

BAB II

ANALISIS KEDUDUKAN PASAL 35 PERATURAN PEMERINTAH NO. 7 TAHUN 2021 DAN PASAL 57 PERATURAN PEMERINTAH NO. 55 TAHUN 2022 KOHEREN DENGAN ASAS KEPASTIAN HUKUM DAN KEADILAN

2.1 Deskripsi Normatif Pasal 35 Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2021 dan Pasal 57 Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2022

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan dua pendekatan utama, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.⁵⁹ Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis hubungan sistematis antara Peraturan Pemerintah (PP) No. 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM serta PP No. 55 Tahun 2022 tentang Penyesuaian Pengaturan di Bidang Pajak Penghasilan, khususnya dalam hal implementasi perpajakan bagi pelaku UMKM. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah asas-asas hukum yang melandasi kedua peraturan tersebut, terutama asas kepastian hukum dan keadilan, dalam rangka menguji koherensi norma terhadap prinsip hukum pajak yang berkeadilan dan berfungsi secara efektif.

Pasal 35 PP No. 7 Tahun 2021 merupakan norma delegatif yang

⁵⁹ Marzuki, Peter Mahmud. 2007. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

menegaskan komitmen negara untuk memberikan insentif fiskal kepada pelaku UMKM sebagai bagian dari strategi afirmatif untuk memperkuat keberadaan mereka dalam struktur ekonomi nasional. Ketentuan ini diletakkan dalam kerangka besar pemberdayaan UMKM pasca pandemi COVID-19, yang menyorot penguatan legalitas, pembiayaan, pendampingan, serta insentif perpajakan. Namun demikian, Pasal 35 tidak secara eksplisit menguraikan bentuk, syarat, prosedur, atau klasifikasi teknis pelaku UMKM yang berhak menerima insentif fiskal. Frasa “dapat diberikan insentif perpajakan” bersifat terbuka dan multitafsir, sehingga menimbulkan ruang kosong dalam pengaturan teknis yang semestinya diisi melalui regulasi turunan atau koordinasi kebijakan lintas sektor.⁶⁰

Di sisi lain, Pasal 57 PP No. 55 Tahun 2022 menyusun ketentuan pengenaan Pajak Penghasilan (PPh) Final sebesar 0,5% terhadap pelaku UMKM yang memiliki omzet tahunan tidak lebih dari Rp4,8 miliar. Pasal ini bersifat lebih operasional dan ditujukan untuk menyederhanakan administrasi perpajakan serta mendorong kepatuhan wajib pajak melalui mekanisme self-assessment. Namun norma ini berdiri dalam kerangka penyesuaian sistem perpajakan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP), tanpa menautkan secara eksplisit status legalitas pelaku UMKM atau keterhubungan dengan sistem pemberdayaan melalui OSS sebagaimana

⁶⁰ Kementerian Koperasi dan UKM. (2022). *Laporan Tahunan Pelaksanaan PP No. 7 Tahun 2021*.

diatur dalam PP No. 7 Tahun 2021.⁶¹

Apabila dianalisis secara perbandingan, terdapat ketidaksinkronan substansi antara kedua pasal tersebut. Pasal 35 PP No. 7 Tahun 2021 memiliki orientasi perlindungan dan afirmasi kebijakan fiskal yang bersifat normatif, sementara Pasal 57 PP No. 55 Tahun 2022 bersifat teknokratik dan administratif. Parameter klasifikasi UMKM dalam kedua pasal pun berbeda: PP No. 7 Tahun 2021 menggunakan acuan aset dan omzet sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 20 Tahun 2008, sedangkan PP No. 55 Tahun 2022 hanya mempertimbangkan omzet sebagai dasar pengenaan pajak. Perbedaan kerangka klasifikasi ini menimbulkan kebingungan dalam penerapan serta membuka ruang ketidakterpaduan sistem antara status legalitas usaha dan status kewajiban perpajakan.⁶²

Selain itu, kelemahan dalam menghubungkan kedua peraturan ini secara struktural berimplikasi langsung terhadap kepastian hukum. Banyak pelaku usaha mikro yang belum mengantongi izin usaha atau belum terdaftar dalam sistem OSS berpotensi tidak teridentifikasi secara sah dalam sistem perpajakan. Akibatnya, mereka tidak memperoleh perlakuan fiskal sesuai insentif, namun tetap dikenai kewajiban perpajakan secara formal, yang menciptakan asimetris normatif antara hak dan kewajiban. Hal ini

⁶¹ Atichasari, A. S., Ristiyana, R., & Handayani, S., (2024). Pengaruh Implementasi PP No. 55 Tahun 2022, Pemahaman Perpajakan dan Modernisasi Sistem Administrasi Perpajakan Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak UMKM. *Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi*, 8(3), 2051-2063. <https://doi.org/10.33395/owner.v8i3.2235>.

⁶² Wildan, Muhammad. (2024). Banyak Usaha Sektor Formal yang Belum Dipajaki, Ini Catatan Pemerintah. DDTC Berita Kebijakan Pajak (18 Agustus 2024) diakses pada: 12 Juli 2025.

bertentangan dengan asas legalitas dan lex certa, yang menuntut kejelasan norma hukum dalam menjamin perlindungan hukum yang adil dan dapat diprediksi.

Lebih jauh, jika ditinjau dari pendekatan konseptual, regulasi yang tidak saling terintegrasi ini justru menimbulkan risiko multitafsir dan interpretasi sektoral oleh aparaturnya fiskal maupun pelaku UMKM itu sendiri. Norma perpajakan yang bersifat final tanpa mempertimbangkan keberagaman bentuk usaha, margin keuntungan, atau status formalitas pelaku usaha berpotensi menimbulkan ketimpangan fiskal serta melemahkan legitimasi sistem perpajakan itu sendiri. Dalam hal ini, ketidakharmonisan antara Pasal 35 dan Pasal 57 menunjukkan lemahnya koordinasi antar sistem hukum, khususnya antara rezim hukum bisnis dan rezim hukum perpajakan.

Dengan demikian, deskripsi normatif terhadap Pasal 35 PP No. 7 Tahun 2021 dan Pasal 57 PP No. 55 Tahun 2022 memperlihatkan bahwa belum terdapat keselarasan konseptual maupun struktural dalam merancang sistem perpajakan yang berpihak kepada UMKM secara adil dan pasti. Oleh karena itu, diperlukan analisis sistemik dan evaluasi normatif yang mendalam terhadap kedua pasal tersebut, agar dapat dirumuskan suatu model regulasi terpadu yang mengedepankan asas keadilan substantif, kepastian hukum, dan efektivitas implementasi, sebagaimana dituntut dalam tatanan hukum pajak modern dan konstitusional.

2.2 Asas Kepastian Hukum dan Implikasinya terhadap Regulasi Perpajakan

Ketidakterpaduan antara Pasal 35 PP No. 7 Tahun 2021 dan Pasal 57

PP No. 55 Tahun 2022 menimbulkan ketidakpastian norma hukum yang bertentangan dengan prinsip *lex certa* dalam hukum perpajakan. *Lex certa* mengharuskan agar setiap norma dirumuskan secara jelas, tegas, dan dapat diprediksi penerapannya oleh subjek hukum. Prinsip ini sangat penting, terutama dalam sistem *self-assessment* sebagaimana diatur dalam UU KUP, karena menuntut wajib pajak untuk memahami dan menjalankan kewajiban perpajakannya secara sadar, mandiri, dan tepat waktu.

Perbedaan pendekatan klasifikasi antara kedua peraturan tersebut menciptakan ruang tafsir yang membingungkan bagi pelaku UMKM. PP No. 7/2021 mendasarkan klasifikasi UMKM pada kombinasi aset dan omzet sesuai dengan UU No. 20 Tahun 2008, sementara PP No. 55/2022 hanya menggunakan omzet sebagai indikator tunggal untuk pengenaan tarif PPh Final 0,5%. Hal ini menyulitkan pelaku usaha dalam menentukan status fiskalnya secara mandiri, terlebih bagi mereka yang belum memiliki legalitas formal usaha.

Persoalan ini juga disoroti dalam analisis yang dimuat oleh DDTCNews berjudul "Menunggu Formula Kebijakan Pajak UMKM Pemerintah Baru", yang menekankan pentingnya harmonisasi kebijakan fiskal terhadap karakteristik faktual UMKM di lapangan. Artikel tersebut menyoroti bahwa formulasi kebijakan pajak UMKM perlu mempertimbangkan keberagaman tingkat formalisasi usaha serta keterbatasan administratif yang dihadapi pelaku usaha mikro. Dengan demikian, ketidaksinkronan antarperaturan tidak hanya berdampak pada

aspek legal-formal, tetapi juga berpotensi menghambat tujuan pemberdayaan ekonomi yang inklusif melalui sistem perpajakan yang adil dan sederhana.⁶³

Studi DDTCNews juga menunjukkan rendahnya tingkat pemahaman pelaku UMKM terhadap perubahan regulasi. Banyak di antaranya masih mengacu pada PP No. 23 Tahun 2018, tanpa menyadari bahwa telah terjadi revisi norma hukum melalui PP No. 55 Tahun 2022. Minimnya sosialisasi dan perbedaan terminologi hukum antara kedua peraturan memperbesar potensi multitafsir dan kesalahan administratif. Dalam konteks ini, kegagalan menjamin kepastian hukum tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga berdampak langsung terhadap rendahnya efektivitas sistem perpajakan dan kepatuhan sukarela.

2.3 Asas Keadilan dalam Perspektif Teori John Rawls dan Aplikasinya terhadap UMKM

Asas keadilan dan prinsip kepastian hukum menjadi dua pilar penting dalam menilai kebijakan perpajakan bagi pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Dalam teori *justice as fairness* yang dikemukakan oleh John Rawls (1971).⁶⁴, keadilan menuntut keberpihakan terhadap kelompok yang paling rentan secara sosial dan ekonomi. Selain kepastian hukum, prinsip keadilan substantif juga menjadi standar penting dalam menilai kelayakan norma hukum. Teori keadilan John Rawls menjadi acuan dalam menelaah Pasal 35 dan Pasal 57 yang dimaksud. Dalam *justice as fairness*,

⁶³ Yahya, Yacob (2024). Menunggu Formula Kebijakan Pajak UMKM Pemerintah Baru. DDTC Review Opini Pajak (9 Oktober 2024) diakses pada: 12 Juli 2025.

⁶⁴ Rawls, John. 1971. A Theory of Justice, Harvard University Press, Cambridge, h. 60-65.

Rawls menekankan pentingnya difference principle, yaitu suatu kebijakan hanya dapat dibenarkan jika memberikan manfaat terbesar bagi kelompok yang paling tidak beruntung secara sosial dan ekonomi.

Dalam konteks ini, penerapan tarif PPh Final yang seragam terhadap seluruh pelaku UMKM tanpa memperhatikan variasi margin keuntungan antar sektor usaha menimbulkan persoalan keadilan distribusi. Pelaku usaha mikro dengan tingkat profitabilitas rendah tetap dikenai beban pajak dalam proporsi yang sama dengan pelaku usaha yang lebih mapan, sehingga menciptakan ketimpangan perlakuan fiskal dan berpotensi mengabaikan prinsip dasar keadilan substantif dalam sistem perpajakan.

Penerapan tarif PPh Final yang seragam sebesar 0,5% kepada seluruh UMKM tanpa mempertimbangkan variasi margin keuntungan dan tingkat risiko usaha tidak sejalan dengan prinsip ini. Pelaku usaha mikro yang memiliki profitabilitas rendah dikenakan beban pajak yang sama dengan pelaku usaha yang lebih mapan, sehingga menimbulkan ketimpangan fiskal.

Ketimpangan ini menunjukkan bahwa Pasal 57 PP No. 55 Tahun 2022 tidak cukup memadai dalam menjamin prinsip keadilan distribusi. Sementara itu, Pasal 35 PP No. 7 Tahun 2021, yang secara normatif menjanjikan insentif fiskal dalam kerangka pemberdayaan UMKM, tidak merinci bentuk, besaran, atau mekanisme insentif tersebut secara operasional. Akibatnya, prinsip afirmasi dalam kebijakan fiskal kehilangan daya implementatifnya, dan norma hukum menjadi tidak fungsional secara praktis.

2.4 Koherensi dan Sinkronisasi Antar-Regulasi Perpajakan UMKM

Koherensi dan sinkronisasi antarnorma merupakan syarat penting agar sistem hukum berfungsi secara efektif. Dalam konteks Pasal 35 PP No. 7 Tahun 2021 dan Pasal 57 PP No. 55 Tahun 2022, terdapat ketidaksinambungan antara pendekatan afirmatif (pemberdayaan) dan pendekatan fiskal (pemajakan).

PP No. 7/2021 menitikberatkan pada penguatan kelembagaan dan perlindungan hukum terhadap UMKM, sementara PP No. 55/2022 lebih berfokus pada penyederhanaan administrasi perpajakan. Tidak adanya jembatan normatif yang menghubungkan antara legalitas usaha melalui sistem OSS dan penentuan status fiskal menimbulkan ambiguitas bagi pelaku usaha, terutama yang belum memiliki badan hukum atau izin usaha formal.

Ketidakharmonisan ini tidak hanya berdampak pada aspek teknis, tetapi juga secara substantif menunjukkan absennya desain kebijakan yang terintegrasi. Kedua peraturan berjalan secara sektoral tanpa mekanisme koordinatif, sehingga tidak mencerminkan struktur sistem perpajakan yang koheren dan responsif terhadap karakteristik faktual pelaku UMKM.

Hasil Penelitian mengungkapkan bahwa sistem perpajakan bagi UMKM perlu memperhatikan skala usaha dan kapasitas ekonomi secara riil, supaya beban pajak tidak menjadi hambatan bagi pertumbuhan usaha kecil.⁶⁵ Sementara itu, Penerapan tarif pajak yang seragam tanpa memperhitungkan

⁶⁵ Maharatih, Ni Wayan. 2019. Studi Kritis Pengenaan Pajak Penghasilan Final Bagi Usaha Mikro Kecil Menengah. Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal). 8 (1). Hal 105-115. <https://doi.org/10.24843/JMHU.2019.v08.i01.p08>.

perbedaan margin keuntungan antar sektor usaha dapat menciptakan perlakuan yang tidak adil bagi pelaku UMKM, terutama yang beroperasi di sektor dengan keuntungan rendah⁶⁶. Temuan penelitian tersebut, mengindikasikan bahwa desain kebijakan pajak yang tidak mempertimbangkan kondisi faktual UMKM dapat berujung pada ketimpangan fiskal dan berpotensi mengurangi partisipasi pelaku usaha dalam sistem perpajakan karena merasa tidak mendapatkan perlakuan yang adil.

2.5 Analisis Potensi Ketidaksesuaian antara Norma dan Implementasi

Ketidaksesuaian antara norma hukum dan kenyataan implementatif di lapangan memperlihatkan bahwa regulasi perpajakan UMKM belum mampu menjalankan fungsinya secara efektif. Temuan empiris menunjukkan bahwa sebagian besar pelaku UMKM belum memahami ketentuan baru dalam PP No. 55 Tahun 2022 dan masih merujuk pada regulasi sebelumnya. Rendahnya literasi hukum dan minimnya sosialisasi memperbesar risiko pelanggaran administratif. Dalam sistem self-assessment, pemahaman terhadap norma menjadi syarat utama bagi kepatuhan pajak. Ketika norma tidak disampaikan secara komunikatif dan dapat dipahami oleh subjek hukum, maka keberlakuan hukum menjadi lemah. Hal ini mengindikasikan bahwa regulasi perpajakan UMKM masih bersifat top-down, teknokratis, dan belum

⁶⁶ Endrianto, W. (2015). Prinsip Keadilan dalam Pajak atas UMKM. *Binus Business Review*, 6(2), 298–308. <https://doi.org/10.21512/bbr.v6i2.978>.

responsif terhadap konteks sosial-ekonomi pelaku usaha.^{67, 68}

Melalui pendekatan hukum normatif, Kesesuaian dan keterpaduan antara PP No. 7 Tahun 2021 dan PP No. 55 Tahun 2022 menjadi hal yang krusial dalam membentuk sistem hukum perpajakan yang efektif bagi UMKM. Berdasarkan hasil kajian, kedua regulasi tersebut belum menunjukkan konfigurasi yang koheren dan terintegratif. Secara sistematis, pengaturan mengenai legalitas usaha dalam PP No. 7 Tahun 2021 semestinya menjadi fondasi awal dalam menetapkan status fiskal sebagaimana diatur dalam PP No. 55 Tahun 2022. Namun, realitas normatif menunjukkan bahwa keduanya berjalan secara parsial tanpa keterkaitan struktural yang memadai.

Ketidakterpaduan tersebut menimbulkan ketidakpastian norma hukum, yang bertentangan dengan prinsip *lex certa* dalam hukum perpajakan yaitu prinsip yang mensyaratkan agar setiap norma hukum dirumuskan secara jelas, tegas, dan tidak menimbulkan multitafsir. *Lex certa* merupakan bagian dari asas kepastian hukum yang menghendaki adanya batas yang terang dan pasti atas hak dan kewajiban hukum setiap individu.⁶⁹ Kepastian hukum hanya dapat tercapai apabila norma hukum disusun secara sistematis dan dapat diprediksi oleh subjek hukum.⁷⁰ Dalam konteks ini, ketidakkonsistenan pengaturan antarperaturan perpajakan UMKM berpotensi mereduksi fungsi

⁶⁷ Budiarsa, Alika Aurazaviera. (2024). Dampak Pemahaman Wajib Pajak Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah terhadap Kepatuhan Perpajakan dengan Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2022. *El-Mal: Jurnal Kajian Ekonomi dan Bisnis Islam*. 5(4), 2257–2274. <https://doi.org/10.47467/elmal.v5i4.948>.

⁶⁸ Marzuki, Peter Mahmud. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

⁶⁹ Mertokusumo, S. (2009). *Penemuan hukum: Sebuah pengantar*. Yogyakarta: Liberty.

⁷⁰ Hadjon, P. M. (2024). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press..

hukum sebagai instrumen rekayasa sosial serta sarana perlindungan terhadap kelompok ekonomi lemah, khususnya pelaku usaha mikro dan kecil.

2.6 Implikasi Hukum atas Ketidakkoherenan dan Ketidakadilan

Ketidakharmonisan antara Pasal 35 PP No. 7 Tahun 2021 dan Pasal 57 PP No. 55 Tahun 2022 tidak hanya menciptakan permasalahan administratif, tetapi juga berdampak pada legitimasi hukum dan kepercayaan publik terhadap sistem perpajakan. Ketika norma hukum tidak memberikan kejelasan terhadap hak dan kewajiban, maka norma tersebut kehilangan *binding force dan applicability*.

Dalam kerangka efektivitas hukum, norma yang tidak dipahami dan tidak dapat diterapkan oleh masyarakat sasaran telah gagal menjalankan misinya sebagai alat rekayasa sosial. Oleh karena itu, diperlukan langkah harmonisasi yang mencakup revisi substansi, penyusunan regulasi teknis yang integratif, dan pedoman implementasi yang jelas.

Koordinasi antara Direktorat Jenderal Pajak dan Kementerian Koperasi dan UKM menjadi kunci dalam mewujudkan sistem perpajakan UMKM yang adil dan pasti. Harmonisasi ini juga harus didukung oleh strategi sosialisasi adaptif, edukasi fiskal yang partisipatif, dan digitalisasi sistem administrasi yang ramah bagi pelaku usaha kecil.

2.7 Analisis kedudukan Pasal 35 Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2021 dan Pasal 57 Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2022 Koheren dengan Asas Kepastian Hukum dan Keadilan

Analisis terhadap bahan hukum primer menunjukkan adanya dualisme

pendekatan kebijakan dalam pengaturan perpajakan UMKM. PP No. 7 Tahun 2021 menitikberatkan pada aspek pemberdayaan ekonomi dan perlindungan hukum bagi pelaku usaha, sementara PP No. 55 Tahun 2022 berfokus pada efisiensi fiskal dan penyederhanaan administrasi perpajakan. Perbedaan orientasi ini mencerminkan logika sektoral yang berbeda antara kebijakan penguatan UMKM dan sistem perpajakan nasional. Namun, ketiadaan integrasi antara rezim hukum bisnis dan rezim hukum pajak menimbulkan persoalan mendasar, terutama dalam hal kepastian hukum bagi pelaku UMKM.

Dalam perspektif hukum positif, suatu norma hukum dituntut untuk memenuhi unsur keterpaduan, kepastian, dan keadilan. Ketidaksesuaian klasifikasi usaha antara kedua peraturan, serta tidak adanya jembatan normatif yang menghubungkan status legalitas usaha dengan status fiskal, menyebabkan norma yang berlaku kehilangan daya ikat (*binding force*) dan daya laku (*applicability*). Akibatnya, norma hukum tersebut tidak mampu menjalankan fungsinya secara efektif sebagai pedoman perilaku hukum bagi masyarakat, khususnya pelaku usaha mikro dan kecil⁷¹

Teori efektivitas hukum menyatakan bahwa keberlakuan suatu norma tidak hanya ditentukan oleh keberadaan formalnya dalam sistem peraturan perundang-undangan, tetapi juga bergantung pada sejauh mana norma tersebut dapat dipahami dan dijalankan oleh masyarakat sasaran.⁷² Dalam

⁷¹ Marzuki, Peter Mahmud. 2007. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

⁷² Soekanto, Soerjono. 2019. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: Rajawali.

konteks ini, pelaku UMKM sebagai kelompok dengan kapasitas hukum yang terbatas membutuhkan regulasi yang sederhana, terintegrasi, dan komunikatif. Sistem perpajakan UMKM saat ini masih cenderung bersifat formalistik dan belum responsif terhadap realitas sosial-ekonomi pelaku usaha. Regulasi fiskal yang tidak mempertimbangkan faktor seperti kemampuan ekonomi, margin keuntungan, dan tingkat risiko usaha berpotensi menimbulkan beban pajak yang tidak proporsional, sehingga menyalahi prinsip keadilan substantif.

Oleh karena itu, perlu dilakukan harmonisasi substansi antara PP No. 7 Tahun 2021 dan PP No. 55 Tahun 2022 untuk membentuk sistem perpajakan UMKM yang berlandaskan pada asas keadilan dan kepastian hukum. Harmonisasi tersebut dapat dilakukan melalui revisi teknis, penyusunan regulasi antara, atau pembuatan pedoman terpadu yang dikeluarkan oleh otoritas terkait. Selain itu, upaya ini perlu diperkuat oleh strategi sosialisasi yang adaptif, pemanfaatan teknologi digital dalam administrasi perpajakan, serta kolaborasi lintas sektor antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan asosiasi UMKM guna menjembatani kesenjangan pemahaman hukum dan fiskal di tingkat lapangan. Dengan demikian, sistem perpajakan UMKM tidak hanya berfungsi sebagai instrumen fiskal, tetapi juga sebagai instrumen hukum yang mencerminkan asas keadilan sosial, kepastian hukum, dan pemberdayaan ekonomi rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 23A dan Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.