

## BAB IV

### PELAKSANAAN KEBIJAKAN SAAT PEMBUATAN FAKTUR PAJAK ATAS TRANSAKSI ANTARA PENGUSAHA KENA PAJAK REKANAN DAN BENDAHARAWAN PEMERINTAH SEBAGAI PEMUNGUT PAJAK PERTAMBAHAN NILAI

#### 4.1 Latar Belakang Dikeluarkannya Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-159/PJ./2006 Tanggal 31 Oktober 2006

PER-159/PJ./2006 Tentang Saat Pembuatan, Bentuk, Ukuran, Pengadaan, Tata Cara Penyampaian, dan Tata Cara Pembedaan Faktur Pajak Standar pada dasarnya berisi :

- Penegasan saat pembuatan Faktur Pajak Standar dan Faktur Pajak Gabungan.
- Pengaturan kode dan nomor seri Faktur Pajak Standar baru yang berbasis teknologi informasi.
- Pengaturan tata cara penggantian Faktur Pajak.
- Penegasan mengenai kriteria Faktur Pajak yang dianggap cacat.

Latar belakang terbitnya PER-159/PJ./2006 diperoleh informasinya dalam wawancara dengan pejabat Direktorat Peraturan Perpajakan I Direktorat Jenderal Pajak (DIT PP I DJP) pada tanggal 8 Mei 2008 bertempat di Gedung B Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak. Menurut salah seorang pejabat di DIT PP I DJP disebutkan:

“Diterbitkannya PER-159/PJ./2006 adalah sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 13 ayat (4) UU PPN yang menyebutkan bahwa tata cara, saat pembuatan, bentuk, ukuran, dan ketentuan terkait dengan Faktur Pajak ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pajak. Oleh karena itulah Direktorat Jenderal Pajak mengeluarkan PER-159/PJ./2006 sebagai petunjuk pelaksanaan UU PPN”.

Pernyataan tersebut sesuai dengan Pasal 13 ayat (4) UU PPN yaitu: “Saat pembuatan, bentuk, ukuran, pengadaan, tata cara penyampaian, dan tata cara pembetulan Faktur Pajak ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pajak”, sehingga latar belakang tersebut bisa dikatakan sebagai alasan utama terbitnya PER-159/PJ./2006.

Hak yang diberikan oleh UU PPN kepada Direktur Jenderal Pajak inilah yang melatarbelakangi Direktur Jenderal Pajak membuat peraturan pelaksana yaitu PER-159/PJ./2006. Isi dari Pasal-Pasal dalam PER-159/PJ./2006 memang memberikan batasan yang mencakup waktu, bentuk, ukuran, pengadaan, tata cara penyampaian, dan tata cara pembetulan Faktur Pajak. Salah satu masalah yang kurang diperhatikan dalam pembuatan PER-159/PJ./2006 khususnya saat pembuatan faktur pajak bagi PKP rekanan adalah tata cara internal instansi pemerintah yang memiliki transaksi dengan PKP rekanan sehingga ada kriteria waktu yang tidak dapat dipenuhi oleh PKP.

Alasan kedua, menurut pejabat DIT PP I DJP, yang melatarbelakangi dikeluarkannya PER-59/PJ./2006 dikatakan:

“Untuk memberikan kemudahan dan kepastian hukum kepada Pengusaha Kena Pajak dalam membuat Faktur Pajak. Alasan ini tercermin dari isi Pasal-Pasal yang ada yang memberikan kepastian tentang kapan waktu pembuatan faktur pajak, bentuk, ukuran, dan pengadaan faktur pajak standar. Selain itu tata cara penyampaian dan tata cara pembetulan juga diatur secara jelas sehingga diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi PKP. Hal ini tentu sesuai dengan salah satu asas dalam perpajakan yaitu adanya kepastian (*certainty*)”.

Adanya kepastian dalam ketentuan perpajakan diyakini dapat menjadi sarana untuk meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak karena Wajib Pajak menjadi lebih mengerti hak dan kewajibannya sehingga tidak ragu-ragu

dalam memenuhi hak dan kewajibannya tersebut. Tujuan memberikan kepastian hukum dapat menjadi hambatan jika ketentuan tidak dapat dilaksanakan dengan alasan-alasan teknis. Oleh karena itu sebuah kebijakan yang dibuat harus mempertimbangkan segala aspek agar kepastian yang diterapkan tidak menjadi beban yang justru menyebabkan kepatuhan menjadi menurun.

Masih menurut pejabat DIT PP I DJP, dikatakan:

“PER-159/PJ./2006 terbit dalam rangka mengoptimalkan kegunaan sistem Faktur Pajak yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000, dengan dukungan teknologi informasi”.

PER-159/PJ./2006 mensyaratkan kode dan nomor seri pada faktur pajak, dengan kode tersebut DJP dapat membuat sistem informasi atas faktur pajak yang dibuat PKP. Dukungan teknologi juga diwujudkan dengan sistem *online* antara PKP dengan DJP.

Untuk mengoptimalkan kegunaan sistem faktur pajak dalam PPN tidak cukup dengan membuat kode dan seri faktur saja. Salah satu hal yang paling mempengaruhi optimalisasi PPN adalah menghilangkan segala penyimpangan dari karakteristik PPN sebagai sebuah metode pengenaan pajak. Penunjukkan pemungut pajak merupakan pengingkaran karakteristik PPN sebagai pajak tidak langsung.

Sistem PPN yang dianut Indonesia adalah *The Subtractive Indirect Method/Invoice Method/Credit Method*, artinya pengenaan pajak dihitung dari selisih pajak nilai jual terhadap pajak nilai beli. Dikatakan *subtractive indirect method* karena penghitungannya tidak lagi berdasarkan pencatatan

atau pembukuan melainkan berdasarkan faktur, sehingga disebut juga *invoice method*. Jadi *indirect method* menjelaskan perhitungan penambahan nilainya terjadi secara tidak langsung yaitu dengan mengurangi nilai faktur pembelian terhadap nilai faktur penjualan secara berkesinambungan dari suatu periode ke periode berikutnya. Metode ini juga dikenal dengan nama *credit method* karena di dalamnya terdapat mekanisme pengkreditan pajak. Berdasarkan karakter PPN yang dianut Indonesia tersebut, maka PER-159/PJ./2006 memberdayakan sistem faktur pajak agar lebih optimal.

Alasan keempat, menurut pejabat DIT PP I DJP, dijelaskan:

“Pengawasan dalam penggunaan faktur pajak, dimana dalam penerbitan faktur pajak harus *sequence number*. Ketentuan dalam PER-159/PJ./2006 jika dijalankan dengan baik, maka pengawasan faktur pajak menjadi lebih mudah, artinya ruang PKP untuk menyalahgunakan faktur pajak tidak ada lagi dan jika masih juga memanfaatkan kelemahan sistem untuk mencari keuntungan sendiri, ada sanksi yang akan dikenakan”.

Dalam kasus transaksi PKP rekanan dengan bendaharawan pemerintah, pelanggaran dari ketentuan saat pembuatan faktur pajak terjadi karena adanya tata cara internal bendaharawan yang memerlukan waktu penyelesaian faktur pajak lebih lama dari yang dikehendaki DJP. Kesalahan bukan karena PKP bermaksud mencari keuntungan sendiri. Menurut pendapat peneliti kesalahan tersebut karena ketentuan pajak yang tidak mudah dijalankan dalam praktek. Kesulitan menjalankan ketentuan karena transaksi dengan bendaharawan pemerintah yang dijalankan PKP rekanan lebih spesifik, karena dana untuk pekerjaan yang dilakukan diperoleh dari luar negeri dan melibatkan berbagai pihak yang memiliki tata cara berbeda namun belum dikoordinasikan dengan DJP.

Berdasarkan keempat alasan yang telah dikemukakan di atas, tergambar bahwa latar belakang yang melandasi dikeluarkannya PER-159/PJ./2006 adalah untuk lebih membantu PKP dalam hal memberi kepastian hukum mengingat pentingnya peran faktur pajak dalam mekanisme PPN. Peran penting faktur pajak dalam mekanisme PPN dapat diketahui dari *legal character* PPN yang dianut perpajakan Indonesia. Peran sentral faktur pajak sebagai bukti otentik transaksi yang terhutang PPN, membuat pemerintah memberi perhatian serius pada faktur pajak.

Seorang pejabat lainnya di DIT PP I DJP, mengatakan:

“Target atau tujuan yang ingin dicapai melalui PER-159/PJ./2006 adalah meminimalisasi penggunaan faktur pajak bermasalah. Faktur pajak dalam mekanisme PPN memiliki peran sentral, yaitu sebagai bukti otentik transaksi yang terhutang PPN. Hal ini sejalan dengan karakteristik PPN Indonesia yaitu *invoice method*”.

PKP yang berniat kurang baik seringkali memanfaatkan faktur pajak untuk kepentingan pribadi dengan berbagai cara misalnya membuat faktur fiktif, sehingga transaksi yang tidak pernah dilakukan dibuatkan faktur pajak. Permasalahan yang muncul dalam analisis peneliti adalah ketentuan tentang saat pembuatan faktur pajak standar yang diatur dalam PER- 159/PJ./2006 tidak mudah dilakukan bagi PKP yang menjadi rekanan pemerintah. Artinya sebagai sebuah kebijakan publik PER-159/PJ./2006 belum mampu mencapai tujuannya yaitu memberi kepastian hukum. Kepastian waktu pembuatan faktur pajak yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) huruf e yang menyatakan bahwa “Faktur Pajak Standar dibuat pada saat Pengusaha Kena Pajak rekanan menyampaikan tagihan kepada Bendaharawan Pemerintah sebagai Pemungut Pajak Pertambahan Nilai”, justru sulit dilakukan. Kesulitannya terjadi karena permintaan dari

bendaharawan yang menghendaki tanggal faktur dikosongkan menunggu pencairan dana atau pembayaran dilakukan. Masalahnya adalah menyalahi ketentuan yang ada dan jika tidak diikuti, maka PKP rekanan mendapat hambatan mendapat pekerjaan dimasa mendatang.

#### **4.2 Implikasi PER-159/PJ./2006 terhadap Pelaksanaan Kewajiban PPN atas Transaksi antara PKP rekanan dan Bendaharawan Pemerintah sebagai pemungut Pajak Pertambahan Nilai**

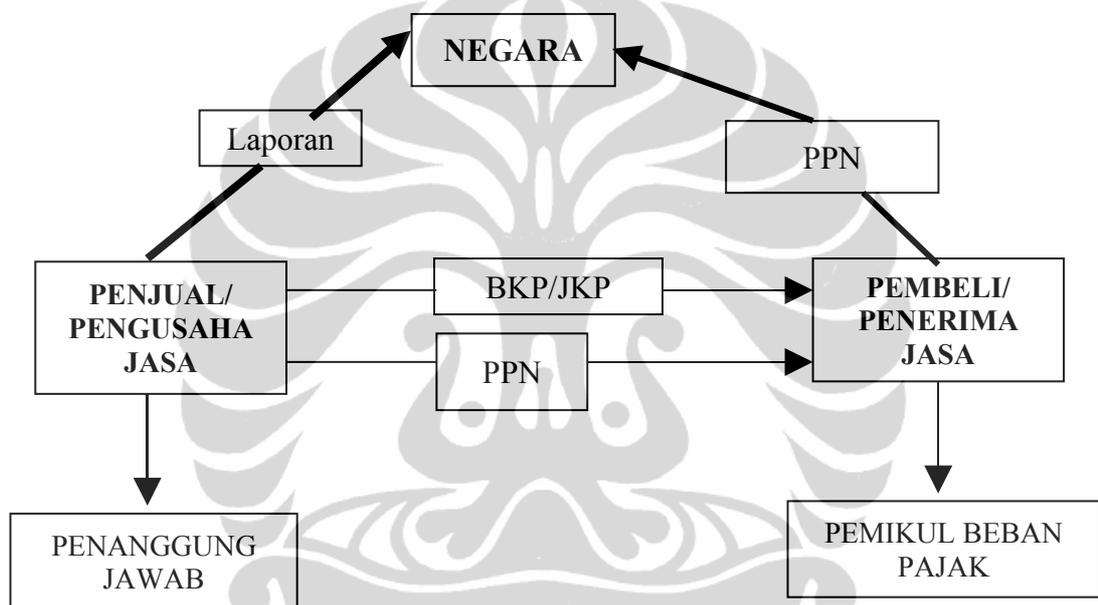
Setelah mempelajari dengan cermat mekanisme pemungutan PPN yang melibatkan bendaharawan, maka dapat digambarkan bahwa ada beberapa penyimpangan yang terjadi dari mekanisme PPN yang umumnya berlaku. Penyimpangan tersebut terjadi karena adanya ketidaksesuaian antara *legal character* PPN sebagai pajak tidak langsung dengan penerapannya di Indonesia. Sebagai pajak tidak langsung, dalam PPN dikenal dua pihak yang saling berhubungan, yaitu penanggung pajak adalah orang atau pihak yang membayar pajak. Penanggung pajak adalah orang atau pihak yang melakukan konsumsi atas Barang Kena Pajak (BKP) atau Jasa Kena Pajak (JKP). PPN adalah pajak atas konsumsi sehingga yang membayar pajak adalah pihak yang melakukan konsumsi tersebut.

Pihak kedua yang terlibat dalam pemungutan PPN adalah Pengusaha Kena Pajak (PKP) yang berada dalam mata rantai mulai dari tingkat produksi maupun distribusi. Mereka yang berada dalam mata rantai tersebut bertanggung jawab untuk memungut PPN dari nilai tambah yang mereka hasilkan dengan mekanisme pengurangan PK dengan PM. Kondisi normal dalam mekanisme PPN tersebutlah yang diabaikan dengan adanya

penunjukkan pihak yang melakukan konsumsi justru bertindak sebagai pemungut PPN.

Keadaan yang berbeda tersebut, apabila digambarkan dalam bentuk bagan adalah sebagai berikut:

**Gambar 4.1**  
**Mekanisme PPN Sebagai Pajak Tidak Langsung Dengan Bendaharawan Sebagai Pemungut Pajak**



Dari gambar di atas, terlihat bahwa arus BKP atau JKP dan PPN menuju kepada bendaharawan pemerintah, padahal statusnya adalah pemikul beban pajak. PKP rekanan hanya menjalankan kewajibannya sebagai pemungut PPN melalui laporan saja ke negara. Pengaturan yang berbeda ini tentu tidak bertentangan dengan undang-undang perpajakan, karena diatur atau dimungkinkan oleh UU PPN, bahwa pemerintah dapat menunjuk pihak lain sebagai pemungut pajak. Meskipun tidak bertentangan dengan UU PPN, namun penunjukkan pemungut menyimpang dari karakteristik PPN sebagai Pajak Tidak Langsung.

Menurut pendapat penelliti, setiap penyimpangan dari karakteristik PPN, dapat menjadi celah munculnya permasalahan. Dalam kasus bendaharawan, maka masalah yang dapat terjadi adalah pemungutan PPN yang melibatkan bendaharawan memerlukan perlakuan yang berbeda dari pemungutan PPN pada umumnya. Sekalipun tujuan ditunjuknya bendaharawan sebagai pemungut pajak adalah untuk menjamin diterimanya pendapatan PPN lebih cepat, karena bendaharawan dapat bertindak sebagai perpanjangan tangan pemerintah. Namun setelah PPN diberlakukan di Indonesia sejak 1983 atau sudah 25 tahun, seharusnya sudah cukup waktu bagi PKP untuk dapat memahami dan menjalankan kewajibannya sebagai pemungut PPN.

#### 4.2.1 **Implikasi Kebijakan PER-159/PJ./2006 untuk Pengusaha Kena Pajak**

Untuk Pengusaha Kena Pajak (PKP), yaitu PKP rekanan pemerintah yang menjadi obyek penelitian, PER-159/PJ/2006 membawa pengaruh pada aktivitas pemenuhan hak dan kewajibannya sebagai penanggungjawab pemungutan PPN. Implikasi yang terjadi adalah berkurangnya kewajiban memungut PPN karena yang menjadi penanggungjawab pemungutan adalah bendaharawan pemerintah dan atau Kantor Pelayanan dan Perbendaharaan Negara (KPPN). Berkurangnya tanggung jawab tentulah menjadi hal yang menyenangkan, namun selain dampak positif berkurangnya beban penanggungjawab pemungutan pajak, kewajiban melapor tetap harus dijalankan.

Pengaruh atau implikasi lainnya bagi PKP dapat dicermati dari berbagai sudut. Untuk itu akan dibahas berbagai kemungkinan yang dapat

dijadikan alat analisis implikasi diberlakukannya PER-159/PJ./2006 bagi PKP rekanan pemerintah. Berikut disajikan data nilai kontrak dan besarnya PPN yang dibayar dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 4.1**  
**Kontrak Kerja PKP Rekanan dengan Bendaharawan**  
**Tahun 2004 s.d. 2008**

<b>Kontrak</b>	<b>Nilai Kontrak</b>	<b>Jumlah PPN</b>
Kontrak I	233,261,943,390	23.326.194.339
Kontrak II	116,931,684,932	11.693.168.493
Kontrak III	13,324,344,590	1.332.434.459
Kontrak IV	33,265,652,600	3.326.565.260
<b>Jumlah</b>	<b>396.783.625.510</b>	<b>39.678.362.551</b>

Sumber: PKP Rekanan, diolah

Kontrak kerja yang terjadi selama tahun 2004 sampai dengan 2008 adalah sebanyak 4 kontrak yang total nilainya mencapai Rp. 396.783.625.510,00 dan nilai PPN yang terhutang mencapai Rp 39.678.362.551,00. Nilai yang sangat besar untuk masa empat tahun. Kontrak kerja tersebut memiliki jangka waktu yang panjang, sehingga pembayaran dilakukan bertahap sesuai dengan tingkat penyelesaian pekerjaan.

Berikut adalah data jumlah faktur pajak yang dibuat selama ini, namun masih ada proyek yang belum selesai dikerjakan sehingga jumlah faktur pajak akan bertambah dengan bertambahnya waktu. Batasan waktu ditentukan mulai tahun 2004 sampai dengan Februari 2008.

**Tabel 4.2**  
**Jumlah Faktur Pajak yang Dibuat dalam Kontrak Kerja PKP Rekanan dengan Bendaharawan Tahun 2004 s.d. 2008**

Kontrak	Jumlah Faktur Pajak (Lembar)	Jumlah FP Terlambat (Lembar)	Jumlah FP Tepat (Lembar)
Kontrak I	122	121	1
Kontrak II	82	80	2
Kontrak III	2	2	0
Kontrak IV	40	34	6
Jumlah	246	237	9

Sumber: PKP Rekanan, diolah

Dari empat kontrak kerja yang terjadi selama 2004 sampai dengan 2008 adalah sebanyak 246 lembar faktur pajak yang dibuat. Dari jumlah tersebut terdapat 237 lembar atau 96,34% faktur pajak yang dibuat dengan tanggal yang berbeda dengan tanggal *commercial invoice*. Tanggal *commercial invoice* yang tidak sama dengan tanggal penagihan disampaikan kepada bendaharawan BUMN, untuk itu digunakan istilah "faktur pajak terlambat". Faktur pajak yang dibuat tepat dengan tanggal penagihan hanya berjumlah 9 lembar atau 3,66% saja.

Berdasarkan data yang diperoleh waktu keterlambatan paling cepat adalah 17 hari. Berikutnya dilakukan pengelompokan menurut jumlah bulan keterlambatan dengan cara pembulatan, yaitu setelah 1 hari sudah dihitung 1 bulan sehingga diperoleh besarnya rata-rata keterlambatan dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 4.3**  
**Jumlah Faktur Pajak Berdasarkan Bulan Keterlambatan**

	Kontrak I	Kontrak II	Kontrak III	Kontrak IV	Jumlah
1 bulan	12	9	2	11	34
2 bulan	16	10	-	8	34
3 bulan	22	15	-	-	37
4 bulan	9	10	-	-	19
5 bulan	2	5	-	11	18
6 bulan	4	3	-	2	9
7 bulan	6	6	-	-	12
8 bulan	7	1	-	-	8
9 bulan	11	8	-	1	20
10 bulan	4	1	-	-	5
11 bulan	17	4	-	-	21
12 bulan	9	3	-	-	12
13 bulan	2	2	-	-	4
14 bulan	-	1	-	1	2
15 bulan	-	2	-	-	2
<b>Jumlah</b>	121	80	2	34	237

Sumber: PKP Rekanan, diolah

Berdasarkan data pada tabel di atas maka lamanya keterlambatan faktur pajak bervariasi mulai dari 1 bulan sampai dengan 15 bulan. Jumlah faktur pajak terbanyak adalah 37 untuk waktu keterlambatan 3 bulan. Jika dihitung rata-rata waktu keterlambatan, maka dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 4.4**  
**Rata-rata Waktu Keterlambatan Faktur Pajak**

Kontrak	Total waktu Terlambat	Jumlah FP Terlambat	Rata-Rata Waktu keterlambatan
Kontrak I	738	121	6.10
Kontrak II	439	80	5.49
Kontrak III	2	2	1
Kontrak IV	117	34	3.44
Jumlah	1296	237	5.47

Untuk mencari waktu rata-rata dihitung jumlah bulan terlambat dikalikan dengan jumlah faktur, selanjutnya dibagi dengan jumlah faktur pajak untuk masing-masing kontrak kerja. Kontrak I memiliki waktu rata-rata tertinggi yaitu keterlambatannya mencapai 6,10 bulan. Kontrak yang

paling sedikit jumlah faktur pajaknya sekaligus paling sedikit waktu keterlambatannya adalah kontrak III.

Keterlambatan tersebut bagi PKP yang menjadi rekanan pemerintah berimplikasi:

1. Dari sudut pandang fiskus berdasarkan PER-159/PJ./2006 Pasal 5 angka (2) maka faktur pajak yang dibuat dengan data yang tidak lengkap merupakan faktur pajak yang cacat. Hal ini merugikan PKP rekanan karena faktur pajak tersebut dibuat dengan tidak sesuai ketentuan sehingga menjadi indikasi ketidakpatuhan PKP.
2. Dari sisi kepatuhan PKP, berdasarkan PER-159/PJ./2006 Pasal fiskus akan menilai PKP tidak patuh pada ketentuan perpajakan karena terlambat membuat faktur pajak dari waktu yang telah ditentukan. Ketidakpatuhan yang melekat pada PKP dapat dikenakan sanksi administrasi yang merupakan kerugian bagi PKP.
3. PKP menghadapi dilema antara kesadaran untuk mematuhi ketentuan perpajakan dan kelancaran proses penagihan di bendaharawan sehingga berdampak pada kelangsungan bisnis PKP. Dilema yang sulit untuk dipilih karena keduanya sangat penting bagi kelangsungan bisnis PKP.
4. Keterlambatan PKP membuat faktur pajak berarti bendaharawan sebagai pemungut PPN terlambat

menyetor PPN. Namun akibat dari terlambatnya membuat Faktur Pajak tersebut PKP akan dikenakan sanksi sebesar 2% dari Nilai Penyerahan (DPP) ditambah sanksi sebesar 2% per bulan dari nilai PPN yang terlambat.

Implikasi PER-159/PJ./2006 bagi PKP yang menjadi rekanan pemerintah tentulah sangat merugikan. Dibuat perbandingan antara berkurangnya kewajiban sebagai pemungut dan ketidakpatuhan yang berakibat sanksi. Bagi PKP lebih baik menjalankan kewajiban sebagai PKP biasa dengan menanggung tanggung jawab pemungutan daripada menanggung akibat yang bukan karena kesalahan yang diperbuat.

Jika dilihat dari nilai uang yang terdapat pada faktur pajak, kemudian dibandingkan antara nilai faktur pajak yang terlambat dan nilai faktur pajak yang tepat waktu, maka dapat dilihat perbandingannya dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 4.5**  
**Jumlah Nilai PPN yang Dibuat dalam Kontrak Kerja PKP Rekanan dengan Bendaharawan Tahun 2004 s.d. 2008**

Kontrak	Nilai PPN dalam Faktur Pajak	Nilai PPN FP Terlambat	Jumlah FP Tepat
Kontrak I	23.326.194.339	23.316.798.066	9.396.273
Kontrak II	11.693.168.493	11.603.993.813	89.174.680
Kontrak III	1.332.434.459	1.332.434.459	0
Kontrak IV	3.326.565.260	2.940.114.818	386.450.442
Jumlah	39.678.362.551	39.193.341.156	485.021.395

Sumber: PKP Rekanan, diolah

Dari nilai PPN sebesar Rp 39.678.362.551,00, nilai yang terdapat dalam faktur pajak yang terlambat mencapai Rp 39.193.341.156,00 atau sama dengan 98.8%, sedangkan nilai faktur pajak yang tepat waktu adalah

Rp 485.021.395,00 atau sama dengan 1.2% saja dari nilai faktur pajak. Jika dilihat dari jumlah bulan keterlambatan, maka berikut dibuat tabel sebagai berikut:

**Tabel 4.6**  
**Jumlah Nilai PPN Berdasarkan Bulan Keterlambatan**

Bulan	Kontrak I	Kontrak II	Kontrak III	Kontrak IV	Jumlah
1	2.518.018.852	1.015.112.380	1.332.435.459	358.879.439	5.224.446.130
2	3.527.657.791	2.076.728.669	-	1.522.945.405	7.127.331.865
3	7.744.844.847	2.207.296.162	-	-	9.952.141.009
4	2.301.753.250	934.391.610	-	-	3.236.114.860
5	137.156.462	544.404.011	-	714.598.370	1.396.158.843
6	147.817.634	529.064.937	-	326.139.492	1.003.022.063
7	320.902.170	397.501.900	-	-	718.404.070
8	787.564.850	912.700.729	-	-	1.700.265.579
9	691.091.000	129.248.601	-	13.989.595	834.329.196
10	502.690.120	449.138.290	-	-	951.828.410
11	3.167.351.567	1.297.375.451	-	-	4.464.727.018
12	1.694.555.708	154.779.362	-	-	1.849.335.070
13	45.393.815	259.852.688	-	-	305.246.503
14	-	223.056.632	-	3.562.517	226.619.149
15	-	473.342.355	-	-	473.342.355
<b>Jumlah</b>	<b>23.316.798.066</b>	<b>11.603.993.813</b>	<b>1.332.435.459</b>	<b>3.122.179.930</b>	<b>39.193.341.156</b>

Sumber: PKP Rekanan, diolah

Sesuai dengan ketentuan pajak, keterlambatan penyetoran PPN akan dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% untuk maksimal 24 bulan, simulasi perkiraan sanksi bunga yang mungkin diterima PKP berdasarkan bulan keterlambatan, sebagai berikut:

**Tabel 4.7**  
**Simulasi Penghitungan Jumlah Sanksi Bunga Yang Diterima PKP Berdasarkan Bulan Keterlambatan Untuk Kontrak I**

Bulan	Nilai PPN	Sanksi Bunga	Total
1	2.518.018.852	50.360.377	2.568.379.229
2	3.527.657.791	130.306.312	3.387.964.103
3	7.744.844.847	464.690.691	8.209.535.538
4	2.301.753.250	184.140.260	2.485.893.510
5	137.156.462	13.715.646	150.872.108
6	147.817.634	17.738.116	165.555.750
7	320.902.170	44.926.304	365.828.474
8	787.564.850	126.010.376	913.575.226
9	691.091.000	124.396.380	815.487.380
10	502.690.120	100.538.024	603.228.144

11	3.167.351.567	696.817.345	3.864.168.912
12	1.694.555.708	406.693.370	2.101.294.078
13	45.393.815	11.802.392	57.196.207
<b>Jumlah</b>	<b>23.316.798.066</b>	<b>2.372.135.592</b>	<b>25.688.933.658</b>

Dari tabel di atas, maka jika pemeriksa menganggap keterlambatan faktur pajak adalah sebuah kesalahan, maka akan diterbitkan surat ketetapan pajak, sehingga jumlah sanksi bunga yang harus dibayar untuk Kontrak I mencapai Rp 2.372.135.592,00 sehingga total hutang pajak menjadi Rp 25.688.933.658,00. Kedua belah pihak baik PKP maupun fiskus dirugikan oleh keadaan ini. PKP merugi karena menanggung bunga yang tidak seharusnya, fiskus menghitung adanya penerimaan bunga yang tentunya tidak akan dipenuhi oleh PKP dengan berbagai alasan. Untuk Kontrak II berikut simulasi perhitungannya:

**Tabel 4.8**  
**Simulasi Penghitungan Jumlah Sanksi Bunga Yang Diterima PKP**  
**Berdasarkan Bulan Keterlambatan**  
**Untuk Kontrak II**

Bulan	Nilai PPN	Sanksi Bunga	Total
1	1.015.112.380	20,302,248	1,035,414,628
2	2.076.728.669	83,069,147	2,159,797,816
3	2.207.296.162	132,437,770	2,339,733,932
4	934.391.610	74,751,329	1,009,142,939
5	544.404.011	54,440,401	598,844,412
6	529.064.937	63,487,797	592,552,770
7	397.501.900	55,650,266	453,152,166
8	912.700.729	146,032,117	1,058,732,846
9	129.248.601	23,264,748	152,513,349
10	449.138.290	89,827,658	538,965,948
11	1.297.375.451	285,422,599	1,582,798,050
12	154.779.362	37,147,047	191,926,409
13	259.852.688	67,561,699	327,414,387
14	223.056.632	62,455,857	285,512,489
15	473.342.355	142,002,707	615,345,062
<b>Jumlah</b>	<b>11.603.993.813</b>	<b>1,337,853,388</b>	<b>12,941,847,201</b>

Dari nilai faktur pajak sebesar Rp 11.603.993.813,00 PKP menanggung beban bunga keterlambatan Rp 1,337,853,388,00 sehingga total hutang pajak menjadi Rp 12,941,847,201,00. Untuk Kontrak III karena nilai kontraknya hanya memiliki 2 faktur pajak dan jumlah bulan keterlambatannya hanya 1 bulan, maka penghitungannya adalah pokok nilai PPN Rp 1.332.434.459,00 ditambah bunga (2%) dari pokok hutang pajak sehingga bunga adalah sebesar Rp 26.648.689,00 , maka total hutang pajak menjadi Rp 1.359.083.148,00.

Untuk Kontrak IV yang memiliki nilai faktur pajak sebesar Rp 2,940,114,818,00, nilai bunga adalah Rp 182.065.112,00, maka total hutang pajak menjadi Rp 3.122.179.930,00. Adapun penghitungannya adalah sebagai berikut:

**Tabel 4.9**  
**Simulasi Penghitungan Jumlah Sanksi Bunga Yang Diterima PKP Berdasarkan Bulan Keterlambatan Untuk Kontrak IV**

Bulan	Nilai PPN	Sanksi Bunga	Total
1	358.879.439	7.177.589	366.057.028
2	1.522.945.405	60.917.816	1.583.863.221
5	714.598.370	71.459.837	786.058.207
6	326.139.492	39.136.739	365.276.231
9	13.989.595	2.518.127	16.507.722
14	3.562.517	855.004	4.417.521
<b>Jumlah</b>	<b>2,940,114,818</b>	<b>182.065.112</b>	<b>3.122.179.930</b>

Setelah dilakukan penghitungan secara terpisah, selanjutnya dari keempat kontrak yang simulasinya telah dibuat di atas, berikut adalah rangkumannya:

**Tabel 4.10**  
**Sanksi Administrasi yang Mungkin Diterima PKP**

Kontrak	Nilai PPN FP Terlambat	Sanksi	Total Hutang Pajak
---------	------------------------	--------	--------------------

Kontrak I	23.316.798.066	2.372.135.592	25.688.933.658
Kontrak II	11.603.993.813	1,337,853,388	12,941,847,201
Kontrak III	1.332.434.459	26.648.689	1.359.083.148
Kontrak IV	2.940.114.818	182.065.112	3.122.179.930
<b>Jumlah</b>	<b>39.193.341.156</b>	<b>3.918.702.781</b>	<b>43.112.043.937</b>

Agar lebih mendalami masalah, dengan menduga bahwa PKP yang berniat melakukan pelanggaran untuk keuntungan pribadi, maka digunakan rumus *Time Value of Money (future value)* untuk menghitung bunga bank yang akan diterima jika PKP menyimpan dulu uangnya di bank sehingga terjadi keterlambatan pembayaran pajak, namun PKP mendapat keuntungan pendapatan bunga. Penghitungan yang dilakukan bank umumnya dikenal dengan istilah umum “bunga-berbunga” artinya bunga yang diperoleh selama belum diambil maka akan terakumulasi dengan pokok untuk diperhitungkan pada pendapatan bunga berikutnya. Berikut adalah rumus penghitungannya:

$$FV_n = PV_0 (1 + r)^n$$

Sumber: Hanafi

Di mana: FV<sub>n</sub> = nilai masa mendatang  
 PV<sub>0</sub> = nilai saat ini  
 r = tingkat bunga  
 n = jangka waktu

Asumsi:

- PV<sub>0</sub> adalah nilai faktur pajak yang tertunggak
- Tingkat bunga sebesar 2% per bulan (sama dengan sanksi administrasi)
- Jangka waktu adalah lamanya keterlambatan

Penghitungan dilakukan untuk masing-masing kontrak berdasarkan klasifikasi bulan keterlambatan agar mendekati keadaan nyata, karena penghitungan bank dilakukan berbeda setiap lamanya waktu yang ada.

Setelah dilakukan penghitungan, maka besarnya nilai uang setelah ditambah bunga selama masa keterlambatan adalah:

**Tabel 4.11**  
**Simulasi Penghitungan Jumlah Pendapatan Bunga Yang Diterima PKP**  
**Dari Bank Berdasarkan Bulan Keterlambatan**  
**Untuk Kontrak I**

Bulan	Nilai PPN	Penambahan	Nilai uang dengan FV
1	2.518.018.852	50,360,377	2,568,379,229
2	3.527.657.791	131,609,374	3,389,267,166
3	7.744.844.847	474,046,463	8,218,891,310
4	2.301.753.250	189,738,492	2,491,491,742
5	137.156.462	14,275,354	151,431,817
6	147.817.634	18,649,030	166,466,664
7	320.902.170	47,713,553	368,615,723
8	787.564.850	135,192,894	922,757,745
9	691.091.000	134,826,718	825,917,718
10	502.690.120	110,086,331	612,776,451
11	3.167.351.567	770,851,997	3,938,203,564
12	1.694.555.708	454,550,664	2,149,106,372
13	45.393.815	13,327,925	58,721,740
<b>Jumlah</b>	<b>23.316.798.066</b>	<b>2,545,229,176</b>	<b>25,862,027,242</b>

Pokok pajak sebesar Rp 23.316.798.066,00 setelah dihitung masing-masing berdasarkan klasifikasi lamanya bulan keterlambatan, akan mendapatkan penambahan bunga sebesar Rp 2,545,229,176,00 sehingga total uang akan menjadi Rp 25,862,027,242,00. nilai tersebut diperoleh selama 13 bulan waktu terlama dari keterlambatan yang ada. Tampaknya nilai tersebut sangat besar bagi penghasilan bunga yang mungkin diterima.

Perhitungan dengan cara yang sama dilakukan juga terhadap kontrak II. Untuk kontrak II berikut ini adalah simulasi penghitungannya dengan menggunakan rumus *future value* adalah sebagai berikut:

**Tabel 4.12**  
**Simulasi Penghitungan Jumlah Pendapatan Bunga Yang Diterima PKP**  
**dari Bank Berdasarkan Bulan Keterlambatan**  
**Untuk Kontrak II**

Bulan	Nilai PPN	Penambahan	Nilai uang dengan FV
1	1.015.112.380	20,302,248	1,035,414,628
2	2.076.728.669	83,899,838	2,160,628,507
3	2.207.296.162	135,104,183	2,342,400,346
4	934.391.610	77,023,919	1,011,415,529
5	544.404.011	56,662,007	601,066,018
6	529.064.937	66,748,117	595,813,090
7	397.501.900	59,102,835	456,604,735
8	912.700.729	56,673,642	1,069,374,371
9	129.248.601	25,215,442	154,464,043
10	449.138.290	98,358,779	547,497,069
11	1.297.375.451	315,747,853	1,613,123,304
12	154.779.362	41,518,294	196,297,656
13	259.852.688	76,294,472	336,147,160
14	223.056.632	71,261,857	294,318,489
15	473.342.355	163,714,134	637,056,489
<b>Jumlah</b>	<b>11.603.993.813</b>	<b>1,447,627,620</b>	<b>13,051,621,433</b>

Pokok pajak sebesar Rp 11.603.993.813,00 setelah dihitung masing-masing berdasarkan klasifikasi lamanya bulan keterlambatan, akan mendapatkan penambahan bunga sebesar Rp 1,447,627,620,00 sehingga total uang akan menjadi Rp 13,051,621,433,00. Untuk Kontrak III karena jumlahnya hanya dua faktur dan satu bulan terlambat maka setelah dihitung diperoleh pendapatan bunga Rp 26,648,689,00 sehingga total uang menjadi Rp 1,359,083,148,00.

**Tabel 4.13**  
**Simulasi Penghitungan Jumlah Pendapatan Bunga Yang Diterima PKP**  
**Dari Bank Berdasarkan Bulan Keterlambatan**  
**Untuk Kontrak IV**

Bulan	Nilai PPN	Penambahan	Nilai uang dengan FV
1	358.879.439	7,177,589	366,057,028
2	1.522.945.405	125,539,679	1,648,485,084
5	714.598.370	74,375,972	788,974,342
6	326.139.492	41,146,547	367,286,039
9	13.989.595	2,729,266	16,718,861
14	3.562.517	1,138,149	4,700,666
<b>Jumlah</b>	<b>2,940,114,818</b>	<b>252,107,202</b>	<b>3,192,222,020</b>

Dari penghitungan secara terpisah, berikut ini dilakukan penjumlahan untuk mengetahui nilai seluruh pendapatan dan total uang sebagai berikut:

**Tabel 4.14**  
**Pendapatan Bunga dengan Rumus FV yang Mungkin Diterima**  
**PKP**

Kontrak	Nilai PPN FP Terlambat	Nilai uang dengan FV	Penambahan
Kontrak I	23.316.798.066	25,862,027,242	2,545,229,176
Kontrak II	11.603.993.813	13,051,621,433	1,447,627,620
Kontrak III	1.332.434.459	1,359,083,148	26,648,689
Kontrak IV	2.940.114.818	3,192,222,020	252,107,202
<b>Jumlah</b>	<b>39.193.341.156</b>	<b>43.464.953.843</b>	<b>4.271.612.687</b>

Dari perhitungan bunga berbunga seperti yang digunakan bank untuk menghitung tabungan nasabahnya, maka PKP akan mendapat tambahan pendapatan bunga. Dengan berpikiran negatif bahwa PKP akan menggunakan kesempatan untuk mendapatkan keuntungan, maka

pendapatan bunga tersebut akan dibandingkan dengan sanksi yang diterima PKP dengan keterlambatan yang dilakukan sebagai berikut :

**Tabel 4.15**  
**Perbandingan Pendapatan Bunga Dengan Sanksi Bunga yang**  
**Mungkin Diterima PKP**

Kontrak	Sanksi Bunga	Pendapatan Bunga	Selisih
Kontrak I	2.372.135.592	2,545,229,176	173.093.584
Kontrak II	1,337,853,388	1,447,627,620	109.774.232
Kontrak III	26.648.689	26,648,689	0
Kontrak IV	182.065.112	252,107,202	70.042.090
Jumlah	3.918.702.781	4.271.612.687	352.909.906

Dari data perbandingan pada tabel 4.15 tersebut, maka PKP memiliki kesempatan untuk mendapatkan keuntungan sebesar Rp 352.909.906 dari selisih antara bunga bank yang mungkin diperoleh dengan sanksi administrasi berupa bunga yang mungkin ditanggung. Nilai selisih tersebut tampaknya besar jumlahnya, namun jika dibandingkan dengan nilai total PPN yang harus dibayar sebesar Rp 39.193.341.156,00, maka keuntungan sebesar Rp 352.909.906 hanya 0,90% dari total nilai PPN yang terlambat. Keuntungan yang kecil untuk jangka waktu 5 tahun (2004 – 2008). Jadi bukan pilihan yang tepat untuk mendapatkan tambahan pendapatan dengan ancaman sanksi dan kenaikan 100%.

#### **4.2.2 Implikasi Kebijakan PER-159/PJ./2006 Untuk Fiskus**

Setelah menganalisis implikasi PER-159/PJ.6/2006 untuk PKP Pajak, maka selanjutnya perlu juga dianalisis bagaimana implikasinya untuk fiskus. Secara umum kebijakan untuk menunjuk bendaharawan pemerintah dan KPPN sebagai pemungut pajak didasari oleh pemikiran

bahwa dalam rangka menyederhanakan sistem pemungutan Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah oleh Pemungut Pajak Pertambahan Nilai sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 27 dan Pasal 16A Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000.

Penyederhanaan sistem sebagai alasan utama penunjukan bendaharawan dan KPPN sebagai pemungut PPN tentulah dilandasi pada pemikiran praktis yaitu untuk menjamin masuknya penerimaan pajak khususnya PPN ke kas negara dan mengurangi kemungkinan PKP tidak menjalankan kewajibannya sebagai penanggung jawab pemungutan pajak. Secara sederhana pemikiran tersebut dapat diterima, namun telah terjadi pengingkaran karakter dasar PPN. Alasan penyederhanaan sistem PPN justru menimbulkan banyak masalah bagi fiskus sendiri.

Berdasarkan informasi dari pejabat DJP serta analisis peneliti, maka berikut adalah implikasi yang dapat timbul karena PER-159/PJ/2006 untuk fiskus, yaitu:

1. Pengawasan yang sangat ketat, maksudnya adalah kalau dalam transaksi biasa yang tidak melibatkan bendaharawan sebagai pemungut PPN bisa saja terjadi perbedaan waktu antara saat penyerahan/tagihan dengan saat pembayaran, namun ketentuan terlambat atau tidaknya suatu faktur pajak sesuai dengan PER-159/PJ. 6/2006 adalah mengacu kepada :

- a. Saat penyerahan, apabila penyerahan dilakukan lebih dulu daripada pembayaran maka faktur pajak dibuat paling lambat pada akhir bulan berikutnya setelah bulan terjadinya penyerahan.
- b. Saat pembayaran, meliputi 3 kondisi :
  1. Pembayaran terjadi sebelum akhir bulan berikutnya setelah bulan penyerahan BKP/JKP maka faktur pajak dibuat pada saat penerimaan pembayaran;
  2. Pembayaran terjadi sebelum penyerahan BKP/JKP, maka faktur pajak dibuat pada saat penerimaan pembayaran;
  3. Pembayaran termin, maka faktur pajak dibuat pada saat penerimaan pembayaran termin.

Berbeda halnya untuk transaksi yang pembayarannya melibatkan bendaharawan sebagai pemungut PPN. Dengan memperhatikan kasus perusahaan tersebut di atas maka dapat saja terjadi perbedaan tanggal *commercial invoice* dengan tanggal faktur pajak karena:

1. Mata Uang Asing

Dalam hal ini bendaharawan BUMN menganggap bahwa kurs pembayaran dengan mata uang asing nilainya ditentukan sesuai dengan kurs yang berlaku pada tanggal faktur pajak. Dampaknya adalah faktur pajak yang dibuat oleh PKP rekanan dikosongkan tanggalnya dan akan diberikan tanggal oleh bendaharawan pada saat Berita Acara Pembayaran ditandatangani/ditorisasi oleh bendaharawan BUMN.

2. Perbedaan waktu yang melebihi 3 bulan disebabkan oleh :

- a. DIPA tidak mencukupi (anggaran yang tersedia tidak cukup) sehingga harus menunggu revisi dari proyek kepada Direktorat Perbendaharaan Departemen Keuangan. Proses revisi DIPA ini memakan waktu kurang lebih 3 bulan.
  - b. Pemenuhan kelengkapan dokumen.
  - c. DIPA-nya melewati bulan Desember, sehingga tahun anggaran sudah berakhir, sementara DIPA baru diterbitkan bulan Maret tahun berikutnya, oleh karena itu harus menunggu DIPA tahun berikutnya/DIPA baru. Tagihan PKP rekanan yang dilakukan pada bulan Oktober, November, Desember maka faktur pajaknya baru terbit di Januari s.d. Maret atau bahkan Oktober tahun berikutnya.
3. Apabila rekanan mempunyai tagihan yang melebihi nilai kontrak. Hal ini terjadi karena adanya *amandement/addendum* penambahan pekerjaan, sementara *amandemen/addendum* tersebut belum disetujui oleh pemberi *loan/lender* (JBIC-Jepang). Penambahan pekerjaan ini diajukan melewati beberapa instansi seperti Bappenas, dan *lender*.

Kenyataan tersebut di atas adalah sebuah kondisi yang memerlukan kewaspadaan sangat ekstra untuk sebuah pengawasan. Artinya fiskus tidak boleh lengah sedikitpun untuk mengikuti jejak faktur pajak dalam kurun waktu 1 sampai 15 bulan. Terlebih lagi bila kebijakan perusahaan dalam membuat nomor faktur pajak yang selalu dimulai dari nomor 1 untuk setiap awal tahun pajak berikutnya. Dalam kasus perusahaan atau PKP yang beritikad tidak baik, maka hal ini

sangat mungkin terjadinya faktur pajak tidak dilaporkan di tahun berikutnya.

## 2. Penghapusan atau penghilangan jejak faktur pajak

Jangka waktu pengawasan sampai dengan 1 bulan seperti yang diuraikan di atas akan sangat memungkinkan terjadinya penghapusan jejak atau hilangnya faktur pajak secara administratif di KPP. Hal tersebut mungkin saja terjadi dalam hal kebijakan perusahaan dalam membuat nomor faktur pajak yang selalu dimulai dari nomor 1 untuk setiap awal tahun pajak berikutnya. Apabila perusahaan atau PKP beritikad tidak baik, maka hal ini sangat mungkin terjadinya faktur pajak tidak dilaporkan di tahun berikutnya. Misalnya, tagihan dibuat di bulan Agustus 2007 sedangkan faktur pajak mungkin saja dibuat pada bulan Mei 2008. Apabila PKP beritikad baik, maka pada bulan Mei 2008 faktur pajak tersebut akan dilaporkan pada SPM PPN masa Mei 2008 Form A1. Namun bisa saja PKP tidak melaporkan faktur pajak tersebut di bulan Mei 2008 dengan mempertimbangkan apabila pengawasan dari KPP lemah maka tidak akan terdeteksi karena nomor faktur pajak yang dilaporkan di tahun 2008 adalah seolah-olah transaksi atas pekerjaan yang dilakukan sepanjang tahun 2008, padahal selama tahun 2008 juga masih banyak faktur pajak yang terbit untuk tagihan dari tahun sebelumnya.

#### **4.3 Cara Mengantisipasi Permasalahan Kebijakan Saat Pembuatan Faktur Pajak Bagi PKP Rekanan yang Menyampaikan Tagihan Kepada Bendaharawan Pemerintah Sebagai Pemungut PPN**

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan pada subbab terdahulu tentang implikasi PER-159/PJ./2006 untuk PKP maupun fiskus, maka ada kelemahan yang tercipta karena sistem yang digunakan. Kelemahan tersebut adalah saat pemungutan yang diatur dalam PER-159/PJ./2006 tidak dapat dengan mudah dilakukan oleh PKP yang menjadi rekanan pemerintah. Karakteristik dari pemanfaatan BKP dan atau JKP yang dilakukan oleh bendaharawan umumnya adalah proyek-proyek yang didanai dengan bantuan luar negeri yang menggunakan mata uang selain Rupiah sehingga ada beberapa langkah yang harus dilakukan tidak sesederhana seperti pemanfaatan BKP atau JKP pada umumnya.

Oleh karena itu ada beberapa cara yang dapat dipertimbangkan sebagai cara untuk mengantisipasi masalah yang ada, yaitu:

1. Direktorat Jenderal Pajak mempelajari terlebih dahulu tata cara dan prosedur yang ada di dalam lingkup kerja bendaharawan.

Setelah mengetahui tata cara dan prosedur yang ada pada lingkup kerja bendaharawan, maka pada saat membuat peraturan mengenai tata cara pembuatan faktur pajak yang melibatkan bendaharawan sebagai Pemungut PPN, DJP dapat mengetahui dengan jelas kondisi di lapangan dan mempertimbangkan hal-hal yang berbeda dari keadaan yang umum sehingga peraturan mudah dilaksanakan oleh PKP. Kemudahan menjalankan hak dan kewajiban dalam perpajakan diyakini mempunyai pengaruh positif bagi tingkat kepatuhan PKP karena ada kepastian (*certainty*) antara hak dan

kewajiban yang membuat PKP tidak ragu-ragu melaksanakan hak dan kewajibannya.

Dalam kasus yang diteliti ini, perusahaan PKP Rekanan secara langsung berhadapan dengan bendaharawan BUMN (Bendaharawan SATKER) karena proyek yang dikerjakan adalah proyek BUMN yang dalam hal ini bertindak mewakili pemerintah. Serta secara tidak langsung perusahaan PKP rekanan berhadapan dengan bendaharawan Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPPN), karena anggaran untuk proyek BUMN tersebut didanai oleh pemerintah. Direktorat Jenderal Pajak seharusnya mengetahui terlebih dahulu apa peranan masing-masing bendaharawan tersebut, hal ini penting karena ada dua langkah yang harus dilewati perusahaan PKP rekanan untuk mencairkan dana. Pertama, tagihan disampaikan kepada Bendaharawan BUMN, untuk diproses secara internal di BUMN. Kedua, setelah Bendaharawan BUMN melakukan tata cara dan prosedur internal, selanjutnya menyampaikan kepada Bendaharawan KPPN.

Dalam PER-159/PJ.6/2006 hanya menyebutkan bendaharawan pemerintah tanpa penjelasan, sedangkan dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor KEP-563/KMK.03/2003 Tentang Penunjukkan Bendaharawan Pemerintah Dan Kantor Perbendaharaan Dan Kas Negara Untuk, memungut, Menyetor, dan Melaporkan Pajak Pertambahan Nilai Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah Beserta Tata Cara Pemungutan, Penyetoran, dan Pelaporannya Pasal 1 menyatakan "bendaharawan pemerintah adalah bendaharawan atau

pejabat yang melakukan pembayaran yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang terdiri dari bendaharawan pemerintah pusat dan daerah baik propinsi, kabupaten, atau kota”. Maka dalam kasus ini yang manakah bendaharawan pemerintah dimaksud? Apakah bendaharawan KPPN atautakah bendaharawan BUMN (SATKER), karena kedua bendaharawan tersebut dapat diartikan sebagai bendaharawan pemerintah. KPPN sebagai institusi lazim dikenal umum sebagai bendaharawan pemerintah, sementara BUMN yang dalam hal ini bertindak atas nama pemerintah dalam pelaksanaan proyek, maka bendaharawan BUMN juga bisa dikatakan bendaharawan pemerintah. Oleh karena itu sebaiknya dalam membuat peraturan DJP sangat perlu mengantisipasi kondisi atau tata prosedur transaksi yang berkaitan dengan PKP yang menjadi rekanan pemerintah.

2. Istilah “meyampaikan tagihan” dalam PER-159/PJ.6/2006 juga pengertiannya harus diperjelas.

Apa yang dimaksud dengan “meyampaikan tagihan” harus diperjelas. Hal itu dapat dimulai dengan menyebutkan hal atau kejadian apa yang dimaksud atau termasuk dalam kegiatan “meyampaikan tagihan”. Selanjutnya yang dimaksud dengan “tagihan” itu apa dokumen pendukungnya, dan sebagainya sehingga tidak muncul *dispute* pengertian-pengertian. Tampaknya hal ini sangat sepele, namun dapat saja menjadi *loophole* bagi pihak yang berniat kurang baik. Kejelasan apa yang dimaksudkan dengan kalimat-kalimat dalam peraturan atau ketentuan perpajakan sangat penting sesuai dengan asas *certainty* dalam pajak.

Simulasi perhitungan yang dilakukan dalam sub bab 4.3 dengan rumus *Time value of money (future value)* dapat menjadi pertimbangan bahwa selisih antara sanksi yang diberikan DJP dengan bunga yang ditawarkan perbankan dapat menjadi peluang untuk mendapatkan penghasilan bunga yang menguntungkan bagi PKP. Selama sanksi yang akan diterima lebih kecil dari keuntungan yang didapat, secara kodrati manusia akan berani mengambil risiko untuk mendapat keuntungan tersebut.

3. Langkah selanjutnya setelah peraturan dibuat dengan baik dan jelas maka perlu dilakukan sosialisasi peraturan dengan pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Sosialisasi merupakan langkah strategis yang dapat dilakukan untuk menyadarkan PKP akan hak dan kewajibannya. Sosialisasi ini juga dapat menjadi pilihan jika DJP belum berniat mengganti ketentuan yang ada tetapi ingin PKP memahami dengan benar apa yang dimaksud dari ketentuan yang ada. Penjelasan secara rinci hal-hal yang dapat memberikan pemahaman berbeda bagi banyak pihak merupakan solusi jitu untuk menyamakan pemahaman dan setelah itu peraturan dapat dilaksanakan sebagaimana yang diinginkan pembuatnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam kegiatan sosialisasi seringkali juga diperoleh masukan-masukan dari masalah yang dihadapi di lapangan oleh PKP dalam menjalankan ketentuan tersebut. Dapat saja masalah itu belum terpikirkan selama ini oleh para pembuat kebijakan sekalipun kebijakan tersebut telah diformulasikan dengan segala pertimbangan.

#### 4.4 Alternatif-Alternatif yang Dapat Menjadi Solusi Terbaik dari Permasalahan Kebijakan Saat Pembuatan Faktur Pajak Bagi PKP Rekanan yang Menyampaikan Tagihan Kepada Bendaharawan Pemerintah sebagai Pemungut PPN

Berdasarkan informasi serta data yang diperoleh di lapangan maka alternatif-alternatif yang dapat menjadi solusi adalah :

1. DJP merubah sedikit ketentuan-ketentuan (pasal-pasal) dalam PER-159/PJ.6/2006 khususnya yang berkaitan dengan bendaharawan pemerintah. Perubahan dilakukan dengan memperjelas istilah atau pengertian seperti “bendaharawan pemerintah”, “menyampaikan tagihan”, dan sebagainya.
2. Proses internal yang terjadi di perusahaan BUMN sebagai pemilik proyek (*owner*) melibatkan dokumen tagihan yang terdiri dari *commercial invoice*, faktur pajak, SSP, Berita Acara Penyelesaian Pekerjaan disampaikan ke proyek (bendaharawan di lokasi proyek) untuk kemudian diteliti/verifikasi kelengkapan dokumen tagihan yang diajukan oleh rekanan. Apabila dokumen-dokumen tersebut sudah lengkap dan tidak ada masalah maka dalam waktu 1 sampai 3 hari dokumen-dokumen tersebut dikirim ke kantor pusat dari pemilik proyek. Di kantor pusat pemilik proyek diverifikasi lagi, dan apabila telah dinyatakan lengkap sesuai dengan syarat-syarat setiap *loan* maka diterbitkan *Statement of Performance* (SOP) dan Berita Acara Pembayaran (BAP) kemudian dilakukan otorisasi oleh Bendaharawan kantor pusat pemilik proyek, baru dikirimkan ke KPPN. Proses tersebut memerlukan beberapa hari untuk menyelesaikan tagihan PKP rekanan.

Hal tersebut yang menyebabkan bendaharawan pemilik proyek meminta PKP mengosongkan saja kolom tanggal faktur pajak dan akan diisi jika dana telah cair. PKP rekanan tidak mempunyai pilihan karena tidak mengikuti anjuran tersebut maka akan terancam kehilangan pekerjaan. Atas kondisi ini DJP yang seharusnya memahami proses di lapangan sehingga dapat membuat kebijakan yang dapat mengakomodasi berbagai kemungkinan.

Konfirmasi yang dilakukan dalam wawancara dengan pihak DJP diperoleh pernyataan bahwa sebenarnya kalau faktur pajak diberi tanggal oleh PKP rekanan sesuai dengan tanggal pada saat menyampaikan tagihan maka tidak akan mempengaruhi pembayaran atau kurs valas. Karena pada saat akan diproses pembayarannya, bendaharawan BUMN akan menerbitkan Berita Acara Pembayaran yang nanti akan dikirim ke bendaharawan KPPN dan oleh KPPN diproses dalam waktu 1 hari selesai.

3. Pada dasarnya PER-159 itu sudah jelas pengertiannya tetapi sosialisasinya yang belum mencapai sasaran, sehingga para bendaharawan BUMN kurang dapat memahami pola hubungan antara prosedur dan tata cara perpajakan dan prosedur atau tata cara internal BUMN.
4. Mekanisme bendaharawan sebagai pemungut PPN ditiadakan dengan alasan :
  1. Menyalahi teori PPN sebagai Pajak Tidak Langsung.
  2. Sudah sekian lama diterapkan model Badan Pemungut, sehingga tingkat kesadaran PKP sudah baik, sehingga sudah saatnya

badan pemungut PPN dihapuskan namun dengan pemberian sanksi yang berat bagi pelanggar.

