



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 25/PUU-XXIII/2025**

Tentang

Syarat Menjadi Kuasa Hukum Bagi Advokat di Pengadilan Pajak

Pemohon : Zico Leonard Djagardo Simanjuntak
Jenis Perkara : Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak (UU 14/2002) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945);
Pokok Perkara : Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UU 14/2002 bertentangan dengan Pasal 28C ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
Amar Putusan : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
Tanggal Putusan : Selasa, 27 Mei 2025.
Ikhtisar Putusan :

Pemohon adalah benar perorangan warga Negara Indonesia yang berprofesi sebagai advokat yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Tanda Advokat (KTA) Pemohon. Pemohon menguraikan dalam permohonan, memohon agar syarat menjadi kuasa hukum bagi advokat yang akan beracara di Pengadilan Pajak merujuk pada syarat advokat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (UU 18/2003).

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* UU 14/2002 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon.

Terhadap Kedudukan hukum Pemohon sebagai perorangan WNI dan sebagai advokat telah menguraikan secara spesifik dan aktual atau setidaknya potensial hak konstitusionalnya yang dianggap dirugikan karena berlakunya norma Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UU 14/2002. Anggapan kerugian Pemohon yang dimaksud disebabkan syarat menjadi kuasa hukum saat beracara di Pengadilan Pajak seharusnya diatur dalam Undang-Undang bukan dalam Peraturan Menteri *in casu* Menteri Keuangan (PMK). Apabila permohonan pengujian Pasal *a quo* dikabulkan, maka hal tersebut menunjukkan tegaknya hak-hak konstitusional Pemohon yaitu hak untuk memperoleh pendidikan dan ilmu pengetahuan demi meningkatkan kualitas hidup, pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam menguraikan kerugian hak konstitusionalnya, Pemohon telah dapat menjelaskan secara spesifik dan aktual atau setidaknya potensial perihal anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon. Oleh karena itu, telah jelas adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian. Sehingga, apabila permohonan dikabulkan maka kerugian hak konstitusional Pemohon dimaksud tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya persoalan konstitusionalitas norma Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UU 14/2002 yang dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Bahwa Mahkamah terlebih dahulu memandang perlu untuk menegaskan pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PUU-XV/2017 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 26 April 2018 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 25 Mei 2023. Kedua putusan Mahkamah tersebut, meskipun bukan dalam konteks pengujian konstiusionalitas norma Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UU 14/2002 sebagaimana yang dimohonkan oleh Pemohon dalam permohonan *a quo*, namun pertimbangan hukum putusan Mahkamah dimaksud berkaitan erat dengan isu konstiusionalitas yang dimohonkan oleh Pemohon.

Dalam kaitannya dengan persoalan konstiusionalitas norma Pasal 34 ayat (2) UU 14/2002 sebagaimana yang didalilkan oleh Pemohon, maka hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa persoalan konstiusionalitas kuasa hukum pada Pengadilan Pajak, baik pada bagian ketentuan umum, batang tubuh UU *a quo*, maupun pada bagian penjelasannya, tidak memberikan definisi atau pengertian mengenai “kuasa hukum”. Adapun pengertian yang definitif mengenai “kuasa hukum” dalam hukum acara Pengadilan Pajak justru ditemukan pengaturannya dalam Pasal 1 angka 2 PMK 184/PMK.01/2017 yang menegaskan bahwa kuasa hukum adalah orang perseorangan yang dapat mendampingi atau mewakili para pihak yang bersengketa dalam beracara pada Pengadilan Pajak. Meskipun demikian, perihal “kuasa hukum” dalam konteks Pengadilan Pajak sesungguhnya telah diatur dalam Bab IV Hukum Acara, Bagian Pertama “Kuasa Hukum”, khususnya Pasal 34 UU 14/2002. Dalam kaitan ini, pengaturan kuasa hukum dan syarat-syarat untuk menjadi kuasa hukum dalam pengadilan pajak disebutkan ada tiga syarat, yaitu a) Warga Negara Indonesia; b) mempunyai pengetahuan yang luas dan keahlian tentang peraturan perundang-undangan perpajakan; c) persyaratan lain yang ditetapkan oleh Menteri. Selanjutnya, dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 34 UU *a quo*, Menteri Keuangan menerbitkan PMK 184/PMK.01/2017 setelah terlebih dahulu mencabut dan menyatakan tidak berlaku PMK Nomor 61/PMK.01/2012 tentang Persyaratan untuk Menjadi Kuasa Hukum pada Pengadilan Pajak. Berkenaan dengan hal tersebut, tanpa Mahkamah bermaksud menilai legalitas PMK 184/PMK.01/2017 dimaksud, dalam kaitannya dengan syarat-syarat untuk menjadi kuasa hukum dan persyaratan lainnya untuk beracara di Pengadilan Pajak, telah jelas diatur dalam Pasal 1 sampai dengan Pasal 6 PMK 184/PMK.01/2017.

Telah ternyata terdapat dua jenis persyaratan untuk menjadi kuasa hukum, yaitu persyaratan umum dan persyaratan khusus. Pada jenis persyaratan umum terdapat persyaratan yang bersifat kumulatif, yaitu persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 huruf a PMK 184/PMK.01/2017, sedangkan persyaratan umum yang diatur dalam Pasal 4 huruf b PMK *a quo* pengaturannya bersifat alternatif. Sementara itu, terkait dengan persyaratan khusus untuk menjadi kuasa hukum di Pengadilan Pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 5 PMK *a quo*, pengaturannya bersifat kumulatif. Dalam kaitannya dengan ketentuan yang bersifat kumulatif tersebut, maka wajib dipenuhi bagi calon kuasa hukum atau advokat pada Pengadilan Pajak, sedangkan ketentuan yang bersifat alternatif, telah dipenuhi jika salah satu dari empat dokumen sebagai bukti tambahan disertakan atau dilengkapi. Terkait hal tersebut, dalam konteks untuk menjadi kuasa hukum atau advokat di Pengadilan Pajak, maka keterpenuhan syarat umum baik yang bersifat kumulatif maupun yang bersifat alternatif dan syarat khusus yang bersifat kumulatif tetap wajib dipenuhi atau dilengkapi sebelum seseorang diberikan izin kuasa hukum oleh Ketua Pengadilan Pajak. Dalam konteks hukum administrasi, keterpenuhan persyaratan umum dan khusus dimaksud bukan sekadar formalitas belaka, melainkan sebagai bagian integral dari sistem administrasi perpajakan yang bertujuan untuk menjaga legalitas dan akuntabilitas hubungan hukum antara wajib pajak dan kuasa hukumnya, serta antara kuasa hukum dengan pihak-pihak yang beracara pada peradilan pajak. Oleh karena itu, pemenuhan persyaratan berupa permintaan bukti dan bukti tambahan, meskipun sebatas persyaratan teknis administratif untuk mendapatkan izin kuasa hukum, hal tersebut merupakan *conditio sine qua non* bagi keabsahan tindakan hukum yang dilakukan oleh kuasa hukum ketika hendak beracara di Pengadilan Pajak.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, dalam kaitannya dengan dalil Pemohon yang menghendaki persyaratan kuasa hukum pada Pengadilan Pajak disamakan dengan

persyaratan untuk dapat diangkat menjadi advokat sebagaimana diatur dalam UU 18/2003 dan mempersoalkan dugaan terusnya independensi kuasa hukum di Pengadilan Pajak terkait dengan persyaratan lain yang ditetapkan oleh Menteri, *in casu* Menteri Keuangan. Terhadap hal tersebut, Mahkamah terlebih dahulu mengemukakan pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PUU-XV/2017 yang antara lain menyebutkan bahwa sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945, pendelegasian kewenangan mengatur dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah secara doktriner tidak boleh bertentangan dengan materi muatan yang secara konstitusional seharusnya menjadi substansi materi muatan dari masing-masing jenis peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan tingkatan atau hierarkinya. Sesuai dengan sifatnya sebagai delegasi yang bersifat teknis administratif maka di satu pihak, pengaturan demikian tidak boleh mengandung materi muatan yang merugikan hak wajib pajak dalam memberi kuasa kepada pihak manapun yang dinilainya mampu memperjuangkan hak-haknya sebagai wajib pajak dan menurut undang-undang absah untuk menerima kuasa demikian serta di lain pihak, tidak menghambat atau mengurangi kewenangan negara untuk memungut pajak yang diturunkan dari UUD NRI Tahun 1945. Pendelegasian kewenangan mengatur hal-hal yang bersifat teknis-administratif bukan dimaksudkan untuk memberikan kewenangan yang lebih (*over capacity of power*) kepada Menteri Keuangan melainkan hanya untuk mengatur lebih lanjut mengenai “syarat dan tata cara pelaksanaan kuasa”. Artinya, pengaturan tersebut tidak boleh berisikan materi muatan yang seharusnya merupakan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti peraturan menteri tidak boleh mengatur materi muatan undang-undang. Oleh karena itu, terlepas dari ada atau tidak adanya kasus konkret sebagaimana yang didalilkan oleh Pemohon, pendelegasian kewenangan mengenai persyaratan sebagai kuasa hukum di Pengadilan Pajak hanya dapat dinyatakan konstitusional jika materi muatannya semata-mata bersifat teknis-administratif. Dalam konteks materi yang diatur pada PMK *a quo*, oleh karena Menteri Keuangan memiliki kewenangan yang diberikan melalui pendelegasian dari undang-undang untuk mengatur teknis pelaksanaannya, maka pengaturan tentang persyaratan untuk menjadi kuasa hukum pada pengadilan pajak sebagaimana diatur dalam PMK 184/PMK.01/2017 menurut Mahkamah dapat dibenarkan, dan sekali lagi tanpa bermaksud menilai legalitas PMK dimaksud, karena sifat norma yang diatur dalam PMK *a quo* merupakan peraturan teknis pelaksana dari ketentuan Pasal 34 ayat (2) UU 14/2002. Ihwal dimaksud dapat dilihat dari kata atau frasa yang digunakan dalam PMK *a quo* terkait dengan persyaratan kuasa hukum dengan frasa “dibuktikan dengan” dan frasa “bukti tambahan” untuk menegaskan bahwa persyaratan yang diatur dalam Pasal 34 ayat (2) UU *a quo* memerlukan dokumen bukti, sehingga penuangan norma dalam peraturan pelaksanaan demikian masih dalam konteks pengaturan yang bersifat teknis-administratif. Di samping itu, dengan merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023, yang antara lain Mahkamah memberikan penegasan bahwa Pengadilan Pajak merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 sehingga termasuk dalam lingkup peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, di mana pembinaan secara teknis yudisial maupun pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan berada sepenuhnya di bawah kekuasaan kehakiman, *in casu* Mahkamah Agung, sehingga Mahkamah dalam putusan tersebut dengan tegas memerintahkan untuk dilakukan proses integrasi paling lambat sampai dengan tanggal 31 Desember 2026. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, permohonan Pemohon yang meletakkan persyaratan untuk dapat menjadi advokat sebagaimana diatur dalam UU 18/2003 digunakan pula sebagai persyaratan untuk dapat menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak adalah tidak tepat. Hal demikian karena selain pengaturan persyaratan untuk menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak sebagaimana diatur dalam UU 14/2002 yang selanjutnya diatur lebih lanjut sebagai peraturan pelaksanaan dalam PMK 184/PMK.01/2017 merupakan pengaturan yang bersifat teknis-administratif, juga karena peradilan pajak merupakan peradilan khusus sehingga membutuhkan persyaratan secara khusus pula dalam hal pengaturan kuasa hukum yang dapat beracara di pengadilan pajak sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah dalam pertimbangan hukum Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PUU-XV/2017 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023.

Bahwa selain itu, Pemohon mendalilkan mengenai anggapan inkonstitusionalitas Pasal 34 ayat (3) UU 14/2002 dengan alasan bahwa Pasal *a quo* yang memberikan pengecualian terhadap keluarga sedarah atau semenda sampai dengan derajat kedua tidak memerlukan persyaratan sebagaimana kuasa hukum atau advokat jika bertindak sebagai pendamping atau mewakili wajib pajak di Pengadilan Pajak telah melanggar hak Pemohon untuk mengembangkan diri dan menimbulkan ketidakadilan, bersifat diskriminatif, serta merugikan advokat termasuk Pemohon, karena advokat yang telah memenuhi seluruh persyaratan formil meliputi pendidikan, kelulusan ujian, dan pendaftaran pada organisasi advokat tidak mendapatkan keistimewaan sebagaimana hubungan keluarga yang diatur dalam ketentuan norma Pasal 34 ayat (3) UU 14/2002. Berkenaan dengan dalil Pemohon tersebut, terdapat pengecualian terhadap pengaturan syarat kuasa hukum dalam norma Pasal 34 ayat (3) UU 14/2002 persyaratan bagi pihak-pihak tertentu dapat dikesampingkan sebagai suatu pengecualian yang diperkenankan. Artinya, persyaratan tersebut tidak diberlakukan terhadap pihak-pihak yang diatur dalam Pasal 34 ayat (3) UU 14/2002. Dalam hal ini, kuasa hukum yang dapat mendampingi atau mewakili pemohon banding atau penggugat di Pengadilan Pajak dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Kuasa hukum yang wajib memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Pasal 34 ayat (2) UU 14/2002 dan Pasal 2 PMK 184/PMK.01/2017; dan
2. Kuasa hukum yang tidak wajib memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Pasal 34 ayat (2) UU 14/2002 dan Pasal 2 PMK 184/PMK.01/2017, yaitu kuasa hukum dari pemohon banding atau penggugat yang berasal dari keluarga sedarah atau semenda sampai dengan derajat kedua, pegawai, atau pengampunya, sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (3) UU 14/2002.

Berdasarkan Pasal 34 ayat (3) UU 14/2002 hubungan keluarga sedarah atau semenda dapat menjadi kuasa hukum dalam sengketa pajak karena UU 14/2002 mengatur bahwa kuasa hukum tidak harus berasal dari profesi tertentu, seperti konsultan hukum atau advokat, tetapi juga dapat berasal dari anggota keluarga sedarah atau semenda dari wajib pajak. Hal ini bertujuan untuk memberikan fleksibilitas kepada wajib pajak dalam memilih kuasa hukum yang dapat dipercaya, termasuk keluarga selama diberikan kuasa khusus sebagai kuasa hukum untuk mewakili kepentingan hukum wajib pajak. Pasal *a quo* memungkinkan wajib pajak untuk memilih anggota keluarga sebagai kuasa hukum karena dianggap lebih memahami situasi pribadi, psikologi, bahkan kondisi keuangan wajib pajak. Hal ini juga memudahkan wajib pajak, terutama yang mungkin tidak memiliki sumber daya untuk menyewa konsultan pajak atau advokat profesional, untuk tetap mendapatkan representasi dalam sengketa pajak. Persyaratan administratif Pasal 34 ayat (3) UU 14/2002 mensyaratkan bahwa kuasa hukum, termasuk keluarga sedarah atau semenda, harus ditunjuk melalui surat kuasa khusus yang sah untuk memastikan bahwa penunjukan kuasa hukum dilakukan secara formal dan dengan persetujuan wajib pajak. Meskipun dapat menjadi kuasa hukum, keluarga tetap harus memahami dan mematuhi prosedur hukum acara di Pengadilan Pajak. Dengan mengizinkan keluarga sedarah atau semenda sebagai kuasa hukum, Pasal *a quo* mengakomodasi situasi di mana wajib pajak mungkin hanya memiliki akses kepada anggota keluarga untuk membantu dalam proses hukum sengketa perpajakan. Tujuan perlindungan utama dari Pasal *a quo* adalah memastikan wajib pajak memiliki hak untuk didampingi dalam menyelesaikan sengketa pajak, tanpa dibatasi oleh keterbatasan kemampuan finansial atau akses ke jasa profesional hukum. Dengan menjadikan keluarga sebagai salah satu opsi atau pilihan kuasa hukum di Pengadilan Pajak, maka keberadaan norma dalam Pasal 34 ayat (3) UU *a quo* selain untuk memberikan akses kepada wajib pajak terhadap pengadilan dan keadilan (*access to court and justice*), juga untuk memberikan perlindungan tambahan bagi wajib pajak dengan catatan penting bahwa meskipun keluarga sedarah atau semenda dapat bertindak sebagai kuasa hukum di Pengadilan Pajak, mereka tetap harus memiliki pemahaman yang cukup tentang hukum acara yang berkaitan dengan sengketa pajak atau bekerja sama dengan pihak yang berkompeten untuk memastikan representasi yang efektif bagi kepentingan wajib pajak yang didampingi atau diwakilinya, sehingga kendatipun tidak

memerlukan persyaratan sebagaimana persyaratan bagi kuasa hukum pada umumnya di Pengadilan Pajak, kuasa hukum keluarga dalam batas penalaran yang wajar diberikan kuasa semata-mata untuk melindungi kepentingan hukum wajib pajak, dan karenanya kuasa hukum keluarga dimaksud sudah barang tentu memiliki pengetahuan untuk bertindak mewakili atau mendampingi wajib pajak pada Pengadilan Pajak. Terlebih, dalam praktiknya, Pengadilan Pajak dapat meminta klarifikasi mengenai kapasitas atau kompetensi kuasa hukum, termasuk jika kuasa hukum adalah anggota keluarga untuk memastikan proses persidangan berjalan sesuai ketentuan hukum.

Berkenaan dengan hal tersebut, dengan merujuk pada pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 63/PUU-XV/2017 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023 tersebut di atas, serta pertimbangan hukum dalam putusan *a quo*, norma Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UU 14/2002 yang secara substansial mengatur persyaratan untuk menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak dan secara teknis administratif pelaksanaannya diatur dalam PMK 184/PMK.01/2017, serta pengaturan dan keberlakuannya masih dalam rentang waktu transformasi atau sekuens waktu pengintegrasian dalam kerangka *one roof system* yang diharapkan selesai pada tanggal 31 Desember 2026. Oleh karena itu, berdasarkan sekuens waktu yang telah ditetapkan dan diperintahkan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023 dimaksud, maka permohonan Pemohon pada dasarnya secara substansi merupakan permohonan yang prematur karena mendahului proses integrasi pengadilan pajak ke dalam *one roof system* sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman yang pembinaannya, baik mengenai administrasi peradilan maupun administrasi umum (organisasi, kelembagaan, dan keuangan) berada di bawah Mahkamah Agung. Berkenaan dengan hal tersebut, dalam batas penalaran yang wajar, pembentuk undang-undang diberikan kesempatan untuk melakukan proses pengintegrasian dimaksud termasuk menyusun hukum acara yang antara lain dapat mempertimbangkan materi permohonan Pemohon sesuai dengan batas waktu dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XXI/2023. Proses pengintegrasian ini dilakukan secara komprehensif, termasuk menyangkut pengaturan mengenai syarat untuk menjadi kuasa hukum pada Pengadilan Pajak sebagai bagian penting dari administrasi peradilan pajak untuk memastikan representasi yang berkeadilan bagi para pencari keadilan (*justiciabelen*) dalam rangka penegakan hukum di bidang perpajakan.

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, dalil Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas norma Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UU 14/2002 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.