

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KOTA SALATIGA
TENTANG
RETRIBUSI PELAYANAN TERA/TERA ULANG



Kerjasama
Dinas Perdagangan Kota Salatiga
Dengan
Fakultas Hukum
Universitas Kristen Satya Wacana
2017

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	5
	C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	6
	D. Metodologi	
	1. Jenis Penelitian	7
	2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik	9
	3. Pengumpulan dan Pengolahan Data	10
	4. Analisis Data	10
	E. Sistematika Naskah Akademik	11
BAB II	KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIK	13
	A. Kajian Teoritis	13
	1. Landasan Teoritis Pelayanan Tera / Tera Ulang	
	2. Landasan Teoritis Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang	13
	B. Praktik Empirik	21
	1. Aspek Keekonomian Retribusi Tera dan Tera Ulang	31
	2. Pola Dasar Perhitungan Besaran Retribusi Jasa Umum	31
	3. Retribusi Tera / Tera Ulang	37
	4. Profil dan Potensi Alat Ukur Takar Timbang dan Perlengkapannya (UTTP)	38
		39
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	45
	A. Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah	45
	B. Kewenangan Pemerintah Daerah Memungut Retribusi Daerah (Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang)	49
	C. Batasan-Batasan dalam Pengaturan Mengenai Tera/Tera Ulang	54
	1. Penyelenggaraan Tera / Tera Ulang	56
	2. Nama, Obyek dan Subyek Retribusi Tera / Tera Ulang	58
	3. Perhitungan dan Tarif Retribusi	60
	4. Jangka Waktu Tera / Tera Ulang	60
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS DAN LANDASAN SOSIOLOGIS	62
	A. Pengertian Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis	62
	B. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis	63

	1. Landasan Filosofis	63
	2. Landasan Sosiologis	67
	3. Landasan Yuridis	68
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	70
	A. Jangkauan Pengaturan Peraturan Daerah	70
	B. Arah Pengaturan Peraturan Daerah	73
	C. Ruang Lingkup Materi Muatan	77
BAB VI	PENUTUP	79
	A. Kesimpulan	79
	B. Saran	79
	DAFTAR PUSTAKA	81
	LAMPIRAN	
	▪ Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga No. ... Tahun ... tentang Retribusi Pelayanan Tera / Tera Ulang	

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Otonomi daerah bermakna keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (daerahnya) sesuai dengan aspirasi dan potensi setempat serta dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan peran mengatur, salah indikasinya tampak dari adanya kewenangan daerah untuk membentuk produk hukum daerah, salah satunya pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda). Dalam Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014¹ ditentukan bahwa pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan.

Lebih lanjut, dalam Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (selanjutnya Permendagri No. 80 Tahun 2015) ditegaskan bahwa pembentukan Peraturan Daerah (Perda) adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Terkait tahapan penyusunan Perda, salah satu aktivitas yang perlu dilakukan yaitu menyusun Naskah Akademik atau Penjelasan/Keterangan Akademik. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya UU No. 12 Tahun 2011) bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah

¹ UU tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat harus didasarkan pada sebuah Naskah Akademik.

Naskah Akademik menurut Pasal 1 angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015 yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

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

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sah secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Undang-undang, Rancangan Perda Provinsi, atau Rancangan Perda Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Dengan pemahaman seperti itu, dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan “penghubung” antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Pada posisi seperti itu, substansi

Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun.

Naskah Akademik yang didasarkan pada kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat. Oleh karena itu, penyusunan Naskah Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut Morgan dan Yeung, instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.²

Berkaitan dengan penjelasan yang telah diuraikan di atas, saat ini Pemerintah Kota Salatiga melalui Program Pembentukan Perda (Propemperda) tahun 2017 sedang menginisiasi Perubahan Kedua terhadap Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017, utamanya menambah ketentuan atau kaidah tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang. Dalam rangka perubahan Perda tersebut tentu dibutuhkan kajian akademik yang nantinya

² Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials* (Cambridge University Press 2007) 221.

dituangkan menjadi suatu Naskah Akademik. Secara substansial, rasionalisasi bagi Perubahan terhadap Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017, utamanya ketentuan atau kaidah tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang dapat diberikan penjelasan secara singkat sebagai berikut.

Secara teoretis maupun yuridis, retribusi sebagai salah satu jenis pungutan daerah memiliki peran sebagai salah satu sumber pembiayaan dalam aktivitas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kaitan itu UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah mengakui bahwa “ ... retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah.”³ Hal yang prinsip dari UU No. 28 Tahun 2009 adalah pemberian kewenangan kepada daerah dalam memungut retribusi daerah. Retribusi daerah tersebut meliputi: retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu.⁴ Masing-masing retribusi daerah tersebut memiliki prinsip dalam pengaturan yang berbeda-beda.

Khusus tentang retribusi jasa umum, yang menjadi objeknya secara spesifik adalah: pelayanan yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.⁵ Retribusi jasa umum lebih menekankan pada aspek pelayanan publiknya sehingga diupayakan pemungutan retribusi memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut.⁶

³ Menimbang huruf c UU No. 28 Tahun 2009.

⁴ Pasal 108 UU No. 28 Tahun 2009.

⁵ Pasal 109 UU No. 28 Tahun 2009.

⁶ Pasal 152 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, khususnya dalam lampiran pembagian urusan pemerintahan, sub urusan standardisasi dan perlindungan konsumen diserahkan kepada daerah kabupaten/kota, yaitu berkenaan dengan pelaksanaan metrologi legal berupa tera, tera ulang dan pengawasan. Selanjutnya berdasarkan UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal, Pemerintah diberi mandat untuk melindungi kepentingan umum melalui jaminan kebenaran hasil pengukuran terhadap alat-alat ukur takar timbang dan perlengkapannya. Dalam kerangka itulah Pemerintah Kota Salatiga berinisiatif menyusun kaidah berkenaan dengan pemungutan retribusi pelayanan tera/tera ulang.

Karena secara yuridis pembentukan Perda harus didahului oleh Naskah Akademik maka dalam konteks itulah diperlukan sebuah kajian akademik komprehensif yang hasilnya nanti disusun dalam wujud Naskah Akademik sebagai salah satu mata rantai yang diperlukan dalam proses Perubahan terhadap Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017), utamanya menambah ketentuan atau kaidah tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang. Dalam konteks demikian maka rasionalisasi Naskah Akademik ini secara keseluruhan adalah sejalan dengan pengertian yang telah dikemukakan di awal yaitu: untuk memberikan legitimasi bagi pembentukan Perda dimaksud dan sekaligus sebagai bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

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

1. Apa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang berkaitan dengan kewenangan Kota Salatiga untuk mengubah Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017), khususnya terkait Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang?
2. Apakah pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan retribusi daerah yang akan menjadi acuan di dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017), khususnya materi tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang ?
3. Apa jangkauan, arah, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan dalam Rancangan Perda tentang Perubahan Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017), khususnya tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang ?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

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

1. Menyusun Naskah Akademik yang berisi kajian filosofis, sosiologis dan yuridis yang akurat dalam rangka pembentukan Rancangan Perda tentang Perubahan Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017), khususnya terkait Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang.

2. Mengidentifikasi pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan retribusi daerah yang akan menjadi acuan di dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Perubahan Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017), khususnya Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang.
3. Menyusun jangkauan, arah, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan dalam Rancangan Perda tentang Perubahan Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017), khususnya tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang.

Penyusunan Naskah Akademik ini juga berguna sebagai acuan atau referensi penyusunan Rancangan Perda tentang Perubahan Kedua Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017), khususnya tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang. Rancangan Perda yang tersusun dengan mengacu pada kajian ilmiah dalam Naskah Akademik lebih lanjut diharapkan mampu menciptakan kepastian hukum dalam kegiatan pemungutan retribusi daerah (retribusi jasa umum) yang hasilnya dapat digunakan untuk menggerakkan roda pemerintahan yang sekaligus akan membawa manfaat positif bagi masyarakat Kota Salatiga secara keseluruhan.

D. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yang berbeda untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi regulasi secara komprehensif, yaitu penelitian hukum dan penelitian empirik. Penelitian hukum terutama dipergunakan

untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan yuridis, sedang penelitian empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, dilakukan inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan regulasi daerah tentang retribusi daerah. Kedua, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian akan dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Rancangan Perda tentang Perubahan Kedua Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017), khususnya tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang.

Penelitian empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Ada dua instrumen utama yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu: *Focussed Group Discussion* (FGD) dan *Key Informant Interview* (KII).

FGD dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* yang terdiri dari komponen-komponen masyarakat yang mewakili kepentingan wajib retribusi, lembaga DPRD maupun pemerintah (SKPD terkait) yang mengarah pada pengungkapan berbagai persoalan ada (*existing problems*),

persoalan yang berpotensi muncul (*potential problems*), maupun harapan-harapan dalam pengelolaan kegiatan retribusi (*expectations*), terutama terkait dengan persoalan pembentukan Rancangan Perda terkait Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang. Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

KII pada dasarnya merupakan proses penggalan data yang dilakukan dengan mewawancarai figur-figur yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan. Dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, KII akan dilakukan dengan representasi wajib retribusi, kepala SKPD terkait, serta akademisi/representasi lembaga akademik yang memiliki fokus studi pada perpajakan/retribusi dan perekonomian di daerah.

Penelitian yang dilakukan dalam kerangka penyusunan Naskah Akademik ini adalah penelitian deskriptif-analitis, yaitu dimaksudkan untuk mendeskripsikan dan menganalisis permasalahan-permasalahan serta menganalisis upaya-upaya pengaturan mengenai Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang.

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda tentang Perubahan Kedua Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017), khususnya terkait Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang naskah akademik, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

2. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu: studi dokumen, FGD dan KII. Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, yuridis maupun sosiologis.

FGD diselenggarakan dengan tujuan mengungkapkan berbagai permasalahan, baik real maupun potensial, dan harapan-harapan dari berbagai *stakeholder* tentang pengaturan Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang. Pihak-pihak yang diharapkan terlibat dalam FGD antara lain: Wajib Retribusi, SKPD terkait, Anggota DPRD, Institusi akademik yang memiliki fokus kegiatan pada masalah perpajakan/retribusi dan perekonomian.

KII dilakukan untuk mengkonfirmasi dan mendalami informasi yang muncul di dalam FGD. KII dilakukan dengan narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memberikan informasi secara akurat. KII setidaknya dilakukan dengan narasumber yang memiliki latar belakang keahlian di bidang perpajakan/retribusi dan perekonomian dan narasumber yang berasal dari SKPD yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.

4. Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yang telah ditentukan sebelumnya, yaitu aspek yang berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis. Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama.

Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis terutama akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan undang-undang yang secara khusus mengatur tentang retribusi daerah. Analisis terhadap aspek yuridis akan difokuskan pada dua kategori norma, yaitu norma yang menjadi dasar legitimasi pengaturan retribusi daerah oleh pemerintah daerah dan norma yang menentukan arah serta substansi pengaturan retribusi daerah dalam Perda. Analisis terhadap aspek sosiologis terutama akan didasarkan pada berbagai data tentang permasalahan dalam penyelenggaraan pemungutan retribusi daerah (baik real maupun potensial) dan harapan-harapan (*expectations*) yang diperoleh dari FGD dan KII.

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

E. SISTEMATIKA

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada sistematika sebagai berikut:

1. Pendahuluan

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

2. Kajian Teoritik dan Praktik Empiris

Landasan teori berisi teori-teori dan konsep-konsep yang relevan untuk menganalisa problematika dalam penyelenggaraan kegiatan pemungutan retribusi daerah terutama yang menjawab secara khusus isu pengaturan tentang retribusi pelayanan tera/tera ulang. Temuan empiris berisi data yang hendak dimanfaatkan untuk mengidentifikasi persoalan-persoalan yang berkaitan dengan legitimasi sosial bagi regulasi mengenai retribusi daerah (retribusi jasa umum).

3. *Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait*

Bagian ini berisi inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan retribusi daerah.

4. *Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis*

Muatan utama dari bagian ini adalah hasil kajian terhadap data yang dikategorikan ke dalam tiga basis legitimasi regulasi mengenai retribusi daerah, yaitu legitimasi filosofis, sosiologis dan yuridis.

5. *Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah*

Bagian ini berisi pokok-pokok utama yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam rancangan Perda berdasarkan kajian terhadap data penelitian. Substansi bagian ini juga akan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun Rancangan Perda tentang Perubahan Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum, khususnya tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang.

6. *Penutup*

Bagian ini berisi dua hal pokok, yaitu kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II

KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIK

1. Landasan Teoretis Pelayanan Tera / Tera Ulang

1.1. Pengantar

Undang-undang memberikan batasan pengertian mengenai pelayanan tera sebagai berikut: “Menera ialah hal menandai dengan tanda tera sah atau tanda tera batal yang berlaku, atau memberikan keterangan-keterangan tertulis yang bertanda tera sah atau tanda tera batal yang berlaku, dilakukan oleh pegawai-pegawai yang berhak melakukannya berdasarkan pengujian yang dijalankan atas alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya yang belum dipakai.”⁷ Sementara tera ulang adalah hal menandai berkala dengan tanda-tanda tera sah atau tera batal yang berlaku atau memberikan keterangan-keterangan tertulis yang bertanda tera sah atau batal yang berlaku, dilakukan oleh pegawai-pegawai yang berhak melakukannya berdasarkan pengujian yang dijalankan atas alat-alat ukur, takar dan timbang dan perlengkapannya yang telah ditera.⁸ Untuk mengelaborasi landasan teoretis bagi pelayanan tera ulang maka perlu dilihat terlebih dahulu *legal policy* atau *ratio legis* yang melandasi pengaturannya dalam UU No. 2 Tahun 1981.

Dalam menimbang huruf a UU No. 2 Tahun 1981 dinyatakan bahwa tujuan pengaturan ini adalah: “untuk melindungi kepentingan umum perlu adanya jaminan dalam kebenaran pengukuran serta adanya ketertiban dan kepastian

⁷ Pasal 1 huruf q UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal.

⁸ Pasal 1 huruf r UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal.

hukum dalam pemakaian satuan ukuran, standar satuan, metoda pengukuran dan alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya.” Lebih lanjut, penjelasan umum UU No. 2 Tahun 1981 menyatakan: “Pengaturan tentang metrologi menjadi semakin penting karena tertib ukur di segala bidang menyangkut juga segi keamanan bagi manusia sendiri, antara lain: dosis obat-obatan, penyinaran, suntikan; pengukuran tekanan darah, suhu manusia, suara polusi; pengukuran dalam navigasi dan lain sebagainya.”

Seperti tersirat di atas, pelayanan tera/tera ulang adalah satu kegiatan yang berada di bawah naungan kegiatan penyelenggaraan metrologi legal yang lebih luas. Metrologi sendiri pada hakikatnya adalah “ilmu pengetahuan tentang ukur-mengukur secara luas.”⁹ Sementara metrologi legal adalah “metrologi yang mengelola satuan-satuan ukuran, metoda-metoda pengukuran dan alat-alat ukur, yang menyangkut persyaratan teknik dan peraturan berdasarkan undang-undang yang bertujuan melindungi kepentingan umum dalam hal kebenaran pengukuran.”¹⁰ Berdasarkan pra-pemahaman di atas maka selanjutnya akan dikembangkan landasan teoretis bagi pelayanan tera/tera ulang yang dilakukan secara monopolistik sebagai ranah kewenangan pemerintah. Landasan teoretis tersebut diarahkan pada perlindungan kepentingan umum dan perlindungan kepentingan konsumen secara khusus dengan dikaitkan dengan Teori Hukum yang melandasi aspek-aspek hukum dalam perlindungan terhadap konsumen (*Consumer Law*).

Pelayanan tera/tera ulang secara hukum diberikan oleh pemerintah dan ditujukan kepada pengguna alat-alat ukur, takar dan timbang dan perlengkapannya yang menggunakannya dalam aktivitas ekonomi atau perdagangan. Pengguna alat-alat ukur,

⁹ Pasal 1 huruf a UU No. 2 Tahun 1981.

¹⁰ Pasal 1 huruf b UU No. 2 Tahun 1981.

takar dan timbang dan perlengkapannya dapat melakukan perekayasaan terhadap alat-alat ukur, takar dan timbang dan perlengkapannya yang digunakan untuk kepentingan ekonomisnya. Hal ini yang harus diantisipasi melalui kegiatan pelayanan tera/tera ulang. Dengan latar belakang faktual demikian maka landasan teoretis (dari perspektif hukum) terkait dengan pelayanan tera/tera ulang dapat lebih mudah dielaborasi. Dalam konteks demikian isu substansialnya adalah hak warga masyarakat luas terkait dengan kebenaran dalam penggunaan alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya supaya dirinya tidak dirugikan. Latar belakang demikian yang menjelaskan mengapa perspektif Teori Hukum yang digunakan adalah Teori Hukum terkait dengan *Consumer Law*, terutama karena aktivitas dalam penggunaan alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya lebih dominan berlangsung dalam area perdagangan.

Dalam konteks tersebut dua hal penting yang akan menjadi perhatian dalam landasan teoretis adalah (1) tentang peran atau fungsi pemerintah dan (2) tentang hakikat dari perlindungan terhadap kepentingan konsumen dalam penggunaan alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya.

1.2. Peran atau Fungsi Pemerintah secara Umum

Kegiatan metrologi legal secara umum, dan pelayanan tera/tera ulang secara khusus, mendudukkan posisi pemerintah sebagai pihak yang berwenang melakukan pengujian yang dijalankan atas alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya. Dalam posisi demikian pemerintah memiliki peran atau fungsi melakukan pengawasan atas kebenaran pengukuran dari alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya yang telah ditera dengan melakukan pelayanan

tera/tera ulang. Atas dasar itu maka peran atau fungsi pemerintah di sini menjadi dapat diteoresasikan.

Dengan aktivitas pemerintah seperti digambarkan di atas maka jelas bahwa aktivitas pemerintah tersebut beroperasi di ranah Hukum Administrasi yang memiliki konsepsi sebagai hukum yang: (a) mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat; (b) mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut; (c) perlindungan hukum; (d) menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik.¹¹

Kegiatan melakukan pelayanan tera/tera ulang oleh pemerintah, dalam perspektif Hukum Administrasi, merupakan bentuk tindak pemerintahan yang tunduk pada preskripsi Hukum Administrasi di mana preskripsinya tersebut tertuang dalam, salah satunya, peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukumnya. Sifat dari tindak pemerintahan yang dilakukan berada di ranah pengaturan dan pengendalian warga masyarakat yang artinya, pemerintah, berdasarkan (menjalankan) peraturan perundang-undangan yang berlaku, bertindak mengarahkan tindakan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan yang ada sebelumnya dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Hal prinsip dari pengaturan mengenai metrologi legal yang di dalamnya terkandung aktivitas tera/tera ulang yang menjadi kewenangan pemerintah (serta, implikasi korelatifnya, kewajiban bagi pengguna alat-alat ukur, takar dan timbang dan perlengkapannya) adalah untuk melindungi kepentingan umum menyangkut kebenaran dari hasil proses pengukuran.

¹¹ Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi* (Airlangga University Press 1997) 79. Pengertian di atas merupakan hasil rangkuman pemikiran yang dikemukakan oleh Van Wijk dan Willem Konijnenbelt serta P. de Haan et.al.

“Kebenaran pengukuran” merupakan tujuan yang hendak dicapai dalam pelayanan tera/tera ulang yang dilakukan oleh pemerintah. Sebagaimana dinyatakan sebelumnya, memperoleh “kebenaran pengukuran” merupakan kepentingan umum yang wajib dilindungi oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam UU No. 21 Tahun 1981. Salah satu isu substansial terkait dengan pentingnya “kebenaran pengukuran” adalah sangkut paut antara tertib ukur di segala bidang dengan segi keamanan bagi manusia sendiri, tidak hanya kerugian secara ekonomis semata. Bertolak dari proposisi ini maka jelaslah bahwa pemerintah memiliki peran atau fungsi sangat penting dalam rangka pemberian pelayanan tera/tera ulang kepada pengguna alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya.

Berdasarkan konsepsi Hukum Administrasi yang dikemukakan, yaitu mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, pelayanan tera/tera ulang merupakan tindak pemerintahan yang secara hukum sangat substansial maknanya sehingga pelayanan tersebut harus dilakukan oleh pemerintah. Aktivitas pemerintah dalam mengatur dan mengendalikan masyarakat adalah hal yang niscaya dalam fungsi inheren pemerintah itu sendiri, dalam kerangka hukum publik, dan sekaligus yang membedakannya dengan kapasitas atau kemampuan orang perorangan biasa (privat atau swasta), dalam kerangka hukum privat. Sifat pemerintah sebagai representasi negara yang beroperasi di ranah hukum publik adalah *political domination*; sementara sifat orang perorangan biasa yang beroperasi di ranah hukum privat adalah *co-ordination and the relation between equals*.¹² Oleh karena itu orang perorangan biasa tidak memiliki kapasitas atau kemampuan untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat karena sebagai

¹² G.W. Paton, *A Textbook of Jurisprudence* (Clarendon Press 1972) 327.

sesama anggota masyarakat posisinya setara. Hukum publik seperti Hukum Administrasi memiliki peranan penting dalam rangka perlindungan konsumen,¹³ salah satunya dalam bentuk aktivitas pelayanan tera/tera ulang sebagaimana tergambar di atas (melindungi konsumen agar tidak dirugikan oleh kegiatan pengukuran yang hasilnya tidak benar). Tindakan pemerintah (memberikan pelayanan tera/tera ulang) adalah tindakan yang secara konsekuensi dapat dibenarkan (terutama pada aspek *human consequences*-nya), sehingga tindakan demikian perlu dilakukan.¹⁴

1.3. Perlindungan Konsumen

Pada bagian ini akan dijelaskan secara teoretis bahwa penyelenggaraan pelayanan tera/tera ulang oleh pemerintah pada hakikatnya bertumpu pada asas atau prinsip perlindungan konsumen, terutama, secara lebih khusus lagi, perlindungan terhadap hak konsumen atas “kebenaran (hasil dari proses) pengukuran” ketika harga yang dibayarkannya atas suatu barang ditentukan berdasarkan proses pengukuran dengan menggunakan alat-alat ukur, takar dan timbang dan perlengkapannya oleh pihak penjual atau penyedia barangnya. Dengan didasari oleh pemahaman teoretis demikian maka pelayanan tera/tera ulang yang diberikan oleh pemerintah dapat lebih mudah dipahami dari perspektif Ilmu Hukum. Karena titik anjak dari pokok bahasan ini adalah tentang perlindungan konsumen maka pemahaman secara teoretis atas konsep tersebut akan dikemukakan terlebih dahulu sebagai dasar kerangka berpikir teoretisnya.

Iain Ramsay menjelaskan, rasio dari perlindungan hukum terhadap konsumen pada hakikatnya dilandasi pemikiran sangat

¹³ Chris Willett & David Oughton, “Consumer Protection” dalam Michael Furmston & Jason Chuah eds. *Commercial and Consumer Law* (Pearson 2010) 380-381.

¹⁴ Cass R. Sunstein, *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State* (The University of Chicago Press 2014) 1-5.

sederhana yaitu: “*consumers are able to obtain goods and services of a quality, on terms, and at the price that they are willing to pay.*”¹⁵

Titik impas antara pembayaran yang rela diberikan oleh konsumen dengan barang atau jasa dengan kualitas tertentu sesuai yang diperjanjikan ternyata bukan hal yang mudah, tetapi selalu dilematis. Oleh karena itu, perlindungan konsumen niscaya menghendaki intervensi pemerintah dalam hubungan hukum antara konsumen dengan pelaku bisnis atau pelaku usaha. Tuntutan demikian diberikan justifikasi:

*to take preventive action where consumers are concerned rather than leave them to pursue their own interests as the consumer's lack of knowledge, experience and bargaining power make it more likely that they will be deceived by misleading practices, pressured by aggressive or coercive practices and will be less likely than a business customer to be able to protect their interests.*¹⁶

Intinya adalah, dasar justifikasi tersebut berorientasi lebih menekankan pada posisi dari masing-masing pihak, yaitu konsumen versus pelaku usaha atau bisnis yang tidak seimbang. Tanpa intervensi melalui hukum yang dikonsepsikan dengan perlindungan konsumen, pihak konsumen akan cenderung lebih dirugikan karena posisi awalnya yang tidak seimbang dibandingkan dengan pelaku usaha atau bisnis. Argumen ini sudah menjadi argumen klasik dalam isu perlindungan konsumen guna mengundang atau mendatangkan intervensi oleh pihak ketiga yaitu pemerintah dalam fungsinya sebagai legislator maupun regulator sebagai kompensasi atas tidak berimbangannya posisi konsumen *vis-à-vis* pelaku usaha atau bisnis.

Dari aspek yang lebih positif intervensi pemerintah tersebut sejalan dengan ajaran moral yang disebut paternalisme untuk memberikan gambaran bahwa intervensi pemerintah tersebut bersifat niscaya, bahkan meskipun pihak yang berkepentingan

¹⁵ Peter Cartwright, *Consumer Protection and the Criminal Law: Law, Theory and Policy in the UK* (Cambridge University Press 2004) 2.

¹⁶ Chris Willett & David Oughton, *Op.cit.* 384.

sendiri tidak merasa bahwa dirinya memerlukan tindakan dari pemerintah tersebut. Hal itu nampak dari pernyataan berikut ini: *“The doctrine of paternalism justifies intervention by the State contrary to the wishes of the person whom that intervention is designed to benefit.”*¹⁷ Salah satu contoh penerapan pendekatan paternalistik ini adalah sebagai berikut: *“We use paternalistic laws in contract, for example, to prevent people from causing themselves harm through their own ‘ill considered or disadvantageous promises’.”*¹⁸ Sejalan pernyataan tersebut, bentuk pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah adalah memberlakukan larangan atas klausul-klausul tertentu dalam kontrak.

Dorongan supaya pelaku usaha atau pelaku bisnis berlaku *fair* dalam menjalankan bisnisnya tidak selalu paralel atau konsisten dengan kebijakan melindungi konsumen. Hal ini menimbulkan pergeseran dalam paradigma intervensi pemerintah untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Model yang mula-mula berkembang dikenal dengan konsep *fair trading* yang lebih dilatarbelakangi kebijakan *“to protect honest traders from their dishonest counterparts”* ketimbang melindungi konsumen itu sendiri.¹⁹ Walaupun berdampak terhadap perlindungan kepentingan konsumen, dampak tersebut bersifat tidak langsung karena kepentingan konsumen memang tidak menjadi tujuan utamanya.

Pergeseran paradigma yang kemudian terjadi adalah pemerintah lebih agresif dalam memberikan perlindungan khusus kepada konsumen melalui upaya-upaya pengaturan yang bahkan di luar kehendak dari konsumen sendiri sehingga kecenderungan paternalistik dari tindakan pemerintah memang menjadi terlihat sangat menonjol. Dalam kasus demikian orientasi dari pengaturan

¹⁷ Peter Cartwright, Op.cit. 32.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Chris Willett & David Oughton, Op.cit., 376-377.

hukum sengaja ditonjolkan secara spesifik untuk kepentingan konsumen itu sendiri yang berbeda dengan paradigma yang lama seperti dikemukakan di atas. Fenomena demikian sejalan dengan pengaturan mengenai metrologi legal, khususnya penyelenggaraan pelayanan tera/tera ulang. Disadari atau tidak oleh masyarakat, pengawasan dalam penggunaan alat ukur, takar atau timbang melalui kegiatan pelayanan tera/tera ulang adalah upaya pemerintah yang niscaya jika dipahami latar belakangnya dalam konteks perlindungan konsumen berdasarkan pemahaman teoretis yang dikemukakan di atas. Dalam kegiatan perdagangan yang menggunakan alat ukur, takar atau timbang, masyarakat (konsumen) akan tidak dirugikan jika hasil pengukuran yang dilakukan mengandung suatu kebenaran. Di sinilah letak konteks yuridis yang sebenarnya kegiatan pelayanan tera/tera ulang (yang dikaitkan dengan kepentingan perlindungan konsumen).

2. Landasan Teoretis Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang

Retribusi, khususnya 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.²⁰ Definisi yuridis atas konsep retribusi (dalam hal ini retribusi daerah) pada hakikatnya telah menjelaskan hakikat inheren dari konsep retribusi itu sendiri sebagai pungutan pemerintah (daerah). Hakikat dari konsep retribusi tersebut adalah “pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah” oleh pihak pengguna atau penerima manfaatnya. Dengan pengertian lain, sesuai dengan pengertian tersebut, pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat dan masyarakat yang menggunakan pelayanan

²⁰ Pasal 1 angka 64 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

tersebut dikenakan pungutan; pembayaran atas pungutan yang sifatnya demikian inilah hakikat dari retribusi. Secara *a contrario*, tidak menggunakan pelayanan tersebut maka tidak perlu membayar.

Dalam pengertian demikian, retribusi merupakan kontraprestasi langsung dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah yang dinikmati oleh si pembayar. Oleh karena itu, norma atau kaidah yang berlaku dalam pengenaan retribusi ialah “hanya yang menikmati pelayanan yang dibebani kewajiban membayar.” Namun demikian, sebagai pungutan oleh pemerintah, retribusi tunduk pada sejumlah pembatasan hukum, termasuk retribusi pelayanan tera/tera ulang yang *notabene* merupakan golongan retribusi jasa umum sebagaimana diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009. Hal ini yang akan dijelaskan selanjutnya sebagai landasan teoretis, dari perspektif Ilmu Hukum, mengenai retribusi pelayanan tera/tera ulang.

Dalam kaitan dengan isu pungutan oleh pemerintah terhadap masyarakat, teknik pembatasan vertikal adalah teknik pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan paling relevan. Teknik pembatasan ini pada hakikatnya memberikan penekanan pada perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM) dari warga negara atas sikap tindak dari pemerintahnya (dalam hal ini ketika melakukan pungutan). Asas atau prinsip dalam pembatasan ini adalah HAM individu tidak boleh dilanggar oleh pemerintah ketika melakukan tindakan. Oleh karena itu, dalam pembahasan selanjutnya, teknik pemerintah dalam melakukan pungutan kepada masyarakat akan lebih menjadi perhatian dikaitkan dengan isu pembatasan hukum yang fokusnya adalah perlindungan terhadap HAM individu. Dengan pengertian lain, *a fortiori*, komitmen pada paham negara konstitusional ini adalah tuntutan kepada pemerintah, sebagai bentuk pembatasan hukum, supaya tindakan pemerintah dalam memberlakukan pungutan

kepada masyarakat konsisten atau sejalan dengan tuntutan hukum. Makna dari tuntutan hukum tersebut akan dielaborasi secara lebih mendalam guna memperoleh pengertian mengenai perspektif hukum dari pungutan oleh pemerintah kepada masyarakat.

Melakukan pungutan kepada masyarakat, seperti pajak dan retribusi, dalam perspektif hukum, pada hakikatnya harus bertolak dari dasar keabsahan untuk tindakan tersebut. Itu artinya, tindakan pemerintah tersebut harus dilakukan sesuai dengan, atau berdasarkan pada, hukum. Pengertian demikian yang akan dielaborasi secara lebih mendalam melalui pembahasan selanjutnya.

2.1. Pungutan sebagai Bentuk Pengurangan Kekayaan Individu

Berdasarkan logika sederhana, ketika pemerintah memberlakukan pungutan dalam bentuk pajak dan retribusi kepada masyarakat dan kemudian masyarakat yang dibebani melakukan pembayaran maka hal itu berarti terjadi pengurangan terhadap kekayaan individu. Itu artinya, pada titik ini, tindakan memberlakukan pungutan harus memiliki legitimasi atau *justifiable* (dapat dibenarkan). Karena dampak pengurangan terhadap kekayaan individu tersebut maka muncul impresi supaya praktik demikian (baca: tindakan pemerintah) tidak dipahami sebagai bentuk ‘perampokan’. Dengan kata lain, perlu suatu kausa halal yang memadai supaya pemerintah tidak dipersepsikan sebagai perampok ‘kekayaan’ individu sementara di sisi lain kekayaan individu tersebut harus dilindungi oleh negara dengan menggunakan konsep ‘*the right to property*’ (hak atas kepemilikan).

Persinggungan antara pungutan dalam arti luas oleh pemerintah (*taxation*) dengan *the right to property* individu nampak dalam pendapat berikut ini: “*Taxation, it is often argued, interferes with the private property of the taxpayers and such interference*

must be justified. Taxpayers – whether it be natural or juridical persons – have some kind of right to their property, one that ought not to be violated by others and the State.”²¹ Untuk menjembatani tuntutan tersebut, pada satu sisi adanya kewajiban negara atau pemerintah untuk melindungi dan menghormati ‘*the right to property*’ individu dan pada sisi lain pemerintah diperbolehkan mengenakan pungutan kepada masyarakat yang berdampak pada pengurangan terhadap kekayaan individu, maka pada negara yang tunduk terhadap komitmen paham negara konstitusional harus menjadikan isu pungutan oleh pemerintah kepada masyarakat ini sebagai isu sangat serius.

Pengurangan atas kekayaan individu harus dipandang sebagai isu yang serius karena pada dasarnya, secara *prima facie*, negara atau pemerintah memiliki kewajiban untuk menghormati dan melindungi *the right to property*.²² Oleh karena itu pembatasan hukum terkait dengan tindakan pemerintah dalam mengenakan pungutan kepada masyarakat menjadi hal niscaya. Sejalan dengan itu maka isunya kemudian ialah bilamanakah pengenaan pungutan oleh pemerintah itu dapat dilakukan sejalan atau konsisten dengan hukum?

Pertanyaan utama yang relevan dengan isu di atas adalah legitimasi kekuasaan negara/pemerintah dalam melakukan pungutan kepada masyarakat. Meskipun secara kekuasaan pemerintah memiliki kekuasaan tersebut, akan tetapi penggunaan kekuasaan tersebut tetap melahirkan isu tentang kausa halalnya. Isu tentang kausa halal tersebut pada hakikatnya berkaitan dengan secara operasional, peluang atau kemungkinan hukum dalam melakukan pembatasan terhadap hak-hak individu warga

²¹ Helmut P. Gaisbauer, et.al., “Outlining the Field of Tax Justice” dalam Helmut P. Gaisbauer, et.al. eds., *Philosophical Explorations of Justice and Taxation: National and Global Issues* (Springer 2015) 6.

²² Erick Mack, “Self-Ownership, Taxation, and Democracy: Philosophical-Constitutional Perspective” dalam Donald P. Racheter & Richard E. Wagner, eds., Op.cit. 21-26.

negara, dalam hal ini secara lebih spesifik adalah *the right to property*-nya.

Pungutan oleh pemerintah kepada masyarakat diakui sebagai praktik yang niscaya dalam kaitan dengan sumber-sumber pembiayaan bagi pemerintah dalam menyelenggarakan negara maupun proses regulatif dalam rangka redistribusi kekayaan umum. Dalam pengertian demikian dapat dengan tegas dinyatakan bahwa upaya pemerintah untuk melakukan pungutan adalah praktik yang sangat *legitimate*. Hal itu nampak dari kutipan berikut ini:

*Taxation is one of the most fundamental and influential institutions in all modern societies. It fills the coffers of the State and distributes and redistributes income and wealth. Without taxation no modern State could function and fulfill its public duties and, accordingly, there are only few who argue against taxation in general.*²³

Sesuai dengan kutipan di atas nampak bahwa kebutuhan pemerintah untuk melakukan pungutan kepada masyarakat memang tidak terelakkan. Keniscayaan tersebut tentu memerlukan penjelasan lebih lanjut secara filosofis guna memahami mengapa praktik demikian bersifat *legitimate*. Jika pertanyaan tersebut telah mampu dijawab maka pertanyaan selanjutnya adalah, sebagai implikasinya, bagaimana negara atau pemerintah mengalokasikan pungutan kepada masyarakat tersebut secara adil. Dengan demikian, dua pertanyaan di atas perlu dipahami latar belakangnya yang berbeda. Pertanyaan pertama merupakan pertanyaan substantif yang mempertanyakan kelayakan negara atau pemerintah dalam melakukan pungutan kepada masyarakat. Sementara pertanyaan kedua merupakan pertanyaan prosedural yang mempertanyakan cara negara atau pemerintah dalam mengalokasikan beban berupa pungutan tersebut kepada masyarakat. Khusus untuk pertanyaan kedua akan dibahas secara lebih spesifik pada **Sub-judul 2.3.** di bawah.

²³ Helmut P. Gaisbauer, et.al., Op.cit. 1.

Sebagai tindakan negara atau pemerintah yang berdampak pada pengurangan kekayaan individu, pengenaan pungutan oleh pemerintah kepada masyarakat bertumpu pada asas atau prinsip bahwa negara atau pemerintah dibebani kewajiban dalam menyelenggarakan keadilan (sosial) dengan jalan mengurangi tingkat kemiskinan masyarakat. Hal ini ditegaskan secara eksplisit oleh Gottfried Schweiger yang menyatakan: *“I attempt to justify taxation in general within the framework of the State’s duty of justice to alleviate poverty.”*²⁴ Dengan pengertian lain Schweiger mengemukakan: *“Taxation is to be used for the common good and to set-up and sustain justice.”*²⁵ Pengertian di atas dapat dimaknai sebagai basis legitimasi untuk tindakan pemerintah melakukan pungutan (dalam arti luas mencakup pajak maupun retribusi) kepada masyarakat. Dari perspektif di atas, pengurangan kekayaan individu oleh pungutan yang dilakukan pemerintah memiliki basis legitimasi etis yang kuat dikaitkan dengan tujuannya sendiri, yaitu upaya pemerintah mewujudkan keadilan sosial yang dilakukan dengan jalan mengurangi tingkat kemiskinan dalam masyarakat.

2.2. Pungutan dan Asas Legalitas

Titik anjak dalam memahami hubungan antara pungutan dengan asas legalitas nampak dalam semboyan atau slogan kaum liberal selaku pembela *the right to property* yang menyatakan: *“no taxation without representation.”* Paling tidak slogan tersebut mengandung asas atau prinsip bahwa pungutan oleh pemerintah kepada masyarakat harus didasari oleh adanya persetujuan oleh

²⁴ Gottfried Schweiger, “Taxation and the Duty to Alleviate Poverty” dalam Helmut P. Gaisbauer, et.al. eds., Op.cit. 34.

²⁵ Ibid.

mereka yang harus membayar (*taxes should be agreed to by those who were to pay them*).²⁶

Asas legalitas di sini mencerminkan aspek prosedural ketika pemerintah hendak memberlakukan pungutan kepada masyarakat. Pada poin ini nampak secara tersirat atau implisit bahwa pungutan harus dilakukan secara benar berdasarkan prosedur yang semestinya. Dalam rumus demikian maka preskripsi yang berlaku adalah tindakan pemerintah dalam memberlakukan pungutan kepada masyarakat harus dituangkan dalam keputusan hukum tertentu yang mencerminkan pemahaman bahwa mereka yang harus membayarnya menyatakan persetujuannya. Produk hukum demikian, sejalan dengan pengertian asas legalitas, adalah LEGISLASI. Dengan pengertian lain keputusan pemerintah untuk memberlakukan pungutan kepada masyarakat harus dituangkan ke dalam legislasi.

Hal ini sejalan dengan konsepsi HAM dari *the right to property* di mana dampak dari pengenaan pungutan tersebut adalah pengurangan terhadap kekayaan individu. Dalam perspektif demikian pungutan oleh pemerintah kepada masyarakat adalah bentuk intervensi pemerintah terhadap *the right to property* dari individu. Intervensi tersebut adalah pembatasan terhadap *the right to property*. Sejalan dengan itu maka prinsipnya adalah jelas dari perspektif HAM:

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.²⁷

Legislasi adalah produk hukum demokratis dalam pengertian produk hukum yang dibentuk dan dihasilkan oleh

²⁶ Agustin José Menéndez, *Justifying Taxes: Some Elements for a General Theory of Democratic Tax Law* (Springer 2001) 95.

²⁷ Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945.

rakyat sendiri (melalui wakil-wakilnya). Dalam pengertian yang dikemukakan Menéndez, penguatan pungutan oleh pemerintah kepada masyarakat ke dalam produk hukum yang disebut legislasi merefleksikan pengertian bahwa pungutan demikian telah disetujui oleh masyarakat sebagai subjek yang dibebani oleh pungutan.²⁸ Pada level daerah tentunya konsep legislasi yang dimaksudkan adalah Peraturan Daerah.

2.3. Pungutan dan Daya Pikul Masyarakat: Aspek Keadilan

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, secara substantif tindakan negara/pemerintah mengenakan pungutan kepada masyarakat adalah tindakan yang *legitimate* (lihat kembali **Sub-Judul 2.1**). Karena basis legitimasi pungutan tersebut terkait dengan kewajiban pemerintah dalam mewujudkan keadilan sosial (yang salah satu bentuknya adalah pengurangan tingkat kemiskinan) maka partisipasi masyarakat dalam kontribusi tersebut mencerminkan suatu 'keutamaan' atau *virtue*; bukan sekadar kewajiban, tetapi lebih karena merupakan partisipasi dalam upaya mewujudkan keadilan sosial atau *common good*.

Sub-Judul ini akan mendiskusikan lebih lanjut isu prosedural terkait dengan pengenaan pungutan oleh pemerintah kepada masyarakat setelah sebelumnya isu prosedural tersebut didiskusikan dalam kaitan dengan asas legalitas (lihat kembali **Sub-Judul 2.2**). Isu prosedural yang akan didiskusikan di sini fokusnya adalah tentang bagaimana beban yang timbul dari pungutan tersebut didistribusikan. Asas atau prinsip dalam pendistribusian tersebut adalah keadilan. Dengan pengertian lain, *a fortiori*, tindakan pemerintah dalam mengenakan pungutan kepada masyarakat harus mencerminkan keadilan. Keadilan di sini adalah kemampuan membayar atau daya pikul (*ability to pay*) masyarakat.

²⁸ Agustín José Menéndez, Op.cit. 99-10.

Baik pungutan yang bersifat memberikan kontraprestasi tidak langsung (pajak) maupun yang bersifat memberikan kontraprestasi langsung (retribusi) harus, asas atau prinsipnya, adil bagi pihak yang dibebani pungutan. Keadilan tersebut nampak dari posisi orang yang hendak dibebani pungutan. Dengan pengertian lain, keadilan tercermin dari kemampuan membayarnya. Menjelaskan tentang kemampuan membayar atau memikul beban dari pungutan, Schweiger mengatakan: *“The ability-to-pay principle spells out the idea that each taxpayer should contribute to the extent that she is not overburdened and that leaves her as much of her income or wealth as possible.”*²⁹ Secara tersirat, asas atau prinsip di atas mengandung pengertian bahwa pungutan oleh pemerintah kepada masyarakat tidak boleh memberatkan (melebihi kemampuan membayarnya). Pengertian ini nampak mengandung suatu norma atau kaidah bahwa tindakan pemerintah dalam mendistribusikan beban dari pungutan harus dibatasi. Keadilan dalam menanggung beban pungutan tersebut yang dipahami di sini sebagai bentuk pembatasannya.

Konstruksi berpikir demikian memiliki koherensi dengan rangkaian pengertian yang telah dikemukakan sebelumnya. Keadilan dalam proses pendistribusian beban dari pungutan oleh pemerintah tersebut yang akan memastikan kredibilitas dari sistem pungutan yang dijalankan oleh negara atau pemerintah kepada masyarakat. Oleh karena itu, ketika legitimasi dari kewenangan atau kekuasaan pemerintah untuk memberlakukan pungutan kepada masyarakat berbasis keadilan, maka alangkah naifnya jika proses pendistribusian beban dari pungutan tersebut justru dilakukan dengan menafikan keadilannya sendiri (baca: mewujudkan keadilan dengan jalan menciptakan ketidakadilan).

²⁹ Gottfried Schweiger, Op.cit. 42.

Sebagai sumber pembiayaan dalam penyelenggaraan negara, kekuasaan atau kewenangan negara atau pemerintah untuk memberlakukan pungutan adalah keniscayaan. Hal ini, sebagaimana telah dijelaskan di atas pada **Sub-Judul 2.1**, sudah tidak menjadi hal yang perlu diperdebatkan lagi. Bahkan, bertolak dari pemikiran yang dikemukakan di atas, partisipasi masyarakat dalam menunaikan kewajiban terkait dengan pungutan tersebut merupakan suatu keutamaan karena merefleksikan solidaritas antar manusia, yaitu partisipasi dalam mewujudkan keadilan sosial. Namun demikian, kondisi ini tidak bermakna bahwa negara atau pemerintah boleh sebebas-bebasnya dalam mendistribusikan beban dari pungutan tersebut. Inilah rasio substansial dari perlunya keadilan, dalam hal ini kemampuan membayar, menjadi variabel paling penting dalam memberlakukan pungutan tersebut, terutama dalam proses mendistribusikan bebannya.

Lebih lanjut, dalam rangka pengaturan yang baik terhadap tindakan pemerintah dalam melakukan pungutan kepada masyarakat (pajak maupun retribusi), dikenal, secara teoretis, prinsip-prinsip umum sebagai berikut:

- *First, tax laws should be general, in the sense that taxpayers should not get special benefits or burdens because they are favored or disliked by the majority of the Legislature.*
- *The tax law should be known by all taxpayers, or at least capable of being known by all taxpayers. If the tax law is not known, then individuals or businesses can make plans and decisions that run afoul of the law after the fact.*
- *The tax laws should be predictable. If, for example, you are deciding to invest in real estate development that will take two years to come to fruition, you need to be fairly certain that the tax treatment of this investment will not change wildly during the interim. Unpredictable tax laws will lead to less willingness to engage in capital investment, since this roundabout production takes time and is subject to extra uncertainty from a Congress that moves the tax code about in unpredictable ways.*

- *The tax laws should be such that the taxpayer is capable of complying with them.*
- *Finally, the tax laws should apply equally to all persons.*³⁰

Berdasar kutipan di atas, untuk pengaturan yang baik terhadap pungutan oleh pemerintah kepada masyarakat, prinsip-prinsip regulatif yang harus diperhatikan ialah: pengaturan berdasar pada pertimbangan keumuman, harus dapat diketahui oleh setiap orang yang dikenakan pungutan, harus dapat diperkirakan, harus dapat dijalankan serta berlaku sama kepada semua. Prinsip-prinsip regulatif tersebut adalah prinsip-prinsip yang telah dikenal luas sebagai basis untuk pengaturan yang baik. Itu artinya, untuk menghasilkan pengaturan yang baik, prinsip-prinsip tersebut harus menjadi acuan dalam melakukan pengaturan.

Terakhir, dampak negatif terkait dengan pungutan oleh daerah dalam bentuk pajak dan retribusi juga merupakan faktor esensial yang dapat dimaknai paralel dengan aspek keadilan dalam pengenaan pungutan tersebut. Dampak negatif yang dimaksudkan, dan yang harus dihindari, adalah timbulnya ekonomi biaya tinggi. Jika dampak negatif berupa ekonomi biaya tinggi itu terjadi maka hal ini tidak sejalan dengan hakikat dari kewenangan pemerintah dalam mengenakan pungutan kepada masyarakat yang *notabene* memiliki *ratio legis* untuk mewujudkan keadilan sosial bagi segenap masyarakat sebagai ekspresi dari *common good*.

B. PRAKTIK EMPIRIK

1. Aspek Keekonomian Retribusi Tera / Tera Ulang

Jenis retribusi yang ditetapkan dalam Perda Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2017 tentang Retribusi Jasa Umum telah

³⁰ Gary Wolfram, "Taxpayers Rights and the Fiscal Constitution" dalam Donald P. Racheter & Richard E. Wagner, eds., Op.cit. 57-58.

mencakup 9 jenis retribusi. Adapun jenis retribusi yang dicakupi di dalamnya adalah retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan/kebersihan, retribusi pelayanan pemakaman, retribusi parkir di tepi jalan umum, retribusi pengujian kendaraan bermotor, retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, retribusi penyediaan sanitasi atau penyedotan kakus, retribusi pengendalian menara komunikasi, dan retribusi pelayanan pasar. Berdasarkan kondisi ini, Kota Salatiga masih memerlukan adanya tambahan retribusi terkait dengan retribusi tera dan tera ulang.

Salah satu faktor penting untuk kemajuan suatu negara adalah pertumbuhan ekonominya. Perdagangan internasional amat diperlukan dalam memacu pertumbuhan ekonomi. Namun terdapat penghambat yang besar untuk peningkatan perdagangan antar negara, salah satunya adalah *Technical Barrier to Trade* (TBT) atau hambatan teknis perdagangan. Di samping itu persaingan antar negara yang semakin meningkat dalam era perdagangan bebas sekarang ini menuntut kualitas yang tinggi bagi produk-produk yang dipasarkan, artinya kualitas yang dapat diterima oleh pasar yaitu kualitas produk yang memenuhi regulasi dan standar internasional. Kualitas suatu produk dinyatakan dalam sertifikat pengujian produk tersebut. Dalam hal ini, diperlukan data yang valid yang berarti hasil uji di negara pengekspor komparabel (tidak berbeda) dengan di negara pengimpor. Tanpa pengujian yang valid tidak ada jaminan bahwa kualitas produk memenuhi regulasi atau standar internasional dan hal ini dapat menghambat ekspor.

Lemahnya infrastruktur metrologi yang diakui internasional merupakan akar penyebab hambatan teknis seperti diuraikan di atas, yang juga berarti menghambat perkembangan ekonomi negara. Dalam hal ini negara-negara berkembang merupakan kelompok yang paling dirugikan oleh adanya TBT, termasuk

diantaranya Indonesia. Di lain pihak, membanjirnya produk manufaktur impor saat ini sudah mengancam kelangsungan hidup sebagian industri dalam negeri. Hal ini terjadi karena SNI (Standar Nasional Indonesia) untuk produk terkait belum tersedia. SNI diperlukan untuk menangkal/membatasi masuknya produk-produk non standar berkualitas rendah yang merugikan konsumen, merusak pasaran dan mematikan industri lokal.

Lembaga Metrologi Nasional yang kompeten sangat dibutuhkan sebagai landasan terbentuknya infrastruktur metrologi nasional yang kuat dan kokoh. Dengan adanya infrastruktur metrologi yang kuat dan kokoh, maka masalah-masalah nasional yang bermuara dari tidak akuratnya data hasil pengujian dapat diatasi. Selain itu, segala hambatan perdagangan (termasuk TBT) dapat ditanggulangi sehingga akan meningkatkan perekonomian nasional.

Legalitas metrologi di Indonesia berpijak pada Undang-undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal (UUML) yang mengatur hal-hal mengenai pembuatan, pengedaran, penjualan, pemakaian, dan pemeriksaan alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya. Sesuai dengan amanat UUML tersebut, maka ditetapkanlah Peraturan Pemerintah (PP) No. 2 Tahun 1989 tentang Standar Nasional untuk Satuan Ukuran (SNSU) yang menjabarkan perihal penetapan, pengurusan, pemeliharaan dan pemakaian SNSU sebagai acuan tertinggi pengukuran yang berlaku di Indonesia. Sejumlah lembaga pemerintah pun telah menjalankan peranan ini, diantaranya Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) dan Kementerian Kelautan dan Perikanan. Penelitian dan pengembangan metrologi di LIPI telah dirintis sejak tahun 1960an di sejumlah bidang oleh para peneliti yang berada di berbagai unit/ satuan kerja di bawahnya. Khusus metrologi di

bidang fisika, penelitian dan pengembangan metrologi ini dilakukan oleh para peneliti di Lembaga Instrumentasi Nasional, yang kemudian berubah namanya menjadi satuan kerja Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) Kalibrasi, Instrumentasi dan Metrologi (KIM) LIPI pada tahun 1984. PPOMN dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) sudah sejak tahun 1990 berperan sebagai laboratorium rujukan tingkat nasional dan produsen CRM di bidang pengujian obat dan makanan. Selain itu, Balai Besar Pengolahan dan Pengembangan Hasil Perikanan (BBP2HP)-Kementrian Kelautan dan Perikanan serta Pusat Sarana Pengendalian Dampak Lingkungan (PUSARPEDAL)-Kementrian Lingkungan Hidup juga berperan sebagai laboratorium rujukan masing-masing untuk produk perikanan dan lingkungan.

Seiring dengan meningkatnya peranan metrologi, Pemerintah menetapkan Keppres No. 79 tahun 2001 tentang Komite Standar Nasional untuk Satuan Ukuran (KSNSU) sebagai penjabaran UUML yang mengharuskan adanya lembaga yang membina standar nasional. Keppres ini memandatkan pembentukan organisasi KSNSU yang dikoordinasi oleh Badan Standardisasi Nasional (BSN). Untuk mendukung BSN, maka pengelolaan teknis ilmiah SNSU diserahkan kepada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Lebih jauh, Keppres ini secara gamblang menjelaskan bahwa pelaksana pengelola SNSU adalah unit kerja di LIPI yang memiliki kompetensi di bidang metrologi. Pada saat itu, Puslit KIM-LIPI adalah unit organisasi di bawah LIPI yang bidang kegiatannya paling berkaitan dengan pengelolaan standar nasional. Sehingga, dapat dikatakan bahwa Puslit KIM-LIPI merupakan instansi pemerintah yang menjalankan fungsi sebagai Lembaga Metrologi Nasional atau *National Metrology Institute* (NMI) di Indonesia. Hal ini semakin diperkuat dengan berubahnya nama Puslit KIM menjadi Puslit Metrologi pada tahun

2014, yang menunjukkan semakin fokusnya LIPI pada pengembangan metrologi.

Meski demikian, semua SNSU yang diperlihara dan disediakan oleh Puslit KIM LIPI merupakan standar tertinggi di Indonesia untuk pengukuran fisika saja, seperti panjang, waktu, massa dan besaran terkait, kelistrikan, suhu, radiometri dan fotometri, serta akustik dan getaran. Puslit KIM LIPI tidak memiliki standar acuan atau *Certified Reference Material* (CRM) untuk pengukuran kimia dan tidak memelihara SNSU untuk pengukuran dalam bidang radiasi nuklir karena kedua bidang pengukuran ini tidak termasuk dalam lingkup kompetensinya. Sehingga dapat dikatakan bahwa fungsi NMI Puslit Metrologi baru terbatas pada bidang fisika. Padahal, lebih dari 70% pengujian yang dilakukan di Indonesia adalah pengujian kimia.

Untuk melengkapi kekurangan ini, pada tahun 2007 LIPI memberi mandat kepada Pusat Penelitian (Puslit) Kimia sebagai Pengelola Teknis Ilmiah Standar Nasional untuk Satuan Ukuran di bidang Metrologi Kimia. Hal ini sesuai kompetensi penelitian dan pengembangan bahan acuan yang telah dikembangkan sejak lama di Puslit Kimia. Mandat ini tertuang secara resmi dalam keputusan Kepala LIPI nomor 237/M/2007 dan semakin diperkuat dengan diterimanya Puslit Kimia LIPI secara internasional sebagai DI (*Designated Institute*) untuk bidang metrologi kimia melalui sidang General Assembly oleh organisasi metrologi Asia Pasifik (Asia Pacific Metrology Program, APMP) di Kuala Lumpur pada bulan Desember 2009. Pengakuan ini melengkapi penandatanganan CIPM-MRA (*International Committee for Weight and Measures – Mutual Recognition Arrangement*) yaitu perjanjian saling pengakuan untuk standar ukur, sertifikat kalibrasi dan pengukuran yang dilakukan oleh Puslit KIM-LIPI. Dengan demikian keberadaan metrologi kimia ini semakin

meneguhkan peranan LIPI dalam pengembangan metrologi di Indonesia.

Pengembangan metrologi ini akan terus diperluas di berbagai bidang secara terpadu dan berkelanjutan. Dalam rapat KSNSU yang digelar BSN pada tahun 2010, telah diagendakan secara bertahap untuk menyatukan pihak-pihak yang terlibat dalam SNSU menjadi suatu lembaga metrologi nasional. Tugas dari NMI adalah mendiseminasikan kemamputelusuran pengukuran yang diakui secara internasional kepada laboratorium kalibrasi terakreditasi, produsen CRM terakreditasi, laboratorium rujukan terakreditasi, penyelenggara uji profisiensi teregistrasi dan laboratorium penguji terakreditasi.

Salatiga merupakan daerah yang cukup produktif karena mampu menciptakan Produk Domestik Regional Bruto senilai Rp 9,7 trilyun,- atau Rp 53 milyar,- per kepala di tahun 2015.³¹ Sementara itu, total biaya konsumsi per kepala untuk pangan dan non-pangan tetapi di luar kesehatan mencapai 65,3%. Berarti masih ada potensi ekonomi warga hingga 34,7% untuk berpartisipasi dalam pembiayaan penyelenggaraan pelayanan jasa umum (*ability to pay*). Hasil wawancara dengan masyarakat yang menjadi subyek retribusi mengungkapkan bahwa pada dasarnya mereka bersedia membayar (*willingness to pay*) retribusi asalkan pelayanan pemerintah baik, transparan dan tepat waktu.

Para pimpinan di lembaga pelayan publik menilai bahwa masyarakat Salatiga pada umumnya berpikir kritis, mereka membutuhkan keterbukaan informasi tentang besaran retribusi yang harus dibayar, untuk apa saja dan bagaimana menentukan perhitungannya. Tuntutan masyarakat seperti itu harus dipenuhi dengan memberikan kepastian hukum, baik kepada subyek retribusi jasa umum, maupun kepada lembaga penyedia jasa

³¹ Salatiga Dalam Angka Tahun 2016.

umum tersebut. Rangkaian kondisi empiris seperti di atas mendesak perlunya perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Umum di Kota Salatiga.

Perhitungan besaran retribusi harus rasional, jelas dan mudah dipahami sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu perlu dirumuskan pola dasar perhitungan besaran retribusi dengan jalan menetapkan indeks bagi variabel-variabel pembentuk struktur tarif dan formula perhitungan retribusinya. Pola dasar tersebut sifatnya relatif permanen, digunakan untuk menentukan tingkat penggunaan jasa oleh subyek retribusi. Pola dasar tersebut harus mencerminkan kualitas pelayanan, kewajaran dan keadilan. Hal itu dilakukan dengan tetap memberi kesempatan pada masyarakat berkemampuan bayar rendah untuk mengakses pelayanan publik ini dengan mudah.

2. Pola Dasar Perhitungan Besaran Retribusi Jasa Umum

Peraturan Daerah tentang Retribusi paling sedikit mengatur ketentuan mengenai: cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan; prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif Retribusi; dan struktur dan besarnya tarif Retribusi.³² Mengacu pada struktur dan tarif retribusi jasa umum yang ditetapkan dalam Perda Kota Salatiga No. 1 Tahun 2017 maka selanjutnya dilakukan analisis untuk menentukan indeks dan formula perhitungan besaran tarif retribusi terutang. Analisis yang dilakukan di sini berada dalam koridor disiplin ilmu ekonomi serta didasari asas transparansi dan akuntabilitas dalam penetapan atau penentuan tarif retribusi. Yang dimaksudkan dengan transparan dan akuntabel di sini adalah subjek retribusi dapat mengerti atau memahami sumber atau asal usul dari

³² Pasal 156 UU No. 28 Tahun 2009.

besaran tarif retribusi yang membebani dirinya.³³ Oleh karena itu, hasil dari pembahasan ini adalah **rumus penentuan besaran tarif retribusi** yang dihitung dari **hasil perkalian** antara **indeks tingkat penggunaan jasa** dengan **biaya penyediaan jasa (tarif dasar)**.

3. Retribusi Tera / Tera Ulang

Menurut Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 78/M-DAG/ PER/ 11/2016, Tera adalah hal menandai dengan tanda tera sah atau tanda tera batal yang berlaku, atau memberikan keterangan-keterangan tertulis yang bertanda tera sah atau tanda tera batal yang berlaku, dilakukan oleh pegawai-pegawai yang berhak melakukannya berdasarkan pengujian yang dijalankan atas UTTP yang belum dipakai. Sementara tera ulang adalah hal menandai berkala dengan tanda-tanda tera sah atau atau tanda tera batal yang berlaku atau memberikan keterangan-keterangan tertulis yang bertanda tera sah atau tanda tera batal yang berlaku, dilakukan oleh pegawai-pegawai yang berhak melakukan pengujian berdasarkan pengujian yang dijalankan atas UTTP yang telah ditera.

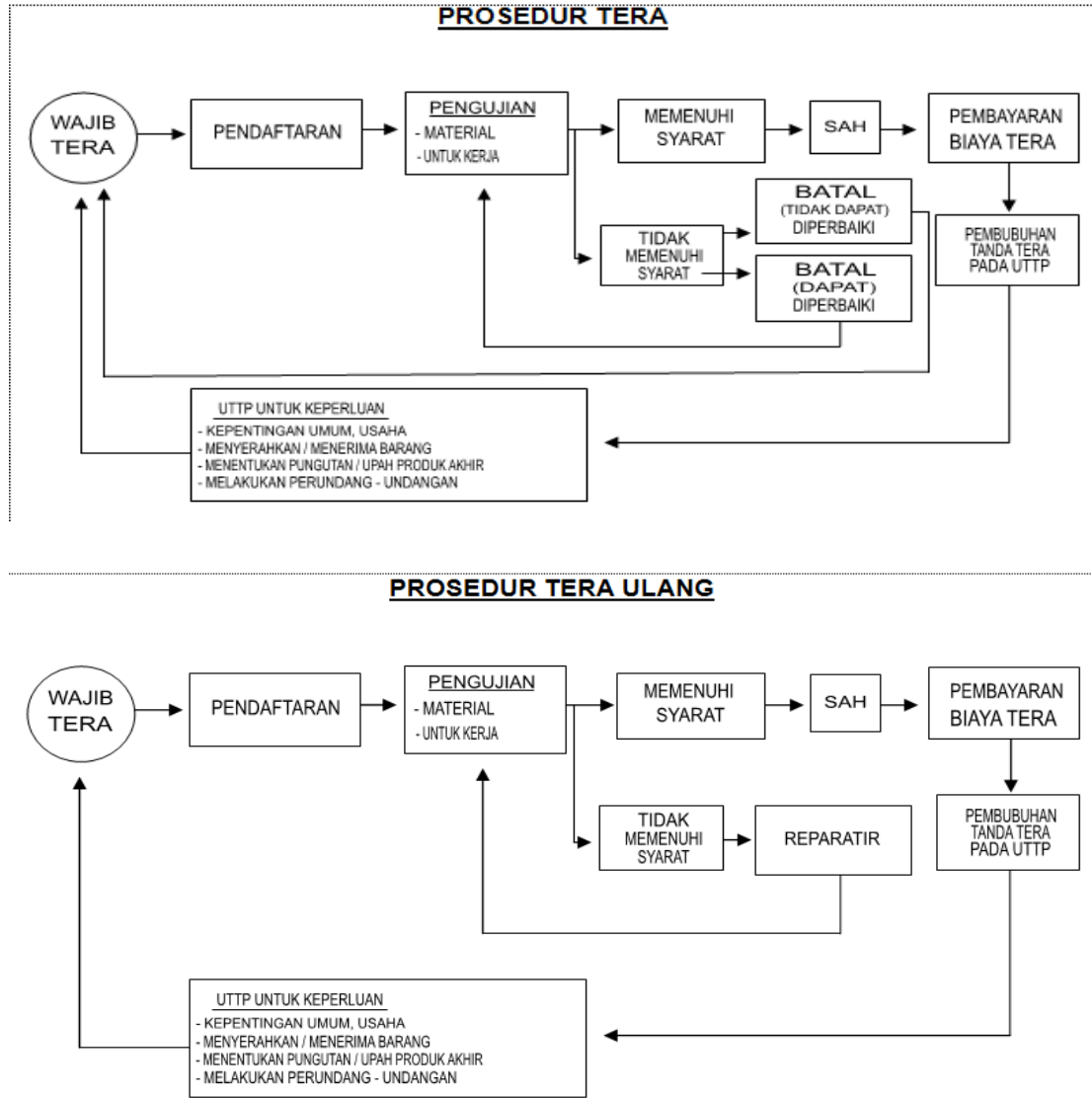
Peneraan merupakan sebuah kegiatan yang dilakukan untuk mengetahui sebuah kebenaran UTTP dan diakhiri dengan pembubuhan cap tanda tera. Balai Pengujian UTTP memberikan pelayanan tera dan tera ulang UTTP yang dipergunakan untuk kepentingan perdagangan dan industri yang bertujuan untuk memastikan kebenaran dari UTTP yang dipergunakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Metrologi Legal.

Besarnya tarif tera dan tera ulang dihitung dengan mengalikan tingkat penggunaan jasa dengan tarif dasar. Tingkat

³³ Hal ini terkait dengan kejelasan tujuan dan kemendesakan perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Umum.

penggunaan jasa diukur berdasarkan jenis dan/atau volume penggunaan UTP.

Adapun prosedur tera dan tera ulang dapat dilakukan sebagai berikut:



4. Profil dan Potensi Alat Ukur Takar Timbang dan Perlengkapannya (UTTP)

Kota Salatiga adalah satu dari 35 Kota/Kabupaten yang berada di Propinsi Jawa Tengah. Berikut adalah profil Kota

Salatiga dan potensi alat Ukur Takar Timbang dan Perlengkapannya (UTTP) di Kota Salatiga.

Salatiga adalah kota kecil di propinsi Jawa Tengah, mempunyai luas wilayah $\pm 56,78 \text{ km}^2$, terdiri dari 4 kecamatan, 22 kelurahan, berpenduduk 176.795 jiwa. Terletak pada jalur regional Jawa Tengah yang menghubungkan kota regional Jawa Tengah yang menghubungkan kota Semarang dan Surakarta, mempunyai ketinggian 450-800 meter dari permukaan laut dan berhawa sejuk serta dikelilingi oleh keindahan alam berupa gunung (Merbabu, Telomoyo, Gajah Mungkur).

Kehidupan masyarakat Kota Salatiga didominasi oleh aktivitas Perdagangan dan Jasa.

Tabel 2.1
Jumlah UTTP Kota Salatiga

No.	Jenis UTTP	Jumlah	Sah	Tidak Sah
1	Timbangan	1826	1075	751
2	Anak Timbangan	6568	3934	2634
3	Meteran	3	2	1
4	Timbangan Tensimeter	174	174	0
5	Jembatan Timbang	6	6	0
6	Pompa Ukur BBM	89	89	0
7	Bejana Ukur	1	1	0
8	Meter Taksi	19	19	0
9	Alat Uji Kendaraan Bermotor	8	8	0
10	Meter Air PDAM	15995	15995	0
11	Meter Kwh	65534	65534	0

Sumber: Data Base UTTP Kota Salatiga Tahun 2015

Dalam konteks ini kontribusi Tera dan tera Ulang perlu diberlakukan karena keberadaan UTTP di Kota Salatiga terus menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Hal ini dapat dilihat dari data Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota

Salatiga tahun 2015 yang menunjukkan adanya sebaran sebelas jenis UTTP di kota Salatiga.

Berdasarkan jumlah dan jenis UTTP tersebut, empat jenis UTTP dengan sebaran terbesar adalah Meter Kwh, Meter Air PDAM, Timbangan, dan Anak Timbangan. Khusus untuk Meter Kwh dan Meter Air PDM saat ini lebih terpantau karena adanya BUMD dan BUMN yang mengurus hal tersebut. Namun meskipun demikian masih diperlukan instansi independen selain BUMN, BUMD dan masyarakat yang terlibat di dalamnya untuk dapat memastikan keakuratan ukuran yang dihasilkan dengan menggunakan UTTP yang ada. Sementara untuk Timbangan dan Anak Timbangan perlu instansi pemerintah yang membidangi untuk juga menjaga keakuratan hasil pengukuran yang dihasilkan agar di masyarakat tercipta adanya kepastian ukuran yang berlaku dengan standar yang akurat.

Di samping keempat UTTP tersebut, beberapa UTTP lain meskipun jumlahnya tidak sebanyak empat UTTP di atas, namun perlu juga mendapat perhatian khusus agar cakupan meterologi legal di kota Salatiga dapat semakin luas dan dapat memberi kepastian diberbagai bidang. UTTP yang dimaksud adalah timbangan tensimeter, alat ukur uji kendaraan, pompa ukur BBM, meter taksi, alat uji kendaraan bermotor, jembatan timbang, meteran dan bejana ukur.

Adapun sebaran timbangan dan anak timbangan di Kota Salatiga tersebar di pasar dan pertokoan. Di samping itu ada juga di luar pasar dan pertokoan. Jika dilihat dari keabsahannya justru keberadaan timbangan dan anak timbangan di luar pasar dan pertokoan menunjukkan jumlah yang besar dan belum sah tertera. Hal ini menjadi potensi UTTP Timbangan di kota Salatiga untuk selanjutnya diupayakan tera dan tera ulang.

Tabel 2.2
Sebaran Timbangan dan Anak Timbangan
Kota Salatiga

Jenis Timbangan	Pasar dan Pertokoan			Di luar Pasar dan Pertokoan		
	Jumlah	Sah	Tidak Sah	Jumlah	Sah	Tidak Sah
Timbangan Meja	737	637	100	538	54	484
Timbangan Sentisimal	6	6	0	15	4	11
Timbangan Dacin Logam	14	14	0	27	4	23
Timbangan Pegas	24	24	0	58	18	40
Timbangan Elektronik	44	18	26	111	47	64
Neraca	3	3	0	4	1	3
Anak Timbangan	3684	3684	0	2560	0	2560

Sumber: Data Base UTTP Kota Salatiga Tahun 2015

Di samping timbangan di Kota Salatiga meskipun populasinya belum banyak, namun sudah ada perusahaan taksi yang beroperasi. Berikut adalah data armada taksi di Kota Salatiga.

Tabel 2.3
Sebaran Taksi di Kota Salatiga

NO	NAMA PERUSAHAAN	ALAMAT	NO POLISI	Jumlah
1	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1324 BB	1
2	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1352 BB	1
3	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1347 BB	1
4	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1344 BB	1
5	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1342 BB	1
6	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1338 BB	1
7	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1335 BB	1
8	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1346 BB	1
9	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1351 BB	1
10	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1323 BB	1
11	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1328 BB	1
12	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1326 BB	1
13	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1337 BB	1
14	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1341 BB	1
15	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1341 BB	1
16	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1358 BB	1
17	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1359 BB	1
18	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1353 BB	1
19	CV. GUNUNG TINGGI	PERUM KECANDRAN INDAH NO. 12A, RT 4/1, KECANDRAN SIDOMUKTI, SALATIGA	H 1322 BB	1

Sumber: Data Base UTTP Kota Salatiga Tahun 2015

Di Kota Salatiga terdapat juga usaha yang menggunakan timbangan elektronik pengisian gas yang digunakan oleh Stasiun Pengisian Bahan Gas, seperti table berikut.

Tabel 2.4

Sebaran Timbangan Elektronik Pengisian Gas di Kota Salatiga

NO	NAMA SPBE / PEMILIK	ALAMAT	KAPASITAS	JUMLAH
1	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
2	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
3	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
4	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
5	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
6	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
7	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
8	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
9	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
10	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
11	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
12	PT. YOSO ARTO POTRO	JL. DIPOMANGGOLO RT 03 RW 05, KEL. PULUTAN, KEC. SIDOREJO, SALATIGA	150 KG	1
13	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	120 KG	1
14	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	120 KG	1
15	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	120 KG	1
16	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	120 KG	1
17	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	120 KG	1
18	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	120 KG	1
19	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	120 KG	1
20	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	120 KG	1
21	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	120 KG	1
22	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	120 KG	1
23	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	120 KG	1
24	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	15 KG	1
25	PT. CAPITA REALM INDONESIA	JL. ARJUNA, DS. PAMOT, NOBOREJO, SALATIGA	50000 KG	1

Sumber: Data Base UTP Kota Salatiga Tahun 2015

Dalam hal Bahan Bakar Minyak (BBM) umum di Kota Salatiga terdapat 8 Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU).

Tabel 2.5

Sebaran SPBU dan UTPnya di Kota Salatiga

No	SPBU	ALAMAT	JUMLAH NOZLE	BEJANA UKUR	UKUR PANJANG
1	SPBU 44.501.17	Jl. Osamali Salatiga	16		
2	SPBU 44.507.11	Jl. Imam Bonjol No. 23 Salatiga	10		
3	SPBU 44.503.05	Jl. Diponegoro No. 173 Salatiga	7		
4	SPBU 44.507.06	Jl. Veteran No. 139 Salatiga	16		
5	SPBU 44.507.14	Jl. Patimura No. 63 Salatiga	14		
6	SPBU 44.507.13	Jl. Bigjen Sudiarto No. 5-7 Salatiga	8	1	1
7	SPBU 44.507.04	Jl. Soekarno-Hatta Km. 4, Tingkir Salatiga	8		
8	SPBU 44.507.15	Jl. Raya Tingkir-Suruh Km. 1 Payaman Salatiga	10		

Sumber: Data Base UTP Kota Salatiga Tahun 2015

Berdasarkan data UTTP Kota Salatiga alat ukur KWh dan Meter PDAM merupakan UTTP terbesar, namun oleh PLN dan PDAM, nampaknya sudah ada kebijakan dan pengaturan tersendiri mengenai kedua jenis UTTP tersebut.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini akan mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait tiga hal pokok. *Pertama*, kewenangan daerah membentuk Perda. *Kedua*, kewenangan Pemerintah Daerah membuat Perda terkait retribusi jasa umum khususnya retribusi pelayanan tera/tera ulang. *Ketiga*, pokok-pokok pengaturan tentang retribusi pelayanan tera/tera ulang.

A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH

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

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Perda secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).³⁴ Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum,

³⁴ Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Perda.

Karena yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Perda maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan dimaksud adalah UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD NRI 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.³⁵ Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.³⁶ Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri

³⁵ Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

³⁶ Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁷

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

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.³⁸ Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).³⁹

³⁷ Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

³⁸ Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

³⁹ Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Perda, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.⁴⁰

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Perda menurut Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

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

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria atau materi muatan bagi kewenangan pembentukan Perda oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria atau materi muatan tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Perda. Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu

⁴⁰ Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.⁴¹ Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Perda secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public service*) atau *ordenede en verzorgende taken*.⁴² Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan pembentukan Perda secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah berwenang membentuk Perda yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

B. KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH MEMUNGUT RETRIBUSI DAERAH (RETRIBUSI PELAYANAN TERA/TERA ULANG)

⁴¹ Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

⁴² N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

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

Konsep urusan pemerintahan di sini adalah: “fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.”⁴³ Urusan pemerintahan yang dapat didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah adalah urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota.⁴⁴

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) tersebut meliputi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.⁴⁵ Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah.⁴⁶ UU No. 23 Tahun 2014 membedakan urusan pemerintahan wajib dalam dua jenis, yaitu: urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.⁴⁷ Sementara urusan pemerintahan pilihan adalah urusan

⁴³ Dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang merupakan kewenangan Presiden tetapi dalam pelaksanaannya urusan pemerintahan itu dilaksanakan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah.

⁴⁴ Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.

⁴⁵ Pasal 11 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

⁴⁶ Pasal 1 angka 14 UU No. 23 Tahun 2014.

⁴⁷ Pasal 11 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014. Sementara yang dimaksud dengan pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara (Pasal 1 angka 16 UU No. 23 Tahun 2014).

pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.⁴⁸

Pemaparan di atas mengandung implikasi dalam memberikan batasan tentang ruang lingkup *ratione materiae* pembentukan produk hukum Perda. Dalam batasan tersebut terkandung pengertian bahwa sepanjang menyangkut bidang urusan pemerintahan baik wajib atau pilihan yang telah didesentralisasikan kepada daerah otonom (baik pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota) untuk diselenggarakan berdasarkan asas otonomi maka daerah otonom tersebut dapat membentuk Perda terkait dengan bidang urusan pemerintahan tersebut baik wajib atau pilihan.

Sebagai konsekuensi logis dari penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan asas otonomi sebagaimana disebutkan diatas, maka dilakukan pula penyerahan sumber keuangan daerah berupa pajak daerah, retribusi daerah maupun dana perimbangan.⁴⁹ Hal ini dapat dimengerti karena dalam rangka pelaksanaan kewenangan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan, daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya.

UU No. 23 Tahun 2014 secara tegas menyatakan bahwa pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah,⁵⁰ dalam hal ini meliputi pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah.⁵¹ Selanjutnya, dalam Pasal 286 ayat (1) secara tegas dikatakan bahwa mengenai pajak daerah dan

⁴⁸ Pasal 1 angka 15 UU No. 23 Tahun 2014.

⁴⁹ Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014.

⁵⁰ Pasal 279 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

⁵¹ Pasal 279 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang dan pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Perda.⁵²

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

Dari sisi peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral, yaitu peraturan perundang-undangan yang substansi atau materi muatannya terkait langsung dengan masalah pungutan, ditemukan banyak ketentuan hukum yang memungkinkan daerah (provinsi maupun kabupaten/kota) untuk melakukan pengaturan ke dalam instrumen Perda hal-hal terkait dengan retribusi. Namun demikian ada pembatasan yang harus diperhatikan yakni Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang,⁵³ dalam hal ini Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Retribusi daerah sendiri diartikan sebagai pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Pada pokoknya UU No. 28 Tahun 2009 adalah pemberian kewenangan kepada daerah dalam memungut retribusi daerah.

⁵² Pasal 286 ayat (1) UU NO. 23 Tahun 2014.

⁵³ Pasal 286 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

Adapun objek retribusi dibagi menjadi tiga yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi jasa usaha.⁵⁴ Sesuai batasan cakupan Naskah Akademik ini maka yang selanjutnya akan ditelaah secara khusus adalah tentang retribusi jasa umum.

Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.⁵⁵ Ruang lingkup retribusi ini meliputi: Retribusi Pelayanan Kesehatan; Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan; Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil; Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat; Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum; Retribusi Pelayanan Pasar; Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor; Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran; Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta; Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus; Retribusi Pengolahan Limbah Cair; **Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang**; Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.⁵⁶ Secara prinsip ditentukan bahwa masalah dalam pemungutan/tidak memungut retribusi ini adalah kebijakan pemerintah (pusat/daerah).⁵⁷

Batasan yang bersifat mengikat adalah mengenai prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi. Penetapan tarif retribusi ditentukan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut.⁵⁸ Sementara penentuan besaran tarif retribusi ditentukan berdasarkan hasil perkalian antara tingkat penggunaan dengan biaya penyediaan

⁵⁴ Pasal 108 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009.

⁵⁵ Pasal 109 UU No. 28 Tahun 2009.

⁵⁶ Pasal 110 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009.

⁵⁷ Pasal 110 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2009.

⁵⁸ Pasal 152 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 tentang PDRD.

jasa.⁵⁹ Tarif retribusi ditinjau paling lama tiga tahun sekali dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian.⁶⁰

Dalam Naskah Akademik ini, posisi Perda Kota Salatiga No. 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Perda No. 12 Tahun 2011) adalah sebagai sasaran untuk dilakukan perubahan. Perubahan utama yang perlu dilakukan terhadap Perda Kota Salatiga No. 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (sebagaimana diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Perda No. 12 Tahun 2011) ini adalah menyangkut retribusi pelayanan tera/tera ulang. Lebih lanjut mengenai materi muatan terkait pengaturan mengenai retribusi pelayanan tera/tera ulang akan dijelaskan secara lebih lengkap dan mendetail dalam sub-judul di bawah.

C. BATASAN-BATASAN DALAM PENGATURAN MENGENAI TERA/TERA ULANG

Menera ialah hal menandai dengan tanda tera sah atau tanda tera batal yang berlaku, atau memberikan keterangan-keterangan tertulis yang bertanda tera sah atau tanda tera batal yang berlaku, dilakukan oleh pegawai-pegawai yang berhak melakukannya berdasarkan pengujian yang dijalankan atas alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya yang belum dipakai.⁶¹ Sementara tera ulang adalah hal menandai berkala dengan tanda-tanda tera sah atau tera batal yang berlaku atau memberikan keterangan-keterangan tertulis yang bertanda tera sah atau batal yang berlaku, dilakukan oleh pegawai-pegawai yang berhak melakukannya berdasarkan pengujian yang dijalankan

⁵⁹ Pasal 151 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009.

⁶⁰ Pasal 155 UU No. 28 Tahun 2009.

⁶¹ Pasal 1 huruf q UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal.

atas alat-alat ukur, takar dan timbang dan perlengkapannya yang telah ditera.⁶²

Ketepatan pengukuran melindungi kepentingan umum karena akan memberikan jaminan akan kebenaran pengukuran serta adanya ketertiban dan kepastian hukum dalam pemakaian satuan ukuran, standar satuan, metoda pengukuran dan alat-alat ukur, takar, timbang dan perlengkapannya.⁶³ Ketepatan dalam pengukuran juga merupakan kewajiban pelaku usaha sebagai bentuk perlindungan kepada konsumen. Pelaku usaha berkewajiban untuk menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku.⁶⁴ Selain itu, UU Perlindungan Konsumen juga melarang pelaku usaha untuk memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut.⁶⁵ Larangan juga diberikan bagi pelaku usaha untuk memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya.⁶⁶ Sehingga dapat dikatakan bahwa pengaturan mengenai Tera/tera ulang sesungguhnya merupakan salah satu cara untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.

Tera merupakan bagian dari metrologi yaitu ilmu pengetahuan tentang ukur-mengukur secara luas; lebih spesifiknya metrologi legal yaitu metrologi yang mengelola satuan-satuan ukuran, metoda-metoda pengukuran dan alat-alat ukur, yang menyangkut persyaratan teknik dan peraturan berdasarkan

⁶² Pasal 1 huruf r UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal.

⁶³ Bagian menimbang huruf a UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal.

⁶⁴ Pasal 7 huruf d UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁶⁵ Pasal 8 ayat (1) huruf b UU No. 8 Tahun 1999.

⁶⁶ Pasal 8 ayat (1) huruf c UU No. 8 Tahun 1999.

Undang-undang yang bertujuan melindungi kepentingan umum dalam hal kebenaran pengukuran.⁶⁷ Dalam penjelasan umum UU No. 2 Tahun 1981 dinyatakan bahwa pengaturan tentang metrologi menjadi semakin penting karena tertib ukur di segala bidang menyangkut juga segi keamanan bagi manusia sendiri, antara lain: dosis obat-obatan, penyinaran, suntikan; pengukuran tekanan darah, suhu manusia, suara polusi; pengukuran dalam navigasi dan lain sebagainya. Oleh karenanya perlu diatur mengenai tera dan tera ulang yang meliputi beberapa aspek seperti diuraikan pada bagian dibawah ini:

1. Penyelenggaraan Tera / Tera Ulang

Kegiatan Tera dan Tera ulang meliputi kegiatan pemeriksaan, pengujian, dan pembubuhan tanda tera⁶⁸ yang dilakukan terhadap alat-alat Ukur, Takar, Timbang, dan Perlengkapannya (UTTP) sebelum dibubuhi tanda tera,⁶⁹ yang dilakukan berdasarkan syarat teknis.⁷⁰ Pengujian dilakukan dengan menggunakan standar ukuran yang harus mampu ditelusur.⁷¹

Tera adalah hal menandai dengan tanda tera sah atau tera batal yang berlaku, atau memberikan keterangan-keterangan tertulis yang bertanda tera sah atau tanda tera batal yang berlaku, dilakukan oleh pegawai-pegawai yang berhak melakukannya berdasarkan pengujian yang dijalankan atas UTTP yang belum dipakai.⁷²

⁶⁷ Pasal 1 huruf a dan b UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal.

⁶⁸ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 70/M-Dag/Per/10/2014 Tentang Tera Dan Tera Ulang Alat-Alat Ukur, Takar, Timbang, dan Perlengkapannya (selanjutnya disebut Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.)

⁶⁹ Pasal 2 ayat (2) Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁷⁰ Pasal 2 ayat (4) Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁷¹ Pasal 2 ayat (3) Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁷² Pasal 1 angka 6 Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

Tera Ulang adalah hal menandai berkala dengan tanda-tanda tera sah atau tera batal yang berlaku atau memberikan keterangan-keterangan tertulis yang bertanda tera sah atau tera batal yang berlaku, dilakukan oleh pegawai-pegawai yang berhak melakukannya berdasarkan pengujian yang dijalankan atas UTTP yang telah ditera.⁷³

Alat Ukur adalah alat yang diperuntukkan atau dipakai bagi pengukuran kuantitas dan/atau kualitas.⁷⁴ Alat Takar adalah alat yang diperuntukkan atau dipakai bagi pengukuran kuantitas atau penakaran.⁷⁵ Alat Timbang adalah alat yang diperuntukkan atau dipakai bagi pengukuran massa atau penimbangan.⁷⁶ Alat Perlengkapan adalah alat yang diperuntukkan atau dipakai sebagai pelengkap atau tambahan pada alat-alat ukur, takar atau timbang, yang menentukan hasil pengukuran, penakaran, atau penimbangan.⁷⁷

Pelaksanaan Tera dan Tera Ulang dilakukan di: UPT, UPTD Provinsi, atau UPTD Kabupaten/Kota; laboratorium lain; atau tempat UTTP terpasang tetap.⁷⁸ Selain tempat tersebut, dimungkinkan dilaksanakan tera selain ditempat-tempat yang telah disebutkan di gudang importir untuk UTTP asal impor; atau lokasi pabrik untuk UTTP produksi dalam negeri.⁷⁹ Dimungkinkan pula pelaksanaan Tera Ulang selain di tempat yang telah disebutkan diatas, yaitu dilaksanakan di tempat sidang Tera Ulang di luar UPT, UPTD Provinsi, atau UPTD Kabupaten/Kota; atau tempat UTTP terpakai.⁸⁰ Jika pelaksanaan Tera dilakukan di laboratorium, maka laboratorium tersebut harus memenuhi persyaratan sesuai

⁷³ Pasal 1 angka 7 Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁷⁴ Pasal 1 angka 2 Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁷⁵ Pasal 1 angka 3 Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁷⁶ Pasal 1 angka 4 Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁷⁷ Pasal 1 angka 5 Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁷⁸ Pasal 4 ayat (1) Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁷⁹ Pasal 4 ayat (2) Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁸⁰ Pasal 4 ayat (3) Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

ketentuan peraturan perundangundangan dan ditunjuk oleh Direktur.⁸¹

Tera dan Tera ulang dilaksanakan di Unit Pelaksana Teknis yang selanjutnya disingkat UPT (unsur pelaksana tugas teknis di bidang metrologi legal yang berada di bawah Direktorat Metrologi);⁸² Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Provinsi yang selanjutnya disebut UPTD Provinsi (unsur pelaksana tugas teknis di bidang metrologi legal di dinas pemerintahan provinsi);⁸³ dan Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut UPTD Kabupaten/Kota (unsur pelaksana tugas teknis di bidang metrologi legal di dinas pemerintahan kabupaten/kota).⁸⁴ Pelaksanaan Tera dan Tera Ulang dilakukan oleh Pegawai Berhak sesuai wilayah kerja UPT, UPTD Provinsi, atau UPTD Kabupaten/Kota.⁸⁵

2. Nama, Objek, dan Subjek Retribusi Tera/Tera Ulang

Sebagai bagian dari jenis retribusi jasa umum, maka pungutan terhadap kegiatan pelayanan tera dan tera ulang diberi nama Retribusi Pelayanan Tera/Tera ulang.

Adapun yang menjadi objek kegiatan Tera dan Tera ulang adalah pengujian terhadap UTTP. Hal ini diatur dalam UU PDRD yang mengatur bahwa Objek Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang adalah pelayanan pengujian alat-alat ukur, takar, timbang, dan perlengkapannya; dan pengujian barang dalam keadaan terbungkus yang diwajibkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.⁸⁶ Lebih khusus ditentukan bahwa UTTP yang secara langsung atau tidak

⁸¹ Pasal 4 ayat (4) Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁸² Pasal 1 angka 18 Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁸³ Pasal 1 angka 19 Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁸⁴ Pasal 1 angka 20 Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014.

⁸⁵ Pasal 6 Permendag No. 70/M-Dag/Per/10/2014..

⁸⁶ Pasal 122 UU PDRD.

langsung digunakan atau disimpan dalam keadaan siap pakai untuk keperluan menentukan hasil pengukuran, penakaran, atau penimbangan untuk: kepentingan umum; usaha; menyerahkan atau menerima barang; menentukan pungutan atau upah; menentukan produk akhir dalam perusahaan; dan melaksanakan peraturan perundang-undangan; wajib ditera dan ditera ulang.⁸⁷ Namun demikian, UTP yang digunakan untuk pengawasan (kontrol) di dalam perusahaan atau tempat-tempat yang ditetapkan oleh Menteri, dapat dibebaskan dari tera ulang,⁸⁸ dengan mengajukan permohonan tertulis kepada Menteri atau pejabat yang ditunjuk.⁸⁹ Sedangkan UTP yang khusus diperuntukkan atau dipakai untuk keperluan rumah tangga dibebaskan dari tera/tera ulang.⁹⁰

Subjek dari retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.⁹¹ Oleh karenanya subjek retribusi pelayanan tera/tera ulang adalah orang atau badan yang menikmati pelayanan tera/tera ulang dari Pemerintah Daerah. Sementara itu, wajib retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundangundangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi jasa umum.⁹² Sehingga, wajib retribusi pelayanan tera/tera ulang adalah orang pribadi atau Badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk

⁸⁷ Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1985 tentang Wajib Dan Pembebasan Untuk Ditera Dan/Atau Ditera Ulang Serta Syarat-Syarat Bagi Alat-Alat Ukur, Takar, Timbang, Dan Perlengkapannya (selanjutnya disebut PP No. 2 Tahun 1985).

⁸⁸ Pasal 5 ayat (1) PP No. 2 Tahun 1985.

⁸⁹ Pasal 5 ayat (2) PP No. 2 Tahun 1985.

⁹⁰ Pasal 8 PP No. 2 Tahun 1985.

⁹¹ Pasal 125 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 tentang PDRP.

⁹² Pasal 125 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2009 tentang PDRP.

pemungut atau pemotong Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang.

3. Perhitungan dan Tarif Retribusi

Penghitungan besaran retribusi pada dasarnya dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi.⁹³ Tingkat penggunaan jasa adalah jumlah penggunaan jasa yang dijadikan dasar alokasi beban biaya yang dipikul Pemerintah Daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan.⁹⁴ Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengukur tingkat penggunaan jasa berdasarkan rumus yang dibuat oleh Pemerintah Daerah apabila tingkat penggunaan jasa dimaksud sulit diukur.⁹⁵ Rumus tersebut harus mencerminkan beban yang dipikul oleh Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan jasa tersebut.⁹⁶ Tarif Retribusi adalah nilai rupiah atau persentase tertentu yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi yang terutang,⁹⁷ yang dapat ditentukan seragam atau bervariasi menurut golongan sesuai dengan prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi.⁹⁸ Dengan demikian diketahui bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan berdasarkan UU untuk menentukan rumus besaran retribusi pelayanan tera dan tera ulang (tidak mutlak harus dalam bentuk rupiah, karena presentase dimungkinkan).

4. Jangka Waktu Tera / Tera ulang

Pada dasarnya ditentukan bahwa tera dan tera ulang dilakukan terhadap UTTP produksi dalam negeri dan UTTP

⁹³ Pasal 151 ayat (1) UU NO. 8 Tahun 2009 tentang PDRD.

⁹⁴ Pasal 151 ayat (2) UU NO. 8 Tahun 2009 tentang PDRD.

⁹⁵ Pasal 151 ayat (3) UU NO. 8 Tahun 2009 tentang PDRD.

⁹⁶ Pasal 151 ayat (4) UU NO. 8 Tahun 2009 tentang PDRD.

⁹⁷ Pasal 151 ayat (5) UU NO. 8 Tahun 2009 tentang PDRD.

⁹⁸ Pasal 151 ayat (6) UU NO. 8 Tahun 2009 tentang PDRD.

asal impor.⁹⁹ Tera wajib dilakukan terhadap UTP produksi dalam negeri dan asal impor sebelum ditawarkan untuk dibeli, dijual, ditawarkan untuk disewa, disewakan, diserahkan atau diperdagangkan termasuk diadakan sebagai persediaan.¹⁰⁰ Tera Ulang wajib dilakukan terhadap UTP yang: habis masa berlaku tanda sahnya; tanda teranya rusak dan/atau kawat segelnya putus; dilakukan perbaikan atau perubahan yang dapat mempengaruhi penunjukan; dan penunjukannya menyimpang dari Syarat Teknis.¹⁰¹ Masa berlaku atau jangka waktu tera ulang adalah satu tahun¹⁰² kecuali alat ukur untuk: Meter kWh Elektromekanik/Dinamis, meter kWh statis; tangki ukur tetap; tangki ukur tongkang, tangki ukur pindah, tangki ukur apung; tangki ukur kapal; meter gas diafragma; meter gas vortex; ultrasonic gas flow meter; meter air; bajana ukur; alat ukur permukaan cairan; alat ukur dari gelas; dan perlengkapan UTP.¹⁰³

⁹⁹ Pasal 3 ayat (1) Permendag No. 70/M-DAG/PER/10/2014.

¹⁰⁰ Pasal 3 ayat (2) Permendag No. 70/M-DAG/PER/10/2014.

¹⁰¹ Pasal 3 ayat (3) Permendag No. 70/M-DAG/PER/10/2014.

¹⁰² Pasal 3 ayat (4) Permendag No. 70/M-DAG/PER/10/2014.

¹⁰³ Lihat Lampiran 1 Permendag No. 70/M-DAG/PER/10/2014.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. PENGERTIAN LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Sudah menjadi tuntutan yang lazim bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, penyusun peraturan perundang-undangan harus mengemukakan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis rancangan peraturan perundang-undangannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan hukum yang dasarnya adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah tindakan hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan, proses maupun produknya, harus dapat dibenarkan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek.

Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis adalah dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-undangan supaya peraturan tersebut tidak sekadar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan. Pengertian senada berlaku pula dalam pembentukan Perda. Supaya Perda yang dibentuk memenuhi kriteria sebagai hukum dalam hal kapasitas mengharuskannya maka Perda tersebut harus memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif.

Yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan yuridis ialah kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah tertentu yang

di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi.¹⁰⁴ Sementara yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan evaluatif ialah kaidah hukum berdasarkan isinya (materinya) dipandang bernilai. Untuk sampai pada judgment bernilai/tidaknya suatu kaidah hukum (yang kemudian diberi bentuk/form sebagai peraturan perundang-undangan), ada dua pendekatan yang dapat dijadikan acuan. Pertama, kefilosafatan, yaitu berdasarkan isinya kaidah itu dipandang bernilai atau penting;¹⁰⁵ memperjuangkan nilai tertentu yang sifatnya *given* atau *a priori*. Kedua, kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui kaidah itu.¹⁰⁶ Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut.

B. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

1. Landasan Filosofis

Pungutan daerah berupa retribusi harus diatur dalam Peraturan Daerah. Itu artinya, jika daerah hendak memungut retribusi maka pungutan retribusi tersebut harus dikondisikan terlebih dahulu dengan adanya Peraturan Daerah. Kondisionalitas ini memiliki dasar filosofisnya sendiri dikaitkan dengan pertanyaan mengapa preskripsinya harus demikian. Asas legalitas dalam melakukan pungutan, seperti retribusi, beranjak dari pemahaman yang secara simbolis dinyatakan oleh slogan “*no taxation without representation*.” Artinya, dengan asas legalitas tersebut, pungutan *legitimate* karena didasari oleh persetujuan subjek yang terkena pungutan yang diwujudkan dalam bentuk

¹⁰⁴ J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum* (Citra Aditya Bakti 1999) 150.

¹⁰⁵ Ibid., 152-153.

¹⁰⁶ Ibid., 152.

dasar hukum yang pembentukannya melibatkan rakyat sendiri sebagai subjek yang dikenai pungutan. Asas legalitas, dalam pengertiannya yang demikian, menghapuskan sifat sewenang-wenang dari pungutan yang diberlakukan oleh pemerintah.¹⁰⁷

Lebih lanjut, filosofi dari asas legalitas, pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah dalam melakukan pungutan juga mendasari mengapa pungutan daerah dalam bentuk retribusi harus diatur dalam Peraturan Daerah. Pembatasan di sini mengandung pengertian bahwa pungutan hanya boleh dikenakan sebatas yang telah diatur dalam Peraturan Daerah, dan tidak boleh melebihi apa yang telah diatur. Sebagai implikasinya, hal ini mengandung makna perlindungan hukum kepada warga masyarakat dari kekuasaan pemerintah dalam mengenakan pungutan.

Ketika pemerintah memiliki komitmen untuk mengenakan pungutan maka isu substantif selanjutnya adalah aspek keadilan dari pungutan tersebut. Dalam kasus retribusi, pungutan retribusi adil dalam dua aspek: (1) hanya pengguna atau pemanfaat layanan yang dibebani kewajiban retribusi; dan (2) besarnya pungutan sesuai dengan kemampuan membayar wajib retribusi serta sebanding dengan pelayanan yang dinikmati wajib retribusi.

Pemikiran di atas yang mendasari secara substantif bagaimana seharusnya pengaturan mengenai retribusi pelayanan tera/tera ulang tersebut dilakukan. Dalam mewujudkan keadilan tersebut, asas atau prinsipnya dalam pengaturan adalah, dalam hal ini materi muatan yang hendak dituangkan, memberikan kepastian mengenai subjek wajib retribusi. Itu artinya, dalam pengaturan yang dilakukan, subjek wajib retribusi sudah ditentukan secara spesifik, tidak boleh lain, yaitu pengguna pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, dalam hal ini

¹⁰⁷ Lihat kembali *supra* BAB II.A.

pelayanan tera/tera ulang. Pembatasan ini sesuai dengan asas atau prinsip dari retribusi sendiri sebagai pembayaran di mana si pembayar memperoleh kontra prestasi langsung dari pembayaran.¹⁰⁸

Aspek keadilan yang kedua adalah keadilan dalam penentuan tarif retribusi yang akan menjadi materi muatan dalam pengaturan oleh peraturan daerah. Parameter keadilan di sini adalah kemampuan membayar dari wajib retribusi dan proporsionalitas pembayaran dengan tingkat penggunaan jasa (semakin tinggi tingkat penggunaan jasa, semakin tinggi biaya yang harus dibayarkan). Tentang kemampuan membayar, keadilan menuntut atau menghendaki, secara tersirat, pungutan oleh pemerintah kepada masyarakat tidak boleh memberatkan (melebihi kemampuan membayarnya). Pengertian ini nampak mengandung suatu norma atau kaidah bahwa tindakan pemerintah dalam mendistribusikan beban dari pungutan harus dibatasi. Keadilan dalam menanggung beban pungutan tersebut yang dipahami di sini sebagai bentuk pembatasannya (yaitu kemampuan membayar).

Aspek keadilan di sini juga ditentukan oleh jenis atau golongan retribusi. Retribusi pelayanan tera/tera ulang adalah retribusi jasa umum. Asas atau prinsip yang berlaku pada retribusi jasa umum adalah retribusi ditujukan untuk menutup biaya penyediaan jasa dan tidak bersifat komersial. Dalam konteks demikian, secara filosofis, terkandung pemikiran bahwa Daerah bukan entitas bisnis yang dapat atau boleh membebani masyarakat sebagai pengguna jasanya untuk membayar retribusi atas jasa tersebut melebihi biaya penyediaan jasa yang bersangkutan. Oleh karena itu, parameter yang dikemukakan di

¹⁰⁸ Lihat kembali *supra* BAB II.A.

atas merupakan batasan yang bersifat mengikat dalam penetapan tarif retribusi.

Asas demikian dipertegas pula oleh fungsi inheren pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Paradigma pelayanan publik yang mendasar adalah berorientasi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Hal ini sejalan dengan tuntutan asas kedaulatan rakyat sebagai asas pemerintahan. Dengan paradigma demikian maka beban berlebihan yang harus ditanggung oleh rakyat yang ditimpakan oleh pemerintah sebagai kompensasi atas pelayanan yang diberikannya harus dianggap sebagai hal yang tidak wajar atau tidak patut.

Terakhir adalah aspek keadilan dari mengalihkan beban yang timbul dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada mereka yang menikmati pelayanan tersebut. Pelayanan pemerintahan pada dasarnya “boleh membayar” dan “tidak dilarang pula jika tidak membayar”. Pengalihan beban ini sudah diotorisasi oleh UU No. 28 Tahun 2009 sehingga pemungutan retribusinya tentu sudah mempertimbangkan aspek keadilan yang lebih bersifat substantif.

Secara prinsip, keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan pemungutan terhadap retribusi jasa umum adalah kebijakan pemerintah (pusat/daerah).¹⁰⁹ Jika pemungutan dilakukan maka kerangka pemikiran teoretis yang mendasarinya adalah penyelenggaraan dan penyediaan jasa yang dilakukan oleh Daerah untuk dinikmati oleh masyarakat memerlukan pembiayaan. Beban atas pembiayaan tersebut dapat ditanggung sendiri oleh Daerah maupun dibagi bersama dengan masyarakat (yang menggunakan pelayanan tersebut). Dalam konteks demikian, retribusi jasa umum, termasuk salah satu di dalamnya adalah retribusi pelayanan tera/tera ulang, merupakan sarana

¹⁰⁹ Pasal 110 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2009.

atau instrumen bagi Daerah dalam mendistribusikan biaya guna menghasilkan jasa dan menjaga keberlanjutan (*sustainability*) pelayanan jasa tersebut supaya tidak menjadi beban Daerah sepenuhnya.

2. Landasan Sosiologis

Keputusan untuk melakukan pemungutan retribusi jasa umum yang salah satunya adalah retribusi pelayanan tera/tera ulang dilandasi oleh dua pertimbangan secara sosiologis. Pertama, sebagaimana dinyatakan sebelumnya pada landasan filosofis, untuk menjaga keberlanjutan dalam pemberian pelayanan jasa tersebut, yaitu pelayanan tera/tera ulang, maka biaya penyediaan jasanya tidak ditanggung sepenuhnya oleh pemerintah melainkan dialihkan menjadi beban pengguna jasa pelayanan tera/tera ulang tersebut.

Pertimbangan kedua adalah ada potensi untuk melakukan pungutan. Pungutan berupa retribusi pada hakikatnya adalah pembayaran yang bertimbal balik langsung atas suatu pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Dalam pengertian demikian, upaya mengenakan retribusi terhadap pelayanan tera/tera ulang yang diberikan oleh pemerintah harus efektif dalam pengertian potensi untuk mengenakan retribusi tersebut cukup memadai. Itu artinya, jika potensi untuk mengenakan retribusi tidak ada, maka Daerah tidak perlu mengenakan pungutan retribusi atas pelayanan jasa yang diberikan (dalam hal ini pelayanan tera/tera ulang). Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 110 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2009 yang mengatur bahwa jenis-jenis retribusi dalam retribusi jasa umum dapat tidak dipungut jika potensi penerimaannya kecil dan/atau atas kebijakan Daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma.

Oleh karena itu, berdasarkan pemikiran di atas, sebagai landasan sosiologis dari keputusan untuk melakukan pungutan

atas retribusi pelayanan tera/tera ulang untuk kemudian dituangkan pengaturannya ke dalam Peraturan Daerah, perlu dikemukakan juga data bahwa pungutan terhadap retribusi pelayanan tera/tera ulang ini memiliki potensi penerimaan yang memadai sehingga pemungutannya adalah keputusan yang bermanfaat. Sebagai gambaran potensi penerimaan daerah terkait dengan retribusi pelayanan tera/tera ulang telah diungkapkan pada bab 2.

3. Landasan Yuridis

Sebagai asas atau prinsip hukum, pungutan berupa retribusi daerah harus dituangkan ke dalam Peraturan Daerah. Dengan pembentukan Peraturan Daerah ini maka isunya, dalam kaitan dengan landasan yuridis, adalah koherensi atau kesesuaian pengaturan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Pengaturan mengenai retribusi pelayanan tera/tera ulang ini disusun dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang ada dan relevan, sehingga dengan demikian kohorensi dapat dijaga atau dipertahankan. Adapun peraturan perundang-undangan yang ada dan relevan adalah:

1. Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3193);
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
6. Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1985 tentang Wajib Dan Pembebasan Untuk Ditera Dan/Atau Ditera Ulang Serta Syarat-Syarat Bagi Alat-Alat Ukur, Takar, Timbang, Dan Perlengkapannya. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 4 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3283).
7. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 199);
8. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 70/M-Dag/Per/10/2014 Tentang Tera Dan Tera Ulang Alat-Alat Ukur, Takar, Timbang, dan Perlengkapannya.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. JANGKAUAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Keputusan Pemerintah Kota Salatiga untuk melakukan pemungutan retribusi pelayanan tera/tera ulang, pada gilirannya harus dituangkan ke dalam Peraturan Daerah. Pemungutan retribusi jasa umum di Kota Salatiga selama ini belum mencakup retribusi pelayanan tera/tera ulang. Oleh karena itu, sebagai implikasi dari keputusan ini, pengaturan untuk melakukan pemungutan retribusi pelayanan tera/tera ulang akan dilakukan dengan jalan melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah yang ada tentang Retribusi Jasa Umum.

Sebagai bentuk pengaturan yang ada di ranah pungutan oleh pemerintah, maka pengaturan demikian memiliki jangkauan untuk membuat pungutan tersebut (retribusi pelayanan tera/tera ulang) berkeadilan, akuntabel dan transparan. Jangkauan pengaturan ini telah digariskan oleh Pasal 152 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 yaitu: “Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif Retribusi Jasa Umum ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut.”

Adapun terkait dengan pelayanan tera/tera ulang, menurut Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 78 Tahun 2016 dapat disesuaikan dengan jenis UTP. Jenis UTP menurut peraturan tersebut terdiri dari tujuh kelompok ukuran yaitu panjang, volume, massa, gaya dan tekanan, listrik, kadar air, dan

perlengkapannya. Masing-masing kelompok ukuran tersebut memiliki jenis-jenis ukuran yang secara total dapat mencapai 52 jenis ukuran. Berdasarkan data base potensi UTTP Kota Salatiga, Kota Salatiga belum memiliki semua kelompok dan atau jenis ukuran yang diatur dalam Permendag RI No. 78 Tahun 2016 tersebut. Namun jangkauan pengaturan perda yang akan dibuat terkait Tera dan Tera Ulang diharapkan dapat mencakupi semua jenis kelompok maupun jenis UTTP yang diatur.

Tabel 5.1
Keberadaan UTTP Kota Salatiga

No	KELOMPOK DAN JENIS UTTP	SUDAH ADA
I	PANJANG	
	a. Meter Kayu	0
	b. Meter Dengan Pegangan	0
	c. Depth Tape	0
	d. Tongkat Duga	0
	e. Counter Meter	0
	f. Meter Taksi	19
	g. Meteran	3
II	VOLUME	
	a. Takaran Kering	0
	b. Takaran Basah	0
	c. Alat Ukur Dari Gelas	0
	d. Bejana Ukur	1
	e. Tangki Ukur Tetap Silinder Tegak	0
	f. Tangki Ukur Tetap Silinder Datar	0
	g. Tangki Ukur Tetap Bentuk Bola	0
	h. Tangki Ukur Tetap Bentuk Speroidal	0
	i. Tangki Ukur Mobil	0
	j. Meter Arus BBM Volumetrik	0
	k. Meter Arus BBM Turbin	0
	l. Pompa Ukur BBM	89
	m. Meter Air	15995
	n. Pompa Ukur BBG	0
	o. Pompa Ukur LPG	0
III	MASSA	
	a. Timbangan Ban Berjalan	0

	b. Timbangan Pengisian	0
	c. Timbangan Penyortir dan Pengecek	0
	d. Timbangan Elektronik	155
	e. Timbangan Pegas	82
	f. Timbangan Cepat	0
	g. Neraca	7
	h. Dacin Logam	41
	i. Timbangan Milisimal	0
	j. Timbangan Sentisimal	21
	k. Timbangan Desimal	0
	l. Timbangan Bobot Ingsut	0
	m. Timbangan Meja	1275
	n. Timbangan Jembatan	6
IV	GAYA DAN TEKANAN	
	a. Manometer	0
	b. Sphygmomanometer (Tensimeter)	174
	c. Alat Uji Kendaraan	8
V	LISTRIK	
	a. Meter KWh Dinamis	0
	b. Meter KWh Statis	65534
VI	KADAR AIR	
	a. Meter Kadar Air	0
VII	PERLENGKAPAN	
	a. Anak Timbangan Ketelitian Biasa	6244
	b. Anak Timbangan Ketelitian Khusus	0
	c. Pemas	0
	d. Pencap Kartu	0
	e. Automatic Temperature Gravity (ATG)	0
	f. Automatic Temperature Compensator (ATC)	0
	g. Plat Orifice	0
	h. Pembatas Arus Listrik	0
	i. Pembatas Arus Air	0
	j. Thermometer	0

Sumber: Data Base UTTP Kota Salatiga Tahun 2015

Berdasarkan data yang ada di Kota Salatiga baru terdapat 11 jenis UTTP dari 52 UTTP yang diatur dalam Permendagri RI Nomor 78 Tahun 2016. Meskipun demikian mengingat beberapa tahun terakhir ini pemerintah Kota Salatiga sudah bekerja sama dengan Pemerintah Kota Semarang dalam melayani tera/tera ulang, maka untuk jenis UTTP yang tidak dimiliki oleh kota

Salatiga, jika ada masyarakat yang membutuhkan dapat menginduk pada Kota Semarang.

B. ARAH PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Sebagai pengaturan mengenai pungutan daerah berupa retribusi, arah pengaturan untuk Peraturan Daerah ini sudah spesifik ditentukan oleh undang-undang, yaitu UU No. 28 Tahun 2009. Prinsipnya adalah: arah pengaturan ini harus mencakup dua hal pokok. *Pertama*, menentukan rumusan biaya penyediaan jasa. *Kedua*, menentukan tingkat penggunaan jasa. Atas dasar kedua hal itu maka pemungutan retribusi menjadi akuntabel, adil dan transparan.

Penghitungan tarif pelayanan tera/tera ulang di Kota Salatiga mengacu pada hal yang sama dengan jenis retribusi umum lainnya, yaitu tingkat penggunaan jasa dikali tarif dasar. Tingkat penggunaan jasa, dapat dilihat pada potensi UTTP yang ada di Kota Salatiga. Sementara tarif dasar dihitung berdasarkan biaya penyediaan jasa pelayanan tera/tera ulang dibagi dengan potensi UTTP yang ada di Kota Salatiga tanpa mengambil keuntungan di dalamnya.

Rumus penghitungan tariff retribusi pelayanan tera/tera ulang:

Tingkat Penggunaan Jasa Tera/Tera Ulang X Tarif Dasar

Adapun tingkat penggunaan jasa pelayanan tera dan tera ulang di Kota Salatiga telah teridentifikasi sebanyak 11 (sebelas) jenis UTTP. Dalam sebaran UTTP yang ada menunjukkan sebaran yang tidak sama. Beberapa jenis UTTP seperti timbangan dan anak timbangan menunjukkan jumlah sampai ribuan. Sementara beberapa UTTP seperti bejana ukur hanya 1 buah dan meter taksi hanya 19. Dalam hal ini Pemerintah Kota Salatiga dapat memilih dua alternatif. Alternatif pertama membebaskan keseluruhan

biaya pengadaan jasa tera/tera ulang secara proporsional ke semua jenis UTTP. Alternatif kedua, menentukan beberapa UTTP saja yang jumlahnya besar dan membebankan pada jumlah yang besar tersebut.

Rumusan biaya penyediaan jasa tera dan tera ulang dihitung berdasarkan sarana dan prasarana yang harus dibiayai oleh Pemerintah Kota Salatiga. Berdasarkan Pasal 10 Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Republik Indonesia Nomor 61/MPP/Kep/2/1998 disebutkan bahwa untuk menyelenggarakan kegiatan kemetrologial legal diperlukan Sumber Daya Manusia (SDM) dan Fasilitas. SDM setidaknya terdiri dari Pejabat Fungsional Penera, Bukan Pejabat Fungsional Penera, dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Metrologi. Adapun fasilitas yang harus disediakan berupa standar ukuran, peralatan uji dan laboratorium, gedung kantor, dan sarana mobilitas.

Berkaitan dengan SDM dengan cakupan Kota Salatiga setidaknya diperlukan 4 orang Pejabat Fungsional Penera, 2 orang Bukan Pejabat Fungsional Penera yang bertugas mengarahkan tugas Pejabat Fungsional Penera dan 2 orang Penyidik Pegawai Negeri Sipil Metrologi. Secara keseluruhan diperlukan setidaknya 8 orang untuk penyelenggaraan kegiatan peneraan.

Sesuai dengan standar penggajian PNS yang diatur dalam PP 30 Tahun 2015, berikut rincian biaya SDM yang diperlukan guna penyelenggaraan kegiatan peneraan dalam 1 tahun.

Tabel 5.2

Rekapitulasi biaya SDM Kegiatan Metrologi

No	Kebutuhan SDM	Jumlah	Standar Gaji	Bulan*	Penggajian Dalam Setahun
1	Pejabat Fungsional Penera	4	Rp 2,500,000	14	Rp 140,000,000
2	Bukan Pejabat Fungsional Penera	2	Rp 2,750,000	14	Rp 77,000,000
3	Penyidik PNS Metrologi	2	Rp 3,000,000	14	Rp 84,000,000
		Jumlah			Rp 301,000,000
	Keterangan: *12 bulan + 2 Bulan gaji 13 dan 14				

Selanjutnya terkait dengan fasilitas yang harus disediakan berupa standar ukuran, peralatan uji dan laboratorium, gedung kantor, dan sarana mobilitas, Kota Salatiga telah mendapat bantuan Pemerintah Pusat senilai Rp 2.500.000.000,-. Nilai Fasilitas ini akan disusutkan selama 5 tahun dengan besaran biaya Rp 500.000.000,- per tahunnya. Dalam pengoperasian fasilitas peneraan diperlukan listrik, air, telpon, dan bahan habis pakai yang besarnya ditaksir berjumlah Rp 199.000.000,- per tahun.

Secara keseluruhan kebutuhan dana untuk penyelenggaraan kegiatan peneraan memerlukan biaya sebesar Rp 1.000.000.000,- per tahun. Biaya tersebut sesuai dengan pengaturan retribusi jasa umum dibebankan ke masyarakat tanpa adanya unsur mengambil keuntungan.

Penghitungan tingkat penggunaan jasa peneraan dapat didasarkan pada potensi UTTP yang ada di Kota Salatiga. Berdasarkan data Dinas ~~Perindustrian dan~~ Perdagangan Kota Salatiga sebaran UTTP di Kota Salatiga Tahun 2015 dapat dilihat pada tabel 5.3.

Tabel 5.3
Jumlah Potensi UTTP di Kota Salatiga

No.	Jenis UTTP	Jumlah	Sah	Tidak Sah
1	Timbangan	1826	1075	751
2	Anak Timbangan	6568	3934	2634
3	Meteran	3	2	1
4	Timbangan Tensimeter	174	174	0
5	Jembatan Timbang	6	6	0
6	Pompa Ukur BBM	89	89	0
7	Bejana Ukur	1	1	0
8	Meter Taksi	19	19	0
9	Alat Uji Kendaraan Bermotor	8	8	0
10	Meter Air PDAM	15995	15995	0
11	Meter Kwh	65534	65534	0
Jumlah		90223	86837	3386

Sumber: Data Base UTTP Kota Salatiga Tahun 2015

Berdasarkan sebaran data dalam tabel tersebut, potensi UTTP di Kota Salatiga berjumlah 90.223 UTTP. Berhubung berdasarkan keadaan yang sesungguhnya sebaran UTTP tidak sama, maka perlu kebijakan Pemerintah Daerah untuk mengalokasikan kebutuhan pendanaan penyelenggaraan peneraan berdasarkan sebaran jenis UTTP yang ada. Dengan demikian diharapkan ada pendistribusian beban yang berimbang diantara jenis UTTP yang ada.

Adapun rumusan penghitungan tarif dasar tera/tera ulang di Kota Salatiga, dapat dihitung berdasarkan distribusi beban kegiatan peneraan berdasarkan jenis UTTP dibagi dengan potensi UTTP yang ada.

Rumus Penghitungan Tarif Dasar Tera/Tera Ulang per jenis UTTP:

Distribusi Biaya Kegiatan Peneraan berdasarkan jenis UTTP

Potensi UTTP sesuai jenis UTTP

Sebagai contoh:

Distribusi biaya peneraan untuk timbangan adalah komposisi potensi UTTP timbangan dibagi total potensi UTTP kota Salatiga. Komposisi potensi UTTP timbangan di Kota Salatiga 1.826 dibagi total potensi UTTP Kota Salatiga 90.223 adalah 2,02%. Selanjutnya 2% X Rp 1.000.000.000,- biaya total penyelenggaraan tera/tera ulang dalam setahun adalah Rp 20.000.000,-. Tarif dasar pelayanan tera/tera ulang untuk timbangan adalah Rp 20.000.000,- dibagi 1.826 potensi timbangan di Kota Salatiga. Hasilnya tarif dasar tera/tera ulang per timbangan per tahun adalah Rp 10.952,90,- Perhitungan ini didasarkan pada asumsi bahwa pembebanan semua UTTP Kota Salatiga dilakukan secara proporsional.

Agar perhitungan tarif dasar tera/tera ulang dapat dihitung secara akurat, maka Pemerintah Kota Salatiga harus menghitung semua biaya pengadaan peralatan, operasional peneraan dan SDM per jenis UTP yang mau dilayani. Di samping itu, dalam rangka menciptakan efisiensi pelayanan jasa tera/tera ulang, Pemerintah Kota Salatiga dapat meminta bantuan Pemerintah Kota Semarang untuk UTP yang kecil jumlahnya. UTP yang kecil potensinya sebaiknya tidak diselenggarakan sendiri oleh Pemerintah Kota Salatiga.

Sebagai catatan, untuk UTP yang sudah termasuk dalam data potensi UTP Kota Salatiga dapat dibuat sesuai dengan rumus perhitungan di atas. Namun untuk jenis UTP yang belum ada, dapat menginduk pada Pemerintah Kota Semarang.

C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Bagian ini akan mem-*breakdown* lebih rinci arah pengaturan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Perubahan Kedua terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum, guna memasukkan jenis retribusi pelayanan tera/tera ulang di mana sebelumnya pelayanan ini diberikan secara cuma-cuma (tidak dikenakan retribusi). Atas dasar pemahaman tersebut maka berikut adalah rincian ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah:

1. Perubahan pada bagian Pembukaan, bagian Menimbang, untuk memberi latar belakang atau pertimbangan dibentuknya atau ditambahkannya jenis retribusi pelayanan tera/tera ulang dalam kelompok Retribusi Jasa Umum.
2. Perubahan pada bagian Pembukaan, yaitu bagian Mengingat, dengan menambah beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tera/tera ulang,

seperti: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal.

3. Perubahan pada Bagian Batang Tubuh yaitu sebagai berikut:

- a. Bab I Ketentuan Umum; dengan menambahkan beberapa istilah dan pengertian seperti: Tera, Tera Ulang, Alat Ukur, Alat Takar, Alat Timbang dan Alat Perlengkapannya.
- b. Bab II Golongan Retribusi, khususnya Pasal 2 ayat 2, yaitu dengan menambah jenis Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang.
- c. Di antara BAB XII dan BAB XIII ditambahkan BAB XIIA, sehingga BAB XIIA tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang, yang mengatur beberapa materi seperti: Nama, Obyek dan Subyek Retribusi; Cara Mengukur Tingkat Penggunaan Jasa; Prinsip dan Sasaran Dalam Penetapan Tarif; Struktur dan Besarnya Tarif; dan Masa Retribusi.

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian sebelumnya, dapat dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Inisiasi melakukan pembentukan Perda Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang (baca: Perubahan Kedua Perda Kota Salatiga No. 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum) memiliki alasan atau pertimbangan, baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis sebagaimana diuraikan pada Bab 4. Pembentukan (perubahan) Perda *a quo* dimungkinkan secara hukum sepanjang:
 - a. Sesuai secara kewenangan;
 - b. Materi muatannya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional;
 - c. Tidak membebani secara tidak masuk akal kepada subjek atau wajib retribusi.
2. Arah, jangkauan pengaturan dan materi muatan Perda tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang (Perubahan Kedua Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum), dapat diperhatikan pada uraian dalam Bab 5.

B. SARAN

Sebagai tindak lanjut dari hasil penyusunan Naskah Akademik ini maka dapat dilakukan Perubahan Kedua terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 12 Tahun 2011 tentang

Retribusi Jasa Umum, dengan mempedomani jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan perubahan peraturan daerah yang telah dirumuskan. Selain itu, dalam proses pembentukan (baca: perubahan) Perda *a quo*, harus melibatkan partisipasi semua pihak terkait.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku;

Cartwright, Peter, *Consumer Protection and the Criminal Law: Law, Theory and Policy in the UK* (Cambridge University Press 2004).

Furmston, Michael & Jason Chuah eds. *Commercial and Consumer Law* (Pearson 2010).

Gaisbauer, Helmut P., et.al. eds., *Philosophical Explorations of Justice and Taxation: National and Global Issues* (Springer 2015).

Menéndez, Agustín José, *Justifying Taxes: Some Elements for a General Theory of Democratic Tax Law* (Springer 2001).

Morgan, Bronwen & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials* (Cambridge University Press 2007).

Paton, G.W. *A Textbook of Jurisprudence* (Clarendon Press 1972).

Spelt, N.M., & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993.

Sunstein, Cass R., *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State* (The University of Chicago Press 2014).

Wijoyo, Suparto, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi* (Airlangga University Press 1997).

Peraturan Perundang-undangan:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal;

3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
6. Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1985 tentang Wajib Dan Pembebasan Untuk Ditera Dan/Atau Ditera Ulang Serta Syarat-Syarat Bagi Alat-Alat Ukur, Takar, Timbang, Dan Perlengkapannya;
7. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
8. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 70/M-Dag/Per/10/2014 Tentang Tera Dan Tera Ulang Alat-Alat Ukur, Takar, Timbang, dan Perlengkapannya.