



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 4/PUU-XIII/2015

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam 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, diajukan oleh:

PT Gresik Migas, dalam hal ini diwakili oleh:



Nama : **Bukhari**

Pekerjaan : Direktur Utama PT Gresik Migas

Alamat : Ruko Grand Kartini, Jalan AIS Nasution, Kavling 45 Gresik,
Jawa Timur

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 6 November 2014, memberi kuasa kepada Wirawan Adnan, S.H., dan Mochamad Sentot, S.H., advokat dan konsultan hukum pada Kantor Hukum Sholeh, Adnan & Associates, yang beralamat di Graha Pratama, 18th Floor, Jalan Letnan Jenderal MT. Haryono, Kavling 15, Pancoran, Tebet, Jakarta Selatan, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai----- **Pemohon;**

[1.2] Membaca permohonan Pemohon;

Mendengar keterangan Pemohon;

Mendengar dan membaca keterangan Presiden;

Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;

Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemohon dan Presiden serta

saksi Pemohon dan Presiden;

Membaca keterangan *ad informandum Indonesian Natural Gas Trader Association (INGTA)*;

Memeriksa bukti-bukti Pemohon;

Membaca kesimpulan Pemohon dan Presiden.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 2 Desember 2014, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 2 Desember 2014 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 320.4/PAN.MK/2014 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 4/PUU-XIII/2015 pada tanggal 9 Januari 2015, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 27 Januari 2015, menguraikan hal-hal yang pada pokoknya sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pemohon memohon kepada Mahkamah untuk melakukan pengujian 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, terhadap ketentuan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945;
2. Namun terhadap Pasal 2 ayat (2), ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, sebenarnya telah diujikan kehadiran Mahkamah dalam perkara Nomor 12/PUU-XII/2014, tanggal 3 Februari 2014 dengan perbaikan permohonan tanggal 14 Maret 2014. Akan tetapi, karena pengujian terhadap pasal-pasal *a quo* disandingkan dengan pengujian Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (2), ayat (3), Pasal 23A, dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, maka sudah barang tentu dasar dan alasan permohonan perkara Nomor 12/PUU-XII/2014, berbeda dengan dasar dan alasan permohonan yang Pemohon ajukan. Karena sebagaimana yang telah dinyatakan sebelumnya, Pemohon mengajukan kepada Mahkamah permohonan pengujian terhadap 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 terhadap ketentuan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Bahwa

selain itu, hingga perkara ini diperiksa dihadapan Mahkamah, Mahkamah juga belum memberikan putusan dalam perkara Nomor 12/PUU-XII/2014. Sehingga terkait hal tersebut, kami berpendapat bahwa permohonan yang Pemohon ajukan dapat diperiksa dan selanjutnya diputus oleh Mahkamah;

3. Bahwa Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menentukan, "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah **Mahkamah Konstitusi***";
4. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana yang diperbaharui terakhir dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut **UU MK**) *juncto* Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, -----dst.*"

Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK antara lain menentukan bahwa: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :*

- a. *Menguji Undang-Undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,----- dst.*"

Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menentukan bahwa: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

a. Menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,----- dst.”

5. Bahwa berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa secara hierarkis kedudukan UUD 1945 adalah lebih tinggi dari Undang-Undang, oleh karena itu setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 (*constitutie is de hoogste wet*). Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan UUD 1945, maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi;
6. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka Pemohon berpendapat bahwa Mahkamah berwenang memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*.

B. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PEMOHON

7. Bahwa dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima kedudukan hukum (*legal standing*)-nya selaku Pemohon di hadapan Mahkamah, maka setiap Pemohon haruslah memenuhi kualifikasi Pemohon berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK, yang menyatakan bahwa: *“Pemohon adalah pihak yang hak dan atau kewenangan konstitusionalnya, telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang”, yaitu:*
 - a. Perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);*
 - b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
 - c. **Badan hukum publik atau privat; atau***

d. *Lembaga negara;*

8. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Nomor 27/PUU-VII/2009, tanggal 16 Juni 2010 dalam pengujian formil Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Agung, dinyatakan bahwa, *“Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (tax payer; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003, tanggal 29 Oktober 2004), berbagai asosiasi, termasuk partai politik dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, **badan hukum**, pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil Undang-Undang terhadap UUD 1945”;*
9. Bahwa Pemohon sebagaimana tersebut dalam bagian prinsipal permohonan aquo adalah badan hukum yang didirikan menurut hukum Negara Republik Indonesia berdasarkan Akta Pendirian Nomor 43 tanggal 29 November 2007, dibuat dihadapan Notaris Arif Hidajat, SH. M.Si (**vide bukti P-3**), mendapatkan pengesahan dari Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (AHU) Kementerian Hukum dan HAM RI Nomor AHU-08065.AH.01.01 Tahun 2008, tanggal 19 Februari 2008 (**vide bukti P-4**) dan pembayar pajak (*tax payer*) sebagaimana dibuktikan dengan NPWP Nomor 02.713.727.2-612.000 atas nama PT. Gresik Migas diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan Republik Indonesia (**vide bukti P-5**), yang telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya akibat 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;
10. Bahwa Pemohon adalah badan hukum yang secara khusus bergerak pada kegiatan usaha hilir gas bumi yang berdasarkan ketentuan Bab I, Pasal 1 ayat (10) UU Minyak dan Gas Bumi dimaksudkan sebagai: *“Kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan/atau **Niaga**”*, sebagaimana dibuktikan dengan Surat Keputusan Kepala BPH-Migas Nomor 17/KD/BPH-MIGAS/KOM/2013, tanggal 22 Juli 2013 tentang Pemberian Hak Khusus Niaga Gas Bumi Melalui Pipa *Dedicated* Hilir

Dari *Delivery Point* PHE WMO – PT. Gresik Migas Sampai Dengan Metering Station PT. Gresik Migas di Kabupaten Gresik, Provinsi Jawa Timur Kepada PT. Gresik Migas (**vide bukti P-6**);

11. Bahwa sejak Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-III/2005, tanggal 11 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Nomor 011/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007 hingga saat ini, telah menjadi pendirian Mahkamah bahwa untuk dapat dikatakan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut, dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

12. Bahwa tentang adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dalam pengajuan permohonan *a quo*, dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Adanya hak/kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;

Sebagai badan hukum yang didirikan menurut hukum Republik Indonesia, Pemohon mempunyai hak konstitusional yang dapat dipersamakan dengan warga negara Indonesia, yaitu:

- a.1. Hak konstitusional untuk mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum yang adil di hadapan hukum, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

a.2. Hak konstitusional untuk mempunyai hak milik pribadi yang tidak dapat diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945;

b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut, dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

b.1. 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”***;

b.2. Bahwa berdasarkan 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**;

b.3. 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”***;

b.4. 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) (**vide bukti P-7**). Padahal Pasal 23A UUD 1945, sangat tegas menyatakan bahwa **“pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”**;

b.5. 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);

b.6. Bahwa apabila kita merujuk pada Bab II, huruf A, angka 1 Ketetapan MPRS-RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, sebagai dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan pada saat dibahasnya UU Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pasal 2 Ketetapan MPRS Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan sebagai dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan pada saat dibahasnya UU Minyak dan Gas Bumi, maka kedudukan Undang-Undang adalah lebih tinggi dari Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah meskipun termasuk kedalam Peraturan

Perundang-Undangan, juga tidak dapat dipersamakan atau dimaksudkan sebagai Undang-Undang, karena Peraturan Pemerintah lahir untuk melaksanakan Undang-Undang. Selanjutnya, yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-Undangan juga belum tentu adalah Undang-Undang, karena selain Undang-Undang, terdapat Peraturan Daerah yang pokok aturannya juga mengikat secara umum, namun terbatas pada wilayah keberlakuan. Untuk itu, berdasarkan pada ketentuan Pasal 23A UUD 1945, maka segala jenis pungutan yang bersifat memaksa untuk keperluan negara (termasuk iuran) harus ditetapkan baik secara formil dan materiil dalam bentuk Undang-Undang, bukan ditetapkan dengan peraturan lain diluar Undang-Undang;

b.7. Bahwa selain itu, penetapan jenis pungutan yang bersifat memaksa untuk keperluan negara (termasuk iuran) melalui Peraturan Pemerintah, ternyata juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang pada pokoknya menyatakan bahwa *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”* dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang pada pokoknya menyatakan bahwa *“Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun”*;

c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

Bahwa dengan masih berlakunya 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 diterbitkannya PP-luran, Pemohon telah mengalami kerugian materiil berupa hilangnya hak milik pribadi yang telah diambil secara sewenang-wenang oleh negara, kurang lebih sebesar Rp. 145.558.300,- per

bulan atau Rp. 1.746.699.600,- per tahun, sebagaimana dibuktikan dengan Keputusan Kepala Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 840/KPTS/KA/BPH-MIGAS/2013, tanggal 31 Desember 2013 tentang Penetapan Perkiraan Besaran Iuran PT. Gresik Migas Dalam Melakukan Kegiatan Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa Tahun 2014 (**vide bukti P-8**). Sehingga nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945.

d. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;

Bahwa Pemohon tidak akan mengalami kerugian materiil berupa hilangnya hak milik pribadi yang telah diambil secara sewenang-wenang oleh negara, jika 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 diterbitkannya PP-luran *a quo* dinyatakan tidak berlaku. Bahwa selain itu, Pemohon dapat menjalankan usahanya dengan penuh kepastian hukum dan mendapatkan perlindungan atas hak milik pribadinya dari tindakan pembebanan pungutan secara sewenang-wenang, sekalipun dilakukan untuk kepentingan negara, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945.

e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Bahwa apabila 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 diterbitkannya PP-luran *a quo* dinyatakan tidak berlaku, maka sudah barang tentu PP-luran *a quo* tidak memiliki dasar hukum lagi. Karena tidak memiliki dasar hukum lagi maka PP-luran *a quo* tidak memiliki kekuatan hukum mengikat kepada Pemohon, dengan demikian tidak akan ada lagi kerugian materiil yang diderita Pemohon, karena harus membayar sejumlah iuran yang didasarkan atas PP-luran *a quo*.

13. Bahwa berdasarkan dalil-dalil yang telah uraikan di atas, maka Pemohon berpendapat telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat untuk dapat dikatakan telah dirugikan hak/kewenangan konstitusionalnya, sebagaimana yang menjadi pendirian Mahkamah berdasarkan Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 11 Mei 2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007, sehingga dengan demikian Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*;

C. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

14. 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 yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.

Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, yang selengkapnya berbunyi:

“Tarif atas jenis 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”.

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 diatur nya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dan, Pasal 49 UU 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”

15. 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 selengkapnya berbunyi **“Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”**, sehingga akibat berlakunya ketentuan pasal-pasal aquo, 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 aquo yang bersifat *multi interpretatif*, dapat diartikan luas, bahkan bertentangan dengan prinsip *“perlindungan dari kesewenang-wenangan”*;
16. Bahwa secara spesifik, norma hukum dalam ketentuan pasal-pasal a quo yang dinyatakan bersifat *multi interpretatif*, dapat diartikan luas, bahkan bertentangan dengan prinsip *“perlindungan dari kesewenang-wenangan”* terletak pada:
 - a. Frasa *“ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”* pada Pasal 2 ayat (3) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak;
 - b. Frasa *“ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah”* pada Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak;
 - c. Frasa *“sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”* pada Pasal 48 ayat (2) UU Minyak dan Gas Bumi;
 - d. Frasa *“dan Pasal 48”* pada Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi.

TENTANG FRASA “DITETAPKAN DENGAN PERATURAN PEMERINTAH” PADA PASAL 2 AYAT (3) DAN FRASA “DITETAPKAN DALAM UNDANG-UNDANG ATAU PERATURAN PEMERINTAH” PADA PASAL 3 AYAT (2) UU PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK

17. Bahwa frasa *“ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”* dalam Pasal 2 ayat (3) dan frasa *“ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah”* dalam Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, bersifat *multi interpretatif*, dapat diartikan luas, dan bahkan bertentangan dengan prinsip *“perlindungan dari kesewenang-wenangan”*, karena tidak memberikan kejelasan dalam bentuk peraturan perundang-undangan seperti apa seharusnya muatan materi tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak diatur?, apakah cukup dengan menggunakan Peraturan Pemerintah atau harus dengan menggunakan Undang-Undang?.

Bahwa apabila muatan materi tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (3) cukup diatur dengan Peraturan Pemerintah, maka seharusnya frasa dalam Pasal 3 ayat (2) menyatakan cukup diatur dengan Peraturan Pemerintah, bukan menyatakan *“ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah”*, karena pada prinsipnya Peraturan Pemerintah yang mengatur Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), juga mengatur masalah jenis, tarif/ besaran, dan tata cara pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dimaksudkan dalam Pasal 3 ayat (2). Ketidakjelasan pengaturan tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak tersebut, juga menunjukkan bahwa perumus UU Penerimaan Negara Bukan Pajak telah tidak konsisten dan mengabaikan ***“asas lex certa/asas kejelasan rumusan”*** dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mensyaratkan ***“bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya”***;

18. Bahwa berbanding lurus dengan alasan tersebut, frasa *“ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah”* dalam Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, secara gramatikal juga dapat diartikan mempersamakan dan/atau mensejajarkan antara Undang-

Undang dengan Peraturan Pemerintah atau *mendegradasi* kedudukan Undang-Undang setingkat dengan Peraturan Pemerintah. Padahal kedudukan Undang-Undang apabila merujuk pada Bab II, huruf A, angka 1 Ketetapan MPRS-RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia (**vide bukti P-9**), sebagai dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan pada saat dibahasnya UU Penerimaan Negara Bukan Pajak adalah lebih tinggi dari Peraturan Pemerintah. Selanjutnya dalam Bab II, huruf A, angka 3 dan 4 Ketetapan MPR yang sama, dinyatakan secara substansif bahwa:

“Undang-Undang:

- a. *Undang-Undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR*
- b. -----

Sedangkan, Peraturan Pemerintah:

Peraturan Pemerintah adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan Undang-Undang”.

Sehingga tampak nyata bahwa antara Undang-Undang baik secara formil maupun materiil tidak dapat dipersamakan dan/atau disejajarkan dengan Peraturan Pemerintah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat 2 UU Penerimaan Negara Bukan Pajak;

19. Bahwa lain daripada itu, frasa *“ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah”* dalam Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, juga memiliki kesan bahwa perumus UU telah memberikan keleluasaan kepada pemerintah untuk memilih bentuk peraturan perundang-undangan mana yang dianggap “lebih tepat” mengatur bab Penerimaan Negara Bukan Pajak atau setidaknya memberikan *blank check* (cek kosong) kepada Pemerintah untuk menetapkan secara sepihak terhadap jenis, tarif/ besaran, dan tata cara pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak, tanpa melalui pembahasan dengan DPR-RI, sebagai lembaga negara yang menjadi representasi rakyat Indonesia termasuk Pemohon, berdasarkan prinsip perwakilan. Padahal secara substantif berdasarkan Penjelasan Pasal 23

ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen), menyatakan bahwa “Oleh karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, **seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan Undang-Undang** yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”;

20. Bahwa pasca amandemen (perubahan) ketiga UUD 1945, yang mengubah Pasal 23 ayat (2) menjadi Pasal 23A, UU Penerimaan Negara Bukan Pajak yang salah satu substansinya mengatur penetapan Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, masih saja mengatur penetapan jenis, tarif/besaran, dan tata cara pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam bentuk Peraturan Pemerintah, bukan dalam bentuk Undang-Undang. Padahal Pasal 23A UUD 1945 telah nyata menegaskan “**Pajak dan pungutan yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang**”.

21. Bahwa Pasal 23A UUD 1945, yang menyatakan, “**Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang**”, tidak hanya memiliki makna *gramatikal* sebagaimana yang dinyatakan dalam rumusan pasal, tetapi juga memiliki makna *literal*. Makna *literal* mana dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Bahwa frasa “*pajak*” yang dimaksud dalam Pasal 23A UUD 1945, menurut bahan kuliah Konsep Dasar Perpajakan yang diterbitkan oleh STIE YKPN, Yogyakarta, merupakan bagian dari pengertian “*pungutan*”, seperti halnya retribusi, cukai, bea masuk, sumbangan/iuran atau kewajiban lainnya. Pungutan sendiri diartikan sebagai “**peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik, berdasarkan Undang-Undang untuk membiayai pengeluaran negara baik yang rutin maupun untuk pembangunan**”. Namun, meskipun pajak adalah bagian dari pengertian pungutan, pajak memiliki pengertian tersendiri berdasarkan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun

1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, sebagai berikut: *“Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Oleh karena keduanya (pajak dan pungutan) memiliki pokok pengertian yang sama yaitu *“membebani rakyat/ badan hukum privat karena bersifat memaksa”* dan *“ditujukan untuk keperluan negara”*, maka menjadi logis apabila antara *“pajak”* dan *“pungutan”* dalam rumusan Pasal 23A UUD 1945 dapat disejajarkan/dipersamakan;

- b. Bahwa dalam rumusan Pasal 23A UUD 1945, digunakan kata penghubung *“dan”* antara frasa *“pajak”* dengan *“pungutan lain yang bersifat memaksa”*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia penggunaan kata penghubung *“dan”* memiliki maksud untuk *“merangkai dua hal yang setara, memiliki tipe yang sama dan memiliki fungsi yang tidak berbeda”*. Terkait hal tersebut, maka penggunaan frasa penghubung *“dan”* untuk menghubungkan antara frasa *“pajak”* dengan *“pungutan lain yang bersifat memaksa”* memberikan maksud bahwa kedudukan keduanya adalah sederajat atau memiliki kesetaraan dalam hal sifat pungutan dan peruntukannya, yaitu membebani rakyat/ badan hukum privat karena bersifat memaksa dan untuk keperluan negara. Bahwa oleh karena kedudukan antara frasa *“pajak”* dengan *“pungutan lain yang bersifat memaksa”* adalah setara/ sederajat, maka menjadi logis apabila terhadap keduanya harus mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR dalam bentuk Undang-Undang, sebagaimana yang dinyatakan dalam frasa selanjutnya yaitu *“diatur dengan Undang-Undang”*.

Sejalan dengan maksud penjelasan tersebut, **Jimly Ashidique** dalam bukunya Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, cetakan kedua, menyatakan ***“bahwa oleh karena pajak dan pungutan memaksa lainnya bersifat mengurangi kebebasan hak milik warga negara, maka penetapannya harus***

disetujui oleh warga negara sendiri, yaitu melalui wakil-wakilnya di parlemen. Karena itu pengaturan mengenai pajak dan pungutan memaksa lainnya harus dituangkan dalam bentuk Undang-Undang. Bahwa yang harus diatur dengan Undang-Undang bukan hanya obyeknya (base) melainkan juga tarifnya (rate). Obyek pungutan berkenaan dengan apa saja yang dikenai pungutan, sedangkan tarif berkenaan dengan berapa beban yang dikenakan untuk setiap obyek yang dikenai pungutan”;

- c. Bahwa dalam rumusan Pasal 23A UUD 1945, dinyatakan frasa “*diatur dengan Undang-Undang*” setelah frasa “*pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara*”. Terkait dengan frasa “*diatur dengan Undang-Undang*”, **A. Hamid S. Atamimi** dalam makalahnya yang berjudul “*pengertian Keuangan Negara menurut UUD 1945 Pasal 23*”, menyatakan bahwa frasa “*dengan Undang-Undang*” pada **Pasal 23 ayat (1)** memiliki arti **formil**, sedangkan frasa “*diatur dengan Undang-Undang*” pada **ayat (4)** disamping memiliki arti **formil** juga memiliki arti **materiil**”. Sehingga sejalan dengan interpretasi tersebut, maka frasa “*diatur dengan Undang-Undang*” dalam Pasal 23A UUD 1945 disamping memiliki arti formil juga memiliki arti materiil. Arti formil memiliki maksud bahwa pengaturan terhadap “*pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara*” tersebut harus dirumuskan dalam bentuk Undang-Undang, sedangkan arti materiil memiliki maksud bahwa Undang-Undang yang mengatur “*pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara*” tersebut harus juga merumuskan jenis, tarif/besaran, dan tata cara pembayarannya;
22. Bahwa merujuk pada makna *gramatikal* dan *literal* dari Pasal 23A UUD 1945 tersebut diatas, maka dengan masih dirumuskannya frasa “*ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*” dalam Pasal 2 ayat (3) dan frasa “*ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah*” dalam Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, nyata-nyata telah bertentangan atau setidaknya tidak menegasikan rumusan

Pasal 23A UUD 1945 yang pada pokoknya mengharuskan bahwa terhadap **“pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara”** harus **“diatur dengan Undang-Undang”**. Bahwa oleh karena bertentangan dengan rumusan Pasal 23A UUD 1945, maka Pemohon sebagai badan usaha yang bergerak pada kegiatan usaha hilir gas bumi berupa niaga gas nyata-nyata telah dirugikan hak konstitusionalnya, karena atas UU Penerimaan Negara Bukan Pajak tersebut, Pemerintah kemudian menerbitkan PP-luran yang mewajibkan kepada Pemohon untuk membayar sejumlah iuran setiap bulannya kepada Badan Pengatur (BPH-Migas);

23. Bahwa frasa *“ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”* dalam Pasal 2 ayat (3) dan frasa *“ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah”* dalam Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, selain bersifat multi interpretatif, dapat diartikan luas, dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 23A UUD 1945, juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menegaskan hak konstitusional Pemohon untuk mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum yang adil dihadapan hukum dan Pasal 28H ayat (4), yang menegaskan hak konstitusional Pemohon untuk tidak boleh diambil hak miliknya secara sewenang-wenang oleh siapapun, sekalipun hal tersebut dilakukan oleh negara;
24. Bahwa secara spesifik, frasa *“ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”* dalam Pasal 2 ayat (3) dan frasa *“ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah”* dalam Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena Pemerintah telah memaksakan pengaturan Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam kegiatan usaha hilir gas bumi tersebut dalam PP-luran secara sepihak, padahal Pemohon sebagai subyek hukum memiliki hak untuk dapat memberikan masukan dan selanjutnya menyetujui melalui wakil-wakilnya di DPR-RI, terhadap penetapan jenis, besaran/tarif, dan tata cara pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dimaksudkan dalam pasal aquo, apabila merujuk pada ketentuan Pasal 23A UUD 1945. Bahwa dengan dipaksakannya pengaturan Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam

kegiatan usaha hilir gas bumi tersebut dalam PP-luran, maka sudah barang tentu Pemohon telah tidak mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum yang adil dihadapan hukum;

25. Bahwa frasa *“ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”* dalam Pasal 2 ayat (3) dan frasa *“ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah”* dalam Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, secara spesifik juga bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, karena hingga saat ini Pemohon sebagai entitas yang taat hukum harus membayar sejumlah iuran kepada Badan Pengatur (BPH-Migas) berdasarkan PP-luran. Padahal konsideran hukum dalam PP-luran tersebut masih mencantumkan UU Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dalam Pasal 2 ayat (3) khususnya pada frasa *“ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”* dan Pasal 3 ayat (2) khususnya pada frasa *“ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah”*, dan UU Minyak dan Gas Bumi yang dalam Pasal 48 ayat (2) khususnya pada frasa *“sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”*, Pasal 49 khususnya pada frasa *“dan Pasal 148”*, nyata-nyata bertentangan ketentuan dengan Pasal 23A UUD 1945;
26. Bahwa merujuk pada pengertian pungutan berdasarkan bahan kuliah Konsep Dasar Perpajakan yang diterbitkan oleh STIE YKPN, Yogyakarta, yang pada prinsipnya menyatakan bahwa pungutan adalah ***peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik, berdasarkan Undang-Undang untuk membiayai pengeluaran negara baik yang rutin maupun untuk pembangunan***, maka sudah barang tentu peralihan kekayaan/hak milik Pemohon dalam bentuk iuran kepada BPH-Migas, berdasarkan PP-luran yang secara formil dan materil bertentangan dengan ketentuan Pasal 23A UUD 1945, merupakan pelanggaran terhadap hak konstitusional Pemohon untuk mempunyai hak milik yang tidak dapat diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun (termasuk negara sekalipun), sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945;
27. Bahwa apabila memahami ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagai dasar dan syarat pelaksanaan dari Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak,

maka akan semakin nampak jelas bahwa sebenarnya penentuan jenis dan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak oleh negara kepada masyarakat selain tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang juga “harus memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan dan aspek keadilan dalam pengenaan kepada masyarakat”;

28. Bahwa dasar dan syarat dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak mana juga berbanding lurus dengan pendapat Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations* yang mengenalkan ajaran terkenal dengan "*The Four Maxims*", yang menyatakan bahwa pungutan yang bersifat memaksa untuk kepentingan negara (termasuk pajak), harus memenuhi beberapa asas yaitu:
- a. **Asas Equality** (asas keseimbangan dengan kemampuan atau asas keadilan), yang pada pokoknya menyatakan bahwa pungutan yang dilakukan oleh negara harus sesuai dengan kemampuan dan penghasilan masyarakat. Negara tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap masyarakat;
 - b. **Asas Certainty** (asas kepastian hukum), yang pada pokoknya menyatakan bahwa semua pungutan oleh negara harus berdasarkan UU, sehingga bagi yang melanggar akan mendapatkan sanksi hukum;
 - c. **Asas Convenience of Payment** (asas pungutan yang tepat waktu atau asas kesenangan), yang pada pokoknya menyatakan bahwa pungutan oleh negara harus dilakukan pada saat yang tepat bagi masyarakat (saat yang paling baik), misalnya disaat masyarakat baru menerima penghasilannya atau disaat masyarakat menerima hadiah;
 - d. **Asas Efficiency** (asas efisien atau asas ekonomis), yang pada pokoknya menyatakan bahwa biaya pungutan oleh negara diusahakan sehemat mungkin, jangan sampai biaya untuk memungut pungutan lebih besar dari pungutannya.

29. Bahwa selain itu merujuk pada risalah pembahasan (*memorie van toelichting*) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dikeluarkan oleh Bagian Arsip dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal DPR-RI (**vide bukti P-10**), maka apa yang dikemukakan oleh Ir. H. Anwar Datuk dari Fraksi PDI DPR-RI terkait rumusan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, yang pada pokoknya menyatakan **“bahwa perlu adanya penggantian kata “Peraturan Pemerintah” dengan “Undang-Undang” dan kata “dalam” dengan kata “pada”, dengan alasan harus disesuaikan dengan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945”** (hal. 18), dan **“meminta ayat (3) dalam Pasal 2 dihapus, karena sesuai dengan yang telah disampaikan sebelumnya “bahwa segala sesuatu yang dibebankan kepada rakyat itu harus melalui Undang-undang”** (hal. 20), penting menjadi pertimbangan Mahkamah bahwa sebenarnya pada saat pembahasan UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, tidak seluruh Fraksi menyepakati rumusan norma dalam Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) khususnya pada frasa **“ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”** dan frasa **“ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah”**, melainkan terdapat keberatan yang disampaikan oleh Fraksi lain, dengan alasan tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945. Keberatan mana kemudian disepakati oleh Fraksi-Fraksi lainnya dengan membentuk Panja (Panitia Kerja) untuk membahas rumusan norma dalam UU Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum memiliki kejelasan. Pembahasan dalam Panja tersebut selanjutnya menyepakati bahwa terhadap **“Jenis dan Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang diatur dalam Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat ini dikemukakan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam rangka pembahasan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;**
30. Sejalan dengan hal tersebut diatas, maka merujuk pada Penjelasan UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, khususnya penjelasan atas Pasal 2 ayat (3) yang pada pokoknya menyatakan bahwa **“Jenis Penerimaan**

*Negara Bukan pajak yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat ini dikemukakan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam rangka pembahasan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” dan Pasal 3 ayat (2) yang pada pokoknya menyatakan bahwa “Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan pajak yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat ini dikemukakan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam rangka pembahasan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”, sangat nyata ditegaskan bahwa seharusnya terhadap jenis dan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, **TERLEBIH DAHULU** harus dikemukakan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam rangka pembahasan dan penyusunan UU tentang APBN.*

Namun, setelah memperhatikan dengan seksama risalah pembahasan (*memorie van toelichting*) RUU APBN Tahun Anggaran 2006 yang dikeluarkan oleh Bagian Arsip dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal DPR-RI (**vide bukti P-11**), maka Pemerintah sebenarnya sama sekali **TIDAK PERNAH** mengemukakan kepada DPR-RI terkait rencana penetapan jenis dan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) melalui PP-luran. Hal mana juga dibuktikan dalam UU Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006 (**vide bukti P-12**), yang dalam materi muatan pasalnya, sama sekali tidak mengatur mengenai rencana pemerintah untuk menerbitkan PP-luran atau setidaknya menggambarkan rencana pemasukan dalam APBN Tahun Anggaran 2006 dari setoran Penerimaan Negara Bukan Pajak Badan Usaha yang bergerak pada kegiatan usaha hilir gas bumi, berdasarkan PP-luran. Oleh karena, Pemerintah tidak mengemukakan terlebih dahulu rencana penerbitan PP-luran pada saat pembahasan dan penyusunan RUU APBN Tahun Anggaran 2006, maka sudah barang tentu penerbitan PP-luran tidak memenuhi hal yang

dipersyaratkan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) sebagai bagian tidak terpisahkan dengan batang tubuh UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, sekaligus menjadi penafsiran otentik dari Pasal per Pasal dalam Undang-Undang *a quo*;

TENTANG FRASA “SESUAI DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU” PADA PASAL 48 AYAT (2) DAN FRASA “DAN PASAL 48” PADA PASAL 49 UU MINYAK DAN GAS BUMI

31. Bahwa frasa “*sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*” dalam Pasal 48 ayat (2), bersifat *multi interpretatif* dan dapat diartikan luas, karena tidak memberikan kejelasan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mana dan dalam bentuk peraturan perundang-undangan seperti apa sebenarnya muatan materi dalam kedua pasal *a quo* harus diatur?

Bahwa apabila yang dimaksud frasa “*sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*” dalam Pasal 48 ayat (2) UU Minyak dan Gas Bumi adalah seluruh peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan muatan materi dalam Pasal 48 ayat (2) UU Minyak dan Gas Bumi, maka hanya terdapat 2 (dua) produk Undang-Undang terkait, yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (selanjutnya disebut UU Ketentuan Umum Perpajakan) dan UU Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Bahwa apabila frasa “*sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*” terkait dengan UU Ketentuan Umum Perpajakan, maka merujuk pada ketentuan Pasal 23A UUD 1945 yang menegaskan bahwa “*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang*”, pengaturan pajak termasuk didalamnya penetapan jenis, tarif/besaran, dan tata cara pembayarannya melalui Undang-Undang *a quo* adalah telah sesuai dengan rumusan Pasal 23A UUD 1945.

Namun, apabila frasa “*sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*” tersebut terkait dengan UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, yang telah dinyatakan sebelumnya bersifat *multi interpretatif*,

dapat diartikan luas, dan bertentangan dengan prinsip “*perlindungan terhadap kesewenang-wenangan*”, sehingga bertentangan dengan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, maka penjelasan Pemohon terhadap hal ini “*mutatis mutandis*” dengan penjelasan Pemohon terkait Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Selanjutnya terkait bentuk peraturan perundang-undangan seperti apa sebenarnya muatan materi dalam kedua pasal *a quo* harus diatur, maka “*mutatis mutandis*” dengan penjelasan Pemohon sebelumnya dan merujuk pada Pasal 23A UUD 1945, muatan materi dalam kedua pasal *a quo* seharusnya tidak lagi ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, melainkan ditetapkan dan diatur dalam bentuk Undang-Undang;

Sehingga terkait hal tersebut di atas, maka perumus UU Minyak dan Gas Bumi lagi-lagi telah tidak konsisten dan mengabaikan “*asas lex certa/asas kejelasan rumusan*” dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mensyaratkan “*bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya*”;

32. Bahwa frasa “*dan Pasal 48*” dalam Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi selain mengabaikan *asas lex certa/asas kejelasan rumusan* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, juga nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, karena frasa “*dan Pasal 48*” dalam Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi yang pada prinsipnya adalah mengatur masalah anggaran biaya operasional Badan Pengatur (BPH-Migas) dan secara implisit mengatur kewajiban iuran setiap badan usaha kepada Badan Pengatur (BPH-Migas), tidak dapat di tetapkan secara sepihak melalui Peraturan Pemerintah, karena pasca dilakukan amandemen (perubahan) ketiga atas UUD 1945, penetapan pungutan yang bersifat memaksa untuk keperluan negara tidak dapat lagi dilakukan dengan

menggunakan Peraturan Pemerintah, melainkan dengan Undang-Undang, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23A UUD 1945;

33. Bahwa hingga saat ini kerugian materiil Pemohon sebagai akibat dari masih berlakunya 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 sebagai dasar hukum dari terbitnya PP-luran *a quo* yang mewajibkan kepada Pemohon untuk membayar iuran kepada Badan Pengatur (BPH-Migas) adalah sejumlah Rp. 1.167.131.692 (satu milyar seratus enam puluh tujuh juta seratus tiga puluh satu ribu enam ratus sembilan puluh dua rupiah). Jumlah mana dapat diperinci sebagai berikut (**vide bukti P-13**) :

- a. Iuran bulan Januari 2014 (dibayarkan 10 Januari 2014 dan 16 Januari 2014), sebesar Rp. 17.293.700,- dan Rp. 133.264.600,-
- b. Iuran bulan Februari 2014 (dibayarkan 10 Februari 2014), sebesar Rp. 143.223.592,-
- c. Iuran bulan Maret 2014 (dibayarkan 6 Maret 2014), sebesar Rp. 145.558.300,-
- d. Iuran bulan April 2014 (dibayarkan 4 April 2014), sebesar Rp. 145.558.300,-
- e. Iuran bulan Mei 2014 (dibayarkan 9 Mei 2014), sebesar Rp. 145.558.300,-
- f. Iuran bulan Juni 2014 (dibayarkan 10 Juni 2014), sebesar Rp. 145.558.300,-
- g. Iuran bulan Juli 2014 (dibayarkan 10 Juli 2014), sebesar Rp. 145.558.300,-
- h. Iuran bulan Agustus 2014 (dibayarkan 8 Agustus 2014), sebesar Rp. 145.558.300,-

Atau setidaknya sebesar Rp. 145.558.300,- per bulan atau Rp. 1.746.699.600,- per tahun, sebagaimana dibuktikan dengan Keputusan Kepala Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 840/KPTS/KA/BPH-MIGAS/2013, tanggal 31 Desember 2013 tentang Penetapan Perkiraan Besaran Iuran PT. Gresik Migas Dalam Melakukan Kegiatan Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa Tahun 2014 (**vide bukti P-8**);

34. Bahwa PP-luran yang mewajibkan kepada Pemohon untuk membayar iuran kepada BPH-Migas didasarkan atas ketentuan Pasal 48 ayat (2) UU Minyak dan Gas Bumi yang dalam normanya menentukan bahwa **“anggaran biaya operasional Badan Pengatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 didasarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan luran dari Badan Usaha yang diatur nya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”** dan Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi yang dalam normanya menentukan bahwa **“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, Pasak 43, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 46, Pasal 47 dan Pasal 48 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”**;

Padahal, sebagaimana yang telah dinyatakan sebelumnya bahwa Pasal 48 ayat (2) khususnya pada frasa **“sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”** dan Pasal 49 khususnya pada frasa **“dan Pasal 48”** UU Minyak dan Gas Bumi, nyata-nyata bersifat multi interpretatif, melanggar asas *lex certa/asas kejelasan rumusan* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945.

35. Bahwa oleh karena PP-luran tersebut didasarkan pada Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi yang nyata-nyata bertentangan dengan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, maka sudah barang tentu pemberlakuan PP-luran yang mewajibkan kepada Pemohon untuk membayar iuran kepada Badan Pengatur (BPH-Migas), juga melanggar hak konstitusional Pemohon **untuk turut memberikan masukan dan persetujuan melalui wakil-wakilnya di DPR-RI sesuai prinsip perwakilan dalam pembahasan UU yang mengatur masalah Pajak dan Pungutan yang bersifat memaksa untuk kepentingan negara, mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum yang adil dihadapan hukum, dan mempunyai hak milik pribadi yang tidak dapat diambil alih**

secara sewenang-wenang oleh siapapun (termasuk oleh negara sekalipun), sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945;

36. Bahwa selain itu merujuk pada risalah pembahasan (*memorie van toelichting*) UU Minyak dan Gas Bumi yang dikeluarkan oleh Bagian Arsip dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal DPR-RI (**vide bukti P-14**), maka pendapat akhir F-PDI Perjuangan DPR-RI terkait Badan Pengatur dalam Rancangan UU Minyak dan Gas Bumi penting menjadi pertimbangan Mahkamah bahwa pada intinya “*tugas Badan Pengatur didalam RUU ini dimaksudkan untuk menjamin dan menjaga Migas sebagai komoditi vital yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga pemerintah wajib menjamin tersedianya BBM untuk dikonsumsi oleh seluruh masyarakat diseluruh pelosok tanah air dengan mengatur tarif pengangkutan gas bumi, harga gas bumi bagi rumah tangga dan pelanggan kecil, perusahaan transmisi dan distribusi gas bumi, ketersediaan BBM, cadangan BBM, dan pemanfaatan fasilitas pengangkutan dan penyimpanan BBM*”. Sehingga, mengingat begitu strategisnya posisi Badan Pengatur (BPH-Migas) dalam tata kelola Migas di Indonesia, maka *mutatis mutandis* dengan penjelasan Pemohon terkait Pasal 2 ayat (3), Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak, penetapan jenis, tarif, dan tata cara pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (termasuk iuran yang didasarkan atas PP-luran) oleh negara, selain tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang dengan menabrak ketentuan Perundang-Undangan juga harus memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan dan aspek keadilan dalam pengenaan kepada masyarakat”;
37. Bahwa berdasarkan uraian keseluruhan tersebut di atas maka Pasal 2 ayat (2), Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Pasal 48 ayat (2), Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi, sepanjang mengenai frasa “*ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*” pada Pasal 2 ayat (2), frasa “*ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah*” pada Pasal 3 ayat (2) UU Penerimaan Negara Bukan

Pajak, frasa “sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” pada Pasal 48 ayat (2), dan frasa “dan Pasal 48” pada Pasal 49 UU Minyak dan Gas Bumi, nyata bertentangan dengan ketentuan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, dan oleh karenanya mohon kepada Mahkamah agar menyatakan frasa dalam pasal-pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena telah merugikan hak konstitusional Pemohon untuk **“turut memberikan masukan dan persetujuan melalui wakil-wakilnya di DPR-RI dalam pembahasan UU yang mengatur masalah Pajak dan Pungutan yang bersifat memaksa untuk kepentingan negara, mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum yang adil dihadapan hukum, dan mempunyai hak milik pribadi yang tidak dapat diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”**

D. PETITUM

Bahwa berdasarkan kewenangan Mahkamah dan setelah memperhatikan kedudukan hukum (*legal standing*) dan alasan-alasan hukum yang telah Pemohon uraikan tersebut di atas, maka Pemohon dengan ini memohon Kepada Mahkamah Konstitusi dapat mengabulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 2 ayat (3) sepanjang mengenai frasa **“ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”** dan Pasal 3 ayat (2) sepanjang mengenai frasa **“ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah”** UU Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3687), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Menyatakan Pasal 48 ayat (2) sepanjang mengenai frasa **“sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”** dan Pasal 49 sepanjang mengenai frasa **“dan Pasal 48”** UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-14, sebagai berikut:

1. Bukti P-1: Fotokopi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3687);
2. Bukti P-2: Fotokopi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152);
3. Bukti P-3: Fotokopi Akta Pendirian PT. Gresik Migas Nomor 43, dibuat di hadapan Notaris Arif Hidajat, S.H., M.Si., di Surabaya, tanggal 29 November 2007;
4. Bukti P-4: Fotokopi Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-08065.AH.01.01 Tahun 2008, tanggal 19 Februari 2008, yang ditandatangani oleh Dirjen AHU Kementerian Hukum dan HAM RI;
5. Bukti P-5: Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) 02.713.727.2-612.000 atas nama PT. Gresik Migas yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan Republik Indonesia;
6. Bukti P-6: Fotokopi Surat Keputusan Kepala BPH-Migas Nomor 17/KD/BPH-MIGAS/KOM/2013, tanggal 22 Juli 2013 tentang Pemberian Hak Khusus Niaga Gas Bumi Melalui Pipa *Dedicated* Hilir Dari *Delivery Point* PHE WMO – PT. Gresik Migas Sampai Dengan Metering Station PT. Gresik Migas di

- Kabupaten Gresik, Provinsi Jawa Timur Kepada PT. Gresik Migas;
7. Bukti P-7: Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2006 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4596), 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;
8. Bukti P-8: Fotokopi Keputusan Kepala Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 840/KPTS/KA/BPH-MIGAS/2013, tanggal 31 Desember 2013 tentang Penetapan Perkiraan Besaran Iuran PT. Gresik Migas Dalam Melakukan Kegiatan Usaha Niaga Gas Bumi Melalui Pipa Tahun 2014;
9. Bukti P-9: Fotokopi Ketetapan MPRS-RI Nomor XX/MPRS/1966, tanggal 5 Juli 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia;
10. Bukti P-10: 1 (satu) keping cakram padat yang berisi risalah Pembahasan (*memorie van toelichting*) RUU Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dikeluarkan oleh Bagian Arsip dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal DPR-RI;
11. Bukti P-11: 1 (satu) keping cakram padat yang berisi risalah pembahasan (*memorie van toelichting*) RUU APBN Tahun Anggaran 2006 yang dikeluarkan oleh Bagian Arsip dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal DPR-RI;
12. Bukti P-12: Fotokopi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4571), tanggal 18 November 2005, tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006;
13. Bukti P-13: Fotokopi Rekapitulasi Bukti Transfer PT. Gresik Migas kepada Badan Pengatur (BPH-Migas) sejak bulan Januari s/d Agustus, melalui Bank BNI;

14. Bukti P-14: 1 (satu) keping cakram padat yang berisi risalah pembahasan (*memorie van toelichting*) RUU Minyak dan Gas Bumi yang dikeluarkan oleh Bagian Arsip dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal DPR-RI.

Selain itu, Pemohon menghadirkan dua orang saksi dan dua orang ahli yang didengar keterangannya di depan persidangan pada tanggal 5 Maret 2015 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

AHLI PEMOHON

1. Ridwan

Pengantar

Ahli mengkritisi beberapa pasal dari dua undang-undang yakni UU Nomor 20 Tahun 2007 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Dari UU Nomor 20 Tahun 2007 ada dua pasal, yaitu Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi; "*Kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dengan Undang-undang, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah,*" dan Pasal 3 ayat (2) yang berbunyi; "*Tarif atas jenis 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.*"

Adapun dari UU Nomor 22 Tahun 2001 ada tiga pasal, yaitu Pasal 31 ayat (3) yang berbunyi; "*Ketentuan mengenai penetapan besamya bagian negara, pungutan negara, dan bonus sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), serta tata cara penyeterannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah,*" Pasal 48 ayat (2); "*Anggaran biaya operasional Badan Pengatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 didasarkan pada anggaran pendapatan dan belanja negara dan iuran dari Badan Usaha yang diaturnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku,*" dan Pasal 49; "*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.*"

Analisis terhadap beberapa pasal di atas, akan dibagi dalam dua bagian yaitu; *Pertama*, penetapan PNBP dan iuran dengan Peraturan Pemerintah; *Kedua*, penetapan tarif dan jenis PNBP dengan undang-undang atau Peraturan Pemerintah. Di bagian akhir sebelum kesimpulan akan dianalisis pula ketentuan Pasal 48 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Pertanyaan Hukum

Beberapa pasal dari dua undang-undang tersebut dikemukakan dalam kaitannya dengan pengujian terhadap UUD 1945. Atas dasar itu, pertanyaan hukum yang akan dianalisis dalam kesempatan ini adalah apakah benar beberapa pasal dari dua undang-undang di atas bertentangan dengan Pasal 23A dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945? Selain itu, juga akan dianalisis mengenai apakah tepat mensejajarkan Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah atau dengan pertanyaan lain apakah Undang-Undang itu sama dengan Peraturan Pemerintah?, dan apa konsekuensi yuridis dari ketentuan Pasal 48 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Penetapan PNBP dan Iuran dengan Peraturan Pemerintah

Pasal 23A UUD 1945 berbunyi; "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang*" Mengapa pajak dan pungutan untuk keperluan negara itu diatur dengan undang-undang?

Indonesia adalah negara yang menganut asas kedaulatan rakyat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945; "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Bagir Manan menyebutkan bahwa, "Baik pada masa pergerakan maupun pada masa penyusunan UUD Indonesia merdeka, semua sependapat, agar demokrasi atau paham kedaulatan rakyat menjadi salah satu sendi Indonesia merdeka.¹ Dianutnya asas kedaulatan rakyat ini mengandung makna bahwa pihak yang berdaulat dalam negara ini adalah rakyat atau pemegang kedaulatan di negara Indonesia ini adalah rakyat. Asas kedaulatan rakyat ini membawa konsekuensi bahwa segala sesuatu yang menyangkut kepentingan rakyat harus melibatkan dan mendapatkan persetujuan rakyat. Sesuai dengan sistem politik yang berlaku di Indonesia, yakni menganut sistem perwakilan [*vertegenwoordigingssysteem*], persetujuan rakyat itu diberikan melalui wakilnya di DPR atau DPRD.

Indonesia di samping menganut asas kedaulatan rakyat, juga sebagai negara hukum, seperti disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD; "Negara Indonesia adalah negara hukum." Sebagai negara hukum, segala macam tindakan subyek hukum, termasuk negara atau pemerintah, harus sesuai dengan hukum yang berlaku atau tidak bertentangan dengan hukum. Sebagai negara yang menganut asas kedaulatan, hukum yang berlaku itu sejalan dengan kehendak rakyat atau memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-hak warga negara.

Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum, yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Negara hukum yang bertumpu pada sistem demokrasi ini dapat disebut negara hukum demokratis (*demochratische rechtsstaat*). Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Bagir Manan menyebutnya sebagai dua sendi yang bersifat dwitunggal (*two sides of one coin*). Selanjutnya disebutkan, demokrasi tanpa disertai prinsip negara berdasar atas hukum merupakan suatu demokrasi yang semu, karena hukum tidak "*supreme*" sehingga tidak berfungsi mengendalikan kekuasaan. Kekuasaan tidak tunduk pada hukum. Hukum menjadi instrumen kekuasaan belaka (*law as a tool of rullingpower*). Secara kenyataan (realitas), demokrasi tanpa prinsip negara berdasar atas hukum adalah sebuah kediktatoran yang tersembunyi, karena demokrasi tidak berfungsi dengan layak [*proper*].³ Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Frans Magnis Suseno, "Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum".

Salah satu asas dalam negara adalah asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*), yang dianggap sebagai sendi negara hukum (*als een fundamente van de rechtsstaat*). Menurut H.D. Stout; "*Het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*"⁵ (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada Undang-Undang). Undang-Undang sebagai sendi negara hukum, sesungguhnya merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat dan

ajaran negara hukum. Paham kedaulatan rakyat menghendaki agar dalam penyelenggaraan negara itu didasarkan pada kehendak rakyat, sedangkan ajaran negara hukum menuntut agar dalam penyelenggaraan negara itu berdasarkan atas hukum. Hukum yang mencerminkan kehendak rakyat itu adalah undang-undang, yakni peraturan tertulis yang dibuat oleh rakyat melalui wakilnya di Parlemen bersama-sama dengan Pemerintah. Dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; "*Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.*" Keterlibatan rakyat dalam pembentukan undang-undang itu sangat penting, karena undang-undang ini memiliki karakter mengikat umum (*algemeen verbindend voorschrift*), dalam arti mengikat warga negara. Setiap ketentuan yang akan mengikat warga negara dan/atau membebani warga negara harus mendapatkan persetujuan dari warga negara yang bersangkutan melalui wakilnya di DPR/DPRD.

Pajak dan pungutan untuk keperluan negara merupakan beban bagi warga negara, oleh karena itu rumusan Pasal 23A UUD sudah tepat, yakni diatur dengan Undang-Undang. Telah dikenal umum bahwa di Inggris ada ungkapan; "*No taxation without representation*" (tidak ada pajak tanpa Undang-Undang), dan di Amerika dikenal ungkapan "*Taxation without representation is robbery*" (Pajak tanpa perwakilan [Undang-Undang] adalah perampokan). Di sisi lain, pajak dan pungutan untuk keperluan negara itu pada hakikatnya merupakan "pemindahkan" hak milik pribadi kepada negara atau peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik. Seperti halnya pemberian beban, pangambilan hak milik juga harus berdasarkan persetujuan dari pemiliknya (warga negara), melalui wakilnya (DPR). Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 menjamin bahwa "*Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun.*" *Hal ini dapat berarti pengambilan hak milik tanpa persetujuan pemiliknya merupakan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*). Siapapun pelaku tindakan sewenang-wenang baik itu warga negara apalagi negara atau pemerintah adalah bertentangan dengan ajaran negara hukum. PNPB dan iuran pada hakikatnya sama dengan pajak, yakni pembebanan dan pengalihan hak milik warga negara atau badan hukum perdata ke negara, karena itu perlu diatur dengan Undang-Undang.

Bagir Manan mengatakan bahwa "Apabila UUD 1945 menentukan suatu materi muatan diatur dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu, maka tidak boleh diatur dengan bentuk peraturan perundang-undangan lain."⁶ Telah jelas dan tegas bahwa Pasal 23A menentukan; *"Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang,"* sehingga pengaturan melalui peraturan perundang-undangan lain tidak diperbolehkan. Dengan demikian, penetapan PNBP dan iuran dengan Peraturan Pemerintah (PP) tidak diperbolehkan.

Selain itu, ada beberapa alasan lain mengapa PNBP dan iuran itu tidak boleh diatur dengan PP; *Pertama*, PP bukan merupakan instrumen hukum mandiri, berbeda dengan Peraturan Presiden (perpres) yang dapat dikeluarkan Presiden baik atas dasar perintah undang-undang ataupun tanpa perintah undang-undang, yakni atas dasar kewenangan diskresi (*discretionary power*) yang melekat pada Presiden. Presiden tidak dapat mengeluarkan PP tanpa perintah undang-undang. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; *"Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya."* Di dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 disebutkan, *"Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya."* Menurut Bagir Manan, "berdasarkan ketentuan ini Peraturan Pemerintah (PP) dibuat oleh Presiden hanya untuk melaksanakan undang-undang. Tidak akan ada Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan UUD 1945, Tap MPR, atau semata-mata didasarkan pada kewenangan mandiri (*original power*) Presiden membentuk peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan "melaksanakan undang-undang", bahwa Peraturan Pemerintah hanya berisi ketentuan lebih lanjut (rincian) dari ketentuan-ketentuan yang telah terdapat dalam undang-undang;" *Kedua*, Peraturan Pemerintah merupakan instrumen hukum yang hanya dibuat oleh pemerintah Eksekutif, tanpa keterlibatan wakil-wakil rakyat (DPR), padahal telah jelas bahwa PNBP dan iuran merupakan pembebanan bagi rakyat dan pengalihan hak milik rakyat atau badan hukum perdata, yang hanya dapat dilakukan berdasarkan persetujuan rakyat; *Ketiga*, penyerahan wewenang kepada pemerintah untuk membentuk PP dalam penentuan PNBP, menyiratkan masih kentalnya *"executive heamf* orde baru yang sebenarnya telah ditiadakan sejak reformasi. Kentalnya

"*executive heavy*" menyiratkan adanya pengabaian asas kedaulatan rakyat, yang merupakan sendi negara hukum Indonesia; *Keempat*, penyerahan wewenang kepada pemerintah untuk membentuk PP berarti memberikan *blank check* kepada Pemerintah untuk menetapkan secara sepihak terhadap jenis, tarif, dan tata cara pembayaran PNBP, tanpa melalui pembahasan dengan DPR atau persetujuan dari DPR, sebagai lembaga negara yang menjadi representasi rakyat Indonesia.

Tambahan lagi bahwa secara redaksional ketentuan Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 20 Tahun 2007 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) memuat kalimat yang janggal, yakni pada kalimat "ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah". Dalam konsep Hukum Administrasi, istilah ditetapkan itu adalah "*beschikend*" dan instrumen hukum untuk tindakan "*beschikend*" adalah *beschikking* atau keputusan, yaitu "*de wilsverklaring van een bestuursorgaan voor een bijzonder geval*"⁸ (pemyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk hal khusus) atau untuk hal konkret dan individual (*concrete en individuele*), suatu keputusan yang memiliki tipe tertentu (*een bepaald type besluit*).⁹ Atas dasar itu istilah atau instrumen hukum yang tepat untuk kata kerja "ditetapkan" adalah keputusan, seperti redaksi yang digunakan dalam Pasal 22 ayat (2) atau Pasal 26 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; "Prolegnas sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan dengan keputusan DPR" dan "Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden." Peraturan Pemerintah memiliki karakter mengatur (*regelen*) dan karenanya tergolong sebagai peraturan perundang-undangan [*regeling*], sehingga kata kerja yang tepat untuk penggunaan instrumen hukum PP adalah "diatur" [*regelend*] seperti "Pedoman, tata cara, dan syarat-syarat mengenai kontrak kerja sama, penetapan dan penawaran wilayah kerja, perubahan dan perpanjangan kontrak kerja sama, serta pengembalian wilayah kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17 diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah," atau "Tata cara dan persyaratan pelaksanaan survei umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah." (garis bawah, penulis)

Berdasarkan uraian di atas tampak bahwa pengaturan dan penentuan PNBP dan iuran dengan Peraturan Pemerintah itu di samping tidak sejalan dengan asas kedaulatan yang menjadi sendi negara hukum Indonesia, juga

bertentangan dengan Pasal 23A, yang menghendaki pengaturannya dengan undang-undang. Di samping itu, juga bertentangan dengan 28H ayat (4) UUD 1945, yang menjamin hak milik pribadi dari tindakan sewenang-wenang. Pengaturan dan penentuan PNPB dan iuran dengan undang-undang menunjukkan adanya legitimasi politik dan keabsahan yuridis.

Pengaturan dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah

Ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2007 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak berbunyi; "*Tarif atas jenis 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.*" Dalam pasal ini disebutkan dua jenis aturan hukum yaitu Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah dengan menggunakan kata penghubung "atau". Berdasarkan kamus, "atau" adalah kata penghubung menandai pilihan di antara beberapa hal (pilihan). Apakah Pasal 23A UUD 1945 memberikan pilihan untuk menggunakan aturan hukum? Apakah Undang-Undang itu sama dengan Peraturan Pemerintah?

Dalam beberapa keputusakaan, kita mengenai konsep undang-undang itu dalam dua pengertian yakni Undang-Undang dalam arti formal (*wet informele zin*) dan Undang-Undang dalam arti materil (*wet in materiele zin*). Undang-Undang dalam arti formal itu terkait dengan cara terjadinya atau cara pembentukannya, sedangkan Undang-Undang dalam arti materil dilihat dari isi dan daya mengikatnya. Undang-Undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk pemerintah bersama-sama dengan badan perwakilan rakyat, adapun dalam arti materil Undang-Undang adalah semua peraturan tertulis yang isinya mengikat umum (*algemene verbindende voorschriften*) atau mengikat warga negara (*burgers bindende regels bevat*), yang lazim juga dikenal dengan istilah *regeling*. Atas dasar pengertian ini, Undang-Undang dan peraturan pemerintah tergolong sebagai Undang-Undang dalam arti materil (*wet in materiele zin*). A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa:

"Istilah perundang-undangan (*wettelijke regels*) secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusian ataupun delegasian Undang-Undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan maka yang tergolong peraturan perundang-undangan di negara kita ialah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari

padanya seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden yang berisi peraturan, Keputusan Menteri yang berisi peraturan, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang berisi peraturan, Keputusan Direktur Jenderal Departemen yang dibentuk dengan Undang-undang yang berisi peraturan, Peraturan Daerah Tingkat I, Keputusan Gubernur Kepala Daerah berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Tingkat I, Peraturan Daerah Tingkat II, dan Keputusan Bupati/Walikota Kepala Daerah berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Tingkat II".

Meskipun secara teori undang-undang itu dapat dipersamakan dengan Peraturan Pemerintah yaitu sama-sama tergolong *wet in materiele zin* atau *regeling*, namun harus pula dipertimbangkan relevansi dan konsekuensi hukumnya ketika teori tersebut diterapkan dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dengan kata lain, teori tersebut belum tentu relevan dengan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berkenaan dengan hal ini, Maria Farida Indrati

Soeprapto mengatakan:

"Di negara kita, istilah *Formell Gesetz* atau *Formele wetten* ini seyogianya diterjemahkan dengan 'Undang-undang' saja tanpa menambah kata formal' di belakangnya karena apabila kita terjemahkan *Formell Gesetz* dengan 'Undang-undang formal', hal itu tidak sesuai dengan penyebutan jenis-jenis peraturan perundang-undangan kita. Pada saat ini masih banyak buku-buku dan ahli yang menerjemahkan istilah *wet in fermele zin* dan *wet in materiele zin* secara harfiah sebagai Undang-Undang dalam arti formal' dan "Undang-undang dalam arti material" tanpa melihat pengertian yang terkandung di dalamnya, dan sistem perundang-undangan kita. Di Belanda apa yang disebutkan dengan *wet in formele zin* adalah setiap keputusan yang dibuat oleh *Regering* dan *Staten Generaal*, terlepas apakah isinya suatu 'penetapan' (*beschikking*) atau peraturan (*regeling*), jadi dalam hal ini kita melihat dari pembentukannya atau siapa yang membentuk, sedangkan yang disebut *wet in materiele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk baik oleh *Regering* dan *Staten Generaal* maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga lainnya selain *Regering* dan *Staten Generaal* asalkan isinya adalah peraturan yang mengikat umum (*algemene verbindende voorschriften*) sehingga dengan kata lain suatu *wet in materiele zin* adalah suatu keputusan yang dilihat dari isinya tanpa melihat siapa pembentuknya. Berdasarkan uraian tersebut, dapat kita lihat bahwa pemakaian kedua istilah tersebut bagi negara kita adalah tidak tepat karena di Indonesia hanya Undang-Undang saja yang dapat dipersamakan dengan *wet* yaitu *formeel wet*, sebagai suatu keputusan yang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR, yang sekaligus merupakan *wet in materiele zin* apabila undang-undang itu berisi suatu peraturan yang mengikat umum. Sedangkan untuk peraturan perundang-undangan lainnya tidak dapat kita sebut dengan 'undang-undang dalam arti material' (*wet in materiele zin*) oleh karena peraturan perundang-undangan lainnya dibentuk lembaga-lembaga lain di samping Presiden dengan persetujuan DPR, dan

selain itu peraturan perundang-undangan kita memiliki nama-nama tersendiri sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pengertian *wet in materiele zin* seyogianya tidak kita terjemahkan secara harfiah dengan 'undang-undang dalam arti material', tetapi sebaiknya kita terjemahkan dengan peraturan perundang-undangan yang merupakan norma hukum yang berisi peraturan".

Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, undang-undang dalam arti materil itu dikenal dengan istilah peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Adapun Undang-Undang dalam arti formal dikenal dengan nama Undang-Undang, yakni peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, sebagaimana terdapat dalam Pasal 5 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 dan Pasal 1 angka 5 UU Nomor 12 Tahun 2011. Secara hirarki, Peraturan Pemerintah berada di bawah undang-undang dan merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang.

Berdasarkan uraian tersebut tampak bahwa dalam konteks sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, Undang-Undang itu tidak sama dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah berada di bawah undang-undang dan diuji oleh Mahkamah Agung,¹⁵ sedangkan undang-undang diuji oleh Mahkamah Konstitusi,¹⁶ dalam hal kedua jenis aturan hukum itu dilakukan *judicial review*. Parameter pengujiannya juga berbeda. Parameter untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang adalah kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan parameter untuk menguji Undang-Undang adalah UUD 1945.

Sehubungan bahwa ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2007 itu berkenaan dengan pengaturan PNPB dan PNPB itu merupakan pungutan atau peralihan hak milik dari sektor swasta ke sektor publik, yang berdasarkan Pasal 23A UUD 1945 harus diatur dengan undang-undang, maka pencantuman

Peraturan Pemerintah dalam Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2007 ini dikategorikan bertentangan dengan Pasal 23A UUD 1945. Pasal 23A hanya menentukan satu jenis aturan hukum, yakni Undang-Undang, tidak memberikan pilihan r. enggunaan jenis aturan hukum lainnya. Pemberian pilihan dalam penggunaan aturan hukum itu sesungguhnya juga menyiratkan tidak adanya kepastian hukum (*onrechtszekerheid*), dan karenanya bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa; "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*"

Ketidakpastian hukum juga dimungkinkan muncul dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 48 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terutama dengan pencantuman redaksi; "*...yang diaturnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*"

Secara teoretik, peraturan perundang-undangan adalah semua ketentuan tertulis yang mengikat umum atau *algemeen verbindende voorschriften*. *Deze algemene regels kunnen dus door de wetgever, de regering, een minister, een bestuursorgaan van een lager openbaar lichaam of een zelfstandig bestuursorgaan warden gesteld. Met andere woorden: zij kunnen zowel bij wet als bij besluit door bestuurorganen regelgevende bevoegheid warden totstandgebracht.*¹⁷ (ketentuan tertulis yang mengikat umum ini dapat dibuat oleh pembuat undang-undang, pemerintah, menteri, organ pemerintah yang lebih rendah atau organ pemerintah mandiri. Dengan kata lain: ketentuan tertulis yang mengikat umum itu baik berupa undang-undang maupun ketentuan yang dibuat oleh organ pemerintah yang dilekati kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan). Telah disebutkan di atas bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011, peraturan perundang-undangan itu mencakup semua peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian tersebut, yang tergolong sebagai peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, peraturan gubernur, peraturan bupati/walikota, peraturan badan (seperti Badan Pertanahan Nasional), peraturan lembaga (misalnya Lembaga Administrasi Negara), peraturan komisi

(seperti Komisi Penyiaran Indonesia), peraturan komite (misalnya Koni), dan sebagainya. Termasuk peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang dikeluarkan oleh BPH Migas.

Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 48 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001 di atas, dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena redaksi *"yang diaturnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku"* mengandung makna bahwa anggaran biaya operasional Badan Pengatur dan iuran dari Badan Usaha dapat dibuat pengaturannya dengan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan Badan Pengatur, dan sebagainya, yang semuanya tergolong dalam pengertian peraturan perundang-undangan.

Dalam UU Nomor 22 Tahun 2001 ada beberapa pasal yang isinya memberikan wewenang baik secara tersirat maupun tersurat kepada BPH Migas untuk membuat peraturan.¹³ Atas dasar kewenangan yang diberikan undang-undang ini BPH Migas mengeluarkan peraturan perundang-undangan misalnya Peraturan BPH Migas Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penetapan Tarif Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa, Peraturan BPH Migas Nomor 7 Tahun 2013 tentang Harga Jual Gas Bumi Melalui Pipa untuk Konsumen Rumah Tangga, Peraturan BPH Migas Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pendaftaran Penyalur Jenis BBM tertentu, dan sebagainya. Semua ketentuan yang dikeluarkan oleh BPH Migas itu tergolong sebagai peraturan perundang-undangan, sepanjang isi ketentuannya bersifat mengikat umum (*algemeen verbindende voorschriften*).

Meskipun BPH Migas diberi kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan, namun sehubungan bahwa dalam hal pembebanan terhadap warga negara dan peralihan hak milik dari sektor swasta ke sektor publik itu harus dengan undang-undang, maka penetapan tarif dan iuran dari Badan Usaha tidak boleh dengan peraturan BPH Migas, bahkan pengaturan dan penentuan tarif dan iuran dengan Peraturan Pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi daripada peraturan BPH Migas dalam sistem hirarkhi peraturan perundang-undangan tidak diperkenankan.

Dengan demikian, meskipun Pasal 48 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001 itu menyebutkan pengaturan dengan peraturan perundang-undangan, dan Peraturan Pemerintah atau peraturan BPH Migas itu tergolong sebagai peraturan perundang-undangan, namun ketika sudah menyangkut pembebanan terhadap

warga negara dan peralihan hak milik dari sektor swasta ke sektor publik pengaturannya harus dengan Undang-Undang. Dengan kata lain, penyebutan peraturan perundang-undangan dalam pasal tersebut harus dimaknai secara khusus yakni Undang-Undang, yang juga tergolong sebagai peraturan perundang-undangan.

Kesimpulan

Penetapan pungutan, iuran, tarif dan jenis PNBP dengan Peraturan Pemerintah tidak tepat dan bertentangan dengan Pasal 23A, yang menentukan bahwa pajak dan pungutan yang bersifat memaksa itu diatur dengan Undang-Undang. Selain itu juga bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, yang memberikan jaminan terhadap hak milik pribadi.

Undang-undang tidak sama dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 23A UUD Negara RI Tahun 1945 telah menentukan dengan tegas dan tidak memberikan pilihan penggunaan aturan hukum bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa itu diatur dengan Undang-Undang. Pemberian pilihan penggunaan aturan hukum itu bukan saja bertentangan dengan Pasal 23A juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang memberikan jaminan kepastian hukum.

Ketentuan Pasal 48 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dapat menimbulkan konsekuensi yuridis berupa ketidakpastian hukum (*onrechtszekerheid*).

2. Luqman H. Zainuri

Pendahuluan

Ketika filsuf Plato menyatakan bahwa negara adalah lembaga sosial yang paling sempurna dan karenanya seyogyanya masyarakat berpartisipasi mempertahankan dan mengembangkannya, kata penerimaan negara menjadi sangat penting. Sebagai suatu lembaga, betapapun kecilnya ukuran suatu negara tetap saja negara tidak dapat "dikecilkan" atau dipandang remeh. Hal ini karena negara biasanya secara kuantitatif berukuran besar bahkan, terlepas dari ukurannya, negara adalah lembaga yang di tempat itu, kepentingan atau urusan seluruh penduduk baik warga negara ataupun pendatang bertikai atau bertemu. Oleh karenanya, setiap negara memerlukan penerimaan besar yang sah agar dengan itu urusan-urusan masyarakat dari suatu negara dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya atau seadil-adilnya. Dalam konteks negara demokrasi,

rakyat dapat memaklumi jika negara mendaku otoritas atau kewenangan atas aneka ragam sumber daya atau bahkan menarik uang dari masyarakat.

Tidak jarang orang yang melihat penerimaan negara seperti mereka melihat sungai.

Orang sadar bahwa sungai bisa berfungsi sebagai sumber penyediaan air minum, sarana pengendalian banjir, jalur transportasi, pengendalian lingkungan dan lain-lain tergantung lingkungannya. Keberadaan sungai sedemikian pentingnya sehingga secara keseluruhan sungai berfungsi sebagai saluran kehidupan (*life line*) yang sangat penting sebagaimana pentingnya urat nadi dalam tubuh manusia. Meskipun ada kesadaran seperti di atas, orang tega membunuh saluran kehidupan mereka sendiri. Keadaan ini dapat terjadi secara tanpa sadar ketika kewenangan yang ada pada negara digunakan untuk untuk merperdayai rakyat yang berada dalam kekuasaannya, yaitu dengan menerbitkan peraturan yang tampaknya secara *de jure* merupakan kewenangannya. Bentuk pemberdayaan ini bisa berupa pungutan pajak maupun pungutan paksa lainnya oleh "negara" terhadap rakyat. Ketika "negara" melakukan pungutan paksa seperti ini secara yuridis formal bisa tampak benar namun dari perspektif sosiologis dan ekonomis belum tentu demikian. Inilah yang menurut Ahli justru dapat merusak "*life line*" negara kita sendiri. Mengapa demikian?, karena justru dalam jangka panjang pungutan yang hanya mempertimbangkan kepentingan pihak yang memungut (negara) secara *acute* (mendadak) akan menimbulkan keresahan dan secara *chronic* akan menciptakan ekonomi biaya tinggi yang berujung pada terputusnya "*life line*" negara, yaitu menimbulkan akibat yang luas bagi kehidupan bernegara seluruh masyarakat. Pungutan yang lalai atau tidak cermat mempertimbangkan kepentingan pihak yang dipungut justru dapat menjadikan negara lemah, merebaknya rasa ketidakadilan sosial, hilangnya *public trust* dan lain-lain sehingga kehidupan sosial menjadi mranggas.

Keterangan ahli ini bertujuan untuk menggambarkan bahwa suatu badan negara yang diberikan wewenang dan tanggung jawab oleh negara untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap suatu kegiatan usaha harus fokus dan berorientasi lebih untuk kepentingan masyarakat pada umumnya dan masyarakat pengusaha pada khususnya dan bukan sebaliknya. Jika tidak, maka dalam jangka panjang justru akan memotong "*life line*" nya negara.

Teori Dasar Penerimaan Negara

Penerimaan negara di negara-negara yang menganut sistem demokrasi berbeda dengan hal yang sama di negara-negara yang menganut sistem monarkhi. Di negara yang terkahir ini biasanya sumber keuangan utama atau yang dijadikan landasan operasi negara adalah penguasaan atas Sumber Daya Alam (SDA) maupun sumber-sumber lain dalam wilayah negara. Raja memang tidak mengandalkan keuangan bagi operasi negara dari memungut pajak atau pungutan lain dari rakyat, tetapi raja mempunyai kekuasaan mutlak atas pengelolaan SDA. Ini untuk mengatakan bahwa kejayaan suatu negeri monarkhi merupakan gambaran dari gabungan sifat-sifat mulia seperti wibawa, kemurahan hati, dan kecintaan raja terhadap rakyatnya. Dalam hal seperti ini kedudukan rakyat tidak lebih daripada kedudukan seseorang *client* terhadap patronnya.

Di negara yang menganut sistem demokrasi seperti Indonesia situasinya berbeda dan memang harus berbeda. Secara eksplisit paham demokrasi sendiri menafikan kekuasaan mutlak seseorang atas sumber-sumber di negara tersebut. Sebaliknya, paham ini mengatakan bahwa sumber utama operasi negara justru berasal dari kontribusi rakyat. Mereka tidak selayaknya hanya menjadi penonton atas seluruh sumber, melainkan pihak yang berhak dan sekaligus bertanggung jawab. Oleh karena itu ada beberapa teori yang menjadi dasar dari hak negara menarik uang dari masyarakat.

Pertama, teori asuransi. Asumsinya, hubungan negara-masyarakat digambarkan seperti hubungan perusahaan asuransi dengan nasabah. Nasabah telah membayar premi (pajak) dan oleh karena itu kepentingan seseorang (masyarakat) harus dilindungi oleh negara. Masyarakat seakan mempertanggungkan keselamatan dan keamanan jiwanya kepada negara.

Kedua, teori Kepentingan. Asumsinya, negara melindungi kepentingan harta benda dan jiwa warga negara dengan memperhatikan pembagian beban pajak yang harus dipungut dari seluruh penduduknya.

Ketiga, Teori Daya Pikul. Asumsinya adalah asas keadilan, yaitu setiap orang dikenakan pajak terhadap harta atau penghasilannya secara proporsional. Pajak yang harus dibayar adalah menurut daya pikul seseorang yang ukurannya adalah besarnya penghasilan dan besarnya pengeluaran yang dilakukan.

Keempat, teori Daya Beli. Asumsinya, bahwa pajak atau pungutan yang dibayarkan seseorang kepada negara dimaksudkan untuk memelihara masyarakat

dalam negara yang bersangkutan. Teori ini dapat diartikan kemaslahatan suatu masyarakat akan tetap terjamin dengan cara membayar pajak atau pungutan.

Kelima, teori Bakti. Teori ini menekankan pada paham *organische staatsleer* yang mengajarkan bahwa karena sifat negara sebagai suatu organisasi (perkumpulan) dari individu, maka timbul hak mutlak negara untuk memungut pajak atau pungutan. Melihat terbentuknya suatu negara maka teori bakti ini bisa dikaitkan sebagai adanya perjanjian dalam masyarakat. Teori bakti ini disebut juga teori kewajiban pajak/pungutan mutlak.

Tidak satu pun pemikiran yang terkandung dalam kelima dasar teori ini yang diterima atau ditolak secara mutlak dalam hubungan hak dan kewajiban antara negara dan masyarakat. Benang merah pemikiran dari masing-masing teori ini bahwa rakyat mempunyai kewajiban untuk membiayai operasi negara melalui satu pungutan yang disebut pajak. Oleh karena itu ketaatan membayar pajak menjadi ukuran dari tanggung jawab seorang warga terhadap negara. Berapa besar pajak dan apa saja yang dikenakan pajak atau apa yang harus dibayar oleh masing-masing individu tentu saja harus diperhitungkan berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan. Bahkan, jika karena keadaan tertentu seorang individu harus dibebaskan dari kewajiban membayar pajak, tidak berarti dia melanggar hukum. Untuk itu pajak hanya boleh dipungut berdasarkan yurisdiksi dan otoritas yang jelas. Karena pajak rawan penyelewengan, instansi mana yang boleh melakukan regulasi pemungutan pajak juga harus jelas. Artinya, tidak semua instansi pemerintah boleh melakukan pungutan tanpa otoritas yang jelas kompetensinya.

Sebaliknya, rakyat yang telah membayar pajak mempunyai hak konstitusional untuk mengetahui bagaimana uang pajak itu dikelola. Berapa yang digunakan untuk membiayai operasi negara dan berapa yang digunakan untuk memberikan keuntungan material, meskipun tidak langsung, bagi masyarakat luas. Untuk itu negara harus menyediakan sistem pelaporan secara teratur, transparan, dan akuntabel yang dapat diikuti masyarakat. Masyarakat wajib pajak yang gagal membayar dianggap tidak bertanggung jawab atas jalannya negara dan oleh karena itu harus mendapat sanksi. Untuk menghindari hal itu, masyarakat harus pro aktif menjelaskan alasan konstitusional mengapa ia gagal atau tidak membayar pajak agar tidak dianggap sengaja menghindari hukum pajak yang telah ditetapkan.

Sebaliknya, negara yang menerima uang masyarakat melalui pajak juga harus menjelaskan secara sistematis dan terbuka agar terhindar dari tuduhan abai terhadap akuntabilitas. Regulasi pajak harus benar dan jelas. Sama dengan

masyarakat, kegagalan untuk menjelaskan secara akuntabel akan membawa konsekuensi hukum. Slogan "Bayar pajak, awasi penggunaannya" dapat dilakukan oleh masyarakat karena ada aturan hukum yang jelas. Jika ini dilakukan maka penerimaan negara menjadi jelas dan kuat karena saluran kehidupan (*life line*) terjaga sehat dan baik.

Pungutan Selain Pajak

Atas dasar pendapat Ahli di atas maka secara ilmu pemerintahan dapat dikatakan bahwa pajak adalah iuran wajib dari masyarakat untuk kepentingan negara guna membiayai keperluan pemerintahan. Atas iuran ini masyarakat tidak memperoleh manfaat langsung namun manfaatnya adalah tidak langsung, yaitu tersedianya pelayanan dan fasilitas umum oleh pemerintah, seperti tersedianya infrastruktur listrik, air minum, jalan raya, keamanan dan ketentraman hidup bermasyarakat dan kenikmatan umum lainnya. Hal ini berarti dalam negara yang demokratis rakyat sebagai pembayar pajak mempunyai kedudukan sosial yang lebih tinggi dari pejabat publik atau pejabat negara. Pejabat negara harus lebih berwatak melayani daripada minta dilayani. Harus lebih menunjukkan sikap sebagai hamba dari pada sebagai penguasa. Mengapa demikian? Karena kehidupannya bergantung dari pembayar pajak. Pembayar pajak adalah bosnya penyelenggara negara. Dengan kata lain pajak adalah merupakan kepentingan bersama masyarakat dan negara guna pembangunan ekonomi di suatu negara. Di Indonesia badan negara yang bertanggung jawab serta yang mempunyai otoritas sebagai badan pemungut pajak adalah Direktorat Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan, dengan demikian jelaslah bahwa biaya operasinya bersumber dari dana yang disediakan oleh negara melalui APBN.

Bagaimana dengan penerimaan negara selain pajak? Menurut UU PNBP, maka di luar pajak dimungkinkan suatu badan negara melakukan pungutan secara paksa. Jika demikian halnya maka ahli berpendapat bahwa teori "daya beli" (Teori ketiga) di atas adalah yang paling relevan untuk diterapkan. Teori ini mengatakan bahwa kemaslahatan suatu masyarakat akan tetap terjamin dengan cara membayar pajak atau iuran. Berbeda dengan pajak, pembayar pajak tidak memperoleh manfaat langsung maka pada pembayaran "iuran" ahli berpendapat bahwa harus ada manfaat langsung bagi pembayar iuran. Contohnya hubungan antara lembaga pendidikan (sekolah) dengan muridnya. Sekolah dibenarkan untuk memungut iuran (spp) dari muridnya guna membiayai keperluan sekolah. Namun demikian si murid harus memperoleh manfaat langsung atas iuran yang dibayarkannya, yaitu hak untuk memperoleh pendidikan di sekolah. Jika iuran ini

tiada memberi manfaat langsung bagi pembayar iuran, padahal jelas pungutan ini bukan pajak, maka pungutan ini dapat disamakan dengan pungutan liar atau pungutan yang sewenang-wenang atau dholim. Berdasarkan teori daya beli maka penarik iuran harus mempunyai prioritas kepentingan yang lebih rendah daripada kepentingan pembayar iuran karena pada dasarnya motivasi iuran adalah untuk kemaslahatan masyarakat yang dipungut. Mendasarkan pada teori ini maka iuran yang ditarik untuk keperluan pembiayaan operasi pihak yang menarik (badan negara) bertentangan dengan teori pemungutan ini karena iuran tersebut lebih untuk kepentingan (kemaslahatan) pihak yang menarik. Apalagi jika iuran tersebut tiada memberi manfaat langsung bagi pihak yang ditarik.

BPH Migas

Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (disingkat BPH Migas) adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi serta Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa pada Kegiatan Usaha Hilir. Fungsi BPH Migas adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa, dalam suatu pengaturan agar ketersediaan dan distribusi Bahan Bakar Minyak yang ditetapkan Pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia meningkatkan pemanfaatan Gas Bumi di dalam negeri. BPH Migas bertanggung jawab kepada Presiden, Pertanyaan yang diajukan oleh pihak Pemohon kepada ahli adalah bagaimana pendapat ahli dari perspektif ilmu pemerintahan jika BPH Migas menarik iuran dari para pengusaha yang berada dipawah pengaturan dan pengawasannya. Ahli berpendapat bahwa penarikan iuran seperti itu berpotensi untuk menimbulkan konflik kepentingan. Yaitu konflik atau benturan antara dua kepentingan yang berlawanan. Satu sisi BPH Migas sebagai badan pengatur dan pengawas, berkepentingan untuk mengatur dan mengawasi perilaku pihak yang diatur yaitu pengusaha, agar perilaku usahanya tertata secara tertib melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan demi kemakmuran rakyat. Dilisi lain BPH Migas berkepentingan untuk memperoleh iuran dari pengusaha yang berada dalam pengaturan dan pengawasannya untuk membiayai operasi BPH Migas. Keadaan ini sedikitnya menimbulkan dua macam benturan kepentingan sehingga fungsi pengaturan dan pengawasan BPH Migas menjadi tidak efektif karena berbenturan dengan kepentingan pengusaha yang telah membayar iuran. Pertama sebagai pihak yang telah membayar iuran maka tentunya menciptakan sikap mental yang

enggan untuk diatur dan diawasi. Belum lagi mengingat bahwa iuran badan usaha yang satu berbeda dengan iuran badan usaha yang lain, sehingga BPH Migas berpotensi selektif dalam pengaturan dan pengawasannya. Untuk pengusaha dengan iuran lebih besar akan memperoleh pengawasan dan pengaturan yang kurang ketat dibanding dengan badan usaha dengan iuran lebih kecil.

Benturan kepentingan kedua, adalah antara kepentingan BPH Migas untuk menciptakan kemakmuran bagi dunia usaha dan masyarakat pada umumnya, berbenturan dengan kepentingan BPH Migas untuk memperoleh iuran sebanyak-banyak demi kelancaran operasinya, yang berarti mengurangi kemakmuran pihak yang diaturnya.

Dari segi independensi maka BPH Migas sebagai regulator akan bias ketika harus tegas melakukan pengawasan terhadap pihak yang diaturnya, yaitu para pengusaha migas di tingkat hilir, karena kehidupan dan eksistensi BPH Migas bergantung dari iuran yang diterima dari para pengusaha tersebut.

Dari segi teori pemungutan "daya beli", dengan adanya pemungutan iuran dari BPH Migas maka yang terjadi BPH Migas akan mendahulukan kepentingannya daripada kepentingan kemaslahatan dunia usaha pada umumnya.

Akhirnya Ahli berpendapat bahwa demi menyebutkan *life linenegara* dan untuk menghindari benturan kepentingan maka regulator/Badan Pemerintah seperti BPH Migas, untuk membiayai dirinya harus hanya bersumber dari pajak melalui APBN (uang negara), bukan dari iuran atau uang rekanan atau pengusaha di bawah supervisi datau pengawasannya.

SAKSI PEMOHON

1. Eddy Asmanto

- Saksi mewakili perusahaan yang bergerak pada niaga gas bumi melalui pipa, yaitu PT. Surya Cipta Internusa. Sejak perusahaan mendapatkan hak khusus dari BPH Migas yaitu pada bulan November 2013, perusahaan dibebani atau diwajibkan untuk membayar iuran badan usaha sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2006 yaitu sebesar Rp 1,00/mil dari volume gas yang diperdagangkan dikalikan dengan harga gas. Jadi, Rp 1,00/mil dari omset penjualan, sehingga atas dasar itu kami mendapatkan beban kewajiban iuran rata-rata berkisar antara Rp 350.000.000-400.000.000 per bulan, atau sekitar lebih dari Rp 4 miliar per tahun.

- Terkait dengan hak khusus yang diberikan oleh BPH Migas yang membawa konsekuensi pada pembayaran iuran badan usaha, kami merasakan bahwa tidak ada eksklusivitas atas hak khusus tersebut, jadi sebenarnya tidak ada artinya hak khusus tersebut, sehingga kami tidak merasakan adanya manfaat langsung maupun tidak langsung dengan adanya hak khusus tersebut yang membawa konsekuensi pada pembayaran iuran yang harus kami lakukan sesuai dengan yang ditentukan.
- Bahwa atas satu transaksi penjualan yang menimbulkan kerugian yaitu dimana harga beli gas kami lebih tinggi daripada harga jual yang dalam transaksi itu kami mendapat kerugian. Kami tetap dibebani atau diwajibkan untuk membayar iuran sesuai dengan volume penjualannya atau sesuai dengan omzet penjualannya meskipun dalam transaksi tersebut kami mengalami kerugian. Hal ini sudah kami laporkan karena ada satu mekanisme di dalam pemeriksaan transaksi penjualan kami yang setiap bulan dilakukan pemeriksaan dari konsoliasi oleh BPH Migas dan kemudian kami memberikan bukti-bukti transaksi atas penjualan kami, sehingga kami bisa dihitung kemudian berapa kewajiban kami kepada BPH Migas. Hal itu merupakan suatu beban karena ketika kami mengalami kerugian, perusahaan mengalami kerugian, tetap dikenakan iuran untuk badan usaha tersebut.
- Kemudian hal yang keempat, atas suatu transaksi atau atas suatu volume gas yang ditransaksikan secara berurutan. Misalnya dari suatu badan usaha A dijual kepada badan usaha B, kemudian badan usaha B menjual kepada konsumennya. Pada masing-masing badan usaha tersebut tetap dikenakan iuran yang formula perhitungannya sama, sehingga kami melihat dimulai dari produsen sampai pada konsumen ada pengenaan iuran yang berganda.
- Kemudian yang kelima, bahwa sampai saat ini, pihak perusahaan juga tidak pernah mendapatkan laporan atau penjelasan mengenai penggunaan iuran yang telah dibayarkan karena itu masuk kepada negara dan tidak ada penjelasan sama sekali kepada kami apakah penggunaannya itu untuk operasional atau dan sebagainya, kami tidak pernah mendapatkan penjelasan hal tersebut.

2. Teuku Amirudin Muda

- Teuku Amirudin Muda mewakili perusahaan PT. Odira Energy Persada, dalam hal ini ditunjuk mewakili perusahaan untuk saksi dalam acara pagi hari ini. Seperti halnya yang sudah diutarakan oleh Pak Asmanto bahwa kami juga melaksanakan penjualan gas, dimana iuran ditentukan oleh BPH untuk disetorkan sebesar Rp 3,00/mil. Mungkin Pak Asmanto tadi menyatakan Rp 1,00/mil. Jadi, nilainya sebesar Rp 3,00/mil dari harga jual. Jadi, bukan dari keuntungan atau dari harga pokok, tapi harga jual. Kami buktikan dengan besarnya tagihan yang kami kenakan kepada pembeli, kemudian diperhitungkan dan diperlihatkan contoh-contoh perhitungan maupun besaran volume gas yang mengalir. Jadi, kami tetap membayarkan iuran sebesar Rp 3,00/mil dari jumlah dari harga jual kepada para konsumen.
- Hal lain mengenai manfaat atau keuntungan yang harus kami peroleh dari BPH untuk saat ini belum ada. Namun untuk masa yang datang barangkali kalau ada ketidakseimbangan atau ketidaksesuaian antara kami sebagai pengedar dan Pertamina atau badan hukum lain yang menjual gas kepada kami, kalau tidak ada persoalan mungkin bisa ditengahi oleh BPH.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 17 Februari 2015 dan telah menyampaikan keterangan tertulis yang disampaikan di Kepaniteraan pada tanggal 31 Maret 2015, yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. Pokok Permohonan Pemohon

1. Bahwa Pemohon adalah badan hukum yang merasa dirugikan dan/atau berpotensi dirugikan dengan berlakunya Pasal 2 ayat (3) frasa "*ditetapkan dengan peraturan pemerintah*" dan Pasal 3 ayat (2) frasa "*ditetapkan dalam undang-undang atau peraturan pemerintah Undang-Undang PNBP*" serta Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 Undang-Undang Migas. Menurut Pemohon, ketentuan Undang-Undang *a quo* disebut bertentangan dengan Pasal 23A UUD 1945. Karena bersifat multi-interpretatif, dapat diartikan luas bahkan bertentangan dengan prinsip perlindungan dan kesewenang-wenangan, sehingga Pemohon telah mendapatkan ketidakpastian hukum dan perlakuan yang penuh kesewenang-wenangan.

2. Bahwa frasa “*ditetapkan dalam peraturan pemerintah*” dalam Pasal 2 ayat (3) dan frasa “*ditetapkan dalam Undang-Undang atau PP*” dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang PNBP bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Karena pemerintah telah memaksakan pengaturan penerimaan negara bukan pajak dalam kegiatan usaha hilir gas bumi tersebut dalam PP iuran secara sepihak dimana Pemohon sebagai subjek hukum memiliki hak untuk dapat memberikan masukan dan selanjutnya menyetujui melalui wakil-wakilnya di DPR RI. Terhadap penetapan jenis besaran/tarif dan tata cara pembayaran penerimaan negara bukan pajak yang dimaksud dalam pasal *a quo* apabila menunjuk pada ketentuan Pasal 23 UUD 1945.
3. Bahwa frasa “*ditetapkan dengan peraturan pemerintah*” Pasal 2 ayat (3) dan frasa “*ditetapkan dalam Undang-Undang atau PP*” dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang PNBP bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Karena Pemohon sebagai entitas yang taat hukum harus membayar sejumlah iuran kepada BPH Migas berdasarkan PP iuran padahal konsideran PP iuran tersebut masih mencantumkan Undang-Undang PNBP.
4. Pasal 48 ayat (2), khususnya pada frasa “*sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*” dan frasa “*dan Pasal 48*” dalam Pasal 49 khususnya pada Undang-Undang Migas bersifat multi-interpretatif, melanggar asas *lecserta* (asas kejelasan rumusan) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Karena frasa “*dan Pasal 48*” dalam Pasal 49 Undang-Undang Migas yang pada prinsipnya adalah mengatur masalah anggaran biaya operasional badan pengatur BPH Migas dan secara implisit mengatur kewajiban iuran setiap badan usaha kepada badan pengatur BPH Migas tidak dapat ditetapkan secara sepihak melalui PP. Karena pasca dilakukan amandemen ketiga atas UUD 1945, penetapan pungutan yang bersifat memaksa untuk keperluan negara tidak dapat lagi dilakukan dengan menggunakan peraturan pemerintah melainkan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UUD 1945.

II. Kedudukan Hukum, *Legal Standing* Pemohon

Terhadap kedudukan hukum *legal standing* Pemohon menurut pemerintah perlu dipertanyakan kepentingan Pemohon, apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan dirugikan atas berlakunya Pasal 2 ayat

(3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang PNBPN serta Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 Undang-Undang Migas juga apakah terdapat kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dan apakah ada hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji. Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, Pemerintah berpendapat.

1. Menurut Pemerintah, materi yang dimohonkan untuk diuji Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang PNBPN telah pernah dilakukan uji materi *constitutional review* melalui Perkara Nomor 12/PUU-XII/2014 tanggal 3 Februari 2014 dan perbaikan permohonan tanggal 14 Maret 2014 yang belum diputus perkaranya. Bahwa terhadap materi muatan ayat pasal dan/atau bagian dalam Undang-Undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan pengujian kembali kecuali dengan alasan lain atau berbeda baik Pasal 60 Undang-Undang MK, Pasal 42 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Oleh karena itu, menurut Pemerintah, Pemohon dalam menguraikan permohonannya Pemerintah tidak melihat adanya alasan lain atau berbeda dengan Perkara Nomor 12/PUU-XII/2014, sehingga keterangan Pemerintah terhadap permohonan Pemohon mengenai Undang-Undang *a quo* berlaku *mutatis mutandis* atas keterangan Presiden Perkara Nomor 12/PUU-XII/2014.
2. Bahwa menurut Pemerintah, keberatan Pemohon terhadap PP Iuran adalah bukan ranah Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskannya, melainkan kewenangan dari Mahkamah Agung justru dengan ditetapkannya besaran iuran dalam PP lebih fleksibel daripada diatur dalam bentuk undang-undang karena undang-undang memerlukan waktu yang lama dalam pengesahannya.

Berdasarkan hal tersebut di atas Pemerintah berpendapat, Pemohon dalam permohonan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga adalah tepat jika Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Namun demikian, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim

Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya, apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak dalam permohonan pengujian Undang-Undang *a quo* sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 maupun putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu.

III. Keterangan Presiden atas materi permohonan yang dimohonkan untuk diuji

Bahwa sebelum Pemerintah memberikan keterangan terhadap materi yang diuji dalam permohonan Pemohon, perkenankalah Pemerintah terlebih dahulu menyampaikan landasan filosofis Undang-Undang Migas sebagai berikut.

UUD 1945 Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Demikian pula, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Mengingat minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tak terbarukan yang dikuasai negara dan merupakan komoditas vital yang memegang peranan penting dalam penyediaan bahan baku industri, pemenuhan kebutuhan energi di dalam negeri dan penghasil devisa negara yang penting. Maka, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin agar dapat dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dalam menghadapi kebutuhan dan tantangan global pada masa yang akan datang, kegiatan usaha minyak dan gas bumi dituntut untuk lebih mampu mendukung kesinambungan pembangunan nasional dalam rangka peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan hal tersebut di atas, perlu disusun suatu Undang-Undang Migas untuk memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaruan dan penataan kembali kegiatan usaha minyak dan gas bumi.

Undang-Undang Migas disusun dengan bertujuan sebagai berikut.

1. Terlaksana dan terkendalinya minyak dan gas bumi sebagai sumber daya pembangunan yang bersifat strategis dan vital.
2. Mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan-kemampuan nasional untuk lebih mampu bersaing.

3. Meningkatkan pendapatan negara dan memberikan kontribusi-kontribusi yang sebesar-besarnya baik bagi perekonomian nasional, mengembangkan dan memperkuat industri, dan perdagangan Indonesia.
4. Menciptakan lapangan kerja, memperbaiki lingkungan, meningkatnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Undang-Undang Migas memuat substansi pokok mengenai ketentuan bahwa minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam strategis yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara dan penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan pada kegiatan usaha hulu, sedangkan pada kegiatan usaha hilir dilaksanakan setelah mendapat izin usaha dari pemerintah.

Agar fungsi pemerintah sebagai pengatur membina dan mengawasi dapat berjalan lebih efisien, maka pada kegiatan usaha hulu dibentuk badan pelaksana, sedangkan pada kegiatan usaha hilir dibentuk badan pengatur yang selanjutnya disebut dengan badan pengatur hilir minyak dan gas bumi. Sehubungan dengan dalil Pemohon dan permohonannya yang pada intinya menganggap ketentuan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang PNB dan Pasal 48 ayat (2) khususnya pada frasa "*sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*" dan frasa "*Pasal 48*" dalam ketentuan Pasal 49 Undang-Undang Migas bersifat multi-interpretatif melanggar asas *lex certa*, asas kejelasan rumusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 karena frasa dan Pasal 48 dalam Pasal 49 Undang-Undang Migas yang pada prinsipnya adalah mengatur masalah anggaran biaya operasional badan pengatur BPH Migas dan secara implisit mengatur kewajiban iuran setiap badan usaha kepada badan pengatur BPH Migas tidak dapat ditetapkan secara sepihak melalui peraturan pemerintah.

Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut.

1. Bahwa dalam memahami ketentuan Pasal 48 dan Pasal 49 Undang-Undang Migas tidak terlepas dari keterkaitannya dengan ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Migas yang mengatur tentang dibentuknya badan pengatur sebagai badan hukum yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan,

penyediaan, dan pendistribusian bahan bakar minyak, dan pengangkutan gas bumi melalui pipa vide Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang *a quo*.

2. Badan pengatur yang selanjutnya disebut dengan badan pengatur hilir minyak dan gas bumi mempunyai fungsi melakukan pengaturan agar ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak dan gas bumi yang ditetapkan pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta meningkatkan pemanfaatan gas bumi di dalam negeri vide Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang *a quo*.
3. Sedangkan tugas dari BPH Migas meliputi pengaturan dan penetapan mengenai;
 - a. Ketersediaan bahan bakar minyak
 - b. Cadangan bahan bakar minyak nasional
 - c. Pemanfaatan fasilitas pengangkutan dan penyimpanan bahan bakar minyak
 - d. Tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa
 - e. Harga gas bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil
 - f. Perusahaan transmisi dan distribusi gas bumi
4. Bahwa BPH Migas dalam melakukan kegiatannya memerlukan anggaran biaya operasional sebagai modal awal badan pengatur di mana di dalam Undang-Undang Migas dinyatakan bahwa biaya operasional BPH Migas didasarkan pada anggaran pendapatan dan belanja negara dan iuran dari badan usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai dimaksud dalam ketentuan Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang *a quo*.
5. Selanjutnya mengenai struktur organisasi, status, fungsi, tugas, personalia, pemenang, dan tanggungjawab, serta mekanisme kerja badan pengatur hilir minyak dan gas bumi dalam Undang-Undang Migas ditetapkan lebih lanjut di dalam peraturan pemerintah.
6. Terhadap ketentuan Pasal 48 dan Pasal 49 Undang-Undang Migas yang mendelegasikan ketentuan lebih lanjut ke dalam peraturan pemerintah, menurut pemerintah hal ini sudah sesuai dan sejalan dengan prinsip dan asas yang diatur dalam ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa setiap Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan

undang-undang sebagaimana mestinya yang artinya bahwa Peraturan Pemerintah adalah melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

7. Bahwa dalam ketentuan *a quo* juga sudah sesuai dan selaras dengan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) yang menentukan bahwa jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak dapat ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.
8. Penetapan terhadap jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak dalam bentuk Peraturan Pemerintah dilakukan untuk mengantisipasi adanya potensi penerimaan lain yang belum diatur dalam Undang-Undang sebagai akibat dari berkembangnya jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak yang baru.
9. Terhadap tanggapan Pemohon yang pada intinya mendalilkan ketentuan Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Migas yang memaksa Pemohon melalui PP Iuran Badan Usaha guna membiayai kegiatan Badan Pengatur, mengatur Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut.
 - a. Bahwa yang dimaksud dengan iuran badan usaha dalam ketentuan ini, merupakan salah satu jenis dari penerimaan negara bukan pajak. Yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 31 ayat (3) dan Pasal 32 ayat ... diulangi ... Pasal 32 Undang-Undang Migas yang penerimaannya harus disetor ke kas negara, sebagai penerima negara sebagai hasil dari kegiatan badan usaha hilir, khususnya dalam melaksanakan kegiatan usahanya yang selanjutnya ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.
 - b. Bahwa pengaturan iuran yang harus ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah *vide* ketentuan Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Migas sudah sesuai prinsip yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (3) yang menyatakan, "Jenis penerimaan negara bukan pajak yang belum tercakup dalam kelompok ketentuan *a quo*, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak dan ketentuan *a quo* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas

Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut.

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (legal standing).
2. Menolak permohonan pengujian Pemohon seluruhnya, atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).
3. Menerima keterangan presiden secara keseluruhan.
4. Menyatakan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak serta Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak bertentangan dengan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain itu, Presiden mengajukan seorang ahli dan seorang saksi yang telah didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 26 Maret 2015, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

AHLI PRESIDEN

Dian Puji Simatupang

- Bahwa ketentuan Pasal 23A UUD 1945 dengan frasa “*diatur dengan undang-undang*” pada hakikatnya menunjukkan bahwa frasa “*diatur dengan undang-undang*” berarti pajak dan pungutan yang bersifat memaksa harus memiliki dasar hukum pemungutan dengan Undang-Undang. Jadi, konsep “*diatur dengan undang-undang*” adalah bahwa maksud dengan “*diatur dengan undang-undang*” adalah pada hakikat pemungutannya. Dengan demikian, pengaturan pemungutan dengan Undang-Undang disebabkan sifat memaksa secara publik tersebut, termasuk siapa subjek dan juga objek pajak serta pungutan yang akan dilakukan karena pungutan dan pajak tersebut harus memiliki dasar hukum yang kuat yang bersifat memaksa dengan suatu undang-undang dan persetujuan dewan perwakilan rakyat.
- Bahwa Undang-Undang yang mengatur pungutan pajak dan pungutan yang bersifat memaksa dapat mendelegasikan jenis dan tarif pajak, dan pungutan

sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan umumnya yang pada hakikatnya kita ketahui pajak dan pungutan pada hakikatnya termasuk pada tindakan ke pemerintahan.

- Bahwa pajak bermakna kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sisi lain untuk PNBPN sebagai seluruh penerimaan pemerintah yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan yang diperoleh dari pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah dalam pelayanan, pengaturan, dan perlindungan masyarakat, pengelolaan kekayaan negara dan pemanfaatan sumber daya alam dalam mencapai tujuan nasional.
- Bahwa sebenarnya PNBPN dapat dipungut ketika ada alasan dari tugas dan fungsi pemerintah dalam pelayanan, pengaturan, dan perlindungan masyarakat, pengelolaan kekayaan negara, dan pemanfaatan sumber daya alam. Jadi tidak ada imbalan yang secara langsung maupun tidak langsung ketika PNBPN dipungut. Kemudian di dalam APBN apabila pajak masuk pada pos pendapatan negara atas penerimaan pajak, sedangkan PNBPN masuk pada pendapatan negara atas penerimaan negara bukan pajak, dua-duanya mekanisme pengelolaannya diatur dengan APBN dan sementara delegasi pengaturannya, pajak dapat diatur di dalam Undang-Undang Ketentuan Pajak dan Undang-Undang Pajak lainnya diatur dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, bahkan Peraturan Menteri Keuangan serta Peraturan Dirjen Pajak. Sementara untuk PNBPN sangat dibatasi dengan Peraturan Pemerintah saja.
- Mengenai tarif dan jenis PNBPN diatur dengan Peraturan Pemerintah bahwa khusus untuk PNBPN sistem yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 adalah menetapkan tarif dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997. Pengaturan lebih lanjut PNBPN dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 diatur dalam Peraturan Pemerintah, misalnya tata cara penggunaan yang diatur dalam Undang-Undang tersebut.
- Pendelegasian pengaturan pajak dan PNBPN disebabkan tiga alasan:
 1. Parlemen sebagai lembaga negara dan pemegang hak budget dan juga sebagai pembentuk Undang-Undang, tidak dapat bekerja terus menerus

dan mengatur secara teknis pelaksanaan Undang-Undang formal mengenai pajak dan pemungutan memaksa.

2. Pelaksanaan pajak dan PNBPN adalah bentuk tindakan pemerintahan yang pada hakikatnya ketentuan lebih lanjut, maka agar Undang-Undang Pajak dan Pungutan dapat dilaksanakan, maka diserahkan kepada administrasi negara tersendiri sesuai dengan sumber wewenangnya, baik atributif, delegasi, atau mandat.
 3. Bahwa meskipun pelaksanaan pajak dan PNBPN menjadi domain pemerintah, tetapi tidak dapat dilepaskan dari pengawasan DPR karena pajak dan PNBPN tetap harus termuat di dalam Undang-Undang APBN yang tadi disampaikan. Bahwa pengelolaan pajak dan PNBPN tetap ada pada APBN, sehingga pelaksanaan, pengawasan, pertanggungjawaban, tetap tidak lepas sama sekali dari fungsi anggaran dan hak bujet DPR. Pada saat pembahasan RUU APBN yang akan berjalan atau di dalam Undang-Undang Perhitungan Anggaran Negara atau Undang-Undang PAN, sebagai pertanggungjawaban pelaksana APBN tahun yang lalu.
- Berkaitan dengan ketentuan Pasal 2 dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997, memang memiliki keunikan sendiri. Bahwa pengaturan PNBPN dapat dilakukan dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah atas delegasi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 sendiri atau undang-undang lainnya. Ada alasan hukum pendelegasian dan Peraturan Pemerintah, yaitu:
 1. Untuk mengantisipasi kemungkinan adanya jenis PNBPN yang berkembang seiring dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan umum. Jadi jangan sampai Pemerintah pada saat tertentu dalam satu keadaan tertentu mengambil tindakan melakukan pemungutan tanpa ada Peraturan Pemerintah terlebih dahulu. Jadi, dihindari hal demikian dan mengantisipasi perkembangan fungsi dan wewenang pemerintah yang lebih luas, maka dihindari kemungkinan pemungutan secara serta merta.
 2. Tentu untuk menghindari adanya penerimaan non-budgeter, jadi ada kemungkinan bahwa penerimaan yang masuk, sehingga kebingungan pada masuk pos mana. Namun meskipun tarif PNBPN ada dan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah atas delegasi Undang-Undang, Penjelasan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997, Pemerintah tetap mengemukakannya di dalam pembahasan RAPBN

tahun yang akan datang. Bahwa dengan demikian jenis dan tarif atas jenis PNBPN tetap berada pada pengawasan DPR sebagai pemegang hak bujet, sehingga ketika pembahasan jenis dan tarif dikemukakan Pemerintah dan DPR dan kemudian disetujui, berarti unsur kedaulatan rakyat tetap ada di dalam penentuan PNBPN tersebut.

Dengan demikian, Undang-Undang APBN merupakan dasar hukum dalam penerimaan PNBPN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara *juncto* Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003.

- Bagaimana mekanisme formal ketika kedaulatan rakyat akan muncul dalam penentuan APBN. Ada 3 mekanisme. Pertama, ketika Pemerintah menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro dalam rangka rapat pendahuluan penentuan RAPBN kepada DPR, maka pada saat itu sebenarnya jika ada aspirasi kepada DPR bahwa ada keberatan dari masyarakat terhadap PNBPN, maka dapat dikemukakan di sini pada saat Pemerintah menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro dalam rangka penyusunan RAPBN yang akan datang. Kemudian mekanisme yang kedua, bisa dilakukan ketika Kementerian Lembaga melakukan pembahasan rencana kerja dan anggaran Kementerian Lembaga ke DPR, mungkin DPR komisi yang terkait dapat menyampaikan aspirasi masyarakat yang masuk bahwa sesuatu PNBPN menimbulkan beban bagi masyarakat. Pemerintah dapat melakukan pembahasan dengan DPR juga. Mekanisme yang terakhir (ketiga), dapat dilakukan Presiden pada saat Presiden menyampaikan RAPBN dan Nota Keuangan. Ketika di Nota Keuangan itu dirumuskan penerimaan PNBPN, maka DPR mendapatkan aspirasi adanya keberatan masyarakat mengenai PNBPN, pada saat pembahasan dengan Pemerintah, DPR dapat menyampaikannya. Bahwa DPR dapat menggunakan hak bujetnya pada saat aspirasi masuk, sehingga kedaulatan tetap ada sesuai dengan Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, maka DPR dapat mengajukan usul yang dapat mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran. Jadi, kalau misalnya PNBPN yang dikemukakan Pemerintah pada saat itu dianggap merugikan atau memberatkan masyarakat, maka DPR dapat menggunakan hak budjetnya untuk melakukan pengurangan penerimaan.

- Berkenaan dengan Pasal 48 ayat (2), alasan iuran yang diterima badan pengatur sebagai PNBP sangat bergantung pada politik hukum Undang-Undang Sektor dan Kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 apakah masuk sebagai penerimaan pajak atau sebagai PNBP. Iuran sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tersebut ditetapkan sebagai PNBP sebagaimana termuat dalam Penjelasan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2006. Dengan demikian, status hukum uang yang masuk ke kas negara dari migas tersebut kepada badan pengatur yang pada hakikatnya masuk pada rezim PNBP. Rezim pengaturan iuran tersebut, rezim pengaturan PNBP secara keseluruhan. Dengan demikian frasa "*diatur dalam peraturan perundangan*" tersebut dikaitkan dengan rezim PNBP dan status uang tersebut sebagai PNBP, maka mengacu pada peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara dimana pemerintah menentukan sendiri politik hukum terima pemungutan yang kemudian tetap mengemukakannya oleh pemerintah kepada DPR. Dengan ditetapkannya status hukum iuran tersebut sebagai PNBP, maka kesempatan untuk menyampaikan keberatan bagi rakyat terbuka.
- Bahwa dalam penetapan iuran yang diterima badan pengatur PNBP yang dikemukakan pemerintah dalam pembahasan APBN dengan DPR, tentu tidak ada kejelasan norma dan status hukum iuran yang diterima badan pengatur. Kemudian selain itu, penetapannya tidak dapat dikatakan sepihak karena bagaimanapun, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 dalam penjelasannya dikemukakan bahwa hal itu tetap dikemukakan Pemerintah di dalam pembahasan RAPBN.
- Ketentuan Pasal 49 menyangkut Pasal 48 hakikatnya termasuk tindakan pemerintahan yang didelegasikan norma pengaturannya dengan peraturan pemerintah. Bahwa penetapan tersebut hakikatnya telah mendapatkan persetujuan DPR saat pembahasan Undang-Undang Migas. Satu tindakan ke pemerintah sebagaimana pajak dan PNBP, khususnya berkaitan tugas dan wewenang dapat diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah karena menjadi norma delegasian dan karena Presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki kedudukan hukum dan menyelenggarakan pemerintahan umum, berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

- Kesimpulan. *Pertama* bahwa Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tidak bertentangan dengan Pasal 23A UUD 1945 karena secara formal norma pengaturannya merupakan delegasi Undang-Undang dan secara materiil tetap dikemukakan pemerintah saat pembahasan RAPBN dengan DPR, sehingga tarif dan jenis PNBP tergambar dan termuat di dalam APBN sebagai dasar hukum penerimaan sesuai dengan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 *juncto* Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. *Kedua*, Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tidak bertentangan dengan Pasal 23 UUD 1945 karena iuran yang diterima badan pengatur telah ditetapkan status hukumnya sebagai PNBP, sehingga tunduk pada rezim peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara, khususnya Undang-Undang PNBP sehingga iuran tersebut juga dikemukakan Pemerintah dalam pembahasan APBN dengan DPR, sehingga tidak ada unsur sepihak dengan penetapan karena pemerintah tetap mengemukakannya dengan DPR dan DPR dapat menggunakan hak bujetnya dengan melakukan penolakan dan persetujuan atas penerimaan RAPBN sebagaimana dikemukakan di dalam Pasal 15 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

SAKSI PRESIDEN

Benny Andre Kusuma

- Saksi adalah badan usaha yang melaksanakan pembayaran badan usaha sebagai bentuk ketaatan badan usaha yang memegang izin usaha niaga pipa sebagaimana yang telah diatur di peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Bahwa iuran badan usaha tersebut diberlakukan kepada Saksi sebagai badan usaha setelah badan usaha memiliki izin usaha niaga gas bumi melalui pipa yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Migas;
- Bahwa setelah Saksi memiliki izin usaha niaga melalui pipa *dedicated* hilir tersebut, Saksi selaku badan usaha mengajukan hak khusus kepada BPH Migas terkait dengan pelaksanaan usaha di pipa tersebut. Berdasarkan hal tersebut, iuran badan tersebut saksi lakukan setelah Saksi sebagai badan usaha menerima keputusan kepala BPH Migas yang menetapkan besaran

iuran peta gas niaga dalam melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa yang terhitung tahun 2015;

- Saksi melakukan pembayaran iuran badan usaha kepada rekening bendahara penerima BPH Migas sebagaimana surat ketetapan yang ditetapkan oleh kepala BPH Migas.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat pada persidangan tanggal 26 Maret 2015 telah memberikan keterangan dan telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan pada tanggal 16 April 2015 yang pada pokoknya sebagai berikut:

A. KETENTUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 1997 TENTANG PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD TAHUN 1945

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan pengujian atas:

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP)

- 1) Pasal 2 ayat (3), yang berbunyi sebagai berikut:

“Jenis Penerimaan Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat(1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”

- 2) Pasal 3 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut:

“Tarif atas jenis 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”.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas)

- 1) Pasal 48 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut:

“Anggaran biaya operasional Badan Pengatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 didasarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan iuran dari Badan Usaha yang diaturnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

2) Pasal 49, yang berbunyi sebagai berikut:

“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”.

terhadap ketentuan Pasal 23, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

1. Pasal 23

(1) *Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

(2) *Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.*

(3) *Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.*

2. Pasal 28D ayat (1)

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

3. Pasal 28H ayat (4)

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 1997 TENTANG PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar atau setidaknya potensial menurut penalaran wajar dapat dipastikan terjadi kerugian oleh berlakunya Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP), serta Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 2 ayat (3) frasa "*ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*" dan Pasal 3 ayat (2) frasa "*ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah*" UU PNBP bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena Pemerintah telah memaksakan pengaturan Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam kegiatan usaha hilir gas bumi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Besaran dan Penggunaan Iuran Badan Usaha Dalam Kegiatan Usaha Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Pengangkutan Gas Bumi melalui Pipa (PP-Iuran) secara sepihak, dimana Pemohon sebagai subjek hukum memiliki hak untuk dapat memberikan masukan dan selanjutnya menyetujui melalui wakil-wakilnya di DPR-RI, terhadap penetapan jenis, besaran/tarif, dan tata cara pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dimaksudkan dalam pasal *a quo*, apabila merujuk pada ketentuan Pasal 23A UUD 1945.
2. Bahwa ketentuan Pasal 48 ayat (2) khususnya pada frasa "*sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*" dan Pasal 49 khususnya pada frasa "*dan Pasal 48*" Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dianggap Pemohon bersifat multi interpretatif, melanggar asas *lex certa*/asas kejelasan rumusan dalam pembentukan peraturan perundang-undang.
3. Menurut para Pemohon bahwa konstitusi jelas mengatur agar pungutan Negara memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi warga Negara, maka pungutan yang sifatnya memaksa haruslah diatur dalam Undang-Undang baik jenis dan tarifnya, sehingga menurut para Pemohon pasal dalam UU *a quo* bertentangan dengan Pasal 23, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945.

C. KETERANGAN DPR

Terhadap pendapat Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon

DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007.

2. Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi

a. Pengujian Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

Terhadap pandangan-pandangan Pemohon dalam Permohonan *a quo*, DPR memberi keterangan sebagai berikut:

1) Bahwa Pasal 23A UUD 1945 menyatakan, "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang*". Berdasarkan amanat konstitusi tersebut, maka untuk keperluan penerimaan negara yang bersifat memaksa termasuk didalamnya penerimaan negara bukan pajak harus didasarkan pada Undang-Undang. Pembentukan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP) merupakan pelaksanaan amanat Pasal 23A UUD 1945.

2) Bahwa UU PNBP sebagai salah satu perwujudan Ketentuan Pasal 23A UUD 1945, di dalamnya mengatur mengenai tata cara yang dipilih oleh pembentuk undang-undang berupa penentuan siapa yang menjadi wajib bayar, tata cara pembayaran, dan prosedur penagihan pembayaran. UU PNBP yang berisi pengaturan mengenai tata cara untuk mencapai tujuan negara dalam rangka menghimpun PNBP, dapat dikatakan bahwa UU PNBP merupakan kebijakan instrumental atau *instrumental policy* yang dipilih oleh pembentuk Undang-Undang sebagai penjabaran dari Pasal 23A UUD 1945.

- 3) Bahwa Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya yang artinya bahwa Peraturan Pemerintah adalah melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan (vide Pasal 12 UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta penjelasannya). Oleh karenanya, muatan peraturan pemerintah adalah muatan yang jelas-jelas didelegasikan oleh Undang-Undang.
- 4) Bahwa terhadap hal-hal yang bersifat teknis, undang-undang tidak cukup untuk mengantisipasi perkembangan yang cepat karena mekanisme pembentukan Undang-Undang yang melibatkan dua lembaga, yaitu Pemerintah dan DPR, membutuhkan proses yang lebih panjang dalam pembahasannya. Oleh karenanya, untuk mengantisipasi hal-hal tersebut, diperlukan pengaturan pendelegasian dalam peraturan perundang-undangan yang lebih teknis yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang dimaksud.
- 5) Bahwa dalam rangka peningkatan penerimaan Negara, baik pajak maupun PNBPN, sangatlah dimungkinkan terjadi perubahan yang sangat cepat mengenai jenis-jenis dan besaran tarif PNBPN yang harus ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan dan yang paling memungkinkan untuk mengantisipasi perubahan tersebut adalah Peraturan Pemerintah. Oleh karenanya, untuk menjangkau perkembangan potensi dari Penerimaan Negara yang bisa menjadi penerimaan negara bukan pajak, diperlukan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU PNBPN yang mengatur jenis PNBPN lainnya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah [vide Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UU PNBPN].
- 6) Bahwa apabila jenis dan tarif PNBPN ditetapkan dalam Undang-Undang akan sulit mengakomodasi ketika ada perubahan bagi kenaikan, penurunan, atau penghapusan. Oleh karenanya, maka pembentuk Undang-Undang baik dalam UU PNBPN maupun di dalam UU Migas paralel dua-duanya memberikan delegasi pada hal-hal yang sifatnya teknis diatur di dalam Peraturan Pemerintah.

- 7) Bahwa jenis dan tarif PNBP yang akan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah juga harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dan disusun dalam RUU tentang APBN [vide Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PNBP].
- 8) Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas DPR berkesimpulan penetapan Peraturan Pemerintah terhadap jenis PNBP yang diatur dalam ketentuan pasal *a quo* baik materi maupun sifatnya sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan substansi yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah juga sudah sesuai dengan aspek keadilan dan pengenaan beban kepada masyarakat mengingat jenisnya akan disampaikan kepada DPR, sehingga pasal *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945.
- 9) Bahwa kewenangan untuk menetapkan tarif dalam bentuk Peraturan Pemerintah sudah sesuai dengan Pasal 3 ayat (2) UU PNBP. Sebagaimana diketahui "*materi Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya*" yang artinya bahwa Peraturan Pemerintah adalah melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan (vide Pasal 12 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta Penjelasan). Oleh karenanya, pendelegasian pengaturan jenis-jenis dan tarif PNBP dalam Peraturan Pemerintah tidak bertentangan dengan Pasal 23A UUD 1945.

b. Pengujian Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

- 1) Bahwa UUD 1945, dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Demikian pula bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Minyak dan Gas Bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak

terbarukan yang dikuasai negara dan merupakan komoditas vital yang memegang peranan penting dalam penyediaan bahan baku industri, pemenuhan kebutuhan energi di dalam negeri, dan penghasil devisa negara yang penting, maka pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin agar dapat dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

- 2) Bahwa untuk melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, maka dibentuk pengaturan terkait pemanfaatan minyak dan gas bumi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas).
- 3) Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (3) UU Migas, Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana (BPH-Migas) yang bertugas untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi. Anggaran biaya operasional BPH-Migas didasarkan pada imbalan (*fee*) dari Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Anggaran biaya operasional BPH-Migas didasarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan iuran dari Badan Usaha yang diaturnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 48 UU Migas.
- 4) Bahwa pembiayaan BPH-Migas berupa pungutan kepada pihak yang melakukan Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi, pengaturan pemberian wewenang melakukan pungutan oleh lembaga juga telah dilakukan oleh peraturan perundang-undangan lainnya, contohnya yaitu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 9 ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, yang pada intinya menyatakan bahwa Bursa Efek dapat biaya pencatatan Efek, iuran keanggotaan, dan biaya transaksi berkenaan dengan jasa yang diberikan, dimana biaya dan iuran dimaksud digunakan untuk kebutuhan pelaksanaan fungsi Bursa Efek. Selanjutnya UU Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan khususnya pada Bagian Ketiga mengenai Premi. Dan Pasal 34 dan Pasal 37 UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas

Jasa Keuangan, juga mengenakan pungutan dari pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan.

- 5) Bahwa ketentuan Pasal 49 UU Migas yang menyatakan "*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.*" dapat dijelaskan secara *mutatis mutandis* dengan Pasal 2 ayat (1) UU PNBK. Pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah dimaksudkan untuk mengakomodasi ketentuan-ketentuan teknis terkait Badan Pelaksana dan Badan Pengatur.
- 6) Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 48 ayat (2) UU Migas, maka dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Besaran dan Penggunaan Iuran Badan Usaha Dalam Kegiatan Usaha Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Pengangkutan Gas Bumi melalui Pipa (untuk selanjutnya disebut PP Iuran). Ketentuan dalam PP Iuran mengatur mengenai penetapan besaran iuran Badan Usaha berdasarkan Anggaran Biaya Operasional Badan Pengatur, diatur pula ketentuan mengenai Badan Usaha yang terkena kewajiban pembayaran iuran, tata cara penggunaan iuran maupun sanksi bagi Badan Usaha yang melalaikan kewajiban pembayaran iuran.
- 7) Bahwa terhadap permohonan pengujian yang diajukan Para Pemohon, ketentuan Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 UU Migas yang dianggap bersifat multi interpretatif dan melanggar asas kejelasan rumusan, DPR berpendapat pendelegasian pengaturan mengenai penggunaan anggaran, struktur organisasi, status, fungsi, tugas, personalia, wewenang dan tanggung jawab serta mekanisme kerja Badan Pelaksana dan Badan Pengatur dalam bentuk PP Iuran adalah sudah sesuai dengan Pasal 12 UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta penjelasannya. Pengaturan lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah memberikan batasan dan definisi yang jelas terkait

dengan besaran dan penggunaan iuran. Oleh karenanya, terhadap argumentasi Pemohon yang beranggapan bahwa ketentuan Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 UU Migas merupakan ketentuan yang multitafsir dan melanggar asas kejelasan rumusan adalah tidak memiliki dasar hukum.

Keterangan DPR ini untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, memutus dan mengadili perkara *a quo* dan dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan ketentuan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, serta Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak bertentangan dengan Pasal 23, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945;
2. Menyatakan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, serta Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

[2.5] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima keterangan *ad informandum* dari *Indonesian Natural Gas Trader Association (INGTA)* yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 2 April 2015, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa kewajiban pembayaran iuran yang bersifat memaksa (pungutan) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2006, merupakan bentuk kedzaliman yang diledakkan. Mengingat, pembayaran iuran tersebut sama sekali tidak memberikan manfaat baik langsung maupun tidak langsung kepada pihak pembayar iuran, sehingga berpotensi menimbulkan ekonomi biaya tinggi, karena pada gilirannya pembebanan kewajiban pembayaran iuran tersebut akan ditanggung oleh konsumen akhir;
2. Iuran yang harus dibayarkan oleh badan usaha karena hak khusus yang diberikan oleh BPH Migas, tidak memberikan manfaat langsung kepada badan usaha, karena hak khusus yang diberikan tersebut tidak memberikan

- eksklusifitas. Setiap badan usaha dapat membangun fasilitas pipa di wilayah badan usaha lain yang sudah mendapatkan hak khusus dari BPH Migas;
3. Bahwa besaran iuran yang wajib dibayarkan oleh badan usaha didasarkan atas nilai penjualan, tidak berdasarkan nilai laba perusahaan, sehingga untuk transaksi yang mengalami kerugian pun juga dikenakan jumlah iuran yang sama;
 4. Bahwa atas suatu volume gas bumi yang ditransaksikan secara berurutan oleh dua atau lebih badan usaha niaga gas bumi, maka terhadap masing-masing badan usaha niaga gas bumi, diwajibkan membayar iuran dengan formula perhitungan yang sama;
 5. Bahwa seluruh anggota INGTA yang memiliki hak khusus telah membayar iuran ke BPH Migas, sama sekali tidak pernah memperoleh laporan dari BPH Migas terkait dengan penggunaan iuran yang telah dibayarkan.

[2.6] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan Pemohon yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 2 April 2015 dan kesimpulan Presiden yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 7 April 2015, yang pada pokoknya para pihak tetap pada pendiriannya;

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.2] Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah menguji konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3687, selanjutnya disebut UU 20/1997) dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152, selanjutnya disebut UU 22/2001) terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;

- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan selaku badan hukum privat merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997 serta Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 UU 22/2001, dengan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- Bahwa frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 2 ayat (3) dan frasa “ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997, bersifat multi interpretatif dan bahkan bertentangan dengan prinsip perlindungan dari kesewenang-wenangan, karena tidak memberikan kejelasan dalam bentuk peraturan perundang-undangan seperti apa seharusnya muatan materi tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak diatur;
- Bahwa frasa “ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997, secara gramatikal juga dapat diartikan

mempersamakan dan/atau mensejajarkan antara Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah atau mendegradasi kedudukan Undang-Undang setingkat dengan Peraturan Pemerintah;

- Bahwa selain itu, frasa “ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997, juga memiliki kesan bahwa perumus Undang-Undang telah memberikan keleluasaan kepada Pemerintah untuk memilih bentuk peraturan perundang-undangan mana yang dianggap lebih tepat mengatur bab Penerimaan Negara Bukan Pajak atau setidaknya memberikan *blank check* (cek kosong) kepada Pemerintah untuk menetapkan secara sepihak terhadap jenis, tarif, dan tata cara pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak, tanpa melalui pembahasan dengan DPR, sebagai lembaga negara yang menjadi representasi rakyat Indonesia, termasuk Pemohon, berdasarkan prinsip perwakilan;
- Bahwa frasa “sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” dalam Pasal 48 ayat (2) UU 22/2001, bersifat multi interpretatif dan dapat diartikan luas, karena tidak memberikan kejelasan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mana dan dalam jenis peraturan perundang-undangan seperti apa?
- Bahwa frasa dalam Pasal 48 dan Pasal 49 UU 22/2001 selain mengabaikan asas *lex certa* atau asas kejelasan rumusan dalam pembentukan perundang-undangan juga nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945.

[3.6] Menimbang bahwa dengan mendasarkan pada Pasal 51 ayat (1) UU MK dan putusan Mahkamah mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) serta dikaitkan dengan kerugian yang dialami oleh Pemohon, menurut Mahkamah:

- Pemohon mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, khususnya Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4), serta Pemohon menganggap hak konstitusional tersebut dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- Kerugian konstitusional Pemohon setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- Terdapat hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, serta ada

kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi; Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan Pemohon, mendengarkan keterangan lisan dan membaca keterangan tertulis Presiden, mendengarkan keterangan lisan dan membaca keterangan tertulis Dewan Perwakilan Rakyat, mendengarkan keterangan ahli dan saksi dari Pemohon, mendengarkan keterangan ahli dan saksi dari Presiden, memeriksa bukti-bukti yang diajukan oleh Pemohon, membaca kesimpulan Pemohon dan Presiden, serta membaca keterangan *ad informandum Indonesian Natural Gas Trader Association (INGTA)* sebagaimana termuat lengkap pada bagian Duduk Perkara, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.9] Menimbang bahwa pokok permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997 serta Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 UU 22/2001, yang menyatakan:

Pasal 2 ayat (3) UU 20/1997:

“Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.

Pasal 3 ayat (2) UU 20/1997:

“Tarif atas jenis 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”.

Pasal 48 ayat (2) UU 22/2001:

“Anggaran biaya operasional Badan Pengatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 didasarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara dan iuran dari Badan Usaha yang diatur nya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pasal 49 UU 22/2001:

“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”.

terhadap Pasal 23A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945;

[3.10] 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;

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:

1. Putusan Nomor 128/PUU-VII/2009, bertanggal 11 Maret 2010 dan Putusan Nomor 57/PUU-XII/2014, bertanggal 21 Januari 2015

[3.15.1] *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.

[3.15.2] 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. Selain itu, pengujian terhadap peraturan tersebut bukanlah kewenangan konstitusional Mahkamah. 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*). Misalnya, kebebasan pers seperti yang dijamin dalam Pasal 28 UUD 1945 dapat diberangus dengan Keputusan Menteri jika kepentingan penguasa terganggu (*press censorship*). Namun di dalam tata hukum Indonesia sudah ada mekanisme *judicial review*, sehingga seandainya pun terdapat Peraturan Pemerintah yang mengandung ketidakadilan sebagaimana didalilkan oleh Pemohon, maka bagi Pemohon sebagai warga negara yang dirugikan terbuka peluang untuk mengajukan pengujian materil (*judicial review*) kepada Mahkamah Agung;

[3.16] ... 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;

2. Putusan Nomor 47/PUU-XII/2014, bertanggal 21 Januari 2015

[3.14.3] ..., 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;

[3.14.4] *... pengaturan yang diperintahkan oleh pasal tersebut tidak dapat dikatakan sangat luas, karena norma yang terdapat pada frasa “jenis jasa lain” dibatasi oleh norma yang terdapat pada frasa “sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c angka 2”. Dengan norma yang terdapat pada frasa terakhir ini maka Menteri Keuangan tidak bersifat mutlak, melainkan dibatasi oleh norma dalam Undang-Undang a quo sendiri. Dengan perkataan lain pengaturan yang diperintahkan oleh Undang-Undang kepada Menteri Keuangan hanya sebatas merinci hal yang telah secara tegas ditentukan oleh Undang-Undang manakala dalam dunia praksisnya terjadi perkembangan. 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;*

[3.11] 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;

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, menurut Mahkamah permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi, yaitu Maria Farida Indrati selaku Ketua merangkap Anggota, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Patrialis Akbar, dan Manahan M.P Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Selasa, tanggal dua puluh enam, bulan April, tahun dua ribu enam belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Kamis, tanggal dua puluh delapan, bulan April, tahun dua ribu enam belas**, selesai diucapkan **pukul 09.24 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, Maria Farida Indrati, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Patrialis Akbar, dan Manahan M.P Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh

Achmad Edi Subiyanto sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

Ketua,

ttd.

Anwar Usman

Anggota-Anggota,

ttd.

ttd.

Suhartoyo

Wahiduddin Adams

ttd.

ttd.

Maria Farida Indrati

Aswanto

ttd.

ttd.

I Dewa Gede Palguna

Patrialis Akbar

ttd.

Manahan M.P Sitompul

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Achmad Edi Subiyanto