



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 11/PUU-XXIII/2025**

Tentang

Konstitusionalitas Kenaikan Tarif Pajak Pertambahan Nilai Dalam Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan

Pemohon	: Asmania, dkk.
Jenis Perkara	: Pengujian Undang-Undang 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU 7/2021) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).
Pokok Perkara	: Pengujian Pasal 4A ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf a, huruf g, huruf j dalam Pasal 4 angka 1 serta Pasal 7 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) dalam Pasal 4 angka 2 UU 7/2021 terhadap UUD NRI Tahun 1945.
Amar Putusan	: Dalam Provisi: Menolak permohonan provisi para Pemohon; Pokok Permohonan: Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
Tanggal Putusan	: Kamis, 14 Agustus 2025
Ikhtisar Putusan	:

Bahwa para Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang bekerja dalam berbagai bidang profesi, pembayar pajak (tax payer) serta badan hukum privat yang dirugikan akibat berlakunya norma pasal *a quo* yakni Pasal 4A ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf a, huruf g, huruf j dalam Pasal 4 angka 1 serta Pasal 7 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) dalam Pasal 4 angka 2 UU 7/2021.

Mengenai kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan para Pemohon mengenai Pengujian UU 7/2021 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Terkait kedudukan hukum para Pemohon, para Pemohon yang beranggapan hak konstitusionalnya telah dirugikan karena berlakunya Pasal 4A ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf a, huruf g, huruf j dalam Pasal 4 angka 1 serta Pasal 7 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) dalam Pasal 4 angka 2 UU 7/2021 khususnya terkait dengan kenaikan berbagai barang kebutuhan pokok dan berbagai jasa pelayanan Kesehatan dan jasa lainnya yang juga menjadi bagian yang terkena imbas kenaikan PPN yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Padahal menurut para Pemohon, seharusnya barang kebutuhan pokok dan berbagai jasa pelayanan publik seharusnya dikecualikan untuk dikenakan kenaikan PPN sebagaimana telah diatur dalam UU PPN sebelumnya yang telah dirubah dengan UU HPP. Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya terkait dengan kedudukan hukum telah berpendapat bahwa telah tampak adanya hubungan kausal antara anggapan Pemohon tentang kerugian hak konstitusional dengan berlakunya pasal dalam UU *a quo*, sehingga jika permohonan

dikabulkan, kerugian demikian tidak akan terjadi. Oleh karena itu, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil para Pemohon perihal inkonstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Selanjutnya terkait dengan permohonan provisi dan pokok permohonan, Mahkamah dalam pertimbangannya pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

Dalam Provisi

Terhadap permohonan provisi para Pemohon tersebut, sebagaimana putusan-putusan Mahkamah sebelumnya, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa pengujian undang-undang bukanlah perkara mengenai sengketa yang menyangkut kepentingan para pihak secara langsung sehingga tidak bersifat *adversarial* atau *interpartes*, melainkan menguji keberlakuan suatu undang-undang yang bersifat umum yang berlaku bagi seluruh warga negara (*erga omnes*). Oleh karena itu, terhadap permohonan provisi *a quo*, haruslah dipertimbangkan secara tersendiri dan kasuistik sepanjang hal tersebut relevan dan mendesak untuk dilakukan. Namun, setelah Mahkamah mencermati secara saksama alasan permohonan provisi yang diajukan oleh para Pemohon, Mahkamah tidak menemukan adanya alasan yang kuat untuk menunda keberlakuan UU 7/2021. Terlebih, terhadap permohonan provisi tersebut, demi mendapatkan penjelasan yang komprehensif terkait persoalan konstitusional yang diajukan para Pemohon, Mahkamah perlu mendengar keterangan dari pihak-pihak sebagaimana termaktub dalam Pasal 54 UU MK. Dengan demikian, menurut Mahkamah, permohonan provisi para Pemohon haruslah dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.

Dalam Pokok Permohonan

- Bahwa setelah Mahkamah mencermati secara saksama berkenaan dengan rumusan Penjelasan Pasal 16B ayat (1a) huruf j angka 1 dalam Pasal 4 angka 6 UU 7/2021 jika disandingkan dengan rumusan Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009, pada hakikatnya adalah sama dengan rumusan sebelum perubahan yaitu “barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak meliputi”. Penggunaan kata “meliputi” dalam Penjelasan Pasal 4A ayat (2) huruf b UU 42/2009 yang telah dinyatakan inkonstitusional telah ternyata tetap digunakan dalam Penjelasan Pasal 16B ayat (1a) huruf j angka 1 dalam Pasal 4 angka 6 UU 7/2021. Sekalipun para Pemohon tidak mendalilkan Penjelasan Pasal 16B ayat (1a) huruf j angka 1 dalam Pasal 4 angka 6 UU 7/2021, namun oleh karena Penjelasan *a quo* memiliki keterkaitan erat dengan dalil para Pemohon maka penting bagi Mahkamah menegaskan bahwa sampai saat ini Mahkamah belum memiliki alasan yang kuat untuk bergeser dari pendirian sebelumnya sebagaimana yang telah diputus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XIV/2016, sehingga kata “meliputi” dalam Penjelasan Pasal 16B ayat (1a) huruf j angka 1 dalam Pasal 4 angka 6 UU 7/2021 maknanya juga tidak bersifat limitatif atau membatasi.
- Bahwa terkait dengan dalil para Pemohon yang mengkhawatirkan barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak, jasa pelayanan kesehatan medis, jasa pendidikan, dan jasa angkutan umum di darat dan di air serta jasa angkutan udara dalam negeri yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari jasa angkutan udara luar negeri, yang dihapus oleh Pasal 4A ayat (2) huruf b, ayat (3) huruf a, huruf g, dan huruf j dalam Pasal 4 angka 1 UU 7/2021, menurut para Pemohon penghapusan tersebut bertentangan dengan UUD 1945, MK dalam pertimbangannya menyatakan bahwa adanya ketentuan pengecualian PPN tersebut tidak dikenakan terhadap barang atau jasa yang tidak termasuk objek PPN. Sebab, prinsip daftar negatif yang dianut dalam Undang-Undang PPN menentukan bahwa semua barang dan jasa adalah objek PPN, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang PPN. Persoalannya adalah sejak semula dalam UU 42/2009 terdapat ketentuan Pasal 4A UU 42/2009 yang menentukan daftar barang dan jasa yang dikecualikan dari pengenaan PPN (non-BKP/non-JKP), di mana pengecualian ini secara

tidak langsung telah menyebabkan seluruh barang dan jasa yang masuk dalam daftar sebagaimana Penjelasan Pasal 4A UU 42/2009 menjadi tidak dapat dikenakan PPN sama sekali. Dalam kaitan ini, dihapusnya barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak, jasa pelayanan kesehatan medis, jasa pendidikan, dan jasa angkutan umum di darat dan di air serta jasa angkutan udara dalam negeri yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari jasa angkutan udara luar negeri, yang semula diatur dalam Pasal 4A UU 42/2009, dihapuskan oleh ketentuan Pasal 4A dalam Pasal 4A ayat (2) huruf b, ayat (3) huruf a, huruf g, dan huruf j dalam Pasal 4 angka 1 UU 7/2021, namun telah ternyata diikuti dengan pengaturan Pasal 16B berikut Penjelasannya, yang harus dibaca dan dipahami dalam satu kesatuan perubahan. Di mana, barang dan jasa tertentu yang semula tidak dikenai PPN (non-BKP/non-JKP), menjadi BKP dan/atau JKP dengan mendapatkan fasilitas PPN melalui Pasal 16B dalam Pasal 4 angka 6 UU 7/2021 sehingga atas penyerahannya dibebaskan dari pengenaan PPN. Dalam kaitan ini, Pasal 16B ayat (1a) dalam Pasal 4 angka 6 UU 7/2021 telah menentukan PPN yang tidak dipungut sebagian atau seluruhnya, atau dibebaskan dari pengenaan pajak adalah untuk mendukung tersedianya barang dan jasa tertentu yang bersifat strategis dalam rangka pembangunan nasional, antara lain untuk barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak, jasa pelayanan kesehatan medis tertentu, jasa pendidikan, dan jasa angkutan umum. Perubahan ini dilakukan untuk mengedepankan prinsip keadilan dan kepastian hukum, mengoptimalkan manfaat sosial dan memperluas basis data perpajakan karena seiring berkembangnya jaman dan teknologi dimungkinkan muncul variasi barang dan jasa baru yang sifatnya premium sehingga tidak semestinya diberikan insentif PPN. Misalnya, barang kebutuhan pokok premium, layanan kesehatan medis VIP, dan layanan transportasi mewah. Namun, barang atau jasa premium atau mewah tersebut menjadi satu kesatuan pengaturan dalam “objek pajak” dalam Pasal 4A ayat (2) UU 42/2009 yang tidak dikenakan PPN. Oleh karena itu, dengan dipindahkannya barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak, yang dipersiapkan oleh para Pemohon ke dalam Pasal 16B ayat (1a) huruf j dalam Pasal 4 angka 6 UU 7/2021 maka Pasal 4A ayat (2) dalam Pasal 4 angka 1 UU 7/2021 hanya menyisakan pengecualian untuk (1) uang, emas batangan untuk kepentingan cadangan devisa negara, jasa keagamaan, dan jasa yang disediakan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan pemerintahan secara umum; dan (2) mengecualikan objek lain yang sudah dipajaki oleh Pemerintah Daerah, yaitu barang berupa makanan dan minuman yang disajikan di hotel, restoran, rumah makan, warung, dan sejenisnya, meliputi makanan dan minuman baik yang dikonsumsi di tempat maupun tidak, termasuk makanan dan minuman yang diserahkan oleh usaha jasa boga atau catering, serta jasa berupa jasa kesenian dan hiburan, jasa perhotelan, jasa penyediaan tempat parkir, dan jasa boga atau katering [vide Pasal 4A ayat (2) huruf c dan huruf d, ayat (3) huruf f, huruf h, huruf l, huruf m, huruf n, dan huruf q dalam Pasal 4 angka 1 UU 7/2021]. Sementara itu, barang dan jasa yang didalilkan para Pemohon telah dikeluarkan dari Bab III Objek PPN karena diberikan fasilitas PPN, berupa pembebasan PPN. Dengan pengaturan demikian, masyarakat sebagai konsumen tidak mendapat pembebanan PPN atas transaksi penyerahan BKP dan JKP atau dapat juga diartikan memiliki kondisi yang sama dengan sebelum berlakunya UU 7/2021, namun yang membedakan adalah adanya kewajiban bagi pihak penjual yang telah dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak (PKP) untuk membuat faktur pajak atas penyerahan BKP dan/atau JKP yang mendapat fasilitas PPN dibebaskan. Kebijakan tersebut bertujuan untuk meningkatkan basis data perpajakan dalam setiap rantai distribusi/transaksi barang dan/atau jasa, sehingga dapat mengurangi praktik penghindaran pajak, misalnya bagi barang kebutuhan pokok premium, layanan kesehatan medis VIP atau layanan transportasi mewah yang selama ini tidak terpilahkan karena digabung menjadi satu dalam ketentuan Pasal 4A UU 42/2009 sebagaimana telah dipertimbangkan di atas, sehingga tidak memberikan jaminan keadilan dalam pengenaan PPN. Namun demikian, penting bagi Mahkamah menegaskan perolehan pajak termasuk PPN harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil para Pemohon yang mempersoalkan ketentuan

Pasal 4A ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf a, huruf g, dan huruf j dalam Pasal 4 angka 1 UU 7/2021 yang tidak memberikan jaminan kepastian hukum dan jaminan hidup yang layak akibat kesulitan untuk memenuhi barang-barang kebutuhan pokoknya, mendapatkan jasa pendidikan dan jasa pelayanan kesehatan medis serta jasa angkutan umum di darat dan di air serta jasa angkutan udara dalam negeri yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari jasa angkutan udara luar negeri dikarenakan barang dan jasa tersebut dikenakan PPN adalah dalil yang tidak berdasar sehingga harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum

- Bahwa selanjutnya terkait dengan dalil para Pemohon yang mempersoalkan penentuan kenaikan tarif 12% yang menurut para Pemohon terdapat ketidakkonsistenan antarperaturan, adanya diskresi pemerintah untuk mengubah besaran tarif PPN dalam rentang 5% hingga 15% tanpa indikator yang jelas, serta penentuan perubahan tarif dengan peraturan pemerintah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) dalam Pasal 4 angka 2 UU 7/2021 di mana pengaturan demikian tidak memberikan jaminan kepastian hukum dan jaminan hidup yang layak, Mahkamah dalam pertimbangan hukum menyatakan bahwa dengan berdasarkan pada Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 perubahan tarif pajak termasuk PPN dapat dilakukan sepanjang ditentukan dengan undang-undang. Dalam kaitan ini, pembentuk undang-undang telah menyepakati penentuan tarif PPN sebesar 11% (sebelas persen) yang mulai berlaku pada tanggal 1 April 2022, dan sebesar 12% (dua belas persen) yang mulai berlaku paling lambat pada tanggal 1 Januari 2025. Bersamaan dengan pemberlakuan perubahan tarif PPN tersebut pemerintah memberlakukan pula insentif agar mengurangi beban bagi masyarakat. Tanpa Mahkamah bermaksud menilai legalitas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 131 Tahun 2024 tentang Perlakuan Pajak Pertambahan Nilai atas Impor Barang Kena Pajak, Penyerahan Barang Kena Pajak, Penyerahan Jasa Kena Pajak, Pemanfaatan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud dari Luar Daerah Pabean di Dalam Daerah Pabean, dan Pemanfaatan Jasa Kena Pajak dari Luar Daerah Pabean di Dalam Daerah Pabean (PMK 131/2024), pemerintah mengatur ketentuan mengenai Dasar Pengenaan Pajak (DPP) Nilai Lain untuk menjaga beban PPN secara efektif, tetap sama dengan pada saat konsumen dibebani tarif PPN 11%. PMK 131/2024 tersebut tidak merevisi atau mengatur tarif sebagaimana yang telah ditetapkan UU 7/2021 sebesar 12%, melainkan hanya untuk mengatur DPP nilai lain, yang merupakan kewenangan yang diberikan UU kepada Menteri Keuangan. Oleh karena itu, dalil para Pemohon yang menyatakan adanya pertentangan antara UU 7/2021 yang menyatakan tarif PPN 12% berlaku tanggal 1 Januari 2025 dengan PMK 131/2024 adalah tidak benar. Sebab, pada pokoknya keduanya mengatur hal yang berbeda, di mana Pasal 7 ayat (1) dalam Pasal 4 angka 2 UU 7/2021 menentukan mengenai besaran kenaikan tarif PPN 12%, sedangkan PMK 131/2024 mengatur DPP nilai lain sebagai landasan penyesuaian perhitungan PPN dalam tujuan menjaga beban PPN secara efektif di angka 11%. Dengan kata lain, PMK 131/2024 bukan merupakan pelaksana dari 'klausul tarif' dalam Pasal 4 angka 2 UU 7/2021 yang merevisi Pasal 7 ayat (1) UU 42/2009. Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut kekhawatiran para Pemohon yang kemudian mendalilkan adanya inkonsistensi antarperaturan adalah dalil yang tidak berdasar sehingga harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.
- Bahwa selanjutnya berkenaan dengan dalil para Pemohon yang mempersoalkan konstitusionalitas norma Pasal 7 ayat (3) dan ayat (4) dalam Pasal 4 angka 2 UU 7/2021 karena menurut para Pemohon terdapat diskresi pemerintah untuk mengubah besaran tarif PPN dalam rentang 5% hingga 15% tanpa indikator yang jelas serta adanya penentuan tarif PPN dengan peraturan pemerintah, Menurut Mahkamah, sepanjang pengaturan tersebut tetap mengacu pada undang-undang, yakni tidak melebihi tarif tertinggi sebagaimana diatur dalam undang-undang *a quo* dan disampaikan oleh Pemerintah kepada DPR untuk dibahas dan disepakati bersama dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) maka hal tersebut sesuai dengan Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945. Dalam kaitan ini, DPR RI sebagai representasi rakyat yang memiliki kewenangan untuk membahas dan menyepakati perubahan tarif PPN dalam penyusunan RAPBN. Artinya, perubahan tarif PPN tidak dapat dilakukan secara sepihak

oleh Pemerintah, tetapi harus melalui proses pembahasan bersama antara eksekutif dan legislatif. Dengan demikian, keputusan perubahan tarif PPN tetap memiliki dasar hukum yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam kaitan ini, pengenaan tarif PPN dari 5% hingga 15%, sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal *a quo* merupakan kebijakan fiskal yang fleksibel yang memungkinkan Pemerintah untuk menyesuaikan tarif tersebut berdasarkan kondisi ekonomi nasional dan kebutuhan fiskal negara sepanjang tetap mempertimbangkan kondisi sosial-ekonomi masyarakat. Sementara itu, mengenai penetapan tarif PPN dalam rentang paling rendah 5% hingga 15% yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, hanya dapat ditentukan oleh pemerintah setelah disampaikan kepada DPR RI untuk dibahas dan disepakati dalam penyusunan RAPBN [vide Pasal 7 ayat (4) dalam Pasal 4 angka 2 UU 7/2021]. Oleh karena itu, pembentukan peraturan pemerintah sebagai pendelegasian undang-undang dilakukan dengan tetap berada dalam pelaksanaan fungsi konstitusional DPR karena masih dapat dinilai memenuhi prinsip *no taxation without representation*.

- Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, dalil para Pemohon yang mempersoalkan norma Pasal 7 ayat (3) dan ayat (4) dalam Pasal 4 angka 2 UU 7/2021 yang menurut para Pemohon tidak memberikan jaminan kepastian hukum dan jaminan hidup yang layak sehingga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 adalah dalil yang tidak berdasar, oleh karenanya harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.
- Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, norma Pasal 4A ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf a, huruf g, huruf j dalam Pasal 4 angka 1 serta Pasal 7 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) dalam Pasal 4 angka 2 UU 7/2021 telah ternyata tidak menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Dengan demikian, dalil Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

Dalam Provisi:

Menolak permohonan provisi para Pemohon;

Dalam Pokok Permohonan:

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.