

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan hasil analisa dan pembahasan pada Bab IV, diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Sebab-sebab timbulnya perbedaan antara keputusan keberatan dan putusan banding dalam permasalahan pinjaman tanpa bunga adalah:

a. Posisi Penelaah Keberatan Sebagai Aparatur DJP

Penelaah keberatan tetap merupakan pegawai yang berada di bawah naungan Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Meskipun seyogyanya penelaah keberatan berperan sebagai “hakim kecil”, namun adanya “tekanan” untuk turut mempertimbangkan penerimaan negara sebagai tugas utama dari DJP membuat independensi penelaah keberatan menjadi bias. Akibatnya, koreksi pemeriksa terkadang sebisa mungkin dipertahankan meskipun sebenarnya lemah dasar koreksinya, apalagi bila jumlah koreksinya cukup signifikan jumlahnya. Terlebih lagi bila pembuktian dari wajib pajak tidak memberi cukup keyakinan yang memadai bagi Penelaah Keberatan, maka keberatan wajib pajak cenderung untuk tidak dikabulkan.

b. Pengujian Empat Syarat Kumulatif dalam S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992

Penelaah keberatan dalam memutuskan permasalahan pinjaman tanpa bunga tidak sepenuhnya mengikuti persyaratan-persyaratan kumulatif dalam S-165/PJ.312/1992. Pengujian yang dilakukan pemeriksa sebelumnya tidak ditelaah lebih mendalam, sehingga dasar mempertahankan koreksi pemeriksa tetap lemah dan cenderung akhirnya hanya bersifat taksiran dan dugaan. Kondisi inilah yang menyebabkan secara umum keputusan keberatan atas permasalahan pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham ini mudah dibantah oleh wajib pajak di pengadilan pajak dan akhirnya DJP menuai kekalahan yang mengakibatkan pengembalian imbalan bunga yang tentunya ikut menggerus penerimaan pajak.

c. Kelengkapan Dokumen dan Bukti Formal

Dalam proses keberatan, seringkali data dan dokumen pendukung pada saat keberatan yang diserahkan wajib pajak (sebagai pemohon banding) tidak cukup lengkap sehingga koreksi tetap dipertahankan oleh penelaah keberatan, namun pada saat sidang banding di Pengadilan Pajak wajib pajak melengkapi dokumen yang kurang tersebut. Selain itu, terdapat perbedaan persepsi dalam prinsip *Substance Over Form* antara fiskus dan hakim. Diabaikannya prinsip *taxable-deductible* dalam melakukan koreksi juga menjadi kelemahan dalam keputusan keberatan, di mana PPh Pasal 23 yang dikenakan atas bunga tidak diikuti dengan koreksi negatif beban bunganya oleh fiskus.

d. Relevansi penggunaan S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992

Ada beberapa putusan majelis yang mengatakan bahwa ketentuan itu sebenarnya mengatur pembebanan biaya bunga untuk menghitung penghasilan kena pajak bila terdapat hubungan istimewa (pinjaman dari pemegang saham) bukan untuk menentukan objek PPh Pasal 23. Selain itu, S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 tidak memberikan arahan yang jelas bagi fiskus. Tidak adanya petunjuk (*guideline*) dalam menguji keempat syarat kumulatif tersebut membuat fiskus cenderung melakukan koreksi yang tidak seragam. Ditambah lagi dalam S-165/PJ.312/1992 juga tidak menyebut peraturan-peraturan yang lebih tinggi sebagai acuan dasar terbitnya empat syarat kumulatif tersebut sehingga dapat dikatakan surat tersebut sangat lemah untuk dijadikan dasar koreksi fiskus.

2. Penggunaan Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 dalam hal menguji kewajaran pinjaman dari pemegang saham dapat digunakan untuk dipakai dalam tingkat keberatan maupun banding selama tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan di atasnya, meskipun secara yuridis penggunaan “surat” dalam memutuskan sengketa tidak dapat dibenarkan. Hal ini dapat dilihat dalam beberapa putusan-putusan majelis hakim yang tetap melakukan pengujian empat syarat kumulatif sebagaimana yang disyaratkan dalam S-165/PJ.312/1992.

B. Saran

Mengingat permasalahan koreksi pinjaman tanpa bunga dengan menggunakan S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 masih sering terjadi hingga saat ini, di mana sebagian besar memenangkan wajib pajak sebagai pemohon banding, saran-saran yang dapat diberikan kepada DJP adalah:

1. Untuk meminimalisasi perbedaan di tingkat keberatan dan banding sehingga dapat mengurangi imbalan bunga yang harus dibayarkan kepada wajib pajak adalah:
 - a. Penelaah keberatan hendaknya mengedepankan fakta-fakta dalam memutuskan sengketa keberatan pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham ini sesuai dengan keyakinannya tanpa dipengaruhi oleh faktor penerimaan. Tugas Penelaah Keberatan adalah memroses keberatan wajib pajak sesuai dengan ketentuan perpajakan yang berlaku.
 - b. Penelaah keberatan sebagai fiskus dalam mempertahankan koreksi hendaknya tidak hanya melakukan pengujian dari empat syarat kumulatif S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992, tetapi juga wajib melakukan pengujian yang lain seperti analisa hubungan istimewa dan analisa rasio khususnya rasio utang dan modal (DER). Untuk itu, perlu ditambahkan langkah-langkah pengujian yang jelas dalam mengklasifikasikan apakah suatu pinjaman itu dapat dikarakterisasi sebagai utang (*debt*) atau modal (*equity*) beserta konsekuensi perpajakannya. Berdasarkan analisa putusan-putusan banding dalam penelitian ini, ada enam putusan banding (19%) yang berhasil dimenangkan oleh fiskus. Hal ini terjadi karena pada saat sidang terbanding dapat meyakinkan bahwa transaksi atas pinjaman tanpa bunga tersebut memang tidak wajar dan perlu dilakukan koreksi disertai alasan dan bukti yang memadai yang tidak semata-mata menggunakan taksiran. Hal ini menunjukkan bahwa dengan analisa dan bukti yang memadai, fiskus tetap berpeluang memenangkan sengketa ini, meskipun masih menggunakan pijakan pada S-165/PJ.312/1992.
 - c. Apabila pada saat proses keberatan wajib pajak tidak melengkapi dokumen-dokumen pendukung yang diminta namun pada saat banding dokumen tersebut muncul, maka pada saat sidang banding, fiskus sebagai terbanding harus berusaha meyakinkan majelis hakim bahwa wajib pajak sebagai pemohon banding tidak mempunyai itikad baik sehingga dokumen-dokumen

tersebut seharusnya tidak dapat dipertimbangkan. Namun perlu disadari bahwa majelis hakim dalam memutus sengketa pinjaman tanpa bunga telah didasarkan atas bukti-bukti dan fakta-fakta dalam persidangan dengan mengedepankan substansi dari pada bentuk formal. Meskipun dalam kenyataannya majelis tetap memprioritaskan bukti-bukti formal wajib pajak dan terdapat beberapa kecenderungan hasil putusan hakim terhadap permasalahan pinjaman tanpa bunga dengan hasil putusan yang berbeda-beda pula, majelis hakim tentunya memiliki pertimbangan sendiri yang berbeda antara satu majelis dengan yang lainnya di mana putusan tersebut diambil dengan suatu keyakinan demi keadilan yang berdasarkan kepada Tuhan Yang Maha Esa sebagaimana yang selalu tercantum dalam setiap putusannya.

- d. Agar tidak terjadi perbedaan persepsi dalam memandang relevansi penggunaan S-165/PJ.312/1992 ini, hendaknya dalam menerbitkan suatu surat penegasan (*advance ruling*) untuk memberikan penegasan kepada wajib pajak terhadap suatu permasalahan, DJP selalu menyebutkan dasar hukum yang menjadi acuan penegasan itu sendiri.
2. DJP hendaknya mengevaluasi ketentuan yang sudah ada terkait dengan transaksi-transaksi ekonomi yang didasari atas adanya hubungan istimewa terutama menyangkut perjanjian pemberian pinjaman antar pemegang saham dan menyempurnakan Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 menjadi aturan yang mempunyai kekuatan hukum dalam bentuk Peraturan Menteri Keuangan atau Peraturan Direktur Jenderal Pajak. Dengan demikian, apabila DJP hendak mengajukan Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung (MA) atas permasalahan ini DJP akan mempunyai pegangan yang kuat dan dapat dipertimbangkan oleh MA. Apabila DJP mengajukan PK ke MA hanya berbekal pada S-165/PJ.312/1992, maka hampir bisa dipastikan DJP akan kembali menuai kekalahan karena MA tidak mentolerir penggunaan “surat” dalam memutuskan sengketa.

