



**PUTUSAN
Nomor 12/PUU-XII/2014**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] 1. **ASOSIASI PENYELENGGARA JASA INTERNET (APJII)**, yang berkedudukan hukum di Gedung Cyber Lantai II, Jalan Kuningan Barat Nomor 8, Jakarta Selatan 12710, yang dalam hal ini diwakili oleh:

a. Nama : **SEMUEL ABRIJANI PANGERAPAN**
Tempat/tgl.Lahir : Makasar, 27 Desember 1964
Warga Negara : Indonesia
Pekerjaan : Ketua Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII)

Alamat : Jalan Cirendeu Raya – Taman Bali
Persona Bali 7 RT.003/RW.015 Pisangan
Ciputat Timur, Tangerang Selatan

b. Nama : **ATMAJI SAPTO ANGGORO**
Tempat/tgl.Lahir : Jombang, 04 Oktober 1964
Warga Negara : Indonesia
Pekerjaan : Sekretaris Umum Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII)

Alamat : Jalan Pondok Bambu Kuning F 1/b
RT.009/ RW.014, Bojong Gede, Bogor

sebagai ----- **Pemohon I;**



2. Nama : **AHMAD SUWANDI IDRIS**
 Tempat/tgl.Lahir : Malang, 23 Februari 1977
 Warga Negara : Indonesia
 Pekerjaan : Wiraswasta
 Alamat : Jalan Anyer XVI Nomor 23, Menteng, Jakarta
 Pusat 10350

Sebagai ----- **Pemohon II;**

Dalam hal ini berdasarkan surat kuasa khusus bertanggal 13 Januari 2014 memberi kuasa kepada **R. Heri Sukrisno, S.H., M.H., Hedy Christiyono Nugroho, S.H., M.H., Daru Supriyono, S.H., Pradnanda Berbudy, S.H., M.H.,** dan **Achmad Deva Permana, S.H.,** kesemuanya adalah Advokat/Pengacara/Konsultan Hukum/Advokat Magang pada **Kantor Hukum 3 H & Partners** yang beralamat di Jalan Tunjung Baru B-8 Baciro, Yogyakarta;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.3] Membaca permohonan para Pemohon;
 Mendengar keterangan para Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
 Membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
 Mendengar dan membaca keterangan ahli para Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan ahli Presiden;
 Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
 Membaca kesimpulan para Pemohon dan Presiden;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 17 Januari 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 17 Januari 2014, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 37/PAN.MK/2014 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 12/PUU-XII/2014 pada tanggal 3 Februari 2014, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 14 Maret 2014 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 14 Maret 2014, yang menguraikan hal-hal sebagai



berikut:

I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Para Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi melakukan Pengujian terhadap Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (untuk selanjutnya disebut sebagai UU PNBPN) serta Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (untuk selanjutnya disebut sebagai UU Telekomunikasi). (vide bukti P-1)
2. Sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), yang menegaskan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945).
Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 antara lain menyatakan "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar,*"
Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK antara lain menyatakan "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk*":
 - a. *menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ...*"
3. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Pasal 29 ayat (1) huruf a disebutkan bahwa: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*";
4. Selain itu, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan, mengatur bahwa secara hierarkis kedudukan UUD 1945 lebih tinggi dari Undang-Undang, oleh karenanya setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Jika terdapat ketentuan dalam Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD Tahun 1945, maka ketentuan tersebut



dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian Undang-Undang. Hal mana lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang berbunyi: “*Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi*”;

5. Bahwa Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005, menyebutkan dalam Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 1 “Pengujian adalah pengujian formil dan/atau pengujian materil sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (3) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
6. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang ini;

II. Kedudukan Hukum Para Pemohon (*legal standing*)

1. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 merupakan salah satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum.
2. Bahwa melihat pernyataan tersebut maka Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, berfungsi antara lain sebagai “*guardian*” dari “*constitutional rights*” setiap warga negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi merupakan badan judisial yang menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah para Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan permohonan Pengujian Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Pendapatan Negara Bukan Pajak (UU PNBPN) serta Pasal 16, Pasal 26, dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi) yang bertentangan dengan UUD 1945;
3. Bahwa menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK, “*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:*



- a. *perorangan warga negara Indonesia;*
 - b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;*
 - c. *badan hukum publik atau privat; atau*
 - d. *lembaga negara.*
4. Bahwa Penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan "yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945";
Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UUMK tidak mengatur mengenai kewenangan konstitusional, namun dengan menganalogikannya dengan definisi hak konstitusional maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kewenangan konstitusional adalah kewenangan yang diatur dalam UUD 1945.
5. Berdasarkan ketentuan di atas, maka terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah Pemohon memiliki *legal standing* dalam perkara Pengujian Undang-Undang. Syarat pertama adalah kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Pasal 51 ayat (1) UUMK. Dan syarat kedua adalah bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang.
Untuk selanjutnya pembahasan secara terperinci mengenai *legal standing* masing-masing para Pemohon akan diuraikan pada bagian di bawah ini:
- a) Bahwa para Pemohon adalah warga negara Republik Indonesia yang berdasarkan ketentuan peraturan perUndang-Undangan di Indonesia baik berdasarkan UUD 1945 maupun perUndang-Undangan telah memberikan mandat keterwakilannya melalui anggota dan konstitusi DPR yang salah satu tugasnya adalah membentuk Undang-Undang (*legislas*). Bahwa anggota DPR sebagai sebuah institusi perwakilan dari para Pemohon seharusnya melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam pembentukan perUndang-Undangan dengan baik, benar, serta bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang ada. Dengan tidak dilakukannya tugas dan kewajiban DPR dalam proses yang baik dan



benar terkait dengan Pemohon *a quo* maka jelaslah bahwa para Pemohon yang telah memberikan mandatnya kepada anggota DPR telah berpotensi dirugikan hak konstitusionalnya;

- b) Bahwa kedudukan hukum Pemohon I adalah sebagai Asosiasi dengan Akte Pendirian yang dibuat oleh Notaris/PPAT DARBI, SH dengan Akta Pendirian Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet (APJII) Nomor 148 tertanggal 16 Agustus 1996. Hal mana Asosiasi telah berbadan hukum di Indonesia yang telah disahkan sebagai Badan Hukum oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-158.AH.01.06 Tahun 2011, tanggal 6 oktober 2011, dan telah diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 55, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Nomor 100 tertanggal 16 Desember 2011; (vide bukti P-2).
- c) Bahwa Pemohon I berdasarkan Surat Kuasa yang diberikan oleh Dewan Pengurus Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet (APJII) tertanggal 10 Januari 2014 serta berdasarkan Pasal 13.3 huruf f Anggaran Dasar Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet, APJII mempunyai fungsi untuk melakukan tindakan hukum.; (vide bukti P-3).

Bahwa Pemohon II adalah perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama) yang telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (2), ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBPN) dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Penjelasan. Bahwa para Pemohon adalah warga negara Indonesia; (vide bukti P-4).

- d) Bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBPN) yang menyebutkan:

Pasal 2

1. *Kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak meliputi:*



- a. *Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;*
 - b. *penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;*
 - c. *penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan;*
 - d. *penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;*
 - e. *penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;*
 - f. *penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah;*
 - g. *penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri.*
2. *Kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dengan Undang-Undang, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*
 3. *Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*

Pasal 3

- (1) *Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.*
- (2) *Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan.*

Maka ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) tersebut merugikan atau setidaknya tidaknya potensial merugikan hak konstitusional para Pemohon;



- e) Bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 16, Pasal 26, dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi) yang menyebutkan:

Pasal 16

- (1) *Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal.*
- (2) *Kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi dan atau kompensasi lain.*
- (3) *Ketentuan kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Penjelasan Pasal 16

- (1) *Kewajiban pelayanan universal (universal service obligation) merupakan kewajiban penyediaan jaringan telekomunikasi oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi agar kebutuhan masyarakat terutama di daerah terpencil dan atau belum berkembang untuk mendapatkan akses telepon dapat dipenuhi.*

Dalam penetapan kewajiban pelayanan universal, pemerintah memperhatikan prinsip ketersediaan pelayanan jasa telekomunikasi yang menjangkau daerah berpenduduk dengan mutu yang baik dan tarif yang layak.

Kewajiban pelayanan universal terutama untuk wilayah yang secara geografis terpencil dan yang secara ekonomi belum berkembang serta membutuhkan biaya pembangunan tinggi termasuk di daerah perintisan, pedalaman, pinggiran, terpencil dan atau daerah yang secara ekonomi kurang menguntungkan.

Kewajiban membangun fasilitas telekomunikasi untuk pelayanan universal dibebankan kepada penyelenggara jaringan telekomunikasi tetap yang telah mendapatkan izin dari pemerintah berupa jasa Sambungan Langsung Jarak Jauh (SLJJ) dan atau jasa sambungan lokal. Penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya di



luar kedua jenis jasa di atas diwajibkan memberikan kontribusi.

- (2) *Kompensasi lain sebagaimana dimaksud dalam kewajiban pelayanan universal adalah kontribusi biaya untuk pembangunan yang dibebankan melalui biaya interkoneksi.*

Pasal 26

- (1) *Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib membayar biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi yang diambil dari prosentase pendapatan.*
- (2) *Ketentuan mengenai biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Penjelasan Pasal 26

- (1) *Biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi adalah kewajiban yang dikenakan kepada penyelenggara jaringan dan atau jasa telekomunikasi sebagai kompensasi atas perizinan yang diperolehnya dalam penyelenggaraan jaringan dan atau jasa telekomunikasi, yang besarnya ditetapkan berdasarkan persentase dari pendapatan dan merupakan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang disetor ke Kas Negara.*

Pasal 34

- (1) *Pengguna spektrum frekuensi radio wajib membayar biaya penggunaan frekuensi, yang besarnya didasarkan atas penggunaan jenis dan lebar pita frekuensi.*
- (2) *Pengguna orbit satelit wajib membayar biaya hak penggunaan orbit satelit.*
- (3) *Ketentuan mengenai biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Penjelasan Pasal 34

- (1) *Biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio merupakan kompensasi atas penggunaan frekuensi sesuai dengan izin yang diterima. Di samping itu, biaya penggunaan frekuensi dimaksudkan*



juga sebagai sarana pengawasan dan pengendalian agar frekuensi radio sebagai sumber daya alam terbatas dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin.

Besarnya biaya penggunaan frekuensi ditentukan berdasarkan jenis dan lebar pita frekuensi. Jenis frekuensi akan berpengaruh pada mutu penyelenggaraan, sedangkan lebar pita frekuensi akan berpengaruh pada kapasitas/jumlah informasi yang dapat dibawa/dikirim.

Maka ketentuan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi) tersebut merugikan atau setidaknya tidaknya potensial merugikan hak konstitusional para Pemohon;

6. Bahwa pasal-pasal *a quo* di atas merupakan dasar hukum dilakukannya pungutan untuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang terdiri dari kewajiban Pelayanan Universal Telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio yang dikenakan terhadap Pemohon I.
7. Bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (2), ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi) yang memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk menetapkan jenis serta tarif/biaya PNBP dengan Peraturan Pemerintah merupakan bentuk dari tidak adanya jaminan atas kepastian hukum yang adil dalam hal pungutan negara terhadap para Pemohon yang bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi.
8. Bahwa Pemohon I sebagai asosiasi penyelenggara jasa internet, yang menaungi penyelenggara jasa internet seluruh Indonesia tidak akan mendapatkan jaminan akan kepastian hukum yang adil berkaitan dengan dipungutnya Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi



(*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi oleh Pemerintah yang merupakan PNBP. Tidak adanya jaminan kepastian hukum yang adil tersebut dapat dilihat dari:

- a. Diurnya PNBP dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBP dimana berdasarkan ketentuan tersebut jenis PNBP dapat ditambah melalui Peraturan Pemerintah.
- b. Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) UU PNBP, biaya/tarif PNBP dapat ditentukan dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Adanya kata “atau” dalam rumusan Pasal 3 ayat (2) UU PNBP yang mengatur penentuan biaya/tarif PNBP, lebih merupakan pilihan/alternatif kepada Pemerintah untuk menetapkan biaya/tarif PNBP dengan Undang-Undang ataukah dengan Peraturan Pemerintah. Rumusan norma tersebut adalah bentuk tidak adanya jaminan atas kepastian hukum yang adil dalam hal biaya/tarif PNBP.
- c. Pasal 16 dan Pasal 34 UU Telekomunikasi mengatur kewajiban pembayaran Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*) dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi. Pungutan terhadap Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*) dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi. Pasal 16 dan Pasal 34 UU Telekomunikasi tidak pernah menyebutkan bahwa Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*) dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi sebagai PNBP. Akan tetapi, karena Pemerintah diberikan wewenang yang luas berdasarkan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBP untuk menambah jenis PNBP dalam peraturan pemerintah, maka Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*) dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi dapat dijustifikasi dalam sebagai PNBP dalam Peraturan Pemerintah.
- d. Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi mengatur bahwa biaya/tarif Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan



Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

9. Bahwa berdasarkan hal di atas, maka jelas Pemohon I tidak akan mendapatkan kepastian hukum yang adil berkaitan dengan jenis dan biaya/tarif PNBP yang akan dikenakan. Tidak akan ada jaminan hukum yang pasti dan adil dikemudian hari berkaitan dengan jenis serta biaya/tarif PNBP yang akan dikenakan terhadap Pemohon I bertambah atau tidak bertambah. Hal ini jelas, karena Pemerintah diberikan wewenang yang luas untuk dapat mengatur jenis dan biaya/tarif PNBP dengan Peraturan Pemerintah.
10. Bahwa tidak adanya jaminan atas kepastian hukum yang adil bagi Pemohon I akan berdampak terhadap Pemohon II. Pemohon II yang berkedudukan hukum sebagai perorangan warga negara Indonesia, yakni sebagai pengguna internet tentu yang akan menerima dampak dari tidak adanya jaminan atas kepastian hukum yang adil dari pungutan Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi yang merupakan PNBP. Pemohon I tentu akan membebankan pungutan kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi kepada Pemohon II yang juga mempunyai kedudukan sebagai masyarakat Indonesia. Dengan demikian, Pemohon II sebagai masyarakat Indonesia yang menggunakan internet ikut menerima dan merasakan tidak adanya jaminan atas kepastian hukum yang adil atas pungutan kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi yang merupakan PNBP.
11. Bahwa berdasarkan uraian di atas, dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP), di mana pada Bab II mengatur tentang "Jenis dan Tarif", serta Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi) yang mengatur kewajiban pembayaran Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services*



obligation), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi yang merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) telah mengakibatkan kerugian konstitusional para Pemohon dan atau setidaknya-tidaknya potensial dilanggarnya hak konstitusional para Pemohon serta pihak terkait lainnya. Para Pemohon beranggapan dengan berlakunya Pasal 2 ayat (2), ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi), para Pemohon melihat tidak adanya jaminan hukum atas kepastian hukum yang adil di Indonesia dalam hal pungutan Negara oleh Pemerintah yang bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi.

12. Bahwa berdasarkan uraian di atas membuktikan bahwa para Pemohon memenuhi kualifikasi dan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) serta Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi) terhadap UUD 1945;

13. Merujuk kepada Putusan Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 dan putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/ atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;



- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

14. Bahwa kelima syarat sebagaimana dimaksud di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah melalui Putusan Mahkamah Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam pengujian formil Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Agung (hlm 59), yang menyatakan, "*dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (tax payer); vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM, yang concern terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah Daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materil, Undang- Undang terhadap UUD 1945*

Dengan demikian maka ada lima syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam menguji *legal standing* Pemohon dalam perkara Pengujian Undang-Undang. *Syarat pertama* adalah kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK. *Syarat kedua* dengan berlakunya suatu Undang-Undang hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon dirugikan. *Ketiga*, kerugian konstitusional tersebut bersifat spesifik. *Keempat* kerugian tersebut timbul akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohon. *Kelima*, kerugian konstitusional tersebut tidak akan terjadi lagi kalau permohonan ini dikabulkan.

Bahwa berdasarkan kualifikasi dan syarat tersebut di atas, maka para Pemohon *dirugikan* dan/atau potensial *dirugikan* hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya akibat berlakunya Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi). Akhirnya, apabila permohonan pengujian terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) dan Pasal 16 ayat (2) dan



ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi) dikabulkan, maka hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon tidak lagi dirugikan dan/atau potensial dirugikan. Dengan demikian, syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dan potensi kerugian para Pemohon telah sesuai dan memenuhi ketentuan yang berlaku;

Dengan demikian, maka jelaslah bahwa para Pemohon mempunyai kedudukan dan kepentingan hukum untuk mengajukan permohonan hak uji ini.

III. Alasan permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi)

Bersesuaian dengan Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang berbunyi "*Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:*

- a. *pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau*
- b. *materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005, menyebutkan dalam Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 1 yang berbunyi "*Pengujian adalah pengujian formil dan/atau pengujian materil sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (3) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*";

A. Objek Permohonan

Para Pemohon, mengajukan pengujian terhadap berlakunya:

Pasal 2 ayat (2), ayat (3), dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) serta Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi), yang berbunyi:

UU PNBP:



Pasal 2

- (2) *Kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dengan Undang-Undang, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;*
- (3) *Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*

Pasal 3:

- (2) *Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan.*

UU Telekomunikasi

Pasal 16

Ayat (2)

- (2) *Kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi dan atau kompensasi lain.*
- (3) *Ketentuan kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Pasal 26

- (2) *Ketentuan mengenai biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Pasal 34

- (3) *Ketentuan mengenai biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

B. Pokok Permohonan

Alasan Permohonan



Keberatan-keberatan para Pemohon terkait terbitnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi) tersebut, adalah sebagai berikut:

a. PASAL 2 AYAT (2) DAN AYAT (3) SERTA PASAL 3 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 1997 TENTANG PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK (UU PNBP) BERTENTANGAN DENGAN ASAS KEDAULATAN RAKYAT SERTA PRINSIP-PRINSIP DALAM NEGARA HUKUM

- 1) Tugas negara pada prinsipnya berusaha dan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 alenia ke-4 yang menyatakan dengan tegas tujuan Negara Indonesia, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Oleh karenanya, untuk mencapai tujuan tersebut, itulah sebabnya negara harus tampil ke depan dan turut campur tangan, bergerak aktif dalam bidang kehidupan masyarakat, terutama di bidang perekonomian guna tercapainya kesejahteraan umat manusia yang berkeadilan sosial.

Namun demikian, untuk mencapai tujuan negara itu ternyata tidak hanya cukup dengan kekuasaan negara saja tetapi membutuhkan peran hukum untuk mengendalikan kekuasaan. Lord Acton menyatakan kekuasaan itu mempunyai kecenderungan untuk disalahgunakan (*power tends to corrupt*), maka untuk mencegah adanya kemungkinan, penyalahgunaan kekuasaan itulah hukum dibutuhkan. (*Sjahan Basah, Ilmu Negara, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal 23-33*).

- 2) Hukum yang dimaksudkan diwujudkan dalam bentuk konstitusi. Di dalam konstitusi diatur berbagai macam persoalan pokok kehidupan berbangsa dan bernegara, dari mulai masalah hak asasi manusia hingga masalah pembagian kekuasaan negara. Dalam hal



kekuasaan negara keberadaan konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan negara itu sendiri. Munculnya ide membatasi kekuasaan berdasarkan kepada konstitusi tidak terlepas dari perkembangan konsep negara.

Negara Indonesia adalah negara hukum. Demikian konstitusi kita secara tegas dan lugas memberikan sebutan bagi negara kita, sebagaimana dirumuskan dalam bunyi Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan. Artinya, bahwa dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara terdapat aturan-aturan hukum yang mengaturnya. Undang-Undang Dasar itu sendiri merupakan sebagian dari hukum dasar yang tertulis. Selain Undang-Undang Dasar, terdapat aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.

- 3) Penyelenggaraan negara bertujuan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam alenia ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan dalam alenia ke-4 pembukaan UUD 1945, jelas dibutuhkan biaya-biaya yang tidak sedikit. Kemauan negara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan hanya sekadar cita-cita hukum ketika tidak didukung oleh keuangan negara yang bersumber dari pendapatan negara yang pemungutannya berdasarkan Undang-Undang. Dalam arti pendapatan negara merupakan sumber keuangan negara yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan tugas pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan/cita-cita negara. Dengan kata lain, pencapaian tujuan negara tergantung dari pendapatan negara sebagai sumber keuangan negara yang diperuntukkan untuk membiayai pelaksanaan tugas tersebut. *(Muhammad Djafar Saidi, Hukum*



Keuangan Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hal 11-12). (vide bukti P-5)

- 4) Bahwa dalam penyelenggaraan negara, sebagian besar aturan dituangkan dalam bentuk hukum tertulis, mulai dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Daerah, sampai pada peraturan yang paling rendah kedudukannya. Sebagai negara hukum, hal yang harus selalu dijadikan landasan adalah bahwa dalam penyelenggaraan negara harus berdasarkan hukum. Sekalipun APBN mempunyai peranan yang sangat penting, namun optimalisasi potensi penerimaan negara harus berlandaskan hukum. Keharusan adanya Undang-Undang yang mengatur tentang pungutan yang bersifat memaksa baik dalam bentuk Pajak maupun Pungutan Lainnya secara tegas dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23A, yang berbunyi: "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang".

Norma konstitusi tersebut tegas mengatur bahwa pungutan negara baik dalam bentuk pajak atau pungutan lain yang bersifat memaksa harus dilakukan berdasarkan Undang-Undang. Dalam konteks teori pembentukan peraturan perundang-Undangan, Undang-Undang merupakan produk legislasi antara Pemerintah (Presiden) dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini mengartikan bahwa dalam pembuatan Undang-Undang tersebut tercermin adanya prinsip perwakilan (kedaulatan) dalam nuansa yang saling mengawasi dan mengimbangi (*cheks and balances*) diantara lembaga eksekutif dan legislatif.

Dengan demikian, berkaitan dengan Pasal 23A UUD 1945, bahwa norma konstitusi tersebut bermakna "setiap pungutan negara terhadap masyarakat harus melalui adanya perwakilan (*representatition*)".

- 5) Konsepsi keharusan perwakilan dalam pungutan negara terhadap warga negara merupakan implementasi dan konsekuensi logis dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa: "Kedaulatan



berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Norma konstitusi tersebut bermakna bahwa rakyatlah yang mempunyai kedaulatan, serta rakyat mempunyai hak dalam menentukan pendapatan maupun belanja negara, baik secara langsung maupun perwakilan.

Konsepsi perwakilan dalam pungutan negara ternyata telah dikenal dan dipraktikkan oleh negara-negara maju yang berfaham hukum. Di negara-negara yang menganut faham hukum, segala sesuatu yang menyangkut pajak harus ditetapkan dalam Undang-Undang. Secara formal, pajak harus dipungut berdasarkan Undang-Undang demi tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak. Di Inggris terkenal dalil *No taxation without representation* (tidak ada pajak tanpa Undang-Undang), dan di amerika dikenal *Taxation without representation is robbery* [Pajak tanpa Undang-Undang (perwakilan) adalah perampokan].

- 6) Indonesia sebagai negara berdasarkan atas hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, jelas mengatur pungutan negara itu berdasarkan hukum. Pasal 23A UUD 1945 menyebutkan “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”.

Ketentuan ini mengandung asas legalitas yang meletakkan kewenangan pada negara untuk memungut pajak kalau negara membutuhkannya, tetapi dengan syarat harus berdasarkan Undang-Undang. Tidak hanya pajak, pungutan lainnya yang bersifat memaksa harus pula diatur dengan Undang-Undang. Sebenarnya tidak ada pajak tanpa persetujuan antara rakyat melalui wakilnya di dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden yang diatur dengan Undang-Undang. Hal ini merupakan suatu perkembangan positif agar tidak sewenang-wenang membebaskan pungutan yang bersifat memaksa kepada warga Negara sebagai bentuk penerimaan negara tanpa diatur dengan Undang-Undang sebagai perwujudan dari negara hukum. (*Muhammad Djafar Saidi, Pembaruan Hukum Pajak, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, hal 7*). (vide bukti P-6).



- 7) Bahwa salah satu sumber penerimaan negara dalam bentuk pungutan lain yang bersifat memaksa yang berlaku di Indonesia adalah bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak. Penerimaan Negara bukan pajak adalah pungutan yang dilakukan oleh negara di luar sektor pajak, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP).

Bahwa perlu diketahui juga, UU PNBP adalah Undang-Undang yang berlaku sejak tahun 1997 hingga sekarang. Hal mana UU PNBP yang berlaku sejak tahun 1997 tersebut belum pernah mengalami perubahan sama sekali berkaitan dengan materi/isinya. Alih-alih, UUD 1945 yang merupakan konstitusi negara Indonesia telah mengalami perubahan (amandemen) sebanyak 4 kali sejak tahun 1999-2002. Berkaitan dengan hal tersebut, maka jelas secara umum UU PNBP yang merupakan dasar pungutan negara terhadap warga negara yang bersifat memaksa sudah tidak relevan/tidak sesuai lagi dengan konstitusi.

- 8) Bahwa dalam Bab II UU PNBP diatur mengenai "Jenis dan Tarif" PNBP, di mana dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU PNBP, disebutkan:

Pasal 2

(1) *Kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak meliputi:*

- a. *Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;*
- b. *penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;*
- c. *penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan;*
- d. *penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;*
- e. *penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;*
- f. *penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah;*
- g. *penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri.*



- (2) Kecuali jenis *Penerimaan Negara Bukan Pajak* yang ditetapkan dengan Undang-Undang, jenis *Penerimaan Negara Bukan Pajak* yang tercakup dalam kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- (3) Jenis *Penerimaan Negara Bukan Pajak* yang belum tercakup dalam kelompok *Penerimaan Negara Bukan Pajak* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 3

- (1) Tarif atas jenis *Penerimaan Negara Bukan Pajak* ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis *Penerimaan Negara Bukan Pajak* yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.
- (2) Tarif atas jenis *Penerimaan Negara Bukan Pajak* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis *Penerimaan Negara Bukan Pajak* yang bersangkutan.
- 9) Bahwa norma yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP tersebut adalah norma yang bertentangan dengan konstitusi.
- Bahwa Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBP merupakan norma yang memberikan wewenang untuk mengatur jenis PNBP lainnya baik yang sudah diatur dalam UU PNBP ataupun yang belum diatur dalam UU PNBP melalui Peraturan Pemerintah.
- Bahwa Pasal 3 ayat (2) merupakan norma yang mengatur tarif atas jenis PNBP melalui Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Artinya, norma tersebut memberikan pilihan kepada Pemerintah untuk mengatur tarif atas jenis PNBP dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah.
- 10) Bahwa lebih lanjut, ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU PNBP tersebut dapat diartikan sama halnya dengan menyamakan antara produk hukum berupa 'Undang-Undang' dengan produk hukum berupa



“Peraturan Pemerintah”. Padahal, kedua produk hukum tersebut adalah sangat berbeda, baik secara definisi, kewenangan membuat serta hirarkisnya.

Undang-Undang menurut H. A. S Natabaya, dikatakan bahwa:

“Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) juncto Pasal 20 UUD 1945, pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang sekarang berada ditangan DPR, tidak lagi di tangan Presiden. “wet in formele zin” memang dapat dipersamakan dengan Undang-Undang, karena secara formal, wet merupakan hasil bentukan pembentuk wet yang di negara Belanda terdiri dari Pemerintah (regering) dan staten-generaal bersama-sama, sedangkan Undang-Undang di Negara Republik Indonesia dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR (berdasarkan UUD 1945) atau DPR dengan Persetujuan bersama Presiden (setelah amandemen UUD 1945)”.

(Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi Prof. H. A. S. Natabaya, S.H., LL.M, *Menata Ulang Sistem Peraturan PerUndang-Undangan Indonesia, Jejak Langkah Dan Pemikiran Hukum Prof. H. A. S. Natabaya, S.H., LL.M (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal 242-243). (vide bukti P-9).

Peraturan pemerintah menurut Maria Farida Indrati Soeprpto, dikatakan bahwa:

“Apabila kita menyebut Peraturan Pemerintah, harus kita tafsirkan secara teknis saja sebab walaupun namanya Peraturan Pemerintah, sebenarnya yang membentuk adalah Presiden. Peraturan Pemerintah ini berisi peraturan-peraturan untuk menjalankan Undang-Undang, atau dengan perkataan lain Peraturan Pemerintah merupakan peraturan-peraturan yang membuat ketentuan-ketentuan dalam suatu Undang-Undang bisa berjalan/diberlakukan”

A.Hamid S Attamimi sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati Soeprpto, mengemukakan beberapa karakteristik Peraturan Pemerintah sebagai berikut:



1. Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu ada Undang-Undang yang menjadi “induknya”.
2. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana.
3. Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan.
4. Untuk ‘menjalankan’, menjabarkan, atau merinci ketentuan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-Undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas.
5. Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata.

(Maria Farida Indrati Soepranto, *Ilmu PerUndang-Undangan ‘Dasar-dasar dan Pembentukannya’*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal 98-99). (vide bukti P-10)

Definisi Undang-Undang juga dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Sedangkan yang dimaksud dengan Peraturan Pemerintah dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 5 adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. (vide bukti P-11).

Dari segi wewenang membuatnya, berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, menyatakan bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Kemudian dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”. Norma konstitusi tersebut mengartikan adanya wewenang konstitusional untuk membuat Undang-Undang, yaitu ada pada



DPR bersama Presiden. (legislatif dan eksekutif). Sedangkan wewenang membuat Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, menyebutkan "*Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya*". Norma konstitusi tersebut mengartikan bahwa adanya wewenang konstitusional untuk membuat Peraturan Pemerintah yaitu ada pada Presiden, dan harus diperintahkan terlebih dahulu oleh Undang-Undang 'induknya'.

Kemudian dari hirarki (kedudukannya), Pasal 7 Undang-Undang Nmor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan:

- (1) Jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan Pasal 7 tersebut di atas, maka jelas secara hirarkis kedudukan Undang-Undang lebih tinggi dari pada Peraturan Pemerintah. Sehingga, menyamakan antara Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (2) UU PNPB adalah jelas bertentangan dengan sistem hirarkis peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- 11) Bahwa jelas Undang-Undang dibuat oleh lembaga parlemen (DPR) dan pemerintah (Presiden). Adapun Peraturan Pemerintah merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang, yang dibuat



oleh Presiden. Sehingga secara hirarki kedudukan Undang-Undang jauh lebih tinggi dan kuat dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah.

- 12) Bahwa ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU PNBP yang memberikan pilihan pengaturan dalam bentuk Undang-Undang atau peraturan pemerintah telah mengaburkan materi muatan yang akan diatur, seolah antara materi muatan Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah adalah sama, padahal sejatinya sangat berbeda. Apalagi hal yang akan diatur berkaitan dengan masalah pajak atau pungutan lain yang bersifat memaksa, secara konstitusional harus mendapat persetujuan rakyat. Dengan demikian, pengaturan alternatif di dalam ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU PNBP bertentangan dengan konstitusi (Pasal 23A UUD 1945).
- 13) Bahwa berdasarkan hal di atas, maka ketentuan dalam Pasal 3 ayat (2) UU PNBP yang mengatur biaya/tarif PNBP ditetapkan dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah adalah jelas menyamakan antara Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah, hal mana secara hukum jelas berbeda satu sama lainnya. Berdasarkan hal tersebut, maka jelas ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU PNBP yang menyamakan Undang-Undang dengan peraturan Pemerintah untuk menetapkan tarif PNBP adalah ketentuan yang inkonstitusional.
- 14) Bahwa Pasal 23A UUD 1945 tegas mengatur bahwa Pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa diatur dalam Undang-Undang. Artinya, tidak boleh ada peraturan perundang-Undangan lain selain Undang-Undang untuk mengatur pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa. Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 dan ayat (2) UU PNBP yang mengatur adanya Peraturan Pemerintah untuk mengatur jenis dan biaya/tarif PNBP adalah bertentangan dengan Pasal 23A UUD 1945.
- 15) Bahwa rumusan norma yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP sebagaimana tersebut di atas, adalah rumusan norma yang tidak memberikan kepastian dan



keadilan hukum bagi para Pemohon. Rumusan norma tersebut adalah rumusan norma yang jelas bertentangan dengan Pasal 23A UUD 1945, yang menyatakan “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”. Norma konstitusi tersebut mengandung arti, bahwa jenis dan tarif pungutan lainnya yang bersifat memaksa harus diatur dengan Undang-Undang. Hal ini sebagai perwujudan dari konsep negara demokrasi yang berlandaskan atas hukum, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

16) Bahwa oleh karenanya, PNBP yang dapat dikategorikan sebagai pungutan lain yang bersifat memaksa berdasarkan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 23A UUD 1945, baik jenis dan tarifnya haruslah diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang. Dengan demikian, adanya norma yang mengatur bahwa jenis dan biaya/tarif PNBP ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah adalah jelas bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 23A UUD 1945.

17) Bahwa dengan demikian, ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) yang mengatur jenis PNBP dapat ditambah dengan peraturan Pemerintah serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP yang mengatur biaya/tarif PNBP ditetapkan dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah adalah jelas bertentangan dengan prinsip negara hukum demokrasi sebagaimana tertuang dalam Konstitusi.

18) Bahwa berdasarkan uraian di atas, keberadaan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP, yang mengatur jenis atas PNBP serta biaya/tarif atas jenis PNBP diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah adalah ketentuan yang merugikan hak konstitusional para Pemohon atau setidaknya tidaknya potensial merugikan hak konstitusional para Pemohon.

19) Bahwa kerugian hak konstitusional para Pemohon adalah jelas dari adanya wewenang yang luas dan tanpa batas, yang diberikan kepada Pemerintah oleh Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP. Wewenang yang diberikan oleh Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP kepada Pemerintah



untuk menetapkan jenis dan tarif PNBP dengan Peraturan Pemerintah, berpotensi menimbulkan perbuatan sewenang-wenang dari Pemerintah.

- 20) Bahwa Norma dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP telah nyata memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah untuk dapat menambah jenis PNBP serta mengatur biaya/tarif PNBP dengan sewenang-wenang melalui Peraturan Pemerintah.

Sebagai bukti bentuk sewenang-wenang Pemerintah sebagai akibat dari berlakunya Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP, adalah Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika. (vide bukti P-7).

Sebelumnya Pemerintah telah terlebih dahulu mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2005 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Komunikasi Dan Informatika yang saat ini sudah tidak berlaku karena telah digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika. (vide bukti P-8).

- 21) Bahwa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika tersebut



Pemerintah menetapkan Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi sebagai PNBP yang wajib dibayarkan oleh Pemohon I. Ada pun biaya/tarif PNBP atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi ditetapkan oleh Pemerintah dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika.

22) Bahwa lampiran dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak dikenal sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan:

- (1) Jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

(2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Pasal 7 tersebut jelas tidak menyebutkan adanya Lampiran sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Oleh



karena lampiran bukan merupakan perturan perundang-undangan, maka keberadaan lampiran tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

23) Bahwa biaya/tarif PNBP adalah merupakan norma yang mengikat kepada seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini jelas karena Pasal 23A UUD 1945 mengatur bahwa pajak dan pungutan lain itu mempunyai sifat memaksa, sehingga keberadaan pajak dan pungutan lain harus dapat mengikat seluruh warga negara Indonesia.

Dengan demikian, biaya/tarif PNBP seharusnya ditetapkan dalam Undang-Undang agar mempunyai kekuatan mengikat. Bukan diatur dalam lampiran pada Peraturan Pemerintah.

24) Bahwa dengan ditetapkannya biaya/tarif PNBP atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi dengan menggunakan lampiran adalah bukti dari perbuatan sewenang-wenang Pemerintah sebagai akibat (implikasi) dari berlakunya Pasal 3 ayat (2) UU PNBP.

25) Bahwa dengan diaturnya besaran biaya/tarif PNBP atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi dalam bentuk lampiran, adalah mutlak kebijakan Pemerintah tanpa adanya persetujuan dari perwakilan rakyat (DPR). Dengan demikian, ketentuan yang mengatur bahwa biaya/tarif PNBP ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah adalah jelas merupakan bentuk pelanggaran terhadap konstitusi.

26) Bahwa Pemohon I sebagai asosiasi yang menaungi penyelenggara jasa internet seluruh Indonesia jelas telah dirugikan dengan keberadaan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP. Tidak akan ada jaminan hukum yang pasti dan adil dikemudian hari berkaitan dengan jenis serta biaya/tarif PNBP yang akan dikenakan terhadap Pemohon I bertambah atau tidak



bertambah baik jenis maupun biaya/tarif PNBPnya. Hal ini jelas, karena Pemerintah diberikan wewenang yang luas untuk dapat mengatur jenis dan biaya/tarif PNBP dengan Peraturan Pemerintah. Bahkan fakta hukum membuktikan bahwa Pemerintah menetapkan biaya/tarif PNBP dengan menggunakan lampiran.

27) Bahwa berdasarkan uraian di atas, dengan adanya ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP yang memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk boleh menambah jenis PNBP dalam Peraturan Pemerintah serta mengatur besaran tarif PNBP melalui Peraturan Pemerintah, adalah jelas merugikan hak konstitusional para Pemohon.

28) Bahwa melalui Peraturan Pemerintah, maka Pemerintah dapat berbuat untuk menambah jenis PNBP serta mengatur/menentukan besaran tarif PNBP dengan sesukanya, yang dikenakan terhadap Para Pemohon. Dengan demikian ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP tersebut adalah jelas bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 23A UUD 1945.

29) Bahwa dengan demikian, keberadaan Pasal 2 ayat (1) huruf g, Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP adalah norma yang bertentangan dengan UUD 1945, sehingga Pasal 2 ayat (2) dan (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP harus dinyatakan inkonstitusional.

b. PASAL 2 AYAT (2) DAN (3) SERTA PASAL 3 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 1997 TENTANG PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK (UU PNBP) MENYEBABKAN TERJADINYA TIDAK ADANYA JAMINAN HUKUM ATAS KEPASTIAN HUKUM YANG ADIL DALAM PUNGUTAN NEGARA YANG BERASAL DARI PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK

1) Bahwa dalam penyelenggaraan negara, sebagian besar aturan dituangkan dalam bentuk hukum tertulis, mulai dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Daerah, sampai pada peraturan yang paling rendah kedudukannya. Sebagai negara



hukum, hal yang harus selalu dijadikan landasan adalah bahwa dalam penyelenggaraan negara harus berdasarkan hukum.

Dalam konteks penerimaan negara, sekalipun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mempunyai peranan yang sangat penting, namun optimalisasi potensi penerimaan negara harus berlandaskan hukum, baik penerimaan dari sektor pajak maupun dari sektor bukan pajak. Landasan hukum yang dimaksud dalam hal penerimaan negara/pungutan negara baik dari sektor pajak maupun dari sektor bukan pajak adalah Undang-Undang. Keharusan penerimaan negara/pungutan negara baik dari sektor pajak maupun dari sektor bukan pajak dengan Undang-Undang, secara tegas dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23A yang menyebutkan bahwa “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”.

- 2) Bahwa demi terwujudnya tujuan/cita-cita negara, maka negara mencari pembiayaannya dengan cara menarik pajak dan pungutan lainnya. Penerimaan negara bukan pajak merupakan salah satu unsur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah sebagai penyelenggara negara, dimana penyelenggaraan negara dalam bidang keuangan harus memenuhi asas-asas umum penyelenggaraan negara maupun asas-asas pengelolaan keuangan negara dan dikelola sesuai dengan mekanisme APBN.
- 3) Bahwa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan salah satu sumber pendapatan negara. Dalam upaya pencapaian tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintah menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, peranan PNBP dalam pembiayaan kegiatan dimaksud penting dalam peningkatan kemandirian bangsa dalam pembiayaan negara dan pembangunan.
- 4) Bahwa dasar hukum pendapatan negara dari PNBP adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan



Negara Bukan Pajak (UU PBNP) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3687). Jenis PNPB yang diatur dalam UU PNPB dapat dilihat dalam Pasal 2, yang menyebutkan:

Pasal 2

- (1) Kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak meliputi:
 - a. Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;
 - b. penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
 - c. penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan;
 - d. penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;
 - e. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
 - f. penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah;
 - g. penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri.
 - (2) Kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dengan Undang-Undang, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
 - (3) Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- 5) Bahwa Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNPB merupakan ketentuan yang jelas mengamanatkan untuk mengatur jenis penerimaan negara bukan pajak yang sudah diatur dalam UU PNPB serta jenis PNPB yang belum diatur dalam UU PNPB, pengaturannya untuk kemudian ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Hal tersebut mengartikan bahwa norma Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNPB memberikan wewenang yang luas bagi Pemerintah untuk mengatur jenis atas PNPB yang belum diatur dalam UU PNPB dengan



Peraturan Pemerintah. Adanya ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBP mengartikan bahwa Pemerintah memiliki wewenang untuk menambah jenis atas PNBP diluar yang sudah diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU PNBP melalui Peraturan Pemerintah.

Adanya ketentuan yang memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk dapat menambah jenis atas PNBP diluar yang sudah ditetapkan dalam UU PNBP ini melalui Peraturan Pemerintah adalah jelas merupakan ketentuan yang tidak memberikan kepastian dan keadilan hukum.

6) Bahwa kemudian terkait dengan tarif PNBP, Pasal 3 UU PNBP tidak mengatur berapa besaran tarif atas PNBP. Pasal 3 UU PNBP hanya mengatur prinsip-prinsip yang harus diperhatikan saja untuk menentukan tarif PNBP. Ada pun ketentuan Pasal 3 UU PNBP menyatakan:

(1) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.

(2) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan.

Norma Pasal 3 ayat (1) UU PNBP tersebut di atas jelas hanya mengatur prinsip-prinsip/rambu-rambu saja untuk menentukan besarnya tarif PNBP yang hendak dikenakan kepada masyarakat pada umumnya dan pada para Pemohon khususnya. Berapa besaran/nilai tarif PNBP yang hendak dikenakan kepada masyarakat pada umumnya dan Para Pemohon pada khususnya ditentukan melalui pilihan, apakah ditentukan oleh Pemerintah atau ditentukan oleh DPR bersama Pemerintah. Hal ini jelas sebagai konsekuensi dari Pasal 3 ayat (2) UU PNBP yang menyebutkan bahwa “Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak



sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan”.

Frasa “ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah” pada Pasal 3 ayat (2) UU PNBPN tersebut jelas memberikan pilihan kepada Pemerintah untuk mengatur tarif atas PNBPN dengan Undang-Undang ataukah dengan Peraturan Pemerintah. Adanya pilihan kepada Pemerintah untuk menetapkan tarif PNBPN melalui Undang-Undang ataukah melalui Peraturan Pemerintah jelas merupakan suatu bentuk ketidakpastian hukum dan ketidakadilan hukum.

- 7) Bahwa berdasarkan uraian di atas, Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBPN tersebut, jelas menunjukkan adanya ketidakpastian hukum dan ketidakadilan hukum. Jika dilihat, maka sebenarnya antara Pasal 2 dan Pasal 3 UU PNBPN adalah saling berkaitan. Ketentuan Pasal 2 adalah ketentuan yang mengatur tentang jenis atas tarif PNBPN, sedangkan Pasal 3 adalah rambu-rambu dalam menetapkan tarif PNBPN.

Persoalannya adalah terkait dengan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBPN. Pasal tersebut jelas memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah untuk dapat menambah jenis PNBPN dengan sesukanya melalui Peraturan Pemerintah. Sedangkan terkait dengan Pasal 3 UU PNBPN, Pasal 3 ayat (1) hanya mengatur rambu-rambu untuk menetapkan tarif PNBPN, sedangkan berapa besarnya tarif atas jenis PNBPN, Pasal 3 ayat (2) mengatur bahwa tarif PNBPN diatur dalam bentuk pilihan, apakah akan diatur dengan Undang-Undang ataukah akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, jelas terlihat bahwa ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBPN membedakan serta memisahkan antara jenis PNBPN dengan tarif PNBPN. Jenis PNBPN diatur dalam Undang-Undang PNBPN dengan masih boleh ditambah jenisnya oleh Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah, sedangkan tarif PNBPN didelegasikan untuk diatur kemudian secara



tegas tarifnya melalui pilihan apakah dengan Undang-Undang ataukah dengan Peraturan Pemerintah.

- 8) Bahwa pengaturan norma yang demikian jelas tidak dibenarkan, karena menyebabkan tidak adanya kepastian hukum dan keadilan hukum. Ketentuan tersebut jelas berdampak terhadap perbuatan Pemerintah yang dapat berbuat sewenang-wenang terhadap para Pemohon. Pemerintah jelas mempunyai kewenangan yang besar untuk bertindak sesukanya/sewenang-wenang untuk menetapkan jenis PNBP selain yang sudah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) UU PNBP.

Lebih lanjut, Pemerintah juga tidak akan menetapkan tarif atas jenis PNBP sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) UU PNBP dengan Undang-Undang. Pemerintah jelas akan lebih memilih mengatur tarif atas jenis PNBP dalam Peraturan Pemerintah. Hal ini jelas, dari segi waktu relatif lebih singkat dibandingkan harus mengaturnya dalam Undang-Undang. Dari segi proses pembentukannya, Pemerintah tidak perlu melibatkan DPR untuk menetapkan tarif atas jenis PNBP, karena Peraturan Pemerintah tidak memerlukan persetujuan dari DPR. Dari *political will* Pemerintah, jelas akan lebih leluasa bagi Pemerintah untuk menetapkan jenis atas tarif PNBP dalam Peraturan Pemerintah, dibandingkan dengan Undang-Undang.

Bahwa berdasarkan uraian di atas, maka ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP jelas tidak memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi para Pemohon. Dengan demikian, ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP jelas bertentangan dengan konstitusi yang jelas menjamin kepastian dan keadilan hukum bagi seluruh warga negara.

- 9) Bahwa di negara-negara yang menganut faham hukum, segala sesuatu yang menyangkut penerimaan negara baik dalam bentuk pajak maupun pungutan lain yang bersifat memaksa harus ditetapkan dalam Undang-Undang. Secara formal, pajak harus dipungut berdasarkan Undang-Undang demi tercapainya keadilan



dalam pemungutan pajak. Di Inggris terkenal dalil '*No taxation without representation* (tidak ada pajak tanpa Undang-Undang)', dan di amerika dikenal '*Taxation without representation is robbery* (Pajak tanpa Undang-Undang (perwakilan) adalah perampokan)'.

10) Bahwa dalam konteks pajak sebagai penerimaan negara, agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka menurut Mardiasmo pemungutan pajak harus memenuhi syarat sebagai berikut: (Mardiasmo, Perpajakan Indonesia, Edisi Revisi, Andi, Jogjakarta, 2009, hal 2).

a. Pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan)

Sesuai dengan tujuan hukum, yakni mencapai keadilan. Undang-Undang dan pelaksanaan pemungutan harus adil. Adil dalam perundang-undangan diantaranya mengenakan pajak secara umum dan merata, serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedangkan adil dalam pelaksanaannya yakni dengan memberikan hak bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan banding kepada pertimbangan Pajak.

b. Pemungutan pajak harus berdasarkan Undang-Undang (syarat yuridis).

Di Indonesia, pajak diatur dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (2). Hal ini memberikan jaminan hukum untuk menyatakan keadilan, baik negara maupun warganya.

c. Tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomi)

Pemungutan tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat.

d. Pemungutan pajak harus efisien (syarat *financia*)

Sesuai dengan *budgeteir*, biaya pemungutan pajak harus dapat ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutannya.

e. Sistem pemungutan pajak harus sederhana

Sistem pemungutan sederhana akan memudahkan dalam mendorong masyarakat untuk memenuhi kewajiban perpajakannya. Syarat ini telah dipenuhi oleh Undang-Undang



perpajakan yang baru.

- 11) Bahwa Indonesia sebagai negara berdasarkan atas hukum, jelas mengatur pungutan pajak itu berdasarkan hukum. Pasal 23A UUD 1945 menyebutkan “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”. Ketentuan ini mengandung asas legalitas yang meletakkan kewenangan pada negara untuk memungut pajak kalau negara membutuhkannya, tetapi dengan syarat harus berdasarkan Undang-Undang. Tidak hanya pajak, pungutan lainnya yang bersifat memaksa harus pula diatur dengan Undang-Undang. Sebenarnya tidak ada pajak tanpa persetujuan antara rakyat melalui wakilnya di dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden yang diatur dengan Undang-Undang. Hal ini merupakan suatu perkembangan positif agar tidak sewenang-wenang membebankan pungutan yang bersifat memaksa kepada warga negara tanpa diatur dengan Undang-Undang sebagai perwujudan dari negara hukum. (Muhammad Djafar Saidi, *Pembaruan Hukum Pajak*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, hal 7).
- 12) Menurut Arifin P. Soeria Atmadja berkesimpulan, bahwa hakikat *public revenue and expenditure* APBN adalah kedaulatan. Apabila kedaulatan di tangan raja, rajalah yang berhak sepenuhnya untuk menentukan APBN tersebut. (Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hal. 54).
Dalam negara demokrasi, kedaulatan berada di tangan rakyat. Negara Indonesia merupakan negara demokrasi. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dengan demikian, rakyatlah yang mempunyai kedaulatan, rakyat mempunyai hak dalam menentukan pendapatan maupun belanja negara, baik secara langsung maupun perwakilan.
- 13) Bahwa berdasarkan kedua pakar hukum di atas, mengartikan bahwa baik jenis maupun tarif pajak atau pungutan lain yang bersifat memaksa itu haruslah diatur dalam Undang-Undang.



14) Bahwa para Pemohon dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP. Para penyelenggara jasa internet yang tergabung dalam APJII (Pemohon I) jelas tidak mempunyai kepastian dan keadilan hukum akan PNBP yang dipungut oleh Pemerintah. Pemerintah dengan produk hukumnya berupa Peraturan Pemerintah tentunya dapat sesukanya/sewenang-wenang menambah jenis PNBP serta menentukan tarif PNBP terhadap penyelenggara jasa internet. Pemohon I sebagai asosiasi yang menaungi penyelenggara jasa internet seluruh Indonesia jelas dirugikan hak konstitusionalnya atau potensial dirugikan hak konstitusionalnya dengan adanya pengaturan PNBP sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP.

Dengan dirugikannya hak konstitusional Pemohon I, maka jelas akan berdampak kepada Pemohon II yang berkedudukan sebagai perseorangan warga negara Indonesia. Dengan demikian, Pemohon II juga dirugikan hak konstitusionalnya atau potensial dirugikan hak konstitusionalnya dengan adanya pengaturan PNBP sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP

15) Bahwa dengan demikian, dapat terlihat sebenarnya persoalan dari PNBP yang dipungut terhadap para penyelenggara jasa internet adalah berawal dari Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) PNBP. Secara teoritis, berkaitan dengan pendapatan negara melalui pungutan oleh negara, rakyat memiliki kekuasaan untuk menentukan pendapatan maupun belanja publik. Jadi, kekuasaan/kedaulatan tersebut tidak seharusnya di tangan penguasa/Pemerintah. Masyarakat mempunyai hak dalam menentukan pendapatan maupun belanja, baik secara langsung maupun perwakilan. Hal tersebut tentunya harus ditentukan dalam konstitusi. Pasal 23A UUD 1945 tegas menentukan bahwa "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang". Norma konstitusi tersebut mempunyai arti bahwa segala jenis serta tarif atas pajak atau



pengutan lainnya yang bersifat memaksa harus melalui Undang-Undang. Hal ini jelas mengandung kepastian hukum agar tidak memberikan kebebasan yang lebih terhadap Pemerintah yang berujung pada Pemerintah dapat berlaku sesukanya/sewenang-wenang dengan mengatur tarif pajak dan pungutan lainnya itu sesukanya. Hal mana tentunya akan merugikan hak konstitusi warga negara.

- 16) Bahwa Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dimana berbunyi: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum", memiliki makna bahwa kepastian dan keadilan hukum adalah hak yang dimiliki oleh seluruh warga negara Indonesia yang harus dijamin oleh konstitusi. Bahwa konstitusi telah memberikan jaminan akan kepastian hukum yang adil bagi seluruh warga negara.

Jaminan tersebut tegas termaktub dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*"

- 17) Bahwa kedua norma konstitusi tersebut menegaskan bahwa sebagai negara yang berdasar atas hukum, maka jaminan kepastian hukum bagi seluruh warga negara Indonesia tanpa terkecuali adalah hak yang mutlak yang harus dijamin dan dilindungi oleh negara. Dengan demikian, kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon, yakni sebagai asosiasi penyelenggara jasa internet dan perorangan, harus mendapatkan pengakuan, jaminan dan perlindungannya dari negara berkaitan dengan pungutan PNBP yang dilakukan oleh Pemerintah.

- 18) Bahwa berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut di atas, maka para Pemohon jelas dijamin hak konstitusionalnya untuk dipungut PNBP oleh Pemerintah dengan adanya jaminan kepastian hukum yang adil. Pungutan PNBP yang didasarkan atas Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP jelas tidak akan memberikan jaminan akan kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon. Hal ini karena Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal



3 ayat (2) UU PNBP memberikan wewenang yang luas dan tanpa batas kepada Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah untuk memungut PNBP dari para Pemohon dengan sesukanya. Dengan menggunakan Peraturan Pemerintah, Pemerintah tentunya dapat sesuka hati mengatur PNBP baik untuk menambah jenis PNBP maupun untuk menaikkan tarif PNBP.

19) Bahwa dengan demikian, Pasal 2 ayat (2) dan (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP adalah norma yang tidak memberikan jaminan akan kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon. Dengan demikian, ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU PNBP adalah norma yang inkonstitusional yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

c. PASAL 16 AYAT (2) DAN AYAT (3), PASAL 26 AYAT (2), SERTA PASAL 34 AYAT (3) UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 1999 TENTANG TELEKOMUNIKASI TIDAK MEMBERIKAN KEPASTIAN HUKUM YANG ADIL

1) Bahwa pungutan PNBP terhadap Penyelenggara Jasa Internet di Indonesia (Pemohon I) didasarkan pada UU Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Pasal 16

(1) *Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal.*

(2) *Kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi dan atau kompensasi lain.*

(3) *Ketentuan kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Penjelasan Pasal 16

(1) *Kewajiban pelayanan universal (universal service obligation) merupakan kewajiban penyediaan jaringan telekomunikasi oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi agar kebutuhan masyarakat terutama di daerah terpencil dan atau belum*



berkembang untuk mendapatkan akses telepon dapat dipenuhi.

Dalam penetapan kewajiban pelayanan universal, pemerintah memperhatikan prinsip ketersediaan pelayanan jasa telekomunikasi yang menjangkau daerah berpenduduk dengan mutu yang baik dan tarif yang layak.

Kewajiban pelayanan universal terutama untuk wilayah yang secara geografis terpencil dan yang secara ekonomi belum berkembang serta membutuhkan biaya pembangunan tinggi termasuk di daerah perintisan, pedalaman, pinggiran, terpencil dan atau daerah yang secara ekonomi kurang menguntungkan. Kewajiban membangun fasilitas telekomunikasi untuk pelayanan universal dibebankan kepada penyelenggara telekomunikasi tetap yang telah mendapatkan izin dari Pemerintah berupa jasa Sambungan Langsung Jarak Jauh (SLJJ) dan atau jasa sambungan lokal. Penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya di luar kedua jenis jasa di atas diwajibkan memberikan kontribusi.

(2) Kompensasi lain sebagaimana dimaksud dalam kewajiban pelayanan universal adalah kontribusi biaya untuk pembangunan yang dibebankan melalui biaya interkoneksi.

Pasal 26

(1) Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib membayar biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi yang diambil dari prosentase pendapatan.

(2) Ketentuan mengenai biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 26

(1) Biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi adalah kewajiban yang dikenakan kepada penyelenggara jaringan dan atau jasa telekomunikasi sebagai kompensasi atas perizinan yang diperolehnya dalam penyelenggaraan jaringan dan atau jasa



telekomunikasi, yang besarnya ditetapkan berdasarkan persentase dari pendapatan dan merupakan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang disetor ke Kas Negara.

Pasal 34

- (1) *Pengguna spektrum frekuensi radio wajib membayar biaya penggunaan frekuensi, yang besarnya didasarkan atas penggunaan jenis dan lebar pita frekuensi.*
- (2) *Pengguna orbit satelit wajib membayar biaya hak penggunaan orbit satelit.*
- (3) *Ketentuan mengenai biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Penjelasan Pasal 34

(1) *Biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio merupakan kompensasi atas penggunaan frekuensi sesuai dengan izin yang diterima. Di samping itu, biaya penggunaan frekuensi dimaksudkan juga sebagai sarana pengawasan dan pengendalian agar frekuensi radio sebagai sumber daya alam terbatas dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin.*

Besarnya biaya penggunaan frekuensi ditentukan berdasarkan jenis dan lebar pita frekuensi. Jenis frekuensi akan berpengaruh pada mutu penyelenggaraan, sedangkan lebar pita frekuensi akan berpengaruh pada kapasitas/jumlah informasi yang dapat dibawa/dikirim.

- 2) *Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut ada beberapa pungutan yang dikenakan terhadap penyelenggara jasa internet, yaitu:*
 - a) *Pungutan terhadap Kewajiban pelayanan universal (USO)*
 - b) *Pungutan biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi (BHP telekomunikasi)*
 - c) *Pungutan biaya pengguna frekuensi radio*

Dari pungutan tersebut di atas, yang tegas disebutkan sebagai PNBP oleh Undang-Undang hanya pungutan terhadap BHP Telekomunikasi. Sedangkan pungutan terhadap USO dan pungutan biaya pengguna frekuensi tidak pernah disebutkan



sebagai PNBP dalam Undang-Undang.

Pengaturan terhadap USO dan biaya frekuensi sebagai PNBP adalah diatur dalam Peraturan Pemerintah, yakni diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika.

- 3) Bahwa Pasal 16 UU Telekomunikasi yang mengatur mengenai kewajiban terhadap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi untuk memberikan kontribusi dalam pelayanan universal jelas tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan hukum bagi para Pemohon.

Ketentuan Pasal 16 UU Telekomunikasi telah terdapat dualisme dalam pengaturannya. Dalam ayat (1) beserta penjelasannya jelas disebutkan bahwa penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi diberikan Kewajiban pelayanan universal (*universal service obligation*) yaitu kewajiban penyediaan jaringan telekomunikasi oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi agar kebutuhan masyarakat terutama di daerah terpencil dan atau belum berkembang untuk mendapatkan akses telepon dapat dipenuhi. Akan tetapi, dalam ayat (2) beserta penjelasannya diatur juga bahwa kewajiban pelayanan universal (*universal service obligation*) dapat berbentuk kompensasi lain.

Kompensasi lain dalam penjelasan ayat (2) adalah berbentuk kontribusi biaya untuk pembangunan yang dibebankan melalui biaya interkoneksi. Di mana lebih lanjut pengaturan terhadap kompensasi lain dalam bentuk biaya tersebut berdasarkan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Terjadinya dualisme dalam Pasal 16 UU Telekomunikasi yang mengatur pelayanan universal (*universal service obligation*) adalah jelas merupakan bentuk ketidak pastian dan ketidakadilan hukum



bagi para Pemohon.

Ketentuan tersebut jelas menjadi pilihan Pemerintah apakah akan memberlakukan kepada penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi berupa kewajiban penyediaan jaringan telekomunikasi atau berupa kontribusi biaya yang wajib dibayarkan oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi.

Adanya dualisme hukum tersebut dalam Pasal 16 UU Telekomunikasi jelas merupakan bentuk tidak adanya jaminan akan kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon.

- 4) Bahwa Pasal 16 ayat (2) UU Telekomunikasi tidak hanya menentukan bentuk Kontribusi pelayanan universal berupa penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi saja. Pasal 16 ayat (2) UU Telekomunikasi menentukan adanya bentuk kontribusi pelayanan universal berupa “kompensasi lain”.

Dalam penjelasan Pasal 16 ayat (2) disebutkan bahwa: “Kompensasi lain sebagaimana dimaksud dalam kewajiban pelayanan universal adalah kontribusi biaya untuk pembangunan yang dibebankan melalui biaya interkoneksi”.

Berdasarkan penjelasan Pasal 16 ayat (2) UU Telekomunikasi, maka jelas yang dimaksud “kompensasi lain” adalah berbentuk biaya untuk pembangunan yang dibebankan melalui biaya interkoneksi. Hanya saja berapa besarnya biaya yang dibebankan kepada penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi tidak disebutkan secara tegas dalam UU Telekomunikasi. Pasal 16 ayat (3) mengamanatkan untuk mengatur lebih lanjut bentuk kontribusi pelayanan universal melalui Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 16 ayat (3) UU Telekomunikasi memberikan ruang/celah yang bebas kepada Pemerintah untuk mengatur kontribusi pelayanan universal berupa penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi atau berupa biaya. Hal mana pengaturannya kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Adanya Peraturan Pemerintah sebagai regulasi untuk mengatur



bentuk kontribusi pelayanan universal, jelas memberikan peluang kepada Pemerintah untuk mengatur bentuk kontribusi pelayanan universal berupa pungutan terhadap biaya saja.

- 5) Bahwa Pasal 26 UU Telekomunikasi mengatur setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib membayar biaya hak penyelenggaraan (BHP) telekomunikasi yang diambil dan persentase pendapatan.

BHP yang wajib dibayarkan oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi berdasarkan penjelasan Pasal 26 ayat (1) UU Telekomunikasi adalah merupakan PNBP. Dengan demikian, jelas bagaimana pengaturannya lebih lanjut mengenai BHP telekomunikasi mengikuti UU PNBP.

Bahwa dalam ketentuan Pasal 26 ayat (2) disebutkan ketentuan mengenai BHP telekomunikasi diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dengan demikian, BHP Telekomunikasi yang merupakan PNBP lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur PNBP.

- 6) Bahwa ketentuan Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) UU Telekomunikasi tidak mengatur jelas mengenai tarif BHP Telekomunikasi. Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) UU Telekomunikasi menyerahkan pengaturan besaran tarif PNBP BHP Telekomunikasi dengan Peraturan Pemerintah.

Adanya Peraturan Pemerintah sebagai regulasi untuk mengatur untuk menetapkan besaran tarif PNBP BHP yang harus dibayarkan oleh para penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi, jelas memberikan peluang kepada Pemerintah untuk mengatur dan menetapkan besaran tarif PNBP tersebut sesukanya Pemerintah.

- 7) Bahwa ketentuan Pasal 34 ayat (1) UU Telekomunikasi mengatur kewajiban pengguna spektrum frekuensi radio untuk membayar biaya penggunaan frekuensi, dimana besaran tarifnya didasarkan atas penggunaan jenis dan lebar pita frekuensi. Ketentuan ini juga tidak menyebutkan berapa besaran tarif/biaya penggunaan



frekuensi yang harus dibayarkan oleh para pengguna spektrum frekuensi radio.

Ketentuan mengenai besaran tarif/biaya penggunaan frekuensi diatur dalam Peraturan Pemerintah. Dalam Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi tegas diatur bahwa besaran tarif/biaya penggunaan frekuensi diatur dalam Peraturan Pemerintah. Hal ini jelas mengartikan bahwa Pemerintah diberikan wewenang untuk menetapkan besaran tarif/biaya penggunaan frekuensi.

Adanya wewenang yang diberikan kepada Pemerintah untuk menetapkan besaran tarif/penggunaan frekuensi adalah jelas memberikan wewenang yang besar kepada Pemerintah untuk menetapkan besaran tarif/biaya penggunaan frekuensi sesuka-suka Pemerintah sendiri.

- 8) Bahwa jika dicermati secara seksama dan dikaji secara mendalam, ketentuan Pasal 16, Pasal 26, dan Pasal 34 adalah ketentuan yang mengatur kewajiban penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi untuk membayar biaya-biaya baik biaya USO, BHP Telekomunikasi, dan biaya penggunaan frekuensi.

Artinya, Para Pemohon dalam menjalankan usahanya sebagai penyelenggara jasa internet telah dikenakan 3 (tiga) pungutan diluar pajak, yang mana pungutan tersebut merupakan PNBP, yaitu pungutan terhadap USO, pungutan terhadap BHP Telekomunikasi dan pungutan terhadap penggunaan frekuensi.

- 9) Bahwa pungutan-pungutan terhadap Para Pemohon yang diatur dalam Pasal 16, Pasal 26, dan Pasal 34 UU Telekomunikasi tersebut hanya mengatur jenisnya saja, tidak ada yang mengatur besaran tarifnya. Semua pasal-pasal mengenai biaya-biaya yang wajib dibayarkan oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi, besaran tarifnya ditetapkan oleh Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah.

Pengaturan besaran tarif/biaya sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU PNBP melalui Peraturan pemerintah adalah jelas tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan hukum bagi para Pemohon.



10) Bahwa kewajiban penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi untuk membayar biaya-biaya yang ditentukan dalam pasal-pasal tersebut, di mana besaran tarif/biayanya ditetapkan oleh Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah adalah kewajiban yang inkonstitusional. Artinya, pasal-pasal yang mengatur kewajiban pembayaran biaya USO, BHP Telekomunikasi dan Penggunaan frekuensi sebagaimana diatur dalam Pasal 16, Pasal 26, dan Pasal 34 UU Telekomunikasi adalah ketentuan yang merugikan hak konstitusional para Pemohon.

11) Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*"

Norma konstitusi tersebut memiliki makna bahwa sebagai negara yang berlandaskan atas hukum, maka kepastian dan keadilan hukum adalah hak yang dimiliki oleh seluruh warga Negara Indonesia yang harus dijamin oleh konstitusi.

Bahwa Pasal 23A UUD 1945 tegas menentukan bahwa "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang*".

Norma konstitusi tersebut mempunyai arti bahwa segala jenis serta tarif atas pajak atau pungutan lainnya yang bersifat memaksa harus melalui Undang-Undang. Hal ini jelas mengandung kepastian hukum agar tidak memberikan kebebasan yang lebih terhadap Pemerintah yang berujung pada Pemerintah dapat berlaku sesukanya dengan mengatur tarif pajak dan pungutan lainnya itu sesuka hatinya. Hal mana tentunya akan merugikan hak konstitusi warga negara.

Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, menyatakan "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*"

norma konstitusi tersebut menegaskan bahwa sebagai negara yang berdasar atas hukum, maka jaminan kepastian hukum bagi seluruh warga negara Indonesia tanpa terkecuali adalah hak yang mutlak yang harus dijamin dan dilindungi oleh negara.



- 12) Bahwa berdasarkan norma konstitusi tersebut, maka kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon, yakni sebagai asosiasi penyelenggara jasa internet dan sebagai perorangan warga negara Indonesia, harus mendapatkan pengakuan, jaminan dan perlindungannya dari negara berkaitan dengan pungutan PNBP yang dilakukan oleh Pemerintah.
- 13) Bahwa adanya norma Undang-Undang yang mengatur pungutan terhadap warga negara dimana norma tersebut tidak mengatur besaran tarif pungutannya sebagaimana diatur dalam Pasal 16, Pasal 26 dan Pasal 34 UU telekomunikasi adalah jelas ketentuan yang bertentangan dengan konstitusi.
- 14) Bahwa para Pemohon sebagai penyelenggara jaringan dan atau jasa telekomunikasi serta perorangan jelas telah dirugikan dengan adanya ketentuan Pasal 16, Pasal 26 dan Pasal 34 UU Telekomunikasi. Ketentuan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi yang mengatur bahwa besaran biaya/tarif atas PNBP yang dikenakan terhadap Pemohon I melalui Peraturan Pemerintah jelas tidak memberikan kepastian dan keadilan hukum. Pemerintah tentunya dapat dengan sangat mudah menentukan biaya/tarif PNBP secara sewenang-wenang yang dikenakan kepada Pemohon I melalui Peraturan Pemerintah.
- 15) Bahwa sebagai bukti sewenang-wenangnya Pemerintah akibat dari berlakunya 16, Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi, dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika.
Peraturan Pemerintah tersebut adalah peraturan yang mengatur berkaitan dengan PNBP yang berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika. Dalam Peraturan Pemerintah ini lah



ditetapkan jenis dan tarif PNBP pada sektor komunikasi dan informatika. Ada pun jenis PNBP berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 1

- (1) Jenis Penerimaan Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Informasi dan Informatika meliputi penerimaan yang berasal dari:
 - a. Penyelenggaraan pos dan telekomunikasi;
 - b. Penyelenggaraan penyiaran;
 - c. Jasa sewa sarana dan prasarana; dan
 - d. Jasa pendidikan dan pelatihan
- (2) Jenis dan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagaimana ditetapkan dalam lampiran Peraturan pemerintah ini.

Pasal 3

Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari penyelenggaraan pos dan telekomunikasi berupa pungutan Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi dan Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*) dihitung berdasarkan presentase tertentu dari pendapatan kotor penyelenggaraan telekomunikasi.

Pasal 4

Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio terdiri atas:

- a. Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio untuk Izin Stasiun Radio; dan
 - b. Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio untuk Izin Pita Spektrum Frekuensi Radio.
- 16) Bahwa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika tersebut,



ternyata besaran biaya/tarif PNBP Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi tidak disebut secara tegas nilai biaya/tarifnya. Besaran nilai biaya/tarif PNBP atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi ternyata dituangkan dalam Lampiran mengenai jenis dan tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak. Dalam lampiran tersebutlah ternyata besaran tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi disebutkan secara tegas nominal besaran tarifnya.

17) Bahwa pengaturan tarif PNBP atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi dengan menggunakan lampiran, adalah sebagai akibat dari berlakunya Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi.

Dengan demikian, pengaturan tarif PNBP melalui lampiran dalam Peraturan Pemerintah yang merupakan amanat dari Pasal 16 ayat (2) dan (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi adalah bukti bentuk perbuatan Pemerintah yang sesukanya/ sewenang-wenang dalam menetapkan tarif PNBP atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi. Bahwa perbuatan pemerintah yang menetapkan tarif PNBP atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi melalui lampiran dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2009



tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika adalah bukti tidak adanya jaminan atas kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon dari berlakunya Pasal 16 ayat (2) dan (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi.

18) Bahwa sebagaimana dalil-dalil yang disampaikan oleh para Pemohon dan telah diuraikan di atas oleh para Pemohon, maka jelas para Pemohon tidak akan dijamin haknya dalam hal pungutan negara yang berasal dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi. Dengan demikian, Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi adalah jelas bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga secara nyata atau setidaknya Pasal 16 ayat (2) dan (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi potensial merugikan hak konstitusional para Pemohon.

19) Bahwa berdasarkan dalil-dalil yang disampaikan oleh para Pemohon dan telah diuraikan di atas oleh para Pemohon, maka jelas perumusan norma dalam Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 dan Pasal 34 UU Telekomunikasi adalah perumusan norma yang bertentangan dengan konstitusi.

d. KONSTRUKSI HUKUM PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK (PNBP) YANG BERLAKU PADA KEMENTERIAN KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA TIDAK MEMBERIKAN JAMINAN ATAS KEPASTIAN HUKUM YANG ADIL SEHINGGA BERTENTANGAN DENGAN KONSTITUSI



- 1) Bahwa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) adalah suatu pendapatan negara yang berasal bukan dari sektor pajak. Pungutan yang demikian secara konstitusional berdasarkan Pasal 23A UUD 1945 termasuk kedalam kualifikasi pungutan lain yang bersifat memaksa. Oleh karena sifatnya yang memaksa, maka setiap Pajak maupun Pungutan Lain dalam hal ini PNBP baik jenis dan tarifnya harus didasarkan pada Undang-Undang (diatur dalam Undang-Undang).
- 2) Bahwa pada sektor Komunikasi dan informatika Pemerintah telah melakukan pungutan PNBP terhadap para pelaku penyelenggara jasa internet, yaitu pungutan terhadap pelayanan universal telekomunikasi (universal services obligation), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi. Jenis pungutan PNBP tersebut secara umum diatur dalam Undang-Undang 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UUTelekomunikasi). Ada pun pengaturannya sebagai berikut:

Pasal 16

- (1) Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal.*
- (2) Kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi dan atau kompensasi lain.*
- (3) Ketentuan kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Penjelasan Pasal 16

- (1) Kewajiban pelayanan universal (universal service obligation) merupakan kewajiban penyediaan jaringan telekomunikasi oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi agar kebutuhan masyarakat terutama di daerah terpencil dan atau belum berkembang untuk mendapatkan akses telepon dapat dipenuhi. Dalam penetapan kewajiban pelayanan universal, pemerintah*



memperhatikan prinsip ketersediaan pelayanan jasa telekomunikasi yang menjangkau daerah berpenduduk dengan mutu yang baik dan tarif yang layak.

Kewajiban pelayanan universal terutama untuk wilayah yang secara geografis terpencil dan yang secara ekonomi belum berkembang serta membutuhkan biaya pembangunan tinggi termasuk di daerah perintisan, pedalaman, pinggiran, terpencil dan atau daerah yang secara ekonomi kurang menguntungkan. Kewajiban membangun fasilitas telekomunikasi untuk pelayanan universal dibebankan kepada penyelenggara telekomunikasi tetap yang telah mendapatkan izin dari pemerintah berupa jasa Sambungan Langsung Jarak Jauh (SLJJ) dan atau jasa sambungan lokal. Penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya di luar kedua jenis jasa di atas diwajibkan memberikan kontribusi.

(2) Kompensasi lain sebagaimana dimaksud dalam kewajiban pelayanan universal adalah kontribusi biaya untuk pembangunan yang dibebankan melalui biaya interkoneksi.

Pasal 26

(1) Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib membayar biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi yang diambil dari prosentase pendapatan.

(2) Ketentuan mengenai biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 26

(1) Biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi adalah kewajiban yang dikenakan kepada penyelenggara jaringan dan atau jasa telekomunikasi sebagai kompensasi atas perizinan yang diperolehnya dalam penyelenggaraan jaringan dan atau jasa telekomunikasi, yang besarnya ditetapkan berdasarkan persentase dari pendapatan dan merupakan Pendapatan



Negara Bukan Pajak (PNBP) yang disetor ke Kas Negara.

Pasal 34

- (1) Pengguna spektrum frekuensi radio wajib membayar biaya penggunaan frekuensi, yang besarnya didasarkan atas penggunaan jenis dan lebar pita frekuensi.*
- (2) Pengguna orbit satelit wajib membayar biaya hak penggunaan orbit satelit.*
- (3) Ketentuan mengenai biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Penjelasan Pasal 34

- (1) Biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio merupakan kompensasi atas penggunaan frekuensi sesuai dengan izin yang diterima. Di samping itu, biaya penggunaan frekuensi dimaksudkan juga sebagai sarana pengawasan dan pengendalian agar frekuensi radio sebagai sumber daya alam terbatas dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin.
Besarnya biaya penggunaan frekuensi ditentukan berdasarkan jenis dan lebar pita frekuensi. Jenis frekuensi akan berpengaruh pada mutu penyelenggaraan, sedangkan lebar pita frekuensi akan berpengaruh pada kapasitas/jumlah informasi yang dapat dibawa/dikirim.*
- 3) Bahwa rumusan norma tersebut dalam mengatur pungutan terhadap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi serta pengguna spektrum frekuensi berdasarkan Pasal 16, Pasal 26 dan Pasal 34 UU telekomunikasi, hanya mengatur jenis pungutan saja, tidak ada satupun dalam pasal-pasal tersebut yang menyebutkan besaran tarif pungutan tersebut. Ketentuan tersebut mengataur bahwa besaran tarif pelayanan universal telekomunikasi (universal services obligation), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi, diatur dengan Peraturan Pemerintah.
Bahkan, dari jenis pungutan tersebut yang tegas disebut sebagai



PNBP adalah hanya pungutan terhadap Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi. Pungutan terhadap pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*) serta Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi tidak dikategorikan sebagai jenis PNBP.

- 4) Bahwa atas amanat ketentuan tersebut, kemudian Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2000 tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio Dan Orbit Satelit.

Berkaitan dengan pungutan tersebut, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, diatur sebagai berikut:

a) **Pasal 26 (Kewajiban USO)**

- (1) *Penyelenggara jaringan telekomunikasi dan penyelenggara jasa telekomunikasi dikenakan kontribusi kewajiban pelayanan universal.*
- (2) *Kontribusi kewajiban pelayanan universal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berupa:*
 - a. *Penyediaan jaringan dan atau jasa telekomunikasi;*
 - b. *Kontribusi dalam bentuk komponen biaya interkoneksi;*
atau
 - c. *Kontribusi lainnya.*

b) **Pasal 27**

Untuk pelaksanaan kewajiban pelayanan universal Menteri menetapkan:

- a. *wilayah tertentu sebagai wilayah pelayanan universal;*
- b. *jumlah kapasitas jaringan di setiap wilayah pelayanan universal;*
- c. *jenis jasa telekomunikasi yang harus disediakan oleh penyelenggara jasa telekomunikasi di setiap wilayah pelayanan universal;*



d. penyelenggara jaringan telekomunikasi yang ditunjuk untuk menyediakan jaringan telekomunikasi di wilayah pelayanan universal.

c) **Pasal 28**

(1) Kewajiban membangun dan menyelenggarakan jaringan di wilayah pelayanan universal dibebankan kepada penyelenggara jaringan tetap lokal.

(2) Kontribusi kewajiban pelayanan universal dibebankan kepada penyelenggara jaringan lainnya yang menyalurkan trafik ke penyelenggara jaringan tetap local;

(3) Kontribusi kewajiban pelayanan universal sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilaksanakan dalam bentuk pembayaran komponen biaya interkoneksi yang diterima oleh penyelenggara jaringan tetap local;

(4) Kontribusi kewajiban pelayanan universal lainnya dibebankan kepada penyelenggara jaringan selain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dan kepada penyelenggara jasa lainnya.

d) **Pasal 29**

(1) Setiap penyelenggara jaringan dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib melakukan pencatatan atas pendapatan dari hasil kontribusi kewajiban pelayanan universal yang berasal dari pendapatan interkoneksi;

(2) Pencatatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilaporkan secara berkala kepada Menteri.

e) **Pasal 30**

Ketentuan mengenai besarnya kontribusi kewajiban pelayanan universal dan tata cara pelaksanaan kontribusi kewajiban pelayanan universal diatur dengan Keputusan Menteri.

f) **Pasal 32**

(1) Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib membayar Biaya Hak Penyelenggaraan Telekomunikasi;

(2) Tarif Biaya Hak Penyelenggaraan Telekomunikasi



sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah tersendiri.

Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut di atas ternyata juga tidak mengatur berapa besaran tarif terhadap pungutan tersebut. Hal yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut, untuk USO besarnya kontribusi kewajiban pelayanan universal diatur dengan Keputusan Menteri. Sedangkan besaran tarif biaya BHP Telekomunikasi disebutkan diatur dalam Peraturan Pemerintah tersendiri.

- 5) Khusus mengenai penggunaan Spektrum Frekuensi diatur dalam PP Nomor 53 Tahun 2000 tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio Dan Orbit Satelit. Ada pun ketentuan Biaya Hak Penggunaan (BHP) Spektrum Frekuensi Radio adalah sebagai berikut:

Pasal 29

- (5) *Setiap pengguna spektrum frekuensi radio untuk tujuan penyelenggaraan telekomunikasi wajib membayar biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio.*
- (6) *Dalam menetapkan besarnya biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio digunakan formula dengan memperhatikan komponen:*
- a. *jenis frekuensi radio;*
 - b. *lebar pita dan atau kanal frekuensi radio;*
 - c. *luas cakupan;*
 - d. *lokasi;*
 - e. *minat pasar.*
- (7) *Biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio mulai dikenakan pada saat izin stasiun radio diterbitkan.*
- (8) *Biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio dibayar dimuka setiap tahun.*

Pasal 30

Biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio bagi penggunaan bersama pita frekuensi radio dan atau kanal frekuensi radio



dibebankan secara penuh kepada masing-masing pengguna.

Dari ketentuan tersebut di atas, juga tidak diatur besaran tarif BHP Spektrum Frekuensi Radio. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut hanya diatur formulanya saja.

- 6) Bahwa baik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi Dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2000 tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit ternyata juga tidak diatur besaran tarif pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi.

Besaran tarif pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi ternyata diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika.

- 7) Bahwa dalam bagian menimbang huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika, disebutkan "...untuk melaksanakan ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika".

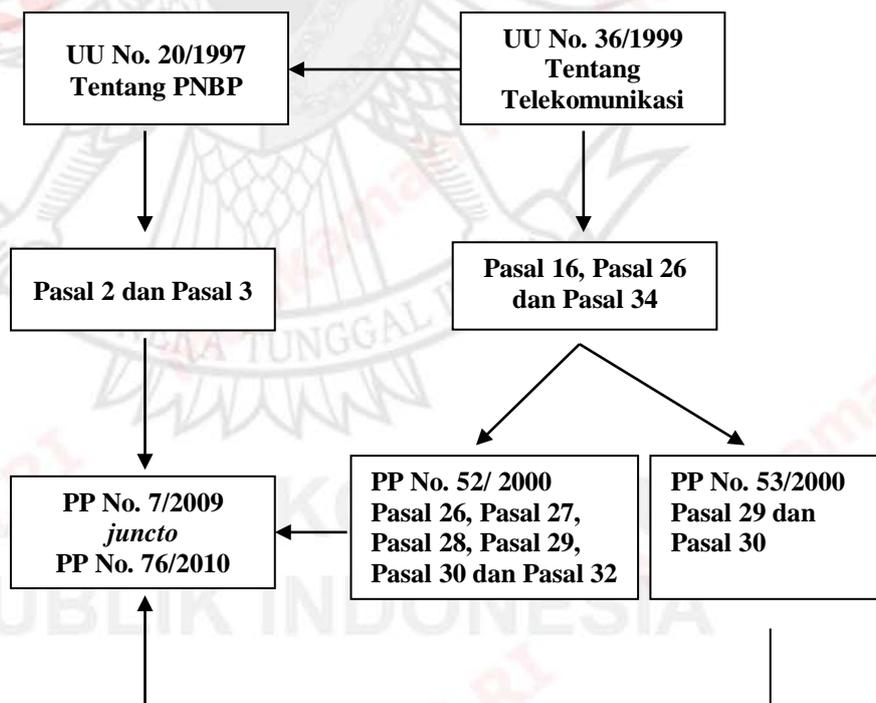
Ketentuan menimbang tersebut mengartikan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika yang mengatur jenis dan tarif pelayanan universal telekomunikasi



(*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi merupakan pelaksanaan dari UU PNBP.

Peraturan Pemerintah inilah yang menjustifikasi bahwa pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*) dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi termasuk PNBP. Alih-alih, UU Telekomunikasi tidak pernah memberikan penegasan pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*) dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi sebagai PNBP.

- 8) Bahwa berdasarkan uraian di atas, maka dapat digambarkan bentuk konstruksi hukum dalam pungutan terhadap pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio yang merupakan PNBP sebagai berikut:



- 9) Bahwa konstruksi hukum tersebut jelas menggambarkan bahwa kewajiban-kewajiban pembayaran pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak



Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio adalah merupakan PNBP yang berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika.

Ada pun berdasarkan konstruksi hukum tersebut, pungutan PNBP terhadap pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio secara spesifik baik jenis dan tarifnya diatur dalam PP Nomor 7 tahun 2009 *juncto* PP Nomor 76 Tahun 2010.

10) Bahwa pungutan PNBP terhadap pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio adalah merupakan PNBP di mana termasuk kategori pungutan lain yang bersifat memaksa. Pasal 23A UUD 1945 yang menyebutkan “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”. Diatur dengan Undang-Undang artinya “*by de wet geregeld*”, diatur dengan Undang-Undang.

11) Prof. DR. Laica Marzuki dalam keterangan ahli pada perkara uji materi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, mengatakan:

“...tatkala negara salah menempatkan Tatbestand, perpajakan dari seseorang atau sekelompok warga, maka negara atau fiskus tidak lain dari penyamun, tidak lebih dari perampok, kata Agustinus, Ahli Hukum Romawi Purba di masa lalu. Sebagaimana dikutip oleh Prof. Mr. H. J. Hofstra dalam pidato guru besar beliau pada tanggal 7 Oktober 1966 di Rijksbelasting Academie, di Rotterdam. Hal dimaksud tidak boleh terjadi karena menurut Romesh Dutt kalau kita baca, dikutip dalam buku Barli Halim, ekonom yang terkenal sekali. Dia katakan, pajak atau belasting atau tax yang dipungut oleh raja, yang dipungut oleh negara, yang dipungut oleh fiskus dapat dimisalkan sebagai embun di atas tanah yang dihisap oleh matahari, lalu dikembalikan sebagai curah hujan yang menyuburkan. Pajak tidak boleh menganiaya. Pajak tidak boleh menimbulkan kezaliman...”



(lihat dalam risalah sidang uj materi Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi perkara Nomor 64/PUU-XI/2013 tertanggal 3 September 2013).

- 12) Bahwa berdasarkan pendapat ahli tersebut di atas, berkaitan dengan UU PNBP dan UU Telekomunikasi, konstruksi hukum dalam pungutan negara berupa PNBP yang berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika adalah jelas konstruksi hukum yang menganiaya dan menimbulkan kezaliman terhadap para Pemohon. Dengan demikian, konstruksi hukum tersebut tidak memberikan jaminan atas kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon.
- 13) Bahwa konstruksi hukum dalam pungutan negara berupa PNBP yang berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika yaitu kewajiban pembayaran pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio, telah memisahkan antara jenis dan tarif PNBP tersebut. Hal mana jenis PNBP diatur dalam Undang-Undang dan boleh untuk ditambah jenisnya dengan Peraturan Pemerintah, sedangkan besaran tarif PNBP diatur dengan Peraturan Pemerintah, yang dalam hal ini pada faktanya diatur dalam lampiran Peraturan Pemerintah;
- 14) Bahwa dengan mendasarkan pada konstruksi hukum pungutan negara berupa PNBP yang berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika yaitu kewajiban pembayaran pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio, pada tahun 2012 Kementerian Komunikasi dan Informatika berhasil meningkatkan penerimaan PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak) hingga 104,39 persen. Capaian PNBP 2012 hingga tanggal 31 Desember 2012 melebihi target dan ada peningkatan dibandingkan tahun 2011, yaitu sebesar 104,39 persen atau nominalnya sebesar Rp



11,583 triliun. (<http://medan.tribunnews.com/2013/01/10/pnbp-posdan-telekomunikasi-2012-capai-rp-11583-t>). (vide bukti P-12).

Pada tahun 2013, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari sektor telekomunikasi meningkat lagi menjadi sebesar Rp 13,59 triliun dan menjadi yang kedua terbesar setelah sektor energi. Angka tersebut lebih tinggi 11% dari tahun 2012 hanya mencapai Rp 11,58 triliun. Kementerian Komunikasi dan Informasi (Kominfo) mengatakan, penyumbang lonjakan PNBP di 2013 berkat merger operator seluler dan lelang pita 3G. (<http://www.gatra.com/ekonomi-1/44569-penerimaan-telekomunikasi-tembus-angka-rp-13,59-triliun.html>). (vide bukti P-13).

15) Bahwa naiknya pendapatan negara tersebut sangat memungkinkan dan sangat wajar bila merujuk pada konstruksi hukum pungutan negara berupa PNBP yang berlaku pada Departemen Komunikasi dan Informatika sebagaimana yang telah para Pemohon uraikan di atas. Bahkan, realisasi PNBP Kementerian Komunikasi dan Informasi (Kominfo) sebesar Rp 13,59 triliun pun akan sangat mudah untuk dicapai. Tentunya hal ini dapat dilakukan dengan cara menaikkan tarif PNBP pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio. Menaikan tarif PNBP tersebut dapat dilakukan dengan mudah, yaitu dengan cara merubah lampiran PP Nomor 7 tahun 2009 *juncto* PP Nomor 76 tahun 2010 yang mengatur tarif PNBP tersebut.

16) Dengan konstruksi hukum tersebut, Pemerintah dalam hal ini Departemen Komunikasi dan Informatika dapat berbuat sewenang-wenang mengubah besaran tarif PNBP tersebut. Hal ini dapat dilakukan tanpa perlu merubah Pertauran Pemerintahnya, cukup dengan merubah lampiran yang mengatur besaran tarif PNBP tersebut. Hal ini jelas sangat merugikan hak konstitusional Para Pemohon pada khususnya, dan masyarakat pada umumnya.



17) Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*"

Norma konstitusi tersebut memiliki makna bahwa sebagai Negara yang berlandaskan atas hukum, maka kepastian dan keadilan hukum adalah hak yang dimiliki oleh seluruh warga Negara Indonesia yang harus dijamin oleh konstitusi.

Bahwa Pasal 23A UUD 1945 tegas menentukan bahwa "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang*".

Norma konstitusi tersebut mempunyai arti bahwa segala jenis serta tarif atas pajak atau pungutan lainnya yang bersifat memaksa harus melalui Undang-Undang. Hal ini jelas mengandung kepastian hukum agar tidak memberikan kebebasan yang lebih terhadap Pemerintah yang berujung pada Pemerintah dapat berlaku sesukanya dengan mengatur tarif pajak dan pungutan lainnya itu sesuka hatinya. Hal mana tentunya akan merugikan hak konstitusi warga negara.

Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, menyatakan "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*"

Norma konstitusi tersebut menegaskan bahwa sebagai negara yang berdasar atas hukum, maka jaminan kepastian hukum bagi seluruh warga negara Indonesia tanpa terkecuali adalah hak yang mutlak yang harus dijamin dan dilindungi oleh negara.

18) Bahwa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika tersebut terdapat juga Lampiran mengenai jenis dan tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak. Dalam lampiran tersebutlah ternyata besaran tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services*



obligation), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi disebutkan secara tegas nominal besaran tarifnya.

19) Bahwa pengaturan tarif PNBPN atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi melalui lampiran dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika adalah merupakan amanat dari Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBPN dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi.

20) Dengan demikian, pengaturan tarif PNBPN melalui lampiran dalam Peraturan Pemerintah yang merupakan amanat dari Pasal 2 ayat (2) dan (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBPN dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi adalah bukti bentuk perbuatan Pemerintah yang sesukanya sewenang-wenang dalam menetapkan tarif PNBPN atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi.

21) Bahwa perbuatan pemerintah yang menetapkan tarif PNBPN atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi melalui lampiran dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif



atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kementerian Komunikasi dan Informatika adalah bukti tidak adanya jaminan atas kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon.

22) Bahwa sebagaimana dalil-dalil yang disampaikan oleh para Pemohon dan telah diuraikan di atas oleh para Pemohon, maka jelas para Pemohon tidak akan dijamin haknya dalam hal pungutan negara yang berasal dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi. Dengan demikian, Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi adalah jelas bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

23) Bahwa dengan demikian, secara nyata atau setidaknya tidaknya Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi potensial merugikan hak konstitusional para Pemohon.

24) Bahwa berdasarkan dalil-dalil yang disampaikan oleh para Pemohon dan telah diuraikan di atas oleh para Pemohon, maka jelas rumusan norma dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBP dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi adalah perumusan norma yang bertentangan dengan konstitusi

e. KESIMPULAN

1) Bahwa permohonan pengujian Undang-Undang ini adalah menyangkut 4 (empat) hal, yaitu: *Pertama*, konstitusionalitas Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBP, yang mengatur adanya wewenang luas dan tanpa batas yang dimiliki oleh Pemerintah untuk menambah jenis PNBP diluar jenis PNBP yang sudah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) UU PNBP dengan Peraturan Pemerintah. *Kedua*, Konstitusionalitas Pasal 3 ayat (2) UU PNBP,



yang mengatur mengenai tarif PNBP di mana besaran tarif PNBP diatur dalam Peraturan Pemerintah. Hal ini jelas memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk menentukan tarif PNBP sesukanya/sewenang-wenang. *Ketiga*, konstitusionalitas pengaturan pemisahan jenis dan besaran tarif PNBP yang diatur dengan regulasi yang berbeda. Di mana jenis PNBP diatur dalam Undang-Undang (jenis PNBP dapat ditambah melalui Peraturan Pemerintah), sedangkan besaran tarif PNBP diatur dalam Peraturan Pemerintah. *Keempat*, konstitusionalitas Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi yang mengatur kewajiban pembayaran PNBP atas kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi dimana pengaturan besaran tarif PNBP kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi berdasarkan ketentuan Pasal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah.

- 2) Bahwa para Pemohon menyadari akan dampak yang besar terhadap pendapatan negara dari pengujian UU PNBP ini. Para Pemohon juga sangat mengerti dan mengetahui bahwa penerimaan negara dalam APBN yang berasal dari PNBP tidak kurang dari 300 Triliun rupiah setiap tahun. Bahkan realisasi PNBP dari sektor telekomunikasi dalam APBN tahun 2013 saat ini mencapai kurang lebih 13,59 triliun rupiah. Bahwa para Pemohon sangat menyadari sepenuhnya akibat dari pengujian UU PNBP ini yang akan mempengaruhi pembangunan di Indonesia.
- 3) Bahwa akan tetapi, bagaimanapun juga tidak dibenarkan negara memungut Pajak/pungutan lainnya yang bersifat memaksa tanpa adanya representasi dari perwakilan dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). PNBP yang dikenakan terhadap para Pemohon dengan mengatur tarif PNBP melalui Peraturan Pemerintah bahkan diaturnya dalam bentuk lampiran adalah jelas



tidak dibenarkan secara hukum. Adanya Undang-Undang yang memberikan wewenang untuk menetapkan tarif PNBPN melalui Peraturan Pemerintah adalah sama halnya membuat masyarakat/warga negara berada pada dilema ketidakpastian hukum. Dalam hal ini para Pemohon berada pada *rechts-onzekerheid*. Berlakunya Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBPN dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi tersebut, sama halnya dengan menjadikan “negara” tak ubahnya sebagai “perampok” yang merampok warga negaranya sendiri.

- 4) Bahwa konstitusi jelas mengatur agar pungutan negara itu memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi warga negara, maka pungutan yang bersifat memaksa itu harus diatur dengan Undang-Undang baik jenis dan besaran tarifnya. Hal ini jelas mengartikan adanya kedaulatan rakyat dalam pungutan negara, karena pungutan negara melalui Undang-Undang pasti melibatkan DPR sebagai representasi perwakilan rakyat.
- 5) Bahwa dengan demikian, Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBPN dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi adalah jelas bertentangan dengan konstitusi.
- 6) Dalam konteks demikianlah, Mahkamah Konstitusi harus menjalankan tugas yang diembannya, yang diamanatkan kepadanya oleh UUD 1945. Sesuai dengan semangat amanat UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi adalah *the guardian of the Constitution* dan *the final interpreter of the Constitution*. Oleh karena itu, berdasarkan uraian di atas Mahkamah Konstitusi diharapkan untuk menyatakan keseluruhan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNBPN dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dan oleh karena itu inkonstitusional, serta dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.



- 7) Atau, seandainya Mahkamah Konstitusi tidak berpendapat demikian, karena Mahkamah Konstitusi adalah *the final interpreter of the Constitution* maka Mahkamah Konstitusi diharapkan untuk setidaknya menyatakan bahwa pasal-pasal tersebut *conditionally constitutional*, jika norma terbuka itu ternyata ditafsirkan sesuai dengan konstitusi (sebagaimana akan diuraikan di bawah) dan *conditionally unconstitutional* jika ditafsirkan berlawanan dengan ketentuan konstitusi, yakni Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
- 8) Para Pemohon juga menyadari, apabila Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNB dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi dinyatakan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi maka akan terjadi kekosongan hukum dalam penerimaan negara yang berasal dari PNB. Sementara, penerimaan negara yang berasal dari PNB sangat besar jumlahnya yang digunakan untuk pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia sebagaimana tujuan negara yang terkandung dalam alenia ke-4 Pembukaan UUD 1945. Untuk mengatasi masalah ini, para Pemohon memohon pada Mahkamah Konstitusi untuk sudilah kiranya mempertimbangkan beberapa alternatif berikut ini sebagai solusi atas problem konstitusi yang dihadapi dalam UU PNB dan UU Telekomunikasi ini yang dimaksudkan untuk menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), sebelum pembentuk Undang-Undang nantinya mengatur jenis dan tarif PNB atas kewajiban pembayaran PNB atas kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi dengan Undang-Undang, serta guna menjaga kredibilitas Mahkamah Konstitusi, yaitu meminta Pemerintah untuk tidak mengeluarkan serta merubah Peraturan Pemerintah mengenai PNB.



Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNPB serta Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi dengan terlebih dahulu berlaku selama satu tahun terhitung sejak Putusan terhadap uji materiil ini diputuskan dalam sidang terbuka untuk umum serta DPR Periode 2014-2019 telah terbentuk. Apabila sampai dengan satu tahun terhitung sejak Putusan terhadap uji materiil ini diputuskan dalam sidang terbuka untuk umum serta DPR Periode 2014-2019 telah terbentuk, DPR tidak menerbitkan UU PNPB yang baru, maka Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) UU PNPB serta Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi dinyatakan tidak berlaku.

Bahwa hal serupa pernah dinyatakan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 026/PUU-III/2005, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 dan Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013.

IV. PETITUM

Berdasarkan uraian-uraian di atas, Pemohon memohon kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi agar berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

PRIMER:

1. Mengabulkan Permohonan uji materiil para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa materi muatan dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak serta Pasal 16, Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
3. Menyatakan bahwa materi muatan dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Serta Pasal 16, Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.



4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya

SUBSIDAIR

Bila Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, Kami mohon putusan yang seadil-adilnya (*et aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang telah diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-16 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Akta Pendirian Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII), tanggal 16 Agustus 1996 Nomor 148;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-158.AH.01.06.Tahun 2011 mengenai Pengesahan Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII);
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama para Pemohon (Samuel Abrijani Pangerapan, Atmaja Sapto Anggoro, dan Ahmad Suwandi Idris);
5. Bukti P-5 : Fotokopi kutipan Buku Hukum Keuangan Negara, Dr. Muhammad Djafar Saidi, S.H., MH;
6. Bukti P-6 : Fotokopi kutipan Buku Pembaharuan Hukum Pajak, Dr. Muhammad Djafar Saidi, S.H., MH;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Komunikasi dan Informatika;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2005 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Komunikasi dan Informatika;
9. Bukti P-9 : Fotokopi kutipan Buku H.A.S Natabaya "Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Jejak Langkah Dan Pemikiran Hakim Konstitusi Prof. H.A.S Natabaya, LL.M;
10. Bukti P-10 : Fotokopi kutipan Buku Maria Farida Indrati Soeprapto, "Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya;



11. Bukti P-11 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
12. Bukti P-12 : Fotokopi kutipan artikel/berita internet "PNBP Pos dan Telekomunikasi 2012 Capai Rp.11.583 T"
13. Bukti P-13 : Fotokopi kutipan artikel/berita internet "Penerimaan Telekomunikasi Tembus Angka Rp. 13.59 Triliun;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi;
16. Bukti P-16 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2000 tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit;

Selain itu, para Pemohon mengajukan dua orang saksi, yakni **Wahyoe Prawoto** dan **Iis Sabarudin**, serta dan tiga orang ahli, yakni **Dr. Nikmatul Huda, S.H., M.Hum, Dr. H. Mustaqiem, S.H., M.Si, dan Prof. Dr. Dra. Haula Rosdiana, M. Si**, yang memberikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji dalam persidangan tanggal 30 April 2014 dan/atau menyerahkan keterangan tertulis yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

SAKSI PARA PEMOHON

1. Wahyoe Prawoto

- Saksi bekerja pada satu perusahaan penyelenggara jasa internet (ISP), salah satu anggota Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII);
- Dalam menjalankan usaha, PNBP memang menjadi salah satu bagian dari beban usaha saksi karena persentasenya lumayan;
- Sejak tahun 2011, usaha saksi telah diterapkan PNBP dalam bentuk BHP yang besarnya 1% dari *cross revenue*;
- PNBP dari *Universal Service Obligation* (USO) atau kewajiban pelayanan umum yang mulai diterapkan tahun 2005 yang semula sebesar 0,75% sehingga totalnya 1, 75%, pada tahun 2009 ada perubahan persentase namun totalnya tetap 1,75% dari gross revenue. BHP atau biaya hak penyelenggaraan diubah menjadi 0,5%. Kemudian USO diubah menjadi 1,25%. Dari *gross revenue* ini pengutipan PNBP tidak melihat apakah



perusahaan untung atau rugi, namun pendapatan kotorlah yang diambil yang menjadi dasar pengenaan PNBPN;

- Pada tahun 2012, usaha jasa internet dilakukan perbaikan yang diatur dalam Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2012, yaitu beberapa pendapatan kotor yang tidak dimasukkan sebagai dasar pengenaan PNBPN yang tidak berkaitan dengan lisensi penyelenggara jasa internet. Namun demikian, pasal berikutnya yang menyebutkan bahwa pendapatan kotor yang menjadi dasar BHP masih dapat dikurangkan, yaitu dari piutang yang tidak tertagih dan dari jasa interkoneksi yang merupakan hak dari penyelenggara lainnya. Pendapatan kotor lumayan besar sehingga ketentuan tersebut sangat memberatkan usaha yang pada akhirnya saksi dan masyarakat pengguna internet yang menanggungnya;
- Jasa internet sebetulnya merupakan penjualan bandwidth dan saksi harus membelinya di hierarki di atasnya yang disebut jasa *Network Access Provider*, atau *Network Access Point* (NAP) atau jasa interkoneksi internet. Mereka ini juga tergolong pada penyelenggara telekomunikasi yang juga sudah terkena PNBPN berupa BHP dan USO sehingga PNBPN tersebut dikenakan dua kali kepada saksi dan jasa NAP. Berbeda dengan PPN yang hanya membayar selisihnya;
- Tanpa ada provider atau penyelenggara jasa akses interkoneksi internet di atasnya maka saksi tidak dapat menyelenggarakan jasa internet. Berkat interkoneksi user internet dapat terhubung ke dunia luar;
- PNBPN itu dibebankan kepada pemakai (*user*), namun apabila tidak dapat dibebankan pemakai maka saksi yang harus mengorbankan keuntungan (*profit*), padahal keuntungan saksi tidak terlalu besar;
- Jasa-jasa lainnya, selain NAP juga terkena juga PNBPN, BHP, USO;

2. Iis Sabarudin

- Saksi pada ini bekerja sebagai konsultan, tetapi pada tahun 2003 sampai 2012 bekerja di berbagai lembaga;
- Saksi akan menerangkan pengalaman tentang internet pada kurun waktu 2003 sampai 2012;
- Pada tahun 2003 – 2004, saksi pernah bekerja di Kabupaten Ketapang, Kalimantan Barat dengan tugas melakukan *survei illegal logging*. Saksi membuat laporan-laporan mengenai *illegal logging* sehingga apa yang



terjadi di lapangan itu dapat direspons oleh pihak-pihak yang berwajib. Namun saksi pada waktu di lapangan tidak mendapatkan manfaat internet untuk membuat laporan dari hasil-hasil pengamatan di lapangan. Untuk mendapatkan akses internet, saksi harus pergi di kota/kabupaten yang jaraknya kurang lebih 6 jam dan apabila naik speedboat kurang lebih 4 jam;

- Pada tahun 2004 – 2009, saksi bekerja untuk orang utan di fauna-flora internasional dan saksi juga kesulitan untuk mendapatkan akses internet. Walaupun harus pergi ke kota/kabupaten aksesnya internet sangat lamban untuk mengirimkan foto-foto melalui *attachment* sebagai lampiran laporan. Atas fakta tersebut maka saksi terpaksa harus mengkopi ke CD dan mengirimkannya melalui pos;
- Pada tahun 2009 – 2010, saksi bekerja di Sipirok, Kecamatan Sipirok, Tapanuli Selatan dan di tempat tersebut ada internet, namun hanya dapat diakses pada malam hari. Untuk akses siang hari sulit sekali untuk mendapatkan koneksi sehingga saksi harus bekerja pada malam hari;
- Pada bulan Juli – Agustus 2011, saksi pernah melakukan survei di Kabupaten Murung Raya, Kalimantan Tengah, Kecamatan Uut Murung yang berada di hulu Sungai Murung di Kalimantan Tengah. Untuk mengirimkan laporan-laporan, saksi harus pergi ke ibu kota Kabupaten Murung Raya yang dapat ditempuh dengan perjalanan 12 jam sehingga keadaan tersebut sangat menyulitkan;
- Pada bulan September 2011 – Agustus 2012, saksi melakukan survei terkait mata pencaharian masyarakat di Kecamatan Pekantan, Kabupaten Madina, Provinsi Sumatera Utara. Di daerah tersebut sulit sekali untuk dapat berkomunikasi karena sinyal *handphone* hanya beberapa titik, apalagi untuk mengirimkan laporan sangat sulit sekali;
- Kesimpulan saksi selama menjalankan pekerjaannya saksi merasakan infrastruktur dan koneksi internet sangat sulit dan koneksinya kadang-kadang tidak ada dan/atau sangat lamban sehingga untuk dapat mengirimkan laporan, saksi harus menuju kota terdekat yang jaraknya lumayan jauh;



AHLI PARA PEMOHON

1. Dr. Nikmatul Huda, S.H., M.Hum

Para Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi melakukan Pengujian terhadap Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (untuk selanjutnya disebut sebagai UU PNBPN) serta Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (untuk selanjutnya disebut sebagai UUTelekomunikasi).

Salah satu asas penting di negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan Undang-Undang. Tanpa dasar Undang-Undang, badan/ pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat merubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratisch ideal en het rechtsstaats ideal*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk Undang-Undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada Undang-Undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam Undang-Undang (Ridwan, 2002:68-69).

Di Indonesia, asas legalitas berupa atributif tersebut pada tingkat pusat sumbernya dapat diperoleh (berasal) dari MPR berupa UUD dan dari DPR bersama-sama Pemerintah berupa Undang-Undang, sedangkan atributif yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di daerah yang sumbernya dari DPRD dan Pemerintah Daerah adalah peraturan daerah;

Kedua asal wewenang tersebut di atas disebut original legislator atau berasal dari pembuat Undang-Undang asli (*originale wetgever*), Atas dasar hal itulah kemudian terjadi penyerahan suatu wewenang (baru) clari pembentuk Undang-Undang (rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen) kepada badan/pejabat administrasi Indonesia. Selanjutnya atas dasar atributif itu tindakan badan/pejabat administrasi Indonesia menjadi sah secara yuridis dan mempunyai kekuatan mengikat umum karena telah memperoleh persetujuan dari wakil-wakilnya di



parlemen (SF. Marbun, 2001:86);

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagai berikut: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk;

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip '*the Rule of Law, And not of Man*', yang sejalan dengan pengertian '*nomocratie*', yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, '*nomos*';

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*democratische rechtstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*);

Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*democratische rechtsstaat*) [Jimly Asshiddiqie, 2004: 56];

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip tersebut tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan;

Berkaitan dengan permohonan *a quo*, Pemohon mendalilkan bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBPN) telah merugikan atau



setidak-tidaknya potensial merugikan hak konstitusional para Pemohon;

Pasal 2 berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak meliputi:*
 - a. *Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;*
 - b. *penerimaan dari pemanfaatan sumberdaya alam;*
 - c. *penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan;*
 - d. *penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;*
 - e. *penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;*
 - f. *penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah;*
 - g. *penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri.*
- (2) *Kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dengan Undang-Undang, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*
- (3) *Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*

Pasal 3 berbunyi:

- (1) *Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.*
- (2) *Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan.*

Penjelasan Pasal 3 ayat (1) menegaskan:

Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak perlu ditetapkan dengan pertimbangan secermat mungkin, karena hal ini membebani masyarakat. Pertimbangan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, dan beban biaya yang ditanggung Pemerintah atas penyelenggaraan kegiatan pelayanan, dan pengaturan oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan serta aspek keadilan dimaksudkan agar beban yang wajib ditanggung masyarakat adalah wajar, memberikan kemungkinan perolehan keuntungan atau tidak menghambat kegiatan usaha yang dilakukan masyarakat.

Dalam pandangan ahli, ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) memberi keleluasaan kepada Pemerintah



(eksekutif) untuk menentukan jenis PNBP selain yang ditentukan dalam ayat (1). Meskipun demikian, keleluasaan Pemerintah dibatasi oleh ketentuan Pasal 3 ayat (1), bahwa tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat;

Adapun ketentuan dalam Pasal 3 ayat (2) yang memberi pilihan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dalam Undang-Undang atau peraturan pemerintah, justru menimbulkan ketidakpastian hukum. Penjelasan Pasal 3 ayat (2) sudah sangat jelas menyatakan. bahwa ..", t.arif atas jenis Penerimaan Negara membebani masyarakat." Sehingga tidak tepat kalau diatur di luar Undang-Undang, apalagi diatur dalam Peraturan Pemerintah;

Demikian pula ketentuan dalam Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi yang mengatur bahwa biaya/tarif Kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BMP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;

Untuk melihat kecenderungan pandangan fraksi-fraksi di MPR ketika membahas perihal keuangan negara, khususnya mengenai pajak dan pungutan lainnya sebagaimana tertuang dalam Pasal 23A UUD 1945, menarik disimak pendapat Marzuki Usman yang mewakili Fraksi Utusan Golongan (Naskah Komprehensif, 2008:51-52);

Pasal 23A berbunyi:

"Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan UU" ini kata-kata 'pungutan yang bersifat memaksa' itu bisa ditafsirkan bermacam-macam. Pungutan itu satu saat pungutan negara bukan pajak diundangkan sebagai salah satu hal yang luar biasa dalam keuangan suatu negara. Sebenarnya ini adalah kegagalan eksekutif mengatur para birokrat lalu menggunakan tangan UU. Oleh karena itu, sesuai dengan definisi pajak, pajak adalah pungutan yang bersifat bukan benda dan dipaksakan berdasarkan UU definisi umum pajak. Oleh karena itu saya lebih cenderung Pasal 23A kembali kepada konsep semula daripada Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, "Segala pajak untuk negara berdasarkan UU". Nanti kalau di daerah, berdasarkan Perda."

Demikian pula pandangan dari Fraksi TNI/Polri yang diwakili Taufiqurrahman Ruki, menyampaikan pandangannya mengenai rumusan Pasal



23A sebagai berikut (Naskah Komprehensif, 2008: 57).

"Mengenai Pasal 23A, ahli tetap sepakat bahwa pungutan-pungutan lain yang bersifat memaksa dilakukan dengan Undang-Undang. Dengan demikian setiap pemasukan negara dapat dikontrol oleh DPR, semua akan masuk ke kas negara dan karenanya dapat dikontrol. Tidak ada lagi nanti yang masuk ke rekening menteri atau segala macam apalagi rekening yayasan. Di sinilah sebetulnya ada jalan untuk mengontrol, DPR untuk mengontrol anggaran-anggaran *nonbudget*. Banyak pungutan-pungutan yang bersifat memaksa yang tidak didukung dengan Undang-Undang..."

MPR akhirnya menyepakati rumusan Pasal 23A UUD. Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut, "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang." Dari kajian *original intents* pembahasan mengenai keuangan negara khususnya masalah pajak dan pungutan lainnya, dapat diketahui bahwa fraksi-fraksi di MPR menyepakati bahwa pajak dan pungutan lain yang mengikat masyarakat harus diatur dengan Undang-Undang;

Pungutan yang bersifat memaksa untuk kepentingan negara dibedakan antara pajak dan retribusi. Keduanya harus sama-sama diatur dengan Undang-Undang atau peraturan daerah yang mendapat persetujuan bersama antara pemerintah dan wakil-wakil rakyat yang berdaulat. Dengan perkataan lain, dapat dikatakan bahwa negara/pemerintah dilarang membebani kekayaan tiap-tiap orang warga negara dalam bentuk apa pun dan berapa pun nilainya, kecuali berdasarkan ketentuan Undang-Undang. Undang-Undang harus menentukan dengan jelas apa saja yang dijadikan objek pajak dan berapa nilai tarifnya (*rate*). Artinya, jika negara bermaksud memungut dana milik warga, maka pungutan semacam itu harus dilakukan dengan berdasarkan persetujuan rakyat atau warga negara sendiri (Jimly Asshiddiqie, 2010: 300);

Oleh karena yang berdaulat dalam demokrasi atau yang memegang kekuasaan tertinggi adalah rakyat, maka rakyatlah yang berhak untuk menetapkan suatu peraturan yang mengikat rakyat dengan pembatasan atas hak-hak dan kebebasan asasi setiap warga negara serta kebebasan kemerdekaan atas hak milik pribadi;

Ketentuan Undang-Undang mengenai pajak dan pungutan memaksa itu, harus mencakup tidak hanya jenis kekayaan yang dijadikan objek pajak, tetapi



juga besaran nilai pajaknya (*tax rate*) harus didasarkan atas kesepakatan bersama. Dengan kata lain, baik objek pajak maupun nilai pajak harus ditentukan dengan jelas dalam Undang-Undang. Dengan demikian, manakala pungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak diatur dalam peraturan pemerintah jelas bertentangan dengan Pasal 23A UUD 1945;

Penjelasan Pasal 3 ayat (2) UU PNPB menyatakan, "Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat ini dikemukakan oleh Pemerintah kepada DPR RI dalam rangka pembahasan dan penyusunan RUU tentang APBN." Dalam perspektif UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam pembentukan Peraturan Pemerintah tidak dikonsultasikan atau pun dimintakan persetujuan dari DPR RI, tetapi yang harus disetujui bersama DPR adalah Undang-Undang. Peraturan Pemerintah secara sepihak cukup dibentuk oleh Presiden, tanpa perlu persetujuan DPR;

Untuk menentukan tarif pungutan jelas harus dikonsultasikan dan disetujui oleh wakil-wakil rakyat di DPR. Dengan demikian, ketentuan Pasal 3 ayat (2) yang memberi pilihan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan negara hukum, karena tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan;

Pengaturan Pasal 3 ayat (2) yang memberikan pilihan pengaturan tarif atas jenis PNPB ditetapkan dalam Undang-Undang atau peraturan pemerintah telah mendegradasikan kedudukan Undang-Undang setingkat lebih rendah sehingga sama dengan peraturan pemerintah, padahal menurut UU Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Apalagi secara hirarkis peraturan pemerintah berada di bawah Undang-Undang;

Oleh karena UU Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak lahir di era Orde Baru yang sangat sentralistik, sudah seharusnya segera dilakukan pengkajian ulang untuk disesuaikan dengan zamannya, di mana pasca Orde Baru bangsa Indonesia sudah memasuki era demokratisasi dan kedaulatan sudah di tangan rakyat- dan tidak lagi di tangan MPR, maka semua bentuk pajak atau pungutan yang membebani rakyat harus dikonsultasikan dengan rakyat atau wakil-wakil rakyat. Pasal 3 ayat (2) UU PNPB *juncto* Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3),



Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi mereduksi hak rakyat untuk mengatur tarif pungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak, yang seharusnya dimintakan persetujuan dari rakyat atau wakil-wakil rakyat di DPR, tetapi justru diatur dengan Peraturan Pemerintah;

2. Dr. H. Mustaqiem, S.H., M.Si

Negara Indonesia yang kemerdekaannya diproklamkan pada 17 Agustus 1945 bukanlah tanpa tujuan. Tetapi memiliki beberapa tujuan, yang meliputi *"melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Negara Indonesia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial"* (Pembukaan UUD 1945, alenia ke 4). Tujuan negara dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan suatu yang permanen sifatnya;

Karena tujuan negara bukan hanya sekedar pajangan, tetapi tujuan negara harus diwujudkan. Untuk mewujudkan tujuan negara diperlukan beberapa unsur sebagai faktor pendukung, seperti organisasi negara, SDM, peraturan perundang-undangan, dan sumber-sumber penerimaan negara. Semua faktor ini, adalah diperlukan dan penting. Apabila ada salah satu unsurnya tidak ada, maka negara akan mengalami kesulitan dalam mewujudkan tujuan negara. Oleh karena itu semua unsur pendukung bagi negara untuk mewujudkan tujuan negara, adalah semua penting. Meskipun demikian terdapat salah satu unsur yang keberadaannya sangat diperlukan, ialah sumber-sumber penerimaan negara;

Adapun sumber-sumber penerimaan negara berasal dari berbagai macam sumber, meliputi Migas, Pajak, Retribusi, keuntungan BUMN/BUMD, hibah, pinjaman dari pihak ketiga. Dari sebagai sumber penerimaan negara tersebut, sekarang sumber penerimaan negara dikategorikan menjadi 3 (tiga), ialah Pajak, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan hibah. Karena negara kita (Indonesia) berstatus sebagai negara hukum, maka segala sesuatunya harus didasarkan atas hukum, demikian pula sumber-sumber pendapatan negara. Sumber-sumber penerimaan negara apabila dikaitkan dengan UUD 1945 terdapat salah satu sumber penerimaan yang secara eksplisit telah ditetapkan ialah pajak dan pungutan lain. Hal ini telah ditetapkan pada Pasal 23A UUD 1945 :*"Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang"*.



UNDANG UNDANG NOMOR 20 TAHUN 1997 TENTANG PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK

Pasal 2

- (1) Kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak meliputi:
 - a. penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah; antara lain berupa penerimaan jasa, giro, sisa anggaran pembangunan dan sisa anggaran rutin,
 - b. penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam; antara lain berupa royalty dibidang perikanan kehutanan dan pertambangan.
 - c. penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan; antara lain berupa dividen, bagian laba pemerintah, dana pembangunan semesta, dan hasil penjualan saham pemerintah.
 - d. penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah; antara lain pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, pelayanan pelatihan, pemberian hak paten, merek, hak cipta, pemberian visa dan paspor, serta pengelolaan kekayaan negarayang tidak dipisahkan.
 - e. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi; antara lain berupa lelang barang rampasan negara dan denda;
 - f. penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah; antara^berupa hibah dan atau sumbangan dari Dalam dan Luar Negeri baik swasta maupun pemerintah yang menjadi hak pemerintah, dan
 - g. penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri.
- (2) Kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dengan Undang-Undang, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- (3) Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 3

- (1) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan



jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.

- (2) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan.

Sumber-sumber penerimaan negara apabila dikaitkan dengan UUD 1945 terdapat salah satu sumber penerimaan yang secara eksplisit telah ditetapkan ialah pajak dan pungutan lain. Hal ini telah ditetapkan pada Pasal 23A UUD 1945: Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang". Permasalahan hukum.

1. Apakah keberadaan PNBPN serumpun dengan pajak ?;
2. Ditinjau dari makna yang dikehendaki oleh Pasal 23A UUD 1945 apakah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Pasal 2 ayat (1) "*Penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri*"; dan ayat (2) "*Kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dengan Undang-Undang, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*", serta ayat (3) "*Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*", dan Pasal 3 ayat (2) "Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, selaras secara yuridis konstitusional dengan Pasal 23A UUD 1945 ?
3. Apakah dapat ditemukan produk hukum yang berbentuk Undang-Undang yang membatasi keleluasaan produk hukum yang berbentuk Peraturan Pemerintah (PP) dalam menetapkan besar kecilnya pemungutan negara terhadap masyarakat?

Analisis

1. Ditinjau dari aspek yuridis-konstitusional keberadaan PNBPN sama dengan pajak, karena keduanya diatur dalam pasal yang sama. Sehubungan dengan hal ini, maka keduanya otomatis memiliki karakteristik yang harus sama. Baik dalam pembuatan dasar peraturan perundang-undangannya, pemungutannya



maupun prosedur pemanfaatannya. Hal tersebut sudah sangat jelas jika dikaitkan dengan bunyi rumusan dalam Pasal 23A UUD 1945 "*Pajak dan pungutan-pungutan lain yang bersifat memaksa untuk negara diatur dalam Undang-Undang*". Karena pajak dan pungutan-pungutan lain untuk negara diatur dalam satu pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945, maka kedua macam pungutan tersebut secara yuridis konstitusional pengaturannya harus tunduk kepada kehendak pasal yang mengaturnya yang sudah ditetapkan secara yuridis konstitusional dalam UUD 1945;

2. Penjelasan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (yang diamandemen dengan Pasal 23A UUD 1945) antara lain, menegaskan bahwa segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya harus ditetapkan dengan Undang-Undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, penerimaan negara di luar penerimaan perpajakan yang menempatkan beban kepada rakyat, juga harus di dasarkan pada Undang-Undang (Sumber: depkeu.go.id. Badan Kebijakan Fiskal-Pusat Kebijakan Pendapatan Negara). Oleh karena itu apabila Undang Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 3 ayat (2) "Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan. Produk hukum dalam UU Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Pasal 3 ayat (2) ini merupakan produk hukum yang ragu-ragu sehingga tidak selaras dengan kehendak Pasal 23A UUD 1945, agar supaya selaras dengan kehendak Pasal 23A UUD 1945 maka rumusan hukumnya harus berhenti pada radaksi yang berbunyi ditetapkan dengan Undang-Undang. Apabaila redaksinya berhenti pada ditetapkan dengan Undang-Undang maka menunjukkan adanya kepastian hukum, karena selaras dengan kehendak Pasal 23A UUD 1945;
3. Bahwa dapat ditemukan produk hukum yang berbentuk Undang-Undang di bidang pajak yang dipergunakan untuk menentukan tarif pajak (pengendalian persoalan tarif) meskipun selanjutnya pengaturannya dilimpahkan pada produk hukum yang berbentuk Peraturan Pemerintah (PP). Hal ini, dapat ditemukan pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang



Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa, dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah;

Pasal 7

- (1) Tarif Pajak Pertambahan Nilai adalah 10 % (sepuluh persen). (2). Tarif Pajak Pertambahan Nilai adalah 0% (nol persen) diterapkan atas:
 - a. ekspor Barang Kena Pajak Berwujud.
 - b. ekspor Barang Kena Pajak Tidak Berwujud; dan
 - c. ekspor Jasa Kena Pajak.
- (3) Tarif pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diubah menjadi paling rendah 5% (lima persen) dan paling tinggi 15% (lima belas persen) yang perubahan tarifnya diatur dengan Peraturan Pemerintah;

Berdasarkan salah satu contoh produk hukum di bidang pajak yang menempatkan besarnya prosentase tarif pajak yang akan dikenakan kepada masyarakat (Wajib Pajak) diatur dalam Undang-Undang; hal ini menunjukkan bahwa pemungutan oleh negara kepada masyarakat penentuan besar kecilnya tarif harus ditempatkan pada produk hukum yang tingkatannya adalah Undang-Undang. Supaya masyarakat sebagai pihak pembayar dapat dilibatkan meskipun melalui sistem perwakilan yang dilakukan oleh lembaga legislatif. Dan posisi Undang-Undang adalah sebagai "pengendali" terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.

UNDANG UNDANG NOMOR 36 TAHUN 1999 TENTANG TELEKOMUNIKASI

Pasal 16

- (1) Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan/atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal;
- (2) Kontribusi pelayanan universal sebagai mana dimaksud pada ayat (1) berbentuk penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi dan atau kompensasi lain;
- (3) Ketentuan kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di atur dengan Peraturan Pemerintah;

Pasal 26

- (1) Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib membayar biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi yang diambil dari persentasinya pendapatan;



- (2) Ketentuan mengenai biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi sebagai mana di maksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah;

Pasal 34

- (1) Pengguna spektrum frekuensi radio wajib membayar penggunaan frekuensi besarnya didasarkan atas penggunaan jenis dan lebar pita frekuensi;
- (2) Pengguna orbit satelit wajib membayar hak penggunaan orbit satelit. (3). Ketentuan mengenai biaya sebagaimana dimaksud pada (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah;

Permasalahan

1. Apakah UU Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Pasal 16 ayat (2) dan (3); Pasal 26 ayat (2); serta Pasal 34 ayat (3) harus diselaraskan dengan asas keadilan ?
2. Apakah UU Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Pasal 16 ayat (2) dan (3); Pasal 26 ayat (2); serta Pasal 34 ayat (3) harus diselaraskan dengan kehendak Pasal 23A UUD 1945 ?

Analisis

1. Karena pajak dan pungutan-pungutan lain untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang. Dan tujuan Undang-Undang adalah untuk menciptakan keadilan, maka Undang Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang telekomunikasi yang diberlakukan ini tentu tujuannya juga untuk menciptakan keadilan bagi masyarakat. Dalam hal yang diatur dalam Pasal 16 ayat (2) "*Kontribusi pelayanan universal sebagai mana dimaksud pada ayat (1) berbentuk penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi dan atau kompensasi lain*". Apabila setelah wajib bayar melaksanakan kewajibannya membayar kontribusi pelayanan universal kemudian jumlah yang dibayarkan tidak diperhitungkan untuk mengurangi penghasilan bruto wajib bayar sebagai Subjek Pajak Badan, maka akan terjadi pembayaran ganda yang dilakukan wajib bayar, yaitu bayar Pajak Penghasilan dan bayar kontribusi pelayanan universal. Maka ketentuan hukum yang menimbulkan kewajiban pembayaran ganda oleh masyarakat adalah jauh dari rasa keadilan;
2. Karena kehendak Pasal 23A UUD 1945, menghendaki pajak dan pungutan lain yang sifatnya memaksa untuk kepentingan negara diatur dengan Undang-Undang, sehingga dalam bidang telekomunikasi penentuan besaran prosentase tarip pungutan negara kepada masyarakat harus ditetapkan dalam



Undang-Undang Telekomunikasi (seperti halnya dalam bidang pajak), tidak sepenuhnya pengaturan prosentase tarif pungutan diserahkan melalui produk hukum yang dinamakan Peraturan Pemerintah;

3. Prof. Dr. Dra. Haula Rosdiana, M. Si

Undang-Undang PNBP ada pada tahun 1997 atau Undang-Undang PNBK itu sendiri ada amandemen ketiga Undang-Undang Dasar pada tahun 2001. Kelemahan UU PNBP adalah tidak membuat demarkasi yang jelas antara PNBP yang esensinya merupakan royalti dan fee/charges sehingga dalam implementasi UU PNBP, terdapat beberapa jenis PNBP yang esensinya merupakan quasi pajak/*pseudo tax*. Diskresi yang terlalu luas kepada eksekutif untuk menetapkan objek dan tarif, bahkan pajak saja harus dipungut berdasarkan Undang-Undang (*no tax without representation, tax without representation is robbery*);

Hukum pajak material dan hukum pajak formal tidak dipisahkan. Tidak ada mekanisme untuk bagi wajib bayar untuk mencari/mendapatkan. Keadilan secara optimal, karena *dispute settlement* tidak diatur dengan adil karena hanya ada mekanisme keberatan. Padahal keberatan hanya merupakan peradilan semu. Namun Pasal 119 ayat (5) menyatakan "*Penetapan atas keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) merupakan penetapan yang bersifat final*";

Beberapa jenis PNBP (seperti BHP jastel) justru lebih berat dibandingkan pajak penghasilan, karena menggunakan *gross base* sebagai dasar pengenaan pajak. Ada beberapa jenis pemungutan seperti BHP Jastel itu sebetulnya merupakan kuasi pajak karena ciri-cirinya sama dengan pajak. Artinya pembayar pajak tidak mendapatkan kontrapretasi yang langsung dirasakan sebab pajak itu digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan;

Apabila diperhatikan, penggunaan PNBP yang kembali ke Kominfo, seharusnya untuk *cost recovery* atau untuk penyelenggaraan telekomunikasi yang lebih baik, apalagi jika dikaitkan dengan MDGS terdapat target yang ingin dicapai dan jika bicara mengenai daya saing, itu tidak menjadi sesuatu yang mendukung karena yang kembali ke Kominfo hanya sekitar 26%-an. Sedangkan yang berkaitan dengan frekuensi malah lebih kecil lagi sekitar 12%-an, artinya ini sama dengan pajak;

Pemungutan pajak pajak harus diatur dengan Undang-Undang, penetapan tarif, penetapan objeknya, namun untuk PNBP diskresi yang diberikan terlalu besar. Padahal pajak sangat menekankan *no tax without representation*. Ini



menunjukkan posisinya jauh lebih tinggi, yang bukan hanya sekedar harus ada atau diatur dalam Undang-Undang, tetapi juga harus ada keterwakilan dari masyarakat di dalam penyusunan Undang-Undang tersebut;

Otoritas pemungut pajak yang resmi, ada Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Bahkan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai pun sekarang sudah mulai ada pergeseran fungsinya yang lebih kepada arus lalu lintas barang. Sementara ini ada satu lembaga yang juga melakukan pemungutan negara, tetapi tidak dilengkapi dengan instrumen sebagaimana seharusnya pungutan negara secara komprehensif, misalnya *dispute settlement*. Bicara mengenai sengketa pajak, hanya berhenti pada keberatan saja dan putusan keberatan itu bersifat final. Padahal yang namanya keberatan, itu sebetulnya peradilan semu. Bagaimana mungkin dua orang yang saling bersengketa, yang salah satu pihak mempunyai otoritas penuh untuk memutuskan. Itu tidak bisa diajukan ke pengadilan pajak atau peninjauan kembali ke Mahkamah Agung;

Ini yang menjadi persoalan, belum lagi kalau pajak diberikan instrument yang lengkap, mulai dari Undang-Undang Penagihan Pajak, Undang-Undang Pengadilan Pajak dengan surat paksa dan sebagainya. Menurut ahli, salah besar kalau PNBP tidak membebani konsumen karena PNBP adalah bagian dari *cost*. Jadi ketika ada pungutan negara sebetulnya itu menambah *cost*, sehingga ini akan berpengaruh terhadap *price* yang ditanggung oleh konsumen. Berbicara PPh (Pajak Penghasilan) base-nya adalah *net income*. Jadi, kalau rugi dia tidak bayar pajak, tetapi dalam PNBP, basisnya adalah *gross*;

Paradoks penerimaan dan jumlah lembaga pemungut

Dari sisi nominal, pajak merupakan sumber dominan dan pungutan negara yang paling cenderung terus meningkat setiap tahunnya, sementara pungutan PNBP cenderung mengalami fluktuasi yang stokastik, namun dari sisi prosentase cenderung menurun. Ironisnya, paska Perubahan Ketiga UUD 1945, bertambah lembaga/kementerian yang memungut PNBP serta bertambahnya objek pemungutan PNBP tidak menambah pendapatan negara secara berarti, bahkan cenderung menurun secara prosentase;

Rekonstruksi kebijakan pungutan negara

Supply side tax policy tidak identik dengan "*tax cut*" atau *tax incentives*. *Supply side tax policy* seharusnya dimaknai sebagai "*setiap bentuk kebijakan pungutan negara yang bertujuan untuk mengurangi beban pungutan negara*".



Rekonstruksi "SSTP" lebih mengakomodir untuk menjaga keselarasan antara asas-asas pemungutan pajak (*revenue productivity - ease of administration - equality/ neutrality*);

Rekontruksi konsepsi *cost of taxation*

Beban Perpajakan pada hakekatnya merupakan semua semua beban (*cost*) dan biaya (*expense*), baik yang bersifat berwujud (*tangible*) maupun nirwujud (*intangible*), yang harus ditanggung oleh seluruh komponen Negara (baik Wajib Pajak, Rakyat, dan Pemerintah) sebagai implikasi suatu kebijakan pajak;

Rekontruksi konsepsi beban perpajakan

Beban Perpajakan yang harus ditanggung oleh Wajib Pajak, meliputi Beban Kepatuhan dalam berbagai pelaksanaan kewajiban dan pemenuhan berbagai hak perpajakan (*compliance costs*). Beban Perpajakan yang harus ditanggung oleh Pemerintah untuk melakukan administrasi dan tata kelola pemungutan pajak (*administrative costs*). Beban Perpajakan yang harus ditanggung oleh seluruh komponen Negara baik Pemerintah maupun rakyat, sebagai konsekuensi dari kebijakan perpajakan yang dipilih (*policy costs*);

Kesimpulan

Postur pungutan negara, khususnya PNBP saat ini memperberat *cost of taxation*, maupun *cost of state levies* yang harus ditanggung oleh pembayar pajak, rakyat dan negara. Hal ini berpotensi mengganggu daya saing nasional. Dalam perspektif *supply side tax policy*, PNBP quasi pajak dan quasi retribusi menambah *cost of taxation* yang harus ditanggung oleh pengusaha, sehingga dapat mengganggu produktivitas dan melemahkan daya saing nasional. PNBP bukan saja menambah biaya yang *tangible* yang harus dikeluarkan dalam bentuk rupiah, tetapi juga yang bersifat *intangible seperti psychological costs dan time costs*;

Regulatory Charges* di Indonesia ditinjau dari konsepsi keuangan negara dan *supply side policy

Pada hakekatnya PNBP atas BHP frekuensi tidak ada bedanya dengan pajak. Sehingga tidak tepat apabila dipergunakan istilah PNBP untuk pungutan-pungutan tersebut. Selain itu, karena PNBP memiliki karakteristik yang sama dengan pajak, maka pada hakekatnya telah terjadi pajak berganda atas penyelenggaraan jasa telekomunikasi;



PNBP seharusnya dipungut dengan menggunakan konsepsi charges

Pemungutan dilakukan karena adanya services yang diberikan oleh government, misalnya dalam bentuk pengawasan, pemeliharaan pengaturan dan sebagainya. Sehingga dalam hal ini, dengan melakukan pungutan atas BHP frekuensi, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada operator terkait dengan penggunaan spektrum frekuensi;

Sebaiknya penentuan besarnya BHP frekuensi di Indonesia diperhitungkan berdasarkan *cost recovery* Pemerintah untuk mengelola spektrum. Penggunaan charges tersebut dilakukan dengan menggunakan konsepsi *earmarking*. Dengan demikian, seharusnya instansi yang memungut PNBP diberi kewenang yang besar untuk mengatur/menggunakan PNBP sesuai dengan visi, misi dan fungsi instansi yang bersangkutan. Bukan hanya memiliki kewenangan untuk mengelola sebagian kecil dari penerimaan BHP frekuensi seperti yang terjadi saat ini.

PNBP berkaitan dengan telekomunikasi memang ada yang kaitannya yang termasuk ke dalam PNBP yang sifatnya sumber daya alam, seperti misalnya bandwidth. Kalau bicara Jastel seharusnya berkaitan dengan konsep *cart* atau di Indonesia semacam retribusi. *Cartis*, pertama bentuknya harus penetapannya *cost recovery*, kedua, untuk penggunaannya harus *in marking*. Apakah PNBP dipungut untuk kemakmuran rakyat, tetapi untuk telekomunikasi berkaitan dengan masalah-masalah telekomunikasi namun bagaimana dengan masalah teledensitas, akses internet di Indonesia. Jadi wajar jika di daerah terpencil sulit sekali mendapatkan akses. Seharusnya dengan banyaknya PNBP yang dipungut dapat membantu untuk mendorong target M digis yang spesifik dengan WSIS.

Apabila berbicara mengenai konsep *supply side tax policy* maka ada yang disebut dengan *cost of taxation*. Khusus di Indonesia dapat dikembangkan, bukan lagi masalah *cost of taxation* tetapi mengenai *cost of taxation* karena ada beberapa pungutan yang pada hakikatnya adalah kuasi pajak. Jadi yang ingin dicapai adalah target M digis, bukan karena presiden sudah terlanjur teken kontrak tetapi bagaimana akses internet dapat mensejahterakan rakyat. Banyak penelitian menunjukkan bahwa satu persen pertumbuhan industri telekomunikasi itu *three cordon effect*-nya luar biasa terhadap perekonomian;

Setelah amandemen UUD 1945 tahun 2001, namun justru Undang-Undang PNBP sama sekali belum ada pengganti (perubahan). Padahal lembaga yang memungut PNBP dan jenis PNBP bertambah banyak. Bicara penerimaan negara,



itu masalah stokastik. Menjadi suatu keprihatinan tidak jelas kontribusi PNPB terhadap negara. Jika terjadi demikian maka siapa yang mengawasi PNPB. Berbeda pajak banyak yang mengawasi, misalnya komwas pajak, itjen dan sebagainya.

Jadi pajak atau pungutan negara adalah sebagai bentuk hubungan antara negara dan rakyat. Seberapa besar legitimasi negara kepada rakyat dapat terlihat dari pembayaran atau pungutan oleh Negara;

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Presiden dalam sidang tanggal 10 April 2014 memberikan keterangan lisan dan keterangan tertulis tanggal 10 April 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah 02 Juli 2014 yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN

1. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNPB mengatur adanya wewenang luas dan tanpa batas yang dimiliki oleh Pemerintah untuk menambah jenis PNPB, di luar jenis PNPB yang sudah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) UU PNPB dengan Peraturan Pemerintah.
2. Bahwa Pasal 3 ayat (2) UU PNPB yang mengatur tarif PNPB, di mana besaran tarif PNPB diatur dalam Peraturan Pemerintah, memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk menentukan tarif sesukanya/sewenang-wenang.
3. Bahwa konstitusionalitas pengaturan pemisahan jenis dan besaran tarif PNPB yang diatur dengan regulasi yang berbeda, dimana jenis PNPB diatur dalam Undang-Undang (jenis PNPB dapat ditambah melalui Peraturan Pemerintah), sedangkan besaran tarif atas jenis PNPB diatur dalam Peraturan Pemerintah.
4. Bahwa Pasal 16 ayat (1) Pasal 26 ayat (1) dan Pasal 34 ayat (1) UU Telekomunikasi mengatur kewajiban PNPB berupa Kewajiban Kontribusi Pelayanan Universal Telekomunikasi (*Universal Services Obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio, selanjutnya Pasal 16 ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi mengatur besaran tarif jenis PNPB dimaksud diatur dengan Peraturan Pemerintah, menurut para Pemohon menjadi tidak terjamin haknya akibat pengaturan dengan Peraturan Pemerintah dimaksud.
5. Menurut para Pemohon bahwa konstitusi jelas mengatur agar pungutan



Negara memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi warga negara, maka pungutan yang sifatnya memaksa haruslah diatur dalam Undang-Undang baik jenis dan tarifnya. Sehingga menurut para Pemohon pasal dalam UU *a quo* bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

II. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan demikian, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu Para Pemohon harus menjelaskan dan membuktikan:

1. Kualifikasi dalam permohonan *a quo* sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011;
2. Hak dan/atau kewajiban konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
3. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Para Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak



dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

1. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
2. Bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
3. Bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
4. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Sehubungan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, Pemerintah menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa Penyelenggara Jasa Internet berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (2) UU Telekomunikasi dikualifikasikan sebagai penyelenggara jasa telekomunikasi, yang dalam menyelenggarakan jasa telekomunikasinya menggunakan dan/atau menyewa jaringan telekomunikasi milik penyelenggara jaringan telekomunikasi.
2. Mengingat bahwa penggunaan spektrum frekuensi radio merupakan bagian dan penyelenggaraan jaringan telekomunikasi, maka Pemohon I sebagai asosiasi yang membawahi penyelenggara jasa telekomunikasi khususnya penyelenggara jasa internet maupun Pemohon II yang merupakan perseorangan warga negara Indonesia tidak pernah dibebankan kewajiban pembayaran Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (1) dan ayat (3) UU Telekomunikasi beserta peraturan pelaksanaannya.
3. Mengingat bahwa ketentuan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (3) UU Telekomunikasi beserta peraturan pelaksanaannya tidak pernah dibebankan kepada Para Pemohon maka menjadi sangat jelas tidak adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang



yang dimohonkan diuji.

Berdasarkan hal tersebut di atas, Pemerintah perlu mempertanyakan kepentingan Para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 3 ayat (2) UU PNBP dan Pasal 16, Pasal 26 ayat (2), Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi. Selain itu apakah terdapat kerugian konstitusional Para Pemohon yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual 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.

Oleh karena itu, Presiden berpendapat Pemohon dalam permohonan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dan adalah tepat jika Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Namun demikian Presiden menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis hakim konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007).

III. KETERANGAN PRESIDEN TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

Sebelum Presiden menyampaikan keterangan terkait norma materi muatan yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, Presiden akan menyampaikan landasan filosofis pengenaan Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam UU PNBP, dan landasan filosofis pengenaan Kontribusi Kewajiban Pelayanan Universal, Biaya Hak Penyelenggaraan Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio sebagaimana dimaksud dalam UU Telekomunikasi, yakni sebagai berikut:

1. Penerimaan Negara Bukan Pajak

Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945, dibentuk pemerintahan negara yang



menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang.

Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Bahwa untuk melaksanakan tugas dan fungsi Pemerintah dalam pelayanan, pengaturan, dan periindungan masyarakat, pengelolaan kekayaan negara, serta pemanfaatan sumber daya alam dalam rangka pencapaian tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam UUD 1945, dapat mewujudkan suatu bentuk penerimaan negara yang disebut sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Bahwa pemberlakuan UU PNBPN merupakan pelaksanaan amanat Pasal 23A UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang". Berdasarkan ketentuan tersebut, untuk keperluan negara, pengenaan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa harus didasarkan pada suatu Undang-Undang. UU PNBPN sebagai salah satu perwujudan ketentuan Pasal 23A UUD 1945, di dalamnya mengatur mengenai tata cara yang dipilih oleh pembentuk Undang-Undang berupa penentuan siapa yang menjadi Wajib Bayar, tata cara pembayaran, dan prosedur penagihan pembayaran.

Oleh karena UU PNBPN berisi pengaturan mengenai tata cara untuk mencapai tujuan negara dalam rangka menghimpun Penerimaan Negara Bukan Pajak, dapat dikatakan bahwa UU PNBPN merupakan kebijakan instrumental (*instrumental policy*) yang dipilih oleh pembentuk Undang-Undang sebagai penjabaran dari Pasal 23A UUD 1945.

Bahwa dalam UU PNBPN mengamanatkan tentang pembentukan peraturan pelaksanaan atau ketentuan lebih lanjut mengenai hal-hal yang perlu diatur kemudian, yang dalam hal ini peraturan pelaksanaan dimaksud berbentuk Peraturan Pemerintah.

Bahwa hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) UU PNBPN serta berpedoman pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-



Undangan.

Penerimaan Negara Bukan Pajak pada prinsipnya memiliki dua fungsi yaitu fungsi *budgetary* dan fungsi *regulatory*. Selaku fungsi *budgetary*, Penerimaan Negara Bukan Pajak merupakan salah satu pilar pendapatan negara yang memiliki kontribusi cukup besar dalam menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, melalui optimalisasi penerimaan negara. Selaku fungsi *regulatory*, Penerimaan Negara Bukan Pajak memegang peranan penting dan strategis dalam mendukung kebijakan Pemerintah dalam pengendalian dan pengelolaan kekayaan negara termasuk pemanfaatan sumber daya alam. Pengendalian dan pengelolaan tersebut sangat penting artinya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, kemandirian bangsa, dan pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional di segala bidang, terdapat banyak bentuk penerimaan negara di luar penerimaan perpajakan. Penerimaan perpajakan meliputi penerimaan yang berasal dari Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Bea Masuk, Cukai, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Meterai, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan lainnya yang diatur dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan. Selain itu, penerimaan negara yang berasal dari minyak dan gas bumi, yang di dalamnya terkandung unsur pajak dan royalti, diperlakukan sebagai penerimaan perpajakan, mengingat unsur pajak lebih dominan. Dengan demikian pengertian Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dirumuskan dalam UU PNBP mencakup segala penerimaan Pemerintah Pusat di luar penerimaan perpajakan tersebut.

Dengan berpegang teguh pada prinsip kepastian hukum, keadilan dan kesederhanaan, maka arah dan tujuan pembentukan UU PNBP adalah:

- a. menuju kemandirian bangsa dalam pembiayaan negara dan pembiayaan pembangunan melalui optimalisasi sumber-sumber Penerimaan Negara Bukan Pajak dan ketertiban administrasi pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak serta penyeteroran Penerimaan Negara Bukan Pajak ke Kas Negara;
- b. lebih memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat berpartisipasi dalam pembiayaan pembangunan sesuai dengan manfaat



yang dinikmatinya dari kegiatan-kegiatan yang menghasilkan Penerimaan Negara Bukan Pajak;

- c. menunjang kebijaksanaan Pemerintah dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta investasi di seluruh wilayah Indonesia;
- d. menunjang upaya terciptanya aparat Pemerintah yang kuat, bersih dan berwibawa, penyederhanaan prosedur dan pemenuhan kewajiban, peningkatan tertib administrasi keuangan dan anggaran negara, serta peningkatan pengawasan.

2. Penerimaan Negara Bukan Pajak di Sektor Telekomunikasi

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan amanat Pasal 23A UUD 1945 dan UU PNBPN, maka UU Telekomunikasi mengatur jenis PNBPN di sektor telekomunikasi antara lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, Pasal 26 dan Pasal 34 UU Telekomunikasi, antara lain:

- a. Kontribusi Kewajiban Pelayanan Universal (*Universal Service Obligation*)
Kewajiban Pelayanan Universal (*Universal Service Obligation*) merupakan kewajiban penyediaan jaringan telekomunikasi oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi agar kebutuhan masyarakat terutama di daerah terpencil dan atau belum berkembang untuk mendapatkan akses telepon dapat dipenuhi.

Kewajiban pelayanan universal terutama untuk wilayah yang secara geografis terpencil dan yang secara ekonomi belum berkembang serta membutuhkan biaya pembangunan tinggi termasuk di daerah perintisan, pedalaman, pinggiran, terpencil dan atau daerah yang secara ekonomi kurang menguntungkan.

Pasal 16 ayat (2) UU Telekomunikasi mengatur kontribusi pelayanan universal berbentuk penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi dan atau kompensasi lain. Selanjutnya sesuai dengan ketentuan Pasal 16 ayat (3) UU Telekomunikasi Pasal 26 PP Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi mengatur kontribusi pelayanan universal berupa: penyediaan jaringan dan atau jasa telekomunikasi, kontribusi dalam bentuk komponen biaya interkoneksi, atau kontribusi lainnya.

Dalam pelaksanaan kontribusi kewajiban pelayanan universal



penyelenggara telekomunikasi memilih bentuk kontribusi lainnya. Selanjutnya berdasarkan hasil pertemuan Pemerintah dengan penyelenggara telekomunikasi, disepakati bahwa kontribusi lainnya adalah biaya yang besarnya ditetapkan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan kotor (*gross revenue*) penyelenggara telekomunikasi, sebagai berikut:

- 1) Biaya Hak Penyelenggaraan Universal (BHP USO) sebesar 0,75% dari pendapatan kotor, sebagaimana tercantum dalam Risalah Rapat Penetapan Besaran Kontribusi Kewajiban Pelayanan Universal (USO) Bidang Telekomunikasi, tanggal 9 September 2003;
- 2) Biaya Hak Penyelenggaraan Universal (BHP USO) sebesar 1,25% dari pendapatan kotor, sebagaimana tercantum dalam Berita Acara Sosialisasi Perubahan Besaran Kontribusi Kewajiban Pelayanan Universal (USO) dan Biaya Hak Penyelenggaraan Telekomunikasi, tanggal 3 Mei 2007;

i. Biaya Hak Penyelenggaraan Telekomunikasi

Biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi merupakan kewajiban yang dikenakan kepada penyelenggara jaringan dan jasa telekomunikasi sebagai kompensasi atas perizinan yang diperolehnya dalam penyelenggaraan jaringan dan atau jasa telekomunikasi, yang besarnya ditetapkan berdasarkan persentase dari pendapatan penyelenggaraan jaringan dan atau jasa telekomunikasi serta merupakan Pendapatan Negara Bukan Pajak yang disetor ke Kas Negara.

ii. Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio

Sebagai pelaksanaan amanat UUD 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3) yaitu bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka hal-hal yang menyangkut pemanfaatan spektrum frekuensi radio yang merupakan sumber daya alam yang terbatas dikuasai oleh negara.

Sebagai bentuk penguasaan oleh negara tersebut, dalam Pasal 33 ayat (1) serta Pasal 34 ayat (1) UU Telekomunikasi diatur ketentuan bahwa penggunaan spektrum frekuensi radio wajib



mendapatkan izin Pemerintah, dimana atas penggunaannya wajib membayar biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio.

Biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio dimaksud merupakan kompensasi atas penggunaan frekuensi radio sesuai izin yang diterima. Disamping itu, biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio dimaksudkan juga sebagai sarana pengawasan dan pengendalian agar frekuensi radio sebagai sumber daya alam terbatas yang bernilai ekonomis tinggi dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin;

Sehubungan dengan anggapan para Pemohon dalam permohonannya yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 3 ayat (2) UU PNB dan Pasal 16, Pasal 26 ayat (2), Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi yang menyatakan:

Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNB

- (2) *Kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dengan Undang-Undang, jenis Penerimaan Negara bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*
- (3) *Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*

Pasal 3 ayat (2) UU PNB

"Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara bukan Pajak yang bersangkutan."

Pasal 16 UU Telekomunikasi

- (1) *Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal.*
- (2) *Kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi dan atau kompensasi lain.*
- (3) *Ketentuan kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud*



pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 26 ayat (2) UU Telekomunikasi

"Ketentuan mengenai biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah."

Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi

"Ketentuan mengenai biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah."

Ketentuan di atas oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A, dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan:

Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945

(2) *Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar;*

(3) *Negara Indonesia adalah negara hukum.*

Pasal 23A UUD 1945

"Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang".

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, periindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"

Sehubungan dengan anggapan para Pemohon tersebut, Pemerintah dapat menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Terhadap dalil para Pemohon yang menganggap ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBP bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pemerintah memberikan keterangannya sebagai berikut:

- a. UU PNBP sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 23A UUD 1945 yang menyatakan "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang", telah mengatur Penerimaan Negara Bukan Pajak ke dalam beberapa kelompok jenis PNBP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU PNBP.



- b. Bahwa untuk mengantisipasi adanya potensi dari Penerimaan Negara yang bisa menjadi Penerimaan Negara Bukan Pajak, maka Pemerintah selain menetapkan jenis kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU PNBPN, juga mengatur bahwa jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak lainnya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah [vide Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBPN].
- c. Bahwa dapat dijelaskan sifat dari Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan Undang-Undang sebagaimana mestinya yang artinya bahwa Peraturan Pemerintah adalah melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan (vide Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta penjelasannya).
- d. Bahwa Peraturan Pemerintah ditetapkan juga harus memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.
- e. Bahwa jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang akan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah juga harus dikemukakan kepada Dewan Perwakilan Rakyat RI untuk dibahas dan disusun dalam Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara [vide Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PNBPN].

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas Pemerintah berkesimpulan penetapan Peraturan Pemerintah terhadap jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang diatur dalam ketentuan pasal *a quo* baik materi maupun sifatnya sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan substansi yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah juga sudah sesuai dengan aspek keadilan dan pengenaan beban kepada masyarakat mengingat jenisnya akan dikemukakan



kepada Dewan Perwakilan Rakyat RI, sehingga pasal *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Oleh karena itu, terhadap dalil para Pemohon yang menganggap Pemerintah sewenang-wenang dan tanpa batas dengan menambah jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak dengan Peraturan Pemerintah, hal tersebut terbukti tidak benar dan tidak berdasar, karena justru dengan memberikan ketentuan lebih lanjut ke dalam Peraturan Pemerintah memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan dan pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak.

2. Terhadap dalil para Pemohon yang menganggap pengaturan tentang tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) UU PNBP, memberikan wewenang Pemerintah untuk menentukan tarif sesukanya dan sewenang-wenang, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa kewenangan untuk menetapkan tarif dalam bentuk Peraturan Pemerintah sudah sesuai dengan Pasal 3 ayat (2) UU PNBP. Sebagaimana diketahui "materi Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan Undang-Undang sebagaimana mestinya" yang artinya bahwa Peraturan Pemerintah adalah melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan (vide Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta penjelasannya).
 - b. Selain itu, pada saat UU PNBP dibentuk pada tahun 1997, potensi jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum dapat teridentifikasi sangat banyak (saat ini terdapat lebih dari 3000 jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak), dan mengingat penetapan tarif perlu mengikuti perubahan ekonomi yang sangat dinamis, sehingga perlu penyesuaian dan tidak mungkin semuanya diatur dalam Undang-Undang, oleh karena itu diatur lebih lanjut dalam



Peraturan Pemerintah [vide penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PNBPN]. Pengaturan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (3) UU PNBPN justru telah membuktikan adanya keterwakilan masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat RI dalam pengaturan dimaksud;

Berdasarkan hal tersebut di atas, jelas bahwa anggapan para Pemohon yang menyatakan Pemerintah sewenang-wenang dalam menetapkan tarif ke dalam Peraturan Pemerintah tidak benar dan tidak berdasar.

3. Terhadap anggapan para Pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal 16, Pasal 26 ayat (3) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi yang mengatur tentang Kontribusi Kewajiban Pelayanan Universal Telekomunikasi (*Universal Services Obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio di mana pengaturan besaran tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak mengenai hal tersebut berdasarkan pasal *a quo* diatur dalam Peraturan Pemerintah, menurut para Pemohon menjadi tidak terjamin haknya dengan pengaturan peraturan pemerintah tersebut. Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa UU Telekomunikasi sebagai payung hukum penyelenggaraan telekomunikasi nasional antara lain mengatur kewajiban penyelenggara telekomunikasi, yang terdiri atas penyelenggara jaringan dan penyelenggara jasa telekomunikasi, untuk memberikan Kontribusi Kewajiban Pelayanan Universal, membayar Biaya Hak Penyelenggaraan Telekomunikasi yang diambil dari persentase pendapatan penyelenggaraan jaringan dan/atau jasa telekomunikasi, dan membayar Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio sebagaimana diatur dalam Pasal 16, Pasal 26 dan Pasal 34 ayat (1) UU Telekomunikasi.
 - b. Bahwa pembebanan kewajiban dimaksud merupakan kompensasi atas hak penyelenggara telekomunikasi dalam menyelenggarakan



jaringan dan/atau jasa telekomunikasi berdasarkan instrumen perizinan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) UU Telekomunikasi dengan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Pasal 16 UU Telekomunikasi mewajibkan penyelenggara jaringan dan jasa telekomunikasi untuk memberikan Kontribusi Kewajiban Pelayanan Universal Telekomunikasi bagi terpenuhinya kebutuhan telekomunikasi masyarakat, khususnya di daerah terpencil dan belum berkembang.
 - 2) Pasal 26 UU Telekomunikasi mewajibkan penyelenggara jaringan dan jasa telekomunikasi untuk membayar biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi, yang besarnya ditetapkan berdasarkan persentase dari pendapatan dan merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang disetor ke Kas Negara.
 - 3) Pasal 34 ayat (1) UU Telekomunikasi mewajibkan penyelenggara jaringan telekomunikasi untuk membayar biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio yang juga merupakan sarana pengawasan dan pengendalian agar frekuensi radio sebagai sumber daya alam terbatas yang bernilai ekonomis tinggi dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin.
- c. Bahwa penyelenggara jaringan dan jasa telekomunikasi yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, Pasal 26 dan Pasal 34 ayat (1) UU Telekomunikasi, dapat dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin, sebagaimana diatur dalam Pasal 45 dan Pasal 46 UU Telekomunikasi. Artinya pengaturan kewajiban penyelenggara telekomunikasi, dalam bentuk Penerimaan Negara Bukan Pajak dimaksud, merupakan alat (*tools*) bagi Pemerintah dalam melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan telekomunikasi;
- d. Bahwa pengaturan kontribusi kewajiban pelayanan universal, biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi, dan biaya penggunaan frekuensi radio dalam UU Telekomunikasi telah membuktikan adanya keterwakilan (*representasi*) masyarakat



melalui Dewan Perwakilan Rakyat RI terhadap pengaturan Penerimaan Negara Bukan Pajak sektor telekomunikasi, sehingga pengaturan dimaksud telah konstitusional dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

e. Bahwa pengaturan besaran tarif kontribusi kewajiban pelayanan universal, biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi, dan biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio dalam Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU PNBPN, sehingga pembebanan Penerimaan Negara Bukan Pajak kepada penyelenggara telekomunikasi, tetap dalam koridor UU PNBPN yang konstitusional dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

f. Bahwa Pemerintah tidak pernah bersikap semena-mena dalam menetapkan besaran tarif atas kontribusi kewajiban pelayanan universal, biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi, dan biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio sebagaimana didalilkan Para Pemohon dalam permohonannya karena penetapan dimaksud telah sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) UU PNBPN. Penetapan besaran tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak sektor telekomunikasi yang pernah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2005 sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Departemen Komunikasi dan Informatika sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010, jumlah total besaran Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dipungut dari kontribusi kewajiban pelayanan universal dan biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi adalah tetap sebesar 1,75% dari persentase pendapatan kotor penyelenggara telekomunikasi, dengan penjelasan sebagai berikut:

1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2005 menetapkan besaran tarif atas kontribusi kewajiban pelayanan universal sebesar 0,75% dan besaran tarif atas biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi sebesar 1% dari pendapatan



kotor penyelenggara telekomunikasi;

2) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 menetapkan besaran tarif atas kontribusi kewajiban pelayanan universal sebesar 1,25% dan besaran tarif atas biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi sebesar 0,5% dari pendapatan kotor penyelenggara telekomunikasi.

g. Bahwa perubahan komposisi persentase besaran tarif kontribusi kewajiban pelayanan universal dan biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 dilakukan dengan memperhatikan pertumbuhan industri telekomunikasi nasional dan kebutuhan masyarakat khususnya di daerah-daerah perbatasan dan terpencil terhadap akses telekomunikasi, sehingga penentuan besaran tarif dimaksud telah sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) UU PNBK;

h. Terkait dengan penetapan tarif biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio dibedakan untuk setiap jenis penggunaan spektrum frekuensi radio yaitu:

1) Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio untuk Izin Stasiun Radio sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Departemen Komunikasi dan Informatika, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010, yaitu dengan menggunakan formula sebagai berikut:

$$\text{BHP ISR} = \frac{(\text{Ib} \times \text{HDLP} \times \text{b}) + (\text{Ip} \times \text{HDDP} \times \text{p})}{2}$$

2

2) Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio untuk Izin Pita Spektrum Frekuensi Radio sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Departemen Komunikasi dan Informatika, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010, ditetapkan melalui:

a) Mekanisme seleksi dengan memperhatikan



- kewajaran dan kemampuan daya beli masyarakat; atau
- b) Mekanisme penghitungan dengan menggunakan formula, sebagai berikut:

$$\text{BHP IPSFR} = N \times K \times I \times C \times B$$

- i. Bahwa dalam menetapkan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio menggunakan formula sebagaimana dimaksud pada huruf h angka 1) dan angka 2) di atas, Pemerintah tidak dimungkinkan sewenang-wenang menetapkan tarif mengingat kewajiban untuk memperhatikan komponen:
- 1) Jenis frekuensi radio;
 - 2) Lebar pita dan/atau kanal frekuensi radio;
 - 3) Luas cakupan layanan;
 - 4) Lokasi pemancar frekuensi radio; dan
 - 5) Minat pasar.

(vide Pasal 29 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2000 tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit);

- j. Selain itu, proses penyusunan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Pasal 16, Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi telah melalui tahap konsultasi publik untuk mendapatkan tanggapan dan masukan dari masyarakat dan penyelenggara telekomunikasi termasuk stakeholder lainnya, sehingga menurut hukum telah memenuhi persyaratan formal penyusunan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk itu dalil-dalil para Pemohon yang menyatakan Pemerintah bertindak semena-mena sangat tidak relevan dan tidak memiliki landasan hukum yang sah.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan keterangan pemerintah tersebut di atas, maka disimpulkan sebagai berikut:

1. Para Pemohon tidak pernah dibebankan kewajiban pembayaran Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (1) dan ayat (3) UU Telekomunikasi, sehingga sangat jelas tidak adanya



- hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang dirugikan oleh berlakunya UU PNBP dan UU Telekomunikasi;
2. UU PNBP merupakan pelaksanaan amanat Pasal 23A UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang". Sebagai salah satu perwujudan Pasal 23A UUD 1945, UU PNBP mengatur tata cara yang dipilih oleh pembentuk Undang-Undang berupa penentuan siapa yang menjadi Wajib Bayar, tata cara pembayaran, dan prosedur penagihan pembayaran.
 3. Pemberlakuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 3 ayat (2) UU PNBP serta Pasal 16, Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi membuktikan bahwa negara telah memberikan pengakuan, jaminan, dan perlindungan kepada para Pemohon dalam kedudukannya sebagai penyelenggara jasa internet akan kewajiban-kewajiban pembayaran PNBP yang harus dipenuhinya dalam menyelenggarakan layanan jasa internet.
 4. Bahwa ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU PNBP, mengamanatkan dengan tegas bahwa "Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat"
 5. Bahwa pengaturan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sektor Telekomunikasi dalam Pasal 16, Pasal 26 dan Pasal 34 UU Telekomunikasi telah memenuhi amanat Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23°, dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
 6. Bahwa pengaturan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak sektor Telekomunikasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Departemen Komunikasi dan Informatika, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 telah memenuhi amanat Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 serta Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 3 ayat (2) UU PNBP.
 7. Dengan demikian anggapan para Pemohon dalam permohonannya yang menyatakan Pasal 16, Pasal 26 ayat (2), Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi telah menyebabkan tidak adanya keadilan dan kepastian adalah tidak benar



dan tidak berdasar karena apabila pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak tidak diatur dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan maka akan timbul ketidakpastian hukum.

8. Bahwa apabila permohonan pengujian Undang-Undang ini dikabulkan, menurut Pemerintah, negara tidak hanya berpotensi kehilangan Penerimaan Negara Bukan Pajak sebesar kurang lebih Rp. 13.590.235.630.364,- (tiga belas triliun lima ratus sembilan puluh miliar dua ratus tiga puluh lima juta enam ratus tiga puluh ribu tiga ratus enam puluh empat rupiah), yang merupakan total Penerimaan Negara Bukan Pajak Kementerian Komunikasi dan Informatika tahun 2013, melainkan berpotensi kehilangan seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak, karena pada hakikatnya seluruh tarif atas jenis PNBP yang berlaku diatur dengan Peraturan Pemerintah.

V. PETITUM

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum;
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon (*void*) seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
3. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pasal 16, Pasal 26 ayat (2), Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A, dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk membuktikan keterangannya, Presiden dalam persidangan dalam 22 Juli 2014 mengajukan dua orang ahli, yakni **Jonathan Parapak** dan **M.**



Fachruddin yang memberikan keterangan lisan dalam persidangan tersebut dan telah pula menyerahkan keterangan tertulis yang diterima dalam persidangan tanggal 22 Juli 2014, yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

1. Jonathan Parapak

Pendahuluan

Seperti telah ditegaskan dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, peran telekomunikasi sangat penting untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual, berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, dan sangat strategis dalam upaya memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, memperlancar kegiatan pemerintahan, mendukung terciptanya pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta meningkatkan hubungan antar bangsa;

Penyelenggaraan telekomunikasi sangat ditentukan oleh perkembangan yang sangat pesat dari teknologi telekomunikasi dan informasi, dan sudah memungkinkan perubahan dan perkembangan kehidupan manusia di segala bidang. Kekeliruan pembinaan telekomunikasi dan pengaturan teknologinya dan frekuensi dapat menjadi malapetaka kehidupan masyarakat, dan perekonomian negara. Kegiatan pertelekomunikasian sendiri telah merupakan salah satu komponen penting dan besar dari perekonomian nasional;

Oleh karena pentingnya dan strategisnya telekomunikasi, maka pada mulanya di seluruh dunia telekomunikasi dikuasai dan diselenggarakan oleh negara dan langsung dibina oleh pemerintah;

Dengan perkembangan teknologi dan kemasyarakatan serta kemajuan ekonomi, penyelenggaraan yang semula dimonopoli pemerintah berangsur mulai melibatkan peran swasta/masyarakat, namun peranan pembinaan oleh pemerintah/regulator akan semakin penting;

Perkembangan Penyelenggaraan Telekomunikasi

Perkembangan telekomunikasi sangat ditentukan oleh kemajuan teknologi Telekomunikasi yang pada umumnya dianggap mulai dengan penemuan Alexander Bell pada 1874, dengan teknologi telegraph yang sangat sederhana, berkembang pesat seperti yang kita saksikan sekarang seperti internet, satelit, telepon selular, dan lain-lain;

Selama perkembangan penyelenggaraan yang semula semuanya bersifat



monopoli baik diselenggarakan langsung oleh pemerintah maupun oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diperhadapkan kepada berbagai tantangan antara lain kemajuan pesat teknologi, pemerataan layanan dan akses layanan, penataan/pengaturan pemakaian sumber alam yang terbatas serta partisipasi masyarakat. UU Nomor 36 Tahun 1999 adalah UU yang secara tegas telah memperluas partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan telekomunikasi;

Dengan maraknya partisipasi masyarakat, maka berbagai aspek penting harus di atur untuk menjamin mutu dan akses layanan termasuk di daerah terpencil, pemanfaatan teknologi tepat guna, pemanfaatan sumber daya alam terbatas seperti frekuensi, orbit satelit, dll. Oleh karena kompleksnya pengaturan dari berbagai aspek seperti interkoneksi, persyaratan teknis, teknologi, maka sangat wajar adanya kontribusi para penyelenggara untuk optimalisasi dan peningkatan mutu layanan telekomunikasi bagi masyarakat;

KPU/USO. BHP Frequency. Orbit Satellite. BHP Telekomunikasi

Di seluruh dunia, penyelenggaraan telekomunikasi sudah diserahkan kepada badan usaha, baik perusahaan BUMN maupun swasta. Dalam pelaksanaan umumnya penyelenggaraan memusatkan penyediaan jasa dan akses di kota besar, yang menguntungkan, dan enggan bahkan tidak mau menyediakan layanan di daerah terpencil atau pedesaan. Oleh karena itulah muncul konsep USO (*Universal Service Obligation*) keharusan membangun atau berkontribusi untuk pembangunan telekomunikasi di daerah pedesaan/terpencil. UU Nomor 36 Tahun 1999, menegaskan di Indonesia, setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal. Konsep USO ini sesungguhnya sudah mulai pada 1907 di Amerika oleh President AT&T, Theodore Voil dengan semboyan "*One system, One policy, and Universal service*". Di Indonesia diatur dengan kontribusi dalam bentuk penyediaan prasarana telekomunikasi atau kontribusi dana yang diatur melalui Peraturan Pemerintah. Kewajiban kontribusi pelayanan umum ini diberlakukan di banyak negara dengan format yang berbeda - beda. Di Indonesia kontribusi ini dimanfaatkan untuk layanan telekomunikasi pedesaan dan pendidikan;

Salah satu sumber daya yang sangat penting dalam penyelenggaraan telekomunikasi adalah "frekuensi radio". Karena sumber daya alam yang sangat terbatas ini, telah menjadi bagian yang sangat penting dan strategis dalam



penyelenggaraan telekomunikasi, lebih khusus lagi dengan pesatnya perkembangan telekomunikasi selular/bergerak. Pemakaian satu bagian pita frekuensi berarti tidak dapat lagi dimanfaatkan oleh orang lain. Namun demikian teknologi dapat memungkinkan satu frekuensi dipakai lebih dari satu kali dengan pengaturan polarisasi, kekuatan pemancar dari teknologi antena yang dipakai. Oleh karena itu peranan regulator (Pemerintah) sangat penting untuk menjaga ketertiban pemakaian. frekuensi tertentu. Oleh karena pemancaran frekuensi terjadi di ruang udara/angkasa yang bebas dan terbuka, maka pemanfaatan/alokasi frekuensi diatur secara internasional. Nilai ekonomi frekuensi tertentu telah meningkat sangat tinggi, oleh karena itu sangat wajar untuk nilai/harga dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Sebagai ilustrasi adalah pemanfaatan tanah, termasuk harga NJOP, dan PBB, di daerah Jl. Thamrin yang sangat berbeda dengan di daerah pedalaman Karawang. Oleh karena itulah ketentuan Pasal 32 sangat penting yang selanjutnya di atur dengan peraturan pemerintah. Pengaturan dan optimalisasi pemanfaatan frekuensi yang terbatas ini sangat kompleks dan memerlukan keahlian serta peralatan canggih. Oleh karena itu mustahil untuk menetapkan PNPB frekuensi pada tingkat Undang-Undang, bahkan demi kecepatan penyesuaian mengikuti perkembangan teknologi, sebaiknya ditetapkan pada tingkat keputusan Menteri;

Serupa dengan frekuensi, penguasaan orbit satelitpun merupakan sumber daya terbatas. Oleh karena lintasan orbit satelit umumnya mencakup beberapa negara, maka pengaturannyapun bersifat internasional melalui ITU. Yang berhak ikut dalam pengaturan international adalah negara. Oleh karena itu, siapapun yang akan memanfaatkan orbit satelit harus melalui pengaturan/persetujuan negara. Hal mana dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999, telah diatur dalam Pasal 33. Deregulasi atau pengikutsertaan masyarakat telah mulai dirintis melalui Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999. Secara historis penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia dimulai dari jawatan pemerintah PTT, kemudian P.N. Telekomunikasi, Perumtel, dan akhirnya P.T. Telkom yang sudah "gopublic". Partisipasi swasta dimulai 1967 dengan hadimya Indosat, sebagai PMA Nomor 2 di Indonesia yang kemudian menjadi BUMN di akhir tahun 1980 dan menjadi perusahaan publik pada 1994. Kini kondisi pertelekomunikasian kita di Indonesia memprihatinkan oleh karena penyelenggaraan telekomunikasi yang sangat strategis itu, sudah lebih banyak dimiliki/ dikendalikan oleh perusahaan asing, seperti Indosat, XI, dan



beberapa perusahaan lain. Transisi dari era monopoli ke partisipasi masyarakat di berbagai negara melalui berbagai pola. Ada yang melalui lelang dengan harga tinggi dengan kontribusi tahunan, ada yang hanya melalui mekanisme perizinan dan kontribusi tahunan dalam bentuk biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi. Di Indonesia, melalui Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999, Pasal 26, ditegaskan bahwa: setiap penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggaraan telekomunikasi wajib membayar biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi yang diambil dari prosentase pendapatan;

Di beberapa negara seperti Amerika, Australia, ada semacam FCC, yang mengembangkan, mengawasi regulasi telekomunikasi. Di Indonesia telah dibentuk BRTI yang menjadi regulator telekomunikasi di Indonesia. Di beberapa negara, anggaran Badan Regulasi didanai oleh penyelenggaraan melalui ketentuan perundangan yang berlaku. Untuk maksud pendanaan berbagai aspek yang sangat kompleks itulah, partisipasi penyelenggaraan telekomunikasi melalui cara yang diatur dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah dalam bentuk biaya hak penyelenggaraan. Ketentuan-ketentuan yang mengatur kontribusi USO, BHP frekuensi dan BHP, telah diatur dengan rapi baik melalui Undang-Undang maupun PP, sehingga baik secara filosofis, historis, teknis dan pengaturan, semuanya terarah pada penyelenggaraan telekomunikasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat;

Oleh karena perkembangan teknologi yang begitu cepat, secara historis pengaturan/regulasi selalu terlambat, maka pendekatan yang bijaksana adalah "peranan pemerintah" yang diatur melalui Undang-Undang, untuk menetapkan komponen dan besm PNPB telekomunikasi dapat dapat diturunkan ke tingkat Menteri teknis, seperti yang terjadi disektor lain, sehingga manfaat kemajuan teknologi dapat secepatnya dinikmati oleh rakyat;

2. M. Fachruddien

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah mengatur sedemikian rupa perihal ikhwal pembentukan peraturan perundang-undangan, bentuk, asas, jenis, hierarki, materi muatan, perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan peraturan perundang-undangan; disertai pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah Provinsi dan peraturan daerah Kabupaten/Kota. Serta lampiran yang terdiri atas teknik penyusunan naskah akademik dan teknik penyusunan teknik peraturan



perundang-undangan;

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dijelaskan dalam pasal 5 yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan
- g. Keterbukaan

Pasal 6 materi muatan peraturan perundang-undangan, harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Pasal 12

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Demikian beberapa hal prinsip perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jika Pemohon mengajukan *judicial review* atas ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, dan Pasal 16 ayat (1), Pasal 26 ayat (1), dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Telekomunikasi, apakah pasal - pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 234 UUD 1945 ?

Pajak dan pungutan yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dalam Undang-Undang;



Marilah kita cermati bersama ketentuan pasal-pasal tersebut, Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNPB) dan Pasal 16, Pasal 26 dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi), yang berbunyi:

UU PNPB

Pasal 2

1. Kelompok penerimaan negara bukan pajak meliputi:
 - a. Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah;
 - b. Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
 - c. Penerimaan dari hasil - hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan;
 - d. Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah
 - e. Penerimaan berdasarkan putusan pengasilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
 - f. Penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah;
 - g. Penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri;
2. Kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dengan Undang- Undang, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
3. Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 3

- (2) Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.
 - (3) Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan.
- UU Telekomunikasi



Pasal 16

- (1) Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal.
- (2) Kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi dan atau kompensasi lain.
- (3) Ketentuan kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 26

- (1) Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib membayar biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi yang diambil dari prosentase pendapatan. (2) Ketentuan mengenai biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 34

- (1) Pengguna spektrum frekuensi radio wajib membayar biaya penggunaan frekuensi, yang besarnya didasarkan atas penggunaan jenis dan lebar frekuensi;
- (2) Pengguna orbit satelit wajib membayar biaya hak penggunaan orbit satelit;
- (3) Ketentuan mengenai biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah;

Dari rumusan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBPN, dan Pasal 16 ayat (3), Pasal 26 ayat (2), Pasal 34 ayat (3) UU telekomunikasi dalam ilmu perundang-undangan dikenal rumusan delegasi, artinya pembentuk Undang-Undang (DPR dan Pemerintah) sadar betul bahwa perumusan tentang jenis PNBPN tidak hanya sebatas pada ayat (1) makanya hal tersebut ada delegasian dalam PP selanjutnya Pasal 3 ayat (3) tarif atas jenis penerimaan Negara bukan pajak ditetapkan dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, pembentuk Undang-Undang menginginkan suatu pedoman bahwa tarif atau jenis PNBPN ditetapkan dengan memperhatikan dampak penugasan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya biayaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis PNBPN yang bersangkutan dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat;

Dengan demikian Pasal 3 ayat (2) UU PNBPN merupakan rambu-rambu yang



hams diperhatikan oleh pembuat Peraturan Pemerintah terkait pada penerimaan negara bukan pajak termasuk beberapa pasal yaitu Pasal 16, Pasal 26, Pasal 34 yang oleh Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi yang mendelagaskan pada Peraturan Pemerintah terkait pada kontribusi pelayanan universal, biaya hak penyelenggaraan telkomunikasi, biaya pengguna spektrum frekuensi radio pengguna orbit satelit, dan biaya hak penggunaan orbit satelit;

Oleh karena itu rumusan Pasal 2 ayat (2), ayat (3) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBPN) dan Pasal 16, Pasal 26, Pasal 34 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 sudah paralel dan tidak ada pertentangan dengan UUD 1945 pesan dari UUD 1945 sudah di pahami oleh pembentuk Undang-Undang (DPR dan Pemerintah) yaitu dalam rangka mengikuti perkembangan masyarakat apresiasi kebutuhan masyarakat tidak mungkin hal tersebut di normakan secara lengkap dalam suatu Undang-Undang oleh karenanya pembentuk Undang-Undang mendelegasikan dalam Peraturan Pemerintah, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya kita dapat membayangkan betapa rumitnya apabila semua jenis tarif atau biayaya PNBPN tertuang secara lengkap dalam Undang-Undang;

Pada kenyataannya kita dapat melihat suatu kementerian dapat memiliki lima sampai sepuluh PNBPN jika hal tersebut secara detail hams di atur dengan Undang-Undang maka Undang-Undang tersebut akan ketinggalan zaman karena apresiasi kenaikan tarif dalam kehidupan bisnis sangat fluktuatif dan itu tidak mungkin di atur dalam Undang-Undang (dimana kita ketahui bersama proses penyusunan Undang-Undang memerlukan waktu tiga sampai lima tahun) jika ini terjadi maka akan semakin banyak lost Penerimaan Negara Bukan Pajak yang hal tersebut justru lebih menyulitkan negara untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945;

Sebagai akhir urain ini dapat kami sampaikan bahwa perumusan Pasal 2 ayat (2), ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 dan Pasal 16, Pasal 26, Pasal 34 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi dari segi teknik perundang-undangan sudah tepat dan tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 23A UUD 1945;



[2.4] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat menyerahkan keterangan tertulis tanpa tanggal bulan September 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 12 November 2014, yang pada pokoknya mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

A. Ketentuan UU PNPB dan UU Telekomunikasi Yang Dimohonkan Pengujian terhadap UUD 1945.

Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNPB dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi;

Para Pemohon beranggapan ketentuan pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), ayat (3), dan Pasal 23A Undang-Undang Dasar 1945:

B. Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap para Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya UU PNPB dan UU Telekomunikasi

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar atau setidaknya potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan terjadi kerugian oleh berlakunya Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNPB dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon beranggapan ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNPB yang mengatur adanya wewenang luas dan tanpa batas yang dimiliki oleh Pemerintah untuk menambah jenis PNPB di luar jenis PNPB yang sudah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) UU PNPB dengan Peraturan Pemerintah;
2. Bahwa para Pemohon juga berpendapat Pasal 3 ayat (2) UU PNPB yang mengatur tarif PNPB di mana besaran tarif PNPB diatur dalam Peraturan Pemerintah. Hal ini jelas memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk menentukan tarif sesukanya/sewenang-wenang;
3. Bahwa konstitusionalitas pengaturan pemisahan jenis dan besaran tarif PNPB yang diatur dengan regulasi yang berbeda, di mana jenis PNPB diatur dalam Undang-Undang (jenis PNPB dapat ditambah melalui Peraturan Pemerintah), sedangkan besaran tarif PNPB diatur dalam Peraturan Pemerintah;



4. Bahwa Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi yang mengatur kewajiban", pembayaran PNPB atas kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan Biaya Hak Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio di mana pengaturan besaran tarif PNPB mengenai hal tersebut berdasarkan pasal *a quo* diatur dalam Peraturan Pemerintah karena menurut para Pemohon menjadi tidak terjamin haknya pengaturannya dengan Peraturan Pemerintah tersebut;
5. Menurut para Pemohon bahwa konstitusi jelas mengatur agar pungutan Negara memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi warga negara, maka pungutan yang sifatnya memaksa haruslah diatur dalam Undang-Undang baik jenis dan tarifnya, sehingga menurut para Pemohon pasal dalam Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), ayat (3), dan Pasal 23A UUD 1945;

C. Keterangan DPR RI

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian keterangan sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Menanggapi permohonan para Pemohon *a quo*, DPR berpandangan bahwa para Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji;

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis akim Mahkamah Konstitusi yang mulya untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 0111/PUU-V/2007;



2. Pengujian Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBP dan Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU Telekomunikasi

- a. Bahwa Pasal 23A UUD 1945 menyatakan "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang*". Berdasarkan amanat konstitusi tersebut, maka untuk keperluan penerimaan negara yang bersifat memaksa termasuk didalamnya penerimaan negara bukan pajak harus didasarkan pada Undang-Undang. UU PNBP sebagai salah satu perwujudan pelaksanaan ketentuan Pasal 23A UUD 1945,
- b. Bahwa Penerimaan Negara Bukan Pajak pada prinsipnya memiliki dua fungsi yaitu fungsi *budgetary* dan fungsi *regulatory*. Selaku fungsi *budgetary*, PNBP merupakan salah satu pilar pendanaan negara yang memiliki kontribusi cukup besar dalam menunjang APBN, melalui optimalisasi penerimaan negara. Selaku fungsi *regulatory*, PNBP memegang peranan penting dan strategis dalam mendukung kebijakan Pemerintah dalam pengendalian dan pengelolaan kekayaan negara termasuk pemanfaatan sumber daya alam. Pengendalian dan pengelolaan tersebut sangat penting artinya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, kemandirian bangsa, dan pembanguhan nasional yang berkelanjutan;
- c. Bahwa dalam kerangka meningkatnya pembangunan nasional di segala bidang, terdapat banyak bentuk penerimaan negara di luar penerimaan perpajakan. Untuk itu UU PNBP sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 23A UUD 1945 telah mengatur Penerimaan Negara Bukan Pajak ke dalam beberapa jenis PNBP ke dalam beberapa kelompok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU PNBP;
- d. Bahwa untuk menjangkau perkembangan potensi dari penerimaan yang bisa menjadi penerimaan negara bukan pajak, diperlukan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU PNBP yang mengatur jenis PNBP lainnya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah [vide Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBP]
- e. Bahwa Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan Undang-Undang sebagaimana mestinya yang artinya bahwa Peraturan



Pemerintah adalah melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan (vide Pasal 12 UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan beserta penjelasannya);

- f. Bahwa jenis PNBP yang akan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah juga harus disampaikan kepada DPR untuk dibahas dan disusun dalam RUU tentang APBN [vide Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PNBP];
- g. Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas DPR berkesimpulan Peraturan Pemerintah terhadap jenis PNBP yang diatur dalam ketentuan pasal *a quo* baik materi maupun sifatnya sudah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan substansi yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah juga sudah sesuai dengan aspek keadilan dan pengenaan beban kepada masyarakat mengingat jenisnya akan disampaikan kepada DPR, sehingga pasal *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A dan UUD 1945;
- h. Bahwa kewenangan untuk menetapkan tarif dalam Pemerintah sudah sesuai dengan Pasal 3 ayat (2) UU PNBP. Sebagaimana diketahui "materi Peraturan Pemerintah melaksanakan Undang-Undang sebagaimana mestinya" yang artinya bahwa Peraturan Pemerintah adalah melaksanakan Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan (vide Pasal 12 UU Nomor 12 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta penjelasannya);
- i. Bahwa Terhadap dalil para Pemohon yang menganggap bahwa ketentuan Pasal 16 ayat (2), Pasal 26 ayat (3) dan Pasal 134 ayat (3) UU Telekomunikasi, menyebabkan para Pemohon menjadi tidak terjamin haknya, DPR memberikan keterangan sebagai berikut:
 - 1) Bahwa UU Telekomunikasi merupakan landasan hukum dalam penyelenggaraan telekomunikasi nasional yang antara lain mengatur kewajiban penyelenggara telekomunikasi, yang terdiri atas penyelenggara jaringan dan penyelenggara jasa



telekomunikasi untuk memberikan kontribusi kewajiban pelayanan universal, membayar biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi yang diambil dari persentase pendapatan jaringan dan/atau telekomunikasi, dan membayar biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio sebagaimana diatur dalam Pasal 34 UU Telekomunikasi;

- 2) Bahwa penyelenggara jaringan dan jasa telekomunikasi yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, Pasal 26 dan Pasal 34 ayat (1) UU Telekomunikasi, dapat dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin, sebagaimana diatur dalam Pasal 45 dan Pasal 46 UU Telekomunikasi. Hal tersebut bermakna bahwa kewajiban penyelenggara telekomunikasi, dalam bentuk Penerimaan Negara Bukan Pajak dimaksud, merupakan alat (*tools*) dalam melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan telekomunikasi;
- 3) Bahwa pengaturan besaran tarif kontribusi kewajiban pelayanan universal, biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi, dan biaya penggunaan spektrum frekuensi radio dalam Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU PNBPN, sehingga pembebanan PNBPN kepada penyelenggara telekomunikasi, tetap dalam koridor UU PNBPN yang konstitusional dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
- 4) Bahwa Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan Undang-Undang sebagaimana mestinya yang artinya bahwa Peraturan Pemerintah adalah melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan (vide Pasal 12 UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta penjelasannya);



[2.5] Menimbang bahwa Pemohon dan Presiden menyerahkan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah masing-masing bertanggal 5 Agustus 2014 dan tanggal 25 Agustus 2014, yang pada pokoknya Presiden dan Pemohon tersebut tetap pada permohonan dan keterangannya semula;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan para Pemohon adalah memohon pengujian konstitusionalitas Pasal 2 ayat (2), ayat (3), dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3687, selanjutnya disebut UU 20/1997), serta Pasal 16 ayat (2), ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3881, selanjutnya disebut UU 36/1999) terhadap Pasal 1 ayat (2), ayat (3), Pasal 23A, dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan hal-hal berikut:

- a. kewenangan Mahkamah mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah mengenai pengujian konstitusionalitas UU 20/1997 dan UU 36/1999 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasan, yang dapat bertindak sebagai pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;



[3.6] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/ 2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sesuai dengan uraian Pemohon dalam permohonannya dan bukti-bukti yang diajukan;

- a. Pemohon I adalah Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) yang dibuktikan dengan Akta Pendirian APJII dari Notaris/PPAT Darbi, SH., Nomor 148 tertanggal 16 Agustus 1996 dan mendapat pengesahan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-158.AH.01.06 Tahun 2011, tanggal 6 Oktober 2011, serta diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 55, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Nomor 100 tertanggal 16 Desember 2011 (vide bukti P-2 dan bukti P-3), dalam hal ini diwakili masing-masing oleh Samuel Abrijani Pangerapan sebagai Ketua dan Atmaji Sapto Anggoro sebagai Sekretaris Umum;
- b. Pemohon II adalah perseorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama) yang dibuktikan dengan



Kartu Tanda Penduduk atas nama Ahmad Suwandi (vide bukti P-4);

Para Pemohon mendalilkan bahwa berlakunya Pasal 2 ayat (2), ayat (3), dan Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997 serta Pasal 16 ayat (2), ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU 36/1999 merugikan dan/atau berpotensi merugikan hak konstitusional para Pemohon;

Menurut Pemohon I dengan berlakunya pasal-pasal *a quo* menyebabkan Pemohon I tidak mendapatkan jaminan kepastian hukum yang adil karena Pasal 16 dan Pasal 34 UU 36/1999 tidak menyebutkan adanya kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*) dan biaya hak penggunaan spektrum frekuensi sebagai PNBPN, akan tetapi karena Pemerintah berdasarkan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU 20/1997 diberikan wewenang yang luas untuk menambah jenis PNBPN dalam Peraturan Pemerintah maka Pemohon akan dikenakan/dipungut kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*) dan biaya hak penggunaan spektrum frekuensi;

Menurut Pemohon II, sebagai pengguna internet, dengan berlakunya pasal-pasal dalam Undang-Undang *a quo* akan menerima dampak dari tidak adanya jaminan atas kepastian hukum yang adil atas pungutan kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), biaya hak penyelenggaraan (BHP) telekomunikasi, dan biaya hak penggunaan spektrum frekuensi, sebab pungutan tersebut oleh Pemohon I akan dibebankan kepada Pemohon II sebagai pengguna internet;

[3.8] Menimbang bahwa terhadap kedudukan hukum para Pemohon dan kerugian konstitusional para Pemohon sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah akan mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.8.1] Bahwa Mahkamah akan memeriksa secara saksama bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon, khususnya bukti P-2 dan bukti P-3 tentang Akta Pendirian, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga APJII. Pasal 8 Akta Pendirian APJII menyatakan, “APJII dijalankan oleh Dewan Pengurus yang keanggotaannya dipilih dari Anggota dan sekurang-kurangnya terdiri dari: 8.1. Satu Dewan Ketua yang terdiri dari 5 (lima) anggota Dewan; 8.2. Satu orang Sekretaris Jenderal; 8.3. ...”.

Selanjutnya Pasal 13.3 huruf g Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga APJII menyatakan, “Dewan Pengurus berfungsi: a. ... g. Mewakili APJII



dalam hal tindakan hukum, kecuali melakukan kerjasama dengan pihak ke tiga yang bersifat material harus mendapatkan persetujuan Dewan Pengawas”;

Dengan demikian Pemohon I yang menjabat Ketua dan Sekretaris Umum APJII dapat mewakili APJII untuk mengajukan permohonan *a quo*, oleh karena itu Pemohon I memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.8.2] Bahwa Pemohon II adalah perseorangan warga negara Indonesia sebagai pengguna internet mengajukan permohonan pengujian pasal *a quo* karena akan menerima dampak dari tidak adanya jaminan atas kepastian hukum yang adil karena adanya pungutan kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), biaya hak penyelenggaraan (BHP) telekomunikasi, dan biaya hak penggunaan spektrum frekuensi, sebab pungutan tersebut oleh Pemohon I akan dibebankan kepada pengguna internet (Pemohon II);

Berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian konstitusional Pemohon II dengan berlakunya UU 36/1999. Kerugian konstitusional Pemohon II tersebut bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan adanya kemungkinan dengan dikabulkannya permohonan *a quo* kerugian konstitusional Pemohon II tidak akan atau tidak lagi terjadi. Dengan demikian, menurut Mahkamah Pemohon II memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengujian permohonan *a quo*;

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* maka Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Permohonan

[3.10] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan pengujian konstitusionalitas Pasal 2 ayat (2), ayat (3), dan Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997, serta Pasal 16 ayat (1), ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU 36/1999 yang masing-masing menyatakan:



UU 20/1997

1. Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3)

- (2) *Kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dengan Undang-undang, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*
- (3) *Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*

2. Pasal 3 ayat (2)

- (2) *Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan*

UU 36/1999

1. Pasal 16 ayat (1) dan ayat (3)

- (1) *Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal;*
- (3) *Ketentuan kontribusi pelayanan universal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah;*

2. Pasal 26 ayat (2)

- (2) *Ketentuan mengenai biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah;*

3. Pasal 34 ayat (3)

- (3) *Ketentuan mengenai biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah;*

Menurut para Pemohon Pasal 2 ayat (2), ayat (3), dan Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997, serta Pasal 16 ayat (1), ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU 36/1999 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) [asas kedaulatan rakyat], Pasal 1 ayat (3) [prinsip negara hukum], Pasal 23A, dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan sebagai berikut:

- a. Dalam konteks teori pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang merupakan produk legislasi bersama DPR dan Pemerintah (Presiden). Hal ini mengandung arti bahwa dalam pembentukan Undang-Undang tercermin adanya prinsip perwakilan (kedaulatan) dalam nuansa yang saling mengawasi dan mengimbangi (*cheks and balances*) di antara lembaga



- eksekutif dan legislatif. Konsepsi keharusan perwakilan dalam pungutan negara terhadap warga negara merupakan implementasi dan konsekuensi logis dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Norma konstitusi tersebut mengandung makna rakyatlah yang mempunyai kedaulatan, serta rakyat mempunyai hak dalam menentukan pendapatan maupun belanja negara, baik secara langsung maupun perwakilan;
- b. UU 20/1997 tidak relevan lagi karena Undang-Undang *a quo* yang berlaku sejak 1997 sama sekali belum mengalami perubahan, padahal UUD 1945 yang merupakan konstitusi negara Indonesia telah mengalami 4 (empat) kali perubahan;
 - c. UU 20/1997 yang memberikan pilihan pengaturan dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah telah mengaburkan materi muatan yang akan diatur, seolah antara materi muatan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah adalah sama, padahal sejatinya sangat berbeda, apalagi materi yang akan diatur berkaitan dengan masalah pajak atau pungutan lain yang bersifat memaksa, yang secara konstitusional harus mendapat persetujuan rakyat;
 - d. Pasal 2 ayat (2), ayat (3), serta Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997 tidak memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi para Pemohon sebab berdasarkan Pasal 23A UUD 1945 menegaskan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa harus diatur dengan Undang-Undang. Pengaturan demikian sebagai perwujudan dari konsep negara demokrasi yang berlandaskan atas hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945;
 - e. Pasal 2 ayat (2), ayat (3), dan Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997 yang memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk menetapkan jenis dan tarif PNBP dengan Peraturan Pemerintah berpotensi menimbulkan perbuatan sewenang-wenang dari Pemerintah sebab Pemerintah dapat mengatur, menambah/menentukan dengan sangat luas dan tanpa batas mengenai jenis, biaya/tarif PNBP. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis PNBP merupakan bukti kesewenang-wenangan Pemerintah dalam menerapkan tarif atas jenis PNBP. Selain itu, ditetapkannya



biaya/tarif PNPB atas kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), biaya hak penyelenggaraan (BHP) telekomunikasi, dan biaya hak penggunaan spektrum frekuensi, dalam bentuk lampiran merupakan bukti kesewenang-wenangan Pemerintah dan merupakan pelanggaran terhadap konstitusi;

- f. Pasal 2 ayat (2), ayat (3), dan Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997 yang mengatur mengenai penambahan jenis PNPB dan pengaturan tarif atas jenis PNPB dalam Peraturan Pemerintah menimbulkan tidak adanya jaminan hukum atas kepastian hukum yang adil sebab Pemerintah dapat menambah jenis PNPB di luar dari yang sudah diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU 20/1997. Ketentuan demikian berdampak terhadap perbuatan sewenang-wenang dari Pemerintah terhadap para Pemohon untuk menetapkan jenis PNPB selain yang sudah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) UU 20/1997. Makna yang terkandung dalam Pasal 23A UUD 1945 adalah segala jenis serta tarif atas pajak atau pungutan lainnya yang bersifat memaksa harus diatur melalui Undang-Undang. Ketentuan tersebut jelas mengandung kepastian hukum agar tidak memberikan kebebasan yang luas terhadap Pemerintah untuk berlaku sewenang-wenang mengatur tarif pajak dan pungutan lainnya dengan sekehendaknya;
- g. Pasal 16 ayat (2), ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU 36/1999 tidak memberikan kepastian hukum yang adil. Pungutan terhadap kewajiban pelayanan universal (USO) dan pungutan biaya pengguna frekuensi tidak pernah disebutkan sebagai PNPB dalam UU 36/1999 namun disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNPB *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis PNPB. Pungutan-pungutan terhadap para Pemohon yang diatur dalam Pasal 16, Pasal 26, dan Pasal 34 UU 36/1999 hanya mengatur jenisnya saja, tidak ada yang mengatur besaran tarifnya. Semua pasal-pasal mengenai biaya-biaya yang wajib dibayarkan oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi dan/atau jasa telekomunikasi, besaran tarifnya ditetapkan oleh Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah. Pengaturan besaran tarif/biaya dengan Peraturan Pemerintah jelas tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan hukum bagi para Pemohon;



- h. Pengaturan tarif PNBP melalui lampiran dalam Peraturan Pemerintah sebagai amanat Pasal 16 ayat (2), ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU 36/1999 merupakan bentuk perbuatan sewenang-wenang dari Pemerintah untuk menetapkan tarif PNBP atas kontribusi kewajiban pelayanan universal telekomunikasi (*universal services obligation*), biaya hak penyelenggaraan (BHP) Telekomunikasi, dan biaya hak penggunaan spektrum frekuensi;

[3.11] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, para Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-16, dan 2 (dua) orang saksi bernama Wahyoe Prawoto dan Iis Sabarudin, serta 3 (tiga) orang ahli bernama Nikmatul Huda, Mustaqiem, dan Haula Rosdiana, yang memberikan keterangan lisan dalam persidangan tanggal 30 April 2014 dan/atau menyerahkan keterangan tertulis yang selengkapnya telah diuraikan pada bagian Duduk Perkara;

[3.12] Menimbang bahwa DPR menyerahkan keterangan tertulis tanpa tanggal bulan September 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 12 November 2014, yang pada pokoknya mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pasal 23A UUD 1945 menyatakan, "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang*". UU 20/1997 merupakan salah satu perwujudan pelaksanaan dari Pasal 23A UUD 1945. PNBP memegang peranan penting dan strategis dalam mendukung kebijakan Pemerintah dalam pengendalian dan pengelolaan kekayaan negara termasuk pemanfaatan sumber daya alam. Pengendalian dan pengelolaan tersebut sangat penting untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, kemandirian bangsa, dan pembangunan nasional yang berkelanjutan;
- b. Untuk menjangkau perkembangan potensi dari penerimaan yang dapat menjadi penerimaan negara bukan pajak, diperlukan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU 20/1997 yang mengatur jenis PNBP lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan. Selain itu, menurut Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU 20/1997 jenis PNBP yang akan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah harus



- disampaikan kepada DPR untuk dibahas dan disusun dalam RUU tentang APBN;
- d. Peraturan Pemerintah terhadap jenis PNBPN yang diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (2), ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU 36/1999, baik materi maupun sifatnya telah sesuai dengan perundang-undangan, sedangkan substansi yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah juga telah sesuai dengan aspek keadilan dan pengenaan beban kepada masyarakat karena jenisnya akan disampaikan kepada DPR, sehingga Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU 20/1997 tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), ayat (3), Pasal 23A, dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
 - e. UU 36/1999 merupakan landasan hukum dalam penyelenggaraan telekomunikasi nasional, yang antara lain, mengatur kewajiban penyelenggara telekomunikasi, yang terdiri atas penyelenggara jaringan dan penyelenggara jasa telekomunikasi untuk memberikan kontribusi kewajiban pelayanan universal, membayar biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi yang diambil dari persentase pendapatan jaringan dan/atau telekomunikasi, dan membayar biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio sebagaimana diatur dalam Pasal 34 UU 36/1999;
 - f. Penyelenggara jaringan dan jasa telekomunikasi yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, Pasal 26, dan Pasal 34 ayat (1) UU 36/1999 dapat dikenai sanksi administratif berupa pencabutan izin [vide Pasal 45 dan Pasal 46 UU 36/1999]. Hal itu mengandung makna kewajiban penyelenggara telekomunikasi, dalam bentuk Penerimaan Negara Bukan Pajak merupakan alat untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan telekomunikasi;
 - g. Pengaturan besaran tarif kontribusi kewajiban pelayanan universal, biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi, dan biaya penggunaan spektrum frekuensi radio dalam Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU 20/1997, sehingga pembebanan PNBPN kepada penyelenggara telekomunikasi, tetap dalam koridor UU 20/1997 dan oleh karena itu tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), ayat (3), Pasal 23A, dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

[3.13] Menimbang bahwa Presiden dalam persidangan tanggal 10 April 2014 memberikan keterangan lisan dan keterangan tertulis bertanggal 10 April 2014



yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 02 Juli 2014 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- a. Pemberlakuan UU 20/1997 merupakan pelaksanaan amanat Pasal 23A UUD 1945 yang menyatakan, "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang*". UU 20/1997 sebagai salah satu perwujudan ketentuan Pasal 23A UUD 1945 mengatur mengenai tata cara yang dipilih oleh pembentuk Undang-Undang berupa penentuan siapa yang menjadi wajib bayar, tata cara pembayaran, dan prosedur penagihan pembayaran. Oleh karena itu, pengaturan mengenai tata cara untuk mencapai tujuan negara dalam rangka menghimpun Penerimaan Negara Bukan Pajak merupakan kebijakan instrumental (*instrumental policy*) dari pembentuk Undang-Undang. Untuk mengantisipasi adanya potensi dari Penerimaan Negara yang dapat menjadi Penerimaan Negara Bukan Pajak, maka Pemerintah selain menetapkan jenis kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak, juga mengatur jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- b. UU 20/1997 yang dibentuk pada tahun 1997 belum dapat mengidentifikasi semua jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang pada saat ini berjumlah lebih dari 3.000 jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak. Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU 20/1997 menegaskan penetapan tarif mengikuti perubahan ekonomi yang sangat dinamis sehingga tidak semuanya diatur dalam Undang-Undang. Oleh karenanya ketentuan tarif tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Jenis PNBP yang akan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah juga harus disampaikan kepada DPR untuk dibahas dan disusun dalam RUU tentang APBN;
- c. Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan. Peraturan Pemerintah ditetapkan juga harus memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat;
- d. Berdasarkan hal tersebut, menurut Presiden, penetapan Peraturan Pemerintah



- terhadap jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU 20/1997 telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, aspek keadilan, dan pengenaan beban kepada masyarakat, baik materi, sifat maupun substansinya sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), ayat (3), Pasal 23A, dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
- c. Pengaturan besaran tarif kontribusi kewajiban pelayanan universal, biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi, dan biaya hak penggunaan spektrum frekuensi radio dalam Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU 20/1997, sehingga pembebanan Penerimaan Negara Bukan Pajak kepada penyelenggara telekomunikasi, tetap dalam koridor UU 20/1997 dan tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), ayat (3), Pasal 23A, dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
 - e. Perubahan komposisi persentase besaran tarif kontribusi kewajiban pelayanan universal dan biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2009 dilakukan dengan memperhatikan pertumbuhan industri telekomunikasi nasional dan kebutuhan masyarakat khususnya di daerah-daerah perbatasan dan terpencil terhadap akses telekomunikasi, sehingga penentuan besaran tarif dimaksud telah sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) UU 20/1997;
 - f. Proses penyusunan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Pasal 16, Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3) UU 36/1999 telah melalui tahap konsultasi publik untuk mendapatkan tanggapan dan masukan dari masyarakat dan penyelenggara telekomunikasi termasuk *stakeholder* lainnya, sehingga menurut hukum telah memenuhi persyaratan formal penyusunan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Selain itu, Presiden mengajukan 2 (dua) orang ahli bernama Jonathan Parapak dan M. Fachruddin yang telah didengar keterangan lisannya dalam persidangan tanggal 22 Juli 2014 dan keterangan tertulis yang diterima dalam persidangan yang sama, sebagaimana selengkapnya telah diuraikan pada bagian Duduk Perkara;



Pendapat Mahkamah

[3.14] Menimbang bahwa setelah mencermati dengan saksama permohonan para Pemohon, keterangan DPR, keterangan Presiden, bukti surat/tulisan dari para Pemohon, keterangan saksi dan ahli dari para Pemohon, keterangan ahli dari Presiden, serta kesimpulan tertulis dari para Pemohon dan Presiden, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

[3.14.1] Bahwa pada pokoknya para Pemohon dalam permohonannya mempermasalahkan mengenai penambahan jenis PNBP dan pengaturan tarif atas jenis PNBP, serta pengaturan biaya-biaya pungutan terhadap kewajiban pelayanan universal (USO), pengaturan pungutan biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi (BHP telekomunikasi), dan pengaturan pungutan biaya penggunaan frekuensi radio dalam Peraturan Pemerintah, padahal biaya-biaya dimaksud tidak diatur dalam UU 20/1997 dan UU 36/1999. Pengaturan biaya dalam Peraturan Pemerintah dapat menyebabkan Pemerintah berbuat sewenang-wenang untuk menetapkan pungutan di luar dari yang telah diatur dalam Undang-Undang;

Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah dalam beberapa putusannya, antara lain, Putusan Nomor 128/PUU-VII/2009, bertanggal 11 Maret 2010, Putusan Nomor 47/PUU-XII/2014, bertanggal 21 Januari 2015, dan Putusan Nomor 57/PUU-XII/2014, bertanggal 21 Januari 2015, pernah memutus konstitusionalitas mengenai pengaturan jenis pungutan lain dalam Peraturan Pemerintah dan/atau peraturan di bawahnya. Dalam beberapa putusannya tersebut Mahkamah, antara lain, mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Putusan Nomor 128/PUU-VII/2009, bertanggal 11 Maret 2010 dan Putusan Nomor 57/PUU-XII/2014, bertanggal 21 Januari 2015

[3.15.1] *Bahwa pendelegasian wewenang Undang-Undang untuk mengatur lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya adalah suatu kebijakan pembentuk Undang-Undang yakni DPR dengan persetujuan Pemerintah (legal policy), sehingga dari sisi kewenangan kedua lembaga itu tidak ada ketentuan UUD 1945 yang dilanggar, artinya produk hukumnya dianggap sah. Pengaturan lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak, di samping untuk memenuhi kebutuhan Pemerintah dengan segera supaya ada landasan hukum yang lebih rinci dan operasional, sekaligus juga merupakan diskresi yang diberikan oleh Undang-Undang kepada Pemerintah yang dibenarkan oleh hukum administrasi. Dengan*



demikian maka pasal-pasal yang diuji konstitusionalnya tidak bertentangan dengan Pasal 23A UUD 1945, sehingga dalil Pemohon tidak beralasan hukum.

[3.15.2] Bahwa isu hukum kerugian konstitusional terkait dengan pengenaan pajak sebagai akibat pengaturan dengan peraturan di bawah Undang-Undang (Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Keuangan dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak), tidaklah beralasan hukum, karena pelimpahan pengaturan tersebut merupakan delegasi kewenangan yang sah. Selain itu, pengujian terhadap peraturan tersebut bukanlah kewenangan konstitusional Mahkamah. Memang tidak mustahil dapat terjadi pada suatu negara yang pemerintahannya otoriter, muncul Peraturan Pemerintah atau peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang bertentangan dengan UUD, sehingga pasal yang bersifat demokratis dibelenggu oleh ketentuan yang lebih rendah yang otoriter (*nucleus of norms, be surrounded by corona of highly oppressive norms, imposed upon the people as a whole*). Misalnya, kebebasan pers seperti yang dijamin dalam Pasal 28 UUD 1945 dapat diberangus dengan Keputusan Menteri jika kepentingan penguasa terganggu (*press censorship*). Namun di dalam tata hukum Indonesia sudah ada mekanisme *judicial review*, sehingga seandainya pun terdapat Peraturan Pemerintah yang mengandung ketidakadilan sebagaimana didalilkan oleh Pemohon, maka bagi Pemohon sebagai warga negara yang dirugikan terbuka peluang untuk mengajukan pengujian materil (*judicial review*) kepada Mahkamah Agung;

[3.16] ... pendelegasian wewenang merupakan hal yang wajar apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (7) UU 36/2008. Pendelegasian di sini bukan pendelegasian penetapan tarif karena tarifnya sudah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU 36/2008, yang didelegasikan adalah suatu diskresi. Bagi Pemerintah yang memperoleh kewenangan untuk memilih kebijakan yang berkaitan dengan tarif melalui delegasi, akan tetapi bukan delegasi blanko, karena ada batasannya. Sepanjang tidak melebihi tarif pajak tertinggi, sebetulnya delegasi ini tidak melanggar ketentuan UUD 1945. Dengan demikian pasal-pasal yang diujikan konstitusionalitasnya tidak bertentangan dengan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (4), Pasal 28G ayat (1) sehingga dalil-dalil Pemohon tidak beralasan hukum;

2. Putusan Nomor 47/PUU-XII/2014, bertanggal 21 Januari 2015

[3.14.3] ..., frasa "jenis jasa lain" tidak dapat dikatakan sebagai pemberian kewenangan pengaturan kepada Menteri Keuangan terhadap objek hukum yang sangat luas yang meliputi semua hal, dalam hal ini mengenai perpajakan. Hal-ihwal mengenai perpajakan sebagai pungutan negara terhadap masyarakat, termasuk hal mengenai potongan pajak, tetap diatur secara tegas oleh Undang-Undang *a quo*, sebagaimana secara konstitusional ditentukan oleh Pasal 23A UUD 1945. Menteri Keuangan tidak diberikan kewenangan untuk menentukan mengenai perpajakan tersebut secara mandiri, melainkan hanya terbatas merinci hal-hal yang telah diatur oleh Undang-Undang *a quo*. Hal tersebut dimungkinkan oleh karena objek atau kegiatan dimaksud merupakan sesuatu yang berkembang. Sementara itu pembentukan Undang-Undang memerlukan waktu yang cukup lama, sehingga terkadang – bahkan sering - ketinggalan dari apa yang diaturnya. Untuk menutup celah demikian maka dalam hal terkait dengan perkembangan tersebut maka norma yang terdapat pada frasa "jenis jasa lain" tersebut diperlukan;



[3.14.4] ... pengaturan yang diperintahkan oleh pasal tersebut tidak dapat dikatakan sangat luas, karena norma yang terdapat pada frasa “jenis jasa lain” dibatasi oleh norma yang terdapat pada frasa “sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c angka 2”. Dengan norma yang terdapat pada frasa terakhir ini maka Menteri Keuangan tidak bersifat mutlak, melainkan dibatasi oleh norma dalam Undang-Undang *a quo* sendiri. Dengan perkataan lain pengaturan yang diperintahkan oleh Undang-Undang kepada Menteri Keuangan hanya sebatas merinci hal yang telah secara tegas ditentukan oleh Undang-Undang manakala dalam dunia praksisnya terjadi perkembangan. Dengan demikian tidak terdapat norma pembentukan Undang-Undang sebagaimana dimaksud Pasal 22A UUD 1945 yang dilanggar, tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan serta hal lain yang terkait dengan hak untuk bekerja yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, dan tidak pula dapat dikatakan terjadi diskriminasi yang bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

[3.14.2] Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa pengaturan dengan peraturan di bawah Undang-Undang dapat dibenarkan (konstitusional) apabila memenuhi syarat, yaitu delegasi kewenangan tersebut berasal dari Undang-Undang dan pengaturan dengan peraturan di bawah Undang-Undang tidak bersifat mutlak, melainkan hanya terbatas merinci dari hal-hal yang telah diatur oleh Undang-Undang;

Merujuk pada permasalahan yang dipersoalkan oleh para Pemohon dalam permohonan *a quo*, menurut Mahkamah penambahan jenis PNBPN dan pengaturan tarif atas jenis PNBPN, serta pengaturan biaya-biaya pungutan terhadap kewajiban pelayanan universal (USO), pengaturan pungutan biaya hak penyelenggaraan telekomunikasi (BHP telekomunikasi), dan pengaturan pungutan biaya penggunaan frekuensi radio dalam Peraturan Pemerintah merupakan perintah dari UU 20/1997 dan UU 36/1999. Selain itu, menurut Mahkamah jenis PNBPN, serta biaya-biaya pungutan terhadap USO, pungutan BHP telekomunikasi, dan pungutan biaya penggunaan frekuensi radio merupakan pengaturan yang bersifat teknis, sehingga apabila jenis PNBPN, serta biaya-biaya pungutan terhadap USO, pungutan BHP telekomunikasi, dan pungutan biaya penggunaan frekuensi radio diatur dalam Undang-Undang maka tidak sesuai dengan materi muatan Undang-Undang yang bersifat umum;

Berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah Pasal 2 ayat (2), ayat (3), dan Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997, serta Pasal 16, Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU 36/1999 tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), ayat (3), Pasal 23A, dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;



[3.15] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, menurut Mahkamah permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon;
- [4.2] Para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Patrialis Akbar, Muhammad Alim, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Wahiduddin Adams, dan Aswanto, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal dua puluh tiga, bulan Oktober, tahun dua ribu empat belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Kamis, tanggal sembilan belas, bulan Maret, tahun dua ribu lima belas**, selesai diucapkan **pukul 14.35 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap



Anggota, Anwar Usman, Patrialis Akbar, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Wahiduddin Adams, Aswanto, Suhartoyo, dan I Dewa Gede Palguna, masing-masing sebagai Anggota, didampingi oleh Sunardi sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya dan Presiden atau yang mewakili, tanpa dihadiri Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

ttd.

Anwar Usman

Patrialis Akbar

ttd.

ttd.

Muhammad Alim

Maria Farida Indrati

ttd.

ttd.

Wahiduddin Adams

Aswanto

ttd.

ttd.

Suhartoyo

I Dewa Gede Palguna

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Sunardi