



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

RISALAH SIDANG

**PERKARA NOMOR 22/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 80/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 94/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 76/PUU-XVI/2018
PERKARA NOMOR 5/PUU-XVI/2018**

PERIHAL

**PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG
PERKAWINAN**

**PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK
DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

**PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2017 TENTANG
PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN**

**PENGUJIAN UU NO.15 TAHUN 2017 TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN
DAN BELANJA NEGARA TAHUN ANGGARAN 2018**

**PENGUJIAN UU NO. 1/PNPS/TAHUN 1965 TENTANG PENCEGAHAN
PENYALAHGUNAAN DAN/ATAU PENODAAN AGAMA**

**TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**

ACARA

PENGUCAPAN PUTUSAN

JAKARTA,

KAMIS, 13 DESEMBER 2018



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

RISALAH SIDANG

**PERKARA NOMOR 22/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 80/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 94/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 5/PUU-XVI/2018
PERKARA NOMOR 76/PUU-XVI/2018**

PERIHAL

- Pengujian UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan [Pasal 7 ayat (1)] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah [Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), Pasal 52 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 55 ayat (3)] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan [Pasal 80A] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Pengujian UU No.15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 [Pasal 15 ayat (3) frasa "dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan"] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Pengujian UU No. 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama [Pasal 4] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

PEMOHON

1. Endang Wasrinah, Maryanti, dan Rasminah (Pemohon Perkara Nomor 22/PUU-XV/2017)
2. Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) (Pemohon Perkara Nomor 80/PUU-XV/2017)
3. Muhammad Hafidz dan Abda Khair Mufti (Pemohon Perkara Nomor 94/PUU-XV/2017)
4. Zico Leonard Djagardo Simanjuntak dan Aisyah Sharifa (Pemohon Perkara Nomor 76/PUU-XVI/2018)
5. Gerakan G20 Mei (Pemohon Perkara Nomor 5/PUU-XVI/2018)

ACARA

Pengucapan dan Putusan

Kamis, 13 Desember 2018, Pukul 09.55-12.50 WIB

Ruang Sidang Gedung Mahkamah Konstitusi RI,

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat

SUSUNAN PERSIDANGAN

1) Anwar Usman	(Ketua)
2) Aswanto	(Anggota)
3) Enny Nurbaningsih	(Anggota)
4) Wahiduddin Adams	(Anggota)
5) Suhartoyo	(Anggota)
6) Manahan MP Sitompul	(Anggota)
7) I Dewa Gede Palguna	(Anggota)
8) Saldi Isra	(Anggota)
Ria Indriyani	Panitera Pengganti
Rizki Amalia	Panitera Pengganti
Mardian Wibowo	Panitera Pengganti
Syukri Asy'ari	Panitera Pengganti
Yunita Rhamadani	Panitera Pengganti

Pihak yang Hadir:

A. Pemohon Perkara Nomor 22/PUU-XV/2017:

1. Endang Wasrinah
2. Rasminah

B. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 22/PUU-XV/2017:

1. Anggara
2. Lia Anggiasih

C. Pemohon Perkara Nomor 80/PUU-XV/2017:

1. P. Agung Pambudhi

D. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 80/PUU-XV/2017:

1. Salman Darwis

E. Pemohon Perkara Nomor 94/PUU-XV/2017:

1. Abda Khair Mufti

F. Pemohon Perkara Nomor 5/PUU-XVI/2018:

1. Irwan

G. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 5/PUU-XVI/2018:

1. Ahmad Irawan
2. Firmansyah
3. Syam Hadijanto

H. Pemohon Perkara Nomor 76/PUU-XVI/2018:

1. Aisyah Sharifa
2. Zico Leonard Djagardo Simanjuntak

I. Pemerintah:

1. Bagus Pinandoyo
2. Ardiansyah
3. Purwoko
4. Mulyanto
5. Suryanto
6. Rudiansyah

J. DPR:

1. Agus Trimorowulan
2. Trisuharto Clinton
3. Anisa Rahmasari
4. Mega Irianna Ratu

SIDANG DIBUKA PUKUL 09.55 WIB

1. KETUA: ANWAR USMAN

Bismillahirrahmaanirrahiim. Sidang dibukan dan dinyatakan terbuka untuk umum.

KETUK PALU 3X

Assalamualaikum wr. wb. Selamat Pagi. Om Swastiastu. Sebelum sidang dilanjutkan, Majelis memohon maaf karena sidang ini terpaksa ditunda karena tadi ada masalah penggandaan putusan. Jadi, masalah teknis ya, ada beberapa hal yang harus diselesaikan. Untuk itu, sekali lagi Majelis menyatakan permohonan maaf.

Agenda persidangan hari ini adalah pembacaan putusan untuk 5 perkara, Perkara Nomor 22/PUU-XV/2017, Perkara Nomor 80/PUU-XV/2017, Perkara Nomor 94/PUU-XV/2017 untuk tahun 2017. Perkara Nomor 5/PUU-XVI/2018 dan Perkara Nomor 76/PUU-XVI/2018 untuk tahun 2018.

Sebelumnya dipersilakan untuk Pemohon Perkara Nomor 22/PUU-XV/2017 memperkenalkan diri, siapa yang hadir?

2. KUASA HUKUM PEMOHON NOMOR 22/PUU-XV/2017: ANGGARA

Terima kasih, Majelis. Selamat Pagi. Salam Sejahtera untuk kita semua. Perkenalkan, kami Pemohon dari Perkara Nomor 22/PUU-XV/2017. Nama saya sendiri adalah Anggara, Kuasa Pemohon. Hadir bersama rekan saya, Lia Anggiasih, Kuasa Pemohon juga, dengan Pemohon Prinsipal, Ibu Rasminah dan Ibu Endang Wasrinah. Terima kasih, Majelis.

3. KETUA: ANWAR USMAN

Perkara Nomor 80/PUU-XV/2017?

4. KUASA HUKUM PEMOHON NOMOR 80/PUU-XV/2017: SALMAN DARWIS

Terima kasih, Yang Mulia.

Hadir pada persidangan kali ini, saya sendiri Salman Darwis. Hadir pula Prinsipal dari APINDO, Yang Mulia. Terima kasih.

5. KETUA: ANWAR USMAN

Ya, Perkara Nomor 94/PUU-XV/2017?

6. PEMOHON NOMOR 94/PUU-XV/2017: ABDA KHAIR MUFTI

Assalamualaikum wr. wb. Selamat Pagi, Yang Mulia.
Hadir, saya Abda Khair Mukti, sendiri. Terima kasih, Yang Mulia.

7. KETUA: ANWAR USMAN

Ya, Perkara Nomor 5/PUU-XVI/2018?

8. KUASA HUKUM PEMOHON NOMOR 5/PUU-XVI/2018: AHMAD IRAWAN

Terima kasih banyak, Yang Mulia. Hadir, kami sendir selaku Kuasa Hukum, Ahmad Irawan dan tim. Ada Firman, dan Pak Syam, dan Prinsipal kami, Pak Irwan, Yang Mulia.

9. KETUA: ANWAR USMAN

Ya, Perkara Nomor 76/PUU-XVI/2018?

10. PEMOHON NOMOR 76/PUU-XVI/2018: AISYAH SHARIFA

Terima kasih, Yang Mulia. Perkenalkan, saya Aisyah Sharifa sebagai Pemohon. Di sini hadir juga rekan saya, Zico sebagai Pemohon.

11. KETUA: ANWAR USMAN

Ya, dari DPR silakan.

12. DPR: AGUS TRIMOROWULAN

Terima kasih, Hakim Ketua dan Majelis Hakim, yang kami muliakan. Dari Badan Keahlian DPR Republik Indonesia, saya sendiri Agus Trimorowulan, kemudian sebelah kiri saya, Saudara Clinton. Terima kasih, Yang Mulia.

13. KETUA: ANWAR USMAN

Dari Kuasa Presiden?

14. PEMERINTAH: PURWOKO

Terima kasih, Yang Mulia.

Assalamualaikum wr. wb. Selamat Pagi. Om Swastiastu. Kami dari Pemerintah. Yang hadir dari Kementerian Agama, Bapak H. Suryanto, H. Rudianto, saya sendiri, Purwoko, dan sebelah kiri saya, Bapak Ardiansyah, Beliau Direktur Litigas, Yang Mulia. Kemudian dari Kementerian Keuangan, Bapak Bagus Prasetyo Basuki, dan yang sebelah kiri, Bapak Mulyanto, Yang Mulia. Terima kasih.

15. KETUA: ANWAR USMAN

Ya, baik.

Ya, kita mulai dengan pembacaan Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017.

Bismillahirrahmaanirrahiim.

PUTUSAN NOMOR 22/PUU-XV/2017 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 permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. **Endang Wasrinah** Sebagai ----- **Pemohon I:**
2. **Maryanti** Sebagai ----- **Pemohon II:**
3. **Rasminah** Sebagai ----- **Pemohon III:**

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 14 Maret 2017 dan 23 Maret 2017 memberi kuasa kepada Supriyadi Widodo Eddyono, S.H., dan kawan-kawan; beralamat di Jalan Siaga I Nomor 2B Pejaten Barat, Pasar Minggu Jakarta Selatan 12510, baik bersama-sama atau sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III disebut sebagai -----

para Pemohon;

[1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

Duduk Perkara dan seterusnya dianggap dibacakan.

16. HAKIM ANGGOTA: WAHIDUDDIN ADAMS

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1], [3.2] dianggap dibacakan.

Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon

[3.3], [3.4], [3.5] dianggap dibacakan.

- [3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

- [3.7] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, dengan berlandaskan pada Pasal 54 UU MK, oleh karena permohonan *a quo* telah jelas, maka Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi untuk mendengarkan keterangan pihak-pihak sebagaimana disebutkan dalam Pasal 54 UU MK;
- [3.8] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU 1/1974). Pemohon mendalilkan norma Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:
1. Bahwa perbedaan usia antara laki-laki dan perempuan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 merupakan wujud nyata tidak tercapainya persamaan kedudukan dalam hukum yang dilindungi oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, dan seterusnya dianggap dibacakan.
 2. Bahwa perbedaan ketentuan usia antara laki-laki dan perempuan pada Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 yang semata-mata didasari oleh alasan jenis kelamin merupakan salah satu bentuk diskriminasi yang sangat nyata. Selanjutnya, dianggap dibacakan.
 3. Bahwa penetapan batas usia perkawinan sebagaimana yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 semata-mata didasarkan pada aspek kesehatan, namun perkembangan dalam dunia medis perempuan yang telah dinikahkan saat berusia 16 tahun sangat rentan atas gangguan kesehatan khususnya kesehatan reproduksi di antaranya kehamilan. Selanjutnya, dianggap dibacakan.
 4. Bahwa pada dasarnya setiap orang berhak atas pendidikan, Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 merupakan diskriminasi negara dalam mendapatkan hak atas pendidikan, dan seterusnya dianggap dibacakan.
 5. Bahwa yang menjadi faktor utama terjadinya pernikahan pada usia anak bagi seorang perempuan adalah faktor ekonomi keluarga, posisi anak perempuan saat itu tidak memiliki

kemampuan untuk mempertahankan haknya untuk tidak dinikahkan oleh keluarganya. Selanjutnya, dianggap dibacakan.

6. Bahwa ketentuan batas usia bagi perempuan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 membuka potensi seorang anak perempuan dinikahkan dengan laki-laki yang lebih tua, perkawinan dengan laki-laki yang lebih tua rentan terjadinya kekerasan dalam rumah tangga;
7. Bahwa beberapa negara telah menerapkan kesetaraan dalam batas usia minimal untuk melangsungkan perkawinan, yaitu bagi perempuan dan laki-laki sama-sama 18 tahun atau bahkan sama-sama berusia 19 tahun;
8. Dianggap dibacakan.
9. Terkait sikap Mahkamah Konstitusi mengenai *open legal policy*, para Pemohon berpendapat bahwa meskipun ketentuan yang diuji yang bersifat *open legal policy* namun jika ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD 1945, sudah seharusnya Mahkamah Konsitusi dapat memutusnya karena permasalahan tersebut bukan lagi persoalan kewenangan membentuk undang-undang, namun merupakan pelanggaran hak konsitusi. Selanjutnya, dianggap dibacakan.

[3.9] Menimbang bahwa untuk mendukung dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-13;

[3.10] Menimbang bahwa setelah Mahkamah membaca dan memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon dan keterangan para Pemohon dalam persidangan, serta bukti-bukti yang diajukan, maka terhadap dalil para Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

[3.10.1] Bahwa terhadap dalil para Pemohon berkenaan dengan Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974, dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30-74/PUU-XII/2014, bertanggal 18 Juni 2015, Mahkamah antara lain mempertimbangkan:

[3.13.2] dianggap dibacakan.

[3.10.2] Bahwa merujuk pertimbangan dalam putusan yang disebutkan pada Paragraf [3.10.1] tersebut, dengan menyatakan penentuan batas usia minimal perkawinan sebagai *legal policy*, hal itu dimaksudkan bahwa ketika pembentuk undang-undang menentukan usia minimal untuk melangsungkan perkawinan, kebijakan tersebut tidak serta-merta dapat dinilai sebagai *legal policy* yang bertentangan dengan UUD 1945. Namun pada saat yang sama, bukan pula berarti mengabaikan fakta bahwa batas usia minimal tertentu merupakan salah satu penyebab munculnya

- berbagai permasalahan dalam perkawinan seperti masalah kesehatan fisik dan mental, pendidikan, perceraian, sosial, ekonomi, dan masalah lainnya;
- [3.10.3] Bahwa, sebagaimana telah ditegaskan Mahkamah dalam putusan-putusan terdahulu, kebijakan hukum (*legal policy*) tetap harus dalam kerangka tidak melampaui kewenangan, tidak melanggar moralitas dan rasionalitas, tidak menimbulkan ketidakadilan yang *intolerable*, dan tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945. Pertimbangan demikian juga berlaku dalam penentuan batas usia minimal perkawinan sehingga dalam hal kebijakan hukum dimaksud nyata-nyata bertentangan dengan jaminan dan perlindungan hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945, maka *legal policy* dapat diuji konstiusionalitasnya melalui proses pengujian undang-undang;
- [3.10.4] Bahwa dalam permohonan *a quo*, pada pokoknya para Pemohon menilai bahwa hak konstiusionalnya untuk mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 telah dilanggar oleh adanya pembatasan usia minimal perkawinan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Perlakuan yang tidak sama tersebut tidak saja menyebabkan terjadinya diskriminasi batas usia minimal atas dasar perbedaan jenis kelamin, melainkan juga perlakuan yang tidak sama terhadap anak dalam pemenuhan dan perlindungan hak asasi anak sebagaimana diatur dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945;
- [3.10.5] Bahwa oleh karena para Pemohon mendalilkan Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 maka persoalan yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah apakah terdapat alasan bagi Mahkamah untuk meninggalkan pendiriannya dalam menilai konstiusionalitas Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 sebagaimana tertuang dalam putusan-putusan sebelumnya. Sebagaimana telah disebutkan di atas, Mahkamah berpendirian bahwa suatu *legal policy* tidak dapat diuji konstiusionalitasnya kecuali produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas, dan menimbulkan ketidakadilan yang *intolerable*, bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, serta sepanjang kebijakan tersebut tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang dan tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945. Dengan kata lain, hanya jika terdapat salah satu dari alasan-alasan itulah Mahkamah

dapat menguji konstiusionalitas suatu *legal policy*, termasuk jika Mahkamah hendak meninggalkan pendiriannya.

17. HAKIM ANGGOTA: I DEWA GEDE PALGUNA

Dalam konteks permohonan *a quo*, penentuan batas usia minimal perkawinan jelas tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat, tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang dan jelas pula bukan merupakan penyalahgunaan wewenang. Namun, bagaimana halnya dengan syarat tidak jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas, tidak bertentangan dengan hak politik, ketidakadilan yang *intolerable*, dan syarat tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945. Pertanyaan demikian hanya dapat ditemukan jawabannya setelah Mahkamah menilai argumentasi dalam dalil para Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Terhadap dalil para Pemohon mengenai ketidaksetaraan antarwarga negara terkait adanya penentuan batas usia perkawinan yang tidak sama antara laki-laki dan perempuan, Mahkamah berpendapat bahwa sekalipun penentuan batas usia minimal perkawinan merupakan kebijakan hukum (*legal policy*), namun kebijakan *a quo* tidak boleh memperlakukan warga negara secara berbeda semata-mata atas dasar perbedaan jenis kelamin atau gender. Benar bahwa dikarenakan kodratnya maka dalam batas-batas tertentu perlakuan terhadap laki-laki dan perempuan menuntut pembedaan sehingga dalam konteks demikian pembedaan tersebut bukanlah diskriminasi dan tidak pula dapat dikatakan melanggar moralitas, rasionalitas, serta ketidakadilan yang *intolerable*. Namun tatkala pembedaan perlakuan antara laki-laki dan perempuan itu berdampak pada atau menghalangi pemenuhan hak-hak dasar atau hak-hak konstiusional warga negara, baik yang termasuk ke dalam kelompok hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan, yang seharusnya tidak boleh dibedakan semata-mata berdasarkan alasan jenis kelamin maka pembedaan demikian jelas merupakan diskriminasi.

Pendirian *a quo* sejalan dengan pendapat-pendapat Mahkamah sebelumnya, di mana setiap kebijakan hukum yang memperlakukan setiap manusia dan/atau warga negara secara berbeda atas dasar perbedaan warna kulit, agama, suku, bahasa, keyakinan politik dan jenis kelamin adalah kebijakan yang bersifat diskriminatif. Hal tersebut juga

sejalan dengan pengertian diskriminasi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia adalah "setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung atau tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan, pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya".

Ketika suatu kebijakan terbukti merupakan kebijakan yang bersifat diskriminatif maka sulit untuk menyatakan kebijakan demikian tidak melanggar moralitas, rasionalitas, tidak bertentangan dengan hak politik, maupun ketidakadilan yang *intolerable*. Kebijakan yang bersifat diskriminatif juga nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, jika Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 terbukti merupakan *legal policy* yang diskriminatif maka, sejalan dengan alasan untuk dapat menguji konstiusionalitas *legal policy* sebagaimana diuraikan di atas, hal demikian telah menjadi alasan yang kuat bagi Mahkamah untuk meninggalkan pendiriannya dalam putusan terdahulu perihal pembedaan batas usia minimum perkawinan.

Dalam konteks permohonan *a quo*, Mahkamah tidak menampik bahwa ketika Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 disusun dan dibahas, penentuan batas usia merupakan salah satu bentuk kesepakatan nasional yang telah disepakati setelah mempertimbangkan secara bijaksana dan memperhatikan nilai-nilai yang berlaku pada saat Undang-Undang *a quo* disusun yang kemudian disahkan pada tahun 1974. Namun, dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang ditandai dengan diubahnya UUD 1945 (1999-2002), terjadi penguatan terhadap jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dalam konstitusi dengan dicantumkannya pasal-pasal tentang jaminan hak asasi manusia, termasuk hak untuk membentuk keluarga dan hak anak. Jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dimaksud juga merupakan kesepakatan nasional, bahkan ia dirumuskan secara tegas dalam Konstitusi. Penguatan terhadap jaminan dan perlindungan hak asasi manusia *a quo* tentunya mengharuskan bangsa Indonesia untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap kebijakan hukum masa

lalu yang dinilai tidak lagi sesuai dengan perkembangan hukum dan perkembangan masyarakat. Dalam hal ini, termasuk apabila terdapat produk-produk hukum yang mengandung perlakuan berbeda atas dasar ras, agama, suku, warna kulit, dan jenis kelamin, maka sudah seharusnya pula untuk disesuaikan dengan kehendak UUD 1945 yang anti diskriminasi. Salah satu kebijakan hukum yang dapat dikategorikan mengandung perlakuan berbeda atas dasar jenis kelamin dimaksud adalah Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974. Hal demikian dalam putusan-putusan sebelumnya belum dipertimbangkan oleh Mahkamah dan pertimbangan demikian tidak muncul karena memang tidak didalilkan oleh para Pemohon pada saat itu. Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 dikatakan diskriminatif sebab dengan pembedaan batas usia minimum perkawinan yang termuat di dalamnya telah menyebabkan perempuan menjadi diperlakukan berbeda dengan laki-laki dalam pemenuhan hak-hak konstitusionalnya, baik hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan, semata-mata karena jenis kelaminnya. Hak-hak konstitusional dimaksud, antara lain, hak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena secara hukum seorang perempuan pada usia 16 tahun yang menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (selanjutnya ditulis UU Perlindungan Anak) masih tergolong ke dalam pengertian anak, jika telah kawin akan berubah statusnya menjadi orang dewasa, sementara bagi laki-laki perubahan demikian baru dimungkinkan jika telah kawin pada usia 19 tahun; hak perempuan untuk tumbuh dan berkembang sebagai anak, sebagaimana diatur dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945, juga mendapatkan perlakuan berbeda dari laki-laki di mana laki-laki akan menikmati hak itu dalam rentang waktu yang lebih panjang dibandingkan dengan perempuan; hak untuk mendapatkan kesempatan memperoleh pendidikan yang setara dengan laki-laki juga potensial terhalang karena dengan dimungkinkannya seorang perempuan untuk kawin pada usia 16 tahun akan cenderung lebih terbatas aksesnya terhadap pendidikan dibandingkan dengan laki-laki, bahkan untuk sekadar memenuhi pendidikan dasar, padahal hak atas pendidikan adalah hak konstitusional setiap warga negara menurut Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 yang seharusnya

dapat dinikmati secara setara dengan laki-laki. Bahkan, dalam kaitan ini, seorang perempuan yang tidak memenuhi pendidikan dasarnya akan potensial dinilai melanggar kewajiban konstitusionalnya sebab menurut Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar. Artinya, jika batas usia minimum perkawinan 16 tahun untuk perempuan dipertahankan, hal demikian tidak sejalan dengan agenda pemerintah ihwal wajib belajar 12 tahun karena jika seorang perempuan menikah pada usia 16 tahun maka dia akan kehilangan kesempatan memperoleh pendidikan 12 tahun.

Dengan demikian, meski kebijakan hukum pembentuk undang-undang yang membedakan antara laki-laki dan perempuan dalam hal batas minimal usia perkawinan dimaksud dahulunya merupakan sebuah kesepakatan nasional, namun dalam perkembangan hukum dan konstitusi Indonesia, hal tersebut tidak lagi relevan karena terkategori sebagai kebijakan hukum yang diskriminatif. Oleh karena itu, kebijakan hukum yang demikian haruslah dinilai konstitusionalitasnya. Berdasarkan hal itu, pengaturan batas usia minimal perkawinan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan tidak saja menimbulkan diskriminasi dalam konteks pelaksanaan hak untuk membentuk keluarga sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945, melainkan juga telah menimbulkan diskriminasi terhadap perlindungan dan pemenuhan hak anak sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945. Dalam hal ini, ketika usia minimal perkawinan bagi perempuan lebih rendah dibandingkan laki-laki, maka secara hukum perempuan dapat lebih cepat untuk membentuk keluarga. Hal demikian berbeda dengan batas usia minimal perkawinan bagi laki-laki yang mengharuskan menunggu lebih lama dibandingkan perempuan. Di samping itu, perbedaan batas usia minimal tersebut memberi ruang lebih banyak bagi anak laki-laki untuk menikmati pemenuhan hak-haknya sebagai anak karena batas usia kawin minimal laki-laki yang melampaui usia minimal anak sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Anak. Sementara bagi perempuan, pembatasan usia minimal yang lebih rendah dibanding usia anak justru potensial menyebabkan anak tidak sepenuhnya dapat menikmati hak-haknya sebagai anak dalam usia anak, sebagaimana telah disinggung di atas.

[3.11] Menimbang bahwa sekalipun ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 merupakan kebijakan hukum yang diskriminatif atas dasar jenis kelamin, namun tidak serta-merta Mahkamah dapat menentukan berapa batas

usia minimal perkawinan. Mahkamah hanya menegaskan bahwa kebijakan yang membedakan batas usia minimal perkawinan antara laki-laki dan perempuan adalah kebijakan yang diskriminatif, namun penentuan batas usia perkawinan tetap menjadi ranah kebijakan hukum pembentuk undang-undang. Mahkamah perlu menegaskan kembali pendirian *a quo* disebabkan Mahkamah tetap meyakini bahwa kebijakan terkait penentuan batas usia minimal perkawinan dapat saja berubah sewaktu-waktu sesuai dengan tuntutan kebutuhan perkembangan berbagai aspek dalam masyarakat. Pada saat Mahkamah menentukan batas usia tertentu sebagaimana dimohonkan oleh para Pemohon, hal demikian tentunya akan dapat menghambat pembentuk undang-undang dalam melakukan perubahan ketika ia harus melakukan penyesuaian terhadap perkembangan masyarakat.

[3.12] Menimbang bahwa meskipun penentuan batas usia minimal perkawinan merupakan kebijakan hukum pembentuk undang-undang, namun pembentuk undang-undang secara cermat harus memastikan bahwa kebijakan demikian tidak menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap perlindungan hak anak sebagai bagian dari hak asasi manusia. Ketidakpastian hukum mana akan muncul karena adanya perbedaan dalam menentukan batas usia anak. Pembentuk undang-undang dituntut untuk konsisten dalam menentukan pilihan kebijakan hukumnya terkait usia anak dimaksud.

Bahwa dalam konteks permohonan *a quo* mengingat terdapatnya perbedaan dan ketidaksinkronan sejumlah undang-undang yang di dalamnya mengatur tentang batas usia anak, yang tidak dapat dipisahkan dengan usia kawin dalam Undang-Undang Perkawinan. Dalam hal ini, ketidaksinkronan dimaksud terlihat nyata dengan ketentuan yang terdapat antara lain dalam UU Perlindungan Anak. Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 menyatakan, "Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 (enam belas) tahun." Sementara itu, dalam Pasal 1 angka 1 UU Perlindungan Anak dinyatakan, "Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan". Dengan demikian, batas usia kawin bagi perempuan sebagaimana termaktub dalam Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 yaitu mencapai umur 16 (enam belas) tahun bagi perempuan masih terkategori sebagai anak menurut Pasal 1 angka 1 UU Perlindungan Anak. Oleh karenanya perkawinan yang dilakukan di bawah batas usia yang ditentukan dalam UU Perlindungan Anak adalah perkawinan anak.

Bahwa apabila diletakkan dalam konteks yang lebih luas, perkawinan anak sangat mungkin mengancam dan berdampak negatif bagi anak termasuk kesehatan anak karena belum tercapainya batas kematangan ideal reproduksi anak. Tidak hanya

masalah kesehatan, perkawinan yang belum melampaui batas usia anak sangat mungkin terjadinya eksploitasi anak dan meningkatnya ancaman kekerasan terhadap anak. Di atas itu semua, perkawinan anak akan menimbulkan dampak buruk terhadap pendidikan anak. Dalam batas penalaran yang wajar, apabila pendidikan anak terancam, hal demikian potensial mengancam salah satu tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa akan sulit dicapai jikalau angka perkawinan anak tidak bisa dicegah sedemikian rupa.

18. HAKIM ANGGOTA: SALDI ISRA

[3.13] Menimbang bahwa dalam rangka melindungi hak-hak anak, khususnya anak perempuan, Penjelasan angka 4 huruf d UU 1/1974 secara eksplisit menyatakan "menganut prinsip, bahwa calon suami-isteri itu harus telah masak jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar supaya dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang baik dan sehat. **Untuk itu harus dicegah adanya perkawinan antara calon suami-isteri yang masih di bawah umur**". Artinya, Penjelasan tersebut hendak menyatakan bahwa perkawinan anak merupakan sesuatu yang dilarang. Terkait dengan larangan tersebut, Pasal 26 ayat (1) UU Perlindungan Anak menyatakan bahwa:

1. Orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk:
 - b. mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak;
 - c. menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya; dan
 - d. mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak.

Bahwa berdasarkan ketentuan dimaksud, kepada orang tua dibebankan kewajiban untuk mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak. Ihwal ini, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Perlindungan Anak, yang dimaksud adalah usia sebelum 18 tahun. Sementara itu, merujuk Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974, batas usia minimal perkawinan perempuan ditentukan 16 tahun. Secara horizontal, materi kedua pengaturan tersebut menunjukkan ketidaksinkronan antara batas minimal usia perkawinan bagi anak perempuan dalam UU 1/1974 dengan usia anak dalam UU Perlindungan Anak sehingga secara nyata norma tersebut tidak sinkron. Apabila diletakkan dalam konteks perlindungan anak, ketidaksinkronan dimaksud justru berdampak terhadap jaminan dan perlindungan konstitusional hak anak sebagaimana diatur dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 yang diatur lebih lanjut melalui UU Perlindungan Anak.

Bahwa adanya jaminan konstitusional hak-hak anak memunculkan kewajiban bagi semua pihak, baik orang tua, keluarga, pemerintah maupun negara untuk melindungi, menghormati, dan memenuhi hak-hak anak. Pada saat yang sama, kewajiban tersebut juga disertai dengan jaminan hak anak selama masa pengasuhan sebagai anak sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU Perlindungan Anak sebagai berikut:

1. Setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan:
 - a. diskriminasi;
 - b. eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual;
 - c. penelantaran;
 - d. kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan;
 - e. ketidakadilan; dan
 - f. perlakuan salah lainnya.
2. Dalam hal orang tua, wali atau pengasuh anak melakukan segala bentuk perlakuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka pelaku dikenakan pemberatan hukuman.

Bahwa hak anak untuk bebas dari segala bentuk perlakuan diskriminasi; eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual, penelantaran, kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan, dan ketidakadilan haruslah ditegakan dengan juga memberikan kepastian hukum bagi tidak adanya perkawinan anak. Pada saat kebijakan hukum, dalam hal ini Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 membuka ruang untuk dilangsungkannya perkawinan anak, maka norma tersebut justru memberi kesempatan untuk terjadinya eksploitasi anak, baik secara ekonomi maupun seksual.

Bahwa agar ketidakpastian hukum perlindungan hak anak tidak terus terjadi akibat ketentuan minimal usia perkawinan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974, maka sudah seharusnya batas usia minimal perkawinan dalam norma *a quo* disesuaikan dengan batas usia anak yang ditentukan dalam UU Perlindungan Anak. Oleh karena usia anak yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang dalam UU Perlindungan Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, maka sudah seharusnya kebijakan hukum yang sama mengenai usia *a quo* juga diterapkan dalam UU 1/1974.

- [3.14]** Menimbang bahwa perlunya perubahan kebijakan atas batas usia perkawinan juga didasarkan atas fakta bahwa semakin meningkatnya angka perkawinan anak akan menyebabkan kesulitan bagi negara dalam mewujudkan kesepakatan agenda pembangunan universal baru yang tertuang dalam dokumen *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development Goals (SDGs)* yang berisi 17 tujuan dengan 169

target. Target-target yang didefinisikan bersifat aspiratif dan global, di mana pemerintah masing-masing negara dapat menyusun target nasionalnya sendiri dengan mengacu pada semangat di tingkat global namun disesuaikan dengan situasi nasional. Masing-masing negara memutuskan bagaimana target-target aspiratif dan global ini dapat dimasukkan dalam proses perencanaan, kebijakan dan strategi nasional. Tujuan menyepakati dokumen SDGs ini adalah pada tahun 2030 tidak ada satu negara pun yang tertinggal dalam rangka pengentasan kemiskinan, salah satunya dengan menekan angka pernikahan anak sebagaimana tertuang dalam Tujuan Kelima SDGs yakni "Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan". Salah satu tujuan yang hendak diwujudkan pada Tujuan 5.3 SDGs adalah menghapus perkawinan anak.

Pernikahan anak merupakan salah bentuk pelanggaran hak anak yang dapat menimbulkan kemudharatan. Hak ini sejatinya dijamin oleh UUD 1945 sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28B ayat (2) bahwa "Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi". Selanjutnya ditegaskan pula dalam UU Perlindungan Anak bahwa hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, negara, pemerintah, dan pemerintah daerah. Anak yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi haknya adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun. Namun, bukti menunjukkan bahwa pernikahan anak semakin meningkat dengan sebaran angka perkawinan anak di atas 10% merata berada di seluruh provinsi Indonesia, sedangkan sebaran angka perkawinan anak di atas 25% berada di 23 provinsi dari 34 provinsi di Indonesia (vide Data BPS, 2017). Kondisi ini tentu sangat mengkhawatirkan karena anak telah kehilangan hak-hak yang seharusnya dilindungi oleh negara. Jika kondisi ini dibiarkan tentu akan menjadikan Indonesia berada dalam kondisi "Darurat Perkawinan Anak", dan tentu saja akan semakin menghambat capaian tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

Oleh karenanya semua kebijakan yang menjadi faktor penyebab terjadinya perkawinan anak sudah seharusnya disesuaikan, *in casu* UU 1/1974 yang telah berlaku selama 44 tahun. Jika dirunut ke belakang usulan penyempurnaan UU 1/1974 tersebut telah masuk sejak Proopenas tahun 2000-2004. Karena tidak berhasil, kemudian diteruskan dalam beberapa Prolegnas, yang terakhir adalah Prolegnas 2015-2019. Berkenaan dengan perkembangan tuntutan global yang telah disepakati yang sejalan dengan tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan

dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 sehingga Mahkamah berpendapat penyempurnaan tersebut dapat lebih cepat dilakukan.

[3.15] Menimbang bahwa sejalan dengan pertimbangan di atas, secara faktual, ikhtiar dan prakarsa untuk meningkatkan batas usia perkawinan terkhusus perempuan telah dilakukan di beberapa daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dengan tujuan untuk mencegah dan mengurangi perkawinan di bawah umur melalui pemberlakuan peraturan Kepala Daerah Kabupaten maupun Provinsi antara lain:

- a. Peraturan Bupati Kabupaten Gunung Kidul Nomor 30 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan Anak.
- b. Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan Perkawinan Anak.
- c. Surat Edaran Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 150/1138 Tahun 2014 yang menganjurkan usia layak nikah pada umur 21 tahun baik untuk perempuan maupun laki-laki.
- d. Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan Anak.

Upaya-upaya demikian juga berada pada titik temu dengan aneka agenda kebijakan pemerintah seperti program keluarga berencana dan generasi berencana (genre), pelaksanaan 12 (dua belas) tahun wajib belajar, pendidikan kesehatan reproduksi dan lain-lain. Demikian pula peran dinamis dari kaum muda yang mengambil peran dan memelopori demi mendorong pembuatan kebijakan dan alternatif-alternatif yang digagas dalam pendekatan upaya menyadarkan akan bahaya perkawinan di bawah umur dan cita-cita luhur tujuan ideal Undang-Undang Perkawinan, yaitu membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

[3.16] Menimbang bahwa tuntutan untuk menyesuaikan kebijakan usia minimal perkawinan juga didasarkan atas fakta bahwa Indonesia merupakan salah satu negara pihak *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*. Perjanjian Internasional Untuk Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan tersebut telah diratifikasi Indonesia pada tahun 1984 melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. Dalam Pasal 16 ayat (1) CEDAW dinyatakan sebagai berikut:

3. Negara-negara Pihak wajib melakukan upaya-upaya khusus untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam setiap masalah yang berhubungan dengan perkawinan dan

hubungan keluarga, dan berdasarkan persamaan antara laki-laki dan perempuan terutama harus memastikan:

e. Hak yang sama untuk melakukan perkawinan;

Bahwa sehubungan dengan pelaksanaan kewajiban negara-negara pihak untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan, khusus terkait hak untuk melakukan perkawinan, United Nations (UN) CEDAW merekomendasikan agar negara pihak menaikkan batas minimum usia perkawinan berlaku sama bagi laki-laki dan perempuan. Sehubungan dengan CEDAW dan rekomendasi UN CEDAW dimaksud, Mahkamah sesungguhnya bukan hendak menjadikan UN CEDAW sebagai dasar pengujian dalam permohonan *a quo*, sebab CEDAW adalah setingkat dengan undang-undang. Hanya saja, Mahkamah hendak menegaskan bahwa pembentuk undang-undang perlu melakukan sinkronisasi pengaturan batas usia minimal perkawinan dengan UU Perlindungan Anak yang juga sejalan dengan UU Ratifikasi CEDAW. Ketidaksinkronan tersebut justru akan menyebabkan terlanggarnya hak-hak perempuan dan anak yang secara tegas telah dijamin dalam UUD 1945.

[3.17] Menimbang bahwa sekalipun dalil-dalil yang disampaikan Pemohon beralasan menurut hukum, namun tidak serta-merta Mahkamah akan menyatakan bahwa Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 sepanjang frasa "umur 16 (enam belas) tahun" bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dibaca "umur 19 (sembilan belas) tahun" sebagaimana dimohonkan para Pemohon dalam petitumnya.

Bahwa sebagaimana telah ditegaskan sebelumnya, penentuan batas usia minimal perkawinan merupakan kebijakan hukum pembentuk undang-undang. Apabila Mahkamah memutuskan batas minimal usia perkawinan, hal tersebut justru akan menutup ruang bagi pembentuk undang-undang di kemudian hari untuk mempertimbangkan lebih fleksibel batas usia minimal perkawinan sesuai dengan perkembangan hukum dan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, Mahkamah memberikan waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun kepada pembentuk undang-undang untuk sesegera mungkin melakukan perubahan kebijakan hukum terkait batas minimal usia perkawinan, khususnya sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974. Sebelum dilakukan perubahan dimaksud, ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 masih tetap berlaku.

Bahwa apabila dalam tenggang waktu tersebut pembentuk undang-undang masih belum melakukan perubahan terhadap batas minimal usia perkawinan yang berlaku saat ini, demi untuk memberikan kepastian hukum dan mengeliminasi diskriminasi yang ditimbulkan oleh ketentuan tersebut, maka batas minimal

usia perkawinan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 diharmonisasikan dengan usia anak sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Anak dan diberlakukan sama bagi laki-laki dan perempuan.

- [3.18]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, dalil permohonan Pemohon sepanjang ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 1/1974 telah menimbulkan diskriminasi atas dasar jenis kelamin atau gender yang berdampak terhadap tidak terpenuhinya hak anak perempuan sebagai bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD 1945 adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

19. KETUA : ANWAR USMAN

4. KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan seterusnya;

5. AMAR PUTUSAN Mengadili,

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian.
2. Menyatakan Pasal 7 ayat (1) sepanjang frasa "usia 16 (enam belas) tahun" Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Menyatakan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019) masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perubahan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;

4. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019), khususnya berkenaan dengan batas minimal usia perkawinan bagi perempuan;
5. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
6. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

KETUK PALU 1X

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Wahiduddin Adams, Saldi Isra, Arief Hidayat, Maria Farida Indrati, I Dewa Gede Palguna, Manahan MP Sitompul, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal lima, bulan April, tahun dua ribu delapan belas**, dan delapan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Wahiduddin Adams, Saldi Isra, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, I Dewa Gede Palguna, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Rabu, tanggal lima, bulan Desember, tahun dua ribu delapan belas**, diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Kamis, tanggal tiga belas, bulan Desember, tahun dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan **pukul 10.37 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Wahiduddin Adams, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, I Dewa Gede Palguna, Manahan MP Sitompul, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ria Indriyani sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemerintah atau yang mewakili dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, tanpa dihadiri para Pemohon atau kuasanya.

Berikutnya Putusan Nomor 80/PUU-XV/2017.

PUTUSAN

Nomor 80/PUU-XV/2017

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 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO);

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 410 dan seterusnya, dengan hak substitusi dan retensi, memberi kuasa kepada Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M., dan kawan-kawan, beralamat di Jalan Musyawarah I Nomor 10, Kebon Jeruk, Kota Jakarta Barat, Provinsi DKI Jakarta, baik 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 Keterangan Ahli dan Saksi Pemohon;
Mendengar Keterangan Ahli dan Saksi Pemohon ... Presiden;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
Membaca Kesimpulan Pemohon dan Presiden.

2. DUDUK PERKARA

Dan seterusnya dianggap dibacakan.

20. HAKIM ANGGOTA: MANAHAN MP SITOMPUL

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

Dianggap dibacakan.

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Sampai dengan **[3.7]** dianggap dibacakan.

[3.8] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*. Oleh karena itu, Mahkamah akan mempertimbangkan lebih lanjut pokok permohonan Pemohon.

Pokok Permohonan

[3.9] Menimbang bahwa setelah membaca dan memeriksa dengan cermat permohonan Pemohon, Mahkamah berpendapat bahwa pokok permohonan Pemohon adalah ketentuan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), Pasal 52 ayat (2), frasa "sumber lain" dalam Pasal 55 ayat (2), serta Pasal 55 ayat (3) UU PDRD, yang membebaskan pajak penerangan jalan kepada Pemohon atas penggunaan listrik yang dilakukan Pemohon, padahal listrik tersebut dibangkitkan sendiri oleh Pemohon.

Ketentuan yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon selengkapnya menyatakan sebagai berikut.

Pasal 1 angka 28 UU PDRD,

"Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain."

Pasal 52 ayat (1) UU PDRD,

"Objek Pajak Penerangan Jalan adalah penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain."

Pasal 52 ayat (2) UU PDRD,

"Listrik yang dihasilkan sendiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi seluruh pembangkit listrik."

Pasal 55 ayat (2) UU PDRD,

"Penggunaan tenaga listrik dari sumber lain ... dari sumber lain oleh industri, pertambangan minyak bumi dan gas alam, tarif Pajak Penerangan Jalan ditetapkan paling tinggi sebesar 3% (tiga persen)."

Pasal 55 ayat (3) UU PDRD,

"Penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri, tarif Pajak Penerangan Jalan ditetapkan paling tinggi sebesar 1,5% (satu koma lima persen)."

Menurut Pemohon sepanjang frasa "*penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri*" dan frasa "*meliputi seluruh pembangkit listrik*" dalam Pasal 1 angka 28 dan Pasal 52 ayat (1) dan Pasal 52 ayat (2) UU PDRD, dan frasa "*sumber lain*" dalam Pasal 52 ayat (1) dan Pasal 55 ayat (2) UU PDRD, bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan-alasan sebagaimana terurai lengkap pada bagian duduk perkara, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), dan Pasal 52 ayat (2) UU PDRD tidak memberikan jaminan kepastian hukum yang adil karena, *Pertama*, keberadaan Pemohon dalam menyediakan pasokan "listrik" seharusnya diapresiasi oleh pemerintah, bukan malah dibebankan pajak penerangan jalan. *Kedua*, terminologi pajak penerangan jalan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 28 ... saya ulangi, angka 28 tidak sejalan dengan maksud diadakannya pajak penerangan jalan yang seharusnya terbatas hanya untuk penggunaan listrik yang dihasilkan oleh negara, dan tidak dalam cakupan listrik yang dihasilkan sendiri, dan tidak dalam cakupan listrik yang dihasilkan oleh perusahaan untuk kepentingan proses produksinya.
2. Bahwa secara faktual negara melalui PT PLN belum mampu mengusahakan terpenuhinya kebutuhan tenaga listrik untuk

kepentingan industri. Oleh karena itu, langkah Pemohon yang membangkitkan listrik secara mandiri seharusnya mendapatkan apresiasi atau insentif oleh pemerintah dengan cara meniadakan pengenaan pajak penerangan jalan, bukan malah dibebankan pajak penerangan jalan;

3. Bahwa terminologi pajak penerangan jalan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 28 UU PDRD menempatkan pemerintah sebagai penyedia pasokan listrik, tidak malah membebarkannya kepada Pemohon yang kemudian dikenakan pajak penerangan jalan, maka seharusnya pengaturan pajak penerangan jalan tidak diformulasikan dalam cakupan yang sangat luas, melainkan terbatas pada penggunaan listrik yang dihasilkan oleh negara melalui PT PLN, sebagaimana pengaturan pajak penerangan jalan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang berbunyi sebagai berikut:

Penjelasan Pasal 2 ayat (2) huruf d UU 18/1997

“Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, dengan ketentuan bahwa daerah tersebut tersedia penerangan jalan, yang rekeningnya dibayar oleh Pemerintah Daerah”

4. Bahwa selain itu menurut Pemohon, tenaga listrik yang dihasilkan sendiri oleh perusahaan ... oleh perusahaan tidak untuk diperjual-belikan, melainkan dipergunakan untuk kepentingan produksi perusahaan (kepentingan sendiri) dan telah mendapatkan kontrol negara melalui pemberian izin usaha penyedia listrik untuk kepentingan sendiri (izin operasi dan izin laik operasi), sehingga tidak bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015, yang pada pokoknya mengatur tentang larangan perus ... larangan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum tanpa kontrol dari negara;
5. Bahwa tenaga listrik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rangkaian proses produksi. Oleh karena itu, pengenaan pajak penerangan jalan terhadap tenaga listrik yang dihasilkan sendiri oleh perusahaan dapat berakibat pada naiknya harga jual produk perusahaan di pasaran (baik nasional maupun internasional). Implikasinya, produktivitas perusahaan menjadi terhambat dan bahkan dalam kondisi yang paling buruk, perusahaan dihadapkan pada pilihan untuk memberhentikan tetap atau sementara (*lay off*) pegawainya guna mengurangi beban biaya produksi;
6. Bahwa pengenaan pajak penerangan jalan untuk tenaga listrik yang dihasilkan sendiri oleh perusahaan tidak sejalan

dengan kebijakan pemerintah dalam mendorong kontribusi sektor swasta dalam mengatasi krisis listrik yang diper ... yang diperkirakan terjadi pada tahun 2018 dan merealisasikan program pembangkit listrik mencapai 35.000 Megawatt pada tahun 2019;

7. Bahwa penge ... bahwa pengecualian pengenaan pajak untuk tenaga listrik yang dihasilkan sendiri oleh perusahaan tersebut sejalan dengan syarat pemungutan pajak tidak mengganggu perekonomian (syarat pajak ekonomis), yang mengharuskan pengenaan pajak tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi dan perdagangan, sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat;
8. Bahwa lebih lanjut tidak dibebankannya pajak untuk tenaga listrik yang dihasilkan sendiri oleh perusahaan merupakan perwujudan dari prinsip kemanfaatan (*the principle of expediency*). Artinya, peniadaan pengenaan pajak tersebut dimaksudkan memberikan perlindungan (stabilitas usaha), memberikan kemudahan, dan untuk mencapai tujuan yang lebih besar, yaitu memajukan kesejahteraan umum;
9. Bahwa pendekatan insentif pajak yang adil dengan dimaknai secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) ketentuan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), dan Pasal 52 ayat (2) UU PDRD tidak serta merta berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah, malah dari sisi positifnya daerah menjadi lebih kreatif menemukan keunggulan budaya, potensi asli daerah, dan menciptakan ... menciptakan iklim usaha yang kondusif, yang pada akhirnya akan meningkatkan pembukaan lapangan kerja baru atau usaha baru yang menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar;
10. Bahwa dari aspek prinsip peraturan perundang-undangan yang baik, Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), dan Pasal 52 ayat (2) UU PDRD bertentangan dengan asas peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan", asal ... asas "kejelasan rumusan" dan asas "keseimbangan, keserasian, dan keselarasan" yang mempersyaratkan pembentukan peraturan perundang-undangan harus mendatangkan manfaat bagi kehidupan bermasyarakat, tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi, serta setiap materi muatan peraturan perundang-undangan mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara (vide Pasal 5 huruf e dan huruf f *juncto* Pasal 6 huruf j UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan);

11. Bahwa berdasarkan argumentasi di atas, maka pengenaan pajak penerangan jalan untuk tenaga listrik yang dihasilkan sendiri oleh perusahaan seharusnya dikecualikan dalam UU PDRD;
12. Bahwa selain hal-hal tersebut di atas, Pemohon juga mendalilkan bahwa frasa "sumber lain" mengandung ketidakpastian hukum atau *legal uncertainty* oleh karenanya memohon agar dimaknai terbatas pada sumber listrik yang dihasilkan oleh negara melalui PT PLN. Sedangkan khusus Pasal 55 ayat (3) UU PDRD menyebabkan ketidakadilan hukum karena seharusnya pajak penerangan jalan hanya dikenakan pada penggunaan listrik yang bersumber dari negara (PT PLN).
13. Bahwa berdasarkan uraian alasan tersebut Pemohon memohon agar:
 - a. Pasal angka ... Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan Pasal 52 ayat (2) UU PDRD dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) bila tidak dimaknai bahwa pajak penerangan jalan hanya dikenakan pada tenaga listrik yang bersumber dari negara;
 - b. Pasal 52 ayat (1) dan Pasal 55 ayat (2) UU PDRD dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang frasa "sumber lain" tidak dimaknai terbatas pada sumber listrik yang dihasilkan oleh negara melalui PT PLN;
 - c. Pasal 55 ayat (3) UU PDRD bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

[3.10] Menimbang bahwa terhadap permohonan tersebut Pemohon mengajukan bukti tertulis/surat bertanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-4 dan tiga orang ahli bernama Robert Na Endi Jaweng; Inayati; dan Haula Rosdiana, dan 2 (dua) saksi bernama Jasir Tandiono dan Ruhut Panagaran Sihombing, yang telah didengarkan keterangannya pada persidangan tanggal 30 November 2017 dan 13 Desember 2017;

[3.11] Menimbang bahwa terhadap permohonan yang diajukan Pemohon tersebut, Presiden mengajukan satu orang ahli bernama Machfud Sidik dan dua orang saksi bernama Ikhwanussofa dan Edison yang telah didengarkan keterangannya pada persidangan tanggal 20 Desember 2017.

[3.12] Menimbang bahwa setelah Mahkamah mencermati dengan seksama permohonan Pemohon, keterangan Presiden, beserta

bukti-bukti yang diajukan di persidangan, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dalil-dalil permohonan Pemohon.

[3.13] Menimbang bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), dan Pasal 52 ayat (2) UU PDRD pada frasa "penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri" dan frasa "meliputi seluruh pembangkit listrik" bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Mahkamah memberikan pertimbangan sebagai berikut:

[3.13.1] Bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut dalil-dalil permohonan Pemohon penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa hakikat pajak adalah iuran kepada negara yang pemberlakuannya dapat dipaksakan terhadap wajib pajak menurut peraturan perundang-undangan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan dipergunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas dan fungsi negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. Secara normatif ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan Menjadi Undang-Undang (UU KUP) menyatakan, "Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang tertuang ... 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".

21. HAKIM ANGGOTA: SALDI ISRA

Dari pengertian tersebut maka dapat diperoleh adanya unsur-unsur pajak antara lain: i) adanya unsur masyarakat yang berkaitan dengan kepentingan umum; ii) adanya unsur undang-undang atau peraturan lain yang merupakan bagian yang merepresentasikan kepentingan sekaligus persetujuan rakyat; iii) unsur pemungut pajak yang berkaitan dengan lembaga yang secara struktural menerima peralihan kekayaan dari satu pihak ke pihak yang lain yakni dari rakyat selaku wajib pajak kepada pemerintah sekaligus sebagai lembaga yang menyelenggarakan kepentingan umum; iv) unsur objek pajak yang berkaitan sasaran yang akan dikenakan pajak (*tatbestand*) yaitu keadaan, peristiwa atau

perbuatan yang menurut ketentuan undang-undang dapat dikenakan pajak; serta v) unsur surat ketetapan pajak yang berkenaan dengan surat keputusan yang isinya penetapan utang pajak yang harus dibayar oleh seseorang atau badan.

Dari uraian unsur-unsur yang berkaitan dengan pajak tersebut dapat ditarik adanya ciri atau karakteristik dari pajak yang pada dasarnya antara lain:

- a. Pajak dipungut berdasarkan atas undang-undang;
- b. Terhadap pembayaran pajak tidak ada prestasi atau jasa yang bersifat timbal balik yang dapat ditunjukkan secara langsung;
- c. Pemungutan dapat dilakukan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah;
- d. Pajak tersebut dipergunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah baik rutin maupun pembangunan dan dimungkinkan untuk investasi (*public investment*).

[3.13.2] Lebih dari itu secara doktriner pajak juga mempunyai fungsi yang salah satunya adalah untuk mengatur ... fungsi mengatur yang mengandung arti bahwa pajak juga dapat digunakan sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan negara dalam lapangan ekonomi dan sosial. Oleh karena itu tidak tertutup kemungkinan pajak dapat dipergunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan. Sehingga dengan memperhatikan cakupan fungsi pajak yang sedemikian luas, maka tidak ada alasan untuk menolak argumentasi pemungutan pajak oleh negara sebab pengenaan pajak yang seolah-olah seperti mesin penyedot uang rakyat, sejatinya adalah uang yang berasal dari rakyat akan kembali kepada masyarakat tanpa dikurangi yang tidak lain adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain pajak tidak akan merugikan rakyat dan hal inilah sebenarnya yang menjadikan sulit mencari argumentasi bahwa pungutan pajak adalah sesuatu yang tidak dapat dibenarkan.

Namun demikian terlepas dari berbagai argumentasi doktriner maupun *legal* yang menjadi alasan pembenar bagi pengenaan pajak, peraturan perundang-undangan yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pajak haruslah mengandung kepastian hukum yang adil, sehingga bagi masyarakat terutama wajib pajak terbangun rasa tanggung jawab sesuai dengan hak dan kewajibannya secara seimbang. Dengan demikian konsekuensi pembebanan pajak terhadap masyarakat dapat diterima sebagai bentuk yang

pada awalnya adalah sebuah kewajiban akan tetapi pada akhirnya hasilnya dinikmati oleh masyarakat itu sendiri.

[3.13.3] Dengan uraian ilustrasi berkaitan hakikat bahwa ... diulangi, bahwa dengan uraian ilustrasi, ditambah bahwa. Bahwa dengan uraian ilustrasi berkaitan dengan hakikat pajak tersebut di atas, selanjutnya Mahkamah akan menilai persoalan konstitusionalitas norma yang didalilkan Pemohon berkaitan frasa "penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri" dan frasa "meliputi seluruh pembangkit listrik" dalam Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), Pasal 52 ayat (2) dan frasa "sumber lain" dalam Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 55 ayat (3) UU PDRD, yang menurut Pemohon tidak memberikan jaminan kepastian hukum yang adil dan mengingkari ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Dalam kaitannya dengan dalil Pemohon *a quo* Mahkamah mencermati, Pasal 1 angka 28 UU PDRD mengenai definisi Pajak Penerangan Jalan (PPJ) yang selengkapnya menyatakan, "Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain," dan menemukan dua unsur dasar dari definisi tersebut. *Pertama*, bahwa hakikat PPJ adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik. *Kedua*, tenaga listrik yang dikenai PPJ adalah tenaga listrik yang diperoleh/dihasilkan sendiri oleh pengguna maupun tenaga listrik yang diperoleh dari sumber lain.

[3.13.4] Setelah mencermati ... bahwa setelah mencermati UU PDRD terutama pada Bab I "Ketentuan Umum" Pasal 1 yang merupakan ketentuan pokok yang menjadi dasar atau rujukan bagian yang diatur dalam pasal-pasal yang ada pada undang-undang bersangkutan, sebagaimana prinsip-prinsip yang ada dalam undang-undang pada umumnya, Mahkamah tidak menemukan adanya ketentuan yang membatasi definisi Pasal 1 angka 28 yang Pasal tersebut menegaskan bahwa PPJ adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain. Bahkan ketentuan tersebut kemudian ditegaskan dalam Bagian Kesebelas mengenai "Pajak Penerangan Jalan" pada Pasal 52 ayat (1) yang menyatakan, "*Objek Pajak Penerangan Jalan adalah penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain.*"

Dengan merujuk ketentuan Pasal 1 angka 28 *juncto* Pasal 52 ayat (1) UU PDRD, serta keterangan Presiden (vide Keterangan Presiden, huruf f, halaman 12), Mahkamah menemukan penegasan bahwa makna yang dikehendaki pembentuk undang-undang adalah semua penggunaan

tenaga listrik tanpa kecuali merupakan objek dari PPJ, tidak terbatas hanya pada penggunaan tenaga listrik untuk keperluan penerangan jalan saja. Permasalahan lebih lanjut yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah benar materi muatan yang diatur dalam pasal-pasal pada undang-undang yang dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh Pemohon menimbulkan ketidakpastian hukum. Terhadap hal tersebut Mahkamah berpendapat bahwa apabila ditinjau dari prinsip legalitas berlakunya sebuah undang-undang, sepanjang produk undang-undang dibentuk berdasarkan prinsip-prinsip dalam pembentukan undang-undang maka sulit mencari argumentasi untuk menegaskan bahwa pasal maupun ... bahwa pasal ataupun undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan konstitusional, kecuali dapat dibuktikan sebaliknya.

[3.13.5] Bahwa setelah mencermati Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3) UU PDRD yang didalilkan Pemohon mengandung ketidakpastian hukum yang adil, yang salah satunya adalah permasalahan dari sisi terminologi (vide Permohonan Pemohon, halaman 12), menurut Mahkamah materi muatan pasal yang mengatur PPJ seharusnya secara limitatif dan *inherent* terbatas hanya mengatur materi muatan tentang pengenaan pajak pada penggunaan tenaga listrik untuk penerangan jalan yang listriknya bersumber dari, atau disediakan oleh, pemerintah dan pembayarannya dapat dibebankan kepada masyarakat. Sepanjang berkenaan dengan permasalahan perihal adanya ketidaksinkronan antara jenis pajak yang dikenakan dengan objek pajak Mahkamah menemukan adanya ketidaktepatan penempatan objek pajak dengan jenis pajak yang berkaitan dengan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3) UU PDRD. Oleh karena itu menurut Mahkamah terdapat persoalan konstitusionalitas norma terhadap pasal-pasal *a quo*. Namun demikian, tidak serta-merta berarti bahwa sumber listrik yang dihasilkan sendiri dan sumber lainnya selain yang dihasilkan pemerintah *in casu* PT PLN tidak dapat menjadi objek pajak. Dengan kata lain PPJ seharusnya tidak menjadikan sumber listrik yang dihasilkan sendiri dan sumber lain sebagai objek sasarannya, namun objek tersebut tetap dapat dikenakan pajak akan tetapi materi muatan peraturan perundang-undangannya harus menyebutkan jenis pajak yang tepat. Untuk itu Mahkamah akan mempertimbangkannya lebih lanjut.

[3.13.6] Bahwa untuk memperkuat argumen Mahkamah sebagaimana termaktub pada Paragraf **[3.13.4]** dan Paragraf **[3.13.5]** di atas, perlu ditegaskan bahwa dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sangatlah penting untuk menggunakan istilah yang tidak memunculkan makna ganda (ambigu). Secara hukum, menggunakan istilah yang sama untuk dua hal/konsep yang berbeda hanya akan memunculkan kekaburan norma yang pada akhirnya mengakibatkan ketidakpastian hukum, terutama mengenai konsep mana yang sebenarnya dimaksudkan dan ingin atau akan diberlakukan oleh pembentuk undang-undang.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah memberikan pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, terutama dalam kaitannya dengan perkara *a quo* adalah Pasal 5 huruf f yang menyatakan, "Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: ... f. kejelasan rumusan; dan ...". Penjelasan Pasal 5 huruf f UU 12/2011 menyatakan, "Yang dimaksud dengan "asas kejelasan rumusan" adalah 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".

Meskipun UU 12/2011 bukan merupakan norma konstitusi, yang karenanya jika terdapat norma dalam suatu undang-undang yang tidak sesuai dengan ketentuan UU 12/2011 tidak serta-merta menjadikannya inkonstitusional, namun karena keberadaan UU 12/2011 merupakan amanat langsung Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan, "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang", maka menurut Mahkamah adalah tepat dijadikan sebagai rujukan dalam melakukan pengujian undang-undang di Mahkamah, setidaknya-tidaknya sebagai petunjuk perihal adanya persoalan konstitusionalitas dalam suatu rumusan norma undang-undang.

[3.13.7] Bahwa setelah mencermati rumusan pasal-pasal yang dipersoalkan Pemohon, Mahkamah berpendapat frasa "penerangan jalan" pada istilah "pajak penerangan jalan" sebenarnya telah dengan jelas merujuk pada suatu tindakan/aktivitas yang membuat terang jalan. Secara harfiah pajak penerangan jalan berarti pajak yang dikenakan bagi

peristiwa penerangan jalan, yang seiring perkembangan ilmu pengetahuan/teknologi maka penerangan jalan telah lazim menggunakan alat-alat elektronik bertenaga listrik. Sehingga jika dikaitkan dengan listrik yang dipergunakan sebagai energi untuk “menyalakan” alat-alat elektronik, maka pajak penerangan jalan diartikan sebagai pajak yang dikenakan atas penggunaan listrik bagi penerangan jalan.

Dari uraian penjelasan tersebut di atas, apabila dihubungkan dengan rumusan Pasal 1 angka 28 UU PDRD yang menyatakan, “Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain”, dan Pasal 52 ayat (1) UU PDRD yang menyatakan “Objek Pajak Penerangan Jalan adalah penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain”, menurut Mahkamah telah ternyata pembentuk undang-undang mencampurkan pengaturan dua kategori yang berbeda ke dalam satu pasal, yaitu kategori peruntukan tenaga listrik disatukan dengan kategori sumber (penghasil) tenaga listrik. Induk kalimat pada rumusan ketentuan tersebut jelas menerangkan mengenai penggunaan tenaga listrik sebagai objek pajak berdasarkan klasifikasi peruntukannya.

Dari istilah atau nomenklatur Objek Pajak Penerangan Jalan terlihat bahwa penggunaan tenaga listrik yang dijadikan objek PPJ adalah yang peruntukannya untuk penerangan jalan. Namun rumusan anak kalimat Pasal 52 ayat (1), yaitu “baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain”, tidak menjelaskan mengenai cakupan atau ruang lingkup penggunaan tenaga listrik yang dapat disebut/dikategorikan sebagai penerangan jalan, melainkan justru mengatur sumber tenaga listrik. Hal demikian mengakibatkan kerancuan atau kebingungan memahami maksud dalam pengertian yang terkandung pada rumusan tersebut. Dalam hal ini, apakah maksud sebenarnya dari ketentuan Pasal 52 ayat (1) ini akan mengatur mengenai objek pajak penerangan jalan dari sisi peruntukan/penggunaan tenaga listrik atau dari sisi sumber yang menghasilkan tenaga listrik itu sendiri;

22. HAKIM ANGGOTA: SUHARTOYO

[3.13.8] Bahwa dalam keterangan tertulisnya Presiden/Pemerintah juga menerangkan bahwa PPJ akan dialokasikan untuk menyediakan penerangan jalan (vide Keterangan Presiden, huruf b, halaman 14). Hal demikian menunjukkan adanya

ketidaktegasan dari pembentuk undang-undang, setidaknya Pemerintah/Presiden ... Presiden/Pemerintah, apakah frasa "penerangan jalan" pada istilah PPJ merujuk pada objek pajak atau merujuk pada alokasi pembelanjaan dana yang diperoleh dari kegiatan pengenaan pajak. Seandainya frasa "penerangan jalan" merujuk pada alokasi dana yang dipungut dari pajak, hal demikian telah terbantah oleh ketentuan Pasal 56 ayat (3) UU PDRD yang menyatakan bahwa dana hasil penerimaan PPJ hanya sebagian saja yang dialokasikan untuk penyediaan penerangan jalan.

Lebih lanjut dijelaskan, bahwa seandainya frasa "penerangan jalan" pada istilah PPJ memang merujuk pada alokasi dana yang diperoleh dari pengenaan pajak, *quod non*, pola pembentukan istilah demikian akan bertentangan dengan pola pembentukan istilah jenis pajak lain dalam undang-undang yang sama. Jenis pajak yang diatur dalam UU PDRD adalah Pajak Kendaraan Bermotor; Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; Pajak Air Permukaan; Pajak Rokok; Pajak Hotel; Pajak Restoran; Pajak Hiburan; Pajak Reklame; Pajak Penerangan Jalan; Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; Pajak Parkir; Pajak Air Tanah; Pajak Sarang Burung Walet; Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; serta Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, yang semua istilah tersebut merujuk pada objek pajak dan bukan merujuk pada alokasi dana yang diperoleh dari kegiatan pengenaan pajak.

[3.14] Menimbang bahwa seandainya pembentuk undang-undang melalui Pasal 1 angka 28 UU PDRD bermaksud menciptakan rezim hukum baru dengan mendekonstruksi, mengubah, atau memberi makna baru terhadap istilah "Pajak Penerangan Jalan", menurut Mahkamah akan lebih tepat dipergunakan istilah baru atau istilah lain agar dapat diketahui jelas perbedaannya dengan ketentuan yang lama. Hal demikian selain karena istilah PPJ secara harfiah telah jelas sebagaimana diuraikan Mahkamah dalam pertimbangan hukum Paragraf **[3.13]** sampai dengan Paragraf **[3.13.8]** di atas, istilah "pajak penerangan jalan" juga telah dipergunakan secara meluas sejak tahun 1997 yang ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, serta perubahannya, yang masing-masing memaknai "pajak penerangan jalan" sebagai berikut:

a. UU 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada Penjelasan Pasal 2 ayat (2) huruf d menyatakan, "Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, dengan ketentuan bahwa di daerah tersebut

tersedia penerangan jalan, yang rekeningnya dibayar oleh Pemerintah Daerah”.

- b. UU 34/2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah pada bagian Penjelasan Pasal 2 ayat (2) huruf e menyatakan, “Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, dengan ketentuan bahwa di wilayah Daerah tersebut tersedia penerangan jalan, yang rekeningnya dibayar oleh Pemerintah Daerah”.

[3.14.1] Bahwa jika pembentuk undang-undang memang bermaksud mengatur kedua kategori tersebut sekaligus dalam satu rumusan, yaitu kategori peruntukkan tenaga listrik sekaligus kategori sumber (penghasil) tenaga listrik, hal demikian memang tidak keliru dari perspektif konstitusi. Namun membuka kemungkinan terjadinya ketidakpastian hukum manakala rumusan yang demikian menimbulkan ketidakjelasan makna, apalagi ketika makna ketentuan demikian akhirnya menempatkan semua penggunaan tenaga listrik sebagai objek penerangan jalan, meskipun sebenarnya tenaga listrik tersebut tidak dipergunakan untuk menerangi jalan.

Penting bagi Mahkamah untuk menggarisbawahi bahwa kepastian hukum tercipta salah satunya dengan ketepatan penggunaan istilah-istilah dengan makna yang dirujuknya. Salah satunya adalah istilah “penerangan jalan” sudah jelas dan mapan maknanya baik secara harfiah maupun dalam penggunaan sehari-hari, yaitu kegiatan membuat terang jalan dengan bantuan pencahayaan buatan. Ketika “penerangan jalan” dimaknai meluas meliputi juga semua penggunaan listrik untuk keperluan selain penerangan jalan, maka hal demikian membingungkan bagi pengguna tenaga listrik karena dikenai pajak untuk suatu tindakan penggunaan tenaga listrik yang secara faktual tidak mereka lakukan.

[3.14.2] Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, terlepas dari belum dipertimbangkannya oleh Mahkamah mengenai konstitusionalitas pengenaan pajak terhadap penggunaan tenaga listrik untuk peruntukkan/keperluan selain penerangan jalan, apalagi jika tenaga listrik tersebut dihasilkan/dibangkitkan sendiri oleh pengguna, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 1 angka 28 dan Pasal 52 ayat (1) UU PDRD bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena penggunaan istilah di dalam Pasal 1 angka 28 dan Pasal 52 ayat (1) UU *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pengguna tenaga listrik.

[3.15] Menimbang bahwa terhadap dalil Pemohon yang pada pokoknya menyatakan bahwa seharusnya tenaga listrik yang dihasilkan sendiri oleh pengguna tidak dikenai pajak, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

Pasal 23A UUD 1945 menyatakan bahwa "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang". Ketentuan demikian dengan jelas menunjukkan bahwa pajak dan pungutan lain yang dilakukan oleh negara untuk keperluan negara adalah hal yang diperbolehkan, selama diatur dengan undang-undang. Makna frasa "diatur dengan undang-undang" merujuk pada kondisi bahwa semua ketentuan apalagi yang bersifat mengikat dan membebani atau menimbulkan kewajiban kepada rakyat (penduduk) harus diketahui dan dibuat oleh rakyat melalui mekanisme perwakilan yaitu oleh lembaga ... diulangi, oleh anggota lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan Presiden. Bahkan dalam konsep negara demokrasi modern, negara bukan hanya harus menyediakan sarana bagi rakyat untuk terlibat dalam proses perancangan/penyusunan suatu peraturan perundang-undangan, melainkan harus memastikan bahwa rakyat mengetahui adanya proses penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal demikian tidak lain untuk mencegah kesewenang-wenangan negara dalam melakukan pungutan dan pengenaan pajak kepada rakyat.

[3.15.1] Bahwa Pasal 23A UUD 1945 tidak menyatakan bidang apa saja yang dapat dikenai pajak dan pungutan. Begitu pula dalam UUD 1945 secara umum tidak ada pernyataan lebih lanjut mengenai bidang-bidang yang tidak boleh dikenai pajak dan pungutan. Dari ketentuan demikian diartikan bahwa pada dasarnya pungutan dan pajak dapat dikenakan/dibebankan kepada semua objek hukum dan dibebankan pula kepada semua subjek hukum, tentu saja setelah melalui penalaran dan rasionalisasi yang matang melalui pembentukan ... melalui pembentukan undang-undang.

Pungutan negara kepada rakyat secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu retribusi dan pajak. Retribusi adalah pungutan oleh negara kepada rakyat yang *tegen prestatie* atas pungutan tersebut langsung dinikmati oleh rakyat yang membayar retribusi. Sementara pajak adalah pungutan oleh negara kepada rakyat yang manfaatnya tidak diterima/dirasakan seketika melainkan oleh negara (melalui Pemerintah) dialokasikan untuk membiayai berbagai kegiatan penyelenggaraan negara, yang bisa saja tidak langsung berkaitan dengan kategori objek yang dikenai pajak.

- [3.15.2]** Bahwa pajak menjadi instrumen keuangan yang berfungsi mengisi kas (pendapatan) negara. Bahkan saat ini pendapatan dari sektor pajak menjadi sumber pendapatan yang dominan. Namun pajak bukan semata-mata instrumen negara untuk memungut sejumlah uang kepada rakyat, sehingga dalam pengujian konstusionalitas pengenaan pajak, hal yang menjadi pertimbangan Mahkamah bukan sekadar beban yang harus ditanggung oleh rakyat. Bagi Mahkamah, terutama dalam hal pengenaan pajak terutama listrik, fungsi pengaturan justru lebih mendominasi karena pembangkitan listrik dengan sumber energi tertentu dapat membawa dampak negatif kepada lingkungan dan masyarakat, terutama dalam hal pembangkitan listrik dilakukan secara konvensional menggunakan bahan bakar fosil. Namun karena di sisi lain listrik memiliki banyak manfaat, sehingga negara harus mengendalikan atau memulihkan dampak dimaksud. Salah satu upaya pengendalian tersebut adalah dengan pengenaan pajak kepada penggunaan listrik, serta mengalokasikan sebagian dana yang bersumber dari pajak penggunaan listrik untuk memulihkan kerugian yang diderita lingkungan hidup dan masyarakat. Kewajiban pemulihan tersebut sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".
- [3.15.3]** Bahwa dengan demikian inkonstitusionalitas Pasal 1 angka 28 dan Pasal 52 ayat (1) UU PDRD sebagaimana telah Mahkamah nyatakan pada pertimbangan hukum di atas, tidak lantas mengakibatkan penggunaan tenaga listrik tidak dapat dikenai pajak. Mahkamah menegaskan pendapatnya bahwa penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain, tetap dapat dikenai pajak atau dengan kata lain tetap dapat dijadikan sebagai objek pajak, namun pengenaan pajaknya harus diatur dalam undang-undang dengan nomenklatur atau istilah yang lebih tepat agar tidak menimbulkan kerancuan maupun kebingungan bagi masyarakat terutama subjek pajak dan wajib pajak. Sehingga terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa seharusnya tenaga listrik yang dihasilkan/dibangkitkan sendiri oleh pengguna tidak dikenai pajak, Mahkamah berpendapat sebaliknya, yaitu bahwa semua penggunaan tenaga listrik dapat dikenai pajak tanpa

membedakan asal atau sumber pasokan tenaga listrik tersebut, apakah dibangkitkan sendiri oleh pengguna atau dibangkitkan oleh pihak selain pengguna.

[3.16] Menimbang bahwa selain itu terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 52 ayat (2) serta Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3) UU PDRD yang menurut Pemohon seharusnya tenaga listrik yang dihasilkan sendiri oleh pengguna tidak dikenai pajak, Mahkamah berpendapat pemahaman ketentuan dimaksud tidak dapat dilepaskan dari Pasal 52 ayat (1) *juncto* Pasal 1 angka 28 sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya. Bahkan keberadaan ketiga ketentuan tersebut tergantung pada ketentuan Pasal 1 angka 28 dan Pasal 52 ayat (1) UU PDRD terutama pada istilah "pajak penerangan jalan". Dikarenakan ketentuan Pasal 52 ayat (2) serta Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3) UU PDRD keberadaannya berkaitan dengan Pasal 1 angka 28 dan Pasal 52 ayat (1) UU PDRD sehingga Mahkamah juga harus menyatakan Pasal 52 ayat (2) serta Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3) UU PDRD bertentangan dengan UUD 1945.

[3.17] Menimbang bahwa Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3) UU PDRD adalah bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Posisi demikian menghilangkan landasan hukum bagi pengenaan pajak terhadap pengguna ... penggunaan listrik. Padahal sebagaimana telah diuraikan Mahkamah dalam pertimbangan hukum di atas, pengenaan pajak terhadap penggunaan listrik bukanlah hal yang melanggar UUD 1945.

Bahwa untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum dalam hal pengenaan pajak, Mahkamah memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk membentuk ketentuan baru sebagai dasar bagi pengenaan pajak terhadap penggunaan listrik, khususnya penerangan jalan, baik yang dihasilkan sendiri maupun dari sumber lain selain yang dihasilkan oleh pemerintah (PT PLN), dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak diucapkannya putusan ini. Artinya, dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak diucapkannya putusan ini UU PDRD masih berlaku sebagai dasar pengenaan PPJ.

[3.18] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

23. KETUA: ANWAR USMAN

4. KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan beralasan menurut hukum untuk sebagian;
Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan seterusnya;

5. AMAR PUTUSAN Mengadili,

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
3. Menyatakan ketentuan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049) masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perubahan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;
4. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049) khususnya berkenaan dengan pengenaan pajak terhadap penggunaan listrik baik yang dihasilkan sendiri maupun yang dihasilkan dari sumber lain selain yang dihasilkan oleh pemerintah (PT PLN) sejak putusan ini diucapkan;
5. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;
6. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

KETUK PALU 1X

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Suhartoyo, Enny Nurbaningsih, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Saldi Isra, dan Arief Hidayat, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **lima**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas** dan oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Suhartoyo, Enny Nurbaningsih, Wahiduddin Adams, Manahan M.P. Sitompul, Saldi Isra, dan Arief Hidayat, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **sepuluh**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **tiga belas**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan pada **pukul 11.22 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Saldi Isra, Suhartoyo, Enny Nurbaningsih, I Dewa Gede Palguna, Wahiduddin Adams, dan Manahan M.P. Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/Kuasanya, Presiden atau yang mewakilinya, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakilinya.

Selanjutnya,

PUTUSAN

Nomor 94/PUU-XV/2017

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 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diajukan oleh:

1. **Muhammad Hafidz**
2. **Abda Khair Mufti**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 1 November 2017 memberi kuasa kepada Muhammad Sahal, S.H., beralamat di Ruko Sentra Pinus Nomor A5 Jalan Alternatif Sentul KM 48, Kandang Roda, Sukaraja, Kabupaten Bogor, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

- Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**
- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Membaca dan mendengar keterangan ahli Pemohon dan Presiden;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
Membaca kesimpulan para Pemohon dan Presiden.
Duduk Perkara dan seterusnya dianggap dibacakan.

24. HAKIM ANGGOTA : ENNY NURBANINGSIH

PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Dianggap dibacakan.

[3.2] Dianggap dibacakan.

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon

[3.3] Dianggap dibacakan.

[3.4] Dianggap dibacakan.

[3.5] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang mempunyai hak konstitusional yang dijamin oleh UUD 1945, yang selama ini berperan aktif dalam memperjuangkan hak dan kepentingan para pekerja di Indonesia merasa berpotensi akan dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal 80A UU Ormas, yang menyatakan, "Pencabutan status badan hukum Ormas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c dan ayat (3) huruf b sekaligus dinyatakan bubar berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini". Potensi kerugian hak konstitusional para Pemohon tersebut, tidak akan terjadi, apabila ada pengaturan *due process of law* oleh lembaga peradilan yang putusannya telah memiliki kekuatan hukum tetap dalam Pasal 80A UU Ormas, sebagai bentuk kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon dalam memperjuangkan hak-hak berkumpulnya di lembaga peradilan yang independen dan imparial atas tuduhan tindakan-tindakan Ormas para Pemohon kelak, yang secara subjektif dianggap oleh Pemerintah melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian pada ... berdasarkan uraian para Pemohon dalam menjelaskan anggapan para Pemohon perihal kerugian hak konstitusionalnya, khususnya yang secara potensial dapat dipastikan akan terjadi, telah ternyata bahwa hal itu berkait erat dengan pokok permohonan sehingga perihal kedudukan

hukum para Pemohon baru akan diketahui setelah Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan. Oleh karena itu, para Pemohon harus dianggap *prima facie* memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

- [3.6] Menimbang oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon *prima facie* memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

- [3.7] Menimbang, para Pemohon mendalilkan Pasal 80A UU Ormas bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan-alasan yang pada intinya sebagai berikut (alasan selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara):

1. Menurut para Pemohon, Pasal 80A UU Ormas bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dengan argumentasi yang mengaitkan syarat larangan bagi pemerintah untuk melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap warga negaranya serta jaminan dan perlindungan hak asasi manusia, dalam hal ini hak untuk berserikat dan berkumpul yang harus berasaskan Pancasila dan UUD 1945. Atas dasar itu, para Pemohon kemudian mengkonstruksikan bahwa pendirian atau pembentukan serikat, organisasi atau perkumpulan harus dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku ... tambahkan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga pembubaran serikat, organisasi atau perkumpulan yang diduga tidak berasaskan Pancasila dan UUD 1945 harus pula berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan asas *equality before the law*. Dengan konstruksi demikian, para Pemohon berpendapat bahwa Pasal 80A UU Ormas yang menyekaliguskan pencabutan badan hukum Ormas dengan pembubaran tanpa *due process of law* oleh lembaga peradilan yang putusannya telah memiliki kekuatan hukum tetap telah mengesampingkan asas *equality before the law* dan bertolak belakang dengan asas menjunjung hukum dengan tidak ada kecualinya;
2. Para Pemohon menegaskan bahwa Pancasila dan UUD 1945 yang telah ditetapkan oleh para pendiri bangsa adalah bersifat mutlak sehingga apabila suatu ormas yang melalui pengurus dan/atau anggota-anggotanya melakukan tindakan yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 maka pelanggaran demikian tidak dapat ditolerir dan harus dijatuhi sanksi. Karena itu, penjatuhan sanksi administratif

sebagaimana diatur dalam Pasal 61 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c dan ayat (3) huruf a dan huruf b UU Ormas, menurut para Pemohon, dapat dibenarkan karena merupakan bentuk pembinaan sekaligus pengawasan yang merupakan tugas dan tanggung jawab Pemerintah dalam menjaga kedaulatan dan idelologi negara. Namun, pemberian kewenangan kepada Pemerintah melalui Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia, menurut para Pemohon, telah melampaui kewenangan menteri sebagai pejabat pemerintahan sekaligus pejabat tata usaha negara yang hanya berwenang menerbitkan atau tidak menerbitkan, mengubah, mengganti, mencabut, menunda, dan/atau membatalkan keputusan yang diterbitkannya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan);

3. Selain itu, menurut para Pemohon, Pasal 80A UU Ormas juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan argumentasi bahwa pembubaran ormas tidak cukup hanya berdasarkan pandangan dan penilaian subjektif Pemerintah. Asas praduga tak bersalah mengharuskan proses pembuktian di lembaga yudikatif yang independen dan imparisial sehingga pembubaran ormas seharusnya diputuskan melalui lembaga peradilan, bukan mempersamakan pencabutan status badan hukum dengan pembubaran ormas. Karena itu, menurut para Pemohon, Pasal 80A UU Ormas telah menghilangkan prinsip *due process of law*. Ketentuan *a quo* telah merampas kewenangan lembaga peradilan.

[3.8] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya para Pemohon telah mengajukan bukti-bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan P-7 serta mengajukan 1 (satu) orang ahli dan kesimpulan (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.9] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar dan membaca keterangan Presiden (Pemerintah) serta membaca dan mendengar keterangan 2 (dua) orang ahli yang diajukan oleh Presiden dan kesimpulan (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara). Adapun berkenaan dengan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), oleh karena keterangan tertulis baru diterima Mahkamah pada tanggal 23 Februari 2018 setelah pemeriksaan persidangan dinyatakan selesai, sehingga berdasarkan fakta tersebut, Mahkamah tidak mempertimbangkan keterangan DPR dimaksud.

[3.10] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa secara saksama permohonan para Pemohon beserta bukti-bukti surat/tulisan,

mendengar dan membaca keterangan ahli, dan membaca kesimpulan yang diajukan para Pemohon, mendengar dan membaca keterangan Presiden (Pemerintah) serta membaca dan mendengar keterangan ahli yang diajukan oleh Presiden, maka sebelum mempertimbangkan lebih jauh dalil-dalil para Pemohon, penting bagi Mahkamah untuk terlebih dahulu mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Bahwa, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Indonesia adalah negara hukum. Oleh karena itu, terlepas dari adanya perbedaan dalam ajaran negara hukum menurut konsepsi *rechtsstaat*, *etat de droit*, dan *rule of law*, ketiga konsepsi tersebut memuat tiga substansi dasar yang sama yaitu: (1) substansi yang memuat gagasan bahwa pemerintah (dalam arti luas) dibatasi oleh hukum. Sekalipun pada mulanya substansi ini ditujukan untuk membatasi kekuasaan penguasa (*in casu* raja) yang dimaksudkan untuk menghapuskan atau mencegah lahirnya kekuasaan yang bersifat tiranik, dalam perkembangan selanjutnya gagasan bahwa pemerintah (dalam arti luas) dibatasi oleh hukum sekaligus dimaksudkan untuk menjamin dan melindungi hak-hak dan kebebasan mendasar warga negara; (2) substansi yang memuat gagasan tentang legalitas formal yaitu gagasan yang menekankan keharusan adanya suatu tertib hukum (*legal order*) yang dibuat dan dipertahankan oleh negara; (3) substansi yang memuat gagasan bahwa hukumlah yang memerintah, bukan manusia [vide, antara lain, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XV/2017, bertanggal 31 Januari 2018]. Secara umum, lahirnya UU Ormas juga berpijak pada tiga substansi dasar negara hukum di atas. Artinya, pertama, tindakan pemerintah yang berkait dengan ormas dibatasi oleh ketentuan yang terdapat dalam UU Ormas tersebut di mana pembatasan demikian dilakukan demi melindungi hak-hak dan kebebasan dasar warga negara; kedua, UU Ormas adalah salah satu bentuk tertib hukum (*legal order*) yang dibuat dan dipertahankan oleh negara demi melindungi berbagai kepentingan dalam kehidupan bernegara guna mencapai tujuan negara; ketiga, dengan mendasarkan tindakan pada tertib hukum dimaksud, *in casu* UU Ormas, hal itu sekaligus menunjukkan bahwa hukumlah yang memerintah, bukan orang;
2. Bahwa gagasan negara hukum yang dipraktikkan di Indonesia adalah negara hukum yang berlandaskan prinsip supremasi konstitusi, dalam hal ini UUD 1945. Artinya, seluruh tindakan negara maupun warga negara tidak boleh bertentangan dengan Konstitusi, yaitu UUD 1945. Sementara itu, yang

dimaksud dengan UUD 1945, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945, adalah terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Oleh karena itu, dalam menilai kesesuaian atau pertentangan suatu perbuatan dengan UUD 1945 bukanlah hanya berarti kesesuaian atau pertentangan perbuatan itu dengan pasal-pasal UUD 1945 secara parsial melainkan terhadap UUD 1945 secara holistik yaitu Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Hal demikian juga berlaku dalam menilai konstitusionalitas UU Ormas;

25. HAKIM ANGGOTA : I DEWA GEDE PALGUNA

3. Bahwa Pembukaan UUD 1945 memiliki kedudukan fundamental sebab merupakan jiwa dari UUD 1945 secara keseluruhan di mana dari semangat dan amanat yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 itulah diturunkan pasal-pasal UUD 1945. Dari alinea keempat Pembukaan UUD 1945 diperoleh penegasan bahwa disusunnya UUD 1945 adalah kelanjutan dari "Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia", yang tiada lain adalah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Hal ini dapat diketahui dari pernyataan, "...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia..." Disusunnya Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yaitu UUD 1945, adalah untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang salah satu tugasnya ialah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Adapun bentuk susunan negara yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 adalah Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang tiada lain adalah merujuk pada dasar negara Pancasila. Oleh karena itu, dalam menilai konstitusionalitas norma yang tertuang dalam UU Ormas yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* juga tidak boleh dilepaskan dari konteks ini. Terkait dengan hal itu, baik Konsiderans "Menimbang" huruf a maupun Penjelasan Umum UU Ormas menegaskan bahwa dibuatnya UU Ormas *a quo* adalah sejalan dengan semangat yang tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Dalam Konsiderans "Menimbang" huruf a UU Ormas dinyatakan, "bahwa dalam rangka melindungi

kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.” Sementara itu, dalam Penjelasan Umum UU Ormas dikatakan, antara lain, “Dalam rangka melindungi kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara wajib menjaga dan memelihara persatuan dan kesatuan bangsa. Atas dasar pertimbangan tersebut, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan pada tanggal 10 Juli 2017. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 24 Oktober 2017 berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga perlu ditetapkan menjadi Undang-Undang”.

[3.11] Menimbang bahwa setelah mempertimbangkan hal-hal sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.10]** di atas, selanjutnya terhadap dalil-dalil para Pemohon Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Bahwa dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan pertentangan Pasal 80A UU Ormas dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, pertimbangan Mahkamah sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.10]** di atas untuk sebagian telah dengan sendirinya menjawab dalil para Pemohon *a quo*. Namun, Mahkamah perlu menegaskan lebih jauh bahwa negara hukum memang menjamin hak asasi manusia, *in casu* hak atas kemerdekaan berserikat tetapi pada saat yang sama negara hukum juga membenarkan adanya pembatasan terhadap hak asasi manusia sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, yaitu bahwa (1) pembatasan tersebut ditetapkan dengan undang-undang; (2) pembatasan dilakukan semata-mata dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain; (3) pembatasan dilakukan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Pembatasan tersebut dapat berbentuk larangan maupun keharusan yang disertai dengan sanksi jika larangan dilanggar atau keharusan tersebut

tidak dilaksanakan. Namun, dalam konteks permohonan *a quo*, Pasal 80A tidaklah langsung berkenaan dengan pembatasan demikian melainkan hanya mengatur tentang konsekuensi dari dilanggarnya pembatasan yang berupa larangan atau keharusan yang diatur dalam ketentuan lain dalam UU Ormas;

2. Para Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 80A yang menyekaliguskan pencabutan badan hukum Ormas dengan pembubaran tanpa *due process of law* oleh lembaga peradilan yang putusannya telah memiliki kekuatan hukum tetap telah mengesampingkan asas *equality before the law* dan bertolak belakang dengan asas menjunjung hukum dengan tidak ada kecualinya sehingga, menurut para Pemohon, bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Terhadap dalil tersebut, Mahkamah berpendapat, Pasal 80A UU Ormas berlaku terhadap ormas mana pun yang telah dicabut surat keterangan terdaftar atau status badan hukumnya yang dilakukan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia, sebagaimana diatur dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c dan ayat (3) huruf b UU Ormas. Pasal 80A UU Ormas tidak membedakan perlakuan terhadap ormas tertentu melainkan diperlakukan sama secara hukum. Setiap ormas juga wajib menjunjung tinggi hukum dengan tidak ada kecualinya, dalam hal ini menjunjung tinggi hukum sebagaimana diatur dalam UU Ormas, khususnya menaati larangan-larangannya dan melaksanakan keharusan-keharusan yang ditentukan. Oleh karenanya tidak relevan untuk mendalilkan Pasal 80A UU Ormas dengan hak atas persamaan perlakuan terhadap warga negara dalam hukum dan pemerintahan dan kewajiban untuk menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Adapun terhadap dalil para Pemohon bahwa Pasal 80A UU Ormas yang menyekaliguskan pencabutan status badan hukum dengan pembubaran ormas tanpa *due process of law*, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 80A UU Ormas adalah kelanjutan dari penjatuhana sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 61 ayat (1) UU Ormas. Sebagai sanksi administratif maka yang berwenang menjatuhkannya adalah pejabat administrasi atau tata usaha negara yang relevan. Dengan demikian menjatuhkan sanksi administratif adalah bagian dari tindakan pejabat administrasi atau tata usaha negara. Setiap tindakan atau perbuatan pejabat administrasi atau tata usaha negara bersandar pada berlakunya prinsip

atau asas legalitas dalam hukum administrasi negara (yang berbeda dengan asas legalitas dalam hukum pidana) yang mengandung pengertian: *pertama*, setiap perbuatan pejabat administrasi negara didasarkan pada ketentuan hukum yang memberikan kewenangan kepadanya untuk melakukan perbuatan itu; *kedua*, dalam setiap perbuatan pejabat administrasi negara berlaku asas praduga absah (*presumption of legality*) yaitu bahwa perbuatan itu harus dianggap sah sampai ada tindakan hukum yang membatalkan perbuatan tersebut. Salah satu institusi yang dapat membatalkan perbuatan atau tindakan pejabat administrasi negara adalah pengadilan, dalam hal ini pengadilan tata usaha negara. Oleh karena itu, jika yang dimaksud oleh para Pemohon dengan *due process of law* itu adalah adanya keterlibatan pengadilan maka jika para Pemohon menganggap tindakan atau perbuatan pejabat administrasi negara berupa penjatuhan sanksi administrasi itu sebagai tindakan atau perbuatan yang berada di luar kewenangan pejabat administrasi negara yang bersangkutan atau menganggap tindakan penjatuhan sanksi itu tidak sah (meskipun dilakukan oleh pejabat yang berwenang) maka hal itu dapat diadukan ke pengadilan tata usaha negara;

3. Di satu pihak, para Pemohon mengakui bahwa Pancasila dan UUD 1945 yang telah ditetapkan oleh para pendiri bangsa adalah bersifat mutlak sehingga apabila suatu ormas yang melalui pengurus dan/atau anggota-anggotanya melakukan tindakan yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 maka pelanggaran demikian tidak dapat ditolerir dan harus dijatuhi sanksi. Karena itu, penjatuhan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 61 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c dan ayat (3) huruf a dan huruf b UU Ormas, menurut para Pemohon, dapat dibenarkan karena merupakan bentuk pembinaan sekaligus pengawasan yang merupakan tugas dan tanggung jawab Pemerintah dalam menjaga kedaulatan dan idelologi negara. Namun, di lain pihak para Pemohon mendalilkan bahwa pemberian kewenangan kepada Pemerintah melalui Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia, menurut para Pemohon, telah melampaui kewenangan menteri sebagai pejabat pemerintahan sekaligus pejabat tata usaha negara yang hanya berwenang menerbitkan atau tidak menerbitkan, mengubah, mengganti, mencabut, menunda, dan/atau membatalkan keputusan yang diterbitkannya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) huruf d UU Administrasi Pemerintahan.

Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa kewenangan untuk memberikan status badan hukum terhadap suatu ormas adalah kewenangan Menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum dan hak asasi manusia maka, sesuai dengan asas *contrario actus* yang berlaku dalam hukum administrasi negara, menteri yang sama berwenang pula untuk mencabut status badan hukum suatu ormas apabila ditemukan pelanggaran terhadap larangan dan/atau keharusan yang membawa akibat dapat dijatuhkannya sanksi administratif berupa pencabutan status badan hukum dimaksud;

4. Para Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 80A UU Ormas bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan argumentasi bahwa pembubaran ormas tidak cukup hanya berdasarkan pandangan dan penilaian subjektif Pemerintah. Asas praduga tak bersalah mengharuskan proses pembuktian di lembaga yudikatif yang independen dan imparsial sehingga pembubaran ormas seharusnya diputuskan melalui lembaga peradilan, bukan mempersamakan pencabutan status badan hukum dengan pembubaran ormas. Karena itu, menurut para Pemohon, Pasal 80A UU Ormas telah menghilangkan prinsip *due process of law*. Ketentuan *a quo* telah merampas kewenangan lembaga peradilan.

Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah mengatur tentang hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Sehingga pertanyaannya adalah apakah Pasal 80A UU Ormas tidak memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Dalam hubungan ini, Pasal 80A UU Ormas justru memberikan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum terhadap setiap ormas yang melanggar larangan sebagaimana diatur dalam ketentuan lain dalam UU Ormas sehingga dicabut status badan hukumnya. UU Ormas mengakui, menjamin, dan melindungi dan memberi kepastian hukum yang adil terhadap setiap ormas yang tidak melanggar larangan sebagaimana ditentukan dalam UU Ormas dengan memberi status badan hukum terhadap ormas dimaksud (jika status badan hukum tersebut dimohonkan oleh para pendirinya). Namun, ketika ormas yang telah memiliki status badan hukum tersebut melanggar larangan yang ditentukan sehingga berakibat dijatuhkannya sanksi berupa pencabutan status badan hukumnya maka dengan dicabutnya status badan hukum

tersebut segala tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh ormas sebagai badan hukum menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dengan menyatakan bahwa pencabutan status badan hukum suatu ormas sekaligus berarti pembubaran ormas yang bersangkutan, Pasal 80A UU Ormas justru memberikan kepastian hukum, terutama kepada masyarakat. Sebab, dengan sekaligus menyatakan bubarnya suatu ormas yang telah dicabut status badan hukumnya tidak akan timbul keraguan-raguan di tengah masyarakat apakah ormas yang telah dicabut status badan hukumnya itu masih ada atau tidak. Hal itu adalah juga adil khususnya bagi ormas-ormas lain, baik yang memiliki status badan hukum maupun tidak. Sebab jika ormas yang status badan hukumnya telah dicabut tetapi tidak dinyatakan bubar dan dianggap tetap ada, hal itu justru menjadi tidak adil sebab secara implisit berarti ormas yang bersangkutan masih dapat melakukan perbuatan atau tindakan sebagaimana halnya ormas-ormas lain yang tidak melakukan pelanggaran dan tidak dicabut status badan hukumnya.

Adapun dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan *due process of law*, hal itu telah dipertimbangkan pada angka 2 di atas.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada Paragraf [3.10] dan Paragraf [3.11] di atas, Mahkamah berpendapat dalil-dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

[3.12] Menimbang, setelah Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan dan telah ternyata bahwa dalil-dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum namun oleh karena para Pemohon hanya *prima facie* dianggap memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma UU Ormas yang dimohonkan pengujian dalam Permohonan *a quo* adalah Pasal 80A UU Ormas yang menyatakan, "Pencabutan status badan hukum Ormas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c dan ayat (3) huruf b sekaligus dinyatakan bubar berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini";
2. Bahwa para Pemohon mengajukan Permohonan *a quo* dengan mendalilkan selaku anggota masyarakat yang hendak menggunakan haknya untuk membentuk, menjadi pengurus, dan menjalankan kegiatan Ormas yang diberi nama "Perkumpulan Tuna Karya untuk Konstitusi (Perak) Indonesia";

3. Bahwa menurut para Pemohon potensi kerugian hak konstitusional Para Pemohon tidak akan terjadi, apabila ada pengaturan *due process of law* oleh lembaga peradilan yang putusannya telah memiliki kekuatan hukum tetap dalam Pasal 80A UU Ormas, sebagai bentuk kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon dalam memperjuangkan hak-hak berkumpulnya di lembaga peradilan yang independen dan imparial atas tuduhan tindakan-tindakan Ormas para Pemohon kelak, yang secara subjektif dianggap oleh Pemerintah melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian para Pemohon dalam menerangkan kerugian hak konstitusionalnya di atas dikaitkan dengan alat bukti yang diajukan para Pemohon dan pertimbangan hukum Mahkamah terhadap pokok permohonan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa norma yang diuji oleh para Pemohon (Pasal 80A UU Ormas) terkait dengan pembubaran Ormas sekaligus pencabutan status badan hukum Ormas, sehingga mereka yang secara aktual atau setidaknya potensial dirugikan dengan berlakunya norma *a quo* adalah Ormas yang telah berbadan hukum ataupun warga negara Indonesia yang merupakan bagian dari kepengurusan ataupun keanggotaan Ormas yang sudah terbentuk, sedangkan para Pemohon telah ternyata bukan merupakan Ormas dan bukan pula bagian dari kepengurusan atau keanggotaan suatu Ormas. Norma UU Ormas *a quo* tidak menghambat, apalagi melarang, perseorangan warga negara Indonesia untuk membentuk Ormas atau bergabung dalam suatu Ormas, baik berbadan hukum atau tidak. Norma UU Ormas *a quo* adalah mengatur tentang pencabutan status badan hukum suatu ormas yang sekaligus sebagai pembubaran ormas yang bersangkutan. Dengan demikian, logikanya adalah ormas dimaksud telah ada dan berbadan hukum. Oleh karena itu, tidak ada keraguan bagi Mahkamah bahwa syarat adanya kerugian "potensi yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi" tidak terpenuhi. Sebab, para Pemohon tidak saja bukan ormas, apalagi ormas yang berbadan hukum, melainkan perseorangan warga negara Indonesia. Lagi pula, andaipun benar bahwa suatu saat nanti para Pemohon akan membentuk Ormas, hal itu pun tidak serta-merta memberikan kedudukan hukum kepada para Pemohon untuk menguji Pasal 80A UU Ormas sepanjang ormas tersebut tidak berbadan hukum dan ormas dimaksud tidak dicabut

status badan hukumnya berdasarkan alasan sebagaimana diatur dalam UU Ormas. Berdasarkan pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

- [3.13] Menimbang bahwa berdasarkan uraian pertimbangan tersebut di atas, telah ternyata para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*. Andaiapun kedudukan hukum demikian dimiliki, *quod non*, telah ternyata pula bahwa pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum sehingga permohonan selebihnya tidak dipertimbangkan.

26. KETUA : ANWAR USMAN

KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon;
[4.2] Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
[4.3] Permohonan selebihnya tidak dipertimbangkan.

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), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076);

AMAR PUTUSAN Mengadili,

Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

KETUK PALU 1X

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Maria Farida Indrati, Arief Hidayat, Saldi Isra, Suhartoyo, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **delapan**,

bulan **Mei**, tahun **dua ribu delapan belas**, dan oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, Saldi Isra, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **lima**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **tiga belas**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan **pukul 11.52 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Enny Nurbaningsih, Saldi Isra, Suhartoyo, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Syukri Asy'ari sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

Berikut,

**PUTUSAN NOMOR 5/PUU-XVI/2018
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 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan oleh:
Gerakan G20 Mei Sebagai ----- **Pemohon 1**;
Rahman Sebagai ----- **Pemohon 2**;
Jamaluddin Sebagai ----- **Pemohon 3**;
Berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor Ref: 021/AIA.SKK/I/II/2018, Nomor Ref: 022/AIA.SKK/I/II/2018, dan Nomor Ref: 023/AIA.SKK/I/II/2018 yang kesemuanya bertanggal 9 Januari 2018 memberi kuasa kepada Ahmad Irawan, S.H., dan kawan-kawan, beralamat di Jalan M.H. Thamrin Nomor 81, Jakarta Pusat, 10310, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;
Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon**;
- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar Keterangan para Pemohon;
Mendengar dan membaca Keterangan Presiden;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
Membaca dan mendengar keterangan ahli-ahli para Pemohon dan Presiden;
Membaca kesimpulan para Pemohon dan kesimpulan Presiden.

2. DUDUK PERKARA

dan seterusnya dianggap dibacakan.

27. HAKIM ANGGOTA: ASWANTO

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] dianggap dibacakan, [3.2] dianggap dibacakan.

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] dianggap dibacakan, [3.4] dianggap dibacakan.

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah frasa "dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan" dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

(3) Ketentuan mengenai persyaratan anggaran Transfer Daerah dan Dana Desa diatur sebagai berikut:

a. dianggap dibacakan

2. Bahwa Pemohon I adalah badan hukum Gerakan G20 Mei yang disahkan sebagai Badan Hukum Perkumpulan Gerakan 20 Mei berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-0001448.AH.01.07 Tahun 2018 (Bukti P-10), sejak awal berdirinya G20 Mei telah melakukan berbagai kegiatan kajian dan diskusi publik mengenai berbagai kebijakan publik, melakukan kegiatan advokasi, menumbuhkan kesadaran dan kepedulian masyarakat Kutai Timur serta melakukan pendampingan dan kegiatan lainnya yang sesuai dengan tujuan organisasi. Dalam Tujuan, Fungsi dan kegiatan organisasi yang ditentukan dalam Anggaran Dasarnya, organisasi G20 Mei memfokuskan pada pembangunan di Kabupaten Kutai Timur. Pengujian Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN merupakan bagian dari kegiatan organisasi sesuai dengan sifat, tujuan, dan fungsi didirikannya G20 Mei. Dalam menjalankan kegiatannya, Pasal 20 ayat (5) AD/ART G20 Mei menyebutkan bahwa pengurus berhak mewakili perkumpulan di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hak dan dalam segala kejadian. Oleh karena itu, Pemohon I mendalilkan Irwan S.P sebagai pengurus (Bukti P-10) berhak mewakili organisasi G20 Mei untuk mengajukan permohonan ke Mahkamah;

3. Pemohon II adalah perorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai pegawai/Tenaga Kerja Kontrak Daerah (TK2D) Pemerintah Kabupaten Kutai Timur berdasarkan Keputusan Bupati Kutai Timur Nomor 814/02/009/BKPP.MUT/I/2017 tentang Perpanjangan/Pengangkatan Tenaga Kerja Kontrak Daerah di lingkungan pemerintah Kutai Timur Tahun Anggaran 2017 (Bukti P-11). Pemohon II merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena adanya tindakan pemotongan/penundaan penyaluran anggaran oleh pemerintah pusat kepada Kabupaten Kutai Timur, karena menyebabkan gaji Pemohon II sebagai pegawai kontrak tidak dapat dibayarkan oleh Pemerintah Daerah Kutai Timur;
4. Pemohon III adalah perorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai wiraswasta dan mendapatkan pekerjaan dari program dan kegiatan pemerintah Kabupaten Kutai Timur (Bukti P-12). Pemohon III mendalilkan pemotongan/penundaan penyaluran anggaran kepada Pemerintah Kutai Timur menyebabkan pembayaran atas pekerjaan proyek pemerintah daerah yang telah selesai dilakukan oleh Pemohon III tidak dapat dibayarkan tepat waktu oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur;
5. Menurut para Pemohon akibat dari tindakan pemotongan/penundaan anggaran tersebut, para Pemohon menderita kerugian konstitusional secara aktual. Hal mana jika tidak dilakukan perlawanan hukum, para Pemohon dan setiap orang warga negara Indonesia yang berada di daerah menurut penalaran yang wajar berpotensi kembali dirugikan hak-hak konstitusionalnya. Mengingat penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahunnya. Oleh karena itu, menurut para Pemohon berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujiannya bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18A ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
6. Menurut para Pemohon ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN berpotensi menjadi pintu masuk dan menjadi dasar pengurangan pemerintah pusat melakukan pemotongan/penundaan anggaran ke Pemerintah Kabupaten Kutai Timur. Hal mana pelaksanaan pemotongan/penundaan anggaran ke pemerintah daerah analog dengan tidak diberikannya hak-hak masyarakat di daerah untuk mendapatkan anggaran yang adil dan selaras berdasarkan undang-undang, tidak mendapatkan kepastian hukum yang adil dan tidak dapat mempertahankan hidup dan kehidupannya karena hilangnya sumber pekerjaan dan pendapatan dari program pemerintah daerah;

Bahwa berdasarkan seluruh uraian Pemohon dalam menjelaskan dalil kedudukan hukumnya dan dikaitkan dengan syarat-syarat kedudukan hukum pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, Mahkamah menilai kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

7. Bahwa benar Pemohon I merupakan badan hukum berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-0001448.AH.01.07 Tahun 2018 (Bukti P-10), dan Irwan SIP berhak mewakili Gerakan 20 Mei untuk mengajukan permohonan. Pemohon I di dalam Anggaran Dasarnya memiliki fungsi, tujuan, dan kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan di Kabupaten Kutai Timur, sehingga langkah Pemohon I mengajukan permohonan ke Mahkamah terkait UU APBN yang berkaitan dengan pemotongan/penundaan penyaluran anggaran ke Kabupaten Kutai Timur menjadi relevan dengan Anggaran Dasar Pemohon I. Namun demikian, meskipun fungsi, tujuan, dan kegiatan Pemohon I dalam Anggaran Dasarnya salah satunya berkaitan dengan Kabupaten Kutai Timur, namun tidak serta-merta setiap orang ataupun organisasi yang peduli dengan pembangunan Kutai Timur menjadi berwenang untuk mengatasnamakan Kabupaten Kutai Timur mengajukan permohonan ke Mahkamah. Pemohon I menguraikan kerugian yang terjadi akibat berlakunya norma Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN adalah kerugian yang dialami oleh Kabupaten Kutai Timur kaitannya dengan anggaran di Kabupaten Kutai Timur. Sedangkan untuk dapat mewakili kepentingan suatu daerah, Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 284 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur bahwa kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Selain itu dalam UU *a quo*, Pasal 65 ayat (1) huruf e juga menegaskan bahwa salah satu tugas Kepala daerah adalah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga jika Pemohon I mengajukan permohonan kepada Mahkamah untuk mewakili kepentingan Kabupaten Kutai Timur, maka Pemohon I tidak memiliki kedudukan hukum.

Andaipun maksud Pemohon I bukan hendak mewakili kepentingan Kabupaten Kutai Timur, tetapi karena rasa kepedulian Pemohon I sebagai organisasi yang memperhatikan pembangunan di Kabupaten Kutai Timur, namun Pemohon I

juga tidak dapat menjelaskan apa sesungguhnya bentuk kerugian konstitusional yang Pemohon I alami sebagai sebuah badan hukum, dan apa hubungannya kerugian Pemohon I tersebut dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian. Dengan pertimbangan tersebut, maka menurut Mahkamah Pemohon I tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

8. Bahwa Pemohon II merupakan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai pegawai honorer di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur, sedangkan Pemohon III adalah warga negara Indonesia yang merupakan wiraswasta yang mengerjakan proyek pemerintahan Daerah Kutai Timur. Pemohon II dan Pemohon III mendalilkan mengalami kerugian akibat penundaan/pemotongan penyaluran anggaran kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten Kutai Timur, yaitu Pemohon II tidak dibayarkan gajinya, dan Pemohon III tidak dibayarkan setelah selesainya pekerjaan proyek Pemerintahan Daerah Kutai Timur. Menurut Mahkamah terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil Pemohon mengenai konstitusionalitas norma Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN, namun Pemohon II dan Pemohon III telah menguraikan secara spesifik kerugian hak konstitusional yang didalilkan dan adanya sebab akibat antara norma yang diajukan pengujian dengan kerugian konstitusionalitas Pemohon II dan Pemohon III dimaksud yaitu, Pemohon II dan Pemohon III tidak menerima pembayaran yang merupakan haknya setelah melakukan pekerjaan. Di mana tidak terbayarkannya hak Pemohon II dan Pemohon III, menurut para Pemohon disebabkan karena penundaan/pemotongan penyaluran anggaran Pemerintahan Daerah Kutai Timur. Oleh karena itu menurut Mahkamah Pemohon II dan Pemohon III memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* serta Pemohon II dan Pemohon III memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai para Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN yang menurut para Pemohon bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18A ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena menurut para Pemohon norma *a quo* menyebabkan

pemerintah pusat dapat sewenang-wenang menunda/memotong transfer dana ke daerah, hal ini selanjutnya menimbulkan ketidakpastian hukum, karena daerah yang bersangkutan akan kekurangan anggaran untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang telah diprogramkan, yang kemudian akan menyebabkan kerugian bagi pihak-pihak yang terkait dengan dana daerah tersebut. Bahkan untuk Pemohon II dan Pemohon III hal ini menyebabkan ancaman atas hilangnya sumber pekerjaan dan pendapatan dari program pemerintah daerah;

- [3.8] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalilnya, Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-16, serta dua orang ahli bernama Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar, yang telah didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah tanggal 22 Maret 2018 dan/atau telah dibaca keterangan tertulisnya (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara);
- [3.9] Menimbang bahwa Presiden telah memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 27 Februari 2018 dan dilengkapi dengan keterangan tertulis (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara). Presiden juga mengajukan 3 (tiga) orang ahli yaitu Eddy Suratman yang didengarkan keterangannya pada persidangan Mahkamah tanggal 4 April 2018, Hefridzal Handra dan Machfud Sidik yang menyampaikan keterangan tertulis tanggal 2 April 2018. Presiden telah pula menyampaikan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 20 April 2018;
- [3.10] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan keterangan tertulis tanggal 20 April 2018 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara);
- [3.11] Menimbang bahwa menurut Mahkamah yang menjadi persoalan utama dalam permohonan *a quo* adalah apakah penundaan dan/atau pemotongan transfer dana ke daerah yang tidak memenuhi anggaran minimal yang diwajibkan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan oleh Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18A ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Untuk menjawab persoalan itu, penting bagi Mahkamah untuk terlebih dahulu mempertimbangkan sebagai berikut:
- [3.11.1] Bahwa ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Sistem negara kesatuan menempatkan Presiden dalam kedudukan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan

negara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Dalam kedudukan sebagai pemegang kekuasaan negara inilah Presiden memiliki kewenangan untuk menentukan urusan pemerintahan pusat dan daerah, serta mengawasi pelaksanaan dari urusan-urusan pemerintahan tersebut. Sebagai konsekuensi dari adanya pembagian urusan ini timbul hubungan kewenangan pusat dan daerah, hubungan keuangan pusat dan daerah, serta hubungan pengawasan pusat dan daerah. Untuk memberikan jaminan kepastian implementasi hubungan dimaksud sesuai dengan prinsip negara hukum yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka ditetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur masing-masing hubungan tersebut, sehingga dapat memberikan kepastian sekaligus perlindungan kepentingan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

[3.11.2] Bahwa berkenaan dengan hubungan keuangan pusat dan daerah dalam konteks otonomi daerah saat ini diatur dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah (UU 33/2004). Penerapan UU 33/2004 ini tidak dapat dipisahkan dalam hubungannya dengan UU APBN, karena penentuan anggaran daerah setiap tahun ditetapkan dalam APBN. Sekalipun pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, namun pemerintahan daerah tidak dapat terlepas dari pemerintah pusat dalam mengatur pengelolaan keuangan daerah. Hal ini sejalan dengan maksud ditetapkannya UU APBN setiap tahun sebagaimana tertera dalam Konsiderans "Menimbang" huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan belanja Negara Tahun Anggaran 2018 bahwa "APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Dalam proses penyusunan Rancangan APBN setiap daerah berpartisipasi dan berkontribusi pada pendapatan negara. Dalam penyusunan Rancangan APBN, pemerintah daerah ikut terlibat dengan inisiasi aspirasi di daerah yang dikumpulkan oleh pemerintah pusat melalui proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Hasil dari proses ini diolah sedemikian rupa untuk ditentukan program-program yang akan diprioritaskan dalam APBN. Hal ini

terlihat jelas dari bunyi Konsiderans "Menimbang" UU APBN terkait dengan penyusunan APBN bahwa "APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara dalam rangka mendukung terwujudnya perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional". Atas dasar pertimbangan tersebut disusun UU APBN yang di dalamnya mengatur distribusi anggaran oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah secara proporsional untuk menyelenggarakan pemerintahan dan membiayai pembangunan di daerah masing-masing. Pendistribusian APBN ini berkaitan dengan fungsi distribusi APBN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu APBN berfungsi untuk mendistribusikan pendapatan dalam mengatasi ketidakmerataan yang diakibatkan oleh adanya kesenjangan perekonomian antardaerah, karena itulah maka penerimaan pemerintah disalurkan kembali kepada masyarakat. Oleh karena itu pendapatan negara kemudian akan dialokasikan sebagai belanja negara yang merupakan kewajiban pemerintah pusat yang terdiri atas belanja pemerintah pusat, Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD);

28. HAKIM ANGGOTA: ENNY NURBANINGSIH

Dalam era otonomi daerah saat ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuan utamanya adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antardaerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu mengelola sumber-sumber keuangannya secara hati-hati. Salah satu langkah yang diambil untuk mewujudkan kemandirian daerah untuk mengelola keuangannya sendiri adalah dengan desentralisasi fiskal yang dalam konteks negara kesatuan adalah penyerahan kewenangan fiskal dari pusat kepada daerah otonom. Kewenangan fiskal paling tidak

meliputi kewenangan untuk mengelola pendapatan/perpajakan, keleluasaan untuk menentukan anggaran dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki daerah untuk membiayai pelayanan publik yang menjadi tugas daerah. Dengan adanya desentralisasi fiskal ini daerah dituntut untuk lebih bertanggung jawab terhadap permasalahan ekonomi lokal sekaligus mengoptimalkan potensi ekonomi yang dimilikinya, sehingga memberikan dampak bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Karena ekonomi daerah yang kuat akan mempermudah proses desentralisasi fiskal berdampak pada efisiensi, peningkatan kualitas pelayanan publik, demokrasi yang makin matang, tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan bersih, sehingga sumber daya fiskal akan mencukupi baik untuk daerah dan pusat. Jika ekonomi daerah lemah, maka problem desentralisasi fiskal akan didominasi oleh permasalahan kekurangan dan perebutan sumber daya, bukan pada tujuan untuk menyediakan layanan publik yang lebih baik dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

[3.11.3] Bahwa desentralisasi fiskal dari sisi pengeluaran didanai terutama melalui transfer dana ke daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 13 UU APBN bahwa "Transfer ke daerah adalah bagian dari Belanja Negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal yang bersumber dari Dana Perimbangan, Dana Insentif Daerah, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", Sedangkan Dana Desa yang dimaksud Pasal 1 angka 23 UU APBN adalah dana yang dialokasikan dalam APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat; TKDD merupakan salah satu mekanisme pendanaan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, otonomi daerah dan pembangunan desa yang dilakukan pemerintah pusat untuk mengurangi ketimpangan (disparitas) pendanaan dan pelayanan publik terhadap pemerintah daerah dan/atau ketimpangan antardaerah itu sendiri. TKDD digunakan untuk memformulasikan kembali struktur hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas alokasi dan pemanfaatan sumber daya, sebagaimana kehendak Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 bahwa "Hubungan keuangan,

pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”;

TKDD merupakan salah satu bentuk pengejawantahan kehendak Konstitusi dalam wujud penyerahan sumber keuangan kepada daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari adanya penyerahan sejumlah urusan pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan asas otonomi daerah. Selain TKDD, daerah juga diberikan sumber keuangan lainnya berupa Pendapatan Asli Daerah, yang antara lain berasal dari pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang dikelola sendiri oleh daerah. Penyerahan sumber keuangan tersebut dimaksudkan agar daerah mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Namun, pemberian sumber keuangan kepada daerah tersebut harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan dimaksud merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah tersebut.

- [3.11.4] Bahwa dari keterangan tertulis pemerintah, telah ternyata alasan munculnya ketentuan penundaan/pemotongan TKDD karena pada praktiknya ada daerah-daerah yang tidak patuh dalam mengalokasikan sejumlah anggaran yang diamanatkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, agar pelaksanaan hak-hak warga negara berjalan dengan baik maka ketersediaan/pengalokasian anggaran yang diamanatkan undang-undang tersebut wajib dipenuhi oleh daerah. Meningkatnya dana transfer daerah tersebut tidak diimbangi dengan kepatuhan daerah mengalokasikan anggaran yang bersifat *mandatory*. Untuk mendorong agar daerah patuh terhadap pengalokasian *mandatory spending*, perlu dilakukan upaya paksa, yaitu dengan mengenakan sanksi berupa penundaan/pemotongan penyaluran TKDD. Mekanisme pengenaan sanksi tersebut sebelumnya tidak diatur dalam UU APBN namun untuk menguatkan penggunaan APBD sesuai dengan tujuannya maka pengaturan mengenai sanksi tersebut dicantumkan dalam UU APBN, Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN;
- Ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN merupakan salah satu ikhtiar negara untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerahnya agar sesuai dengan amanat Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang

menyatakan, "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". Ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN merupakan mandat dari ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yakni dalam rangka melaksanakan APBN secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN menjadi instrumen yang dapat digunakan bagi negara untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara yang telah diatur dalam Konstitusi yang diimplementasikan melalui beberapa UU yang terkait, seperti UU di bidang pendidikan dan UU di bidang kesehatan. Sehingga negara dapat memaksa daerah untuk melaksanakan mandat dari UU dimaksud.

- [3.12] Menimbang bahwa yang menjadi persoalan kemudian adalah apakah penundaan/pemotongan TKDD yang diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN menimbulkan kerugian konstitusional. Karena para Pemohon dalam permohonannya menyatakan diperbolehkannya penundaan dan/atau pemotongan secara subjektif berimplikasi pada kehidupan dan kesejahteraan masyarakat *an sich* di Kabupaten Kutai Timur sebagai daerah penghasil;
- Pemerintah dalam keterangan tertulisnya menyatakan bahwa penundaan TKDD tersebut dilakukan secara hati-hati dan selektif agar tidak mengurangi pelayanan dasar kepada masyarakat. Penundaan tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal daerah berupa perkiraan pendapatan dan belanja daerah, termasuk belanja pegawai dan belanja modal. Karena bersifat penundaan, TKDD yang ditunda tersebut tidak akan hilang/hangus, namun tetap menjadi hak daerah dan akan dianggarkan untuk disalurkan kembali ke daerah pada tahun berikutnya. Selanjutnya, apabila terdapat penundaan/pemotongan TKDD, daerah perlu melakukan penyesuaian APBD sesuai dengan mekanisme penganggaran yang diatur dalam Permendagri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018;
- Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN merupakan suatu instrumen sanksi yang fungsinya agar daerah dapat mematuhi ketentuan, dan hal ini merupakan bagian dari fungsi pengawasan dari pemerintah pusat terhadap pengelolaan keuangan daerah sekaligus salah satu strategi pengelolaan keuangan negara untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sanksi demikian pastinya akan menimbulkan konsekuensi

sebagai efek jera dalam pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik dalam melaksanakan urusan-urusan yang telah diserahkan ke daerah. Namun konsekuensi demikian tidaklah merupakan kerugian yang bersifat konstitusional sebagaimana didalilkan oleh Pemohon, yang mengkaitkan kerugian dimaksud dengan kerugian atas hak kepastian hukum, pembangunan, pekerjaan, kesejahteraan, hidup dan penghidupan yang layak sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28A dan 28D ayat (1) UUD 1945. Pada dasarnya adanya pemotongan dan/atau penundaan sebagai salah satu mekanisme pengawasan pemerintah terhadap pelaksanaan fungsi alokasi pemerintah daerah agar dapat secara tepat, efektif dan efisien menyelenggarakan pelayanan publik, khususnya di bidang pendidikan, kesehatan dan dana desa;

Instrumen sanksi kepada daerah yang diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN merupakan salah satu bentuk dari kebijakan "*hard-budget-constraint*" untuk menghindari dampak negatif dari kebijakan desentralisasi yang terlalu longgar, sehingga tujuan utama dari otonomi daerah dapat terwujud dengan baik, yakni mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah.

- [3.13] Menimbang bahwa instrumen sanksi dalam sistem keuangan di Indonesia sudah dikenal sebelum berlakunya Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN. Misalnya aturan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Selain itu juga dikenal sanksi kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah yang secara sengaja dan/atau lalai dalam menyampaikan laporan dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagaimana sebelumnya diatur dalam Pasal 75 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan;

Menurut Mahkamah instrumen sanksi demikian bukanlah kebijakan yang inkonstitusional, tetapi justru menguatkan implementasi prinsip negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 karena ada pengaturan secara pasti kepada daerah yang lalai dalam memberikan *mandatory spending* dalam APBD, dan jaminan pasti kepada masyarakat di daerah untuk mendapatkan layanan pendidikan dan kesehatan. Sesuai dengan desain hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, pemerintah pusat memiliki peran untuk menjaga stabilitas perekonomian nasional, dalam hal ini melalui hubungan keuangan antara pemerintah pusat-daerah. Hal ini menurut Mahkamah, merupakan bagian dari pengawasan dan pembinaan pusat kepada daerah agar daerah dapat mengelola keuangannya dengan baik, sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan di daerah. Terlebih lagi mengingat penyaluran anggaran transfer ke daerah sangat

terkait dengan kewajiban daerah untuk mengalokasikan anggaran pendidikan dan kesehatan, termasuk iuran jaminan kesehatan, sebagaimana hal tersebut dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN. Bagi daerah yang tidak memenuhi minimal anggaran yang diwajibkan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan dalam kaitan ini dengan penyelenggaraan urusan pendidikan dan kesehatan dimaksud di atas, maka akan berdampak pada turunnya kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu pemerintah pusat perlu mendapatkan jaminan kepastian bahwa urusan-urusan ini dianggarkan dan dilaksanakan di daerah. Dengan demikian, persoalan ini tidak ada kaitan dengan inkonstitusionalitas norma yang dipersoalkan para Pemohon. Justru jika tidak ada ketentuan yang memberikan jaminan atas terlaksananya urusan-urusan wajib daerah *in casu* pendidikan dan kesehatan, maka akan merugikan masyarakat di daerah secara luas sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena tidak adanya jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat di daerah. Instrumen sanksi yang diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN menurut Mahkamah juga tidak bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, karena pemaknaan hubungan keuangan pusat-daerah yang diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras seharusnya diwujudkan dengan pemanfaatan TKDD secara optimal, efektif, dan produktif untuk menjamin pemenuhan kebutuhan masyarakat serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Instrumen sanksi yang diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN justru merupakan bentuk kontrol dan pengawasan pemerintah pusat terhadap penggunaan anggaran di daerah; Andaipun ada anggapan kerugian yang dialami oleh daerah, dalam hal ini Kabupaten Kutai Timur, akibat pelaksanaan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN, maka kerugian demikian bukanlah kerugian konstitusional dan tidak ada kaitan dengan konstitusionalitas norma. Berkenaan dengan adanya kekhawatiran para Pemohon terkait dengan penundaan dan/atau pemotongan anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN berdampak pada banyaknya program dan kegiatan yang telah dianggarkan dan dilaksanakan tidak dapat dibayarkan oleh pemerintah daerah, menurut Mahkamah hal demikian tidak perlu dikhawatirkan sepanjang daerah sepenuhnya melaksanakan ketentuan UU APBN. Apalagi menurut keterangan tertulis Pemerintah yang dibacakan dalam persidangan tanggal 27 Februari 2018 terhadap anggaran yang ditunda dapat digulirkan ke tahun berikutnya. Hal ini sebagaimana telah diatur dalam Pasal 94 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 187/PMK.07/2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor

48/PMK.07/2016 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa, yang menyatakan sebagai berikut:

1. Pembayaran kembali penyaluran Transfer ke Daerah dan Dana Desa yang ditunda dan/atau dihentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 ayat (2) dilakukan setelah:
 - a. Dicaputnya sanksi penundaan;
 - b. Dipenuhinya kewajiban daerah dalam tahun anggaran berjalan; atau
 - c. Batas waktu pengenaan sanksi penundaan berakhir sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Pembayaran kembali DBH CHT yang ditunda dilakukan bersamaan dengan penyaluran triwulan berikutnya setelah seluruh persyaratan setiap triwulan terpenuhi.

[3.14] Menimbang bahwa berkenaan dengan dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa keberlakuan norma *a quo* menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan karena dana bagi hasil persentasenya telah termuat di dalam UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga, menurut para Pemohon adanya ketidaksesuaian dana bagi hasil yang dibagikan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Permasalahan yang didalilkan para Pemohon terkait dengan yang dialami oleh pemerintah Kabupaten Kutai Timur, bukan merupakan bagian dari persoalan penundaan dan/atau pemotongan anggaran transfer ke daerah dan dana desa tetapi terkait dengan realisasi pendapatan Dana Bagi Hasil (DBH) pemerintah Kabupaten Kutai Timur yang menurut anggapan para Pemohon tidak sesuai dengan realisasi awal dikarenakan adanya pengurangan jumlah Dana Bagi Hasil (DBH) yang dibagikan. Persoalan ini tidak ada korelasinya dengan norma *a quo* tetapi berkaitan dengan Pasal 15 ayat (3) huruf b UU APBN yang tidak didalilkan para Pemohon. Namun pada intinya masih berkaitan dengan TKDD yang memberikan instrumen sanksi bagi daerah yang memiliki uang kas dan/atau simpanan di bank dalam jumlah yang tidak wajar maka dilakukan konversi penyaluran DBH dan/atau DAU dalam bentuk nontunai. Menurut Mahkamah, sesuai dengan amanat Konstitusi bahwa APBN, termasuk APBD, harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka jika terdapat uang kas daerah atau simpanan/tabungan daerah di bank menumpuk dalam jumlah yang tidak wajar, justru menghambat jalannya pembangunan di daerah dan pelaksanaan otonomi daerah, sehingga tidak memberikan kepastian dan perlindungan bagi masyarakat khususnya di daerah untuk dapat

menikmati hasil-hasil pembangunan. Oleh karena itu adanya ketentuan instrumen sanksi tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga dalil para Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

- [3.15] Menimbang bahwa dengan demikian menurut Mahkamah dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18A ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

29. KETUA: ANWAR USMAN

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon;
[4.2] Pemohon I tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
[4.3] Pemohon II dan Pemohon III memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
[4.4] Pokok permohonan para 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,

1. Menyatakan permohonan Pemohon I tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan Pemohon II dan Pemohon III untuk seluruhnya.

KETUK PALU 1X

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Aswanto selaku Ketua merangkap Anggota, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Enny Nurbaningsih,

Suhartoyo, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **delapan**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu delapan belas** dan Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, Manahan M.P. Sitompul, Enny Nurbaningsih, Suhartoyo, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **sepuluh**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **tiga belas**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan **pukul 12.26 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Enny Nurbaningsih, Suhartoyo, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Yunita Rhamadani sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakilinya, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakilinya.
Terakhir,

PUTUSAN

NOMOR 76/PUU-XVI/2018

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 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:
1. **Zico Leonard Djagardo Simanjuntak** Sebagai **Pemohon I**;
 2. Nama : **Aisyah Sharifa** Sebagai-----**Pemohon II**;
- Selanjutnya Pemohon I dan Pemohon II disebut sebagai -----**para Pemohon**;
- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon.

Duduk perkara dan seterusnya dianggap dibacakan.

30. HAKIM ANGGOTA: WAHIDUDDIN ADAMS

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

- [3.1] sampai 3.6 dianggap dibacakan.
- [3.7] Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

- [3.8] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan ketentuan Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP serta Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama bertentangan dengan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu". Dengan alasan sebagaimana selengkapnya termuat dalam Duduk Perkara yang pada pokoknya sebagai berikut:
1. Bahwa Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP serta Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama seolah-olah menutup mata memang terdapat perbedaan dalam beragama di Indonesia dan menderogasi hakikat agama, beribadah, dan toleransi;
 2. Bahwa di samping itu, norma yang dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh para Pemohon tersebut tidak memiliki tujuan yang tepat dalam paradigma pidana, baik retributif maupun utilitarian, dan justru menghalangi ibadah yang sejati umat beragama yakni untuk memberitakan kebenaran agama baik kepada mereka yang berbeda agama maupun kepada penista agama;
 3. Bahwa akibat berlakunya ketentuan norma tersebut sebagaimana yang diuraikan pada angka 1 (satu) dapat membuat orang dengan mudahnya menuduh orang lain melakukan penistaan agama;
- [3.9] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalilnya, Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-5;
- [3.10] Menimbang bahwa oleh karena pokok atau substansi permohonan para Pemohon telah jelas maka Mahkamah tidak memandang perlu untuk meminta keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 54 UU MK;
- [3.11] Menimbang bahwa setelah Mahkamah mencermati dengan saksama permohonan para Pemohon dan bukti yang diajukan, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan dalil-dalil permohonan para Pemohon;
- [3.12] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut mengenai permasalahan konstitusional para Pemohon, *in casu* khususnya Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama, terlebih

dahulu Mahkamah perlu mempertimbangkan apakah permohonan para Pemohon terkait dengan Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama tersebut dapat dimohonkan pengujian kembali mengingat permohonan *a quo* permasalahan konstitusionalnya pernah diajukan pengujian dan telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009, bertanggal 19 April 2010 yang amar putusannya menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 84/PUU-X/2012, bertanggal 19 September 2013 yang amar putusannya menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya. Terhadap hal tersebut, Mahkamah perlu merujuk Pasal 60 UU MK dan Pasal 42 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 06/PMK/2005) yang menyatakan: ayat (1), ayat (2), dianggap dibacakan.

Bahwa terkait dengan hal tersebut di atas, yang menjadi dasar pengujian dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 adalah Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 84/PUU-X/2012 adalah Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Adapun dasar pengujian dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, sama dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009. Namun demikian, terdapat perbedaan antara Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 dengan permohonan *a quo*, antara lain, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 hanya menguji terkait dengan ketentuan Pasal 4 huruf a UU Pencegahan Penodaan Agama, sedangkan permohonan *a quo* menguji Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama secara keseluruhan.

Dengan demikian, terdapat perbedaan antara permohonan *a quo* dengan permohonan sebelumnya yang telah diputus Mahkamah. Sehingga permohonan para Pemohon tidak terhalangi oleh ketentuan Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 42 PMK 06/PMK/2005. Oleh karenanya Mahkamah akan mempertimbangkan permohonan para Pemohon lebih lanjut sepanjang berkenaan dengan argumentasi para Pemohon yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama yang belum dipertimbangkan pada putusan-putusan sebelumnya;

- [3.13] Menimbang bahwa dalam mempertimbangkan lebih lanjut konstitusionalitas norma Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama yang sebenarnya secara substansial sudah dipertimbangkan pada

pertimbangan hukum pada putusan-putusan sebelumnya yang berkaitan dengan Pasal 4 huruf a UU Pencegahan Penodaan Agama, Mahkamah perlu menegaskan kembali terkait pendirian Mahkamah terhadap konstusionalitas UU Pencegahan Penodaan Agama sebagaimana telah dipertimbangkan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Nomor 140/PUU-VII/2009 dan Putusan Mahkamah Nomor 84/PUU-X/2012, sebagai berikut:

1. Dianggap dibacakan.
2. Dianggap dibacakan.
3. Dianggap dibacakan.
4. Dianggap dibacakan.

[3.14] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut dalil-dalil permohonan para Pemohon, Mahkamah perlu memberikan pembatasan terkait dengan permohonan para Pemohon yaitu berkenaan dengan Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP yang oleh para Pemohon didalilkan konstusional sepanjang kata "golongan" dimaknai tidak termasuk "golongan berdasarkan agama" yang dikaitkan dengan dasar pengujian Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu, setelah Mahkamah mempelajari dengan saksama permohonan para Pemohon, menurut Mahkamah, Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP yang dipermasalahkan oleh para Pemohon adalah perbuatan yang terkait dengan agama dan karenanya Mahkamah akan memberikan pertimbangan dari sudut pandang kebebasan beragama yang didasarkan pada konstitusi (UUD 1945).

31. HAKIM ANGGOTA: SUHARTOYO

[3.15] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP, serta Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama seolah-olah menutup mata adanya perbedaan dalam beragama di Indonesia dan menderogasi hakikat agama, beribadah, dan toleransi dan karenanya bertentangan dengan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Menurut Mahkamah, sebagaimana telah ditegaskan dalam putusan-putusan Mahkamah sebelumnya, Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak memberikan kemungkinan adanya kampanye kebebasan untuk tidak beragama, kebebasan untuk promosi anti agama serta tidak memungkinkan untuk menghina atau mengotori ajaran agama atau kitab-kitab yang menjadi sumber kepercayaan agama ataupun mengotori nama Tuhan. Sebaliknya Konstitusi memberikan jaminan terkait dengan kebebasan beragama warga negaranya. Kebebasan beragama merupakan salah satu hak asasi manusia yang sangat fundamental, melekat dalam diri setiap

manusia. Dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Nomor 140/PUU-VII/2009, Paragraf [3.55] menyatakan: (dianggap dibacakan).

Berdasarkan pertimbangan tersebut, kebebasan untuk meyakini kepercayaan adalah kebebasan yang tidak dapat dibatasi dengan pemaksaan bahkan tidak dapat diadili, karena kebebasan demikian adalah kebebasan yang ada dalam pikiran dan hati seseorang yang meyakini kepercayaan itu (*forum internum*). Akan tetapi jika kebebasan untuk menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya (*forum externum*) sudah menyangkut relasi dengan pihak lain dalam suatu masyarakat maka kebebasan yang demikian dapat dibatasi. Pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang disesuaikan dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis. Lebih jauh, Mahkamah dalam pertimbangan hukum Paragraf **[3.16.5]** Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XV/2017, bertanggal 23 Juli 2018, menyatakan (dianggap dibacakan).

Berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, berkenaan dengan beragama pada dasarnya terbagi menjadi dua. *Pertama*, beragama dalam pengertian meyakini suatu agama tertentu yang merupakan ranah *forum internum* yang tidak dapat dibatasi dengan pemaksaan bahkan tidak dapat diadili. *Kedua*, beragama dalam pengertian melaksanakan atau mengamalkan keyakinan yang merupakan ranah *forum externum*. Beragama dalam pengertian kedua inilah yang dapat dibatasi pelaksanaannya oleh negara melalui undang-undang yakni apabila dalam pelaksanaannya terkait dengan hak asasi manusia orang lain, terkait dengan kehidupan kemasyarakatan, dengan kepentingan publik, dan dengan kepentingan negara. Dengan kata lain, pembatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP serta Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama adalah pembatasan yang terkait dengan beragama dalam pengertian melaksanakan atau mengamalkan keyakinan (*forum externum*) dan karenanya tidak bertentangan dengan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Sehingga dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa pasal-pasal *a quo* seolah-olah menutup mata adanya perbedaan dalam beragama di Indonesia dan menderogasi hakikat agama, beribadah, dan toleransi adalah tidak beralasan menurut hukum.

- [3.16] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP serta Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama tidak memiliki tujuan yang tepat dalam paradigma pembedaan,

baik retributif maupun utilitarian, dan justru menghalangi ibadah yang sejati umat beragama yakni untuk memberitakan kebenaran agama baik kepada mereka yang berbeda agama maupun kepada penista agama. Terhadap dalil tersebut, menurut Mahkamah, keberadaan UU Pencegahan Penodaan Agama dapat dijadikan dasar untuk mencegah tindakan penyalahgunaan agama dan penodaan terhadap agama melalui tindakan administratif yang paling ringan sampai dengan tindakan administratif yang paling berat. Jika dengan penjatuhan sanksi administratif ternyata tidak dapat mengubah sikap dan perilakunya yang menimbulkan keresahan masyarakat maka pengenaan sanksi pidana dapat dilakukan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*). Pidanaan terhadap penyalahgunaan agama dan penodaan/penistaan agama adalah penting karena dalam bentuk apapun, baik dilakukan perorangan maupun kelompok, penodaan dan penyalahgunaan agama adalah tindakan yang tidak dapat dibenarkan dalam pandangan hukum. Hal ini dikarenakan tidak ada orang atau lembaga manapun yang berhak melecehkan agama dan memperlakukan tidak hormat unsur-unsur keagamaan lain yang pada akhirnya menimbulkan keresahan dan kemarahan publik [vide Putusan Mahkamah Nomor 140/PUU-VII/2009].

Penggunaan norma hukum administratif dan/atau norma hukum pidana dalam UU Pencegahan Penodaan Agama dan KUHP tersebut tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Justru dengan adanya kedua norma tersebut menguatkan berlakunya hak asasi manusia, khususnya yang mengatur kebebasan berpikir dan berpendapat, agar penggunaan kebebasan berpikir atau berpendapat tersebut tidak malah justru menjauhkan seseorang dari ketaatan terhadap agama yang diyakininya, melainkan dapat meningkatkan kualitas dirinya di hadapan Tuhan dan ajaran-ajaran-Nya.

Berdasarkan pertimbangan tersebut dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP serta Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama tidak memiliki tujuan yang tepat dalam paradigma pidanaan, baik retributif maupun utilitarian, dan justru menghalangi ibadah yang sejati umat beragama yakni untuk memberitakan kebenaran agama baik kepada mereka yang berbeda agama maupun kepada penista agama adalah tidak beralasan menurut hukum.

- [3.17] Menimbang bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan pasal-pasal *a quo* membuat orang dengan mudahnya menuduh orang lain melakukan penistaan agama, menurut Mahkamah, pasal-pasal *a quo* justru merupakan ketentuan yang bertujuan untuk menjaga ketentraman dan ketertiban umum di kalangan masyarakat agar jangan sampai terkena berbagai macam hasutan

yang mengacau dan memecah belah dengan jalan berpidato, tulisan, gambar, dan lain sebagainya di depan umum atau di media massa. Andaipun dalil para Pemohon tersebut benar adanya, *quod non*, hal tersebut bukanlah permasalahan konstusionalitas melainkan terkait dengan penerapan norma yang harus dibuktikan kebenarannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ihwal kekhawatiran para Pemohon bahwa orang dengan mudahnya menuduh orang lain melakukan penistaan agama, Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XV/2017, bertanggal 23 Juli 2018, telah menegaskan antara lain:

Terhadap kekhawatiran dan penilaian demikian Mahkamah hendak menegaskan kembali bahwa negara harus menjamin perlindungan bagi setiap warga negara yang hendak melaksanakan hak konstusionalnya secara damai, termasuk dalam menganut agama dan keyakinan, dengan tidak membiarkan adanya tindakan main hakim sendiri atau persekusi.

Selanjutnya, dalam kaitannya dengan kewajiban negara untuk melindungi hak konstusional setiap warga negara atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, dalam putusan tersebut telah ditegaskan:

bahwa belum dilakukannya revisi atas UU Nomor 1 dan seterusnya sama sekali tidak mengurangi kewajiban negara untuk melindungi hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan setiap warga negara. Artinya, dengan adanya peristiwa-peristiwa main hakim sendiri atau persekusi sebagaimana diuraikan di atas, revisi terhadap UU 1/PNPS/1965 semakin mendesak untuk dilakukan sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140 dan seterusnya Tahun 2009.

- [3.18] Menimbang bahwa terhadap petitum para Pemohon yang meminta bahwa frasa “golongan” dalam Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP dimaknai tidak termasuk golongan berdasarkan agama, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.18.1] Bahwa Pasal 156 KUHP adalah ketentuan mengenai ancaman pidana yang dapat dikenakan kepada seseorang yang menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia di muka umum. Adapun Pasal 157 ayat (1) KUHP adalah ketentuan mengenai ancaman pidana yang dapat dikenakan kepada seseorang yang menyiarkan, mempertunjukkan, atau menempelkan tulisan atau lukisan di muka umum yang isinya mengandung pernyataan permusuhan, kebencian, atau penghinaan di antara atau terhadap golongan rakyat Indonesia, dengan maksud isinya diketahui atau lebih diketahui oleh umum. Kedua ketentuan

tersebut pada pokoknya menekankan pada perbuatan yang mengandung pernyataan permusuhan, kebencian, atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia. Pengertian golongan sebagaimana tertuang dalam Pasal 156 KUHP adalah tiap-tiap bagian dari rakyat Indonesia yang berbeda dengan suatu atau beberapa bagian lainnya karena ras, negeri asal, agama, tempat, asal, keturunan, kebangsaan atau kedudukan menurut hukum tata negara. Pengertian golongan ini berlaku bukan hanya untuk Pasal 156 KUHP namun juga terhadap pasal-pasal selanjutnya. Adalah benar bahwa KUHP Indonesia merupakan adopsi dari KUHP Belanda yang pada saat itu diberlakukan di Indonesia, namun pasal tersebut tidak ada padanannya dalam KUHP Belanda karena di Belanda pada saat itu semua pada umumnya sama (homogen), baik suku bangsa, adat istiadat, bahasa, maupun agama. Berkebalikan dengan Belanda, Indonesia memiliki keragaman dalam berbagai hal, antara lain, suku bangsa, adat istiadat, dan agama, yang merupakan keniscayaan yang harus dilindungi. Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP merupakan ketentuan yang bertujuan untuk mencegah gejolak sosial yang berbau SARA (suku, agama, ras, dan antargolongan).

[3.18.2] Bahwa terkait frasa "golongan", Mahkamah telah menafsirkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XV/2017, bertanggal 28 Maret 2018 perihal Pengujian Pasal 28 ayat (2) dan Pasal 45A ayat (2) Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik. Dalam Putusan tersebut, frasa "golongan" meliputi/mencakup suku, agama, dan ras. Adapun istilah "antargolongan" tidak hanya meliputi suku, agama, dan ras, melainkan meliputi lebih dari itu yaitu semua entitas yang tidak terwakili atau terwadahi oleh istilah suku, agama, dan ras. Dengan demikian, memberikan makna bahwa frasa "golongan" tidak termasuk golongan berdasarkan agama sebagaimana petitum permohonan para Pemohon, selain meniadakan/menghilangkan perlindungan hukum bagi agama itu sendiri yang berarti pelanggaran terhadap UUD 1945 juga bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

[3.18.3] Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan pada Paragraf **[3.18.1]** dan Paragraf **[3.18.2]** di atas, menurut Mahkamah, dalil permohonan para Pemohon mengenai frasa "golongan" dalam Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP yang dimaknai tidak termasuk golongan berdasarkan agama adalah tidak beralasan menurut hukum.

- [3.19] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat permohonan para Pemohon mengenai inkonstitusionalitas Pasal 156 dan Pasal 157 ayat (1) KUHP serta Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama tidak beralasan menurut hukum.

32. KETUA : ANWAR USMAN

4. KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
[4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
[4.3] Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum;
Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan seterusnya.

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

KETUK PALU 1X

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi, yaitu Aswanto, selaku Ketua merangkap Anggota, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, Saldi Isra, Manahan M.P. Sitompul, Enny Nurbaningsih, dan I Dewa Gede Palguna, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **delapan**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **tiga belas**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan **pukul 12.48 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Saldi Isra, Manahan M.P. Sitompul, Enny Nurbaningsih, dan I Dewa Gede Palguna, dengan dibantu oleh Rizki Amalia sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh para Pemohon, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

Pembacaan lima putusan telah selesai, Salinan putusan bisa diambil di lantai 4, setelah sidang ini ditutup. Dengan demikian, sidang selesai dan ditutup.

KETUK PALU 3X

SIDANG DITUTUP PUKUL 12: 50 WIB

Jakarta, 13 Desember 2018
Panitera,

t.t.d

Kasianur Sidauruk
NIP. 19570122 198303 1 001

Risalah persidangan ini adalah bentuk tertulis dari rekaman suara pada persidangan di Mahkamah Konstitusi, sehingga memungkinkan adanya kesalahan penulisan dari rekaman suara aslinya.