

BAB III

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

A. Lembaga Keberatan

Pasal 25 ayat (1) UU KUP mengatur hak wajib pajak untuk mengajukan keberatan kepada Direktur Jenderal Pajak yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

“Wajib pajak dapat mengajukan keberatan hanya kepada Direktur Jenderal Pajak atas suatu:

- a. Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar;
- b. Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan;
- c. Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar;
- d. Surat Ketetapan Pajak Kurang Nihil;
- e. Pemotongan atau pemungutan oleh pihak ketiga berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.”

Dalam memori penjelasan pasal tersebut, ditegaskan bahwa:

“Apabila wajib pajak berpendapat bahwa jumlah rugi, jumlah pajak, dan pemotongan atau pemungutan pajak tidak sebagaimana mestinya, maka wajib pajak dapat mengajukan keberatan hanya kepada Direktur Jenderal Pajak.

Keberatan yang diajukan adalah terhadap materi atau isi dari ketetapan pajak yaitu jumlah rugi berdasarkan ketentuan undang-undang perpajakan, jumlah besarnya pajak, dan pemotongan atau pemungutan pajak.

Perkataan “suatu” dalam ayat ini dimaksudkan bahwa satu keberatan harus diajukan terhadap 1 (satu) jenis pajak dan 1 (satu) tahun pajak, misalnya:

Pajak Penghasilan Tahun Pajak 1995 dan Tahun Pajak 1996 keberatannya harus diajukan masing-masing dalam 1 (satu) surat keberatan tersendiri. Untuk 2 (dua) tahun pajak tersebut harus diajukan 2 (dua) buah surat keberatan.”

Dengan kata lain, keberatan dapat diajukan bila ada sengketa pajak dan Pasal 25 ayat (1) UU KUP hanya menentukan secara limitatif objek yang dapat diajukan sengketa pajak terbatas pada 5 (lima) jenis hal-hal di atas. Selain itu ditegaskan pula bahwa setiap keberatan harus diajukan dengan satu surat untuk masing-masing ketetapan pajak dan tahun pajak.

Permohonan keberatan diajukan melalui Kantor Pelayanan Pajak (KPP) di mana wajib pajak terdaftar. Proses keberatan akan ditangani oleh Kantor Wilayah dimana KPP tersebut bernaung melalui pegawai khusus ditugaskan

yang disebut sebagai Penelaah Keberatan yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 99/KMK.01/2006 tanggal 20 Februari 2006 tentang Penelaah Keberatan Pada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Yang Telah Mengimplementasikan Organisasi Modern dengan pertimbangan:

- a. bahwa dalam rangka meningkatkan pelayanan keberatan, independensi, dan kualitas putusan keberatan yang dihasilkan Direktorat Jenderal Pajak, dipandang perlu menetapkan petugas Penelaah Keberatan pada setiap seksi pada Bidang Keberatan dan Banding atau Bidang Pengurangan, Keberatan, dan Banding di Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak yang telah mengimplementasikan Organisasi Modern;
- b. bahwa dalam rangka efektivitas petugas Penelaah Keberatan guna meningkatkan citra organisasi Direktorat Jenderal Pajak, dipandang perlu untuk menetapkan pembentukan, rumusan tugas, tanggung jawab, syarat, dan jumlah Penelaah Keberatan pada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak yang telah mengimplementasikan Organisasi Modern.

Dalam pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa:

"Penelaah Keberatan mempunyai tugas melakukan penelaahan terhadap permohonan keberatan, pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi, dan pengurangan atau pembatalan ketetapan pajak yang tidak benar yang diajukan wajib pajak."

Selain itu ditegaskan pula dalam pasal 2 ayat (4) bahwa:

"Penelaah Keberatan bukan merupakan jabatan struktural dalam struktur organisasi Departemen Keuangan."

Sementara itu, wewenang atas penanganan keberatan diatur dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-297/PJ./2002 tanggal 05 Juni 2002 sebagaimana diubah terakhir dengan PER-07/PJ./2008 tanggal 3 Maret 2008 tentang Pelimpahan Wewenang Direktur Jenderal Pajak Kepada Para Pejabat di Lingkungan Direktorat Jenderal Pajak. Dengan peraturan terakhir tersebut, semua proses keberatan akan ditangani oleh unit kerja yang berbeda dari yang menerbitkan surat ketetapan (KPP). Dengan demikian, diharapkan keputusan atas keberatan tersebut bisa memberikan rasa keadilan kepada wajib pajak.

B. Pengadilan Pajak

Pengadilan Pajak (PP) merupakan badan peradilan pajak yang berwenang memeriksa dan memutus sengketa pajak. Sebagai pengganti Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP), PP berpuncak pada Mahkamah Agung (MA) sebagai pengadilan negara tertinggi, dalam arti PP harus berada dalam salah satu lingkungan peradilan yang melakukan pengawasan kepada badan peradilan yang lebih rendah. PP memiliki kedudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, yaitu badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi wajib pajak atau penanggung pajak yang mencari keadilan terhadap sengketa pajak. PP mempunyai visi, misi, tugas dan fungsi sebagai berikut:

Visi dari PP adalah:

1. Menjadi Pengadilan Pajak yang mandiri dan independen dalam mewujudkan keadilan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan rasa keadilan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan rasa keadilan dalam masyarakat secara efektif, efisien, bermartabat dan dihormati.
2. Terwujudnya keadilan bagi wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya berdasarkan undang-undang, peraturan dan rasa keadilan masyarakat dengan cepat, murah dan efisien.

Misi dari PP adalah:

1. Mewujudkan Pengadilan Pajak sebagai lembaga peradilan yang mandiri, independen, bermartabat, dan dihormati serta terjangkau oleh para pencari keadilan dari semua lapisan.
2. Melaksanakan peradilan secara profesional dan tidak memihak dengan keputusan yang adil, efektif dan efisien, melalui proses yang transparan, akuntabel, cepat, murah dan sederhana.
3. Memberikan perlindungan kepada para pencari keadilan untuk memperoleh hak-haknya sebagai pengguna jasa bantuan hukum di Pengadilan Pajak melalui pengawasan terhadap para kuasa hukum.

Tugas dari PP adalah:

Memberikan pelayanan di bidang tata usaha, kepegawaian, keuangan, rumah tangga, administrasi persiapan berkas banding dan/atau gugatan, administrasi persiapan persidangan, administrasi persidangan, administrasi penyelesaian putusan, dokumentasi, administrasi peninjauan kembali, administrasi yurisprudensi, pengolahan data, dan pelayanan informasi.

Fungsi dari PP adalah:

- a. Penyiapan program kerja dan pelaporan serta pelaksanaan administrasi di bidang tata usaha kepegawaian, keuangan, dan rumah tangga;
- b. Pelaksanaan pelayanan administrasi berkas banding dan/atau gugatan;
- c. Penghimpunan dan pengklasifikasian putusan Pengadilan Pajak dan penyelenggaraan perpustakaan;
- d. Pelayanan administrasi peninjauan kembali putusan Pengadilan Pajak;
- e. Pelayanan administrasi yurisprudensi putusan Pengadilan Pajak;
- f. Pengolahan data dan pelayanan informasi;
- g. Pelayanan administrasi persiapan persidangan;
- h. Pelayanan administrasi persidangan;
- i. Pelayanan administrasi penyelesaian.

Dalam menjalankan fungsinya, Pengadilan Pajak memiliki beberapa kompetensi. Menurut Saidi¹, setidaknya, Pengadilan Pajak mempunyai dua kompetensi sebagai berikut:

1. Kompetensi relatif

Kompetensi relatif Pengadilan Pajak tidak mengikuti kompetensi relatif badan peradilan di lingkungan peradilan tata usaha negara. Kompetensi relatif Pengadilan Pajak mencakup seluruh wilayah hukum Indonesia.

2. Kompetensi absolut

Adanya kompetensi absolut Pengadilan Pajak berarti berwenang memeriksa dan memutus sengketa pajak berupa banding maupun gugatan yang diajukan oleh pihak-pihak yang berkehendak untuk memperoleh keadilan, kemanfaatan, atau kepastian hukum sebagai bentuk perlindungan hukum.

¹ Saidi, Muhammad Djafar. *op.cit.*, hal. 60-62.

Kewenangan untuk memeriksa dan memutus sengketa pajak tidak boleh dilakukan oleh badan peradilan lainnya termasuk pengadilan dalam lingkungan peradilan tata usaha negara.

PP menjalankan fungsi perlindungan hukum bagi pajak. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa dalam sengketa pajak yang dijadikan objek sengketa adalah keputusan atau tindakan pemerintah yang tercermin dari keputusan atau tindakan dari pejabat pada jajaran Direktorat Jenderal Pajak yang dipermasalahkan oleh rakyat selaku wajib pajak atau penanggung pajak. Jadi misi yang diemban oleh PP tentunya terutama adalah untuk memberikan perlindungan bagi rakyat. Fungsi perlindungan bagi rakyat ini sangat penting mengingatkan pemerintah selaku penguasa memiliki kewenangan atas hukum publik yang istimewa yang dengan itu dapat menentukan secara sepihak. Di sisi lain, agar rakyat tidak diperlakukan secara semena-mena maka rakyat harus mendapatkan sarana perlindungan hukum yang memadai.

C. Sengketa Pajak

Di dalam Undang-undang No. 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-undang No. 16 Tahun 2000 (UU KUP) tidak ada satu pun ketentuan yang mengatur pengertian sengketa pajak. Pengertian sengketa pajak hanya diatur dalam Pasal 1 angka 5 Undang-undang No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak (UU PP), bukan dalam UU KUP. Adapun pengertian sengketa pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 UU PP adalah sebagai berikut:

”Sengketa yang timbul dalam bidang perpajakan antara wajib pajak dan penanggung pajak dengan pejabat yang berwenang sebagai akibat dikeluarkannya keputusan yang dapat diajukan banding atau gugatan kepada pengadilan pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan, termasuk gugatan atas pelaksanaan penagihan berdasarkan Undang-undang Penagihan Pajak dengan surat paksa.”

Berdasarkan pengertian sengketa pajak tersebut di atas, ternyata sengketa pajak hanya tertuju kepada banding dan gugatan sebagai kewenangan Pengadilan Pajak. Sengketa pajak dalam bentuk banding dan gugatan hanya merupakan sengketa pajak dalam arti sempit karena masih ada sengketa pajak

yang tidak termasuk di dalamnya. Sengketa pajak dalam arti luas meliputi sengketa yang diajukan keberatan, banding, dan gugatan pada peradilan pajak. Masuknya keberatan sebagai bagian dari sengketa pajak karena tanpa keberatan tak ada banding. Dengan kata lain, banding sebagai bagian dari sengketa pajak pada hakikatnya bermula dari keberatan yang penyelesaiannya pada tahap lembaga keberatan. Keputusan yang boleh diajukan banding adalah keputusan yang diterbitkan oleh pejabat pajak (fiskus) dalam bentuk penyelesaian sengketa pajak pada tahap keberatan. Hal ini disebabkan karena wajib pajak berhak mengajukan banding tatkala keputusan lembaga keberatan dianggap merugikan baginya. Dengan demikian, secara utuh menyeluruh, sengketa pajak meliputi sengketa yang dapat diajukan keberatan, banding, dan gugatan pada Peradilan Pajak.

Jenis-jenis sengketa dalam proses keberatan dan banding bisa menyangkut salah satu atau kedua hal berikut:

1. Sengketa Formal

Sengketa formal timbul apabila wajib pajak atau fiskus-atau keduanya-tidak mematuhi prosedur dan tata cara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Perpajakan, khususnya Undang-Undang KUP dan Undang-Undang Pengadilan Pajak. Bagi fiskus, UU KUP telah menetapkan prosedur dan tata cara pemeriksaan pajak, penerbitan ketetapan pajak, sampai penerbitan keputusan keberatan. Apabila fiskus melanggar ketentuan tersebut, maka pelanggaran itulah yang menimbulkan sengketa formal dari pihak fiskus. Contohnya bila fiskus (peneliti keberatan) menerbitkan surat ketetapan pajak (skp) atau surat keputusan keberatan setelah melampaui jangka waktu yang ditetapkan.

Di lain pihak, sengketa formal dari pihak wajib pajak dapat terjadi apabila wajib pajak tidak melaksanakan prosedur dan tata cara yang ditetapkan dalam UU KUP atau mengajukan keberatan dan banding melebihi jangka waktu yang telah ditetapkan.

2. Sengketa Material

Sengketa material atau lazim disebut materi sengketa terjadi apabila terdapat perbedaan jumlah pajak yang terutang atau terdapat perbedaan jumlah pajak yang lebih dibayar menurut perhitungan fiskus-yang tercantum dalam surat ketetapan pajak-dengan jumlah menurut perhitungan wajib pajak. Perbedaan

itu bisa timbul karena ada perbedaan pendapat menjadi dasar hukum yang seharusnya digunakan, perbedaan persepsi atau ketentuan peraturan perpajakan, perselisihan atas suatu transaksi tertentu, atau bisa juga disebabkan oleh hal-hal khusus lainnya. Kesemuanya itu dapat mengakibatkan jumlah pajak yang ditetapkan oleh fiskus menjadi berbeda dibandingkan dengan jumlah pajak menurut perhitungan wajib pajak. Hal ini yang disebut sebagai sengketa material.

Baik sengketa formal maupun sengketa material sangat menentukan hasil akhir keputusan keberatan maupun putusan banding. Dalam proses keberatan maupun banding, baik peneliti keberatan maupun hakim akan melakukan pemeriksaan formal terlebih dahulu sebelum mulai memeriksa materinya. Apabila persyaratan formal tidak terpenuhi, maka keberatan maupun banding wajib pajak tidak dapat dipertimbangkan.

Dalam permasalahan pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham ini, sengketa yang terjadi merupakan sengketa material. Antara wajib pajak dan fiskus terdapat perbedaan persepsi mengenai dasar hukum yang digunakan yaitu hanya menggunakan surat S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 tentang Pinjaman Tanpa Bunga dari Pemegang Saham atau dapat pula sengketa atas transaksinya yaitu wajib pajak merasa telah memenuhi empat syarat kumulatif yang tercantum dalam surat Direktur Jenderal Pajak tersebut namun masih tetap dikoreksi oleh fiskus.

D. Kewajiban Menurut PSAK

Pinjaman atau utang merupakan bagian dari komponen kewajiban dalam neraca. Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK)² mendefinisikan kewajiban sebagai utang perusahaan masa kini yang timbul dari peristiwa masa lalu, penyelesaiannya diharapkan mengakibatkan arus keluar dari sumber daya perusahaan yang mengandung manfaat ekonomi. Dalam definisi tersebut terdapat tiga komponen yang harus diperhatikan yaitu: pertama, kewajiban adalah akibat dari transaksi atau peristiwa di masa lalu, jadi kewajiban tidak akan diakui sampai kewajiban itu terjadi. Kewajiban (*obligations*) menurut kontrak yang

² Ikatan Akuntan Indonesia. 2007. *Standar Akuntansi Keuangan (Per 1 September 2007)*. Jakarta: Salemba Empat. Paragraf 60-64.

belum dilaksanakan oleh kedua belah pihak pada umumnya tidak diakui sebagai kewajiban dalam laporan keuangan.

Kedua, kewajiban dalam penyelesaiannya melibatkan perusahaan untuk mengorbankan sumber daya yang memiliki manfaat ekonomi yang kemungkinan besar akan terjadi di masa datang. Meskipun kewajiban timbul dari transaksi atau kejadian masa lalu, suatu kewajiban bisa saja tergantung pada peristiwa lainnya di masa datang. Bila terjadinya peristiwa di masa datang kelihatannya sangat mungkin, maka yang berhubungan dengan itu dapat didefinisikan sebagai kewajiban. Oleh karena itu, suatu kewajiban diakui di neraca jika besar kemungkinan bahwa pengeluaran sumber daya yang mengandung manfaat ekonomi akan dilakukan untuk menyelesaikan kewajiban dan jumlah yang harus diselesaikan dapat diukur dengan andal. Penyelesaian kewajiban dapat dilakukan dengan berbagai cara misalnya dengan: pembayaran kas, penyerahan aset lain, pemberian jasa, penggantian kewajiban tersebut dengan kewajiban yang lain, atau konversi kewajiban menjadi ekuitas. Kewajiban juga dapat dihapuskan dengan cara lain, seperti kreditor membebaskan atau membatalkan haknya.

Ketiga, kewajiban merupakan tanggung jawab dari suatu badan usaha (*entity*) tertentu untuk bertindak atau untuk melakukan sesuatu dengan cara tertentu dimana kewajiban tersebut dapat dipaksakan menurut hukum sebagai konsekuensi dari kontrak yang mengikat atau peraturan perundang-undangan. Namun definisi di atas hanya mengidentifikasi ciri esensial dari kewajiban tapi tidak memberikan spesifikasi kriteria yang perlu dipenuhi sebelum diakui di dalam neraca. Oleh karena itu, dalam menilai apakah suatu pos memenuhi definisi kewajiban perlu memperhatikan substansi yang mendasari serta realitas ekonomi dan bukan hanya bentuk hukumnya, yang dalam dunia perpajakan dikenal dengan prinsip substansi mengungguli bentuk (*substance over form*).

Menurut PSAK dalam Kerangka Dasar Penyusunan dan Penyajian Laporan Keuangan (hlm. 7), prinsip *Substance Over Form* terjadi jika informasi dimaksudkan untuk menyajikan dengan jujur transaksi serta peristiwa lain yang seharusnya disajikan, maka peristiwa tersebut perlu dicatat dan disajikan sesuai dengan substansi dan realitas ekonomi dan bukan hanya bentuk hukumnya. Substansi transaksi atau peristiwa lain tidak selalu konsisten dengan apa yang tampak dari bentuk hukum.

Bunga pinjaman merupakan kewajiban bagi si peminjam sebagai imbalan bagi yang meminjamkan uang. Tidak jauh berbeda dengan PSAK, definisi bunga menurut Pasal 11 ayat (3) Model PBB tentang Perjanjian Pencegahan Pajak Berganda yang sama dengan definisi yang diberikan oleh Pasal 11 ayat (3) Model OECD adalah sebagai berikut³:

"The term 'interest' as used in this article means income from debt-claims of every kind, whether or not secured by mortgage and whether or not carrying a right to participate in the debtor's profits and in particular, income from government securities and income from bonds or debentures, including premiums and prizes attaching to such securities, bond or debentures. Finally charges for late payment shall not be regarded as interest for the purpose of this article."

Jadi menurut masyarakat perpajakan internasional, bunga didefinisikan sebagai penghasilan dari segala jenis tagihan atau piutang tanpa dibedakan antara piutang dengan jaminan dan piutang tanpa jaminan, juga tanpa mengindahkan apakah dengan atau tanpa hak atas keuntungan debitur, termasuk pula penghasilan dari surat-surat berharga pemerintah dan penghasilan dari obligasi; termasuk premi dan hadiah-hadiah yang terikat dengan kertas-kertas berharga tersebut. Tidak termasuk dalam pengertian bunga adalah pembayaran atau kewajiban (*charges*) yang bersifat denda (*penalty*) sehubungan dengan keterlambatan pembayaran.

Dalam hal pinjaman tanpa bunga, PSAK sendiri tidak mengatur secara khusus perlakuan akuntansinya. PSAK No. 26 (revisi 1997) (hal. 26.1) tentang Biaya Pinjaman menyatakan bahwa perlakuan akuntansi atas biaya pinjaman mengharuskan pembebanan segera biaya pinjaman pada saat terjadinya. Biaya pinjaman meliputi antara lain bunga atas penggunaan dana pinjaman baik pinjaman jangka pendek maupun jangka panjang. Untuk pengakuannya, biaya pinjaman harus diakui sebagai beban pada periode terjadinya biaya pinjaman tersebut, kecuali untuk biaya pinjaman yang harus dikapitalisasi yang secara langsung dapat diatribusikan dengan perolehan, konstruksi atau produksi suatu aset tertentu.

E. Hubungan Istimewa

Hubungan istimewa juga diatur secara khusus dalam PSAK dan Undang-Undang PPh sebagai berikut:

³ Mansury, R. 1998. *Perpajakan Internasional Berdasarkan Undang-Undang Domestik Indonesia*. Jakarta: YP 4. hal 36-37.

1. Hubungan Istimewa Menurut PSAK

PSAK No.7 tentang Pengungkapan Pihak-Pihak Yang Mempunyai Hubungan Istimewa dalam definisinya (paragraf 03 hal. 7.1) menyatakan bahwa: Pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa adalah pihak-pihak yang dianggap mempunyai hubungan istimewa bila satu pihak mempunyai kemampuan untuk mengendalikan pihak lain atau mempunyai pengaruh signifikan atas pihak lain dalam mengambil keputusan operasional. Transaksi antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa adalah suatu pengalihan sumber daya atau kewajiban antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa, tanpa menghiraukan apakah suatu harga diperhitungkan. Pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa merupakan gejala normal dalam perniagaan dan usaha. Misalnya, perusahaan sering kali melaksanakan kegiatannya secara terpisah melalui anak perusahaan dan atau perusahaan afiliasi, memperoleh kepentingan dalam perusahaan lain – untuk tujuan investasi atau alasan perniagaan – dalam proporsi yang cukup untuk mengendalikan atau melaksanakan pengaruh yang signifikan dalam pengambilan keputusan keuangan dan operasi perusahaan penerima investasi (*investee*). Hubungan istimewa dengan suatu pihak dapat mempunyai dampak atau posisi keuangan dan hasil usaha perusahaan pelapor. Pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa dapat melakukan transaksi yang tidak akan dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak mempunyai hubungan istimewa. Transaksi antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa juga dapat dilakukan dengan harga yang berbeda dengan transaksi serupa yang dilakukan antara pihak-pihak yang tidak mempunyai hubungan istimewa.

Pada paragraf 04 digambarkan mengenai pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa adalah sebagai berikut:

- a. perusahaan yang melalui satu atau lebih perantara (*intermediaries*), mengendalikan, atau dikendalikan oleh, atau berada di bawah pengendalian bersama, dengan perusahaan pelapor (termasuk *holding companies, subsidiaries, dan fellow subsidiaries*);
- b. perusahaan asosiasi;
- c. perorangan yang memiliki, baik secara langsung maupun tidak langsung, suatu kepentingan hak suara di perusahaan pelapor yang berpengaruh secara signifikan dan anggota keluarga dekat dari perorangan tersebut

- (yang dimaksudkan mempengaruhi atau dipengaruhi oleh perorangan tersebut dalam transaksinya dengan perusahaan pelapor);
- d. Karyawan kunci, yaitu orang-orang yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk merencanakan, memimpin dan mengendalikan kegiatan perusahaan pelapor yang meliputi anggota dewan komisaris, direksi dan manajer dari perusahaan serta anggota keluarga dekat orang-orang tersebut; dan
 - e. Perusahaan dimana suatu kepentingan substansial dalam hak suara dimiliki secara langsung maupun tidak langsung oleh setiap orang yang diuraikan dalam (c) dan (d), atau setiap orang tersebut mempunyai pengaruh signifikan atas perusahaan tersebut. Ini mencakup perusahaan-perusahaan yang dimiliki anggota dewan komisaris, direksi atau pemegang saham utama dari perusahaan pelapor dan perusahaan-perusahaan yang mempunyai anggota manajemen kunci yang sama dengan perusahaan pelapor.

Pada paragraf 07 dijelaskan bahwa hubungan istimewa pada suatu pihak dapat mempunyai dampak atas posisi keuangan dan hasil usaha perusahaan pelaporan. Pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa dapat melakukan transaksi yang tidak akan dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak mempunyai hubungan istimewa. Transaksi antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa juga dapat dilakukan dengan harga yang berbeda dengan transaksi serupa yang dilakukan antara pihak-pihak yang tidak mempunyai hubungan istimewa.

Selanjutnya pada paragraf 10 dijelaskan bahwa pengakuan akuntansi suatu pengalihan sumber daya secara normal didasarkan pada suatu harga yang disepakati pihak yang bersangkutan. Harga yang berlaku antara pihak yang tidak mempunyai hubungan istimewa adalah harga pertukaran antara pihak yang independen (*arm's length price*). Pihak yang mempunyai hubungan istimewa mungkin mempunyai suatu tingkat keluwesan dalam proses penentuan harga yang tidak terdapat dalam transaksi antara pihak yang tidak mempunyai hubungan istimewa

2. Hubungan Istimewa Menurut Undang-Undang PPh

Dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (UU PPh) disebutkan bahwa hubungan istimewa dianggap ada apabila:

- a. Wajib pajak mempunyai penyertaan modal langsung atau tidak langsung paling rendah 25% (dua puluh lima persen) pada wajib pajak lain, atau hubungan antara Wajib Pajak dengan penyertaan paling rendah 25% (dua puluh lima persen) pada dua Wajib Pajak atau lebih, demikian pula hubungan antara dua Wajib Pajak atau lebih yang disebut terakhir; atau
- b. Wajib pajak menguasai wajib pajak lainnya atau dua atau lebih wajib pajak berada di bawah penguasaan yang sama baik langsung maupun tidak langsung; atau
- c. Terdapat hubungan keluarga baik sedarah maupun semenda dalam garis keturunan lurus dan atau ke samping satu derajat.

Pada aturan Penjelasan Pasal 18 ayat (4) tersebut di atas dijelaskan bahwa Hubungan Istimewa di antara wajib pajak dapat terjadi karena ketergantungan atau keterikatan satu dengan yang lain yang disebabkan karena:

1. Kepemilikan atau penyertaan modal,
2. Adanya penguasaan melalui manajemen atau penggunaan teknologi.

Untuk wajib pajak orang pribadi, hubungan istimewa dapat terjadi karena adanya hubungan darah atau karena perkawinan. Hubungan istimewa dapat juga terjadi karena penguasaan melalui manajemen atau penggunaan teknologi, walaupun tidak terdapat hubungan kepemilikan. Hubungan istimewa dapat dianggap ada apabila satu atau lebih perusahaan berada di bawah penguasaan yang sama. Demikian juga hubungan antara beberapa perusahaan yang berada dalam penguasaan yang sama tersebut.

Sedangkan hubungan istimewa yang terjadi karena hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat adalah ayah, ibu dan anak, sedangkan hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan ke samping satu derajat adalah saudara. Yang dimaksud dengan keluarga semenda dalam garis keturunan lurus satu derajat adalah mertua dan anak tiri, sedangkan hubungan keluarga semenda dalam garis keturunan ke samping satu derajat adalah ipar.

Dalam permasalahan pinjaman tanpa bunga yang berasal dari pemegang saham, indikasi adanya hubungan istimewa dapat dilihat dari kepemilikan atau penyertaan modalnya. Suatu pinjaman secara logis dapat diberikan tanpa bunga apabila antara peminjam dan pemberi pinjaman masih ada hubungan istimewa seperti hubungan antara anak perusahaan dengan induk perusahaan, dimana induk perusahaan merupakan pemegang saham mayoritas dari anak perusahaan. Dengan demikian, secara langsung maupun tidak langsung ada penguasaan melalui manajemen perusahaan dan penguasaan teknologi.

F. Prinsip *Substance Over Form* (Substansi Mengungguli Bentuk)

Prinsip *Substance Over Form* diatur pula pada PSAK dan Undang-undang PPh sebagai berikut:

1. *Substance Over Form* menurut PSAK

Menurut PSAK, prinsip *Substance Over Form* terjadi jika informasi dimaksudkan untuk menyajikan dengan jujur transaksi serta peristiwa lain yang seharusnya disajikan, maka peristiwa tersebut perlu dicatat dan disajikan sesuai dengan substansi dan realitas ekonomi dan bukan hanya bentuk hukumnya. Substansi transaksi atau peristiwa lain tidak selalu konsisten dengan apa yang tampak dari bentuk hukum. dalam Kerangka Dasar Penyusunan dan Penyajian Laporan Keuangan (hlm. 7) adalah bahwa transaksi ekonomi perlu dicatat dengan jujur dan disajikan sesuai dengan substansi dan realitas ekonomi dan bukan hanya bentuk hukumnya. Substansi mengungguli bentuk ini merupakan bagian dari karakteristik kualitatif atas laporan keuangan. Karakteristik kualitatif lainnya adalah bahwa laporan keuangan harus mudah untuk dipahami (*understandability*), memiliki kualitas yang relevan (*relevance*), memiliki nilai yang dapat mempengaruhi keputusan pengguna laporan keuangan (*materiality*), memiliki keandalan yang bebas dari salah saji material dan tidak menyesatkan (*reliability*), memiliki kualitas apa adanya, tidak memihak (*neutrality*), berdasarkan pertimbangan yang sehat (*prudence*), dan lengkap (*completeness*).

Menurut Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP), SA Seksi 110, paragraf 3, tentang Tanggung Jawab dan Fungsi Auditor Independen, auditor bertanggung jawab untuk merencanakan dan melaksanakan audit untuk memperoleh keyakinan yang memadai tentang apakah laporan keuangan bebas

dari salah saji material, baik yang disebabkan oleh kekeliruan ataupun kecurangan. Jadi, tanggung jawab Akuntan Publik adalah untuk menyatakan pendapat atas laporan keuangan, sedangkan tanggung jawab laporan keuangan ada pada manajemen perusahaan.

Jadi jika terjadi kecurangan dalam laporan keuangan, maka yang akan bertanggung jawab adalah manajemen karena itu adalah perbuatannya. Akuntan Publik hanya memberikan pendapat bahwa jika memang ditemui adanya *fraud* atau *misstatement* yang jumlahnya material, maka hal tersebut akan mempengaruhi opini audit. Auditor independen tidak melaporkan temuan atas *fraud* atau *irregularities* ini kepada pemegang saham atau kepada pihak luar lainnya. Auditor hanya akan mendiskusikan hal tersebut kepada manajemen dan komite audit perusahaan bahwa telah terjadi *irregularities* yang menyebabkan perubahan bentuk opini audit. Temuan ini sifatnya adalah rahasia dan Akuntan Publik wajib menjaga kerahasiaan kliennya. Menurut Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP), SA Seksi 316, paragraf 38, tentang Tanggung Jawab dan Fungsi Auditor Independen, auditor dapat melaporkan kepada pihak luar dalam hal-hal sebagai berikut: untuk mematuhi persyaratan legal dan peraturan, kepada auditor pengganti, sebagai tanggapan panggilan sidang pengadilan, dan kepada agen penyandang dana atau pemerintah jika dananya dari pemerintah. Di lain pihak, Regar⁴ berpendapat bahwa akuntan patut waspada terhadap kemungkinan bahwa transaksi hanya didasarkan atas formalitas dan bukan berdasarkan wujudnya (*substance over form*).

2. *Substance Over Form* menurut UU PPh

Prinsip *substance over form* dalam UU PPh terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) tentang Objek Pajak Penghasilan yang berbunyi sebagai berikut:

“Yang menjadi Objek Pajak adalah penghasilan yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh wajib pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan wajib pajak yang bersangkutan, dengan nama dan dalam bentuk apapun dst...”

⁴ Moenaf Regar sebagaimana dikutip oleh Indrayagus Slamet, M.Ak dalam artikelnya “*Prinsip Substance Over Form*” di majalah Inside Tax, Edisi 03, Januari 2008 hal 29.

Pasal 4 ayat (1) UU PPh tersebut mengatur penerapan *substance over form principle*, terutama pada kata-kata “penghasilan dengan nama dan bentuk apapun”. Artinya, bahwa dalam penentuan ada tidaknya penghasilan yang dikenakan pajak dan kalau ada berapa besarnya, maka yang menentukan bukan nama yang diberikan oleh wajib pajak juga bukan bergantung pada bentuk yuridis yang dipakai oleh wajib pajak, melainkan yang paling menentukan adalah hakekat ekonomis yang sebenarnya.

Prinsip *substance over form* juga ada dalam Pasal 4 ayat (1) huruf g UU PPh yang mengatur substansi dividen dengan nama dan dalam bentuk apapun yang berbunyi sebagai berikut:

“Dividen, dengan nama dan dalam bentuk apapun, termasuk dividen dari perusahaan asuransi kepada pemegang polis, dan pembagian sisa hasil usaha koperasi.”

Jadi, Pasal 4 ayat (1) huruf g UU PPh ini adalah pasal yang digunakan untuk menangkal penghindaran pajak atas “disguised dividend”, yang menggunakan *substance over form principle* pada kata-kata “Dividen dengan nama dan dalam bentuk apapun”. Masalah *substance over form* bukan masalah salah saji atau *fraud*, tapi cenderung kepada *label* atau *namings* di dalam pencatatan transaksi. Otoritas pajak bisa menganulir transaksi yang memenuhi prinsip ini dan menganalisa kembali aspek perpajakannya.

G. Prinsip *Taxable Income - Deductible Expense*

Taxable income atau “penghasilan kena pajak” yang dianut oleh UU PPh diatur dalam pasal 4 UU PPh yang mengatur mengenai jenis-jenis penghasilan yang menjadi objek pajak. Bunga sebagai *taxable income* disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) huruf f yang berbunyi:

“**bunga** termasuk premium, diskonto, dan imbalan karena jaminan pengembalian utang.”

Sedangkan mengenai *deductible expense* atau lebih dikenal dengan “pengurang penghasilan bruto” untuk bunga diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a UU PPh di mana disebutkan bahwa besarnya Penghasilan Kena Pajak bagi Wajib Pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap, ditentukan berdasarkan penghasilan bruto dikurangi:

“biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan, termasuk biaya pembelian bahan, biaya berkenaan dengan pekerjaan atau jasa termasuk upah, gaji, honorarium, bonus, gratifikasi, dan tunjangan yang diberikan dalam bentuk uang, **bunga**, sewa,...”

Prinsip *taxable income - deductible expense* ini mensyaratkan bahwa apabila penghasilan bunga dikenakan PPh Pasal 23 karena merupakan penghasilan bagi kreditur, maka konsekuensinya beban bunganya dapat diakui sebagai *deductible expense* bagi debitur.

H. Jenis-jenis Keputusan Keberatan dan Putusan Banding

Setelah dilakukan pemeriksaan terhadap suatu sengketa pajak yang diajukan dalam bentuk keberatan dan banding pada akhirnya diterbitkan suatu keputusan atau putusan. Lembaga keberatan menggunakan istilah “surat keputusan” sementara Pengadilan Pajak menggunakan istilah “putusan”. Keputusan atau putusan ini harus mencerminkan hasil pemeriksaan dengan tidak berpihak kepada salah satu pihak yang bersengketa.

1. Keputusan Keberatan oleh Direktur Jenderal Pajak

Dalam Pasal 26 Undang-undang PPh dijelaskan bahwa keputusan Direktur Jenderal Pajak atas keberatan dapat berupa:

a. Menerima Seluruhnya

Dalam hal ini wajib pajak telah mengemukakan alasan-alasan yang didukung dengan bukti-bukti yang meyakinkan secara keseluruhan yang dipersengketakan dalam surat keberatannya sehingga fiskus menerima keseluruhan tuntutan wajib pajak yang tercantum dalam surat keberatannya.

b. Menerima Sebagian

Menerima sebagian apabila dari keseluruhan alasan yang dikemukakan oleh wajib pajak dalam surat keberatannya, ternyata hanya sebagian dari alasan-alasan tersebut diterima dan sebagian pula ditolak oleh fiskus.

c. Menambah Besarnya Jumlah Pajak yang Terutang

Hal ini dapat terjadi karena alasan-alasan yang dikemukakan oleh wajib pajak maupun alat bukti, menimbulkan keyakinan bagi fiskus bahwa utang pajak

yang dipersengketakan lebih besar daripada yang tercantum dalam surat keberatan.

Wajib pajak yang tidak menerima surat keputusan keberatan tersebut karena tidak mencerminkan keadilan dan perlindungan hukum, wajib pajak dapat mengajukan permohonan banding hanya kepada Pengadilan Pajak terhadap keputusan mengenai keberatannya yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pajak.

2. Putusan Banding oleh Pengadilan Pajak

Keputusan Pengadilan Pajak (PP) atas sengketa banding disebut dengan "Putusan". Menurut Pasal 80 ayat (1) UU PP, putusan banding PP atas sengketa banding dapat berupa:

a. Tidak Dapat Diterima (TDD)

Putusan TDD adalah putusan yang diambil majelis terhadap sengketa banding yang mana Pemohon Banding (wajib pajak) tidak memenuhi ketentuan formal banding. Ketentuan formal banding adalah ketentuan formal yang harus dipenuhi Pemohon Banding sebagaimana diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 39 Undang-undang Pengadilan pajak.

b. Dikabulkan Seluruhnya (KSL)

Putusan KSL adalah putusan yang diambil majelis dalam persidangan yang mengabulkan seluruh permohonan banding pemohon banding.

c. Dikabulkan Sebagian (KSB)

Putusan KSB adalah putusan yang diambil majelis dalam persidangan yang mengabulkan sebagian permohonan banding pemohon banding.

d. Tolak (TIk)

Putusan Menolak adalah putusan yang diambil majelis dalam persidangan yang menolak seluruh permohonan banding pemohon banding. Dalam hal ini majelis berkeyakinan bahwa alat bukti yang diajukan oleh pemohon banding tidak mampu membuktikan dalil-dalilnya sebagaimana yang terdapat dalam surat bandingnya. Sebaliknya, majelis hakim berkeyakinan bahwa alat bukti yang diajukan oleh terbanding mampu melumpuhkan dalil-dalil pembanding sebagaimana yang tercantum dalam surat bandingnya.

e. Batal (Btl)

Putusan Batal adalah putusan majelis yang menyatakan pembatalan Surat Ketetapan Pajak karena tidak memenuhi persyaratan formal penerbitan ketetapan pajak. Dengan kata lain, pemohon banding tidak mampu membuktikan dalil-dalilnya sebagaimana dalam surat bandingnya dengan alat bukti yang tepat. Sebaliknya, terbanding mampu membantah dalil-dalil dari pemohon banding.

f. Hapus

g. Salah Tulis/Hitung (Pbtl)

Putusan ini menyatakan melakukan pembetulan atas ketetapan yang dikeluarkan fiskus. Majelis hakim mengabulkan banding karena yang diajukan banding adalah membetulkan kesalahan tulis dan/atau kesalahan hitung yang dilakukan fiskus. Adanya kesalahan tersebut tidak berarti ketetapan pajaknya batal demi hukum, melainkan dapat dibetulkan melalui Pengadilan Pajak.

h. Tambah (Tbh)

Putusan ini menyatakan menambah perhitungan pajak dalam ketetapan fiskus.

I. Ketentuan Perpajakan atas Pinjaman Tanpa Bunga dari Pemegang Saham

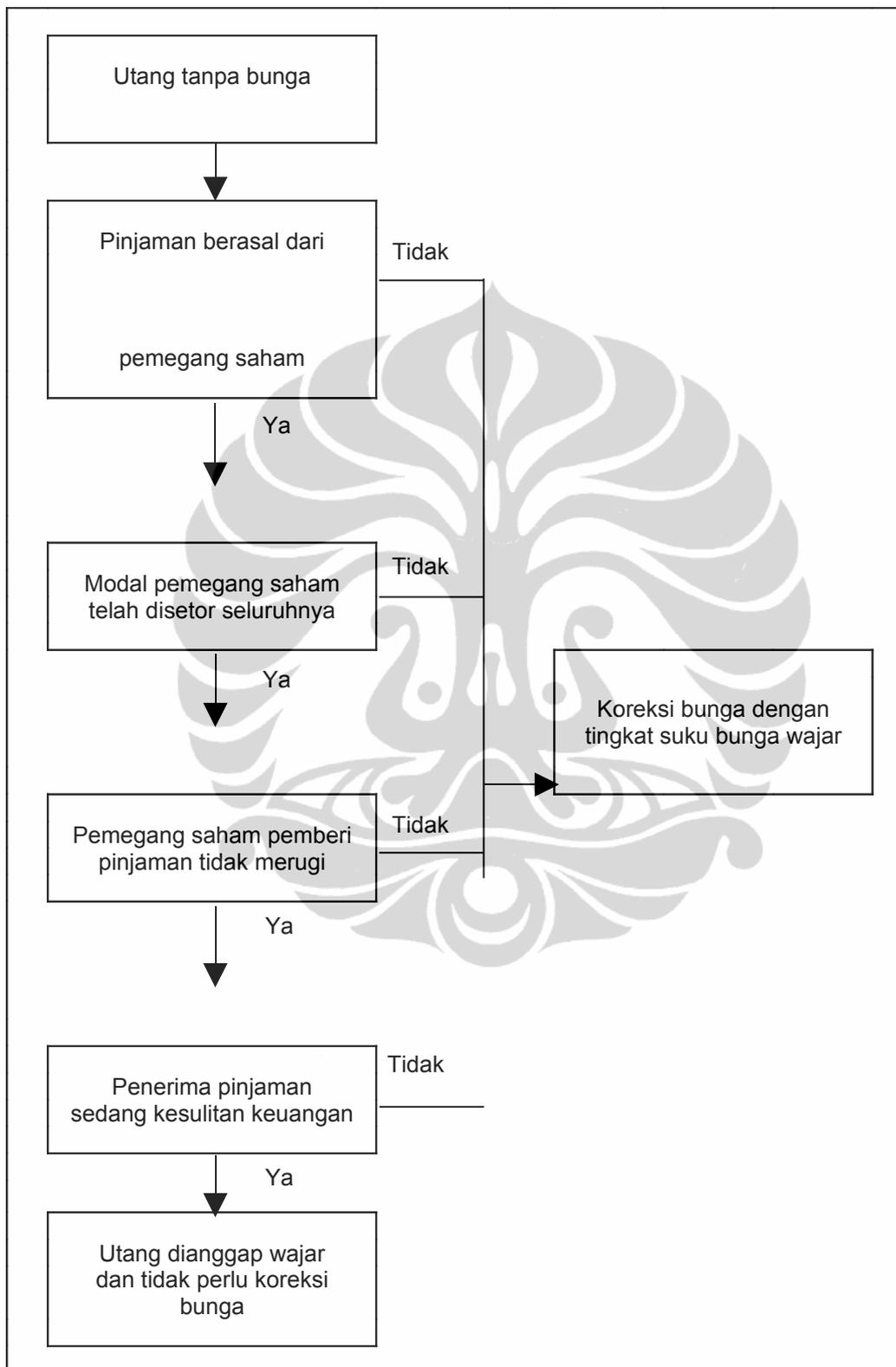
Menurut ketentuan perpajakan Indonesia, yaitu pada Pasal 18 ayat (3) UU PPh menyatakan bahwa Direktur Jenderal Pajak berwenang untuk menentukan kembali besarnya penghasilan dan pengurangan serta menentukan utang sebagai modal untuk menghitung besarnya Penghasilan Kena Pajak bagi wajib pajak yang mempunyai hubungan istimewa dengan wajib pajak lainnya sesuai dengan kewajiban dan kelaziman usaha yang tidak dipengaruhi oleh hubungan istimewa. Dalam kasus ini, menurut Pasal 18 ayat (3) tersebut, DJP diberikan hak untuk menentukan kembali penghasilan dan biaya fiskal berdasarkan kondisi *arm's length price*, sehingga jika terjadi pinjaman antar pihak-pihak yang berkaitan yang bunganya di bawah atau di atas *arm's length* harus disesuaikan ke harga pasar wajar seandainya tidak terjadi hubungan istimewa. Bila tidak ada bunga dalam perjanjiannya, maka seharusnya tetap dikenakan bunga sesuai tingkat bunga pasar yang berlaku.

Dasar diberlakukannya *deemed interest* atau bunga pinjaman yang ditetapkan secara jabatan adalah Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 tentang Pinjaman Tanpa Bunga dari Pemegang Saham. Surat tersebut merupakan surat jawaban atas Surat Ketua Tim Pengendali Pemeriksaan Tingkat Pusat Nomor: S-109/PJ.01/TG/1992 terhadap salah satu kasus yang berkaitan dengan penerapan Pasal 18 ayat (3) UU PPh. Dalam surat tersebut ditegaskan bahwa pinjaman perusahaan tanpa bunga dari pemegang sahamnya dapat dianggap wajar apabila memenuhi syarat kumulatif sebagai berikut:

- a. Pinjaman tersebut berasal dari dana milik pemegang saham pemberi pinjaman itu sendiri dan bukan berasal dari pihak lain.
- b. Modal yang seharusnya disetor oleh pemegang saham pemberi pinjaman kepada perusahaan penerima pinjaman telah disetor seluruhnya.
- c. Pemegang saham pemberi pinjaman tidak dalam keadaan merugi.
- d. Perusahaan penerima pinjaman sedang mengalami kesulitan keuangan untuk kelangsungan usahanya.

Apabila salah satu dari ke-empat unsur di atas tidak terpenuhi maka atas pinjaman tersebut dilakukan koreksi menjadi terutang bunga dengan tingkat bunga wajar.

**Skema Koreksi Pinjaman Tanpa Bunga
Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992**



Sumber: diolah sendiri

Dari skema di atas terlihat bahwa keempat syarat kumulatif tersebut mutlak harus dipenuhi oleh wajib pajak. Bila ada satu saja syarat yang tidak terpenuhi maka fiskus dapat melakukan koreksi pinjaman tersebut menjadi terutang PPh Pasal 23 dengan tingkat suku bunga pasar yang berlaku.

Penerbitan surat ini merupakan penerapan dari *advance ruling system* yang diterapkan oleh DJP. Namun surat ini sebenarnya ditujukan bukan kepada wajib pajak sebagaimana umumnya suatu surat penegasan dibuat, melainkan ditujukan kepada Tim Pengendali Pemeriksaan Tingkat Pusat sebagai jawaban dari surat mereka Nomor: S-109/PJ.01/TG/1992 terhadap salah satu kasus yang berkaitan dengan penerapan Pasal 18 ayat (3) UU PPh yang mengatur tentang hubungan istimewa, di mana dianggap perlu untuk diberikan suatu penegasan atas permasalahan pinjaman tanpa bunga.

Setelah terbitnya surat direktur jenderal pajak tersebut, timbul banyak pertanyaan khususnya dari fiskus dan wajib pajak mengenai kejelasan dari surat ini khususnya tentang kriteria pengujian keempat syarat kumulatif dan penentuan tingkat suku bunga wajar yang dibebankan atas pinjaman tersebut. Di tengah kebingungan praktisi perpajakan akan surat ini, terdapat satu surat lagi yang diterbitkan oleh DJP terkait dengan Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 tentang Pinjaman Tanpa Bunga dari Pemegang Saham ini, yaitu Surat Direktur Jenderal Pajak No. S-89/PJ.311/2000 tanggal 29 Februari 2000 tentang Pinjaman Sub Ordinasi Tanpa Bunga.

Dalam surat tersebut, wajib pajak menjelaskan bahwa dalam menjalankan operasional perusahaan, tidak dapat dihindari adanya pinjaman dari perusahaan induk ke anak perusahaan terutama karena adanya kebutuhan mendesak dari perusahaan yang meminjam sambil menunggu proses kredit dari bank. Adakalanya pinjaman tersebut tidak dikenai bunga dengan pertimbangan bahwa perusahaan anak sedang dalam kesulitan keuangan. Dalam pemeriksaan pajak oleh petugas pajak, hal tersebut menjadi perdebatan antara diperbolehkannya pinjaman tersebut tanpa bunga atau apakah pinjaman tersebut mengandung bunga yang terselubung (*deem interest*).

Salah satu pertanyaan wajib pajak dalam suratnya adalah apakah pinjaman sub ordinasi tersebut boleh tanpa bunga, dan jika boleh bagaimana konsekuensi perpajakannya. Dalam surat jawaban tersebut, Direktur Peraturan Perpajakan atas nama Direktur Jenderal Pajak menegaskan bahwa pinjaman sub ordinasi tersebut dapat diterima sebagai pinjaman tanpa bunga sepanjang memenuhi persyaratan dalam Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor S-165/PJ. 312/1992 tanggal 15 Juli 1992 tentang Pinjaman Tanpa Bunga dari Pemegang Saham.

