

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tertulis di dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dalam perkembangannya selalu dituntut untuk melakukan pembangunan dalam kehidupan nasional. Pembangunan nasional tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah dengan dukungan penuh oleh seluruh lapisan masyarakat. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, negara mempunyai kewajiban untuk menjaga kepentingan rakyatnya, baik dalam bidang kesejahteraan, keamanan, pertahanan, maupun kecerdasan kehidupan.¹ Pernyataan tersebut sesuai dengan tujuan negara yang telah tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan keadilan sosial.”

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya). Istilah kebijakan seringkali disebut oleh sebagian

¹ Dwi Sulastyawati, ‘Hukum Pajak dan Implementasinya bagi Kesejahteraan Rakyat’, *Jurnal Filsafat dan Budaya Hukum*, Vol. 1, No. 1, 2014, h. 2.

orang sebagai kebijaksanaan yang dalam Bahasa Inggris disebut “*policy*”. Menurut Irdan Islamy, kebijaksanaan berasal dari kata “*wisdom*” yang artinya tindakan yang dilakukan dengan mempertimbangkan sesuatu lebih mendalam.² Sementara kebijakan adalah tindakan yang mencakup aturan-aturan yang terdapat di dalam suatu kebijaksanaan.³ M. Solly berpendapat bahwa *wisdom* dalam arti kebijaksanaan adalah pertimbangan mendalam yang digunakan sebagai dasar bagi perumusan kebijakan.⁴ Dari pengertian-pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa kebijakan (*policy*) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih suatu cara agar tercapainya tujuan yang diharapkan.⁵

Pengertian insentif pajak (*Tax Incentive*) menurut Black Law Dictionary adalah “*A governmental enticement, through a tax benefit, to engage in a particular activity, such as the contribution of money or property to qualified charity*”.⁶ Insentif pajak merujuk pada ketentuan khusus dalam peraturan perpajakan yang dapat berupa pengecualian dari objek pajak, kredit, perlakuan tarif pajak khusus atau penangguhan kewajiban perpajakan.⁷ Secara umum insentif pajak dapat diartikan sebagai ketentuan khusus dalam peraturan perundang-undangan bidang perpajakan dan berdampak pada berkurangnya jumlah pajak yang seharusnya

² Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, h. 5.

³ *Ibid*, h. 6.

⁴ *Ibid*.

⁵ *Ibid*, h. 7.

⁶ Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary Eight Edition*, Thomson West, USA, 2004, h. 1502.

⁷ Nafis Dwi Kartiko, ‘Insentif Pajak dalam Merespon Dampak Pandemi Covid-19 Pada Sektor Pariwisata’, *Jurnal Pajak dan Keuangan Negara*, Vol. 2, No. 1, 2020, h. 4.

diterima oleh negara. Ketentuan khusus ini dibentuk oleh Pemerintah dalam rangka membantu perekonomian negara guna mencapai tujuan negara.⁸

Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.⁹ Pajak memiliki peran yang sangat penting di beberapa negara, termasuk Indonesia yang menjadikan pajak sebagai salah satu sumber penerimaan negara guna terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran warga negaranya. Dalam pemungutan pajak haruslah berlandaskan pada asas-asas hukum yang baik dan benar. Menurut Adrian Sutedi, asas-asas hukum dalam Undang-Undang Pajak harus berdasarkan keadilan dan pemerataan dalam memikul beban pajak sesuai dengan kemampuan rakyat, nondiskriminasi, menjamin kepastian hukum, serta mengatur hak dan kewajiban yang seimbang antara rakyat dan negara.¹⁰

Menurut Rochmat Soemitro, pajak memiliki 2 (dua) fungsi dalam rangka pembangunan yaitu:¹¹

1. Fungsi *budgeter*
2. Fungsi *regulerend*

Pajak sebagai fungsi *budgeter* adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara dalam rangka menjalankan tugas-tugas rutin negara dan melaksanakan

⁸ *Ibid*, h. 5.

⁹ Marihot Pahala Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, h. 4.

¹⁰ Adrian Sutedi, *Hukum Pajak*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 7.

¹¹ Rochmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan*, Eresco, Bandung, 1974, h. 8.

pembangunan. Biaya untuk kegiatan tersebut diperoleh dari penerimaan pajak. Dalam fungsi ini pajak bertujuan untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara dengan maksud untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara.

Sedangkan pajak sebagai fungsi *regulerend* dapat membantu Pemerintah untuk mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijakan pajak. Melalui fungsi ini, pajak dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan yang letaknya di luar bidang keuangan dan lebih ditujukan pada sektor swasta.¹²

Menurut lembaga pemungutnya terdapat 2 (dua) jenis pajak yaitu pajak pusat dan pajak daerah. Pajak pusat adalah pajak yang dikelola oleh Pemerintah Pusat dan digunakan untuk pembiayaan pengeluaran negara dan pembangunan. Pemerintah Pusat diberi kewenangan untuk memungut Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Bea Materai. Sementara pajak daerah adalah pajak yang dikelola oleh Pemerintah Daerah, baik Pemerintah Provinsi ataupun Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai bagian dari pendapatan daerah untuk pembiayaan pengeluaran daerah. Pajak daerah dibagi menjadi pajak daerah provinsi dan pajak daerah kabupaten/kota. Pajak provinsi terdiri dari Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, dan Pajak Rokok. Sementara yang termasuk ke dalam pajak

¹² *Ibid.*, h. 9.

kabupaten/kota antara lain, Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Pajak Pertambahan Nilai untuk selanjutnya disebut PPN merupakan pajak yang dikenakan terhadap barang dan juga jasa secara bertingkat pada proses produksi serta distribusi.¹³ Panjang maupun pendek jalur produksi yang dipikul konsumen tidak menimbulkan adanya pajak ganda karena pajak ini hanya dikenakan atas nilai tambah atau *value added*.¹⁴ PPN merupakan pajak tidak langsung yang dapat dibebankan kepada orang lain maupun pihak ketiga.¹⁵ Pemungutan PPN didasarkan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

Pandemi Covid-19 yang mewabah di seluruh dunia sudah hampir dua tahun lamanya tak kunjung menemui titik selesai. Penyebaran virus yang tidak dapat diprediksi kapan berakhir ini tentu membawa dampak yang cukup nyata bagi masyarakat, khususnya pedagang. Faktor lain yang merugikan pedagang adalah adanya Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat atau yang dikenal sebagai PPKM yang diberlakukan di berbagai daerah tanpa adanya jangka waktu yang pasti.

¹³ Chairil Anwar Pohan, *Pedoman Lengkap Pajak Pertambahan Nilai*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, h. 6.

¹⁴ *Ibid*, h. 24.

¹⁵ Retno Bunga Widowati, 'Pengenalan Pajak Pertambahan Nilai atas Ekspor/Impor Barang Kena Pajak', *Jurnal Repertorium*, Vol. 4, No. 2, 2017, h. 87.

Sementara itu, biaya sewa atas ruangan dan bangunan yang ditempati oleh para pedagang beserta biaya-biaya pengeluaran yang lain harus tetap dibayarkan.

Dari penjelasan tersebut, Pemerintah mencoba menangani dengan mengatur peraturan perundang-undangan dalam bidang perpajakan dalam rangka mengatasi pandemi Covid-19. Pemerintah kemudian memberikan insentif PPN atas sewa ruangan atau bangunan yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 102/PMK.010 Tahun 2021 tentang Pajak Pertambahan Nilai atas Penyerahan Jasa Sewa Ruangan atau Bangunan Kepada Pedagang Eceran yang Ditanggung Pemerintah Tahun Anggaran 2021. Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan tersebut bahwa *“Pedagang eceran merupakan pengusaha yang seluruh atau sebagian kegiatan usahanya melakukan penyerahan barang dan/atau jasa kepada konsumen akhir.”*

Kebijakan ini mulai diberlakukan pada bulan Juli 2021 untuk PPN yang terutang atas sewa pada bulan Agustus sampai Oktober 2021. Pembebasan yang diberikan atas sewa ruangan atau bangunan yang dimaksud berupa toko atau gerai, baik yang berdiri sendiri atau berada di pusat perbelanjaan, kompleks pertokoan, fasilitas apartemen, hotel, rumah sakit, fasilitas pendidikan, fasilitas transportasi publik, fasilitas perkantoran, atau pasar rakyat. Insentif ini tidak hanya berlaku atas nilai pokok sewa saja melainkan Pemerintah akan menanggung PPN yang terutang dihitung dari tarif PPN dikalikan dengan dasar pengenaan pajak berupa penggantian. Penggantian adalah nilai berupa uang, termasuk semua biaya yang diminta atau seharusnya diminta oleh pengusaha karena penyerahan Jasa Kena Pajak (JKP), ekspor Jasa Kena Pajak (JKP) atau ekspor Barang Kena Pajak (BKP)

tidak berwujud, tetapi tidak termasuk PPN yang dipungut menurut Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah serta potongan harga yang dicantumkan dalam faktur pajak.

Pemerintah berharap kebijakan ini dapat digunakan sebagai upaya preventif terjadinya keterpurukan ekonomi yang jauh lebih besar di Indonesia kemudian hari akibat pandemi Covid-19. Maka dari itu pelaksanaan pemberian insentif PPN ini harus memenuhi standar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar Pejabat Pemerintahan yang bertanggungjawab tidak menyalahgunakan wewenang yang dimilikinya. Penyalahgunaan wewenang dapat berupa melampaui wewenang, mencampurkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang.¹⁶ Pemberian insentif harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).
- c. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif.
- d. Tidak menimbulkan konflik kepentingan.
- e. Dilakukan dengan itikad baik.

Namun, belum ada suatu aturan hukum yang mengatur secara khusus mengenai insentif Pajak Ditanggung Pemerintah dalam PPN. Padahal, kebijakan ini dapat menjadi upaya dalam menanggulangi permasalahan akibat pandemi.

¹⁶ Enrico Parulian Simanjuntak, 'Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-undang Administrasi Pemerintahan', *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 7, No. 2, 2018, h. 3.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas penulis tertarik untuk membuat tulisan dalam bentuk skripsi dengan judul “Pengaturan Insentif Pajak Pertambahan Nilai atas Sewa Ruangan atau Bangunan dalam Rangka Penanggulangan Covid-19.”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya adalah sebagai berikut:

1. Pengaturan pemberlakuan insentif Pajak Pertambahan Nilai atas penyerahan sewa ruangan atau bangunan kepada pedagang eceran dalam rangka penanggulangan Covid-19.
2. Akibat hukum pasca diberlakukannya pemberian insentif Pajak Pertambahan Nilai atas penyerahan sewa ruangan atau bangunan kepada pedagang eceran dalam rangka penanggulangan Covid-19.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan pemberlakuan insentif Pajak Pertambahan Nilai dalam upaya menanggulangi Covid-19.
2. Untuk mengetahui akibat hukum yang ditimbulkan pasca diberlakukannya insentif Pajak Pertambahan Nilai dalam upaya menanggulangi Covid-19.

1.4 Manfaat Penelitian

Penulis berharap bahwa tulisan ini tidak hanya bermanfaat bagi diri sendiri, namun juga dapat bermanfaat bagi akademisi hukum dan praktisi hukum dalam

menyumbang pemikiran dan pemahaman ilmu hukum khususnya terkait adanya insentif Pajak Pertambahan Nilai dalam upaya menanggulangi Covid-19, serta dapat bermanfaat kepada wajib pajak sebagai salah satu sarana penyaluran informasi terkait insentif Pajak Pertambahan Nilai selama masa pandemi ini.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian Hukum

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*). Soetandjo Wignjosoebroto mengistilahkan penelitian hukum doktrinal dengan penelitian hukum normatif yaitu penelitian-penelitian atas hukum yang dikembangkan dari doktrin yang dianut oleh si pengkonsep.¹⁷ Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sehingga seringkali disebut juga dengan penelitian hukum kepustakaan.¹⁸ Secara umum penelitian ini akan berfokus pada norma yang bersumber dari peraturan perundang-undangan maupun doktrin ahli hukum yang relevan dengan isu hukum yang ditentukan.

1.5.2 Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan dengan menganalisa peraturan perundang-undangan beserta materi muatan yang

¹⁷ Soetandjo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Huma, Jakarta, 2002, h. 148.

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, h. 13-14.

berkaitan dengan masalah hukum yang ditangani. Sedangkan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) adalah pendekatan dengan mempelajari pandangan-pandangan serta doktrin-doktrin dalam ilmu hukum yang akhirnya digunakan untuk menghasilkan suatu argumentasi hukum.¹⁹

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- c. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- d. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.
- e. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.
- f. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 102/PMK.010 Tahun 2021 tentang Pajak Pertambahan Nilai atas Penyerahan Jasa Sewa

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, h. 135-136

Ruangan atau Bangunan kepada Pedagang Eceran yang Ditanggung Pemerintah Tahun Anggaran 2021.

Selain bahan hukum primer, dalam penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder sebagai penunjang bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku teks hukum, kamus hukum, jurnal hukum, dan internet.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan prosedur pengumpulan bahan hukum dengan studi kepustakaan (*library research*). Melalui studi kepustakaan penulis mengumpulkan beberapa peraturan perundang-undangan serta literatur-literatur terkait dengan hukum pajak, khususnya membahas tentang topik penelitian yaitu pengaturan insentif Pajak Pertambahan Nilai atas sewa ruangan atau bangunan dalam rangka menanggulangi Covid-19.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan sekunder yang telah dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) akan dipilih dan diseleksi supaya bahan hukum saling berkesinambungan dengan isu hukum yang telah dirumuskan. Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode interpretasi sistematis. Metode interpretasi sistematis dilakukan dengan menghubungkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan topik dengan isu hukum yang ditentukan.

1.6 Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Di dalam bab ini penulis akan menjelaskan latar belakang, rumusan masalah, tujuan, manfaat, metode penelitian, prosedur pengumpulan bahan hukum, dan analisis bahan hukum.

BAB II: PENGATURAN PEMBERLAKUAN INSENTIF PAJAK PERTAMBAHAN NILAI ATAS PENYERAHAN SEWA RUANGAN ATAU BANGUNAN KEPADA PEDAGANG ECERAN DALAM RANGKA PENANGGULANGAN COVID-19

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan mengenai rumusan masalah yang pertama yakni mekanisme pemberlakuan insentif PPN atas sewa ruangan atau bangunan.

BAB III: AKIBAT HUKUM PASCA DIBERLAKUKANNYA PEMBERIAN INSENTIF PAJAK PERTAMBAHAN NILAI ATAS PENYERAHAN SEWA RUANGAN ATAU BANGUNAN KEPADA PEDAGANG ECERAN DALAM RANGKA PENANGGULANGAN COVID-19

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan mengenai rumusan masalah yang kedua yakni akibat hukum pasca diberlakukannya pemberian insentif PPN atas sewa ruangan atau bangunan dalam rangka penanggulangan Covid-19.

BAB IV: PENUTUP

Bab ini akan terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan diperoleh melalui pembahasan bab kedua dan ketiga, sedangkan saran diperoleh melalui kesimpulan yang telah dipaparkan.