



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 39/PUU-XIV/2016**

Tentang

“Komoditas Kebutuhan Pokok yang dibutuhkan Rakyat Tidak Dikenai PPN”

- Pemohon** : Dolly Hutari P, S.E dan Sutejo
- Jenis Perkara** : 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 (UU 42/2009) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 bertentangan dengan Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.
- Amar Putusan** : Menyatakan Mengabulkan Permohonan para Pemohon untuk sebagian.
- Tanggal Putusan** : Selasa, 28 Februari 2017
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia. Pemohon mengajukan permohonan, berkenaan dengan kebutuhan pokok yang berkorelasi langsung dengan pemenuhan kebutuhan dasar yang menjadi hak konstitusional warga negara sehingga seluruh warga negara berkepentingan terhadap kebijakan negara berkenaan dengan masalah ini, yang dalam hal ini dituangkan dalam bentuk Undang-Undang.

Permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas 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 (selanjutnya disebut UU 42/2009) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Bahwa terkait dengan *legal standing* (kedudukan hukum), Para Pemohon menjelaskan kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagai perorangan warga negara Indonesia, Pemohon I adalah ibu rumah tangga yang menyatakan dirinya sebagai konsumen komoditas pangan dan Pemohon II adalah pedagang komoditas pangan. Para Pemohon menganggap diberlakukannya Penjelasan Pasal 4A ayat (2) UU 42/2009, telah merugikan hak konstitusionalnya, diantaranya sebagai ibu rumah tangga, Pemohon I merasa ketentuan dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) UU 42/2009 cukup memberatkan dalam upayanya memenuhi kecukupan gizi keluarga bagi

masyarakat Indonesia yang sebagian besar berada di bawah garis kemiskinan dan daya beli rendah, pembatasan jenis barang kebutuhan pokok merupakan hambatan dalam memenuhi kebutuhan dasarnya, dan bagi Pemohon II, selaku pedagang komoditas pangan lokal, merasa diperlakukan diskriminatif oleh ketentuan dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) UU 42/2009 sebab ada perbedaan harga komoditas pangan lokal yang tidak termasuk dalam sebelas jenis komoditas pangan sebagaimana diatur dalam ketentuan *a quo* dikarenakan diberlakukannya PPN terhadapnya sehingga berakibat pada terjadinya perbedaan harga.

Bahwa terhadap legal standing para Pemohon Mahkamah menyatakan dapat menerima penjelasan Pemohon I mengenai anggapannya tentang kerugian hak konstitusional dimaksud yang disebabkan oleh berlakunya Penjelasan Pasal 4A ayat (2) UU 42/2009 dan berkenaan dengan Pemohon II, sekalipun dengan penjelasan Pemohon II dalam permohonannya, tidak dapat dikatakan telah terjadi diskriminasi namun dengan penjelasan itu telah cukup alasan bagi Mahkamah untuk menerima penalaran Pemohon II, Pemohon II secara tidak langsung juga telah dirugikan hak konstitusionalnya untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dikarenakan adanya perlakuan berbeda terhadap komoditas pangan yang sama-sama dikategorikan sebagai barang kebutuhan pokok. Berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Menurut Mahkamah, bahwa pemenuhan barang kebutuhan pokok, lebih-lebih yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak, adalah bagian yang tak terpisahkan dari upaya memajukan kesejahteraan umum yang menjadi kewajiban konstitusional negara (Pemerintah) untuk mewujudkannya, sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang pada akhirnya bermuara pada upaya mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan salah satu cita-cita mendasar pendirian negara dan bangsa Indonesia sebagai negara dan bangsa yang merdeka dan berdaulat, sebagaimana tertuang dalam dasar negara Pancasila. Lebih jauh, manakala pemenuhan atas kebutuhan pokok itu lebih ditegaskan lagi sebagai hak konstitusional – *in casu* hak atas pemenuhan kebutuhan dasar yang merupakan bagian dari hak mengembangkan diri dan hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 – maka kewajiban konstitusional negara tersebut lebih ditegaskan lagi.

Bahwa, selanjutnya, dari perpesktif keberadaan Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional, Indonesia telah meratifikasi *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya), sehingga terdapat kewajiban yang diturunkan dari hukum internasional (*international legal obligation*) bagi Indonesia untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan kebudayaan yang diatur dalam Kovenan dimaksud. Ruang lingkup hak yang termasuk ke dalam hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan adalah mencakup (tetapi tidak terbatas pada) hak-hak atas pekerjaan layak, suatu standar hidup, perumahan, makanan/pangan, air dan sanitasi, jaminan sosial, kesehatan, dan pendidikan yang memadai (*rights to decent work, anadequate standard of living, housing, food, water and sanitation, social security, health, and education*) [vide lebih jauh Pasal 7 sampai dengan Pasal 15 CESCR). Dengan demikian, kewajiban untuk memenuhi kebutuhan pokok, *in casu* kebutuhan akan pangan yang memadai dan terjangkau, kini bukan saja menjadi kewajiban konstitusional melainkan juga kewajiban hukum internasional yang membutuhkan kesungguhan dan kerja keras negara (melalui Pemerintah) untuk menjamin penghormatan, perlindungan, dan pemenuhannya.

Bahwa berbeda dengan hak-hak sipil dan politik yang penghormatan, perlindungan, dan pemenuhannya mempersyaratkan sesedikit mungkin campur tangan negara, penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan justru membutuhkan banyak campur tangan negara, *in casu* termasuk hak atas pangan atau kebutuhan pokok. Oleh karenanya, khususnya pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan ini sangat bergantung pada kemampuan negara. Namun demikian, alasan kemampuan itu tidak dapat dan tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk membebaskan negara dari kewajibannya untuk memenuhi hak-hak tersebut melainkan harus dipahami dan ditempatkan dalam kerangka toleransi pengertian bahwa pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan itu tidak dapat dan tidak mungkin dilaksanakan seketika. Upaya, kerja keras, dan kesungguhan negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan tersebut, khususnya dalam konteks permohonan *a quo* hak atas pemenuhan kebutuhan akan pangan, harus terlihat antara lain dalam kebijakan legislasinya dalam rangka penyelenggaraan pembangunan nasional, utamanya kebijakan legislasi yang dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, termasuk (tetapi tidak terbatas pada) Undang-Undang di bidang perpajakan.

Bahwa, pada sisi lain, kemampuan negara dalam menyelenggarakan pembangunan nasional, termasuk di dalamnya guna memenuhi kewajiban konstitusionalnya bagi pemenuhan hak warga negara atas kebutuhan akan pangan, timbul kebutuhan untuk memungut pajak dan hal itu dibenarkan baik secara doktriner maupun secara konstitusional. Meskipun secara teoretik-ideal negara dimungkinkan untuk tidak memungut pajak jika penerimaan negara dari sektor-sektor lain memungkinkan untuk itu, hal demikian tidaklah realistis dan faktanya hingga saat ini pajak masih menduduki urutan pertama dan utama dalam sumber pembiayaan negara [vide lebih jauh Putusan Mahkamah Nomor 57/PUU-XIV/2016 dalam pengujian Undang-Undang Pengampunan Pajak]. Oleh karena itu, pengundangan dan pemberlakuan UU 42/2009 haruslah ditempatkan dalam kerangka pemikiran ini.

Bahwa kendatipun persoalan yang berkenaan dengan landasan doktrinal maupun konstitusional kewenangan negara untuk memungut pajak tidak lagi menjadi isu konstitusional yang mengandung perdebatan, namun dalam hubungannya dengan Pajak Pertambahan Nilai (PPN), meskipun secara doktrinal maupun praktik negara-negara telah diterima prinsip umum bahwa pada dasarnya setiap barang atau jasa dikenakan pajak kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang, yang menjadi pertanyaan adalah mengapa terhadap “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” perlu dibebaskan dari PPN? Terhadap pertanyaan tersebut Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

- a. sebagaimana telah dijelaskan dalam pertimbangan di atas, pemenuhan kebutuhan pokok adalah bagian dari upaya memajukan kesejahteraan umum dan karena itu merupakan kewajiban konstitusional negara untuk menjamin pemenuhannya sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Hal ini pun diakui oleh Presiden (Pemerintah) sebagaimana disampaikan dalam keterangannya dalam persidangan tanggal 22 Juni 2016 yang antara lain menyatakan, *“Kebutuhan pokok merupakan barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan skala pemenuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat. Ada pun yang menjadi dasar tidak mengenakan PPN atas barang-barang sebagaimana tersebut di atas adalah untuk memastikan bahwa masyarakat memperoleh kebutuhan dasar, yang diharapkan mendukung kebutuhan gizi masyarakat”*. Pada bagian lain keterangannya, Presiden (Pemerintah) menegaskan, *“Untuk menjamin rasa keadilan seluruh masyarakat dan melindungi kesejahteraan umum dengan mendorong terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat secara menyeluruh,*

Pemerintah memberikan pengecualian tidak dikenai PPN atas bahan pangan yang menurut Pemerintah merupakan bahan pangan pokok yang sangat dibutuhkan oleh Masyarakat pada umumnya”;

- b. secara faktual-sosiologis, sebagian penduduk atau warga negara masih berada di bawah garis kemiskinan sehingga, menurut penalaran yang wajar, dapat disimpulkan bahwa mereka yang termasuk ke dalam kelompok penduduk atau warga negara miskin tersebut sangat membutuhkan pembebasan dari PPN terhadap barang-barang kebutuhan pokok dimaksud mengingat PPN adalah pajak objektif yang pengenaannya ditentukan oleh objek pajak, sehingga jika terhadap barang-barang kebutuhan pokok itu dikenakan PPN maka masyarakat miskin pun dibebani PPN ketika mereka membeli barang-barang itu untuk kebutuhan konsumsi;
- c. paralel dengan pertimbangan pada huruf b di atas, ahli dari Pemohon, Yustinus Prastowo, S.E., M.Hum, M.A., dalam keterangan pada persidangan tanggal 18 Juli 2016, menyatakan bahwa sebagai pajak objektif, PPN menimbulkan dampak regresif, yaitu semakin tinggi kemampuan konsumen maka semakin ringan beban pajak yang dipikul, sedangkan semakin rendah kemampuan konsumen maka semakin berat beban pajak yang dipikul. Dengan demikian, apabila terhadap barang kebutuhan pokok dikenakan PPN dihubungkan dengan kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan pokok rakyat maka hal itu akan bertentangan dengan salah satu prinsip penting dalam perpajakan yaitu prinsip proporsionalitas yang antara lain mengandung pengertian bahwa pengalokasian beban pajak kepada warga negara harus sebanding dengan prinsip kesetaraan dan kemampuan membayar sehingga pendistribusian beban pajak harus dilaksanakan secara proporsional.

Selanjutnya, jika alasan atau dasar pemikiran untuk membebaskan dari PPN terhadap “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” telah sesuai dengan amanat UUD 1945, Mahkamah mempertimbangkan bahwa secara faktual-sosiologis, berdasarkan keterangan ahli Pemohon, Prof. Dr. Ir. Hardinsyah, M.S., sebagaimana disampaikan dalam persidangan tanggal 18 Juli 2016, dapat disimpulkan bahwa jenis pangan yang tumbuh dan dikonsumsi penduduk Indonesia yang termasuk ke dalam barang kebutuhan pokok penduduk Indonesia sangat beragam dan tidak terbatas pada 11 (sebelas) jenis sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009. Keragaman tersebut dipengaruhi oleh faktor ekologi (lingkungan fisik, sosial dan budaya, serta ketersediaan pangan), faktor ekonomi khususnya daya beli (harga pangan dan pendapatan), dan faktor pengetahuan dan kesukaan atau preferensi. Sementara itu, untuk memenuhi kecukupan gizi dibutuhkan sejumlah 33 zat gizi yang harus dipenuhi oleh setiap orang untuk hidup sehat yang mencakup energi, protein, lemak, karbohidrat, serat, air, 14 jenis vitamin, dan 13 jenis mineral. Dengan demikian, guna memenuhi kecukupan gizi tersebut satu kelompok pangan saja tidaklah cukup, lebih-lebih jika dibatasi hanya pada 11 jenis barang kebutuhan pokok sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 [vide lebih jauh keterangan ahli Prof. Dr. Ir. Hardinsyah, M.S., hlm. 4 dst]. Berdasarkan keterangan ahli tersebut, Mahkamah dapat menerima dalil para Pemohon bahwa Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 telah keluar dari atau tidak sejalan dengan semangat yang terkandung dalam norma Undang-Undang yang dijelaskannya, yaitu Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009.

Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan diatas Mahkamah menyatakan bahwa:

- a. Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 bertentangan dengan maksud Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 yang hendak membebaskan dari pengenaan PPN terhadap “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak”;
- b. Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 bertentangan dengan pengertian dan dasar pemikiran PPN sebagaimana diatur dalam UU 42/2009 itu sendiri di mana, sesuai dengan terminologi dan karakternya sebagai pajak atas nilai tambah, PPN hanya dikenakan terhadap barang yang telah mengalami nilai tambah, yaitu yang telah diproses pabrikasi. Hal ini didukung oleh keterangan pembentuk Undang-Undang sendiri, baik Presiden (Pemerintah) maupun Dewan Perwakilan Rakyat, serta ahli yang diajukan oleh Presiden (Pemerintah) meskipun keterangan DPR dalam hubungan ini tidak turut dijadikan pertimbangan yang mengikat Mahkamah [vide keterangan ahli Presiden Prof. Dr. Gunadi dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983]. Artinya, terhadap semua barang kebutuhan pokok, karena tidak mengalami proses pabrikasi, seharusnya tidak dikenakan PPN. Namun, dengan rumusan yang bersifat limitatif dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 tersebut, secara logis barang-barang yang meskipun tergolong kebutuhan pokok tetapi tidak tercantum secara eksplisit dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 itu menjadi dikenakan PPN;
- c. Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 juga tidak adil sebab, menurut Pasal 4A ayat (2) UU 42/2009, barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya [Pasal 4A ayat (2) huruf a UU 42/2009], makanan dan minuman yang disajikan di hotel, restoran, rumah makan, warung dan sejenisnya, meliputi makanan dan minuman baik yang dikonsumsi di tempat maupun tidak, termasuk makanan dan minuman yang diserahkan oleh usaha jasa boga atau catering [Pasal 4A ayat (2) huruf c UU 42/2009], uang, emas batangan, dan surat berharga [Pasal 4A ayat (2) huruf d UU 42/2009] tidak dikenakan PPN, sementara barang-barang kebutuhan pokok yang secara faktual-sosiologis sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak dikenakan PPN juga semata-mata karena barang-barang tersebut tidak termasuk dalam sebelas jenis barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak menurut Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009;
- d. Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum sebab sekalipun terdapat kemungkinan bahwa dalam praktik terhadap barang-barang yang tidak termasuk ke dalam 11 (sebelas) jenis sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 tersebut tidak dikenakan PPN, namun apabila terhadap barang-barang itu dikenakan PPN, hal itu juga tidak dapat dipersalahkan. Dengan demikian dapat terjadi kemungkinan di mana di suatu tempat dan pada suatu waktu tertentu suatu barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak dibebaskan dari pengenaan PPN, sementara di tempat lain dan di waktu yang berbeda terhadap barang yang sama dikenakan PPN.
- e. Mahkamah berpendapat bahwa sekalipun tidak tepat dikatakan diskriminatif, sebagaimana didalilkan para Pemohon, Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 bertentangan dengan UUD 1945 karena menghambat pemenuhan hak atas kebutuhan dasar warga negara, menghambat pemenuhan hak warga negara untuk hidup sejahtera lahir batin, dan tidak memberikan kepastian hukum, sebagaimana masing-masing dimaksud dalam Pasal 28C ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sepanjang barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak sebagaimana dimuat dalam Penjelasan

Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 tidak dimaknai sebagai sekadar contoh, bukan rincian yang limitatif.

Bahwa Mahkamah dapat memahami kesulitan yang dihadapi pembentuk Undang-Undang dalam merinci semua jenis barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak itu jika rincian yang terdapat dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 hanya dimaksudkan sebagai contoh. Jika demikian halnya, sesungguhnya pembentuk Undang-Undang memiliki pilihan yang dapat dibenarkan dari perspektif ilmu perundang-undangan yaitu dengan mengatur lebih lanjut rincian mengenai jenis-jenis barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak itu dalam Peraturan Pemerintah dan hal itu tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Namun, dengan rumusan yang menggunakan kata “meliputi” dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 maka tidak ada pengertian lain yang dimunculkan oleh rumusan demikian kecuali pengertian membatasi. Karena itu ketentuan dimaksud menjadi bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana dipertimbangkan pada angka 8 di atas.

Berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat permohonan para Pemohon beralasan untuk sebagian sehingga Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 harus dinyatakan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) yaitu sepanjang rincian jenis “Barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak” sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 tersebut tidak dimaknai tidak terbatas pada 11 (sebelas) jenis yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya sebagai berikut mengabulkan Permohonan para Pemohon untuk sebagian; menyatakan Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5069) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang rincian “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan rakyat banyak” yang termuat dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5069) tersebut diartikan limitatif; menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnya.