

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penerimaan dari sektor perpajakan merupakan salah satu pilar utama dalam komponen penerimaan negara yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Semakin tinggi pertumbuhan ekonomi suatu negara, semakin tinggi pula kontribusi pajak dalam membiayai anggaran pembangunan negara tersebut. Dengan demikian, dapat dikatakan mustahil bagi suatu negara untuk tidak menggunakan pajak sebagai sumber dana untuk membiayai pembangunannya.

Dalam beberapa tahun terakhir ini, penerimaan pajak dalam pembiayaan APBN semakin dominan sehingga diharapkan melalui peningkatan penerimaan pajak yang terus-menerus akan dapat diwujudkan kemandirian dalam pembiayaan pembangunan nasional. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini yang menunjukkan bahwa penerimaan perpajakan persentasenya sangat besar untuk membiayai belanja negara dibandingkan penerimaan lainnya seperti penerimaan negara bukan pajak dan hibah¹.

Ringkasan RAPBN-P 2007 dan RAPBN tahun 2008
(dalam triliun rupiah)

	APBN	RAPBN-P	RAPBN
A. Pendapatan Negara dan Hibah	723,1	684,5	761,4
I. Penerimaan Dalam Negeri	720,4	681,8	759,3
1. Penerimaan Perpajakan	509,5	489,9	583,7
Rasio pajak (% terhadap PDB)	13,5	12,9	13,6
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	210,9	191,9	175,6
II. Hibah	2,7	2,7	2,1
B. Belanja Negara	763,6	746,4	836,4
I. Belanja Pemerintah Pusat	504,8	493,9	564,6
II. Belanja ke Daerah	258,8	252,5	271,8
C. Surplus/Defisit Anggaran (A-B)	(40,5)	(62,0)	(75,0)

¹ Nota Keuangan RI (www.anggaran.depkeu.go.id)

% terhadap PDB	(1,1)	(1,6)	(1,7)
D. Pembiayaan (I + II)	40,5	62,0	75,0
I. Pembiayaan Dalam Negeri	55,1	74,6	91,7
II. Pembiayaan Luar Negeri	(14,6)	(12,6)	(16,7)

Undang-undang perpajakan di Indonesia menganut sistem *self assessment* yang memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada Wajib Pajak untuk menghitung sendiri (*self assess*) jumlah pajak yang terutang, memperhitungkan pajak yang telah dibayar sendiri atau dipotong pihak ketiga, dan melunasi sendiri jumlah pajak yang terutang dan melaporkan pemenuhan kewajiban perpajakannya kepada Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Salah satu fungsi fiskus yang terkait dengan hal ini adalah menjamin bahwa pajak yang telah dihitung, diperhitungkan, dan dilaporkan oleh Wajib Pajak telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu menerbitkan ketetapan pajak yang harus dibayar oleh Wajib Pajak sebagai hasil dari proses pemeriksaan pajak. Ketetapan pajak yang diterbitkan inilah diharapkan dapat disetujui dan dibayar oleh wajib pajak dalam rangka meningkatkan penerimaan negara.

Pada kenyataannya, tidak setiap ketetapan pajak disetujui oleh wajib pajak. Hal ini dapat terjadi karena perbedaan penafsiran peraturan perundang-undangan atas jumlah pajak terutang antara fiskus (pemeriksa) dan wajib pajak. Apabila sampai dengan selesainya proses pemeriksaan belum ada kata sepakat antara kedua belah pihak, maka ketetapan pajak tersebut tetap akan diterbitkan oleh pemeriksa sebagai fiskus sesuai dengan perhitungannya. Untuk itu, dengan kuasa Pasal 25 dan 26 Undang-undang No. 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2000, wajib pajak yang tidak setuju terhadap ketetapan pajak yang diterbitkan fiskus bisa mengajukan keberatan yang ditujukan kepada Direktur Jenderal Pajak.

Proses keberatan merupakan proses yang ditempuh wajib pajak apabila ia merasa tidak puas terhadap hasil ketetapan pajak yang diterbitkan fiskus dalam pemeriksaan. Direktur Jenderal Pajak selambat-lambatnya harus memberikan keputusan terhadap keberatan selama 12 (dua belas) bulan sejak permohonan diajukan oleh Wajib Pajak. Apabila dalam jangka waktu tersebut

tidak ada keputusan, maka seluruh keberatan Wajib Pajak dianggap diterima. Dalam proses keberatan ini, fiskus mempertimbangkan faktor-faktor formal dan substansial sebelum mengeluarkan ketetapan atas keberatan wajib pajak.

Apabila setelah terbit keputusan keberatan atas wajib pajak tersebut, wajib pajak belum juga merasa puas maka proses selanjutnya yang dapat ditempuh adalah proses Banding ke Pengadilan Pajak. Banding atas sengketa pajak merupakan salah satu hak wajib pajak yang dijamin oleh undang-undang pajak yang berlaku. Pengadilan Pajak merupakan badan peradilan pajak yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi wajib pajak yang mencari keadilan terhadap sengketa pajak dengan berpedoman pada Undang-Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Untuk mengajukan banding, sesuai dengan Undang-undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak Pasal 36 (4), Wajib Pajak sebagai Pemohon Banding harus memenuhi salah satu ketentuan formal, yaitu melunasi minimal 50% dari pokok pajak yang dipersengketakan sebelum mengajukan Permohonan Banding. Atas Permohonan Banding tersebut, Pengadilan Pajak mengeluarkan putusan yang berkekuatan hukum tetap. Atas putusan Pengadilan Pajak tersebut, baik Wajib Pajak maupun Fiskus masih dapat mengajukan Peninjauan Kembali kepada Mahkamah Agung apabila tidak setuju. Seandainya atas putusan Pengadilan Pajak sudah tidak ada sengketa lagi, bila Wajib Pajak ditolak atau diterima sebagian bandingnya, maka Wajib Pajak harus melunasi utang pajak sesuai dengan putusan tersebut.

Pasal 27A UU KUP menegaskan bahwa apabila pengajuan keberatan atau permohonan banding diterima sebagian atau seluruhnya, sepanjang utang pajak sebagaimana dimaksud dalam Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar dan atau Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan telah dibayar yang menyebabkan kelebihan pembayaran pajak, maka kelebihan pembayaran dikembalikan dengan ditambah imbalan bunga sebesar 2 % (dua persen) sebulan untuk paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dihitung sejak tanggal pembayaran yang menyebabkan kelebihan pembayar pajak sampai dengan diterbitkannya Keputusan Keberatan atau Putusan Banding. Lebih lanjut dalam Pasal 86 Undang-undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak disebutkan bahwa apabila putusan Pengadilan Pajak mengabulkan sebagian atau seluruh banding, kelebihan pembayaran pajak

dikembalikan dengan ditambah imbalan bunga sebesar 2 % (dua persen) sebulan untuk paling lama 24 (dua puluh empat) bulan, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku.

Penegakan hukum pajak dalam sengketa pajak pada hakikatnya untuk memberikan perlindungan hukum, baik kepada wajib pajak maupun pejabat pajak sebagai wakil negara. Wajib pajak mendapatkan perlindungan hukum dalam bentuk kewajiban dan haknya tidak terlanggar. Sementara itu, pejabat pajak mendapatkan perlindungan hukum sebagai suatu pembenaran untuk memungut pajak dan bahkan menagih pajak untuk mengisi kas negara sebagai perwujudan pelaksanaan kewajiban wajib pajak. Perlindungan hukum tersebut tidak boleh terlaksana secara sepihak karena dapat menimbulkan ketidakadilan. Hal ini dapat merusak citra sebagai negara hukum maupun negara kesejahteraan modern sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Penegakan hukum pajak dalam sengketa pajak melalui peradilan pajak dilakukan oleh Lembaga Keberatan dan Pengadilan Pajak yang berpuncak kepada Mahkamah Agung dengan cara memeriksa dan memutus sengketa pajak. Peradilan Pajak dalam proses keberatan kadangkala melakukan peradilan pajak secara murni maupun peradilan pajak yang tidak murni atau semu yang sering disebut sebagai Peradilan Doleansi atau Peradilan Semu. Dikatakan Peradilan Semu karena proses penyelesaian sengketa untuk mencari keadilan tersebut diputus oleh yang memberi keputusan (fiskus sebagai Penelaah Keberatan) itu sendiri.

Seiring dengan bergemanya nafas reformasi di bidang administrasi perpajakan, dimulai sejak tahun 2002 DJP melakukan reorganisasi internal secara besar-besaran dengan membentuk untuk pertama kali Kantor Wilayah (Kanwil) Modern dan Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Modern yaitu Kanwil XIX DJP Wajib Pajak Besar, KPP Wajib Pajak Besar Satu dan KPP Wajib Pajak Besar Dua. Dasar pembentukannya yaitu Keputusan Menteri Keuangan Nomor 65/KMK.01/2002 tanggal 27 Februari 2002 dan selanjutnya secara bertahap sampai dengan tahun 2008 untuk seluruh Kanwil dan KPP di seluruh Indonesia. Organisasi-organisasi tersebut merupakan organisasi yang berbeda dari struktur organisasi sebelumnya yang pernah ada di lingkungan DJP. Salah satu perbedaan tersebut adalah proses keberatan pada organisasi modern dilaksanakan pada Kantor Wilayah, tidak lagi pada Kantor Pelayanan Pajak.

Walaupun proses keberatan ditangani oleh instansi vertikal yang lebih tinggi dari Kantor Pelayanan Pajak (KPP) yaitu pada tingkat Kantor Wilayah (Kanwil), tetap saja masih berada dalam satu instansi, yaitu DJP itu sendiri. Dengan kata lain, baik secara organisasi, administrasi, keuangan, dan pembinaan teknis peradilan berada dalam kekuasaan eksekutif.

Lain halnya bagi Pengadilan Pajak yang tidak mengenal peradilan pajak secara tidak murni karena pihak-pihak yang bersengketa tidak melibatkan pihak pemutus (hakim) dalam penyelesaian sengketa pajak termaksud yang dikenal dengan istilah Banding. Peradilan administrasi murni ini merupakan suatu peradilan dimana ada dua pihak yang bersengketa dan yang mengambil keputusan adalah pihak ketiga yang bebas dari pihak pertama maupun kedua.² Banding dalam peradilan pajak merupakan review tingkat kedua dalam Peradilan Administrasi yang fungsinya dilaksanakan oleh Pengadilan Pajak yang secara struktural berada di luar struktur organisasi Direktorat Jenderal Pajak dan Departemen Keuangan sehingga diharapkan keadilan dapat diberikan sebaik-baiknya kepada Wajib Pajak.

B. Perumusan Masalah

Pelaksanaan hukum pajak³ di hampir semua negara dilakukan oleh lembaga eksekutif, dalam hal ini adalah pemerintah. Pelaksanaan hukum pajak dilakukan oleh pemerintah dengan menerbitkan berbagai ketentuan perpajakan yang dapat berupa peraturan (*regulation*), putusan (*decree*), surat edaran (*circular letter*), dan ketentuan-ketentuan lainnya (*general rulings*). Pemerintah juga dapat melakukan penafsiran terhadap kasus-kasus perpajakan yang diajukan oleh wajib pajak melalui surat jawaban yang ditujukan khusus terhadap wajib pajak yang bersangkutan. Akan tetapi, semua ketentuan yang diterbitkan oleh pemerintah tersebut juga harus dapat diuji oleh pengadilan. Di samping itu,

² Nurmantu, Safri. 2005. *Pengantar Perpajakan, Edisi 3*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hal. 142

³ Menurut Santoso Brotodihardjo sebagaimana dikutip oleh Darussalam dan Danny Septriadi (2006: 53), hukum pajak yang juga disebut hukum fiskal, adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkan kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara, sehingga ia merupakan bagian dari hukum publik yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak (selanjutnya disebut Wajib Pajak).

pengadilan juga dapat melakukan penafsiran atas hukum pajak jika terjadi sengketa antara wajib pajak dengan pihak administrasi pajak. Hal ini berarti bahwa penafsiran final atas hukum pajak dilakukan oleh pengadilan. Menurut Ishaq⁴, di dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan/pertingkatan peraturan perundang-undangan memuat ketentuan antara lain:

1. Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan UUD 1945;
2. Tata urutan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.

Setelah terakhir kali diubah, tata urutan perundang-undangan di Indonesia saat ini terdiri atas⁵:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Di Indonesia, berdasarkan Undang-Undang pajak yang berlaku (PPh, PPN dan KUP), pemerintah diberi delegasi untuk melaksanakan Undang-Undang pajak melalui Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Keuangan dan Peraturan Direktur Jenderal Pajak. Dalam Undang-Undang pajak tersebut, tidak dikenal pendelegasian kekuasaan melalui Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak dan Surat Direktur Jenderal Pajak.

Jumlah putusan pengadilan yang masuk ke Pengadilan Pajak (PP) yang dapat diproses materinya (telah memenuhi syarat ketentuan formal pengajuan banding) selama periode 2000-2005 adalah sebagai berikut:

Rekapitulasi Putusan Berdasarkan Jenis Putusan⁶

⁴ Ishaq. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, Hal. 98.

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶ Data diolah dari website Pengadilan Pajak:

Jenis Putusan	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dikabulkan Sebagian (Ksb)	275 25,23%	239 29,08%	193 20,38%	377 28,30%	340 29,31%	586 33,16%
Dikabulkan Seluruhnya (Ksl)	643 58,99%	393 47,81%	527 55,65%	725 54,43%	619 53,36%	863 48,84%
Ditolak (Tlk)	172 15,78%	190 23,11%	227 23,97%	230 17,27%	201 17,33%	318 18,00%
TOTAL	1.090	822	947	1.332	1.160	1.767

Sumber: www.setpp.depkeu.go.id

Dari tabulasi di atas terlihat bahwa mayoritas putusan banding dimenangkan oleh wajib pajak sebagai pemohon banding (baik berupa putusan Dikabulkan Seluruhnya maupun putusan Dikabulkan Sebagian) dari fiskus sebagai terbanding (berupa putusan Ditolak).

Salah satu pokok permasalahan yang sering muncul dalam proses keberatan dan banding adalah mengenai koreksi "Pinjaman Tanpa Bunga Dari Pemegang Saham". Dalam proses keberatan, penelaah keberatan selalu menggunakan dasar yang sama dengan pemeriksa dalam hal mempertahankan koreksi, yaitu menggunakan Surat Direktur Jenderal Pajak No. S-165/PJ. 312/1992 tanggal 15 Juli 1992. Namun dalam putusan banding di pengadilan pajak, majelis hakim hampir selalu memenangkan wajib pajak sebagai pemohon banding atas permasalahan ini dengan berbagai alasan. Tentunya hal ini sangat memberatkan Direktorat Jenderal Pajak yang harus mengembalikan pokok pajak yang telah disetor ketika mengajukan banding beserta imbalan bunganya kepada wajib pajak. Apabila hal ini terus berlarut-larut maka dapat mengurangi penerimaan pajak secara signifikan yang telah dikumpulkan oleh DJP dengan susah payah hanya karena untuk membayar imbalan bunga kepada wajib pajak sebagai Pemohon Banding.

Selain itu, dasar koreksi yang digunakan oleh pemeriksa dan penelaah keberatan untuk permasalahan pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham didasarkan hanya atas "Surat Direktur Jenderal Pajak" yang sesungguhnya tidak dikenal dalam tata urutan perundang-undangan di Indonesia. Dalam praktiknya,

penerapan Surat Direktur Jenderal Pajak tersebut sering diabaikan oleh hakim pengadilan pajak dalam tingkat banding atau selalu mengalahkan koreksi pajak yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak yang didasarkan atas Surat Direktur Jenderal Pajak tersebut.⁷ Permasalahan yang bersifat umum dan berlaku bagi semua wajib pajak diputus dengan surat yang seharusnya hanya digunakan untuk hal-hal khusus yang tidak mengikat wajib pajak secara keseluruhan, baik di tingkat keberatan maupun di tingkat banding. Jadi, sengketa pajak pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham ini menarik untuk dijadikan penelitian secara akademis karena hal-hal berikut:

1. Melibatkan jumlah nominal pinjaman dari pemegang saham yang cukup besar yang dilakukan oleh wajib pajak besar dalam satu grup usaha yang sama.
2. Selalu diajukan keberatan oleh Wajib Pajak sejak terbitnya S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 hingga saat ini. Dengan kata lain, wajib pajak hampir tidak pernah menyetujui koreksi fiskus terhadap permasalahan ini.
3. Masih diperdebatkannya di kalangan praktisi pajak tentang relevansi penggunaan S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 untuk memutus sengketa baik pada tingkat keberatan maupun banding.
4. Seringnya DJP menuai kekalahan di tingkat banding dalam sengketa yang menggunakan S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 sebagai dasar koreksi.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, pertanyaan-pertanyaan penelitian yang diajukan meliputi:

1. Apa sebab-sebab timbulnya perbedaan antara keputusan keberatan dengan putusan pengadilan pajak atas permasalahan "Pinjaman Tanpa Bunga Dari Pemegang Saham"?
2. Apakah penggunaan S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 sebagai dasar koreksi untuk kasus pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham dapat digunakan pada tingkat keberatan dan banding?

⁷ Darussalam & Danny Septriadi. 2006. *Membatasi Kekuasaan Untuk Mengenaikan Pajak*. Jakarta: Grasindo. Hal. 53-60.

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sebab-sebab timbulnya perbedaan antara keputusan keberatan dengan putusan pengadilan pajak atas permasalahan "Pinjaman Tanpa Bunga Dari Pemegang Saham".
2. Untuk mengetahui apakah penggunaan S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 sebagai dasar koreksi untuk kasus pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham dapat digunakan pada tingkat keberatan dan banding.

Ada dua macam signifikansi penelitian yang diharapkan dapat dicapai melalui penelitian ini, yaitu:

1. Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan bagi para akademisi yang mendalami bidang perpajakan untuk melakukan studi di bidang perpajakan khususnya mengenai permasalahan pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham, baik pada tingkat keberatan maupun banding.

2. Signifikansi Praktis

a. Bagi Direktorat Jenderal Pajak (DJP)

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Direktur Jenderal Pajak agar dapat meminimalisasi jumlah imbalan bunga yang nyata-nyata mengurangi penerimaan negara dari sektor pajak yang berasal dari sengketa pajak khususnya dalam permasalahan pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham.

b. Bagi wajib pajak dan praktisi pajak

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan evaluasi bagi wajib pajak dan praktisi pajak terhadap permasalahan pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham.

D. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran secara menyeluruh, maka akan disajikan sistematika pembahasan dengan urutan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Secara umum bab ini menjelaskan latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tinjauan literatur yang berkaitan dengan pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham, yang meliputi aspek-aspek yang terkait yaitu konsepsi keadilan, peradilan pajak baik di tingkat keberatan maupun banding, konsepsi pinjaman tanpa bunga beserta alasan yang mendasarinya, pendanaan perusahaan, hubungan istimewa, dan rasio utang terhadap modal serta *advance ruling* yang dianut oleh sistem perpajakan di Indonesia. Selain itu akan diuraikan pula metode penelitian yang digunakan dilengkapi dengan kerangka pemikiran.

BAB III GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Bab ini menguraikan gambaran umum objek penelitian yaitu lembaga keberatan, pengadilan pajak, sengketa pajak dan jenis-jenisnya, kewajiban, hubungan istimewa, dan *substance over form* dilihat dari sudut pandang PSAK dan UU PPh, jenis-jenis keputusan keberatan dan putusan banding. Selain itu akan dibahas juga perlakuan perpajakan terhadap permasalahan pinjaman tanpa bunga sebagai pertimbangan pengambilan keputusan keberatan dan putusan banding.

BAB IV PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Bab ini merupakan pembahasan terhadap syarat-syarat kumulatif dalam Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 tentang Pinjaman Tanpa Bunga Dari Pemegang Saham, potensi perpajakan dalam permasalahan pinjaman tanpa bunga, analisa mendalam terhadap 27 (dua puluh tujuh) putusan banding terhadap permasalahan pinjaman tanpa bunga, apa yang mendasari terbitnya keputusan keberatan dan putusan hakim terhadap permasalahan ini, uraian hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terkait disertai dengan model penelitian.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisikan kesimpulan yang dapat ditarik dari hasil pembahasan dan saran-saran bagi Direktorat Jenderal Pajak untuk mengatasi permasalahan pinjaman tanpa bunga.

