

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan salah satu sumber utama penerimaan negara yang berfungsi vital dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional.¹ Prinsip umum pemungutan pajak menurut Ibnu Khaldun berdasarkan cakupan perpajakan dan jangkauannya sangat luas, baik dilihat dari segi sumbernya ataupun kegunaannya.² Melalui pajak, negara dapat menjalankan fungsi redistribusi pendapatan, stabilisasi ekonomi, serta penyediaan layanan publik bagi masyarakat.³ Dalam konteks sistem perpajakan Indonesia, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) memiliki kontribusi yang sangat besar terhadap penerimaan negara.⁴ PPN merupakan pajak tidak langsung yang dikenakan atas konsumsi barang dan jasa dalam daerah pabean, dan secara ekonomis ditanggung oleh konsumen akhir. Dalam rangka memperkuat sistem perpajakan nasional, pemerintah melakukan reformasi besar melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP).⁵

Salah satu tujuan utama UU HPP adalah untuk mewujudkan sistem

¹ Mardiasmo, 2025, *Perpajakan*, Andi, Yogyakarta, hal. 1.

² Hanin Alya Labibah, Batubara, C., Kamila, K., & Saragih, A. M. (2024). Analisis Strategi Peningkatan Pajak Daerah di Kabupaten Deli Serdang Dalam Perspektif Ekonomi Islam. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, 10(1), 1052-1062.

³ Rochmat Soemitro, 2004, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Refika Aditama, Bandung.

⁴ Direktorat Jenderal Pajak, 2024, *Laporan Kinerja DJP Tahun 2023*, Kemenkeu, Jakarta.

⁵ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

perpajakan yang lebih adil, efisien, adaptif, dan berkelanjutan dalam menghadapi tantangan ekonomi global serta kebutuhan pembiayaan pembangunan yang meningkat.⁶ UU ini mengubah beberapa ketentuan penting dalam berbagai undang-undang perpajakan, termasuk Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.⁷ Salah satu pokok pengaturan penting dalam UU HPP adalah penyesuaian tarif PPN secara bertahap, dari tarif sebelumnya 10% menjadi 11% mulai berlaku pada tanggal 1 April 2022, dan dinaikkan menjadi 12% paling lambat 1 Januari 2025.⁸ Ketentuan ini secara eksplisit diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU HPP, yang menyatakan bahwa tarif PPN ditetapkan sebesar 11% dan dapat dinaikkan paling tinggi menjadi 12% melalui ketentuan lebih lanjut.⁹ Rumusan pasal tersebut memberikan fleksibilitas kepada pemerintah untuk menyesuaikan tarif PPN sesuai dengan kondisi ekonomi dan kebutuhan fiskal negara. Namun, frasa “dapat dinaikkan paling tinggi menjadi 12%” menimbulkan tafsir yang perlu dikaji secara mendalam. Apakah kewenangan menaikkan tarif tersebut sepenuhnya berada di tangan pemerintah (dalam hal ini Menteri Keuangan), atau tetap harus dilakukan melalui mekanisme undang-undang baru?¹⁰ Di sinilah muncul persoalan yuridis yang menjadi pokok kajian penting dalam penelitian ini.

⁶ Kementerian Keuangan RI, 2021, *Naskah Akademik RUU HPP*, Kemenkeu, Jakarta, hal. 4.

⁷ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang PPN dan PPnBM beserta perubahannya.

⁸ UU No. 7 Tahun 2021, Pasal 7 ayat (1).

⁹ **Ibid.**

¹⁰ Yustinus Prastowo, 2022, *Kebijakan Fiskal dan Reformasi Pajak di Indonesia*, BKF, Jakarta, hal. 87.

Untuk melaksanakan ketentuan UU HPP tersebut, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 13 Tahun 2025 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa serta Pajak Penjualan atas Barang Mewah Sehubungan dengan Penyesuaian Tarif Pajak Pertambahan Nilai Menjadi 12 Persen.¹¹ PMK ini menjadi dasar hukum administratif bagi pemberlakuan tarif PPN sebesar 12% mulai 1 Januari 2025. Namun, penerapan tarif baru melalui peraturan menteri ini menimbulkan perdebatan hukum (legal debate) mengenai dasar kewenangan Menteri Keuangan dalam menetapkan tarif pajak, mengingat pajak merupakan pungutan yang bersifat memaksa dan oleh karena itu harus diatur dengan undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi:

“Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.”¹²

Berdasarkan prinsip tersebut, asas legalitas pajak (*lex certa*) mewajibkan bahwa segala hal yang menyangkut pengenaan pajak — termasuk penetapan tarif, objek, subjek, dan sanksinya — harus ditetapkan secara jelas dalam undang-undang, bukan dalam peraturan pelaksana.¹³ Prinsip ini dikenal dalam doktrin hukum pajak sebagai *nullum tributum sine lege*, yaitu tidak ada pajak tanpa dasar undang-undang.¹⁴

¹¹ Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2025.

¹² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 23A.

¹³ Siti Resmi, 2023, *Perpajakan: Teori dan Kasus*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 34.

¹⁴ Rochmat Soemitro, 2004, *Pengantar Hukum Pajak*, Refika Aditama, Bandung, hal. 21.

Dalam konteks UU HPP, persoalan muncul ketika penetapan tarif PPN 12% dilakukan melalui PMK, padahal PMK bukan merupakan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang. Hal ini menimbulkan pertanyaan yuridis:

Jika dilihat dari rumusan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (3) UU HPP, memang terdapat dasar normatif bagi pemerintah untuk menyesuaikan tarif PPN tanpa harus mengubah undang-undang. Namun, rumusan norma tersebut masih menimbulkan kekaburan norma (*vague norm*), karena tidak secara tegas menyebut siapa yang berwenang menetapkan kenaikan tarif — apakah DPR melalui undang-undang atau Menteri Keuangan melalui peraturan pelaksana. Kekaburan inilah yang menimbulkan potensi konflik norma dan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dalam pelaksanaannya.¹⁵

Selain aspek yuridis, kenaikan tarif PPN menjadi 12% juga berimplikasi luas terhadap aspek sosial dan ekonomi. Sebagai pajak konsumsi, kenaikan tarif akan meningkatkan harga barang dan jasa sehingga dapat menurunkan daya beli masyarakat, terutama kelompok ekonomi menengah ke bawah.¹⁶ Untuk meredam dampak tersebut, pemerintah menetapkan kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah (PPN DTP) bagi beberapa sektor strategis dan barang kebutuhan pokok.¹⁷ Kebijakan ini bertujuan menjaga stabilitas harga dan daya beli masyarakat, namun dari sisi hukum administrasi, perlu dianalisis apakah kebijakan kompensatif

¹⁵ Penjelasan Umum UU No. 7 Tahun 2021.

¹⁶ Badan Kebijakan Fiskal, 2024, *Dampak Kenaikan Tarif PPN terhadap Ekonomi Nasional*, Kemenkeu, Jakarta, hlm. 9.

¹⁷ Peraturan Menteri Keuangan No. 6 Tahun 2023 tentang PPN Ditanggung Pemerintah.

seperti PPN DTP memiliki dasar hukum yang cukup kuat dalam UU HPP atau hanya merupakan kebijakan fiskal yang bersifat sementara.¹⁸

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis dasar kewenangan hukum dalam penetapan tarif PPN 12% sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 2021, serta menelaah apakah penerapan melalui PMK No. 13 Tahun 2025 telah sesuai dengan prinsip legalitas, kepastian hukum, dan batas delegasi kewenangan dalam sistem hukum Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai rumusan norma dalam Pasal 7 UU HPP, identifikasi potensi persoalan hukum, dan rekomendasi perbaikan terhadap konstruksi norma agar pelaksanaan kebijakan perpajakan tetap berada dalam koridor negara hukum yang demokratis. Dari uraian di atas, maka saya tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul **"ANALISIS TERHADAP PENERAPAN KENAIKAN TARIF PPN BERDASARKAN UU NO.7 TAHUN 2021 TENTANG HARMONISASI PERATURAN PERPAJAKAN "**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana dasar kewenangan pemerintah dalam menetapkan kenaikan tarif Pajak Pertambahan Nilai (PPN) menjadi 12% berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP)?
2. Apa permasalahan hukum yang timbul dalam penerapan tarif PPN 12%

¹⁸ Sari, Dian, 2023, "Analisis Yuridis Kebijakan PPN DTP sebagai Instrumen Fiskal," *Jurnal Hukum dan Ekonomi*, Vol. 8, No. 2, hal. 45.

melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13 Tahun 2025, ditinjau dari asas legalitas dan prinsip kepastian hukum dalam sistem perpajakan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan memahami dasar kewenangan pemerintah dalam menetapkan kenaikan tarif Pajak Pertambahan Nilai (PPN) menjadi 12% berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP).
2. Untuk mengidentifikasi dan mengkaji persoalan hukum yang timbul dari penerapan tarif PPN 12% melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13 Tahun 2025, ditinjau dari asas legalitas, kepastian hukum, dan batas pendelegasian kewenangan dalam sistem hukum perpajakan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini mencakup dua kegunaan, secara baik secara teoritis maupun praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum pajak dan hukum administrasi negara. Penelitian ini memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai penerapan asas legalitas serta batas kewenangan pemerintah dalam menetapkan tarif pajak berdasarkan Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP). Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi ilmiah bagi

akademisi dan peneliti dalam mengkaji hubungan antara peraturan perundang-undangan perpajakan dengan prinsip konstiusionalitas dalam penetapan tarif Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Lebih lanjut, penelitian ini juga berkontribusi dalam memperkaya literatur mengenai interpretasi norma dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021, khususnya terkait dengan pengaturan tarif PPN sebesar 12%.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan perpajakan yang sesuai prinsip hukum, referensi bagi akademisi dan mahasiswa dalam kajian hukum pajak, serta sumber informasi bagi wajib pajak untuk memahami dasar hukum kenaikan tarif PPN.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif (juga disebut penelitian hukum normatif). Penelitian ini berfokus pada kajian terhadap peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan penetapan dan penerapan tarif Pajak Pertambahan Nilai (PPN) berdasarkan UU No. 7 Tahun 2021 dan PMK No. 13 Tahun 2025.¹⁹ Penelitian yuridis normatif digunakan karena permasalahan yang dikaji bersifat konseptual dan normatif, yaitu berkaitan dengan keabsahan, kewenangan, dan kesesuaian norma hukum antara

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 13.

undang-undang dan peraturan pelaksanaannya dalam konteks asas legalitas pajak.²⁰

2. Metode Pendekatan

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum normatif memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis.

b. Pendekatan Kasus (*case Approach*)

Adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.

3. Sumber Bahan Hukum

Skripsi ini menggunakan sumber bahan yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai berikut

1. Bahan hukum primer, bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara langsung, karena berupa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar analisis dalam penelitian ini.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 35.

Dalam penelitian hukum normatif, bahan hukum primer menjadi acuan utama untuk menelaah keabsahan, kewenangan, serta hubungan norma antara satu peraturan dengan peraturan lainnya.

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Secara khusus, Pasal 23A UUD 1945 menjadi dasar konstitusional dalam pengenaan pajak di Indonesia, yang menyatakan bahwa “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.”
- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP) UU ini merupakan dasar hukum utama dalam penelitian, karena memuat ketentuan mengenai penyesuaian tarif PPN dari 10% menjadi 11% dan selanjutnya 12% sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1).
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan

Pajak Penjualan atas Barang Mewah (beserta perubahannya).

- d. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 13 Tahun 2025 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa serta Pajak Penjualan atas Barang Mewah Sehubungan dengan Penyesuaian Tarif Pajak Pertambahan Nilai Menjadi 12 Persen.²¹
- e. Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan hukum yang digunakan untuk memperkuat bahan hukum primer. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder digunakan untuk mendukung analisis terhadap dasar kewenangan pemerintah dalam menetapkan kenaikan tarif PPN, asas legalitas pajak, serta implikasi hukum dari penerapan UU HPP dan PMK terkait.

4. Proses Pengumpulan Bahan Hukum

Adapun Dalam melaksanakan pengumpulan data, maka saya mengklasifikasikan serta mengumpulkan data sesuai dengan jenis data yang diambil, yaitu studi kepustakaan. Melalui studi kepustakaan, bahwa

²¹ Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13 Tahun 2025 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa serta Pajak Penjualan atas Barang Mewah Sehubungan dengan Penyesuaian Tarif Pajak Pertambahan Nilai Menjadi 12 Persen.

yang digunakan adalah “bahan bahan yang ada kaitannya dengan judul, di mana bahan-bahan yang saya dapatkan melalui buku-buku, perundang-undangan, artikel-artikel, dan sebagainya.”²²

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode analisis kuantitatif, karena penelitian ini bersifat yuridis normatif, yaitu menelaah bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, doktrin, dan pendapat ahli.²³

6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini disusun secara runtut untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai alur pembahasan penelitian. Secara garis besar, skripsi ini terdiri dari empat bab yang saling berhubungan dan tersusun secara sistematis.

1. **Bab I Pendahuluan**, berisi uraian mengenai dasar dilakukannya penelitian, yang meliputi latar belakang masalah tentang kenaikan tarif PPN dalam UU HPP dan permasalahan yuridis penetapannya melalui PMK, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis. Bab ini juga memaparkan metode penelitian yang digunakan, mulai dari jenis penelitian yuridis normatif, metode pendekatan (statute approach dan case approach), sumber

25. ²² Bambang Waluyo, 2014, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, **op.cit.**, hal. 157.

bahan hukum primer dan sekunder, proses pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan, hingga teknik analisis bahan hukum secara kualitatif, serta sistematika penulisan.

2. **Bab II Tinjauan Pustaka**, memuat kerangka teori dan landasan hukum yang relevan dengan topik penelitian. Pada bab ini disajikan teori-teori mengenai Pajak Pertambahan Nilai (PPN) beserta karakteristik, subjek dan objeknya, teori pemungutan pajak, asas pemungutan pajak dari Adam Smith, serta konsep lain yang menjadi dasar analisis. Selain itu, bab ini juga memuat pembahasan mengenai UU Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, permasalahan hukum dalam penerapan kenaikan tarif PPN, legalitas kenaikan tarif PPN ditinjau dari prinsip legalitas dan hierarki peraturan perundang-undangan, serta peraturan pelaksana dan implementasinya. Bab ini menjadi acuan dalam menganalisis permasalahan penelitian.
3. **Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan**, menyajikan hasil analisis terhadap rumusan masalah. Bab ini mencakup pembahasan mendalam mengenai dasar kewenangan pemerintah dalam menetapkan kenaikan tarif PPN menjadi 12% berdasarkan UU HPP, yang meliputi landasan

konstitusional (Pasal 23A UUD 1945), legitimasi demokratis melalui proses legislasi, mekanisme pengawasan, serta komparasi internasional. Selanjutnya dibahas permasalahan hukum yang timbul dalam penerapan tarif PPN 12% melalui PMK Nomor 131 Tahun 2024, ditinjau dari asas legalitas pajak dan prinsip kepastian hukum, termasuk analisis mengenai legitimasi delegasi kewenangan, mekanisme DPP nilai lain, kompleksitas klasifikasi barang, dan potensi sengketa pajak. Pembahasan disusun secara sistematis berdasarkan analisis normatif dan landasan teori.

4. **Bab IV Penutup**, berisi simpulan yang merupakan jawaban atas rumusan masalah mengenai dasar kewenangan pemerintah dalam menetapkan tarif PPN 12% dan permasalahan hukum dalam penerapannya, serta saran yang ditujukan kepada pihak-pihak terkait, khususnya pemerintah dan pembuat kebijakan, untuk perbaikan konstruksi norma perpajakan dan peningkatan kepastian hukum dalam implementasi kebijakan perpajakan di masa mendatang.