



IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA
NOMOR 12 TAHUN 2002 TENTANG RETRIBUSI PEMERIKSAAN
ALAT PEMADAM KEBAKARAN DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH

Thesis

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh:

WASIS SUGANDHA
NIM B4A 097 071 / HET

PEMBIMBING:

.....

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2009

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA
NOMOR 12 TAHUN 2002 TENTANG RETRIBUSI PEMERIKSAAN
ALAT PEMADAM KEBAKARAN DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH

Disusun oleh:

WASIS SUGANDHA
NIM B4A 097 071 / HET

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Pembimbing
Magister Ilmu Hukum

.....

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah – Tuhan YME, karena hanya atas hidayah dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan Thesis dengan judul: IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA NOMOR 12 TAHUN 2002 TENTANG RETRIBUSI PEMERIKSAAN ALAT PEMADAM KEBAKARAN DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH.

Thesis ini disusun guna memenuhi salah satu persyaratan untuk meraih gelar Magister Hukum pada Program Magister Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Penulis melakukan kajian terhadap salah satu bentuk kebijakan di bidang hukum yang berkaitan dengan aspek ekonomi dan otonomi daerah yang merupakan fenomena perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemungutan retribusi menarik untuk dikaji karena persoalan yang terjadi tidak hanya pada aspek hukum tetapi menyangkut pula aspek lain, yaitu perekonomian yang interaksinya sering menimbulkan persoalan cukup krusial. Disamping itu, seiring dengan perkembangan sosial politik di Indonesia, pembahasan juga dikaitkan dengan masalah otonomi daerah sehingga dapat lebih memberikan manfaat secara nyata dalam kehidupan masyarakat.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tanpa bantuan dari berbagai pihak penyusunan thesis ini tidak akan dapat diselesaikan dengan lancar. Untuk itu dalam kesempatan ini, penulis dengan tulus menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya atas segala bantuan dan dukungannya kepada yang terhormat :

1., selaku Pembimbing Thesis, yang dengan penuh kebijakan telah memberikan bimbingan dan arahan.
2. Bapak Prof. Dr. Paulus Hadi Suparpto S.H., MH., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, yang berkenan memberikan dukungan, perkenan dan kesempatan secara arif.
3. Ibu Anik Purwanti, S.H.M.Hum., Sekretaris Akademik Program Magister Ilmu hukum UNDIP, yang telah memberi dukungan dan motivasi bagi Penulis dalam penyelesaian studi S2.

4. Bagian Hukum Pemerintah Kota Surakarta yang telah memberikan rekomendasi dan ijin kegiatan penelitian.
5. Kepala dan staff Kantor Pemadam Kebakaran Kota Surakarta yang berkenan memberikan data serta kemudahan bagi penulis untuk mengumpulkan berbagai informasi yang berkaitan dengan thesis.
6. Para staf Perpustakaan Fakultas Hukum UNDIP dan UNS yang dengan penuh keterbukaan dan ketulusan menerima kehadiran penulis sekaligus memberikan berbagai bahan yang diperlukan dalam penulisan thesis.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dan mendorong penulis dalam penyusunan thesis ini,

Penulis menyadari thesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu berbagai kritik, saran dan masukan sangat Penulis harapkan dari berbagai pihak demi pengembangan ilmu dan penelitian lebih lanjut. Mudah-mudahan karya ilmiah berupa Thesis ini dapat memberikan manfaat bagi upaya pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam pelaksanaan dan penegakan hukum di bidang ekonomi dan teknologi.

Surakarta, Februari 2009

PENULIS

ABSTRAK

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah: bagaimanakah implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam rangka otonomi daerah, dan faktor-faktor apakah yang mempengaruhi dalam implementasi peraturan daerah tersebut. Tujuan penelitian adalah untuk memperoleh data tentang: implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam rangka otonomi daerah, dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasinya.

Penelitian ini merupakan kajian normatif dengan pendekatan kualitatif. Berdasarkan tujuannya termasuk penelitian hukum yang bersifat deskriptif. Lokasi penelitian di Pemerintah Kota Surakarta. Sumber data meliputi sumber data sekunder. Teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan penelitian kepustakaan, baik buku-buku, peraturan perundang-undangan, makalah-makalah, hasil penelitian terdahulu, dokumen-dokumen, dan lain sebagainya. Analisis data menggunakan analisis kualitatif dengan model interaktif.

Berdasarkan penelitian ini, diperoleh hasil bahwa implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam rangka otonomi daerah lebih menitikberatkan pada aspek kegunaan atau kemanfaatan ekonomis sebagai akibat dari pemahaman otonomi daerah yang parsial dan kurang memberi perhatian pada nilai-nilai dasar penerapan hukum yang bersifat kepastian hukum serta keadilan. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi peraturan daerah tersebut adalah substansi hukum yang rancu dan kurang konsisten, struktur hukum, dalam hal ini para pihak yang terkait yang belum memahami makna dan tujuan hukum secara komprehensif, serta kultur hukum wajib retribusi maupun petugas pemungut yang cenderung bersikap pragmatis. Implementasi peraturan daerah tersebut dilakukan dengan mengacu pada target pemungutan retribusi serta pendekatan yang bersifat ekonomis. Sementara itu peraturan yang ada belum lengkap sebagai suatu sistem sehingga ditempuh adanya kebijakan petugas pelaksana untuk mengatasinya.

Kata Kunci : implementasi hukum; kebijakan.

ABSTRACT

This study revealed how the implementation of Surakarta city local regulation number 12 year 2002 concerning retribution of fire extinguish tool inspection within local autonomy and the factors influencing in the implementation of such regulation. The goal of study are to gain data related implementation of Surakarta city local regulation number 12 year 2002 concerning retribution of fire extinguish tool inspection within local autonomy and the factors influencing in the implementation.

This is a normative research with qualitative approach. According to the goal, regarded as descriptive normative research. The research takes place at Government of Surakarta city. The resource of data included seconded data. Data collection technique conducted by interview, observation, and library study, as well as books, legislation, papers, prior research report, document, etc. The analysis technique used is qualitative analysis with interactive model.

The result of study showing that the implementation of Surakarta city local regulation number 12 year 2002 concerning retribution of fire extinguish tool inspection within local autonomy much focused to aspect of economical usage or importance as impact of partial local autonomy understanding and lack of giving attention to basically value of law application containing legal certainty and justice. Meanwhile the factors influencing implementation of such local regulation are bias legal substance, inconsistent, legal structure. The parties involved did not understand the meaning and goal of comprehensive law and retribution subject legal culture as well as collector apparatus that tends to pragmatically manner. The implementation of such regulation conducted by based upon retribution collection target and economical approach. Meanwhile the regulation is uncompleted as a system so there is policy of field apparatus to over come such problem.

Keywords: law implementation, policy.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
ABSTRAK	vi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kontribusi Penelitian	12
E. Kerangka Pemikiran	12
F. Metode Penelitian	13
G. Sistematika Thesis	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Hukum	18
B. Tinjauan Umum Tentang Implementasi Hukum	21
C. Tinjauan Umum Tentang Penegakan Hukum	24
D. Tinjauan Umum Tentang Retribusi.....	35
E. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah	43
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran Dalam Rangka Otonomi Daerah	49
B. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Peraturan Daerah kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran Dalam Rangka Otonomi Daerah	76
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	93
B. Saran-saran	97
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	
1. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran.	
2. Surat Ketetapan Retribusi Daerah	
3. Tanda Bukti Lunas retribusi	
4. Surat Pernyataan Kesiediaan/Keberatan Dilakukan Pemeriksaan.	
5. Sticker Tanda Pelunasan Pembayaran.	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Republik Indonesia diidealkan dan dicita-citakan oleh *the founding fathers* sebagai suatu Negara Hukum (*Rechtsstaat/The Rule of Law*), sebagaimana dirumuskan di dalam konstitusi negara yaitu UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Hukum berfungsi untuk menciptakan dan menjaga ketertiban serta kedamaian di dalam kehidupan masyarakat melalui penciptaan suatu aturan masyarakat yang adil karena memang hukum dimaksudkan sebagai salah satu alat dalam kehidupan sosial, bermasyarakat dan bernegara¹. Oleh karena itu terdapat adagium “*ibi ius ubi societas*” (dimana ada masyarakat disitu ada hukum). Perkembangan hukum berkaitan erat dengan perkembangan masyarakat. Perkembangan di dalam masyarakat, menyebabkan pula perkembangan kebutuhan masyarakat terhadap hukum.

Negara hukum yang diharapkan oleh Indonesia merupakan negara hukum yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan rakyatnya sehingga terbentuk suatu masyarakat yang adil dan makmur, tenteram, aman, yang merata bagi seluruh Indonesia yang masing-masing mempunyai mata pencaharian yang mencukupi kebutuhan keluarga². Untuk mencapai keadaan yang demikian itu, salah satu faktor yang sangat menentukan adalah peningkatan keadaan ekonomi dan peningkatan moral rakyat melalui pembangunan. Pembangunan merupakan proses tindakan baik dari pemerintah maupun dari pihak swasta yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan penduduk, sehingga segala kebutuhan terpenuhi untuk

¹ Theo Huijbers, 1990, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius. Hal. 73.

² Rochmat Soemitro, 1988. *Pajak dan Pembangunan*. Bandung: P. T. Eresco. Hal. 1

meningkatkan kesejahteraan sesuai dengan perkembangan ilmu teknologi dan teknik yang semakin maju yang bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur yang merata spiritual dan material sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pembangunan yang dilaksanakan bangsa Indonesia meliputi pada dua bidang yaitu pembangunan fisik dan mental atau spiritual dan dilakukan secara intensif, terus menerus. Pembangunan fisik antara lain adalah pembangunan yang meliputi bidang pertanian, pertambangan, perdagangan, perhubungan, ekonomi, pariwisata dan telekomunikasi. Pembangunan mental atau spiritual adalah pembangunan yang meliputi bidang pendidikan, budaya, agama dan kesenian. Pembangunan ini dilaksanakan dalam satu rangkaian kegiatan bernegara dengan ditopang pembiayaan yang diperoleh melalui berbagai cara maupun sumber baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri.

Pelaksanaan pembangunan secara intensif juga merupakan orientasi dari pemberian otonomi kepada daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan dan keleluasaan untuk melaksanakan pengembangan kehidupan masyarakat sesuai potensi yang ada tanpa harus selalu dituntun dari pusat sehingga akan dapat lebih berkembang. Otonomi daerah juga merupakan konsekuensi konstitutif seperti yang tercantum di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi sejumlah daerah besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah

administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri³. Hal ini berarti daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sehingga daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa yaitu masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual. Penerapan otonomi daerah dilakukan dengan beberapa pertimbangan, antara lain untuk efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan melalui fungsi distributif pemerintah⁴.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, dan akuntabilitas serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah sehingga tujuan yang dimaksud akan tercapai. Dengan adanya otonomi, daerah dipacu untuk dapat berkreasi mencari sumber penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah. Untuk mewujudkan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan, daerah senantiasa memerlukan sumber penerimaan yang dapat diandalkan⁵. Salah satu sumber dana bagi pemerintah daerah adalah Pendapatan Asli Daerah yang menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pendapatan Daerah terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), adalah pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, meliputi :
 - a. pajak daerah;

³ S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, 2001. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta, Sinar Grafika. Hal. 3.

⁴ H. Syaukani dkk, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. Hal. 20.

⁵ <http://www.apkasi.or.id>.

- b. retribusi daerah, termasuk hasil dari pelayanan badan layanan umum (BLU) daerah;
 - c. hasil pengelolaan kekayaan pisahkan, antara lain bagian laba dari BUMD, hasil kerjasama dengan pihak ketiga; dan
 - d. lain-lain PAD yang sah.
2. Dana Perimbangan, yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan ke daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, sejak Indonesia merdeka sampai saat ini selain pajak terdapat pungutan retribusi daerah yang juga merupakan sumber penerimaan yang dapat diandalkan bagi daerah. Pungutan retribusi merupakan salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah yang merupakan pendapatan asli daerah, yang bertujuan untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat sehingga daerah mampu melaksanakan otonomi, yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan memantapkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab⁶. Retribusi merupakan pungutan dimana pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya⁷. Alat pemadam api ringan telah banyak dimiliki oleh masyarakat dan perusahaan secara pribadi karena tujuan dari kepemilikan alat pemadam api ringan tersebut adalah untuk mencegah adanya kebakaran dan mengantisipasi terjadinya kebakaran.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor

⁶ HAW. Widjaja, 2004, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Perkasa. Hal. 150.

⁷ Tunggal Anshari Setia Negara, 2006. *Pengantar Hukum Pajak*. Malang, Bayumedia. Hal. 10.

34 Tahun 2000 menyebutkan beberapa golongan retribusi antara lain retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perijinan tertentu. Salah satu jenis retribusi jasa umum yang dikembangkan oleh pemerintah daerah adalah retribusi pencegahan bahaya kebakaran yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atas pelayanan pemeriksaan oleh pemerintah terhadap alat-alat pemadam kebakaran yang dimiliki atau dipergunakan oleh masyarakat. Alat pemadam kebakaran adalah alat-alat teknis yang diperlukan untuk mencegah dan memadamkan kebakaran terdiri dari berbagai macam, salah satunya adalah alat pemadam api ringan atau biasa disingkat dengan (APAR).

Kota Surakarta merupakan suatu wilayah di Indonesia yang juga melaksanakan otonomi daerah sebagaimana ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Sebagai bentuk pelaksanaan otonomi daerah, khususnya dalam bidang pembiayaan pembangunan, Pemerintah Kota Surakarta menetapkan berbagai pungutan sebagai sumber pendapatan. Salah satu pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surakarta adalah retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran. Pemungutan retribusi alat pemadam api ringan di Kota Surakarta diatur didalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran.

Sebagai peraturan hukum yang telah ditetapkan oleh badan yang berwenang, maka Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran sudah barang tentu harus diimplementasikan dengan baik agar dapat mewujudkan tujuan dari ditetapkannya peraturan tersebut secara efektif. Termasuk pula sebagai bagian dari implementasi hukum, maka peraturan yang ada juga haruslah ditegakkan sehingga jika terjadi penyimpangan akan dapat dilakukan penindakan sesuai ketentuan yang berlaku. Implementasi, diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan⁸, sedangkan hukum dalam hal ini didefinisikan sebagai peraturan positif. Hukum

⁸ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta. Hal. 427.

sebagai peraturan positif adalah ketentuan (peraturan) yang ditetapkan oleh negara melalui organ-organ yang berwenang untuk itu. Dengan batasan tersebut maka implementasi hukum maksudnya adalah penerapan peraturan yang merupakan suatu pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari yang dilakukan sebagai proses lanjutan dari pembuatan hukum⁹, yang sering disebut pula dengan penerapan hukum. Implementasi peraturan akan berjalan dengan baik apabila proses penerapan hukum dapat berlangsung secara konsekuen sebagaimana ketentuan yang berlaku, namun seringkali peraturan yang dijalankan tidak dapat memenuhi tujuan yang diharapkan. Dalam hal pelaksanaan peraturan pemungutan retribusi, tujuan yang hendak dicapai adalah diperolehnya *income* bagi negara atau daerah sehingga mampu meningkatkan pendapatan dalam anggaran penerimaan.

Retribusi alat pemadam api ringan di Kota Surakarta sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah jika dilihat dari fungsi *budgetair* seharusnya dapat memberikan kontribusi yang signifikan bagi penerimaan daerah, atau sekurang-kurangnya bernilai positif dan bukan minus agar tidak membebani pembiayaan pembangunan. Pada sisi yang lain kesiapan dan kelayakan alat yang telah diperiksa tentu akan bersifat positif sehingga dapat dipergunakan dengan efektif. Persoalan yang terjadi adalah kecilnya nilai kontribusi penerimaan dari retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran (rata-rata dalam tiga tahun terakhir sebesar 0,0047% setiap tahun) dan terjadinya keadaan peralatan yang tidak berfungsi secara optimal¹⁰. Hal ini dinilai sebagai kurang efektifnya implementasi peraturan yang ada, khususnya dalam hal penegakan hukum, mengingat nilai kontribusi tersebut hanya didasarkan pada aspek pendapatan dan belum memperhitungkan aspek biaya pemungutan yang harus dikeluarkan. Oleh karena itu perlu dilakukan penelaahan terhadap implementasi peraturan yang ada, termasuk aspek penegakan hukumnya.

⁹ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung. Hal. 181.

¹⁰ Tim Pengkajian Pemerintah Kota Surakarta, *Resume Laporan Hasil Pengkajian Perda Tahun 2008*, Set Da Kota Surakarta, 2008.

Menurut Jimly Asshiddiqie penegakan hukum (*law enforcement*) dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik melalui prosedur administratif, peradilan ataupun melalui prosedur arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (*alternative disputes or conflicts resolution*). Bahkan, dalam pengertian yang lebih luas lagi, kegiatan penegakan hukum mencakup pula segala aktifitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaedah normatif yang mengatur dan mengikat para subjek hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara benar-benar ditaati dan sungguh-sungguh dijalankan sebagaimana mestinya. Dalam penerapan hukum, perlu diketahui bahwa hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat (1) elemen kelembagaan (elemen institusional), (2) elemen kaidah aturan (elemen instrumental), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan kultural). Ketiga elemen sistem hukum itu mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administering*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*). Sebagai negara yang berdasarkan hukum membawa konsekuensi bahwa setiap pelanggaran terhadap ketertiban umum harus ditindak menurut hukum yang berlaku. Penindakan terhadap perbuatan yang melanggar ketertiban umum dilakukan dalam bentuk penegakan hukum oleh aparat penegak hukum¹¹.

Upaya penegakan hukum hanya satu elemen saja dari keseluruhan persoalan kita sebagai negara hukum yang mencita-citakan upata menegakan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum tidak mungkin akan tegak, jika hukum itu sendiri atau belum mencerminkan perasaan atau nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakatnya. Persoalan yang terkait dengan hukum bukan saja berkenaan dengan upaya penegakan

¹¹ Jimly Asshiddiqie, 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta. Set. Jen. Mahkamah Konstitusi. Hal. 12.

hukum tetapi juga pembaharuan hukum atau bahkan pembuatan hukum baru. Dalam penegakan hukum ada empat fungsi penting yang memerlukan perhatian yang seksama, yaitu: (i) pembuatan hukum (*the legislation of law* atau *Law and rule making*), (ii) sosialisasi, penyebarluasan dan bahkan pembudayaan hukum (*socialization and promulgation of law*) dan (iii) penegakan hukum (*the enforcement of law*). Ketiganya membutuhkan dukungan (iv) administrasi hukum (*the administration of law*) yang efektif dan efisien yang dijalankan oleh pemerintahan (eksekutif) yang bertanggungjawab (*accountable*).

The administration of law mencakup pengertian pelaksanaan hukum (*rules executing*) dan tata administrasi hukum itu sendiri dalam pengertian yang sempit. Misalnya dapat dipersoalkan sejauhmana sistem dokumentasi dan publikasi berbagai produk hukum yang ada selama ini telah dikembangkan dalam rangka pendokumentasian peraturan-peraturan (*regels*), keputusan-keputusan administrasi negara (*beschikings*), ataupun penetapan dan putusan (*vonis*) hakim di seluruh jajaran dan lapisan pemerintahan dari pusat sampai ke daerah-daerah. Jika sistem administrasinya tidak jelas, bagaimana mungkin akses masyarakat luas terhadap aneka bentuk produk hukum tersebut dapat terbuka?. Jika akses tidak ada, bagaimana mungkin mengharapkan masyarakat dapat taat pada aturan yang tidak diketahuinya. Meskipun ada teori "*fiktie*" yang diakui sebagai doktrin hukum yang bersifat universal, hukum juga perlu difungsikan sebagai sarana pendidikan dan pembaruan masyarakat (*social reform*). Ketidaktahuan masyarakat akan hukum tidak boleh dibiarkan tanpa usaha sosial dan pembudayaan hukum secara sistematis dan bersengaja¹².

Para penegak hukum ini dapat dilihat pertama-tama sebagai orang atau unsur manusia dengan kualitas, kualifikasi, dan kultur kerjanya masing-masing. Dalam pengertian demikian persoalan penegakan hukum tergantung aktor,

¹² Jimly Asshiddiqie, 2006, "Menyoal Moral Penegak Hukum" Makalah disampaikan pada acara Seminar dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. 17 Februari 2006, hal. 1.

pelaku, pejabat atau aparat penegak hukum itu sendiri. Kedua, penegak hukum dapat pula dilihat sebagai institusi, badan atau organisasi dengan kualitas birokrasinya sendiri-sendiri. Dalam kaitan itu kita melihat penegakan hukum dari kacamata kelembagaan yang pada kenyataannya, belum terinstitusionalisasikan secara rasional dan impersonal (*institutionalized*). Namun, kedua perspektif tersebut perlu dipahami secara komprehensif dengan melihat pula keterkaitannya satu sama lain serta keterkaitannya dengan berbagai faktor dan elemen yang terkait dengan hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang rasional.

Dalam pelaksanaannya hukum dapat berfungsi sebagai *social control* dan *social engineering*. Sebagai sarana *social control*, fungsi hukum adalah untuk menciptakan suasana kehidupan masyarakat yang tertib dan teratur. Jadi di sini hukum berfungsi sebagai sarana pengadilan tingkah laku dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum menjaga jangan sampai suatu tingkah laku mengganggu ketentraman dan ketertiban dalam kehidupan bersama. Sebagai sarana *social engineering*, fungsi hukum dalam suasana dimana hukum berperan untuk menggerakkan masyarakat guna mencapai *social planning* yang dicita-citakan dalam kehidupan bersama. *Social planning* tersebut telah dituangkan dalam pembukaan UUD 1945 yaitu suatu masyarakat yang adil dan makmur material dan spiritual dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945¹³.

Kerangka berpikir seperti di atas, juga berlaku dalam konteks implementasi hukum yang terkait dengan pungutan retribusi. Disisi lain mengingat bahwa retribusi juga terkandung nilai-nilai kesejahteraan, tentu saja dalam penegakan hukumnya harus diposisikan secara komprehensif. Hal demikian dapat dilihat di dalam kerangka politik atau kebijakan sosial di Indonesia. Secara konseptual, kebijakan hukum merupakan bagian tidak terpisahkan (integral) dari kebijakan sosial; atau dengan kata lain kebijakan

¹³ Soejadi, 1999. *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*. Yogyakarta, Lukman Offset. Hal. 131-132.

sosial mencakup di dalamnya kebijakan hukum, yang selengkapnya disebut kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).

Dalam lingkup kebijakan (penegakan) hukum ini, hukum administrasi dan hukum keperdataan menempati kedudukan yang sama dengan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan. Ini berarti, sebagaimana dikemukakan Hoefnagels¹⁴, kebijakan perundang-undangan serta penegakan hukum merupakan bagian dari kebijakan sosial. Secara konseptual, kebijakan hukum merupakan: (a) usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi masyarakat pada suatu saat; (b) kebijakan dari badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan mencapai apa yang dicita-citakan¹⁵. Dari batasan pengertian tersebut, terkandung adanya keinginan atau motivasi untuk mengadakan keefektifan hukum sebagai suatu bentuk instrumen sosial yang bersifat artifisial untuk mewujudkan keadaan yang dicita-citakan atau yang diinginkan oleh masyarakat, bangsa dan negara.

Dalam konteks implementasi peraturan pemungutan retribusi, maka penegakan hukum harus dilakukan secara bijaksana dengan melihat juga akar permasalahannya secara mendalam. Sebagai unsur pendapatan daerah yang merupakan faktor pokok dalam kegiatan pembangunan secara keseluruhan yang dilaksanakan dalam rangka otonomi daerah, maka perlu diimplementasikan dengan efektif, dimana setiap pelanggarannya harus dilakukan upaya penegakan hukum. Upaya implementasi secara efektif harus dapat memenuhi kebutuhan semua pihak yang terkait serta tidak menimbulkan terganggunya ketertiban dan keamanan umum (*public order*). Berkaitan dengan hal tersebut penulis berminat untuk melakukan kajian terhadap upaya implementasi hukum terhadap pungutan retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran dan menuangkannya dalam penelitian thesis yang berjudul

¹⁴ GP Hoefnagels, 1978, *The Other side of Criminology*, Holland: Deventer-Kluwer, hal. 57.

¹⁵ Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 159.

“IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA NOMOR 12 TAHUN 2002 TENTANG RETRIBUSI PEMERIKSAAN ALAT PEMADAM KEBAKARAN DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam Rrangka otonomi daerah Kota Surakarta ?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam Rrangka otonomi daerah Kota Surakarta ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk memperoleh data tentang implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam Rrangka otonomi daerah Kota Surakarta.
2. Untuk memperoleh data tentang faktor-faktor yang berperan dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam Rrangka otonomi daerah Kota Surakarta.

D. Kontribusi Penelitian

Kontribusi yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, dari hasil penelitian diharapkan dapat memberikan wawasan baru di bidang kebijakan hukum dan implementasinya yang terkait dengan perekonomian, khususnya yang menyangkut pemungutan retribusi sebagai sumber pendapatan untuk melaksanakan otonomi daerah.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi aparat pemerintah dalam melaksanakan tugas penerpan atau implementasi hukum, khususnya dalam pemungutan retribusi.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia menerapkan kebijaksanaan otonomi daerah dalam rangka mencapai tujuan negara sesuai kemampuan dan potensi daerah, yaitu kesejahteraan masyarakat. Dalam upaya mewujudkan tujuan tersebut, sesuai dengan konstitusi Indonesia bahwa negara berdasarkan pada hukum, maka peraturan hukum menjadi pedoman aktivitas seluruh elemen masyarakat termasuk pemerintah sendiri. Dalam pelaksanaan hukum perlu memperhatikan berbagai nilai-nilai dasar hukum secara proporsional sehingga kepentingan pembangunan dapat terwujud secara komprehensif.

Kepentingan yang ada baik dari aspek makna dan tujuan hukum sebagai sarana mewujudkan ketertiban dan kedamaian melalui serangkaian peraturan yang adil maupun dalam rangka memenuhi kepentingan tertentu. Berkaitan dengan otonomi daerah, maka upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan asli daerah tidak boleh mengabaikan nilai-nilai yang lain karena akan berakibat negatif. Berbagai faktor yang mempengaruhi pelaksanaan atau implementasi peraturan harus pula memperoleh perhatian dengan baik sehingga esensi hukum dapat terwujud sesuai maksud ditetapkan peraturan. Jika terdapat salah satu unsur yang kurang diperhatikan maka hal ini akan menjadi hambatan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, metode yang dipergunakan adalah:

1. Spesifikasi Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu ingin memperoleh gambaran secara utuh dan lengkap tentang implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam Rangka otonomi daerah Kota Surakarta. Metode pendekatan yang dipakai adalah normatif.

Menurut Soerjono Soekanto¹⁶ penelitian deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Dengan penelitian deskriptif ini dapat dengan mudah mengetahui masalah (kasus) yang dihubungkan dengan fenomena atau gejala lain yang berhubungan. Sedangkan yang dimaksud dengan pendekatan normatif adalah usaha mendekati masalah yang diteliti dengan sifat dan ketentuan dalam hukum normatif, yaitu dengan mempelajari asas hukum, perundangan, pendapat para ahli dan usaha mendekati masalah yang diteliti sesuai norma yang ada. Sedangkan rancangan penelitian yang digunakan bertipe kualitatif dan mengarah pada kedalaman (*indepth*).

2. Lokasi Penelitian

Dalam melaksanakan penelitian ini, lokasi penelitian di Pemerintah Kota Surakarta sebagai institusi yang melaksanakan peraturan, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002, sehingga dapat diperoleh data secara lengkap dan sahih sesuai untuk menjawab permasalahan sesuai dengan tujuan penelitian.

3. Jenis Data

¹⁶ Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hal. 12.

Data Sekunder, merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang berupa peraturan perundangan yang berlaku, literatur yang berkaitan dengan masalah implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam Rangka otonomi daerah Kota Surakarta. Data sekunder ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier atau penunjang¹⁷.

4. Teknik Pengumpulan data

Penulis dalam melaksanakan penelitian ini mempergunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Wawancara

Wawancara merupakan cara pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab secara lisan, sehingga memberikan kemungkinan kepada penulis untuk mengadakan komunikasi secara langsung dengan pihak-pihak yang terkait secara profesional memadai dan benar-benar menguasai permasalahan yang akan diteliti.

b. Observasi

Observasi atau pengamatan merupakan cara pengumpulan data dengan mengamati secara langsung beberapa objek yang terkait dengan penelitian dan dilakukan pencatatan secara sistematis, sehingga mendapatkan data yang objektif.

c. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan metode pengumpulan data dengan cara mempelajari buku-buku literatur yang berhubungan dengan bidang implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam rangka otonomi daerah Kota Surakarta.

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, hal. 33.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan langkah selanjutnya mengolah hasil penelitian menjadi suatu laporan. Analisis data adalah proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori dan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data¹⁸. Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif, dengan beberapa pertimbangan, yaitu:

- a. Metode ini mampu menyesuaikan secara lebih mudah untuk berhadapan dengan kenyataan.
- b. Metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dan responden.
- c. Metode ini lebih peka dan lebih mudah menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Pengertian dianalisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis sistematis melalui proses yang tunduk pada logika formal¹⁹ sebagai pengujian sistematis tentang sesuatu²⁰, dalam hal ini implementasi peraturan (Perda), dengan menggunakan suatu pendekatan yuridis. Logis sistematis menunjuk pada cara berpikir deduktif-induktif dan mengikuti tata tertib penulisan laporan penelitian ilmiah. Proses analisis dengan berfikir secara induksi-deduksi ini berlangsung terus menerus sehingga dapat memperoleh makna dari

¹⁸ Lexy J. Moleong, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, P.T. Remaja Roskarya, hal. 3.

¹⁹ Burhan Ashofa, 2001, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta. Hal. 37

²⁰ Sanapiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang. Hal. 88.

data yang dikumpulkan²¹. Pendekatan yuridis dimaksudkan untuk menjelaskan masalah yang diteliti dengan dengan hasil penelitian yang diperoleh dalam kaitannya dengan peraturan hukumnya dalam masyarakat atau dalam praktek.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran secara menyeluruh tentang isi thesis ini, maka penulis perlu menyiapkan sistematika tesis, yang terdiri dari empat bab, ditambah daftar pustaka dan lampiran-lampiran. Dalam Bab I (Pendahuluan) diuraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan thesis. Selanjutnya dalam bab II (Tinjauan Pustaka) diuraikan tentang tinjauan umum tentang hukum yang meliputi peraturan hukum, implementasi hukum dan penegakan hukum, tinjauan umum tentang retribusi, tinjauan umum tentang otonomi daerah.

Hasil penelitian dan pembahasan disajikan dalam Bab III, yang terdiri dari dua sub bab, yaitu sub bab A yang menguraikan tentang implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam Rangka otonomi daerah Kota Surakarta, dan sub bab B. yang akan menguraikan faktor-faktor yang berperan dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam Rangka otonomi daerah Kota Surakarta.

Pada bab IV (Penutup) Penulis menguraikan kesimpulan dari jawaban permasalahan dalam penelitian dan juga saran-saran, serta menyertakan lampiran yang dianggap perlu.

²¹ Noeng Muhadjir, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta. Hal. 55.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Hukum

1. Pengertian Hukum

Dalam penulisan ini, pengertian hukum yang dimaksudkan adalah sebagai *a body of social rule prescribing external conduct and considered justiciable*. Dengan demikian maka hukum merupakan peraturan dalam kehidupan sosial bermasyarakat (termasuk benegara) yang bersifat mewajibkan atau memaksa. Peraturan tersebut harus dipandang benar dan bersifat adil serta dibuat oleh lembaga justisi yang berwenang untuk itu²². Makna hukum sebagaimana uraian tersebut jika dilihat dari aspek mashab atau aliran hukum merupakan pengertian yang dikategorikan ke dalam aliran positivistik (*positivism*) dimana menurut HLA Hart sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo, hukum merupakan ketentuan yang ditetapkan oleh negara atau penguasa. Hukum adalah perintah, sebagaimana ditetapkan, diundangkan (*positum*)²³.

Hukum yang telah ditetapkan melalui serangkaian proses pembuatannya, harus dipandang benar dan adil. Oleh karena itu tindakan seluruh komponen masyarakat yang benar adalah jika hal itu didasarkan atau sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Sedangkan keadaan yang dinilai adil adalah apabila masyarakat memenuhi kewajibannya sesuai

²² R. Soeroso, 2002, *Sinar Grafika*, Jakarta. Hal. 31. justisi-able mempunyai makna bahwa peraturan itu dapat dibenarkan dan bersifat keadilan serta ditetapkan oleh lembaga yang sah sesuai dengan sistem ketata-negaraan yang berlaku bagi negara dimana peraturan itu dibuat dan diberlakukan. Di Indonesia lembaga yang berwenang menentukan hukum (undang-undang) sesuai dengan ketentuan UUD 1945 adalah Pemerintah (eksekutif) dengan mendapat persetujuan dari DPR (legislatif), baik atas usul dari pemerintah maupun atas hak inisiatif legislatif. Untuk peraturan hukum selain undang-undang ditetapkan oleh Pemerintah yang secara prinsip merupakan pelaksanaan dari undang-undang.

²³ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung. Hal. 267-268.

tuntutan di dalam peraturan yang berlaku dan memperoleh hak yang sesuai pula dengan apa yang tercantum di dalam peraturan.

2. Hakikat Hukum

Hakekat hukum atau yang sering disebut sebagai inti dari pengertian hukum adalah sarana yang berupa aturan yang adil untuk menyelenggarakan tata kehidupan sosial yang damai. Hukum menjadi sarana yang sangat penting dan diperlukan dalam kehidupan bernegara karena masyarakat secara individual maupun secara kelompok seringkali mempunyai kepentingan yang tidak sama. Hal ini jika tidak diatur mengenai hal apa dan bagaimana seseorang ataupun kelompok dan bahkan institusi dalam bertindak, akan dapat mengakibatkan terjadinya benturan atau sengketa yang menimbulkan kekacauan. Oleh karena itu diperlukan adanya aturan yang harus ditaati sehingga hak-hak seseorang ataupun suatu lembaga dapat terpenuhi namun tidak melanggar hak pihak lain dalam pelaksanaannya. Untuk tidak melanggar hak pihak lain itulah di dalam hukum ditetapkan serangkaian kewajiban yang harus dilaksanakan. Sebagai upaya untuk menjaga agar hukum dipatuhi, maka di dalam suatu sistem hukum dilengkapi dengan sanksi. Sanksi merupakan salah satu bagian atau unsur dari hukum yang bertujuan untuk menjaga keamanan, ketenteraman, keteraturan, kedamaian dan terlaksana atau tegaknya peraturan dengan cara menerapkan hukuman atau penghargaan bagi pihak yang melakukan pelanggaran peraturan. Dalam Black's Law Dictionary sanksi (*sanction*) didefinisikan sebagai berikut, *sanction: that part of a law which is designed to secure enforcement by imposing a penalty for its violation or offering a reward for its observance*²⁴.

3. Tujuan Hukum

²⁴ Black, Henry Campbell, 1979, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co. St. Paul Minnesota. Hal. 1203.

Dibentuknya tatanan hukum dalam kehidupan bermasyarakat ataupun bernegara adalah sebagai respon terhadap tuntutan-tuntutan yang saling bersaing, sehingga terdapat peraturan dan prosedur yang mengakomodasi dan melambangkan kepentingan universal dengan membatasi kapasitas suatu pihak agar tidak menindas pihak yang lain²⁵. Dari uraian tersebut menunjukkan bahwa hukum bertujuan untuk menjaga agar tidak terjadi pemaksaan pada pihak lain secara sewenang-wenang. Semua pihak mempunyai kesempatan untuk memenuhi kepentingannya tanpa harus melakukan penindasan atau pelanggaran dengan menggunakan kekuatannya sendiri tanpa batas yang akan mengakibatkan kerugian bagi pihak yang lain. Dengan demikian akan dapat tercipta suatu masyarakat yang berjalan dengan batasan-batasan tertentu agar damai secara adil dengan berpedoman pada peraturan hukum yang ada.

Pembatasan yang dilakukan oleh hukum dimaksudkan untuk mewujudkan kepentingan masyarakat bersama sehingga jika dipandang secara individual memang ada beberapa aspek yang terkesan seolah-olah mengekang kebebasan, tetapi hal ini dilakukan untuk melindungi kepentingan masyarakat yang lebih besar. Oleh karena itu agar tata kehidupan damai dapat terwujud, di dalam hukum terdapat sanksi sehingga pelaksanaan hukum dapat dipaksakan. Pihak yang tidak menjalankan hukum dengan baik akan dikenakan sanksi balasan yang bersifat negatif atau disebut dengan hukuman melalui prosedur yang ditentukan sebagai reaksi dari adanya pelanggaran hukum. Hal ini menunjukkan bahwa sanksi merupakan sarana pemaksa dalam pelaksanaan peraturan hukum.

B. Tinjauan Umum tentang Implementasi Hukum

²⁵ Roberto M. Unger, 2008, *Teori Hukum Kritis (Terjemahan oleh Dariyatno dan Derta Sri Widowatie)*, Nusa Media, Bandung. Hal. 89.

Secara harafiah, implementasi mempunyai arti penerapan atau pelaksanaan²⁶. Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, yang dimaksud dengan implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan²⁷. Implementasi hukum sebagai salah satu hal yang keberadaannya adalah setelah ditetapkan, dapat dikatakan sebagai salah satu kebijaksanaan, oleh karena itu hukum dapat merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover/negative effects*).

Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk peraturan perundang-undangan, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, jika hal itu merupakan suatu keputusan maka keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali

²⁶ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2007, *loc. cit.*

²⁷ Solichin Abdul Wahab, 2004, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara. hal. 65.

dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian *output* kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan atau instansi pelaksana, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dari *output* tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan²⁸.

Menurut Grindle sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab²⁹ “Implementasi kebijaksanaan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijaksanaan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan”.

Menurut Udoji sebagaimana yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab³⁰ “*the execution of appolicies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented* ” (pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Kebijaksanaan negara apapun, sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Menurut Hogwood dan Gunn sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab³¹ kegagalan kebijaksanaan (*policy failure*) dapat dibagi dalam dua

²⁸ Solichin Abdul Wahab, *Ibid.*, hal. 65.

²⁹ Solichin Abdul Wahab, *Ibid.*, hal. 59.

³⁰ Solichin Abdul Wahab, *loc.cit.*

³¹ Solichin Abdul Wahab, *Ibid.*, hal. 62.

kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccesful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijaksanaan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi dan kebijaksanaan yang ada tidak terlaksana sebagaimana seharusnya.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijaksanaan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat adanya pengaruh dari kondisi eksternal yang biasanya diluar jangkauan kekuasaan pelaksana (*force majeure*) ternyata menghambat atau tidak mendukung dan tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan yang merubah arah kebijaksanaan yang ada, bencana alam dan sebagainya), kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau mencapai tujuan yang dikehendaki. Biasanya kebijaksanaan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut : pelaksanaannya jelek atau *bad execution*, kebijaksanaanya sendiri memang jelek atau *bad policy* atau kebijaksanaan itu memang bernasib jelek atau *bad luck*.

Dalam konteks hukum implementasi sebagai suatu sistem kebijaksanaan, agar dapat berhasil harus dilakukan sebagai suatu hal yang merupakan suatu proses yang berawal dari pembentukan hukum, pelaksanaan dan penegakan hukum dan kemudian hasilnya dapat pula menjadi masukan untuk memperbaharui atau bahkan membentuk hukum. Pembaharuan atau pembentukan hukum yang didasari atas hasil pelaksanaan hukum pada umumnya merupakan upaya melakukan penyesuaian peraturan hukum dengan perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat.

C. Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum

Penegakan hukum dalam bahasa Inggris disebut dengan *law enforcement* mempunyai makna sebagaimana menurut definisi di dalam Black's Law Dictionary, adalah: *the act of putting something such as a law effect*³². Secara umum penegakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum tertentu untuk memaksakan sanksi hukum guna menjamin pentaatan terhadap ketentuan yang ditetapkan tersebut, sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum) menjadi kenyataan³³.

Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaedah-kaedah yang mantap dan menegajewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Lebih lanjut dikatakannya keberhasilan penegakan hukum mungkin dipengaruhi oleh beberapa faktor yang mempunyai arti yang netral, sehingga dampak negatif atau positifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor ini mempunyai yang saling berkaitan dengan eratnya, merupakan esensi serta tolak ukur dari efektifitas penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut adalah :

1. hukum (undang-undang).
2. penegak hukum, yakni fihak-fihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. masyarakat, yakni dimana hukum tersebut diterapkan.

³² Black, Henry Campbell, 1979, *Ibid*. Hal. 474.

³³ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, hal. 24.

5. faktor kebudayaan, yakni sebagai. hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup³⁴.

Satjipto Rahardjo³⁵, membedakan berbagai unsur yang berpengaruh dalam proses penegakan hukum berdasarkan derajat kedekatannya pada proses, yakni yang agak jauh dan yang agak dekat. Berdasarkan kriteria kedekatan tersebut, maka Satjipto Rahardjo membedakan tiga unsur utama yang terlibat dalam proses penegakan hukum. *Pertama*, unsur pembuatan undang-undang cq. lembaga legislatif. *Kedua*, unsur penegakan hukum cq. polisi, jaksa dan hakim. Dan *ketiga*, unsur lingkungan yang meliputi pribadi warga negara dan sosial.

Menurut Satjipto Rahardjo³⁶, penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum yang dimaksudkan di sini, yaitu yang merupakan pikiran-pikiran badan pembentuk undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum, turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. Dengan demikian pada gilirannya, proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri. Dari keadaan ini, dengan nada ekstrim dapat dikatakan bahwa keberhasilan ataupun kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat. Untuk terselenggaranya penegakan hukum (*law enforcement*) menghendaki empat syarat, yaitu: adanya aturan, adanya lembaga yang akan menjalankan peraturan itu, adanya fasilitas untuk

³⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hal.5.

³⁵ Satjipto Raharjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, hal. 23-24.

³⁶ Satjipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, hal. 24.

mendukung pelaksanaan peraturan itu, adanya kesadaran hukum dari masyarakat yang terkena peraturan itu³⁷.

Menurut Soerjono Soekanto³⁸, penegakan peraturan hukum (*rule of law*) merupakan masalah yang rumit bagi negara yang sedang berkembang. Di Indonesia dalam upaya penegakan hukum harus dijaga keseimbangan antara *rule of law* dalam arti formil dan *rule of law* dalam arti materiil. Hal itu disebabkan karena di satu pihak hukum harus dapat membatasi kekuasaan (agar tidak sewenang-wenang) dan di lain pihak kekuasaan merupakan suatu jaminan bagi berlakunya hukum. Achmad Ali³⁹ berpendapat bahwa sosialisasi undang-undang merupakan proses penting dalam *law enforcement*, karena bertujuan :

1. bagaimana agar warga masyarakat dapat mengetahui kehadiran suatu undang atau peraturan;
2. bagaimana agar warga masyarakat dapat mengetahui isi suatu undang-undang atau peraturan;
3. bagaimana agar warga masyarakat dapat menyesuaikan diri (pola pikir dan tingkah laku) dengan tujuan yang dikehendaki oleh undang-undang atau peraturan hukum tersebut.

Menurut Soerjono Soekanto⁴⁰, proses penegakan hukum, dipengaruhi oleh lima faktor. *Pertama*, faktor hukum atau peraturan perundangundangan. *Kedua*, faktor aparat penegak hukumnya, yakni pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan dan penerapan hukumnya, yang berkaitan dengan masalah mentalitas. *Ketiga*, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum. *Keempat*, faktor masyarakat, yakni lingkungan

³⁷ Soerjono Soekanto, 1988, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Jakarta, Bina Aksara. Hal. 12.

³⁸ Soerjono Soekanto, 1983, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, Jakarta, UI- Press. hal. 91

³⁹ Achmad`Ali, 1998, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Jakarta, PT Yarsif Watampone, hal. 196-197.

⁴⁰ Soerjono Soekanto, 1983, *Penegakan Hukum*, Jakarta: BPHN & Binacipta, hal. 15

sosial di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; berhubungan dengan kesadaran dan kepatuhan hukum yang merefleksi dalam perilaku masyarakat. *Kelima*, faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup

Unsur-unsur penegakan hukum menurut Satjipto Rahardjo⁴¹ berpendapat bahwa pengamatan berlakunya hukum secara lengkap ternyata melibatkan berbagai unsur sebagai berikut: (1) Peraturan sendiri, (2) Warga negara sebagai sasaran pengaturan, (3) Aktivitas birokrasi pelaksana, (4) Kerangka sosial-politik-ekonomi-budaya yang ada yang turut menentukan bagaimana setiap unsur dalam hukum tersebut di atas menjalankan apa yang menjadi bagiannya.

Dalam melaksanakan hukum, khususnya melakukan penegakan hukum, agar hukum dapat berfungsi secara efektif mewujudkan tujuan yang dikehendaki, harus diketahui secara pasti fungsi dari hukum atau peraturan tersebut. Hoebel sebagaimana dikutip oleh Esmi Warassih, berpendapat bahwa ada empat fungsi dasar hukum, yaitu :

1. Menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku-tingkah laku apa yang diperkenankan dan apa pula yang dilarang.
2. Menentukan pembagian kekuasaan dan merinci siapa saja yang boleh melakukan paksaan serta siapakah yang harus mentaatinya dan sekaligus memilihkan sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif.
3. Menyelesaikan sengketa.
4. Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara

⁴¹ Satjipto Raharjo, 1978, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, hal. 13.

merumuskan kembali hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat⁴².

Penegakan hukum dimaksudkan agar agar warga masyarakat bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat atau berfungsi sebagai kontrol sosial. Demikian pula interaksi sosial, yaitu dengan memandang hukum sebagai suatu mekanisme kontrol sosial yang bersifat umum dan beroperasi secara merata hampir di seluruh sektor kehidupan masyarakat. Fungsi utama suatu sistem hukum bersifat integratif, artinya untuk mengurangi unsur-unsur konflik yang potensial dalam masyarakat, dan untuk melicinkan proses pergaulan sosial.

Apapun namanya peraturan hukum maupun fungsi apa saja yang hendak dilakukan oleh hukum tetap tidak terlepas dari pengertian hukum sebagai suatu sistem, yaitu sebagai sistem norma. Pemahaman yang demikian itu menjadi penting, karena dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki secara efektif, hukum harus dilihat sebagai sub-sistem dari suatu sistem yang besar, yaitu masyarakat atau lingkungannya⁴³. Menurut Bertalanffy dan Kenneth Building, seperti dikutip oleh Esmi Warassih, sistem mengandung implikasi yang sangat berarti terhadap hukum, terutama berkaitan dengan aspek: (1) keintegrasian, (2) keteraturan, (3) keutuhan, (4) keterorganisasian, (5) keterhubungan komponen satu sama lain, dan (6) ketergantungan komponen satu sama lain. Selain itu sistem itu juga harus berorientasi kepada tujuan⁴⁴.

Paul dan Dias sebagaimana dikutip oleh Esmi Warassih⁴⁵, berpendapat bahwa ada 5 (lima) syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum, yaitu :

⁴² Esmi Warassih Puji Rahayu, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang : Suryandaru Utama, hal. 26,

⁴³ Esmi Warassih Puji Rahayu, *ibid*, hal. 29.

⁴⁴ Esmi Warassih Puji Rahayu, *Ibid.*, hal. 30.

⁴⁵ Esmi Warassih Puji Rahayu, *Ibid.*, hal.105-106.

1. mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami;
2. luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan.
3. efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;
4. adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa.
5. adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

Menurut Satjipto Raharjo⁴⁶, studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*), atau dengan perkataan lain, kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara *law in book* dan *law in action*. Realitas hukum menyangkut perilaku dan apabila hukum itu dinyatakan berlaku, berarti menemukan perilaku hukum yaitu perilaku yang sesuai dengan ideal hukum. Dengan demikian apabila diketemukan perilaku yang tidak sesuai dengan (ideal) hukum, yaitu tidak sesuai dengan rumusan yang ada pada undang-undang atau keputusan hakim (*case law*), dapat berarti bahwa diketemukan keadaan dimana ideal hukum tidak berlaku. Hal tersebut juga mengingatkan bahwa perilaku hukum itu terbentuk karena faktor motif dan gagasan, maka tentu saja bila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan hukum berarti ada faktor penghalang atau ada kendala bagi terwujudnya perilaku sesuai dengan hukum. Hukum yang berjalan secara efektif akan mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib.

⁴⁶ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, hal. 19

Masyarakat dan ketertiban merupakan dua hal yang berhubungan sangat erat, bahkan bisa juga dikatakan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Sulit atau bahkan tidak mungkin untuk mengatakan adanya masyarakat tanpa ada suatu ketertiban, bagaimanapun kualitasnya. Ketertiban dalam masyarakat diciptakan bersama-sama oleh berbagai lembaga secara bersama-sama seperti hukum dan tradisi. Oleh karena itu dalam masyarakat juga dijumpai berbagai macam norma yang masing-masing memberikan sahamnya dalam menciptakan ketertiban itu. Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini didukung oleh adanya suatu tatanan. Karena adanya tatanan inilah kehidupan menjadi tertib⁴⁷.

Suatu tatanan yang ada dalam masyarakat sesungguhnya terdiri dari suatu kompleks tatanan, yaitu terdiri dari sub-sub tatanan yang berupa kebiasaan, hukum dan kesusilaan, dengan demikian ketertiban yang terdapat dalam masyarakat itu senantiasa terdiri dari ketiga tatanan tersebut. Keadaan yang demikian ini memberikan pengaruhnya tersendiri terhadap masalah *efektivitas* tatanan dalam masyarakat. Efektivitas ini bisa dilihat dari segi peraturan hukum, sehingga ukuran-ukuran untuk menilai tingkah laku dan hubungan-hubungan antara orang-orang didasarkan pada hukum atau tatanan hukum. Pelaksanaan hukum sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial masyarakat dari berbagai aspek. Menurut Robert B. Seidman dalam Satjipto Rahardjo⁴⁸ dikatakan bahwa bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh kekuatan atau faktor-faktor sosial dan personal. Faktor sosial dan personal tidak hanya berpengaruh terhadap rakyat sebagai sasaran yang diatur oleh hukum, melainkan juga terhadap lembaga-lembaga pembuat hukum dan lembaga penerap hukum. Adanya pengaruh yang sebenarnya dapat bersifat imbal balik, maka fungsi hukum selain sebagai sarana mengatur masyarakat juga dapat diarahkan untuk mengubah kondisi sosial masyarakat. Di dalam suatu negara pembentukan dan pengembangan hukum diarahkan ke dalam berbagai fungsi

⁴⁷ Satjipto Raharjo, 2000, *Ibid.*, hal. 13.

⁴⁸ Satjipto Raharjo, *Ibid*, hal. 20.

untuk mencapai tujuan tertentu, fungsi hukum tidak hanya sebagai alat kontrol sosial atau sarana untuk menjaga stabilitas semata, akan tetapi juga sebagai alat untuk melakukan pembaharuan atau perubahan di dalam suatu masyarakat, sebagaimana disebutkan oleh Roscoe Pound, salah seorang tokoh *Sociological Jurisprudence*, hukum adalah sebagai *social engineering* atau lengkapnya *as a tool of social engineering* disamping *as a tool of social Control*⁴⁹.

Menurut Lawrence Friedman sebagaimana dikutip oleh dalam Esmi Warassih⁵⁰, bahwa hukum itu merupakan gabungan komponen struktur, substansi dan kultur:

1. Komponen struktur, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
2. Komponen substantif, yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
3. Komponen kultur, yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum ini hendaknya dibedakan antara *internal legal culture* yaitu kultur hukum para *lawyers and judges*, dan *external legal culture* yaitu kultur hukum masyarakat luas.

Dengan uraian diatas jelaslah kiranya bahwa yang dimaksud dengan penegakan hukum itu kurang lebih merupakan upaya yang dilakukan untuk

⁴⁹ Alvin S. Johnson, 1994, *Sosiologi Hukum* (terjemahan oleh Rinaldi Simamora), Rineka Cipta, Jakarta. Hal 153.

⁵⁰ Esmi Warassih, op.cit., hal. 30.

menjadikan hukum, baik dalam artian formil yang sempit maupun dalam arti materil yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subyek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparaturnya penegakan hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh Undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dari pengertian yang luas itu, pembahasan kita tentang penegakan hukum dapat kita tentukan sendiri batas-batasnya. Apakah kita akan membahas keseluruhan aspek dan dimensi penegakan hukum itu, baik dari segi subyeknya maupun obyeknya atau kita batasi hanya membahas hal-hal tertentu saja, misalnya hanya menelaah aspek-aspek subyektif saja.

Penegakan hukum dapat dikaitkan dengan pengertian *"law enforcement"* dalam arti sempit yakni proses pelaksanaan hukum formil, sedangkan penegakan hukum dalam arti hukum materil, diistilahkan dengan penegakan keadilan. Dalam bahasa Inggris juga terkadang dibedakan antara konsepsi *"court of law"* dalam arti pengadilan hukum dan *"court of justice"* atau pengadilan keadilan. Bahkan dengan semangat yang sama pula, Mahkamah Agung di Amerika serikat disebut dengan istilah *"Supreme Court of Justice"*. Istilah-istilah itu dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hukum yang harus ditegakkan itu pada intinya bukanlah norma aturan sendiri, melainkan nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya. Setiap norma hukum sudah dengan sendirinya mengandung ketentuan tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban para subyek hukum dalam lalu lintas hukum agar dapat berkeadilan.

Norma-norma hukum yang bersifat dasar, tentulah berisi rumusan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang juga dasar dan mendasar. Karena itu, secara akademis, sebenarnya persoalan hak dan kewajiban asasi manusia memang menyangkut konsepsi yang niscaya ada dalam keseimbangan konsep hukum dan keadilan. Dalam setiap hubungan hukum terkandung di dalamnya dimensi hak dan kewajiban secara paralel dan bersilang. Karena itu secara akademis, Hak Asasi manusia mestinya diimbangi dengan kewajiban asasi manusia. Dengan adanya pengaturan tentang hak dan kewajiban, maka dalam

pelaksanaan dan penegakan hukum oleh aparaturnya akan dapat bekerja dengan jelas dan dapat dipertanggungjawabkan secara obyektif.

Dalam proses bekerjanya aparaturnya itu, terdapat 3 elemen penting yang mempengaruhi, yaitu: (i) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (ii) budaya kerja yang terkait dengan aparaturnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparaturnya, dan (iii) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata. Selain ketiga faktor diatas, keluhan berkenaan dengan kinerja penegakan hukum selama ini, sebenarnya juga memerlukan analisis yang lebih menyeluruh lagi.

Upaya penegakan hukum hanya satu elemen saja dari keseluruhan persoalan kita sebagai negara hukum yang mencita-citakan upaya menegakan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum tidak mungkin akan tegak, jika hukum itu sendiri belum mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat atau belum mencerminkan perasaan atau nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakatnya. Hukum tidak mungkin menjamin keadilan jika materinya sebagian besar merupakan warisan masa lalu yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman. Artinya, persoalan yang kita hadapi bukan saja berkenaan dengan upaya penegakan hukum, tetapi juga pembaharuan hukum atau pembuatan hukum baru.

Ada empat fungsi penting yang memerlukan perhatian yang seksama, yaitu: (i) pembuatan hukum (*'the legislation of law atau Law and rule making*), (ii) sosialisasi, penyebaran dan bahkan pembudayaan hukum (*socialization and promulgation of law*) dan (iii) penegakan hukum (*the enforcement of law*). Ketiganya membutuhkan dukungan (iv) administrasi

hukum (*the administration of law*) yang efektif dan efisien yang dijalankan oleh pemerintahan (eksekutif) yang bertanggungjawab (*accountable*).

Dalam melakukan penegakan hukum seringkali aspek yang diutamakan menyebabkan daya kerja hukum secara keseluruhan tidak optimal. Aspek penegakan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang dikutip oleh J. Supranto menyatakan bahwa penegakan hukum perlu memperhatikan unsur-unsur yang meliputi kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan⁵¹. Jika peraturan hukum yang ada dalam kondisi yang ideal, maka hasil penegakan hukum akan menjadi sangat baik, tetapi jika ketentuan hukum yang ada kurang ideal, maka penegakan hukum juga tidak bisa memenuhi unsur-unsurn tersebut secara keseluruhan. Namun proses penegakan hukum dalam arti *law enforcement* biasanya lebih sering terjadi pada kondisi dimana hukum dinilai kurang memenuhi kepentingan masyarakat. Hal ini terutama dilakukan agar ketertiban dan kedamaian dapat semaksimal mungkin diupayakan.

D. Tinjauan Umum tentang Retribusi

1. Pengertian Retribusi.

Pengertian retribusi adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat sebagai pembayaran atas pemanfaatan jasa atau fasilitas yang disediakan oleh pemerintah⁵². Menurut Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah Pungutan daerah sebagai atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Secara prinsip pengertian tersebut adalah sama. Rumusan yang ada di dalam undang-undang menyebutkan secara tegas

⁵¹ J. Supranto, 1995. *Statistik di Bidang Hukum*.

⁵² Erly Suandi, 2000. *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta. Hal 144.

unsur daerah, hal ini dimaksudkan untuk menyatakan bahwa pemungutan retribusi hanya dilakukan dan menjadi kewenangan pemerintah daerah saja.

Definisi lain tentang retribusi yang dikemukakan oleh Santoso Brotodiharjo, retribusi adalah suatu hubungan dengan prestasi-kembalinya adalah langsung sebab pembayaran tersebut memang ditujukan semata-mata oleh si pembayar untuk mendapatkan suatu prestasi yang tertentu dari pemerintah dan didasarkan pada peraturan-peraturan yang berlaku umum⁵³. Pengertian retribusi seringkali diidentikkan sebagai pajak dan merupakan bagian dari pengertian pajak secara luas.

Secara konseptual sebenarnya pengertian retribusi tidak sama dengan pengertian pajak. Hal ini karena adanya perbedaan yang cukup signifikan di antara kedua hal tersebut. Pajak mempunyai pengertian sebagai pungutan dari masyarakat kepada negara (pemerintah) berdasarkan undang-undang yang bersifat dapat dipaksakan dan terutang oleh yang wajib membayarnya dengan tidak mendapat prestasi kembali (kontra prestasi atau balas jasa) secara langsung yang hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan⁵⁴. Dari uraian tersebut nampak bahwa retribusi hanya dipungut terhadap pihak yang bermaksud menikmati jasa atau fasilitas yang disediakan pemerintah secara langsung sebagai kontra prestasi pembayaran yang dilakukannya, dimana pada pembayaran pajak hal ini tidak bisa dituntut oleh pembayar pajak.

Meskipun mempunyai pengertian yang berbeda, namun unsur-unsur dalam pengertian pajak dan retribusi mempunyai beberapa kesamaan selain pada aspek imbalan (kontra prestasi), yang dalam retribusi langsung dapat dirasakan oleh pembayar retribusi, maka dari sudut sifat paksaannya

⁵³ Santoso Brotodiharjo, 2003. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung : P.T. Refika Aditama. Hal. 7.

⁵⁴ Marihot P Siahaan. 2005, *Utang Pajak, Pemenuhan Kewajiban dan Penagihan Pajak dengan Surat Paksa*. Raja Grafindo. Jakarta. Hal 7.

lebih mengarah pada hal yang bersifat ekonomis. Artinya, bila seorang atau badan tidak mau membayar retribusi, maka manfaat ekonominya langsung dapat dirasakan. Namun, apabila manfaat ekonominya telah dirasakan tetapi retribusinya tidak dibayar, maka secara yuridis pelunasannya dapat dipaksakan seperti halnya pajak⁵⁵.

Perbedaan yang lebih luas antara retribusi dengan pajak adalah pada aspek pengelolaan dan fungsinya. Retribusi dipungut dan dimanfaatkan hanya oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk memperoleh *income* atau pendapatan bagi kas daerah (hanya fungsi *budgetair*), sedangkan pajak dapat dipungut oleh pemerintah tingkat pusat ataupun oleh pemerintah daerah dan fungsi atau tujuannya bisa untuk sarana pendapatan negara atau untuk sarana pengaturan/ pengendalian kondisi sosial ekonomi masyarakat (fungsi *budgetair* dan fungsi *regulerend*)⁵⁶.

Dari pengertian tersebut, maka ciri-ciri mendasar dari retribusi daerah adalah bahwa retribusi dipungut oleh pemerintah daerah, dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk, retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan atau memakai jasa yang disediakan pemerintah. Jenis jasa yang dinikmati bersifat pelayanan yang bersifat individual.

2. Jenis-Jenis Retribusi

Retribusi dapat dikategorikan menjadi beberapa macam sesuai dengan karakteristik jasa atau fasilitas yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Macam-macam jenis retribusi adalah sebagai berikut: Sesuai Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pasal 2 retribusi daerah dibagi atas tiga golongan yaitu:

⁵⁵ Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton. 2001. *Hukum Pajak*. Salemba Empat, Jakarta. Hal. 6.

⁵⁶ Tunggul Ashari Setia Negara, 2005. *Pengantar Hukum Pajak*. Bayu Media. Malang. Hal 12-14.

a. Retribusi jasa umum,

Retribusi jasa umum yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Subjek retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan. Subjek retribusi jasa umum dapat ditetapkan menjadi wajib retribusi jasa umum, yaitu orang pribadi atau badan yang diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi jasa umum. Kriteria retribusi jasa umum meliputi :

- 1) Retribusi jasa umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perijinan tertentu.
- 2) Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.
- 3) Jasa tersebut memberikan manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.
- 4) Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi.
- 5) Retribusi tersebut tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.
- 6) Retribusi tersebut dapat dipungut secara efektif dan efisien serta merupakan satu sumber pendapatan daerah yang potensial.

- 7) Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah pasal 2 ayat 2 menyebutkan jenis-jenis retribusi jasa umum terdiri atas retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan dan 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 pengujian kapal perikanan.

b. Retribusi jasa usaha,

Retribusi jasa usaha yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah, dengan menganut prinsip komersial yang meliputi pelayanan dengan menggunakan /memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum memadai disediakan oleh pihak swasta. Subjek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/ menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Subjek retribusi jasa usaha merupakan wajib retribusi jasa usaha, yaitu orang pribadi atau badan yang diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi jasa usaha.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah pasal 18 ayat 3 huruf b menyebutkan kriteria retribusi jasa usaha yaitu :

- 1) Retribusi jasa usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perijinan tertentu.
- 2) Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta, tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki atau dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah. Pengertian harta adalah semua harta bergerak dan tidak bergerak, tidak termasuk uang kas, surat-surat berharga, dan harta lainnya yang bersifat lancar (*current asset*).

Jenis-jenis retribusi jasa usaha di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah pasal 3 ayat 2 menyebutkan terdiri atas retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi pasar grosir dan atau pertokoan, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa, retribusi penyedotan kakus, retribusi rumah potong hewan, retribusi pelayanan pelabuhan kapal, retribusi tempat rekreasi dan olah raga, retribusi penyebrangan di atas air, retribusi pengolahan limbah cair, retribusi penjualan produksi usaha daerah.

c. Retribusi perijinan tertentu.

Retribusi perijinan tertentu yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Objek retribusi perijinan tertentu adalah kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau

badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Subjek retribusi jasa tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh ijin tertentu dari pemerintah. Subjek retribusi ijin tertentu dapat merupakan wajib retribusi ijin tertentu, yaitu orang pribadi atau badan yang diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi ijin tertentu.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pasal 18 ayat 3 huruf c menyebutkan kriteria retribusi perijinan tertentu yaitu :

- 1) Perijinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi.
- 2) Perijinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum.
- 3) Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan ijin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian ijin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perijinan.

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah pasal 3 ayat 2 menyebutkan jenis-jenis retribusi ijin tertentu terdiri atas retribusi Izin Mendirikan Bangunan, retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol, retribusi Izin Gangguan, retribusi Izin Trayek.

Penggolongan jenis retribusi dimaksudkan guna menetapkan kebijakan umum tentang prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi daerah.

3. Fungsi Retribusi

Pemungutan retribusi, sebagaimana pengertian dari retribusi itu sendiri, adalah sebagai pembayaran atas jasa atau pemanfaatan fasilitas yang disediakan oleh pemerintah. Dari pengertian tersebut maka fungsi retribusi adalah merupakan pemasukan bagi kas pemerintah dengan peruntukan utama bagi penyediaan jasa atau fasilitas tertentu dari pemerintah. Dengan fungsi sebagai sarana sumber pendapatan bagi negara atau pemerintah, maka dalam pemungutan retribusi harus memenuhi persyaratan sebagaimana di dalam asas-asas pemungutan retribusi daerah yaitu⁵⁷:

- a. Mengadakan, merubah dan meniadakan retribusi daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- b. Pembayaran pemungutan retribusi daerah tidak dimaksudkan sebagai pembayaran atas penyelenggaraan usaha perusahaan.
- c. Tarif suatu retribusi daerah tidak boleh ditetapkan setinggi-tingginya tetapi keuntungan yang diharapkan hanya sekedar untuk memelihara agar dapat memberikan jasa secara langsung kepada masyarakat.
- d. Jumlah tarif suatu retribusi daerah harus ditetapkan dalam Peraturan Daerah atau setidaknya dapat dihitung menurut ketentuan yang berlaku.
- e. Retribusi daerah tidak boleh merupakan rintangan bagi keluar masuknya atau pengangkutan barang-barang kedalam dan keluar daerah.

⁵⁷ R. Soedarga, 1994, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Utama Press, Jakarta. Hal. 29-30.

- f. Pemungutan retribusi daerah tidak boleh diborongkan atau digadaikan kepada pihak ketiga.
- g. Peraturan retribusi daerah tidak diadakan perbedaan atau pemberian keistimewaan yang menguntungkan perseorangan, golongan, atau keagamaan.

Asas atau prinsip pemungutan retribusi tersebut sejalan dengan prinsip pemungutan pajak yang dikemukakan oleh Adam Smith sebagaimana dikutip oleh Arly Suandi dan dikenal sebagai *the four cannon* atau *the four maxims*. Prinsip tersebut secara singkat yaitu bahwa pemungutan pajak harus bersifat adil dan seimbang (*equality*), pasti atau tertentu (*certainty*), tepat saat pemungutan (*convenience of payment*), efisien dalam pemungutannya (*economic of collection*)⁵⁸.

Sebagai salah satu sumber pendapatan bagi pemerintah, retribusi dapat dikategorikan sebagai alternatif sumber penerimaan yang dimungkinkan dipungut oleh daerah. Undang-undang tentang pemerintahan daerah menetapkan pajak dan retribusi daerah menjadi salah satu sumber penerimaan yang berasal dari dalam daerah dan dapat dikembangkan sesuai dengan kondisi masing-masing daerah. Kebutuhan ini dirasakan oleh daerah terutama sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia. Dengan adanya otonomi, daerah dipacu untuk dapat berkreasi mencari sumber penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah.

E. Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah.

Otonomi daerah merupakan sebuah konsep dalam penyelenggaraan negara, dimana kewenangan penyelenggaraan fungsi negara dan pemerintahan tidak semuanya menjadi hak pemerintah tingkat pusat, melainkan ada sebagian kewenangan penyelenggaraan pemerintahan baik

⁵⁸ Erly Suandi, *Ibid*, hal. 19-20.

pengaturan maupun pengurusan kepentingan masyarakat yang diserahkan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah atau yang dikenal sebagai pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan menyelenggarakan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa berdasarkan aspirasi masyarakat disebut dengan daerah otonom. Prinsip ini disebut juga dengan desentralisasi⁵⁹. Di Indonesia satuan pemerintah yang lebih rendah dari tingkat pusat disebut dengan pemerintah daerah.

1. Tinjauan Mengenai Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan menurut undang-undang. Dalam hal ini berarti wilayah Indonesia dibagi menjadi sejumlah daerah besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri⁶⁰. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Dengan kata lain pemerintahan adalah pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah adalah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan⁶¹.

Kebijakan mengenai otonomi daerah didasarkan atas pertimbangan bahwa wilayah Republik Indonesia yang luas (>17.000 pulau dengan wilayah lautan yang luas pula), penduduk yang beragam (perbedaan

⁵⁹ Philipus M. Hadjon dkk. 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. Hal 112.

⁶⁰ C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Ibid. hal.* 3.

⁶¹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. 2006. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hal. 28.

budaya, sosial, dan sejarah) merupakan kenyataan-kenyataan yang membatasi kemungkinan penyelenggaraan pemerintah yang sentralistik, dilaksanakan secara beragam dan untuk seluruh wilayah negara. Oleh Karena itu, perlu diadakan pembagian urusan kepada pemerintah yang berada di tingkat bawahnya⁶².

Pengelolaan pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi yang dalam konteks Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.

Ada beberapa rasionalitas bagi munculnya sebuah agenda baru kebijaksanaan nasional tentang pemerintahan daerah yang menekankan kepada desentralisasi dengan memberikan kewenangan yang luas kepada daerah, salah satunya adalah pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (negara-bangsa). Dengan otonomi dapat mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di daerah, karena masyarakat di daerah selama puluhan tahun telah mengalami proses marginalisasi.

Adanya desentralisasi daerah akan menjadi kuat, apabila daerah kuat, negara juga akan kuat, karena daerah merupakan pilar bagi sebuah negara dimanapun. Selain itu desentralisasi atau otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara. Karena sumber daya yang terdapat di sebuah daerah sudah seharusnya dipelihara, dijaga, dan dinikmati oleh

⁶² Philipus M. Hadjon dkk. 2002. *Ibid.* hal. 111.

masyarakat setempat. Kebebasan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahannya termasuk didalamnya mengatur dan mengurus sumber-sumber daya yang terdapat di daerah, sebagai perwujudan dari prinsip demokrasi sebagaimana dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tidak dalam pengertian bebas mutlak, karena masih harus memperhatikan aspek lainnya seperti pemerataan, keanekaragaman daerah dan yang lebih penting lagi kebebasan itu masih harus tetap dalam koridor hukum nasional Indonesia⁶³.

Penyerahan urusan-urusan tertentu kepada daerah untuk diurus dan diatur atas dasar prakarsa dan kepentingan masyarakat daerah, tidak menjadikan daerah seperti negara dalam negara. Dengan demikian, daerah tidak mempunyai kekuasaan absolut, walaupun sistem otonomi yang telah diamanatkan oleh pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tersebut di atas adalah otonomi yang seluas-luasnya. Pusat masih tetap mempunyai peran dan fungsi untuk mengatasi jalannya penyelenggaraan pemerintah daerah.

Didalam Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1997 ditegaskan prinsip-prinsip pokok pelaksanaan otonomi daerah yaitu dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang terbesar diseluruh pelosok negara dan dalam rangka membina kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan secara bersama-sama dengan dekonsetrasi⁶⁴.

⁶³ M. Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. 2006. UII Press, Yogyakarta. hal. 20.

⁶⁴ Cristine S. T. Kansil. 2001. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta. Hal. 8.

2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Keterlibatan satuan pemerintahan yang lebih rendah atau pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan dilaksanakan melalui beberapa asas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku dan yang sekarang berlaku dikenal beberapa asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu⁶⁵ :

- a. Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.
- b. Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggung jawab, perencanaan, pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil Pemerintah Pusat.
- c. Asas tugas pembantuan (*Medebewind*) adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas.

Pembagian urusan, tugas dan fungsi serta tanggung jawab antara pusat dan daerah menyebabkan adanya pengaturan mengenai hubungan

⁶⁵ M. Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. 2006. UII Press, Yogyakarta. hal. 39)

antara pusat dan daerah, khususnya dalam hal ini adalah hubungan dalam bidang keuangan merupakan permasalahan yang memerlukan pengaturan yang baik, komprehensif, dan responsif terhadap tuntutan kemandirian dan perkembangan daerah. Hubungan antara pusat dan daerah sangat dipengaruhi oleh adanya tarik menarik antara kepentingan pusat yang cenderung sentralistik dan tuntutan daerah yang cenderung desentralistik. Keadaan tersebut berakibat timbulnya ketidakserasian hubungan antara pusat dan daerah.

Berdasarkan pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, hasil amandemen kedua tahun 2000, hubungan antara pusat dan daerah hanya dirumuskan secara garis besar yaitu bahwa hubungan antara pusat dan daerah baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun hubungan keuangan dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara adil, selaras dan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan undang-undang.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam Rangka Otonomi Daerah

Di dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Alat Pemadam Api diatur dengan ketentuan yang meliputi pengertian umum, tujuan, golongan dan jenis alat pemadam kebakaran, pencegahan umum, pemasangan alat pemadam kebakaran, pemeriksaan alat pemadam kebakaran, retribusi, pembinaan dan pengawasan dan ketentuan pidana. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat diketahui:

1. Subyek retribusi

Di dalam Pasal 23 Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 ditentukan bahwa subyek retribusi berkaitan dengan pemeriksaan alat pemadam kebakaran adalah adalah Orang Pribadi atau Badan yang memperoleh pelayanan pemeriksaan dan atau pengujian alat pencegah pemadam kebakaran dan atau pelayanan lain. Untuk apartemen, kondominium dan rumah susun obyek retribusinya adalah pengelola. Sedangkan ketentuan di dalam Pasal 6, 7, 8, 9 dan 10 Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 tahun 2002, yang pada prinsipnya menentukan bahwa setiap bangunan atau prasarana umum berupa tempat pertemuan, tempat hiburan, perhotelan, tempat perawatan dan perkantoran yang mempunyai daya tampung 50 orang atau lebih, termasuk tempat parkir, sekolahan, tempat ibadah wajib menyediakan alat pemadam kebakaran ringan, kemudian dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 bahwa alat pemadam kebakaran tersebut wajib dilakukan pemeriksaan, maka dapat dinyatakan bahwa subyek retribusi adalah setiap orang atau badan yang

memiliki atau mengelola fasilitas umum tersebut yang menggunakan jasa pelayanan pemeriksaan alat pemadam kebakaran.

Ketentuan tersebut secara gramatikal⁶⁶ menunjuk kepada pihak-pihak tertentu yang menggunakan jasa pemerintah, dalam hal ini Kantor Pemadam Kebakaran Pemerintah Kota Surakarta, untuk melakukan pemeriksaan alat pemadam kebakaran atau alat pemadam api. Namun jika hal ini dikaitkan dengan ketentuan lain, yaitu Pasal 18, yang menetapkan bahwa pemeriksaan alat pemadam api yang dimiliki oleh perorangan maupun badan sifatnya adalah wajib dengan periode pemeriksaan yang rutin (periodik) satu tahun sekali, maka subyek retribusi pada dasarnya merupakan wajib retribusi dalam arti harus membayar sesuai tarif yang ditetapkan.

Menurut Santoso Brotodiharjo retribusi adalah suatu hubungan dengan prestasi-kembalinya adalah langsung sebab pembayaran tersebut memang ditujukan semata-mata oleh si pembayar untuk mendapatkan suatu prestasi yang tertentu dari pemerintah dan didasarkan pada peraturan-peraturan yang berlaku umum⁶⁷. Dengan demikian hubungan antara pihak yang akan menggunakan jasa dengan pihak pemberi atau penyedia jasa/ fasilitas dalam kaitannya dengan pemungutan retribusi ini tidak lagi bersifat suka rela atau konsensual tetapi bersifat wajib dan dapat dipaksakan. Makna dapat dipaksakan dalam hal ini adalah apabila tidak melaksanakan sesuai ketentuan yang ada maka yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi, yaitu suatu nestapa yang dijatuhkan kepada siapapun yang dinyatakan tidak mematuhi apa yang telah dinyatakan sebagai hukum

⁶⁶ Yang dimaksud secara gramatikal atau *taalkundig* adalah suatu metode penafsiran dalam memahami isi atau substansi peraturan hukum untuk memperoleh kejelasan dengan mendasarkan pada arti kata atau kalimat sesuai tata bahasa dan kamus bahasa. Lihat R. Soeroso, 2002, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta. Hal. 99-100.

⁶⁷ Santoso Brotodiharjo. 2003. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Refika Aditama, Bandung . Hal. 7.

yang berlaku⁶⁸. Nestapa lazimnya tidak ingin dialami oleh siapapun sehingga akan berusaha dihindari. Oleh karena itu bagi para wajib retribusi yang tidak ingin mengalami nestapa maka harus melaksanakan hukum atau peraturan yang ada.

Penentuan subyek retribusi yang dikaitkan dengan sifat wajib dalam pemeriksaan alat pemadam kebakaran dan oleh karena itu mempunyai kosekuensi membayar ini, secara prinsip terdapat kerancuan dengan makna konsepsional retribusi. Makna pembayaran retribusi secara konsepsional dilaksanakan karena penggunaan jasa atau fasilitas dan hal itu merupakan kontra prestasi atas pemeriksaan alat pemadam kebakaran oleh pemerintah. Penggunaan jasa atau fasilitas dalam konteks pemungutan retribusi ini bersifat sebagai suatu kehendak, sehingga bagi yang tidak menggunakan hak untuk memanfaatkan jasa atau fasilitas yang disediakan sudah barang tentu tidak punya kewajiban untuk membayar.

Sebagai kehendak maka penggunaannya tidak dapat dipaksakan, melainkan atas kemauan dari yang bersangkutan apakah bermaksud menggunakan fasilitas ataupun jasa yang disediakan atau tidak. Jadi secara yuridis adalah lebih bersifat kontraktual, oleh karena itu mempunyai sifat adanya kebebasan kehendak untuk berkontrak sebagaimana di dalam prinsip-prinsip perjanjian⁶⁹. Berdasarkan konsepsi retribusi tersebut, maka makna subyek retribusi dalam implementasinya mempunyai sifat pemaksaan secara regulatif.

2. Obyek retribusi

⁶⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, 2008, *Hukum dan Masyarakat*, Bayumedia, Malang. Hal. 135 – 136.

⁶⁹ Lihat Pasal 1320 KUH Perdata. Ada empat prinsip dasar dalam perikatan atau kontrak, yaitu dilakukan oleh orang yang cakap bertindak secara hukum, ada sebaba atau causa yang dibenarkan oleh hukum, ada obyek yang diperjanjikan, dan adanya kebebasan berkehendak dari para pihak.

Kewajiban masyarakat untuk berusaha mencegah bahaya kebakaran baik untuk kepentingan sendiri maupun kepentingan umum telah tercantum di dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran. Di dalam pasal 5 peraturan daerah ini disebutkan bahwa setiap anggota masyarakat mempunyai kewajiban untuk turut mencegah terjadinya kebakaran. Hal ini dilakukan untuk melindungi kepentingan umum terutama bangunan yang menjadi akses masyarakat luas. Alat pemadam kebakaran yang harus disediakan masyarakat dan wajib dilakukan pemeriksaan sehingga menjadi obyek retribusi meliputi alat pemadam kebakaran yang dipasang pada:

a. Bangunan umum

Bangunan umum seperti tempat pertemuan, tempat hiburan, perhotelan, tempat perawatan, dan perkantoran harus dilindungi dari ancaman bahaya kebakaran dengan alat pemadam api ringan dan ditempatkan dengan jarak jangkauan maksimum 20 (dua puluh) meter dari setiap tempat sedangkan bangunan untuk tempat beribadah dan tempat pendidikan yang menampung 50 orang keatas, harus dilindungi dari ancaman bahaya kebakaran dengan alat pemadam api ringan dan ditempatkan dengan jarak jangkauan maksimum 25 (dua puluh lima) meter dari setiap tempat.

b. Bangunan Pabrik

Bangunan pabrik harus dilindungi dengan alat pemadam kebakaran yang jenis dan jumlahnya disesuaikan dengan klasifikasi ancaman bahaya kebakaran dari jarak jangkauannya. Untuk bangunan pabrik dengan ancaman ringan, harus dilindungi dari ancaman bahaya kebakaran dengan alat pemadam kebakaran api ringan dan ditempatkan dengan jarak jangkauan maksimum 25 (dua puluh lima) meter dari setiap tempat, bangunan pabrik dengan ancaman bahaya kebakaran sedang, harus dilindungi dari ancaman bahaya kebakaran dengan alat pemadam api ringan dan ditempatkan dengan jarak jangkauan maksimum 20 (dua

puluh) meter dari setiap tempat, dan bangunan pabrik dengan ancaman bahaya kebakaran tinggi, harus dilindungi dari ancaman bahaya kebakaran dengan alat pemadam api ringan dan ditempatkan dengan jarak jangkauan maksimum 15 (lima belas) meter dari setiap tempat.

c. Tempat Parkir

Setiap tempat parkir tertutup harus dilindungi dari bahaya kebakaran dengan alat pemadam api ringan dari jenis gas atau jenis kimia kering serbaguna dengan ketentuan yang berlaku. Setiap pelataran parkir terbuka yang luasnya tidak lebih dari 300 (tiga ratus) m², harus ditempatkan minimum dua alat pemadam ringan dari jenis gas atau kimia kering serbaguna, dipasang ditempat yang mudah dilihat dan mudah diambil untuk dipergunakan dan setiap kelebihan luas sampai dengan 300 (tiga ratus) m², harus ditambah dengan sebuah alat pemadam kebakaran.

Setiap pelataran parkir terbuka termasuk pula kendaraan harus dilindungi dari bahaya kebakaran dengan alat pemadam api ringan dari jenis gas atau jenis kimia kering serbaguna dan ditempatkan dengan jarak jangkauan maksimum 30 (tiga puluh) meter dari setiap tempat.

d. Tempat Pertokoan dan Terminal

Setiap bangunan pertokoan atau pasar harus dilindungi dari ancaman bahaya kebakaran dengan alat pemadam api ringan dan ditempatkan dengan jarak jangkauan maksimum 20 (dua puluh) meter dari setiap tempat dan setiap terminal angkutan umum darat harus dilindungi dari bahaya kebakaran dengan alat pemadam api ringan jenis kimia kering serbaguna.

e. Bangunan Perumahan

Bangunan perumahan dalam lingkungan perkampungan harus dilindungi dari ancaman bahaya kebakaran dengan alat pemadam api

ringan dan ditempatkan setiap rukun tetangga yang bersangkutan, pengawasan teknis dan administrasi dari alat tersebut dipertanggungjawabkan kepada lurah setempat.

f. Bangunan Campuran

Pada bangunan campuran berlaku ketentuan pencegahan dan pemadam kebakaran yang terberat dari fungsi bagian bangunan rawan kebakaran dan apabila pada bagian bangunan yang fungsinya mempunyai ancaman bahaya kebakaran lebih berat, dipisahkan dengan kompartemen yang ketahanan apinya disesuaikan dengan ancaman bahaya kebakaran yang lebih berat tersebut, maka ketentuan pencegahan dan pemadam kebakaran harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

g. Bangunan tinggi, setiap lantai harus dilindungi dengan sistem pemercik otomatis secara penuh.

Untuk menjaga keamanan dan keselamatan baik bagi wajib retribusi ataupun masyarakat umum, maka pemasangan alat pemadam kebakaran khususnya alat pemadam api ringan harus memenuhi ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah yang berlaku. Pemasangan alat pencegahan dan pemadaman kebakaran khususnya alat pemadam api ringan harus dilengkapi dengan petunjuk penggunaan, yang memuat urutan singkat dan jelas tentang penggunaan alat tersebut dan dipasang pada tempat yang mudah dilihat dan selalu harus dalam keadaan baik dan bersih, sehingga dapat dibaca serta dapat dimengerti dengan jelas.

Berkaitan dengan teknis pemasangan alat pemadam api ringan ditentukan sebagai berikut, dipasang pada dinding dengan penguatan sengkang atau dalam lemari kaca dan dapat dipergunakan dengan mudah pada saat diperlukan; dipasang sedemikian rupa sehingga bagian paling atas berada pada ketinggian 120 (seratus dua puluh) cm dari permukaan lantai, kecuali untuk jenis CO₂ dan bubuk kimia kering, penempatannya

minimal 15 (lima belas) cm dari permukaan lantai; tidak diperbolehkan dipasang didalam ruangan yang mempunyai suhu lebih dari 49 (empat puluh sembilan) derajat Celcius dan dibawah 4 (empat) derajat Celcius.

Berdasarkan ketentuan kriteria tersebut, maka alat pemadam kebakaran dapat meliputi segala macam alat pemadam kebakaran yang dipergunakan oleh pemilik atau pengelola tempat-tempat tersebut baik yang mempergunakan bahan kimia jenis gas, serbuk, busa atau jenis lainnya. Sehingga obyek retribusi yang dimaksud di dalam peraturan daerah ini adalah semua jenis alat pemadam kebakaran. Alat pemadam kebakaran tersebut pada umumnya dikategorikan sebagai alat pemadam api ringan (disingkat APAR). Secara teoritis jenis pungutan retribusi ini dikategorikan sebagai pungutan retribusi obyektif, yaitu pemungutan yang didasarkan pada kondisin atau keadaan obyek yang menjadi sasaran pemungutan⁷⁰.

3. Tarif retribusi

Penetapan tarif retribusi alat pemadam api ringan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran diklasifikasikan sesuai dengan ukuran atau kategori alat secara sehingga dapat dijangkau oleh wajib retribusi. Tarif retribusi adalah nilai rupiah yang diterapkan untuk menghitung besarnya retribusi daerah yang terutang.

Didalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif ditujukan untuk mempertimbangkan biaya penyediaan jasa pelayanan pemeriksaan dan atau pengujian alat pemadam api ringan serta pelayanan lain dengan melihat kemampuan masyarakat dan aspek keadilan karena tingkat penggunaan jasa yang digunakan oleh masyarakat dihitung berdasarkan jumlah dan jenis alat pemadam kebakaran yang diperiksa dan atau diuji.

⁷⁰Erly Suandi, 2000, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta. hal 30.

Struktur dan besarnya tarif digolongkan berdasarkan jenis, ukuran, lama pemakaian alat pemadam kebakaran. Adapun struktur dan besarnya tarif retribusi yang ditetapkan dalam peraturan daerah ini antara lain :

- a. Retribusi pemeriksaan, pemasangan label stiker pada alat pemadam api/kebakaran untuk konsumen atau pemilik alat pemadam kebakaran, setiap tahun ditetapkan sebagai berikut :

- 1) Alat pemadam kebakaran yang berisi busa,
super busa dan sejenisnya:

- a) Sampai dengan 25 liter Rp. 5 000.00/unit
- b) Lebih dari 25 liter s/d 50 liter Rp. 10 000.00/unit

- 2) Alat pemadam kebakaran yang berisi gas,
dry chemical, powder, halon dan sejenisnya :

- a) Sampai dengan 6 kg Rp. 5 000.00/unit
- b) Lebih dari 6 kg s/d 10 kg Rp. 10 000.00/unit
- c) Lebih dari 10 kg s/d 150 kg Rp. 20 000.00/unit
- d) Lebih dari 150 kg Rp. 40 000.00/unit

- 3) Alat pemadam kebakaran jenis *fire protection*
(*Fire Hydrant System, Sprinkeler System, dll*) :

- a) *Fire Hydrant* sebesar Rp. 15 000.00/titik
- b) *Alarm System* sebesar Rp. 10 000.00/ titik
- c) *Sprinkeler System* sebesar Rp. 5 000.00/ titik

- b. Retribusi penelitian gambar-gambar rencana dan pengetesan akhir pemasangan *hydrant* kebakaran sistem pemancar air kebakaran, setiap tahun ditetapkan sebagai berikut :

- 1) *Hydrant dan House Reel* Rp. 15 000.00/titik

2) *Alarm System* Rp. 10 000.00/ titik

3) *Sprinkeler System* Rp. 5 000.00/ titik

c. Retribusi perijinan dan perpanjangan penjualan alat-alat pemadam kebakaran :

1) Setiap perusahaan atau badan usaha yang memproduksi, mengimpor, memperdagangkan, atau mengedarkan segala jenis alat pemadam kebakaran, dikenakan retribusi perijinan

a) Produsen Rp. 150 000.00/tahun

b) Importir Rp. 100 000.00/tahun

c) Penyalur/agen Rp. 75 000.00/tahun

d) Pengecer Rp. 25 000.00/tahun

2) Untuk setiap perpanjangan ijin angka 1 (satu) tersebut diatas, dikenakan tarif retribusi sama seperti diatas.

Penetapan tarif retribusi alat pemadam api ringan tidak memberikan kesulitan terhadap wajib retribusi dalam melakukan pembayaran retribusi alat pemadam api ringan, karena penetapan tarif retribusi terhadap alat pemadam api ringan tidak ditetapkan setinggi-tingginya melainkan keuntungan yang diharapkan oleh penarik retribusi hanya sekedar untuk memelihara agar dapat memberikan jasa secara langsung kepada wajib retribusi. Dengan adanya tarif tersebut, maka masyarakat mempunyai pedoman dalam melakukan pembayaran retribusi. Hal ini dilakukan untuk mencegah adanya kesewenang-wenangan aparat pemungut retribusi dan untuk menjaga terlaksananya tugas pemerintahan yang partisipatif, memiliki akuntabilitas, dan transparan.

Berdasarkan penetapan tarif retribusi alat pemadam api ringan tersebut dapat diketahui bahwa penetapannya telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah pasal 21 mengenai prinsip dan sasaran dalam penetapan retribusi. Tarif retribusi jasa umum ditetapkan berdasarkan kebijakan daerah dengan mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan. Dalam penetapan tarif retribusi alat pemadam api ringan di dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Lalat Pemadam Kebakaran telah memenuhi unsur adanya pertimbangan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan yaitu meliputi biaya pemeriksaan dan atau pengujian, biaya operasional petugas serta biaya administrasi pemungutan retribusi termasuk pencetakan sticker tanda pembayaran yang harus ditempel pada alat pemadam kebakaran.

Pertimbangan pada aspek kemampuan masyarakat dan aspek keadilan adalah dengan memperhatikan besarnya tarif yang dinilai tidak memberatkan namun telah mencukupi untuk menutup biaya pemungutan. Hal ini memang merupakan salah satu prinsip dalam pemungutan pajak termasuk retribusi bahwa hasil pemungutan pajak harus lebih besar dari biaya pungut sehingga tidak membebani keuangan pemerintah. Prinsip ini dikenal sebagai prinsip efisien atau ekonomis. Secara teoritik sistem penetapan tarif dalam pemungutan retribusi pada ketentuan tersebut dikategorikan sebagai *official assesment system*⁷¹.

Oleh karena pemungutan retribusi terhadap alat pemadam api ringan tidak membebani masyarakat dalam melakukan pembayaran retribusi maka masyarakat dengan suka rela akan bersedia untuk mentaati kewajibannya secara tepat waktu. Aparat pemungut retribusi tidak mengalami kesulitan dalam melakukan pemungutan retribusi alat pemadam api ringan. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya pencapaian target yang dilihat dalam

⁷¹ Erly Suandi, 2000, *ibid*. Hal. 143. Official assesment system dalam perpajakan adalah suatu sistem dimana penghitungan dan perhitungan serta laporan pemenuhannya dilakukan oleh fiskus. Peran wajib pajak hanya sebatas membayar sejumlah nilai yang ditetapkan oleh fiskus.

daftar realisasi pendapatan penerimaan retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran.

Realisasi pendapatan retribusi daerah Kota Surakarta tahun anggaran 2006 sampai dengan tahun 2008 merupakan hasil pendapatan daerah per tahun. Di dalam pemungutan retribusi ini, yang menjadi tolak ukur mengenai ketaatan dan kesadaran masyarakat dalam membayar kewajibannya dan juga merupakan salah satu indikator apakah wajib retribusi keberatan atau tidak dengan penetapan tarif retribusi tersebut adalah capaian target yang ditetapkan. Adapun daftar realisasi pendapatan retribusi daerah Kota Surakarta tahun anggaran 2006 s/d 2008 yaitu:

Tabel 1. Data penerimaan retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran.

Uraian Penerimaan Retribusi	Tahun 2006		Tahun 2007		Tahun 2008	
	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Target (Rp)	Realisasi (Rp)
Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	41.795.000	42.045.000	39.915.000	41.115.000	80.000.000	80.500.000

Sumber data: Data Hasil Retribusi Pemeriksaan APAR Kantor Pemadam Kebakaran kota Surakarta.

Pelaksanaan pemungutan retribusi alat pemadam api ringan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran Kota Surakarta tidak dapat diborongkan. Artinya seluruh proses kegiatan pemungutan retribusi tidak dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Pihak pemerintah merupakan penanggungjawab dan pelaksana serta pengelola hasil yang diperoleh.

Pada dasarnya pelaksanaan pemungutan retribusi terhadap alat pemadam api ringan bertujuan untuk melakukan pencegahan preventif terhadap ancaman bahaya kebakaran dengan mewajibkan masyarakat yang memiliki bangunan yang menjadi akses masyarakat pada umumnya untuk memasang alat pencegah bahaya kebakaran, yang selanjutnya akan dikenakan retribusi pemeriksaan alat secara rutin. Pemungutan retribusi terhadap alat pemadam api ringan selain dalam rangka melakukan

pemeriksaan dan atau pengujian untuk menjaga kondisi alat, juga bertujuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Hal ini merupakan salah satu fokus perhatian Pemerintah Kota Surakarta dalam rangka mewujudkan otonomi daerah agar dapat mendukung pembiayaan atau pengeluaran daerah untuk dipergunakan dalam kegiatan pembangunan daerah. Dengan demikian pemungutan retribusi terhadap alat pemadam api ringan dapat memberikan manfaat baik bagi wajib retribusi maupun bagi pembangunan daerah khususnya sebagai sumber pendapatan daerah Kota Surakarta yang digunakan untuk kepentingan umum dan untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang ditujukan untuk kepentingan umum.

Dengan adanya hal tersebut pemungutan retribusi terhadap alat pemadam api ringan mempunyai fungsi anggaran (*budgetair*) yaitu pemungutan retribusi terhadap alat pemadam api ringan sebagai sumber pendapatan daerah Kota Surakarta yang berfungsi untuk membiayai pengeluaran daerah. Fungsi *budgetair* ini sangat ditekankan oleh Pemerintah Kota Surakarta dengan cara menetapkan target perolehan hasil pemungutan retribusi. Target yang ditetapkan setiap tahun mengalami kenaikan.

Penetapan tarif pungutan retribusi ini secara teoritis adalah diimplementasikannya salah satu prinsip atau asas dari empat hal pokok yang harus diperhatikan di dalam pemungutan pajak termasuk retribusi sebagaimana dikemukakan oleh Adam Smith yang dikutip oleh Erly Suandi, yaitu asas *equality*⁷².

⁷² Erly Suandi, 2000, *opcit.* Hal. 19. Erly Suandi mengutip bahwa didalam pemungutan pajak, termasuk retribusi, terdapat asas-asas pemungutan yang dikenal dengan *the four cannons* atau *the four maxims*, terdiri dari *equality* yaitu bahwa pemungutan pajak harus memperhatikan kemampuan wajib pajak sehingga tidak menyebabkan kesulitan ekonomi, *certainty* yaitu bahwa pemungutan pajak harus ditujukan terhadap sasaran atau obyek yang telah tertentu atau ditetapkan secara pasti, *convinient of payment* yaitu bahwa pemungutan pajak harus dilakukan pada waktu yang tepat, dan *economis of collection* yaitu bahwa biaya untuk melakukan pemungutan pajak tidak boleh lebih besar dari hasil pemungutannya. Teori ini dikemukakan oleh Adam Smith.

Dalam rangka menjamin terselenggaranya pelaksanaan pemungutan yang baik, maka dalam pelaksanaan pemungutan retribusi harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku. Dalam hal ini bahwa pelaksanaan pemungutan retribusi alat pemadam api ringan tidak hanya berprinsip pada kepastian hukum dan kegunaan atau kemanfaatan hukum saja melainkan juga harus berprinsip pada keadilan dan ketertiban agar pemerintah selaku pemungut retribusi tidak melakukan pemungutan secara sewenang-wenang dan tidak merugikan masyarakat khususnya wajib retribusi terhadap alat pemadam api ringan.

Pembayaran retribusi terhadap alat pemadam api ringan ditujukan semata-mata oleh wajib retribusi untuk mendapatkan suatu prestasi atau imbalan (kontra prestasi) yang dirasakan secara langsung oleh wajib retribusi yaitu adanya pelayanan jasa berupa pengujian dan atau pemeriksaan alat pemadam api ringan dari pemerintah. Berdasarkan hal tersebut diatas dapat diketahui bahwa pemungutan retribusi terhadap alat pemadam api ringan dilakukan berdasarkan stelsel nyata (*riël stelsel*)⁷³ yaitu pemungutan retribusi terhadap alat pemadam api ringan didasarkan pada obyek yang sudah ada dengan jelas sehingga pemungutan retribusinya lebih realistis yang disesuaikan dengan keadaan wajib retribusi. Walikota dapat memberikan pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi berdasarkan permohonan dari wajib retribusi apabila wajib retribusi tidak dapat melakukan pembayaran retribusi yang terutang. Namun hal ini belum pernah terjadi karena tarif retribusi dinilai tidak memberatkan bagi wajib retribusi.

Dalam implementasinya wajib retribusi tidak selalu mendapat pelayanan jasa berupa pengujian dan atau pemeriksaan alat pemadam api ringan dari pemerintah, namun tetap harus membayar sejumlah retribusi. Dalam kondisi tertentu pelaksanaan pemeriksaan tidak dilakukan oleh

⁷³ S. Munawir, 1992. *Perpajakan*, Liberty, Yogyakarta. Hal. 43-44

petugas, yaitu jika pemilik tidak mengizinkan alat tersebut dibawa oleh petugas pemeriksa ke kantor petugas untuk dilakukan pemeriksaan alat. Untuk jenis peralatan yang tertentu dimana memerlukan pengujian secara lebih detail, termasuk uji laboratorium atas bahan pemadamnya, pemeriksaan dilakukan di Kantor Pemadam Kebakaran.

Bagi anggota masyarakat yang keberatan dengan pemeriksaan alat oleh petugas apabila peralatannya harus dibawa ke tempat kerja atau kantor petugas, maka diharuskan mengisi blanko yang disediakan sebagaimana dalam contoh terlampir, yang menyatakan keberatan tersebut dengan disertai opsi bersedia membayar retribusi atau tidak bersedia membayar. Dilihat dari target perolehan retribusi yang selalu terpenuhi, maka pada umumnya mereka yang menyatakan keberatan melepaskan alat pemadamnya untuk dilakukan pemeriksaan oleh petugas tidak menjadi persoalan bagi petugas pemeriksa dan tetap bersedia membayar sejumlah retribusi yang ditetapkan. Petugas pemeriksa dan atau penguji alat merasa bahwa dengan pengisian blanko yang di dalamnya terdapat klausula bahwa yang menanggung resiko adalah wajib retribusi maka beban tanggung jawabnya sudah selesai.

Kesediaan membayar tanpa ada pemeriksaan peralatan ini dilakukan sebagai suatu kebijakan oleh Pemerintah Kota Surakarta untuk mengejar target pendapatan yang ditetapkan sehingga terpenuhi. Pada aspek atau sisi yang lain hal ini sangat ironis, yaitu apabila dilihat dari tujuan disediakannya alat pemadam kebakaran dan pemeriksaannya. Dengan tidak dilakukan pemeriksaan maka kondisi dan kualitas alat menjadi tidak terkontrol dengan baik sehingga resiko terhadap ketidak-efektifan fungsi alat menjadi sangat besar. Dalam hal ini pelaksanaan oleh petugas penarik retribusi hanya melakukan penarikan pembayaran retribusi tanpa melakukan pengujian kelayakan pakai alat pemadam api ringan dan hanya memberikan surat edaran pembayaran retribusi serta memberikan stiker dan kuitansi. Selain itu wajib retribusi tidak diberi informasi mengenai alat pemadam api ringan yang memang layak pakai atau tidak layak pakai, jadi

dalam hal ini walaupun wajib retribusi telah membayar retribusi tetapi mereka tidak mengetahui apakah alat pemadam api ringan tersebut dapat berfungsi dengan baik atau tidak.

Hal ini secara esensiil sebenarnya kurang tepat mengingat tujuan dari pemeriksaan dan atau pengujian adalah untuk memastikan bahwa alat tersebut dapat berfungsi dengan baik untuk mencegah bahaya kebakaran. Dengan tidak dilakukan pemeriksaan dan atau pengujian maka jaminan berfungsinya alat menjadi tidak ada. Apabila kebijakan ini terus terjadi maka akan merugikan wajib retribusi selaku pemakai dan atau pengguna alat pemadam api ringan karena apabila suatu saat terjadi kebakaran dan ternyata alat pemadam kebakaran tersebut tidak berfungsi maka pencegahan dan pemadaman terhadap kebakaran tentu tidak akan bisa dilakukan secara efektif. Pemerintah Kota Surakarta seharusnya sebagai lembaga publik tidak melakukan kebijakan tersebut karena resiko serta biaya yang harus ditanggung oleh masyarakat sangat besar jika alat pemadam kebakaran tidak berfungsi dengan baik.

Kebijakan yang lebih menitikberatkan pada perolehan pendapatan bagi pemerintah memang merupakan efek dari diterapkannya otonomi daerah. Semangat membangun daerah secara otonom memberikan dampak adanya intensifikasi dan bahkan ekstensifikasi pendapatan daerah, namun jika hal ini dilakukan dengan kebijakan yang mengandung resiko pembiayaan yang lebih besar maka sudah barang tentu harus dihindari. Otonomi daerah membawa konsekuensi adanya kebebasan menentukan kebijakan secara mandiri tanpa harus bergantung sepenuhnya dari pemerintah tingkat pusat, termasuk dalam menggali potensi pendapatan asli daerah. Upaya peningkatan pendapatan asli daerah semestinya dilakukan dengan tetap mempertimbangkan dampak dan resiko yang mungkin dihadapi oleh masyarakat sehingga hasilnya dapat benar-benar menjaga terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Hasil perolehan retribusi dari pemeriksaan dan atau pengujian alat pemadam kebakaran secara keseluruhan relatif kecil dibandingkan dengan seluruh pendapatan yang diperoleh dari sektor retribusi daerah Kota Surakarta, rata-rata berkisar antara 0,21% - 0,24% setiap tahun. Jika hasil pemungutan retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran diperhitungkan dengan biaya pungut, maka secara keseluruhan menjadi sangat kecil, yaitu hanya sekitar 20% dari jumlah pembayaran yang terkumpul. Hal ini apabila dikaitkan dengan prinsip atau asas efisien dalam pemungutan pajak (termasuk retribusi), meskipun nilainya masih positif, tetapi tidak cukup signifikan untuk memberikan fungsi *budgetair* atau tambahan pendapatan bagi pemerintah. Dengan kondisi seperti itu, maka kebijakan pemeriksaan dan atau pengujian alat pemadam kebakaran yang dapat diabaikan dengan resiko sosial maupun ekonomis yang sangat tinggi harus dihindari. Biaya penanggulangan dan pemulihan jika terjadi bencana kebakaran akibat tidak dapat dicegah secara dini akan sangat merugikan masyarakat maupun pemerintah sendiri. Oleh karena itu semangat mengumpulkan biaya pembangunan dalam rangka otonomi tidak selayaknya jika hanya berorientasi pada perolehan pendapatan secara ekonomis.

4. Saat Utang retribusi

Penyetoran retribusi sesuai SKRD untuk pemeriksaan alat pemadam api ringan berdasarkan pasal 35, 36, dan 37 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pencegahan Bahaya Kebakaran Daerah Kota Surakarta. Tata cara pemungutannya adalah dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) yang merupakan surat ketetapan retribusi yang menentukan besarnya jumlah retribusi yang terutang. Oleh karena itu saat terutangnya retribusi adalah pada waktu diserahkannya Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) kepada wajib retribusi. Pemungutan retribusi terhadap alat pemadam api ringan pada dasarnya dilakukan dengan penyetoran pembayaran secara tunai/lunas

melalui bank persepsi yang ditunjuk (BPD Jateng). Atas setiap penyetoran/pembayaran yang telah dilakukan kemudian akan diberikan tanda bukti pembayaran yang berupa kuitansi dan stiker untuk ditempel pada alat pemadam api ringan dan akan dicatat dalam buku penerimaan retribusi oleh petugas pemungut retribusi. Pembayaran dapat pula dilakukan di tempat lain yaitu wajib retribusi mendatangi Kantor Pemadam Kebakaran atau Dinas Pendapatan, namun hal ini belum pernah terjadi. Penyetoran retribusi dapat pula dilakukan dengan cara mengangsur, angsurannya harus dilakukan secara berturut-turut. Hal ini dalam implementasi peraturan juga belum pernah terjadi.

Penetapan besarnya retribusi terutang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surakarta dengan mempertimbangkan data atau laporan yang ada merupakan sistem penetapan yang menganut asas riil atau nyata di dalam pemungutan pajak dan retribusi⁷⁴. Nilai yang tertera di dalam SKRD ditentukan atas data pemilikan dan atau pengelolaan peralatan pemadam kebakaran yang ada pada Kantor Pemadam Kebakaran. Dengan model penetapan secara riil ini maka tidak akan menimbulkan kerugian bagi wajib retribusi dan prediksi atau terget perolehan dapat lebih rasional sehingga dalam penghitungan pendapatan secara keseluruhan dalam anggaran pendapatan juga akan lebih tepat.

Ketepatan dan kepastian anggaran sangat diperlukan bagi program pengembangan dan pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan yang baik dalam era otonomi daerah merupakan langkah awal keberhasilan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu sistem pemungutan retribusi yang menggunakan asas riil atau nyata dapat lebih bermanfaat, ada kepastian dan dirasakan pula lebih adil karena jumlah yang dibayarkan dengan obyek yang menjadi sasaran retribusi dapat sinkron sehingga wajib retribusi bersedia melakukan pembayaran dengan baik.

⁷⁴ Erly Suandi, *Ibid.* hal. 24.

Pada umumnya pelaksanaan pembayaran oleh wajib retribusi dilakukan dengan bersikap menunggu kedatangan petugas untuk membayar karena berharap sekaligus mendapatkan jasa pemeriksaan peralatannya. Hal ini dilakukan untuk memudahkan wajib retribusi dalam melakukan penyetoran retribusi terhadap alat pemadam api ringan dan sekaligus melakukan pemeriksaan peralatan yang ada. Jadi penyetoran atau pembayaran retribusi oleh wajib retribusi dilakukan ketika petugas penarik retribusi mendatangi wajib retribusi secara periodik satu tahun sekali dengan berpedoman pada data tanggal tercatatnya alat yang dimiliki oleh wajib retribusi untuk pertama kali atau data tanggal pembayaran sebelumnya.

Ketentuan tentang pembayaran retribusi tersebut merupakan pengaturan yang secara konsepsi pemungutan retribusi tidak tepat, karena SKRD ditetapkan berdasarkan periode sesuai catatan yang ada dalam data kepemilikan dan tanggal pemeriksaan Kantor Pemadam Kebakaran. Seharusnya SKRD ditetapkan setelah dilakukan pemeriksaan peralatan sehingga prestasi dan kotra prestasi dalam interkasi yang berkaitan dengan pembayaran retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran ini dapat berlangsung secara adil dan bermanfaat.

Dalam pelaksanaan pemungutan retribusi yang sudah jatuh tempo atau sudah terjadi utang retribusi dan atas hal itu dikeluarkan Surat Ketetapan Retribusi Daerah, menurut peraturan daerah tersebut, terdapat beberapa ketentuan yang harus ditindaklanjuti dan dilaksanakan secara teknis dengan berdasarkan pada Keputusan Walikota, namun hingga saat ini (Desember 2008) Keputusan Walikota yang dimaksudkan tersebut belum ditetapkan sehingga dalam implementasinya pemungutan dilakukan dengan proses dan prosedur sebagaimana peraturan daerah tersebut yang kemudian diterjemahkan secara langsung oleh Kepala Kantor Pemadam Kebakaran Kota Surakarta.

Kebijakan ini secara fungsional dapat lebih efektif dalam melakukan pemeriksaan peralatan, meskipun secara yuridis formal kurang mewujudkan adanya kepastian hukum. Tindakan ini secara teori dapat dinyatakan sebagai suatu *policy action* yang bersifat *policy alternative*, yaitu serangkaian tindakan yang dilakukan dengan arah memungkinkan untuk dapat menyumbang pada pencapaian nilai-nilai tertentu atau untuk memecahkan masalah kebijakan⁷⁵.

5. Penagihan

Penagihan retribusi alat pemadam api ringan berdasarkan pasal 38, 39, dan 40 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 mengenai tata cara penagihan dan pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi. Penagihan retribusi dilakukan ketika wajib retribusi lalai dalam melakukan pembayaran retribusi sesuai tenggat waktu yang ditetapkan di dalam SKRD. Penagihan retribusi dilakukan dengan cara penarik retribusi mengeluarkan Surat Tagihan Retribusi Daerah (STRD) yang dikeluarkan oleh pejabat yang ditunjuk sebagai awal tindakan pelaksanaan penagihan retribusi yang dikeluarkan 7 (tujuh) hari sejak saat jatuh tempo pembayaran. Tindak lanjut yang akan dilakukan oleh petugas pemungut retribusi jika dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal jatuh tempo sebagaimana ditetapkan di dalam STRD belum dilunasi pembayarannya adalah wajib retribusi akan diberikan Surat Teguran atau Surat Peringatan untuk melunasi retribusi yang terutang termasuk sanksi.

Dalam pelaksanaannya, ketentuan ini hingga Desember 2008 belum pernah diimplementasikan karena wajib retribusi selalu membayar tunai atas SKRD yang diperolehnya pada waktu SKRD disampaikan oleh petugas dari Kantor Pemadam Kebakaran. Beberapa wajib retribusi dalam pembayaran tunai ada pula yang meminta kepada petugas pemungut agar datang beberapa hari kemudian setelah penyampaian SKRD karena

⁷⁵ William M. Dunn, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Terjemahan oleh Samodra Wibawa dkk)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. Hal 131.

pemegang otoritas keuangan perusahaan sedang tidak ada. Langkah ini dirasa sebagai hal yang lebih memudahkan dan meringankan bagi wajib retribusi karena tidak perlu mendatangi tempat pembayaran jika harus dibayar pada waktu yang lain. Dari sisi pemungut retribusi, mekanisme ini juga lebih ditekankan dan lebih disukai karena dapat memperoleh hasil secara langsung dan riil sehingga dapat untuk memperhitungkan pencapaian target pemungutan. Dengan mekanisme tersebut maka secara sistem pemungutan retribusi merupakan salah satu langkah yang termasuk di dalam *self assesment system*.

6. Hak dan Kewajiban

Untuk menjamin adanya kepastian dan perlindungan hukum serta kepentingan masyarakat, maka dalam pemungutan retribusi terhadap alat pemadam api ringan terdapat hak dan kewajiban dari penarik retribusi maupun dari wajib retribusi, hak dan kewajiban tersebut adalah:

a. Kewajiban Penarik Retribusi Alat Pemadam Api Ringan :

- 1) Memberikan bimbingan, penerangan, penyuluhan kepada wajib retribusi sehingga wajib retribusi mempunyai pengetahuan dan keterampilan untuk melaksanakan kewajibannya sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran.
- 2) Memberikan pelayanan yang berkualitas terhadap pemakai jasa dalam hal ini wajib retribusi.
- 3) Melakukan pemeriksaan dan atau pengujian terhadap alat pemadam kebakaran yang dimiliki atau dipergunakan oleh masyarakat.
- 4) Memberikan label atau tanda pengesahan yang dipasang pada alat-alat pencegah bahaya kebakaran yang menunjukkan bahwa alat tersebut dapat dipergunakan sesuai dengan fungsinya.

- 5) Melaksanakan pemungutan retribusi sesuai dengan prosedur dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran.
- 6) Melaksanakan pemungutan retribusi sesuai dengan tarif yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran.
- 7) Menyediakan alat pemadam kebakaran yang dipergunakan untuk mencegah dan memadamkan kebakaran.

Implementasi ketentuan mengenai bimbingan, penerangan, penyuluhan kepada wajib retribusi dilakukan dengan metode simulasi yang melibatkan para pemilik dan pengelola alat pemadam kebakaran, atau dengan cara memberikan konsultasi secara bagi pihak yang memerlukan baik yang mendatangi Kantor Pemadam Kebakaran maupun ke tempat pemilik atau pengelola alat. Berkaitan dengan wujud pelayanan yang berkualitas diterapkan dengan menempatkan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi di bidang penanggulangan bahaya kebakaran sebagai pemeriksa alat dan konsultan di Kantor Pemadam Kebakaran. Kompetensi dimiliki setelah mengikuti pelatihan secara khusus tentang penanggulangan kebakaran.

Ketentuan tentang pemeriksaan dan atau pengujian alat dalam implementasinya belum dilaksanakan secara penuh mengingat adanya peluang bagi wajib pajak untuk tidak memeriksakan alatnya dan hanya memenuhi pembayaran. Memang resiko harus ditanggung oleh pemilik atau pengelola alat, tetapi dari segi pencegahan terhadap bencana kebakaran yang dapat merugikan anggota masyarakat lain seharusnya menjadi pertimbangan agar tidak ada opsi bagi pemilik atau pengelola peralatan untuk tidak mengijinkan dilakukan pemeriksaan alat.

Ketentuan mengenai label pada alat pemadam dalam implementasinya terlaksana dengan baik karena pemberian label/stiker merupakan salah satu yang harus diberikan kepada wajib retribusi

ketika memenuhi kewajibannya membayar retribusi. Sedangkan ketentuan mengenai pemungutan secara prosedural dalam implementasinya secara riil sudah dilaksanakan, namun pelaksanaannya merupakan tindakan kebijakan dari petugas pemeriksa alat mengingat petunjuk pelaksanaan ataupun petunjuk teknis yang seharusnya didasarkan pada Keputusan Walikota belum ditetapkan. Oleh karena itu implementasinya lebih bersifat teknis, administratif dan ekonomis. Sedangkan aspek legalnya belum terlaksana dengan baik, dan dalam hal tarif implementasi atau pelaksanaan dalam bidang ini telah berjalan sesuai ketentuan yang ada.

Terkait dengan penyediaan prasarana dan sarana pemadam kebakaran, Pemerintah Kota Surakarta telah memenuhi kewajiban ini dengan menyediakan sarana Mobil Pemadam Kebakaran sejumlah 11 unit dan sejumlah titik *hydrant* yang dipasang di tempat-tempat yang dinilai strategis, berdekatan dengan area yang memiliki resiko tinggi terjadinya kebakaran. Hingga Desember 2008 terdapat 98 titik *hydrant* yang dipasang oleh Pemerintah Kota Surakarta.

b. Hak Penarik Retribusi Alat Pemadam Api Ringan:

- 1) Memperoleh pembayaran atas pemeriksaan dan atau pengujian terhadap alat pemadam kebakaran dari wajib retribusi
- 2) Menerbitkan Surat Pemberitahuan Daerah (SPTRD), Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD), Surat Ketetapan Retribusi Daerah Jabatan (SKRD Jabatan), Surat Ketetapan Retribusi Daerah Tambahan (SKRD Tambahan), Surat Tagihan Retribusi Daerah (STRD), Surat Setoran Retribusi Daerah (SSRD), Surat Ketetapan Retribusi Daerah Kurang Bayar (SKRDKB), Surat Ketetapan Retribusi Daerah Lebih Bayar (SKRDLB), dan Surat Ketetapan Retribusi Daerah Kurang Bayar Tambahan (SKRDKBT).

- 3) Memberlakukan sanksi terhadap wajib retribusi yang melakukan pelanggaran.

Secara keseluruhan hak ini dapat terpenuhi.

c. Kewajiban Wajib Retribusi Alat Pemadam Api Ringan :

- 1) Membayar retribusi alat pemadam api ringan atas pelayanan jasa pemeriksaan dan atau pengujian alat pemadam api ringan tepat pada waktunya.
- 2) Mengisi Surat Pemberitahuan Daerah (SPTRD) dengan jelas, benar dan lengkap serta ditanda tangani oleh wajib retribusi atau kuasanya.
- 3) Menjalankan sanksi apabila melakukan pelanggaran.
- 4) Melakukan pencegahan dan atau pemadaman apabila terjadi kebakaran.

Pada umumnya pelaksanaan ketentuan mengenai kewajiban wajib retribusi berjalan dengan baik sehingga pihak Kantor Pemadam Kebakaran tidak pernah menerapkan sanksi terhadap wajib pajak berkaitan dengan pencegahan kebakaran ini. Bahkan kewajiban membayar retribusi sesuai SKRD tetap dilaksanakan meskipun tidak selalu menerima kontra prestasi berupa pemeriksaan dan atau pengujian alat pemadam kebakaran.

Secara umum kesadaran masyarakat dalam melakukan pencegahan dan pemadaman bahaya kebakaran sudah baik. Ini dibuktikan dengan tidak pernah terdapat penerapan sanksi baik sanksi pidana maupun sanksi administratif yang berkaitan dengan penyediaan alat pemadam api ringan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002. Namun dalam pelaksanaan pemungutan dan pemeriksaan dan atau pengujian alat hal itu belum berjalan dengan baik. Penerapan sanksi tersebut terutama sanksi administratif belum dilaksanakan dengan baik sehingga upaya menciptakan ketertiban dalam pencegahan

kebakaran melalui penegakkan sanksi yang tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran tidak terimplementasikan secara penuh.

Sanksi yang tercantum di dalam peraturan daerah tersebut adalah pidana berupa pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah), sanksi pidana diberlakukan ketika wajib retribusi melanggar ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Tindak pidana yang dilakukan oleh wajib retribusi merupakan pelanggaran. Sedangkan sanksi administrasi akan diberlakukan ketika wajib retribusi lalai atau terlambat dalam melakukan pembayaran retribusi yang berupa bunga sebesar 2% (dua persen) sebulan.

d. Hak Wajib Retribusi Alat Pemadam Api Ringan :

- 1) Memperoleh bimbingan, penerangan dan pelayanan yang baik dari penarik retribusi.
- 2) Menerima pelayanan jasa berupa pemeriksaan dan atau pengujian terhadap alat pemadam kebakaran yang dimiliki atau dipergunakan oleh wajib retribusi.
- 3) Mengajukan permohonan untuk mengangsur dan menunda pembayaran retribusi dalam kurun waktu tertentu.
- 4) Mengajukan permohonan pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi.
- 5) Mengajukan permohonan pembetulan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau Surat Tagihan Retribusi Daerah (STRD) yang dalam penerbitannya terdapat kesalahan tulis, kesalahan hitung, dan atau kekeliruan dalam penerapan perundang-undangan retribusi daerah.

- 6) Mengajukan permohonan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga, dan kenaikan retribusi berupa bunga, dan kenaikan retribusi yang terutang dalam hal sanksi tersebut dikenakan karena kekhilafan wajib retribusi atau bukan karena kesalahannya.
- 7) Mengajukan permohonan pengurangan atau pembatalan ketetapan retribusi yang tidak benar.

Pengajuan keberatan retribusi yang berupa pembetulan, pengurangan ketetapan, penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi, dan pembatalan disampaikan secara tertulis oleh Walikota selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterima SKRD, STRD dengan memberikan alasan yang jelas dan meyakinkan untuk mendukung permohonannya. Pengajuan keberatan tidak dapat menunda kewajiban membayar retribusi.

Pengajuan keberatan pembetulan merupakan pengajuan yang berupa pembetulan mengenai SKRD atau STRD yang dalam penerbitannya terdapat kesalahan tulis, kesalahan hitung, dan atau kekeliruan dalam penerapan Perundang-Undangan Retribusi Daerah. Pengajuan pengurangan ketetapan merupakan pengajuan yang berupa pengurangan atau pembatalan retribusi yang tidak benar. Pengajuan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi, dan pembatalan merupakan pengajuan yang berupa bunga dan kenaikan retribusi yang berupa bunga, dan kenaikan retribusi yang terutang dalam hal sanksi tersebut dikenakan karena kekhilafan wajib retribusi atau bukan karena kesalahannya.

Dalam pengajuan keberatan Walikota akan memberikan keputusan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak diterimanya Surat Permohonan Pengajuan Keberatan, apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan tersebut Walikota tidak memberikan keputusan, maka pengajuan keberatan dianggap dikabulkan. Pengajuan keberatan dalam

pembayaran retribusi alat pemadam api ringan dijalankan berdasarkan pasal 41 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 mengenai pembetulan, pengurangan/penghapusan sanksi administrasi dan pembatalan.

Wajib retribusi yang dalam melakukan pembayaran retribusi terdapat kelebihan pembayaran maka wajib retribusi dapat mengajukan permohonan penghitungan pengembalian kelebihan pembayaran retribusi secara tertulis kepada Walikota. Dengan adanya hal tersebut Walikota akan langsung memperhitungkan kelebihan pembayaran retribusi terlebih dahulu dengan utang retribusi atau sanksi administrasi berupa uang. Apabila ternyata wajib retribusi dalam melakukan pembayaran retribusi terdapat kelebihan pembayaran retribusi maka wajib retribusi berhak atas kelebihan pembayaran tersebut.

Dalam pengajuan kelebihan pembayaran retribusi akan diterbitkan SKRDLB (Surat Ketetapan Retribusi Daerah Lebih Bayar) paling lambat 1 (satu) bulan sejak diterimanya permohonan. Kelebihan tersebut akan dikembalikan kepada wajib retribusi paling lambat 2 (dua) bulan sejak diterimanya SKRDLB. Dalam hal pengembalian kelebihan pembayaran retribusi akan diterbitkan pemindah bukuan yang sekaligus berlaku sebagai bukti pembayaran. Pengembalian kelebihan pembayaran tersebut dilakukan dengan menerbitkan Surat Perintah Membayar Kelebihan Retribusi. Pengajuan pengembalian kelebihan pembayaran retribusi alat pemadam api ringan telah dijalankan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 mengenai tata cara penghitungan pengembalian kelebihan pembayaran retribusi alat pemadam api ringan.

Implementasi atas ketentuan mengenai hak wajib retribusi pada umumnya dapat terlaksana. Hak menerima pelayanan jasa pemeriksaan dan atau pengujian alat tidak selalu terpenuhi dengan baik karena adanya keberatan dari pihak pemilik atau pengelola alat dan hal itu

dapat dimungkinkan atau ditolerir oleh Pemerintah Kota Surakarta. Hal ini secara prosedural bukanlah suatu pelanggaran terhadap hak wajib retribusi karena tidak terlaksananya pemeriksaan dan atau pengujian diakibatkan oleh keengganan wajib retribusi yang keberatan alat pemadam kebakaran yang dimiliki atau dikelolanya dibawa oleh petugas guna diperiksa dan atau diuji.

B. Faktor-Faktor Apakah Yang Mempengaruhi Implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran Dalam Rangka Otonomi Daerah

Dalam pelaksanaan pemungutan retribusi alat pemadam api ringan, terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tersebut baik faktor negatif maupun faktor positif. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pemungutan retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran di Kota Surakarta berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 adalah:

1. Faktor peraturan

Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran disusun secara sederhana, tidak rumit sehingga ketentuan dalam peraturan tersebut mudah dipahami dan dilaksanakan oleh petugas penarik retribusi serta dapat dipatuhi oleh masyarakat khususnya wajib retribusi, meskipun peraturan pelaksanaannya belum lengkap. Dengan melakukan penelaahan secara logis, rumusan yang ada dalam peraturan daerah tersebut dapat memberikan gambaran makna dan tujuannya, sehingga implementasinya juga dapat dijalankan.

Pemahaman yang ada tidak dirasakan terlalu mengganggu karena pendekatan ekonomis yang dilakukan adalah tercapainya target retribusi. Dari aspek hukum yang menurut Gustav Radbruch sebagaimana diuraikan oleh Satjipto Rahardjo, implementasi atau penerapan peraturan hukum

harus memperhatikan faktor kegunaan atau kemanfaatan, kepastian hukum dan keadilan. Ketiga hal ini disebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum dan seringkali ketika dilaksanakan terjadi ketegangan antara unsur yang satu dengan unsur yang lain⁷⁶.

Pada sisi yang lain, kondisi beberapa rumusan peraturan yang rancu dalam menentukan hak dan kewajiban terkait dengan konsepsi retribusi menyebabkan terjadinya sistem pengaturan yang mengandung kontradiksi internal. Kerancuan pengaturan dapat dilihat pada sifat penggunaan jasa pemeriksaan dan atau pengujian yang wajib sehingga bagi yang tidak mematuhi akan dikenakan sanksi. Bahkan adanya kebijakan pembayaran retribusi yang mengandung unsur wajib dan dapat dipaksakan tanpa disertai pemberian jasa pemanfaatan fasilitas menunjukkan adanya sikap arogansi hukum mengingat interaksi yang terkait dengan pembayaran retribusi adalah bersifat konsensus dan suka rela.

Ketentuan ini menunjukkan bahwa pembayaran retribusi menjadi hal yang dapat dipaksakan meskipun imbal jasanya tidak selalu dikehendaki atau dinikmati. Terlebih lagi dalam ketentuan yang secara teknis harus ditindak lanjuti dengan peraturan pelaksana ternyata belum ditetapkan, hal ini semakin membuka peluang adanya berbagai kebijakan pelaksanaan yang tidak memiliki kepastian hukum dan dapat berakibat ketidakadilan.

2. Faktor aparatur pelaksana

Petugas pemadam kebakaran secara positif cukup aktif melakukan sosialisasi dan memberikan penyuluhan pentingnya pencegahan dan penanggulangan bahaya kebakaran sehingga kesadaran masyarakat untuk mencegah dan menanggulangi bahaya kebakaran dapat tergugah, khususnya dalam hal kesediaan menempatkan alat pemadam kebakaran berupa APAR berkaitan dengan resiko yang harus dihadapi jika terjadi

⁷⁶ Satjipto Rahardjo, 2000. *Ibid.* hal. 19.

bencana kebakaran yang seringkali tidak diduga sebelumnya. Hal ini menyebabkan pula adanya peningkatan hasil retribusi.

Pelayanan yang cukup baik diberikan oleh petugas pemadam kebakaran kepada masyarakat untuk memberikan konsultasi maupun simulasi sehingga masyarakat merasa nyaman juga merupakan kontribusi positif terimplementasinya peraturan daerah secara efektif, khususnya jika dilihat dari meningkatnya target dan hasil pemungutan retribusi alat pemadam atau pencegahan kebakaran. Dengan pemberian pelayanan tersebut, dapat menumbuhkan kepedulian masyarakat terhadap lingkungan sosial dan menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Oleh karena itu masyarakat yang termasuk kategori harus menyediakan alat pemadam api untuk mencegah bahaya kebakaran, bersedia menyediakan alat pemadam kebakaran sesuai ketentuan yang berlaku serta membayar retribusi yang ditetapkan.

Pada beberapa lingkungan industri kecil yang biasanya bersifat *home industry* penyediaan, pemeriksaan dan atau pengujian alat pemadam kebakaran ini diakui oleh Kantor Pemadam Kebakaran Kota Surakarta memang belum optimal. Beberapa pemilik masih belum melaksanakan ketentuan peraturan daerah yang berlaku baik dari segi kuantitas penyediaan peralatan maupun pembayaran retribusi yang dinilai masih cukup kecil. Kondisi ini dipicu oleh pertimbangan ekonomis harga peralatan dan ada pula alasan yang berkaitan dengan adanya tindakan pemeriksaan oleh petugas yang dirasakan tidak serius sehingga hanya terkesan dilihat saja secara sepintas. Dengan kejadian tersebut, masyarakat ada yang kemudian tidak melaporkan lagi sejumlah pembelian alat pemadam api yang baru agar tidak perlu membayar retribusi karena tidak mendapat kontra prestasi yang diharapkan, terlebih lagi bagi yang merasa resiko terjadinya bencana kebakaran hanya kecil.

Berkaitan dengan langkah atau tindakan yang dilakukan petugas pemungut retribusi yang cenderung untuk toleran serta kooperatif dengan

wajib retribusi dalam pemenuhan pembayaran dipengaruhi oleh beberapa hal, yaitu agar petugas memperoleh penilaian yang baik atau positif dari atasan apabila mereka mampu memenuhi target kerja dengan baik, diperolehnya sejumlah upah pungut, serta pemahaman terhadap era otonomi daerah yang salah satunya dimaknai dengan penggalian pendapatan asli daerah semaksimal mungkin.

Beberapa hal ini ada yang menjadi penting bagi para petugas pemungut retribusi karena terkait dengan berbagai persoalan. Salah satu persoalan yang paling mendapat perhatian bagi para petugas pemungut retribusi adalah berhubungan dengan jenjang karir sebagai pegawai. Apabila pemungutan retribusi dinilai kurang baik, maka hal itu dapat menjadi hambatan untuk tetap ditugaskan sebagai petugas pungut retribusi bahkan juga dapat berpengaruh pada peningkatan jenjang jabatan karena dinilai kurang dapat mendukung otonomi daerah.

3. Faktor administrasi dan sistem pemungutan.

Sistem pemungutan atau penarikan retribusi yang dilakukan oleh petugas penarik retribusi dengan mendatangi tempat tinggal wajib retribusi sehingga memberikan kemudahan bagi wajib retribusi dalam melakukan pembayaran retribusi terhadap alat pemadam api ringan. Hal ini dinilai sebagai suatu kemudahan dan cukup menguntungkan bagi wajib retribusi karena tidak perlu memikirkan proses dan prosedur pembayaran yang dapat menambah beban pekerjaan. Sistem ini selain sebagai upaya intensifikasi pemungutan retribusi, juga sebagai wujud dari *official assesment* dan semangat otonomi daerah, khususnya dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah.

Keuntungan ekonomis dari pendapatan pemungutan retribusi tanpa ada pemeriksaan dan atau pengujian alat seharusnya tidak dijadikan sebagai kebijakan, karena jika peralatan yang ada tidak layak sehingga tidak dapat untuk menanggulangi terjadinya bencana kebakaran secara dini akan menimbulkan kerugian yang jauh lebih besar.

Sedangkan berkaitan dengan administrasi pembayaran retribusi, adanya kemungkinan menyatakan keberatan kepada petugas untuk membawa alat guna pemeriksaan dan atau pengujian dengan pengisian formulir yang disediakan oleh petugas dapat dinyatakan bahwa aspek ekonomis lebih diutamakan. Kebijakan ini jika dilihat dari aspek hukum akan menunjukkan suatu kondisi yang tidak adil karena pembayaran yang dilakukan tidak selalu disertai dengan kontra prestasi. Meskipun hal itu terjadi atas kemauan atau kehendak wajib retribusi, namun pertimbangan yang dipergunakan seharusnya meliputi aspek teknis alat yang harus selalu terjaga dalam kondisi layak dan siap dipergunakan.

Pada sisi yang lain sistem pembayaran yang dapat dilakukan meskipun tanpa ada pemeriksaan alat dapat menimbulkan kekhawatiran tidak tercegahnya bahaya kebakaran secara dini. Keadaan ini dapat mempengaruhi kenyamanan kerja ataupun produktivitas yang akhirnya berimbas pada kesejahteraan.

4. Faktor tarif

Penetapan tarif retribusi yang nilainya terjangkau merupakan faktor yang mendukung pelaksanaan peraturan menjadi positif, khususnya dari segi hasil retribusi. Jumlah pembayarannya dapat terjangkau oleh wajib retribusi sehingga wajib retribusi secara ekonomis tidak merasa terbebani dengan adanya pemungutan retribusi terhadap alat pemadam api ringan. Besarnya nominal retribusi yang terjangkau oleh wajib retribusi merupakan faktor yang dapat mendukung implementasi pemungutan berjalan cukup baik dan lancar sehingga secara administratif tidak terjadi adanya penunggakan ataupun penagihan ulang, termasuk penerapan sanksi akibat keterlambatan pembayaran.

Sistem tarif yang dipergunakan adalah berupa kombinasi tarif tetap dan tarif proporsional. Tarif tetap adalah tarif yang besar nominalnya sudah ditentukan secara tegas dan pasti, sedangkan tarif proporsional yaitu jumlah didasarkan pada nilai, kuantitas dan atau kualitas barang

yang menjadi obyek retribusi. Biasanya penentuan tarif proporsional murni dengan menggunakan angka prosentase sebagai konstanta penghitungan untuk dikalikan nilai barang, dan tarif tetap murni biasanya ditetapkan sejumlah nominal secara pasti atas suatu obyek yang menjadi sasaran pemungutan⁷⁷.

Besarnya tarif retribusi yang ditetapkan pada tahun 2002 ini memang dirasakan cukup murah pada saat ini (tahun 2008) karena laju inflasi dan pertumbuhan ekonomi yang terus berjalan. Penyesuaian tarif terhadap kondisi perkembangan perekonomian tidak dapat serta merta dilakukan karena harus ditetapkan dengan peraturan daerah yang baru.

Pembentukan peraturan daerah memerlukan proses dan prosedur yang seringkali membutuhkan waktu yang tidak singkat, apalagi jika hal ini secara ekonomis dinilai tidak terlalu tinggi nilainya. Kontribusi perolehan pendapatan dari retribusi pemeriksaan dan atau pengujian alat pemadam kebakaran relatif sangat kecil sehingga pembuatan peraturan daerah yang baru belum mendapat prioritas utama. Sebaliknya kondisi ini justru dirasakan sebagai suatu keuntungan bagi para wajib retribusi karena mereka hanya menanggung beban pembayaran yang tidak terlalu mahal, terlebih lagi jika secara faktual pelaksanaan pemeriksaan dan atau pengujian terdapat toleransi untuk tidak dilakukan dan dinilai tidak dilaksanakan dengan maksimal.

Lancarnya implementasi dalam pembayaran retribusi ini menjadi faktor utama terpenuhinya target pendapatan daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surakarta dalam rangka mendukung pembiayaan pembangunan untuk melaksanakan otonomi daerah.

5. Faktor peran serta masyarakat.

Kemauan dan kesadaran masyarakat dalam melakukan pencegahan dan penanggulangan bahaya kebakaran dengan menyediakan alat

⁷⁷ Erly Suandi, 2000. *ibid.* hal 51-52.

pemadam kebakaran menunjukkan bahwa peran serta dalam implementasi hukum yang dimiliki oleh masyarakat Kota Surakarta dalam melakukan pencegahan terhadap bahaya kebakaran cukup positif. Meskipun alat pemadam kebakaran ini sifatnya wajib bagi tempat-tempat tertentu, namun jika tanpa didukung dengan peran serta yang baik maka hal itu akan sulit terwujud dengan baik. Peran serta ini khususnya bagi pemilik atau pengelola tempat-tempat yang harus menyediakan alat pemadam api ringan pada lokasi yang menjadi akses masyarakat umum yang selanjutnya akan ditarik retribusi. Dengan adanya peran serta dan kesadaran tersebut masyarakat tidak merasa keberatan untuk membayar retribusi terhadap alat pemadam api ringan.

Pembayaran retribusi yang merupakan imbalan atas jasa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, dalam hal ini petugas penarik retribusi alat pemadam api ringan, yang berupa pengujian dan atau pemeriksaan terhadap alat pemadam api ringan tidak ternyata tidak selalu harus bersifat imbal balik prestasi. Dalam beberapa hal sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pembayaran retribusi tidak selalu didahului dengan dilakukannya pemeriksaan dan atau pengujian alat. Masyarakat wajib retribusi sendiri tidak terlampaui mempermasalahkan jika pemeriksaan atau pengujian alat tidak dilakukan ataupun pelaksanaannya kurang baik. Mereka lebih menitik beratkan pada pemenuhan pembayaran saja sebagai bentuk pelaksanaan kewajiban bagi warga masyarakat.

Kesadaran hukum masyarakat tidak semuanya sama. Masih ada masyarakat yang kurang memiliki kesadaran dalam melakukan pencegahan dan penanggulangan bahaya kebakaran, hal ini dibuktikan dengan masih ada masyarakat yang tidak mau menyediakan alat pemadam kebakaran khususnya masyarakat yang mempunyai bangunan yang menjadi tempat akses masyarakat pada umumnya. Padahal hal ini penting untuk melindungi kepentingan masyarakat umum. Kondisi ini terutama pada fasilitas pendidikan atau sekolahan.

6. Faktor sanksi.

Kurang tegasnya dalam melakukan pemberian sanksi terhadap aparatur pemeriksa alat maupun wajib retribusi yang lalai dalam melakukan kewajibannya terkait dengan peralatan pemadam kebakaran termasuk pembayaran retribusi menyebabkan masyarakat tidak terlalu khawatir atau takut apabila ia lalai membayar retribusi. Ketidak tegasan ini terjadi karena semangat pemungutan retribusi yang lebih berorientasi pada hasil yang diperoleh dan bukan dipahami sebagai kontra prestasi atas dilakukannya pemeriksaan dan atau pengujian peralatan pemadam kebakaran. Sesuai dengan isi peraturan daerah tersebut, terdapat sejumlah ancaman sanksi jika terjadi tindakan dari wajib retribusi ataupun aparat pelaksana peraturan yang tidak sesuai dengan peraturan tersebut. Sanksi ini merupakan bagian dari proses penegakan hukum.

Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaedah-kaedah dan mewujudkannya dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Keberhasilan penegakan hukum secara menyeluruh sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, sehingga dampak negatif atau positifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut termasuk sanksi. Sanksi yang diancamkan dapat berupa sanksi administratif dan atau sanksi pidana.

Sanksi administratif berupa denda tidak terlalu banyak menimbulkan persoalan karena menyangkut sejumlah uang yang relatif terjangkau bagi pembayar retribusi. Bagi wajib retribusi pengenaan sanksi administratif dianggap tidak berpengaruh terhadap nilai-nilai sosial. Pengenaan sanksi administratif inipun merupakan sesuatu yang sangat disadari sebagai konsekuensi atas kelalaian atau kesalahan yang telah terjadi. Dalam hal sanksi pidana, dirasakan sebagai hal yang berbeda karena akan

menimbulkan efek sosial yang dapat mempengaruhi kredibilitas wajib retribusi.

Persoalan ini juga akibat dari pemahaman mengenai hukum oleh masyarakat pada umumnya kurang mendalam, baik mengenai substansi ketentuan hukumnya atau peraturannya sendiri maupun secara khusus tentang sanksi pidana. Keadaan ini di satu sisi membuat mereka jarang mempertimbangkan perbuatan yang dilakukannya tersebut melanggar hukum sehingga diancam dengan sanksi pidana atau tidak, serta konsekuensi lain yang akan mereka dapatkan jika mereka melakukan pelanggaran. Pada sisi yang lain juga membuat wajib retribusi dapat menjadi lebih patuh terhadap pemenuhan kewajibannya. Untuk itu bagi sebagian masyarakat umumnya menganggap bahwa dengan telah dibayarnya retribusi maka urusan selesai tanpa perlu melakukan kajian mengenai hak, kewajiban ataupun persoalan lain di dalam peraturan yang menjadi dasar pemungutan retribusi tersebut⁷⁸.

Dari segi kemanfaatan terkait dengan pendapatan daerah untuk mendukung otonomi memang telah memberikan kontribusi yang sesuai target. Aspek manfaat yang dilihat dari hasil atau capaian target pembayaran retribusi sebenarnya dapat dikatakan bersifat semu. Jika ditelaah secara lebih mendalam, implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dari segi kemanfaatan, yaitu penyediaan, pengelolaan, pemeriksaan dan atau pengujian peralatan tersebut mempunyai tujuan untuk mencegah atau menanggulangi terjadinya kebakaran secara dini. Upaya ini ditempuh agar resiko kerugian baik langsung maupun kerugian dari efek domino bencana kebakaran dapat ditekan secara optimal. Langkah kebijakan ini sebenarnya merupakan bagian dari upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara luas. Di

⁷⁸ Dian Endah P. 2008, *Pelaksanaan Pemungutan Retribusi di Kota Surakarta*, Fakultas Hukum UNS. Hal. 64.

dalam suatu kegiatan usaha, proses produksi akan melibatkan berbagai komponen sumber daya yang mempunyai nilai ekonomis maupun nilai sosial yang strategis. Nilai ekonomis maupun nilai-nilai sosial yang lain tidak hanya dapat bermanfaat bagi wajib retribusi, namun mempunyai dampak yang sangat positif bagi pihak pemungut retribusi atau pemerintah termasuk dalam mendukung otonomi daerah. Manfaat yang diperoleh antara lain dari sektor tenaga kerja, perlindungan dan keselamatan kerja, pertumbuhan ekonomi, investasi.

Dari sisi kepastian hukum implementasi pertauran yang ada cenderung terdapat beberapa hal yang berjalan kurang baik. Dalam bidang kewajiban melakukan pemeriksaan dan atau pengujian merupakan hal yang paling jelas terdapat implementasi yang kurang baik. Tidak semua peralatan diperiksa dan atau diuji namun tetap harus membayar retribusi. Kondisi ini secara imbal balik juga merupakan pelanggaran hak wajib retribusi karena sifat pembayaran yang wajib adalah tidak sesuai dengan sifat retribusi.

Implementasi peraturan yang kurang memperhatikan sisi kepastian hukum ini dapat berakibat kurang pula terwujudnya keadilan. Yang tercapai baru sebatas terpenuhinya kepentingan ekonomis. Memang seringkali terjadi fenomena dimana dalam aktivitas masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan kegiatan usaha di bidang ekonomi, terjadi perbedaan pemahaman atau bahkan pertentangan antara kepentingan hukum dan kepentingan ekonomi. Seringkali dikemukakan oleh beberapa pihak yang menginginkan kebebasan beraktivitas di bidang ekonomi secara leluasa bahwa ekonomi dinilai memiliki karakteristik gerak perkembangan yang cepat dan fleksibel, sementara hukum justru dianggap berjalan lambat dan kaku. Akibatnya muncul sinisme, khususnya di kalangan pelaku pasar, bahwa hukum lebih banyak menjadi faktor

penghambat perkembangan ekonomi daripada sebagai faktor yang dapat melandasi ekonomi⁷⁹.

Kurangnya aspek kepastian hukum juga terjadi dalam hal teknis pemungutan yang seharusnya didasarkan pada peraturan pelaksana tetapi ternyata peraturan pelaksanaan yang dimaksud tidak ditetapkan. Dengan demikian realisasinya hanya berdasarkan pada hasil kebijakan pejabat terkait dan bersifat non formal. Keadaan ini jelas akan sangat menyulitkan jika dikaitkan dengan landasan yuridis formal karena memang peraturan yang dimaksud tidak ada.

Dengan merujuk pada pendapat Friedman sebagaimana dikutip Widodo⁸⁰, yang menyatakan bahwa sistem hukum terdiri atas 3 komponen, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum, maka dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 sebagai suatu hukum dapat diuraikan sebagai berikut, dari aspek substansi hukum (*Legal Substance*), Substansi hukum yang dapat diartikan sebagai sejumlah peraturan, norma dan perilaku orang-orang di dalam sistem hukum, berkaitan erat dengan apa yang dihasilkan atau dilakukan oleh mesin atau struktur hukum tersebut. Dalam hal ini

⁷⁹ Ismail Saleh, *Hukum dan Ekonomi*, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1990 hal. ix. Menurut Ismail Saleh, pandangan ini bukan hanya tumbuh di sebagian masyarakat luas yang awam, melainkan juga diyakini pula oleh beberapa kalangan ilmuwan ekonomi, dan bahkan hukum sendiri dengan sikap bahwa hukum dan ekonomi tidak mungkin berjalan seiring, dengan hukum selalu tertinggal, atau ditinggalkan di belakang. Hal ini adalah suatu bentuk pernyataan sikap akibat dari keinginan para pelaku ekonomi yang menginginkan kebebasan berinovasi dengan berorientasi pada *profit*, dan tidak ingin hal itu terhalang oleh peraturan yang penyusunan ataupun perubahannya memerlukan waktu relatif lama dibandingkan kesempatan yang harus segera diraih oleh pelaku ekonomi. Mereka tidak terlalu peduli apakah aktivitas yang dilakukan menyebabkan pihak lain dirugikan atau tidak. Hal ini pada dasarnya terjadi akibat penerapan prinsip liberalisme ekonomi yang memberi kebebasan bagi pelaku pasar secara otonom dan diterapkannya prinsip *let the buyer beware* bagi konsumen sehingga jika terjadi kerugian bagi pelaku usaha yang lain dianggap sebagai suatu kesalahannya sendiri karena tidak mampu bersaing atau jika hal itu terjadi pada konsumen dinilai karena kurang hati-hati dalam mengkonsumsi produk.

⁸⁰ Widodo, 2008, *Pengintegrasian Kebijakan Kriminal Terhadap Korupsi Di Indonesia Tahun 2008*.

peraturan daerah tersebut secara substantif terdapat pengaturan yang rumusannya inkonsisten sehingga dalam pelaksanaannya tidak sinkron serta rancu dan menimbulkan peluang kebijakan yang tidak sesuai dengan substansi dari peraturan itu sendiri. Delegasi pelaksanaan ke dalam peraturan atau ketentuan pelaksana lain yang bersifat teknis ternyata telah menimbulkan ketidakpatuhan, yaitu tidak segera dibuat peraturan pelaksana yang dimaksud padahal merupakan prasyarat untuk diimplementasikannya peraturan yang ada. Dengan kondisi tersebut, yang terjadi kemudian adalah pengambilan kebijakan sebagai langkah pintas pelaksanaan peraturan agar tujuan atau target yang ditetapkan dapat terealisasi.

Dari aspek Struktur Hukum (*Legal Structure*), bahwa pilar utama penegakan hukum (*law enforcement*) adalah penegak hukum/struktur hukum (*legal culture*). *Legal structure, a kind of cross section of the legal system - a kind of still photograph, which freezes the action*, meskipun peranan substansi hukum dan budaya hukum tidak dapat dinilai remeh atau *sepele*. Elemen struktur hukum yang terdiri atas misalnya jenis-jenis peradilan, yurisdiksi peradilan, proses banding, kasasi, peninjauan kembali, pengorganisasian penegak hukum, mekanisme hubungan polisi kejaksaan, pengadilan, petugas masyarakat, dan sebagainya yang menggerakkan perintah peraturan sehingga dapat terwujud sesuai isi rumusan serta tujuan ditetapkannya peraturan tersebut. Dengan demikian, elemen struktur hukum merupakan semacam mesin penggerak.

Kantor Pemadam Kebakaran kota Surakarta yang menjadi aktor utama implementasi peraturan daerah mengenai alat pemadam kebakaran, sangat menentukan keberhasilan implementasi peraturan tersebut baik secara yuridis, maupun secara ekonomis. Tindakan aparaturnya yang bersifat positif, yaitu melakukan pemeriksaan dan pengujian sesuai standar dan prosedur yang berlaku dan penyampaian SKRD kepada wajib retribusi secara tertib waktu maupun tertib data menjadikan implementasi peraturan yang ada dinilai cukup efektif. Tingkat

efektivitas yang dicapai memang lebih dinilai berdasarkan capaian hasil pemungutan retribusi, hal ini karena adanya pengaruh salah satu semangat otonomi yang berorientasi pada tercapainya peningkatan pendapatan asli daerah untuk melaksanakan pembangunan dan pengembangan.

Pada sisi yang lain, tindakan kebijakan yang dapat menimbulkan resiko negatif bagi keamanan dan ketertiban, kenyamanan dan pada akhirnya akan berimbas pada kesejahteraan merupakan hal yang harus ditinjau ulang dan selanjutnya dibuat kebijakan lain yang mempertimbangkan pada berbagai aspek. Pertimbangan ekonomis memang penting, tetapi pembentukan masyarakat yang berbudaya tertib hukum dan berorientasi pada tujuan jangka panjang merupakan hal yang harus diperhatikan secara seksama. Dalam hal ini kebijakan aparaturnya pemungut retribusi yang sifatnya tidak sesuai dengan maksud dan tujuan serta rumusan ketentuan yang ada, ternyata tidak pernah dilakukan tindakan yang dimaksudkan untuk menerapkan sanksi sebagai suatu penegakan hukum. Oleh karena orientasi pemungutan retribusi lebih diarahkan pada perolehan pendapatan meskipun dengan menghadapi resiko sosial ekonomi yang cukup tinggi bagi kesejahteraan masyarakat.

Penegakan hukum yang baik akan menyokong masyarakat untuk mencapai kesejahteraannya. Hal ini selaras dengan isi kesepakatan dunia internasional yang dituangkan dalam *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* (CCLEO) yang diterima oleh Majelis Umum PBB dalam Resolusi 34/169, 17 Desember 1979. Resolusi ini menekankan bahwa hakikat dari fungsi penegakan hukum dalam pemeliharaan ketertiban umum dan cara melaksanakan fungsi tersebut memiliki dampak langsung terhadap mutu kehidupan manusia.

Berdasarkan nuraian tersebut, maka implementasi peraturan daerah yang ada perlu dilakukan pengelolaan secara lebih tertib, konsisten dan harus menggunakan paradigma kesejahteraan masyarakat secara luas

tanpa mengabaikan efisiensi atau pertimbangan ekonomis. Paradigma yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat merupakan konsekuensi logis dari program pembangunan secara menyeluruh di Indonesia karena hal ini merupakan tujuan diselenggarakannya negara Republik Indonesia. Oleh karena itu dalam bidang hukum yang merupakan bagian dari tata kehidupan bernegara harus mengacu pula pada upaya pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Dengan menggunakan pertimbangan yang lebih komprehensif maka upaya meningkatkan mutu kehidupan manusia akan dapat lebih baik pula karena dengan multi aspek akan diperoleh domino efek yang lebih besar pula. Hal ini memerlukan pengembangan yang intensif terhadap aspek budaya hukum sehingga dapat terintegrasi dengan pola pikir dan perilaku masyarakat. Aspek Budaya Hukum (*Legal Culture*) merupakan elemen yang diartikan sebagai *people's attitudes toward law and the legal system – their beliefs, values, ideas, and expectations*. Dengan kata lain, hal ini merupakan bagian dari *general culture* yang berkaitan dengan sistem hukum, antara lain tentang pernyataan bahwa masyarakat kalangan bawah tidak percaya kepada pengadilan; masyarakat lebih memilih menyelesaikan perkara di luar pengadilan dari pada di pengadilan; *cybercrime* di lingkungan perbankan banyak yang tidak dilaporkan untuk menjaga kredibilitas perusahaan. Dengan demikian, *legal culture merupakan whatever or whoever decides to turn the machine (the legal structure) on and off, and determines how it will be used*.

Salah satu yang bisa dilihat berkaitan dengan budaya hukum ini adalah adanya kesan atas tindakan berdasarkan kebijakan pelaksanaan yang berkaitan dengan pemeriksaan alat. Pemeriksaan alat tertentu, khususnya berskala kecil (kapasitas 10 kg atau lebih kecil) yang dilakukan terkesan hanya formalitas karena hanya sekedar dilihat kondisi luarnya. Sepanjang masih utuh, segel tidak terbuka, pegas dan pengunci terpasang, indikator tekanan pada level cukup, hal ini dianggap sudah cukup. Tertib, hukum sebagai panglima baik dalam menjalankan fungsi

atau peran maupun dalam mewujudkan ketertiban dengan menerapkan sanksi masih sering terjadi tindakan yang bersifat kompromis dengan pertimbangan-pertimbangan khusus. Padahal beberapa kali terjadi adanya peralatan yang ketika dilakukan simulasi tidak dapat bekerja secara optimal meskipun kondisi fisik terlihat masih utuh.

Keadaan tersebut antara lain terjadinya penyumbatan atau penyempitan pipa karet (*outlet*) yang kotor dan tidak licinnya pelatuk akibat lama dalam kondisi statis. Kondisi ini menunjukkan bahwa budaya tertib hukum masyarakat, khususnya dalam hal ini para pihak yang terkait dengan penyediaan, pemeriksaan dan atau pengujian alat pemadam kebakaran, yang bersifat hakiki belum terwujud dengan baik. Secara hakiki peraturan hukum dibentuk adalah untuk mewujudkan ketertiban, kedamaian, ketentraman, dan kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat melalui pengaturan hak dan kewajiban secara adil. Fungsi hukum ialah mewujudkan suatu hidup bersama yang teratur sehingga menunjang perkembangan pribadi manusia⁸¹.

Untuk dapat diperoleh hasil penegakan hukum yang maksimal terhadap Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002, maka ketiga elemen sebagaimana diungkapkan oleh Friedman di atas, *perlu* diintegrasikan secara konsisten. Mengingat dari elemen kultur bahwa pemungutan pajak atau retribusi bersifat beban ekonomis, maka peran dari para pejabat terkait, tokoh masyarakat dan bahkan pemuka agama sangat penting, termasuk penerapan sanksi. Mereka dapat berperan untuk memberikan pengertian mengenai perlunya menjaga keselamatan, mencegah bencana, membayar atau memenuhi kewajiban berbangsa dan bernegara sehingga tidak hanya aspek ekonomis yang menjadi perhitungan melainkan juga akan memperhatikan aspek sosial lainnya. Masyarakat harus lebih terbuka untuk menerima perubahan-perubahan

⁸¹ Theo Huijbers, 2006. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta. Hal. 286.

paradigma dan memberikan kepercayaan kepada pemerintah dalam mengupayakan kesejahteraan. Sebaliknya aparat pemerintah juga perlu menjaga kepercayaan masyarakat serta konsisten dan kosekuen menjalankan amanat jabatan dalam segala hal untuk membawa kebaikan, terutama dalam hal penyelesaian masalah bermasyarakat yang berkaitan dengan pemerintahan.

Penerapan sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku sebagai bagian dari penegakan hukum juga perlu dijalankan secara tegas, terlebih lagi persoalan pencegahan bencana kebakaran ini terkait dengan kepentingan masyarakat yang luas dan terkadang melibatkan pihak yang tidak mempunyai keterkaitan secara langsung dengan titik pusat atau awal terjadinya bencana. Penegakan hukum sebagai suatu lembaga tidak dapat ditinggalkan adanya pengaruh lingkungan.

Bekerjanya lembaga penegakan hukum, pertama-tama memang ditentukan dan dibatasi oleh patokan-patokan formal yang dapat diketahui dari perumusan-perumusan dalam berbagai peraturan hukum. Apabila hanya berpegangan pada desain formal, tidak cukup untuk dapat memahami dan menjelaskan tingkah laku keorganisasian dari lembaga-lembaga tersebut. Menurut Chambliss dan Seidman, bahwa bagaimana suatu lembaga penegak hukum itu bekerja sebagai respon terhadap peraturan-peraturan hukum merupakan fungsi dari peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks dari kekuatan-kekuatan sosial, politik, dan lain-lain yang bekerja atasnya, dan umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peran⁸².

⁸² Satjipto Raharja, 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Alumni. Hal 27-29.

BAB IV

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Berdasarkan pada hasil analisis atas data atau informasi penelitian dan kajian teoritis yang telah diuraikan di dalam bab sebelumnya, maka dapat dirumuskan kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang diajukan sebagai berikut:

1. Implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dalam rangka otonomi daerah dilakukan dengan berorientasi pada fungsi retribusi sebagai sumber pendapatan atau yang disebut dengan fungsi *budgetair*. Hal ini merupakan nilai dasar dari penerapan peraturan hukum berupa kegunaan atau kemanfaatan. Orientasi fungsi *budgetair* ini terjadi akibat dari pemahaman otonomi daerah yang lebih terfokus pada aspek ekonomi. Salah satu pemahaman mengenai otonomi daerah adalah semaksimal mungkin menggali potensi pendapatan asli daerah untuk membiayai program-program pembangunan. Hal ini dapat diketahui dari parameter yang dipergunakan oleh aparaturnya, yaitu Kantor Pemadam Kebakaran Kota Surakarta, berupa penetapan target perolehan pemungutan retribusi. Jika target yang ditetapkan dapat terpenuhi, maka bagi Pemerintah Kota Surakarta pelaksanaan peraturan daerah tersebut dinilai baik.

Pemerintah Kota Surakarta dan para wajib retribusi tidak terlampau memperhatikan tentang pelaksanaan pemeriksaan dan atau pengujian alat apakah berjalan dengan semestinya atau tidak. Untuk memenuhi kepentingan ekonomis ini, bahkan terdapat kebijakan yang mengaburkan makna pembayaran retribusi sebagai kontra prestasi atas pemanfaatan jasa atau fasilitas yang disediakan pemerintah. Mengingat

bahwa kepentingan ekonomi seringkali dirasakan tidak sejalan dengan perkembangan hukum, maka implementasi peraturan daerah yang mengutamakan kegunaan dari aspek ekonomis tersebut berdampak pada nilai dasar hukum yang lain, yaitu aspek keadilan dan kepastian hukum. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi logis adanya tarik-menarik kepentingan antar nilai-nilai dasar dalam penerapan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch. Ketiga nilai dasar penerapan hukum akan menimbulkan tegangan yang saling berpengaruh. Jika salah satu unsur bersifat dominan, maka aspek yang lain akan menjadi lebih lemah.

Dalam implementasi peraturan daerah tentang retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran di Kota Surakarta yang lebih mengutamakan nilai kemanfaatan atau kegunaan, menyebabkan adanya keadilan yang dapat dinilai terabaikan. Sudah seharusnya dalam suatu interelasi antara subyek retribusi dan pemerintah terdapat imbal balik prestasi secara sepadan sebagai wujud adanya keadilan. Namun hal itu tidak selalu berlangsung sebagai perwujudan hak dan kewajiban yang sepadan. Di dalam pelaksanaan peraturan daerah tersebut ternyata hal itu tidak selalu terlaksana karena Pemerintah Kota Surakarta menentukan bahwa penggunaan jasa atau fasilitas pemeriksaan dan atau pengujian oleh pemerintah bersifat wajib. Namun dalam pelaksanaannya pemilik atau pengelola alat pemadam kebakaran dimungkinkan mengajukan keberatan dilakukan pemeriksaan jika hal itu harus dilakukan di luar lokasi tempat yang dikelola oleh pemilik. Dalam pembayaran retribusipun juga terdapat pilihan untuk keberatan membayar, tetapi hal ini akan berakibat dijatuhkannya sanksi. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa pembayaran retribusi adalah wajib bagi subyek retribusi meskipun tidak selalu memanfaatkan jasa atau fasilitas pemeriksaan dan atau pengujian alat.

Nilai keadilan yang merupakan esensi dari ketentuan hukum belum dijadikan landasan implementasi sehingga perlu untuk lebih

diperhatikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat luas. Semua subyek retribusi ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surakarta menjadi wajib retribusi sehingga diharuskan membayar sesuai SKRD yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Surakarta meskipun tidak memanfaatkan fasilitas dan jasa pemeriksaan dan atau pengujian alat. Dari nilai kepastian hukum dapat dinyatakan bahwa hal itu diterapkan secara kurang optimal, bahkan dalam beberapa hal terjadi pengabaian kepastian hukum. Dari ketentuan yang ada di dalam peraturan daerah tersebut terdapat beberapa ketentuan yang harus dilaksanakan lebih lanjut dengan ketentuan yang diatur di dalam Keputusan Walikota, namun hal ini tidak ditindaklanjuti dengan baik. Dengan kondisi seperti tersebut, maka implementasi peraturan dilakukan atas dasar kebijakan petugas pelaksana dengan improvisasi dan inovasi yang diarahkan pada tercapainya target pemungutan retribusi yang telah ditetapkan.

Oleh karena itu dapat dinyatakan bahwa dalam implementasi peraturan daerah tentang retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran di Kota Surakarta secara hukum, yaitu menyangkut nilai kepastian hukum dan nilai keadilan belum terlaksana dengan baik. Aspek kepastian hukum dan nilai keadilan sebagai acuan yang obyektif belum dilaksanakan secara penuh karena terdesak oleh nilai kegunaan atau manfaat.

2. Faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi peraturan daerah tentang retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran di Kota Surakarta secara prinsip terkait dengan tiga elemen, yaitu, substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Pengaruh yang terjadi akibat substansi hukum secara positif adalah dari rumusan dan isi peraturan yang sederhana dan mudah dipahami sehingga implementasi dapat berjalan dengan baik pada aspek kemanfaatan. Hal ini dapat diketahui dari terpenuhinya target pemungutan retribusi yang selalu terpenuhi. Namun substansi hukum yang ada pada peraturan daerah tersebut telah menimbulkan hal yang negatif pula, yaitu rancunya makna retribusi

sehingga menjadi pembayaran yang bersifat wajib meskipun tanpa ada pemanfaatan jasa atau fasilitas. Secara sistemik, implementasi peraturan daerah tersebut tidak berlangsung dengan utuh karena substansi pengaturan pada peraturan pelaksana belum ditetapkan. Adanya kekosongan pengaturan ini menyebabkan munculnya kebijakan dari pihak pelaksana yang secara positif dapat merealisasikan penerapan peraturan, tetapi secara negatif menimbulkan ketidakpastian.

Pada aspek struktur hukum, khususnya menyangkut aparat pelaksana dan atau penegak hukum, motivasi yang menjadi dasar pelaksanaan adalah terpenuhinya kebijakan penetapan target hasil pemungutan sebagai bagian dari pemahaman tentang otonomi daerah, kepentingan personal dalam penilaian pekerjaan dan karir atau jabatan serta upah pungut. Bagi pihak wajib retribusi sebagai salah satu pihak yang terkait dengan pembayaran, pertimbangan pragmatis untuk sekedar memenuhi kewajiban pembayaran yang memang dinilai tidak memberatkan dan terhindar dari sanksi merupakan faktor pengaruh implementasi peraturan yang mendukung pencapaian target ekonomis. Faktor utama dan tujuan sebenarnya dari penyediaan, pemeriksaan dan atau pengujian alat pemadam kebakaran justru tidak menjadi pertimbangan pokok. Pemerintah Kota Surakarta memberi peluang penyimpangan tujuan dengan pembebanan tanggung jawab kepada wajib retribusi. Kondisi ini jelas sebagai sikap kotra produktif terhadap perwujudan dan pengamanan kesejahteraan masyarakat secara luas. Resiko bahaya kebakaran akan menjadi lebih besar jika peralatan yang seharusnya berfungsi mencegah tidak dapat diketahui dengan pasti kelayakannya.

Berkaitan dengan kultur hukum, dapat diketahui bahwa tingkat kesadaran yang positif adalah dalam tahap awal, yaitu penyediaan peralatan ketika hal itu menjadi bagian persyaratan untuk memperoleh ijin atau rekomendasi kegiatan usaha. Sedangkan sebagai bagian dari

tindakan preventif yang merupakan implementasi peraturan secara konsisten tidak sepenuhnya dapat berjalan dengan baik. Ancaman sanksi baik terhadap wajib retribusi maupun terhadap petugas berusaha dihindari dengan penyelesaian kewajiban pembayaran dan pemenuhan target pemungutan retribusi.

Dengan kondisi tersebut, maka faktor kultur hukum yang berkaitan dengan pertimbangan ekonomis merupakan unsur yang paling dominan mempengaruhi implementasi peraturan.

B. Saran-Saran

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana kesimpulan tersebut, maka saran atau rekomendasi yang dapat dilakukan adalah:

1. Agar implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Alat Pemadam Kebakaran dapat berjalan dengan baik sehingga nilai-nilai dasar hukum terwujud secara seimbang, perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut:
 - a. Pemerintah Kota Surakarta segera menyusun dan menetapkan peraturan pelaksana sesuai amanat yang ditentukan dalam substansi peraturan daerah tersebut.
 - b. Tidak memberikan opsi adanya penolakan pemeriksaan dan atau pengujian alat pemadam kebakaran sehingga resiko kerugian akibat gagalnya pencegahan dini bahaya kebakaran dapat dieliminir.
 - c. Kepentingan ekonomis hendaknya bukan merupakan satu-satunya pertimbangan, melainkan harus pula diperhatikan pemenuhan hak dan kewajiban para pihak yang terkait sehingga peraturan hukum dapat terlaksana secara konsisten. Hal ini merupakan konsekuensi atas ketentuan konstitusional yang

menyatakan bahwa negara Indonesia adalah berdasar pada hukum.

2. Berkaitan dengan faktor pengaruh yang meliputi substansi, struktur dan kultur hukum dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Retribusi Alat Pemadam Kebakaran perlu dilakukan:

- a. Perubahan peraturan daerah tersebut sehingga secara substansi tidak menimbulkan kerancuan konsepsional tentang retribusi.
- b. Pemahaman dan kemampuan aparat pelaksana pemungutan retribusi alat kebakaran harus ditingkatkan sehingga dapat melaksanakan tugas dan pekerjaan sesuai dengan misi otonomi daerah, maksud dan tujuan dari peraturan yang dilaksanakan, dan fungsinya sebagai aparatur publik untuk mendukung tercapainya kesejahteraan masyarakat.
- c. Diadakan pembinaan, penyuluhan dan sosialisasi secara intensif terkait dengan pencegahan bahaya kebakaran guna menggugah kesadaran masyarakat secara mendalam sehingga mempunyai rasa tanggung jawab sosial terhadap lingkungan maupun terhadap pemerintahan.

--n.5A--

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Kahar Badjuri dan Teguh Yuwono, 2002, *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*, Semarang, UNDIP.

Achmad Ali, 1998, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Jakarta, PT Yarsif Watampone.

Ali Chidir, 1993, *Hukum Pajak Elementer*, Bandung, PT. Eresco.

- Alvin S. Johnson, 1994, *Sosiologi Hukum* (terjemahan oleh Rinaldi Simamora), Jakarta, Rineka Cipta.
- Arikunto, Suharsini, 2002, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta, Rineka Cipta.
- B. Herry – Priyono, 2002, *Anthony Giddens – Suatu Pengantar*, Jakarta KPG.
- Barda Nawai Arief, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Bennett N.B. Silalahi dan Rumondang B. Silalahi. 1985. *Manajemen Sumber Daya*. Bandung, CV. Liema.
- Black, Henry Campbell, 1979, *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minnesota, West Publishing Co.
- Bohari, 1995, *Pengantar Hukum Pajak*, Jakarta, PT. Rajagrafindo.
- Budiono Kusumohamidjojo, 1999, *Ketertiban Yang Adil, Problematika Filsafat Hukum*, Jakarta, Grasindo.
- Burhan Ashshofa, 2001. *Metode Penelitian Hukum*. Rineka Cipta, Jakarta.
- C. A. Van Peursen, 1976, *Strategi Kebudayaan* (terjemahan oleh Dick Hartoko), cetakan pertama, Jakarta, BPK Gunung Mulia.
- Cristine S. T. Kansil. 2001. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Dian Endah P. 2008, *Pelaksanaan Pemungutan Pajak Daerah di Kota Surakarta*, Laporan Penelitian, Surakarta, Fakultas Hukum UNS.
- Eko Prasetyo, 2001, *HAM Kejahatan Negara dan Imperialisme Modal*, Yogyakarta, Insist Press dan Pustaka Pelajar.
- Eric Hoffer, 1988, *Gerakan Massa* (terjemahan oleh Masri Maris), edisi pertama, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Erly Suandi, 2000. *Hukum Pajak*, Jakarta, Salemba Empat.
- Esmi Warassih Puji Rahayu, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang, Suryandaru Utama.
- Evi Hartanti, 2006, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Sinar Grafika.
- F. Budi Hardiman, 1991, *Kritik Ideologi: Pertautan Kepentingan dan Kekuasaan*, Yogyakarta, Kanisius.
- F. Isjwara, 1982, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung, Angkasa.
- GP Hoefnagels, 1978, *The Other side of Criminology*, Holland, Deventer-Kluwer.
- H. Syaukani dkk, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pusaka Pelajar.

- Hanif Nurcholish, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo.
- HAW. Widjaja, 2004, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Perkasa.
- <http://www.apkasi.or.id>.
- Ian Craib, 1994, *Teori-Teori Sosial Modern Dari Parsons sampai Habermas*, cetakan ke empat, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- J. Supranto, 1995, *Statistik di Bidang Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, "Menyoal Moral Penegak Hukum" Makalah disampaikan pada acara Seminar dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. 17 Februari 2006. Yogyakarta.
- Kesit Bambang Prakoso, 2003, *Pajak dan retribusi Daerah*, Yogyakarta, UII Press.
- Kirdi Dipoyudo, 1985, *Keadilan Sosial*, Jakarta, CV Rajawali.
- Lexy J. Moleong, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, P.T. Remaja Roskarya.
- M. Fauzan, *Hukum Pemerintahan Derah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. 2006, Yogyakarta, UII Press.
- Mardiasmo, 2001, *Perpajakan*, Yogyakarta, Andi Offset.
- Marihot P Siahaan. 2005, *Utang Pajak, Pemenuhan Kewajiban dan Penagihan Pajak dengan Surat Paksa*, Jakarta, Raja Grafindo.
- Mhd. Shiddiq Tgk. Armia, 2003, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita.
- Moh. Mahfud MD, 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES.
- Miles, Matthew B. dan Huberman, A. Michael, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, Terjemahan oleh Tjetjep Rohandi, Jakarta, UI Press.
- Muqodim, 1993, *Perpajakan, Buku 1: dasar-Dasar Hukum Pajak, Pembaharuan Perpajakan Nasional, Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan*, Yogyakarta, BPFE UII.
- Mustopadidjaja, 1988, *Studi Kebijakan, Perkembangan dan Penerapannya dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, Jakarta, LPFE-UI.
- Noeng Muhadjir, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, Rake Sarasin.
- Oesman Arif, 1978, *Ilmu Logika*, cetakan pertama, Jakarta, PT Bina Ilmu.
- Peter M. blau dan Marshall Meyer, 2000, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Terjemahan Slamet Riyanto, Jakarta, Prestasi Pustakaraya.

- Philipus M. Hadjon dkk. 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.
- R. Subekti, R. Tjitrosudibio, 1985. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Jakarta, Pradnya Paramita.
- R. Soedarga, 1994, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta, Utama Press.
- R. Soeroso, 2002, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Redaksi Sinar Grafika, 2002, *Himpunan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Ridwan HR. 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Roberto M. Unger, 2008, *Teori Hukum Kritis (Terjemahan oleh Dariyatno dan Derta Sri Widowatie)*, Bandung, Nusa Media.
- Rochmat Soemitro. 1988, *Pajak dan Pembangunan*. Bandung, PT. Eresco
- Rochmat Soemitro. 1988, *Pajak Ditinjau Dari Segi Hukum*. Bandung, PT. Eresco
- _____, 1990, *Asas dan Dasar Perpajakan 1*, Bandung, PT. Eresco
- _____, 1990, *Asas dan Dasar Perpajakan 2*, Bandung, PT. Eresco.
- _____, 1990. *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Bandung, PT. Eresco.
- S. Munawir, 1992. *Perpajakan*, Yogyakarta, Liberty.
- Saeful Muzani, 2002, *Operasionalisasi dan Parameter Good Governance*, Jakarta, PPIM.
- Santoso Brotodihardjo, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung, PT. Refika Aditama.
- Sarlito Wirawan Sarwono, 1983, *Teori-Teori Psikologi Sosial*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Samuel P. Huntington, 1983, *Tertib Politik Di Dalam Masyarakat Yang Sedang Berubah Buku Kesatu*, edisi pertama, Jakarta, CV Rajawali.
- Sanapiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang, YA3.
- Santoso Brotodiharjo, 2003. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung, PT. Refika Aditama.
- Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan*, Bandung Alumni,.
- _____, 1983, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung, Sinar Baru.

- _____, 1983, *Hukum dan Perubahan Sosia*, Bandung, Alumni.
- _____, 1988, *Pendekatan Sosiologi terhadap Hukum*, Jakarta, Bina Aksara
- _____, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Soehardjo Ss, 1991, *Hukum Administrasi Negara*, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Soejadi, 1999, *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*, Yogyakarta, Lukman Offset.
- Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press..
- _____, 1983, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, Jakarta, UI- Press.
- _____, 1983, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- _____, 1983, *Penegakan Hukum*, Jakarta, BPHN & Binacipta.
- _____, 1988, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Jakarta, Bina Aksara.
- _____, 2003, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Soetandyo Wignjosoebroto, 2008, *Hukum dan Masyarakat*, Malang, Bayumedia.
- _____, 1974, *Penelitian Hukum Sebuah Tipologi*, Majalah Masyarakat Indonesia, tahun ke – I No. 2.
- Soetikno, 1986, *Filsafat Hukum*, Jakarta, Rajawali.
- Soleman B Taneko. 1987. *Suatu Pengantar Awal dan Prediksi Masa Mendatang*. Bandung, PT. Eresco.
- Solichin Abdul Wahab, 2004, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta, PT Bumi Aksara.
- Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta, Liberty.
- Suharsini Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Supanto, 2005, *Pengembangan Kebijakan Hukum Pidana Untuk Menanggulangi Pembajakan Perangkat Lunak Komputer Sebagai Kejahatan Ekonomi Bidang Hak Kekayaan Intelektual*, Penelitian Hibah Bersaing. Surakarta, Fakultas Hukum UNS.
- _____, 2005, *Pengembangan Kebijakan Hukum Pidana Untuk Menanggulangi Pembajakan Perangkat Lunak Komputer Sebagai Kejahatan Ekonomi Bidang Hak Kekayaan Intelektual*, Laporan Penelitian. Surakarta, Fak. Hukum UNS.

- Sutopo, H.B., 1988, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Surakarta, UNS Press.
- T. Mulya Lubis dan Richaerd M. Buxbaun, 1986, *Peranan Hukum Dalam Perekonomian Negara Berkembang*, Edisi Pertama, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Theo Huijbers, 1990, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta, Kanisius.
- _____, 2006. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah* Yogyakarta, Kanisius.
- Tim Pengkajian Kota Surakarta, 2008, *Resume Laporan Hasil Pengkajian Perda Tahun 2008*, Set. Da. Kota Surakarta.
- Tunggul Ashari Setia Negara, 2005. *Pengantar Hukum Pajak*, Malang, Bayu Media.
- William M. Dunn, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Terjemahan oleh Samodra Wibawa dkk)*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton. 2001. *Hukum Pajak*. Jakarta, Salemba Empat.