

BAB IV

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BARU DALAM PENYELESAIAN

TINGGINYA TUNGGAKAN RESTITUSI PPN

A. Faktor-faktor Yang Menyebabkan Tingginya Tunggakan Permohonan Restitusi Pajak Pertambahan Nilai

1. Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Internal Direktorat Jenderal Pajak
 - a. Ketidak Jelasan Definisi Dokumen Diterima Lengkap.

Pada saat Wajib Pajak mengajukan permohonan restitusi Pajak Pertambahan Nilai maka Wajib Pajak harus menyampaikan surat permohonan dengan melampirkan bukti-bukti pendukung secara lengkap atau bukti-bukti tersebut disusulkan selama proses pemeriksaan. Pengertian lengkap di sini menurut ketentuan yang ada yaitu Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160/PJ./2001 tanggal 19 Februari 2001 tentang Tata Cara Pengembalian Kelebihan Pembayaran Pajak Pertambahan Nilai Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah diatur dalam Pasal 3 ayat (2) yaitu : *“Permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak dinyatakan lengkap apabila memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (1).”* Pasal 2 ayat (1) sendiri mengatur mengenai dokumen-dokumen yang harus dilampirkan oleh Wajib Pajak di dalam proses restitusi PPN dan PPnBM.

Tidak adanya definisi atau pengertian permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang dianggap lengkap merupakan kekurangan/kelemahan utama yang ada di dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160/PJ./2006 tanggal 19 Februari 2001. Akibat tidak adanya definisi permohonan dianggap lengkap maka pihak fiskus bisa

memberikan alasan jika permohonan restitusi PPN yang diajukan oleh Wajib Pajak tersebut belum bisa diproses akibat belum lengkap. Akibatnya kepastian hukum atas status permohonan restitusi PPN tersebut tidak dapat dipenuhi oleh fiskus. Pendapat ini selaras dengan jawaban Haula Rosdiana selaku akademisi berikut ini :

“kekurangan yang paling mendasar dari KEP-160/PJ./2001 ini karena tidak adanya definisi apa yang dimaksud dengan permohonan diterima secara lengkap, meskipun sudah adanya batasan jangka waktu kapan harus keluar keputusan apakah SKPLB, SKPN ataupun SKPKB namun selama kriteria permohonan dianggap lengkap belum ditetapkan tentu saja kepastiannya menjadi sangat rendah.”⁹⁹

Hal senada juga dikemukakan oleh Parwito menanggapi masalah tersebut di atas :

“Masalah kapan permohonan dianggap lengkap dan diterima ini menjadi dispute, definisi lengkap dan benar ini menjadi hal yang dapat dipertanyakan oleh fiskus, sehingga ketika Wajib Pajak diminta melengkapi dokumen-dokumen dan bukti-bukti pada bulan ke delapan dari sejak permohonan pertama, maka permohonan bisa dianggap baru diterima pada bulan ke delapan yang bersangkutan. Jadi masalah definisi permohonan dianggap lengkap inilah yang menjadi permasalahan utama terjadinya penumpukan permohonan restitusi.”¹⁰⁰

Adapun hal yang harus dipertimbangkan oleh otoritas pajak di dalam menyusun peraturan pelaksanaan ialah dengan memperhatikan aspek kepastian hukum bagi Wajib Pajak. Selain tidak adanya definisi permohonan dianggap lengkap, kelemahan yang paling banyak dijumpai di dalam peraturan perpajakan di Indonesia, khususnya peraturan perpajakan di tingkat pelaksana ialah tidak adanya atau kurangnya penjelasan lebih lanjut dari otoritas fiskal mengenai interpretasi atas peraturan tersebut, akibatnya antara fiskus dan Wajib Pajak sering menginterpretasikan suatu aturan sesuai dengan kepentingannya masing-masing. Pendapat ini sejalan dengan jawaban Kasubdit PPN Direktorat Peraturan Pajak I berikut ini :

⁹⁹ Wawancara Dengan Haula Rosdiana tanggal 17 Mei 2007

¹⁰⁰ Wawancara dengan Parwito (Wartawan Bisnis Indonesia) tanggal 02 Mei 2007

“.....hal kedua ialah kapan permohonan dianggap lengkap itu menjadi bahan perdebatan antara fiskus dengan Wajib Pajak, selama fiskus masih menganggap bahwa permohonan tersebut belum dianggap lengkap maka argo di dalam menentukan waktu penyelesaian tersebut belum dapat diputar atau dihitung. Di sini fiskus mempunyai wewenang dan fleksibilitas yang besar di dalam menentukan lengkap dan tidaknya permohonan restitusi tersebut. Kedua hal utama tersebutlah yang menyebabkan berlarut-larutnya permohonan restitusi PPN tersebut.”

¹⁰¹

Hal lain yang perlu dicermati dan merupakan masalah yang harus segera dibenahi ialah masalah kebiasaan dari para pelaksana fiskus di lapangan di mana mereka justru banyak berpegang pada aturan di tingkat pelaksana semisal Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak atau Keputusan Direktur Jenderal Pajak dibandingkan dengan peraturan yang berada di atasnya seperti Undang-undang atau Peraturan Pemerintah dan yang paling ironis ialah peraturan di tingkat atas kadang diabaikan. Pendapat tersebut senada dengan pendapat Haula Rosdiana sebagai akademisi berikut ini :

“Masalah yang paling sering dijumpai di lapangan dan merupakan kelemahan di dalam sistem perpajakan kita, ialah di mana keputusan yang dibawah itu sering lebih powerfull di bandingkan dengan peraturan di atasnya.” ¹⁰²

b. Lamanya Permintaan Konfirmasi Atas Faktur Pajak Masukan.

Di dalam melakukan pemeriksaan atas permohonan restitusi PPN, maka salah satu prosedur pemeriksaan yang dilakukan oleh fiskus untuk memastikan akan kebenaran Faktur Pajak masukan ialah dengan melakukan klarifikasi faktur pajak melalui sistem informasi perpajakan melalui komputer (program PK-PM). Jika data yang dimaksud tidak ditemukan di dalam sistem informasi perpajakan maka pihak fiskus melakukan permintaan konfirmasi Faktur Pajak Masukan tersebut secara manual (melalui pos) kepada Kantor

¹⁰¹ Wawancara dengan Kasubdit PPN di Direktorat Peraturan I tanggal 08 Mei 2007

¹⁰² Wawancara dengan Haula Rosdiana tanggal 18 Mei 2007.

Pelayanan Pajak yang bersangkutan di mana Pengusaha Kena Pajak Penjual (PKP Penjual) terdaftar.

Ketika ditanyakan kepada petugas fungsional di Karikpa Jakarta Dua mengenai berapa persen (%) rata-rata permintaan konfirmasi secara manual di dalam setiap pemeriksaan restitusi PPN, dijawab oleh petugas fungsional sebagai berikut :

“permintaan konfirmasi faktur pajak yang dilakukan secara manual dilakukan apabila faktur pajak tersebut tidak ditemukan di dalam sistem informasi perpajakan melalui komputer (program PK-PM), jumlah konfirmasi secara manual tersebut tidak besar, rata-rata di dalam setiap pemeriksaan 10-20%.”¹⁰³

Prosedur permintaan konfirmasi faktur pajak secara manual inipun merupakan prosedur standar yang dimiliki oleh DJP, namun pada pelaksanaannya terjadi banyak kendala yang menyebabkan proses konfirmasi ini menjadi sangat lama dan mempengaruhi proses penyelesaian restitusi secara keseluruhan. Lamanya proses permintaan konfirmasi tersebut juga dikemukakan oleh Kasubdit PPN di Direktorat Peraturan Pajak I berikut ini :

“ di dalam menguji kebenaran faktur pajak masukan, salah satu prosedurnya ialah meminta klarifikasi (konfirmasi) dari Kantor Pelayanan Pajak tempat si penerbit faktur pajak, dalam menunggu jawaban konfirmasi ini bisa direspon lama sampai berbulan-bulan atau sampai berulang tahun, hal ini karena faktur pajak ini bisa mencakup seluruh Indonesia jika Wajib Pajak skala besar, kendala lainnya karena load pekerjaan pemeriksa yang tinggi, juga tugas memberikan jawaban konfirmasi tersebut tidak merupakan tugas utama dan bukan salah kriteria penilaian prestasi, serta banyaknya jumlah permohonan yang harus diperiksa.”¹⁰⁴

Pertanyaan yang diajukan kepada petugas fungsional di KPP Madya Bekasi mengenai kendala-kendala yang menyebabkan terjadinya penumpukkan permohonan restitusi dijawab :

¹⁰³ Wawancara dengan Iskandar, petugas fungsional di Karikpa Jakarta Dua tanggal 13 Juni 2007

¹⁰⁴ Wawancara dengan Kasubdit PPN di Direktorat Peraturan Pajak I tanggal 08 Mei 2007

“Kendala utama adalah dalam hal klarifikasi faktur pajak masukan karena system informasi perpajakan yang ada belum menginput semua faktur pajak sehingga tetap harus dilakukan konfirmasi secara manual yang membutuhkan waktu yang lama. Begitu juga dalam hal PPN impor konfirmasi tentang benar tidaknya adanya impor sampai harus melibatkan pihak ketiga yaitu forwarder karena bea cukai tidak lagi memberikan jawaban secara tertulis.”¹⁰⁵

Masalah lamanya proses konfirmasi faktur pajak secara manual merupakan masalah klasik dan kejadian ini sudah lama terjadi, kendala-kendala seperti banyaknya jumlah faktur pajak, *load* pekerjaan yang tinggi, dan cakupan konfirmasi yang sangat luas bisa meliputi seluruh kantor pelayanan pajak di Indonesia. Sebenarnya masalah lamanya permintaan konfirmasi bisa di atasi seandainya dari sejak dini pihak DJP melakukan pembenahan sistem informasi perpajakan secara terintegrasi yaitu dengan membuat sistem perpajakan seluruh KPP menjadi *online* yaitu dengan memanfaatkan kecanggihan sistem informasi teknologi baik dalam ruang lingkup internal DJP maupun dengan pihak bea cukai, dengan target penerimaan yang sedemikian besar maka sudah sewajarnya jika pihak DJP memiliki sistem informasi yang canggih dan terkini.

Jika dibandingkan dengan perbankan maka penggunaan teknologi informasi yang digunakan oleh DJP sangat jauh tertinggal. Inilah yang sebenarnya sangat disayangkan, karena penggunaan teknologi informasi tersebut sangat berguna tidak hanya di dalam melakukan konfirmasi faktur pajak namun juga di dalam melakukan pelayanan dan pengawasan wajib pajak. Dengan kondisi sekarang berapa besar biaya yang harus dikeluarkan akibat lamanya proses konfirmasi tersebut baik biaya yang dikeluarkan oleh DJP sendiri seperti biaya telekomunikasi dan biaya surat menyurat maupun biaya yang dikeluarkan oleh Wajib Pajak.

¹⁰⁵ Wawancara dengan Sandra Buana petugas fungsional di KPP Madya Bekasi tanggal 13 Juni 2007

Menurut Kasubdit PPN Direktorat Peraturan Pajak I ada beberapa solusi yang coba dicarikan jalan pemecahan atas faktor-faktor tersebut, seperti yang dikemukakan berikut ini :

“Walaupun memang ada terobosan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dengan mengeluarkan suatu peraturan bahwa jika dalam waktu tertentu tidak mendapat jawaban maka konfirmasi dianggap diterima, namun semua hal tersebut kembali kepada si Pemeriksa Pajak apakah dia berani hanya mengacu kepada ketentuan tersebut (pertanggungjawaban profesi), karena hasil pemeriksaan pajak tersebut juga diperiksa oleh Irjen ataupun oleh BPKP, dengan demikian maka mereka harus mempertanggungjawabkan hasil pemeriksaan tersebut. Untuk itu biasanya pemeriksa melakukan prosedur pemeriksaan yang lain yaitu dengan melakukan uji arus uang dan arus barang sebagai alternatif lain untuk memastikan kebenaran faktur pajak masukan tersebut ”¹⁰⁶

Namun upaya DJP tersebut tidak menunjukkan hasil yang maksimal akibat kurang serius dan tidak konsistennya pembenahan yang dilakukan baik sistem teknologi informasi maupun sisi kesiapan sumber daya manusianya. Hal ini dibuktikan di mana sistem informasi perpajakan PK-PM ini masih terkendala karena belum semua Kantor Pelayanan Pajak terintegrasi secara online hal ini bisa disebabkan akibat kurangnya dana atau kurangnya keseriusan, karena kondisi tersebut di atas sudah berlangsung cukup lama. Pendapat ini sesuai jawaban dari petugas fungsional di Karika Jakarta Dua ketika ditanya faktor-faktor yang membuat proses permohonan restitusi berjalan lambat, yaitu :

“konfirmasi faktur pajak dengan aplikasi sistem informasi perpajakan melalui komputer baru ditetapkan pada tahun 2001 sesuai Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-345/PJ./2001 tanggal 10 Mei 2001, baru 13 KPP yang melaksanakan sistem tersebut. Yang menjadi kendala adalah belum semua KPP menerapkan aplikasi dan untuk meng-input faktur pajak ke sistem informasi perpajakan memerlukan SDM yang memadai”¹⁰⁷

¹⁰⁶ Wawancara dengan Kasubdit PPN di Direktorat Peraturan Pajak I tanggal 08 Mei 2007

¹⁰⁷ Wawancara dengan Iskandar Fungsional di Karika Jakarta Dua (Ketua Tim) tanggal 13 Juni 2007

Selain hal tersebut di atas masalah yang tidak kalah seriusnya ialah terkait dengan perekaman faktur pajak masukan dan faktur pajak keluaran yang tidak konsisten dilakukan oleh pihak Kantor Pelayanan Pajak sehingga program PK-PM tidak bisa berjalan sempurna. Seharusnya pihak Direktorat Jenderal Pajak memberikan sanksi yang tegas terhadap kepala kantor pelayanan pajak dan kepala seksi yang berhubungan dengan tugas perekaman data yang tidak melakukan fungsinya dengan baik misalnya dengan tidak memberikan promosi atau melakukan demosi sehingga akan memberi efek jera bagi yang lain.

c. Adanya Konflik Kepentingan.

Direktorat Jenderal Pajak adalah lembaga yang diberi tanggung jawab oleh Pemerintah untuk mengumpulkan dana secara optimal ke kas Negara sesuai dengan fungsi utama pajak yaitu fungsi budgetair. Namun di sisi lain Direktorat Jenderal Pajak juga mempunyai tugas untuk memproses permohonan restitusi PPN yang diajukan oleh Wajib Pajak. Pada akhirnya jika permohonan restitusi PPN tersebut dikabulkan akan mengurangi jumlah penerimaan yang menjadi tanggung jawab DJP.

Dengan melakukan 2 (dua) tugas yang saling bertentangan tersebut pada prakteknya Direktorat Jenderal Pajak akan dihadapkan pada situasi yang menimbulkan konflik kepentingan antara tugas sebagai pengumpul pajak di satu sisi dan tugas sebagai pemroses permohonan restitusi yang akan mengurangi target penerimaan pajak yang harus dicapai di sisi lain. Direktur Jenderal Pajak merupakan bagian dari birokrat yang harus mensukseskan target-target yang ditetapkan oleh Pemerintah tersebut, dengan adanya target penerimaan pajak yang sedemikian besar dari tahun ke tahun yang dibebankan ke pundaknya, maka Direktur Jenderal Pajak secara logis akan terlebih dahulu mementingkan target penerimaan pajak. Artinya jika proses permohonan restitusi tersebut akan mempengaruhi target

penerimaan maka Direktur Jenderal Pajak akan mengatur sedemikian rupa supaya efek tersebut tidak terjadi. Hal ini selaras dengan hasil wawancara dengan Parwito berikut ini :

“DJP dibebani dengan target-target penerimaan, dimana setiap rupiah restitusi yang disetujui mengurangi target penerimaan, selain itu adanya surat dari direktur PPN kepada Dirjen Pajak yang menyatakan bahwa dia ingin agar pencairan tunggakan restitusi ini tidak diperhitungkan sebagai pengurang penerimaan pajak, artinya jika penerimaan 100 dan restitusi 20 kan selama ini penerimaan dicatat sebesar 80 netnya, dia ingin restitusinya 20 namun penerimaan tetap dicatat 100nya, karena DJP menghadapi tekanan terhadap target penerimaan pajak yang luar biasa besarnya dimana akhir tahun kemarin DJP gagal mencapai target tadi. Kondisi tersebut membuat DJP menjadi sangat lambat di dalam mencairkan tunggakan restitusi PPN walaupun sudah ada PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006.”¹⁰⁸

Konflik kepentingan yang ada di Direktorat Jenderal Pajak seperti penjelasan di atas pasti akan selalu terjadi selama fungsi pembuatan aturan dan fungsi pelaksana peraturan masih berada dalam satu atap. Seharusnya agar tidak terjadi konflik kepentingan maka kedua fungsi tersebut dipisahkan, selain bisa memaksimalkan tujuan dan fungsinya juga menjadikan proses check and balance dapat berjalan dengan seharusnya.

d. Terbatasnya Jumlah Petugas Pemeriksa

Di dalam melakukan proses pemeriksaan atas permohonan restitusi PPN maka fungsi pemeriksa sangatlah menentukan, namun bila dilihat perbandingan antara jumlah pemeriksa (fungsional) dengan jumlah Wajib Pajak yang harus diperiksa terjadi ketimpangan. Selain itu jumlah pemeriksa pajak (fungsional) dibandingkan dengan jumlah keseluruhan pegawai di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak juga terjadi ketimpangan, sebagai contoh di kantor pelayanan pajak PMA Satu yang melayani 1.000-an wajib pajak jumlah petugas fungsional (pemeriksa pajak) hanya berjumlah sekitar

¹⁰⁸ Wawancara dengan Parwito tanggal 02 Mei 2007

30 orang. Kondisi tersebut juga sesuai jawaban dari petugas fungsional di KPP Madya Bekasi yang menyatakan :

“Kendala utama adalah dalam hal konfirmasi faktur pajak masukan dan impor, banyaknya prosedur pengujian alternative yang harus dilakukan, waktu yang terbuang sejak permohonan restitusi sampai dengan penerbitan SP3, serta terbatasnya tenaga pemeriksa dalam hal rasio tunggakan per pemeriksa. Dari WP sepanjang responsive dan tanggap terhadap kebutuhan data pemeriksaan harusnya tidak terdapat kendala yang berarti .”¹⁰⁹

Masalah ketimpangan jumlah pemeriksa dibandingkan dengan keseluruhan pegawai pajak sudah lama menjadi sorotan banyak pihak, kondisi tersebut jika terus dibiarkan akan mempengaruhi performance dari Direktorat Jenderal Pajak dan mengganggu pelaksanaan sistem administrasi perpajakan yang baik. Sistem self assessment yang berlaku di Indonesia memberikan kepercayaan yang besar kepada Wajib Pajak untuk menghitung, membayar dan melaporkan jumlah pajak yang terutang karena kondisi tersebut maka fiskus harus melakukan pengujian atas pelaksanaan dari kewajiban-kewajiban perpajakan wajib pajak tersebut. Pengujian yang dilakukan ialah dengan melakukan pemeriksaan, jika jumlah pemeriksa pajak yang terbatas dan adanya jangka waktu kadaluarsa perpajakan tentu dapat dibayangkan betapa tergesa-gesanya dan tidak maksimalnya pengujian tersebut. Kendala kurangnya jumlah pemeriksa pajak tidak hanya dikeluhkan fiskus namun juga dikeluhkan oleh pihak Wajib Pajak. Hal tersebut selaras dengan pendapat Fredie Linggadjaya sebagai konsultan pajak berikut ini ketika ditanya faktor-faktor apa yang membuat proses permohonan restitusi PPN menjadi sangat lama :

“berdasarkan pengalaman, kurangnya Sumber Daya Manusia di kantor pajak sendiri khususnya di Kantor Pelayanan Pajak PMA Empat dimana kebetulan ada klien kami, hal itu terjadi dan diakui juga sama

¹⁰⁹ Hasil wawancara dengan Sandra Buana petugas fungsional di KPP Madya Bekasi tanggal 13 Juni 2007

tim pemeriksa karena banyaknya pekerjaan dan kurangnya tenaga yang memadai.”¹¹⁰

Untuk itu pihak Direktur Jenderal Pajak selaku otoritas tertinggi bidang perpajakan di Indonesia harus segera mengatasi masalah jumlah petugas pemeriksa dan juga meningkatkan kualitas manusianya. Karena jika masalah terbatasnya jumlah pemeriksa tidak segera diatasi tidak hanya merugikan Direktorat Jenderal Pajak namun juga merugikan Wajib Pajak sendiri akibat pelayanan yang buruk dan berlarut-larut.

Ada banyak cara yang dapat dilakukan oleh Direktur Jenderal Pajak untuk mengatasi terbatas jumlah pemeriksa, ada yang bersifat *crash program* bersifat jangka pendek atau yang terencana bersifat menengah dan jangka panjang. Untuk yang bersifat *crash program* maka pihak DJP dapat memanfaatkan atau merekrut para auditor di lembaga pemerintah maupun di swasta misalnya para auditor yang bekerja di BPK, BPKP, maupun kantor akuntan publik atau cara lain yaitu pihak DJP melakukan outsourcing atau melakukan lelang kepada pihak ketiga yang kredibel untuk melakukan pemeriksaan pajak atas nama DJP. Sedangkan di dalam program jangka menengah maka pihak DJP dapat melakukan seleksi dan penawaran kepada pegawainya untuk pindah ke bagian fungsional dengan syarat mereka harus mengikuti pendidikan dan pelatihan yang berkesinambungan. Untuk program yang bersifat jangka panjang maka pihak DJP mengeluarkan kebijakan untuk lebih mengutamakan perekrutan pegawai baru yang mempunyai latar belakang akuntansi atau hukum.

e. Mental Pelaksana Pemeriksa Pajak

Di dalam melaksanakan suatu ketentuan perpajakan, salah satu hal yang sangat penting ialah faktor petugas pelaksana dari ketentuan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan ternyata faktor mental dari

¹¹⁰ Wawancara dengan Freddie Linggadjaya tanggal 18 Mei 2007

pemeriksa pajak akan sangat menentukan cepat atau lambatnya proses penyelesaian restitusi PPN. Hal tersebut dikemukakan oleh Erikson menjawab pertanyaan faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala terhambatnya proses permohonan restitusi PPN :

“salah satu faktor lambatnya proses konfirmasi ialah KPP tempat dia (pkp penjual) melapor malas, mereka bilang aja jawaban konfirmasi tidak ada padahal belum dicek, setelah itu diurus ternyata ada revisi pemberitahuan dari KPP bahwa faktur pajak tersebut telah dilaporkan.”

¹¹¹

Faktor mental dan budaya merupakan hal yang sangat penting, sebaik apapun sistem yang dibuat jika tidak didukung dengan mental dan budaya yang mendukung maka sistem tersebut tidak akan dapat berjalan dengan baik. Masalah mental dan budaya yang terjadi sebenarnya bermula dari sejak perekrutan pegawai baru, bila dalam proses perekrutan ada unsur-unsur tidak objektif, tidak transparan, dan masih ada budaya ewuh pakewuh maka pada akhirnya pegawai yang direkrut tersebut tidak akan maksimal sesuai harapan.

Namun harus disadari juga bahwa tugas melakukan perbaikan mental dan budaya di Direktorat Jenderal Pajak bukanlah pekerjaan yang mudah, selain membutuhkan konsistensi yang tinggi yang lebih penting lagi ialah adanya penegakan hukum bagi mereka yang terbukti melanggar kode etik pegawai, selain itu agar dapat memberikan dorongan kepada masyarakat dan Wajib Pajak maka kiranya pihak DJP membuka suatu layanan pengaduan yang kredibel dan memberikan perlindungan kepada Wajib Pajak atau masyarakat yang berani melaporkan oknum pegawai tersebut. Sekarang ini ada kekuatiran dari masyarakat dan Wajib Pajak jika mereka melaporkan oknum tertentu, maka nantinya ada efek lanjutan yang pada akhirnya akan merugikan mereka juga. Pendapat tersebut juga disampaikan oleh petugas fungsional di KPP Madya Bekasi atas pertanyaan usul dan saran apa untuk perbaikan DJP :

¹¹¹ Wawancara dengan Erikson PT.Yamaha Music Manufacturing Indonesia tanggal 18 Mei 2007

“Perbaiki system informasi, pengenalan secara mendalam wajib pajak yang ditangani sehingga bisa fokus terhadap sumber masalah, serta penerapan reward dan punishment yang jelas baik terhadap pemeriksa maupun wajib pajak sehingga terdapat motivasi yang tinggi dalam penyelesaian permohonan restitusi”¹¹²

- f. Adanya Imbauan Untuk Menanggihkan Semua Permohonan Restitusi Sementara Waktu.

Sejak timbulnya kasus restitusi PPN atas ekspor fiktif yang terjadi di Kantor Pelayanan Pajak Pademangan yang mengagetkan masyarakat maka Direktur Jenderal Pajak melakukan konsolidasi dan pembenahan internal untuk mencegah terulangnya kasus tersebut yaitu dengan menanggihkan sementara waktu semua permohonan pengembalian pembayaran pajak, akibat kebijakan tersebut maka semua pemeriksa tidak diperbolehkan memproses permohonan restitusi PPN. Faktor tersebut mengemuka ketika ditanyakan mengenai faktor-faktor yang menimbulkan terjadinya tunggakan permohonan restitusi PPN kepada petugas fungsional di KPP Madya Bekasi berikut ini :

“Sebenarnya titik krusialnya ialah pada saat adanya kasus restitusi fiktif di KPP Pademangan, pada saat itu terjadi suatu stagnasi dimana proses penyelesaian restitusi tersebut menjadi mandeg, untuk menunggu peraturan mengenai pemeriksaan PPN yang akan dikeluarkan pada saat itu, pihak pemeriksa di hold dahulu untuk menunggu peraturan yang baru yang akan dikeluarkan.....”¹¹³

Imbauan yang dilakukan oleh Direktur Jenderal Pajak merupakan hal yang benar dan wajar, sebagai otoritas fiskal maka Dirjen Pajak harus melakukan penelaahan dan penelitian secara mendalam mengapa kasus restitusi PPN atas ekspor fiktif tersebut bisa terjadi, setelah mengetahui penyebab terjadinya kasus tersebut maka Dirjen pajak membuat aturan dan

¹¹² Wawancara dengan Sandra Buana (Fungsional Supervisor) di KPP Madya Bekasi, tanggal 13 Juni 2007

¹¹³ Wawancara dengan Sandra Buaana petugas fungsional di KPP Madya Bekasi tanggal 13 Juni 2007

ketentuan baru untuk mencegah terulangnya kasus serupa. Namun efek dari imbauan penangguhan penyelesaian restitusi PPN tersebut menyebabkan terjadinya tunggakan permohonan restitusi. Dengan adanya hambatan tersebut seharusnya pihak DJP mendorong aparatnya untuk meningkatkan kinerjanya. Selain itu seharusnya Dirjen Pajak juga mempertimbangkan untuk memberikan kompensasi yang adil bagi Wajib Pajak, misalnya dengan mempercepat proses restitusi PPN tersebut setelah proses evaluasi selesai, karena apapun alasan yang dikemukakan oleh Dirjen Pajak pada akhirnya akan merugikan Wajib Pajak jika proses permohonan restitusi mereka berlarut-larut.

2. Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Wajib Pajak

a. Konfirmasi Faktur Pajak

Sebenarnya tugas utama untuk mendapatkan jawaban konfirmasi ini ada ditangan fiskus, namun akibat lambatnya proses konfirmasi faktur pajak ini, maka fiskus sering meminta bantuan kepada Wajib Pajak untuk melakukan konfirmasi baik kepada kantor pelayanan pajak tempat PKP lawan transaksi berada maupun kepada pihak-pihak lain yang terkait dengan transaksi tersebut. Wajib Pajak juga berkepentingan untuk membantu melakukan proses konfirmasi tersebut, karena jika tidak maka Wajib Pajak menjadi pihak yang dirugikan karena fiskus bisa memperlambat proses penyelesaian restitusi tersebut atau melakukan koreksi atas faktur pajak masukan tersebut.

Pelimpahan beban kerja permintaan konfirmasi faktur pajak dari fiskus kepada Wajib Pajak adalah hal yang kurang tepat walaupun dengan alasan meminta bantuan kepada Wajib Pajak, hal tersebut tetap menunjukkan kelemahan fiskus sendiri, seharusnya fiskus bekerja lebih maksimal lagi untuk memberikan pelayanan kepada Wajib Pajak. Misalnya dengan

meningkatkan koordinasi antar KPP, meningkatkan sistem informasi perpajakan yang terintegrasi, meningkatkan kerjasama dengan pihak-pihak terkait seperti bea cukai, perbankan, dan lain sebagainya. Jika dalam prakteknya fiskus masih meminta bantuan kepada Wajib Pajak di dalam melakukan konfirmasi faktur pajak maka dapat ditarik kesimpulan bahwa fiskus ingin dilayani oleh Wajib Pajak.

b. Data Yang Diminta Oleh Pemeriksa.

Di dalam melakukan proses pemeriksaan atas permohonan restitusi PPN pihak Wajib Pajak diharuskan untuk melengkapi semua dokumen-dokumen dan bukti-bukti pendukung yang dibutuhkan oleh fiskus sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160/PJ/2001 tanggal 19 Februari 2001, selain data dan dokumen yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) tersebut maka fiskus dapat meminta data tambahan dari Wajib Pajak dalam upaya untuk menambah keyakinan fiskus atas kebenaran formal dan material, jenis dan banyaknya dokumen dan bukti-bukti yang dibutuhkan oleh fiskus tidak dapat didefinisikan secara lengkap. maka pihak fiskus dapat meminta data-data dan bukti-bukti tambahan apapun yang dipandang perlu oleh fiskus di dalam meyakinkan fiskus akan kebenaran transaksi tersebut, hal ini diperkuat hasil wawancara dengan kasubdit PPN Direktorat Peraturan Pajak I menjawab pertanyaan faktor-faktor apa yang menjadi penyebab terjadinya tunggakan permohonan restitusi :

“Permintaan dokumen-dokumen dan bukti-bukti yang dimintakan kepada Wajib Pajak untuk meyakinkan fiskus akan kebenaran formal dan material, di dalam konsteks ini mungkin karena kesengajaan atau pun karena ketiadaan dokumen-dokumen yang dimintakan oleh fiskus menjadi penghambat proses permohonan restitusi ppn”¹¹⁴.

¹¹⁴ Wawancara dengan Kasubdit PPN di Direktorat Peraturan Pajak I tanggal 08 Mei 2007

Banyaknya data dan dokumen yang diminta oleh fiskus menjadi kendala tersendiri bagi Wajib Pajak, karena data-data yang diminta oleh fiskus kadang melibatkan pihak ketiga seperti bea cukai, surveyor, perusahaan pelayaran dan pihak perbankan sehingga membutuhkan waktu dan tenaga untuk melengkapinya. Selain itu ada masalah lain yang berhubungan dengan dokumen yang diminta oleh fiskus yaitu tidak adanya standar baku antara satu pemeriksa dengan pemeriksa lain di dalam satu KPP atau antar KPP di dalam meminta data dan dokumen yang diperlukan. Pendapat senada dikemukakan oleh Fredie Linggadja menjawab pertanyaan kendala yang dihadapi oleh Wajib Pajak di dalam mengajukan permohonan restitusi PPN :

“adanya permintaan dokumen-dokumen yang memerlukan tandatangan dari pihak ketiga seperti perusahaan pelayaran dan perusahaan ekspedisi, dimana hal tersebut sangat menghambat proses permohonan restitusi PPN .”¹¹⁵

Permintaan data-data tambahan tersebut pada akhirnya akan menambah beban perpajakan (*cost of taxation*) bagi Wajib Pajak baik *direct cost*, *time cost*, maupun *physiological cost*. *Cost of taxation* yang harus ditanggung oleh pengusaha kena pajak ini yang tidak pernah menjadi pertimbangan fiskus, seharusnya jika ada satu masalah terutama berhubungan dengan sistem administrasi perpajakan maupun masalah lemahnya koordinasi antar departemen maupun internal departemen diselesaikan di akar masalahnya, dan bukan dibebankan kepada Wajib Pajak sebagai pihak yang lemah.

3. Masalah Yang Berhubungan Dengan Pihak Ketiga

Di luar faktor-faktor yang disebabkan tersebut di atas maka di dalam prosedur pemeriksaan yang dilakukan oleh petugas fungsional atas permohonan restitusi pajak pertambahan nilai yang diajukan Wajib Pajak, maka pihak ketiga pun turut memberi andil secara tidak langsung atas

¹¹⁵ Wawancara dengan Bpk. Fredie Linggadja tanggal 18 Mei 2007

menumpuknya permohonan restitusi tersebut. Ada beberapa pihak diluar fiskus dan wajib pajak yang juga mempunyai pengaruhnya yaitu : pihak bea cukai, pihak bank, pihak pos & giro atau jasa kurir, perusahaan pelayaran.

a. Bea Cukai

Bea Cukai merupakan lembaga yang diberi tugas melakukan pengawasan atas keluar dan masuknya barang dari dan ke Indonesia secara fisik, artinya pihak Bea Cukai akan mengetahui kapan suatu barang masuk dan keluar daerah pabean Indonesia. Untuk itu Bea Cukai merupakan pihak yang sangat penting dan kredibel untuk memberikan pendapat atas kebenaran data ekspor atau impor dari seorang pengusaha kena pajak. Namun sejak adanya kasus ekspor fiktif di Kantor Pelayanan Pajak Pademangan, pihak Direktorat Jenderal Pajak Bea dan Cukai (DJBC) melalui Surat Direktur Jenderal Pajak Bea dan Cukai kepada Direktur Jenderal Pajak Nomor 493/BC/2006 tanggal 17 Juli 2006 mengatakan bahwa mengingat DJBC tidak melakukan pemeriksaan fisik barang yang diekspor, maka DJBC tidak dapat membuktikan kebenaran barang ekspor yang diberitahukan oleh eksportir dengan menggunakan PEB (Pemberitahuan Ekspor Barang). DJBC berpendapat, Direktur Jenderal Pajak dapat memanfaatkan dokumen pendukung lainnya untuk melakukan penelitian Pajak Keluaran dalam rangka pemberian restitusi PPN, yaitu B/L atau AWB, wesel ekspor atau bukti transfer lainnya.

Disinilah sebenarnya kekacauan sistem administrasi yang ada di setiap departemen di Indonesia, masalah yang timbul tidak dicari akar permasalahan secara tuntas. Seharusnya pihak Bea Cukai menggali masalah dan kemudian memperbaiki sistem administrasi dan tata kelola administrasinya jika sudah mengetahui masalah tersebut. Bea Cukai merupakan palang pintu semua pelabuhan di Indonesia sehingga layak ditanyakan atas kebenaran impor maupun ekspor jadi tidak tepat

jika Bea Cukai mengelak untuk memberikan konfirmasi kebenaran ekspor.

Hal yang memprihatinkan ialah jika timbul suatu masalah atas sesuatu hal umumnya pihak yang terkait terkesan saling membela diri dan menyelematkan departemennya dan pada akhirnya membebankan persoalan tersebut kepada masyarakat atau Wajib Pajak, jika *treatment*-nya seperti itu bukan tidak mungkin masalah serupa bisa muncul di kemudian hari. Pendapat ini sejalan dengan jawaban Haula Rosdiana ketika ditanyakan mengenai begitu beratnya beban yang harus ditanggung Wajib Pajak untuk melengkapi bukti-bukti dan dokumen-dokumen pendukung.

“.....saya melihat tampaknya kurang ada koordinasi atau lebih tepatnya belum mengefektifkan koordinasi antara Dirjen Pajak dengan Bea Cukai, karena data-data tersebut sebenarnya ada, di bea cukai jadi kenapa tidak dibuat sistem yang online sehingga tidak menyusahkan wajib pajak jika tujuannya untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada wajib pajak”¹¹⁶

b. Pihak Perbankan

Di dalam sistem administrasi perpajakan yang baik, maka pihak perbankan maupun kantor pos giro merupakan mitra bagi Direktorat Jenderal Pajak (DJP) untuk memberikan pelayanan ke Wajib Pajak di dalam membantu proses pembayaran pajak. Keterlibatan pihak perbankan di dalam mempengaruhi proses restitusi ialah jika pembayaran pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak baik atas PPN impor maupun PPN kurang bayar tidak terdaftar / tidak terekam di dalam sistem Monitoring Pelaporan Pembayaran Pajak (MP3) DJP, karena di dalam sistem perpajakan DJP pembayaran pajak baru dianggap sah jika sudah terekam di dalam sistem MP3. Jika transaksi pembayaran pajak sudah tercatat di dalam sistem MP3 maka atas

¹¹⁶ Wawancara dengan Haula Rosdiana tanggal 17 Mei 2007

transaksi tersebut ditandai dengan Nomor Teraan Pembayaran Pajak (NTTP). Atas pembayaran kewajiban pajak yang tidak / belum terekam di dalam sistem MP3 maka pihak pemeriksa akan meminta konfirmasi atas kebenaran pembayaran pajak tersebut di bank persepsi atau kantor pos di mana pembayaran pajak tersebut dilakukan.

Walaupun pihak Direktorat Jenderal Pajak telah menerapkan Sistem Monitoring Pelaporan Pembayaran Pajak (MP3) namun di lapangan bisa terjadi ketidaksamaan antara data berdasarkan MP3 dengan laporan dari Wajib pajak. Ketika ditanyakan faktor-faktor apa yang menjadi kendala dalam penerapan sistem MP3 ini, Kepala Bagian Penerimaan dan Keberatan di KPP Bekasi menjawab : *“masalah yang timbul di dalam penerapan sistem MP3 ialah : pertama terjadinya salah pos jenis pajak (MAP) artinya seharusnya pajak yang dibayar adalah PPh 21 namun kode MAPnya PPh 25 , kedua karena MP3 ini dikelola oleh kantor pusat DJP saat pihak Kantor Pelayanan Pajak melakukan download atas data penerimaan pajak di KPP yang bersangkutan proses downloadnya sering putus ditengah jalan (download tidak sempurna) akibatnya data yang tercatat juga menjadi tidak sempurna*

”¹¹⁷

Monitoring Sistem Pelaporan dan Pembayaran Pajak (MP3) merupakan program yang dikembangkan oleh DJP pusat yang bertujuan untuk melakukan monitoring semua pembayaran pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak, karena sistem MP3 ini masih bersifat internal DJP maka sistem MP3 ini sempat dipertanyakan kebenaran dan keakuratannya oleh berbagai pihak diluar DJP. Untuk menjawab keraguan tersebut maka mulai terhitung 1 Januari 2007 pihak DJP bekerjasama dengan Dirjen Perbendaharaan Negara dan juga melibatkan pihak Perbankan serta Kantor Pos mengembangkan sistem

¹¹⁷ Wawancara dengan Sarah Lalo Kepala Bagian Penerimaan dan Keberatan di KPP Bekasi tanggal 15 Juni 2007

Modul Penerimaan Negara (MPN). Kelebihan dari Modul Penerimaan Negara dibandingkan dengan MP3 ialah sistem MPN ini online dengan pihak perbankan, pos dan giro, serta Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN), sehingga semua penerimaan pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak dapat langsung dimonitoring oleh pihak DJP dan juga pihak Ditjen Perbendaharaan Negara sehingga angka yang tercatat di antara kedua instansi tersebut persis sama.

Penerapan Modul Penerimaan Negara terhitung tanggal 1 Januari 2007 sampai sekarang tidak langsung berjalan mulus, di lapangan penerapan MPN ini juga menghadapi kendala adanya human error yang dilakukan oleh staf perbankan, kantor pos dan giro, bendaharawan Pemerintah, serta pihak Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara. Human error tersebut salah mencantumkan kode jenis pajak, sehingga untuk melakukan koreksi atas kesalahan tersebut pihak Kantor Pelayanan Pajak banyak melakukan proses pemindahbukuan kode jenis pajak tersebut.

Permintaan konfirmasi pembayaran pajak secara manual atas transaksi yang belum terekam di sistem MP3 yang lama ataupun Modul Penerimaan Negara yang baru kepada pihak perbankan/kantor pos dan giro untuk memastikan kebenaran transaksi tersebut merupakan langkah hati-hati untuk mencegah terjadinya kecurangan seperti adanya Surat Setoran Pajak palsu, dan adanya pembayaran pajak yang belum disetorkan ke kas Negara yang dilakukan oleh oknum-oknum tertentu. Biasanya jangka waktu permintaan konfirmasi kepada pihak perbankan maupun kantor pos tidak memakan waktu yang lama, namun proses permintaan konfirmasi ini tetap merupakan suatu rangkaian prosedur yang biasanya dilakukan oleh pihak fungsional. Dengan adanya sistem Modul Penerimaan Negara yang baru dan bekerja secara online dimana semua transaksi diinput oleh pihak ketiga (staf perbankan dan kantor pos) maka permintaan konfirmasi

pembayaran pajak secara manual kepada pihak perbankan/pos dan giro secara berangsur-angsur akan berkurang namun tidak akan hilang seratus persen, karena kesalahan manusiawi (human error) pasti dapat terjadi.

c. Pos Giro & Perusahaan Jasa Kurir

Keberadaan pos giro dan perusahaan jasa kurir merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sistem perpajakan di Indonesia karena dengan begitu banyaknya kantor pelayanan pajak (kpp) yang menyebar di seluruh Indonesia maka kebutuhan pos giro untuk menyampaikan surat-surat baik antar kpp maupun dari kpp ke wajib pajak sangat penting. Di dalam melaksanakan permintaan konfirmasi faktur pajak khususnya yang dilakukan secara manual yang cepat maka fungsi pos giro atau perusahaan jasa kurir sangat menentukan. Di lapangan muncul persoalan yaitu lamanya waktu penyampaian surat permintaan konfirmasi ini disampaikan kepada kantor pelayanan pajak yang dituju dan kembalinya jawaban konfirmasi kepada kantor pelayanan pajak asal akan sangat mempengaruhi cepat atau lambatnya proses konfirmasi tersebut. Sehingga faktor pelayanan kecepatan dan kecermatan dari kantor pos dan giro serta perusahaan jasa kurir sangat berperan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan kepala sub bagian umum di KPP PMA 3¹¹⁸ terungkap, bahwa antara PT Pos dan Giro dengan KPP PMA 3 ada kerjasama pos berlangganan (pos tercatat), dimana jangka waktu perjanjian tersebut untuk 1 tahun, dan tiap awal tahun perjanjian kerjasama tersebut diperbaharui. Kerjasama ini merupakan kelanjutan dari kerjasama-kerjasama sebelumnya, sebagai pelaksanaan dari adanya perjanjian antara Menteri Keuangan dengan PT Kantor Pos dan Giro untuk memanfaatkan jasa pengiriman pos

¹¹⁸ Wawancara dengan Kepala sub bag umum KPP PMA 3 Ir. Diana Sari tanggal 13 Juni 2007

melalui PT Pos dan Giro, hanya saja atas kerjasama yang telah terjalin lama tersebut belum pernah diadakan suatu evaluasi mengenai kepuasan atas kecepatan pelayanan dan juga keakuratan pengiriman data yang dilakukan oleh PT Pos dan Giro, sehingga tidak pernah tahu berapa cepat dan akurat penyampaian pengiriman surat-surat kepada internal wajib pajak serta kepada wajib pajak bila dibandingkan dengan perusahaan jasa kurir sejenis lainnya.

Secara teknis pengiriman surat-surat yang dilakukan oleh bagian umum dapat dijelaskan sebagai berikut : pihak pengirim surat membuat tanda terima pengiriman pos dalam 4 rangkap dengan distribusi, 3 rangkap diserahkan ke sub bagian umum, 1 rangkap sebagai arsip pengirim. Sub bagian umum menyerahkan surat beserta tanda terima pengiriman pos sebanyak 2 rangkap kepihak kantor pos sedangkan sisanya yang 1 rangkap menjadi arsip sub bagian umum. Setiap awal bulan berikutnya pihak kantor pos menyampaikan tagihan, atas tagihan tersebut sub bagian umum mencocokkan jumlah surat (secara global) yang ditagih oleh kantor pos dengan arsip yang dimilikinya.

Kerjasama antara KPP setempat dengan PT. Pos dan Giro dilokasi KPP tersebut berada merupakan perubahan dari kerjasama sebelumnya antara DJP pusat dengan Kantor Pos Pusat. Kelemahan dari kerjasama tersebut ialah tidak adanya evaluasi yang dilakukan untuk mengukur dan mengetahui tingkat pelayanan dan tingkat kepuasan atas jasa pos tersebut. Akibat tidak adanya input atau keluhan atas pelayanan pos dan giro maka masalah yang terjadi atas keterlambatan pengiriman surat menyurat tidak pernah dapat diatasi dan dicari akar permasalahannya. Dari hasil wawancara dengan kepada sub bagian umum di KPP PMA 3 keluhan yang muncul justru datang dari petugas pos sendiri yaitu kesulitan petugas pos untuk

mencapai alamat yang dituju baik karena tidak dicantumkan kode pos maupun alamat yang dicantumkan salah.¹¹⁹

Pemanfaatan jasa pos yang hanya melalui PT Pos dan Giro didukung oleh adanya perjanjian antara Menteri Keuangan dengan Dirjen Postel sehingga sebagai pelaksana di lapangan maka pihak KPP hanya melanjutkannya saja perjanjian tersebut. Kondisi tersebut merupakan keuntungan yang dimiliki oleh PT Pos dan Giro selain itu posisi PT.Pos dan Giro juga mempunyai hak eksklusif yang diatur di dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan yaitu menyampaikan surat pemberitahuan pajak oleh Wajib Pajak melalui PT Pos dan Giro (pos tercatat) disamakan statusnya dengan penyampaian secara langsung ke Kantor Pelayanan Pajak. Hak eksklusif yang dimiliki PT Pos dan Giro baik karena adanya kerjasama secara permanen maupun pengaturan di dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 cenderung akan merugikan banyak pihak baik instansi Ditjen Pajak dari sisi pelayanan, maupun pelaku usaha yang mempunyai bidang yang sama dengan PT.Pos dan Giro.

d. Perusahaan Pelayaran (*Shipping Company*)

Di dalam melakukan kegiatan ekspor para Wajib Pajak eksportir sebagian besar memanfaatkan moda transportasi laut, selain karena masalah biaya yang relatif lebih murah jika dibandingkan dengan transportasi udara, juga karena faktor kapasitasnya yang besar. Dikarenakan sebagai besar kegiatan ekspor melalui laut maka untuk mengecek kebenaran atas kegiatan ekspor yang dilakukan oleh Wajib Pajak tersebut maka pemeriksa melakukan konfirmasi kebenaran

¹¹⁹ Wawancara dengan kepala sub bagian umum di KPP PMA 3 Ir. Diana Sari tanggal 13 Juni 2007

transaksi tersebut dengan meminta lampiran B/L (Bill of Lading) atau Airways Bill (Untuk perusahaan angkutan udara).

Mengutip Bombong di dalam tesisnya¹²⁰ satu hal yang perlu diketahui oleh pihak fiskus ialah banyak perusahaan operator kapal berdomisili di luar negeri, di dalam melaksanakan operasinya pihak operator kapal luar negeri tersebut mempunyai perjanjian dengan perusahaan agen pelayaran di Indonesia. Kerjasama tersebut meliputi 1) mengurus kepentingan pemilik kapal yang diageni, 2) bertanggung jawab terhadap penyelesaian semua tagihan (disbursement) yang berkaitan dengan kegiatan kapalnya di Indonesia, 3) membuat laporan kegiatan kapal yang diageninya kepada Direktur Jenderal Perhubungan Laut.

Permintaan B/L atau Airways B/L pada akhirnya merupakan faktor yang memperlambat proses restitusi dan juga menyulitkan Wajib Pajak, karena pihak fiskus sering meminta bantuan Wajib Pajak di dalam melakukan konfirmasi B/L kepada pihak agen pelayaran yang bersangkutan, pada prakteknya ada agen pelayaran di Indonesia yang harus meminta ijin dan persetujuan dari perusahaan operator kapal luar negeri tersebut terlebih dahulu sehingga proses dan prosedur permintaan B/L atau Airways B/L juga bertambah lambat. Akibatnya untuk meminta dokumen tersebut Wajib Pajak harus mengeluarkan atau menanggung *cost of taxation* baik direct cost seperti biaya pengiriman surat menyurat, biaya telp, dsbnya. Sedangkan biaya indirect cost termasuk waktu yang terpakai di dalam meminta atau melengkapi dokumen.

Seharusnya pihak yang paling tepat untuk dimintakan konfirmasi kegiatan ekspor ialah pihak Bea dan Cukai termasuk atas transaksi pengapalan barang yang diekspor tersebut, karena semua dokumen-

¹²⁰ Bombong Widarto, Tesis "Perpajakan Atas Penghasilan Dari Pengoperasian Kapal Luar Negeri Berdasarkan Ketentuan Domestik Dan Perpajakan Internasional, Jakarta, 2005.

dokumen kegiatan ekspor juga diminta oleh Bea dan Cukai. Namun karena sesuatu hal pihak Bea dan Cukai menolak memberikan klarifikasi kebenaran kegiatan ekspor tersebut dan pihak Ditjen Pajak tidak mempunyai kekuatan untuk memaksa Bea dan Cukai memberikan konfirmasi tersebut maka pada akhirnya Wajib Pajak menjadi pihak yang harus membantu proses konfirmasi kepada perusahaan agen pelayaran.

B. Analisis Penerbitan Kebijakan Baru Dalam Mengatasi Tunggakan Permohonan Restitusi.

1. Prosedur Permohonan Pengajuan Pengembalian Kelebihan Pembayaran Pajak

Prosedur permohonan pengajuan pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 tentang Jangka waktu Penyelesaian Dan Tata Cara Pengembalian Kelebihan PPN dan PPnBM secara umum tidak berubah dengan peraturan sebelumnya yaitu dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160/PJ./2001 tanggal 19 Februari 2001. Pasal 2 PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 mengatur prosedur permohonan yaitu sebagai berikut : “Ayat (1) : Permohonan pengembalian disampaikan kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak di tempat Pengusaha Kena Pajak dikukuhkan, ayat (2) permohonan pengembalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan 1 (satu) permohonan untuk 1 (satu) Masa Pajak”

Di dalam mengajukan permohonan pengembalian tersebut ada 2 (dua) cara yang dapat dilakukan oleh Pengusaha Kena Pajak yaitu : a) melalui Surat Pemberitahuan Masa Pajak Pertambahan Nilai yang mencantumkan tanda permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak dengan cara mengisi kolom “Dikembalikan (restitusi)” ; atau b) Surat Permohonan tersendiri, apabila kolom “Dikembalikan (restitusi)” dalam Surat Pemberitahuan Masa Pajak

Pertambahan Nilai tidak diisi atau tidak mencantumkan tanda permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak.

Prosedur pengajuan pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang baru, tidak jauh berbeda dengan ketentuan yang lama, secara prosedural sudah cukup sederhana dan memudahkan bagi Wajib Pajak, selain itu Wajib Pajak diberikan kebebasan secara waktu di dalam mengajukan permohonan restitusi PPN tersebut baik diajukan per masa pajak atau diajukan setahun sekali.

2. Kelengkapan Dokumen-dokumen Yang Harus Dilampiri

Permintaan dokumen-dokumen dan bukti-bukti pendukung atas permohonan restitusi PPN untuk PER-122/PJ./2006 diatur dalam Pasal 3 ayat (1) sebagai berikut:

- a. Dalam hal penyerahan/perolehan/penerimaan Barang Kena Pajak dan atau Jasa Kena Pajak serta pemanfaatan Jasa Kena Pajak dan atau Barang Kena Pajak tidak berwujud dari Luar Daerah Pabean di Dalam Daerah Pabean. Dokumen-dokumen yang diminta yaitu : Faktur Pajak Keluaran dan Faktur Pajak Masukan yang berkaitan dengan kelebihan pembayaran pajak yang dimintakan pengembalian, termasuk dokumen-dokumen pendukung yaitu :1) Faktur penjualan/faktur pembelian, apabila faktur pajak dibuat berbeda dengan faktur penjualan/faktur pembelian; 2) Bukti pengiriman/penerimaan barang; dan 3) Bukti penerimaan / pembayaran uang atas pembelian/penjualan barang/jasa.
- b. Dalam hal impor Barang Kena Pajak. Dokumen yang dimintakan yaitu : 1) Pemberitahuan Impor Barang (PIB) dan surat setoran pajak atau bukti pungutan pajak oleh Direktorat Bea dan Cukai yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan PIB tersebut; 2) Laporan Pemeriksaan Surveyor sepanjang termasuk dalam kategori wajib LPS; 3)

Surat kuasa kepada atau dokumen lain dari Perusahaan Pengurusan Jasa Kepabeanaan (IPJK) untuk pengurusan impor barang, dalam hal pengurusan dikuasakan kepada PPJK.

- c. Dalam hal ekspor Barang Kena Pajak. Dokumen yang dibutuhkan adalah:
- 1) Pemberitahuan Ekspor Barang (PEB) yang telah diberikan persetujuan ekspor oleh pejabat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang berwenang dan dilampiri penjualan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan PEB tersebut;
 - 2) Instruksi pengangkutan melalui darat, udara atau laut, ocean B/L atau Master B/L atau Airways Bill (dalam hal ocean B/L atau Master B/L tidak ada, maka B/L harus dilampiri dengan fotocopy ocean B/L atau Master B/L yang telah dilegalisasi oleh pihak yang menerbitkan), dan packing list;
 - 3) Fotocopy wesel ekspor atau bukti penerimaan uang lainnya dari bank, yang telah dilegalisasi oleh bank yang bersangkutan atau fotocopy L/C yang telah dilegalisasi oleh bank responden, dalam hal ekspor menggunakan L/C;
 - 4) Asli atau fotocopy yang telah dilegalisasi polis asuransi Barang Kena Pajak (BKP) yang diekspor, dalam hal BKP yang diekspor diasuransikan; dan
 - 5) Sertifikat dari instansi tertentu seperti Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan, Departemen Pertanian, Departemen Kehutanan, atau badan lain seperti kedutaan besar negara tujuan sepanjang diwajibkan adanya sertifikasi.
- d. Dalam hal penyerahan Barang Kena Pajak dan atau Jasa Kena Pajak kepada pemungut Pajak Pertambahan Nilai. Maka dokumen-dokumen yang harus disiapkan ialah :
- 1) kontrak atau Surat Perintah Kerja (SPK) atau surat pesanan atau dokumen sejenis lainnya; dan
 - 2) Surat Setoran Pajak.

Atas penyerahan dokumen-dokumen atau bukti-bukti tersebut diatas maka Pasal 4 ayat (1) PER-122/PJ./2006 mengatakan bahwa : Semua dokumen-dokumen atau bukti-bukti tersebut di atas dapat disampaikan secara lengkap bersamaan dengan penyampaian permohonan pengembalian, atau

disusulkan setelah disampaikannya permohonan pengembalian, sedangkan ayat (2) mengatakan dalam hal bukti-bukti atau dokumen-dokumen diusulkan maka Pengusaha Kena Pajak harus melengkapi seluruh bukti-bukti atau dokumen-dokumen tersebut paling lambat 1 (satu) bulan sejak saat diterimanya permohonan.

Sedang ayat (3) mengatakan : Dalam hal bukti-bukti atau dokumen-dokumen diusulkan sebagaimana di atas, Kepala Kantor Pelayanan Pajak dapat menerbitkan Surat Permintaan Bukti atau dokumen kepada Pengusaha Kena Pajak, ayat (4) mengatakan : dalam hal Kepala Kantor Pelayanan Pajak menerbitkan surat permintaan bukti atau dokumen kepada Pengusaha Kena Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) maka bukti-bukti atau dokumen-dokumen yang diusulkan tetap harus dilengkapi seluruhnya paling lambat 1 (satu) bulan sejak saat diterimanya permohonan.

Apabila sampai jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berakhir, Pengusaha Kena Pajak tidak melengkapi seluruh bukti-bukti atau dokumen-dokumen yang dipersyaratkan dalam permohonan pengembalian, maka permohonan pengembalian tetap diproses sesuai data yang ada atau diterima. Sedangkan ayat (7) mengatakan : “dalam hal bukti-bukti atau dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) diusulkan setelah jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berakhir, maka bukti-bukti atau dokumen-dokumen tersebut merupakan data yang tidak diperhitungkan pada saat pemeriksaan, pada saat keberatan, maupun pada saat banding.

Permintaan data yang diatur dalam Peraturan Dirjen Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 ini menuntut Pengusaha Kena untuk menyiapkan dokumen dan bukti-bukti pendukung yang jauh lebih komplis dari ketentuan yang lama dan akan menyulitkan pengusaha kena pajak untuk memenuhinya dengan waktu cepat sehingga unsur kemudahan (*ease of administration principle*) cenderung diabaikan. Hal ini dibuktikan dengan adanya permintaan seperti bukti pengiriman/penerimaan barang, bukti

penerimaan/pembayaran uang atas pembelian/penjualan yang sebelumnya tidak diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160/PJ./2001 tanggal 19 Februari 2001.

Permintaan data yang begitu banyak merupakan respon otoritas fiskal untuk mencegah terjadinya kasus ekspor fiktif di KPP Pademangan, hanya saja respon tersebut kurang proporsional karena pada akhirnya Wajib Pajak harus menanggung beban tersebut. Pendapat ini sejalan dengan jawaban dari akademisi berikut ini :

“kalau kita melihat hal ini sebagai fenomena gunung es maka PER-122/PJ./2006 hanya bagian kecil dari problem sistem perpajakan di Indonesia secara keseluruhan, sebenarnya jika kita melihat mental model dari fenomena gunung es ini maka seharusnya dikaji dahulu permasalahan yang paling mendasar, permasalahan yang paling mendasar ialah tidak diefektifkannya koordinasi antar departemen, sehingga yang dicari ialah bukan kepentingan untuk memudahkan pelayanan dan kemudahan bagi wajib pajak, jika pada akhirnya saat WP meminta hak, maka WP dibebani dengan keharusan untuk memastikan ini itu untuk mendapatkan haknya tersebut.”¹²¹

Selain itu adanya tambahan permintaan bukti Ocean B/L atau Master B/L yang dikeluarkan oleh perusahaan pelayaran (*shipping company*) menambah kesulitan bagi wajib pajak, hal ini disebabkan banyak perusahaan pelayaran berkedudukan di luar negeri. Perbedaan antara B/L dengan Ocean B/L terletak kepada pihak yang mengeluarkan B/L tersebut, B/L dapat dikeluarkan oleh perusahaan agen pelayaran, sedangkan Ocean B/L dikeluarkan oleh perusahaan pelayaran. Sedangkan copy Master B/L dibutuhkan jika Wajib Pajak eksportir memakai kontainer secara bersama-sama dengan Wajib Pajak eksportir lainnya karena kuantitas barang yang diekspor tersebut sedikit (tidak penuh satu kontainer). Karena masing-masing PKP eksportir tersebut hanya menyewa sebagian dari kontainer tersebut maka Master B/L dipegang oleh perusahaan pelayaran, untuk membuktikan kegiatan ekspornya maka PKP

¹²¹ Wawancara dengan Haula Rosdiana tanggal 17 Mei 2007

eksportir harus meminta copy master B/L yang sudah dilegalisasi oleh perusahaan pelayaran.

Atas begitu banyaknya dokumen-dokumen dan bukti-bukti pendukung yang harus dilampirkan oleh Wajib Pajak di dalam mengajukan permohonan restitusi PPN tersebut, pengamat perpajakan menjelaskan sebagai berikut :

*“ PER-122 ini mempunyai sisi negative bagi Wajib Pajak, pertama dalam permohonan tadi wajib disertakan persyaratan-persyaratan dokumen yang sangat banyak, yang jauh lebih komplit dibandingkan yang diatur dengan KMK 536.....”*¹²²

Hal senada juga dikemukakan oleh pihak akademi mengenai tanggapan atas banyak permintaan data yang disyaratkan oleh ketentuan tersebut, pertanyaan itu dijawab sbb :

*“dokumen yang diminta dalam PER-122 ini terlalu banyak / terlalu rigid, artinya memang di satu sisi Pemerintah punya kepentingan untuk mengamankan penerimaan Negara jadi memang harus sangat hati-hati, namun di sisi lain ketika mendesain PER-122 seharusnya Pemerintah turun ke lapangan sehingga mengetahui kondisi yang ril seperti apa.”*¹²³

Selain banyaknya data yang diminta maka, maka hal yang paling krusial ialah mengenai jangka waktu yang diberikan oleh PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 untuk melengkapi semua dokumen dan bukti-bukti pendukung yaitu maksimal selama 1 bulan dari sejak permohonan diterima. Konsekuensi jika semua dokumen dan bukti-bukti pendukung tidak disampaikan dalam waktu 1 bulan maka semua dokumen dan bukti-bukti pendukung tersebut tidak akan diperhitungkan di dalam pemeriksaan, keberatan dan banding. Jangka waktu 1 bulan sangatlah cepat dan singkat untuk dapat menyiapkan semua dokumen dan bukti-bukti pendukung dan hal ini tentunya akan menimbulkan kesulitan bagi Wajib Pajak untuk dapat memenuhi semua dokumen tersebut secara lengkap. Dengan sedemikian banyaknya dokumen dan bukti yang harus disiapkan, yang melibatkan

¹²² Wawancara dengan Parwito (wartawan Bisnis Indonesia) tanggal 02 Mei 2007

¹²³ Wawancara dengan Haula Rosdiana tanggal 17 Mei 2007

banyaknya pihak ketiga yang berhubungan dengan dokumen tersebut maka suatu hal sungguh menyulitkan bagi Wajib Pajak. Dengan kondisi tersebut ada baiknya sebelum Wajib Pajak mengajukan permohonan restitusi PPN, maka semua dokumen dan bukti-bukti pendukung tersebut sudah disiapkan sejak jauh hari.

Dalam pasal 4 ayat (7) PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 yang mengatur bahwa bukti-bukti atau dokumen-dokumen pendukung yang disusulkan namun telah melewati waktu yang ditetapkan, merupakan data yang tidak diperhitungkan pada saat pemeriksaan, pada saat keberatan, maupun pada saat banding. Hal ini merupakan suatu hal yang kurang tepat dan cenderung dipaksakan. Ketika hal ini ditanyakan kepada kasubdit PPN Direktorat Peraturan Pajak I mengenai maksud dari Pasal 4 ayat (7), kasubdit PPN Direktorat Peraturan Pajak I menjawab sebagai berikut :

“Maksud dari pasal 4 ayat (7) tersebut adalah memberikan pesan yang keras kepada Wajib Pajak, bahwa Wajib Pajak harus melengkapi semua bukti-bukti pendukung, sehingga tidak ada alasan bagi Wajib Pajak untuk tidak dapat melengkapi bukti-bukti tersebut.”¹²⁴

Berdasarkan keterangan diatas dapat dijelaskan bahwa penolakan bukti susulan yang disampaikan oleh Wajib Pajak di dalam proses pemeriksaan dan keberatan walaupun tidak ada dasar hukum yang kuat di atasnya masih merupakan hal yang wajar, karena wilayah pemeriksaan dan keberatan masih berada di bawah kekuasaan DJP. Namun untuk masalah banding, pertanyaan Pasal 4 ayat (7) tersebut terkesan berlebihan dan kurang sesuai dengan ketentuan yang ada, pendapat ini sejalan dengan jawaban dari pengamat perpajakan yang menyatakan bahwa :

“.....tetapi ada tambahan ayat pasal 4 ayat (7) lagi bahwa dokumen tersebut tidak akan diperhitungkan di dalam proses banding, nah ini agak bingung bagi saya karena banding ini wilayahnya bukan di DJP namun di Pengadilan Pajak bagaimana mungkin sebuah peraturan Dirjen Pajak

¹²⁴ Wawancara dengan kasubdit PPN di Direktorat Peraturan Pajak I tanggal 08 Mei 2007

*mengatur mengenai tata cara beracara di Pengadilan Pajak yang itu jelas diluar jurisdiksinya DJP.*¹²⁵

Hal yang tidak boleh dilakukan oleh otoritas fiskal ialah dengan mengatur sesuatu hal yang bukan wilayah dan kekuasaannya karena pada akhirnya aturan tersebut akan menimbulkan reaksi yang tidak baik dari berbagai kalangan. Disamping itu, area banding merupakan wilayah kekuasaan Pengadilan Pajak, sehingga sangat tidak tepat bagi fiskus untuk mengatur area Pengadilan Pajak yang bukan area kekuasaannya. Sehingga terkesan aturan tersebut tidak pada tempatnya dan menunjukkan kekuasaan yang berlebihan. Pendapat ini juga sesuai dengan pendapat akademisi yang menyatakan:

*“hal yang juga sangat krusial adalah adanya kekuasaan yang berlebihan yaitu dengan menentukan bahwa bila dokumen susulan itu tidak disampaikan dalam waktu 1 bulan sejak permohonan itu disampaikan, maka dokumen itu tidak bisa diperhitungkan dalam pemeriksaan, pada saat keberatan, maupun saat banding. Maka hal itu menyalahi Undang-undang KUP karena Undang-undang KUP tidak pernah menyebutkan bahwa bukti susulan itu tidak boleh digunakan dalam keberatan apalagi banding.”*¹²⁶

3. Waktu Permohonan Dianggap Diterima & Jangka Waktu Penyelesaian Permohonan

Kelemahan dari Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160/PJ./2001 tanggal 19 Februari 2001 ialah kurangnya kepastian hukum atas penentuan waktu permohonan dianggap diterima. Kelemahan tersebut telah diperbaiki oleh Dirjen Pajak dengan membuat penegasan di Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 yaitu di Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan “Saat diterimanya permohonan secara lengkap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) adalah saat dimana permohonan pengembalian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1

¹²⁵ Wawancara dengan Parwito (wartawan bisnis Indonesia) tanggal 02 Mei 2007

¹²⁶ Wawancara dengan Haula Rosdiana tanggal 17 Mei 2007

angka 4 telah dilengkapi dengan seluruh bukti-bukti atau dokumen-dokumen yang harus disampaikan Pengusaha Kena Pajak dalam rangka permohonan pengembalian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1); ayat (2) mengatakan : “dalam hal sampai dengan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (4) berakhir, Pengusaha Kena Pajak tidak melengkapi seluruh bukti-bukti atau dokumen-dokumen yang dipersyaratkan dalam permohonan pengembalian, maka saat diterimanya permohonan secara lengkap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) adalah saat berakhirnya jangka waktu 1 (satu) bulan sejak saat permohonan diterima.”

Kelebihan utama dari PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 ialah adanya kepastian kapan permohonan dianggap lengkap, inilah yang sudah lama diharapkan dari sisi Wajib Pajak. Dengan kepastian kapan permohonan dianggap diterima lengkap maka jangka waktu penyelesaian atas permohonan restitusi PPN tersebut juga menjadi lebih pasti. Pendapat ini sejalan dengan pendapat pengamat perpajakan berikut ini :

“Kelebihan PER-122/PJ./2006 ialah adanya kepastian bahwa Wajib Pajak itu menyampaikan dokumen permohonan restitusi kemudian DJP akan melihat kalau belum lengkap dia akan meminta kelengkapan dan Wajib Pajak diberi batas waktu selama 1 bulan, setelah 1 bulan itu ada dan tidak ada tambahan dokumen dari Wajib Pajak proses dianggap sudah diterima, ini artinya memberi kepastian mengenai kapan permohonan ini diterima dan ini semua diproses, mengenai hasilnya seperti apa semua tergantung pemeriksaan.....”¹²⁷

Sebagai contoh PT.ABC wajib pajak yang melakukan kegiatan tertentu dengan kriteria resiko tinggi mengajukan permohonan restitusi PPN ke KPP PMA 1 (satu) pada tanggal 02 Januari 2007, sesuai dengan ketentuan di dalam PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 maka PT.ABC diberikan batas waktu selama 1 bulan untuk melengkapinya yaitu tanggal 02 Februari 2007. Seandainya pada tanggal tersebut PT.ABC tidak memberikan tambahan data dan dokumen maka permohonan PT.ABC tersebut tetap dianggap lengkap

¹²⁷ Wawancara dengan Parwito (wartawan Bisnis Indonesia) tanggal 02 Mei 2007

sejak tanggal 02 Februari 2007 tersebut, KPP PMA 1 harus memberikan keputusan atas permohonan restitusi PPN tersebut paling lambat 12 bulan dari sejak tanggal 02 Februari 2007 tersebut. Jika sampai dengan tanggal 01 Januari 2008 KPP PMA 1 tidak memberikan jawaban, maka permohonan restitusi PPN yang diajukan oleh PT.ABC tersebut dianggap telah diterima.

Di dalam Pasal 5 ayat (1) PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus diatur waktu penyelesaian permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang diajukan oleh Pengusaha Kena Pajak yang melakukan kegiatan tertentu, yaitu : Direktur Jenderal Pajak setelah melakukan pemeriksaan harus menerbitkan surat ketetapan pajak paling lambat 2 (dua) bulan untuk pengusaha kena pajak berisiko rendah, 4 (empat) bulan untuk pengusaha kena pajak berisiko sedang, dan 12 (dua belas) bulan untuk pengusaha kena pajak yang memiliki risiko tinggi atau pengusaha kena pajak selain pengusaha kena pajak dengan kriteria tertentu dan pengusaha kena pajak yang melakukan kegiatan tertentu yang berisiko tinggi.

Sedangkan bagi pengusaha kena pajak kriteria tertentu (wajib pajak patuh / *golden tax payer*) maka Direktur Jenderal Pajak setelah melakukan penelitian atas permohonan pengembalian yang diajukan oleh Pengusaha Kena Pajak kriteria tertentu harus menerbitkan Surat Keputusan Pengembalian Pendahuluan Kelebihan Pembayaran Pajak paling lambat 1 (satu) bulan sejak saat diterimanya permohonan.

Di dalam Pasal 9 PER-122/PJ./2006 juga dikatakan apabila jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 telah lewat dan Direktur Jenderal Pajak tidak menerbitkan Surat Ketetapan Pajak atau Surat Keputusan, maka permohonan pengembalian kelebihan yang diajukan dianggap dikabulkan dan surat ketetapan pajak lebih bayar atau surat keputusan pengembalian pendahuluan kelebihan pembayaran pajak harus diterbitkan paling lambat 1 (satu) bulan setelah jangka waktu tersebut berakhir.

Dengan ketentuan-ketentuan tersebut di atas maka unsur kepastian (*certainty principle*) telah dipenuhi, sehingga dilihat dari azas kepastian Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 sudah jauh lebih baik dibandingkan peraturan sebelumnya, sehingga diharapkan tunggakan permohonan dapat segera diselesaikan.

4. Pengelompokan Pengusaha Kena Pajak Berdasarkan Tingkat Resiko

Di dalam memproses permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang diajukan oleh Pengusaha Kena Pajak, maka Direktur Jenderal Pajak menerbitkan peraturan pendukung dari PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 ini. Salah satunya ialah Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-124/PJ/2006 tanggal 22 Agustus 2006 tentang Analisis Risiko Dalam Rangka Pemeriksaan Atas Surat Pemberitahuan Masa Pajak Pertambahan Nilai Lebih Bayar. Penentuan analisis risiko bertujuan untuk menentukan Pengusaha Kena Pajak dalam kategori risiko rendah, risiko sedang, dan risiko tinggi. Di dalam menentukan risiko Pengusaha Kena Pajak tersebut didasarkan pada analisis risiko kualitatif dan analisis risiko kuantitatif. Hasil analisis risiko kualitatif dan analisis risiko kuantitatif digunakan untuk menentukan ruang lingkup pemeriksaan selanjutnya, atau ruang lingkup dan jangka waktu penyelesaian permohonan restitusi pemeriksaan selanjutnya.

Penerbitan aturan yang mengatur pengklasifikasian wajib pajak ke dalam berbagai tingkat risiko adalah sah-sah saja di dalam membantu pelaksanaan proses pemeriksaan, namun yang juga harus dipertimbangkan oleh fiskus ialah pengklasifikasian tersebut tidak ada payung hukum yang jelas, karena di Undang-undang Nomor 16 tahun 2000 tentang Ketentuan Umum Perpajakan, dan Undang-undang Nomor 18 tahun 2000 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan atau Pajak Penjualan Atas Barang Mewah tidak ada satu pun pasal yang mengatur atau membagi Pengusaha Kena Pajak berdasarkan tingkatan risiko.

Dengan demikian Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-124/PJ/2006 tanggal 22 Agustus 2006 ini ada perlakuan yang berbeda antara satu Wajib Pajak dengan Wajib Pajak lainnya. Bagi Wajib Pajak yang termasuk risiko tinggi maka pengklasifikasian tersebut sangat tidak adil dan sangat merugikan karena jangka waktu penyelesaian yang dibutuhkan akan lebih lama ditambah ruang lingkup pemeriksaan atas permohonan restitusi PPN dan PPnBM-nya juga menjadi lebih luas. Seharusnya di dalam membuat aturan pihak otoritas fiskal berpegang pada aturan yang ada di atasnya dalam hal ini Undang-undang, karena tanpa itu ketentuan yang ada justru membuat lebih semrawutnya sistem administrasi perpajakan yang ada. Pendapat yang sama dikatakan oleh akademisi ketika ditanya tanggapannya atas pengklasifikasian wajib pajak berdasarkan tingkat resiko, pertanyaan tersebut dijawab oleh akademisi sebagai berikut :

*“.....kenapa sih tidak dibuat satu kriteria saja, karena jika patuh berarti ada yang tidak patuh. Sekarang, Pemerintah itu menetapkan suatu kriteria atau membuat suatu pengelompokan itu yang sebenarnya tidak ada cantolannya di Undang-undang. Coba di lihat di Undang-undang baik di pasal 11 atau pasal 17 apakah ada pengusaha kena pajak atau WP dengan risiko tinggi, rendah, dsbnya?. Tidak ada. Kalau begitu kenapa tidak mengikuti cantolan yang ada di Undang-undang kemudian diperjelas lagi.”*¹²⁸

5. Penyelesaian Tunggakan Permohonan Restitusi PPN

Khusus mengenai penyelesaian atas tunggakan permohonan restitusi PPN yang lama maka Pasal 13 PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 huruf a menyatakan : “dalam hal Surat Ketetapan Pajak-nya belum diterbitkan maka permohonan pengembalian harus diselesaikan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160/PJ./2001 tanggal 19 Februari 2001 tentang Tata Cara Pengembalian Kelebihan Pembayaran Pajak Pertambahan Nilai dan/atau Pajak Penjualan atas Barang Mewah, paling lambat 12 (dua belas) bulan sejak Peraturan

¹²⁸ Wawancara dengan Haula Rosdiana tgl 17 Mei 2007

Direktur Jenderal Pajak ini ditetapkan; b. Dalam hal Surat Keputusan Pengembalian Pendahuluan Pembayaran Pajaknya belum diterbitkan maka permohonan pengembalian harus diselesaikan paling lambat 1 (satu) bulan sejak Peraturan Direktur Jenderal Pajak ini ditetapkan.

Dengan mengacu kepada ketentuan tersebut maka atas semua tunggakan permohonan penyelesaian kelebihan pembayaran pajak yang lama harus diselesaikan paling lambat 12 bulan dari sejak PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 tersebut dikeluarkan yaitu tanggal 15 Agustus 2007. Penegasan atas penyelesaian tunggakan permohonan ini memberikan kepastian hukum bagi Pengusaha Kena Pajak dan juga memberikan *dateline* kepada pihak fiskus untuk dapat memberikan Surat Ketetapan Pajak. Dengan kata lain secara hukum jika pada tanggal 15 Agustus 2007 pihak Kantor Pelayanan Pajak tidak memberikan ketetapan pajak, maka semua tunggakan permohonan restitusi PPN dianggap diterima, kesimpulan dan pendapat tersebut sesuai dengan jawaban yang diberikan oleh kasubdit PPN Direktorat Peraturan Pajak I berikut ini :

“Peraturan Direktur Jenderal Pajak ini mengikat Wajib Pajak dan juga fiskus, jadi jika sampai batas waktunya (15 Agustus 2007) tidak kita penuhi maka wajib terbit SKPLB dan jika tetap tidak terbit juga maka wajib kita bayar bunga, dan hal itu diketahui semua, diketahui oleh fiskus yang mengerjakan tugas itu, dan juga diketahui oleh Wajib Pajak.”¹²⁹

Penegasan atas penyelesaian tunggakan permohonan restitusi pajak pertambahan nilai di satu sisi memberikan hal positif yaitu kepastian hukum bagi Wajib Pajak, namun di sisi lain menunjukkan ketidakadilan yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak, penegasan tersebut bisa berarti bahwa atas tunggakan permohonan restitusi pajak pertambahan nilai yang diajukan tahun-tahun sebelumnya misalkan tahun 2003 dianggap baru diterima pada tanggal 15 Agustus 2006. Di sinilah unsur ketidakadilan yang dirasakan Wajib Pajak terabaikan. Seharusnya secara hukum atas tunggakan permohonan restitusi yang lama dianggap dikabulkan semuanya tanpa perlu dilakukan pemeriksaan

¹²⁹ Wawancara dengan salah satu Pejabat di Direktorat Peraturan Pajak I

lagi, karena sepanjang pihak Direktorat Jenderal Pajak tidak meminta tambahan dokumen dan bukti-bukti tambahan kepada Wajib Pajak atas permohonan restitusi mereka selama 12 (dua belas) bulan dapat disimpulkan permohonan restitusi pajak pertambahan nilai tersebut dianggap diterima, pendapat ini sejalan dengan pendapat akademisi berikut ini :

“.....menurut pendapat saya sebagai seorang akademisi sepanjang pihak fiskus tidak meminta kekurangan data kepada pengusaha kena pajak atas permohonan restitusi PPN yang diajukan maka seharusnya permohonan yang diajukan dianggap sudah lengkap dan harus diproses”

¹³⁰

Ketidakadilan yang dirasakan oleh Wajib Pajak juga terkait dengan imbalan bunga sebesar 2 % (dua persen) sebulan yang seharusnya diberikan kepada Wajib Pajak atas keterlambatan pihak Direktur Jenderal Pajak dalam mengeluarkan Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar. Seharusnya jika bicara kepastian hukum dan keadilan maka Wajib Pajak berhak menerima imbalan bunga tersebut apapun alasan yang disampaikan oleh Direktur Jenderal Pajak. Karena kenyataannya surat permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak sudah lewat 12 (dua belas) bulan malah ada yang bertahun-tahun.

6. Evaluasi Keberhasilan Pencapaian Tujuan dari PER-122/PJ./2006

Pertimbangan dari pembuatan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 ini adalah dalam rangka meningkatkan pengamanan penerimaan Negara dengan tetap memperhatikan pelayanan prima kepada masyarakat Wajib Pajak dan untuk memberikan kepastian hukum yang berkaitan dengan jangka waktu pengembalian kelebihan pembayaran pajak. Tujuan dari penerbitan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 adalah sebagai jawaban atas keluhan para pengusaha kena pajak terhadap lamanya proses penyelesaian restitusi pajak pertambahan nilai. Akibat proses restitusi

¹³⁰ Wawancara dengan Haula Rosdiana Tanggal 17 Mei 2007

yang berlarut-larut menyebabkan arus kas (*cashflow*) perusahaan tersebut sangat terganggu, karena uang restitusi tersebut sangat dibutuhkan untuk operasional perusahaan.

Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 yang diterbitkan pada tanggal 15 Agustus 2006, sampai dengan bulan Maret 2007 telah berjalan 7 bulan, target awalnya adalah mengatasi tunggakan permohonan restitusi pajak pertambahan nilai yang lama, selain juga memberikan kepastian hukum atas permohonan restitusi yang baru. Lalu setelah berjalan 7 bulan seberapa efektifkah pelaksanaan PER-122/PJ./2006 tersebut, untuk melihat efektifitas keberhasilan PER-122/PJ./2006 dapat dijelaskan dengan melihat perkembangan penyelesaian kasus restitusi yang terjadi di Kanwil Jakarta Barat dalam tabel IV.1 berikut ini :

Dari tabel IV.1 tersebut menunjukkan penyelesaian tunggakan permohonan restitusi PPN tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan karena sampai bulan Maret 2007 jumlah tunggakan permohonan restitusi dibandingkan dengan jumlah permohonan yang telah diselesaikan baru mencapai +/- 7,65% dilihat dari nilai uangnya, namun jika dilihat jumlah berkas permohonannya maka baru mencapai 8,57%. Lalu dengan sisa waktu yang tinggal 5 bulan apakah jumlah tunggakan permohonan restitusi tersebut dapat semuanya diselesaikan semuanya?

Sebagai perbandingan atas efektifitas penyelesaian permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang dilakukan dengan menggunakan PER-122/PJ./2006 maka dapat dijelaskan dengan melihat dalam tabel IV.2 berikut ini :



Berdasarkan tabel IV.2 tersebut terlihat bahwa persentase penyelesaian tunggakan permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak berdasarkan PER-122/PJ./2006 hanya mencapai 16,36% dilihat dari nilai uangnya, dan baru mencapai 18,0 % dari jumlah berkas permohonan yang telah diselesaikan. Bila diadakan perbandingan antara tingkat persentase penyelesaian tunggakan yang lama dengan menggunakan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160/PJ/2001 tanggal 19 Februari 2001 dengan ketentuan yang baru berdasarkan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 maka ada perbedaan yang cukup *significant*.

C. Permasalahan-permasalahan Di Lapangan Atas Implementasi Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006

1. Kendala Dari Internal Direktorat Jenderal Pajak

a. Mental Yang Belum Berubah

Di tengah era reformasi dan keterbukaan yang ditandai dengan tuntutan adanya transparansi bagi seluruh penyelenggara Negara tidak terkecuali Direktorat Jenderal Pajak, maka semua penyelenggara negara dituntut untuk mereposisi cara pelayanan kepada masyarakat. Sudah sejak lama para birokrat Indonesia mempunyai budaya dan mental yang tidak sesuai dengan kehadirannya sebagai pelayan masyarakat. Banyak kasus dimana kehadiran para birokrat ini justru mempersulit masyarakat, mulai dari pelayanan yang buruk, kualitas sumber daya manusia yang tidak baik, juga budaya korupsi, ke semua hal tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan perekonomian Indonesia belum juga pulih setelah dilanda krisis moneter.

Masalah utama dari setiap pelaksanaan suatu kebijakan tergantung kepada mental pelaksana di lapangan, kondisi tersebut banyak dialami oleh negara-negara berkembang, untuk memperbaiki mental dan budaya aparatur Pemerintah bukanlah hal yang mudah, pihak yang paling berkepentingan untuk membenahi mental dan budaya aparatur tersebut adalah atasan langsungnya, hal ini diterapkan pada jaman orde baru yang dikenal dengan istilah pengawasan melekat (*waskat*) di mana yang melakukan pengawasan atas sikap mental dan budaya aparat adalah atasan langsung dari aparat tersebut. Sikap mental dan budaya yang tidak mau berubah juga sesuai dengan pernyataan kasubdit PPN di Direktorat Peraturan Satu sebagai berikut :

“Kecepatan yang dituntut dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor 122/PJ./2006 di dalam memproses penyelesaian tidak diimbangi dengan perubahan mental dari aparat pajak, cara kerja mereka masih tetap sama”¹³¹

Salah satu terobosan yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak untuk memberikan pelayanan yang lebih baik ialah dengan melakukan restrukturisasi organisasinya yaitu dengan menetapkan dan membentuk kantor pajak modern. Kantor pajak modern ini dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu Kantor Pelayanan Pajak Besar (*Large Tax Office*) untuk memberikan pelayanan kepada Wajib Pajak skala besar, Kantor Pelayanan Pajak Madya (*Medium Tax Office*) untuk memberikan pelayanan pajak kepada Wajib Pajak skala menengah, dan Kantor Pelayanan Pajak Pratama (*Small Tax Office*) untuk memberikan pelayanan pajak kepada Wajib Pajak skala menengah ke bawah. Setiap periode tertentu semua Wajib Pajak tersebut dievaluasi kinerjanya sehingga bisa saja Wajib Pajak yang ada di Kantor Pelayanan Pajak Madya berpindah ke Kantor Pelayanan Pajak Pratama, atau juga sebaliknya.

Pembentukan kantor-kantor pajak modern tersebut diikuti dengan peleburan para pemeriksa yang berada di kantor pemeriksaan dan penyidikan pajak (karikpa) ke dalam kantor pelayanan pajak modern sehingga nantinya pemeriksaan pajak yang dilakukan hanya melalui satu pintu yaitu kantor pelayanan pajak saja. Selain itu sebagai salah satu upaya untuk mencegah terjadinya korupsi dan kolusi antara Wajib Pajak dengan aparat pajak, maka Direktur Jenderal Pajak pun meningkatkan penghasilannya dengan jumlah yang relatif besar, selain itu pihak Ditjen Pajak juga mengeluarkan kode etik yang harus dipatuhi oleh semua aparatur pajak.

Pembentukan kantor pelayanan pajak modern merupakan ide yang sangat baik dan diharapkan fungsi pelayanan dan pengawasan dapat lebih baik lagi apalagi dengan diimbangi oleh peningkatan imbalan yang cukup

¹³¹ Wawancara kasubdit PPN di Direktorat Peraturan Pajak Satu tanggal 08 Mei 2007

besar. Namun semua hal tersebut tidak dapat menjamin masalah mental dan budaya aparat akan berubah, tanpa adanya sanksi yang tegas dan tidak adanya contoh teladan dari pimpinan tertinggi maka masalah mental dan budaya tersebut akan tetap menjadi masalah. Salah satu upaya jangka panjang untuk memperbaiki mental dan budaya ialah berawal dari perekrutan pegawai baru, di dalam proses perekrutan tersebut diharapkan berlangsung transparan dan professional tanpa adanya unsur-unsur subjektif tertentu.

b. Kekurangan Jumlah Tenaga Pemeriksa.

Penerapan PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 ini menuntut adanya kecepatan dan *dateline* waktu yang sangat ketat, selain pekerjaan tunggakan permohonan restitusi yang harus segera diselesaikan (paling lama 12 bulan dari sejak PER-122/PJ./2006 ini diterbitkan) ditambah adanya permohonan baru yang diajukan oleh pengusaha kena pajak lainnya. Dengan pekerjaan yang sedemikian banyak dibandingkan dengan jumlah tenaga pemeriksa (fungsional) yang ada maka terlihat ketidakseimbangan antara jumlah tenaga pemeriksa dengan pekerjaan yang ada. Sehingga kondisi tersebut akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan PER-122/PJ./2006 ini. Namun kondisi ini terjadi akibat masa transisi dari ketentuan lama ke ketentuan baru dan hal ini bersifat sementara.

Upaya-upaya yang harus dilakukan oleh pimpinan Direktorat Jenderal Pajak khususnya di Kantor Pelayanan Pajak Modal Asing Satu untuk mengatasi tunggakan restitusi PPN adalah dengan mengalokasikan atau mendelegasikan pekerjaan pemeriksaan dari KPP yang *load* pekerjaannya tinggi ke KPP yang *load* pekerjaannya lebih ringan. Namun langkah tersebut di atas bersifat darurat, untuk mengatasi persoalan keterbatasan jumlah pemeriksa hal paling baik dilakukan oleh Direktur Jenderal Pajak

adalah dengan mengatur komposisi jumlah pegawainya yang ada di bagian struktural dan fungsional. Sehingga terjadi komposisi yang ideal antara jumlah pemeriksa dengan jumlah structural.

c. Perbedaan Persepsi Di Antara Aparatur Pajak

Implementasi Peraturan Direktur Jenderal Nomor PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 pada tahap awal mengalami kendala mengenai persepsi dan interpretasi atas isi dari ketentuan tersebut. Kondisi tersebut dikemukakan oleh kasubdit PPN Peraturan Pajak I dari pelaksana di lapangan berikut ini :

*“dari hasil evaluasi internal Direktorat Jenderal Pajak maka salah satu hal yang menghambat kelancaran penerapan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 ini adalah perbedaan persepsi dan interpretasi di antara aparat fiskus atas isi dari PER-122/PJ./2006 tersebut, baik yang tersirat maupun yang tersurat”.*¹³²

Penyebab terjadinya perbedaan persepsi atas interpretasi isi Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 akibat kurangnya sosialisasi baik yang dilakukan di dalam internal DJP maupun sosialisasi kepada seluruh Wajib Pajak. Hal ini terlihat dari begitu pendeknya waktu dari sejak ketentuan ini digodok, diterbitkan, dan diterapkan. Seharusnya jika otoritas fiskal akan mengeluarkan suatu ketentuan perlu adanya sosialisasi terlebih dahulu dalam jangka waktu tertentu misalnya 1 tahun, makin panjang waktu sosialisasi makin baik bagi aparat pajak, Wajib Pajak, maupun pihak-pihak yang bekepentingan lainnya.

d. Koordinasi Yang Kurang Baik

¹³² Wawancara dengan kasubdit PPN di Direktorat Peraturan Pajak I Tanggal 08 Mei 2007

Untuk memastikan kebenaran atas suatu transaksi fiskal seperti faktur pajak baik faktur pajak masukan dan keluaran termasuk juga kegiatan ekspor, maka pihak Direktorat Jenderal Pajak memerlukan informasi pihak ketiga, baik pihak Bea Cukai, perbankan, maupun perusahaan pelayaran. Namun selama ini tidak ada upaya yang sistematis yang dilakukan pihak DJP untuk melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait tersebut. Sebagai contoh sebelum terjadinya kasus restitusi PPN dengan modus ekspor fiktif di Kantor Pelayanan Pajak, pihak Bea Cukai membantu pihak Ditjen Pajak di dalam memberikan klarifikasi atas kebenaran transaksi ekspor tersebut. Bentuk koordinasi antar kedua lembaga tersebut hanya sebatas pemberian informasi klarifikasi kebenaran ekspor tersebut dan merupakan bentuk koordinasi rendah. Namun setelah terungkapnya kasus restitusi PPN tersebut pihak Bea dan Cukai mengirimkan surat yang ditujukan kepada Dirjen Pajak yang isinya menyatakan bahwa pihak Bea dan Cukai tidak dapat lagi memberikan konfirmasi atas kebenaran transaksi ekspor tersebut.

Koordinasi antara Ditjen Pajak dengan Ditjen Bea dan Cukai sebelum kasus restitusi PPN di KPP Pademangan hanya pada tingkat yang paling rendah yaitu pemberitan konfirmasi, dan justru koordinasi yang paling rendah tersebut dihilangkan begitu terjadi kasus restitusi PPN tersebut. Seharusnya begitu terjadi kejadian tersebut koordinasi yang dilakukan ditingkatkan lagi seperti melakukan rencana kerja bersama (koordinasi tingkat sedang) atau melakukan penyesuaian sistem dan kerja bersama antar bagian/unit di kedua instansi tersebut. Secara konkret koordinasi tingkat tinggi seperti membuka atau menghubungkan sistem komputerisasi antar kedua instansi tersebut di mana kedua instansi melakukan penyesuaian yang dibutuhkan. Dengan demikian hal harus segera dikerjakan ialah memulihkan koordinasi antar kedua instansi tersebut dan kalau memungkinkan koordinasinya ditingkatkan lebih tinggi lagi. Pihak yang paling berwenang untuk dapat membenahi koordinasi antar kedua

instansi tersebut adalah Menteri Keuangan yang membawahi kedua pejabat di instansi tersebut.

2. Kendala Bagi Wajib Pajak / Pengusaha Kena Pajak

Kendala utama dari Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 adalah begitu lengkapnya data dan dokumen pendukung yang harus disiapkan oleh Wajib Pajak agar proses penyelesaian restitusinya dapat berjalan dengan baik. Sehingga Wajib Pajak akan menanggung *cost of taxation* yang relatif besar untuk melengkapi data tersebut. Pendapat ini sejalan dengan jawaban akademisi yang menyatakan :

“dari segi pengusaha kena pajak, dia akan lebih sulit dalam arti ketika mengajukan permohonan restitusi, dia harus mengeluarkan cost of taxation yang besar, sering kali Pemerintah melihat bahwa kalau restitusi itu Pemerintah yang mengembalikan uang, pertama itu yang harus diluruskan karena sebenarnya itu uang Wajib Pajak, sebagai contoh untuk mendapatkan 100 juta uang restitusi, maka Wajib Pajak perlu mengeluarkan biaya yang lain seperti : biaya penyiapan bukti-bukti yang harus dilegalisasi (direct money), time cost, psychological cost harus diperhitungkan.”¹³³

Selain itu dengan batas waktu yang diberikan paling lambat 1 bulan dari sejak permohonan diterima untuk melengkapi semua dokumen dan bukti-bukti pendukung, maka akan menjadi kendala jika Wajib Pajak tidak mempersiapkan dan memperhitungkan proses pengajuan restitusi PPN-nya secara baik.

¹³³ Wawancara dengan Haula Rosdiana tanggal 17 Mei 2007