

**KEWENANGAN GUBERNUR DALAM PEMBATAAN
BBM BERSUBSIDI BAGI KENDARAAN PENUNGGAK
PAJAK: STUDI TERHADAP PERATURAN GUBERNUR
NUSA TENGGARA TIMUR NOMOR 13 TAHUN 2025**

Muhammad Izza Nur Praditya
UIN Sunan Ampel Surabaya
izzapraditya244@gmail.com

Kata Kunci	Abstrak
Kewenangan Gubernur, BBM Bersubsidi, Tunggakan Pajak, Otonomi Daerah	<p>Penelitian ini membahas kewenangan Gubernur Nusa Tenggara Timur untuk membatasi pembelian bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi bagi kendaraan yang masih memiliki tunggakan pajak berdasarkan Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 13 Tahun 2025. Pembahasan tidak hanya berfokus pada kewenangan gubernur dalam menetapkan kebijakan tersebut, tetapi juga pada keabsahannya jika ditinjau dari pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan penelitian dikaji melalui penelusuran dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta sumber-sumber hukum lain yang berhubungan dengan topik yang diteliti. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan Gubernur dalam optimalisasi pajak daerah, termasuk Pajak Kendaraan Bermotor, merupakan kewenangan yang sah. Namun, pembatasan akses pembelian BBM bersubsidi bagi kendaraan penunggak pajak berpotensi melampaui kewenangan pemerintah daerah karena pengaturan sektor minyak dan gas bumi, termasuk penetapan konsumen BBM bersubsidi, merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Dengan demikian, Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 13 Tahun 2025 memiliki dasar kewenangan yang sah dalam aspek optimalisasi pajak daerah, tetapi ketentuan pembatasan BBM bersubsidi berpotensi mengalami cacat kewenangan dan dapat diuji melalui mekanisme executive review maupun judicial review.</p>

Keywords	Abstract
Gubernatorial Authority, Subsidized Fuel, Tax Arrears, Regional Autonomy	<p><i>This study aims to analyze the authority of the Governor of East Nusa Tenggara in restricting subsidized fuel purchases by vehicles with outstanding motor vehicle tax obligations under East Nusa Tenggara Governor Regulation Number 13 of 2025, as well as to examine its legal validity in relation to the division of authority between the Central Government and Regional Governments. This research employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches through an examination of relevant laws and regulations, legal doctrines, and legal sources. The findings indicate that the Governor's authority to optimize regional tax revenue, including Motor Vehicle Tax, is legally valid. However, restricting access to subsidized fuel for vehicles with outstanding tax obligations potentially exceeds regional government authority, as the regulation of the oil and gas sector, including the determination of eligible consumers of subsidized fuel, falls under the authority of the Central Government. Therefore, East Nusa Tenggara Governor Regulation Number 13 of 2025 has a valid legal basis concerning regional tax optimization, but its provisions restricting subsidized fuel purchases potentially suffer from a lack of authority and may be challenged through executive review or judicial review.</i></p>

Pendahuluan

Sebagai bentuk intervensi negara untuk menjaga kestabilan daya beli masyarakat, kebijakan subsidi BBM dihadirkan. Langkah tersebut secara mendasar juga merujuk pada mandat yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi¹ Aturan operasional tersebut kemudian diperinci ke dalam cakupan yang lebih teknis lewat Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 beserta serangkaian regulasi perubahannya dari

¹ DPR-RI, “Undang-Undang No. 22/2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi,” 2001, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/44903/uu-no-22-tahun-2001>.

waktu ke waktu.² Mengingat kedudukannya sebagai komoditas strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak, kewenangan untuk menentukan jenis, kuota, cakupan wilayah penugasan, hingga siapa saja konsumen yang berhak mengaksesnya pada dasarnya melekat pada Pemerintah Pusat.³ Kendati demikian, pelaksanaan distribusi BBM bersubsidi di lapangan kerap menemui kendala spesifik, salah satunya di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Data BPAD Provinsi Nusa Tenggara Timur yang tercatat hingga 8 Juni 2026 menunjukkan bahwa kepatuhan pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) masih menjadi persoalan. Dari total 1.165.889 unit kendaraan bermotor yang terdata sebagai potensi objek pajak di seluruh kabupaten dan kota, sebanyak 1.030.615 unit atau sekitar 88,4 persen diketahui belum memenuhi kewajiban pembayaran pajak tepat waktu. Adapun jumlah kendaraan yang telah melunasi pajaknya tercatat sebanyak 134.783 unit atau sekitar 11,6 persen dari keseluruhan kendaraan tersebut.⁴ Kondisi menumpuknya tunggakan pajak tersebut, yang turut diperparah oleh masifnya kendaraan bernomor polisi luar daerah dalam menyerap kuota subsidi BBM lokal, pada akhirnya mendasari langkah Gubernur Nusa Tenggara Timur untuk mengeluarkan kebijakan strategis,⁵ kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Gubernur Nomor 13 Tahun 2025 yang mengatur tentang Optimalisasi Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan Pajak Alat Berat,⁶ yang antara lain melarang kendaraan penunggak pajak dan kendaraan berpelat luar daerah untuk membeli BBM bersubsidi di seluruh Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) di wilayah NTT.⁷

Topik ini menjadi menarik untuk ditelaah lebih dalam lantaran memunculkan irisan kewenangan yang cukup fundamental

² Presiden RI, "Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 117 Tahun 2021 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 Tentang Penyediaan, Pendistribusian Dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak," *Presiden Negara Republik Indonesia*, no. 097822 (2021): 1–6.

³ *Ibid.*, Pasal 3

⁴ BPAD NTT, "BPAD NTT Petakan Potensi Kendaraan Bermotor Lama Dan Tunggakan PKB Tahun 2026," 2026, <https://bapenda.nttprov.go.id/berita/bpad-ntt-petakan-potensi-kendaraan-bermotor-lama-dan-tunggakan-pkb-tahun-2026>.

⁵ Gubernur Nusa Tenggara Timur, "Peraturan Gubernur (Pergub) Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 13 Tahun 2025," 2023, 1–13.

⁶ *Ibid.*, Konsiderans huruf d

⁷ *Ibid.*, Pasal 5 dan Pasal 6

antara ranah Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara⁸ Di satu sisi, eksistensi Peraturan Gubernur sebagai instrumen hukum di daerah berakar dari kewenangan yang didapatkan baik melalui atribusi maupun delegasi dari produk hukum yang hierarkinya lebih tinggi. Hal tersebut tentu berjalan di dalam koridor otonomi daerah sebagaimana telah digariskan secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁹ Di sisi lain, pengaturan mengenai penyediaan, pendistribusian, dan penetapan konsumen pengguna BBM bersubsidi merupakan ranah kewenangan sektoral Pemerintah Pusat di bidang Energi dan Sumber Daya Mineral.¹⁰ Ketegangan antara semangat optimalisasi pendapatan asli daerah, yang didorong oleh rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak sebagaimana tergambar dalam data BPAD NTT tersebut, dengan batas kewenangan pengaturan BBM bersubsidi inilah yang menjadi problematika hukum yang perlu ditelaah secara normatif, khususnya terkait dasar kewenangan penerbitan norma pembatasan tersebut serta keabsahannya ditinjau dari asas pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan dari persoalan tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk mengurai dasar sekaligus batas kewenangan yang dimiliki Gubernur dalam menerbitkan kebijakan pembatasan BBM bersubsidi bagi kendaraan penunggak pajak sebagaimana termuat dalam Pergub NTT Nomor 13 Tahun 2025, sekaligus mengkaji keabsahan kebijakan tersebut apabila ditinjau dari perspektif pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Untuk itu, penelitian ini diarahkan pada penelusuran bagaimana sesungguhnya kewenangan Gubernur dalam melakukan pembatasan BBM bersubsidi bagi kendaraan penunggak pajak dapat dibenarkan secara hukum berdasarkan Pergub NTT Nomor 13 Tahun 2025, serta bagaimana keabsahan pembatasan tersebut apabila dihadapkan pada prinsip pembagian

⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 2024.- mengenai teori kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat.

⁹ RI, “Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang,” *Jurnal Hukum To-Ra : Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 9, no. 3 (2023): Pasal. 18 ayat (6) jo. Pasal. 236.

¹⁰ DPR-RI, “Undang-Undang No. 22/2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi.”

kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berlaku dalam sistem hukum administrasi dan ketatanegaraan Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang bertujuan menganalisis kewenangan Gubernur Nusa Tenggara Timur dalam pembatasan pembelian BBM bersubsidi bagi kendaraan yang memiliki tunggakan pajak berdasarkan Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 13 Tahun 2025. Penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji dasar dan batas kewenangan gubernur berdasarkan UUD 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, serta peraturan perundang-undangan terkait. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kewenangan, atribusi, delegasi, asas legalitas, keabsahan tindakan pemerintahan, dan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Bahan hukum penelitian terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan dengan kewenangan pemerintahan daerah, pengaturan BBM bersubsidi, dan pajak daerah. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, doktrin hukum, serta sumber hukum lain yang berkaitan dengan objek penelitian. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelusuri dan menginventarisasi bahan yang relevan. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan metode preskriptif untuk menilai dasar kewenangan gubernur, batas kewenangan daerah, serta keabsahan pembatasan BBM bersubsidi dalam Pergub NTT Nomor 13 Tahun 2025 berdasarkan prinsip pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Kewenangan Pemerintahan dan Asas Legalitas dalam Pengujian Keabsahan Pergub Nomor 13 Tahun 2025

Kewenangan (*bevoegdheid*) dalam hukum administrasi negara adalah kekuasaan hukum untuk melakukan tindakan yang menimbulkan akibat hukum. Ia berbeda dari kekuasaan (*macht*) yang bersifat faktual, karena kewenangan selalu bersumber dari norma dan karena itu selalu terbatas.¹¹ Pasal 11 ayat (1) UU 30/2014 menyebut tiga sumber wewenang pemerintahan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan baru oleh UUD atau undang-undang kepada suatu organ, sehingga organ tersebut menjadi pemilik asli kewenangan itu. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan yang sudah ada kepada organ lain, dan tanggung jawab yuridisnya beralih kepada penerima delegasi. Mandat tidak memindahkan kewenangan: penerima mandat bertindak atas nama pemberi mandat yang tetap bertanggung jawab.¹² Perbedaan sumber ini menentukan siapa yang memikul tanggung jawab dan terhadap siapa pengujian hukum diarahkan. Dua konsekuensi mengikuti teori ini. Pertama, pemegang kewenangan hanya dapat bertindak pada bidang dan dalam batas materi yang ditentukan norma pemberinya. Kedua, tindakan di luar batas itu kehilangan dasar kewenangannya.

Teori ini penting bagi Peraturan Gubernur karena kewenangan gubernur menetapkan peraturan tidak bersifat bebas. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 memberi pemerintah daerah hak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Namun Pasal 246 UU 23/2014 membatasi peraturan kepala daerah pada dua keperluan, yaitu melaksanakan peraturan daerah atau bertindak atas kuasa peraturan perundang-undangan. Pasal 8 UU 12/2011 juga mengakui peraturan semacam ini sepanjang diperintahkan peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.¹³ Kewenangan atributif konstitusional itu karenanya bersifat kerangka: ia membuka ruang bagi gubernur untuk mengatur, tetapi materi yang diatur harus berasal dari urusan yang menjadi domain

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*.

¹² Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan” (2014), <https://peraturan.go.id/files/uu30-2014bt.pdf>.

¹³ RI, “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah,” 1945, 1–28, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/101646/uud-no-->.

daerah dan dari norma yang dilaksanakannya. Dengan demikian, Pergub selalu memerlukan norma yang dilaksanakannya, dan isinya tidak boleh melampaui norma tersebut.

Pembatasan itu bertumpu pada asas legalitas. Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), sehingga setiap tindakan pemerintahan harus mempunyai dasar hukum. Pasal 5 huruf a UU 30/2014 menempatkan legalitas sebagai asas penyelenggaraan administrasi pemerintahan, dan Pasal 8 mewajibkan keputusan dan tindakan pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan serta asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹⁴ Asas ini bekerja dalam dua fungsi. Fungsi pembatas menyatakan bahwa pemerintah hanya boleh bertindak bila ada wewenang yang sah. Fungsi pelindung menyatakan bahwa pembebanan terhadap hak warga negara memerlukan dasar hukum yang jelas dan tegas, dan semakin berat pembebanannya, semakin ketat dasar yang diperlukan. Dari asas ini lahir perbedaan antara *rechtmatigheid* (keabsahan menurut hukum) dan *doelmatigheid* (kemanfaatan kebijakan). Tujuan yang baik tidak menggantikan keabsahan kewenangan, karena kewenangan harus ada lebih dahulu sebelum tindakan dinilai bermanfaat. Keabsahan diuji melalui tiga unsur kumulatif, yaitu kewenangan, prosedur, dan substansi.

Batas kewenangan daerah ditentukan oleh pembagian urusan pemerintahan. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 memberi daerah otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Ketentuan ini dijabarkan dalam UU 23/2014, yang membagi urusan menjadi absolut, konkuren, dan umum (Pasal 9 ayat (1)). Urusan absolut, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, sepenuhnya menjadi kewenangan Pusat (Pasal 10 ayat (1)). Urusan konkuren dibagi antara Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota menurut prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional (Pasal 13 ayat (1)), serta terdiri atas urusan wajib dan pilihan (Pasal 11). Prinsip eksternalitas dan kepentingan strategis nasional dapat menjelaskan mengapa komoditas berdampak lintas daerah, seperti BBM bersubsidi, dikelola oleh Pusat. Energi dan sumber daya mineral termasuk urusan pilihan (Pasal 12 ayat (3)), tetapi rincian

¹⁴ *Ibid.* Pasal 1 ayat (3)

pembagiannya terdapat dalam Lampiran undang-undang, dan sub-urusan minyak dan gas bumi ditempatkan pada Pemerintah Pusat.¹⁵ Karena minyak dan gas bumi telah ditentukan undang-undang sebagai urusan Pusat, daerah tidak dapat mengaturnya tanpa penyerahan atau pelimpahan. Pajak daerah berada pada jalur berbeda, yaitu hubungan keuangan Pusat dan daerah yang menurut Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 diatur dengan undang-undang, dalam hal ini UU 1/2022.

Ketiga kerangka tersebut dipakai secara berurutan untuk menguji Pergub Nomor 13 Tahun 2025. Kerangka kewenangan menanyakan dari mana wewenang gubernur bersumber dan sampai di mana batasnya. Asas legalitas menanyakan apakah pembebanan terhadap hak warga memiliki dasar hukum yang jelas. Kerangka pembagian urusan menanyakan apakah objek yang diatur termasuk domain daerah. Pengujian dilakukan terhadap masing-masing objek pengaturan Pergub, yaitu optimalisasi pajak daerah dan pembatasan BBM bersubsidi, karena keduanya bersumber pada rezim hukum yang berbeda dan karena itu dapat menghasilkan kesimpulan yang berbeda. Hasil pengujian itulah yang dipakai untuk menilai keabsahan Pergub secara keseluruhan.

Kewenangan Gubernur dalam Pembatasan BBM Bersubsidi Berdasarkan Pergub NTT No. 13/2025

Kewenangan pemerintahan dalam kerangka Hukum Administrasi Negara pada dasarnya bersumber dari dua mekanisme, yaitu atribusi dan delegasi.¹⁶ Atribusi merujuk pada pemberian kewenangan pemerintahan secara langsung oleh pembentuk undang-undang kepada suatu organ pemerintahan, sehingga kewenangan itu bersifat asli (*originair*) dan melekat pada organ yang menerimanya; sementara delegasi merupakan pengalihan kewenangan yang sudah ada kepada organ pemerintahan lain, yang konsekuensinya tanggung jawab yuridis turut berpindah kepada penerima delegasi. Berdasarkan kerangka tersebut, kewenangan Gubernur NTT dalam menerbitkan Peraturan Gubernur Nomor 13 Tahun 2025 perlu ditelusuri terlebih dahulu pada dasar hukum

¹⁵ Akademik APMD, "Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah - UU No. 23/2014," 2014, [https://akademik.apmd.ac.id/module/e_materi/file_upload/5438043012203.b.Urusan Pemerintahan Daerah.docx](https://akademik.apmd.ac.id/module/e_materi/file_upload/5438043012203.b.Urusan%20Pemerintahan%20Daerah.docx).

¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*.

“Mengingat” yang menjadi konsiderans yuridis peraturan tersebut, guna menentukan apakah kewenangan yang digunakan bersifat atribusi langsung dari undang-undang, atau justru delegasi dari peraturan di atasnya.

Landasan hukum pembentukan Peraturan Gubernur sebagai instrumen regulasi di daerah dapat ditemukan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melalui ketentuan ini, pemerintah daerah memperoleh kewenangan konstitusional untuk membentuk peraturan daerah maupun peraturan lain yang diperlukan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan.¹⁷ Kedudukan Peraturan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah turut diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan ini berkaitan dengan fungsi Peraturan Gubernur sebagai instrumen hukum untuk melaksanakan Peraturan Daerah maupun ketentuan lain yang pelaksanaannya telah diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.¹⁸ Dengan demikian, secara formil, Gubernur NTT memiliki kewenangan atribusi untuk menerbitkan Peraturan Gubernur sepanjang muatannya berkaitan dengan urusan pemerintahan yang memang menjadi domain Daerah Provinsi.

Persoalannya kemudian terletak pada materi muatan Pergub Nomor 13 Tahun 2025 itu sendiri, yang sesungguhnya memuat dua objek pengaturan yang berbeda karakter kewenangannya. Aspek pertama mencakup pengaturan mengenai optimalisasi penerimaan pajak daerah melalui Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan Pajak Alat Berat pada tingkat provinsi. Dasar pengaturannya merujuk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Terkait objek tersebut, posisi kewenangan Gubernur tergolong sebagai kewenangan atribusi yang murni dan sah. Pasalnya, pengelolaan serta optimalisasi penerimaan pajak daerah merupakan ranah urusan pemerintahan konkuren yang

¹⁷ RI, “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah,” 1945, Pasal 18 ayat (6).

¹⁸ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Metadata Dan Status Perubahan)” (2014), Pasal 246 jo. Pasal 249.

memang telah didesentralisasikan kepada daerah.¹⁹ Kedua, pengaturan mengenai pembatasan akses pembelian BBM bersubsidi bagi kendaraan penunggak pajak dan kendaraan berpelat luar daerah, sebagaimana termuat dalam ketentuan yang melarang penyaluran BBM jenis tertentu dan/atau BBM khusus penugasan di seluruh SPBU wilayah NTT kepada kendaraan yang belum melunasi PKB.²⁰ Objek kedua inilah yang menjadi titik kritis, sebab BBM bersubsidi bukan merupakan objek pengaturan yang secara atributif diserahkan kepada pemerintah daerah, melainkan termasuk dalam ranah kewenangan sektoral Pemerintah Pusat di bidang minyak dan gas bumi sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut pada sub-bab 4.2.

Mekanisme pelaksanaan Pergub Nomor 13 Tahun 2025 dilakukan melalui integrasi data elektronik (*host-to-host*) antara sistem BPAD Provinsi NTT dan sistem operator atau badan usaha penyalur BBM. Dengan adanya keterhubungan kedua sistem tersebut, status tunggakan pajak kendaraan dapat terdeteksi secara otomatis saat transaksi pembelian BBM berlangsung di SPBU.²¹ Pendekatan ini pada dasarnya merupakan tindakan administrasi berupa pemanfaatan data dan sistem informasi untuk mendukung penegakan kepatuhan pajak, sehingga secara teoretis dapat dibenarkan sepanjang berhenti pada fungsi verifikasi data. Namun, ketika keluaran dari sistem tersebut berujung pada penolakan pelayanan publik berupa pembelian BBM bersubsidi, maka tindakan tersebut telah bergeser dari sekadar tindakan faktual (*feitelijke handeling*) menjadi tindakan hukum pemerintahan (*rechtshandeling*) yang membebani hak warga negara, sehingga memerlukan dasar kewenangan hukum yang jelas dan tegas bukan sekadar dasar kewenangan administratif atas data perpajakan.

Urgensi empiris atas kebijakan ini tidak dapat dinafikan. Data Badan Pendapatan dan Aset Daerah Provinsi NTT per 8 Juni 2026 menunjukkan bahwa dari 1.165.889 unit kendaraan bermotor yang menjadi potensi objek PKB, sebanyak 1.030.615 unit (kurang lebih 88,4%) masih menunggak, dengan angka tunggakan yang

¹⁹ Kementerian Sekretariat Negara, “Undang Undang No 1 Tahun 2022,” *Journal Tata Kelola Dan Akuntabilitas Negara* 3, no. 1 (2022): Pasal 4.

²⁰ Gubernur Nusa Tenggara Timur, “Peraturan Gubernur (Pergub) Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 13 Tahun 2025.” Pasal 5- Pasal 6

²¹ *Ibid.*; lihat juga IKPI, “Tunggak Pajak? Kendaraan Di NTT Tak Bisa Isi BBM Bersubsidi” (Ikatan Konsultan Pajak Indonesia, 2026), <https://ikpi.or.id/tunggak-pajak-kendaraan-di-ntt-tak-bisa-isi-bbm-bersubsidi/>.

bahkan mencapai lebih dari 90% di beberapa kabupaten seperti Ngada dan Manggarai Barat.²² Tingginya angka tersebut menjadi latar belakang rasional (*ratio legis*) diterbitkannya kebijakan pembatasan. Meskipun demikian, perlu ditegaskan bahwa urgensi dan rasionalitas kebijakan (*doelmatigheid*) tidak dapat dengan sendirinya menjadi dasar pembenar atas keabsahan kewenangan (*rechtmatigheid*), sebab dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan betapapun baik tujuannya tetap harus bersandar pada asas legalitas, yakni adanya dasar kewenangan yang sah sebelum tindakan tersebut dilakukan.²³ Dengan demikian, dapat disimpulkan sementara bahwa kewenangan Gubernur NTT dalam Pergub Nomor 13 Tahun 2025 bersifat *terbelah* (*split authority*): sah dan atributif untuk aspek optimalisasi pajak daerah, namun memerlukan pengujian lebih lanjut untuk aspek pembatasan BBM bersubsidi, sebagaimana akan dibahas pada sub-bab berikutnya.

Keabsahan Pembatasan BBM Bersubsidi bagi Kendaraan Penunggak Pajak Berdasarkan Pergub NTT Nomor 13 Tahun 2025 Ditinjau dari Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dibedakan berdasarkan jenis urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab masing-masing. Pembagian tersebut memiliki dasar hukum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan tiga klasifikasi urusan pemerintahan, yang meliputi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, serta urusan pemerintahan umum.²⁴ Dalam penyelenggaraan pemerintahan, urusan konkuren mencakup urusan wajib dan urusan pilihan. Energi dan sumber daya mineral merupakan salah satu bidang yang termasuk dalam kelompok urusan pilihan. Adapun rincian mengenai kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam bidang ini dapat

²² BPAD NTT, "BPAD NTT Petakan Potensi Kendaraan Bermotor Lama Dan Tunggakan PKB Tahun 2026."

²³ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Metadata Dan Status)" (2014), Pasal 5 jo. Pasal 7.

²⁴ APMD, "Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah - UU No. 23/2014."

ditemukan pada lampiran Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.²⁵ Hal lain yang perlu dikaji adalah pembagian kewenangan dalam sektor energi dan sumber daya mineral. Secara umum, sektor ini termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren yang melibatkan pembagian tanggung jawab antartingkat pemerintahan. Namun, untuk suburusan minyak dan gas bumi, undang-undang menetapkan aturan khusus yang membatasi pengecualian tersebut secara tegas. Ketentuan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya angka I huruf CC, menegaskan bahwa urusan minyak dan gas bumi merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, pemerintah daerah pada tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota tidak memiliki kewenangan langsung dalam penyelenggaraan urusan tersebut berdasarkan pembagian urusan pemerintahan yang tercantum dalam lampiran tersebut.²⁶ Jika dilihat dari ketentuan hukum yang berlaku, Pemerintah Provinsi NTT dan pemerintah daerah lainnya tidak mempunyai kewenangan yang diberikan secara langsung maupun melalui pelimpahan untuk mengatur bidang minyak dan gas bumi. Kewenangan tersebut juga mencakup pengaturan mengenai siapa saja yang dapat menjadi konsumen pengguna BBM bersubsidi.

Prinsip tersebut memiliki landasan konstitusional dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedua ketentuan ini mengatur dasar penguasaan negara terhadap cabang produksi yang penting bagi negara serta bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dengan tujuan mendukung kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat.²⁷ Mahkamah Konstitusi, melalui Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, memberikan penjelasan mengenai arti penguasaan negara dalam sektor minyak dan gas bumi. Konsep tersebut mencakup kewenangan Pemerintah Pusat sebagai representasi negara untuk menetapkan kebijakan (*beleid*), mengurus

²⁵ RI, “Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014,” *op. cit.*, Pasal 11 jo. Pasal 13.

²⁶ Rendra Topan, Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Angka I huruf CC tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral; dikutip dalam Rendra Topan, “Kewenangan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Minyak dan Gas Bumi yang Merupakan Urusan Pemerintahan Konkuren,” 2021, <https://rendratopan.com/2021/01/21/kewenangan-pemerintah-dalam-penyelenggaraan-minyak-dan-gas-bumi-yang-merupakan-urusan-pemerintahan-konkuren/>.”

²⁷ Indonesia, “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3).”

pelaksanaannya (*bestuursdaad*), mengatur kegiatan yang berkaitan dengan sektor tersebut (*regelendaad*), mengelolanya (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).²⁸ Meskipun putusan tersebut secara teknis berfokus pada pembubaran kelembagaan BP Migas, substansi penafsiran konstitusional atas prinsip penguasaan negara dalam putusan ini tetap relevan untuk menegaskan bahwa kewenangan strategis atas sektor migas termasuk BBM bersubsidi sebagai produk turunannya berada secara eksklusif pada level nasional, bukan pada tingkat pemerintahan daerah mana pun.²⁹

Berdasarkan kerangka tersebut, keabsahan suatu tindakan atau produk hukum pemerintahan termasuk Peraturan Gubernur harus diuji melalui tiga unsur kumulatif, yaitu kewenangan (*bevoegdheid*), prosedur, dan substansi.³⁰ Ketidadaan atau cacat pada salah satu unsur tersebut menyebabkan suatu keputusan atau tindakan pemerintahan menjadi tidak sah atau setidaknya tidaknya dapat dibatalkan.³¹ Ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Pergub NTT Nomor 13 Tahun 2025 yang mengatur pembatasan pembelian BBM bersubsidi, apabila diuji dari unsur kewenangan, menunjukkan adanya persoalan serius: norma tersebut diterbitkan oleh organ yang tidak memiliki kewenangan atributif maupun delegatif atas objek yang diaturinya, sebagaimana telah diuraikan di atas. Dalam konstruksi hukum administrasi negara, tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh organ yang tidak memiliki kewenangan atas suatu urusan dikategorikan sebagai tindakan *ultra vires* (*excès de pouvoir*) dalam arti sempit, yaitu tindakan yang berada sepenuhnya di luar batas kewenangan organ yang bersangkutan (*onbevoegdheid*), yang berbeda dengan *ultra vires* dalam arti luas di mana organ memang

²⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (2012)."

²⁹ Dian Aries Mujiburohman, "Akibat Hukum Pembubaran BP Migas, *Jurnal Mimbar Hukum* 26, no. 2 (2014), <https://doi.org/10.22146/jmh.16073>."

³⁰ Fathul Hamdani, "Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara, *Jurnal Cita Hukum* 5, no. 2 (2017) <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/download/8727/pdf>."

³¹ Hukumonline, "Mengenal Konsep Keabsahan: Asas Presumptio Iustae Causa," 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-konsep-keabsahan-asas-presumptio-iustae-causa-lt64c256f303078>."

berwenang namun menyalahgunakan kewenangannya.³² Tindakan yang bersifat *ultra vires* dalam arti sempit ini dianggap tidak sah (*null and void*) sejak semula, karena tidak terpenuhinya syarat paling mendasar dari legalitas formal, yaitu adanya kewenangan.³³

Sebagai perbandingan, apabila ketentuan pembatasan BBM bersubsidi tersebut didudukkan sebagai bagian integral dari kewenangan optimalisasi PKB, yakni BBM bersubsidi hanya dijadikan instrumen pendorong kepatuhan (*compliance tool*), bukan sebagai objek pengaturan tersendiri, maka argumentasi keabsahannya dapat dikonstruksikan melalui asas kewenangan implisit (*implied powers*) yang melekat pada kewenangan pemungutan pajak daerah. Namun demikian, konstruksi demikian tetap rawan dibatalkan, mengingat pelaksanaannya secara faktual berakibat langsung pada pembatasan hak masyarakat atas pelayanan publik berupa pembelian BBM yang notabene menjadi objek pengaturan pusat, sehingga lebih tepat dikategorikan sebagai tindakan yang melampaui kewenangan substantif (*detournement de pouvoir* dalam pengertian luas, yakni penggunaan wewenang yang ada untuk tujuan yang berada di luar maksud pemberian wewenang tersebut), ketimbang sekadar pelaksanaan kewenangan pajak daerah yang sah.³⁴ Dengan demikian, dari aspek pembagian kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pembatasan BBM bersubsidi bagi kendaraan penunggak pajak sebagaimana diatur dalam Pergub NTT Nomor 13 Tahun 2025 tidak sepenuhnya absah: bagian pengaturan yang berkenaan dengan optimalisasi PKB tetap sah sebagai kewenangan atributif daerah, sementara bagian yang secara substantif mengatur akses dan konsumen BBM bersubsidi berpotensi cacat kewenangan (*onbevoegdheid*), karena bersinggungan langsung dengan urusan pemerintahan absolut sektoral yang sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Pusat.

³² Sri Nur Hari Susanto, "Larangan Ultra Vires (Excès de Pouvoir) Dalam Tindakan Pemerintahan," *Administrative Law and Governance Journal*, 2023 <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/download/7996/4153>."

³³ *Ibid.*

³⁴ Hibnu Nugroho FI Wirachmanto, AS Maryono, W Kupita, "Indikator Unsur Penyalahgunaan Wewenang Sebagai Dasar Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Tata Usaha Negara," *Soedirman Law Review*, 2021, [https://scholar.google.com/scholar?q=+intitle:%22INDIKATOR Unsur Penyalahgunaan Wewenang Sebagai Dasar Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Tata Usaha Negara \(Studi Putusan Nomor 198/G/2015/PTUN-JKT\)%22](https://scholar.google.com/scholar?q=+intitle:%22INDIKATOR+Unsur+Penyalahgunaan+Wewenang+Sebagai+Dasar+Pembatalan+Keputusan+Tata+Usaha+Negara+Dalam+Sengketa+Tata+Usaha+Negara+(Studi+Putusan+Nomor+198/G/2015/PTUN-JKT)%22)."

Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kewenangan Gubernur Nusa Tenggara Timur dalam Peraturan Gubernur Nomor 13 Tahun 2025 bersifat terbelah (*split authority*), karena peraturan tersebut memuat dua objek pengaturan yang bersumber pada rezim hukum berbeda. Terhadap optimalisasi Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan Pajak Alat Berat, gubernur memiliki dasar kewenangan yang sah, sebab pengelolaan pajak daerah telah didesentralisasikan kepada provinsi dalam kerangka otonomi daerah dan hubungan keuangan pusat dan daerah. Terhadap pembatasan pembelian BBM bersubsidi bagi kendaraan penunggal pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6, dasar kewenangan tersebut tidak ditemukan, baik secara atributif maupun delegatif. BBM bersubsidi adalah produk turunan sektor minyak dan gas bumi, dan sub-urusan ini oleh undang-undang ditempatkan pada Pemerintah Pusat tanpa ruang pembagian bagi daerah, termasuk dalam menentukan siapa yang berhak menjadi konsumennya.

Dari sisi keabsahan menurut pembagian kewenangan Pusat dan Daerah, pembatasan tersebut tidak sepenuhnya absah. Pengujian melalui tiga unsur keabsahan, yaitu kewenangan, prosedur, dan substansi, menunjukkan cacat pada unsur kewenangan (*onbevoegdheid*). Integrasi data antara BPAD dan badan usaha penyalur secara teoretis dapat dibenarkan selama berhenti pada verifikasi status pajak, tetapi berubah menjadi tindakan hukum yang membebani hak warga ketika berujung pada penolakan layanan. Cacat ini tidak hilang meskipun pembatasan diposisikan sebagai alat pendorong kepatuhan pajak, sebab dalam pelaksanaannya pembatasan itu menolak layanan publik atas komoditas yang pengaturannya berada di tangan Pusat. Dalam keadaan demikian, kewenangan pajak daerah dipakai untuk mencapai tujuan di luar maksud pemberiannya, sehingga pembatasan itu setidaknya dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang. Tingginya tunggakan pajak menjelaskan mengapa kebijakan ini lahir, tetapi tidak menggantikan syarat adanya kewenangan yang sah terlebih dahulu dalam negara hukum. Temuan baru penelitian ini adalah pemisahan analitis antara kewenangan pajak dan kewenangan atas BBM dalam satu peraturan yang sama. Penelitian ini dengan demikian menawarkan cara membaca Pergub

per objek pengaturan, bukan sebagai satu kesatuan yang harus dinilai seragam. Dengan pemisahan tersebut, Pergub tidak perlu dinilai sah atau batal secara keseluruhan, melainkan berstatus sah sebagian (*partially valid*): sah sepanjang terbatas pada optimalisasi pajak daerah, dan cacat kewenangan pada pembatasan BBM bersubsidi. Pemisahan ini juga menegaskan bahwa tujuan kepatuhan pajak yang sah tidak membenarkan sarana yang berada di luar kewenangan daerah. Karena itu, ketentuan pembatasan BBM bersubsidi berpotensi dibatalkan apabila diuji secara formal melalui *executive review* maupun *judicial review*, sementara ketentuan optimalisasi pajak tetap dapat berlaku.

Daftar Pustaka

Buku

Hadjon, Philipus M., 2024, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, [Yogyakarta: Gadjah Mada University Press].

Jurnal

Hamdani, Fathul, 2017, “Prinsip Keabsahan (*Rechtmatigheid*) dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Cita Hukum*.

Mujiburohman, Dian Aries, 2014, “Akibat Hukum Pembubaran BP Migas”, *Jurnal Mimbar Hukum*, <https://doi.org/10.22146/jmh.16073>.

Nugroho, Hibnu, F.I. Wirachmanto, A.S. Maryono, dan W. Kupita, 2021, “Indikator Unsur Penyalahgunaan Wewenang sebagai Dasar Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Tata Usaha Negara (Studi Putusan Nomor 198/G/2015/PTUN-JKT)”, *Soedirman Law Review*.

Susanto, Sri Nur Hari, 2023, “Larangan *Ultra Vires* (*Excès de Pouvoir*) dalam Tindakan Pemerintahan”, *Administrative Law and Governance Journal*.

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak.
- Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak.
- Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 13 Tahun 2025 tentang Optimalisasi Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan Pajak Alat Berat.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dibacakan 13 November 2012.

Internet

- APMD, Akademik, Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah – UU No. 23/2014. Diakses Senin, 12 Oktober 2026. https://akademik.apmd.ac.id/module/e_materi/file_upload/5438043012203.b.
- BPAD NTT, BPAD NTT Petakan Potensi Kendaraan Bermotor Lama dan Tunggakan PKB Tahun 2026. Diakses Senin, 12 Oktober 2026. <https://bapenda.nttprov.go.id/berita/bpad-ntt-petakan-potensi-kendaraan-bermotor-lama-dan-tunggakan-pkb-tahun-2026>.
- Hukumonline, Mengenal Konsep Keabsahan: Asas *Presumptio Iustae Causa*. Diakses Senin, 12 Oktober 2026. <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal->

konsep-keabsahan-asas-presumptio-iustae-causa-
lt64c256f303078.

IKPI, Tunggak Pajak? Kendaraan di NTT Tak Bisa Isi BBM Bersubsidi. Diakses Senin, 12 Oktober 2026.

<https://ikpi.or.id/tunggak-pajak-kendaraan-di-ntt-tak-bisa-isi-bbm-bersubsidi/>.

Topan, Rendra, Kewenangan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Minyak dan Gas Bumi yang Merupakan Urusan Pemerintahan Konkuren. Diakses Senin, 12 Oktober 2026.

<https://rendratopan.com/2021/01/21/kewenangan-pemerintah-dalam-penyelenggaraan-minyak-dan-gas-bumi-yang-merupakan-urusan-pemerintahan-konkuren/>.