

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum yang telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada pasal 1 ayat (3). Indonesia sebagai negara hukum berarti memiliki karakteristik mandiri yang berarti kemandirian tersebut terlihat dari penerapan konsep atau pola negara hukum yang dianutnya.¹ Cita-cita inilah yang merupakan konsekuensi bahwa pemerintah hingga rakyat menginginkan roda pemerintahan dijalankan menurut hukum. Untuk mewujudkan cita-cita Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum tidak hanya dengan bantuan aparat hukum dan peradilan-peradilan yang dimiliki Indonesia seperti Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Militer, dan Peradilan Konstitusi. Keberadaan lembaga peradilan diperlukan demi pelaksanaan atura yang dibuat untuk menegakkan formil hukum dan materiil hukum. Dalam negara hukum, hukum yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara, yang sesungguhnya sesuai dengan prinsip "*the Rule of Law, and not of Man*", yang sejalan dengan pengertian "*nomocratie*", yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum "*nomos*".²

¹ <https://www.kompasiana.com/alfinafajrin/59b80b71941fc202012739722/indonesia-sebagai-negara-hukum> diakses pada tanggal 10 Maret 2020 pukul 14.50 WIB.

² Dyah, Adriantini. (2019). MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI LEMBAGA PERADILAN (DALAM KONSEP NEGARA HUKUM INDONESIA). *Media Publications*, hlm 2.

Dengan era reformasi yang mengarah pada terwujudnya konsep negara yang berdemokrasi dengan rakyat yang memegang kedaulatan, keadilan semakin menjadi tujuan yang ingin segera diwujudkan, mengingat Lembaga perwakilan rakyat tidak semuanya menciptakan keadilan bagi masyarakat. Oleh karena itu konstitusi disepakati sebagai satu-satunya landasan untuk mewujudkan hak dan kewajiban dalam konteks sistem ketatanegaraan yang berlaku. Sehingga kaidah-kaidah utama konstitusi berfungsi sebagai rujukan Bersama guna menata kehidupan bernegara secara adil, demokratis dan berkepastian hukum.³

Keberadaan Peradilan Konstitusi menjadi hal yang penting keberadaannya. Bagi Indonesia, tuntutan tersebut diwujudkan dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi yang lahir berdasarkan pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Lahirnya Mahkamah Konstitusi juga merupakan konsekuensi dari keperluan menyediakan institusi dan mekanisme untuk mengatasi kemungkinan persengketaan antar lembaga negara yang telah dijadikan sederajat dan saling mengendalikan (*check and balances*).⁴ Dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pasal 10 di tegaskan bahwa salah satu wewenang dari Mahkamah Konstitusi untuk

³ Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2006, hlm 2.

⁴ Jimly Assididqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.22.

menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar atau yang dikenal lebih umum yaitu *Judicial Review* untuk tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Diberikannya hak uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi didasari keperluan adanya *check and balances* antar lembaga negara.⁵ Dimana melalui mekanisme uji materiil, produk hukum yang dikeluarkan pembentuk undang-undang dapat diuji konstitusionalitasnya melalui proses pengujian secara materiil oleh Mahkamah Konstitusi.⁶

Salah satu *Judicial Review* atau pengujian undang-undang yang akan dibahas oleh penulis adalah permohonan atas pengujian Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Dalam permohonan tersebut pemohon mengajukan penghapusan penjelasan pasal 124 terkait tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi maksimal 2 persen dari nilai jual objek pajak (NJPO). Pemohon mempermasalahkan bahwa metode penghitungan untuk 2 persen tersebut tidak jelas hal tersebut membuat pemohon merasakan adanya ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi perusahaan yang kemudian dikabulkan oleh Mahkamah konstitusi untuk penghapusan Penjelasan Pasal 124 dan dituangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014. Pemerintah merasa permohonan dari Pemohon tidak dikabulkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dikarenakan

⁵ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 22

⁶ Andi Djalal Latief, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Sekretariat Jendral Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 62

permasalahan dari Pemohon adalah pada Peraturan Daerah yang menetapkan tarif sebesar 2% bukan dari Penjelasan Pasal 124 yang mengatur akan tarif tersebut dikarenakan pemerintah merasa sudah menetapkan tarif yang sesuai dan membantu masyarakat dari penetapan tarif dari daerah yang tidak sesuai dan memiliki tarif yang lebih tinggi.

Pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 yang seharusnya bukan wewenang dari Mahkamah Konstitusi dikarenakan penjelasan pada pasal bukanlah termasuk dalam permohonan uji materiil, penjelasan dalam pasal bukanlah materi muatan atau substansi hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 disebutkan Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh.

B. Kasus Posisi

PT Kame Komunikasi Indonesia yang beralamat di Jalan Kebon Pala 1/I, Tanah Abang, Jakarta Pusat, 10230 bersama tim kuasa hukumnya Donny Tri Istiqomah, S.H., M.H., Radian Syam, S.H., M.H., Andhika Dwi Cahyanto, S.H., Siswandi, S.H., dan KGS. A. Bella Sati, S.H., yang merupakan advokat dan konsultan hukum yang tergabung dalam “*The Young Brother*” yang

berdomisili di Jalan Bambu Kuning II/26 Pondok Rangun, Jakarta Timur, 13860, mengajukan permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 111/PAN.MK/2014, permohonan diajukan pada tanggal 26 Maret 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 23 April 2014. Pengajuan permohonan ini telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 46/PUU-XII/2014 pada tanggal 28 April 2014 dan diperbaiki dengan perbaikan permohonan yang bertanggal 25 Juli 2014 kemudian diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 Juli 2014.

Permohonan pengujian Undang-Undang ini dilakukan terhadap Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pasal tersebut dianggap akan mengakibatkan kerugian konstitusional bagi Pemohon khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya yang bersifat potensial, dan yang menurut penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini mengatur Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi yang ditujukan untuk penyedia menara telekomunikasi. Di dalam Pasal 124 tentang retribusi pengendalian menara ini dianggap tidak memiliki kepastian hukum sehingga akan menghambat

penyedia menara untuk melaksanakan prinsip-prinsip kepentingan umum dalam rangka menyediakan sarana telekomunikasi demi terpenuhinya hak-hak rakyat atas komunikasi sebagaimana yang dijamin oleh konstitusi (Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945). Secara tidak langsung akibat dari retribusi menara ini telah merugikan hak-hak rakyat atas komunikasi sebagaimana yang dijamin Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah secara lengkap menyatakan bahwa "Objek Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110 ayat (1) huruf n adalah pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan memperhatikan aspek tata ruang, keamanan, dan kepentingan umum". Ketentuan pada Pasal 124 ditafsirkan bahwa dengan ditetapkannya menara telekomunikasi sebagai obyek retribusi karena adanya pemanfaatan ruang agar tetap sesuai dengan tata ruang, keamanan dan kepentingan umum. Hal tersebut membutuhkan suatu kerja yang bersifat pengawasan (monitoring) dari pemerintah daerah. Kemudian dalam hal tata cara perhitungan dan penetapan tarif retribusi, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 telah diatur secara khusus di Pasal 151, Pasal 152 dan Pasal 161. Mengacu pada ketiga pasal tersebut dijelaskan bahwa penetapan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi nantinya harus murni didasarkan pada biaya jasa pengawasan dalam rangka pengendalian menara agar tetap sesuai

dengan tata ruang, keamanan dan kepentingan umum. Biaya-biaya tersebut khususnya menyangkut biaya operasional dengan catatan bahwa penetapan tarif tidak untuk menutupi semua biaya pengawasan yang terkait dengan penyediaan jasa pengawasan dan pengendalian menara, tetapi hanya untuk sebagian biaya saja. Penerimaan retribusi pengendalian menara tersebut nantinya akan digunakan untuk mendanai kegiatan pengawasan dan pengendalian yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Namun, dalam praktiknya penetapan tarif retribusi terhadap pengendalian menara telekomunikasi ternyata tidak didasarkan pada ketentuan yang diatur di dalam Pasal 151, Pasal 152 dan Pasal 161. Hal tersebut dikarenakan terbentur oleh penafsiran yang diberikan di dalam Penjelasan Pasal 124 yang berbunyi: "Mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan penghitungan, tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan menara telekomunikasi, yang besarnya retribusi dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi tersebut". Di dalam Penjelasan tersebut secara jelas menyatakan bahwa penetapan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi sulit ditentukan karena bersifat pengawasan dan pengendalian, sehingga dengan alasan untuk memudahkan

penghitungan dalam menetapkan tarif digunakanlah batasan paling tinggi 2% dari NJOP.

Penjelasan pasal tersebut berdampak pada pembuatan ketentuan bahwa penetapan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi tidak lagi didasarkan pada biaya-biaya pengawasan dan pengendalian. Dalam praktiknya, pemerintah daerah langsung menetapkan tarif sebesar 2% dari NJOP. Hal tersebut tentu bertentangan dengan hakekat dari retribusi jasa umum itu sendiri. Akibatnya ketentuan penetapan tarif yang diatur di Pasal 151, Pasal 152 dan Pasal 161 tidak digunakan, bahkan diabaikan oleh pemerintah daerah dimana seharusnya besarnya retribusi yang terutang dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi. Hingga saat ini, setidaknya sudah terdapat 158 (seratus limapuluh delapan) Pemerintah Kabupaten/Kota yang Perda tentang Penetapan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi langsung mematok tarif 2 (dua) persen dari NJOP.

Pada dasarnya penjelasan Pasal 124 telah benar dan sesuai sepanjang frase kalimat "...besarnya retribusi dikaitkan dengan jasa pengawasan dan pengendalian serta frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi...". Namun pemerintah daerah tidak mengkaitkannya dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian, melainkan langsung mematok tarif 2% dari NJOP karena terdapat frase kalimat "Mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan

serta untuk kemudahan penghitungan...". Dengan alasan sulit dan untuk memudahkan penghitungan itulah kemudian pemerintah daerah menafsirkannya seolah-olah memang tidak mungkin menggunakan pendekatan frekuensi pengawasan dan pengendalian kemudian langsung dipatok 2% dari NJOP. Berdasarkan penetapan tarif menara telekomunikasi yang didasarkan pada 2% dari NJOP ini mengakibatkan beban ekonomi tinggi (high cost economics) yang akan berdampak negatif bagi investasi daerah. Sebab dengan menggunakan ketentuan 2% dari NJOP biaya yang harus dikeluarkan untuk 1 (satu) menara telekomunikasi mencapai di atas angka Rp10.000.000,-, (sepuluh juta rupiah) di antaranya Ciamis, Bangli, Dairi Surabaya, Bantul dan Karangasem, bahkan terdapat beberapa daerah yang tarifnya di atas Rp 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah) diantaranya Demak, Makassar, DKI Jakarta dan Batam. Apabila menggunakan ketentuan Pasal 151, Pasal 152 dan Pasal 161 yang didasarkan pada biaya pengawasan, tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi untuk 1 (satu) menara tidak lebih dari + Rp 2.000.000,- (dua juta rupiah) saja.

Adanya Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menimbulkan biaya ekonomi tinggi yang disimulasikan sebagai berikut: Jika diasumsikan bahwa NJOP Menara adalah Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah), maka nilai Retribusi Pengendalian Menara yang harus dibayarkan adalah $2\% \times \text{NJOP} = \text{Rp.}20.000.000, /\text{menara}/\text{tahun}$. Jika menggunakan

perhitungan biaya layanan yang sebesar Rp.2.072.728.- (dua juta tujuh puluh dua ribu tujuh ratus dua puluh delapan rupiah)/ menara/tahun, maka potensi kerugian per menara adalah Rp. 17.927.272,- (tujuh belas juta sembilan ratus dua puluh tujuh dua ratus tujuh puluh dua rupiah)/menara/tahun. Penerapan 2% (dua persen) dari NJOP dalam penetapan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi ini tidak memberikan perlindungan dan keadilan hukum bagi Pemohon karena seharusnya tetap didasarkan pada kebutuhan biaya pengawasan dan pengendalian, sehingga penafsiran yang diberikan Penjelasan Pasal 124 inkonsisten dengan Pasal 151, Pasal 152 dan Pasal 161 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan berakibat Pasal 124 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Berdasarkan pada ketentuan dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak

boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:

1. Tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
2. Tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada di batang tubuh;
3. Tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
4. Tidak mengulangi uraian kata istilah frasa atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan atau
5. Tidak memuat rumusan pendelegasian.

Dalam Penjelasan Pasal 124 justru membuat ketidakjelasan norma yang terkandung di Pasal 124, di satu sisi seolah-olah penetapan tarif retribusi tetap mengacu pada biaya pengawasan dan pengendalian, namun di sisi lain biaya pengawasan dan pengendalian dinyatakan sulit dilakukan sehingga digunakan batasan tarif tertinggi 2 (dua) persen dari NJOP. Padahal biaya pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi terbukti tidaklah sulit karena Pemohon terbukti dapat mengurai dan mensimulasikannya dalam rumusan yang jelas, tegas dan benar-benar mengacu kepada biaya pengawasan dan pengendalian sebagaimana yang telah Pemohon tuangkan pada poin 11. Oleh karena itu Penjelasan Pasal 124 pada dasarnya tidak dapat digunakan lagi sebagai tafsiran resmi norma yang terkandung di Pasal 124 karena bunyi dari penjelasan Pasal

124 justru mengaburkan dan membuat ketidakjelasan norma bahkan bertentangan dengan norma-norma yang menjadi pedoman penetapan tarif retribusi yang diatur di Pasal 151, Pasal 152 dan Pasal 161. Ketidakjelasan norma yang terkandung pada Penjelasan Pasal 124 tersebut telah mengakibatkan beban ekonomi tinggi sehingga dalam pelaksanaannya menjadi inkonstitusional karena bertentangan dengan hak-hak rakyat atas komunikasi sebagai hak dasar sebagaimana yang diatur di Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945 dan bertentangan dengan hak-hak Pemohon untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum sebagaimana yang diatur di Pasal 28D Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam petitum Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mengabulkan seluruh permohonan Pemohon, menyatakan penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Retribusi Daerah tidak berkekuatan hukum dikarenakan bertentangan dengan Pasal 28D dan 28F Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah konstitusional diubah dengan frase kalimat: “Penetapan tarif Retribusi didasarkan pada biaya pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi” dan memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Indonesia sebagaimana mestinya.

Setelah adanya petitum dari Pemohon Pemerintah menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 15 September 2014 dan telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 8 Oktober 2014. Sehubungan dengan kedudukan hukum (legal standing) Pemohon, Pemerintah menyampaikan bahwa Pemohon yang mendalilkan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya Penjelasan pada Pasal 124 Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah tidak berdasar sama sekali, karena pokok permasalahan yang diajukan untuk diuji dalam permohonan *constitutional review* saat ini adalah merupakan keberatan Pemohon terhadap pengenaan tarif retribusi yang ditetapkan oleh pemerintah daerah melalui peraturan daerah, sehingga hal tersebut bukan merupakan isu konstitusionalitas dari keberlakuan norma. Kemudian Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memberikan kesempatan bagi Pemohon agar dapat mengajukan keberatan kepada Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk atas Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen lain yang dipersamakan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 162 Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Lalu Pemerintah juga berpendapat bahwa ketentuan tarif retribusi sebesar 2% (dua persen) dari NJOP PBB ini sama sekali tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945 yang digunakan sebagai batu uji constitutional review saat ini.

Kemudian Pemerintah mempertanyakan kepentingan Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selain itu, apakah terdapat kerugian konstitusional Pemohon yang bersifat spesifik (khusus) dan actual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji. Menurut Pemerintah, dalil-dalil kerugian yang disampaikan Pemohon lebih bersifat spekulatif, prematur, dan tidak relevan. Sementara Mahkamah Konstitusi telah memutuskan bahwa jika kerugian yang didalilkan bersifat potensial, maka kerugian tersebut harus dipastikan akan terjadi berdasarkan penalaran yang wajar. Oleh karena itu, Pemerintah berpendapat Pemohon dalam permohonan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dan adalah tepat jika Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).

Dalam kasus ini karena Presiden ikut terseret karena Undang-Undang yang dikelurkannya, kemudian Pemerintah membuat petitum yang berisi permohonan kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan

pengujian (*constitutional review*) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan berupa: menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*), menolak permohonan pengujian Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*), menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan, dan menyatakan Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian DPR memberikan keterangan bahwa penjelasan Pasal 124 Undang-Undang a quo yang selengkapnya berbunyi: “Mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan penghitungan, tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan menara telekomunikasi, yang besarnya retribusi dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi tersebut”, dimaksudkan guna menjelaskan bahwa pada kenyataannya terdapat kesulitan untuk menentukan tingkat penggunaan jasa yang bersifat pengawasan dan pengendalian sehingga untuk melindungi subjek dan/atau wajib retribusi jasa umum ditetapkan angka

maksimal dalam pengenaan tarif retribusi, agar pihak Pemerintah Daerah sebagai penyedia layanan tidak semena-mena menetapkan tarif retribusi jasa umum tersebut. Nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan menara telekomunikasi pada dasarnya merupakan jalan keluar agar kesulitan sebagaimana dimaksud pada huruf f dapat diatasi. Penetapan angka maksimal 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan menara telekomunikasi tetap harus dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi tersebut, sehingga Pemerintah Daerah seharusnya tetap memperhatikan penghitungan riil biaya frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi dan tidak langsung mengenakan tarif maksimal atau 2% (dua persen) tanpa dasar penghitungan. DPR berpendapat bahwa penjelasan Pasal 124 dimaksudkan guna memberikan kemudahan penghitungan dengan tidak mengabaikan ketentuan bahwa penghitungan retribusi terhadap pengendalian menara telekomunikasi harus dikaitkan dengan biaya pengawasan dan pengendalian, namun dalam penetapannya tidak boleh melebihi 2% dari nilai jual objek pajak agar melindungi para subjek dan/atau wajib retribusi dari pengenaan tarif yang semena-mena.

Adapun beberapa pertimbangan MK sebelum memberi putusan diantaranya bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Lalu permohonan Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas Undang-Undang, in casu Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan a quo.

Pemohon berargumen bahwa pemohon merupakan badan hukum privat berbentuk perseroan terbatas yang berdasarkan akta pendiriannya bergerak di bidang telekomunikasi dan informasi. Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 potensial akan menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon pada khususnya, dan rakyat Indonesia pada umumnya, karena telah menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga menghambat penyedia menara telekomunikasi untuk melaksanakan prinsip-prinsip kepentingan umum dalam rangka menyediakan sarana telekomunikasi demi terpenuhinya hak-hak rakyat atas komunikasi sebagaimana yang dijamin oleh konstitusi (Pasal 28F Undang-Undang Dasar

1945). Akibatnya, retribusi menara telekomunikasi secara tidak langsung telah merugikan hak-hak rakyat atas komunikasi sebagaimana yang dijamin Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945.

Mahkamah menyatakan bahwa *prima facie* Pemohon mempunyai hak konstitusional karena dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian. Kerugian tersebut bersifat potensial, dan terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, sehingga terdapat kemungkinan apabila permohonan dikabulkan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan terjadi. Dengan demikian, menurut Mahkamah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*. Sebagaimana hakikat retribusi, maka retribusi haruslah dapat diperhitungkan, memiliki ukuran yang jelas atas tarif yang akan dikenakan. Jika perhitungan retribusi tidak jelas maka beban retribusi bisa jadi akan dialihkan kepada konsumen. Hal demikian menurut Mahkamah akan menimbulkan ketidakpastian hukum, apalagi jika dikaitkan dengan tujuan retribusi untuk mengendalikan pembangunan menara telekomunikasi. Dengan pengalihan beban retribusi maka pengenaan retribusi pengendalian menara telekomunikasi tidak akan membuat pembangunan menara telekomunikasi terkendali.

Mahkamah memahami bahwa di satu sisi penetapan tarif maksimal sebesar 2% dari NJOP bertujuan agar tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi tidak berlebihan dan memberatkan penyedia menara dan penyelenggara telekomunikasi, namun di sisi lain, jika penerapannya di setiap daerah adalah sama, tanpa memperhatikan frekuensi pengawasan dan pengendalian, maka akan menimbulkan ketidakadilan. Ketentuan batas maksimal 2% dari NJOP yang menyebabkan pemerintah daerah mematok harga tertinggi yaitu 2% dari NJOP tanpa perhitungan yang jelas merupakan ketentuan yang tidak memenuhi rasa keadilan. Karena akibat patokan harga maksimal yang menyebabkan hampir di setiap daerah menggunakan batas maksimal untuk memberlakukan pengenaan tarif yaitu 2% bagi setiap daerah dengan karakteristik yang sesungguhnya berbeda adalah hal yang tidak adil. Karena memperlakukan dengan sama terhadap hal yang berbeda adalah diskriminatif, sebagaimana juga memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama;

Batas maksimal 2% bukan hanya ditujukan agar besaran retribusi tidak terlalu tinggi, namun memang diakui karena adanya kesulitan penghitungan. Dalam pengenaan pajak, hal yang tidak bisa dihitung, dan penerapannya akan sulit seharusnya tidak menjadi sebuah objek pungutan, karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebagai konsekuensi dari kebijakan yang telah diambil, Pemerintah seharusnya dapat menemukan formula yang tepat

untuk menetapkan tarif retribusi. Formula demikian dapat diatur dalam peraturan yang lebih teknis. Adanya kesulitan dalam menghitung besaran retribusi yang mengakibatkan ketidakjelasan dalam penentuan tarif menjadikan penetapan tarif maksimal hanya bertujuan untuk mengambil jalan pintas, menurut Mahkamah adalah tindakan yang tidak adil.

Meskipun menurut Mahkamah penetapan besaran tarif retribusi baik dalam bentuk presentase ataupun jumlah rupiah merupakan kebijakan yang terbuka bagi pemerintah untuk menentukannya (*open public policy*), namun kepastian hukum yang adil tetap harus diperhatikan. Karena pengenaan pungutan baik retribusi, pajak atau pungutan lainnya harus memperhatikan prinsip pemungutan pajak (*fiscal justice*) yang meliputi kepastian hukum, keadilan, kemudahan, dan efisiensi. Pengenaan tarif retribusi yang memberikan batas maksimal 2% dari NJOP tanpa disertai dengan sistem penghitungan yang jelas justru tidak memberikan kepastian hukum yang akan menyebabkan ketidakadilan dalam penerapannya. Kepastian hukum dalam mengenakan pungutan yang bersifat memaksa seharusnya meliputi kepastian subjek, objek, besarnya tarif, dan waktu pembayarannya. Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menegaskan bahwa tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan penghitungannya, karena itulah ditentukan presentase 2% sebagai batas maksimal penetapan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi.

Menurut Mahkamah, penjelasan demikian menggambarkan tidak terpenuhinya prinsip pemungutan pajak baik prinsip kepastian hukum, keadilan, kemudahan, dan efisiensi, padahal Pemerintah dalam memperluas objek pajak maupun retribusi seharusnya mempertimbangkan prinsip-prinsip pemungutan pajak, sehingga dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan ketidakjelasan dalam penghitungan dan kesulitan penentuan tarif.

Kemudian dari sisi pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, penjelasan pasal seharusnya tidak memuat norma, karena penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud. Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 justru mengatur norma yang menentukan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi yaitu “paling tinggi 2% dari NJOP”. Selain itu, norma yang terkandung dalam Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 justru membuat ketidakjelasan norma yang terkandung dalam Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, sebagian besar pemerintah daerah justru mematok tarif 2% dari NJOP, tanpa menghitung dengan jelas berapa sesungguhnya tarif retribusi yang layak

dikenakan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut [vide Pasal 152 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009]. Dengan demikian menurut Mahkamah Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tidak bersesuaian dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Mahkamah menyatakan bahwa karena penetapan tarif maksimal retribusi pengendalian menara telekomunikasi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak bersesuaian dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, maka Pemerintah harus segera membuat formulasi/rumus penghitungan yang jelas terhadap tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi yang sesuai dengan layanan atas pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi yang telah diterima oleh wajib retribusi, juga dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut, sehingga tujuan pengendalian menara telekomunikasi untuk meminimalisasi eksternalitas negatif dapat tercapai. Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 151 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, apabila tingkat penggunaan jasa sulit diukur maka tingkat penggunaan jasa dapat ditaksir berdasarkan rumus yang dibuat oleh Pemerintah Daerah, dan rumus dimaksud harus mencerminkan beban yang dipikul oleh Pemerintah

Daerah dalam menyelenggarakan jasa tersebut; Dengan adanya pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah mengatakan permohonan Pemohon beralasan menurut hukum.

Berdasarkan seluruh pertimbangan dan penjelasan dari semua pihak, maka Mahkamah Konstitusi menyatakan untuk mengabulkan seluruh permohonan yang disampaikan Pemohon. Permohonan Pemohon berisikan bahwa Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat serta pemuatan putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Sejauh ini belum ada penelitian yang membahas atau meneliti mengenai Penerepan Hukum untuk Putusan MK Nomor 46/PUU-XII/2014. Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk menganalisis dan mengkaji putusan pengadilan tersebut dalam Tugas Akhir berbentuk Studi Kasus dengan judul: **“STUDI KASUS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 46/PUU-XII/2014 TENTANG PENCABUTAN PENJELASAN PASAL 124 UU NOMOR 28 TAHUN 2009 DIKAITKAN DENGAN LAMPIRAN I UU NOMOR 12 TAH UN 2011”**