

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Negara Indonesia memiliki kewenangan untuk memungut pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang. Pemungutan pajak yang tidak didasari dengan undang-undang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Hal ini tentunya akan merugikan masyarakat selaku wajib pajak itu sendiri. Pajak adalah kontribusi Wajib Pajak kepada Negara yang terutang oleh Orang Pribadi atau Badan yang bersifat yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang sifatnya dapat di paksakan dan di pungut oleh Undang-Undang, serta tidak mendapat imbalan secara langsung dan di gunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹ Salah satu sumber pajak daerah adalah Pajak Penerangan Jalan (PPJ). Untuk memperkuat penarikan pajak ini, pemerintah daerah kemudian mengeluarkan peraturan daerah untuk mengatur penarikannya. Salah satu upaya dari pemerintah daerah dalam meningkatkan pajak daerah adalah mengefektifkan sektor pendapatan PPJ. Dengan efektifnya pengelolaan PPJ maka dihasilkan pendapatan pajak penerangan jalan yang maksimal, dimana diharapkan memberikan

¹ Mardiasmo, 2009, Perpajakan Edisi Revisi 2009, Yogyakarta:Penerbit Andi, hlm 22-23

kontribusi yang tinggi terhadap pendapatan asli daerah sehingga pendapatan asli daerah dapat ditingkatkan agar dapat membiayai pembangunan daerah secara maksimal.²

Indonesia sebagai negara hukum (*rechstaat*) meletakkan Undang-Undang Dasar sebagai *staatsgrundgesetz* atau yang biasa disebut dengan Aturan Dasar Negara.³ Undang Undang Dasar sebagai *staatsgrundgesetz*, maka Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dijadikan sebagai sumber dan dasar bagi setiap bentuk peraturan perundang-undangan lain di bawahnya yang membawa konsekuensi yuridis bahwa segala jenis bentuk peraturan perundang-undangan di bawah Undang Undang Dasar sebagai *staatsgrundgesetz*, maka Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidak boleh bertentangan dengan Undang Undang Dasar sebagai *staatsgrundgesetz*, maka Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.⁴ Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa “Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan”. Hal ini juga tercantum dalam penjelasan pasal tersebut yang menyatakan bahwa: Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hukum dasar Negara merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang Dasar. Hierarkhi

². Nancy Maria Ngantung, “Analisis Peran Pajak Penerangan Jalan Umum Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Tomohon”, Jurnal Emba Vol.4 No.3 September 2016, hlm 43

³ Farida, Maria, 2007, Ilmu Perundang-undangan, Edisi 1, Yogyakarta : Kanisius, hlm. 48

⁴ Soebечи, Imam 2012, Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah, Jakarta : Sinar Grafika, hlm.9

peraturan perundang-undangan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 dan Pasal 7 Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undang menunjukkan bahwa Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 merupakan landasan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dijadikan sebagai sumber dan dasar bagi setiap pembentukan peraturan perundang-undangan lain di bawahnya. Apabila ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia, maka dilakukan pengujian peraturan perundang-undangan melalui mekanisme Judicial review yang dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

Salah satu peraturan perundang-undangan yang dilakukan judicial review adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah oleh Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO). Norma yang dimohonkan pengujian terhadap Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu:

1. Pasal 1 angka 28: Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain.
2. Pasal 52 ayat (1): Objek Pajak Penerangan Jalan adalah penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain.
3. Pasal 52 ayat (2): Listrik yang dihasilkan sendiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi seluruh pembangkit listrik.
4. Pasal 55 ayat (2): Penggunaan tenaga listrik dari sumber lain oleh industri, pertambangan minyak bumi dan gas alam, tarif Pajak Penerangan Jalan ditetapkan paling tinggi sebesar 3% (tiga persen).
5. Pasal 55 ayat (3): Penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri, tarif Pajak Penerangan Jalan ditetapkan paling tinggi sebesar 1,5% (satu koma lima persen).⁵

Norma Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Pasal 28D ayat (1): Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Alasan Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) adalah perusahaan yang menggunakan generator untuk kegiatan produksi merupakan cara lain karena kurangnya PLN dalam memenuhi kebutuhan listrik industri. Namun Pajak Penerangan Jalan atas penggunaan listrik yang dihasilkan sendiri ini sangat membebani dunia usaha, sebab membutuhkan biaya yang tidak sedikit untuk pengoperasiannya.⁶

Penerangan jalan diatur dalam Pasal 1 angka 28 tidak sejalan dengan filosofi pajak penerangan jalan yang seharusnya terbatas hanya untuk penggunaan listrik yang dihasilkan oleh negara yang digunakan untuk kepentingan nonproduksi, dan tidak dalam cakupan listrik yang dihasilkan oleh perusahaan untuk kepentingan proses produksinya. Terminologi pajak

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi 80/PUU-XV/2017

⁶ Ibid.

penerangan jalan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 28 Undang Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah bertentangan dengan filosofi pajak penerangan jalan yang menempatkan Pemerintah sebagai penyedia pasokan listrik, tidak membebankannya kepada Pemohon yang kemudian dikenakan pajak penerangan jalan.⁷ Sumber lain yang diatur dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) Undang Undang nomor 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah seharusnya ditafsirkan terbatas (restriktif) pada tenaga listrik yang dihasilkan oleh negara melalui PT. PLN dan pengenaannya hanya untuk kegiatan non produksi, sedangkan untuk kegiatan produksi tidak dikenakan pajak penerangan jalan.

Secara konseptual pengenaan pajak penerangan jalan seharusnya terbatas dibebankan untuk kegiatan penerangan jalan atau kegiatan non produksi lainnya, sedangkan untuk kegiatan produksi tidak dibebankan pajak penerangan jalan. Hal itu didasarkan pada prinsip cost and benefit (pengeluaran biaya diikuti dengan hasil yang ingin diperoleh), yang berarti pengenaan pajak terhadap kegiatan produksi berimplikasi naiknya harga jual produk perusahaan di pasaran (nasional maupun internasional).⁸ Akibatnya, produktivitas perusahaan menjadi terhambat dan bahkan dalam kondisi yang paling buruk, perusahaan dihadapkan pada pilihan untuk memberhentikan tetap atau sementara (lay off) pegawainya untuk mengurangi beban biaya produksi.⁹ Prinsip peraturan perundang-undangan yang baik, Pasal 1 angka

⁷ Ibid.

⁸ Darwin, 2010, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Jakarta : Mitra Wacana Media, hlm 149.

⁹ Ibid.

28, Pasal 52 ayat (1), dan Pasal 52 ayat (2) Undang Undang nomor 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah bertentangan dengan materi peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yang mengharuskan setiap materi muatan peraturan perundang-undangan mencerminkan keseimbangan.

Pengujian judicial review tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui amar putusannya Nomor 80/PUU-XV/2017 mengabulkan permohonan para pemohon sebagai yaitu 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 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat yang dapat dilihat tabel berikut:

Tabel. Data Judicial Review

Pemohon	Pihak	Obyek Judicial Review	Amar Putusan
Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) yang terdiri dari: 1. PT. Riau Prima Energi 2. PT. Indah Kiat Pulp and Paper	Presiden Pemerintah DPR	Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), dan Pasal 52 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2009 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945	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

			<p>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;</p> <p>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 penerapan 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;</p> <p>5. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;</p> <p>6. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.</p>
--	--	--	--

Sumber: Putusan Nomor: 80/PUU-XV/2017

Berdasarkan pada permasalahan diatas maka pertanyaan yang muncul adalah Apa yang menjadi dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon? Sesuai dengan latarbelakang masalah ini, maka penulis ingin mengkaji tentang: **Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Judicial Review Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah**

B. Rumusan Masalah:

Berdasarkan pada latarbelakang diatas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945?
2. Bagaimanakah akibat hukum yang timbul terhadap Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. **Tujuan penelitian.** Tujuan dari penelitian ini adalah:
 - a. Untuk mengetahui dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945
 - b. Untuk mengetahui akibat hukum yang timbul terhadap Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

2. Manfaat penelitian.

Manfaat penelitian ini adalah:

- a. Secara teoritis. Diharapkan penulisan ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi peneliti selanjutnya di bidang ilmu hukum tentang dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2)

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945 dan akibat hukum yang timbul

- b. Secara praktis. Penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis terkait dengan dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945 dan akibat hukum yang timbul.

D. Keaslian Penelitian

Untuk mengetahui keaslian penulisan, sebelum melakukan penelitian, Pada dasarnya belum pernah ditulis menjadi judul skripsi di Fakultas Hukum Universitas Kristen Artha Wacana Kupang yaitu:

Judul: Analisis Pembatalan pasal 15 ayat 2 dan 3 Undang Undang No. 42 tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia oleh Mahkamah Konstitusi.

Nama Penulis: Yoksan Pah

Rumusan Masalah: Mengapa Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 15 ayat 2 dan 3 Undang Undang No. 42 tahun 1999 tentang jaminan fidusia?

Perbedaan: Penulis sebelumnya menekankan alasan Mahkamah Konstitusi membatalkan pasal 15 ayat 2 dan 3 Undang Undang No. 42 tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia sedangkan penulis lebih menekankan dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi menyatakan

Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945 dan akibat hukum yang timbul

Selain itu penulis melakukan penelusuran di internet menemukan judul yang mempunyai kemiripan dengan penulis yaitu:

1. Judul: Analisis Yuridis Dasar Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan Nomor 56/Puu-Vi/2008 Tentang Penolakan Pengajuan Calon Presiden Independen

Nama Penulis: Dony Aditya Darmawan

Rumusan Masalah: Bagaimana analisis yuridis terhadap landasan teoritis dasar pertimbangan Hakim mahkamah konstitusi dalam putusan mahkamah konstitusi nomor: 56/PUU-VI/2008 tentang penolakan pengajuan calon presiden independen?

Perbedaan : Penulis sebelumnya menekankan pada dasar pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi tentang penolakan pengajuan presiden independent sedangkan penulis lebih menekankan pada dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945 dan akibat hukum yang timbul

2. Judul: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/Puu-Xvii/2019 Dalam Pengujian Pasal 299 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Nama Penulis: Muh. Ainul Fath

Rumusan Masalah: 1. Apakah yang menjadi pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus permohonan *Judicial Review* Pasal 299 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu? 2. Bagaimana Implikasi dari putusan Mahakamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVII/2019 mengenai cuti kampanye Presiden dan Wakil Presiden yang maju kembali mencalonkan diri?

Perbedaan: Penulis sebelumnya menekankan pada pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus permohonan *Judicial Review* Pasal 299 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu dan Implikasi dari putusan Mahakamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVII/2019 mengenai cuti kampanye Presiden dan Wakil Presiden yang maju kembali mencalonkan diri, sedangkan penulis lebih menekankan pada dasar dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945 dan akibat hukum yang timbul.

Berdasarkan pada penelitian sebelumnya, maka dapat dilihat dari rumusan masalah dan putusan Mahkamah Konstitusi, penulisan yang dilakukan oleh penulis memiliki keaslian tersendiri yang dapat di pertanggungjawabkan.