

**TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 46/PUU-XII/2014 TERHADAP PERATURAN DAERAH YANG
MENGATUR TENTANG RETRIBUSI PENGENDALIAN
MENARA TELEKOMUNIKASI**



www.bekasibusiness.com dan www.blog-netizen.com

I. PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa yang aman, tertib, sejahtera dan berkeadilan. Dengan pemberlakuan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Penyelenggaraan otonomi daerah ditandai dengan pemberian kewenangan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan salah satu hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah yaitu pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah.¹ Pajak dan Retribusi Daerah merupakan kebijakan desentralisasi fiskal pemerintah (pusat) yang ditujukan dalam rangka meningkatkan kemampuan

¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 279 ayat (2) huruf a.

keuangan daerah (*taxing power*) dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah untuk menjalankan setiap urusan yang dilimpahkan kepada daerah. Oleh karena itu Pemerintah Daerah diberikan kewenangan memungut pajak dan pungutan memaksa lainnya (retribusi dan lain-lain PAD yang sah) sebagai bagian dari pendapatan asli daerah².

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang³, oleh karena itu sesuai dengan amanah konstitusi penarikan pajak dan retribusi daerah yang dilakukan oleh daerah harus diatur dan ditetapkan dengan undang-undang. Pengaturan pajak dan retribusi daerah tersebut pada saat ini diatur dan ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang disahkan pada tanggal 15 September 2009 yang dalam implementasinya ketentuan tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) diatur dengan Peraturan Daerah.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, pemerintah merasa perlu untuk melakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif, sehingga kewenangan pungutan di daerah semakin luas dengan adanya penambahan beberapa jenis retribusi baru yaitu Retribusi Tera atau Tera Ulang, Retribusi Izin Usaha Perikanan dan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi. Kebijakan ini tentunya sangat strategis dan mendasar di bidang desentralisasi fiskal, karena terdapat perubahan kebijakan yang cukup fundamental dalam penataan kembali hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah.

Undang-Undang PDRD ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam perpajakan dan retribusi sejalan dengan semakin besarnya tanggung jawab daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.
2. Meningkatkan akuntabilitas daerah dalam penyediaan layanan dan penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus memperkuat otonomi daerah.
3. Memberikan kepastian bagi dunia usaha mengenai jenis-jenis pungutan daerah dan sekaligus memperkuat dasar hukum pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah⁴.

² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Selasa, 26 Mei 2015 dalam Pokok Permohonan angka 1.

³ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 23A.

⁴ <https://syukriy.wordpress.com>, *Pokok-Pokok Pengaturan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Selasa, 16 Februari 2016, (Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Syiah Kuala Darussalam, Banda Aceh).

Pengenaan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi dalam Undang-Undang PDRD ditujukan untuk meningkatkan pelayanan dan pengendalian daerah terhadap pembangunan dan pemeliharaan menara telekomunikasi. Dengan pengendalian ini, keberadaan menara telekomunikasi akan memenuhi aspek tata ruang, keamanan dan keselamatan, keindahan dan sekaligus memberikan kepastian bagi pengusaha. Mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan penghitungan, tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan menara telekomunikasi, yang besarnya retribusi dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi tersebut.⁵

Pada tanggal 23 April 2014, terdapat pengajuan permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam permohonannya Nabil Yusuf selaku Pemohon, menyampaikan tentang adanya kerugian konstitusional yang dialami⁶ khususnya terkait penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menyatakan bahwa *mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan penghitungan, tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar perhitungan Pajak Bumi dan Bangunan menara telekomunikasi*, yang besarnya retribusi dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi tersebut⁷.

Dalam positanya, Pemohon menyatakan bahwa Pemohon adalah badan hukum privat berbentuk perseroan terbatas yang berdasarkan akta pendiriannya bergerak di bidang telekomunikasi dan informasi. Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 berpotensi akan menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon pada khususnya dan rakyat Indonesia pada umumnya, karena telah menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga menghambat penyedia menara telekomunikasi untuk melaksanakan prinsip-prinsip kepentingan umum dalam rangka menyediakan sarana telekomunikasi demi terpenuhinya hak-hak rakyat atas komunikasi sebagaimana dijamin oleh Konstitusi. Akibatnya, retribusi menara telekomunikasi secara tidak langsung telah merugikan

⁵ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 124.

⁶ <http://hani-adhani.blogspot.co.id>, *Pajak Menara Telekomunikasi di Gugat Ke Mahkamah Konstitusi*, Jum'at, 29 Mei 2015.

⁷ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Penjelasan Pasal 124.

hak-hak rakyat atas komunikasi sebagaimana dijamin Pasal 28F Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰

Mahkamah Konstitusi mengabulkan sekaligus menghapus Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dikarenakan penetapan tarif maksimal retribusi pengendalian menara telekomunikasi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak bersesuaian dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Namun ketiadaan pengaturan tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi menjadikan putusan-putusan tersebut ditindaklanjuti secara beragam oleh *adressat*¹¹, terlebih jika putusan tersebut tidak menentukan waktu yang harus dipenuhi untuk segera melakukan tindak lanjut putusannya atau tidak adanya kejelasan dan kepastian mengenai lembaga mana yang harus berperan di awal untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga hal ini sering sekali menyebabkan beberapa tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak bersesuaian dengan penafsiran Mahkamah Konstitusi.

II. PERMASALAHAN

1. Bagaimana pengaturan retribusi pengendalian menara telekomunikasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah?
2. Bagaimana tinjauan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014?
3. Bagaimana tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 terhadap perda yang mengatur tentang pengendalian menara telekomunikasi?

III. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Beberapa prinsip pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah yang dipergunakan dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, yaitu:

1. Pemberian kewenangan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah tidak terlalu membebani rakyat dan relatif netral terhadap fiskal nasional.

¹⁰ <http://hani-adhani.blogspot.co.id>, *Retribusi Menara Telekomunikasi digugat ke Mahkamah konstitusi*, Jum'at, 29 Mei 2015.

¹¹ *Adressat*: alamat yang dituju

2. Jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh daerah hanya pajak dan retribusi yang ditetapkan dalam undang-undang (*Closed-List*).
3. Pemberian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah dalam batas tarif minimum dan maksimum yang ditetapkan dalam undang-undang.
4. Pemerintah daerah dapat tidak memungut jenis pajak dan retribusi yang tercantum dalam undang-undang sesuai kebijakan pemerintahan daerah.
5. Pengawasan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dilakukan secara preventif dan korektif. Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak dan retribusi harus mendapat persetujuan Pemerintah Pusat¹²

Salah satu kewenangan baru bagi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi yang termasuk dalam jenis retribusi jasa umum, sebagaimana disebutkan dalam Ketentuan Umum bahwa Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Sementara pengertian jasa umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.¹⁴

Jasa umum merupakan jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan masyarakat umum. Bentuk jasa umum yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintahan Daerah kepada masyarakat umum diwujudkan dalam jasa pelayanan. Dengan demikian, Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.¹⁵

Adapun jenis retribusi jasa umum adalah :

1. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
2. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
3. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
4. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
5. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;

¹² <https://syukriy.wordpress.com>, *Pokok-Pokok Pengaturan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Selasa, 16 Februari 2016.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1 angka 64 dan angka 66.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 109.

6. Retribusi Pelayanan Pasar;
7. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
8. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
9. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
10. Retribusi Pengelolaan Limbah Cair;
11. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang;
12. Retribusi Pelayanan Pendidikan;
13. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.¹⁶

Jenis retribusi tersebut diatas dapat tidak dipungut, apabila potensi penerimaannya kecil dan/atau atas kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma.¹⁷

Objek Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi adalah pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan memperhatikan aspek tata ruang, keamanan dan kepentingan umum.¹⁹ Dalam Bab Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 disebutkan bahwa mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan perhitungan, tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar perhitungan pajak bumi dan bangunan menara telekomunikasi, yang besarnya retribusi dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi tersebut²⁰.Tata cara perhitungan retribusi ditentukan bahwa besarnya retribusi yang terutang dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi. Tingkat penggunaan jasa merupakan jumlah penggunaan jasa yang dijadikan dasar alokasi beban biaya yang dipikul Pemerintah Daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan. Apabila tingkat penggunaan jasa tersebut sulit untuk diukur maka tingkat penggunaan jasanya dapat ditaksir berdasarkan rumus yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dan rumus tersebut harus mencerminkan beban yang dipikul oleh Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan jasa tersebut. Tarif retribusi merupakan nilai rupiah atau dapat berupa persentase tertentu yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi yang terutang dan dapat ditentukan seragam atau bervariasi menurut golongan sesuai dengan prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi.²¹

¹⁶ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 110 ayat (1).

¹⁷ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 110 ayat (2).

¹⁹ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 124.

²⁰ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Penjelasan Pasal 124.

²¹ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 151.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi jasa umum termasuk retribusi menara telekomunikasi ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, seperti biaya operasi dan pemeliharaan, biaya bunga, dan biaya modal, dan dalam hal penetapan tarif sepenuhnya memperhatikan biaya penyediaan jasa maka penetapan tarif hanya untuk menutup sebagian biaya. Selain itu prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif juga harus memperhatikan kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut.²² Tarif retribusi ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali, dan peninjauan ini dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian.²³

B. Tinjauan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014.

Dalam penerapan ketentuan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pada umumnya pemerintah daerah menerapkan perhitungan retribusi berdasarkan NJOP, yaitu sebesar 2% (dua persen) dari NJOP. Hal ini didasarkan pada penafsiran yang dituangkan dalam ketentuan penjelasan Pasal 124 yang digunakan sebagai dasar perhitungan pajak bumi dan bangunan menara telekomunikasi. Dampak dari hal ini, ketentuan penerapan tarif yang diatur pada Pasal 151 dan Pasal 152 tidak digunakan, sehingga menjadi poin pokok dari permohonan PT. Kame Komunikasi Indonesia mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi pada tanggal 26 Maret 2014 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 46/PUU-XII/2014 pada tanggal 28 April 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada hari Selasa tanggal 26 Mei 2015 Nomor 46/PUU-XII/2014, menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya yaitu penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak punyai kekuatan hukum mengikat. Menurut Mahkamah Konstitusi, sebagaimana hakikat retribusi, maka retribusi haruslah dapat diperhitungkan, memiliki ukuran yang jelas atas tarif yang akan dikenakan. Jika perhitungan retribusi tidak jelas maka beban retribusi bisa jadi akan dialihkan kepada konsumen. Hal demikian menurut Mahkamah Konstitusi akan menimbulkan ketidakpastian hukum, apalagi jika dikaitkan

²² Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 152.

²³ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 155.

dengan tujuan retribusi untuk mengendalikan pembangunan menara telekomunikasi. Dengan pengalihan beban retribusi maka pengenaan retribusi pengendalian menara telekomunikasi tidak akan membuat pembangunan menara telekomunikasi terkendali.²⁶

Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa di satu sisi penetapan tarif maksimal bertujuan agar tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi tidak berlebihan dan memberatkan penyedia menara dan penyelenggaraan telekomunikasi, namun di sisi lain jika penerapan di setiap daerah sama tanpa memperhatikan frekuensi pengawasan dan pengendalian, maka akan menimbulkan ketidakadilan. Ketentuan batas maksimal 2% dari NJOP menyebabkan pemerintah daerah mematok harga tertinggi yaitu 2% dari NJOP tanpa perhitungan yang jelas merupakan ketentuan yang tidak memenuhi rasa keadilan.²⁷

Batas maksimal 2% bukan hanya ditujukan agar besaran retribusi tidak terlalu tinggi, namun memang diakui adanya kesulitan perhitungan. Dalam pengenaan pajak, hal yang tidak bisa dihitung dan penerapannya akan sulit seharusnya tidak menjadi objek pungutan karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebagai konsekuensi dari kebijakan yang telah diambil, pemerintah seharusnya dapat menemukan formula yang tepat untuk menetapkan tarif retribusi. Formula demikian dapat diatur dalam peraturan yang lebih teknis. Adanya kesulitan dalam menghitung besaran retribusi yang mengakibatkan ketidakjelasan dalam penentuan tarif menjadikan penetapan tarif maksimal hanya bertujuan untuk mengambil jalan pintas dan itu merupakan tindakan yang tidak adil.²⁸

Meskipun menurut Mahkamah Konstitusi penetapan besaran tarif dalam bentuk persentase ataupun jumlah rupiah merupakan kebijakan yang terbuka bagi pemerintah untuk menentukannya (*open public policy*) namun kepastian hukum yang adil harus tetap diperhatikan. Karena pengenaan pungutan baik retribusi, pajak atau pungutan lainnya harus memperhatikan prinsip pemungutan pajak (*fiscal justice*) yang meliputi kepastian hukum, keadilan, kemudahan dan efisiensi. Maka pengenaan tarif retribusi yang menetapkan maksimal 2% dari NJOP tanpa disertai dengan perhitungan yang jelas justru tidak memberikan kepastian hukum yang menyebabkan ketidakadilan dalam penerapannya. Kepastian hukum dalam mengenakan pungutan yang bersifat memaksa seharusnya meliputi kepastian subjek, objek, besarnya tarif dan waktu pembayarannya. Penjelasan Pasal 124

²⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Selasa, 26 Mei 2015, angka [3.19].

²⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Selasa, 26 Mei 2015, angka [3.19].

²⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Selasa, 26 Mei 2015, angka [3.19].

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menegaskan bahwa tingkat penggunaan jasa yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan perhitungannya, karena itulah ditentukan persentase 2% sebagai batas maksimal penetapan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi. Menurut Mahkamah Konstitusi penjelasan demikian menggambarkan tidak terpenuhinya prinsip pemungutan pajak baik prinsip kepastian hukum, keadilan, kemudahan dan efisiensi, padahal pemerintah dalam memperluas objek pajak dan retribusinya seharusnya mempertimbangkan prinsip-prinsip pemungutan pajak, sehingga dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan ketidakjelasan dalam perhitungan dan kesulitan penentuan tarif. Dengan demikian menurut Mahkamah Konstitusi Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.²⁹

Pertimbangan dari sisi pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, maka penjelasan pasal seharusnya tidak memuat norma karena penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atau norma tertentu dalam batang tubuh.³⁰ Oleh karena itu penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud. Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut :

1. tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
2. tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada di batang tubuh;
3. Tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
4. Tidak mengulangi uraian kata istilah frase atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan atau
5. Tidak memuat rumusan pendelegasian³¹.

Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 justru mengatur norma yang menentukan tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi yaitu “paling tinggi 2% dari NJOP”. Selain itu norma yang terkandung dalam penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 justru membuat ketidakjelasan norma yang terkandung dalam Pasal 124 Undang-

²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Selasa, 26 Mei 2015, angka [3.19].

³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Selasa, 26 Mei 2015, angka [3.20].

³¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Lampiran II Teknik Penyusunan Perundang-undangan BAB I huruf E angka 186.

Undang Nomor 28 Tahun 2009, sebagian besar pemerintah daerah justru mematok 2% dari NJOP, tanpa menghitung dengan jelas berapa sesungguhnya tarif retribusi yang layak dikenakan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut [vide Pasal 152 Undang-Undang 28/2009]. Dengan demikian menurut Mahkamah Konstitusi Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang 28 Tahun 2009 tidak bersesuaian dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.³²

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengabulkan sekaligus menghapus Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dikarenakan penetapan tarif maksimal retribusi pengendalian menara telekomunikasi bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak bersesuaian dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, maka Pemerintah harus membuat formulasi/rumus perhitungan yang jelas terhadap tarif retribusi pengendalian menara telekomunikasi yang sesuai dengan layanan dan pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi yang telah diterima oleh wajib retribusi, juga dengan memperhatikan biaya penyedia jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan dan efektifitas pengendalian atas pelayanan tersebut, sehingga tujuan pengendalian menara telekomunikasi untuk minimalisasi eksternalitas negatif dapat tercapai. Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 151 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, apabila tingkat penggunaan jasa sulit diukur maka tingkat penggunaan jasa dapat ditaksir berdasarkan rumus yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dan rumus yang dimaksud harus mencerminkan beban yang dipikul oleh Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan jasa tersebut³³.

C. Pilihan Hukum Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 terhadap Peraturan Daerah yang Mengatur tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁴ Sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal undang-

³² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Selasa, 26 Mei 2015, angka [3.20].

³³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Selasa, 26 Mei 2015, angka [3.21].

³⁴ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat (1) huruf a.

undang agar bersesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal undang-undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum, sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas dan/atau multi tafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi.³⁵

Dalam perkara *judicial review* atau pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi dapat menyatakan kata, frasa, pasal dalam undang-undang atau keseluruhan isi undang-undang itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Karenanya, Mahkamah Konstitusi juga sering disebut sebagai *negative legislator*, sehingga suatu ketentuan dalam undang-undang yang telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Kontitusi, maka ketentuan atau pasal tersebut tidak dapat digunakan lagi sebagai dasar hukum. Bila ada pejabat negara atau warga negara yang masih tetap menggunakan pasal atau undang-undang yang telah dinyatakan tidak mengikat itu, berarti tindakannya tidak memiliki dasar hukum³⁶. Hal ini sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.³⁷

Putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*) yaitu bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum apapun yang dapat ditempuh.³⁸ Dengan demikian sifat final bermakna putusan Mahamah Konstitusi berkekuatan hukum tetap setelah selesai diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum dan tidak terdapat upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap putusan itu (*inkracht van gewijsde*). Sifat mengikat bermakna bahwa

³⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Selasa, 26 Mei 2015, angka 2.1 Romawi I Poin 5.

³⁶ www.hukumonline.com, *Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi*, 24 Mei 2016.

³⁷ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 57.

³⁸ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Penjelasan Pasal 10 ayat (1).

putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya berlaku bagi para pihak tetapi bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Status Putusan Mahkamah Konstitusi dianggap sederajat dengan undang-undang, karena Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan suatu pasal tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.⁴⁰

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 terhadap Peraturan Daerah yang mengatur tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, yang amarnya menyatakan “Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”,⁴² Pemerintah melalui Menteri Keuangan menindaklanjuti dengan menerbitkan Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Nomor S-349/PK/2015 tanggal 9 Juni 2015 perihal Perhitungan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi terkait Putusan Mahkamah Konstitusi (MK), yang ditujukan kepada seluruh Gubernur/Bupati/Walikota di seluruh Indonesia agar seluruh kepala daerah dalam perhitungan tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi yang telah dan akan diatur dalam Peraturan daerah berpedoman pada tata cara perhitungan tarif retribusi sebagaimana diatur dalam Pasal 151, Pasal 152 dan Pasal 161 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan terkait dengan hal tersebut agar Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah untuk melakukan koordinasi dan evaluasi atas pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.⁴³ Adapun ketentuan tarif yang berlaku dijelaskan lebih lanjut dalam Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Nomor S-743/PK/2015 tanggal 18 November 2015 perihal Perhitungan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, dengan penjelasan Formulasi Perhitungan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi sebagai berikut:

1. Penghitungan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi serta prinsip serta sasaran penetapan tarif retribusi dilaksanakan sesuai ketentuan Pasal 151 dan 152 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009;
2. Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi tersebut memperhatikan biaya penyediaan jasa yang

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 57 ayat (3).

⁴² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, Selasa, 26 Mei 2015, angka 5 Amar putusan 1.1.2.

⁴³ Surat Dirjen Perimbangan Keuangan Nomor S-349/PK/2015 tanggal 9 Juni 2015.

bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektifitas pengendalian atas pelayanan dimaksud.

3. Biaya penyediaan jasa merupakan biaya operasional pengendalian dan pengawasan menara telekomunikasi untuk menutup sebagian biaya yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pelayanan.
4. Besarnya Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi dihitung dengan formula: $RPMT = \text{Tingkat Penggunaan Jasa} \times \text{Tarif Retribusi}$
RPMT : Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi
TP : Tingkat Pengguna Jasa
TR : Tarif Retribusi
5. Tingkat penggunaan jasa merupakan jumlah penggunaan jasa yang dijadikan dasar alokasi beban biaya yang di tanggung Pemerintah Daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan antara lain berupa kunjungan dalam rangka pengendalian dan pengawasan;
6. Tarif retribusi merupakan nilai rupiah yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi yang terhutang;
7. Tingkat penggunaan jasa dihitung berdasarkan frekuensi pengendalian dan pengawasan;
8. Tarif retribusi didasarkan pada biaya operasional pengendalian dan pengawasan, dengan komponen biaya: honorarium petugas ke lapangan, transportasi, uang makan, dan alat tulis kantor;
9. Satuan biaya masing-masing komponen biaya tersebut disesuaikan dengan standar biaya yang ditetapkan oleh Kepala Daerah;
10. Besaran Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi dapat memperhitungkan variabel/faktor zonasi, ketinggian menara, jenis menara, dan jarak tempuh.

IV. PENUTUP

Objek Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi adalah pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan memperhatikan aspek tata ruang, keamanan dan kepentingan umum. Mengingat tingkat penggunaan jasa pelayanan yang bersifat pengawasan dan pengendalian sulit ditentukan serta untuk kemudahan perhitungan, tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen) dari nilai jual objek pajak yang digunakan sebagai dasar perhitungan pajak bumi dan bangunan menara telekomunikasi, yang besarnya retribusi dikaitkan dengan frekuensi pengawasan dan pengendalian menara telekomunikasi tersebut

Putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada hari Selasa tanggal 26 Mei 2015 Nomor 46/PUU-XII/2014, menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya yaitu penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak punya kekuatan hukum mengikat. Menurut Mahkamah Konstitusi, sebagaimana hakikat retribusi, maka retribusi haruslah dapat diperhitungkan, memiliki ukuran yang jelas atas tarif yang akan dikenakan.

Pemerintah melalui Menteri Keuangan menerbitkan Surat Dirjen Perimbangan Keuangan Nomor S-349/PK/2015 tanggal 9 Juni 2015 dan Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Nomor S-743/PK/2015 tanggal 18 November 2015 perihal Perhitungan Tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi memerintahkan kepada seluruh Gubernur/Bupati/Walikota di seluruh Indonesia agar seluruh kepala daerah dalam perhitungan tarif Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi yang telah dan akan diatur dalam Peraturan daerah berpedoman pada tata cara perhitungan tarif retribusi sebagaimana diatur dalam Pasal 151, Pasal 152 dan Pasal 161 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan terkait dengan hal tersebut agar Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah untuk melakukan koordinasi dan evaluasi atas pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Perturan Perundang-undangan :

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- 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.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dokumen Negara :

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, tanggal 26 Mei 2015.

Surat Dirjen Perimbangan Keuangan Nomor S-349/PK/2015, tanggal 9 Juni 2015.

Surat Dirjen Perimbangan Keuangan Nomor S-743/PK/2015, tanggal 18 November 2015.

Jurnal :

Mahrus Ali, Mohammad, Meyrinda Rahmawaty Hilipito dan Syukri Asy'ari, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2014.

Artikel :

<https://syukriy.wordpress.com>, *Pokok-Pokok Pengaturan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.

<http://www.hukumonline.com>, *Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi*.

<http://www.djpp.kemenkumham.go.id/> *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Putusan Mahkamah Konstitusi*.

Penulis :

Ira Sumaya (Staf Subbag Hukum BPK Perwakilan Bangka Belitung)

Disclaimer:

Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi.