

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam era digitalisasi dan perkembangan teknologi informasi, layanan internet telah menjadi kebutuhan primer bagi masyarakat modern.¹ Model penggunaan layanan internet di Indonesia pada umumnya terbagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu internet prabayar dan pascabayar. Keduanya memiliki mekanisme pembayaran dan konsekuensi hukum yang berbeda-beda bagi konsumen maupun pelaku usaha. Penggunaan layanan internet prabayar mengharuskan pengguna internet melakukan pembayaran terlebih dahulu sebelum menikmati jasa layanan agar dapat mengoperasikan internet.² Sedangkan pengguna internet pascabayar adalah pengguna layanan internet yang mengharuskan para konsumen untuk membayar atas layanan dalam waktu tertentu baik 1 (satu) bulan atau lebih setelah penggunaan layanan internet telah dinikmati.³

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (selanjutnya disebut UU No. 36 Tahun 1999) memberikan pengertian penyelenggara telekomunikasi adalah perseroan, koperasi, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), badan usaha swasta, instansi pemerintah, dan instansi pertahanan keamanan negara.⁴ Lebih lanjut dalam

¹ Ozi Nofandi, *Perlindungan Konsumen Bagi Pengguna Jasa Kartu Prabayar Pada PT. XL Axiata Tbk Pekanbaru Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, 2021: 34.

² Shinta Rajni, *Perlindungan Hukum Terhadap Data Pribadi Pengguna Jasa Telekomunikasi Atas Registrasi Kartu Prabayar*, 2020.

³ Muhammad Alfin Anugrah Firdaus, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Pengguna Kartu Halo Pasca Bayar Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus Putusan No.90/Pdt.Sus-BPSK/2021/PN.Mdn)* 33 (2021).

⁴ Winfritz Jeremia Abner and Christian Andersen, "The Responsibility of Telecommunication Service Providers Against Recycled Telephone Numbers from the Consumer

Pasal 71 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja (Selanjutnya disebut UU No. 6 Tahun 2023 yang mengubah bunyi Pasal 11 UU No. 36 Tahun 1999 menyatakan bahwa dalam melakukan penyelenggaraan telekomunikasi dapat dilaksanakan setelah mendapatkan izin dari pemerintah pusat. Berdasarkan bunyi pasal tersebut, pihak operator dapat dikualifikasikan sebagai penyelenggara telekomunikasi karena menyelenggarakan kegiatan usaha dibidang jasa telekomunikasi.

Pengguna jasa layanan internet prabayar memiliki kelemahan dalam penggunaannya sehingga dapat merugikan konsumen selaku pengguna layanan. Salah satu kelemahan internet prabayar adalah adanya batas masa aktif kuota yang menyebabkan kerugian secara ekonomi bagi konsumen karena jangka waktu telah berakhir sehingga tidak bisa merasakan manfaat atas kuota yang dibayar secara penuh. Menurut Iskandar Sitorus Sekretaris Indonesia Audit Watch (IAW), bahwa praktik hangusnya kuota internet prabayar telah merugikan masyarakat selaku para konsumen. Lebih lanjut, kerugian tersebut mencapai Rp. 63.000.000.000.000 (enam puluh tiga triliun rupiah) setiap tahunnya, ditambah pihak operator yang dibawah naungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak melaporkan adanya data kuota hangus tersebut.⁵

Protection Law,” *Daengku: Journal of Humanities and Social Sciences Innovation* 3, no. 1 (2022): 9–16

⁵ Putri Purnama Sari, *Dampak Praktik Kuota Internet Hangus bagi Konsumen, Serta Opsi Roll-Over*; <https://www.metrotvnews.com/read/Ky6C1nyW-dampak-praktik-kuota-internet-hangus-bagi-konsumen-serta-opsi-roll-over>

Batas waktu pemakaian atau masa aktif yang telah ditetapkan oleh operator telekomunikasi beranjak dari ketentuan yang diatur dalam Pasal 74 ayat (2) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi (selanjutnya disebut Permenkominfo Nomor 5 Tahun 2021) menyatakan bahwa “Penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberitahukan kepada pelanggan prabayar sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b dalam hal Deposit Prabayar memiliki batas waktu pemakaian beserta syarat dan ketentuan yang ditetapkan oleh Penyelenggara Jasa Telekomunikasi”. Adanya ketentuan ini, secara normatif memberikan legitimasi kepada pelaku usaha untuk menetapkan masa aktif dalam sistem prabayar.

Keberadaan Pasal 74 Pasal ayat (2) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi (selanjutnya disebut Permenkominfo Nomor 5 Tahun 2021) mewajibkan penyelenggara telekomunikasi untuk memberitahukan batas waktu pemakaian kuota kepada pelanggan prabayar pada dasarnya bertujuan memberikan kepastian informasi kepada konsumen. Meskipun Permenkominfo Nomor 5 Tahun 2021 memberikan kewenangan kepada operator untuk menetapkan masa aktif penggunaan kuota, tetapi regulasi tersebut tidak mengatur secara eksplisit status hukum pendapatan yang timbul dari kuota tidak terpakai atau hangus.

Hal tersebut disebabkan karena tidak adanya ketentuan yang mewajibkan bagi operator untuk melaporkan nilai ekonomis kuota hangus, tidak ada mekanisme untuk mencatat residual *value* (estimasi nilai sisa) sebagai komponen pendapatan, dan tidak ada pengaturan yang menjelaskan apakah nilai tersebut menjadi dasar

perhitungan kewajiban finansial operator kepada negara. Padahal, Permenkominfo Nomor 5 Tahun 2021 melalui Pasal 187. Adapun bunyi lengkap pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Ayat (1) setiap penyelenggaran jaringan telekomunikasi dan/atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib membayar BHP telekomunikasi. Ayat (2) setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan/atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi KPU/USO dalam bentuk dana berdasarkan presentase tertentu dari pendapatan kotor penyelenggara telekomunikasi dan/atau kontribusi lainnya.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, bahwa Permenkominfo secara tegas mengatur kewajiban penyelenggara telekomunikasi untuk membayar Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP). Hal ini diperuntukkan bagi negara sebagai kompensasi atau imbalan atas penggunaan sumber daya alam dan fasilitas negara oleh penyelenggara telekomunikasi. Selain itu, besaran bayaran dipertegas dalam Pasal 188 Permenkominfo, sebagai berikut:

Ayat (1) besaran BHP dipungut sebesar 0,50% dari pendapatan kotor penyelenggaraan telekomunikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, besaran kontribusi KPU/USO sebagaimana ayat (2) menegaskan dipungut sebesar 1,25% dari pendapatan kotor penyelenggaraan telekomunikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan kata lain, setiap bentuk pendapatan operator pada prinsipnya menjadi dasar pengenaan kewajiban finansial kepada negara. Permasalahannya muncul ketika pendapatan yang berpotensi berasal dari kuota tidak terpakai, tidak diatur dan tidak dilaporkan dalam sistem pelaporan yang ditetapkan sebagaimana Pasal 187 dan 188 Permenkominfo Nomor 5 Tahun 2021. Jika kuota hangus dianggap sebagai pendapatan oleh operator, maka nilai tersebut seharusnya tercatat sebagai pendapatan kotor, menjadi dasar pungutan negara sebesar 1,75%

(BHP+KPU/USO), dan masuk dalam mekanisme verifikasi pendapatan sebagaimana diatur dalam Pasal 199 dan Pasal 200. Akan tetapi, Permenkominfo Nomor 5 Tahun 2021 tidak memuat mekanisme teknis verifikasi yang dapat mengidentifikasi dan mengaudit nilai kuota tidak terpakai.

Mekanisme verifikasi yang ada hanya memeriksa laporan pendapatan yang disampaikan operator, tanpa audit teknis terhadap sistem billing, penggunaan kuota, maupun saldo kuota konsumen. Dengan demikian, kondisi tersebut menimbulkan kekosongan norma, dimana negara memberikan kewenangan pada operator untuk menetapkan masa aktif kuota, namun disisi lain negara tidak memiliki instrumen hukum untuk memverifikasi data penggunaan kuota dan kuota yang tidak terpakai, negara tidak memiliki alat ukur untuk memastikan bahwa nilai pendapatan yang dilaporkan oleh operator telah mencakup seluruh potensi ekonomi yang timbul dari praktik tersebut. Hal ini tidak hanya berpotensi merugikan penerimaan negara dari sektor telekomunikasi, tetapi juga menunjukkan adanya kekosongan norma dalam mekanisme akuntabilitas fiskal penyelenggara jasa telekomunikasi.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan adalah sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan yang timbul dari kuota tidak terpakai seharusnya masuk dalam kategori pendapatan kotor penyelenggaraan telekomunikasi?
2. Bagaimana pertanggungjawaban operator seluler atas kuota internet prabayar yang tidak terpakai?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis pendapatan yang timbul dari kuota tidak terpakai seharusnya masuk dalam kategori pendapatan kotor penyelenggaraan telekomunikasi.
2. Menganalisis pertanggungjawaban operator seluler atas kuota internet prabayar yang tidak terpakai.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum telekomunikasi melalui pemahaman mendalam mengenai status hukum pendapatan atas kuota internet prabayar yang tidak terpakai serta kedudukannya dalam kategori Pendapatan Kotor Penyelenggaraan Telekomunikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 187 dan Pasal 188 Permenkominfo Nomor 5 Tahun 2021
- b. Penelitian ini memberikan dasar konseptual yang dapat digunakan untuk mengkaji kekosongan norma dalam mekanisme pelaporan dan verifikasi pendapatan operator, sehingga dapat menjadi rujukan akademik bagi peneliti selanjutnya terkait transparansi pendapatan penyelenggara telekomunikasi.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan memberikan pemahaman yang lebih komprehensif kepada masyarakat, pemangku kebijakan, dan pemangku kepentingan sektor

telekomunikasi mengenai konsekuensi hukum dari pendapatan atas kuota yang tidak terpakai, termasuk implikasinya terhadap potensi penerimaan negara serta kepastian hukum dalam penyelenggaraan layanan internet.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yuridis yang objektif dan berbasis analisis normatif bagi pembentuk kebijakan, terutama Kementerian Telekomunikasi dan Informasi, dalam rangka memperbaiki mekanisme pengaturan, pelaporan, dan verifikasi pendapatan operator agar lebih transparan, akuntabel, dan mampu menutup celah hukum terkait pendapatan dari kuota tidak terpakai.

1.5 Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini disusun untuk menunjukkan posisi dan keaslian penelitian dengan menelaah berbagai penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan tema. Penelusuran terhadap penelitian sebelumnya bertujuan untuk mengidentifikasi rumusan masalah, isu hukum, serta pendekatan yang telah digunakan, serta menegaskan perbedaan dan kebaruan penelitian ini dibandingkan dengan kajian yang telah ada. Adapun penelitian terdahulu, adalah sebagai berikut:

Penelitian Terdahulu

No	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Isu Hukum	Perbedaan
1	Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Kerugian yang ditimbulkan	1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap	Ketidakjelasan mekanisme penyelesaian sengketa	Penelitian ini terfokus pada menelaah aspek legal status, kekosongan hukum, dan konsekuensi

	akibat tidak adanya notifikasi sisa kuota data oleh Provider (Skripsi: Siti Rahmah, Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara)	konsumen akibat hangusnya kuota internet? 2. Bagaimana Mekanisme penyelesaian sengketa konsumen terkait hangusnya kuota internet?	konsumen terkait hangusnya kuota internet	yuridis terhadap penyelenggara telekomunikasi
2	Tinjauan Yuridis Klausula Baku dalam Perjanjian Jasa Layanan Telekomunikasi Seluler (Skripsi: Dimas Fikri, Universitas Diponegoro).	1. Apakah klausula baku dalam layanan Telekomunikasi sah menurut hukum? 2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap konsumen	Permasalahan utamanya terkait klausula baku dalam perjanjian langganan layanan komunikasi seluler, dan potensi	Penelitian ini berfokus pada analisis normatif terhadap kekosongan hukum dan konstruksi hukum terhadap pendapatan operator

		dalam perjanjian sepihak?	pelanggaran Pasal 18 UU Perlindungan Konsumen.	
--	--	---------------------------------	---	--

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan melalui penelusuran logis (penalaran) terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan asas-asas hukum guna menjawab permasalahan hukum dalam penelitian ini.⁶

1.6.2 Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan *statute approach* (pendekatan perundang-undangan). Pendekatan perundang-undangan adalah suatu pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang menggunakan aturan-aturan dalam peraturan perundang-undangan atau hukum positif. Oleh karena itu, pendekatan ini dilakukan dengan menelusuri semua regulasi yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2025.

Penelitian ini menggunakan beberapa sumber bahan hukum dalam penelitian hukum normatif, adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yaitu sumber bahan hukum yang memiliki sifat autoritatif seperti peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah pembuatan undang-undang, antara lain:
 - a. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi;
 - b. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi;
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2019 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNPB) yang berlaku pada Kementrian Telekomunikasi dan Informatika.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum pendukung bahan hukum utama yang berfungsi sebagai memberikan pandangan bagi peniliti. Bahan hukum sekunder, terdiri dari literatur hukum, jurnal-jurnal hukum, tesis, skripsi, dan artikel ilmiah.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang digunakan untuk membantu peneliti dalam menafsirkan hukum seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), dan Kamus Bahasa Inggris, dll.

1.6.4 Metode Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode analisis bahan hukum berupa preskriptif, yaitu untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang dilakukan. Argumentasi yang digunakan peneliti dengan memberikan suatu penilaian atau preskripsi mengenai benar, salah, atau seharusnya menurut hukum

terhadap suatu peristiwa hukum. Adapun metode berpikir yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode berpikir deduktif, yaitu cara berpikir yang beranjak dari prinsip-prinsip dasar dalam penarikan kesimpulan dari sesuatu yang bersifat umum ke sifatnya yang khusus.