

**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SITUBONDO**  
**TENTANG**  
**PERUBAHAN KEDUA ATAS PERATURAN KABUPATEN SITUBONO**  
**NOMOR 16 TAHUN 2014 TENTANG RETRIBUSI PENGENDALIAN**  
**MENARA TELEKOMUNIKASI**



**SEKRETARIAT DAERAH  
KABUPATEN SITUBONDO  
TAHUN 2019**

## **DAFTAR ISI**

HALAMAN JUDUL .....	i
DAFTAR ISI .....	ii

### **BAB I: PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	4
C. Tujuan dan Kegunaan .....	4
D. Metode Penelitian .....	5

### **BAB II: KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

A. Kajian Teoretis .....	9
1. Tinjauan umum tentang Retribusi Daerah .....	9
2. Subjek dan Objek Retribusi Daerah .....	11
3. Jenis dan Kualifikasi Retribusi Daerah .....	12
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip .....	14
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi .....	16
D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah .....	18

### **BAB III: EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT**

A. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	20
B. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	24
C. Surat Direktur Pendapatan dan Kapsitas Keuangan Daerah Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nomor S-209/PK.3/2016 tentang Pedoman Penyusunan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.....	27
D. Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 16 Tahun 2014 jo. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas	

Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.....	29
--	----

#### **BAB IV: LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

A. Landasan Filosofis.....	32
B. Landasan Sosiologis .....	33
C. Landasan Yuridis .....	36

#### **BAB V: JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

A. Materi Perubahan Peraturan Daerah .....	40
B. Ketentuan Peralihan.....	40

#### **BAB VI: PENUTUP**

A. Simpulan .....	41
B. Saran .....	42

#### **DAFTAR PUSTAKA**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Di antara ciri negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law system*, termasuk di antaranya adalah Indonesia adalah adanya hukum tertulis. Hukum tertulis ini merupakan manifesitasi dari kodifikasi hukum yang diorientasikan untuk mencapai kepastian hukum. Bahwa hukum dalam konsepsi *civil law system* akan memperoleh keuatan mengikat karena diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang berbentuk undang-undang dan tersusun secara sistematik di dalam kodifikasi. Sedangkan kepastian hukum dinilai hanya dapat diwujudkan jika tindakan-tindakan hukum manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan-peraturan hukum tertulis.<sup>1</sup> Dasar hukum yang diformulasikan secara tertulis memang baik untuk menciptakan kepastian hukum. Di balik itu, terdapat beberapa kelemahan yang hingga saat ini belum bisa diatasi. Beberapa kelemahan tersebut yaitu sifatnya yang kaku,<sup>2</sup> bahwa hukum tertulis tidak dapat menyentuh hal-hal lain selain apa yang telah tertulis. Bagir Manan berpendapat bahwa hukum tertulis bersifat statis sehingga keberadaannya tidak dapat mengikuti pertumbuhan, perkembangan, dan perubahan dinamika kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang harus diembannya.<sup>3</sup> Konsekuensi dari hal ini, hukum tertulis tidak dapat mengakomodasi serta merta tuntutan dan kebutuhan yang terus berkembang dan berubah. Hal ini karena hukum tertulis harus menempuh tahapan-tahapan tertentu yang sifatnya formal-prosedural untuk menyesuaikan dengan kebutuhan.

Kelemahan hukum tertulis karena sifatnya yang statis dan kaku inilah yang menjadi persoalan bagi Kabupaten Situbondo untuk

---

<sup>1</sup> Fajar Nurhardianto, "Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia" artikel dalam *Jurnal TAPIS*, Vol. 11, No. 1, Januari-Juni 2015, hlm. 37

<sup>2</sup> Ibid... hlm. 35

<sup>3</sup> Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 250-251

melakukan pengendalian menara telekomunikasi melalui Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara. Penarikan retribusi menjadi terhambat, sedangkan retribusi ini penting selain untuk memberikan sumbangan terhadap pendapatan asli daerah, juga sebagai sumber biaya pengawasan terhadap menara telekomunikasi yang dimaksudkan sebagai upaya *quality control* oleh pemerintah terhadap sarana-prasarana pendukung dan kondisi konstruksi menara sebagaimana diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Karena itu menurut Davey, dasar untuk mengenakan retribusi pada umumnya mendasarkan pada *total cost* atas pelayanan yang disediakan.<sup>4</sup>

Titik permasalahannya yaitu ketika peraturan daerah yang harus menyebutkan secara baku ketentuan jumlah menara yang berdiri dalam wilayah Kabupaten Situbondo sebagai objek penarikan retribusi, sedangkan jumlah tersebut bersifat fluktuatif. Faktanya, berdasarkan data menara berizin tahun 2011-2017, terdapat 73 menara yang berdiri di wilayah Kabupaten Situbondo; pada tahun 2018-2019, terdapat 11 menara berizin yang berdiri di Kabupaten Situbondo, dan sumber data terbaru terdapat 86 menara berizin berasal dari data pemilik menara yang melaporkan. Sedangkan jumlah menara yang disebutkan dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 jo. Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014, terdapat 73 menara yang dikenai retribusi. Artinya terdapat sekitar 97 menara yang berdiri di Kabupaten Situbondo yang tidak dapat dikenai retribusi karena tidak disebutkan secara tegas di dalam peraturan daerah.

Ketentuan yang menuntut agar jumlah menara disebutkan secara baku di dalam peraturan daerah sebenarnya berangkat dari Putusan

---

<sup>4</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Ghilia Indonesia, Bogor, 2008, hlm. 75

Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Putusan yang dikeluarkan pada tanggal 26 Mei 2015 tersebut mengabulkan permohonan pemohon yang menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan karenanya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Konsekuensi dari dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi ini yaitu penetapan tarif 2% (dua persen) dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tidak diberlakukan kembali.

Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia kemudian mengeluarkan surat Nomor S-349/PK/2015 tertanggal 9 Juni 2015 tentang Penghitungan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi yaitu berpedoman pada Pasal 151, Pasal 152, Pasal 161 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.<sup>5</sup> Implikasi dari dikeluarkannya surat oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia ini yaitu bahwa daerah harus mempedomani surat tersebut karena posisinya yang menjadi satu-satunya penghitungan retribusi menara telekomunikasi di daerah. Surat tersebut pula yang menuntut agar jumlah menara disebutkan di dalam peraturan daerah secara baku karena berkaitan dengan rumus penghitungan retribusi terhadap menara telekomunikasi.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat beberapa persoalan yang berkaitan satu sama lain. Pda satu sisi, menara telekomunikasi yang telah berdiri di wilayah Kabupaten Situbondo harus dikenai retribusi untuk pengendalian dan pengawasan, sedangkan di sisi yang lain peraturan yang ada belum memberikan payung hukum atas dikenakannya retribusi bagi seluruh menara telekomunikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Oleh

---

<sup>5</sup> Sudarti, "Evaluasi Pengaturan Dalam Pemungutan Retribusi Daerah di Kabupaten Lampung Tengah" artikel dalam *Jurnal Fiat Justicia*, Vol. 10, No. 1, Januari-Maret 2016, hlm. 97

karena itu, jalan tengah dalam rangka mengakomodasi beberapa permasalahan tersebut, maka perubahan terhadap Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 jo. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 menjadi kebutuhan hukum untuk dilakukan. Langkah hukum yang dapat diambil yaitu dengan pembentukan naskah akademik rancangan peraturan daerah ini untuk kemudian dibahas dan disetujui bersama Bupati Situbondo dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka identifikasi masalah dalam naskah akademik ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa retribusi saat ini tidak dapat dikenakan pada seluruh menara telekomunikasi yang telah berdiri dan beroperasi di wilayah Kabupaten Situbondo?
2. Mengapa diperlukan perubahan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 sebagai upaya pemberlakuan retribusi terhadap seluruh menara telekomunikasi yang telah berdiri dan beroperasi di Kabupaten Situbondo?
3. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis atas pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara?
4. Bagaimana arah dan jangkauan pengaturan Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis probem retribusi saat ini yang tidak bisa dikenakan pada menara telekomunikasi secara merata yang berdiri dan beroperasi di wilayah Kabupaten Situbondo
2. Mengetahui dan menganalisis urgensi penyusunan peraturan daerah perubahan tentang Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 sebagai upaya pemberlakuan retribusi terhadap seluruh menara telekomunikasi yang telah berdiri dan beroperasi di Kabupaten Situbondo
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis atas pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara
4. Merumuskan arah dan jangkauan pengaturan Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 ini selain untuk memenuhi syarat formil atas pembentukan peraturan daerah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, juga sebagai landasan bagi Bupati Situbondo dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo untuk melakukan pembahasan dan pengkajian secara mendalam mengenai pembentukan peraturan daerah ini.

## **D. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini dikualifikasikan ke dalam penelitian hukum normatif atau normatif yuridis. Penelitian hukum normatif

dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan; penelitian terhadap asas-asas hukum yang berupa unsur-unsur hukum baik unsur ideal yang menghasilkan kaidah-kaidah hukum melalui filsafat hukum dan unsur nyata yang menghasilkan tata hukum tertentu; penelitian mengenai sistematika hukum dengan mengidentifikasi pengertian pokok dalam hukum seperti subyek hukum, hak dan kewajiban, dan peristiwa hukum. Pada konteks naskah akademik ini, penelitian dilakukan untuk mengetahui urgensi penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara yang mendasarkan pada pertimbangan filosofis, sosiologis,dan yuridis untuk mengatasi permasalahan tentang retribusi menara telekomunikasi di wilayah Kabupaten Situbondo.

## **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis pembentukan peraturan daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk meninjau urgensi pembentukan peraturan daerah yang berangkat dari kasus tertentu. Pada konteks naskah akademik rancangan peraturan daerah ini, pendekatan kasus digunakan karena pembentukan daerah ini berangkat dari tidak meratanya pengenaan retribusi terhadap menara telekomunikasi di wilayah Situbondo, sedangkan pendekatan perundang-undangan digunakan untuk membuktikan kesesuaian pembentukan peraturan daerah dengan surat Nomor S-349/PK/2015 tertanggal 9 Juni 2015 tentang Penghitungan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia sebagai tindak lanjut dari Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

### **3. Objek Penelitian**

Objek penelitian dalam naskah akademik ini adalah Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara. Objek penelitian tersebut dianalisis dalam rangka merumuskan persoalan pengenaan retribusi terhadap seluruh menara telekomunikasi di Situbondo.

### **4. Sumber Data**

Data yang digunakan dalam naskah akademik ini terdiri data primer dan data sekunder. Data primer yang digunakan yaitu dokumen-dokumen institusional yang dimiliki oleh Dinas Komunikasi Informatika dan Persandian mengenai jumlah menara yang berizin di wilayah Kabupaten Situbondo. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer terdiri dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, surat Nomor S-349/PK/2015 tertanggal 9 Juni 2015 tentang Penghitungan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primer, terdiri

dari buku-buku, jurnal, hasil penelitian yang berkaitan dengan topik pembahasan, surat kabar, dan media informasi lainnya. Sedangkan bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang sifatnya memberikan penjelasan tentang bahan hukum sekunder dan primer, terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan Kamus Istilah Hukum.

### **5. Metode Analisis**

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi pustaka dan studi dokumentasi. Studi pustaka dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum tentang retribusi menara telekomunikasi serta jurnal dan literatur resmi lainnya yang berhubungan dengan beberapa topik tersebut. Studi dokumentasi dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis dokumen resmi institusional yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo mengenai menara telekomunikasi.

## **BAB II**

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

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

##### **1. Tinjauan Umum tentang Retribusi Daerah**

Retribusi daerah dapat dimaknai sebagai pungutan daerah yang dikenakan atas dasar jasa tertentu atau pemberian izin tertentu yang diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang atau badan.<sup>6</sup> Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1 angka 64 mendefinisikan retribusi daerah sebagai pungutan daerah untuk pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Sedangkan pajak daerah yaitu kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan definisi di atas, retribusi tidak berlaku secara umum, artinya tidak mempunyai daya ikat dan daya paksa secara menyeluruh kepada orang perorangan, namun hanya bagi orang tertentu atau badan tertentu yang menikmati pelayanan atau jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Dari masing-masing definisi tersebut, maka terdapat perbedaan antara pajak dan retribusi. Menurut Marihot Pahala Siahaan, perbedaan tersebut di antaranya yaitu:<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Marihot Pahala Siahaan, *Pajak Daerah & Retribusi Daerah*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 432

<sup>7</sup> Ibid... hlm. 11

- a. Kontra prestasi. Retribusi dapat ditunjuk secara langsung dan secara individu kontra prestasinya, sedangkan pajak tidak dapat ditunjuk secara langsung.
- b. Balas jasa pemerintah. Balas jasa atas pembayaran pajak berlaku umum, yaitu baik yang membayar pajak maupun yang tidak dikenakan pajak, dapat menikmati balas jasa atas pembayaran pajak, sedangkan pada retribusi daerah balas jasa berlaku khusus, yaitu hanya kepada pihak-pihak tertentu yang menikmati jasa atau pelayanan tertentu.
- c. Sifat pemungutan. Pemungutan pajak diberlakukan kepada semua orang yang telah memenuhi syarat sebagai wajib pajak, sedangkan retribusi tidak berlaku umum, hanya orang atau badan tertentu yang mendapatkan jasa atau pelayanan tertentu.
- d. Sifat pelaksanaan. Hal ini berkaitan dengan daya paksa pengenaan pajak dan retribusi. Apabila pajak mempunyai daya paksa secara yuridis, retribusi mempunyai daya paksa secara ekonomis. Daya paksa secara ekonomis maknanya yaitu bahwa setiap orang atau badan diwajibkan untuk membayar retribusi terlebih dahulu untuk mendapatkan jasa atau pelayanan. Tanpa membayar retribusi, jasa atau pelayanan tidak akan diberikan. Hal ini tentu bergantung pada orang atau badan terkait. Berbeda dengan paksaan yuridis sebagaimana pada pembayaran pajak, yang apabila setiap orang melanggaranya akan mendapatkan hukuman baik sanksi pidana maupun sanksi administrasi atau denda.
- e. Lembaga pemungut. Pajak dapat dipungut baik oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, sedangkan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah daerah.

Menurut Imam Soebechi, karakteristik retribusi yaitu dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan; pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu; adanya jasa

langsung dari pemerintah kepada pembayar retribusi; uang hasil retribusi digunakan bagi pelayanan umum berkaitan dengan retribusi yang bersangkutan; pelaksanaannya mempunyai daya paksa secara ekonomis.<sup>8</sup>

## **2. Subjek dan Objek Retribusi Daerah**

Adapun pengenaan pajak dan retribusi daerah ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan ketentuan bahwa objek pajak daerah bukan merupakan objek pajak nasional, serta jenis retribusi daerah bukan merupakan jenis retribusi nasional. Untuk menghindari benturan yang dinilai dapat merusak sistem perekonomian tersebut, maka objek dan jenis pajak dan retribusi telah ditentukan baku di dalam peraturan perundang-undangan. Pemungutan pajak dan retribusi di luar yang telah ditentukan akhirnya tidak dapat dibenarkan. Inilah mengapa pajak dan retribusi disebut mendasarkan pada *close list system*, yaitu pembatasan jumlah jenis pajak atau retribusi daerah yang dapat diberlakukan sebagai pungutan dan dapat dipungut oleh daerah.<sup>9</sup>

Berkaitan dengan subyeknya, pengenaan retribusi didasarkan pada jenisnya. Retribusi jasa umum, subyeknya adalah orang pribadi atau badan yang memanfaatkan pelayanan atau jasa umum yang bersangkutan. Subyek retribusi jasa usaha yaitu orang atau badan yang memanfaatkan pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Sedangkan subjek retribusi perizinan tertentu yaitu orang atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah.

---

<sup>8</sup> Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Bandung, 2012, hlm. 127

<sup>9</sup> Tjip Ismail, "Analisis dan Evaluasi tentang Pajak dan Retribusi Daerah" *Hasil Penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*, Jakarta, 2013, hlm. 38

### **3. Jenis dan Kualifikasi Retribusi Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis retribusi daerah dibagi menjadi 3 (tiga) golongan, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Retribusi jasa umum merupakan pungutan atas pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.<sup>10</sup> Di antara pelayanan yang masuk ke dalam retribusi jasa umum ini adalah kesehatan, persampahan, Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil, pemakaman, parkir di tepi jalan umum, pasar, pengujian kendaraan bermotor, pemeriksaan alat pemadam kebakaran, biaya cetak peta, penyedotan kakus, pengelolaan limbah cair, tera/tera ulang, pendidikan, dan pengendalian menara telekomunikasi. Retribusi pengendalian menara telekomunikasi dikualifikasikan ke dalam retribusi jasa umum karena memang ditujukan untuk pemenuhan hak warga negara atas lalu lintas komunikasi.

Terdapat beberapa Karakteristik retribusi daerah dalam konteks jasa umum ini yaitu,<sup>11</sup> ada jasa atau layanan yang diberikan oleh pemerintah daerah dan diterima langsung oleh pengguna jasa; jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum; pengenaan tarif tidak melebihi biaya yang digunakan untuk penyediaan layanan atau jasa tersebut; layanan yang diberikan bukan dalam rangka pembinaan, pengaturan, pengendalian, atau pengawasan suatu kegiatan.

Menurut Erly Suandy, Kriteria retribusi jasa umum dapat dilakukan dengan beberapa kriteria yaitu bersifat bukan pajak dan

---

<sup>10</sup> Ibid... hlm. 29

<sup>11</sup> Ibid... hlm. 42

bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu; jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi; jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum; jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi; retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional; retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial; serta pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.<sup>12</sup>

Retribusi jasa usaha merupakan pungutan atas pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah yang berlandaskan pada prinsip komersial, meliputi pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal, dan/atau pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum dapat disediakan secara memadai oleh swasta.<sup>13</sup> Di antara jasa yang masuk dalam kualifikasi retribusi jasa usaha ini yaitu pemakaian kekayaan daerah, pasar grosir/pertokoan, tempat pelelangan, terminal, tempat khusus parkir, tempat pengindapan/villa, rumah potong hewan, kepelabuhanan, tempat rekreasi dan olah raga, penyeberangan di air, dan penjualan produksi daerah.

Retribusi perizinan khusus merupakan pungutan atas pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu dalam rangka melindungi kepentingan umum serta menjaga kelestarian

---

<sup>12</sup> Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2011, hlm. 235

<sup>13</sup> Tjip Ismail, Analisis... *Op.*, *Cit.*, hlm. 29

lingkungan.<sup>14</sup> Adapun beberapa izin yang masuk ke dalam bagian retribusi ini yaitu izin mendirikan bangunan, izin tempat penjualan minuman beralkohol, izin gangguan, izin trayek, dan izin usaha perikanan.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip**

Beberapa asas yang mendasari pengenaan retribusi daerah, termasuk di dalamnya adalah retribusi atas pengendalian menara telekomunikasi adalah sebagai berikut:

### 1. Asas Keadilan

Bahwa pungutan atas retribusi daerah harus dilaksanakan berdasarkan nilai keadilan. Pelaksanaan nilai keadilan ini dapat dilihat salah satunya dari ukuran angka retribusi. Besaran angka retribusi harus sesuai dan seimbang dengan jasa atau layanan yang diberikan kepada badan tertentu sebagai pemilik menara telekomunikasi. Hal inilah yang menjadi alasan pentingnya menerapkan asas keadilan dalam pengenaan retribusi pengendalian menara telekomunikasi. Terutama dalam konteks ini, tidak boleh ada pembedaan perlakuan dalam hal menara telekomunikasi tertentu yang berdiri di wilayah Kabupaten Situbondo dikenakan retribusi untuk sebagian, namun sebagian yang lain justru tidak dikenakan retribusi.

### 2. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum yaitu bahwa pengenaan retribusi menara telekomunikasi harus mendasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini menjadi penting mengingat pengenaan retribusi ini yang sifatnya adalah *close list system*, yaitu menjadi larangan atas pengenaan retribusi daerah di luar sebagaimana yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Sebagaimana telah diuraikan di atas,

---

<sup>14</sup> Ibid... hlm. 29-30

pengenaan retribusi menara telekomunikasi telah ditentukan secara eksplisit sebagai bagian dari retribusi jasa umum. Demikian pula dengan mekanisme pengenaan retribusi yang telah ditentukan secara baku. Maka ketentuan yang ada tersebut harus dipedomani sesuai dengan asas kepastian hukum. Ketentuan yang ada dan telah baku inilah yang menjadikan asas kepastian hukum penting menjawab peraturan daerah ini.

### 3. Asas Efisiensi dan Efektivitas

Efektivitas dapat dimaknai sebagai keberhasilan atau kegagalan dari organisasi dalam mencapai tujuannya.<sup>15</sup> Maka pada konteks pengenaan pajak dan retribusi, efektivitas dimaknai sebagai tingkat angka pencapaian pemerintah dalam memungut atau menarik pajak daerah dan retribusi daerah yang dibandingkan dengan target yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan efisiensi adalah berkaitan dengan biaya yang dipakai oleh pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan jasa dengan tujuan mendapatkan keuntungan layak pada proses pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang kemudian dibandingkan dengan jumlah keuntungan keseluruhan, serta perbandingan bersama target.<sup>16</sup> Efisiensi retribusi daerah mengukur besarnya biaya pemungutan yang digunakan terhadap realisasi penerimaan retribusi itu sendiri.<sup>17</sup>

Asas efektivitas retribusi daerah ini mempunyai keterkaitan dengan asas keadilan sebagaimana dijelaskan di atas. Hal ini mendasarkan pada pendapat Moh. Khusaini,<sup>18</sup> yang menyatakan bahwa untuk menilai tingkat efektivitas dari pemungutan retribusi

---

<sup>15</sup> Ryfal Yoduke dan Sri Ayem, "Analisis Efektivitas, Efisiensi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Serta Kontribusi Terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Bantul Tahun 2009-2014" artikel dalam *Jurnal Akuntansi*, Vol. 3, No. 2, Desember 2015, hlm. 30

<sup>16</sup> Ibid

<sup>17</sup> Ibid... hlm. 32

<sup>18</sup> Lihat dalam Pendapat Ahli pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945, hlm. 22-23

daerah, terdapat beberapa kriteria yang harus dipenuhi, yaitu kecukupan dan elastisitas, bahwa elastisitas retribusi harus responsif kepada pertumbuhan penduduk dan pendapatan, serta tergantung pada ketersediaan modal untuk memenuhi pertumbuhan penduduk; keadilan, bahwa dalam pemungutan retribusi daerah harus berdasarkan asas keadilan, yaitu disesuaikan dengan kemampuan dan manfaat yang diterima; serta kemampuan administrasi, yaitu retribusi mudah ditaksir dan dipungut. Mudah ditaksir karena pertanggungjawaban mendasarkan pada tingkat konsumsi yang diukur, sedangkan mudah dipungut karena penduduk hanya mendapatkan apa yang mereka bayar, jika tidak dibayar, maka pelayanan tentu dihentikan.

#### 4. Asas Manfaat

Asas manfaat ini didasarkan pada substansi dari pengenaan retribusi itu sendiri. Bahwa retribusi dikenakan atas dasar jasa atau layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada orang atau badan tertentu. Maka pengenaan retribusi berdasarkan asas manfaat ini maksudnya yaitu bahwa pengenaan retribusi hanya kepada pihak tertentu, baik orang maupun badan, yang mendapatkan manfaat yang jelas terhadap jasa atau layanan yang diberikan oleh pemerintah daerah.

### **C. Praktik Empiris Pengendalian dan Retribusi Menara Telekomunikasi**

Retribusi pengendalian menara telekomunikasi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo saat ini dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi. Pada lampiran Peraturan Daerah

Nomor 1 Tahun 2018 telah disebutkan, bahwa jumlah menara di wilayah Kabupaten Situbondo adalah sebanyak 73 menara. Jumlah tersebut ternyata berbeda dengan kondisi empiris saat ini, yang berdasarkan data dari Dinas Komunikasi Informatika dan Persandian, menara diasumsikan memiliki status berizin sebanyak 170 menara. Rincian jumlah menara tersebut yaitu sebanyak 73 menara berizin tahun 2011-2017, sebanyak 11 menara berizin tahun 2018-2019, dan 86 menara berizin berasal dari data pemilik menara yang melaporkan.

Data menara telekomunikasi sebanyak 170 menara berdasarkan pemilik, dapat diinventarisasi berdasarkan tabel berikut;<sup>19</sup>

Nama Pemilik	Jumlah Menara
Tower Bersama Group	25
Mitratel	21
Protelindo	39
Persada Sokka Tama	11
Sulusi Tunas Pratama	7
Indosat	20
Inti Bangun Sejahtera	13
Iforte	1
Karisma Daya Indo	2
Centratama	2
Telkomsel	28
Bhasa FM	1

Adanya perbedaan jumlah menara di dalam peraturan daerah dengan kondisi eksisting tersebut tentu menimbulkan permasalahan. Bahwa menara telekomunikasi yang telah berdiri dan berizin, namun tidak terdata dalam peraturan daerah, dapat mengoperasionalisasikannya pelayanannya namun tidak dapat dikenai retribusi oleh pemerintah

---

<sup>19</sup> Data diperoleh dari Dinas Komunikasi Informatika dan Persandian Kabupaten Situbondo

daerah. Hal ini karena selain pemungutan retribusi daerah mengacu pada Surat Direktur Pendapatan dan kapasitas Keuangan Daerah Kementerian Keruangan Republik Indonesia Nomor S-209/PK.3/2016 perihal Pedoman Penyusunan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, yang menurut surat tersebut, angka atau jumlah menara menjadi variabel utama atas jumlah retribusi yang akan dikenakan. Maka dalam hal jumlah yang belum terakomodasi ke dalam peraturan daerah, tentu tidak dapat dikenai retribusi daerah.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Pembentukan Peraturan Daerah Perubahan terhadap Pengendalian dan Retribusi Menara Telekomunikasi**

Adanya perbedaan kuantitas antara jumlah menara yang disebutkan secara eksplisit dalam lampiran Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, dengan kondisi eksisting kuantitas menara telekomunikasi di wilayah Kabupaten Situbondo menuntut adanya perubahan terhadap peraturan daerah yang telah ada. Hal ini karena jumlah menara yang disebutkan di dalam peraturan daerah tersebut mempunyai pengaruh terhadap pungutan retribusi daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan perubahan peraturan daerah merupakan pilihan hukum yang lebih tepat untuk dilakukan dibandingkan dengan mencabut dan mengganti peraturan daerah yang ada, dengan peraturan daerah yang sama sekali baru. Hal ini karena substansi perubahan yang hanya terbatas pada jumlah menara. Kendatipun demikian, perubahan peraturan daerah ini akan mempunyai beberapa implikasi sebagai berikut:

1. Berdasarkan aspek anggaran, terhadap penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini, dibebankan kepada Dinas Komunikasi Informatika dan Persandian Kabupaten

Situbondo sebagai dinas yang berperan menjadi *leading sector* atas pengendalian menara telekomunikasi ini.

2. Berdasarkan aspek prosedur pengesahan, maka naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini harus dibahas dan disetujui bersama oleh Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo, mengingat nomenklatur perubahan peraturan daerah ini telah masuk dalam agenda program legislasi daerah.
3. Konsekuensi dari digantinya lampiran peraturan daerah Nomor 1 Tahun 2018 dengan peraturan daerah ini tentu akan diikuti perubahan waktu dan jumlah pengendalian dan pungutan retribusi menara telekomunikasi yang akan dilaksanakan oleh Dinas Komunikasi Informatika dan Persandian sebagai *leading sector*. Diharapkan, pungutan retribusi secara merata dan berkeadilan dapat segera dilaksanakan dengan segera disahkannya rancangan peraturan daerah ini.

## **BAB III**

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

#### **A. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Putusan Mahkamah Konstitusi ini memang tidak masuk dalam kategori hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana telah disebutkan secara eksplisit di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kendatipun demikian, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1), yaitu salah satunya peraturan yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi. Keberadaannya tetap diakui dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Sebagaimana diketahui, putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai landasan hukum yang cukup tegas, dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai sumber hukum tertinggi, serta beberapa undang-undang yang menyebutkan secara eksplisit, mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian terhadap undang-undang yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dengan *output* berupa putusan yang berlaku secara final dan mengikat. Selain daripada itu, putusan Mahkamah Konstitusi juga penting untuk dievaluasi mengingat keberadaannya yang dapat menentukan kesesuaian undang-undang dengan Undang-Undang Dasar, atau justru sebaliknya, membatalkan norma undang-undang karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi dalam hal ini juga berperan menentukan politik hukum suatu undang-undang. Hal inilah yang secara tidak langsung disebutkan dalam Pasal 10 Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang salah satunya adalah tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi. Adapun Putusan Nomor 46/PUU-XII/2014 ini adalah putusan yang berkaitan langsung dengan pungutan retribusi pengendalian menara, sehingga memang harus dievaluasi dan dianalisis.

Perkara pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 ini diajukan oleh PT. Kame Komunikasi Indonesia yang diwakili oleh Nabil Yusuf sebagai direktur. Substansi dari permohonan pemohon yaitu Penjelasan Pasal 124 tentang penetapan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan penghitungan, tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar penghitungan pajak bumi dan bangunan menara telekomunikasi, yang besarnya retribusi dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi tersebut.

Pemohon menilai bahwa dampak dari penjelasan Pasal 124 tersebut yaitu pada akhirnya membuat ketentuan penetapan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi tidak lagi dasarkan pada biaya-biaya pengawasan dan pengendalian. Praktiknya, pemerintah daerah langsung menetapkan tarif sebesar 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak, yang ini dianggap bertentangan dengan hakekat dari retribusi jasa umum itu sendiri. Seharusnya besaran retribusi yang tertuang dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi. Pemohon mendalilkan, sejak diajukannya permohonan tersebut, setidaknya terdapat 158 (seratus lima puluh delapan) pemerintah kabupaten/kota yang perda tentang penetapan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasinya langsung mematok tarif sebesar 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak. Hal ini dianggap pemohon karena dengan alasan sulit dan untuk memudahkan penghitungan itulah kemudian pemerintah daerah menafsirkannya seolah-olah memang tidak mungkin menggunakan pendekatan frekuensi

pengawasan dan pengendalian, jadi langsung menggunakan tarif 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak.

Penetapan tarif menara telekomunikasi yang didasarkan pada 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak menurut pemohon berakibat pada beban ekonomi tinggi (*high cost economics*) yang akan berdampak negatif pada investasi daerah. Biaya ekonomi yang tinggi ini menurut pemohon mempersulit penyedia sarana prasarana telekomunikasi (penyedia menara dan operator seluler) termasuk pemohon untuk mewujudkan biaya telekomunikasi yang murah dan terjangkau, padahal komunikasi merupakan salah satu hak dasar warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. Kehadiran pemohon yang merupakan badan hukum yang oleh negara diakui sebagai penyelenggara pemenuhan kepentingan umum, dan secara langsung ikut membantu kewajiban negara dalam pemenuhan hak dasar warga negara, dengan adanya beban ekonomi yang tinggi, dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi. Selain itu, penetapan angka 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak dinilai pemohon tidak memberikan perlindungan dan keadilan hukum yang seharusnya tetap didasarkan pada kebutuhan biaya pengawasan dan pengendalian. Hal ini dianggap bertentangan dengan Pasal 28D Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Terhadap keberatan pemohon atas tarif tersebut, Mahkamah Konstitusi memahami bahwa di satu sisi penetapan tarif maksimal bertujuan agar tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi tidak berlebihan dan memberatkan penyedia menara dan penyelenggara telekomunikasi, namun di sisi lain, jika penerapannya di setiap daerah adalah sama, tanpa memperhatikan frekuensi pengawasan dan pengendalian, maka akan menimbulkan ketidak adilan. Ketentuan batas maksimal 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang menyebabkan

pemerintah daerah mematok harga tertinggi tanpa perhitungan yang jelas merupakan ketentuan yang tidak memenuhi rasa keadilan. Karena akibat patokan harga maksimal yang menyebabkan hampir di setiap daerah menggunakan batas maksimal untuk memberlakukan pengenaan tarif yaitu 2% (dua persen) bagi setiap daerah dengan karakteristik yang sesungguhnya berbeda adalah hal yang tidak adil. Memperlakukan dengan sama terhadap hal yang berbeda adalah diskriminatif, sebagaimana juga memperlakuan secara berbeda terhadap hal yang sama.

Karena angka 2% (dua persen) karena adanya kesulitan penghitungan, dalam pengenaan pajak, hal yang tidak bisa dihitung, dan penerapannya akan sulit, Mahkamah Konstitusi berpendapat harusnya tidak menjadi objek pungutan, karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebagai konsekuensi dari kebijakan yang telah diambil, pemerintah seharusnya dapat menemukan formula yang tepat untuk menetapkan tarif retribusi. Formula demikian dapat diatur dalam peraturan yang lebih teknis. Adanya kesulitan dalam menghitung besaran retribusi yang mengakibatkan ketidaknelasan dalam penentuan tarif menjadikan penetapan tarif maksimal hanya bertujuan untuk mengambil jalan pintas, yang menurut Mahkamah Konstitusi adalah tindakan yang tidak adil. Pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi menilai prinsip pemungutan retribusi daerah tidak terpenuhi yang meliputi kepastian hukum, keadilan, kemudahan, dan efisiensi, padahal prinsip tersebut harus diperhatikan sehingga dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan ketidakjelasan dalam penghitungan dan kesulitan menentukan tarif.

Pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi memutuskan yang menyatakan mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya. Bahwa penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga karenanya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Konsekuensi yuridis atas putusan Mahkamah Konstitusi ini, maka penghitungan tarif retribusi harus dirubah dan diganti, tidak lagi berdasarkan tarif sebesar 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak.

## **B. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Retribusi dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 ini diatur pada Bab Keenam setelah pengeturan tentang pajak. Undang-undang ini membagi objek retribusi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Pengendalian menara telekomunikasi di dalam undang-undang ini dikualifikasikan ke dalam retribusi jasa umum, yang dapat saja tidak dipungut apabila potensi penerimaannya kecil dan/atau atas kebijakan nasional atau daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara Cuma-Cuma.<sup>20</sup> Objek retribusi pengendalian menara telekomunikasi adalah pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan memperhatikan aspek tata ruang, keamanan, dan kepentingan umum.<sup>21</sup> Dijelaskan secara lebih terperinci bahwa mengingat tingkat penggunaan jasa layanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan penghitungan, tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua Persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar penghitungan pajak bumi dan bangunan menara telekomunikasi, yang besarnya retribusi dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi tersebut. Ketentuan besaran hingga 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak inilah yang kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, seperti yang telah diuraikan di atas.

Subjek dari retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa umum yang

---

<sup>20</sup> Lihat dalam Pasal 110 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

<sup>21</sup> Lihat dalam Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

bersangkutan, sedangkan wajib retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi jasa umum. Jenis retribusi jasa umum, yang di dalamnya salah satunya adalah retribusi pengendalian menara telekomunikasi ini, untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota disesuaikan dengan kewenangan daerah masing-masing berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan tata cara penghitungan retribusi, diatur bahwa besarnya retribusi yang terutang dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi. Tingkat penggunaan jasa tersebut yaitu jumlah penggunaan jasa yang dijadikan dasar alokasi beban biaya yang dipikul pemerintah daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan. Apabila tingkat penggunaan jasa sulit diukur maka tingkat penggunaan jasa dapat ditaksir berdasarkan rumus yang dibuat oleh pemerintah daerah, yang harus mencerminkan beban yang dipikul oleh pemerintah daerah dalam menyelenggarakan jasa tersebut. Tarif retribusi merupakan nilai rupiah atau persentase tertentu yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi terutang, dan dapat ditentukan seragam atau bervariasi menurut golongan sesuai dengan prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi.

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. Komponen biayanya yaitu biaya operasi dan pemeliharaan, biaya bunga, dan biaya modal. Dalam hal penetapan tarif sepenuhnya memperhatikan biaya penyediaan jasa, penetapan tarif hanya untuk menutup sebagian biaya. Retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan retribusi penggantian biaya cetak peta hanya memperhitungkan biaya percetakan dan pengadministrasian. Tarif retribusi ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali yang dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan

perkembangan perekonomian. Hal ini kemudian ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 ini juga mengatur tentang penetapan dan muatan yang diatur dalam peraturan daerah tentang retribusi. Bahwa retribusi ditetapkan dengan peraturan daerah yang tidak berlaku surut. Muatan peraturan daerah tentang retribusi paling sedikit mengatur ketentuan tentang nama, objek, dan subjek retribusi, golongan retribusi, cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan, prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi, wilayah pemungutan, penentuan pembayaran, tempat pembayaran, angsuran, dan penundaan pembayaran, sanksi administratif, penagihan, penghapusan piutang retribusi yang kedaluarsa, dan tanggal mulai berlakunya. Selain itu, peraturan daerah juga mengatur tentang masa retribusi, pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan/atau sanksinya, dan/atau tata cara penghapusan piutang retribusi yang kedaluarsa. Artinya, undang-undang ini juga telah memberikan arahan baku mengenai peraturan daerah yang akan dibentuk sebagai dasar atas pungutan retribusi, termasuk dalam hal retribusi pengendalian menara telekomunikasi.

Tidak hanya pedoman yang baku, undang-undang ini juga memberikan rambu kontrol preventif atas peraturan daerah yang akan dibentuk. Pasal 157 ayat (2) disebutkan, bahwa rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi yang telah disetujui bersama oleh bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota sebelum ditetapkan, disampaikan kepada gubernur dan menteri keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud. Gubernur, dan Menteri Dalam Negeri yang berkoordinasi dengan Menteri Keuangan akan melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah untuk menguji kesesuaian rancangan peraturan daerah dengan ketentuan undang-undang ini, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Hasil evaluasi tersebut dapat

berupa persetujuan ataupun penolakan. Dalam hal hasil evaluasi berupa persetujuan, maka rancangan peraturan daerah dapat langsung ditetapkan, sedangkan hasil evaluasi berupa penolakan, maka rancangan peraturan daerah dapat diperbaiki oleh bupati bersama DPRD yang bersangkutan sesuai dengan alasan penolakan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Keuangan dan gubernur.

**C. Surat Direktur Pendapatan dan Kapasitas Keuangan Daerah Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nomor S-209/PK.3/2016 tentang Pedoman Penyusunan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi**

Surat Direktur ini memang tidak masuk dalam kategori hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun kedudukan hukumnya tetap diakui untuk menjadi rujukan sehingga wajib dipatuhi. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pada ayat (1) disebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, dewan perwakilan rakyat daerah provinsi, gubernur, dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota, bupati/walikota, kepala dewan atau yang setingkat. Pada ayat (2) disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Atas dasar inilah, maka keberadaan surat ini dapat dipedomani sebagai dasar penghitungan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi.

Surat ini dikeluarkan sebagai respon atas dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 yang memberikan formulasi perhitungan retribusi menara telekomunikasi sebagai berikut:

1. Besarnya retribusi pengendalian menara telekomunikasi dihitung dengan formula RPMT = Tingkat penggunaan jasa x tarif retribusi;
2. Tingkat penggunaan jasa dihitung berdasarkan frekuensi pengendalian dan pengawasan;
3. Perhitungan tarif retribusi didasarkan pada biaya operasional pengendalian dan pengawasan, dengan komponen biaya yaitu honorarium petugas ke lapangan, transportasi, uang makan, dan alat tulis kantor;
4. Satuan biaya masing-masing komponen biaya tersebut disesuaikan dengan standar biaya yang ditetapkan oleh Kepala Daerah;
5. Besaran retribusi pengendalian menara telekomunikasi dapat memperhitungkan variabel atau faktor zonasi, ketinggian menara, jenis menara, dan jarak tempuh.

Surat ini sebenarnya telah memberikan kepastian hukum dengan menentukan secara baku penetapan tarif retribusi pengendalian menara di dalam rancangan peraturan daerah. Contoh perhitungan tarif retribusi, berikut juga contoh pengaturan tarif dalam peraturan daerah mengenai retribusi pengendalian menara telekomunikasi telah dilengkapi di dalam lampiran surat ini. Titik persoalannya adalah bahwa materi muatan yang telah baku ini sulit untuk menyesuaikan dengan perkembangan keadaan, karena meletakkan jumlah menara sebagai variabel atas penghitungan retribusi, sedangkan jumlah menara telekomunikasi sangat dimungkinkan berubah dalam waktu yang terbilang singkat, baik dalam hal bertambah maupun berkurang.

**D. Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 16 Tahun 2014  
jo. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan  
Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi  
Pengendalian Menara Telekomunikasi**

Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi ini dibentuk sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengamanatkan bahwa retribusi ditetapkan dengan peraturan daerah. Peraturan daerah ini mengamanatkan agar pungutan retribusi dalam hal pemanfaatan ruang untuk pengendalian menara telekomunikasi dengan memperhatikan aspek tata ruang, keamanan dan kepentingan umum.

Melalui peraturan daerah ini, cara mengukur tingkat penggunaan jasa diamanatkan bahwa tingkat penggunaan pelayanan jasa pengendalian menara dihitung berdasarkan frekuensi pengawasan, pemantauan, pengecekan dan pengendalian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap pemanfaatan ruang untuk menara dan/atau menara bersama telekomunikasi seluler. Sedangkan besaran tarif retribusi ditetapkan sebesar 2% (dua per seratus) dari nilai jual objek pajak (NJOP) yang digunakan sebagai dasar penghitungan pajak bumi dan bangunan menara telekomunikasi. Besarnya tarif retribusi tersebut ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan ekonomi. Adapun instansi pemungut retribusi yaitu dinas pehubungan, komunikasi dan informatika. Materi muatan yang diatur di dalam peraturan daerah ini telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Pada tahun 2018, dikeluarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi. Hal ini merupakan respon atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009

tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang membatalkan beberapa materi muatan dalam undang-undang tersebut. Beberapa materi muatan yang dirubah yaitu penghapusan Pasal 1 angka 5 yang berbunyi Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika adalah Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kabupaten Situbondo; penghapusan Pasal 1 angka 6 yang menyebutkan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya isingkat SKPD adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretaris daerah, sekretaris DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Materi perubahan yang lain yaitu ketentuan tentang tingkat penggunaan jasa, yang diubah dengan ketentuan bahwa tingkat penggunaan jasa diukur berdasarkan jumlah kunjungan dalam rangka pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi selama 1 (satu) tahun, dengan jumlah kunjungan ditetapkan sebanyak 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun. Indeks variabel jarak tempuh ditetapkan dalam kota dengan indeks 0.9, sedangkan luar kota dengan indeks 1.1. Sedangkan Indeks variabel jenis konstruksi menara ditetapkan dengan menara pole dengan indeks 0.9, menara 3 (tiga) kaki dengan indeks 1, dan menara 4 (empat) kaki dengan indeks 1.1. Prinsip dan sasaran juga diganti sehingga berbunyi prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi ditetapkan untuk menutup sebagian biaya penyediaan jasa pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi. Biaya penyediaan jasa meliputi biaya operasional yang berkaitan langsung dengan kegiatan pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi, dengan komponen terdiri atas honorarium petugas ke lapangan, transportasi, uang makan, dan alat tulis kantor.

Substansi lain yang juga diubah adalah tata cara penghitungan retribusi, yang semula berdasarkan 2% dari nilai jual objek pajak (NJOP), namun karena telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, menjadi:  $RPMT = \text{Hasil Perkalian Indeks Variabel} \times \text{Tarif Retribusi}$ , yang ditetapkan

sebesar 2.579.700 per menara per tahun. Penghitungan dan besarnya tarif retribusi pengendalian menara tercantum dalam lampiran dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan peraturan daerah ini. Secara kelembagaan, instansi pemungut retribusi adalah dinas daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang komunikasi dan informatika. Dalam lampiran peraturan daerah ini pula, disebutkan jumlah menara yang dikenai retribusi di wilayah Kabupaten Situbondo adalah 73 menara.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Retribusi daerah merupakan salah satu sumber strategis untuk memberikan sumbangan yang cukup signifikan atas peningkatan pendapatan asli daerah. Retribusi daerah dikenai kepada setiap orang atau badan ketika daerah memberikan jasa pelayanan atau perizinan tertentu. Karena itu, retribusi daerah tidak dikenakan kepada setiap orang layaknya pajak. Atas dasar itu pula, maka pengenaan retribusi harus dilaksanakan secara merata dan berkeadilan, termasuk dalam hal ini adalah retribusi atas pengendalian menara telekomunikasi sebagai salah satu bentuk retribusi dalam jenis jasa umum. Makna keadilan dalam peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Maka dalam konteks pungutan retribusi menara telekomunikasi, landasan hukum yang mengaturnya harus memberikan keadilan yang proporsional atas pungutan retribusi.

Asas keadilan menurut Aristoteles yaitu tindakan yang terletak di antara memberikan sesuatu telalu banyak dan juga sedikit yang dapat diartikan sebagai memberikan sesuai kepada setiap orang sesuai dengan memberi apa yang menjadi haknya.<sup>22</sup> Menurut Theo Huijbers sebagaimana dikutip dari pendapat filsafat skolastik menyebut, bahwa hukum itu haruslah mengandung keadilan itu sendiri (*ius quia iustum*), yang mempunyai inti suatu keteraturan yang selaras-serasi.<sup>23</sup> Keadilan sebagai suatu cita atau nilai agung yang harus dijunjung tinggi dijadikan

---

<sup>22</sup> Bur Rasuanto, *Keadilan Sosial: Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas, Dua Teori Filsafat Politik Modern*, Gramedia, Jakarta, 2005, hlm. 66

<sup>23</sup> Theo Huijbers, “Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah” dalam Saut P. Panjaitan, “Reorientasi Asas Keadilan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Terdapat Pada Norma Hukum Mengenai Kewenangan Perijinan di Bidang Investasi” artikel dalam *Jurnal MMH*, Jilid 42, No. 3, Juli 2013, hlm. 315

sebagai nilai dalam mengukur dan merumuskan asas atau prinsip pemerintahan, mengingat keadilan merupakan sendi dan karakter yang didambakan dalam kehidupan bernegara dan berpemerintahan. Keadilan ini dapat dijabarkan dan diwujudkan dalam bentuk pembuatan peraturan (*regeling*), pengambilan keputusan (*beschikking*), maupun dalam berbagai bentuk tindakan pemerintahan, baik secara formal-prosedural, maupun substansi tindakan.<sup>24</sup>

Makna keadilan di atas apabila dikontekstualisasikan kepada pengenaan retribusi atas pengendalian menara telekomunikasi yaitu bahwa landasan hukum pungutan retribusi harus mencerminkan keadilan secara proporsional. Seluruh menara telekomunikasi yang berdiri dalam wilayah Kabupaten Situbondo harus diperlakukan secara proporsional sesuai dengan jasa pelayanan yang diberikan. Demikian pula dengan aplikasi dari pungutan retribusi pengendalian menara telekomunikasi, harus diselenggarakan tanpa adanya unsur diskriminasi, atau perlakuan berbeda antara satu menara telekomunikasi dengan yang lainnya. Retribusi harus dikenakan kepada setiap menara yang telah berizin dan berdiri di wilayah Kabupaten Situbondo.

Pengenaan retribusi daerah, termasuk dalam hal ini adalah retribusi pengendalian menara telekomunikasi juga harus mendasarkan pada ketentuan hukum yang jelas. Hal ini mendasarkan pada 2 (dua) prinsip dasar, yaitu sistem yang tertutup (*close list system*) serta atas kepastian hukum. Kedua sistem ini sangat saling berkaitan, yaitu bahwa pungutan retribusi daerah harus sesuai dengan aturan yang ada, dan tidak boleh memberikan ruang baru atas pungutan retribusi selain sebagaimana yang telah ditetapkan.

## **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis dibentuknya naskah akademik peraturan daerah ini yaitu bertambahnya menara telekomunikasi yang berdiri di wilayah Kabupaten Situbondo. Adanya perubahan berupa tambahan

---

<sup>24</sup> Ibid... hlm. 316

menara tersebut tentu belum terakomodasi ke dalam peraturan daerah Kabupaten Situbondo tentang retribusi pengendalian menara telekomunikasi. Konsekuensinya, menara telekomunikasi yang belum terakomodasi tersebut, tidak dapat dikenai retribusi pengendalian menara telekomunikasi. Hal ini dikarenakan formulasi atau rumusan penghitungan tarif retribusi menara telekomunikasi mendasarkan pada pengawasan dan pengendalian sebagaimana diamanatkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan penghitungan retribusi yang berdasarkan pada pengawasan dan pengendalian tersebut, menjadikan jumlah menara telekomunikasi sebagai salah satu variabel penghitungan, konsekuensinya, jumlah menara harus disebutkan di dalam peraturan daerah. Hal ini berkaitan dengan berapa kali jumlah pengendalian dan jumlah pengawasan yang akan dilakukan pemerintah daerah dalam setiap tahunnya, sehingga akan memunculkan tarif retribusi.

Fakta yang ada saat ini, menara telekomunikasi yang berdiri di wilayah Kabupaten Situbondo disebutkan di dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi adalah sebanyak 73 (tujuh puluh tiga) menara. Jumlah kunjungan menara setiap tahunnya adalah 2 (dua) kali, sehingga dengan jumlah menara yang ada, maka pengendalian dan pengawasan setiap tahunnya dikelakukan sebanyak 146 (seratus empat puluh enam) kali. Berdasarkan hal tersebut, maka jelaslah bahwa menara telekomunikasi yang berdiri di wilayah Kabupaten Situbondo dan dapat dikenai retribusi hanya sebanyak 73 (tujuh puluh tiga) menara telekomunikasi.

Fakta empiris terbaru sebagaimana data yang dimiliki oleh Dinas Komunikasi Informatika dan Persandian Kabupaten Situbondo menunjukkan, bahwa jumlah menara sebanyak 73 (tujuh puluh tiga)

tersebut merupakan data dari 2011-2017. Sedangkan pada tahun 2018-2019 berdasarkan data dari dinas terkait, terdapat sebanyak 11 (sebelas) menara telekomunikasi yang berdiri dan berizin, serta data dari pemilik menara yang melaporkan, terdapat 86 (delapan puluh enam) menara telekomunikasi yang berdiri. Data tersebut dapat diperinci sebagai berikut:

Nama Pemilik	Jumlah Menara
Tower Bersama Group	25
Mitratel	21
Protelindo	39
Persada Sokka Tama	11
Sulusi Tunas Pratama	7
Indosat	20
Inti Bangun Sejahtera	13
Iforte	1
Karisma Daya Indo	2
Centratama	2
Telkomsel	28
Bhsa FM	1

Berdasarkan data di atas, maka jelaslah bahwa saat ini, menara telekomunikasi yang berdiri dan berizin di wilayah Kabupaten Situbondo sebanyak 170 (seratus tujuh puluh) menara telekomunikasi, sedang yang disebutkan di dalam peraturan daerah hanya sebanyak 73 (tujuh puluh tiga) menara telekomunikasi. Artinya masih terdapat 97 (sembilan puluh tujuh) menara telekomunikasi yang berdiri namun tidak dapat dikenai retribusi. Oleh karena itu, untuk mengakomodasi menara yang ada dan belum dapat dikenai retribusi tersebut, maka perlu terlebih dahulu memasukkannya ke dalam peraturan daerah yang diawali dengan perubahan melalui naskah akademik rancangan peraturan daerah ini.

### **C. Landasan Yuridis**

Derivasi logika hukum atas dibentuknya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi ini bertumpu pada 2 (dua) produk hukum yang saling berkaitan satu sama lain. *Pertama*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Substansi Putusan Mahkamah Konstitusi ini yaitu menyatakan penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan karenanya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Substansi dari penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yaitu:

Mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan penghitungan, tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar penghitungan pajak bumi dan bangunan menara telekomunikasi yang besarnya retribusi dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian.

Konsekuensi atas dibatkannya ketentuan penjelasan Pasal 124 selain tidak berlakunya kembali norma tersebut yaitu adanya kewajiban bagi pemerintah untuk merumuskan formulasi penghitungan retribusi pengendalian menara telekomunikasi. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Mahkamah Konstitusi pada putusannya yang menyatakan bahwa oleh karena penetapan tarif maksimal retribusi pengendalian menara telekomunikasi bertentangan dengan konstitusi, serta tidak bersesuaian dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, maka pemerintah harus segera membuat formulasi atau rumusan penghitungan yang jelas terhadap tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi yang sesuai dengan layanan atas pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi yang telah diterima oleh wajib retribusi,

juga dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut. Hal ini ditujukan pengendalian menara telekomunikasi untuk meminimalisasi eksternalitas negatif dapat tercapai. Apabila tingkat penggunaan jasa sulit diukur maka tingkat penggunaan jasa dapat ditaksir berdasarkan rumus yang dibuat oleh pemerintah daerah, dan rumus dimaksud harus mencerminkan beban yang dipikul oleh pemerintah daerah dalam menyelenggarakan jasa tersebut. Mahkamah Konstitusi memerintahkan agar penghitungan tarif retribusi menara telekomunikasi agar bertumpu pada pengawasan dan pengendalian dengan rumusan yang mudah sehingga dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang sifatnya final dan mengikat sehingga harus diikuti oleh siapapun pada satu sisi, juga harus diakui mempunyai peran strategis menciptakan politik hukum baru atas suatu norma undang-undang di sisi yang lain. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan tidak berlaku lagi besaran 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak, yang kemudian mendorong agar pemerintah membuat rumusan kembali atas penghitungan retribusi menara telekomunikasi, adalah contoh dari hal tersebut. Keadaan ini yang kemudian menjadi dasar atas munculnya produk hukum oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia yang akan dijelaskan selanjutnya.

*Kedua, Surat Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Direktorat Pendapatan dan Kapasitas Keuangan Daerah, Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nomor S-209/PK.3/2016 tentang Pedoman Penyusunan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.* Sebagaimana disebutkan sebelumnya, bahwa surat ini dikeluarkan sebagai bentuk tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, dan karenanya mempunyai hubungan erat dan saling terkait dalam penghitungan retribusi menara telekomunikasi. Surat ini telah memberikan formulasi atau rumusan yang cukup baku dan rigid atas penghitungan retribusi menara telekomunikasi bagi daerah. Bahwa

besarnya retribusi pengendalian menara telekomunikasi dihitung dengan formula “RPMT = tingkat penggunaan jasa x tarif retribusi”. Tingkat penggunaan jasa adalah jumlah penggunaan jasa yang dijadikan dasar alokasi beban biaya untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan. Tingkat penggunaan jasa dalam pelaksanaan pengawasan dan pengendalian menara adalah frekuensi pengawasan menara dalam 1 (satu) tahun. Jumlah frekuensi pengawasan terhadap satu menara harus wajar disesuaikan dengan standar teknis pengawasan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk hal ini, perlu koordinasi antara pemerintah daerah, kementerian komunikasi dan informatika, dan provider terkait tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah dan provider atas suatu menara untuk memastikan jumlah frekuensi pengawasan yang wajar dalam 1 (satu) tahun. Dalam hal tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah terkait keberadaan menara hanya menncakup fungsi pengawasan dan fungsi sosial, maka frekuensi pengawasan untuk 1 (satu) menara cukup ditetapkan sebanyak 2 (dua) kali per tahun. Inilah yang dimaksud bahwa tingkat penggunaan jasa dihitung berdasarkan frekuensi pengendalian dan pengawasan.

Adapun penghitungan tarif retribusi didasarkan pada biaya operasional pengendalian dan pengawasan, dengan komponen biaya meliputi honorarium petugas ke lapangan, transportasi, uang makan, dan alat tulis kantor. Satuan biaya masing-masing komponen biaya tersebut disesuaikan dengan standar biaya yang ditetapkan oleh kepala daerah. Besaran retribusi pengendalian menara telekomunikasi dapat memperhitungkan variabel atau faktor zonasi, ketinggian menara, jenis menara, dan jarak termpuh.

Surat Nomor S-209/PK.3/2016 ini telah memberikan dasar yang jelas atas penghitungan retribusi. Bahkan penentuannya sangat rigid yang di dalamnya berpengaruh atas jumlah menara yang berdiri dan akan disebutkan dalam peraturan daerah. Meskipun pada akhirnya rumusan tersebut mempersulit peraturan daerah untuk beradaptasi pada perubahan jumlah menara telekomunikasi yang tentu dapat berubah

sewaktu-waktu, namun di sisi yang lain setidaknya hal tersebut dapat memberikan kepastian hukum berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi atas jumlah tarif retribusi yang akan dikenakan kepada wajib retribusi. Berdasarkan pada uraian sosiologis di atas, telah dijelaskan bahwa jumlah menara yang telah disebutkan dalam peraturan daerah yang berlaku, mempunyai perbedaan dengan kondisi sosiologis saat ini. Berangkat dari inilah maka naskah akademik peraturan daerah tentang perubahan kedua atas peraturan daerah tentang retribusi pengendalian menara telekomunikasi ini penting untuk dibentuk.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

Ruang lingkup materi muatan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi akan memuat 2 (dua) ketentuan pasal. Kedua ketentuan pasal perubahan tersebut terdiri dari materi yang akan diubah serta ketentuan peralihan, sebagai berikut:

#### **A. Materi Perubahan Peraturan Daerah**

Ketentuan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 1 Tahun 2018 akan menjadi objek yang akan diubah, yaitu menjadi retribusi pengendalian menara telekomunikasi ditetapkan dengan formulasi yaitu RPMT: Hasil Perkalian indeks variabel x tarif retribusi. Tarif retribusi ditetapkan sebesar Rp. 2.832.900,00 (dua juta delapan ratus tiga puluh dua ribu sembilan ratus rupiah) per menara per tahun. Penghitungan dan besarnya tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi tersebut tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari peraturan daerah. Lampiran dimaksud merupakan penghitungan tarif retribusi berdasarkan formula atau rumusan sebagaimana ditentukan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

#### **B. Ketentuan Peralihan**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan peraturan daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Situbondo.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan uraian dan penjelasan di atas, beberapa kesimpulan yang dapat di ambil yaitu sebagai berikut:

1. Praktek pungutan retribusi daerah atas pengendalian menara telekomunikasi di Kabupaten Situbondo saat ini mendasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 16 Tahun 2014 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi. Dasar hukum yang ada saat ini telah menyesuaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta telah berpedoman pada Surat Direktur Pendapatan dan Kapasitas Keuangan Daerah Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nomor S-209/PK.3/2016 perihal Pedoman Penyusunan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi. Pedoman penghitungan retribusi tersebut menjadikan jumlah menara sebagai variabel yang menentukan besaran retribusi, sedangkan jumlah menara yang ada pada peraturan daerah saat ini belum memuat jumlah keseluruhan menara telekomunikasi yang berdiri di wilayah Kabupaten Situbondo.
2. Retribusi pengendalian menara telekomunikasi merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah yang dikategorikan ke dalam retribusi jasa umum, yang mempunyai keterkaitan terhadap pemenuhan hak warga negara atas lalu lintas

komunikasi yang dilindungi konstitusi. Maka retribusi pengendalian menara telekomunikasi tidak hanya terkait dengan sumbangan pendapatan asli daerah, namun juga terkait dengan pemenuhan hak asasi manusia.

3. Bahwa retribusi pengendalian menara telekomunikasi harus diselenggarakan berdasarkan prinsip keadilan yang proporsional, yaitu tidak adanya unsur diskriminasi atau perbedaan perlakuan antar wajib retribusi; dilaksanakan dengan mendasarkan pada aturan yang ada sesuai dengan prinsip kepastian hukum; serta dilaksanakan secara efektif dan efisien.

#### **B. Saran**

1. Untuk segera terselesaikannya peraturan daerah perubahan ini dalam rangka pelaksanaan pungutan retribusi pengendalian menara telekomunikasi secara berkeadilan, maka penting untuk memasukkan rancangan peraturan daerah ini dalam skala prioritas pembahasan dan penyusunan rancangan peraturan daerah dalam program legislasi daerah.
2. Diperlukan telaah dan kajian lebih kritis atas formula atau rumusan penghitungan retribusi daerah serta pendataan yang komprehensif atas jumlah menara berizin yang berdiri di wilayah Kabupaten Situbondo.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Adrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008.
- Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- Bur Rasuanto, *Keadilan Sosial: Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas, Dua Teori Filsafat Politik Modern*, Gramedia, Jakarta, 2005.
- Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2011.
- Fajar Nurhardianto, "Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia" artikel dalam *Jurnal TAPIs*, Vol. 11, No. 1, Januari-Juni 2015.
- Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Bandung, 2012.
- Marihot Pahala Siahaan, *Pajak Daerah & Retribusi Daerah*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
- Ryfal Yoduke dan Sri Ayem, "Analisis Efektivitas, Efisiensi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Serta Kontribusi Terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Bantul Tahun 2009-2014" artikel dalam *Jurnal Akuntansi*, Vol. 3, No. 2, Desember 2015.
- Saut P. Panjaitan, "Reorientasi Asas Keadilan Dalam Penyeleenggaraan Pemerintahan yang Terdapat Pada Norma Hukum Mengenai Kewenangan Perijinan di Bidang Investasi" artikel dalam *Jurnal MMH*, Jilid 42, No. 3, Juli 2013.
- Sudarti, "Evaluasi Pengaturan Dalam Pemungutan Retribusi Daerah di Kabupaten Lampung Tengah" artikel dalam *Jurnal Fiat Justicia*, Vol. 10, No. 1, Januari-Maret 2016.
- Tjip Ismail, "Analisis dan Evaluasi tentang Pajak dan Retribusi Daerah" *Hasil Penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*, Jakarta, 2013.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah