

PENGUATAN KELEMBAGAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Julianto Nugroho^{1*}, Hedwig Adianto Mau², Mardi Candra³

^{1,2,3}Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Jayabaya, Indonesia
juliantonugroho84@gmail.com*



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 1 No. 2 Desember 2022

Page: 88-93

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/243>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v1i1.243>

Article History:

Received: 07-12-2022

Revised: 22-12-2022

Accepted: 28-12-2022

Abstract : *One of state institutions that arise through the third change of constitution 1945 includes the Regional Representative Council. The presence of Regional Representative Council in the structure of state administration in Indonesia is regulated in Article 22C and Article 22D of the Constitution 1945, the purpose of the establishment of the Regional Representative Council was originally intended to reform the structure of the Indonesian parliament into two parts (bicameral) consisting of House of Representatives and Regional Representative Council. However, the idea of bicameralism or two parts parliamentary structure, it received strong opposition from conservative groups in the Ad Hoc amendment of constitution 1945 Committee in the People's Consultative Assembly from 1999 to 2002, so it is agreed that the current formulation can't be called a bicameral system. In the provisions of the Constitution 1945, it is clear that the Council's role does not have the same powers to Parliament, especially in shaping legislation.*

Keywords : *Amendment, Regional Representative Council, Bicameral System*

Abstrak : Salah satu lembaga negara yang muncul melalui perubahan ke-tiga UUD 1945 antara lain adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945, tujuan dari pada pembentukan Dewan perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang ada sekarang tidak dapat disebut sebagai menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa peran DPD tidaklah mempunyai kewenangan yang sama dengan DPR terutama dalam membentuk undang-undang.

Kata Kunci : Amandemen, Dewan Perwakilan Daerah , Sistem Bikameral

PENDAHULUAN

Semula ide pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dikaitkan dengan upaya untuk merestrukturisasikan bangunan parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameralism*) Berdasarkan perubahan Ketiga UUD 1945, gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar telah diadopsikan. Jika ketentuan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 20, maka keberadaan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 22 C dan Pasal 22D. (Asshiddiqie, Jimly. (2014)

Letak perbedaan antara DPR dan DPD yaitu pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing, Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah, perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian 'double-representation' atau keterwakilan ganda mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua lembaga tersebut.

Disisi lain, sistem bicameral yang disarankan oleh banyak kalangan para ahli supaya dikembangkan sistem bicameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar tersebut dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain.

Untuk itu, masing-masing kamar diusulkan dilengkapi dengan hak veto. Usulan semacam ini berkaitan erat dengan sifat kebijakan otonomi daerah yang cenderung sangat luas dan hampir mendekati pengertian sistem federal. Hal itu dianggap sesuai dengan kecenderungan umum di dunia, dimana langsung dengan kepentingan daerah. Dalam Pasal 22D ayat 1, 2, dan 3, dinyatakan bahwa;

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. (Asshiddiqie, Jimly. (2016)

METODE PENELITIAN

Menurut Aslichati (2018), Ilmu pengetahuan adalah pengetahuan yang diperoleh dengan cara atau metode ilmiah. Metode ilmiah yang dimaksud adalah penelitian yang dilakukan dengan prosedur atau langkah-langkah baku, yang disebut penelitian ilmiah. Mengingat pentingnya penelitian yang mana digunakan sebagai jalan atau proses untuk melakukan suatu penyelidikan terhadap suatu fenomena atau peristiwa hukum tertentu (Hartono, 2006). Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif yang bertujuan untuk menemukan kesesuaian aturan hukum dengan norma hukum; kesesuaian norma hukum dengan prinsip hukum; dan kesesuaian tindakan dengan norma hukum atau prinsip hukum (Marzuki 2010). Sejak menggunakan penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini fokus pada 3 pendekatan, yakni perundang-undangan (*statute approach*), yang berarti fokus untuk meneliti produk-produk hukum yang bertujuan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti (Nasution, 2010). Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) digunakan dalam penelitian ini untuk meneliti dan menganalisis upaya hukum yang dapat dilakukan oleh WPDN apabila penggunaan ketentuan dalam P3B dianggap oleh otoritas pajak tidak dapat diterapkan. Kemudian, pendekatan kasus (*case approach*) dipergunakan untuk penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Terutama mengenai kasus-kasus

yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dapat yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus kajian (Ibrahim, 2010).

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu studi dokumen atau bahan pustaka yang berhubungan dengan masalah yang diteliti untuk kemudian dikategorikan, dibaca, dikaji, selanjutnya dipelajari, diklarifikasi, dan dianalisis dari buku-buku, literatur, artikel, karangan ilmiah, makalah, jurnal dan sebagainya atau yang biasa disebut dengan bahan sekunder (Sunggono, 2003).

Data yang terkumpul kemudian dianalisis menggunakan metode kualitatif yakni menguraikan serta menarik kesimpulan dari kepastian hukum atas pemotongan pajak oleh wajib pajak dalam negeri terhadap wajib pajak luar negeri.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil

Setelah mengumpulkan dan menganalisis data, ditemukan bahwa adanya permasalahan Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) yakni apabila WPLN tersebut negaranya memiliki perjanjian P3B dengan Indonesia, maka pemotong dan/ pemungut pajak dalam hal ini WPDN dapat melakukan pemotongan dan/ atau pemungutan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam P3B dalam hal terdapat perbedaan antara ketentuan yang diatur UU Pajak Penghasilan (UU PPh) dan ketentuan yang diatur dalam P3B, penerima penghasilan bukan subyek pajak dalam negeri Indonesia, serta penerima penghasilan merupakan orang pribadi atau badan yang merupakan subyek pajak dalam negeri dari negara mitra atau yurisdiksi mitra P3B.

Dan tentunya sesuai persyaratan dalam P3B, jika WPLN merupakan residence dan dibuktikan dengan menunjukkan Surat Keterangan Domisili dari negara mitra P3B, maka WPLN tersebut dapat menggunakan ketentuan yang diatur dalam P3B dalam menghitung pajak terutang. Sehingga dengan terpenuhinya persyaratan tersebut, semestinya terdapat kepastian hukum bagi WPDN yang diberi kewajiban untuk memotong/ memungut pajak terutang dari WPLN memotong pajak sesuai ketentuan dalam P3B.

Namun meskipun WPDN telah melaksanakan kewajiban memotong pajak sesuai ketentuan dalam P3B, ternyata oleh fiskus diwajibkan memotong pajak dengan menggunakan tarif pajak 20 (dua puluh) persen dari penghasilan yang dibayarkan kepada WPLN, hanya karena tidak melampirkan SKD dalam pelaporan Surat Pemberitahuan Masa (SPM), sehingga WPDN tersebut harus menanggung kekurangan pajak dari WPLN yang kurang dipotong. Secara substantif semestinya pemotongan pajak yang dilakukan oleh WPDN tersebut telah benar, namun dengan banyaknya sengketa perpajakan terkait permasalahan pemotongan pajak dengan menggunakan tarif P3B yang dibatalkan oleh fiskus, maka perlu dikaji permasalahan apa yang menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum yang menyebabkan perbedaan pandangan antara fiskus dengan wajib pajak terkait penerapan ketentuan dalam P3B.

Selain temuan di atas, peneliti juga menemukan suatu kondisi serta mengklasifikasikan dibatalkannya penggunaan tarif P3B. Pertama WPDN telah memotong pajak penghasilan terutang sesuai P3B karena WPLN sudah menunjukkan dan memberikan SKD yang berlaku. Kedua, WPDN telah memotong pajak penghasilan terutang sesuai P3B karena WPLN sudah menunjukkan dan memberikan SKD yang berlaku. Kemudian, WPDN telah memotong pajak penghasilan terutang sesuai P3B. WPDN pada saat melakukan pemotongan belum mendapatkan SKD dari WPLN, namun mengingat transaksi tersebut dengan WPLN yang sama, maka digunakan tarif P3B mengingat tahun sebelumnya terdapat SKD atas WPLN tersebut.

Dari kondisi tersebut dapat disimpulkan bahwa penerapan tarif sesuai ketentuan dalam P3B dibatalkan oleh fiskus hanya karena WPDN tidak melampirkan SKD dalam pelaporan SPT Masanya. Dengan demikian bahwa meskipun WPDN telah melaksanakan pemotongan dan/ atau pemungutan sesuai ketentuan dalam P3B, namun jika WPDN tidak melampirkan SKD dalam SPT Masa PPh Pasal 26 maka oleh Fiskus WPLN tersebut tidak boleh memanfaatkan fasilitas P3B meskipun telah didukung dengan formulir DGT-1/DGT-2 atau Certificate of Residence. Padahal kesalahan tersebut ada pada WPDN yang tidak melampirkan SKD pada SPT Masa PPh 26.

Sesuai Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 tahun 2010 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun berjalan seharusnya, sepanjang dapat dibuktikan WPLN tersebut berdomisili di negara mitra P3B seharusnya P3B dapat diterapkan. Dan atas ketidakpatuhan dari WPDN yang tidak melampirkan dalam SPT Masa PPh Pasal 26 seharusnya hanya dikenakan sanksi administrasi berupa denda sesuai pasal 7 ayat (1) UU KUP.

Kondisi demikian menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi WPDN, karena sejatinya secara materiil WPDN telah memotong dan/ memungut pajak terutang sesuai ketentuan dalam P3B dan didukung oleh Surat Keterangan Domisili dari WPLN mitra bisnisnya. Namun ternyata dianggap tidak memenuhi syarat sehingga harus menanggung dan membayar kekurangan pemotongan pajak terutang karena diterapkan tarif normal sesuai PPh Pasal 26 sebesar 20%. Selain itu secara formil sesuai Pasal 7 ayat (1) UU KUP atas tidak melaporkan SPT Masa PPh Pasal 26 semestinya hanya dikenakan sanksi administrasi berupa denda Rp 100.000,- dan bagi WPLN lawan transaksi hanya bisa mengkreditkan/ memperhitungkan pajak yang telah dipotong dalam pelaporan di negara dimana kewajiban perpajakannya terdaftar hanya sebesar pajak terutang sesuai tarif dalam P3B.

B. Diskusi

Mengingat pentingnya perpajakan ini, maka pemungutan pajak harus berdasarkan undang-undang. Maksudnya adalah pemungutan pajak harus bersifat normatif yang berarti sesuai dengan norma-norma yang ada dalam hukum positif yang berlaku (Indrati 2015). Sesuai teori hukum murni Hans Kelsen, norma-norma yang ada dalam hukum pajak harus berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki dengan suatu norma yang ada di bawah didasarkan atas norma yang ada di atasnya dan norma yang ada di atas didasarkan atas norma yang lebih tinggi lagi dan seterusnya sehingga berakhir pada norma yang tertinggi yaitu norma dasar atau *grundnorm*. Dengan demikian, peserta wajib pajak mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu (Syahrani, 1999 dan Zainal, 2012).

Anggota masyarakat wajib pajak diberi kepercayaan dapat melakukan kegotongroyongan nasional melalui sistem menghitung, memperhitungkan dan membayar sendiri pajak yang terutang (*self assessment*) (Pohan, 2017). Dengan melakukan yang demikian, pelaksanaan administrasi perpajakan diharapkan dapat dilaksanakan dengan rapi, terkendali, sederhana dan mudah dipahami oleh anggota masyarakat wajib pajak.

Selain itu, pemungut pajak juga harus memperhatikan beberapa asas atau prinsip dalam pemungutan pajak, diantaranya asas *Equity* atau *Equality*, asas *Revenue Productivity*, dan asas *Neutrality* (Jan, 2013). Dengan melakukan yang demikian, diharapkan pemungutan pajak bisa lebih transparan baik dari segi hukum dan peraturan-peraturannya.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa upaya hukum yang dilakukan oleh Wajib Pajak atas sengketa pemotongan PPh Pasal 26 atas penghasilan yang dibayarkan kepada WPLN untuk mendapatkan kepastian hukum adalah melalui proses: (1) pengajuan Keberatan kepada Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak, sebagai atasan langsung Kantor Pelayanan Pajak (yang menerbitkan Surat Ketetapan Pajak); (2) pengajuan Banding ke Pengadilan Pajak, apabila Keputusan Keberatan yang dikeluarkan oleh fiskus masih tidak disetujui oleh Wajib Pajak (Pemohon Banding), dan (3) upaya hukum luar biasa melalui Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung. Upaya hukum juga dapat dilakukan oleh WPLN melalui proses MAP (*Mutual Agreement Procedure*), dengan ditujukan kepada Otoritas Pajak Negeranya dan selanjutnya prosesnya dilakukan antar otoritas pajak.

Hukum pajak yang diadakan oleh negara sebagai hukum positif harus mengandung tujuan (hukum) berupa kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, dan perlindungan hukum. Hasil penelitian menunjukkan adanya ketidakpastian hukum bagi Wajib Pajak dibatalkannya penggunaan fasilitas penggunaan tarif P3B karena WPDN yang diberi kewajiban memotong PPh

Pasal 26 secara administratif tidak melampirkan dokumen SKD lawan transaksinya, padahal secara factual pada saat pemeriksaan WPDN pemotong sudah dapat menunjukkan dokumen tersebut pada saat dilakukan pemeriksaan. Hal tersebut tidak selaras dengan isi perjanjian maupun peraturan pelaksanaan sebagaimana diatur dalam PP 94 tahun 2010 (das sollen) yang hanya mensyaratkan untuk menunjukkan Surat Keterangan Domisili untuk memanfaatkan fasilitas dalam P3B. Dalam hal ini fiskus mengacu pada PER 61/PJ/2009 yang terakhir telah diganti dengan PER-10/PJ/2017 ((das sein), yang mensyaratkan persyaratan administrasi lainnya.

Sementara ketentuan terkait persyaratan administrasi lainnya berupa tidak melampirkan dokumen SKD dalam SPT Masa PPh Pasal 26 sepanjang WPDN dapat menunjukkan bukti domisili WPLN mitra transaksi semestinya diberikan sanksi sesuai pasal 7 ayat (1) UU KUP, namun oleh fiskus dibatalkan penggunaan tarif pajak sesuai P3B dan menggunakan tarif normal sesuai UU PPh pasal 26 yaitu sebesar 20% sehingga WPDN menanggung kekurangan pajak yang dipotong, sementara secara substansi telah dapat membuktikan bahwa WPLN yang dipotong berdomisili di negara mitra P3B.

Fiskus seharusnya melakukan pembinaan kepada Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan dengan menerapkan sanksi pasal 7 UU KUP yaitu WP dianggap sebagai melaporkan SPT Masa yang tidak lengkap sehingga dianggap tidak melaporkan SPT Masa. Pembinaan ini merupakan kewajiban (tanggung jawab) fiskus sebagai pemungut pajak dalam menciptakan kepastian hukum sekaligus perlindungan hukum terhadap hak-hak Wajib Pajak. Dengan demikian pemungutan pajak harus sesuai dengan yang diperintahkan undang-undang serta pungutan pajak harus bersih dari pungutan yang tidak diperintahkan undang-undang.

Direktorat Jenderal Pajak sendiri, telah menyadari adanya fakta fakta tersebut, sehingga berupaya untuk memberikan kepastian hukum bagi para WPDN pemotong/ pemungut pajak, dengan menerbitkan Surat Edaran kepada para aparatnya, yang dituangkan dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-35/Pj/2021 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penelitian Surat Keterangan Domisili Wajib Pajak luar Negeri Pada Proses Pemeriksaan, Keberatan, Dan Pengurangan Atau pembatalan Surat Ketetapan Pajak.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. (2014). Perihal Undang-Undang, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, ed.1, cet. 3.
- Aslichati, Lilik. (2018), Metode Penelitian Sosial, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, ed.1, cet.13.
- Chaerul (2016), Aspek pajak penghasilan pada sektor jasa konstruksi, Tinjauan untuk meningkatkan kepastian hukum dan Rasa Keadilan, Universitas Indonesia, Tesis.
- Hartono, C.F.G. Sunarjati. (2006). Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke 20, Alumni, Bandung, cet. 2.
- Hidayah, Khoirul. (2020). Pokok Pokok Hukum Pajak, Kajian Konsep dan Kritik Pengaturan Pajak di Indonesia, Setara Press, Malang.
- Ibrahim, Jhonny. (2010). Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Bayumedia Publishing,
- Indrati, Maria, Farida, S. (2015). Ilmu Perundang-undangan, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, cet.1, ed.1 Malang, hlm. 321.
- Jan, Tjia, Siau. (2013). Pengadilan Pajak, Upaya Kepastian Hukum dan Keadilan Bagi Wajib Pajak, Bandung, PT Alumni, hlm 20
- Leotomo, Johanna, Evelyn. (2016). Pajak Berganda Terhadap Dividen Perseroan Terbatas, Universitas Airlangga, Tesis
- Margono. (2019). Asas Keadilan Kemanfaatan & Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim, Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Pertama April 2019
- Marzuki, Peter, Mahmud. (2010). Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, cet. 6, 2010, hlm. 47
- Nasution, Bahder, Johan (2010), Metode Penelitian Ilmu Hukum, Bandung, Mandar Maju.
- Pohan, Chairil, Anwar. (2017). Manajemen Perpajakan, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Sudarsono (2021), *Dinamika Hukum*, Inteligencia Media, Malang.
Sunggono, Bambang (2003), *Metode Penelitian Hukum*, Cet.5, PT Raja Grafindo Persada. 2003
Syahrani, Riduan. (1999). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan;
Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak;
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan;
Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda Pajak Internasional
Mutual Agreement Procedure; PMK Nomor 240/PMK.03/2014
Advance Pricing Agreement; PMK Nomor 7/PMK.03/2015
Wisanggeni, Irwan. (2019). *Pajak Internasional Tinjauan Praktis*, Mitra Wacana Media. Jakarta.
Zainal, Asikin (2012), *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.