarif retribusi ini sehingga tidak memberatkan dunia usaha sekaligus sebagai alat untuk meningkatkan daya saing daerah.

Dalam kaitannya dengan pembangunan menara telekomunikasi selular, terdapat kecenderungan beberapa daerah untuk menjadikan menara-menara telekomunikasi selular tersebut sebagai sumber pemasukan melalui berbagai cara. Hal ini terlihat dari beragamnya jenis perda yang dikeluarkan oleh beberapa daerah, baik yang diberlakukan terhadap menara telekomunikasi selular yang telah ada sebelum Perda diberlakukan maupun terhadap yang akan dibangun setelah Perda diberlakukan.

Adanya beragam jenis tarif terkait pembangunan menara telekomunikasi selular ini pada akhirnya menyulitkan perkembangan dunia usaha di bidang jasa telekomunikasi bahkan terdapat kecenderungan antara daerah yang satu untuk mengikuti tindakan daerah lainnya dalam mengeluarkan kebijakan di bidang pembangunan menara telekomunikasi, meskipun hal tersebut sebenarnya salah dan bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini dapat terlihat dari adanya kesamaan jenis tarif dan pungutan yang diterapkan oleh beberapa daerah, meskipun besarnya bisa berbeda-beda.

Persoalan di atas bisa menjadi sangat krusial terkait perkembangan industri telekomunikasi di Indonesia, mengingat ada sudut pandang yang *conflicting*

antara investor telekomunikasi dengan Pemerintah Daerah. Bagi Pemerintah Daerah, otonomi adalah hak mengeksploitasi apa pun di wilayahnya, yang bisa menghasilkan uang. Dimana cara paling mudah adalah meminta dunia usaha/ investor di daerah menanggung retribusi beraneka macam dan menerbitkan berbagai perda retribusi dengan dalih demi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sedangkan bagi operator telekomunikasi selular, kebutuhan untuk mengembangkan usahanya hanya dapat terjadi melalui ekspansi menara-menaranya ke daerah-daerah, sehingga cakupan layanannya semakin luas. Upaya peningkatan ekspansi ini menjadi terkendala dengan adanya berbagai macam pungutan retribusi daerah oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota terhadap menara tersebut.

Dalam kaitannya dengan upaya pembenahan Perda-Perda bermasalah sebagaimana tersebut di atas, memang terdapat beberapa saluran yang bisa dilakukan, baik melalui upaya *Legislatif Review*, *Administratif Review* ataupun *Judicial Review*, namun hal ini tetap tidak mengurangi terbitnya Perda-Perda bermasalah tersebut. Adanya kesimpang-siuran peneanaan retribusi pembangunan menara telekomunikasi selular di berbagai daerah sudah seharusnya mulai dilakukan penataan sehingga dapat menimbulkan keselarasan penerapan peraturan perundang-undangan antara pemerintah pusat dan daerah dengan tentunya tetap memperhatikan kepentingan para penyelenggara jaringan telekomunikasi dan kepentingan pemasukan daerah.

Meskipun dalam tataran normatifnya pemerintah telah memiliki berbagai pengaturan terkait peneanaan retribusi daerah, bahkan pemerintah telah berupaya untuk selalu melakukan perbaikan dari waktu ke waktu akan kebijakan pajak dan retribusi daerah yang ada, sebagaimana telah diatur dalam UU No.18 tahun 1997 yang kemudian diubah dengan UU No. 34 tahun 2000 dan terakhir telah diperbaharui dengan UU No.28 tahun 2009, namun dalam kenyataan di lapangan masih dapat ditemui beberapa daerah yang membuat ketentuan atau peraturan daerah yang bertentangan dengan ketentuan nasional sehingga menyebabkan tingginya biaya investasi atau perijinan di daerah tersebut. Fenomena ini terjadi disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain disebabkan i). masih sedikitnya PAD yang dimiliki oleh Daerah, sementara di sisi lain pemerintah daerah dituntut untuk

dapat membiaya sendiri kebutuhan rumah tangganya, ii). lemahnya kemampuan manajerial ditingkatkan pemerintah daerah.

Meskipun telah diberlakukan system *closed list* dalam pemungutan pajak dan retribusi mengacu pada UU No.28 tahun 2009, namun masih terdapat beberapa penerapan retribusi terkait menara telekomunikasi selular yang berpotensi menimbulkan ekonomi biaya tinggi, beberapa kejadian tersebut antara lain pada beberapa contoh Perda di bawah ini:

Tabel-1: Contoh Beberapa Perda terkait Menara Telekomunikasi Selular

No	Perda	Ketentuan Dalam Perda
1	Perda Kab.Wajo No.10 tahun 2011 tentang Pengendalian Pembangunan Menara Telekomunikasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasal.14 ayat (1) tentang Kewajiban untuk memiliki Ijin Prinsip &amp; IMB dari Pemda terkait pembangunan menara telekomunikai.</li> <li>- Pasal 14 ayat (2) tentang batasn masa berlaku ijin di atas selama 10 tahun.</li> </ul>
2	Perda Kab.Ngawi No.20 tahun 2010 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasal 22, tentang ijin-ijin yang harus dimiliki menara telekomunikasi: Ijin Pengusahaan Menara Telekomunikasi Bersama, Ijin Gangguan, IMB, dan Rekomendasi Operasional Menara Telekomunikasi Bersama.</li> <li>- Pasal 23 ayat (3) tentang masa berlaku ijin pengusahaan menara telekomunikasi bersama adalah 5 (lima) tahun.</li> </ul>
3	Perda Kota Palembang No.4 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan & Retribusi Pengendalian	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasal 2, pengaturan tentang Rekomendasi dan Ijin Operasional Menara.</li> <li>- Pasal 5 ayat (1), pengaturan tentang</li> </ul>

	Menara Telekomunikasi	masa berlaku Ijin Rekomendasi pengendalian menara selama 6 bln.
--	-----------------------	---

Sumber: Perda-perda terkait menara telekomunikasi (diolah oleh peneliti)

Dalam hal terjadinya pertentangan ketentuan pemungutan retribusi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maka perlu adanya *Tax Harmonization*. Harmonisasi pajak merujuk pada proses penyesuaian sistem pajak dan retribusi pada suatu kawasan yurisdiksi perpajakan. Menurut OECD, harmonisasi pajak dapat terjadi dalam dua pendekatan apakah eksplisit atau implisit. Disebut harmonisasi eksplisit, apabila Negara sekawasan setuju untuk memberlakukan tarif pajak yang sama *uniform* (standar) atau tarif minimum (dan maksimum). Sementara itu, akan disebut harmonisasi implisit (terutama dalam sistem pajak penghasilan) ketika suatu negara memungut pajak dari penduduknya berdasar penghasilan global (*worldwide income*) sehingga dapat menutup celah penghindaran pajak melalui pelarian modal ke negeri yang menerapkan tarif pajak lebih rendah. (Gunadi dkk. 2010).

Pembangunan menara telekomunikasi selular atau yang disingkat dengan istilah BTS (*Base Tranceiver Station*) bagi perusahaan penyelenggara layanan jasa telekomunikasi selular yang berbasis teknologi GSM (*Global System for Mobile Communication*) adalah suatu keharusan karena teknologi GSM hanya dapat berfungsi apabila dioperasikan melalui transmisi jaringan/ frekuensi yang dihantarkan antar BTS yang saling terhubung satu sama lainnya dalam wilayah tertentu, dengan alasan tersebut banyak perusahaan operator bersaing untuk membangun BTS sebanyak mungkin dengan tujuan memperluas wilayah pelayanannya. Pembangunan BTS membutuhkan investasi dana yang mahal karena biaya untuk mendirikan satu BTS diperlukan biaya milyaran rupiah yang salah satunya meliputi biaya pengadaan lahan atau tempat untuk mendirikan BTS, biaya pengadaan dan pemasangan jaringan perangkat dan fisik bangunan BTS, biaya survei, izin lingkungan dan kompensasi untuk memperoleh persetujuan dari masyarakat sekitar, asuransi, sumber daya manusia, pemasangan instalasi listrik dan sebagainya, belum lagi dana untuk pemeliharaan BTS dan pergantian jaringan perangkat BTS yang rusak atau usang.

Pengenaan retribusi oleh pemerintah daerah yang sangat beragam dan bertentangan dengan ketentuan pemerintah pusat, terkait pembangunan menara telekomunikasi pada akhirnya dapat menjadi kendala bagi perusahaan selular dikarenakan timbulnya ekonomi biaya tinggi dalam setiap pembangunan dan pengoperasian menara telekomunikasi selular. Dalam kaitannya dengan penulisan ini, Penulis ingin melakukan analisa terkait penerapan retribusi atas menara telekomunikasi di daerah Kota Bandar Lampung, sebagaimana diatur dalam Perda Kota Bandar Lampung No.7 tahun 2011 tentang Retribusi Perijinan Tertentu dikaitkan dengan Perda Kota Bandar Lampung No.5 tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum. Kajian ini Penulis lakukan dengan mengangkat tema “*Analisa Harmonisasi Ketentuan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota Dengan Pemerintah Pusat Terkait Pungutan Retribusi Menara Telekomunikasi (Studi Kasus Pemerintah Kota Lampung)*”, sehingga dapat menambah khasanah mengenai pengenaan pajak dan retribusi di daerah yang mencerminkan asas adil dan bersih terutama terkait pembangunan menara telekomunikasi yang semakin marak di daerah-daerah saat ini.

Ketertarikan Penulis untuk mengangkat Pemerintah Daerah Kota Lampung sebagai bagian dari obyek penelitian ini antara lain didasari pada kontroversi yang terjadi atas peristiwa penyegelan ke-156 menara telekomunikasi selular berdasarkan Perda No.7 tahun 2011 tentang Retribusi Perijinan Tertentu, sementara di satu sisi para penyelenggara telekomunikasi menganggap bahwa ketentuan yang tercantum dalam Perda tersebut tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## **1.2. Pokok Permasalahan**

Pelaksanaan desentralisasi di berbagai negara di dunia tidak mempunyai pola yang sama dan juga tidak ada jaminan pasti bahwa desentralisasi akan bermanfaat bagi perekonomian suatu negara. Dengan kata lain, berhasil tidaknya desentralisasi dan sekaligus dampaknya bagi perekonomian suatu negara akan sangat tergantung pada bagaimana desentralisasi itu didesain dan diimplementasikan. Apabila melihat desain dari desentralisasi, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi dapat berasal dari inisiatif pemerintah pusat (*top-down*) dan

bisa juga berasal dari pemerintah daerah (*bottom-up*) (Bailey, 1999). Pendekatan *top-down* umumnya dilakukan negaranegara yang sebelumnya menganut negara kesatuan dengan tingkat sentralisasi yang besar dimana pemerintah pusat yang tadinya begitu kuat secara bertahap harus menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah daerah, dan dengan sendirinya pemerintah daerah mempunyai posisi lebih kuat dibandingkan sebelumnya.

Dalam kaitannya dengan pembangunan infrastruktur telekomunikasi, saat ini Pemda-Pemda cenderung menerbitkan berbagai jenis Perda sebagai dasar pajak & retribusi pembangunan menara, demi mengejar pendapatan PAD yang sebesar-besarnya. Kondisi inilah yang menurut cukup menarik untuk dicermati. Salah satunya ialah dari sisi Pemerintah Daerah dalam upayanya memperoleh PAD melalui berbagai bentuk pungutan untuk memenuhi kebutuhan belanja daerahnya, termasuk dari sektor telekomunikasi khususnya terkait keberadaan menara telekomunikasi di tiap-tiap daerah serta dampak dari kebijakan/ Perda tersebut terhadap perkembangan bisnis telekomunikasi.

Beban pungutan retribusi daerah atas menara telekomunikasi oleh pemerintah daerah kabupaten/ kota ini dianggap bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menyebabkan tingginya beban ekonomi yang harus ditanggung pelaku usaha. Jika dicermati lebih mendalam, hal ini terjadi sebagai imbas dari beratnya beban pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan administrasi dan operasional pemerintahan daerah, sementara di satu sisi sumber PADnya cukup terbatas serta minimnya alokasi DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus) yang diterima daerah dari pemerintah pusat. Berdasar uraian diatas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah ketentuan pungutan retribusi yang menjadi beban pelaku usaha terkait pembangunan menara telekomunikasi selular dikaitkan dengan Perda No.7 tahun 2011 Pemerintah Daerah Kota Lampung?
2. Bagaimanakah penerapan harmonisasi ketentuan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dengan Pemerintah Pusat terkait pungutan retribusi menara telekomunikasi selular?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini diharapkan sebagai sebuah tulisan ilmiah melalui analisis terhadap berbagai aspek hukum dan peraturan perundang-undangan, landasan filosofis dan praktis, sehingga dapat menjawab pertanyaan yang diajukan secara relevan dan dapat diandalkan serta tidak bersifat bias. Sesuai dengan pokok permasalahan sebagaimana disebutkan di atas, maka penelitian tesis ini bertujuan untuk:

1. Menganalisa berbagai regulasi dan ketentuan yang mengikat terkait retribusi menara telekomunikasi mengacu pada asas hirarki perundang-undangan mengacu pada fakta yang ada sebagaimana terjadi pada Pemerintah Daerah Kota Lampung sebagai studi kasus. Sehingga dapat memberikan gambaran formil yuridis serta fakta materil di daerah yang menjadi obyek dalam penelitian.
2. Memberikan masukan tentang pengaturan pungutan retribusi menara telekomunikasi selular oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota sehingga tidak bertentangan dengan ketentuan Pemerintah Pusat, yang pada akhirnya dapat menimbulkan beban pajak dan ekonomi yang tinggi bagi Pelaku Usaha.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Berkaitan dengan paparan Pokok Permasalahan dan Tujuan Penelitian Tesis, maka Peneliti menggolongkan signifikansi penelitian ini menjadi dua hal, yaitu:

1. Manfaat Ilmiah, dari Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan bagi para pengambil kebijakan yang mendalami bidang perpajakan untuk melakukan studi di bidang perpajakan, khususnya mengenai harmonisasi ketentuan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dengan Pemerintah Pusat terkait pungutan retribusi menara telekomunikasi; dan
2. Manfaat Praktis, dalam kaitannya dengan manfaat praktis, maka peneliti mengharapkan selain hal ini sebagai bagian dari tugas

perkuliahan administrasi perpajakan, juga tulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi setiap Pemerintah Daerah tingkat Kabupaten/ Kota dalam mengenakan pungutan retribusi terhadap menara telekomunikasi. Disamping tentunya diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Pusat untuk memperhatikan penerapan pungutan retribusi lokal sehingga daerah di satu sisi dapat lebih maksimal dalam meningkatkan sumber-sumber PAD-nya, namun di sisi lain tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

### **1.5. Sistematika Penelitian**

Penelitian tesis ini terdiri dari 6 (enam) bab, dimana masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab. Hal ini dilakukan agar penelitian ini lebih sistematis dan teratur. Adapun sistematika penelitiannya sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini digambarkan mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini terdiri atas uraian dasar teori yang berhubungan dengan konsep desentralisasi & otonomi daerah, kaidah pengenaan pajak & retribusi daerah, kebijakan pemungutan dan harmonisasi pajak pusat dan daerah.

#### **BAB III METODE PENELITIAN**

Pada bab ini disampaikan mengenai metode yang digunakan dalam melakukan penelitian, pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, dan batasan penelitian.

#### **BAB IV GAMBARAN UMUM INDUSTRI TELEKOMUNIKASI & REGULASI MENARA TELEKOMUNIKASI**

Pada bab ini akan dilakukan pembahasan secara umum mengenai industri telekomunikasi seluler, dan gambaran umum ketentuan retribusi atas menara telekomunikasi

#### **BAB V ANALISA HARMONISASI PUNGUTAN RETRIBUSI MENARA TELEKOMUNIKASI**

Pada bab ini akan mengolah data yang telah dikumpulkan dan menganalisa hasil dari pengolahan data tersebut untuk dapat menjawab permasalahan Pungutan Retribusi Menara Telekomunikasi di Kota Bandar Lampung, serta Analisa Harmonisasi Ketentuan Pusat dan Daerah Terkait Pungutan Retribusi Menara Telekomunikasi.

#### **BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab ini akan diambil simpulan dan saran yang telah ditulis pada bab-bab sebelumnya, kemudian akan diberikan saran-saran berkaitan dengan simpulan tersebut.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1. Konsep Desentralisasi & Otonomi Daerah**

Pemerintah sebagai sebuah institusi dalam pembentukannya memiliki tujuan yang lebih tinggi dari sebuah institusi swasta, hal ini terkait fungsi pemerintah untuk bisa memberikan pelayanan dan melindungi masyarakat yang berada di bawahnya. Peran ini dalam pelaksanaannya tidak terlepas dari kewenangan pengelolaan keuangan yang secara umum kemudian disebut dengan Keuangan Negara. Adapun tujuan pengelolaan Keuangan Negara ini terdiri dari, redistribusi pendapatan, penyediaan barang publik, dan perlindungan sosial (Gramlich, 1990). Hal ini sejalan dengan pendapat Musgrave (1959) tentang fungsi pendistribusian keuangan yang perlu dijaga oleh Negara sebagai hasil dari ketidakberhasilan mekanisme pasar dalam mendistribusikan pendapatan secara merata bagi masyarakat umum sebagai hasil dari terkonsentrasinya sejumlah besar kapital segolongan orang pemilik modal. Dalam konteks inilah peran Negara dituntut untuk bisa mendistribusikan pendapatan melalui berbagai instrument dan kewenangan Negara, yang salah satunya kita kenal sebagai Pajak dan Retribusi.

Berangkat dari filosofi dasar pengenaan pajak di atas, beberapa ahli telah mengeluarkan pendapatnya akan definisi pajak, antara lain diartikan sebagai iuran rakyat kepada Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung digunakan untuk membayar pengeluaran umum (Rochmat Soemitro, 1990:5). Pendapat ini juga disampaikan oleh Edwin Robert Anderson Seligmen, yang dikutip oleh Safri Nurmantu dalam bukunya “Dasar-Dasar Perpajakan” yang mendefinisikan pajak:

*“A tax is a compulsory contribution from the person to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all without reference to special benefits conferred”* (Safri Nurmantu, 1994: 11).

Menurut OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*):

*“Tax is a compulsory unrequited payment to Government. A tax may be assessed on a person, entity, assets etc. this definition excludes charges and penalties but include social security contributions since they are compulsory. Tax may be levied in the form of an income tax, gift tax, excise tax, inheritance tax, value added tax, sales tax, capital gains tax,*

*property tax etc taxes may be direct or indirect, depending upon whom the incidence of the tax burden falls” (Susan M. Lyons, 1996: 292).*

Menurut Prof. Dr. P. J. A. Adriani, pajak adalah iuran masyarakat kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum ([undang-undang](#)) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. Sedangkan menurut Sommerfeld Ray M., Anderson Herschel M., & Brock Horace R, pajak adalah suatu pengalihan sumber dari sektor swasta ke sektor pemerintah, bukan akibat pelanggaran hukum, namun wajib dilaksanakan, berdasarkan ketentuan yang ditetapkan lebih dahulu, tanpa mendapat imbalan yang langsung dan proporsional, agar pemerintah dapat melaksanakan tugas-tugasnya untuk menjalankan [pemerintahan](#).

Mengacu pada beberapa definisi di atas, maka disimpulkan beberapa unsur yang terdapat pada setiap definisi pajak di atas, yaitu:

1. Pajak dipungut berdasarkan undang-undang, hal ini tentunya sejalan dengan asas kepastian hukum (*certainty*) bagi warga masyarakat.
2. Tidak mendapatkan jasa timbal balik (kontraprestasi perseorangan) secara langsung.
3. Pemungutan pajak dapat dipaksakan, sehingga apabila warga masyarakat tidak mematuhi dapat dikenai sanksi.
4. Pajak selain memiliki fungsi budgeter juga memiliki fungsi mengatur (*regulerend*) dalam lapangan ekonomi dan sosial.

Sejalan dengan kewenangan penarikan pajak oleh Negara, terdapat pula kewenangan penarikan retribusi sebagai pembayaran atau balas jasa oleh warga masyarakat kepada Negara dikarenakan adanya manfaat atau jasa yang diterima oleh warga masyarakat secara langsung dari Negara. Menurut Marihot P. Siahaan (2005:6), *“Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”*. Jasa dalam hal

ini diartikan sebagai segala kegiatan pemerintah yang telah mengusahakan dan memberikan pelayanan dan fasilitas yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya, dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan tersebut dan untuk itu ia dikenai kewajiban untuk membayar retribusi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Adapun ciri dari retribusi daerah yang saat ini dipungut di Indonesia adalah (Marihhot P. Siahaan, 2005:7):

1. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah yang berkenaan.
2. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah.
3. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya.
4. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.
5. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi, tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan budgeter dan regulerend di atas, pemerintah melalui beberapa tingkatannya (*multi-level government*) perlu melakukan pendistribusian secara merata mulai dari level pusat hingga daerah, dan dalam posisi ini Pemerintah Pusat seyogyanya memainkan peranan utama dalam melakukan redistribusi pendapatan (Oates, 2005). Kondisi ini muncul dikarenakan dengan adanya pengaturan oleh pemerintah pusat atas daerah-daerahnya, dapat meminimalisir terjadinya eksodus/ perpindahan kelompok masyarakat (dan dunia usaha) berpendapatan tinggi dari satu daerah ke daerah lainnya yang menerapkan pajak dan retribusi lebih rendah dikarenakan adanya kesatuan pengaturan antar daerah.

Prinsip pemerataan fiskal (*fiscal equalization*) melalui pola *multi-level government* adalah transfer pendapatan dari daerah yang kaya kepada daerah yang miskin sehingga timbul kemampuan yang kurang lebih sama untuk menyediakan

sejumlah layanan publik sebagai kunci dari konsep pemerataan antardaerah. Disamping perlunya pemerataan pendapatan Negara juga perlu memperhatikan hal lainnya, Padovano (2007) juga mencatat pentingnya perbedaan pengadministrasian program redistribusi pendapatan di tingkat Pemda. Hal ini dapat dilihat dari sisi Pemerintah Pusat membedakan *treatment* redistribusi terhadap Pemda, dengan tujuan mendapatkan konsensus Pemda terhadap program Pemerintah Pusat (Alesina et al., 1999).

Berbeda dengan apa yang telah disampaikan di atas, Buchanan (1974) menunjukkan bahwa redistribusi pendapatan juga dapat secara efektif dilakukan oleh Pemda melalui penyediaan barang publik lokal. Penyediaan barang publik oleh pemerintah biasanya dilandaskan atas sifat dari barang publik itu sendiri. Beberapa barang memiliki ciri *non-excludability* dan *non-rivalry* dalam konsumsinya. Mekanisme pasar menghadapi sifat optimal individu sebagai *free rider* yang pada gilirannya akan menyebabkan barang publik tidak akan tersedia dalam jumlah yang cukup, karenanya dengan penyediaan barang publik yang dipadukan dengan adanya persaingan antardaerah, maka tingkat kesejahteraan masyarakat tidak akan terlalu jauh dari batas optimal Pareto.

Fungsi lainnya sehingga pemerintah perlu melakukan intervensi di perekonomian adalah untuk menyediakan perlindungan sosial. Masyarakat menginginkan adanya perlindungan sosial dari risiko kemiskinan di usia tua, risiko kesehatan, dan risiko pengangguran dalam jangka waktu lama. Gramlich (1990) menyatakan bahwa penyediaan skema perlindungan sosial akan lebih efisien dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Ditambah lagi dengan kemungkinan terjadinya mobilitas orang antardaerah. Peran ini tentunya dijalankan dengan tidak boleh melupakan arti penting dari perbedaan pengadministrasian program redistribusi pendapatan di tingkat Pemda. Karena itu Pemda, dalam kerangka hubungan fiskal Pemerintah Pusat dan Daerah, juga dapat menjadi agen perubahan dalam hal perlindungan sosial di masyarakat.

Perdebatan di atas mewarnai diskusi panjang mengenai kebijakan desentralisasi fiskal. Secara khusus Prud'homme (1995) mengingatkan pentingnya pengaturan arah kebijakan desentralisasi untuk menghindari kegagalan dari desentralisasi itu sendiri. Mekanisme dan desain desentralisasi juga dapat

menciptakan inefisiensi dari perekonomian. Hal tersebut terjadi, misalnya ketika sistem transfer justru menimbulkan kondisi *soft budget constraint*, terciptanya *local capture* yang melemahkan akuntabilitas dari sistem pemerintahan pada tingkatan yang lebih rendah, serta kondisi *low transaction costs* di tingkat lokal tidak terpenuhi. Tingginya biaya transaksi bisa diakibatkan dari misalnya tingginya ketidakpastian dari penetapan kebijakan Pemda yang berubah-ubah, disebabkan oleh tata perundang-undangan yang masih dalam taraf pembenahan, serta lemahnya penegakan hukum; biaya finansial atau administrasi yang lebih tinggi diakibatkan lemahnya kapasitas daerah; serta akibat dari informasi yang terpusat ataupun eksklusif untuk setiap daerah sehingga tidak ada pembelajaran dari *best practices*.

Dahl (1989) menyatakan bahwa kebutuhan akan desentralisasi atau pembentukan daerah otonom sejak awal sebenarnya bukan didasarkan pada pertimbangan teknis, tetapi lebih merupakan hasil dari tarik-menarik atau konflik politik antara daerah dengan pusat. Distribusi kekuasaan antara tingkat-tingkat pemerintahan atau kepada daerah otonom dan pilihan-pilihan institusi untuk desentralisasi adalah hasil dari proses politik yang bermula dari keputusan kelompok yang sering kali memiliki identitas teritorial. Dimensi politik dari pembentukan daerah atau desentralisasi adalah pemerintahan yang dilokalisasi sebagai bagian dari suatu landasan pengakuan suatu kelompok masyarakat sebagai entitas politik, sebagai bagian dari suatu landasan untuk kesamaan dan kebebasan politik (Ramses, 2009: 134).

Pemberian otonomi kepada daerah pada hakekatnya merupakan manifestasi dari sistem desentralisasi dalam pemerintahan di suatu Negara terkait pendelegasian kewenangan dan tanggung-jawab (*delegation of authority and responsibility*) dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah.

Berkenaan dengan pengertian yang tercakup dalam konsep desentralisasi, beberapa ahli memiliki perbedaan pandangan. Siedentopf (1987), menyatakan desentralisasi adalah suatu istilah yang memiliki pengertian atau konotasi yang berbeda bagi masyarakat yang sama dalam situasi atau konteks yang berbeda. Menurut Bird dan Vaillancort (2000), terdapat 3 (tiga) variasi terkait derajat

kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan daerah: *Pertama*, Desentralisasi berarti pelepasan tanggung-jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau instansi pemerintah daerah; *Kedua*, delegasi berhubungan dengan suatu situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah; *Ketiga*, devolusi (pelimpahan) berhubungan dengan suatu situasi yang tidak hanya meliputi implementasi tapi juga meliputi kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan di daerah.

Dari sisi praktis, peranan Pemda di Indonesia dapat dianggap menjadi sangat dominan sejak digulirkannya era otonomi daerah pada tahun 2001. Sebagai implikasi dari pemberian kewenangan yang semakin luas kepada Daerah, Daerah dituntut untuk dapat secara mandiri melaksanakan pembangunan, baik dari sisi perencanaan maupun pelaksanaannya sesuai prinsip-prinsip otonomi daerah. Pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, pada dasarnya dilakukan dengan prinsip *money follows function*. Dalam implementasinya, seiring dengan pelimpahan kewenangan Pusat kepada Daerah, kepada Daerah diberikan sumber-sumber pendanaan, terutama melalui transfer yang jumlahnya cukup besar.

Pelaksanaan desentralisasi melalui penerapan prinsip *money follow function* diartikan sebagai setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut (Roy W. Bahl, 1999).

Pemerintah pusat dalam upaya penerapan konsep desentralisasi, memiliki beberapa pendekatan dalam merumuskannya, yaitu (K.J. Davey, 1988:32-35):

a. Pendekatan kapitalisasi

Pendekatan pertama berdasarkan pada penyerahan modal (kapitalisasi). Dalam pendekatan kapitalisasi, Pemerintah Daerah diberikan modal permulaan yang diharapkan dapat diinvestasikan dan berkembang serta menghasilkan pendapatan untuk menutup atau perluasan investasinya. Pendekatan kapitalisasi ini memiliki beberapa

kelemahan, yaitu kemandirian daerah tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena adanya intervensi Pemerintah Pusat atas segala kebijakan yang dibuat daerah.

b. Pendekatan pendapatan

Pendekatan kedua didasarkan atas pemberian sumber-sumber pendapatan, dimana Pemerintah Daerah diberikan sumber-sumber pendapatan tertentu (terutam pajak) untuk dimanfaatkan atau suatu bagian tertentu dari penerimaan pajak pusat. Tingkat pengeluaran dan luasnya tanggung-jawab yang dipikul, secara efektif ditentukan oleh hasil dari penerimaan – penerimaan tersebut. Kelebihan yang dimiliki oleh pendekatan pendapatan ini adalah akan memacu kompetisi sehingga akan meningkatkan daya saing daerah dalam memacu akselerasi pembangunan daerah.

c. Pendekatan pengeluaran

Pendekatan ketiga dapat didefinisikan sebagai pendekatan pengeluaran. Dalam pendekatan pengeluaran ini, Pemerintah Pusat memberikan sejumlah dana pinjaman bantuan atau bagi hasil pungutan kepada pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran tertentu. Dengan demikian daerah memiliki sejumlah dana untuk membiayai kegiatannya dan memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai target nasional.

d. Pendekatan komprehensif

Pendekatan ini berusaha menggabungkan sasaran pengeluaran dengan sumber-sumber dananya. Menurut pendekatan ini sumber-sumber pendapatan diberikan kepada daerah dan disisi lain diberikan tanggung-jawab dengan mempertimbangkan tingkat kemampuan dan biaya yang ada. Jika ada pengeluaran yang tidak tertutupi dari pendapatan, maka pemerintah pusat akan memberikan bantuan atau pinjaman.

Mills (1991), mengemukakan bahwa desentralisasi mempunyai tujuan filosofis dan ideologis dan tujuan pragmatis. Secara filosofis dan ideologis,

desentralisasi memberikan kesempatan bagi munculnya partisipasi masyarakat dan kemandirian daerah, dan untuk menjamin kecermatan pejabat-pejabat pemerintah terhadap masyarakatnya. Pada tingkat pragmatis, desentralisasi dianggap sebagai cara untuk mengatasi berbagai hambatan institusional, fisik dan administratif dalam pembangunan. Oleh karenanya desentralisasi merupakan salah satu upaya untuk memacu pembangunan melalui pengalihan tugas dan tanggung-jawab dari pusat ke daerah.

Desentralisasi dianggap sebagai suatu sistem yang tepat untuk diterapkan dalam suatu Negara yang mempunyai keanekaragaman daerah, sebagai cara untuk memberikan otonomi yang lebih besar tanpa meninggalkan kesatuan nasional. Oleh karenanya otonomi daerah bersumber dari desentralisasi (namun tidaklah selalu sebaliknya), menurut Encyclopedia of Social Science, otonomi adalah *“the legal self sufficiency of social body and its actual independence”*, sedangkan menurut Encyclopedia Britanica, otonomi dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan adalah *“self government the condition of living under one’s own laws”*. Mengacu pada paparan tersebut, maka otonomi lebih menitik beratkan pada aspirasi daripada kondisi (Baharudin Tjenreng, 1990).

## **2.2. Kaidah Pengenaan Retribusi Daerah**

Makna otonomi daerah adalah untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada rakyat. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, pajak daerah dan retribusi daerah juga tidak semata-mata dipandang sebagai suatu kewajiban yang melekat pada rakyat, tapi juga harus dikaitkan dengan adanya pelayanan dari pemerintah sebagai pemungut retribusi.

Menurut Soelarno (Achmad Lutfi, 2006), pajak daerah adalah pajak asli daerah maupun pajak negara yang diserahkan kepada daerah yang pemungutannya diselenggarakan oleh daerah di dalam wilayah kekuasaannya, yang gunanya untuk membiayai pengeluaran daerah sehubungan dengan tugas dan kewajibannya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Boediono (Achmad Lutfi, 2006), pengertian pajak daerah yaitu sebagai hasil tinjauan dari segi siapakah yang berwenang memungut pajak. Dalam hal yang memungut pajak adalah Pemerintah Pusat, jenis-jenis pajak dimaksud digolongkan sebagai Pajak Negara yang juga disebut Pajak Pusat. Sebaliknya jenis-jenis pajak yang pemungutannya merupakan hak pemerintah daerah disebut pajak daerah.

Suatu pemerintah daerah dapat menetapkan dan memungut beragam jenis pajak daerah sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Hal ini sangat dimungkinkan jika pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk menetapkan sendiri jenis-jenis pajak daerah yang dapat dipungutnya, tanpa ada intervensi dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi. Agar pemerintah daerah memiliki kemampuan optimal untuk memungut pajak daerah yang ada di daerahnya, perlu kiranya mempertimbangkan pajak-pajak daerah yang memang sesuai untuk dijadikan sumber pendapatan agar tercipta efisiensi dan efektivitas dalam pemungutan pajak daerah. Richard M. Bird (2000:6) mengemukakan beberapa kriteria pajak daerah yang baik ("*good*" *local taxes*), yaitu :

(1) *that easy to administer locally*, (2) *that are imposed solely (or mainly) on local resident*, (3) *that do not raise problem of 'harmonization' or 'competition' between sub national government or between sub national and national government.*

Pajak daerah yang baik pada prinsipnya harus dapat memenuhi 3 (tiga) kriteria; *Pertama*, pajak daerah harus memiliki kemudahan untuk dilakukan pengadministrasian secara lokal (*ease of administration*); *Kedua*, memiliki sifat kelokalan (tidak berpindah-pindah), sehingga bisa diterapkan bagi warga di daerah tersebut; dan *Ketiga*, tidak berpotensi menimbulkan pertentangan antara ketentuan antara peraturan pada tingkat pusat dan peraturan pada tingkat daerah.

Dari kriteria ini jelas bahwa diharapkan pengelolaan dan pemungutan pajak daerah dapat dilakukan dengan mudah oleh pemerintah daerah dan hanya berdampak pada masyarakat setempat. Hal lainnya yang penting diperhatikan dalam penetapan pajak daerah adalah perlunya dihindari masalah-masalah yang timbul akibat penetapan suatu jenis pajak daerah oleh pemerintah daerah. Hal ini

terkait dengan masalah harmonisasi pemungutan pajak yang dilakukan antar pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah dengan tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi serta kompetisi pemungutan pajak antar pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah dengan tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi.

Teressa Ter-Minessian juga menyampaikan beberapa kriteria dan pertimbangan yang diperlukan terkait pemberian kewenangan perpajakan di tingkat Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/ Kota, yaitu (Machfud Siddik, 2002):

1. Pajak yang dimaksudkan untuk tujuan stabilisasi ekonomi dan cocok untuk tujuan distribusi pendapatan seharusnya tetap menjadi tanggung-jawab pemerintah pusat.
2. Basis pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya tidak terlalu '*mobile*', dikarenakan dapat mendorong pembayar pajak merelokasi usahanya dari daerah yang beban pajaknya tinggi ke daerah yang beban pajaknya rendah. Sebaliknya, basis pajak yang tidak terlalu '*mobile*' akan mempermudah daerah untuk menetapkan tariff pajak yang berbeda sebagai cerminan dari kemampuan masyarakat. Dengan alasan ini, maka pajak konsumsi hanya dikenakan pada Negara yang memiliki geografi sangat luas, contohnya USA dan Kanada. Dengan demikian basis pajak yang '*mobile*' merupakan persyaratan utama untuk mempertahankan di tingkat pemerintah pusat.
3. Basis pajak yang distribusinya sangat timpang antar daerah, seharusnya diserahkan kepada pemerintah pusat.
4. Pajak daerah seharusnya "*visible*", dalam arti bahwa pajak seharusnya jelas bagi pembayar pajak daerah, obyek dan subyek pajak dan besarnya pajak terutang dapat dengan mudah dihitung sehingga dapat mendorong akuntabilitas daerah.
5. Pajak daerah seharusnya tidak dapat dibebankan kepada penduduk daerah lain, karena akan memperlemah hubungan antar pembayar pajak dengan pelayanan yang diterima (pajak adalah fungsi dari pelayanan).

6. Pajak daerah seharusnya dapat menjadi sumber penerimaan yang memadai untuk menghindari ketimpangan fiskal vertikal yang besar. Hasil penerimaan idealnya harus elastic sepanjang waktu dan seharusnya tidak terlalu berfluktuasi.
7. Pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya relative mudah diadministrasikan atau dengan kata lain perlu pertimbangan efisiensi secara ekonomi berkaitan dengan kebutuhan data, seperti identifikasi jumlah pembayar pajak, penegakkan hukum (*law enforcement*) dan komputerisasi.
8. Pajak dan retribusi berdasarkan prinsip manfaat dapat digunakan secukupnya pada semua tingkat pemerintahan, namun penyerahan kewenangan pemungutannya kepada daerah akan tepat sepanjang manfaatnya dapat dilokalisir bagi pembayar pajak lokal.

Adanya batasan-batasan penerimaan pajak daerah dengan mengacu pada beberapa kriteria di atas dalam prakteknya memang cenderung berimplikasi pada penetapan retribusi baru, dan juga untuk beberapa daerah, pembatasan atau penundaan mekanisme penerusan pinjaman luar negeri tidak menjamin tidak adanya praktek defisit anggaran. Kondisi yang ada di Indonesia, Pemda cenderung menetapkan berbagai jenis retribusi untuk mengurangi keterbatasan jenis pajak yang berada di bawah kebijaksanaan Pemda (Lewis, 2003). Praktek penetapan berbagai retribusi oleh Pemda untuk mengatasi keterbatasan penerimaan dari pajak daerah bukan merupakan kejadian yang hanya terjadi di Indonesia. Negara-negara lain yang pemerintah daerahnya memiliki otonomi pajak yang relatif rendah juga mengalami peningkatan praktek adopsi retribusi untuk menghasilkan pendapatan tambahan (Bryson, 2008). Perubahan regulasi dalam bentuk peningkatan batasan defisit anggaran Daerah (dan juga batasan akumulasi pinjaman), kemungkinan menandakan bahwa fiskal disiplin belum sepenuhnya berjalan, atau terbatasnya sumber penerimaan untuk penyediaan barang publik, menyebabkan beberapa Daerah memiliki anggaran defisit.

Dalam literatur-literatur mengenai keuangan negara dan keuangan daerah, terdapat banyak ahli yang mengajukan definisi dan peristilahan yang pada

akhirnya merujuk pada suatu konsep yang dikenal sebagai retribusi daerah. Satu hal yang sangat jelas dalam membahas masalah retribusi daerah adalah sulitnya kesamaan pandangan mengenai apa yang termasuk dalam cakupan pembahasan mengenai hal ini. C. Kurt Zorn (1991) menegaskan bahwa:

*One clear thing about user charges and fees is that there is a lack of agreement about what should be included under rubric “user charges and fees”.*

Ia juga menambahkan bahwa dalam satu sisi, retribusi merupakan semacam mekanisme pasar dalam sektor publik, dimana terjadi suatu transaksi antara pemerintah dengan warga masyarakat memiliki kaitan erat antara sejumlah uang yang dibayarkan dengan manfaat yang diterima. Dengan menggunakan pengertian ini, maka retribusi dapat mencakup:

*Fees and charges, rents and royalties, earmarked excise taxes, permits and licenses ... revenue from the sale of government property, interest on government loans, premium collected for disaster or other special insurance, receipts of public enterprises, the revenue raised from government created property right, and premiums or annuity payments for government retirement or health program.*

Retribusi juga dapat didefinisikan sebagai bagian dari suatu *beneficiary charges*. Dimana ia didefinisikan sebagai suatu bentuk pembayaran yang dilakukan oleh konsumen dalam suatu proses pertukaran tidak langsung dengan jasa layanan yang diberikan oleh pemerintah.

*Beneficiary charges are defined as payments made by consumers in “direct exchange for government services received” and include user charges and fees, license and permit fees, and special assessment. User charges are defined as payments that can be avoided by not using the service without regard to whether the service possesses public good characteristic. License and permit fees represent payments by consumers for government- produced services (such as inspection and regulation).*

*Special assessment are directly linked to benefits received by property and its owners.*

Definisi lain mengenai retribusi adalah suatu harga yang dikenakan atas pembelian sukarela atas layanan publik yang diberikan oleh pemerintah, dimana manfaatnya diterima secara individual, dan erat kaitannya dengan karakteristik *pure public goods* (C.Kurt Zorn, 1991: 136-137).

*“A narrower definitions of user charges states they are ‘prices charged for voluntarily purchased, publicly provided services that, while benefiting specific individuals, are closely associated with pure public goods’. This definition excludes revenue raised by local government utilities – including water, sewage, electric, and gas utilities – because utility charges are publicly prices for publicly provided products that are truly private in nature. Also excluded are license and permit fees – because they are associated with privileges granted by government, not publicly provided goods and special assessments they are not voluntary”.*

Tercakup dalam definisi ini adalah retribusi yang diterima oleh pemerintah daerah yang memberikan pelayanan tertentu, seperti layanan air bersih dan layanan pembuangan sampah, dimana pemerintah daerah menetapkan suatu harga untuk dikenakan kepada masyarakat atas layanan yang diberikannya walaupun sebenarnya layanan tersebut memiliki karakteristik *private goods*. Definisi ini juga mencakup biaya yang dibayarkan atas lisensi serta perizinan yang diberikan oleh pemerintah, karena pemerintah memberikan suatu *privileges* kepada individu untuk melakukan/mempergunakan sesuatu dimana lisensi dan/atau izin ini tidak disediakan secara publik dan bukan pembayaran sukarela atas *special assessments* yang dilakukan oleh pemerintah kepada warganya.

Untuk menilai potensi dan kinerja suatu jenis pungutan, diperlukan seperangkat kriteria. Secara umum kriteria-kriteria ini dapat digolongkan ke dalam enam butir, yakni kecukupan dan elastisitas; keadilan; kelayakan/kemampuan administrative; kesepakatan politis; efisiensi ekonomi; dan

kecocokan sebagai pungutan daerah (Kenneth Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, 1998). Kriteria-kriteria ini dapat juga dilihat sebagai prinsip-prinsip perpajakan yang dapat digunakan untuk menentukan sumber penerimaan yang cocok untuk pemerintah pusat dan sumber yang cocok untuk pemerintah daerah.

*Kecukupan dan elastisitas.* Persyaratan yang pertama dari suatu sumber penerimaan tentu saja adalah kecukupan dari perolehan sumber tersebut terutama apabila dikaitkan dengan biaya pelayanan yang harus diberikan. Akan tetapi tidak boleh dilupakan bahwa berbagai biaya cenderung tidak stabil karena berbagai sebab, seperti inflasi, pertumbuhan penduduk, naiknya standar hidup yang menuntut standar pelayan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sumber-sumber penerimaan seyogianya cukup elastic, yakni kapasitas untuk meningkatkan pendapatan cukup besar sebagai respon terhadap tekanan meningkatnya permintaan belanja public.

*Keadilan,* yakni bahwa beban untuk belanja publik seyogianya ditanggung oleh masyarakat secara proporsional dengan kekayaan mereka. Dengan demikian system perpajakan akan baik bila progresif, yaitu apabila persentase pendapatan seseorang yang dibayarkan sebagai pajak meningkat seiring dengan peningkatan pendapatan.

*Kapasitas Administratif,* tuntutan kemampuan administratif dalam hal keahlian, integritas dan determinasi sangat bervariasi untuk berbagai sumber penerimaan.

*Kesepakatan Politis,* membayar pajak merupakan kewajiban bagi masyarakat dengan konsekuensi hukum bagi yang melanggarnya. Oleh karenanya untuk pajak-pajak yang tidak populer dibutuhkan kemauan politis untuk menerapkannya. Keputusan pembebanan pajak juga bergantung pada kepekaan masyarakat; pandangan masyarakat secara umum tentang pajak dan nilai-nilai yang berlaku pada masyarakat di suatu daerah. Karenanya dibutuhkan suatu kesepakatan bersama bila dirasakan perlu dalam pengambilan keputusan perpajakan.

*Efisiensi Ekonomi,* perpajakan pada dasarnya memiliki dua tujuan, yaitu untuk menyediakan dana bagi kepentingan publik dan mempengaruhi perilaku ekonomi. Dalam hal ini perlu dikaji lebih mendalam apakah pajak daerah yang

ditetapkan tersebut mempunyai dampak buruk atau tidak terhadap perekonomian daerah.

*Kesesuaian sebagai Pajak Daerah*, hal ini dapat dilihat pada terpenuhinya unsur-unsur pajak daerah itu sendiri, yaitu: obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/ kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah, serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/ kota yang bersangkutan.

Isu tentang desentralisasi fiskal tidak hanya terbatas pada sistem penerimaan untuk Pemda, yaitu sistem transfer dan *revenue assignments*, tetapi juga menyangkut efisiensi dari pengeluaran pemerintah. Efisiensi pada bagian pendapatan tidak akan efektif jika tidak ada disiplin fiskal dari pengeluaran pemerintah dan peningkatan efisiensi pengelolaan anggaran Pusat dan Daerah. Kebijakan penganggaran pada pemerintahan Pusat dan Daerah merupakan reformasi yang relatif baru dilakukan untuk kasus Indonesia (Harun, 2007). Perubahan terbaru pada proses administrasi penganggaran di tingkat Pusat dan Daerah adalah menyatukan proses penganggaran antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang bertujuan untuk memperkuat (1) akuntabilitas dari pengeluaran (*input*), (2) keterkaitan dengan kinerja pemerintah (*output*), dan (3) keterkaitan dengan pencapaian peningkatan aspek kesejahteraan di masyarakat (*outcome*).

Daerah otonom yang memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menarik pajak daerah sering kali melakukan pemungutan beragam jenis pajak daerah. Namun demikian sering kali pajak-pajak daerah yang dipungut terkadang kurang cocok untuk diterapkan sebagai penerimaan daerah yang bersumber dari pajak daerah. Beberapa ciri pajak daerah (*sub national tax*). Ciri-ciri tersebut yaitu (Richard M. Bird, 2000:7):

(i) *assessed by sub national government*, (ii) *at rates decided by sub national government*, and that (iii) *it also collected by sub national government*, with of course (iv) *its proceeds accruing to sub national government*.

Dari ciri-ciri yang dikemukakan oleh Bird ini, jelas terlihat bahwa peranan pemerintah daerah sangat signifikan dalam penetapan dan pemungutan pajak

daerah. Kenneth Davey menyatakan bahwa pemerintah daerah dalam memperoleh pendapatan dari pajak diperoleh dengan 3 (tiga) cara, yaitu:

*Pertama*, pembagian hasil pajak-pajak yang dikenakan dan dipungut oleh pemerintah pusat. *Kedua*, pemerintah regional dapat memungut tambahan pajak di atas suatu pajak yang dipungut dan dikumpulkan oleh pemerintah pusat. Sumber *ketiga* dari pendapatan pajak adalah pungutan-pungutan yang dikumpulkan dan ditahan oleh pemerintah regional sendiri.

Berkaitan dengan perlu perhatian pemerintah daerah terhadap sumber-sumber pendapatan lainnya yang berupa retribusi juga sejalan dengan pendapat Ronald John Hy dan William L. Waugh JR. (Ronald John Hy and William L. Waugh, JR., Wesport, 1995: 23):

*“States are always looking for ways to acquire additional revenues without raising taxes. Fees and user charges are commonly used. Closing tax loopholes for sales and income taxes also is frequently employed. Whatever the form of revenue, it seems obvious that for now broad-based tax increases are not on the horizon”.*

Pendapat Ronald John Hy dan William L. Waugh JR., di atas, secara umum diartikan bahwa Negara selalu berupaya untuk memperoleh pendapatan tambahan tanpa perlu menaikkan tarif pajak. Hal ini secara tidak langsung dapat dimaknai bahwa dalam upaya meningkatkan pendapatan, pemerintah daerah sebaiknya lebih memfokuskan diri pada penghasilan yang diperoleh dari retribusi ketimbang pajak. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan sifat antara retribusi dan pajak, dimana retribusi terdapat kontraprestasi langsung terhadap masyarakat, sehingga pemerintah dalam hal ini dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang semaksimal mungkin dan di satu sisi masyarakat dapat terlayani.

### **2.3. Kebijakan Pemungutan**

Pengertian kebijakan menurut Laswell dan Kaplan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktek-praktek yang terarah (Richard M. Bird & Joosung Jun, 2005:8), sedangkan Frederick (1997:3) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh

seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Lebih lanjut Hogwood dan Gunn (Solichin Abdul Wahab, 1996:13) telah mengelompokkan beberapa istilah dalam kebijakan, yaitu:

1. Kebijakan sebagai merk bagi suatu kegiatan tertentu. Hal ini berarti istilah kebijakan digunakan oleh Negara untuk menamai suatu kegiatan pemerintah. Sebagai contoh kebijakan ekspor non migas sebagai merk kebijakan pemerintah di bidang ekonomi, kebijakan perumahan rakyat sebagai kebijakan kesejahteraan sosial.
2. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki.
3. Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus. Hal ini berarti kebijakan dimaksudkan untuk menunjukkan usulan-usulan tertentu dari kelompok kepentingan.
4. Kebijakan sebagai keputusan-keputusan pemerintah. Hal ini berarti bahwa kebijakan merupakan suatu keputusan yang telah disahkan oleh struktur politik di lembaga legislatif dan langsung dapat mengikat kepada masyarakat.
5. Kebijakan sebagai pengesahan formal. Suatu peraturan akan menjadi kebijakan apabila telah disahkan oleh pihak tertentu, sebagai contoh pengesahan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
6. Kebijakan sebagai program. Suatu kebijakan di bidang tertentu yang pelaksanaannya dilakukan dengan program-program lebih khusus, contohnya untuk mengadakan perumahan rakyat, perlu dibuat program subsidi kepemilikan rumah susun.
7. Kebijakan sebagai pengeluaran. Hal ini berarti kebijakan dianggap sebagai hasil nyata yang diberikan pemerintah kepada masyarakatnya, penerapannya berupa pemberian subsidi terkait program kesejahteraan masyarakat.

8. Kebijakan sebagai hasil akhir. Hal ini berarti memandang pencapaian yang telah dicapai oleh pemerintah sebagai hasil dari kebijakannya.
9. Kebijakan sebagai teori atau model. Hal ini berarti kebijakan dijalankan dengan memperimbangkan asumsi-asumsi tertentu yang timbul sebagai akibat dari pelaksanaan kebijakan.
10. Kebijakan sebagai proses. Hal ini berarti kebijakan dibuat sebagai bagian dari tahapan-tahapan tertentu, seperti: penyusunan agenda pemerintah, perumusan kebijakan dan program-program, bentuk dan isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan program-program, evaluasi kebijakan, revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan.

Kebijakan memungut bayaran untuk barang dan layanan yang disediakan pemerintah berpangkal pada pengertian efisiensi ekonomi. Dalam hal ini orang perorangan bebas menentukan besar layanan tertentu yang hendak dinikmatinya, harga layanan dapat memainkan peranan penting dalam menjatah permintaan, mengurangi penghamburan dan dalam memberikan isyarat yang perlu kepada pemasok mengenai besar produksi layanan tersebut. Selain itu, penerimaan dari pungutan adalah sumber daya untuk menaikan produksi sesuai dengan keadaan permintaan. Karena itu, harga harus disesuaikan sehingga penawaran dan permintaan akan barang dan layanan disesuaikan sehingga penawaran dapat selaras. Tetapi, memungut bayaran hanya tepat untuk barang dan layanan yang bersifat “pribadi” dengan kata lain untuk barang dan layanan yang dapat dinikmati hanya jika orang membayar. Sebaliknya, barang “masyarakat” bermanfaat untuk semua orang terlepas dari berapa mereka membayar. Dalam kenyataan, perbedaan antara barang pribadi dan barang masyarakat tidak selalu jelas. Terutama karena ada “dampak atas pihak luar” (*eksternalitas*), artinya konsumsi seseorang dapat menimbulkan manfaat (atau kerugian) untuk orang lain atau masyarakat. Contohnya adalah layanan kesehatan.

Teori ekonomi mengatakan harga barang atau layanan yang disediakan pemerintah hendaknya didasarkan pada biaya tambahan (*marginal cost*) yakni biaya untuk melayani konsumen yang terakhir. Karena sebagian besar layanan

pemerintah disediakan dari kedudukan monopoli, maka manfaat ekonomi untuk masyarakat akan paling tinggi jika pemerintah menetapkan harga layanan bersangkutan seolah-olah ada pasar bersaing, dan memproduksi jasa itu dititik tempat biaya tambahan sama dengan penerimaan tambahan (*marginal revenue*). Harga ini akan menentukan tingkat permintaan sehingga sesuai dengan penawaran, dan akan memberikan isyarat dan sumber daya yang diperlukan untuk memungkinkan penawaran dinaikkan sesuai dengan permintaan.

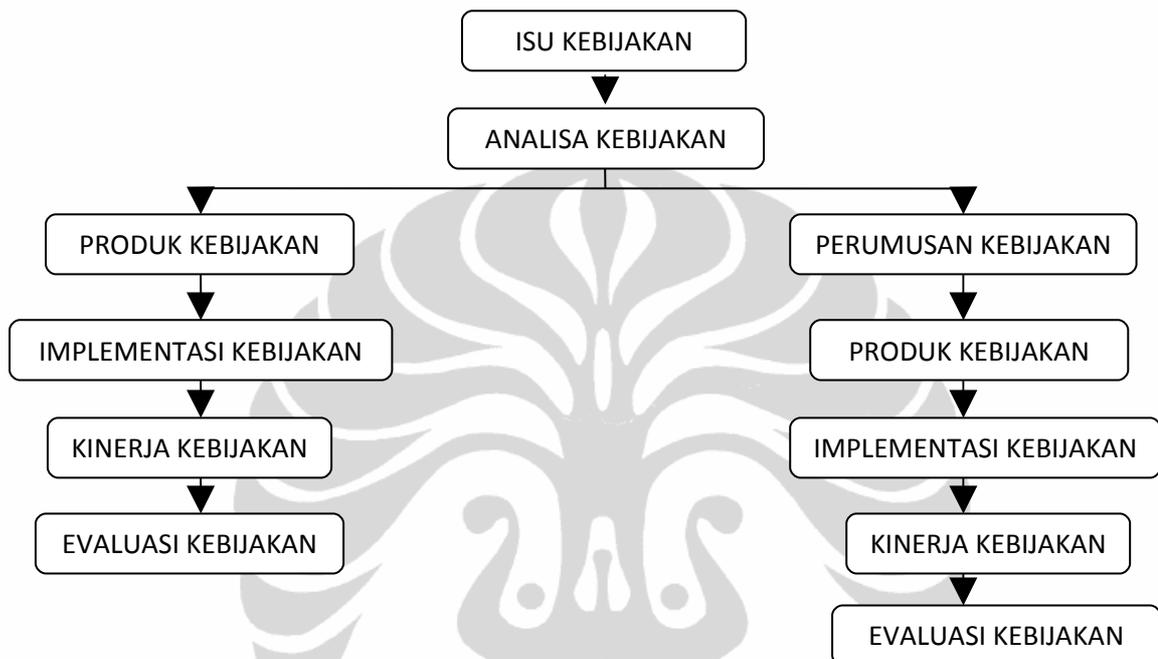
Akhirnya, ada masalah yang menyangkut pemerataan dan keadilan. Dari sudut pemerataan, umumnya dianggap pantas orang kaya membayar lebih besar dari pada orang miskin. Dari sudut keadilan, banyak pendapat yang mengatakan hanya mereka yang menarik manfaat dari layanan bersangkutan yang seharusnya ditarik bayaran dan mereka harus membayar biaya penuh. Pendapat yang lain lagi mengenai perlakuan yang adil mengatakan, pungutan untuk suatu layanan harus seragam diseluruh negeri, terlepas dari perbedaan harga dalam menyediakan layanan itu.

Tanpa melupakan semua masalah ini, dapat dikatakan asas harga sama dengan biaya tambahan dapat dijadikan pedoman yang berguna dalam menentukan harga disektor masyarakat. Pada akhirnya, soal harga ini menyangkut soal mencari keseimbangan antara manfaat dan kerugian dalam menggunakan sumber daya secara keseluruhan akibat penyimpangan dari asas harga sama dengan biaya tambahan.

Ada beberapa cara lain yang lebih rumit untuk menentukan harga, misalnya tarif dua lapis dapat membantu menembus biaya pembelian prasarana sementara memungkinkan asas harga sama dengan biaya tambahan ditetapkan sampai tingkat konsumsi. Tarif beban puncak (*peakload tariffs*) juga suatu bentuk harga sama dengan biaya tambahan yang menjatah daya terpasang pada saat-saat sibuk. Subsidi silang dan harga bertingkat dapat memberikan keadilan yang lebih besar dan bahkan menaikkan penerimaan total dalam beberapa hal tertentu. Juga dalam hal permintaan harus dibatasi, harga diatas biaya tambahan dapat digunakan sebagai macam pajak, seperti dalam hal parkir. ( Nick Devas, 1989 : 95-98)

Tujuan kebijakan adalah menyelesaikan masalah publik, maka alternatif kebijakan yang dipilih adalah alternatif kebijakan yang dianggap paling baik dalam menyelesaikan masalah public. Dalam kebijakan public, terdapat siklus *policy cycle* yan berkesinambungan antara tahap yang satu dan lainnya.

Gambar-1: Siklus Kebijakan (Riant Nugroho D.:96)



Berkaitan dengan penerimaan pajak, maka pemerintah perlu menerapkan kebijakan pemungutan pajak yang sesuai dan efektif yang meliputi kegiatan penatausahaan, pendataan, penetapan, penagihan sampai dengan pengawasan pembayaran, termasuk penyelesaian sengketa/ keberatan bila timbul keberatan dari wajib pajak. Slamet Soelarno dalam bukunya Pajak Daerah dan Retribusi menyampaikan beberapa sistem pemungutan pajak, yaitu:

- a. *System Self Assessment*. Dalam sistem ini wajib pajak sendiri yang berperan aktif meliputi menghitung, menetapkan, menyetor dan melaporkan pajak yang terutang. International Tax Glosary mendefinisikan *self assessment* dengan:

*“under self assessment is meant the system which the taxpayer is required not only to declare his basis of assessment (e.g. taxable income) but also to submit calculation of the tax due from him and,*

*usually to accompany his calculation with payment of the amount he regard as due*".

b. *System Official Assessment*. Sistem ini berbeda dengan sistem *self assessment*, pada sistem ini fiscus lebih berperan aktif dibandingkan wajib pajak. Peranannya meliputi menghitung dan menetapkan besarnya pajak terutang. Berdasarkan surat ketetapan yang diterbitkan oleh fiscus maka wajib pajak harus membayar pajak yang terutang tersebut. Contohnya ialah pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) melalui Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT).

c. *System Withholding*. Pada sistem ini pihak ketiga yang wajib menghitung, menetapkan, menyetor dan melaporkan pajak yang sudah dipotong/ dipungut tersebut. Contohnya, ialah pengenaan pajak terutang atas penghasilan yang diterima pegawai (gaji, upah, dsb) (PPH 21), pemberi kerja dalam hal ini berkewajiban untuk menyetorkan dan melaporkannya ke kantor Pelayanan Pajak.

Adapun kaitannya dengan pembenaran hak Negara dalam melakukan pemungutan pajak, saat ini dikenal ada 4 (empat) teori yang telah cukup dikenal, yaitu (Tjip Ismail, 2007: 42):

1) Teori Asuransi

Dalam teori ini Negara yang berkedaulatan mempunyai tugas untuk melindungi orang dan segala kepentingannya, misalnya keselamatan dan jiwa serta harta bendanya. Teori ini memiliki beberapa kelemahan, antara lain: pelayanan Negara hanya apa yang tercantum pada polis atau perjanjian, dan Negara hanya bertanggung-jawab bagi orang yang membayar pejak semata.

2) Teori Kepentingan

Dalam teori kepentingan, pungutan pajak atas dasar kepentingan pembayaran pelayanan pemerintah kepada rakyat, sehingga pajak dalam teori ini merupakan besarnya biaya pelayanan pemerintah kepada rakyat. Kelemahan teori ini adalah: pengertian pajak dan retribusi pajak menjadi rancu, sulit menilai kepentingan seseorang

dengan jasa yang diberikan pemerintah, dan pemerintah hanya melayani rakyat yang memberikan ongkos jasa kepentingannya.

### 3) Teori Gaya Pikul

Menurut teori ini, pajak harus dibayar menurut gaya pikul atau kemampuan seseorang (*ability to pay approach*). Teori ini mencoba menjawab bahwa pemungutan pajak harus sesuai dengan keadilan, namun teori ini juga mempunyai beberapa kelemahan, yaitu: kesulitan untuk mengukur gaya pikul seseorang, dan kesulitan untuk menghubungkan gaya pikul dengan besarnya pungutan pajak.

### 4) Teori Bakti/ Kewajiban

Menurut teori ini, Negara mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum, sehingga Negara memiliki hak mutlak untuk memungut pajak, namun di sisi lain rakyat sebagai tanda baktinya kepada Negara mempunyai kewajiban untuk membayar pajak. Kelemahan dari teori ini adalah: Negara mempunyai lembaga yang bersifat otoriter, dan teori ini mengabaikan rasa keadilan dalam pemungutan pajak.

### 5) Teori Gaya Beli

Teori ini mengarah pada fungsi mengatur. Demi kepentingan masyarakat dan kewenangan Negara menyelenggarakan keadilan maka dipungutlah pajak. Pemungutan pajak mengadopsi gaya beli rumah tangga individu masyarakat kepada rumah tangga Negara. Satu kelemahan teori ini adalah pungutan pajak tidak memperhatikan besaran kebutuhan Negara sesuai dengan budget penyelenggaraan Negara.

Berkenaan dengan kebijakan pemungutan pajak, terdapat 3 (tiga) unsur pokok sistem perpajakan, yaitu (R. Mansury, 1991: I):

1. Kebijakan Perpajakan (*tax policy*), yaitu “*kebijaksanaan perpajakan merupakan pemilihan unsure-unsur tertentu dari berbagai alternatif yang didasarkan atas sasaran yang ingin dicapai. Pemilihan*

*unsur-unsur tersebut berkenaan dengan subyek pajak, obyek pajak, tariff pajak dan prosedur pajak’.*

2. Undang-undang perpajakan (*tax law*), undang-undang perpajakan merupakan seperangkat peraturan peraturan perpajakan yang terdiri dari Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya. Kemudian petunjuk pelaksanaan yang mendukung dari Undang-Undang akan dituangkan ke dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dll.
3. Administrasi Perpajakan (*tax administration*), memiliki 3 (tiga) pengertian, yaitu:
  - a. Instansi atau badan yang mempunyai wewenang dan tanggung-jawab untuk menyelenggarakan pungutan pajak;
  - b. Orang-orang yang terdiri dari pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak;
  - c. Kegiatan penyelenggaraan pungutan pajak oleh suatu instansi berdasarkan sarana hukum yang ditentukan oleh Undang-Undang perpajakan.

Mengacu pada salah satu kriteria pemungutan pajak yang baik, yaitu adanya kemudahan administrasi, maka dasar-dasar yang perlu diperhatikan agar terselenggaranya administrasi perpajakan yang baik adalah:

1. Adanya kejelasan dan kesederhanaan dari ketentuan Undang-Undang sehingga memudahkan bagi administrasi dan member kejelasan bagi wajib pajak.
2. Kesederhanaan yang akan mengurangi penyelundupan pajak. Kesederhanaan dalam hal ini mencakup perumusan yuridis yang memberikan kemudahan untuk dipahami maupun kesederhanaan untuk dilaksanakan oleh aparat dan untuk kemudahan memenuhi kewajiban pajaknya oleh Wajib Pajak.
3. Reformasi dalam bidang perpajakan yang realistis harus mempertimbangkan kemudahan tercapainya efisiensi dan efektivitas

administrasi perpajakan sejak dirumuskannya kebijaksanaan perpajakan.

4. Administrasi perpajakan yang efisien dan efektif perlu disusun dengan memperhatikan penataan pengumpulan pengolahan dan pemanfaatan informasi tentang subyek pajak dan obyek pajak.

#### **2.4. Harmonisasi Pajak & Retribusi antara Pusat - Daerah**

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Di antara rangkaian proses di atas ada proses yang tidak disebutkan secara tegas tetapi mempunyai peran yang sangat penting, yaitu proses pengharmonisasian. Dengan demikian, pengharmonisasian merupakan salah satu rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses pengharmonisasian dimaksudkan agar tidak terjadi atau mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan.

Pemikiran harmonisasi bermula dari Rudolf Stamler (<http://www.legalitas.org/?q=node/216>) yang mengemukakan bahwa konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup “harmonisasi” antara maksud, tujuan dan kepentingan individu dengan maksud, tujuan dan kepentingan masyarakat umum. Dengan kata lain, hukum akan tercipta baik apabila terdapat keselarasan antara maksud, tujuan dan kepentingan penguasa (pemerintah) dengan masyarakat. Di sisi lain, Badan Pembina Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis.

- a. Harmonisasi secara vertikal yaitu proses penyelarasan peraturan perundang-undangan yang berada dibawah diselaraskan dengan aturan yang ada di atasnya. Misalnya Perda diharmonisasikan dengan undang-undang, undang-undang diharmonisasikan dengan Undang-Undang Dasar.

- b. Harmonisasi secara horizontal yaitu proses penyalarsan peraturan perundang-undangan yang sejajar tingkatannya. Misalnya Perda diharmonisasikan dengan Perda, undang-undang diharmonisasikan dengan undang-undang.

Penempatan harmonisasi (secara vertikal dan horizontal) dalam proses pembentukan Perda dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sederajat, dan pada nilai-nilai yang hidup di masyarakat, serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam proses ini diperlukan langkah harmonisasi Perda sehingga terbentuk Perda yang mampu menciptakan kondisi kehidupan yang selaras (*law as tool of social harmony*).

Perda sebagaimana Peraturan perUndang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Oleh karenanya peraturan perundang-undangan ini harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain: a) konsisten dalam perumusannya sehingga terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya; b) kebakuan susunan dan bahasa, dan c) adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundangundangan. Hal ini memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Peraturan Daerah sebagai sebuah produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah seharusnya telah melalui kajian yang mendalam, baik dari aspek teknis operasional, kemudahan penerapan maupun teori-teori hukum yang mendasari setiap pembuatan peraturan perundang-undangan.

Dalam teori hukum biasanya terdapat 3 (tiga) hal yang membedakan keberlakuan sebuah perundang-undangan, yaitu (Halim & Putera, 2009:6-8):

1. **Hukum berlaku yuridis**, apabila ketentuan didasarkan pada norma yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau bila terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau

apabila menunjukkan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (J.H.A. Logemann).

2. **Hukum berlaku secara sosiologis**, apabila kaidah tersebut efektif. Artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan), atau kaidah tadi berlaku karena diterima atau diakui oleh masyarakat (teori pengakuan).

Dasar berlaku secara empiris/ sosiologis maksudnya adalah jika para warga masyarakat mematuhi hukum dimana hukum itu diberlakukan. Keberlakuan empiris dapat dilihat melalui sarana penelitian empiris tentang perilaku warga masyarakat. Jika dari penelitian tersebut tampak bahwa masyarakat berperilaku dengan mengacu kepada keseluruhan kaidah hukum, maka terdapat keberlakuan empiris kaidah hukum. Dengan demikian norma hukum mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

3. **Hukum tersebut berlaku secara filosofis**, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi (Soekanto, 1979: 46-47). Setiap masyarakat mempunyai "*rechtsidee*", yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban, maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, semua ini bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu.

4. **Hukum berlaku yuridis**, apabila ketentuan didasarkan pada norma yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau bila terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau apabila menunjukkan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (J.H.A. Logemann).

5. **Hukum berlaku secara sosiologis**, apabila kaidah tersebut efektif. Artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan), atau

kaidah tadi berlaku karena diterima atau diakui oleh masyarakat (teori pengakuan).

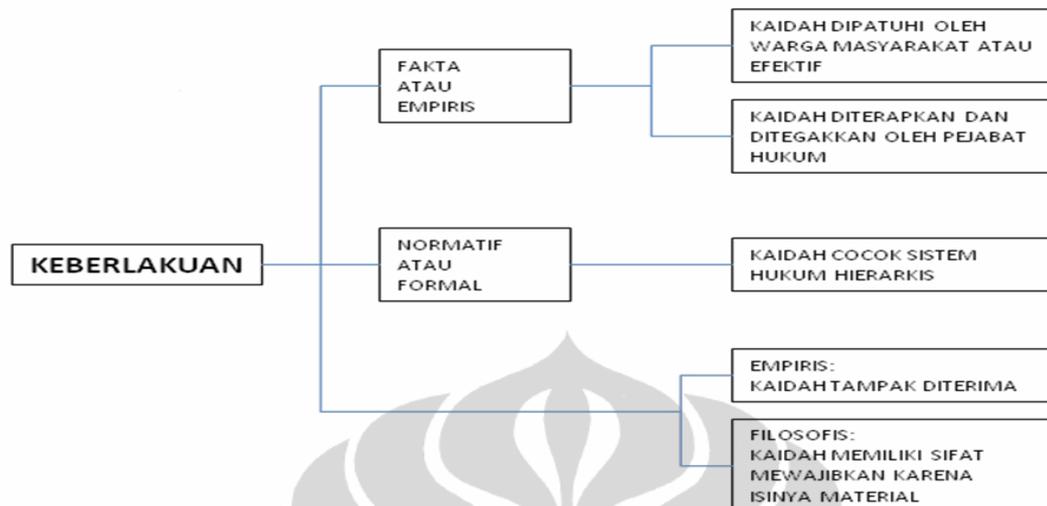
Dasar berlaku secara empiris/ sosiologis maksudnya adalah jika para warga masyarakat mematuhi hukum dimana hukum itu diberlakukan. Keberlakuan empiris dapat dilihat melalui sarana penelitian empiris tentang perilaku warga masyarakat. Jika dari penelitian tersebut tampak bahwa masyarakat berperilaku dengan mengacu kepada keseluruhan kaidah hukum, maka terdapat keberlakuan empiris kaidah hukum. Dengan demikian norma hukum mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

6. **Hukum tersebut berlaku secara filosofis**, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi (Soekanto, 1979: 46-47). Setiap masyarakat mempunyai "*rechtsidee*", yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban, maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, semua ini bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu.

Lebih lanjut tentang dasar keberlakuan hukum tersebut di atas, Purbacaraka dalam (Soekanto, 1988: 14-15); (Lubis, 1989: 7-8) berpendapat, bahwa agar suatu ketentuan hukum dapat berfungsi sebagaimana yang dikehendaki, maka terhadap ketentuan hukum tersebut harus memenuhi ketiga dasar keberlakuan hukum sebelumnya, disebabkan karena sebagai berikut:

- 1) Bila hanya berlaku secara yuridis, maka kemungkinan besar kaidah tersebut merupakan kaidah mati (*dode regel*).
- 2) Kalau hukum berlaku secara sosiologis (maka mungkin hukum berlaku dalam teori kekuasaan), maka kaidah tersebut menjadi aturan pemaksa.
- 3) Apabila hanya berlaku secara filosofis, maka mungkin hukum tersebut hanya merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

Gambar-2: Keberlakuan kaidah Hukum Menurut Bruggink



Menurut I.C Van der Vlies, dalam bukunya yang berjudul *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, ia membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan-peraturan yang patut (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material (I.C. Van der Vlies, 1984: 186). Asas-asas yang **formil** meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doestelling*);
2. Asas organ / lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Asas asas yang **materiil** meliputi:

1. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan (*individual het beginsel*).

Menurut pendapat Hamid Attamini, pembentukan peraturan perundangundangan Indonesia yang patut asas-asas tersebut, secara berurutan dapat disusun sebagai berikut (A.Hamid S. Attamini, 1990: 344-345):

- a. Cita Hukum Indonesia;
- b. Asas Negara Berdasar Hukum dan Asas pemerintahan Berdasar Konstitusi;
- c. Asas-Asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh:

- a. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain adalah Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (Idee), yang berlaku sebagai “ bintang pemandu”);
- b. Norma Fundamental Negara yang tidak lain adalah Pancasila (sila-sila tersebut berlaku sebagai Norma);
- c. Asas-asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der primat des Rechts*);
- d. Asas-asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

- a. Asas tujuan yang jelas
- b. Asas perlunya pengaturan
- c. Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat
- d. Asas dapatnya dilaksanakan
- e. Asas dapatnya dikenali
- f. Asas perlakuan yang sama dalam hukum

- g. Asas kepastian hukum
- h. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Peraturan Daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber, yakni otonomi dan tugas pembentukan (*medebewind*) karena itu peraturan daerah akan terdiri dari peraturan di bidang otonomi yang bersumber dari atribusi dan peraturan daerah di bidang tugas pembantuan yang bersumber dari kewenangan delegasi. Meskipun penyusunan Peraturan Daerah dilakukan diantara elit lokal (Kepala Daerah, Gubernur, Bupati/ Walikota) namun mengingat tetap perlu melibatkan masyarakat dalam penentuan kebijakan di suatu daerah, karenanya dalam setiap penyusunan peraturan daerah pemerintah seharusnya mulai melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif sebagai konstituen.

Sherry Arnstein dalam A Ladder of Citizen Participation membuat skema 8 (delapan) tingkat partisipasi rakyat dalam memutuskan kebijakan. Tingkat tertinggi atau pertama adalah control warga Negara (*citizen control*) sedangkan tingkat terendah ialah Manipulasi yang menunjukkan ketiadaan partisipasi (Hamzah Halim & Kemal R. Syahrul Putera, 2009: 110).

Tabel-2: Delapan Tingkat Partisipasi Masyarakat Menurut Sherry Arnstein

1	Kendali Masyarakat ( <i>Citizen Control</i> )	Degree of Citizen Power (Kekuasaan Masyarakat)
2	Delegasi Kekuasaan ( <i>delegated power</i> )	
3	Kemitraan ( <i>partnership</i> )	
4	Peredaman ( <i>placation</i> )	Degree of Tokenism (Semu)
5	Konsultasi ( <i>consultation</i> )	
6	Penginformasian ( <i>informing</i> )	
7	Terapi ( <i>therapy</i> )	Nonparticipation (Tidak Partisipatif)
8	Manipulasi ( <i>manipulation</i> )	

Partisipasi rakyat secara langsung akan membawa tiga dampak penting, yakni: *pertama*, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat; *kedua*, member nilai tambah

pada legitimasi rumusan perencanaan; *ketiga*, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan ini tentunya dijalankan secara berjenjang berdasarkan hirarki pemerintahan, mulai dari pusat sampai dengan daerah. Asas hierarki ini dalam penerapannya secara praktis dapat dilaksanakan melalui pembatalan Perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam ketentuan perundang-undangan, sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan ketentuan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN.**

##### **3.1. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan cara ilmiah dalam rangka memperoleh data, yang digunakan untuk tujuan tertentu. Definisi penelitian ilmiah adalah :

*”Penyelidikan yang sistematis, terkontrol, empiris dan kritis tentang fenomena alami, dengan dipandu teori-teori dan hipotesis tentang hubungan yang dikira terdapat dalam fenomena itu” (Kerlinger. 2004)*

Selain itu, suatu penelitian ilmiah harus memenuhi beberapa kriteria jika ingin dikatakan sebagai suatu penelitian yang ilmiah, antara lain Penelitian Ilmiah adalah untuk umum, sehingga informasinya dapat dibandingkan dengan hasil penelitian lainnya. Penelitian ilmiah harus mampu menghasilkan teori baru yang dapat diuji oleh peneliti lainnya Penelitian ilmiah harus mampu memunculkan ilmu baru dan dapat terus dikembangkan

Berpedoman pada kriteria di atas, maka suatu penelitian ilmiah harus memenuhi kaidah-kaidah yang sudah ditetapkan. Oleh karena itu penentuan variabel penelitian maupun analisis yang digunakan secara umum disesuaikan dengan ketentuan yang telah ditetapkan di Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

### **3.2. Pendekatan Penelitian**

Dalam penyusunan tesis ini, Penulis menggunakan pendekatan kualitatif, sebagaimana disampaikan oleh Cresswell dalam *Research Designs: Quantitative and Qualitative Approaches*, penelitian kualitatif adalah (John W. Creswell, 1994:34):

*“The intent of qualitative research is to understand a particular social situation, event, role, group or interaction. It is largely an investigate prcess where the researcher gradually makes sense of a social phenomenon by contrasting, comparing, replicating, cataloguing and classifying the object of study”*

*“a need exist to explore and describe the phenomenon and to develop theory”.*

Metode penelitian kualitatif sering disebut metode penelitian *naturalistic* karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah. Kemudian disebut juga metode kualitatif karena data yang terkumpul biasanya lebih bersifat

kualitatif, tetapi bukan sekedar data dan penafsiran yang disebut kualitatif tetapi penelitian dengan pendekatan kualitatif ini memiliki makna yang lebih kaya dari semua itu. Disamping itu penelitian ini juga dapat dikatakan menggunakan pendekatan *Interpretive Social Science*, dimana pendekatan *interpretive* ini juga dikatakan sebagai pendekatan kualitatif, sebagaimana dikemukakan Neuman dalam bukunya *Social Research Methods* (Neuman W. Lawrence, 2003:76):

*“In general, the interpretive approach is the systemic analysis of socially meaningful action through the direct detailed observations of people in natural settings in order to arrive at understandings and interpretations of how people create and maintain their social world. For interpretive researcher, social reality is based on people definition of it. A person definition of a situation tells him or her how to assign meaning in constantly shifting condition”.*

Pendekatan kualitatif merupakan salah satu pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian ilmiah. Pendekatan kualitatif ini pada umumnya dikembangkan dalam berbagai bidang penelitian misalnya ilmu sosial, politik atau hukum. Pendekatan kualitatif memiliki makna yang lebih luas dibandingkan dengan pendekatan kuantitatif, oleh karena itu pendekatan kualitatif mencakup berbagai sebutan antara lain (Irawan, 2006):

1. Pemahaman mendalam (*verstehen*) yaitu pendekatan kualitatif dilakukan dengan menjelaskan makna suatu obyek penelitian secara mendalam dan tuntas
2. *Participant-observation* yaitu pendekatan kualitatif yang mensyaratkan agar peneliti melakukan pengumpulan data secara langsung dengan melakukan observasi langsung terhadap obyek yang diteliti.
3. Studi Kasus yaitu pendekatan kualitatif sering kali mempunyai ciri khusus yang bersifat unik dan kasusistis
4. Etnografi, etnometodologi, dan fenomenologi yaitu pendekatan kualitatif biasanya dilakukan dengan mengkaji fenomena,

perilaku manusia, aspek budaya yang dilihat dari sudut pandang tertentu sehingga cenderung bersifat subyektif

Dengan demikian pendekatan kualitatif cukup luas dan tidak terbatas pada data, obyek, atau prosedur penelitian saja. Beberapa ciri pendekatan kualitatif yang telah digunakan oleh beberapa buku penelitian (Neuman, 2003:76) yaitu :

1. *Mengkonstruksi realitas makna sosial budaya.* Suatu penelitian kualitatif dilakukan dengan mencoba menjelaskan secara detail realitas sosial yang sudah ada tanpa bermaksud membuktikan apakah kondisi tersebut benar atau salah.
2. *Meneliti interaksi peristiwa dan proses.* Pendekatan kualitatif menekankan pada alur berpikir atau proses dari suatu keadaan yang ada, kemudian diungkapkan sehingga dapat dipahami timbulnya suatu fenomena.
3. *Melibatkan variabel yang kompleks dan sulit diukur.* Dalam pendekatan kualitatif, variabel penelitian tidak dibatasi dengan syarat berkaitan dengan pokok penelitian sehingga dapat diperoleh kesimpulan yang mendalam.
4. *Memiliki keterkaitan erat dengan konteks.* Penelitian kualitatif akan menghasilkan kesimpulan yang kontekstual serta kasusistis sehingga tidak dapat dilakukan generalisasi.
5. *Melibatkan peneliti secara penuh.* Peneliti dalam pendekatan kualitatif harus terlibat langsung dalam penelitian sehingga dapat diperoleh pemahaman yang mendalam terhadap terhadap obyek yang diteliti.
6. *Memiliki latar belakang alamiah.* Pelaksanaan penelitian kualitatif akan terus mengalami perubahan secara alamiah tanpa adanya kontrol terhadap obyek yang diteliti.
7. *Menggunakan sampel purposif.* Sampel purposif adalah sampel yang secara sengaja dipilih oleh peneliti karena sampel ini memiliki ciri-ciri tertentu yang dapat memperkaya data penelitian. Penentuan

sampel purposif ini dilakukan pendekatan ini lebih bersifat kasusistis.

8. *Menerapkan analisis induktif*. Pendekatan kualitatif berfikir secara induktif yaitu penelitian dilakukan dengan mengumpulkan fakta-fakta yang ada kemudian dicari pola, hukum, prinsip dan akhirnya peneliti menarik kesimpulan.
9. *Menggunakan makna dibalik realitas*. Pendekatan kualitatif memulai penelitian berdasarkan fenomene yang ada kemudian peneliti masuk kedalam fenomena ini untuk nantinya diketahui makna dari suatu peristiwa.
10. *Mengajukan pertanyaan "mengapa" bukan "apa"*. Pendekatan kualitatif lebih fokus terhadap hal-hal yang melatar belakangi timbulnya suatu fakta sehingga pertanyaan yang digunakan untuk pendekatan ini sebagian besar "mengapa" suatu peristiwa bisa terjadi.

Berdasarkan ciri-ciri di atas, maka penulisan tesis dilakukan dengan penekanan pada pemahaman mendalam dengan meneliti harmonisasi ketentuan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dengan Pemerintah Pusat terkait pungutan Retribusi menara telekomunikasi (Studi Kasus Pemerintah Kota Lampung), sehingga dapat diperoleh informasi detail melalui prosedural pengumpulan data yang baku. Hasil dari pengumpulan data ini akan dianalisis untuk mencari rantai penyebab dan mengeksplorasikan penjelasan-penjelasan yang berhubungan secara umum atau khusus untuk mendapatkan suatu pandangan yang utuh atas permasalahan yang ada. Keseluruhan penelitian ini dijabarkan dalam bentuk naratif ilmiah yang menggambarkan hubungan antara teori, dan praktek yang ditemui untuk kemudian didapatkan kesimpulan serta saran apabila masih ada yang perlu diperbaiki.

### **3.3. Jenis penelitian.**

Jenis penelitian yang akan diterapkan dalam penyusunan tesis ini adalah deskriptif analisis yaitu menggambarkan, menuturkan, menganalisa dan

mengklasifikasikan data yang ada seperti situasi yang dialami, dengan melakukan teknik interview dan hubungan, kegiatan, pandangan, sikap yang menampak atau suatu proses yang berlangsung, pengaruh yang sedang bekerja, kelainan yang muncul, kecenderungan yang menampak dan kondisi lainnya (Surakhmad. 2004).

Tujuan dari metode deskriptif adalah membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki. Jenis penelitian ini dipilih dengan pertimbangan bahwa tulisan ini akan membahas secara rinci mengenai harmonisasi ketentuan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dengan Pemerintah Pusat terkait pungutan Retribusi menara telekomunikasi (Studi Kasus Pemerintah Kota Lampung). Kemudian akan diberikan saran-saran mengenai kendala yang ada saat ini.

Penelitian ini difokuskan pada suatu kasus sehingga peneliti berhubungan langsung dengan seluk beluk gejala yang sedang terjadi. Berdasarkan manfaat penelitian, penelitian ini termasuk dalam penelitian murni, sebagaimana disampaikan oleh Bailey tentang pure research, yaitu (Kenneth D. Bailey, 1994:25):

*”Pure research deals with questions that are intellectually challenging to the researcher but may not have practical applications at the present time or in the future. A person wishing to do pure research in any specialized area of social science generally must have studied the concepts and assumptions of that specialization enough to know what has been done and what remains to be done”.*

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini termasuk dalam cross-sectional research, karena dilakukan pada satu waktu tertentu, yaitu pada saat melaksanakan praktek lapangan, sebagaimana dinyatakan Bailey D. Bailey (1994:25) dan Earl Babbie (1995:100), yaitu:

*”Most survey studies are in theory cross-sectional, even though in practice it may take several weeks or months for interviewing to be completed researchers observe at one point in time”.*

"Many research projects are designed to study home phenomenon by taking a cross section of it at one time and analyzing that cross section carefully".

### 3.4. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data dalam pendekatan kualitatif bersifat fleksibel, general dan lebih menekankan pada hasil observasi langsung peneliti. Dalam penelitian ini, penulis akan melakukan pengumpulan data melalui :

1. *Studi Kepustakaan*, untuk menyusun kerangka teori dari tesis ini, berdasarkan teori-teori yang telah dikemukakan oleh para ahli di bidang perpajakan dan otonomi daerah  
Terdapat beberapa tujuan yang ingin dicapai melalui studi kepustakaan, yaitu (John W. Creswell, 1994:18):
  - a. Memberitahu pembaca hasil penelitian-penelitian sehubungan dengan penelitian yang sedang dilaporkan;
  - b. Menghubungkan suatu penelitian dengan dialog yang lebih luas dan berkesinambungan tentang suatu topik dalam pustaka, mengisi kekurangan dan memperluas penelitian-penelitian sebelumnya;
  - c. Memberikan kerangka untuk menemukan signifikansi penelitian dan sebagai acuan untuk membandingkan hasil suatu penelitian dengan temuan-temuan lainnya.
2. *Studi Lapangan*, yang dilakukan melalui penelusuran data online dan wawancara mendalam dengan beberapa *key informant* yang menguasai masalah, dan terlibat dalam perumusan, penetapan, pelaksanaan, Otonomi Daerah dengan menggunakan pedoman wawancara.

Menurut Adams dan Schvaneveldt (1991), wawancara dapat menggunakan pedoman yang sangat terstruktur sehingga peneliti melakukan wawancara hanya berdasarkan pedoman wawancara yang telah dibuat, namun wawancara juga dapat dilakukan dengan pedoman

wawancara terbuka, sehingga narasumber dapat menjawab sesuai pengetahuannya dan tercipta diskusi yang lebih terbuka.

*“the interview can be very structured, so that all questions are read verbatim, always in the same order using strict standardization, or the interview can be very permissive, amounting to a free flowing conversation between the interviewer and the respondent”.*

Wawancara secara mendalam digunakan untuk mengetahui apakah telah tercipta harmonisasi ketentuan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dengan Pemerintah Pusat terkait pungutan Retribusi menara telekomunikasi. melalui studi kasus Pemerintah Kota Bandar Lampung. *Key informant* yang berkompeten dan terkait tersebut antara lain :

- a. Kepala Dinas Pendapatan daerah Kota Bandar Lampung, yaitu Bapak Yusran Effendi, mewakili Pemerintah Kota Bandar Lampung. Wawancara ini bertujuan untuk mengetahui penerapan peraturan daerah Kota Bandar Lampung terkait menara telekomunikasi selular dan kaitannya dengan tujuan pendapatan Kota Bandar Lampung.
- b. Direktorat Jenderal Dana Perimbangan Pusat dan Daerah, yang dalam hal ini diwakili oleh Bpk. Lisbon Sirait, SE.,ME., selaku Kasubdit Dana Bagi Hasil Pajak, Dit.Daper DJPK. Wawancara ini bertujuan untuk memberikan pemahaman akan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam menciptakan harmonisasi penerapan pajak dan retribusi dengan Pemerintah Daerah, dengan tetap memperhatikan kebutuhan biaya pembangunan tiap-tiap daerah.
- c. Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, yang dalam hal ini diwakili oleh Ibu Lily Latul selaku Kasi UPD II/ IA dan Ibu Ema Budi Astuti selaku Kasi UPD II/ IIIA pada Ditjen Otda Depdagri. Wawancara ini bertujuan untuk menyoroti praktik otonomi daerah dalam kaitannya dengan penerapan Pajak dan Retribusi Daerah

pasca dikeluarkannya UU No.28 tahun 2009, sehingga berdasarkan hasil wawancara ini, Penulis dapat memperoleh gambaran latar belakang Pemerintah Daerah dalam menerapkan UU No.28 tahun 2009 serta kepatuhannya jika dikaitkan dengan pembangunan menara telekomunikasi selular di daerahnya masing-masing.

### 3.5. Teknik Analisa Data

Berkaitan dengan pengolahan data yang diperoleh, sebagaimana disampaikan oleh Prasetya Irawan (2004:76-80) Penulis akan berupaya melakukan beberapa langkah praktis dalam melakukan analisis data penelitian kualitatif, yaitu:

- a. Pengumpulan data mentah, yang dilakukan melalui wawancara, analisis data laporan keuangan dan kuesioner serta kajian pustaka.
- b. Transkrip data, yaitu merubah catatan ke bentuk tertulis.
- c. Pembuatan koding, membaca ulang seluruh data yang sudah ditranskrip dan mengambil kata kunci.
- d. Kategorisasi data, menyederhanakan data dengan cara mengikat konsep-konsep (kata-kata) kunci dalam satu besaran.
- e. Penyimpulan sementara, yaitu pengambilan kesimpulan sementara.
- f. Triangulasi, melakukan cek dan recheck antara satu sumber dengan sumber data lainnya.
- g. Penyimpulan akhir, yaitu suatu proses akhir dari keseluruhan langkah. Kesimpulan akhir diambil ketika data sudah jenuh (*saturated*) dan setiap penambahan data baru hanya berarti tumpang tindih (*redundant*).

Adapun berkenaan dengan analisis data dalam penelitian kualitatif, dinyatakan (W. Lawrence Neuman, 2000:426-427):

*“In general, data analysis means a search for patterns in data recurrent behaviours, objects, or body of knowledge. Once a pattern is identified, it is interpreted in terms of a social theory or the setting in which it occurred. The qualitative researcher moves from the description of a*

*historical event or social setting to a more general interpretation of its meaning”.*

### **3.6. Batasan / Ruang Lingkup Penelitian**

Batasan penelitian ditetapkan oleh Peneliti dengan tujuan agar dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai arah pembahasan masalah dalam penelitian. Oleh karenanya Peneliti membatasi pembahasan masalah pada obyek Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No.7 tahun 2011 tentang Retribusi Perijinan Tertentu dan Perda No.5 tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum, untuk kemudian Peneliti akan beranjak pada landasan teori dan filosofis serta data lapangan yang ada sehingga dikaitkan pada tujuan harmonisasi pajak dan retribusi daerah terkait menara telekomunikasi selular.

## **BAB IV**

## GAMBARAN UMUM INDUSTRI TELEKOMUNIKASI & REGULASI MENARA TELEKOMUNIKASI

### 4.1. Industri Telekomunikasi Seluler

Teknologi informasi dan komunikasi telah mengubah perilaku dan pola hidup masyarakat secara global. Perkembangan teknologi telah pula menyebabkan dunia menjadi tanpa batas (*borderless*) dan menyebabkan perubahan sosial, budaya, dan ekonomi yang secara signifikan berlangsung dengan cepat. Perubahan lingkungan global dan perkembangan teknologi komunikasi yang berlangsung sangat cepat ini mendorong terjadinya perubahan mendasar, melahirkan lingkungan telekomunikasi yang baru, dan perubahan cara pandang dalam penyelenggaraan telekomunikasi, termasuk hasil konvergensi dengan teknologi informasi dan penyiaran.

Adanya globalisasi ekonomi yang diwujudkan secara konkrit dalam kesepakatan WTO, APEC dan AFTA dalam menciptakan perdagangan dunia yang bebas telah membenarkan tekanan yang kuat bagi negara-negara di dunia untuk mengakhiri era monopoli sektor telekomunikasi, yang segera menciptakan suatu lingkungan baru dan kesempatan bisnis baru bagi sektor telekomunikasi. Setiap operator jasa telekomunikasi yang bersaing berusaha untuk memberikan layanan yang terbaik bagi Pelanggan dengan harga yang kompetitif. Persaingan ini telah menciptakan suatu peluang baru yang besar bagi *vendor* pembuat perangkat keras maupun lunak untuk dalam menciptakan layanan-layanan dan teknologi-teknologi baru.

Era globalisasi telah menempatkan pula IT sebagai tulang punggung kegiatan ekonomi dunia karena merupakan satu-satunya media yang dapat menyediakan layanan yang *borderless* dan multidimensi. Hal ini telah menjadikan jasa telekomunikasi sebagai jasa yang diperdagangkan dan sarana vital bagi sebagian besar jasa lainnya. Posisi strategis ini juga telah membuka peluang bisnis baru bagi penyedia jasa telekomunikasi dan informasi. Perusahaan yang pada awalnya memberikan layanan data, saat ini bisa memasuki bisnis telekomunikasi dan bahkan *entertainment*. Perusahaan *entertainment* bisa memasuki bisnis telekomunikasi dan data. Dan perusahaan yang pada awalnya hanya memberikan

layanan komunikasi, saat ini bisa memberikan layanan *entertainment* dan data. Dalam penyelenggaraannya, perusahaan-perusahaan tersebut dapat berperan sebagai *network provider*, *service provider*, *content provider* atau bahkan ketiganya.

Adapun untuk Indonesia, industri telekomunikasi sebenarnya cukup lama di kenal dan semakin berkembang dengan terjadinya reformasi kebijakan telekomunikasi Pemerintah RI yang dirumuskan dalam cetak biru kebijakan pemerintah Indonesia tentang telekomunikasi adalah untuk meningkatkan kinerja sektor telekomunikasi di era globalisasi; meliberalisasi sektor dengan struktur yang kompetitif dengan meniadakan kendali yang monopolistik; meningkatkan transparansi dan prediktabilitas dari kerangka perundang-undangan; menciptakan peluang bagi penyelenggara telekomunikasi nasional untuk membentuk aliansi strategis dengan para mitra asing; dan menciptakan peluang bisnis bagi usaha kecil dan menengah serta memudahkan peluang pekerjaan baru. Perkembangan teknologi internasional di tingkat internasional yang diikuti dengan peningkatan penggunaannya sebagai salah satu komoditas perdagangan yang memiliki nilai komersial tinggi ternyata telah mendorong terjadinya kesepakatan multilateral (Penjelasan UU Telekomunikasi Bab I:3-4).

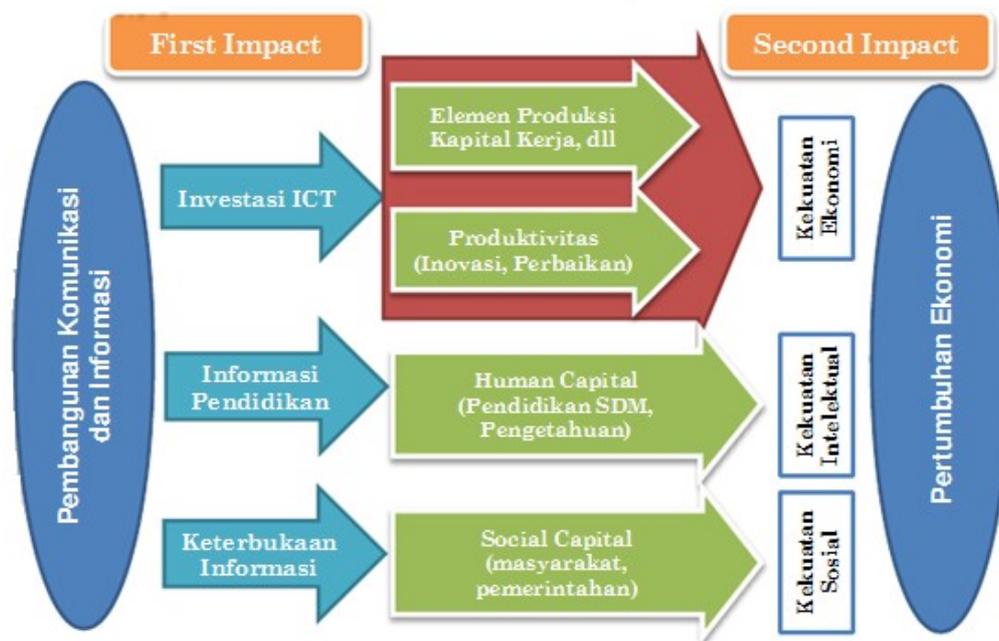
Telekomunikasi sebagaimana diatur pada Pasal 1 butir ke 1 UU Telekomunikasi, memiliki pengertian sebagai kegiatan pemancaran, pengiriman, dan atau penerimaan dari setiap informasi dalam bentuk tanda-tanda, isyarat, tulisan, gambar, suara dan bunyi melalui system kawat, optic, radio, atau system elektromagnetik lainnya. Sedangkan Penyelenggara Telekomunikasi, adalah pihak-pihak yang melakukan kegiatan penyelenggaraan telekomunikasi berupa jasa telekomunikasi (*telecommunications services*); jaringan telekomunikasi (*telecommunications network*); dan telekomunikasi khusus (*specific telecommunications*) (*vide.*Ps1.7 ayat 1 UU Telekomunikasi).

Di Indonesia pembangunan dan penyelenggaraan telekomunikasi dari masa ke masa menunjukkan peningkatan peran penting dan strategis dalam menunjang dan mendorong kegiatan perekonomian, memantapkan pertahanan dan keamanan, memperlancarkan kegiatan pemerintah serta meningkatkan hubungan antar bangsa. Perubahan lingkungan global dan perkembangan teknologi

komunikasi yang berlangsung cepat telah mendorong terjadi perubahan mendasar berupa timbulnya lingkungan telekomunikasi yang baru dan perubahan cara pandang dalam penyelenggaraan telekomunikasi.

Dalam kaitannya dengan perkembangan industri telekomunikasi sebagaimana telah disebutkan di atas, ketersediaan infrastruktur telekomunikasi yang handal merupakan salah satu kebutuhan dasar untuk dapat mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Percepatan pembangunan infrastruktur, khususnya telekomunikasi merupakan langkah penting dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Telekomunikasi sebagai pemicu globalisasi, secara *holistic* bisa dapat diurutkan efeknya melalui, pertumbuhan investasi bidang komunikasi akan menyebabkan keterbukaan informasi serta kemudahan dalam informasi pendidikan, dimana dalam pelaksanaannya akan melibatkan beberapa elemen produktif, yaitu elemen Produksi Kapital Kerja, elemen produktivitas, elemen SDM dan elemen masyarakat, yang pada akhirnya akan mendorong pertumbuhan ekonomi (Roeller & Waverman, 1996).

Gambar-3: Investasi infrastruktur telekomunikasi dapat mendukung pertumbuhan ekonomi melalui beberapa cara (Roler & Waverman, 1996)



Pertumbuhan ekonomi yang disebabkan sebagai dampak dari pertumbuhan kapital telekomunikasi di atas, merupakan efek domino yang muncul di Negara-negara yang industry telekomunikasinya tengah berkembang (seperti Indonesia). Adapun dampak langsung pertumbuhan telekomunikasi bagi Negara ialah berupa pemasukan pendapatan negara dari sector bukan pajak, antara lain berupa pemasukan: lisensi Universal Service Obligation (USO), Biaya Hak Penggunaan Frekuensi dan Ijin Stasiun Radio (ISR), disamping timbulnya pendapatan lokal pemerintah daerah melalui pembangunan menara-menara telekomunikasi dan pembangunan usaha telekomunikasi berbasis lokal. Data penerimaan tersebut sebagaimana bisa dilihat di bawah ini:

Tabel-3: Relisasi PNBPN Bidang Pos dan Telekomunikasi Tahun 2004 – 2009

No	Tahun	Pos (Rp.1000)	Telekomunikasi (Rp.1000)	Standarisasi (Rp.1000)	Frekuensi (Rp.1000)	USO (Rp.1000)	Total PNBPN (Rp.1000)
1	2004	1.140	387.140.064,5	2.739.283,3	994.279.216,2	n/a	1.384.159.704
2	2005	24.700	449.843.483,1	4.072.935,5	1.356.432.170,9	n/a	1.810.375.290
3	2006	20.000	628.767.084,2	10.316.936,1	2.705.609.428,2	650.073.747,7	3.344.713.449
4	2007	20.000	970.360.150,6	17.609.534.	3.416.417.814,7	756.447.661,5	4.404.407.499
5	2008	26.000	960.272.968,3	29.862.510	6.160.457.913,7	693.502.957,2	7.150.619.352
6	2009	23.000	387.151.501,6	23.732.738	3.667.830.237,8	445.041.248,9	4.078.737.444

Sumber: Buku Statistik Bidang Pos dan Telekomunikasi tahun 2009, Ditjen Postel – Depkominfo

Kontribusi terhadap pendapatan Negara sebagaimana ditunjukkan di atas, bukan merupakan sesuatu yang muncul secara tiba-tiba, dimana kesemuanya memerlukan proses dan fasilitas infrastruktur yang memadai, sehingga industri telekomunikasi bisa berkembang. Perkembangan ini terjadi seiring dengan semakin meningkatnya kapasitas dan teledensitas (keterhubungan) penduduk Indonesia antar wilayah dengan wilayah lainnya. Upaya mempersiapkan fasilitas

telekomunikasi memang bukanlah hal yang mudah, apalagi jika mempertimbangkan kondisi geografis Indonesia yang merupakan Negara kepulauan, sehingga dapat menimbulkan biaya produksi yang cukup besar bagi setiap pelaku usaha dalam mengembangkan jaringannya.

Tabel-4: Kapasitas dan Teledensitas Telepon

Jenis Layanan	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PSTN	8.703.168	8.818.336	8.807.491	8.712.872	8.784.103	8.701.445
FWA	1.672.000	4.680.000	5.998.000	10.777.934	18.695.000	22.523.540
Seluler	30.000.00 0	46.580.00 0	63.646.00 0	94.210.422	132.850.00 0	146.897.112
Total (sambungan sambungan)	40.375.16 8	60.078.33 6	78.451.49 1	113.701.22 8	160.329.10 3	178.112.097
Teledensitas (sambungan per 1000 penduduk)	19,23	18,34	36,67	52,39	69,70	78,02

Sumber: Operator, Ditjen Postel & BPS

Hadirnya teknologi komunikasi berupa telepon seluler atau lebih sering disebut handphone tidak dapat kita hindari. Melalui telepon seluler, komunikasi tidak harus melalui tatap muka secara langsung. Berbagai kalangan baik tua maupun muda sudah tidak asing lagi dan seiring dengan perkembangan jumlah penduduk maka semakin banyak pengguna handphone. Indonesia adalah salah satu pasar terbesar dalam industri seluler di dunia. Bahkan, Indonesia masuk dalam 6 besar daftar negara dengan jumlah pelanggan seluler terbanyak di bawah China, India, Amerika Serikat, Rusia dan Brasil.

Seiring dengan meningkatnya jumlah pengguna handphone maka perusahaan penyedia layanan handphone berusaha meningkatkan jangkauan di berbagai daerah. Konsekuensinya, adalah dengan membangun infrastruktur berupa menara telekomunikasi BTS. Pada prinsipnya BTS menjembatani perangkat komunikasi pengguna dengan jaringan menuju jaringan lain. Satu cakupan pancaran BTS dapat disebut *Cell*. Komunikasi seluler adalah komunikasi modern yang mendukung mobilitas yang tinggi.

Terkonsentrasinya berbagai aktivitas di perkotaan merupakan peluang bagi penyedia layanan handphone dalam memberikan layanannya berupa jaringan wireless. Berdasarkan kondisi tersebut maka keberadaan menara telekomunikasi BTS semakin menjamur di kawasan perkotaan. Keberadaan menara telekomunikasi tentunya membutuhkan ruang. Perkembangan menara telekomunikasi di perkotaan membawa konsekuensi pada maraknya hutan tower yang dapat mengganggu estetika atau visual kota. Bangunan menara yang menjulang tinggi dengan warna yang mencolok seakan membawa kesan angkuh terhadap bangunan-bangunan lain di sekitarnya.

Dampak lain yang ditimbulkan adalah terjadinya *nimby syndrome* dimana semakin banyaknya protes yang dilakukan warga terkait dengan keberadaannya karena dianggap dapat membahayakan keselamatan jiwa jika roboh. Namun dibalik kerugian dengan menjamurnya menara telekomunikasi BTS bagi kawasan perkotaan terdapat manfaat ekonomi bagi penduduk yang memiliki usaha berupa penjualan handphone, voucher dan fasilitas pendukungnya.

Permasalahan menjamurnya menara telekomunikasi di kawasan perkotaan membuat diperlukannya terobosan tata ruang menara. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Wibawati dalam tugas akhirnya "*Arahan Pengendalian Menara BTS Berdasarkan Penggunaan Lahan di Kota Surabaya*" (2008) terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi penempatan sebuah menara telekomunikasi. Faktor-faktor tersebut di antaranya adalah:

1. Peraturan tata ruang

Pada era sekarang masih ada rencana tata ruang yang belum mengakomodasi perkembangan menara telekomunikasi BTS. Padahal menurut UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, BTS termasuk infrastruktur pembentuk struktur ruang wilayah.

2. Topografi

Kondisi topografi yang relatif tinggi cenderung banyak ditemukan menara telekomunikasi BTS karena coverage yang luas dimana semakin tinggi sebuah menara maka semakin luas coverage nya.

3. Faktor bangunan

Terkait dengan faktor ketinggian, maka bangunan tinggi di perkotaan juga memberikan pengaruh terhadap perkembangan menara telekomunikasi BTS dimana akan menjadi lokasi potensial untuk penempatan menara rooftop.

#### 4. Faktor sosial

Faktor persetujuan masyarakat terkait dengan penempatan menara yang radius ketinggiannya berada di lingkungannya menjadi permasalahan yang cukup pelik. Banyak masyarakat yang menolak dengan kehadiran menara telekomunikasi BTS terkait aspek keselamatan.

#### 5. Faktor jaringan jalan

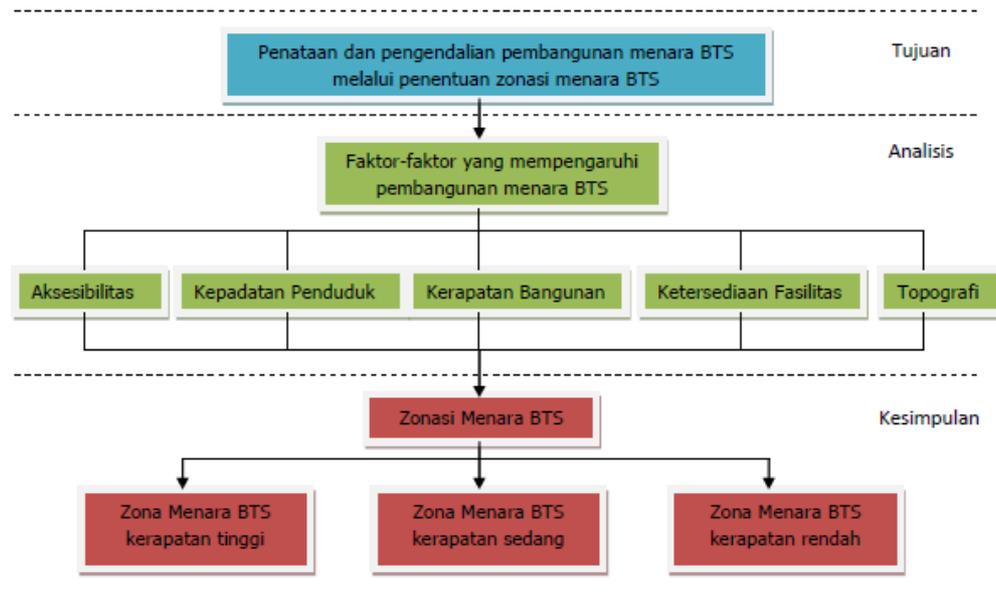
Kecenderungan yang terjadi adalah banyak menara telekomunikasi BTS yang berada di sepanjang jaringan jalan utama. Hal ini berkaitan dengan mobilitas yang tinggi di jalan. Selain itu menara telekomunikasi BTS yang dekat dengan jalan akan memudahkan maintenance.

#### 6. Faktor telekomunikasi (coverage, capacity, jenis sistem saluran)

Jangkauan pelayanan (coverage) akan berbanding terbalik dengan kapasitas dimana semakin tinggi kapasitas akan semakin rendah jangkauannya. Selain itu jenis saluran baik mikro, makro ataupun mikro akan berperan dalam penentuan spot menara.

Distribusi dan pembatasan menara telekomunikasi oleh beberapa daerah saat ini memang dilakukan melalui beberapa upaya, antara lain melalui pengaturan menara bersama, yang diharapkan dapat meminimalisir jumlah menara, ataupun melalui upaya zonasi menara telekomunikasi melalui pengaturan tata ruang dan wilayah.

Gambar-4: Zonasi Menara BTS (Harendhika Lukiswara, 2010:7)



Pengendalian menara telekomunikasi BTS di kawasan perkotaan memerlukan inovasi. Keberadaan menara telekomunikasi yang terlalu penuh akan mengurangi estetika lingkungan. Selain itu fisik bangunan yang menjulang tinggi memberi kesan angkuh terhadap lingkungan di sekitarnya. Oleh karena itu inovasi penataan menara mutlak diperlukan melalui penerapan menara telekomunikasi bersama dan pola zonasi.

#### 4.2. Regulasi Retribusi Bidang Telekomunikasi

Perkembangan industri telekomunikasi yang semakin hari semakin pesat, pada gilirannya secara implisit berdampak pada pendapatan Negara, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah. Pada level nasional, Negara secara langsung berhak atas Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang disetorkan oleh para penyelenggara telekomunikasi selular, yang antara lain meliputi:

1. Pembayaran Lisensi Biaya Hak Penggunaan Frekuensi

Lisensi/ ijin ini timbul dalam kaitannya dengan pemanfaatan spectrum frekuensi radio dan orbit satelit, yang besarnya didasarkan atas penggunaan jenis dan lebar pita frekuensi, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UU No.36 tahun 1999.

Mengacu pada ketentuan Pasal 4 PP No.7 tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada

Departemen Komunikasi dan Informatika, dinyatakan bahwa BHP Spektrum Frekuensi Radio terdiri dari:

- a. BHP untuk Ijin Stasiun Radio;
- b. BHP untuk Ijin Pita Spektrum Frekuensi Radio (IPSFR), yang terbagi menjadi (i) biaya ijin awal (up front fee) dan (ii) biaya ijin IPSFR tahunan.

2. Pembayaran Lisensi Biaya Hak Penggunaan Jasa Telekomunikasi

Lisensi/ ijin ini timbul dalam kaitannya dengan perijinan untuk menyelenggarakan jasa telekomunikasi yang meliputi interkoneksi, sistem dan perangkat, yang besarnya dihitung dari prosentase pendapatan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 26 UU No.36 tahun 1999 jo. Pasal 10 Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No.01/PER/M.KOMINFO/01/2010 tentang Penyelenggaraan Jaringan Telekomunikasi.

3. Pembayaran Lisensi Biaya Hak Penggunaan *Universal Service Obligation*

Lisensi/ ijin ini dikeluarkan dalam kaitan dengan kontribusi pelayanan universal berbentuk ketersediaan sarana dan prasarana telekomunikasi di beberapa daerah di seluruh Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU No.36 tahun 1999.

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) melalui beberapa pos di atas, tentunya menjadi salah satu sumber pemasukan yang signifikan bagi pemerintah pusat, mengingat memang hak pemungutannya PNBP ke-3 bidang telekomunikasi ini semuanya masih berada di pusat serta merupakan jenis pembayaran lisensi dengan jangka waktu yang periodik dan perlu dilakukan pembaruan lisensi tiap-tiap waktu tertentu. Adanya pola pembayaran yang sifatnya periodik terkait lisensi PNBP ini dimungkinkan karena pemerintah dalam hal ini berperan selaku lembaga regulator yang berwenang mengatur pemakaian spektrum frekuensi radio sebagai sebuah ruang terbatas (*limited resources*) dan untuk itu bagi pihak-pihak yang berkeinginan untuk memanfaatkan ruang spectrum frekuensi radio ini dikenai biaya pemakaian/ sewa spectrum frekuensi radio.

Seiring dengan hak PNBPN di tingkat pusat sebagaimana tersebut di atas, pada tingkatan daerah, penyelenggara telekomunikasi memiliki beberapa kewajiban perijinan dan retribusi khusus yang harus ditanggung mengingat adanya obyek riil milik penyelenggara telekomunikasi yaitu keberadaan menara telekomunikasi. Bersamaan dengan meningkatnya penetrasi telekomunikasi seluler, fenomena yang selanjutnya terjadi adalah menjamurnya bangunan menara telekomunikasi di seluruh penjuru tanah air. Dengan banyaknya operator seluler yang beroperasi di Indonesia (total berjumlah 10 operator), daerah perkotaan maupun pedesaan di Indonesia dikhawatirkan akan berubah menjadi “hutan” menara. Apalagi dengan lisensi nasional yang dipegang kesepuluh operator tersebut, ekspansi jaringan seluler tentu dapat dilakukan ke seluruh pelosok negeri.

Berubahnya suatu daerah menjadi “hutan” menara jelas akan mengurangi nilai estetika jika tidak selaras dengan rencana tata ruang daerah setempat. Untuk mengantisipasi hal tersebut, pemerintah mengeluarkan peraturan untuk menggunakan satu menara secara bersama-sama oleh beberapa operator seluler. Aturan tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 2 Tahun 2008 dan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika, dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal No. 18/2009, No. 7/2009, No. 19/2009, dan No. 3/2009. Semangat yang diusung regulasi ini adalah terciptanya keseimbangan antara kelangsungan bisnis telekomunikasi dengan keindahan tata ruang dan kesehatan masyarakat.

Menindaklanjuti dua regulasi diatas, pemerintah daerah dalam koridor otonomi daerah menyusun Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur implementasi menara bersama di daerahnya masing-masing. Namun, seperti yang telah sering terjadi, Perda-Perda tersebut ternyata mengandung banyak pertentangan dengan regulasi yang diterbitkan pemerintah pusat. Pertentangan-pertentangan antar regulasi ini tentunya menimbulkan keresahan bagi pelaku industri seluler di Indonesia.

Mengacu pada beberapa ketentuan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat serta adanya system *closed list* yang berlaku pada UU No.28 tahun 2009

tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka terkait keberadaan menara telekomunikasi selular di suatu daerah terdapat beberapa kewajiban retribusi yang melekat, yaitu:

1. Pengurusan Retribusi Ijin Menara/ Ijin Mendirikan Bangunan  
Pengurusan ijin ini diatur dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2) Permenkominfo No.2/PER/.KOMINFO/3/2008 dengan istilah Ijin Menara, dan Pasal 4 ayat (1) terkait pengurusan Ijin Mendirikan Bangunan atas setiap pembangunan menara telekomunikasi.  
IMM atau IMB sendiri masuk dalam kategori Retribusi Perijinan Tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 141 huruf a UU PDRD.
2. Pengurusan Retribusi Ijin Gangguan  
Pengurusan ijin ini diatur dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf h Peraturan Bersama Menteri No.19 tahun 2009, dimana ijin ini hanya dipersyaratkan apabila atas menara tersebut menggunakan catu daya atau genset. Ijin Gangguan(*Hinder Ordonatie*), mengacu pada ketentuan Pasal 141 huruf c UU PDRD, retribusi Ijin Gangguan merupakan kategori Retribusi Perizinan Tertentu.
3. Retribusi Retribusi Ijin Pengendalian Menara Telekomunikasi  
Retribusi ini merupakan salah satu hasil perluasan basis pajak dalam UU No.28 tahun 2009 yang termasuk kategori Retribusi Jasa Umum, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 110 ayat (1) huruf n.

Sistem perundang-undangan kita memang telah mengatur dengan jelas akan hal-hal apa saja yang boleh ataupun tidak boleh dilakukan terkait pungutan retribusi menara telekomunikasi, dengan tujuan untuk meminimalisir terjadinya:

1. Pengenaan pajak dan retribusi daerah atas menara telekomunikasi yang tidak sesuai dengan ke-3 jenis retribusi yang telah ditetapkan oleh UU di atas.
2. Pungutan pajak dan retribusi daerah atas menara telekomunikasi yang tata cara perhitungan dan pemungutannya dianggap terlalu memberatkan sehingga menimbulkan ekonomi biaya tinggi bagi Pelaku Usaha.

Terkait batasan pengenaan Ijin Gangguan (HO), Bpk.Lisbon Sirait selaku narasumber Penulis juga menyampaikan batasan dalam penerapan terhadap menara telekomunikasi dengan menyatakan bahwa “*Terkait pengenaan retribusi HO atas menara telekomunikasi, hal ini seharusnya hanya untuk kegiatan industri atau kegiatan yang menimbulkan kebisingan, karenanya pengenaan ijin gangguan (HO) sebenarnya tidak pas*”.

Adapun jika Pemerintah Daerah menganggap pelaku usaha telah melanggar Perda-nya, maka sepatutnya mereka tidak secara semena-mena langsung melakukan tindakan pembongkaran ataupun penyegelan terhadap menara. Mengacu pada ketentuan pasal 21 dari Permenkominfo No.2 tahun 2008, diisyaratkan bahwa pemerintah memang dapat memberikan sanksi, namun tetap harus sesuai dengan prosedur hukum. Tindakan ini misalnya dengan terlebih dahulu memberikan tiga kali surat peringatan sebelum akhirnya melakukan pencabutan izin. Hal ini penting karena merubuhkan menara telekomunikasi secara gegabah dapat menyebabkan terganggunya jaringan telekomunikasi setempat. Bahkan dalam kondisi terburuk, sangat mungkin terjadi kelumpuhan (*blackout*) komunikasi yang berimbas pada kerugian konsumen dan masyarakat.

Selain masyarakat umum, industri seluler pun tidak ketinggalan akan menerima dampak negatif. Operator seluler jelas mengalami gangguan operasional dengan tidak adanya menara telekomunikasi. Posisi mereka kembali serba salah karena kerugian yang akan diderita bisa jadi lebih besar jika tidak lagi beroperasi. Sebagai korporasi, operator seluler tentu tidak mau menderita kerugian. Kondisi ini menyebabkan penyelenggara telekomunikasi terpaksa melakukan pembayaran retribusi dengan biaya yang lebih tinggi, sehingga berpotensi merusak pasar telekomunikasi itu sendiri.

Dalam skema desentralisasi fiskal di Indonesia, Pemda diberikan kewenangan untuk memungut dan menentukan tarif secara terbatas (tarif maksimum telah ditentukan oleh Undang-Undang) untuk beberapa jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang ditentukan oleh Undang-Undang (UU). Hal ini menyebabkan Daerah memiliki instrumen yang sangat terbatas untuk mengelola sisi fungsi pendapatan. Walaupun dalam kenyataannya, banyak Daerah

mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) untuk memungut pajak atau retribusi yang berdampak pada ekonomi biaya tinggi.

Rendahnya penerimaan pajak dan retribusi daerah khususnya untuk daerah Kabupaten/Kota ditunjukkan oleh data kontribusi PAD terhadap APBD yang kurang dari 10%, seperti yang ditunjukkan dalam di bawah ini, sedangkan pendapatan pajak dan retribusi Pemerintah Provinsi jauh lebih besar dari Kabupaten/Kota dengan kontribusi PAD lebih dari 40% pada tahun 2008 dan 2009.

Tabel-5: Komposisi Pendapatan dari Pemerintah Daerah 2008-2009 (Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Total)

Jenis Pendapatan	2008			2009		
	Provinsi	Kab/Kota	Total	Provinsi	Kab/Kota	Total
PAD	40,8%	6,7%	13,7%	44,3%	7,1%	16,4%
Dana Perimbangan:	52,2%	86,3%	79,3%	45,5%	84,5%	74,7%
DBH	19,7%	14,3%	15,4%	24,7%	17,3%	19,2%
DAU	29,8%	63,0%	56,2%	19,4%	58,7%	48,8%
DAK	2,7%	8,9%	7,6%	1,4%	8,3%	6,6%
Sumber Lainnya	7,0%	7,0%	7,0%	10,2%	8,4%	8,9%
<b>Total Pendapatan (%)</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Nominal (Triliun Rupiah)</b>	<b>51,632</b>	<b>200,429</b>	<b>252,06</b>	<b>95,914</b>	<b>285,702</b>	<b>381,617</b>

Sumber: diolah dari data Kementerian Keuangan RI

Mengacu pada pola *closed list* yang sekarang telah diterapkan bagi Pemerintah Daerah, maka ke depannya terhadap setiap keberadaan menara telekomunikasi di daerah seharusnya maksimal hanya dapat dikenai 3 (tiga) jenis retribusi daerah, yaitu: Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan, Retribusi Ijin Gangguan, dan Retribusi Ijin Pengendalian Menara Telekomunikasi.

Bersamaan dengan pembagian jenis pungutan di atas, Pemerintah Daerah dalam menetapkan besarnya-pun sebenarnya telah memiliki acuan guna dituangkan dalam Peraturan Daerahnya, yaitu:

1. *Penghitungan Retribusi Ijin Pengendalian Menara Telekomunikasi.*

Mengacu pada bagian Penjelasan Pasal 124 UU PDRD ialah sebesar

pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan penghitungan, tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan menara telekomunikasi.

2. *Penghitungan Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan.* Harga satuan (tarif) retribusi IMB ditetapkan oleh pemerintah daerah sesuai dengan peringkat skala wilayah administratif kabupaten/kota berdasarkan bilangan hasil kolerasi matematis dari indeks parameter- parameter fungsi, klasifikasi, dan waktu penggunaan gedung, sebagai faktor pengali terhadap harga satuan retribusi untuk menghitung besaran retribusi, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.: 24/PRT/M/2007, tanggal 9 Agustus 2007 tentang Pedoman Teknis Ijin Mendirikan Bangunan.
3. *Penghitungan Retribusi Ijin Gangguan.* Pengaturan besarnya diatur masing-masing daerah setelah diterbitkan Perda, sebagaimana diatur dalam Permendagri No.27 tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan Daerah. Kewenangan daerah untuk menetapkan rumus perhitungan Ijin HO ini tentunya dilakukan dengan meminimalisir timbulnya ekonomi biaya tinggi.

Pemungutan setiap jenis retribusi menara telekomunikasi sebagaimana telah dijelaskan di atas dapat dilakukan melalui:

1. Penerbitan Perda yang melandasi pemungutan setiap retribusi daerah, yang di dalamnya juga memuat besaran rumusan atau tarif.
2. Pembayaran retribusi hanya dapat dilakukan melalui penerbitan semacam Surat Ketetapan Retribusi Daerah (vide Pasal 160 ayat (1) UU PDRD).
3. Pembayaran retribusi dilakukan atas setiap jasa yang diterima penyelenggara telekomunikasi. Hal ini berarti frekuensi pembayaran retribusi dilakukan bersamaan dengan kontraprestasi yang disampaikan oleh pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka pemberian kewenangan untuk mengadakan pemungutan pajak selain mempertimbangkan kriteria kriteria perpajakan yang berlaku secara umum, seyogyanya, juga harus mempertimbangkan ketepatan suatu pajak sebagai pajak daerah. Pajak daerah yang baik merupakan pajak yang akan mendukung pemberian kewenangan kepada daerah dalam rangka pembiayaan desentralisasi.

Kondisi di atas sebagaimana disampaikan oleh narasumber Bpk.Yusran Effendi pada akhirnya akan mengarah pada *“Tujuan perimbangan keuangan otonomi daerah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta mengurangi kesenjangan kemampuan fiskal antar Daerah menurut hemat kami sudah tercapai. Hal ini mengingat kemampuan daerah dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan di daerahnya tidak sama, sehingga perlu ditopang oleh dana-dana dari Pemerintah Pusat dalam bentuk dana perimbangan dan sejenisnya”*. Meskipun kemudian atas penerapan pola ini terdapat potensi permasalahan berupa *“di sisi lain hal ini akan mengakibatkan ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat dalam jangka waktu yang tidak dapat ditentukan, sehingga ke depan perlu di design bagaimana mengurangi ketergantungan ini dengan tetap memperhatikan pemerataan kemampuan fiskal dari masing-masing daerah”*.

## **BAB V**

### **ANALISA HARMONISASI PUNGUTAN RETRIBUSI MENARA TELEKOMUNIKASI**

### **5.1. Analisa Pungutan Retribusi Menara Telekomunikasi di Kota Bandar Lampung**

Kota Bandar Lampung merupakan ibu kota provinsi Bandar Lampung, Indonesia. Kota ini memiliki luas 192,96 km<sup>2</sup> dengan populasi penduduk 979.651 jiwa (sensus 2010), kepadatan penduduk 8.142 jiwa/km<sup>2</sup> dan tingkat pertumbuhan penduduk 1,79 % per tahun. Secara geografis, Ibukota Provinsi Bandar Lampung berada di pintu gerbang utama pulau Sumatera, tepatnya kurang lebih 165 km sebelah barat laut DKI Jakarta. Maka tak heran, kota yang berpenduduk heterogen ini, menjadi kota terbesar ketiga di Sumatera setelah Medan dan Palembang. Didukung oleh posisi yang strategis, menyebabkan mobilitas penduduk serta lalu lintas di setiap ruas jalan protokol di Bandar Lampung cenderung padat, sehingga sebagai salah satu kota tersibuk di Indonesia bagian barat, Bandar Lampung memiliki andil penting dalam jalur transportasi darat dan aktivitas pendistribusian logistik dari Jawa menuju Sumatera maupun sebaliknya. Kota Bandar Lampung merupakan ibukota Provinsi Bandar Lampung. Oleh karena itu Kota Bandar Lampung merupakan pusat kegiatan pemerintahan, sosial politik, pendidikan dan kebudayaan, serta merupakan pusat kegiatan perekonomian dari Provinsi Bandar Lampung.

Struktur perekonomian Bandar Lampung sampai tahun 2000, masih didominasi oleh sektor pertanian, dimana kontribusi sektor pada ekonomi Bandar Lampung pada tahun 2000 sebesar 45.99%. Dominannya sektor pertanian terutama didukung oleh sub-sektor tanaman pangan dan sub-sektor perkebunan, dimana sub-sektor perkebunan yang menghasilkan produk-produk berorientasi export.

Peranan sektor pertanian di dalam pembentukan PDRB dari tahun 1993 – 1997, hampir tidak mengalami peningkatan, yaitu 36,85% di tahun 1993 menjadi 38,57% tahun 1997. Peningkatan kontribusi sektor pertanian terjadi mulai tahun 1998, di sebabkan depresiasi nilai rupiah yang mengakibatkan harga komoditi pertanian menjadi lebih murah di banding harga di pasar Internasional. Kontribusi terbesar kedua terhadap pembentukan PDRB Provinsi Bandar Lampung pada tahun 2000, adalah sektor perdagangan, hotel dan restaurant, dimana dalam kurun

waktu 1993 - 2000, mempunyai tingkat pertumbuhan rata-rata sebesar 3.92% pertahun dan mempunyai kecenderungan meningkat dalam kontribusinya terhadap pembentukan PDRB, dengan rata-rata peningkatan terbesar 1,34% pertahun.

Sedangkan industri pengelola non - MIGAS yang merupakan sektor terbesar ketiga dalam kontribusinya terhadap PDRB, dalam kurung waktu 1993-2000, mempunyai tingkat pertumbuhan rata-rata sebesar 3,47% pertahun, tapi kontribusi terhadap PDRB mempunyai kecenderungan yang sangat signifikan, yaitu rata-rata sebesar 1,20% pertahun dikarenakan semua sub-sektor yang ada di Provinsi Bandar Lampung mempunyai kecenderungan menurun, namun untuk sub-sektor industri makanan, minuman dan tembakau mempunyai kecenderungan meningkat kontribusi terhadap pembentukan PDRB, rata-rata sebesar 1,58% pertahun. Dengan demikian, sektor industri pengolahan non-MIGAS di Provinsi Bandar Lampung di dominasi oleh industri makanan, minuman dan tembakau.

Penerapan UU Otonomi Daerah beserta kewenangan pemungutan pajak dan retribusi daerah pada gilirannya diharapkan menimbulkan kemandirian daerah untuk meningkatkan potensinya masing-masing guna kesejahteraan masyarakat lokal. Adapun untuk Pemerintah Kota Lampung, jika dilihat pada data pertumbuhan pendapatan domestik bruto yang mengalami peningkatan tiap tahunnya, maka bisa jadi penerapan otonomi daerah merupakan suatu kebijakan yang positif dari waktu ke waktu.

Tabel-6: Pendapatan Domestik Regional Bruto Kota Bandar Lampung sejak 2006 – 2009 (BPS Provinsi Lampung, 2010: 572-576)

<b>Jenis Pendapatan &amp; Pertumbuhannya</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
PDRB Atas Dasar Harga Berlaku (Rupiah)	8.378.439	10.525.658	13.437.169,52	17.067.998
PDRB Atas Dasar Harga Konstan (Rupiah)	5.079.047	5.426.158	5.795.523	6.151.069
PDRB perkapita Atas Dasar Harga Berlaku (Rupiah)	10.421.955	12.960.510	16.329.440	20.477.084
Laju Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan (Persen)	6,30	6,83	6,81	6,01
Distribusi Persentase Terhadap Total PDRB (Persen)	17,49	18,15	19,04	20,28

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung

Jika melihat pada data Penerimaan Asli Daerah pada Pemerintah Kota Lampung, maka bisa diketahui bahwa penetapan target yang dilakukan oleh pemerintah daerah dapat selalu tercapai, bahkan melebihi dari yang ditargetkan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Lampung tampaknya telah memiliki pola pemungutan pajak dan retribusi yang cukup terkontrol. Akan tetapi, dari data-data penerimaan daerah ini ternyata belum mencantumkan penerimaan dari bidang telekomunikasi, khususnya terkait pemanfaatan ruang dan wilayah guna penempatan menara telekomunikasi selular.

Tabel-7: Target Dan Realisasi Penerimaan Asli Daerah Pemerintah Daerah Lampung Menurut Jenis Penerimaan Tahun 2005 – 2009 (BPS Provinsi Lampung, 2010: 519).

<b>Jenis Penerimaan</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Persentase</b>
-------------------------	---------------	------------------	-------------------

	(000 Rupiah)	(000 Rupiah)	Realisasi
(1)	(2)	(3)	(4)
Pajak Daerah	683.970.800	725.464.224	106,07
Retribusi Daerah	76.393.767	83.992.027	109,95
Laba BUMD	11.958.810	12.137.116	101,49
Penerimaan Lain-lain	39.763.336	66.283.823	166,70
<b>Jumlah/ Total</b>			
2009	812.086.713	887.877.189	109,33
2008	819.173.437	945.918.152	115,47
2007	602.552.662	714.576.591	118,59
2006	512.215.692	658.531.380	128,57
2005	346.266.831	563.739.266	162,80

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kota Lampung

Sebagaimana tercatat dalam Buku Katalog BPS Provinsi Lampung yang berjudul "*Lampung Dalam Angka 2010, Lampung in Figures*" pada halaman 484-490 tentang bidang Pos dan Telekomunikasi, sampai dengan periode 2010 ternyata pemerintah daerah Lampung belum memiliki catatan spesifik mengenai jumlah menara telekomunikasi selular yang berada di daerah tersebut dan tentunya tidak ada juga pencatatan spesifik mengenai pendapatan terkait pemanfaatan ruang dan wilayah guna penempatan menara telekomunikasi selular tersebut. Bidang Pos dan Telekomunikasi yang dicatat secara spesifik baru meliputi jasa PT. Pos Indonesia serta jasa warung telekomunikasi (wartel).

Kondisi di atas menurut Penulis mungkin terjadi, karena memang untuk beberapa daerah pencatatan terkait penggunaan lahan menara telekomunikasi selular umumnya termasuk dalam pencatatan retribusi bangunan umumnya, sehingga bisa jadi tercampur dengan pendapatan retribusi ijin mendirikan bangunan. Hal inilah yang menurut Penulis menjadi salah satu penyebab

timbulnya kontroversi bagi Pemerintah Kota Lampung ketika berupaya menerapkan retribusi tambahan terhadap menara telekomunikasi selular yang berujung pada penyegelan menara oleh Pemerintah Kota Lampung karena ketidakpatuhan (atau bisa juga 'keberatan') dari pihak pelaku usaha.

Bagaimana mungkin Pemerintah Kota Lampung berkeinginan untuk menerapkan Retribusi Ijin HO ataupun retribusi lainnya, jika ternyata Pemerintah Kota Lampung belum memiliki data-data yang jelas akan potensi obyek pajaknya (dalam hal ini menara telekomunikasi selular) yang tentunya menjadi unsur bagi *local taxing power* daerah Kota Lampung. Disamping tentunya Pemerintah Kota Lampung perlu memahami segala ketentuan terkait, sehingga tidak terjadi benturan peraturan perundang-undangan.

Dalam kaitannya dengan pembangunan infrastruktur menara telekomunikasi, baru-baru ini Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung telah menerapkan suatu kebijakan yang kontroversial berupa penyegelan 11 (sebelas) menara telekomunikasi dikarenakan tidak memiliki Ijin Gangguan (*Hinder Ordonatie*) sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah No.7 tahun 2011 tentang Retribusi Perijinan Tertentu. Penyegelan ini dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan mempertimbangkan kondisi bahwa ternyata dari total 156 menara telekomunikasi yang berada di Kota Bandar Lampung, ternyata tidak semuanya memiliki Ijin Gangguan, dan hanya ± 26 menara saja yang memiliki Ijin Gangguan, yang mengakibatkan Pemerintah Kota Bandar Lampung mengalami kebocoran Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp.1,5 miliar (Lampung Post, 2011).

Adapun dari sudut pandang penyelenggara telekomunikasi, di satu sisi masih terjadi perdebatan apakah sebuah menara telekomunikasi diwajibkan untuk melakukan pengurusan Ijin Gangguan, Permenkominfo no.2 tahun 2008 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi dan Peraturan Bersama Empat Menteri No.19/PER/M.KOMINFO/03/2009 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi.

Jika mengacu pada ketentuan UU No.28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka terkait menara telekomunikasi masuk ke dalam 2 (dua) kategori, yaitu sebagai bagian dari Pajak Bumi dan Bangunan dan Retribusi

Jasa Umum yang dapat ditarik oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota. Keberadaan sebuah menara telekomunikasi di daerah, saat ini memang menjadi sorotan kalangan Pemerintah Daerah, apalagi jika mempertimbangkan unsur lokalitas keberadaan menara di suatu wilayah sehingga lebih mempermudah Pemerintah Daerah untuk menetapkan tariff pajak dan retribusi guna perolehan PAD-nya.

Berkenaan dengan praktek kebijakan retribusi menara telekomunikasi oleh Pemerintah Daerah Kota Lampung, yang menjadi pokok persoalan ialah adanya beberapa klausul pada Perda No.7 tahun 2011 tentang Retribusi Perijinan Tertentu, yang coba diterapkan terhadap keberadaan menara telekomunikasi, yaitu:

1. Pasal 17 ayat (1) tentang obyek retribusi, dinyatakan "*Obyek Retribusi Ijin Gangguan adalah pemberian ijin tempat usaha/ kegiatan kepada orang pribadi atau badan yang dapat menimbulkan ancaman bahaya, kerugian dan/atau gangguan, termasuk pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha secara terus menerus untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan dan memenuhi norma keselamatan dan kesehatan kerja*". Pasal ini dalam prakteknya diterapkan terhadap semua menara telekomunikasi diwajibkan untuk memiliki Ijin Gangguan.
2. Pasal 21 tentang biaya pendaftaran ulang retribusi Ijin Gangguan dinyatakan, "*Biaya Retribusi daftar ulang (herregistrasi) ijin gangguan ditetapkan 30% dari biaya retribusi ijin*".
3. Pasal 23 ayat (2) tentang batasan waktu Ijin Gangguan, menyatakan "*Dalam rangka pengawasan dan pengendalian maka terhadap kegiatan/ usaha tertentu diwajibkan melakukan daftar ulang (herregistrasi) setiap 5 (lima) tahun sekali*". Adanya batasan waktu keberlakuan Ijin Gangguan, meskipun atas menara telekomunikasi tersebut tidak terjadi perubahan spesifikasi struktur ataupun genset apapun dalam periode 5 (lima) tahun tersebut.

4. Pasal 7 tentang cara mengukur biaya Ijin Mendirikan Bangunan, dinyatakan “*Tingkat penggunaan jasa Ijin Mendirikan Bangunan diukur berdasarkan jenis pelayanan, luas, koefisien lantai, koefisien ketinggian, klasifikasi bangunan, dan klasifikasi lokasi bangunan*”. Adanya kewajiban penyelenggara jasa telekomunikasi untuk melakukan pengurusan IMB dengan tariff sampai dengan Rp.2,5jt/m<sup>2</sup>.

### **Berkenaan dengan pungutan retribusi Ijin Gangguan menara telekomunikasi selular**

Jika melihat pada ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf h Peraturan Menteri Bersama No.19/PER/M.KOMINFO/03/2009, maka kewajiban pengurusan retribusi ijin gangguan atas menara telekomunikasi barulah perlu dilakukan apabila atas menara telekomunikasi tersebut menggunakan genset sebagai catu dayanya. Pemerintah Daerah Kota Lampung dalam hal ini perlu lebih cermat lagi, apakah atas ke-156 menara yang dipungut Retribusi Ijin Gangguan tersebut kesemuanya menggunakan genset sebagai catu dayanya, karena terhadap menara-menara yang tidak menggunakan genset sebagai catu dayanya, melainkan bersumber dari PLN seharusnya tidak dikenai kewajiban untuk melakukan pengurusan Ijin Gangguan.

Adapun mengenai adanya batasan waktu keberlakuan Ijin Gangguan atas menara telekomunikasi (tanpa melihat apakah terjadi perubahan spesifikasi teknis pada catu dayanya), yang perlu diperhatikan secara hirarki ialah kewajiban pengurusan Ijin Gangguan tersebut merupakan bagian dari persyaratan administratif pengurusan Ijin Mendirikan Bangunan yang memiliki masa keberlakuan selamanya apabila tidak terjadi perubahan spesifikasi teknis. Hal ini juga sejalan dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.27 tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Ijin Gangguan di Daerah, pada Pasal 15 yang menyatakan bahwa “*Ijin Gangguan berlaku selama perusahaan melakukan usahanya*”. Jika di kemudian haripun terjadi perubahan yang sifatnya terkait pemanfaatan ruang dan tidak berdampak pada peningkatan gangguan, maka atas perubahan inipun sebenarnya pelaku usaha tidak berkewajiban untuk melakukan

pengurusan Ijin Gangguan sebagaimana diatur pada Pasal 16 ayat (2) Permendagri No.27 tahun 2009.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka terkait kebijakan retribusi Ijin Gangguan atas menara telekomunikasi oleh Pemerintah Daerah Kota Lampung, secara hirarki telah terdapat pertentangan penerapan aturan pada Perda, baik terkait pengenaan pungutan retribusi Ijin Gangguan menara telekomunikasi, karena ternyata tidak semua menara telekomunikasi diwajibkan untuk memiliki Ijin Gangguan, ataupun terkait batasan waktu keberlakuan Ijin Gangguan menara telekomunikasi yang seharusnya tidak dibatasi mengacu pada Peraturan Menteri Bersama No.19/PER/M.KOMINFO/03/2009 maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri No.27 tahun 2009.

### **Berkenaan dengan pungutan Ijin Mendirikan Bangunan**

Tingginya biaya pengurusan IMB sebesar Rp.2,5jt/m<sup>2</sup> berdasarkan rumusan: jenis pelayanan x luas x koefisien lantai x koefisien ketinggian x klasifikasi bangunan dan klasifikasi lokasi bangunan, yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kota Lampung.

Mengacu pada ketentuan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.24/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Ijin Mendirikan Bangunan Gedung, pada Lampiran 11.1 dinyatakan bahwa rumusan penghitungan retribusi IMB untuk bangunan gedung baru adalah  $L \times l_t \times 1,00 \times HS_{bg}$ , keterangannya:

L: Luaslantai bangunan gedung

$l_t$ : Indeks terintegrasi

1,00: Indeks pembangunan baru

$HS_{bg}$ : Harga satuan retribusi prasarana bangunan gedung

karena adanya perbedaan pola perhitungan biaya retribusi antara yang diterapkan dalam Perda Pemerintah Kota Lampung dengan apa yang diatur dalam Peraturan Menteri PU, maka hal ini tentunya berimbas pada besaran nilai retribusi yang harus dibayarkan oleh pelaku usaha. Kondisi inilah yang pada akhirnya menimbulkan pertentangan dan keberatan dari Pelaku Usaha untuk mematuhi pembayaran pungutan retribusi IMB Menara Telekomunikasi Selular sebesar

Rp.2,5jt/m<sup>2</sup> yang dirasakan terlalu memberatkan dan menimbulkan praktek ekonomi biaya tinggi di kalangan dunia usaha.

Pengenaan retribusi Ijin Gangguan ini di satu sisi memang sesuatu yang dapat dibenarkan (mengacu pada beberapa prasyarat), apalagi penyelenggara telekomunikasi juga merupakan entitas bisnis yang memiliki orientasi akan laba (*profit oriented*) dan sudah sewajarnya apabila Pemerintah Daerah mengenakan retribusi kepada para pelaku usaha yang menjalankan bisnisnya. Pendapat ini juga senada dengan salah satu narasumber Bpk.Yusran Effendi selaku Kepala Dinas Pendapatan Kota Bandar Lampung yang menyatakan bahwa:

*“Pungutan Pajak dan Retribusi menara telekomunikasi sebagaimana dimaksud poin 7 menurut hemat kami tidak akan menimbulkan penurunan investasi (dis-investasi), mengingat keberadaan menara tersebut sifatnya menopang kelancaran bisnis telekomunikasi yang pada akhirnya berorientasi pada keuntungan yang diperoleh provider (profit minded)”.*

Sejalan dengan keterangan di atas, Pemerintah Kota Bandar Lampung tampaknya memang berupaya seoptimal mungkin dalam meningkatkan penghasilannya melalui keberadaan menara telekomunikasi, antara lain melalui pengenaan retribusi Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Retribusi Ijin Gangguan sebagaimana diatur dalam Perda No.7 tahun 2011 tentang Retribusi Ijin Tertentu. Upaya Pemda Bandar Lampung yang mengenakan retribusi Ijin Gangguan dan IMB dengan metode perhitungan khusus terhadap seluruh menara telekomunikasi ini pada gilirannya menimbulkan keberatan dari sisi pelaku usaha (penyelenggara jasa telekomunikasi), karena dianggap menimbulkan ekonomi biaya tinggi serta bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi.

Pengenaan pajak dan retribusi daerah terhadap menara telekomunikasi untuk daerah kota Bandar Lampung di satu sisi bisa jadi memang tidak menimbulkan pengenaan pajak berganda sebagaimana disampaikan oleh Bpk.Yusran Effendi selaku narasumber, namun yang menjadi pertanyaan berikutnya apakah dengan penerapan pajak dan retribusi tersebut telah

mencerminkan asas keadilan serta meminimalisir terjadinya ekonomi biaya tinggi serta berkesuaian dengan hirarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar menimbulkan harmonisasi. Oleh karenanya dalam penerapan pajak dan retribusi daerah atas menara telekomunikasi, Pemda tidak cukup hanya mendasari tindakannya pada terpenuhinya prasyarat formil penetapan suatu obyek pajak mengacu pada UU PDRD yang ada, melainkan perlu pula diperhatikan apakah pengenaan pungutan tersebut dapat dikatakan adil atau justru berpotensi menimbulkan ekonomi biaya tinggi serta pertentangan dengan hirarki perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal Pemerintah Kota Bandar Lampung berencana untuk merealisasikan pengaturan spesifik terkait menara telekomunikasi, maka perlu dipersiapkan pengaturan pemungutan sesuai dengan ketentuan dan teori yang berlaku, mulai dari penatausahaan, pendataan, penetapan, penagihan sampai dengan pengawasan pembayaran termasuk penyelesaian sengketa/ keberatan bila terjadi keberatan dari pihak Wajib Pajak. Termasuk diantaranya memperhatikan kaidah-kaidah yang diatur dalam Permen ataupun Surat Keputusan Bersama Menteri yang dalam hal ini bisa diartikan sebagai bagian dari *affirmative policy* yang muncul guna memenuhi kebutuhan akan kekosongan aturan teknis, sebagaimana dinyatakan oleh narasumber Ibu Lily Latul dan Ibu Ema Budi.

## **5.2. Harmonisasi Ketentuan Pusat dan Daerah Terkait Pungutan Retribusi Menara Telekomunikasi**

Dalam penyelenggaraan fungsi utama Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, pelaksanaan fungsi kebijakan fiskal, baik fungsi alokasi, distribusi, maupun stabilisasi harus dapat dilakukan secara harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Untuk mendukung kesinambungan fiskal dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, fungsi-fungsi tersebut harus dilakukan melalui koordinasi, sinkronisasi, dan internalisasi peran dan fungsi antar tingkat pemerintahan dengan sebaik-baiknya. Hal tersebut merupakan tantangan bersama bagi pemerintah pusat dan pemerintahan daerah menuju terselenggaranya *good governance* dan *clean government* dalam pengelolaan keuangan negara.

Satu hal yang terkait erat dengan harmonisasi pajak Pusat dan Daerah adalah *local taxing power* yang lebih optimal. Dengan memandang basis pajak secara utuh, maka ada peluang untuk meredefinisi istilah perpajakan yang lebih tepat dan mengelompokkan ulang basis pajak, untuk kemudian memetakan pembagian pungutan pajak yang dapat dilakukan Pusat, Daerah, atau berbagi antara Pusat dan Daerah. Salah satu contoh yang dapat dilakukan adalah menerapkan sistem opsen untuk PPh. Sistem opsen ini selain sebagai sumber pendapatan, juga dapat menjadi instrumen Daerah untuk berkompetisi, sekaligus melatih Daerah untuk mengelola PPh. Pajak daerah yang baik tidaklah harus banyak jumlahnya, tetapi yang lebih penting adalah signifikan hasilnya. Ke depan, jenis pajak di Daerah tidak perlu banyak jumlahnya, yang penting adalah penguatan perpajakan Daerah. Satu hal penting yang harus selalu diingat dalam optimalisasi *local taxing power* adalah bahwa desain desentralisasi fiskal di Indonesia menghendaki adanya pajak daerah yang mampu memberikan hasil yang signifikan, bukan pajak daerah yang dominan.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*); sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan PUU yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

Ketentuan mengenai pembatalan Perda diatur dalam Pasal 145 UU No.32/2004. Sesuai ketentuan Pasal ini Perda yang telah ditetapkan bersama Pemda dan DPRD wajib disampaikan kepada Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri paling lama 7 hari setelah ditetapkan. Pemerintah harus telah memberikan keputusan atas Perda tersebut paling lama 60 hari sejak Perda diterima. Dalam hal Perda dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum

dan/atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Selanjutnya paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan bersama DPRD mencabut Perda dimaksud. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Khusus mengenai pembatalan Perda tentang Restribusi berdasar ketentuan dalam UU No.28 Tahun 2009, Perda yang telah ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota dibatalkan apabila bertentangan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi atas rekomendasi *dari* Menteri Keuangan kepada Presiden yang disampaikan melalui Menteri Dalam Negeri. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Perda oleh Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya sesuai Pasal 159 UU No.28 Tahun 2009 daerah yang tidak menyampaikan Perda tentang Pajak dan Retribusi kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri dikenai sanksi berupa penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil atau restitusi.

Retribusi daerah merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang dalam hal ini merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Permasalahan yang dihadapi oleh Daerah pada umumnya dalam kaitan penggalian sumber-sumber pajak daerah dan retribusi daerah, yang merupakan salah satu komponen dari PAD, adalah belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar.

Peranan pemerintah daerah yang lebih besar dalam fungsi alokasi menunjukkan tanggung jawab daerah yang juga lebih besar dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan di daerah, sehingga tujuan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dapat tercapai. Dalam kaitan inilah, maka upaya untuk membangun kebijakan yang lebih mempertimbangkan kepentingan publik dirasakan semakin penting. Untuk itu, penciptaan lingkungan yang kondusif perlu dibangun, antara lain melalui kepastian peraturan, transparansi pelaksanaan aturan, kecepatan pemberian layanan, kemudahan dan kesederhanaan proses memperoleh layanan publik tersebut, serta sinergi antara pusat dan daerah, serta antardaerah.

Hal penting yang harus menjadi perhatian dalam isu perpajakan dan retribusi adalah harmonisasi ketentuan antara Daerah dan Pusat. Karena yang perlu dikhawatirkan sebenarnya bukan pada timbulnya pajak berganda (*double taxation*) melainkan pada potensi timbulnya *tax burden* yang berlebihan terhadap satu obyek retribusi hanya karena Pemerintah Daerah ingin memperoleh penerimaan yang sebesar-besarnya dari satu sumber obyek retribusi. Kondisi ini pada akhirnya akan menimbulkan praktek ekonomi biaya tinggi pada satu daerah tertentu.

Praktek ekonomi biaya tinggi perlu dihindari, karena tentunya akan berdampak distortif terhadap perekonomian Daerah dikarenakan para pelaku usaha menjadi sulit untuk mengembangkan usahanya di daerah dengan biaya tinggi. Perancangan ulang retribusi daerah juga sebaiknya diintegrasikan dengan perbaikan iklim usaha, yaitu penyederhanaan perizinan usaha. Saat ini banyak Daerah masih menerapkan berbagai pungutan untuk mendapatkan izin usaha.

Walaupun makin banyak Daerah yang mempunyai Sistem Pelayanan Satu Pintu (*One Stop Service*), pada tataran implementasi masih banyak OSS yang tidak secara signifikan mengurangi ekonomi biaya tinggi. Perizinan usaha memang dapat diurus melalui satu jendela, tetapi tetap terdapat beberapa jenis perizinan yang diperlukan yang masing-masingnya membutuhkan biaya.

Dengan kenyataan bahwa Daerah di Indonesia sangat beragam kemampuan dan kapasitas pemerintahannya, dalam desain pajak untuk Daerah perlu dilakukan dua hal sekaligus: pertama, adanya prakondisi minimum untuk menjamin tidak adanya distorsi ekonomi akibat pemberian wewenang pajak tertentu ke Daerah, dan kedua, Pusat membantu meningkatkan kapasitas Pemda terutama dalam pemahaman ekonomi perpajakan dan kemampuan teknis administrasi perpajakan. Adanya prakondisi atau prasyarat minimum ini memungkinkan pengalihan pajak ke Daerah menjadi tidak seragam dan serentak, tergantung pada kesiapan Daerah masing-masing.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan Pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD khususnya pajak dan retribusi daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara. Hal ini senada dengan pendapat Lisbon Sirait, SE.,ME., selaku Kasubdit Dana Bagi Hasil Pajak, Dit.Daper DJPK menyatakan bahwa:

*“Hal ini sebenarnya sudah cukup efektif apabila orang Indonesia sudah taat azas, apalagi saat ini sudah ada sanksinya untuk menghindari tumpang tindih, akan tetapi kendalanya terkait pengendalian oleh Pemerintah Pusat, khususnya jika daerah tersebut tidak comply terkait keharusan untuk menyampaikan (berupa pelaporan dari Pemda atas Perda-Perda yang telah dibuatnya). Hal ini juga memerlukan kepatuhan bersama, masyarakat dan pengusaha untuk mau mematuhi. Kondisi ini*

*terjadi karena adanya pemikiran dari para pengusaha yang takut atau ingin agar usahanya tidak terganggu”*

Persinggungan dalam klaim terhadap pencapaian *outcome* antara Pemerintah Pusat dan Pemda juga merupakan aspek yang perlu diantisipasi. Pencapaian *outcome* adalah juga sejauh mana Pemda dari *threshold* Standar Pelayanan Minimum (SPM) nasional. Dalam hal SPM tidak terpenuhi, perlu kejelasan untuk tingkatan pemerintahan yang harus menanggung risiko dari tidak tercapainya target SPM. Apabila Pemerintah Pusat yang pada akhirnya harus bertanggung jawab terhadap keseluruhan pencapaian SPM, maka Pemerintah Pusat berkoordinasi dengan unit kementerian lainnya perlu memikirkan mekanisme untuk mengaitkan antara penetapan target SPM dengan ketersediaan sumber daya. Penetapan target pencapaian SPM yang mengacu pada *guideline* dari kementerian teknis, disatu sisi menunjukkan bahwa pencapaian SPM untuk sektor-sektor tersebut (di bawah kementerian teknis) adalah juga merupakan prioritas nasional. Untuk itu, perlu pembatasan sejauh mana keterlibatan kementerian teknis dalam penetapan SPM terkait dengan urusan yang menjadi kewenangan Daerah dan relatif bukan merupakan prioritas nasional.

Keberadaan SPM sendiri, sebagaimana disampaikan oleh Ibu Lily Latul selaku narasumber dari Ditjen Otonomi Daerah, merupakan salah satu upaya pemerintah agar Pemda dapat memiliki standar pelayanan minimal kepada warga masyarakatnya, sehingga ke depannya tidak ada lagi alasan tidak terlaksananya program karena ketiadaan budget. Berikutnya Pemda dalam melayani warga masyarakatnya haruslah sudah menyiapkan seminimalnya standar pelayanan yang telah ditetapkan dari Pemerintah Pusat.

Dalam kaitannya dengan penerapan pungutan pajak dan retribusi daerah terhadap menara telekomunikasi, mengacu pada konsep *closed list* yang telah diterapkan, maka Pemda seharusnya tidak bisa lagi melakukan pungutan di luar dari apa yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang dan untuk itu Pemda sepatutnya tunduk dan patuh pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Konsep inilah yang dikenal dengan penerapan asas hirarki sebagaimana pula diatur dalam Pasal 7 UU No.12 tahun 2011.

Penerapan asas hirarki dalam konsep perundang-undangan kita, sebagaimana disampaikan oleh Bpk.Lisbon Sirait, SE.MM., dapat kita ketahui melalui adanya kewenangan untuk membatalkan suatu peraturan yang lebih rendah tingkatannya atau dalam konteks ini berupa pembatalan Perda, disamping tentunya pemberian sanksi administratif hingga finansial (penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum) apabila pelanggaran atas penerapan asas hirarki ini tidak dihiraukan oleh pemerintahan pada level yang lebih rendah atau Pemda.

Konsep harmonisasi terkait pungutan retribusi menara telekomunikasi juga berlaku dalam hal penetapan besaran nilai yang dapat dipungut oleh Pemda, karena kesemuanya juga telah ditetapkan dalam ketentuan tersendiri, baik terkait pengenaan Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan, Retribusi Ijin HO dan Retribusi Ijin Pengendalian Menara Telekomunikasi. Pengaturan besaran ini bukan berarti Pemerintah Daerah semakin dibatasi perolehan PAD-nya, karena meskipun konsep *closed list* dijalankan, bersamaan dengan itu Pemerintah Pusat juga memberikan beberapa perluasan basis pajak baik dengan melokalkan beberapa pajak yang sebelumnya terpusat, maupun dengan menciptakan basis pajak baru. Faktanya menurut nara sumber Bpk.Lisbon Sirait *“jika melihat pada potensi penerimaan PBB dan P2 periode 2010 terjadi peningkatan sampai dengan 2 (dua) kali”*.

Adanya batasan pungutan bidang menara telekomunikasi oleh Pemda ini memang diterapkan sebagai upaya untuk menghindari terjadinya ekonomi biaya tinggi dari pelaku usaha telekomunikasi mengingat peran telekomunikasi sendiri sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi global, nasional, pertahanan keamanan hingga peran sosial budaya.

Berkenaan pembahasan bab-bab sebelum ini, maka secara teknis dalam kaitannya dengan penyusunan suatu peraturan daerah tentang retribusi menara telekomunikasi selular, beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam kerangka harmonisasi ketentuan daerah dan pusat adalah:

1. Jenis Retribusi,

Dari sisi jenisnya, maka retribusi yang dapat dikenakan adalah i) retribusi Ijin Mendirikan Bangunan sebagaimana diatur dalam Pasal 141 huruf a UU PDRD jo. Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama No. 19/PER/M.KOMINFO/03/2009; ii) retribusi Ijin Gangguan hanya bagi menara yang menggunakan genset sebagaimana diatur dalam Pasal 141 huruf c UU PDRD jo. Pasal 11 ayat (2) huruf h; dan iii) retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 110 ayat (1) huruf n UU PDRD.

## 2. Besar Pungutan

Terkait pengaturan besar pungutan, maka terdapat beberapa ketentuan yang perlu diindahkan, yaitu: i) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.: 24/PRT/M/2007 terkait IMB, ii) penjelasan Pasal 124 UU PDRD, iii) Permendagri No.27 tahun 2009, dimana terkait Ijin HO diatur lebih lanjut dalam Perda.

## 3. Frekuensi Pemungutan

Berkenaan dengan frekuensi pemungutan, mengacu pada Pasal 12 ayat (6) Permen Bersama terkait IMB, Pasal 15 Permendagri No.27 tahun 2009 terkait HO, maka retribusi pengendalian menara seharusnya hanya dikenakan 1 (satu) kali, yaitu saat dilakukan pembangunan, dan baru akan dikenakan lagi jika memang terjadi perubahan atas struktur atau bentuk menara.

## 4. Tata Cara Pemungutan

Mengacu pada ketentuan UU PDRD, serta demi memberikan kepastian hukum, maka atas setiap pemungutan hanya bisa dilakukan melalui penerbitan semacam Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD).

Sebagai pertimbangan terakhir dalam penerapan Perda Pengendalian Menara Telekomunikasi, Pemda Kota Bandar Lampung mungkin perlu pula mencantumkan sistem zonasi guna meminimalisir terjadinya hutang menara dengan mempertimbangkan beberapa factor (Harendhika Lukiswara, 2010: 4):

Tabel-8: Faktor Penentu Zonasi BTS

No	Sumber	Faktor yang mempengaruhi perkembangan menara BTS Berdasarkan Jenis Penggunaan Lahan
1	Kaiser, Godschalk, and Chapin, 1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Faktor rencana jenis penggunaan lahan</li> <li>b. Faktor jumlah pengguna fasilitas</li> <li>c. Faktor dampak negatif fasilitas</li> <li>d. Faktor penerimaan masyarakat</li> </ul>
2	Steiner dan Butker, 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Faktor peraturan daerah setempat</li> <li>b. Faktor sosial penerimaan masyarakat</li> <li>c. Faktor lokasi penempatan fasilitas</li> </ul>
3	Penelitian Dinas Tata Kota Surabaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Faktor topografi lahan</li> <li>b. Faktor bangunan</li> <li>c. Faktor telekomunikasi yang meliputi perencanaan coverage, perencanaan kapasitas, dan sistem seluler</li> </ul>
4	Penelitian dari luar negeri	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Faktor peraturan daerah setempat</li> <li>b. Faktor lingkungan</li> <li>c. Faktor penerimaan masyarakat</li> </ul>
5	Wibawati (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Faktor regulasi yaitu peraturan tata ruang</li> <li>b. Faktor ketinggian lahan (topografi)</li> <li>c. Faktor sosial masyarakat</li> <li>d. Faktor jaringan jalan</li> <li>e. Faktor telekomunikasi : perencanaan coverage, faktor perencanaan kapasitas BTS, faktor jenis sistem seluler</li> </ul>

Berkenaan dengan penerapan pola zonasi ini, maka Pemda dapat melakukan penerapan tariff khusus untuk zona-zona tertentu sehingga memang layak untuk dikenakan retribusi yang berbeda (lebih tinggi). Pentarifan ini

tentunya dilakukan dengan mengacu pada beberapa ketentuan di atas, baik terkait pentarifan Ijin Mendirikan Bangunan, Ijin HO dan Ijin Pengendalian Menara Telekomunikasi.

Beberapa kondisi dan parameter di atas, Penulis sampaikan sebagai acuan/kerangka teknis, namun memang perlu diperhatikan bahwa dalam tataran praktisnya setiap penyusunan suatu kebijakan publik tidaklah semudah yang terlihat karena di dalamnya juga akan melibatkan proses sosial, birokrasi dan politik untuk sebuah Perda tersebut disahkan atau bahkan dibatalkan jika bertentangan. Kendala-kendala yang perlu diwaspadai dalam konteks penyusunan Perda Retribusi Menara Telekomunikasi Selular antara lain meliputi:

1. Kesesuaian penerapan asas hirarki dalam suatu Perda sehingga tidak berpotensi menimbulkan konflik regulasi antara pusat dan daerah ataupun antara lembaga legislatif dan eksekutif di tingkat daerah.
2. Adanya kewenangan Pemda untuk menetapkan besaran biaya retribusi sebagai kompensasi ijin yang diberikannya kepada Pelaku Usaha di satu sisi perlu dijaga agar tidak semata melihat dari aspek penerimaan daerah, karena jika demikian maka kekhawatiran akan ekonomi biaya tinggi akan terjadi yang pada akhirnya juga akan kontraproduktif dengan target pembangunan daerah. Pemda dalam konteks ini perlu menyeimbangkan antara target penerimaan dan produktifitas dunia usaha.
3. Potensi konflik horizontal yang mungkin terjadi mengingat saat ini masyarakat cenderung kritis akan keberadaan menara telekomunikasi selular (baik karena faktor keselamatan, sosial-sengketa penguasaan lahan, ataupun motif ekonomi), dan karenanya Pemda juga perlu memperhatikan pengaturan lahan dan tata ruang yang baik dalam penempatan menara telekomunikasi selular. Hal ini bisa diterapkan melalui pola zonasi menara ataupun aturan tentang menara bersama.
4. Demi menjaga efektifitas penerapan pungutan retribusi menara telekomunikasi, merupakan sesuatu yang positif apabila dalam proses perancangan suatu peraturan daerah juga dilibatkan unsur-unsur pelaku

usaha dan masyarakat agar terlibat dan memberikan masukan, tentunya dengan memperhatikan proses politik yang berjalan di legislatif.

Pada akhirnya Penulis ingin menyampaikan kembali bahwa tujuan dari desentralisasi melalui pembagian kewenangan yang lebih besar untuk tingkat pemerintahan yang lebih rendah adalah agar pemerintahan tingkat lokal dapat efektif dalam membangun daerahnya dan manfaatnya dapat langsung dirasakan oleh masyarakat di daerahnya. Retribusi dalam hal ini hanya merupakan sarana bagi Pemerintah Daerah untuk memperoleh sumber-sumber pendanaan melalui berbagai layanan dan jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah. Retribusi tidak hanya bisa dimaknai sebagai sumber pendanaan sepihak dari Pemerintah Daerah tanpa ada kontraprestasi ataupun pelayanan yang diberikan kepada tiap warga masyarakat yang membayar ijin retribusi tersebut.

## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

## 6.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil uraian dan analisa sebagaimana telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pengenaan pungutan retribusi daerah terhadap menara telekomunikasi untuk daerah kota Bandar Lampung di satu sisi bisa jadi memang tidak menimbulkan pengenaan pajak berganda, namun pengenaan retribusi Ijin HO atas semua menara serta penerapan perhitungan retribusi Ijin IMB yang tidak mengacu pada ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi berpotensi terjadinya praktek ekonomi biaya tinggi bagi pelaku usaha telekomunikasi.
2. Mengacu pada system *closed list*, maka penetapan jenis retribusi terkait keberadaan menara telekomunikasi di suatu daerah telah ditetapkan baik melalui Undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi dari Perda. Secara keseluruhan terdapat 3 (tiga) jenis retribusi yang bisa dikenakan terkait keberadaan menara telekomunikasi, yaitu: Retribusi IMB, Retribusi HO, dan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi. Pungutan retribusi daerah atas menara telekomunikasi ini dapat dilakukan dalam hal:
  - a. Telah terbit Perda yang melandasi Retribusi Daerah tersebut;
  - b. Pembayaran dilakukan melalui penerbitan semacam surat SKRD;
  - c. Pembayaran retribusi ini merupakan bentuk kontraprestasi Pemda atas pemanfaatan ruang & wilayah oleh penyelenggara telekomunikasi.

## 6.2. Saran

Sesuai dengan hasil uraian dan analisa, maka berkenaan dengan penerapan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung terkait Pajak & Retribusi Terhadap Menara Telekomunikasi, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan:

1. Penerapan Perda Kota Bandar Lampung No.7 tahun 2011, sebaiknya disesuaikan dengan obyek pajak yang akan dikenai pungutan, dimana di dalamnya perlu diatur mengenai zonasi menara, klasifikasi menara telekomunikasi mana sajakah yang perlu memiliki Ijin HO, serta perlu dilakukan perumusan ulang terkait penentuan biaya retribusi IMB sehingga tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi lagi, yaitu Peraturan Menteri Bersama No. 19/PER/M.KOMINFO/03/2009 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.: 24/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan Gedung.
2. Demi kepastian hukum serta pengadministrasian lebih baik, maka dalam membuat Perda perlu memperhatikan penerapan asas hirarki, peraturan perundang-undangan serta melalui upaya sosialisasi rancangan Perda kepada pihak-pihak terkait agar suatu peraturan dapat lebih efektif.

## **DAFTAR PUSTAKA**

## 1. Buku

- Abdul Wahab, Solichin. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- Bahl, Roy W. *Implementation Rules for Fiscal Decentralization International Studies Working Paper 99-1*. USA: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 1999.
- Bird, Richard M, and Francois Failancourt. *Fiscal Decentralization in Developing Country*. New York: Cambridge University Press, 1998.
- \_\_\_, Richard M., and Joosung Jun. *Special conference paper: earmarking in theory and Korean practice*. Singapore: Asian Excise Tax Conference, International Tax and Investment Center and Centre for Commercial Law Studies, 2005.
- Boediono, B. *Perpajakan Indonesia*. Jakarta: Diadit Media, 2000.
- Budhijanto, Danrivanto. *Hukum Telekomunikasi, Penyiaran & Teknologi Informasi, regulasi & Konvergensi*. Bandung: Refika Aditama, 2010.
- Cresswell, John W. *Research Designs: Quantitative and Qualitative Approaches*. New Delhi: Sage Publications, 1994.
- Davey, K.J. *Pembiayaan Pemerintahan Daerah: Praktek dan Relevansi bagi Dunia Ketiga*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1988.
- Darise, Nurlan. *Pengelolaan Keuangan Daerah, Pedoman Untuk Eksekutif & Legislatif Rangkuman 7 Undang-Undang, 30 Peraturan Pemerintah dan 15 Permendagri*. Jakarta: Indeks, 2009.

- Gunadi. *Panduan Komprehensif Pajak Penghasilan*. Jakarta: PT. Multi Utama Konsultindo, 2010.
- Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual*. Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2009.
- Irawan, Prasetya. *Penelitian Kualitatif & Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: DIA FISIP UI, 2006.
- Ismail, Tjip, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*. Jakarta: Yellow Printing, 2005.
- John Hy, Ronald, and William L. Waugh JR. *State & Local Tax Policies, A Comparative Handbook*. Westport: Greenwood Press: 1995.
- Lyons, Susan M. *International Tax Glossary*. IBFD Publications BV: 1996.
- Mansury, R. *Pajak Penghasilan Lanjutan*. Jakarta: YP4, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Konsep Utama Pajak Penghasilan Indonesia*. Jakarta: PT.Bina Rena Pariwara, 1996.
- Mahmudi. *Manajemen Keuangan Daerah*. Jakarta: Erlangga, 2010.
- Mardiasmo. *Perpajakan*. Yogyakarta: Andi Yogyakarta, 1999.
- Moleong, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006.

- Musgrave, Peggy B. & Musgrave, Richard A. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek, edisi kelima*. Jakarta: Erlangga, 1991.
- Neuman, W. Lawrence. *Social Research Methods: Qualitative & Quantitative Approaches*. New York: Pearson Education, 2003.
- Nor, Henry Faizal. *Ekonomi Manajerial*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2007.
- Nurmantu, Safri. *Dasar-dasar Perpajakan Jilid I, Cetakan Pertama*. Jakarta: Indo Hill, 1994.
- Prasantantono, A. Tony (ed). *Kebijakan Ekonomi Publik di Indonesia Substansi dan Urgensi*. Jakarta: PT. Gramedia, 1994.
- Prasetya, Bambang dan Lina M. Jannah. *Metode Penelitian Kualitatif: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005.
- Purbacaraka, Purnadi, dan Soejono Soekanto. *Renungan Tentang Filsafat Hukum*. Rajawali: 1982.
- Ray M., Sommerfeld, Herschel M., & Horace R. Brock. *An Introduction to Taxation – Advanced Topic*. University Indiana: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
- Pemprov DKI Jakarta. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2009.
- Siahaan, Marihot P. *Edisi Revisi, Pajak Daerah & Retribusi Daerah Berdasarkan UU No.28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Soelarno, Slamet. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: STIA LAN PRESS, 1999.

Soemitro, Rochmat. *Asas dan Dasar Perpajakan, Cetakan ke IV*. Bandung: Eresco NV, 1990.

Sidik, Machfud. *A New Perspective of Intergovernmental Fiscal Relations, Lesson from Indonesia's Experience*. Jakarta: Ripelge, 2007.

Ter-Minassian, Teresa. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.

Zorn, C. Kurt. *User Charges and Fees*. Chicago, Illinois, USA: Government Finance Officers Association, 1991.

## **2. Artikel & Kajian**

Attamimi, A. Hammid S. *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I Pelita IV)*. Jakarta: Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990.

Arnstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. JAIP: Vol. 35, No. 4, July 1969. Organization for Economic Co-operation and Development. *Article of The Model Convention With Respects to Taxes on Income and on Capital*.

Katalog BPS. *Lampung Dalam Angka, Lampung In Figures*. Bandar Lampung: BPS Provinsi Lampung, 2010.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Sinergi Pusat dan Daerah Dalam Perspektif Desentralisasi Fiskal*, 2010.

Kementerian Komunikasi dan Informatika. *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Bidang Pos dan Telekomunikasi 2010*, 2010.

Lutfi, Achmad. *Penyempurnaan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah: Suatu Upaya Dalam Optimalisasi Penerimaan PAD*. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi : Bisnis & Birokrasi, Volume XIV, Nomor 1, 2006,

### **3. Aturan Perpajakan**

Undang-undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-undang No.28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-undang No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi Dan Informatika Dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal No. 19/PER/M.KOMINFO/03/2009 tentang Pedoman Pembangunan Dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.24/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No.27 tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan di Daerah.

Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No.7 tahun 2011 tentang Retribusi Perijinan Tertentu.

#### **4. Wawancara**

Effendi, Yusran. *Personal Interview*. 17 Nov.2011

Latul, Lily, dan Emma Budi. *Personal Interview*. 21 Nov.2011

Sirait, Lisbon. *Personal Interview*. 21 Nov.2011