

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap perusahaan mengharapkan produk-produk yang dihasilkannya akan memiliki pangsa pasar yang luas di kalangan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut merupakan hal yang wajar jika suatu perusahaan senantiasa menerapkan strategi-strategi dalam rangka meningkatkan volume penjualan, mempertahankannya serta memperoleh keuntungan yang besar. Sementara itu, krisis moneter dan ekonomi yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997 telah memperparah daya saing dan efisiensi perusahaan di Indonesia. Krisis ini menyebabkan Indonesia mengalami kemunduran di berbagai bidang. Bidang ekonomi merupakan salah satu bidang yang mengalami kemunduran paling signifikan khususnya masalah inflasi dan penurunan nilai tukar rupiah terhadap dolla yang me nurun tajam sampai di nilai Rp.16.000,- per US \$.⁶

Salah satu dampak terbesar bagi perusahaan akibat krisis ekonomi tersebut adalah instabilisasi di pihak perusahaan sendiri dimana para investor tidak lagi menanamkan modalnya, di pihak lain utang perusahaan mengalami kenaikan signifikan akibat turunnya nilai tukar rupiah terhadap dollar. Kondisi ini memaksa perusahaan untuk melakukan restrukturisasi perusahaan dalam rangka meyakinkan investor untuk menanamkan modalnya kembali. Bentuk restrukturisasi yang banyak dilakukan antara lain adalah penggabungan usaha (merger).

Restrukturisasi terjadi hampir disemua lini industri, semua skala (besar/kecil) dan disemua rentang geografis. Berikut disajikan perusahaan-perusahaan yang melakukan merger dalam kurun waktu 5 tahun terakhir :

⁶ Gunadi, *Restrukturisasi Perusahaan dalam Berbagai bentuk dan Pemajakannya*, (Jakarta: Salemba Empat, 2001), hal.3.

TABEL I.1
Perusahaan-Perusahaan Yang Melakukan Merger
(Periode 2003-2008)

No	Tahun	Perusahaan Yang Merger
1	2003	PT.Cardig Air Tbk dengan PT.Jasa Angkasa Semesta Tbk
2	2004	PT.Pfizer Indonesia dengan PT.Pharmacia Indonesia PT.Lippo Karawaci dengan 7 Perusahaan Bank CIC International dengan Bank Pikko dan Bank Danpac PT.Unilever Indonesia dengan PT.Knor Indonesia
3	2005	PT.Enseval dengan PT.Kalbe Farma Tbk dan PT.Dancos Laboratories
4	2006	LG Electronics Display Devices Indonesia dengan LG Electronic Indonesia
5	2007	BPD Bali dengan Bank Sinar Harapan Bali Bursa Efek Jakarta dengan Bursa Efek Surabaya
6	2008	PT.Bank Multicor Tbk dengan PT.Bank Windu Kentjana PT.Rabobank International Indonesia dengan Bank Haga dan Bank Hagakita PT.Bank Niaga Tbk dengan Bank Lippo Tbk

Sumber : Bagian Pusat Informasi Kompas, diolah penulis

Berdasarkan tabel tersebut diatas, terlihat bahwa perusahaan yang melakukan merger pergerakannya cukup fluktuatif tiap tahunnya, dari tahun 2003 ke tahun 2004 meningkat cukup tinggi tetapi turun di tahun 2005-2006, kembali mengalami peningkatan di tahun 2007-2008. PT. Enseval dan PT. Dancos Laboratories yang bergabung dengan PT.Kalbe Farma Tbk pada tahun 2005 melakukan merger aset dimana nilai kapitalisasinya mencapai lebih dari 1 milyar dollar.⁷ Sedangkan penggabungan LG Electronics Display Devices ke LG Electronics Indonesia dilakukan untuk meningkatkan efektifitas kinerja dan memperkuat status dalam bisnis elektronik.

Dalam rangka mendukung upaya restrukturisasi perusahaan tersebut, pemerintah yang berperan sebagai regulator mengeluarkan kebijakan untuk memberikan kemudahan bagi perusahaan-perusahaan yang akan melakukan restrukturisasi tersebut. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui Menteri Keuangan dituangkan dalam bentuk Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 422/KMK.04/1998 tentang penggunaan nilai buku atas pengalihan harta dalam rangka penggabungan, peleburan, atau pemekaran usaha (selanjutnya disingkat KMK 422/KMK.04/1998). Pemerintah akhirnya mengeluarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-23/PJ.42/1999 tanggal 29 Mei 1999, tentang buku panduan tentang perlakuan perpajakan atas

⁷ Merger PT.Kalbe Farma Tbk, *Kompas*, 19 Nopember 2005, hal.19.

restrukturisasi perusahaan (selanjutnya disingkat SE-23/PJ.42/1999) sebagai landasan hukum Wajib Pajak yang pada saat masa krisis tersebut untuk memberikan kelancaran dalam proses merger.

Peraturan-peraturan yang masih bias (menimbulkan pemikiran yang berbeda antara aparat pajak dan Wajib Pajak), memberikan dampak berupa kerugian yang cukup signifikan bagi Negara. Secara logika apabila sebuah perusahaan memiliki penghasilan, maka terdapat kewajiban untuk mengembalikan sebagian penghasilannya kepada Negara dalam rangka membangun Negara. Kewajiban inilah yang dinamakan pajak. Jadi tidak menimbulkan *free rider* sebagaimana yang diungkapkan oleh Cooper, yaitu Wajib Pajak yang menikmati fasilitas publik yang telah diberikan oleh pemerintah dari penerimaan pajak tanpa ikut berpartisipasi dalam pembayaran pajak dengan melakukan penghindaran pajak.⁸

Berbagai skema penghindaran pajak dibuat untuk melakukan penghindaran pajak dengan cara semata-mata mengambalalih kompensasi kerugian perusahaan lain dalam rangka memperkecil beban pajaknya.⁹ Fasilitas penggunaan nilai buku dan diperbolehkannya mengkompensasikan kerugian sebagaimana yang diatur dalam KMK 422/KMK.04/1998 juncto SE-23/PJ.42/1999 merupakan salah satu cara untuk melakukan penghindaran pajak. Penghindaran pajak mungkin dilakukan karena adanya persyaratan yang menyebutkan bahwa Wajib Pajak dapat mengkompensasikan kerugian hanya dengan melakukan revaluasi aktiva. Syarat lainnya yang memberikan peluang untuk menghindari pajak adalah perusahaan yang dialihkan masih menjalankan kegiatan usahanya serta perusahaan yang menerima pengalihan tetap eksis minimal 2 tahun. Akan tetapi, ada beberapa kasus sekitar tahun 2004-2005 dimana ketentuan ini masih berlaku, beberapa Wajib Pajak yang mengajukan permohonan merger ke Dirjen Pajak tetapi ditolak dengan alasan bahwa kondisi perekonomian saat itu tidak lagi memungkinkan bagi Wajib Pajak untuk memanfaatkan fasilitas ini terutama dalam rangka kompensasi rugi. Bila Wajib Pajak telah memenuhi persyaratan guna memperoleh fasilitas tersebut seharusnya diperkenankan untuk memperoleh fasilitas tersebut,

⁸ Graeme S. Cooper, *Tax Avoidance and The Rule of Law*, (Netherlands: IBFD Publications BV, 1997), hal. 40.

⁹ Darussalam & Danny Septriadi, "PMK No. 43/PMK.03/2008: Ketentuan Tentang Anti Penghindaran Pajak atas Pengambilalihan Kompensasi Kerugian", *Inside Tax*, (Edisi April 2008), hal. 35.

karena peraturan perundang-undangan yang berlaku pada dasarnya tidak pernah melarang adanya merger, sebagaimana yang diungkapkan informan berikut:

Pada dasarnya tidak ada ketentuan atau undang-undang yang melarang Wajib Pajak untuk melakukan merger dan hal itu tidak tepat bila memang terjadi. Yang penting disini dalam pengajuan permohonan merger yang dilakukan oleh Wajib Pajak sudah sesuai prosedur atau peraturan dan telah dipenuhi oleh Wajib Pajak, sehingga tidak tepat bila alasan yang dikemukakan adalah seperti itu.¹⁰

Hal senada juga dinyatakan oleh Wahyu Santosa, sebagai berikut:

Seperti yang saya sebutkan tadi, kita membuat peraturan untuk memberi kepastian kepada Wajib Pajak, jadi bila dengan menggunakan ketentuan sebelumnya dimana Wajib Pajak dapat mengkompensasikan kerugiannya ya masih diperbolehkan. Jadi bila ditolak sebenarnya salah, karena ketentuan tersebut memperbolehkan.¹¹

Berdasarkan hal tersebut diatas Wajib Pajak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Pajak dengan terlebih dahulu mempertanyakan lebih rinci mengenai alasan Dirjen Pajak tersebut.

Terkait dengan upaya Restrukturisasi, yaitu penggabungan, peleburan badan usaha dan pengambilalihan badan usaha lain, pada pertengahan Maret 2008, tepatnya tanggal 13 Maret 2008 yang lalu, Pemerintah melalui Menteri Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43 tahun 2008 (selanjutnya disingkat PMK 43/2008). Peraturan tersebut mengatur mengenai Penggunaan nilai Buku atas Pengalihan Harta Dalam Rangka Penggabungan Usaha (Merger).¹² Sehingga dengan keluarnya peraturan ini, peraturan sebelumnya yang mengharuskan likuidasi salah satu perusahaan tidak berlaku lagi. Kebijakan pemerintah yang diatur dalam PMK 43/2008 ini adalah untuk memberikan fasilitas menggunakan nilai buku dalam rangka Penggabungan, Peleburan, atau Pemekaran Usaha khususnya pada pasal-pasal yang sering dimanfaatkan Wajib Pajak dalam rangka penghindaran pajak. Berdasarkan PMK 43/2008 tersebut, inti dari peraturan ini menyangkut beberapa hal, yakni :

- a. Pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan dengan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya berdasarkan pasal 10 ayat (3) UU PPh,

¹⁰ Hasil Wawancara dengan H. Tb. Eddy Mangkuprawira, Ketua LBHPI & Mantan Hakim Pengadilan Pajak, 23 Desember 2008, Pukul 11.35-12.00 WIB

¹¹ Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan II, 23 Desember 2008, Pukul 08.00-08.45 WIB

¹² *Ibid*, hal. 30.

melalui PMK 43/2008 memberikan fasilitas penggunaan nilai buku dalam rangka Penggabungan, Peleburan atau Pemekaran Usaha.

- b. *Business purpose test*, suatu pengujian yang akan dilakukan Direktorat Jenderal pajak untuk menilai kelayakan (tujuan atau motivasi) perusahaan-perusahaan yang akan melakukan penggabungan, peleburan atau pemekaran usaha, apakah untuk pengembangan usaha (*a good faith business purpose*) atau semata untuk menghindari pajak.
- c. Tidak dicantumkannya Persyaratan Likuidasi, dengan keluarnya peraturan ini maka otomatis menghapus ketentuan sebelumnya (Keputusan Menteri Keuangan Nomor 422/KMK.04/1998 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri keuangan Nomor 75/PMK.03/2005) yang mengharuskan perusahaan untuk melakukan likuidasi terlebih dahulu jika ingin menggunakan nilai buku dalam rangka merger.
- d. Tidak diperbolehkannya mengalihkan kerugian/sisa kerugian, ketentuan ini mengatur bahwa perusahaan yang ingin melakukan merger tidak boleh mengalihkan kerugian/sisa kerugian, jadi perusahaan yang tetap dipertahankan adalah perusahaan yang tidak mempunyai sisa kerugian atau mempunyai sisa kerugian yang lebih kecil.¹³ Kompensasi kerugian disini berarti memperhitungkan kerugian dari Wajib Pajak tertentu dengan penghasilan lain¹⁴ dari Wajib Pajak yang lain.
- e. Tidak adanya persyaratan revaluasi, Wajib Pajak yang ingin melakukan merger dengan ketentuan penggunaan nilai buku tidak wajib lagi melakukan revaluasi aktiva (dengan kata lain Wajib Pajak mempunyai pilihan/*option*) sehingga tidak menghasilkan keuntungan karena pengalihan harta atau yang lazim disebut sebagai *capital gains*¹⁵ jadi tidak dikenakan pajak.

Kebijakan ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi Wajib Pajak yang akan melakukan penggabungan usaha untuk tidak perlu melikuidasi

¹³ *Ibid.*, hal.34.

¹⁴ R. Mansury, *Konsep Utama Pajak Penghasilan Indonesia*, Jilid 2, (Jakarta: PT.Bina Rena Pariwara, 1995), hal.126

¹⁵ *Ibid.*, hal.72

terlebih dahulu salah satu perusahaan yang akan dialihkan. Perusahaan yang akan menggabungkan diri juga tidak perlu melakukan revaluasi aktiva tetapnya, sehingga tidak akan dikenai PPh final atas revaluasi aktiva. Revaluasi aktiva akan dikenai pajak karena perusahaan menaikkan nilai aktiva sehingga jika nilai aktiva naik, penyusutan juga akan naik. Sedangkan dalam laporan keuangan, penyusutan itu dimasukkan dalam biaya akibatnya laba perusahaan menjadi turun. Penggunaan nilai buku dalam rangka penggabungan usaha ini memberikan keuntungan bagi Wajib Pajak, misalnya aktiva yang dimiliki berdasarkan nilai buku sebesar 2 milyar tetapi apabila dihargai dengan nilai pasar yaitu dengan melakukan revaluasi aktiva maka bisa mencapai 10 milyar. Kepastian penggunaan nilai buku dalam kegiatan merger diyakini akan mendorong merger di industri perbankan karena menentukan opsi yang tepat sesuai dengan arah rencana bisnis¹⁶ terutama ketentuan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia mengenai kebijakan kepemilikan tunggal (*Single Presence Policy*), satu investor hanya boleh memegang saham pengendali (mayoritas) di satu bank. Berdasarkan kebijakan ini, pemilik saham diberikan 3 (tiga) opsi, yaitu merger, akuisisi dan pelepasan sahamnya, atau pembentukan holding.

Kebijakan pemberian fasilitas penggunaan nilai buku bagi para pelaku penggabungan usaha (merger) ini memang akan mengurangi penerimaan pajak, khususnya PPh atas revaluasi aktiva. Akan tetapi, rencana Pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak, pembuatan peraturan ini mempunyai tujuan untuk mengantisipasi kegiatan penghindaran pajak yang sering dilakukan oleh Wajib Pajak dengan alasan merger yaitu dengan cara melakukan kompensasi atas kerugian atau sisa kerugiannya.¹⁷

B. Pokok Permasalahan

Ketentuan perpajakan tentang penggabungan usaha berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 selanjutnya dalam penelitian ini akan disebut dengan UU PPh, sebagaimana diatur dalam pasal 4 ayat (1) huruf d angka 3 UU PPh dijelaskan bahwa setiap tambahan kemampuan ekonomis yang menghasilkan

¹⁶ Aksi Korporasi Penggunaan Nilai Buku Dorong Merger Perbankan, *Kompas*, 26 Maret 2008, hal. 21

¹⁷ Darussalam & Danny Septriadi, *Op.Cit.*, hal.35

keuntungan salah satu poinnya yaitu dalam proses penggabungan usaha akan dikenakan pajak. Ketentuan lebih lanjut yang mengatur tentang nilai perolehan atau nilai pengalihan harta dalam kegiatan ini diatur dalam Pasal 10 ayat (3) UU PPh, yaitu nilai perolehan atau pengalihan harta tersebut dinilai berdasarkan harga pasar, akan tetapi dalam pasal tersebut juga disebutkan bahwa Undang-undang memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk menetapkan nilai lain selain harga pasar, yaitu atas dasar nilai sisa buku (*pooling of interest*). Ketentuan yang diatur dalam pasal 3 PMK 43/2008 menyatakan bahwa Wajib Pajak dapat menikmati fasilitas penggunaan nilai buku dengan salah satu syarat tidak diperbolehkan mengkompensasi kerugian atau sisa kerugian dari Wajib Pajak atau perusahaan yang akan menggabungkan diri atau diambil alih (*acquired company*).

Pelaksanaan modernisasi dengan melakukan pembenahan pada sisi administrasi, pelayanan, monitoring yang efektif, kepastian hukum dan keadilan dapat menciptakan kesadaran pada diri Wajib Pajak untuk melaksanakan kegiatan perpajakannya sehingga membangun kepatuhan dan anti penghindaran pajak.¹⁸ Selama ini diketahui bahwa peraturan sebelumnya kurang meminimalisasi kegiatan yang dilakukan oleh Wajib Pajak dengan tujuan melakukan penghindaran pajak, melalui modus penggabungan usaha yang selama ini telah menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi negara. Ketentuan yang kurang jelas dan tidak pasti memberikan kemudahan dan strategi atau pun skema yang dirancang oleh Wajib Pajak untuk menghindari pajak.

Berdasarkan uraian di atas maka pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apa justifikasi pemberian fasilitas penggunaan nilai buku dalam proses penggabungan usaha oleh Wajib Pajak berdasarkan PMK 43/2008 ?
2. Apakah PMK 43/2008 masih memberikan peluang bagi Wajib Pajak untuk melakukan penghindaran pajak ?

C. Tujuan Penelitian

¹⁸ H. Henrykus Silalahi, "Langkah Strategi Hukum Anti Penghindaran Pajak, bag.1", *Jurnal Perpajakan Indonesia*, (Volume 6, Nomor 2, April-Mei 2007), hal.22

Penelitian ini bertujuan untuk memahami lebih lanjut mengenai kegiatan penggabungan usaha dengan menggunakan nilai buku oleh Wajib Pajak, khususnya untuk :

1. Menganalisis justifikasi pemberian fasilitas penggunaan nilai buku dalam proses penggabungan usaha oleh Wajib Pajak berdasarkan PMK 43/2008.
2. Menganalisis peluang yang dimiliki oleh Wajib Pajak untuk melakukan penghindaran pajak berdasarkan PMK 43/2008.

D. Signifikansi Penelitian

Ada dua macam signifikansi penelitian yang diharapkan dapat digali dalam penelitian ini, yaitu :

a. Akademis

Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dan wawasan akademik bagi pihak-pihak yang ingin melakukan suatu penelitian mengenai ketentuan pelaksana yang mengatur mengenai transaksi penggabungan usaha dan memacu penelitian selanjutnya mengenai bentuk restrukturisasi lainnya dikaitkan dengan peraturan-peraturan yang mengaturnya.

b. Praktis

Ditinjau dari segi kepentingan praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah, khususnya kepada Direktorat Jenderal Pajak, berkaitan dengan perumusan kebijakan atas pemberian fasilitas dalam bentuk ketentuan anti penghindaran pajak khususnya dalam transaksi penggabungan usaha. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan kejelasan kepada kalangan pengusaha selaku Wajib Pajak atas kebijakan pemberian fasilitas penggunaan nilai buku dalam proses penggabungan usaha bagi wajib pajak yang terealisasi dalam bentuk PMK 43/2008.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penyusunan laporan penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini akan membahas mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang tinjauan pustaka, membahas teori-teori yang akan digunakan dalam penelitian. Selain itu bab ini membahas mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yang terdiri dari pendekatan penelitian, jenis penelitian, metode penelitian, hipotesis kerja, informan, proses penelitian, *site* penelitian, dan pembatasan penelitian.

BAB III GAMBARAN UMUM PERATURAN MENTERI KEUANGAN NOMOR 43 TAHUN 2008

Bab ini akan membahas mengenai latar belakang, gambaran, dan penerapan pemberian fasilitas penggunaan nilai buku atas transaksi penggabungan usaha. Dalam bab ini akan dibahas mengenai PMK 43/2008 secara mendalam dan peraturan lainnya yang berkaitan dengan PMK 43/2008.

BAB IV ANALISIS PENERAPAN PENGGUNAAN NILAI BUKU ATAS TRANSAKSI PENGGABUNGAN USAHA MELALUI PERATURAN MENTERI KEUANGAN NOMOR 43 TAHUN 2008 (PMK 43/2008)

Bab ini akan menganalisis justifikasi pemberian fasilitas penggunaan nilai buku dalam proses merger termasuk menganalisis masih terdapat atau tidaknya celah yang dapat dimanfaatkan oleh Wajib Pajak dalam transaksi penggabungan usaha.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini memberikan simpulan mengenai ketentuan anti penghindaran pajak dalam transaksi penggabungan usaha yang telah diuraikan pada bab sebelumnya sekaligus memberikan saran berkaitan dengan permasalahan yang ada.



BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Penelitian mengenai penggabungan usaha (merger) telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Tema yang pernah diangkat diantaranya meliputi Perlakuan Pajak Penghasilan Atas Reorganisasi Akuisitif dan Divisif dan Analisis Manajemen Pajak Atas Penggabungan Usaha (Merger) (Tinjauan Terhadap Ketentuan PPh Badan). Hal tersebut disajikan dalam matriks penelitian berikut ini :

Tabel II. 1
Matriks Tinjauan Pustaka