

## BATASAN KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU) DI BIDANG PERPAJAKAN

Ida Zuraida

Pusdiklat Pajak, Badan Diklat Keuangan, Kementerian Keuangan RI-Jl. Sakti Raya Nomor 1,  
Kemanggisan, Jakarta Barat (10480), Indonesia

[ida.zuraida2@gmail.com](mailto:ida.zuraida2@gmail.com)

---

### ABSTRAK

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD) mengatur keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Ketentuan ini memberikan kewenangan kepada presiden untuk menetapkan Perppu dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Pengertian "kegentingan yang memaksa" tidak dijelaskan dalam UUD. Ketiadaan rumusan tersebut menimbulkan kekhawatiran di masyarakat bahwa Perppu diterbitkan semata-mata demi kepentingan subjektif Presiden dan mengabaikan kepentingan masyarakat. Potensi timbulnya ketidaktentuan hukum dapat menurunkan "trust" masyarakat kepada pemerintah dan selanjutnya dapat menurunkan kepatuhan masyarakat terhadap kewajibannya sebagai warga negara. Penelitian ini mendiskusikan penerbitan Perppu di bidang perpajakan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menyimpulkan penerbitan Perppu di bidang perpajakan justru memberikan dampak positif bagi pemerintah dan masyarakat dan bukan sebaliknya. Mengingat penerbitan Perppu tidak hanya semata-mata diserahkan pada subjektifitas Presiden, namun Presiden juga mempertimbangkan persyaratan objektif dalam pembentukan Perppu. Paper ini terdiri dari 4 (empat) bagian yaitu: pendahuluan, rumusan masalah, hasil dan pembahasan, serta kesimpulan.

**KATA KUNCI:** Perppu, kegentingan memaksa, persyaratan subjektif dan objektif Perppu

---

### ABSTRACT

Article 22 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD) regulates the existence of a Government Regulation in Lieu of Law (Perppu). This provision gives the president the authority to set Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) in a state of compelling crisis. The definition of "compelling crisis" is not explained in the Constitution. The absence of this definition raises concerns in the community that the Perppu is issued solely for the subjective interests of the President and ignores the interests of society. The potential for emergence of legal certainty can reduce the community's "trust" to the government and can further reduce people's compliance with their obligations as citizens. This study discusses the enactment of Perppu in the field of taxation and uses normative legal research methods. The results of the study conclude that the enacted of Perppu in the field of taxation actually has a positive impact on the government and the community and not vice versa. Considering that the Perppu enacted is not merely submitted to the subjectivity of the President, but the President also considers the objective requirements in the formation of the Perppu. This paper consists of 4 (four) sections, namely: introduction, problem formulation, results and discussion, and conclusions.

**Keywords:** Regulation in Lieu of Law, compelling crisis, qualification of Regulation in Lieu of Law

---

## 1. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD) mengatur Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perppu) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pengertian atau batasan kapan dan bagaimana Presiden menentukan “hal ihwal kegentingan mendesak” tidak diatur secara jelas dalam UUD. Ketiadaan pengertian “kegentingan mendesak” tersebut menjadi kewenangan penuh Presiden secara subjektif untuk menetapkan Perppu. Polemik terkait pengertian kegentingan mendesak sebagai alasan pembentukan Perppu oleh Presiden menimbulkan potensi keresahan di masyarakat terlebih lagi keberadaan Perppu memberikan pembebanan kewajiban kepada masyarakat.

Selain itu, penetapan Perppu memiliki muatan politis dalam pelaksanaannya dikhawatirkan dapat melanggar asas-asas hukum dalam pembentukannya. Polemik terkait kewenangan Presiden untuk menetapkan Perppu tersebut pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Bahkan selanjutnya Perppu dapat menurunkan “*trust*” masyarakat kepada pemerintah dan menurunkan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap kewajibannya sebagai warga negara.

Beberapa penerbitan Perppu pernah dilakukan uji materiil di Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK).

Perppu ini terbit ketika ketua Mahkamah Konstitusi tertangkap tangan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Poin-poin penting Perppu Nomor 1 Tahun 2013 antara lain: (1) mengatur kembali persyaratan hakim konstitusi, sesuai Pasal 15 ayat (2) huruf i, ditambah “tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu paling singkat 7 (tujuh) tahun sebelum diajukan sebagai calon hakim konstitusi”; (2) menyempurnakan proses seleksi dan pengajuan hakim konstitusi untuk memperkuat prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas sesuai dengan harapan dan opini publik, yang tercantum pula dalam Pasal 18A UU MK (Ni'matul Huda, 2013: 559). Dengan demikian, sebelum ditetapkan oleh Presiden, pengajuan calon hakim konstitusi oleh Mahkamah Agung (MA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan/atau Presiden, harus melalui proses uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan oleh panel ahli yang dibentuk oleh Komisi Yudisial. Panel ahli beranggotakan tujuh orang yang terdiri dari: (a) satu orang diusulkan oleh MA; (b) satu orang diusulkan oleh DPR; (c) satu orang diusulkan oleh Presiden; dan (d) empat orang dipilih oleh Komisi Yudisial berdasarkan usulan masyarakat, yang terdiri atas mantan hakim konstitusi, tokoh masyarakat, akademisi di bidang hukum, dan praktisi hukum; (3) melakukan perbaikan sistem pengawasan hakim konstitusi yang lebih efektif dengan membentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi (MKHK) yang sifatnya permanen, dengan tetap menghormati independensi hakim konstitusi. Oleh karena itu, MKHK dibentuk bersama oleh Komisi Yudisial dan MK dengan susunan keanggotaan lima orang terdiri dari: (1) satu orang mantan hakim konstitusi; (2) satu orang praktisi hukum; (3) dua orang akademisi yang salah satu atau keduanya berlatar belakang

di bidang hukum; dan (4) satu orang tokoh masyarakat (Ni'matul Huda, 2013: 560).

Atas permohonan pengujian Perppu tersebut, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut, dengan pertimbangan hukum Perppu tersebut tidak mencerminkan adanya kesegeraan dalam pembentukannya sebagaimana disyaratkan oleh UUD (Ali Marwan, 2017: 115).

2. Perppu 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Perppu tersebut mengatur pemilihan gubernur, bupati dan walikota dari pemilihan secara langsung menjadi tidak langsung melalui DPR.

Keberadaan Perppu ini menimbulkan polemik dan penolakan dari masyarakat termasuk penolakan dari beberapa kepala daerah (Ali Marwan, 2017:116-117). Mahkamah Konstitusi menyatakan menolak permohonan pengujian atas Perppu tersebut dengan pertimbangan hukum: (1) Perppu Nomor 1 Tahun 2014 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945; (2) tafsir konstitusi yang tegas terkait penerbitan Perppu hanya untuk mengisi kekosongan hukum dan bukan membatalkan hukum yang berlaku; (3) Pasal 205 Perppu Nomor 1 Tahun 2014 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan; (4) menyatakan berlaku kembali Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 (risalah putusan atas perkara Nomor 128/PUU-XII/2014).

Berdasarkan pertimbangan hakim tersebut, MK memutuskan Perppu ini dibentuk bukan berdasarkan adanya kekosongan hukum, mengingat pemilihan gubernur, bupati, dan walikota telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang oleh Perppu ini Undang-Undang tersebut justru malah dibatalkan.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyimpulkan subjektifitas Presiden dalam menetapkan Perppu karena kepentingan mendesak harus didefinisikan secara hati-hati dan tidak hanya mengedepankan kepentingan subjektif Presiden semata yang pada akhirnya akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan dapat mengganggu pembangunan di Indonesia. Hal tersebut membuktikan bahwa pemerintah tidak dapat membuktikan adanya kepentingan yang memaksa sebagaimana disyaratkan oleh UUD dalam proses penerbitan Perppu.

Keberadaan Perppu secara normatif diatur dalam UUD dan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU 12/2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas 7 (tujuh) tingkatan. Dalam hierarki tersebut, Pasal 7 angka (1) huruf (c) menggariskan Perppu sejajar dengan undang-undang, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bahkan Pasal 11 UU 12/2011 menyatakan materi muatan Perppu sama dengan Undang-Undang. Sedangkan, proses pembentukan Perppu dan Undang-Undang berbeda mengingat Undang-Undang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan Presiden, sementara Perppu merupakan kewenangan Presiden.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengangkat masalah tersebut dan memberi judul penelitian ini "**BATASAN KEGENTINGAN YANG MEMAKSA**

## **DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU) DI BIDANG PERPAJAKAN”**

### **1.2. Rumusan Masalah**

Permasalahan penelitian adalah kapan dan bagaimana pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) di bidang perpajakan?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Untuk menganalisa pembentukan Perppu di bidang perpajakan.

## **2. KERANGKA TEORITIS**

### **2.1. Muatan Perppu**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 1 angka 4 UU 12/2011). Baik UUD maupun Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 tidak memberikan pengertian terkait kegentingan yang memaksa. Pasal 11 UU 12/2011 hanya mencantumkan Perppu setingkat dengan Undang-undang, sehingga muatan Perppu sama dengan undang-undang.

Pasal 22 ayat (1) UUD secara prinsip menegaskan bahwa Perppu merupakan suatu peraturan pemerintah yang bertindak sebagai suatu undang-undang atau dengan perkataan lain Perppu merupakan peraturan pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan undang-undang. Perppu harus ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa yang harus segera diatasi karena pada saat itu Presiden tidak dapat mengaturnya dengan undang-undang, sementara pembentukan undang-undang memerlukan waktu yang relatif lebih lama dan melalui prosedur yang panjang (Maria Farida, 1998:96).

Dalam Penjelasan Pasal 22 UUD dikatakan bahwa Pasal ini mengenai "*noodberordeningsrecht*" Presiden. Aturan ini perlu diadakan agar keselamatan Negara dapat dijamin oleh Pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa Pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, Pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu peraturan pemerintah dalam pasal ini, memiliki kekuatan yang sama dengan Undang-undang, sehingga pembentukan Perppu harus disahkan pula oleh DPR.

Berdasarkan penjelasan Pasal 22 tersebut, penerbitan Perppu oleh Presiden hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang genting, namun kapan dan bagaimana keadaan yang genting tersebut menyebabkan Presiden dapat menetapkan Perppu tidak ada penjelasan lebih detail. Menurut Maria Farida (1998:96) pasal 22 UUD mengenai *noodverordeningsrecht* atau "hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa" tersebut tidak selalu ada hubungannya dengan keadaannya bahaya, tapi cukup kiranya apabila menurut keyakinan Presiden ada keadaan yang mendesak, dan keadaan itu perlu segera diatur dengan peraturan yang mempunyai derajat undang-undang. Dengan demikian, pengaturan keadaan tersebut tidak dapat ditangguhkan sampai adanya sidang DPR yang akan membicarakan pengaturan keadaan tersebut (Maria Farida, 1998:96).

Sebagai kesimpulan perbedaan prinsip antara undang-undang dan Perppu hanya dalam proses pembentukannya saja. Mengingat undang-undang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR, sementara Perppu dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR dalam keadaan pemerintah tidak normal atau kegentingan yang memaksa (Maria Farida, 1998:97).

Pembatasan keadaan genting yang memaksa sebagaimana disyaratkan dalam UUD harus dirumuskan secara hati-hati agar muatan Perppu tidak bertentangan dengan asas-asas sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU 12/2011, yaitu asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Pembentukan Perppu harus berdasarkan asas-asas tersebut agar keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan pemerintah tercapai, sehingga pembentukan Perppu dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan polemik di masyarakat.

## 2.2. Pajak

Pengertian pajak ada bermacam-macam, antara lain dikemukakan oleh para sarjana (Brotodihardjo, 1982 : 2) yaitu :

- a. Leroy Beaulieu yang berbunyi: "Pajak adalah bantuan, baik secara langsung maupun tidak, yang dipaksakan oleh kekuasaan publik dari penduduk atau dari barang, untuk menutup belanja Pemerintah".
- b. Deutsche Reichs Abgaben Ordnung (RAO-1919) :  
"Pajak adalah bantuan uang secara insidental atau secara periodik (dengan tidak ada kontraprestasinya), yang dipungut oleh Badan yang bersifat Umum (Negara), untuk memperoleh pendapatan, dimana terjadi suatu *Tatbestand* (sasaran pemajakan), yang karena undang-undang telah menimbulkan utang pajak".
- c. Edwin R.A. Seligman:  
"*Tax is a compulsory contribution from the person, to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all, without reference to special benefit conferred*".
- d. Philip E Taylor, mengganti "*without reference*" menjadi "*with little reference*".
- e. N. J. Feldmann:  
"Pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terhutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum), tanpa adanya kontraprestasi, dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum".
- f. M J. H. Smeets :  
"Pajak adalah prestasi kepada Pemerintah yang terhutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa adanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual, maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran Pemerintah".
- g. Soeparman Soemahamidjaja :  
"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."
- h. Rochmat Soemitro, S.H. :  
"Pajak adalah iuran rakyat kepada Kas Negara berdasarkan Undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi), yang

langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum". Definisinya yang lain (1974 : 8), menyatakan : "Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada Kas Negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan "surplus"-nya digunakan untuk Public Saving yang merupakan sumber utama untuk membiayai Public Investment.

i. P. J. A. Adriani :

"Pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan".

j. Pajak menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang KUP:

Kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Secara keseluruhan pengertian pajak baik yang disampaikan oleh ahli pajak maupun perundang-undangan pajak hampir sama, yaitu pajak merupakan iuran wajib warga negara kepada negara yang harus dilaksanakan, bersifat memaksa dan warga negara tersebut tidak mendapat imbalan secara langsung, iuran wajib tersebut digunakan untuk keperluan negara yang digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

### 2.2.1. Fungsi pajak.

Fungsi pajak ada dua (Brotodihardjo, 2008:212):

- a. fungsi anggaran (fungsi budgetair) ialah fungsi pajak di sektor publik, merupakan suatu alat atau sumber untuk memasukkan uang dari masyarakat berdasarkan undang-undang ke Kas Negara, hasilnya untuk membiayai pengeluaran umum Negara.
- b. fungsi mengatur (fungsi regulierend) ialah fungsi pajak yang dipergunakan untuk mengatur atau untuk mencapai tujuan tertentu dibidang ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan keamanan misalnya dengan mengadakan perubahan-perubahan tarif, memberikan pengecualian atau keringanan-keringanan.

Berdasarkan Pasal 23A UUD diatur bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Dengan demikian semua pemungutan pajak harus berdasarkan undang-undang. Dalam praktiknya, Presiden telah menerbitkan 4 (empat) Perppu terkait perpajakan. Secara keseluruhan Perppu tersebut tidak menimbulkan banyak polemik di masyarakat. Polemik tersebut menurut Peneliti sebagai identifikasi awal penyebabnya ada 2 (dua) hal. *Pertama*, lembaga Mahkamah Konstitusi baru dibentuk tahun 2003, sehingga mekanisme keberatan masyarakat melalui Mahkamah Konstitusi khususnya terkait penetapan Perppu/undang-undang belum disediakan oleh pemerintah. Kedua Perppu tersebut adalah Perppu penundaan UU PPN tahun 1984 dan UU BPHTB tahun 1997. *Kedua*, secara substansi pengaturan kedua Perppu tersebut semata-mata demi melindungi kepentingan masyarakat dan pemerintah mengingat pajak merupakan beban bagi masyarakat. Dengan demikian, Perppu terkait penundaan berlakunya undang-undang pajak (UU PPN tahun 1984 dan UU BPHTB tahun 1997), serta 1 (satu) Perppu terkait penghapusan sanksi administrasi bagi wajib pajak yang melakukan pembetulan Surat Pemberitahuan (*sunset policy*) tahun 2008 merupakan kebijakan Presiden agar pemungutan pajak untuk PPN dan BPHTB ditunda setahun dalam rangka mempersiapkan kondisi masyarakat atas adanya pemungutan pajak tersebut dan kesiapan

pemerintah (Direktorat Jenderal Pajak) dalam menyiapkan administrasi perpajakan yang lebih baik.

### 3. METODOLOGI PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum adalah suatu penelitian ilmiah yang mempelajari suatu gejala hukum tertentu dengan menganalisisnya atau melakukan pemeriksaan yang mendalam terhadap suatu fakta hukum untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul dari gejala tersebut. Penelitian hukum dibagi menjadi 2 (dua) yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris (Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010:27).

Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin. Sementara, penelitian hukum empiris adalah penelitian yang memahami kondisi dan situasi sosial kemasyarakatan dimana hukum tersebut diterapkan, sehingga penelitian hukum empiris memberikan pemahaman utuh terhadap suatu hukum ketika diterapkan di masyarakat (Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010:44-45).

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif digunakan untuk menjawab permasalahan yang ada terkait ketiadaan batasan kegentingan memaksa dalam proses penerbitan Perppu dalam bidang perpajakan. Secara umum, penelitian hukum normatif menggunakan asas-asas hukum, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan atau doktrin. Penelitian ini menggunakan kaidah dari peraturan perundang-undangan dan doktrin. Hasil pengujian atas peraturan perundang-undangan dan doktrin dapat membantu Peneliti dalam mencari persyaratan apa saja agar pengertian kegentingan mendesak dalam proses pembentukan Perppu di bidang perpajakan dapat menjadi jelas.

Johnny Ibrahim (2005:444) menyatakan dalam penelitian hukum normatif digunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan analitis, pendekatan perbandingan, pendekatan sejarah, pendekatan filsafat, dan pendekatan kasus.

Adapun penjelasan masing-masing pendekatan sebagai berikut:

- a. pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dalam hal ini, peraturan perundang-undangan dijadikan dasar untuk melakukan analisis awal. Peraturan perundang-undangan menjadi titik fokus dari penelitian, ini sesuai dengan sifat hukum mempunyai ciri-ciri komprehensif (konektivitas antarnorma hukum), *all-inclusive* (berupa kumpulan norma sehingga tidak ada kekosongan hukum), *systematic* (pertautan antarnorma secara hierarkhis).
- b. pendekatan konsep (*conceptual approach*). Dalam hal ini analisis didasarkan pada konsep-konsep ilmu hukum, yang berkembang dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin, sehingga peneliti menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, serta membentuk argumentasi hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang diajukan.
- c. pendekatan analitis (*analytical approach*). Analisis dilakukan dengan mencari makna pada istilah-istilah hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, sehingga diperoleh pengertian atau makna baru dari istilah tersebut dan mengujinya secara praktis melalui putusan-putusan hukum. Pendekatan ini biasanya dilakukan untuk melihat fenomena kasus yang telah diputus oleh pengadilan dengan cara melihat analisis yang dilakukan oleh ahli hukum. Tapi dapat juga digunakan untuk menganalisis fenomena lain.

- d. pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Dilakukan dengan cara membandingkan bisa berupa peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, pelaksanaan peraturan perundang-undangan, lembaga hukum dari sistem hukum. Pendekatan perbandingan dapat digunakan untuk mengisi kekosongan hukum.
- e. pendekatan sejarah (*historical approach*). Dilakukan dengan menelaah latar belakang dan perkembangan dari materi yang diteliti mulai dari masa lalu sampai saat ini. Hal ini dilakukan karena dianggap mempunyai relevansi dalam mengungkap atau menjawab permasalahan yang diajukan.
- f. pendekatan filsafat (*philosophical approach*). Dalam hal ini peneliti ingin melakukan penelaahan materi secara mendalam. Hal ini sesuai dengan sifat filsafat yaitu mendasar, menyeluruh dan spekulatif, sehingga akan mengupas isu hukum atau materi penelitian secara menyeluruh, radikal dan mendalam.
- g. pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan ini bertujuan untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum.

Mengingat UUD tidak secara jelas mengatur pengertian kegentingan memaksa sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD. Atas dasar kegentingan memaksa tersebut, Presiden diberikan kewenangan oleh UUD untuk menetapkan Perppu. Mengingat UUD tidak mengatur secara jelas konsep kegentingan memaksa, Peneliti melakukan pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan konsep bertujuan untuk menganalisis konsep kegentingan memaksa yang berkembang dari doktrin-doktrin untuk menjawab permasalahan tersebut. Selanjutnya, pendekatan kasus bertujuan untuk mempelajari kaidah hukum terkait kegentingan yang memaksa berdasarkan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan kedua pendekatan tersebut diharapkan penelitian ini dapat menganalisa Perppu di bidang perpajakan dalam merumuskan kegentingan memaksa, sehingga pembentukan Perppu di masa yang akan datang dapat diterima oleh masyarakat tanpa menimbulkan polemik dalam pelaksanaannya.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder atau data kepustakaan atau dikenal dengan bahan hukum dalam penelitian hukum berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder. Yang dimaksud bahan hukum primer dan sekunder adalah (Mukti Fajar, 2010:157):

- a. bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, dan yurisprudensi. Adapun bahan hukum primer yang digunakan adalah Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan putusan Mahkamah Konstitusi.
- b. bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Dalam penelitian ini digunakan buku-buku teks hukum atau jurnal terkait ilmu perundang-undangan yang menunjang permasalahan yang hendak diteliti.

#### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Penelitian terkait Perppu pernah dilakukan oleh J. Ronald Mawuntu dalam tulisannya di Jurnal Hukum Unsrat, Volume XIX/No.5/Okttober-Desember/2011 hal. 118-127 dengan judul “Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Norma Hukum di Indonesia”. Penelitian menyimpulkan Perppu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang harus ada dalam sistem norma hukum di Indonesia sebagai salah satu konsekuensi logis dianutnya sistem presidensial dalam pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Ali Marwan Hsb dalam tulisan yang berjudul “Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang” dan telah dimuat dalam Jurnal Legislasi Nasional Vol. 14

No. 01- Maret 2017, halaman 109-122. Penelitian menyimpulkan pengertian kegentingan yang memaksa menurut tafsir Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 bukan hanya menyangkut keadaan bahaya namun harus juga diartikan dalam keadaan yang harus memenuhi 3 (tiga) syarat, yaitu: (1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (2) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga menjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Merujuk pada hasil penelusuran di atas, peneliti belum menemukan penelitian terkait batasan kegentingan yang memaksa dalam proses pembentukan Perppu di bidang perpajakan, sehingga penelitian ini dapat diyakini keasliannya. Melalui penelitian ini, peneliti berharap dapat membantu para pembentuk peraturan perundang-undangan dalam merumuskan Perppu, sehingga keberadaan Perppu dapat memberikan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat.

Menurut Jimly Asshidiqie dalam Ali Marwan (2017:113), berdasarkan Pasal 22 UUD dapat diketahui beberapa hal terkait pembentukan Perppu:

- a. peraturan tersebut disebut dengan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, berarti bentuknya adalah peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) UUD yaitu: "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya".
- b. Perppu bukanlah nama resmi yang diberikan oleh UUD, namun dalam praktik selama ini peraturan pemerintah yang demikian lazim dinamakan sebagai Perppu.
- c. Perppu pada pokoknya hanya ditetapkan oleh Presiden apabila persyaratan kegentingan yang memaksa terpenuhi sebagaimana mestinya. Keadaan "kegentingan yang memaksa" tidak boleh dicampuradukkan dengan pengertian keadaan bahaya sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD.
- d. Perppu sederajat dengan undang-undang, DPR harus secara aktif mengawasi baik penetapan maupun pelaksanaan Perppu di lapangan.
- e. materi Perppu harus dituangkan dalam bentuk undang-undang, sehingga masa berlakunya Perppu dibatasi hanya untuk sementara sesuai Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD sampai dengan mendapat persetujuan dari DPR dan jika tidak mendapat persetujuan Perppu tersebut harus dicabut.

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam Marwan (2017:109) kegentingan yang memaksa masuk dalam kategori "*objective wording*" sebagaimana dimaksud oleh *Cora Hoexter*, artinya hak presiden dimaksud tidak meniadakan hak DPR untuk mengawasi penetapan Perppu yang dibuat oleh presiden. Hal tersebut sejalan dengan penjelasan Pasal 22 UUD. Apabila DPR menyatakan persetujuan barulah Perppu diakui dan berlaku seperti undang-undang. Namun, apabila Perppu tersebut ditolak oleh DPR maka Perppu tersebut dicabut sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD. Dengan demikian, penentuan kegentingan yang memaksa seharusnya tidak semata-mata diserahkan kepada subjektivitas Presiden, namun juga adanya pengawasan dari DPR sebagai wakil dari rakyat.

Menurut Sjahran Basah dalam Marwan (2017: 110), ada 5 (lima) fungsi hukum yaitu: (1) **direktif**, artinya hukum sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara; (2) **integratif**, artinya sebagai pembina kesatuan; (3) **stabilitatif**, yaitu

sebagai pemelihara dan penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat; (4) **perfektif**, yaitu sebagai penyempurna baik terhadap sikap tindak warga negara apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan; (5) **korektif**, yaitu sebagai pengoreksi atas sikap tindak, baik administrasi negara maupun warga negara apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan

Perppu merupakan salah satu produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah dan bertujuan melindungi kepentingan pemerintah dan masyarakat tentu dalam penerbitannya harus memenuhi persyaratan baik secara rumusan maupun substansinya. Mengingat tujuan dari suatu peraturan bukan saja mengatur masyarakat, namun juga memberikan kewenangan kepada pemerintah agar tujuan pembentukan suatu peraturan itu tercapai. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Sudikno Mertokusumo (2016:49) yang menyatakan hukum bukanlah merupakan tujuan, namun hukum adalah sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non yuridis dan berkembang karena adanya respon dari luar hukum. Faktor-faktor di luar hukum itulah yang membuat hukum tersebut dinamis. Termasuk didalamnya proses pembentukan Perppu, sehingga saat Perppu dinyatakan berlaku kelima fungsi hukum tersebut dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Ketiadaan pengertian kegentingan yang mendesak dalam rangka menerbitkan Perppu sering diperdebatkan oleh para ahli hukum dan praktisi hukum. Besarnya kewenangan Presiden untuk mengatur segala sesuatu dalam pengelolaan pemerintahan (termasuk didalamnya penerbitan Perppu) dikhawatirkan dapat disalahgunakan oleh Presiden demi kepentingan politiknya sebagaimana dinyatakan oleh Wahyudi Djafar dalam tulisan Janpatar Simamora dengan judul "Multitafsir Pengertian "Ihwal Kegentingan Yang Memaksa" Dalam Penerbitan Perppu. Tulisan tersebut dimuat dalam Mimbar Hukum, Vol. 22 No. 1, Pebruari 2010, halaman 68.

AALF van Dulleman dalam bukunya *Staatsnoodrecht en Democratie* (1947) (dalam Moh. Mahfud MD, 2010: 108) ada 4 (empat) syarat hukum tata negara darurat, yaitu: (1) eksistensi negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan; (2) tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan lain; (3) tindakan tersebut bersifat sementara; dan (4) ketika tindakan diambil, parlemen tidak bisa secara nyata dan sungguh-sungguh untuk segera mengambil keputusan. Selanjutnya, Dulleman menyatakan keempat syarat tersebut harus berlaku secara kumulatif.

Dalam rangka mengurangi kesewenang-wenangan Presiden dalam menetapkan Perppu, Mahkamah Konstitusi memberikan pembatasan terkait penerbitan Perppu: (1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (2) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena memerlukan waktu yang lama sedangkan keadaan mendesak perlu kepastian hukum (perkara Nomor 138/PUU-VII/2009 terkait permohonan pengujian atas Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana).

Berdasarkan beberapa pendapat ahli hukum dan putusan Mahkamah Konstitusi, pengertian kegentingan memaksa tidak saja diserahkan kepada kepentingan politik presiden (syarat subjektif), namun juga pembentukan Perppu harus memperhatikan syarat objektif dalam penetapannya, mengingat penerbitan Perppu harus dilakukan dan penetapan Perppu tersebut tidak dapat digantikan dengan tindakan lain.

Pendapat tersebut dinyatakan pula oleh Ali Marwan (2017:114), pengertian kegentingan yang memaksa tidak dapat dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UUD, mengingat keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD. Hal tersebut sejalan pula dengan pendapat Maria Farida (1998:96) pengertian kegentingan mendesak tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup kiranya apabila menurut keyakinan Presiden ada keadaan yang mendesak dan keadaan itu perlu segera diatur dalam peraturan yang mempunyai derajat yang sama dengan undang-undang.

Dengan demikian, dasar atau alasan pembentukan Perppu harus dicantumkan secara jelas termasuk didalamnya alasan kegentingan memaksa yang menjadi dasar pembentukan Perppu. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 selain landasan yuridis, landasan filosofis, dan alasan sosiologis harus dicantumkan dalam konsiderans nya, Perppu pun harus mencantumkan alasan kegentingan memaksa sehingga dasar pembentukan Perppu tersebut menjadi sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku. Hal tersebut sesuai dengan lampiran I UU 12/2011 bahwa konsiderans harus memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pokok pikiran pada konsiderans memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

- a. unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.
- c. unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dengan demikian, konsiderans Perppu harus memuat pertimbangan atau alasan presiden menerbitkan Perppu, termasuk didalamnya pencantuman semua pokok-pokok pikiran beserta fakta-fakta secara singkat, sehingga landasan presiden dalam menetapkan Perppu sesuai dengan kaidah hukum dan kebutuhan pemerintah serta masyarakat.

Dalam bidang perpajakan, presiden telah beberapa kali menerbitkan Perppu:

- a. Perppu Nomor 1 Tahun 1984 tentang penangguhan mulai berlakunya Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai 1984. Tujuan pembentukan Perppu adalah saat menjelang berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, yang berlaku pada tanggal 1 Juli 1984 ternyata diketahui aparat perpajakan dan kelengkapan yang disyaratkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 belum siap dan belum lengkap, sedangkan pada saat itu harga-harga sudah mulai melonjak sehingga terjadi krisis ekonomi di negara Indonesia, sementara DPR tidak bersidang. Alasan pembentukan Perppu tersebut dicantumkan dalam konsiderans Perppu.
- b. Hal tersebut terjadi pula saat pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 1997 tentang Penangguhan mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Perppu dikeluarkan karena adanya gejolak moneter yang terjadi di Indonesia dan di beberapa negara di Asia telah memberi pengaruh yang besar dan menimbulkan gangguan terhadap pelaksanaan pembangunan nasional dan penyelenggaraan kehidupan perekonomian pada umumnya.

Pemerintah memerlukan langkah-langkah yang cepat dan tepat agar sejauh mungkin dapat mengurangi dampak yang tidak menguntungkan terhadap kehidupan perekonomian, khususnya upaya-upaya dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, pelaksanaan Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yang akan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1998 diharapkan dapat memberi pengaruh yang luas terhadap kehidupan perekonomian nasional dan upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah memandang perlu menanggguhkan saat mulai berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997.

- c. Perppu Nomor 5 Tahun 2008 tentang perubahan keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan. Tujuan pembentukan Perppu untuk menghadapi dampak krisis keuangan global, pemerintah harus memperkuat basis perpajakan nasional untuk mendukung penerimaan negara dari sektor perpajakan. Oleh karenanya, pemerintah melaksanakan kebijakan penghapusan sanksi administrasi atas pembetulan SPT sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 37A Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007.
- d. Perppu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan. Tujuan dikeluarkan Perppu dalam rangka memenuhi kebutuhan penerimaan pajak tersebut diperlukan pemberian akses yang luas bagi otoritas perpajakan untuk menerima dan memperoleh informasi keuangan bagi kepentingan perpajakan, sehingga akses bagi otoritas perpajakan Indonesia untuk menerima dan memperoleh informasi keuangan dapat memperkuat basis data perpajakan dalam rangka memenuhi kebutuhan penerimaan pajak dan menjaga keberlanjutan efektivitas kebijakan pengampunan pajak.

Perppu di bidang perpajakan yang dibentuk setelah adanya Mahkamah Konstitusi adalah penetapan Perppu Nomor 5 Tahun 2008 tentang perubahan keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan dan Perppu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan. Alasan pembentukan Perppu Nomor 5 Tahun 1986 adanya kegentingan yang mendesak khususnya dalam rangka menghadapi dampak krisis keuangan global, pemerintah harus memperpanjang jangka waktu pembetulan SPT wajib pajak. Perpanjangan jangka waktu tersebut bertujuan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak dalam rangka memperkuat basis perpajakan. Basis perpajakan diperkuat dengan membangun data perpajakan yang lebih baik, meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Meningkatkan kepatuhan wajib pajak berdampak pada peningkatan penerimaan pajak. Penguatan basis perpajakan dilakukan pemerintah melalui pemberian fasilitas kepada wajib pajak berupa pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi kepada wajib pajak yang melakukan pembetulan Surat Pemberitahuan. Fasilitas tersebut perlu dilakukan, mengingat Pasal 8 ayat (2) dan (2a) Undang-Undang KUP mengatur apabila pembetulan SPT mengakibatkan jumlah pajak yang terutang bertambah,

kekurangan pembayaran pajak yang terutang tersebut dikenakan sanksi administrasi sebesar 2% (dua persen) per bulan.

Alasan pemerintah terkait penerbitan Perppu Nomor 5 Tahun 2008 dapat dilihat pada penjelasan umum:

“Menjelang berakhirnya jangka waktu pemberian fasilitas pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi perpajakan sebagaimana diatur dalam Pasal 37A ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, masih banyak masyarakat yang ingin memanfaatkan fasilitas dimaksud, namun mengalami kendala kurangnya waktu dalam mempersiapkan penyampaian pembedaan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan. Dengan memperhatikan hal tersebut di atas, perlu segera memperpanjang jangka waktu pelaksanaan ketentuan Pasal 37A ayat (1) Undang-Undang KUP.”

Dengan demikian alasan pembentukan Perppu tersebut dalam rangka memperpanjang jangka waktu pemberian fasilitas penghapusan sanksi administrasi atas pembedaan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang dilakukan wajib pajak. Penerbitan Perppu harus dilakukan mengingat Pemerintah mengalami kendala kurangnya waktu dalam mempersiapkan administrasi perpajakan terkait pemanfaatan fasilitas tersebut. Keterbatasan waktu yang menjadi landasan pembentukan Perppu tersebut sejalan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie (2007:207). Menurut Jimly, ukuran kegentingan yang memaksa harus memenuhi 3 (tiga) unsur, yaitu: (1) ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); (2) kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau (3) keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia. Unsur keterbatasan waktu tersebut dijadikan pertimbangan pemerintah dalam penerbitan Perppu Nomor 5 Tahun 1986. Perpanjangan fasilitas tersebut di satu sisi menguntungkan wajib pajak, sehingga penerbitan Perppu tersebut tidak banyak menimbulkan perlawanan dari pihak wajib pajak, di sisi lain pemerintah pun mendapatkan dampak positif dengan meningkatnya kepatuhan wajib pajak melalui pembedaan SPT. Kesadaran wajib pajak untuk melaporkan pajak yang terutang dengan benar merupakan tujuan pemerintah agar wajib pajak menyadari kewajibannya kepada negara dan pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak.

Pembentukan Perppu Nomor 5 Tahun 1986 sejalan dengan amanat Mahkamah Konstitusi (Nomor 138/PUU-VII/2009) yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang. Alasan pembentukan Perppu Nomor 5 tahun 1986 memperpanjang pemberian fasilitas pengurangan sanksi kepada wajib pajak yang telah melakukan pembedaan SPT, dalam rangka membangun basis perpajakan yang berlandaskan pada kesadaran wajib pajak dalam menyampaikan SPT sesuai dengan ketentuan perpajakan.

Hal tersebut berbeda dengan penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang telah dilakukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi khususnya terkait Pasal 205 yang mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pemohon menguji batasan kegentingan yang memaksa terkait penerbitan Perppu tersebut. Salah satu alasan pembentukan Perppu sesuai putusan Mahkamah Konstitusi (Nomor 138/PUU-VII/2009) adalah mengisi kekosongan hukum terkait pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Namun ternyata unsur adanya kekosongan hukum dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota tidak dipenuhi oleh Perppu tersebut. Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi membatalkan

Pasal 205 Perppu mengingat sesungguhnya pemilihan gubernur, bupati, dan walikota telah diatur secara lengkap dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. Ironisnya, Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tersebut malah membatalkan keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014.

Selanjutnya, Perppu terakhir yang dibentuk oleh presiden di bidang perpajakan adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan. Penerbitan Perppu ini juga tidak luput dari adanya kepentingan nasional yang harus dilindungi dalam pergaulan dengan negara lain. Dalam penjelasan umum dicantumkan:

“Saat ini Indonesia telah mengikatkan diri pada perjanjian internasional di bidang perpajakan dengan banyak negara/yurisdiksi, yang di dalamnya juga mengatur mengenai pertukaran informasi termasuk pertukaran informasi keuangan secara otomatis sesuai dengan standar internasional yang disepakati. Salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh Indonesia untuk mengimplementasikan pertukaran informasi keuangan secara otomatis adalah membentuk aturan domestik yang mengatur mengenai kewenangan otoritas perpajakan untuk mengakses informasi keuangan, kewajiban bagi lembaga jasa keuangan untuk melaporkan informasi keuangan secara otomatis kepada otoritas perpajakan, melakukan prosedur identifikasi rekening keuangan untuk kepentingan pelaporan dimaksud, serta adanya penerapan sanksi bagi ketidakpatuhan atas kewajiban-kewajiban tersebut.”

Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2017 dilatarbelakangi adanya penilaian dunia internasional dan menempatkan Indonesia dalam peringkat "Patuh Sebagian" (*Partially-Compliant*). Penilaian tersebut diberikan mengingat Direktorat Jenderal Pajak selaku otoritas perpajakan di Indonesia tidak memiliki kewenangan untuk memperoleh dan menyediakan informasi keuangan (*power to obtain and provide financial information*). Akibatnya Indonesia dimasukkan dalam daftar negara tidak kooperatif (*Non-Cooperative Jurisdictions*). Hal tersebut akan mengakibatkan kerugian yang signifikan bagi Indonesia, antara lain menurunnya kredibilitas Indonesia sebagai anggota G20, menurunnya kepercayaan investor, dan berpotensi terganggunya stabilitas ekonomi nasional, serta dapat menjadikan Indonesia sebagai negara tujuan penempatan dana ilegal.

Penerapan pertukaran informasi keuangan oleh pemerintah Indonesia untuk kepentingan perpajakan juga tidak lepas dari upaya pemerintah Indonesia untuk memperoleh informasi dan menarik kembali (repatriasi) dana milik warga Indonesia yang berada di luar negeri. Menurut Sidharta Akmam (2017:38), sebagian besar aset warga Indonesia di luar negeri terdapat di Singapura, yakni mencapai 60% dari sekitar USD 75 miliar. Sehingga, menurut Sidharta wajar apabila Indonesia berupaya untuk memiliki perjanjian pertukaran informasi dengan banyak negara, termasuk salah satunya dengan Singapura. Keberadaan Perppu Nomor 1 Tahun 2017 menjadi peraturan yang mutlak diperlukan. Alasan pembentukan Perppu tersebut karena tidak adanya ketentuan hukum bagi pemerintah Indonesia untuk menarik dana dari luar negeri, sehingga sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi (Nomor 138/PUU-VII/2009) salah satu syarat pembentukan Perppu adalah adanya kekosongan hukum terkait mekanisme kewenangan pemerintah untuk menarik dana dari luar negeri.

## 5. KESIMPULAN

Pembentukan Perppu merupakan kewenangan mutlak Presiden, dengan demikian kepentingan subjektif Presiden menjadi utama, namun pembentukan Perppu lebih lanjut tidak saja mengacu pada Pasal 22 UUD dan Pasal 1 angka 4 UU 12/2011 yaitu adanya hal ihkwal kegentingan yang memaksa, namun juga harus mencantumkan pertimbangan hukum sebagaimana telah diputus Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yaitu: (1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (2) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena memerlukan waktu yang lama sedangkan keadaan mendesak perlu kepastian hukum. Hasil analisa dari penelitian ini membuktikan bahwa penetapan Perppu di bidang perpajakan khususnya terkait Perppu Nomor 5 Tahun 1986 dan Perppu Nomor 1 Tahun 2017 telah memenuhi alasan sebagaimana ditentukan dalam UUD dan UU Nomor 12 Tahun 2011, serta putusan Mahkamah Konstitusi.

## 6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Mengingat keterbatasan penelitian terletak pada keterbatasan data sekunder (kepuustakaan), sehingga penelitian ini hanya membatasi penelitian terkait Perppu di bidang perpajakan dan 2 (dua) Perppu di luar bidang perpajakan. Keterbatasan penelitian ini tidak mampu menganalisa seluruh Perppu yang pernah terbit di Indonesia.

### DAFTAR PUSTAKA

#### BUKU

- Jimmly Asshiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Johnny Ibrahim, 2007, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing.
- Moh. Mahfud MD, 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Maria Farida Indrati Soeprato, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*, cetakan ke-5, Yogyakarta, Penerbit Kanisius.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Santoso Brotodihardjo, 1982, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Jakarta, Eresco.
- Sudikno Mertokusumo, 2016, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, cetakan ke-5, Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka.

#### ARTIKEL

- Ali Marwan Hsb, 2017, *Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Perppu*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14 No. 01, 109-122.
- Janpatar Simamora, 2010, *Multitafsir Pengertian "Ihwal Kegentingan yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu*, *Mimbar Hukum*, Vol. 22 No. 1, 58-70.

J. Ronald Mawuntu, 2011, Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Norma Hukum di Indonesia, Jurnal Hukum Unsrat, Volume XIX/No.5/Okttober-Desember/2011, hal. 118-127.

Sidharta Akmam, 2017, Pertukaran Otomatis dalam Informasi: Perspektif Ekonomi Politik Jurnal Hubungan Internasional Tahun X, No.2, Juli - Desember 2017.

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN/PUTUSAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perubahannya.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 138/PUU-VII/2009