

# KONSTITUSI

## Batasan Wewenang Menkeu Tunjuk Pimpinan Pengadilan Pajak



MARI BELAJAR  
SEJARAH.....!!!!



# PUSAT SEJARAH KONSTITUSI

Lantai 5 dan 6 Gedung Mahkamah Konstitusi  
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat



# KONSTITUSIONALITAS PENGANGKATAN KETUA DAN WAKIL KETUA PENGADILAN PAJAK MELALUI USULAN MENTERI KEUANGAN

● WILMA SILALAH

Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi

Kekuasaan kehakiman sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 dilaksanakan 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. Dengan demikian, kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945 dikenal dengan asas pembagian kekuasaan (*distribution of power*) baik secara horizontal maupun vertikal. Mahkamah Agung merupakan puncak kekuasaan kehakiman yang secara desentralisasi kewenangannya terbagi atas kekuasaan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Selain itu, kedudukan yang sejajar dengan Mahkamah Agung adalah Mahkamah Konstitusi yang kewenangannya diatur oleh Undang-Undang.

Suatu badan peradilan (termasuk peradilan khusus) merupakan salah satu badan peradilan pelaksana kekuasaan kehakiman harus memenuhi syarat-syarat: (a) eksistensi badan peradilan diatur dengan undang-undang; (b) badan peradilan yang dibentuk itu harus berada dalam salah satu lingkungan peradilan dari empat lingkungan peradilan yang ada; (c) semua badan peradilan dalam empat lingkungan peradilan berpuncak kepada Mahkamah Agung sebagai peradilan negara tertinggi; (d) organisasi, administrasi, dan finansialnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Keempat unsur tersebut harus dipenuhi oleh suatu badan peradilan termasuk pengadilan khusus, untuk dapat dikatakan badan peradilan tersebut merupakan badan peradilan yang sesungguhnya dan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman. Apabila keempat syarat itu tidak dipenuhi, maka peradilan yang sudah terbentuk atau yang akan dibentuk bukan merupakan peradilan yang sesungguhnya, melainkan dapat digolongkan ke dalam peradilan semu.

Terkait dengan pengadilan khusus, ketentuan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU 48/2009) menyatakan bahwa "Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu

lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25". Sementara menurut Penjelasan Pasal 27 ayat (1) UU 48/2009 menegaskan bahwa, "Yang dimaksud dengan "pengadilan khusus" antara lain adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial dan pengadilan perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta pengadilan pajak yang berada di lingkungan peradilan tata usaha negara". Sehingga dengan demikian, pengadilan pajak merupakan peradilan yang berada di bawah peradilan tata usaha negara yang juga merupakan salah satu peradilan yang berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 9A ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU 51/2009) menyatakan bahwa "Di lingkungan peradilan tata usaha negara dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan undang-undang". Sementara dalam Penjelasan Pasal 9A ayat (1) UU 51/2009 menyatakan bahwa "Pengadilan khusus merupakan diferensiasi atau spesialisasi di lingkungan peradilan tata usaha negara, misalnya pengadilan pajak."

Dengan demikian, sangat jelas bahwa pengadilan pajak merupakan pengadilan khusus yang berada di bawah peradilan tata usaha negara. Namun dalam praktiknya, yang menjadi permasalahan yang menarik dan perlu dikaji lebih lanjut, bahwa menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak (UU 14/2002) menyatakan bahwa, "Hakim diangkat oleh Presiden dari daftar nama calon yang diusulkan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung". Sedangkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU 14/2002 menyatakan, "Ketua dan Wakil Ketua diangkat oleh Presiden dari para Hakim yang diusulkan Menteri setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung".

Dari ketentuan norma di atas, seolah-olah pengadilan pajak "dua atap", yang berimplikasi pada kinerja pengadilan pajak itu sendiri dan dibuktikan norma Pasal 5 ayat (1) dan

ayat (2) UU 14/2002, yaitu: (1) Pembinaan teknis peradilan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Mahkamah Agung; (2) Pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Departemen Keuangan. Dengan demikian, terlihat seperti adanya tumpang tindih antara Mahkamah Agung dengan Departemen Keuangan yang juga dapat berimplikasi adanya pertentangan dengan Pasal 21 UU 48/2009, yang mengisyaratkan peradilan satu atap.

Indonesia merupakan negara hukum, yang mana salah satu prinsip negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 demi terselenggaranya negara hukum. Kekuasaan kehakiman yang merdeka memiliki beberapa tujuan dasar yaitu: (a) sebagai bagian dari sistem pemisahan atau pembagian kekuasaan diantara badan-badan penyelenggara negara, diperlukan untuk menjamin dan melindungi kekuasaan individual; (b) untuk mencegah penyelenggara pemerintah bertindak semena-mena dan menindas; (c) untuk dapat menilai keabsahan secara hukum tindakan pemerintah atau suatu peraturan perundang-undangan, sehingga sistem hukum dapat dijalankan dan ditegakan dengan baik.

Untuk dapat menjalankan Kekuasaan Kehakiman yang merdeka, Pasal 3 UU 48/2009 mengatur bahwa hakim dan hakim konstitusi menjalankan tugas dan fungsinya dengan menjaga kemandirian peradilan, serta segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Oleh karena itu, terhadap pengadilan pajak, dengan beradanya pembinaan di satu sisi pada Mahkamah Agung (sebagai lembaga yudikatif) dan di sisi lain pada Kementerian Keuangan (sebagai lembaga eksekutif) akan memengaruhi kemandirian pengadilan pajak karena di wilayah tersebut menimbulkan kontradiksi yakni Kementerian Keuangan yang menjalankan fungsi eksekutif dan ketika terjadi sengketa pajak menjalankan fungsi yudikasi. Padahal kedua lembaga tersebut seharusnya terpisah untuk menjalankan fungsi saling mengontrol/mengawasi.

Peran yang tumpah tindih tersebut dapat menimbulkan beberapa permasalahan, antara lain: terkait rekrutmen hakim, pengawasan, dan pembinaan hakim dan sumber daya pendukungnya. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 8 UU 14/2002, yaitu adanya dominasi rekrutmen hakim pengadilan pajak oleh Kementerian Keuangan, sebagai sikap dan tindakan yang menyimpang dari ketentuan independensi seorang hakim. Keikutsertaan menteri tidak hanya dalam hal mengusulkan pengangkatan hakim, tetapi juga terhadap pemberhentian

hakim. Ketua, Wakil Ketua, dan hakim diberhentikan dengan hormat/tidak hormat dari jabatannya oleh presiden atas usul Menteri dengan persetujuan Ketua Mahkamah Agung sebagaimana di atur dalam Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 14 UU 14/2002. Selain itu, Pasal 9 ayat (5) UU 14/2002, mengatur bahwa tata cara penunjukan Hakim *Ad Hoc* pada Pengadilan Pajak diatur dengan Keputusan Menteri. Kedudukan pengadilan pajak adalah sebagai pengadilan khusus di dalam peradilan tata usaha negara. Sehingga, dilihat dari segi objek pengadilan pajak (sengketa), maka sengketa pajak memiliki karakteristik yang sama dengan sengketa tata usaha negara meskipun berbeda secara substantif. Oleh karena itu, sepertinya terlihat pengadilan pajak tidak murni dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman, karena masih ada peran eksekutif dalam menjalankan pengadilan pajak, sebagaimana yang diatur ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU 14/2002 sehingga seolah-olah terdapat adanya tumpang tindih kekuasaan antara Mahkamah Agung dengan Kementerian Keuangan yang akan menimbulkan ketidakmandirian hakim dalam memutuskan perkara.

Sehingga, ketentuan mengenai penentuan Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak melalui usulan Menteri Keuangan ini telah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVIII/2020, bertanggal 28 September 2020, yang diajukan oleh Drs. Haposan Lumban Gaol, S.H., M.M., Dr. Triyono Martanto, S.E., S.H., Ak, M.M., M.Hum., Redno Sri Rezeki, S.E., MAFIS, yang berpendapat bahwa Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 8 ayat (2) UU 14/2002 inkonstitusional terhadap Pasal 24 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945. Dalam hal ini penulis mencoba untuk focus terhadap *judicial review* Pasal 8 ayat (2) UU 14/2002.

### **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVIII/2020**

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XVIII/2020, para Pemohon yang masing-masing bekerja sebagai hakim pengadilan pajak, merasa hak konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya permohonan *a quo*. Menurut para Pemohon persyaratan dan mekanisme pengusulan Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak tidak jelas/tidak ada ketentuan yang mengaturnya sehingga berpotensi terjadinya nepotisme dan "*like and dislike*" dalam proses pengusulannya yang pada akhirnya mengakibatkan ketidakpastian hukum dan keadilan bagi para Pemohon. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa lembaga peradilan di Indonesia dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga kekuasaan kehakiman tertinggi. Demikian halnya dengan Pengadilan Pajak yang merupakan pengadilan khusus yang pembentukannya/keberadaannya

secara normatif Pengadilan Pajak merupakan pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa perpajakan.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menjelaskan bahwa terkait Pasal 8 ayat (2) UU 14/2002 yang menyatakan, "Ketua dan Wakil Ketua diangkat oleh Presiden dari para Hakim yang diusulkan Menteri setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung", yang dimohonkan pengujiannya oleh para Pemohon agar frasa "dari para hakim" dan frasa "diusulkan oleh Menteri" dalam pasal tersebut dimaknai "Ketua dan Wakil Ketua dipilih dari dan oleh hakim dan diusulkan oleh pengadilan pajak untuk 1 (satu) kali masa jabatan selama 5 (lima) tahun". Dari permohonan tersebut para Pemohon menghendaki agar tidak boleh ada keterlibatan Menteri Keuangan dalam pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak dan harus adanya masa jabatan atau periodisasi ketua dan wakil ketua yaitu hanya 1 (satu) kali masa jabatan selama 5 (lima) tahun.

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* memohon kepada Mahkamah agar Pasal 8 ayat (2) UU 14/2002 yang menyatakan "Ketua dan Wakil Ketua diangkat oleh Presiden dari para Hakim yang diusulkan Menteri setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung" diartikan pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak dipilih dari dan oleh hakim dan diusulkan oleh Pengadilan Pajak tanpa melibatkan Kementerian Keuangan untuk satu kali masa jabatan selama lima tahun, maka demi kepastian hukum dan keadilan bagi para Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan permohonan para Pemohon tersebut. Bahwa Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya telah memahami mengapa pengadilan pajak masih berada pada pembinaan Kementerian Keuangan. Namun pertanyaannya apakah pembinaan tersebut harus termasuk dalam pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak.

Kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan menjadi landasan konstitusional yang mengatur hakim pengadilan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang tidak dapat berada pada pengaruh, tekanan, dan perasaan yang mengurangi konsentrasinya pada kemerdekaan dalam menegakkan hukum dan keadilan. Oleh karena itu, terhadap badan peradilan harus dilekatkan prinsip kebebasan yang merupakan suatu kemandirian atau kemerdekaan yang dimiliki khususnya bagi para hakim demi terciptanya suatu putusan yang bersifat objektif dan imparial. Para hakim harus dapat mengimplementasikan kebebasannya sebagai suatu kebebasan yang bertanggungjawab, kebebasan

dalam koridor ketertiban peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan menjalankan tugas pokok kekuasaan kehakiman sesuai hukum acara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tanpa dipengaruhi oleh pemerintah, kepentingan, kelompok penekan, media cetak/elektronik, dan individu yang berpengaruh. Produk yang dihasilkan hakim dari sebuah badan peradilan adalah putusan hakim. Oleh karena itu, produk dari hakim tersebut harus mengandung nilai-nilai kepastian dan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sehingga, setiap putusan badan peradilan yang bersumber dari aktualisasi kemandirian hakim melalui pertimbangan hukumnya, benar-benar mencerminkan dan memancarkan nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis yang membawa esensi keadilan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, baik bagi pencari keadilan (*justiciabelen*) dan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Menurut Mahkamah, hakim melalui ketua/wakil ketua juga harus memiliki kebebasan dalam penatalaksanaan organisasinya sebagaimana di dalam sebuah badan peradilan pada umumnya, termasuk dalam hal ini Pengadilan Pajak. Sebab, makna kebebasan pada hakim, selain hakim dalam menjalankan tugas kekuasaan yudisial, juga tidak boleh terikat dengan apa pun dan/atau tertekan oleh siapa pun, tetapi hakim juga leluasa untuk berbuat apa pun yaitu salah satunya adalah mengorganisir keberadaannya di dalam sebuah badan peradilan dengan memilih ketua dan wakil ketua untuk memimpin hakim-hakim itu sendiri dalam menjalankan tugas sehari-harinya. Ketua dan wakil ketua badan peradilan selain bertugas sebagai hakim yang menjalankan kekuasaan kehakiman untuk memeriksa dan memutus perkara, juga memiliki tugas dalam pengorganisasian di internal badan peradilan tersebut seperti melakukan pengawasan atau pelaksanaan tugas dan perilaku hakim dan jajaran di sebuah lembaga peradilan serta mengatur pembagian tugas para hakim. Lebih lanjut, para hakim dalam menjalankan tugasnya sehari-hari dalam sebuah badan peradilan sudah barang tentu saling berinteraksi satu sama lain, baik yang berhubungan dengan tugas pokoknya ataupun yang berhubungan dengan kehidupan pribadi sehari-hari.

Dengan demikian jika ada pemilihan pimpinan sebuah badan peradilan, dalam hal ini ketua dan wakil ketua pengadilan sebenarnya para hakim sudah bisa memilih atau menentukan hakim yang menjadi pilihannya untuk dijadikan pimpinan yang membawa kemajuan organisasi dalam melayani pencari keadilan. Sehingga para hakim tersebut tidak lagi memerlukan keterlibatan dari eksternal pengadilan dalam memilih ketua dan wakil ketua. Sebab, intensitas interaksi dengan pihak luar dapat berpotensi

mengganggu independensi seorang hakim dan mengarah kepada subjektivitas personal yang akan dipilih untuk menjadi pimpinan dengan tujuan tertentu, khususnya dapat menguntungkan kepentingannya. Dengan demikian, menurut Mahkamah pembinaan Kementerian Keuangan kepada pengadilan pajak bukan berarti Kementerian Keuangan ikut terlibat dalam pemilihan ketua dan wakil ketua Pengadilan Pajak. Karena, Hakim Pengadilan Pajak selain bebas dalam menjalankan kekuasaan kehakiman, hakim pajak juga harus bebas dalam menentukan pimpinan mereka dari mereka sendiri untuk mengorganisir tugas dan kewenangan badan peradilan tanpa melibatkan pihak eksternal dalam hal ini Kementerian Keuangan yang belum tentu mengetahui lebih mendalam kualitas ataupun karakter masing-masing dari para hakim.

Oleh karena itu menurut Mahkamah, tata cara pemilihan ketua dan wakil ketua Pengadilan Pajak harus dilepaskan dari keterlibatan Menteri Keuangan agar para hakim tersebut lebih dapat merefleksikan pilihannya sesuai hati nuraninya yang didasarkan pada pertimbangan kapabilitas, integritas, dan *leadership* dari calon pemimpinnya, serta dari hasil pilihannya tersebut, para hakim dapat mempertanggungjawabkan konsekuensi pilihannya. Sehingga, keterlibatan Menteri Keuangan hanya bersifat administratif guna menindaklanjuti hasil pemilihan ketua/wakil ketua yang diteruskan kepada Presiden setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung. Demikian pula halnya terkait dengan pengusulan pemberhentian dengan hormat dan tidak hormat Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak dengan sendirinya keterlibatan Menteri Keuangan hanya bersifat administratif.

Selain itu, berkaitan dengan periodisasi atau masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak, menurut Mahkamah praktik demokrasi yang paling mendasar dan harus diterapkan dalam sebuah organisasi adalah adanya rotasi kepemimpinan secara periodik, untuk menghindari terjadinya praktik otoritarianisme dan penyalahgunaan kekuasaan. Dengan adanya kontrol internal dengan cara pembatasan waktu serta didasarkan pada asumsi bahwa kekuasaan yang terus menerus dapat menjadikan pimpinan cenderung menyalahgunakan kekuasaan. Untuk itu, pemimpin harus memiliki jangka waktu dalam menduduki jabatan. Periodisasi dalam suatu jabatan bukan hanya agar terjadi pergantian kepengurusan, namun yang tidak kalah pentingnya, dapat menciptakan proses kaderisasi dan regenerasi dalam sebuah lembaga atau jenjang karir para penggerak dari suatu organisasi. Pimpinan pengadilan pajak yakni Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak sangat penting diberikan batasan masa jabatan atau periodisasi untuk menghindari terjadinya kekhawatiran sebagaimana pertimbangan Mahkamah. Dengan

demikian, menurut Mahkamah, dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa frasa “dari para hakim” dalam Pasal 8 ayat (2) UU 14/2002 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai Ketua dan Wakil Ketua dipilih dari dan oleh Hakim dan diusulkan oleh Pengadilan Pajak untuk satu kali masa jabatan selama lima tahun beralasan menurut hukum. Sementara itu dalil permohonan para Pemohon sepanjang frasa “diusulkan Menteri” tidak beralasan menurut hukum dan Mahkamah memaknainya sebagai “diusulkan melalui menteri”. Sehingga menurut Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya, Pasal 8 ayat (2) UU 14/2002 harus dinyatakan inkonstitusional bersyarat.

Untuk itu, menjadi sangat jelas bahwa ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU 14/2002, dimana dalam hal ini keterlibatan Menteri Keuangan hanya bersifat administratif guna menindaklanjuti hasil pemilihan ketua/wakil ketua yang diteruskan kepada Presiden setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung. Demikian pula halnya terkait dengan pengusulan pemberhentian dengan hormat dan tidak hormat Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak dengan sendirinya keterlibatan Menteri Keuangan hanya bersifat administratif, sehingga frasa “diusulkan menteri” harus dimaknai “diusulkan melalui menteri”. Dengan demikian, pengangkatan ketua dan wakil ketua pengadilan pajak diusulkan menteri keuangan inkonstitusional bersyarat sepanjang dimaknai “diusulkan melalui menteri”. ■



“Jangan pernah merasa diri kita yang paling benar apabila kita tidak mengetahui apa kebenaran yang sesungguhnya”