

RESUME PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Perkara Nomor 4/PUU-XIII/2015

PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI (UU NOMOR 22 TAHUN 2001) TERKAIT BADAN PELAKSANA DAN BADAN PENGATUR

Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi diajukan oleh: PT Gresik Migas yang diwakili oleh Bukhari memberikan kuasa kepada Wirawan Adnan, S.H., dan Mochamad Sentot, S.H.

Jenis Perkara : Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Pokok Perkara : Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi [Pasal 2 ayat 3, Pasal 3 ayat 2 UU PNB dan Pasal 48 ayat 2 dan Pasal 49 UU Migas]

Amar Putusan : Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Tanggal Putusan : Selasa, 28 April 2016

Substansi Masalah

Bahwa sebelum dilakukan amandemen ketiga terhadap UUD 1945, ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa, “segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan Undang-Undang”, Bahwa mendasarkan pada ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 tersebut, maka UU Penerimaan Negara Bukan Pajak khususnya pada Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak mengatur bahwa jenis dan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak dapat diatur dengan menggunakan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Demikian halnya UU Minyak dan Gas Bumi khususnya pada Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi yang juga mengatur bahwa iuran dari Badan Usaha kepada Badan Pengatur (BPH-Migas) dapat diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bahwa setelah dilakukan amandemen ketiga terhadap UUD 1945, ketentuan Pasal 23 ayat (2) kemudian diubah menjadi Pasal 23A UUD 1945 yang menyatakan bahwa “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”.

Namun, pasca amandemen ketiga terhadap UUD 1945 yang mengubah ketentuan Pasal 23 ayat (2) menjadi Pasal 23A UUD 1945, Pemerintah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 2 ayat (3), Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pasal 48 ayat (2), Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi, justru menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2006, tanggal 30 Januari 2006 tentang Besaran dan Penggunaan Iuran Badan Usaha Dalam Kegiatan

Usaha Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa (selanjutnya disebut sebagai PP-luran). Padahal Pasal 23A UUD 1945, sangat tegas menyatakan bahwa “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”.

Bahwa terkait hal tersebut, maka dengan masih berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (3), Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pasal 48 ayat (2), Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi yang menjadi dasar dari terbitnya PP luran *a quo*, sangat merugikan hak konstitusional Pemohon karena merujuk pada substansi Pasal 23A UUD 1945, seharusnya terhadap segala jenis pungutan yang bersifat memaksa untuk keperluan negara (termasuk iuran) tidak dapat lagi ditetapkan secara sepihak oleh Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah, karena sesuai dengan “prinsip kedaulatan rakyat”, Pemerintah tidak boleh memaksakan berlakunya ketentuan bersifat kewajiban material yang mengikat dan membebani rakyat tanpa disetujui terlebih dahulu oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI).

Alasan Permohonan

1. Sebagaimana yang telah dinyatakan pada awal permohonan ini, bahwa yang dimohonkan pengujian dalam perkara ini adalah Pasal 2 ayat (3) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak yang selengkapnya berbunyi “jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.
2. Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak yang selengkapnya berbunyi “tarif atas 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”.
3. Pasal 48 ayat (2) UU Minyak dan Gas Bumi, yang selengkapnya berbunyi “anggaran biaya operasional Badan Pengatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 didasarkan pada anggaran pendapatan dan belanja negara dan iuran dari Badan Usaha yang diaturny sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.
4. Pasal 49 UU Migas dan Minyak dan Gas Bumi, yang selengkapnya berbunyi: “ketentuan mengenai struktur organisasi, status, fungsi, tugas, personalia, wewenang dan tanggung jawab serta mekanisme kerja Badan Pelaksana dan Badan Pengatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 46, Pasal 47, dan Pasal 48 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah
5. Bahwa ketentuan dalam Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pasal 48 ayat (2), Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi ternyata bertentangan dengan ketentuan Pasal 23A UUD 1945 yang selengkapnya berbunyi “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”, sehingga akibat berlakunya ketentuan pasal *a quo*, Pemohon sebagai badan usaha yang bergerak pada kegiatan usaha hilir gas bumi berupa niaga gas, telah dirugikan hak konstitusionalnya karena telah mendapatkan ketidakpastian hukum dan perkuatan yang penuh dengan kesewenang-wenangan. Hal mana dapat dilihat dari norma

hukum dalam pasal-pasal *a quo* yang bersifat multi *interpretative*, dapat diartikan luas, bahkan bertentangan dengan prinsip “perlindungan dari kesewenang-wenangan”.

6. Bahwa ketentuan Pasal 2 ayat (3), Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pasal 48 ayat (2), Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi ternyata bertentangan dengan ketentuan Pasal 23A UUD 1945 yang selengkapanya berbunyi “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang- Undang”, sehingga akibat berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo*, Pemohon sebagai badan usaha yang bergerak pada kegiatan usaha hilir gas bumi berupa niaga gas, telah dirugikan hak konstitusionalnya karena telah mendapatkan ketidakpastian hukum dan perlakuan yang penuh kesewenang-wenangan. Hal mana dapat dilihat dari norma hukum dalam pasal-pasal *a quo* yang bersifat multi interpretatif, dapat diartikan luas, bahkan bertentangan dengan prinsip “perlindungan dari kesewenang-wenangan”.

Pasal Yang Di Uji

Pasal 2 ayat 3, Pasal 3 ayat 2 UU PNBPN dan Pasal 48 ayat 2 dan Pasal 49 UU Migas.

Pertimbangan Hukum Hakim

1. Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997 serta Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 UU 22/2001 bertentangan dengan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 karena merugikan hak konstitusional Pemohon, yaitu hak untuk mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum yang adil di hadapan hukum karena pasal-pasal *a quo* bersifat multi interpretatif, dan juga merugikan hak konstitusional Pemohon untuk tidak boleh diambil hak miliknya secara sewenang-wenang oleh siapapun, sekalipun hal tersebut dilakukan oleh negara. Menurut Pemohon secara spesifik norma hukum dalam pasal-pasal *a quo* yang bersifat multi interpretatif dan dapat diartikan luas, yaitu pada frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” pada Pasal 2 ayat (3) UU 20/1997; frasa “ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah” pada Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997; dan frasa “sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” pada Pasal 48 ayat (2) UU 22/2001; dan frasa “dan Pasal 48” pada Pasal 49 UU 22/2001;
2. Terhadap dalil 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 norma atau pengaturan jenis pungutan lain dalam Peraturan Pemerintah dan/atau peraturan di bawahnya. Dalam beberapa putusannya tersebut Mahkamah, antara lain, mempertimbangkan sebagai berikut:
 - a. Putusan Nomor 128/PUU-VII/2009, bertanggal 11 Maret 2010 dan Putusan Nomor 57/PUU-XII/2014, bertanggal 21 Januari 2015.

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.

- b. 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. 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*). 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.
- c. Putusan Nomor 47/PUU-XII/2014, bertanggal 21 Januari 2015.
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.

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;

Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas maka berkenaan dengan permohonan *a quo* 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. Berdasarkan pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997 serta Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 UU 22/2001 tidak bertentangan dengan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945;

3. Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, menurut Mahkamah permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Dasar Konstitusional yang Digunakan

Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (4), Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

Isi/Amar Putusan

Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.