

TESIS

ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 80/PUU-XV/2017 BERDASARKAN ASAS KEADILAN ATAS PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar
Magister Hukum (M.H.) Program Magister Ilmu Hukum



OLEH:

NAMA : DADANG ARIFIN
NOMOR MAHASISWA : 181021029
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2020

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dadang Arifin, S.Mn.
NPM : 181021029
Program Studi : Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara
Tempat/ Tanggal Lahir : Jakarta/ 18 Juli 1983
Alamat Rumah : Jalan Cemara, Gobah, Pekanbaru
Judul Tesis : Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XV/2017 Berdasarkan Asas Keadilan Atas Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya Tesis ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Untuk itu bila dikemudian hari Tesis ini terbukti merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek Tesis/Karya Ilmiah orang lain (plagiat), maka gelar Magister Hukum (M.H) yang telah saya peroleh bersedia untuk dibatalkan. Demikian Surat Pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya Tanpa adanya paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 2020

Yang Menyatakan,


Dadang Arifin, S.Mn.

TESIS

**ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
80/PUU-XV/2017 BERDASARKAN ASAS KEADILAN ATAS PENGUJIAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH
DAN RETRIBUSI DAERAH**

**NAMA : DADANG ARIFIN
NOMOR MAHASISWA : 181021029
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA**

Telah Diperiksa Dan Setujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

Tanggal 21 Januari 2020



Dr. Effendi Ibnususilo, S.H, M.H

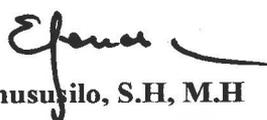
Pembimbing II

Tanggal 07 Desember 2019



Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M.Si.

Mengetahui
Ketua Program Studi



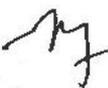
Dr. Effendi Ibnususilo, S.H, M.H

BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Telah Dilaksanakan Bimbingan Tesis Terhadap:

Nama : Dadang Arifin
NPM : 181021029
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara
Pembimbing I : Dr. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H
Pembimbing II : Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M.Si.
Judul Tesis : Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XV/2017 Berdasarkan Asas Keadilan Atas Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

Dengan rincian sebagai berikut:

No	Tanggal	Berita Acara Bimbingan	PARAF	
			Pembimbing I	Pembimbing II
1.	02/11/2019	<ul style="list-style-type: none">- Perbaiki penulisan paragraf abstrak.- Perbaiki penulisan pada BAB I.- Perbaiki BAB II agar tidak memuat selain ilmu hukum.		
2.	9/11/2019	<ul style="list-style-type: none">- Hindari isi BAB II dari teori, teori hanya ada di kerangka teori.- Perbaiki isi urutan BAB III agar inti penelitian diletakkan pada bagian pertama dan disesuaikan		

No	Tanggal	Berita Acara Bimbingan	PARAF	
			Pembimbing I	Pembimbing II
		dengan rumusan masalah.		
3.	7/12/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Perbaiki BAB II tentang Tinjauan umum penelitian - Acc dan dapat dilanjutkan dengan pembimbing I 		
4.	18/01/2020	<ul style="list-style-type: none"> - Penjelasan putusan agar dibuat tabel sehingga mudah dipahami pembaca. - Pembahasan pada BAB III harus sesuai dengan urutan rumusan masalah. - Tambahkan analisa penulis terhadap pembahasan penelitian. - Jelaskan kasus secara singkat sebelum menyebutkan isi lengkap putusan. - Lengkapi kutipan sesuai sumber buku. - Perbaiki kesimpulan dan saran agar sesuai dengan rumusan masalah dan dibuat per poin. - Saran agar menyebutkan subjek dan menjawab setiap rumusan masalah. - Perhatikan penulisan huruf 		

No	Tanggal	Berita Acara Bimbingan	PARAF	
			Pembimbing I	Pembimbing II
5.	22/01/2020	Acc dan dapat dilanjutkan untuk ujian komprehensif.		

Pekanbaru, Januari 2020

Mengetahui



Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec
Direktur Pascasarjana UIR

TESIS

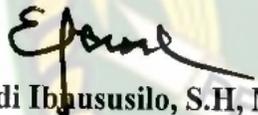
**ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
80/PUU-XV/2017 BERDASARKAN ASAS KEADILAN ATAS PENGUJIAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH
DAN RETRIBUSI DAERAH**

NAMA : DADANG ARIFIN
NOMOR MAHASISWA : 181021029
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji
Pada Tanggal 20 Maret 2020
Dan Dinyatakan Lulus

TIM PENGUJI

Ketua



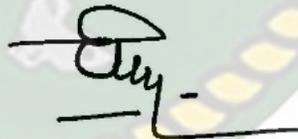
Dr. Effendi Ibususilo, S.H, M.H

Sekretaris



Dr. Suparso, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H

Anggota



Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Mengetahui :

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau



Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec

ABSTRAK

Tesis ini mengkaji tentang pertimbangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pengujian terhadap ketentuan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), dan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) yang menjadi dasar pemungutan Pajak Penerangan Jalan (PPJ) dan tentang perbandingan pengenaan PPJ sebelum UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD. Kemudian mengkaji alternatif revisi penyusunan UU PDRD yang mungkin dapat diterapkan oleh pembuat UU sebagai hasil dari Putusan MK.

Dilihat dari jenisnya maka penelitian ini adalah penelitian normatif, sedangkan dari sifatnya penelitian ini adalah deskriptif analitis. Dilihat dari objek kajian dan orientasi yang hendak dicapai, maka penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan. Penelitian pustaka mengandalkan datanya dari buku, jurnal, arsip, dokumen, dan laporan resmi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Putusan MK termasuk *negative legislature* yaitu meniadakan pasal-pasal yang digugat karena bertentangan dengan UUD 1945, namun juga MK masih memberlakukan pasal-pasal yang bertentangan tersebut dalam jangka waktu tiga tahun yang bersifat *positive legislature*. Putusan MK juga memerintahkan pembuat Undang-undang agar merevisi definisi PPJ agar tidak bias. Revisi perubahan penting untuk dilakukan dengan segera untuk menghindari adanya kekosongan hukum.

Selanjutnya, hasil penelitian juga menunjukkan definisi PPJ sebelum diberlakukannya UU PDRD Nomor 28 Tahun 2009 lebih restriktif atau limitatif apabila dibandingkan dengan definisi yang terdapat pada UU Nomor 28 Tahun 2009. Perbedaan penerapan tarif PPJ merupakan konsekuensi logis dari adanya limitasi definisi yang membuat penyeragaman tarif tidak dapat dihindarkan dengan harapan bahwa pemungutan PPJ dapat lebih optimal. Kemudian untuk mengendalikan penerimaan PPJ perlu adanya unit atau fungsi lembaga di daerah yang bertugas memonitor pengalokasian sebagian pendapatan untuk belanja kepentingan publik sehingga kebijakan tersebut dapat berjalan optimal.

Kata kunci: uji materi, putusan mk, pajak penerangan jalan.

ABSTRACT

This thesis examines the considerations of the Constitutional Court (MK) in testing the provisions of Article 1 number 28, Article 52 paragraph (1), and Article 52 paragraph (2) of Law Number 28 Year 2009 concerning Regional Taxes and Regional Retirement (PDRD) which become the basis for collecting street lighting tax (PPJ) and about the comparison of the imposition of PPJ before Law Number 28 of 2009 concerning PDRD. Then it examines alternative revisions to the preparation of the PDRD Law that might be applied by lawmakers as a result of the Constitutional Court's Decision.

Judging from the type, this study is a normative study, while the nature of this research is analytical descriptive. Judging from the object of study and orientation to be achieved, this research is a library research. Literature research relies on data from books, journals, archives, documents and official reports.

The results showed that the Constitutional Court's Decision was a negative legislature, which negated the articles that were sued because they were contrary to the 1945 Constitution, but also the Constitutional Court still enforced these contradictory articles within a period of three years that were positive legislature. The Constitutional Court's ruling also ordered the legislators to revise the PPJ definition so that it would not be biased. Revision of changes is important to be done immediately to avoid any legal vacuum.

Furthermore, the results of the study also show that the definition of PPJ prior to the enactment of the PDRD Law No. 28/2009 is more restrictive or limitative when compared to the definitions contained in Law No. 28/2009. The difference in the application of PPJ tariffs is a logical consequence of the limitation of the definitions that makes tariff uniformity impossible avoided with the hope that PPJ collection can be optimized. Then to control PPJ revenue, it is necessary to have a unit or function of an institution in the region tasked with monitoring the allocation of part of the revenue for public interest expenditure so that the policy can run optimally.

Keywords: judicial review, constitution court decision, street lighting tax.

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan syukur kehadiran Allah SWT atas segala Kuasa dan Rahmat-Nya yang telah diberikan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XV/2017 Berdasarkan Asas Keadilan Atas Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah”**

Tulisan ini bermaksud memberikan Analisis Yuridis atas Putusan MK Nomor 80/PUU-XV/2017 dan masukan atas revisi UU PDRD sebagai tindak lanjut putusan MK tersebut. Selain itu, tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat dalam memperoleh gelar Magister Hukum (M.H) pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Riau.

Terwujudnya karya ilmiah ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari sivitas akademika Program Pascasarjana Universitas Islam Riau. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., MCL. selaku Rektor Universitas Islam Riau;
2. Bapak Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec. selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau;
3. Ibu Dr. Mursyidah, M. Sc. selaku Wakil Direktur Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau;

4. Bapak Dr. Syahrul Akmal Latif, M.Si. selaku Wakil Direktur Bidang Administrasi dan Keuangan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau;
5. Bapak Dr. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Riau dan selaku Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan, masukan serta arahan dalam penyelesaian Tesis ini;
6. Ibu Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M.Si. selaku Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, masukan serta arahan dalam penyelesaian Tesis ini;
7. Bapak/Ibu Dosen Pengajar Program Pascasarjana Bidang Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Riau yang telah membekali ilmu dan informasi kepada penulis;
8. Seluruh Staf Administrasi dan Perpustakaan Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau yang telah memberikan layanan yang terbaik;
9. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Bidang Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau, terkhusus Kelas B Eksekutif dan Kelas HTN yang selalu kompak dalam segala situasi;
10. Ibu Roes Nelly, S.E., MSc., CISA., Ak, CFE., CA, Ibu Ratna Agustini Kusumaningtias, S.E.,Ak., Bapak Nelson Humiras Halomoan Siregar, S.E., M.Acc., AK., CFE., ACPA, CPA (Aust.), CA., Bapak Denny Sandryanto, S.T., M.Comm., dan Bapak Faizal Abdullah, S.E., M.M., Ak., CA yang telah memberikan motivasi dan kesempatan untuk melaksanakan perkuliahan;

11. Rekan-rekan kerja Subauditorat Riau I yang telah banyak memberikan bantuan dan motivasi yaitu Bang Muhammad, Bang Golden Victor Vica Roy Saragih, Bapak Dani Ramdani, A.P. Edi Atmaja, Srie Wanti Setyani, Mba Titin Askirawati, Asmarani, Sasnetty, Febri Ilmi Muntasya, Helga Syanetta, Jefri Sitorus, Herdian, Basse Upi Rika, Mba Yusie Rossita, Rizal Zulfikar, Essi Herwika, Arbi Novrika Hasibuan, Deddy Adriadie Silitonga, Mba Irawati Indra Iswari, Akhmad Saputra Benawa, Randy Dwi Mulia, Astry Meyland Samosir, Ahmad Fauzi Lubis, dan Anis Nur Hidayati.

12. Sahabat-sahabat tercinta yang telah membantu dan memberikan motivasi dalam penyusunan tesis ini yaitu Ibnu Affan dan Akhmad Gilberto.

Penghargaan dan terima kasih khusus penulis sampaikan kepada istriku Yenny dan ketiga anakku Muadz Kholish Alkharizmi, Muhammad Haidar Sava, dan Kirei Mufidah Elkhansa yang selalu memberikan semangat kepada penulis selama menempuh pendidikan di Pascasarjana Universitas Islam Riau.

Penulis menyadari bahwa tesis jauh dari kesempurnaan, oleh karenanya segala kritik dan saran yang membangun yang berkenaan dengan Tesis ini akan penulis terima dengan senang hati dan akhir kata Penulis berharap tesis ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak.

Pekanbaru, Maret 2020
Penulis,



Dadang Arifin, S.Mn.

DAFTAR ISI

JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN/PERSETUJUAN BIMBINGAN TESIS	iii
TIM PENGUJI TESIS	vii
ABSTRAK	viii
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xvi
DAFTAR TABEL	xvii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	14
D. Kerangka Teori	16
E. Konsep Operasional	37
F. Metode Penelitian	38
BAB II. TINJAUAN UMUM	
A. Tinjauan Umum Tentang Konstitusi	40
1. Definisi Konstitusi	40

2. Substansi Konstitusi	45
3. Perubahan Konstitusi	48
B. Kekuasaan Mahkamah Konstitusi	52
C. Tinjauan Pengujian Peraturan Perundang-undangan	61
1. Tata Urutan Perundang-undangan di Indonesia	64
2. Mekanisme Pengujian Peraturan Perundang-undangan	66

BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Yuridis Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XV/2017 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	68
1. Kedudukan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat <i>Negative Legislator</i> dalam Putusan Nomor 80/PUU-XV/2017	68
2. Kedudukan Para Pemohon.....	80
3. Norma yang Diajukan sebagai Batu Uji	84
4. Pertimbangan Hukum Mahkamah	87
B. Perbandingan Prinsip-prinsip Pengenaan Pajak Penerangan Jalan Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Diterapkan.....	94
C. Alternatif Penyusunan Revisi UU PDRD Terkait Pajak Penerangan Jalan	99

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan 104

B. Saran 106

DAFTAR PUSTAKA 108

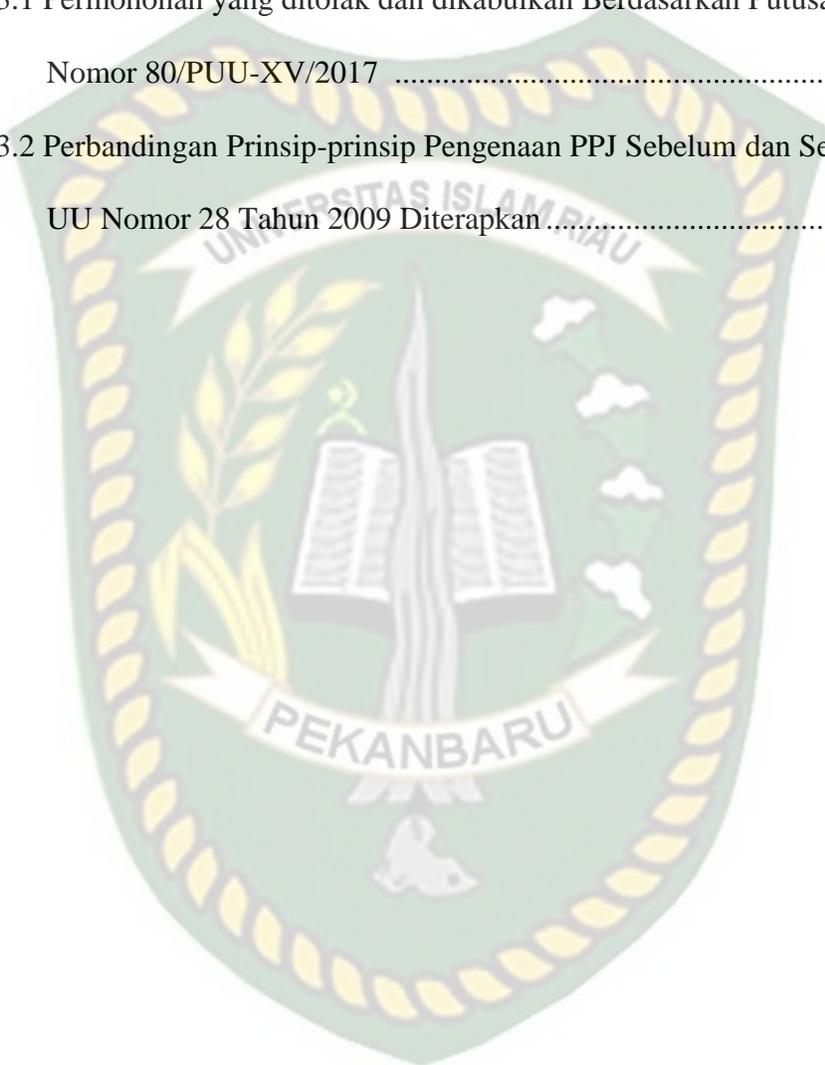


DAFTAR SINGKATAN

1. **APINDO** : Asosiasi Pengusaha Indonesia
2. **BPK** : Badan Pemeriksa Keuangan
3. **DPR** : Dewan Perwakilan Rakyat
4. **IKPP** : Indah Kiat Pulp and Paper
5. **MA** : Mahkamah Agung
6. **MK** : Mahkamah Konstitusi
7. **MPR** : Majelis Permusyawaratan Rakyat
8. **NJTL** : Nilai Jual Tenaga Listrik
9. **PDRD** : Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
10. **Perpu** : Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
11. **PLN** : Perusahaan Listrik Negara
12. **PPJ** : Pajak Penerangan Jalan
13. **PPN** : Pajak Pertambahan Nilai
14. **UD NRI 1945** : Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
15. **UUP3** : Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
16. **RPE** : Riau Prima Energi
17. **SPTPD** : Surat Pemberitahuan Pajak Daerah
18. **SKPDKB** : Surat Keterangan Pajak Daerah Kurang Bayar

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Permohonan yang ditolak dan dikabulkan Berdasarkan Putusan MK Nomor 80/PUU-XV/2017	74
Tabel 3.2 Perbandingan Prinsip-prinsip Pengenaan PPJ Sebelum dan Sesudah UU Nomor 28 Tahun 2009 Diterapkan.....	97



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum yang menyatakan bahwa yang berdaulat adalah rakyat. Kemudian, seiring dengan prinsip ketatanegaraan di atas maka keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi dalam hal menangani permasalahan tertentu di bidang ketatanegaraan dan dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan Konstitusi dan keinginan rakyat merupakan salah satu hal pokok perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Pada hakikatnya Mahkamah Konstitusi merupakan pengejawantahan dari konsep Negara Hukum yang dianut Indonesia. Hal tersebut telah secara jelas disebutkan pada pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Ayat tersebut merupakan hasil perubahan keempat UUD NRI 1945 yang mencantumkan secara jelas prinsip Negara hukum. Prinsip Negara hukum diatur dalam penjelasan UUD NRI 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa Indonesia menganut *Rechtsstaat* atau negara hukum, bukan *Machstaat* atau Negara kekuasaan. Konsep Negara Hukum tersebut yang harus

dijadikan panglima adalah hukum dalam dinamika kehidupan kenegaraan bukan politik ataupun ekonomi.¹

Di samping Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi juga merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, hal ini sesuai dengan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD RI Tahun 1945. Hal ini juga berarti bahwa Mahkamah Konstitusi terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah:²

- a. Menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Memutus pembubaran partai politik;
- d. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum; dan
- e. Memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hal. 297

² Kewenangan ini dapat juga dilihat dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan di atas dapat berupa:

- 1) penghianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- 2) korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam Undang-undang.
- 3) tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- 4) perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- 5) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Lembaga yudikatif hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lembaga peradilan yang berada di bawahnya sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945. Sekarang, perubahan yang cukup besar telah terjadi pada lembaga yudikatif, perubahan tersebut diatur dalam Bab IX UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen dengan hadirnya Mahkamah Konstitusi. Mahkamah ini pada intinya adalah sebagai pengawal undang-undang (*the guardian of Indonesian Law*).³ Pengawal konstitusi

³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 135.

disini memiliki tujuan untuk memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, sebagai bentuk penghormatan atas konstitusionalisme, kewenangan Mahkamah Konstitusi telah memiliki batasan yang jelas. Kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi berfungsi juga sebagai penyeimbang (*checks and balances*) karena merupakan salah satu lembaga yudisial selain lembaga eksekutif dan legislatif.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi semakin diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam pasal 29 yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang untuk memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final, salah satunya adalah untuk memeriksa undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian pada pasal 3 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 menyebutkan bahwa dalam menjalankan fungsinya hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan. Lebih lanjut dalam penjelasan UU Nomor 48 Tahun 2009 yang dimaksud kemandirian peradilan adalah bebas dari campur tangan pihak luar dan bebas dari segala bentuk tekanan, baik fisik maupun psikis. Dengan demikian, Hakim Konstitusi diharapkan dapat memberikan putusan yang seadil-adilnya bagi semua pihak yang berkepentingan.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan Mahkamah Konstitusi setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka. Dalam menjalankan kewenangannya, termasuk di dalamnya adalah

menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang dasar yang disebut sebagai *judicial review*, Mahkamah Konstitusi juga melakukan penafsiran konstitusi sehingga Mahkamah Konstitusi juga disebut *the Sole Interpreter of the Constitution*⁴.

MK dapat menilai dan memutuskan UU yang sudah disahkan oleh Presiden, apabila benar-benar bahwa UU yang disahkan oleh Presiden melanggar ketentuan normatif peraturan di atasnya (dalam hal ini UUD 1945). Sehingga MK dapat menyatakan UU tersebut batal demi hukum sebagian atau keseluruhan dari pasal-pasal UU yang diajukan untuk dilakukan "*judicial review*". Pengujian UU oleh MK merupakan penilaian terhadap produk politik yang diciptakan antara Presiden dengan DPR/DPD atas materi suatu UU. Agar produk UU yang diciptakan dan disahkan oleh Presiden itu benar-benar tidak bertentangan dengan UUD 1945 atau kepentingan hak-hak masyarakat.⁵

Undang-Undang sebagai produk politik dari DPR yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dapat dilakukan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga ketika suatu Undang-Undang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka akan terjadi suatu kekosongan hukum apabila tidak segera ditindaklanjuti oleh DPR sebagai *positive legislator* (pembuat norma/undang-undang). Dalam perkembangannya, Mahkamah

⁴ Miftakhul Huda, "*Ultra Petita*" dalam *Pengujian Undang-Undang*, dalam Jurnal Konstitusi Volume 4 Nomor 3, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, September 2007.

⁵ Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013, hal. 84

Konstitusi mengeluarkan putusan-putusan yang dianggap melanggar konstitusi atau keluar dari wewenang yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu *ultra petita* dan sering disebut sebagai putusan yang bersifat *positive* (mengatur/pembuatan norma baru). Sebagai contoh putusan dengan Nomor perkara: 102/PUU-VII/2009 yaitu Putusan tentang Penggunaan KTP sebagai identitas pemilih pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009. Kondisi hukum baru tercipta pada Putusan Mahkamah tersebut yaitu diperbolehkannya penggunaan KTP sebagai syarat untuk menjadi pemilih. Putusan ini berdampak untuk seluruh warga negara Indonesia tidak hanya pada para pihak yang berperkara saja (*inter partes*). Dapat dikatakan bahwa disini kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi adalah sederajat dengan Undang-Undang, namun hanya berlaku satu kali saja sebelum Undang-Undang berikutnya mengatur lebih lanjut.

Lain halnya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi pada PT Indah Kiat Pulp and Paper (PT IKPP) yang tergabung dalam Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) saat melakukan pengujian (*judicial review*) terhadap Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), dan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menjadi dasar pemungutan Pajak Penerangan Jalan (PPJ).

Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa 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. Putusan berikutnya, Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk merubah Undang-undang PDRD untuk waktu paling lama 3 tahun. Aturan yang harus dirubah khususnya berkenaan dengan pengenaan pajak terhadap penggunaan listrik yang dihasilkan sendiri. MK dalam hal ini membatasi dirinya tidak sebagai pembuat norma dalam membuat suatu putusan (*positive legislator*), melainkan memberi kewenangan membuat aturan kepada pembuat undang-undang dalam hal ini Pemerintah dan DPR.

Di Indonesia, pajak merupakan bagian penting dalam hal pembangunan guna mensejahterakan rakyat dalam suatu negara. Mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur secara merata baik secara materil dan spiritual adalah salah satu tujuan pembangunan nasional, dimana pembangunan nasional merupakan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia.⁶ Salah satu pondasi pembangunan adalah penerimaan negara dalam bentuk pajak.

Pajak didefinisikan sebagai kewajiban yang dimiliki oleh seluruh rakyat kepada negara untuk membayar sejumlah iuran yang digunakan untuk melakukan pembangunan demi kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat, namun kontraprestasinya tidak didapat secara langsung.

⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hal. 91

Di samping adanya pajak pusat yang pungutan dan pengelolaannya dilakukan Direktorat Jenderal Pajak sebagai instansi yang diberi kewenangan oleh Pemerintah Pusat, sebagai konsekuensi dianutnya asas otonomi daerah maka daerah pun diberikan kewenangan tersebut di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.⁷ PPJ merupakan jenis Pajak Daerah yang kewenangannya di tingkat Kabupaten.

PPJ sebagai salah satu jenis Pajak Daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009, PPJ adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain (Pasal 1 angka 28). Sumber lain dalam hal ini adalah tenaga listrik yang disediakan Pemerintah atau PT PLN sebagai satu-satunya BUMN yang menyediakan tenaga listrik bagi masyarakat.

Salah satu permasalahan pemenuhan tenaga listrik adalah tidak tercukupinya tenaga listrik yang dihasilkan oleh PLN. Oleh karenanya, sebagian perusahaan memproduksi tenaga listrik untuk memenuhi kebutuhan usahanya. PPJ atas konsumsi listrik yang dihasilkan sendiri tersebut lebih sering disebut dengan PPJ Non-PLN. Istilah PPJ Non-PLN lebih familiar dalam dunia pelaporan keuangan pajak daerah. Sejalan dengan bertambahnya penggunaan listrik oleh perusahaan, maka hal tersebut dapat menyokong penerimaan PPJ. Namun demikian, pemungutan terhadap PPJ tersebut dalam kenyataannya tidak serta merta berjalan dengan lancar.

⁷ Supramono dan Theresia Woro Damayanti, *Perpajakan Indonesia-Mekanisme dan Perhitungan*, CV. Andi Offset (Penerbit Andi), Yogyakarta, 2010, hal 2.

Fenomena tersebut dapat terlihat pada tahun 2015 yaitu adanya permasalahan kekurangan penerimaan yang dilaporkan BPK Perwakilan Provinsi Riau. Dalam laporannya Nomor 09.C/LHP/XVIII.PEK/05/2015 tanggal 28 Mei 2015, BPK Perwakilan Provinsi Riau mengungkapkan permasalahan yaitu kekurangan penetapan pembayaran PPJ Non-PLN atas Wajib Pajak (WP) PT IKPP untuk Tahun Anggaran 2014. BPK telah memeriksa pencatatan Nilai Jual Tenaga Listrik (NJTL) atas 12 turbin yang dimiliki oleh PT IKPP. Pencatatan NJTL dilaporkan oleh pihak PT IKPP saat pemeriksaan BPK sebagai dasar perhitungan PPJ dengan dikalikan tarif 1,5% adalah sebesar Rp31.553.692.226,93, sedangkan nilai PPJ yang dilaporkan kepada Pemerintah Kabupaten Siak (dhi. Badan Keuangan Daerah sebagai instansi penerimaan) sesuai SPTPD tahun 2014 yaitu sebesar Rp2.602.585.835,85⁸, sehingga terdapat kekurangan penetapan atas PPJ sebesar Rp28.951.106.391,08. Atas temuan tersebut, Pemkab Siak menerbitkan SKPD Kurang Bayar Tambahan Pajak Penerangan Jalan Tahun 2014 sebesar Rp28.951.106.391,08.

Pemkab Siak sendiri dalam memungut PPJ berdasarkan Perda Kabupaten Siak Nomor 19 Tahun 2010. Perda tersebut secara substansi sudah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UU nomor 28 Tahun 2009. Perhitungan besaran pokok PPJ dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak. Dari segi prinsip, perda ini tidak melanggar sejumlah prinsip seperti pembatasan akses

⁸ Perhitungan ini merupakan penggunaan listrik yang digunakan oleh PT IKPP sebagai Penerangan Jalan

masyarakat umum, pelanggaran kesatuan wilayah ekonomi Indonesia dan lainnya. Selain itu, secara prinsip juga tidak ada perlakuan khusus yang menguntungkan satu golongan tertentu, pelanggaran kewenangan pemerintah dan seterusnya.

Meskipun demikian, perhitungan keseluruhan daya yang dihasilkan dari turbin sendiri membuat pajak semakin besar sehingga memberatkan pengusaha dalam menjalankan usahanya. Atas masalah tersebut, PT Indah Kiat Pulp and Paper (PT IKPP) yang tergabung dalam APINDO melakukan pengujian (*judicial review*) terhadap Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), dan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menjadi dasar pemungutan PPJ.

Dalam gugatannya APINDO mempermasalahkan pengenaan PPJ terhadap perusahaan yang memproduksi listriknya sendiri, tidak bersumber dari PLN. APINDO menganggap perusahaan yang mampu secara mandiri memenuhi kebutuhan listriknya sehingga seharusnya dilindungi dan tidak dikenakan PPJ. Ini karena perusahaan tersebut telah membantu pemerintah menyediakan tenaga listrik yang belum sepenuhnya mampu disediakan melalui PLN.

Namun demikian, Mahkamah Konstitusi memiliki pandangan bahwa atas penggunaan tenaga listrik dengan sumber hasil pembangkit pengguna sendiri dapat dikenai pajak, tetapi pengenaan pajaknya harus diatur dengan undang-undang dengan nomenklatur atau istilah yang lebih tepat agar tidak menimbulkan kebingungan dan kerancuan bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya pada subjek pajak dan wajib pajak.

Menurut Mahkamah Konstitusi Pasal 23A UUD 1945 menyatakan bahwa “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Sehingga, pajak dan pungutan yang lainnya jelas diperbolehkan, selama diatur dengan undang-undang. Pasal 23A UUD 1945 tidak menyatakan bidang apa saja yang dapat dikenai pajak dan pungutan. UUD 1945 juga secara umum juga tidak mengatur bidang-bidang apa saja yang tidak boleh dikenai pajak atau pungutan. Oleh sebab itu, pajak dan pungutan dapat dikenakan untuk semua objek dan subyek hukum. Tentunya, setelah melalui proses yang matang lewat pembentukan undang-undang.

Sedangkan mengenai istilah PPJ, menurut Mahkamah Konstitusi, frasa penerangan jalan adalah merujuk pada sebuah tindakan/aktivitas yang membuat terang jalan. Sehingga jika, dikaitkan dengan listrik yang dipergunakan sebagai energi untuk menyalakan alat-alat elektronik, maka PPJ juga diartikan sebagai pajak yang dikenakan atas penggunaan listrik bagi penerangan jalan.

Mahkamah Konstitusi menyatakan pembuat undang-undang tidak tegas dalam membuat pengaturan tentang PPJ. Apakah istilah PPJ merujuk kepada objek pajak atau merujuk kepada alokasi pembelanjaan dana yang diperoleh dari kegiatan pengenaan pajak. Jika frasa penerangan jalan merujuk kepada alokasi dana yang dipungut dari pajak, hal tersebut terbantah oleh ketentuan Pasal 56 ayat (3) UU PDRD yang menyatakan dana hasil penerimaan PPJ hanya sebagian saja yang dialokasikan untuk penyediaan penerangan jalan.

Menurut Mahkamah Konstitusi jika frasa penerangan jalan merujuk kepada alokasi dana yang diperoleh dari pengenaan pajak, maka pola pembentukan istilah tersebut bertentangan dengan istilah lain dalam UU yang sama seperti pajak hotel, pajak restoran, dll, yang semuanya merujuk kepada objek pajak bukan kepada alokasi dana yang diperoleh dari pengenaan pajak. Disamping itu, pembentuk undang-undang berdasarkan rumusan Pasal 1 angka 28 dan Pasal 52 ayat (1) telah mencampurkan pengaturan dua kategori yang berbeda dalam satu pasal, yaitu kategori peruntukan tenaga listrik disatukan dengan kategori sumber (penghasil) tenaga listrik.

Permohonan pokok APINDO yang menginginkan agar Mahkamah Konstitusi menyatakan objek PPJ hanya untuk listrik yang bersumber dari pemerintah tidak dikabulkan. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan pengenaan pajak dapat diterapkan terhadap objek pajak dan subyek pajak apapun, sepanjang diatur melalui undang-undang. Dengan kata lain, pihak yang memenuhi kebutuhan listrik dari sumber pembangkit sendiri tetap dapat dikenakan pajak.

Seyogyanya Mahkamah Konstitusi dapat melakukan terobosan dengan melakukan pelurusan definisi pajak penerangan jalan sesuai dengan dasar pengenaan pajak itu dipungut yaitu pajak tenaga listrik. Namun demikian, Mahkamah Konstitusi nampaknya lebih berhati-hati untuk tidak melakukan putusan yang bersifat *positive legislator* yaitu tidak diperkenankan memuat rumusan norma sebagai pengganti undang-undang. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa UU

PDRD tetap berlaku untuk menghindari kekosongan hukum akibat putusan pasal yang digugat bertentangan dengan UU selama 3 tahun.

Oleh karenanya, apabila pembuat Undang-undang tidak merevisi sesuai jangka waktu yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi, otomatis kekuatan hukum atas pemungutan PPJ tidak mengikat atau dengan kata lain pemungutan PPJ tidak mempunyai landasan hukum. Sebagaimana diketahui bahwa revisi UU membutuhkan waktu yang tidak sedikit karena sangat tergantung faktor politik antara DPR dan Pemerintah. Tentu hal tersebut dapat menyebabkan penerimaan seluruh Pemda di Indonesia atas PPJ menjadi hilang (*potentially loss*) dikarenakan tidak adanya landasan hukum yang mengikat Wajib Pajak untuk membayar PPJ atas tenaga listrik yang dihasilkan sendiri. Atas fenomena tersebut maka penulis merasa tertarik untuk mengangkatnya dalam bentuk sebuah tesis yang berjudul **“Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XV/2017 Berdasarkan Asas Keadilan Atas Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah”**.

B. Rumusan Masalah

Suatu penelitian yang bersifat ilmiah harus dimulai dengan mengajukan satu atau dua pertanyaan ilmiah. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan seharusnya tidak lagi “apa” atau “mengapa”, yang sangat filsuf dan bertujuan mencari jawaban final. Terhadap pertanyaan semacam itu, seorang peneliti hanya dapat menawarkan spekulasi, pilihan, atau keyakinan. Oleh sebab itu, menurut Satjipto Rahardjo, pertanyaan yang diajukan sebaiknya bertipe “bagaimana”. Pertanyaan-pertanyaan

ilmiah tidak mencari jawaban final, melainkan hanya jawaban yang paling dekat (*immediate answer*). Jawaban semacam itu terbuka untuk dikaji lebih jauh dan memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan tatkala diajukan pertanyaan lain.⁹

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, maka permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana analisis yuridis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XV/2017 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana perbandingan prinsip-prinsip Pajak Penerangan Jalan atas tenaga listrik yang dihasilkan sendiri sebelum dan sesudah UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diterapkan?
3. Bagaimana alternatif penyusunan revisi UU PDRD terkait Pajak Penerangan Jalan?

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

- a. Menganalisis tinjauan yuridis atas putusan MK terkait PPJ.
- b. Mengevaluasi perbandingan pemugutan PPJ sebelum UU PDRD Nomor 28 Tahun 2009.

⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 326-327

- c. Menganalisis pemenuhan asas keadilan dalam revisi UU PDRD terkait pengenaan PPJ.

2. Manfaat penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penelitian, baik dari segi teoritis maupun dari segi praktis, yaitu:

a. Manfaat teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi peneliti tentang perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum yang berkaitan dengan sistem pemungutan perpajakan yang memenuhi asas keadilan.

2. Manfaat praktis

- 1) Untuk penulis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi peneliti tentang perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum yang berkaitan dengan pajak daerah khususnya PPJ Non PLN.
- 2) Penelitian ini diharapkan sebagai bahan masukan bagi penyusun revisi UU dalam merevisi UU PDRD yang memenuhi asas keadilan.
- 3) Untuk Perguruan Tinggi, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum, yang berkaitan dengan perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara, yakni mengenai sistem perpajakan dan landasan hukum atas pemungutan pajak penerangan jalan non PLN.

D. Kerangka Teori

Teori diartikan sebagai suatu sistem yang berisikan preposisi-preposisi yang telah diuji kebenarannya. Apabila berpedoman kepada teori maka seorang ilmuwan akan dapat menjelaskan, aneka macam gejala sosial yang dihadapinya walaupun hal ini tidak selalu berarti adanya pemecahan terhadap masalah yang dihadapi.¹⁰

1. Teori Kekuasaan Kehakiman

Trias politica adalah teori kekuasaan yang membagi menjadi tiga jenis, yaitu kekuasaan membuat Undang-undang atau legislatif, kekuasaan melaksanakan Undang-Undang atau eksekutif, dan kekuasaan penegak Undang-Undang atau yudikatif. Kewenangan pengujian Undang-undang atau lebih dikenal dengan istilah *judicial review* dikuasakan kepada yudikatif sebagai alat untuk mengendalikan kekuasaan eksekutif dan legislatif. *Judicial review* adalah pengujian peraturan perundang-undangan lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dilaksanakan oleh yudikatif atau lembaga peradilan.

Di Indonesia, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Sementara itu, untuk *judicial review* Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam *legislative*

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2010, hal. 6

review, setiap orang dapat meminta agar lembaga yang memiliki fungsi legislasi melakukan perbaikan atas produk hukum yang dibuatnya dengan alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan itu sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat secara horizontal. Sementara dalam *judicial review* Sebuah peraturan perundang-undangan hanya bisa dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan terciptanya sejarah baru dalam dunia peradilan dan hukum di Indonesia pasca perubahan UUD 1945. Hal tersebut terjadi saat MPR RI membentuk Mahkamah Konstitusi yang pembahasannya tercantum dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 (9 November 2001). Dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Abdul hakim Garuda Nusantara sebagaimana dikutip Ni'matul Huda menyimpulkan bahwa kekuasaan kehakiman di Indonesia menganut sistem bifurkasi (*bifurcation system*), dimana kekuasaan kehakiman terbagi dua cabang, yakni cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang berpuncak pada Mahkamah

Agung dan cabang peradilan konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *constitutional review* atas produk perundang-undangan yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.¹¹

Hal ini dipertegas dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 juncto Pasal 2 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, MK, memiliki kedudukan sebagai pertama, salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman; kedua, merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka; ketiga, sebagai penegak hukum dan keadilan. Abdul Mukthie Fadjar mengemukakan, bahwa keberadaan MK untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan sekaligus koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraandi masa lalu akibat timbulnya tafsir ganda terhadap konstitusi.¹² Selain itu, MK juga menjadi penafsir tertinggi konstitusi.

Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman dalam mengadili dan memutus perkara pada dasarnya wajib terikat pada hukum materil dan hukum formil (hukum acara). Hukum Acara Mahkamah Konstitusi sebagai hukum formil (*procedural law*) memiliki fungsi sebagai *publiekrechtelijk instrumentarium* untuk menegakkan hukum materil

¹¹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 252.

¹² Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* Konstitusi Press dan Citra Media, Jakarta, 2006, Hal. 119.

(*handhaving van het materiele recht*), yaitu hukum tata negara materiil (*materiele staatsrecht*).¹³

Hukum acara Mahkamah Konstitusi dimaksudkan sebagai hukum acara yang berlaku secara umum dalam perkara-perkara yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi serta hukum acara yang berlaku secara khusus untuk setiap wewenang meliputi hukum acara pengujian Undang-Undang, hukum acara perselisihan hasil pemilihan umum, hukum acara sengketa kewenangan lembaga negara, hukum acara pembubaran partai politik, dan hukum acara memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁴

Hukum acara pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi pada dasarnya dibagi menjadi 2 (dua) yaitu pengujian formil dan materiil. Hal ini sesuai dengan teori pengujian (*toetsing*) Undang-Undang yang menurut Jimly Asshiddiqie, dibedakan antara *materiele toetsing* dan *formele toetsing*¹⁵. Kedua bentuk pengujian tersebut dibedakan dengan istilah pembentukan Undang-Undang dan materi muatan Undang-Undang. Jika pengujian Undang-Undang dilakukan atas materinya maka pengujian tersebut merupakan pengujian materiil yang dapat mengakibatkan dibatalkannya sebagian materi

¹³ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekjend dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2010, hlm. vi

¹⁴ *Ibid.*, hal.14

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 57

Undang-Undang yang bersangkutan, sedangkan jika pengujian Undang-Undang dilakukan terhadap proses pembentukannya maka pengujian demikian disebut pengujian formil.¹⁶ Pengujian formil menurut Sri Soemantri dilakukan untuk menilai apakah suatu produk legislatif (undang-undang) dibentuk melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.¹⁷

2. Teori Keadilan

Memahami pengertian keadilan memang tidak begitu sulit karena terdapat beberapa perumusan sederhana yang dapat menjawab tentang pengertian keadilan. Namun untuk memahami tentang makna keadilan tidaklah semudah membaca teks pengertian tentang keadilan yang diberikan oleh para sarjana, karena ketika berbicara tentang makna berarti sudah bergerak dalam tataran filosofis yang perlu perenungan secara mendalam sampai pada hakikat yang paling dalam.¹⁸ Tentang rumusan keadilan ini ada dua pendapat yang sangat mendasar yang perlu diperhatikan: Pertama, pandangan atau pendapat awam yang pada dasarnya merumuskan bahwa yang dimaksudkan dengan keadilan itu ialah keserasian antara penggunaan hak dan pelaksanaan kewajiban selaras dengan dalil neraca hukum yakni takaran hak dan kewajiban. Kedua, pandangan para ahli hukum seperti Purnadi

¹⁶ *Ibid.*, hal. 58-62

¹⁷ Sri Soemantri, *Hak Uji Materiil*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997, hal. 28

¹⁸ Angkasa, *Filsafat Hukum*, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, 2010, hal. 105.

Purbacaraka yang pada dasarnya merumuskan bahwa keadilan itu adalah keserasian antara kepastian hukum dan kesebandingan hukum.¹⁹

Filosofi utama dari hakekat hukum adalah keadilan, tanpa keadilan hukum tidak layak disebut hukum. Realitas hukum dalam masyarakat kadang berbeda dengan yang dicita-citakan yang menyebabkan semakin menjauhkan hukum dari hakekatnya. Keadilan menjadi jargon, belum menjiwai seluruh aspek hukum. Tarik menarik antara keadilan, kepastian dan ketertiban hukum menjadi isu penting dalam pengembangan hukum. Isu penting tersebut kemudian menjadi problematika pokok ketika melaksanakan penegakan hukum. Penegakan hukum oleh para pengemban hukum menghadapi dilema pilihan antara keadilan, kepastian dan ketertiban. Dilema atas pilihan sangat rumit atas dampak yang ditimbulkan, di mana akan ada pengorbanan dari satu atau dua cita hukum ketika pilihan sudah ditentukan. Dalam penegakan hukum, ketika pengemban hukum memilih untuk mengutamakan kepastian hukum maka dua cita hukum yaitu keadilan dan ketertiban akan dikesampingkan.²⁰

Keadilan merupakan suatu hal yang dapat dikatakan selalu menjadi tema utama dalam setiap penyelesaian masalah yang berhubungan dengan penegakan hukum. Seringkali, permasalahan tersebut terjadi karena

¹⁹ Purnadi Purbacaraka dalam A. Ridwan Halim, *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2015, hal.176.

²⁰ Anthon F. Susanto, *Ilmu Hukum Non Sistematis: Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hal. 138.

banyaknya kasus hukum yang tidak terselesaikan karena banyaknya kasus hukum yang ditarik ke masalah politik. Hal ini menjadikan keadilan semakin menjauh dari harapan dan cita-cita masyarakat. Permainan dan skenario kasus-kasus hukum dibuat sedemikian rupa sehingga lembaga peradilan tidak menemukan kondisi sesungguhnya apa yang sedang terjadi dan semakin memperlihatkan ketidakadilan. Pada umumnya, orang yang tidak adil berarti orang yang tidak taat atas hukum yang berlaku dan tidak *fair* (*unlawful, lawless*), kemudian orang taat hukum (*obey the law*) disebut sebagai orang yang adil dan *fair*. Segala aktivitas yang taat hukum adalah adil, maka seluruh aktivitas pembuatan hukum jika sesuai dengan ketentuan yang ada adalah adil. Tujuan pembentukan hukum adalah untuk meraih kesejahteraan masyarakat. Maka, seluruh aktivitas yang cenderung untuk menghasilkan dan mempertahankan kesejahteraan masyarakat adalah adil.

Setiap pembuatan dan praktik hukum haruslah dipenuhi prinsip-prinsip keadilan. Prinsip keadilan telah dijadikan sebagai landasan moral dan dasar pijakan untuk menertibkan kehidupan masyarakat sebelum adanya dokumen-dokumen resmi tentang hak asasi manusia itu ada. Agustinus salah satu filsuf hukum alam menjelaskan bahwa hukum abadi yang ada pada budi Tuhan ditemukan juga dalam jiwa manusia. Cerminan hukum abadi itu dapat dilihat dalam rasa keadilan, yakni suatu sikap jiwa untuk memberi kepada setiap manusia apa yang menjadi haknya. Prinsip tuntutan keadilan tersebut menunjukkan bahwa martabat sebagai manusia menjadikannya berhak untuk

mendapatkan hak-hak sebagai manusia yang harus dihormati, tidak boleh dilanggar bukan karena diberikan oleh negara untuk tujuan apapun. Kondisi ini memiliki arti bahwa hak atas sesuatu semua manusia adalah sama.

Apabila kondisi keadilan di atas dipahami secara paripurna dan menyeluruh yaitu dengan penataan kehidupan bermasyarakat dan bernegara berdasarkan rasa keadilan maka tujuan dan kepentingan bersama akan mudah diraih. Tuntutan keadilan adalah supaya semua orang adalah sama diperlakukan, tidak ada perbedaan kasta dan jenis apapun, sehingga keadilan menciptakan nilai yang seimbang di antara seluruh lapisan dan golongan masyarakat dan menyelaraskan antara tujuan bersama dan individu. Kondisi ini menggambarkan adanya perwujudan keadilan yang merupakan cita-cita hukum itu sendiri. Kemudian, hal apa yang menentukan adil atau tidak sangat tergantung apa yang sebagian besar menjadi anggapan masyarakat dan tidak tergantung atau tidak diukur dari kriteria obyektif. Dengan demikian, untuk memahami selanjutnya cerminan hukum yang adil pada masyarakat, maka harus dimengerti terlebih dahulu atas makna hukum yang sebenarnya. Makna hukum pada umumnya yang diatur dalam literatur ilmu hukum adalah menciptakan rasa keadilan di dalam kehidupan manusia. Hukum yang dimaksud di sini ialah hukum positif yang merupakan realisasi dari prinsip-prinsip keadilan. Secara otomatis apabila rasa keadilan diatur dalam ketentuan dan hukum yang mengatur kehidupan bermasyarakat maka makna hukum ini akan mudah didapat.

Atas dasar pemikiran tersebut, pengaturan hak dan kebebasan masyarakat dengan menggunakan kriteria keadilan, menunjukkan bahwa di dalam diri manusia, ada perasaan keadilan yang membawa orang pada suatu penilaian terhadap faktor-faktor yang berperan dalam pembentukan hukum. Keinsyafan akan perasaan keadilan ini bukan hanya dimiliki oleh warga negara tapi juga oleh penguasa. Oleh karena itu, dengan dibangun di atas prinsip-prinsip keadilan, maka keadilan itu dapat disebut sebagai prinsip hukum atau ide hukum. Hal ini sesuai dengan ajaran Immanuel Kant yang mengatakan bahwa keadilan itu bertitik tolak dari martabat manusia. Dengan demikian pembentukan hukum harus mencerminkan rasa keadilan dan bertujuan untuk melindungi martabat manusia. Keadilan merupakan prinsip normatif fundamental bagi negara²¹. Prinsip keadilan mendapat tempat yang istimewa dalam segenap sejarah filsafat hukum. Atas dasar hal tersebut, kriteria prinsip keadilan, merupakan hal yang mendasar dan bersifat fundamental, sebab semua negara di dunia ini selalu berusaha menerapkan prinsip-prinsip keadilan dalam pembentukan hukumnya. Dalam konsep negara-negara modern penekanan terhadap prinsip keadilan diberikan dengan menyatakan bahwa tujuan hukum yang sebenarnya adalah untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat.

²¹ Franz Magniz Suseno, *Etika Politik*, Gramedia, Jakarta, 2003, hal. 334.

Ahli hukum seperti Stammler, Radbruch dan Kelsen mengemukakan teori tentang keadilan yang memprioritaskan tujuan hukum adalah keadilan. Kesimpulan yang dapat diambil adalah keadilan sangat penting untuk diwujudkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, hidup manusia akan menjadi berantakan dan kemungkinan untuk berkembang secara manusiawi akan hilang.

John Rawls adalah salah satu ahli hukum juga memiliki pendapat tersendiri tentang teori keadilan²². John Rawls mengemukakan dalam teorinya bahwa terdapat tiga hal yang merupakan solusi bagi problema keadilan. Pertama prinsip kebebasan yang sama bagi setiap orang (*principle of greatest equal liberty*), tentang hal ini dirumuskan oleh John Rawls sebagai berikut: *Each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty of theirs*. Rumusan ini mengacu pada rumusan Aristoteles tentang kesamaan, oleh karenanya juga kesamaan dalam memperoleh hak dan penggunaannya berdasarkan hukum alam. Rumusan ini inderen dengan pengertian equal yakni sama atau sederajat diantara sesama manusia. Usaha memperbandingkan ini juga secara tidak langsung merupakan pengakuan atau konfirmasi bahwa manusia selalu hidup bersama yang menurut Aristoteles disebut sebagai makhluk sosial, sehingga penentuan hak

²² John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, (judul asli *A Theory of Justice*), Terjemahan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hal. 502.

atau keadilan yang diterapkan adalah keadilan yang memperhatikan lingkungan sosial atau dengan kata lain harus merupakan keadilan sosial.

Prinsip ini mencakup kebebasan berperan serta dalam kehidupan politik, kebebasan berserikat dan berbicara termasuk kebebasan pers dan kebebasan beragama. Kedua prinsip perbedaan (*the difference principle*), yang dirumuskannya sebagai berikut: *Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all*²³. Rumusan ini merupakan modifikasi atau imbalan terhadap rumusan pertama yang menghendaki persamaan terhadap semua orang, modifikasi ini berlaku apabila memberi manfaat kepada setiap orang. Selain itu rumusan ini juga nampak ditujukan untuk masyarakat modern yang sudah memiliki tatanan yang lengkap, meskipun maksudnya adalah untuk memberi pemerataan dalam kesempatan kerja atau memberi peranan yang sama dan merata, akan tetapi bagaimana pun juga sudah terlihat perhatiannya yang sungguh-sungguh, untuk tidak melupakan dan meninggalkan orang lain yang sulit untuk memperoleh kedudukan dan kesempatan dalam kegiatan ekonomi. Jadi perbedaan sosial ekonomi, harus diatur agar memberi manfaat bagi warga yang kurang beruntung. Ketiga prinsip persamaan yang adil untuk memperoleh kesempatan bagi setiap orang (*the principle of fair equality of*

²³ *Ibid*, hlm. 303.

opportunity), yaitu ketidaksamaan ekonomi harus diatur sedemikian rupa agar memberi kesempatan bagi setiap orang untuk menikmatinya.

Prinsip persamaan ini lebih lanjut dikemukakan oleh W. Friedmann²⁴ sebagai berikut: “ *In a formal and general sense equality, is a postulate of justice. Aristoteles “distributive justice” demands the equal treatment of those equal before the law. This like any general formula of justice is however, applicable to any form of government or society; for it leaves it to a particular legal order to determine who are equal before the law... Equality in rights, as postulated by the extension of individual rights, ini principle, to all citizens distinct from a priveleged minority.*” Pada intinya pandangan yang dikemukakan Friedman tersebut memiliki dua makna.

Pertama, persamaan dilihat sebagai bagian dari keadilan, di dalamnya memuat nilai universalitas dan keadilan tersebut pada satu bagian dapat memiliki makna yang sama dengan hukum, hal ini dapat dilihat dari istilah “*justice*” yang berarti hukum, akan tetapi pada bagian lain, keadilan juga merupakan tujuan hukum. Guna mencapai tujuan tersebut, keadilan dilihat sebagai sikap imparisial atau tidak memihak. Sikap inilah yang mengandung ide mengenai persamaan yaitu persamaan perlakuan yang adil terhadap semua orang tanpa memandang tingkatan apapun.

²⁴ W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in Mix Economy*, Steven & Son, London, 1971, hal. 385.

Kedua, persamaan itu sendiri adalah hak, persamaan sebagai hak sebagaimana tercantum dalam ketentuan *The Universal Declaration Human Rights 1948*, *International Covenant on Economic, Socialo and Cultural Rights 1966*, dan *International Covenant on Civil and Political Rights 1966*. Ketiga dokumen hak asasi manusia tersebut telah memuat pada ketentuan yang diawali dengan kata-kata: setiap orang ... dst. Hal yang sama juga tercantum dalam Pasal 27 UUD 1945. Pasal ini pada dasarnya menempatkan persamaan dan kebebasan yang meliputi kepentingan dan tujuan dari hak itu ditetapkan dalam suatu hubungan. Mengenai hubungan persamaan dengan kebebasan ini, Friedmann pada intinya melihat bahwa kebebasan merupakan suatu alat yang membuka jalan seluas-luasnya bagi pengembangan personalitas, sedang persamaan dimaksudkan untuk memberi kesempatan yang sama terhadap setiap orang dalam mengembangkan personalitasnya.

Pembuatan hukum dengan undang-undang yang bersifat pembatasan kebebasan masyarakat perlu mempertimbangkan teori ini, karena hal tersebut dapat mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat. Teori ini cukup relevan untuk digunakan apabila dikaitkan dengan pengaturan kebebasan masyarakat dan hak asasi manusia.

Teori mengenai keadilan sosial ini sangat erat dengan bangsa Indonesia, karena keadilan sosial itu sendiri bagian dari Pancasila yang memiliki konsep sebagai jati diri bangsa. Kemudian, apabila membicarakan masalah hukum, maka masalah keadilan juga harus dibahas secara bersamaan. Hukum

merupakan sesuatu yang mengikat dan ikatan terhadap manusia yang melingkupinya harus mencerminkan rasa keadilan. Keadilan sebagai konsepsi adalah keadilan dalam dunia “*Sollen*”, namun demikian dunia “*Sollen*” dari keadilan itu patut dirumuskan dalam rangka usaha untuk menerjemahkan dunia ide itu menjadi dunia “*Sein*” atau kenyataan. Oleh karena itu pengaturan hak dan kebebasan warga harus dibangun di atas prinsip-prinsip keadilan yang berdasarkan Pancasila. Untuk itu, hukum yang dikehendaki adalah hukum yang sifatnya memberi perlindungan terhadap warga masyarakat, termasuk perlindungan terhadap hak warga untuk berserikat dan berkumpul. Rasa keadilan yang ada pada nurani disini merupakan arti dari perlindungan terhadap masyarakat yang harus terpenuhi.

Terkait prinsip Indonesia adalah negara hukum dimana UUD 1945 dijadikan sebagai hukum dasar dan menempatkan hukum pada posisi yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kemudian adanya konsep kenegaraan Indonesia yang menganut paham konstitusional, yaitu suatu pemerintahan yang diatur dan dibatasi konstitusi, maka UUD sebagai puncak tingkatan perundang-undangan sementara ketentuan-ketentuan yang lain berada di bawahnya. Konstitusi demikian ini dikenal dengan “*stufenbau theory*” Hans Kelsen.

Hans Kelsen mengemukakan tentang tertib hukum ini dalam proses pembentukan hukum yang bersifat hirarkis dan dinamis. Tertib hukum itu

menurut Hans Kelsen²⁵ disebut sebagai : *The legal order is a system of norm. The question then arises: what is it that makes a system out of multitudes of norm? This question in close connection with the question as to the reason of validity of a norm.* Dia memandang tertib hukum itu sebagai suatu “stufenbau” dari beberapa tangga pembentukan hukum. Adanya pembentukan hukum oleh tingkat yang lebih rendah, yaitu pembentukan hukum yang kepadanya telah didelegasikan wewenang untuk itu, menurut pandangan Kelsen bergantung pada adanya suatu pembentukan hukum yang lebih tinggi, yaitu pembentukan hukum oleh yang mendelegasikan. Pada akhirnya mengenai berlakunya keseluruhan tertib hukum itu dapat dikembalikan pada suatu yang berakar dalam suatu “grundnorm”. Tentang hal ini Kelsen menyebutkan: *A norm the validity of which cannot be derived from a superior norm we call a “basic” norm. all norms whose validity may be traced to one and the same basic norm a system of norms, or an order*²⁶. Melalui “grundnorm” ini terjadi kesatuan di dalam proses pembentukan hukum yang dinamis dan di dalam tertib hukum yang memang ditimbulkan oleh “grundnorm” itu. Hal ini berarti bahwa “grundnorm” merupakan suatu norma yang tidak dapat dideduksikan lagi dari sumber lainnya. Artinya, “grundnorm” merupakan norma dasar yang keberadaan dan keabsahannya bukan merupakan bagian dari hukum positif, tetapi merupakan sumber dari hukum positif. Di sini terlihat bahwa pandangan

²⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Harvard University Press, 1991, hal. 110.

²⁶ *Ibid*, hlm. 112.

Kelsen tentang “*grundnorm*” bukan merupakan sesuatu yang berbentuk tertulis akan tetapi merupakan: *One may describe the Grundnorm as a constitution in the transcendental-logical sense, as distinct from the constitution in the positive legal sense. The latter is the contitution posited by human acts of will, the vailidity of which is based on the assumed (vorausgesertzte) basic norm*²⁷. Lebih jelas lagi jika diperhatikan bahwa apa yang disebutnya sebagai berikut: *The basic norm is not created in a legal procedure by a law creating organ... by a legal cat ... it is valid becouse it is presupposed to be valid: and it is presupposed to valid becouse without this presupposition no human act could be interpreted as a legal, especially as a norm creating, act*²⁸.

Indonesia juga mengenal tata urutan perundang-undangan menurut *Stufenbau theory* Hans Kelsen. Hal ini dapat dilihat dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 Tentang memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Perundang-undangan. Tap ini kemudian dicabut dengan Tap MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR No.III/2000 ini, terdapat perbedaan dengan Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang sumber hukum dan tata urutannya. Jika pada Tap MPRS No. XX/1966 sumber tertib

²⁷ David Kayris, *The Politics of Law, A Progressive Critique*, Pintheon Books, New York, 2002, hal. 221.

²⁸ Hans Kelsens, *Op.Cit.*, hlm. 114.

hukum itu dimana Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum yang perwujudanya terdiri dari: Proklamasi 17 Agustus 1945, Dekrit Presiden 5 Juli 1959, UUD 1945 (Proklamasi) dan Supersemar 1966, maka di dalam Tap MPR No. III/MPR/2000 sumber hukum terdiri dari Pancasila dan UUD 1945. Begitu pula dengan tata urutan perundang-undangan terjadi perubahan, pada Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 posisi Undang-undang terjadi perubahan, pada Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 posisi Undang-undang sederajat dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), sedangkan Tap MPR No. III/MPR/2000 Perpu berada di bawah Undang-undang, dan peraturan daerah merupakan salah satu urutan perundang-undangan yang semula pada Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 hanya merupakan peraturan pelaksana. Selanjutnya mengenai tata urutan dan pembentukan peraturan perundang-undangan dimuat dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan kemudian diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011, dari beberapa ketentuan tersebut ada satu persamaan yaitu bahwa semua peraturan hukum yang berlaku tidak boleh bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi sesuai dengan tata urutan perundang-undangan.

3. Teori Independensi Kekuasaan Kehakiman

Istilah independen atau independensi merupakan serapan dari kata *Independence* yang berarti *The state of quality of being independent; a country freedom to manage all its affairs, whether external or internal without control*

by other country.²⁹ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia tidak ditemukan definisi daripada independen tetapi memiliki padanan kata yakni mandiri³⁰, kemandirian, bebas yang memiliki makna tidak memiliki ikatan pada pihak lain dalam melakukan segala bentuk aktifitasnya, bebas, otonom, ketidakberpihakan, kemandirian, atau hal lain yang memiliki persamaan makna tidak memiliki ketergantungan pada organ atau lembaga lain, dan dapat menjalankan tindakan sendiri termasuk dalam membuat suatu keputusan.

Jika frase kata independen atau kemandirian dilekatkan dengan kekuasaan Kehakiman, maka yang dimaksudkan adalah suatu kondisi yang menunjukkan suatu kehendak yang bebas terhadap lembaga kekuasaan kehakiman yang Merdeka³¹ dimana makna merdeka adalah berdiri sendiri; bebas dari penghambatan; penjajahan dan sebagainya, tidak terkena tuntutan; leluasa; tidak terikat; tidak tergantung pada pihak tertentu atau *freedom of independency judiciary* yang tidak terbatas dalam organ struktural dan fungsional. kekuasaan kehakiman yang merdeka atau independen itu bersifat universal.

Lembaga negara terkadang disebut sebagai lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen atau hanya lembaga negara dan asal pembentukan berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD tahun 1945

²⁹ Bryan A Garner, *Black Law Dictionary*, West group, United States of America, 1999, hal. 773

³⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hal. 655

³¹ Sudarsono, *Kamus Hukum*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hal. 274

dan ada pula yang dibentuk dari undang-undang bahkan adapula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan Presiden. Hirarki atau kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut undang-undang yang berlaku.³²

Kekuasaan kehakiman yang merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, seperti dikehendaki UUD 1945, sebagai upaya untuk menjamin dan melindungi kebebasan rakyat dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang dari pemerintah apabila kekuasaan kehakiman digabungkan dengan kekuasaan legislatif, maka kehidupan dan kebebasan seseorang akan berada dalam suatu kendali yang dilakukan secara sewenang-wenang, kalau kekuasaan kehakiman bersatu dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim mungkin akan selalu bertindak semena-mena dan menindas. Independensi konstitusional (*Constituionale onafankelijkheid*) adalah independensi yang dihubungkan dengan doktrin *trias politica* dengan sistem pembagian kekuasaan menurut Montesquieu lembaga kehakiman harus independen dalam arti kedudukan kelembagaannya harus bebas dari pengaruh politik.³³

Kekuasaan kehakiman yang merdeka sehingga setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berlaku itu

³² M Iwan Satriawan, *Jurnal Konstitusi: Paradigma Baru Lembaga Negara*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta 2011, hal. 52

³³ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Akummi, Bandung, 1997, Hal. 77

kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas memutus suatu perkara.³⁴ Batasan mengenai ruang lingkup merdeka, adalah bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Independensi kekuasaan kehakiman merupakan syarat utama demokrasi dalam hal tersebut terkandung penekanan bahwa independensi kekuasaan kehakiman harus terdapat dalam hubungan dengan eksekutif dan legislatif sebagaimana juga dalam hubungan dengan kelompok-kelompok politik, ekonomi, atau penekanan sosial yang dikemukakan oleh Macsonald, Matscher dan Petzold.³⁵

Secara kontekstual, independensi hakim dapat dimaknai sebagai kebebasan menentukan pilihan, menentukan putusan dan berpendapat. Hakim dengan keahliannya yang profesional dituntut untuk tidak menengok ke kanan atau ke kiri guna memilih pihak. Menurut filsafat, ajaran atau doktrin legalisme ini hukum itu mesti lurus dan benar (*recht moet recht zijn*), sedangkan sang hakim (*de rechter* dalam Bahasa Belanda) karena itu juga mesti selalu berjalan lurus, lempang ke depan menuruti imperativa substantif isi hukum, tanpa boleh ada niat culas untuk berpikiran bengkok untuk berkelok ke kepentingan yang di kanan atau ke kepentingan yang di kiri. Maka hakim itu mestilah selalu siap untuk “cuma” berperan sebagai *la bouche qui prononce les paroles des lois*

³⁴ *Ibid.*, hal. 79

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Komisi Yudisial dan Reformasi Keadilan*, ELSAM, Jakarta, 2004, hal. 51

(sebatas mulut yang membunyikan kata-kata undang-undang) semata. Prosedur kerja dan metode berpikirnya tak lain ialah pendayagunaan silogisma deduksi, dan bukan emosi pemihakan, *sine ira* (tanpa kegalauan atau kegusaran) untuk menerima pembuktian tentang ‘apa duduk perkaranya’ (premis minor), menemukan ‘apa dasar hukumnya’ (premis mayor), dan menarik simpulan (*conclusio*) dari dua premis tersebut sebagai ‘amar putusannya.’³⁶

Menurut Bagir Manan Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menjamin *impartiality* dan *fairness* dalam memutus perkara, termasuk perkara-perkara yang langsung atau tidak langsung melibatkan kepentingan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Pengadilan atau hakim harus independen tidak hanya terhadap cabang kekuasaan lain, tetapi juga dengan pihak-pihak yang berperkara.³⁷

Independensi hakim itu bisa bersifat normatif, bisa juga bersifat realita. Kedua independensi itu tidak bisa dipisahkan³⁸. Independensi bisa diartikan dalam arti luas dan sempit. Pada intinya, independensi kekuasaan kehakiman tidak hanya soal independensi kelembagaan, akan tetapi independensi personal hakim. Independensi hakim merupakan sikap hakim yang bebas dari tekanan

³⁶ <https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/19/terwujudnya-peradilan-yang-independen-dengan-hakim-profesional-yang-tidak-memihak/>, diakses pada 24 Agustus 2019.

³⁷ Bagir Manan, *Menegakkan Hukum, Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 83.

³⁸ Muchsin, *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Kebijakan Asasi*, STIH IBLAM, Jakarta, 2004, hal. 10

maupun pengaruh lingkungannya dan mengadili suatu kasus hanya berdasarkan fakta hukum yang terbukti di pengadilan.

Indonesia sebagai negara hukum, hakim bukanlah hanya sekedar corong undang-undang, hakim adalah corong keadilan, kepentingan publik, kepatutan, dan ketertiban umum. Walaupun pada akhirnya dalam memutus perkara harus berdasarkan undang-undang yang berlaku. Sehingga nilai-nilai yang hidup di masyarakat harus senantiasa dibaca.

E. Konsep Operasional

Agar dalam pemahaman terhadap judul yang penulis angkat ini tidak terjadi salah penafsiran maka penulis memberikan batasan sebagai berikut:

1. Putusan *a negative legislator* atau pembatalan norma undang-undang, dalam hal ini putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan suatu ketentuan dalam undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
2. Putusan *a positive legislator* adalah putusan Mahkamah Konstitusi yang mengatur atau membuat norma baru.
3. Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4. Pajak Penerangan Jalan merupakan pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri yang bersumber dari genset maupun turbin atau diperoleh dari sumber lain yaitu PT PLN.

5. Asas perpajakan merupakan dasar dan pedoman yang digunakan oleh pemerintah saat membuat peraturan atau melakukan pemungutan pajak.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian pada hakekatnya merupakan suatu cara yang digunakan untuk memperoleh pengetahuan yang benar melalui langkah-langkah tertentu dengan sistematis. Dalam penelitian ini metode penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam golongan penelitian hukum normatif. Penelitian normatif disini adalah penelitian dengan menelaah pustaka/literatur terkait Putusan MK Nomor 80/PUU-XV/2017 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Literatur dapat berupa Buku, Karya Ilmiah/Disertasi, Jurnal, Risalah Rapat Persidangan, dan Media Online. Sedangkan dilihat dari sifatnya penelitian ini adalah deskriptif analitis.

2. Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini adalah putusan MK terkait revisi UU PDRD khususnya mengenai pasal yang mengatur pajak penerangan jalan non PLN/PPJ yang berasal dari tenaga listrik yang dikonsumsi sendiri.

3. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini, data dan sumber yang digunakan adalah:

- a. Bahan hukum primer, yaitu data yang menjadi sumber utama dalam penelitian, diantaranya UUD Negara Republik Indonesia 1945, UU Nomor 28 Tahun 2009, Peraturan Daerah terkait Pajak, Putusan MK Nomor 80/PUU-XV/2017 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Bahan hukum sekunder, yaitu data yang diperoleh guna mendukung penelitian yaitu Risalah Sidang MK Perkara Nomor 80/PUU-XV/2017, Jurnal ilmiah terkait putusan MK Nomor 80/PUU-XV/2017, Info *judicial review* Badan Keahlian DPR RI Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang tanggal 13 Desember 2018.
 - c. Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu berupa Laporan Hasil Pemeriksaan BPK dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.
4. Analisis Data dan Metode Penarikan Kesimpulan

Data dari penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif yaitu mendeskripsikan data yang diperoleh tersebut dengan bahasa yang jelas dan untuk selanjutnya dianalisis berdasarkan teori, pendapat ahli serta peraturan perundang-undang yang relevan dengan penelitian ini. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara deduktif sesuai dengan kondisi riil dari objek penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum tentang Konstitusi

1. Definisi Konstitusi

Tinjauan konstitusi telah banyak dilakukan kajian terkait substansi, fungsi, dan mekanisme perubahan konstitusi suatu negara. Dahlan Thaib dkk., menyatakan bahwa konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang memiliki arti membentuk dari sudut pandang ketatanegaraan.³⁹ Pengertian konstitusi dalam bahasa latin merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* yang berarti “bersama dengan...” dan *statuere* yang berarti “mendirikan” dengan bentuk tunggal *constitutio* yang berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama. Pengertian konstitusi secara jamak adalah *constitutiones* yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.⁴⁰ Jimly Asshiddiqie memiliki rujukan dari Charles Howard McIlwain yang menyebut “hukum dari Kaisar” yang berasal dari Romawi terkait sistem pemikiran hukum gereja yang dikenal dengan istilah *constitution*.⁴¹ Menurut Jimly Asshiddiqie, negara awal yang menggunakan nomenklatur konstitusi adalah Inggris pada masa Henry II yang menyebutkan istilah

³⁹ Dahlan Thaib, dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, hal. 6.

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 7

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 2.

constitution of clarendon 1164 atau dikenal sebagai *constitutions, aviatae constitutions or leges, a recordatio vel recognition*.⁴²

Konstitusi menurut K.C. Wheare adalah keseluruhan dari sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan-peraturan yang mendasari dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan.⁴³ E.C.S. Wade memiliki pandangan yang berbeda dimana konstitusi adalah dokumen yang memiliki berpengaruh pada kerangka dan prinsip suatu pemerintahan negara.⁴⁴ James Bryce sebagaimana dalam Strong menyatakan bahwa konstitusi memiliki organisasi hukum dalam kerangka politik masyarakat di suatu negara.⁴⁵

Lebih lanjut Strong menyatakan bahwa konstitusi adalah prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan diantara keduanya.⁴⁶ Sartori dalam Denny Indrayana, mengemukakan bahwa konstitusi adalah sebuah dokumen teknis yang memperlihatkan bagaimana kekuasaan politik dibatasi dan bagaimana hak individu dan masyarakat dilindungi. Hal ini dapat

⁴² *Ibid.*

⁴³ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Terj. Muhammad Hardani, Konstitusi-Konstitusi Modern. Pustaka Eureka, Surabaya, 2003, hal. 1

⁴⁴ E.C.S. Wade, G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law, An Outline of The Law and Practice of The Constitution, Including Central and Local Government and The Constitutional Relations of The British Commonwealth*. Longmans, Green and co, London, 1955, hal.1

⁴⁵ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick and Jackson Ltd., London, 1963, hal 11.

⁴⁶ *Ibid.*

dijelaskan bahwa penjelasan Sartori menekankan pada pembatasan kekuasaan politik.⁴⁷

Richard-Holder Williams juga memiliki pendapat yang hampir sama bahwa konstitusi adalah sebuah dokumen yang berisi aturan main politik.⁴⁸ Pakar hukum Indonesia yaitu Soetandyo Wignjosoebroto, berpendapat bahwa konstitusi adalah sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pokok-pokok struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk kewenangan dan batas kewenangan lembaga itu.⁴⁹

Jimly Asshiddiqie mengutip dari *Oxford Dictionary* terkait pengertian konstitusi adalah penyusunan yang menentukan hakikat sesuatu dengan implikasinya bahwa konstitusi dianggap mendahului dan mengatasi pemerintahan.⁵⁰ Leon Duguit dalam bukunya *Traite de Droit Constitutionnel* seperti dikutip Jimly menyatakan konstitusi tidak hanya memuat norma-norma dasar tentang struktur negara, tetapi struktur negara tersebut secara nyata ada serta berpengaruh dalam kenyataan hidup masyarakat.⁵¹ Ni'matul Huda berpendapat bahwa konstitusi adalah

⁴⁷ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Mizan, Bandung, 2007, hal. 68.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002, hal. 403.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, hal. 94.

⁵¹ *Ibid.*, hal. 123

kumpulan peraturan pokok penyelenggaraan pemerintahan yang berkaitan dengan organisasi negara, kedaulatan negara, dan pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, hak-hak dan kewajiban rakyat dan pemerintah di bidang sosial, politik, ekonomi, agama dan budaya, cita-cita dan ideologi negara.⁵²

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, dapat diambil simpulan bahwa konstitusi tidak dapat dilepaskan dari pembatasan kekuasaan politik, aturan mengenai hubungan pemerintahan dengan pihak yang diperintah, hak asasi manusia, dan dokumen tertulis atas aturan main politik. Selanjutnya akan dibahas apakah suatu konstitusi sama dengan undang-undang dasar dalam sebuah negara.

L.J. Van Apeldoorn sebagaimana dikutip Ni'matul Huda mengemukakan bahwa antara konstitusi dan undang-undang dasar memiliki perbedaan dimana undang-undang dasar adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan konstitusi mencakup peraturan tertulis dan tidak tertulis.⁵³ Pendapat ini diperkuat oleh Herman Heller dan Apeldoorn sebagaimana pendapat Heller dikutip oleh Ni'matul Huda yang membagi konstitusi menjadi tiga bagian, yaitu *Pertama*, konstitusi sebagai cerminan kehidupan politik dalam masyarakat yang memiliki pengertian politis dan

⁵² Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 6.

⁵³ Ni'matul, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op.Cit.*, hal. 15.

sosiologis. *Kedua*, konstitusi adalah yuridis sebagai suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. *Ketiga*, konstitusi sebagai undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.⁵⁴ Heller berpandangan konstitusi bukan hanya sebagai undang-undang dasar yang tertulis tetapi juga tidak tertulis dalam kesadaran hukum masyarakat sebagai bentuk kristalisasi dari konstitusi dalam lingkungan sosial kemasyarakatan.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa antara konstitusi dengan undang-undang dasar berbeda. Hal ini dikarenakan konstitusi bukan hanya aturan yang tertulis tetapi apa yang dipraktekkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara.⁵⁵ Konstitusi adalah raga dan wadah bukan jiwa dan semangat, bukan makna kulturalnya melainkan hanya manifestasi yuridis saja.⁵⁶ Jika ingin memahami makna sebenarnya dari sebuah konstitusi, harus dibaca secara utuh dan komprehensif mengenai makna konstitusi. Penafsiran yang hanya menitikberatkan pada indikator tekstual saja akan mereduksi makna konstitusi itu sendiri.

Dalam perkembangannya terdapat ahli yang memiliki pendapat bahwa konstitusi dengan UUD memiliki pengertian yang sama yakni Lasalle dan Struycken. Sebagaimana dikutip Jimly, dalam bukunya “*Uber Verfassungswesen*”, konstitusi menurut Lasalle memperlihatkan hubungan

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Jimly, *Pengantar...*, *Op.Cit.*, hlm. 120.

⁵⁶ Soetandyo, *Hukum...*, *Loc.Cit.*

antara kekuasaan dalam masyarakat yang meliputi Kepala Negara, Angkatan Perang, Partai-Partai Politik, buruh, tani dan sebagainya.⁵⁷

Lebih lanjut Jimly menyatakan bahwa penyamaan pengertian konstitusi dengan UUD tidak dapat dilepaskan dari hegemoni paham kodifikasi bahwa peraturan hukum dibuat secara tertulis untuk mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan dan kepastian hukum.⁵⁸ Struycken menyatakan bahwa konstitusi terdiri dari asas yang mendasar tentang organisasi Negara sehingga konstitusi tidak mencerminkan masalah secara lengkap sehingga menyebabkan kesulitan menghadapi perkembangan masyarakat yang dinamis.

Dari beberapa perbedaan pendapat di atas, penulis mengambil simpulan bahwa antara konstitusi dengan UUD tidaklah sama. Konstitusi tidaklah bisa dipandang sebagai bentuk tulisan mati *an sich*, namun ia mewakili nuansa kebatinan para pembuat ketika merumuskan hal tersebut dalam suatu teks. Karenanya, memahami konstitusi, haruslah menyelami perasaan terdalam dari para pembuatnya, setidaknya mengerti konstruksi maupun alur berpikir dari para pembuatnya.

2. Substansi Konstitusi

Setelah tinjauan umum mengenai konstitusi, berikut adalah uraian tentang apa arti penting atau isi pokok dari konstitusi. Miriam Budiardjo

⁵⁷ Jimly, *Pengantar...*, *Op.Cit.*, hal. 141.

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 137.

mengemukakan, ada lima substansi dari konstitusi.⁵⁹ Pertama, organisasi negara, yakni sebuah pengaturan tentang pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif serta pengaturan hubungan ketiganya. Miriam berpendapat bahwa UUD merupakan bentuk dari negara (apakah federasi atau kesatuan) dan pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian serta antara pemerintah dengan pemerintah daerah. Kedua, UUD berisi pengaturan tentang hak asasi manusia sedangkan yang ketiga adalah prosedur dalam revisi UUD (amandemen). Subtansi keempat yaitu larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD yang timbul karena pengalaman buruk suatu negara di masa lalu. Kelima, UUD merupakan aturan hukum yang tertinggi serta mengikat untuk semua warga negara dan lembaga negara tanpa terkecuali. Selain kelima point yang dikemukakan Miriam, menurutnya UUD juga berisi tentang cita-cita rakyat maupun asas-asas ideologi negara.⁶⁰ Hal ini mencerminkan semangat yang digelorkan oleh penyusun UUD yang dituliskan dalam UUD itu, sehingga mampu mewarnai naskah UUD itu sendiri.

Selain Miriam, A.A.H. Struycken juga mengemukakan substansi dari konstitusi itu sendiri. Struycken sebagaimana dikutip Dahlan Thaib, dkk., mengemukakan sebagai konstitusi tertulis, UUD adalah dokumen formal

⁵⁹ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hal. 177.

⁶⁰ *Ibid.* hal. 178

dengan tingkatan tertinggi ketatanegaraan hasil perjuangan politik bangsa. UUD juga berupa pemikiran, harapan, dan arahan para tokoh bangsa yang ingin diwujudkan saat ini atau di masa depan sebagai perkembangan ketatanegaraan bangsa.⁶¹ Dahlan kemudian menyimpulkan bahwa konstitusi selain berisi dokumen nasional dan tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, juga berperan sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan.

Ahli konstitusi lain, K.C. Wheare menjelaskan ketegangan yang terjadi antara pendapat yang berkembang dalam era kontemporer. Wheare kemudian menjelaskan pendapat pertama yang menganggap bahwa konstitusi semata-mata hanya dokumen hukum yang berisi aturan-aturan hukum saja. Sedangkan pendapat yang kedua, menjelaskan bahwa konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum saja, namun juga berarti pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip dan cita-cita.⁶² Wheare kemudian secara ringkas menjelaskan syarat apa yang seharusnya dimiliki oleh sebuah konstitusi. Dengan kalimat yang singkat, Wheare menandakan paling minimal, konstitusi harus sesingkat mungkin. Karena menurut Wheare, hal inilah yang menjadi ciri dan karakteristik dari sebuah konstitusi, agar nantinya tidak memusingkan para pembentuk undang-undang dasar dalam memilih substansi mana yang harus dicantumkan.

⁶¹ Dahlan Thaib, dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, hal. 14.

⁶² K.C. Wheare, *Op.Cit.*, hal. 23.

Sementara itu, Hans Kelsen juga mengemukakan substansi formal konstitusi sebagai peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum dalam pembentukan perundang-undangan. Konstitusi formal merupakan dokumen resmi yang mengandung norma-norma lain yang bukan isi dari konstitusi material.⁶³ Namun yang menjadi khas dalam pendapat Kelsen mengenai konstitusi dapat menentukan secara negatif yaitu hukum tidak boleh memuat suatu isi tertentu. Dalam konteks Indonesia, contohnya dapat kita lihat dalam UUD 1945 Pasal 37 ayat (5) yang melarang perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Ivo D. Duchacek sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, mengemukakan bahwa kekuasaan merupakan corak umum materi yang tercantum dalam sebuah konstitusi. Selain juga berisi identifikasi sumber, tujuan penggunaan, dan pembatasan kekuasaan umum.⁶⁴ Dengan demikian, maka persoalan yang paling penting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.

3. Perubahan Konstitusi

Dahlan Thaib, dkk., mengemukakan hasil penyelidikannya mengenai sistem perubahan konstitusi di berbagai negara yang terbagi dalam dua

⁶³ Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, Terj. Raisul Muttaqien, Teori Umum Hukum dan Negara, Bandung, Nusa Media, 2014, hal. 180.

⁶⁴ Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hal. 26.

pendulum, yakni *renewel* dan *amandement*.⁶⁵ Istilah pertama ialah apabila sebuah konstitusi dilakukan perubahan (atau pembaruan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru tersebut. Pada sistem ini kebanyakan dianut di negara Eropa Kontinental seperti Belanda, Jerman dan Prancis. Sedangkan istilah yang kedua adalah jika sebuah konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Artinya adalah hasil amandemen tersebut merupakan bagian dan dilampirkan dalam konsitusinya. Pada sistem ini banyak dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon seperti Amerika Serikat.

Sementara Jimly Asshiddiqie memaparkan perubahan konstitusi dengan terlebih dahulu menjelaskan konstitusi dengan istilah “kaku” dan “luwes”.⁶⁶ Penentuan luwes dan kaku untuk sebuah konstitusi ini, pada awalnya harus dinilai kemungkinannya untuk berubah atau tidak dan bagaimana perubahannya. Secara umum menurut Jimly, dalam sebuah konstitusi terdapat pasal-pasal maupun bab tersendiri mengenai tata cara perubahan konstitusi atau dalam literatur ketatanegaraan lazim disebut *verfassungs-anderung*.⁶⁷

Konstitusi yang “kaku” maupun “rigid” berawal dari paradigma yang berpandangan bahwa konstitusi merupakan hukum dasar tertinggi dan

⁶⁵ Dahlan Thaib, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 64.

⁶⁶ Jimly, *Pengantar...*, *Op.Cit.*, hlm. 142.

⁶⁷ *Ibid.*

menjadi dasar bagi peraturang perundang-undangan di sebuah negara. Karenanya para penyusun undang-undang dasar menerapkan kriteria yang tidak mudah untuk mengubah konsitutsi, kecuali jika memang sungguh-sungguh dibutuhkan. Sedangkan konstitusi yang “fleksibel” atau “luwes” memiliki pijakan paradigma bahwa konstitusi selalu tertinggal dengan zaman. Karenanya kemudian penting untuk tidak mempersulit perubahan dan diberikan persyaratan yang longgar untuk merubah sebuah konstitusi.

Ahli yang mencoba mengeluarkan pendapat mengenai prosedur perubahan konstitusi salah satunya adalah C.F. Strong. Strong berpendapat bahwa prosedur perubahan konstitusi dilakukan dalam 4 (empat) mekanisme, antara lain: ⁶⁸

- a. dilakukan oleh pemegang legislatif dengan pembatasan tertentu;
- b. dilakukan oleh rakyat melalui referendum;
- c. dilakukan oleh sejumlah negara bagian (sistem federal); dan
- d. dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk untuk merubah konstitusi.

Sedangkan menurut K.C. Wheare, mekanisme perubahan konstitusi juga terdiri dari 4 (empat) mekanisme, antara lain kekuatan primer, amandemen formal, penafsiran hukum, dan kebiasaan dalam ketatanegaraan. ⁶⁹ Pendapat yang sama juga diutarakan oleh Kaselor

⁶⁸ C.F. Strong, *Modern Political...*, hal. 146-148.

⁶⁹ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, hal. 103-183.

sebagaimana dikutip Saldi Isra menentukan bahwa perubahan konstitusi melalui empat metode, yaitu *san primary forces*, *formal amandement*, *judicial interpretation* dan melalui *usage atau confention*.⁷⁰ Namun begitu, metode menafsirkan yang dijadikan dasar perubahan konstitusi oleh para ahli tersebut bukanlah sesuatu ketentuan yang berdasarkan metode baku sebagaimana dipahami dalam keilmuan eksakta. Penafsiran hukum yang dimaksud bukan sebagai “penafsiran hukum” tetapi bertindak sebagai sebuah seni *interpretation is an art*. Hal tersebut terjadi dikarenakan penafsiran oleh hakim hanya memberikan pemaknaan baru atau tafsir baru terhadap pasal-pasal atau teks konstitusi tersebut.⁷¹ Disinilah hakim dituntut untuk menggali nilai dalam dokumen konstitusi, dan karenanya penting bagi seorang hakim untuk memiliki pemahaman tentang seni menginterpretasi.

Namun di atas semua itu, yang paling menentukan keputusan konstitusi diubah atau tidak adalah konfigurasi kekuatan politik yang berkuasa. Seberapa rigid-nya sebuah konstitusi, tetapi jika *political will* masyarakat sudah menginginkan adanya perubahan konstitusi, maka konstitusi tersebut juga akan diubah. Begitu juga seberapa fleksibel-nya sebuah konstitusi, namun masyarakat tidak menginginkan perubahannya, maka hal tersebut tidak akan terwujud. Karenanya tidak salah jika kemudian

⁷⁰ Keterangan Saldi Isra dalam Sidang Perkara Nomor 51/PUU-XII/2014. Risalah Sidang Perkara Nomor 50,51,53/PUU-XII/2014. Hal. 26.

⁷¹ *Ibid.*

Ni'matul Huda mengungkapkan bahwa pembaharuan keadaan di masyarakat sebagai faktor utama dalam perubahan UUD.⁷² Keinginan masyarakat untuk melakukan demokratisasi, konkretisasi faham negara kesejahteraan, menyikapi maraknya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, menjadi “daya gedor” tersendiri untuk mengubah suatu UUD.

B. Kekuasaan Mahkamah Konstitusi

Lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) mengawali sejarahnya dengan mengadopsi ide MK (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.⁷³

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan MK, MPR menetapkan Mahkamah Agung (MA) menjalankan fungsi MK untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat. DPR dan Pemerintah

⁷² Ni'matul, *UUD...*, *Op.Cit...*, hal. 201.

⁷³ <https://mkri.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1>, diakses pada 7 Oktober 2019 pukul 16.41 WIB

kemudian membuat Rancangan Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi.⁷⁴

Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu (Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316). Lembaran perjalanan MK selanjutnya adalah pelimpahan perkara dari MA ke MK, pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945.⁷⁵

Seiring dengan terjadinya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia, dinamika ketatanegaraan Indonesia semakin berkembang. Secara teoritik suatu konstitusi dapat dirubah dalam rangka penyempurnaan.⁷⁶ Reformasi konstitusi dipandang menjadi kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan secara fundamental. Hal ini mengingat ada beberapa aspek kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945. Kelemahan-kelemahan tersebut menjadi tidak demokratisnya Negara ini

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Jimly Assidiqi, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *op. cit.* hal. 320

selama menggunakan UUD 1945 tersebut. Mahfud MD menyebutkan kelemahan-kelemahan tersebut diantaranya:⁷⁷

1. Undang-Undang Dasar 1945 membangun sistem politik yang Executive heavy dengan memberi porsi yang sangat besar terhadap kekuasaan Presiden tanpa adanya mekanisme checks and balance yang memadai.
2. Undang-Undang Dasar 1945 terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah.
3. Undang-Undang Dasar 1945 memuat beberapa Pasal yang multi tafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden.
4. Undang-Undang Dasar 1945 mengutamakan semangat penyelenggaraan Negara dari pada sistemnya.

Dalam perkembangannya, konsep dasar pembentukan mahkamah konstitusi di berbagai negara sangat terkait dengan perkembangan prinsip-prinsip dan teori ketatanegaraan modern yang dianut oleh berbagai negara yang menganut prinsip konstitusionalisme, prinsip negara hukum, prinsip *check and balances*, prinsip demokrasi dan jaminan perlindungan hak asasi manusia prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak serta pengalaman politik dari

⁷⁷ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hal. 155-157

masing-masing negara. Keberadaan mahkamah konstitusi dibutuhkan dalam menegakkan prinsip-prinsip tersebut.⁷⁸

Meski tidak ada negara di dunia yang mengatur secara murni ajaran trias politika, namun jiwa semangat pembatasan negara melalui pemisahan ataupun pembagian kekuasaan tetap dianut dengan berbagai variasinya. Di dalam kerangka trias politika, menjadi teramat penting keberadaannya kekuasaan kehakiman yang mandiri, yang mampu mengendalikan cabang kekuasaan lain secara independen dengan tetap menggunakan perspektif hukum dan demokrasi sebagai acuannya.

Kewenangan mahkamah konstitusi disepakati untuk ditentukan secara limitatif dalam undang-undang dasar. Kesepakatan ini mengandung makna penting, karena mahkamah konstitusi akan menilai konstitusionalitas dari suatu undangundang atau sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya ditentukan dalam undang-undang dasar, karena itu sumber kewenangan mahkamah konstitusi harus langsung dari undang-undang dasar.⁷⁹

Dengan demikian tidak ada satu lembaga negara yang dapat mempermasalahkan atau menggugurkan putusan mahkamah konstitusi. Pada sisi lain, mahkamah konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi

⁷⁸<https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/07/mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-ketatanegaraan-ri/>, diakses pada 7 Oktober 2019 pukul 17.00 WIB

⁷⁹ *Ibid.*

tidak melakukan tindakan atau memberikan putusan yang keluar dari kewenangannya yang secara limitatif ditentukan dalam undang-undang dasar.⁸⁰

Pembentukan mahkamah konstitusi diperlukan untuk menegakkan prinsip negara hukum Indonesia dan prinsip konstiusionalisme. Artinya tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan undang-undang dasar sebagai puncak dari tata urutan perundang-undangan di Indonesia. Dalam rangka pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dibutuhkan sebuah mahkamah dalam rangka menjaga prinsip konstiusionalitas hukum. Tugas mahkamah konstitusi adalah yang menjaga konstiusionalitas hukum itu.⁸¹

Pasal 24C ayat (1 dan 2) UUD 1945 mengatur fungsi dari Mahkamah Konstitusi yaitu:⁸²

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24C ayat (1) dan (2)

2. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai lima kewenangan yang sangat mendasar dan penting khususnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penulis dalam penelitian ini hanya membahas satu kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi yaitu mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Apabila dilihat dari permohonan yang masuk dan terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Konstitusi maka pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 atau lebih dikenal dengan *Judicial Review* merupakan kewenangan yang mendominasi dibandingkan dengan kewenangan lainnya yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi.

Khusus tentang *Judicial Review* telah disebutkan secara lebih rinci dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yaitu pada bagian ke-8 tentang pengujian Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar.

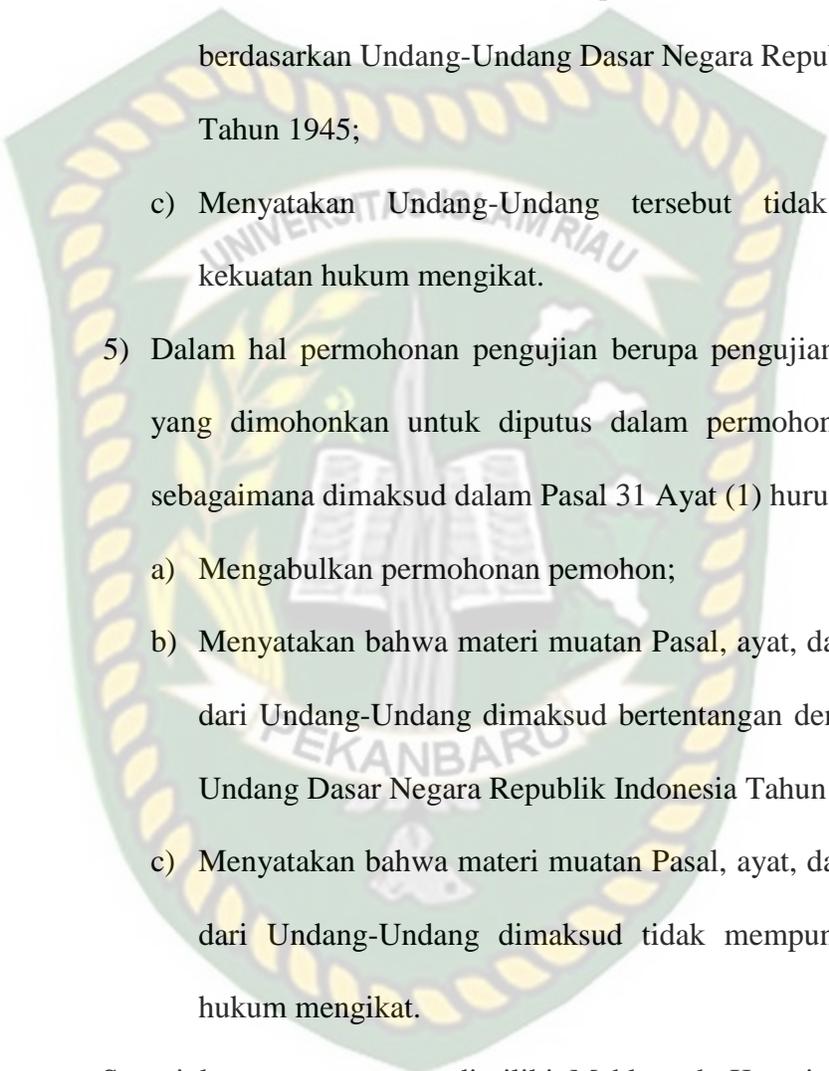
Selanjutnya, pihak-pihak yang dapat melakukan *Judicial Review* sebagaimana disebutkan dalam Pasal 51 UU Nomor 24 Tahun 2003 yaitu:⁸³

⁸³ Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 51

1. Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:
 - a. Perorangan warga Negara Indonesia
 - b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diatur dalam Undang-Undang
 - c. Badan hukum publik atau privat dan/atau lembaga Negara
 - d. Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).
 2. Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
 - a. Pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
 - b. Materi muatan dalam Pasal, ayat, dan/atau bagian Undang-Undang di anggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Selanjutnya terdapat penambahan Pasal 50A sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 yaitu:⁸⁴

⁸⁴ Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 50A

- 1) Permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 harus memuat hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31.
- 2) Uraian mengenai hal yang menjadi dasar permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Ayat (1) huruf b untuk perkara permohonan pengujian Undang-Undang meliputi:
 - a) Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian;
 - b) Kedudukan hukum pemohon yang berisi tentang hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang dianggap dirugikan dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk dilakukan pengujian;
 - c) Alasan permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Ayat (1) huruf b diuraikan dengan jelas dan terperinci.
- 3) Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tata cara pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 4) Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, hal yang dimohonkan untuk diputus dalam permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Ayat (1) huruf c meliputi:

- 
- a) Mengabulkan permohonan pemohon;
 - b) Menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c) Menyatakan Undang-Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 5) Dalam hal permohonan pengujian berupa pengujian materiil, hal yang dimohonkan untuk diputus dalam permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Ayat (1) huruf c meliputi:
- a) Mengabulkan permohonan pemohon;
 - b) Menyatakan bahwa materi muatan Pasal, ayat, dan/atau bagian dari Undang-Undang dimaksud bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c) Menyatakan bahwa materi muatan Pasal, ayat, dan/atau bagian dari Undang-Undang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Sesuai kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi dalam hal menguji undang-undang, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dapat menyatakan bahwa materi rumusan dari suatu Undang-Undang tidak memiliki kekuatan hukum tetap karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga dapat membatalkan keberlakuan

suatu undang-undang secara keseluruhan karena tidak berdasarkan dan tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi yang mempunyai tugas melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menjadikannya satu-satunya peradilan yang memiliki peran mengoreksi Undang-Undang yang dihasilkan oleh DPR bersama-sama dengan Presiden yang bertujuan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi mengendalikan berjalannya sistem hukum yang mengatur kehidupan bernegara melalui salah satu fungsinya yaitu pengujian formil dan materiil terhadap suatu Undang-Undang apakah sesuai atau tidak dengan Undang-undang Dasar 1945.

C. Tinjauan Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Diktum Lord Acton yang menyatakan *Power tends to corrupt, absolute power, corrupt absolutely* menjadi “warning” bagi praktek penyelenggaraan pemerintahan kontemporer. Sejak dahulu Lord Acton mengingatkan bahwa kekuasaan pada satu tempat akan rentan disalahgunakan. Hal ini dikuatkan pada pernyataan Jimly Asshiddiqie bahwa mekanisme pengujian hukum menjadi salah satu cara negara hukum modern dalam pengendalian dan pengimbangan kekuasaan pada satu tempat.⁸⁵

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cet. II. Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 2

Gagasan menguji peraturan perundang-undangan tidak dapat dipandang secara *an sich*. Artinya adalah, gagasan ini haruslah dipandang sebagai salah satu mekanisme *check and balances* dalam sebuah sistem pemerintahan modern, memang benar bahwa parlemen memiliki otoritas untuk membuat peraturan perundang-undangan karena dinisbatkan mewakili rakyat. Karenanya, undang-undang tersebut dapat dikatakan telah mencerminkan kehendak mayoritas rakyat yang berdaulat. Namun begitu, undang-undang tersebut tidaklah dapat dikatakan telah mencerminkan kehendak seluruh rakyat, karena hakikatnya adalah pencerminan seluruh kehendak rakyat ada dalam UUD. Jika undang-undang tersebut terbukti menyalahi ketentuan dalam UUD, maka hakim dapat menyatakan undang-undang tersebut tidak mengikat untuk umum melalui mekanisme pengujian konstitusional.⁸⁶

Penempatan UUD sebagai dasar hukum tertinggi, sudah diungkapkan oleh Hans Kelsen yang menegaskan bahwa norma itu berjenjang dan norma yang di atas merupakan sumber bagi norma dibawahnya, sehingga norma yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan norma diatasnya.⁸⁷ Secara eksplisit, Kelsen mengungkapkan bahwa setiap norma hukum yang lebih tinggi merupakan sumber dari norma hukum yang dibawahnya. Konstitusi, merupakan sumber dari undang-undang, begitu juga undang-undang menjadi dasar hukum dari putusan pengadilan. Hal ini kemudian dikonstruksi secara

⁸⁶ *Ibid.* hal.45

⁸⁷ Hans kelsen, *General Theory...*, *Op.Cit.*, hal. 189.

lebih tegas oleh Hans Nawiasky, murid Hans Kelsen yang mengembangkannya menjadi beberapa terminologi. Norma hukum tertinggi disebut *staatsfundamental norm*, di bawahnya ada *grundgesetze*, selanjutnya ada *formel gesetz*, *verordnungen* dan *autonome satzungen*.⁸⁸

Ahli hukum tata negara asal Indonesia, Moh. Mahfud MD mengungkapkan pentingnya gagasan pengujian peraturan perundang-undangan, dalam diktum “hukum adalah produk politik”, justru undang-undang rentan bertentangan dengan UUD atau konstitusi. Hal ini dikarenakan Pemerintah dan DPR, merupakan lembaga politik yang menjadikan kentalnya nuansa politis dalam pembuatan UU. Selain itu Mahfud juga mengungkapkan bahwa dalam kekuasaan eksekutif dan legislatif, seringkali diisi oleh orang-orang non hukum, dan kurang mengerti logika hukum, karenanya amat mungkin undang-undang tersebut bertentangan dengan konstitusi.⁸⁹

Selanjutnya penulis akan membahas mengenai tata urutan perundangan di Indonesia dan bagaimana mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan.

⁸⁸ Tim Penyusun Buku, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M. (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal. 6.

⁸⁹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hal. 130

1. Tata urutan perundang-undangan di Indonesia

Sepanjang sejarah Republik Indonesia, terdapat beberapa kali tertib urutan perundang-undangan dibuat dan mengalami perubahan dari masa ke masa. Pertama kali tertib urutan perundang-undangan diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia, yang urutannya adalah:⁹⁰

- a. UUD 1945;
- b. Ketetapan MPRS/MPR;
- c. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden;
- f. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti:
- g. Peraturan Menteri, dan
- h. Instruksi Menteri, dan lain-lainnya

Seiring dengan lahirnya gelombang reformasi di tahun 1998, tata urutan perundang-undangan produk orde baru tersebut diganti oleh MPR dengan mengeluarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangannya, yang mengatur urutannya sebagai berikut:⁹¹

- a. UUD 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. UU;
- d. Peraturan pemerintah Pengganti UU (Perpu);

⁹⁰ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangannya.

⁹¹ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangannya.

- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden; dan
- g. Peraturan Daerah.

Jika tata urutan peraturan perundang-undangan sebelumnya diatur dalam ketetapan MPR, maka pada tahun 2004, pemerintah menempatkannya dalam UU, hal ini ditandai dengan dikeluarkannya UU No. 10 tahun 2004 tentang tata urutan perundang-undangan yang jenjangnya adalah:⁹²

- a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Daerah, yang meliputi:
 - Perda Provinsi
 - Perda Kabupaten/Kota
 - Perdes/Peraturan yang setingkat

Perkembangan kontemporer peraturan perundang-undangan Republik Indonesia diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, yang mengatur urutan sebagai berikut:⁹³

- a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kab/Kota.

⁹² Pasal 7 Ayat (1) dan (2) UU No. 10 Tahun 2004.

⁹³ Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

2. Mekanisme Pengujian Peraturan perundang-undangan

Jika tata urutan peraturan perundang-undangan sebelumnya diatur dalam ketetapan mengenai mekanisme pengujian perundang-undangan di Indonesia, semenjak reformasi, kita telah mendirikan sebuah badan peradilan khusus yang bertugas untuk menjalankan fungsi *toetsingrecht*. Adalah Mahkamah Konstitusi yang merupakan “anak kandung” reformasi, bertujuan untuk menguji peraturan perundang-undangan. Namun pengujian ini tidak hanya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, namun dibagi dengan Mahkamah Agung. Perbedaan keduanya adalah jika Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang dengan menjadikan konstitusi sebagai batu ujinya.⁹⁴

Dalam beracara di Mahkamah Konstitusi, ada beberapa pihak yang diberikan hak untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang, antara lain: *Pertama*, perorangan atau kelompok warga negara. *kedua*, kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup yang sesuai dengan perkembangan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang. *Ketiga*, badan hukum privat atau badan hukum publik, *keempat* lembaga negara.⁹⁵ Namun demikian, dalam mengajukan

⁹⁴ Pasal 24C (1) UUD 1945

⁹⁵ Pasal 51 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 3-5 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

pengujian perundang-undangan pemohon harus membuktikan dirinya mempunyai hak atau kewenangan konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang maupun ketentuan dari undang-undang yang bersangkutan sehingga undang-undang maupun bagian dari undang-undang tersebut dapat dinyatakan tidak mengikat untuk umum.⁹⁶

Berkaitan dengan itu, berdasarkan “jurisprudensi” Mahkamah Konstitusi, untuk mengukur kerugian konstitusional yang ditimbulkan karena berlakunya sebuah undang-undang, maka perlu memenuhi 5 syarat, antara lain: *pertama*, adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945. *Kedua*, bahwa hak konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji. *Ketiga*, kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi. *Keempat*, adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji. *Kelima*, adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi.⁹⁷

⁹⁶ Jimly, *Pengantar Ilmu...*, *Op.Cit.*, hal. 335.

⁹⁷ *Ibid.*

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Yuridis Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XV/2017 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Analisis yuridis atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU/XV/2017 dalam penulisan ini akan dibagi menjadi beberapa bagian yaitu kedudukan jenis putusan, kedudukan para pemohon, norma yang diajukan sebagai batu uji, dan pertimbangan hukum mahkamah.

1. Kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat *Negative Legislator* dalam Putusan Nomor 80/PUU-XV/2017

Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Undang-Undang produk politik dari DPR yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, sehingga ketika suatu Undang-Undang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka akan terjadi suatu kekosongan hukum apabila tidak segera ditindaklanjuti oleh DPR sebagai *positive legislator*. Putusan Mahkamah Konstitusi dapat berupa putusan negatif (meniadakan Undang-Undang) dan positif (menciptakan suatu keadaan hukum baru yang bersifat mengatur). Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat negatif ketika suatu Undang-Undang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, mengingat sifat putusan Mahkamah

Konstitusi yang bersifat *self executing, final and binding* maka eksekutor terhadap putusan Mahkamah Konstitusi adalah DPR sebagai perwujudan prinsip *check and balances* untuk segera menindaklanjuti sehingga tidak akan terjadi kekosongan hukum, yang akan berdampak juga pada aturan pelaksanaan pada Pemerintah, apabila suatu Undang-Undang berubah secara otomatis aturan pelaksanaannya pun berubah. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *positive* ketika Mahkamah Konstitusi memberikan putusan diluar wewenang yang diberikan oleh UUD 1945, seperti adanya *ultra petita* yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi demi kepentingan bersama.

Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa macam putusan berdasarkan Pasal 56 Undang-Undang 24/2003, akan tetapi dalam perkembangannya ada beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak hanya terpaku pada Undang-Undang saja melainkan pada suatu kondisi hukum tertentu. Ultra petita merupakan putusan Mahkamah Konstitusi yang memuat amar. Putusan melebihi yang dimohonkan oleh pemohon atau dengan kata lain *positive legislator*. Pembagian ultra petita secara umum menjadi 4 jenis oleh Martitah, yaitu: (1) membatalkan pasal yang tidak dimintakan; (2) memberi beban tambahan kepada termohon; (3) putusan mengatur; dan (4) menentukan jangka waktu.⁹⁸

⁹⁸ Martitah, *Fungsionalisasi Jaringan Sosial Dalam Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Yang bersifat Mengatur*, Disertasi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2012.

Martitah mengungkapkan bahwa putusan yang dibuat oleh Hakim Konstitusi bersifat mengatur (*positive legislature*) dalam pengujian undang-undang berdasarkan atas pertimbangan dan argumentasi hukum. Dalam memberikan pertimbangan pengambilan putusan, hakim menggunakan beberapa penafsiran sebagai metode penemuan hukum. Dasar pertimbangan hukum dalam membuat putusan mengatur diantaranya adalah untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara; mewujudkan persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; melindungi dan menjamin hak asasi manusia dari warga negara; memberikan penjelasan agar tidak menimbulkan multitafsir, dan untuk memberikan pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.⁹⁹

Lebih lanjut Martitah menyimpulkan bahwa selain adanya pertimbangan hukum dalam membuat putusan *positive legislature*, terdapat pertimbangan filosofis yaitu menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam bermasyarakat; norma hukum tidak dapat dilepaskan dari moralitas yang mendasarinya, yaitu keadilan. Kemudian pertimbangan sosiologis yang meliputi: norma yang diuji oleh mahkamah konstitusi berada dalam kondisi mendesak untuk segera dilaksanakan, adanya kekosongan hukum (*recht vacuum*) yang dapat

⁹⁹ Martitah, *Jurnal Masalah-masalah Hukum Jilid 41 Nomor 2*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2012, hal. 324

memungkinkan munculnya *chaos* dalam masyarakat, serta adanya kebutuhan dasar hukum dari pihak-pihak yang berkepentingan.¹⁰⁰

Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) merupakan organisasi yang mewadahi berbagai perusahaan. Anggota APINDO adalah PT Indah Kiat Pulp and Paper yang berlokasi di Kabupaten Siak dan PT Riau Prima Energi yang berlokasi di Kabupaten Pelalawan merasa dirugikan akibat pengenaan PPJ atas tenaga listrik yang dihasilkan sendiri. Dalam gugatannya APINDO mempermasalahkan pengenaan PPJ terhadap perusahaan yang memproduksi listriknya sendiri yang tidak bersumber dari PLN. APINDO menganggap perusahaan yang mampu secara mandiri memenuhi kebutuhan listriknya seharusnya dilindungi dan tidak dikenakan PPJ. Ini karena perusahaan tersebut telah membantu pemerintah menyediakan tenaga listrik yang belum sepenuhnya mampu disediakan melalui PLN. Atas kondisi tersebut, APINDO melakukan pengujian terhadap ketentuan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1), dan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menjadi dasar pemungutan Pajak Penerangan Jalan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu masalah tersebut dirasa cukup memberatkan wajib pajak dan subyek pajak yakni dalam hal ini para pengusaha yang membutuhkan konsumsi listrik yang cukup besar guna

¹⁰⁰ *Ibid.*

menunjang usahanya, namun tidak tercukupi oleh tenaga listrik yang dihasilkan oleh PLN.

Dalam petitumnya, pemohon meminta kepada Mahkamah Konstitusi agar menyatakan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan Pasal 55 ayat (2) dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat bila tidak dimaknai PPJ hanya dikenakan pada tenaga listrik yang bersumber pada negara. Serta Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 55 ayat (3) dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Meski demikian, hanya sebagian tuntutan APINDO dalam petitumnya yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Permohonan pokok APINDO yang menginginkan agar Mahkamah Konstitusi menyatakan objek PPJ hanya untuk listrik yang bersumber dari pemerintah tidak dikabulkan. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan pengenaan pajak dapat diterapkan terhadap objek pajak dan subyek pajak apapun, sepanjang diatur melalui undang-undang. Dengan kata lain pihak yang memenuhi kebutuhan listrik dari sumber pembangkit sendiri tetap dapat dikenakan pajak.

Terhadap dalil pemohon yang menyatakan seharusnya tenaga listrik yang dihasilkan/dibangkitkan sendiri oleh pengguna tidak dikenai pajak, Mahkamah Konstitusi berpendapat sebaliknya. Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menyatakan semua penggunaan tenaga listrik dapat

dikenai pajak tanpa membedakan asal atau sumber pasokan tenaga listrik tersebut, apakah dihasilkan sendiri oleh pengguna atau pihak lain selain pengguna.

Mahkamah Konstitusi berpandangan tenaga listrik yang berasal dari sumber hasil pembangkit sendiri dapat dikenakan pajak, akan tetapi pengenaan pajaknya harus diatur dengan undang-undang dengan nomenklatur atau istilah yang lebih tepat agar tidak menimbulkan kerancuan atau kebingungan bagi masyarakat terutama subjek dan wajib pajak.

Berdasarkan rumusan Pasal 1 angka 28 dan Pasal 52 ayat (1), menurut Mahkamah Konstitusi pembentuk undang-undang telah mencampurkan pengaturan dua kategori yang berbeda dalam satu pasal, yaitu kategori peruntukan tenaga listrik disatukan dengan kategori sumber (penghasil) tenaga listrik.

Amar putusan secara lengkap adalah sebagai berikut:

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.

Secara ringkas permohonan yang dikabulkan dan ditolak dapat dilihat pada Tabel 3.1 berikut.

Tabel 3.1 Permohonan yang ditolak dan dikabulkan Berdasarkan Putusan MK Nomor 80/PUU-XV/2017

No	Permohonan Dikabulkan	Permohonan Ditolak
1.	Menyatakan Pasal 1 angka 28, 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 berbunyi " <i>Pajak Penerangan Jalan adalah Pajak atas Penggunaan Tenaga Listrik yang diperoleh dari negara</i> ".	Mahkamah menolak apabila Pajak Penerangan Jalan dimaknai pajak atas penggunaan tenaga listrik yang diperoleh dari negara sebagaimana pada petitum. Mahkamah berpendapat definisi Pajak Penerangan Jalan hanya perlu direvisi agar tidak memiliki makna ganda atas Pajak Penerangan Jalan. Pengenaan Pajak atas penggunaan listrik bukanlah hal yang melanggar UUD 1945.

No	Permohonan Dikabulkan	Permohonan Ditolak
2	<p>Pasal 52 ayat (1) 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 berbunyi <i>“Objek Penerangan Jalan adalah Penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain”</i>.</p>	<p>Mahkamah menolak apabila Objek Penerangan Jalan adalah penggunaan tenaga listrik yang diperoleh dari negara. Seluruh tenaga listrik dapat dikenakan Pajak.</p>
3	<p>Pasal 52 ayat (2) 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 berbunyi <i>”Listrik yang dihasilkan sendiri sebagaimana pada ayat (1) meliputi seluruh pembangkit listrik”</i>.</p>	<p>Mahkamah menolak sebatas karena pasal ini keberadaannya berkaitan dengan Pasal 1 angka 28 dan Pasal 52 ayat (1) UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, terutama pada istilah <i>“Pajak Penerangan Jalan”</i>.</p>
4	<p>Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi</p>	<p>Mahkamah menolak sebatas karena pasal ini keberadaannya berkaitan dengan Pasal 1 angka</p>

No	Permohonan Dikabulkan	Permohonan Ditolak
	<p>Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat yang berbunyi <i>“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)”</i>.</p>	<p>28 dan Pasal 52 ayat (1) UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, terutama pada istilah <i>“Pajak Penerangan Jalan”</i>.</p>
5	<p>Pasal 55 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 berbunyi <i>“Penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri, tarif Pajak Penerangan Jalan ditetapkan paling tinggi sebesar 1,5% (satu koma lima persen)”</i>.</p>	<p>Mahkamah menolak sebatas karena pasal ini keberadaannya berkaitan dengan Pasal 1 angka 28 dan Pasal 52 ayat (1) UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, terutama pada istilah <i>“Pajak Penerangan Jalan”</i>.</p>

Hasil putusan adalah mengabulkan sebagian permohonan yaitu menerima tuntutan terkait pasal-pasal yang diajukan bahwa pasal-pasal

tersebut bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Namun pada putusan berikutnya menyatakan pasal-pasal tersebut harus direvisi dengan jangka waktu maksimal tiga tahun. Terkait tuntutan pajak penerangan jalan dari tenaga listrik yang dihasilkan sendiri yang tidak dapat dikenakan pajak, Mahkamah tidak dapat menerima permohonan tersebut, Mahkamah memerintahkan agar pembuat undang-undang merevisi UU PDRD akibat dari kerancuan yang ditimbulkan pada pasal-pasal tersebut bukan karena tidak dapat dikenakan pajak.

Pemerintah dan DPR, merupakan lembaga politik yang menjadikan kentalnya nuansa politis dalam pembuatan UU. MK memahami problematika ini, sehingga dalam putusannya memberikan jangka waktu maksimal tiga tahun untuk merevisinya. Namun demikian, alternatif pembuatan norma baru masih bisa dimungkinkan yaitu dengan membuat pengertian lebih jelas terkait PPJ menjadi Pajak Tenaga Listrik misalnya sebagai suatu putusan *positive legislature*. Hal ini dapat memberikan peluang tidak adanya landasan hukum apabila dalam jangka waktu tiga tahun revisi Undang-undang tidak dilaksanakan oleh pembuat Undang-undang.

Berdasarkan daftar RUU yang akan dibahas oleh Pemerintah dan DPR, RUU mengenai perubahan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah telah masuk dalam salah satu dari 248 Program

Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2020-2024.¹⁰¹ Namun sangat disayangkan, RUU tersebut tidak masuk dalam Prolegnas Tahun 2020.¹⁰² Hal ini akan membuka peluang yang besar bahwa pemungutan pajak atas penerangan jalan akan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat sebagaimana Putusan MK tersebut.

Sikap kehati-hatian nampak terlihat dalam putusan tersebut yang dapat dilihat bahwa MK menghindari untuk menafsirkan sendiri definisi PPJ karena Putusan MK yang bersifat final dan mengikat, sehingga dikhawatirkan tidak akan tercipta keadilan hukum. Salah satu dasar pertimbangan dalam memberikan putusan *positive legislature* yang disampaikan oleh martitah yaitu memberikan penjelasan agar tidak menimbulkan multitafsir tidak serta merta dijadikan dasar pertimbangan dalam menetapkan suatu putusan. Pertimbangan-pertimbangan lainnya seperti jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum menjadi syarat penting dalam membuat putusan.

Putusan dengan mengembalikan revisi Pasal terkait definisi Pajak Penerangan Jalan diambil dengan penuh pertimbangan yang matang yaitu memperhatikan kekosongan hukum dalam Pemungutan Pajak Penerangan

¹⁰¹ <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>, diakses pada tanggal 19 Januari 2020.

¹⁰² <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/16/21230111/ini-50-ruu-yang-masuk-prolegnas-prioritas-dpr-pada-2020?page=all>, diakses pada tanggal 19 Januari 2020.

Jalan yang telah diputuskan oleh Mahkamah karena bertentangan dengan UUD 1945, karena mutitafsir, bukan tidak dapat dikenakan pajak.

Prinsip keadilan sebagaimana menurut teori John Rawls, yaitu prinsip kebebasan yang sama bagi setiap orang, Kedua prinsip perbedaan, ini merupakan modifikasi atauimbangan terhadap rumusan pertama yang menghendaki persamaan terhadap semua orang, modifikasi ini berlaku apabila memberi manfaat kepada setiap orang. Ketiga prinsip persamaan yang adil untuk memperoleh kesempatan bagi setiap orang, yaitu ketidaksamaan ekonomi harus diatur sedemikian rupa agar memberi kesempatan bagi setiap orang untuk menikmatinya.

Dapat terlihat bahwa MK tetap memandang atas ketidakadilan dari definisi Pajak Penerangan Jalan yang memang bias dan rancu bagi wajib pajak, walaupun MK berpandangan bahwa Pajak Penerangan Jalan layak dikenakan karena telah dibuat berdasarkan Undang-undang. MK tetap melihat bahwa keadilan harus didapatkan untuk semua pihak biarpun tidak dapat membuat para pihak senang atas putusan tersebut.

Penulis menyimpulkan bahwa jenis putusan MK ini adalah campuran dari *negative legislature* dan *positive legislature* karena terdapat unsur yang meniadakan pasal-pasal dalam undang-undang (*negative legislature*) yaitu putusan yang 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 bertentangan

dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Kemudian putusan yang menyatakan bahwa 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 masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perubahan dalam jangka waktu 3 tahun, dimana putusan ini kembali menghidupkan pasal-pasal tersebut (*positive legislature*) yang dikhawatirkan karena terjadinya kekosongan hukum. Putusan tersebut merupakan satu tarikan nafas yang tidak bertentangan dan mencerminkan keadilan bagi semua pihak.

2. Kedudukan Para Pemohon

Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (MK) beserta penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang. Secara konkret dalam hal ini adalah:¹⁰³

1. Perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);

¹⁰³ Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 51.

2. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
3. Badan hukum publik atau privat; atau
4. Lembaga negara.

Selain yang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU tentang MK di atas, terdapat perluasan *legal standing* yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Berdasar Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009, Mahkamah berpendapat, dari praktek Mahkamah (2003-2009), perorangan terutama pembayar pajak (*tax payer*), berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang *concern* terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah Daerah dianggap memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian baik formil maupun materiil, Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.¹⁰⁴

Dalam Pasal 51 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, ditegaskan bahwa Pemohon wajib menguraikan secara jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya. Karenanya kemudian, dalam mengajukan pengujian peraturan perundang-undangan, para pemohon harus menjelaskan dan

¹⁰⁴ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hal. 56.

membuktikan kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud di atas.

Lebih lanjut, mengenai kerugian konstitusional pemohon, harus memenuhi 5 syarat yang bersifat kumulatif, yaitu:¹⁰⁵

1. adanya hak konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. hak konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.
3. kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
4. adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.
5. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Pemohon dalam kasus ini adalah Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) merupakan badan hukum perkumpulan yang beranggotakan pengusaha dan atau perusahaan yang berdomisili di Indonesia, berdasarkan

¹⁰⁵ Damianagatayuvens dkk., *Pemetaan Dan Analisis Kerugian Hak Dan/Atau Kewenangan Konstitusional Dalam Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi (2003-2017)*. Indonesia Legal Roundtable, 2008, hal, 6.

Akta Nomor 20 tentang Pernyataan Keputusan Musyawarah Nasional APINDO, tanggal 22 Mei 2017 yang dibuat dihadapan Notaris Suprpto., S.H., yang diwakili oleh Ketua Umum Ir. Hariyadi Budi Santoso Sukamdani, M.M. dan Sekretaris Umum Sanny Iskandar, yang mana Pasal 15 ayat (4) huruf a. Anggaran Rumah Tangga APINDO menyatakan, *“Ketua Umum, bersama-sama dengan Sekretaris Umum, mewakili Dewan Pimpinan Nasional APINDO di dalam dan di luar Pengadilan tentang segala hal dalam segala kejadian”* (Bukti P-4). Pemohon menyatakan kerugian konstitusional yang dideritanya atas berlakunya ketentuan pasal-pasal UU 28/2009 dikarenakan adanya pengaturan mengenai pengenaan pajak penerangan jalan yang mengakibatkan semakin meningkatnya kewajiban pajak yang harus ditanggung oleh Pemohon.

Mahkamah berpendapat bahwa hal yang didalilkan oleh Pemohon sebagai sebuah kerugian konstitusional memang akan dapat dihilangkan atau dihindarkan manakala permohonan dikabulkan, yaitu memberikan makna baru bahwa objek pajak penerangan jalan (PPJ) hanya meliputi tenaga listrik yang dihasilkan/dibangkitkan oleh Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan/atau membatalkan Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3) UU PDRD. Namun demikian tentu saja harus dibuktikan terlebih dahulu bahwa ketentuan-ketentuan *a quo* yang dimohonkan pengujian benar-benar bertentangan dengan UUD 1945.

3. Norma yang Diajukan sebagai Batu Uji

Dalam mengajukan permohonan, Pemohon memperhadapkan secara diametral pasal-pasal yang bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yaitu bunyinya adalah “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*”

Pasal-pasal yang bertentangan tersebut diantaranya:

- a. Pasal 1 angka 28 UU PDRD, “Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain.”

Pemohon dalam dalilnya berpendapat bahwa tidak adanya jaminan kepastian hukum yang adil (*legal certainty*), yaitu **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 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. Bahwa terminologi pajak penerangan jalan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 28 UU 28/2009 bertentangan dengan filosofi pajak penerangan jalan yang

menempatkan Pemerintah sebagai penyedia pasokan listrik, tidak membebankannya kepada Pemohon yang kemudian dikenakan pajak penerangan jalan;

- b. Pasal 52 ayat (1) UU PDRD, “Objek Pajak Penerangan Jalan adalah penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain.”

Bahwa selanjutnya frasa “sumber lain” sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009, 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;

- c. Pasal 52 ayat (2) UU PDRD, “Listrik yang dihasilkan sendiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi seluruh pembangkit listrik.”

Bahwa 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 baik nasional maupun

internasional 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.

Bahwa dari aspek prinsip peraturan perundang-undangan yang baik, Pasal 1 angka 28, Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) UU 28 Tahun 2009 bertentangan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas “keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” yang mengharuskan setiap materi muatan peraturan perundang-undangan mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara (*vide* Pasal 6 huruf j UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)

- d. Pasal 55 ayat (2) UU PDRD, “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).” Selanjutnya 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).”

Ketentuan kedua pasal ini merupakan satu kesatuan dengan ketentuan sebelumnya, dimana apabila ketentuan sebelumnya diputus

bertentangan dengan UUD, maka otomatis kedua ayat dalam pasal 55 tersebut batal demi hukum.

4. Pertimbangan Hukum Mahkamah

Dalam pertimbangannya Mahkamah mempertimbangkan konstitusionalitas pasal-pasal yang diajukan yaitu sebagaimana tercantum dalam pertimbangan paragraf 3.13.4 yaitu:

Dengan merujuk pada 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 (*legal uncertainty*). 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 ataupun undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan konstitusional, kecuali dapat dibuktikan sebaliknya.¹⁰⁶

Mahkamah mencermati bahwa sulit untuk berargumentasi untuk menegaskan bahwa sepanjang produk undang-undang dibentuk berdasarkan prinsip-prinsip dalam pembentukan undang-undang. Sejak tahun 2003 sampai dengan tahun 2019 MK telah menghasilkan Putusan Pengujian Undang-Undang sebanyak 1275 dengan jumlah UU yang diuji

¹⁰⁶ Putusan MK Nomor 80/PUU/XV2017, halaman 106

sebanyak 649.¹⁰⁷Jorawati Simarmata dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa sejak tahun 2003 sampai dengan 2015 tidak terdapat satupun putusan yang mengabulkan pengujian undang-undang secara formil yang diajukan oleh pemohon.¹⁰⁸

Secara teoritis jelas bahwa pengujian secara formil diperkenankan untuk diajukan kepada MK. Bahkan dalam Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang disebutkan sebagai berikut:

- a. Permohonan pengujian UU meliputi pengujian formil dan/atau pengujian materiil.
- b. Pengujian materiil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.
- c. Pengujian formil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan proses pembentukan UU dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Menurut Jorawati pengujian formil sulit untuk dapat dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi karena Mahkamah Konstitusi lebih

¹⁰⁷ Data diolah dari www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses pada 9 November 2019

¹⁰⁸ Jorawati Simarmata, *Pengujian Undang-Undang Secara Formil oleh Mahkamah Konstitusi: Apakah Keniscayaan? (Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 14 No. 01, Maret 2017, hal. 41

mengutamakan pengujian secara materiil UU terhadap UUD 1945 dan lebih mengedepankan asas manfaat. Jorawati kemudian menyarankan agar kepada bagi pencari keadilan terhadap pelanggaran hak konstitusional yang hendak mengajukan *judicial review*, untuk lebih cenderung menyusun permohonan pengujian materiil karena untuk saat ini MK lebih concern terhadap materi muatan undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. MK beranggapan bahwa UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dijadikan batu uji dalam pengujian formil. Untuk itu, jika akan menggunakan UUP3 sebagai batu uji dalam pengujian formil, maka sebaiknya melakukan pengujian formil UU melalui Mahkamah Agung.¹⁰⁹

Pertimbangan Mahkamah selanjutnya sebagaimana yang tertuang dalam paragraf 3.13.5 menyimpulkan bahwa 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. Mahkamah mempertimbangkan persoalan konstitusionalitas norma terhadap pasal-pasal *a quo*. Namun demikian Mahkamah tidak langsung mengambil kesimpulan objek pajak atas tenaga listrik tidak dapat dikenakan pajak, tetapi lebih kepada materi muatan perundang-undangan harus menyebutkan jenis pajak yang tepat.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hal 47

Kemudian dalam paragraf berikutnya sebagai simpulan argumen Mahkamah yaitu agar tidak menimbulkan makna ganda, istilah yang sama untuk dua hal/konsep yang berbeda hanya akan keaburan makna yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum. Mahkamah menggunakan dalil Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) yang telah memberikan pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, terutama dalam kaitannya dengan perkara a quo adalah Pasal 5 huruf f yang menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang salah satunya meliputi kejelasan rumusan.

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”.

Mahkamah berpendapat bahwa meskipun norma 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 sebagai petunjuk perihal adanya persoalan konstusionalitas dalam suatu rumusan norma undang-undang.

Selanjutnya atas pengenaan pajak atas penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri Mahkamah menggunakan dalil Pasal 23A UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Menurut Mahkamah 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 anggota lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan Presiden.

Paragraf selanjutnya pertimbangan Mahkamah menyatakan 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 undang-undang.

Atas penalaran dan rasionalisasi yang matang melalui pembentukan undang-undang tersebut, Mahkamah kemudian berargumen dengan menggunakan dalil fungsi pajak itu sendiri yaitu sebagai pengaturan (*regulerend*). Mahkamah dalam memandang konstitusionalitas pajak atas tenaga listrik yang dihasilkan sendiri tidak mempertimbangkan beban rakyat yang dikenakan pajak penerangan jalan. Mahkamah dalam pertimbangannya dominan terhadap eksekusi atau akibat negatif yang dihasilkan tenaga listrik. Mahkamah berpandangan bahwa pembangkit listrik dengan sumber tertentu dapat membawa negatif kepada lingkungan dan masyarakat, terutama dalam hal pembangkitan listrik dilakukan secara konvensional menggunakan bahan bakar fosil. Sehingga atas dampak negatif dan juga terdapat manfaat dari tenaga listrik Mahkamah berpendapat negara harus mengendalikan atau memulihkan dampak dimaksud. Dalil argumen Mahkamah atas hal tersebut diperkuat dengan 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.”

Menurut penulis Mahkamah sudah cukup adil dengan mempertimbangkan definisi pajak penerangan jalan yang ambigu dan bias dan pertimbangan tetap dapat dikenakan pajak atas tenaga listrik yang dihasilkan sendiri dengan dalil-dalil yang argumentatif sesuai pertauran perundang-undangan yang berlaku.

Mahkamah sudah dapat memosisikan dirinya sebagai penengah antara pembuat Undang-undang yang dilaksanakan oleh DPR dan pelaksana Undang-undang yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Prinsip-prinsip *check and balances* sudah dijelaskan secara optimal. Namun demikian, kekhawatiran atas jangka waktu tertentu yang diputuskan Mahkamah yang apabila tidak dituntaskan oleh Pemerintah dan DPR mengakibatkan potensi dari pemungutan Pajak Penerangan Jalan kehilangan landasan hukum dan tidak ada kekuatan hukum mengikat. Hal ini perlu diperhatikan bagi pembuat Undang-undang sehingga kondisi kekosongan hukum setelah jangka waktu yang ditetapkan tidak terjadi.

Menurut Direktur Eksekutif Indonesian Legal Roundtable (ILR), Firmansyah Arifin mengatakan putusan MK yang dikabulkan sebagian telah diimplementasikan; sebagian kecil putusan lain belum diketahui tindak lanjutnya. Dari implementasi putusan yang sudah diketahui tersebut diantaranya terdapat putusan yang Non-Implementatif (belum

diimplementasikan). Menurutnya, putusan MK yang tidak dilaksanakan (*non executable*), disebabkan karena beberapa faktor antara lain adanya penolakan; didiamkan tidak ditindaklanjuti; ketidakmampuan untuk menindaklanjuti sesuai putusan MK; putusan MK multitafsir: ditafsirkan berbeda dengan putusan MK; independensi lembaga; kurangnya sosialisasi putusan MK.¹¹⁰ Hal ini tentu saja menggambarkan di masa depan adanya potensi kekosongan hukum akibat didiamkan oleh pembuat UU dapat saja terjadi.

B. Perbandingan Prinsip-prinsip Pengenaan Pajak Penerangan Jalan Sebelum dan Sesudah UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Diterapkan

Setelah membahas analisis yuridis atas Putusan Mahkamah Konstitusi, penulis merasa perlu untuk membahas dasar pemungutan PPJ sebelum UU Nomor 28 Tahun 2009 diberlakukan, perbandingan tersebut diperlukan agar pembahasan putusan MK akan lebih komprehensif.

Dasar hukum pemungutan PPJ sebelum UU Nomor 28 Tahun 2009 berlaku, adalah UU Nomor 18 Tahun 2007 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 34 Tahun 2000. Definisi PPJ terletak pada Pasal 2 huruf d yang menyatakan bahwa pengertian Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, dengan

¹¹⁰ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5cda9ac109552/lima-bentuk-implementasi-putusan-mk-2003-2018/>, diakses pada 9 November 2019

ketentuan bahwa daerah tersebut tersedia penerangan jalan, yang rekeningnya dibayar oleh Pemerintah Daerah. Definisi ini lebih restriktif atau limitatif apabila dibandingkan dengan definisi yang terdapat pada UU Nomor 28 Tahun 2009 yang terdapat pada pasal 1 angka 28 yaitu Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain.

Lebih lanjut Pasal 52 ayat (2) menyatakan listrik yang dihasilkan sendiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi seluruh pembangkit listrik. Sementara itu, UU Nomor 18 tahun 2007 tidak menjelaskan secara lebih rinci mengenai objek, subjek dan dasar perhitungan pajak. Namun rincian lebih lanjut mengenai objek, subjek, dan dasar perhitungan pajak terdapat pada PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, diantaranya pada Pasal 58 ayat (1) yang menyatakan bahwa Objek Pajak Penerangan Jalan adalah penggunaan tenaga listrik, di wilayah daerah yang tersedia penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh Pemerintah Daerah.

Limitasi dari definisi dan objek pajak penerangan jalan merupakan salah satu upaya pembentuk UU agar mencegah definisi dari PPJ itu tidak bias dan memiliki makna yang ambigu. Karena salah satu kejelasan itu merupakan syarat teknis dalam menyusun peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti

sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.¹¹¹

Namun demikian, UU Nomor 18 Tahun 1997 tidak melakukan diversifikasi tarif PPJ yang dikenakan kepada Wajib Pajak. UU tersebut hanya mengatur paling tinggi sebesar 10%¹¹². Hal ini berbeda pada UU Nomor 28 tahun 2009 yaitu pada Pasal 55 ayat (2) UU PDRD yang menyatakan bahwa 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). Selanjutnya pasal 55 ayat (3) UU PDRD menguraikan bahwa penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri, tarif Pajak Penerangan Jalan ditetapkan paling tinggi sebesar 1,5% (satu koma lima persen).

Perbedaan tersebut merupakan konsekuensi logis dari adanya limitasi definisi yang membuat penyeragaman tarif tidak dapat dihindarkan dengan harapan bahwa pemungutan PPJ dapat lebih optimal. Sebaliknya, definisi yang longgar dan yang berpotensi ambigu perlu diterapkan diversifikasi tarif agar diharapkan keadilan dapat tercapai karena definisi yang sangat luas tidak bisa diterapkan sama untuk semua wajib pajak.

¹¹¹ Penjelasan Pasal 5 huruf f UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹¹² Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Kemudian definisi subjek pajak tidak memiliki perbedaan antara PP Nomor 65 Tahun 2001 dan UU Nomor 28 Tahun 2009, keduanya memiliki definisi yang sama mengenai subjek pajak yaitu Subjek Pajak Penerangan Jalan adalah Orang Pribadi atau Badan yang menggunakan tenaga listrik. Pun dengan dasar pengenaan PPJ yaitu nilai jual tenaga listrik, hanya berbeda pada jangka waktu penggunaan tenaga listrik yang terdapat pada UU Nomor 28 Tahun 2009, sementara sisanya, kapasitas tersedia, penggunaan listrik, dan harga satuan listrik yang berlaku di wilayah Daerah yang bersangkutan sama-sama diatur dalam kedua peraturan tersebut. Namun pada PP Nomor 65 Tahun 2001 terdapat tambahan kalimat atau taksiran yang penggunaan listrik sebagaimana tercantum pada Pasal 60 ayat (2) huruf b, sedangkan pasal 54 ayat (2) buruf b tidak tersurat kalimat tersebut.

Perbandingan secara singkat pengenaan PPJ sebelum dan sesudah UU Nomor 28 Tahun 2009 dapat dilihat pada Tabel 3.2 berikut.

Tabel 3.2 Perbandingan Prinsip-prinsip Pengenaan PPJ Sebelum dan Sesudah UU Nomor 28 Tahun 2009 Diterapkan

No	Prinsip-prinsip	Sebelum	Sesudah
1.	Definisi	penggunaan tenaga listrik, di wilayah daerah yang tersedia penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh Pemerintah Daerah	pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain

No	Prinsip-prinsip	Sebelum	Sesudah
2.	Tarif	Maksimal 10 %	Maksimal 3% untuk industri dan pertambangan migas, dan 1,5% untuk penggunaan sendiri
3.	Subjek	Orang Pribadi atau Badan yang menggunakan tenaga listrik	Orang Pribadi atau Badan yang menggunakan tenaga listrik
4.	Objek	penggunaan tenaga listrik, di wilayah daerah yang tersedia penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh Pemerintah Daerah	pajak atas penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri meliputi seluruh pembangkit listrik
5.	Dasar Perhitungan Pajak	kapasitas tersedia, penggunaan listrik atau taksiran penggunaan listrik, dan harga satuan listrik yang berlaku di wilayah Daerah yang bersangkutan	kapasitas tersedia, penggunaan listrik, jangka waktu penggunaan listrik, dan harga satuan listrik yang berlaku di wilayah Daerah yang bersangkutan

C. Alternatif Penyusunan Revisi UU PDRD terkait Pajak Penerangan Jalan

Setelah membahas pembahasan tinjauan atas putusan MK dan dasar hukum sebelum berlakunya UU Nomor 28 Tahun 2009, maka perlu kiranya agar ke depan putusan dapat ditindaklanjuti dan pemungutan PPJ dapat tetap dilaksanakan, terdapat beberapa opsi revisi yang perlu dipertimbangkan dalam revisi UU PDRD yang memenuhi asas keadilan.

Saksi pemohon yaitu Inayati dalam kesaksiannya memberikan alternatif solusi atas revisi UU PDRD yaitu sebagai berikut¹¹³.

1. Perubahan yang Progresif

Perubahan progresif disini berarti menghapuskan PPJ dan hanya mengenakan satu struktur pajak terhadap konsumsi listrik yaitu dengan pemungutan PPN. Untuk memperkuat fiskal di daerah maka dapat dilakukan *revenue sharing*.

Opsi ini tentu saja bertolak belakang dengan apa yang dihasilkan oleh putusan Mahkamah. Walaupun opsi ini tetap memberikan opsi pembagian pendapatan dari struktur penerimaan PPN, namun pada prinsipnya tenaga listrik yang dihasilkan sendiri tidak dikenakan pajak. Tentu saja hal ini tidak menjadi pilihan dalam merevisi UU PDRD oleh Pembuat Undang-undang.

¹¹³ PUU No. 80/PUU/XV/2017, hal. 32

2. Perubahan yang Moderat

Alternatif ini yaitu mengganti PPJ dalam UU PDRD dengan Pajak Listrik (pajak atas konsumsi listrik) dan mengatur ketentuan *earmarking* yang jelas dan tegas. Opsi ini yang paling memungkinkan dan dijadikan alternatif oleh pembuat undang-undang agar merevisi definisi Pajak Penerangan Jalan secara jelas dan tidak bias atau rancu. Namun, kebijakan *earmarking tax* sebagai upaya untuk mengalokasikan penerimaan secara jelas dan tegas sebagaimana pertimbangan Mahkamah sehingga dampak negatif dari pengelolaan tenaga listrik dapat terwujud.

3. Perubahan yang Konservatif

Revisi ini bertujuan menghapuskan penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri sebagai objek PPJ, serta mengatur ketentuan *earmarking* yang jelas dan tegas (setidaknya menerapkan batas minimal). Opsi ini juga sulit diterapkan karena bertentangan dengan putusan MK.

Dari tiga opsi tersebut yang paling memungkinkan sesuai dengan hasil putusan MK adalah opsi ke-2 yaitu perubahan yang moderat atau menengah dengan mengganti pajak penerangan jalan dalam UU PDRD menjadi Pajak Listrik. Namun demikian, ketentuan *earmarking* disini harus jelas disebutkan dan tegas dalam jumlah yang telah diperhitungkan, sehingga tujuan dari dalil Mahkamah untuk mengendalikan dan melindungi efek buruk dari tenaga listrik dapat tercapai.

Earmarking atau *earmarked* merupakan salah satu pendekatan dalam bidang pengelolaan keuangan publik, khususnya bidang penganggaran atau pengalokasian belanja. Istilah *earmarked* atau *earmarking* dalam konteks pengelolaan keuangan publik didefinisikan sebagai suatu kondisi dimana sumber pendapatan negara tertentu dialokasikan kepada kegiatan atau pelayanan publik tertentu. *Earmarking* sering dikaitkan dalam konteks perpajakan, sehingga kemudian muncul dan populer istilah *earmarked taxes*.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 56 ayat (3) Undang-undang nomor 28 tahun 2009 menyatakan bahwa sebagian hasil penerimaan pajak penerangan jalan dialokasikan untuk penyediaan penerangan jalan. Ketentuan tersebut tidak memuat berapa besaran yang menjadi alokasi penerangan jalan. Ketentuan *earmarked tax* yang jelas dapat dilihat pada Pajak Kendaraan Bermotor dan Pajak Rokok.

Pasal 8 ayat (5) UU PDRD Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor paling sedikit 10% (sepuluh persen), termasuk yang dibagihasilkan kepada kabupaten/kota, dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum. Kemudian Pasal 31 UU PDRD Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa Penerimaan Pajak Rokok, baik bagian provinsi maupun bagian kabupaten/kota, dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang.

Untuk kedua jenis pajak tersebut telah diatur besaran jumlah *earmarked tax* (pengalokasian sebagian pendapatan untuk pelayanan publik) yaitu 10% dari Pajak Kendaraan Bermotor dan 50% dari Pajak Rokok. Kebijakan pengalokasian disini penting walau dalam implementasinya akan sulit dilaksanakan apabila tidak ada satu lembaga yang ditunjuk untuk mengawasi penerapan kebijakan *earmarked tax* ini. Menurut peneliti BKF penerapan *earmarking* di Indonesia sangat memungkinkan, karena telah didukung oleh beberapa prasyarat seperti adanya peraturan perundangan dan dukungan sumber penerimaan yang berkesinambungan (kontinuitas). Namun demikian, selama penerapan *earmarking* yang telah ada di Indonesia, pengawasan maupun evaluasi terhadap program *earmarking* masih lemah. Hal ini karena tidak didukung dengan adanya lembaga (*agency*) yang memiliki kemampuan dalam melakukan pengawasan dan evaluasi tersebut. Selain kelemahan dari sisi pengawasan dan evaluasi, manfaat dari *earmarking* yang tercermin dari peningkatan penerimaan belum terlihat secara jelas.¹¹⁴

Pada bagian terakhir ini, penulis dapat menyarankan kepada wajib pajak yang merasa keberatan atas pajak penerangan jalan yang terlalu besar dan membebani secara ekonomi yang memungkinkan berdampak buruk bagi keberlangsungan perusahaan sebagai wajib pajak. Wajib Pajak dapat menempuh proses keberatan sebagaimana yang diatur dalam UU PDRD Nomor

¹¹⁴ <https://fiskal.kemenkeu.go.id/dw-konten-view.asp?id=20131028104645787550783>, diakses pada 9 November 2019

28 Tahun 2009 pada Pasal 103 ayat (1) yang menyatakan bahwa keberatan hanya kepada Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk memberikan peluang kepada wajib pajak apabila keberatan dengan perhitungan pajak yang dikenakan. Pertimbangan keberatan sudah barang tentu harus dilakukan dengan pertimbangan yang logis, rasional, dan berdasarkan kebijakan kepala daerah yang berbeda-beda tergantung situasi dan kondisi daerah. Hal tersebut merupakan kewenangan Kepala Daerah yang diatur dalam Pasal 107 ayat (2) UU PDRD Nomor 28 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dapat mengurangi ketetapan pajak terutang berdasarkan pertimbangan kemampuan membayar Wajib Pajak atau kondisi tertentu objek pajak.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Hasil analisis yuridis atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU/XV/2017 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengungkapkan bahwa jenis putusan adalah campuran antara *negative legislator* dan *positive legislator*, para pemohon memiliki *legal standing* atas gugatan, norma yang diajukan telah sesuai dengan pasal yang terdapat pada UUD 1945. Sikap kehati-hatian nampak terlihat dalam putusan tersebut yang dapat dilihat bahwa MK menghindari untuk menafsirkan sendiri definisi PPJ karena Putusan MK yang bersifat final dan mengikat, sehingga dikhawatirkan tidak akan tercipta keadilan hukum. Salah satu dasar pertimbangan dalam memberikan putusan *positive legislature* yang disampaikan oleh martitah yaitu memberikan penjelasan agar tidak menimbulkan multitafsir tidak serta merta dijadikan dasar pertimbangan dalam menetapkan suatu putusan. Pertimbangan-pertimbangan lainnya seperti jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum menjadi syarat penting dalam membuat putusan. Putusan dengan mengembalikan revisi Pasal terkait definisi PPJ diambil dengan penuh pertimbangan yang matang yaitu memperhatikan kekosongan hukum dalam Pemungutan PPJ yang telah diputuskan oleh Mahkamah karena bertentangan dengan UUD 1945, karena multitafsir,

bukan tidak dapat dikenakan pajak. MK memahami problematika ini, sehingga dalam putusannya memberikan jangka waktu maksimal tiga tahun untuk merevisinya. Namun demikian, alternatif pembuatan norma baru masih bisa dimungkinkan yaitu dengan membuat pengertian lebih jelas terkait PPJ menjadi Pajak Tenaga Listrik misalnya sebagai suatu putusan *positive legislature*. Hal ini dapat memberikan peluang tidak adanya landasan hukum apabila dalam jangka waktu tiga tahun revisi Undang-undang tidak dilaksanakan oleh pembuat Undang-undang.

2. Definisi objek pajak penerangan jalan sebelum lahirnya UU Nomor 28 Tahun 2009 lebih jelas dan tegas. Limitasi dari definisi dan objek pajak penerangan jalan merupakan salah satu upaya pembentuk UU agar mencegah definisi dari PPJ itu tidak bias dan memiliki makna yang ambigu. Dalam UU Nomor 18 Tahun 1997 tidak melakukan diversifikasi tarif PPJ yang dikenakan paling tinggi sebesar 10% kepada Wajib Pajak. Hal ini berbeda pada UU Nomor 28 tahun 2009 yaitu pada Pasal 55 ayat (2) UU PDRD yang menyatakan bahwa penggunaan tenaga listrik dari sumber lain oleh industri, pertambangan minyak bumi dan gas alam, tarif PPJ ditetapkan paling tinggi sebesar 3% (tiga persen). Selanjutnya pasal 55 ayat (3) UU PDRD menguraikan bahwa penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri, tarif Pajak Penerangan Jalan ditetapkan paling tinggi sebesar 1,5% (satu koma lima persen). Perbedaan tersebut merupakan konsekuensi logis dari adanya limitasi definisi yang membuat penyeragaman tarif tidak dapat

dihindarkan dengan harapan bahwa pemungutan PPJ dapat lebih optimal. Sebaliknya, definisi yang longgar dan yang berpotensi ambigu perlu diterapkan diversifikasi tarif agar diharapkan keadilan dapat tercapai karena definisi yang sangat luas tidak bisa diterapkan sama untuk semua wajib pajak.

3. Alternatif revisi penyusunan UU PDRD versi moderat yang paling memungkinkan dan sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yaitu mengganti definisi PPJ dalam UU PDRD dengan Pajak Listrik (pajak atas konsumsi listrik) dan mengatur ketentuan *earmarking* yang jelas dan tegas. Revisi atas UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus segera dilaksanakan agar tidak membuka peluang pemungutan PPJ tetap memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan tidak hilangnya pendapatan PPJ atas tenaga listrik yang dihasilkan sendiri sebagai salah satu Pajak Daerah (*potentially loss*).

B. Saran

1. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, tidak ada upaya hukum atas pemberlakuan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Penulis menyarankan kepada wajib pajak yang merasa keberatan atas pajak penerangan jalan yang terlalu besar dan membebani secara ekonomi yang memungkinkan dampaknya buruk bagi keberlangsungan perusahaan dan secara ekonomi daerah menurun, maka

Wajib Pajak dapat menempuh proses keberatan yang diajukan kepada Kepala Daerah sebagai satu-satunya pihak yang berwenang.

2. Penulis menyarankan kepada pembuat UU dalam hal ini, Pemerintah dan DPR segera merevisi UU PDRD dan mempertimbangkan kejelasan definisi PPJ sebelum UU Nomor 28 Tahun 2009 diberlakukan.
3. Kepada Pembuat Undang-undang agar lebih memperhatikan besaran pengalokasian pajak penerangan jalan yang akan dipungut atau kebijakan *earmarked tax*. Kepastian hukum atas besarnya pajak yang disetor pajak menjadi manfaat yang diterima oleh masyarakat secara keseluruhan. Kemudian pembentukan unit atau penugasan kepada lembaga yang sudah ada di Pemerintah Daerah yang berfungsi sebagai pengawas kebijakan pengalokasian ini juga penting untuk dilakukan. Sehingga monitoring kebijakan *earmarked tax* benar-benar diterapkan oleh Pemerintah Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*.
Konstitusi Press dan Citra Media, Jakarta, 2006.
- Anggi Rahajeng, *Perencanaan Penganggaran Keuangan Daerah*, Gadjah
Mada University Press, Yogyakarta, 2016
- Angkasa, *Filsafat Hukum*, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, 2010.
- Anthon F. Susanto, *Ilmu Hukum Non Sistemik: Fondasi Filsafat
Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta,
2010.
- Bagir Manan, *Menegakkan Hukum, Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat
Indonesia, Jakarta, 2009.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara
Indonesia*, Akumni, Bandung, 1997.
- Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta, 2008
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to The
Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick and
Jackson Ltd., London, 1963
- Dahlan Thaib, dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Rajagrafindo Persada,
Jakarta, 2012.

Damianagatayuvens dkk., *Pemetaan Dan Analisis Kerugian Hak Dan/Atau Kewenangan Konstitusional Dalam Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi (2003-2017)*. Indonesia Legal Roundtable, 2008.

David Kayris, *The Politics of Law, A Progressive Critique*, Pintheon Books, New York, 2002.

Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Mizan, Bandung, 2007

E.C.S. Wade, G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law, An Outline of The Law and Practice of The Constitution, Including Central and Local Government and The Constitutional Relations of The British Commonwealth*. Longmans, Green and co, London, 1955

Franz Magniz Suseno, *Etika Politik*, Gramedia, Jakarta, 2003.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Harvard University Press, 1991.

Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, Terj. Raisul Muttaqien, Teori Umum Hukum dan Negara, Bandung, Nusa Media, 2014

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

_____, *Komisi Yudisial dan Reformasi Keadilan*, ELSAM, Jakarta, 2004.

_____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- _____, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cet. II. Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003
- John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, (judul asli *A Theory of Justice*), Terjemahan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Terj. Muhammad Hardani, Konstitusi-Konstitusi Modern. Pustaka Eureka, Surabaya, 2003
- M. Iwan Satriawan, *Jurnal Konstitusi: Paradigma Baru Lembaga Negara*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta 2011.
- Miftakhul Huda, *“Ultra Petita” dalam Pengujian Undang-Undang*, dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 4 Nomor 3, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, September 2007.

- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- _____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006
- Muchsin, *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Kebijakan Asasi*, STIH IBLAM, Jakarta, 2004
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- _____, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- _____, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. FH UII Press, Yogyakarta, 2011
- Purnadi Purbacaraka dalam A. Ridwan Halim, *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2015
- Sekretariat Jenderal dan Kapaniteraan MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekjend dan Kapaniteraan MK, Jakarta, 2010.
- Supramono dan Theresia Woro Damayanti, *Perpajakan Indonesia-Mekanisme dan Perhitungan*, CV Andi Offset (Penerbit Andi), Yogyakarta, 2010.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2010.

Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013

Sri Soemantri, *Hak Uji Materiil*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997.

Sudarsono, *Kamus Hukum*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1992.

Tim Penyusun Buku, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M. (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008

W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in Mix Economy*, Steven & Son, London, 1971.

B. Jurnal

Jorawati Simarmata, Pengujian Undang-Undang Secara Formil oleh Mahkamah Konstitusi: Apakah Keniscayaan? (Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009), *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 14 No. 01, Maret 2017

Martitah, *Jurnal Masalah-masalah Hukum* Jilid 41 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2012, hal. 324

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, Undang-Undang 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.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

D. Lain-lain

Bryan A Garner, *Black Law Dictionary*, West group, United States of America, 1999.

<https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/19/terwujudnya-peradilan-yang-independen-dengan-hakim-profesional-yang-tidak-memihak/>, diakses pada 24 Agustus 2019.

<https://mkri.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1>, diakses pada 7 Oktober 2019.

<https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/07/mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-ketatanegaraan-ri/>, diakses pada 7 Oktober 2019.

<https://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, diakses pada 9 November 2019.

[https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5cda9ac109552/lima-bentuk-
implementasi-putusan-mk-2003-2018/](https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5cda9ac109552/lima-bentuk-implementasi-putusan-mk-2003-2018/), diakses pada 9 November 2019.

[https://fiskal.kemenkeu.go.id/dw-konten-
view.asp?id=20131028104645787550783](https://fiskal.kemenkeu.go.id/dw-konten-view.asp?id=20131028104645787550783), diakses pada 9 November 2019

<http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>, diakses pada tanggal 19 Januari 2020.

[https://nasional.kompas.com/read/2020/01/16/21230111/ini-50-ruu-yang-
masuk-prolegnas-prioritas-dpr-pada-2020?page=all](https://nasional.kompas.com/read/2020/01/16/21230111/ini-50-ruu-yang-masuk-prolegnas-prioritas-dpr-pada-2020?page=all), diakses pada tanggal 19 Januari 2020.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.

Laporan Hasil Pemeriksaan BPK Perwakilan Provinsi Riau atas LKPD Kabupaten Siak Nomor 09.C/LHP/XVIII.PEK/05/2015 tanggal 28 Mei 2015.

Martitah, Fungsionalisasi Jaringan Sosial Dalam Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Yang bersifat Mengtatur, Disertasi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2012.

Risalah Sidang Perkara Nomor 50,51,53/PUU-XII/2014.

