



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 54/PUU-VI/2008
TENTANG
PEMBAGIAN HASIL CUKAI UNTUK
PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT SEBAGAI
DAERAH PENGHASIL TEMBAKAU**

- Pemohon** : Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat, diwakili oleh H.M. Zainul Majdi, M.A. selaku Gubernur Nusa Tenggara Barat.
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai terhadap UUD 1945.
- Pokok Perkara** : Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai Pasal 66A ayat (1) yang menyatakan penerimaan Negara dari cukai tembakau yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau sebesar 2% (dua per seratus) yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal; bertentangan dengan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 mengenai perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip demokrasi ekonomi.
- Amar Putusan** : Menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian.
- Tanggal Putusan** : Selasa, 14 April 2009.
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon, yaitu Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat yang diwakili oleh H.M. Zainul Majdi, M.A. selaku Gubernur Nusa Tenggara Barat, mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (UU 39/2007) terhadap UUD 1945.

Berkenaan dengan kewenangan Mahkamah, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan lebih lanjut diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun

2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) *juncto* Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Dengan demikian, Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan Pemohon.

Menyangkut kedudukan hukum (*legal standing*), Pasal 51 ayat (1) UU MK menyebutkan Pemohon yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, salah satunya adalah perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama). Selain itu, 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, Mahkamah berpendirian bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional harus memenuhi lima syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK.

Konteks *legal standing* di atas dikaitkan dengan dalil permohonan Pemohon selaku Gubernur Nusa Tenggara Barat, berdasarkan Pasal 25 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menentukan bahwa, "*Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan*", sehingga dengan demikian Pemohon memiliki kedudukan hukum.

Menyangkut pokok permohonan, Pemohon mendalilkan hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 telah dirugikan secara spesifik dan aktual akibat diberlakukannya Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (selanjutnya disebut Pemerintah Provinsi NTB) sebagai penghasil tembakau terbesar di Indonesia dengan jumlah produksi rata-rata untuk tiga tahun terakhir adalah (a) tahun 2006 sejumlah 31.507 ton/19.873 hektar; (b) tahun 2007 sejumlah 33.046 ton/17.124 hektar; dan (c) tahun 2008 sejumlah 46.824 ton/22.824 hektar.

Pemohon secara konstitusional dirugikan, karena Pemerintah Provinsi NTB yang berkontribusi besar terhadap penerimaan negara dari cukai hasil tembakau justru tidak dapat menikmati cukai hasil tembakau. Fakta hukum yang terjadi, penerimaan negara dari cukai hasil tembakau oleh Pemerintah hanya dibagikan kepada "provinsi penghasil cukai tembakau". Jika penerimaan negara dari cukai hasil tembakau oleh Pemerintah hanya dibagikan kepada "provinsi yang memiliki pabrik rokok", sedangkan nama yang tertera pada label cukai rokok adalah "cukai tembakau", sementara cukai hasil tembakau hanya dapat dipergunakan, antara lain, untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, maka telah terjadi pertentangan di dalam norma itu sendiri dan terjadi ketidakkonsistenan dalam penerapannya. Pemohon menilai terjadi pertentangan antara materi, tujuan, dan nama

cukai dengan penerapan Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007, serta terjadi pertentangan pula dengan prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Untuk memperkuat dalil permohonan, Pemohon mengajukan Ahli Dr. Ir Samsuri yang mengemukakan pendapat sebagai berikut.

- UU 39/2007 tidak menjangkau secara keseluruhan terhadap permasalahan bahan baku untuk keperluan industri rokok. Indonesia mempunyai kekayaan bermacam-macam tembakau yang luasnya kurang lebih mencapai 180.000 sampai dengan 200.000 hektare (Ha) dan dapat menghasilkan devisa, pajak, dan cukai yang pada tahun 2009 ditargetkan sebesar 48,2 triliun rupiah atau sama dengan lebih dari 5% dari anggaran belanja negara.
- Dalam pelaksanaan Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007 terdapat kerancuan, antara lain secara garis besar, 2% penerimaan cukai dibagikan kepada provinsi penghasil cukai tembakau (pabrik rokok) yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, sedangkan bahan baku utama rokok adalah tembakau dan cengkeh. Menurut Pemerintah, provinsi penghasil bahan baku adalah provinsi penghasil cukai, padahal seharusnya provinsi penghasil bahan baku didefinisikan sebagai provinsi penghasil bahan baku utama, yaitu tembakau dan cengkeh.

Sementara Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut.

- Sepanjang menyangkut dasar pembagian cukai hasil tembakau, ketentuan Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007 sudah sesuai dengan prinsip keadilan dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Ketentuan tersebut juga merupakan suatu bentuk *instrumental policy*, karena setiap provinsi penghasil cukai hasil tembakau mendapat bagian yang sama yaitu 2% dari cukai hasil tembakau. Namun apabila Pemohon menganggap pembagian dana cukai hasil tembakau sebesar 2% yang diberikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau merupakan suatu bentuk ketidakadilan terhadap daerah yang merupakan penghasil tembakau, hal dimaksud merupakan ranah *legislative review*, bukan ranah pengujian konstitusional.
- Dana cukai hasil tembakau merupakan penerimaan negara, yang pada hakikatnya dipungut atau dibayar oleh masyarakat yang membeli atau mengkonsumsi hasil tembakau dimaksud, sehingga menjadi kurang tepat apabila pembagian dana cukai hasil tembakau hanya dinikmati oleh provinsi-provinsi tertentu.

Selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memberikan keterangan sebagai berikut.

- Cukai sebagai pungutan Negara atau pajak yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik sesuai dengan UU 39/2007 merupakan penerimaan negara guna mewujudkan kesejahteraan, keadilan, dan keseimbangan.

- Ketentuan Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007 telah sesuai dengan Konstitusi, mengingat cukai tersebut berasal dari pabrik yang menghasilkan barang kena cukai dan/atau untuk mengemas barang kena cukai dalam kemasan untuk penjualan eceran, sehingga pengembalian 2% kepada daerah dimana terdapat pabrik yang menghasilkan olahan tembakau merupakan salah satu bentuk kompensasi yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai *illegal*.

Terkait dengan telah terjadinya pertentangan antara materi, tujuan, dan nama cukai dan penerapan Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007 serta bertentangan dengan prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa:

- salah satu tujuan pengembalian sebagian hasil cukai tembakau sebagaimana ditentukan dalam Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007 adalah untuk membiayai peningkatan kualitas bahan baku di hulu oleh para petani penanam dan penghasil tembakau dan dimaksudkan untuk mengurangi bahan berbahaya dalam rokok yang dikonsumsi oleh masyarakat;
- dari sisi demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, keseimbangan kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, menurut Mahkamah, meskipun ketentuan tersebut dapat ditafsirkan secara berbeda, akan tetapi secara fundamental dana cukai hasil tembakau sebesar 2% (dua per seratus) yang dipungut berdasarkan Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007 yang dilaksanakan dengan tidak mencakup provinsi penghasil tembakau adalah tidak sesuai dengan tujuan, semangat, dan cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Oleh karena itu Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007 tersebut inkonstitusional, atau bertentangan dengan UUD 1945. Sepanjang diartikan dan dilaksanakan tanpa mengikutsertakan provinsi penghasil tembakau untuk turut serta dalam menerima alokasi dana cukai hasil tembakau tersebut.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana uraian di atas, Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007 bertentangan dengan UUD 1945. Agar ketentuan tersebut konstitusional maka harus dipenuhi syarat untuk memasukkan provinsi penghasil tembakau, *in casu* Provinsi NTB, sebagai penerima pembagian cukai hasil tembakau.

Namun, apabila Mahkamah membatalkan pasal tersebut, menjadi batal juga penerimaan cukai pada provinsi yang selama ini telah menerima pembagian cukai hasil tembakau. Untuk meneruskan pemberian cukai terhadap provinsi yang selama ini menerima pembagian, masih dibutuhkan keberadaan Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007. Sedangkan untuk memasukkan provinsi penghasil tembakau, *in casu* Provinsi NTB, agar memperoleh cukai hasil tembakau perlu adanya perubahan pasal dimaksud.

Mahkamah mempertimbangkan bahwa kedudukan Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007 pada saat ini adalah inkonstitusional, dan akan menjadi konstitusional apabila syarat dimaksud di atas dipenuhi. Namun, karena APBN Tahun 2009 sedang berjalan dan apabila diberlakukan langsung akan menimbulkan ketidakpastian hukum, Mahkamah menetapkan agar pengalokasian dana hasil cukai tembakau untuk provinsi penghasil tembakau dalam APBN dipenuhi paling lambat tahun anggaran 2010.

Berdasarkan pertimbangan dan fakta hukum di atas, Mahkamah menyimpulkan bahwa: (i) ruang lingkup cukai hasil tembakau harus dimaknai meliputi penghasil tembakau dan pengolahannya hingga menjadi barang kena cukai; (ii) penerimaan negara dari cukai hasil tembakau sebesar 2% (dua per seratus) tersebut digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku dan kualitas lingkungan, sehingga semua provinsi penghasil tembakau harus tercakup ke dalam provinsi yang berhak memperoleh alokasi cukai hasil tembakau; dan (iii) Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, sepanjang ditafsirkan dan dilaksanakan tanpa mengikutsertakan semua provinsi penghasil tembakau sebagai provinsi yang berhak memperoleh alokasi cukai hasil tembakau.

Dengan pertimbangan seperti tersebut di muka, Mahkamah menjatuhkan amar putusan sebagai berikut:

- Menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
- Menyatakan Pasal 66A ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai bertentangan secara bersyarat dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Menyatakan Pasal 66A ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang semua provinsi penghasil tembakau tidak dimasukkan sebagai provinsi yang berhak memperoleh alokasi cukai hasil tembakau;
- Menetapkan agar pengalokasian dana hasil cukai tembakau untuk provinsi penghasil tembakau dipenuhi paling lambat mulai Tahun Anggaran 2010;
- Menolak permohonan untuk selebihnya;
- Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

