

BAB II

TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Literatur

1. Konsepsi Keadilan

Apabila membicarakan tentang peradilan pajak baik di tingkat keberatan ataupun banding, maka tidak akan lepas dari terminologi "keadilan". Adam Smith dalam bukunya *An Inquiry Into The Nature And Causes Of The Wealth Of Nations* sebagaimana dikutip oleh Mansury¹ menyebutkan bahwa pemungutan pajak hendaknya didasarkan atas empat asas, yaitu:

1. *Equality*

Asas *equality* ini berkaitan dengan masalah keadilan. Pajak itu harus adil dan merata, yaitu dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar (*ability-to-pay*) pajak tersebut, dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya. Pembebanan pajak itu adil, apabila setiap wajib pajak menyumbangkan suatu jumlah untuk dipakai guna pengeluaran pemerintah sebanding dengan kepentingannya dan dengan manfaat yang diterimanya dari pemerintah.

2. *Certainty*

Certainty adalah bahwa pajak itu tidak ditentukan secara sewenang-wenang, sebaliknya pajak itu harus dari semula jelas bagi semua wajib pajak dan seluruh masyarakat, berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus dibayar dan bagaimana cara membayarnya.

3. *Convenience*

Saat wajib pajak harus membayar pajak hendaknya ditentukan pada saat yang tidak akan menyulitkan wajib pajak. Berdasarkan asas ini timbul dukungan yang kuat untuk menerapkan sistem pemungutan yang disebut *Pas As You Earn (PAYE)*.

¹ Mansury, R. 2002. *Pajak Penghasilan Lanjutan Pasca Reformasi 2000*. Jakarta: YP 4. Hal. 11.

4. Economy

Biaya pemungutan pajak dan biaya memenuhi kewajiban pajak bagi wajib pajak hendaknya sekecil mungkin. Demikian pula halnya dengan beban yang dipikul oleh wajib pajak hendaknya juga sekecil mungkin.

Berkenaan dengan keadilan dalam pemungutan pajak tersebut, Musgrave dan Musgrave dalam bukunya *Public Finance in Theory and Practice*², menyatakan bahwa ada dua macam pendekatan untuk mencapai asas keadilan, yaitu Pendekatan Manfaat (*Benefit Approach*) dan Pendekatan Kemampuan Untuk Membayar (*Ability-to-Pay Approach*). Pendekatan pertama menginginkan bahwa dalam suatu sistem perpajakan yang adil, maka setiap wajib pajak harus membayar sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, jumlah pajak harus berbeda sesuai jumlah pengeluaran untuk melakukan kegiatan pemerintah. Pendekatan ini juga disebut *The Revenue and Expenditure Approach* yang melakukan sekaligus pendekatan atas penerimaan pajak dan pengeluaran pemerintah. Dengan demikian untuk memungkinkan pembebanan pajak melalui pendekatan ini perlu diketahui besarnya manfaat yang dinikmati wajib pajak yang bersangkutan dari kegiatan pemerintah yang dibiayai dari penerimaan pajak tersebut.

Pendekatan kedua yaitu Pendekatan Kemampuan Untuk Membayar (*Ability-to-Pay Approach*) harus ditinjau dari dua macam prinsip keadilan, yaitu keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Keadilan horizontal mempunyai arti bahwa semua orang yang mempunyai kemampuan ekonomi yang sama harus dikenakan pajak yang sama. Keadilan vertikal berarti bahwa orang yang kemampuan ekonominya tidak sama, dikenakan pajak yang berbeda pula yaitu semakin besar kemampuan ekonominya dikenakan tarif yang lebih tinggi pula.

Sementara itu, Thuronyi melihat prinsip keadilan sebagai berikut³:

“The principle of equal treatment under the law applies not only to taxation, but to all laws. It can be viewed as an application of the concept of legality, under which the law must be applied without exception to all those in the same circumstances. It has two meanings, one essentially procedural and one substantive. The procedural meaning is that law must be applied completely and impartially, regardless of the status of the person involved. This means that no one may receive either preferential

² *ibid.* hal 15.

³ Thuronyi, Victor. 1996. *Tax Law Design and Drafting (volume 1)*. New York: International Monetary Fund. Hal.5 Ch. 2.

or discriminatory treatment in the application of the law or may be denied procedural rights to challenge application of the law to him or her.”

Prinsip dari perlakuan yang sama dalam penerapan hukum tidak hanya berlaku dalam hukum perpajakan, tetapi dalam semua hukum. Hal ini dapat dilihat sebagai aplikasi dari konsep legalitas, dimana hukum harus diterapkan tanpa pengecualian bagi semua orang dalam keadaan yang sama. Ada dua makna di sini, yaitu prosedural yang esensial dan substantif. Prosedural berarti bahwa hukum harus diterapkan secara keseluruhan, apapun status dari orang yang terlibat tersebut. Hal ini berarti tidak seorang pun dapat memperoleh perlakuan khusus atau diskriminasi dalam penerapan hukum atau dapat menolak hak-hak prosedural untuk menantang aplikasi hukum yang dilakukan kepadanya.

Lebih lanjut Rosdiana & Tarigan⁴ menyebutkan bahwa keadilan dalam Pajak Penghasilan terdiri dari:

1. *Horizontal Equity*

Suatu pemungutan pajak dikatakan memenuhi keadilan horizontal apabila wajib pajak yang berada dalam “kondisi” yang sama diperlakukan sama (*equal treatment for the equals*). Pengertian sama (*equal*) adalah besarnya “seluruh tambahan kemampuan ekonomi neto”.

2. *Vertical Equity*

Asas keadilan vertikal terpenuhi apabila wajib pajak yang mempunyai tambahan kemampuan ekonomis yang berbeda diperlakukan tidak sama (*unequals treatment for the unequals*). Beban pajak bersifat progresif (semakin besar *ability to pay*, semakin besar beban pajak (*tax burden*) yang harus dipikul). Pembedaan *tax burden* semata-mata berdasarkan karena perbedaan tingkat *ability to pay*, bukan berdasarkan jenis/sumber penghasilan. Hal ini menunjukkan bahwa asas keadilan bukanlah sesuatu hal yang tidak bisa untuk diimplementasikan atau hanya sekedar jargon bahkan tidak sedikit orang yang menganggap bahwa keadilan adalah sesuatu yang ada nun jauh di sana. Sebaliknya, keadilan merupakan asas yang bisa diimplementasikan juga haruslah bisa diukur.

2. Peradilan Pajak

⁴ Rosdiana, Haula & Rasin Tarigan. 2005. *Perpajakan Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Perkasa. Hal. 123-127.

Bahasan mengenai keadilan, khususnya di bidang peradilan pajak dijelaskan oleh Yudkin⁵ sebagai berikut:

To be truly impartial, a tribunal should be independent of the tax administration; and, to be able to provide quick and inexpensive review, such a tribunal must, in most countries, be specialized and be outside the normal judicial system.

Jadi, peradilan pajak haruslah independen dan terpisah dari administrasi perpajakan itu sendiri untuk menjamin keadilan kepada wajib pajak. Selain itu peradilan pajak juga haruslah sederhana, murah dan cepat prosedurnya sehingga wajib pajak dapat memperoleh kepastian hukum dengan lebih baik.

Darussalam dan Septriadi⁶ menyebutkan bahwa, dalam konsideransnya, Undang-undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak menyatakan bahwa dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan perpajakan tidak dapat dihindari adanya sengketa pajak yang memerlukan penyelesaian yang adil dengan prosedur dan proses yang cepat, murah, dan sederhana. Akan tetapi, asas peradilan yang "murah" yang menjadi tujuan dari Pengadilan Pajak tersebut sangat sulit untuk dicapai karena utang pajak yang disengketakan bisa berjumlah miliaran rupiah yang harus dibayar terlebih dahulu sebesar 50% oleh wajib pajak kalau akan mengajukan banding. Dengan demikian, ketentuan tentang proses penagihan pajak dalam tingkat keberatan dan banding serta ketentuan pembayaran sebesar 50% dari utang pajak dalam pengajuan banding telah menghalangi hak wajib pajak untuk mencari "keadilan" atas ketetapan pajak yang disengketakan.

Lebih lanjut Yudkin⁷ menyatakan bahwa:

"The tribunal's decision should be as simple as possible and should be based primarily upon a reasoned interpretation of the law and the facts."

Putusan peradilan pajak hendaknya sederhana dan utamanya harus berdasarkan atas interpretasi yang rasional dari peraturan perundang-undangan dan fakta yang ada. Syarat peradilan pajak yang baik, haruslah murah, cepat dan sederhana agar dimungkinkan fungsi budgeter cepat terlaksana dan demi untuk memberikan kepastian hukum bagi kedua belah pihak. Dalam peradilan pajak

⁵ Yudkin, Leon. 1971. *A Legal Structure for Effective Income Tax Administration*. Cambridge: Harvard Law School. Hal 83.

⁶ Darussalam & Danny Septriadi. 2006. *Membatasi Kekuasaan Untuk Mengenaikan Pajak*. Jakarta: Grasindo. Hal 13.

⁷ Yudkin, Leon. *op.cit.*, hal. 85.

pada hakekatnya yang berhadapan adalah antara fiskus dan wajib pajak, di mana masing-masing pihak mempunyai hak dan kewajiban. Atau dengan kata lain, hakekat peradilan pajak adalah keseimbangan antara hak dan kewajiban fiskus dan wajib pajak dalam rangka mewujudkan keadilan bagi kedua belah pihak. Dengan demikian, fokus utama dalam peradilan pajak di tingkat keberatan atau banding sebenarnya bukanlah fungsi budgeter. Tetapi yang paling penting adalah bagaimana fakta-fakta yang ada di lapangan digunakan untuk mengaplikasikan hukum pajak (*tax law*). Untuk itu diperlukan suatu interpretasi yang rasional (*rational interpretation*) sehingga keputusan yang diambil menjadi netral, tidak memihak dan memenuhi rasa keadilan di antara pihak-pihak yang bersengketa.

Barata⁸ memetakan bahwa terjadinya sengketa antara wajib pajak dan fiskus dalam peradilan pajak antara lain disebabkan oleh:

1. Perbedaan persepsi dalam memahami ketentuan dalam perundang-undangan perpajakan;
2. Keterbatasan waktu petugas pajak dalam menginterpretasikan pola bisnis dan sistem akuntansi yang dianut wajib pajak;
3. Keterbatasan petugas dalam memahami peristilahan aktivitas bisnis dan penamaan akun/rekening pembukuan karena wajib pajak tidak mengkomunikasikan dengan benar;
4. Ketidaktahuan dan ketidakmampuan wajib pajak dalam memahami peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Ketidaktahuan dan ketidakmampuan wajib pajak dalam membedakan laporan keuangan komersil dengan laporan keuangan fiskal;
6. Perbedaan pendapat dalam pengakuan bukti pendukung/dokumen transaksi.

Menurut Subkhi dan Djumadi⁹, perbedaan pendapat diantara Wajib Pajak dengan fiskus atas penerapan peraturan perundang-undangan perpajakan biasanya menimbulkan perbedaan hasil perhitungan besarnya pajak yang terutang, atau pelaksanaan penagihan yang dianggap Wajib Pajak tidak benar

⁸ Barata, Atep Adya. 1998. *Memahami Pengadilan Pajak – Meminimalisasi dan Menghindari Sengketa Pajak dan Bea Cukai*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo. Hal. 4.

⁹ Sukri Subkhi, Muhammad dan Djumadi, 2007, *Menyelesaikan Sengketa Melalui Pengadilan Pajak*. Jakarta: Elex Media Komputindo. Hal 29.

atau tidak memenuhi prosedur sehingga Wajib Pajak merasa keberatan atas ketetapan pajak yang dibuat oleh fiskus. Inilah awal sengketa antara Wajib Pajak dengan fiskus. Sementara itu, Purwito dan Komariah menyebutkan bahwa perbedaan antara wajib pajak dan fiskus yang menimbulkan sengketa perpajakan adalah:¹⁰

1. Perbedaan Persepsi
2. Perbedaan Pemahaman
3. Perbedaan Penghitungan Pajak yang Seharusnya Dibayar
4. Perbedaan Pendapat Terhadap Tanggal Surat Pemberitahuan

Menurut Suandy¹¹, masalah yang sering timbul dalam menentukan definisi dari suatu masalah istilah, baik dalam konteks sistem legal yang dianut maupun dalam hubungannya dengan sistem yang lain maupun dalam suatu perjanjian adalah masalah penafsiran atas suatu undang-undang atau perjanjian.

Selain itu, Yudkin¹² menyebutkan juga betapa pentingnya publikasi dari suatu interpretasi legal sebagaimana disebutkan dalam kutipan berikut:

“When legal interpretations of the law or decisions of mixed law and fact are made, however a decision as brief as possible should be issued and published, so that taxpayer can be advised of these applications of the tax laws.”

Ketika suatu interpretasi legal terhadap hukum atau keputusan dari suatu kenyataan telah dibuat, keputusan tersebut hendaknya dapat diterbitkan dan dipublikasikan sehingga wajib pajak dapat memahami aplikasi dari hukum pajak.

Tak dapat disangkal bahwa peradilan merupakan unsur negara hukum (*rechtsstaat* atau *The Rule of Law*). Peradilan adalah suatu proses penegakan hukum maupun memberi perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang bersengketa. Peradilan dilaksanakan oleh suatu lembaga khusus yang diadakan untuk itu. Lembaga yang melaksanakan peradilan disebut sebagai “lembaga peradilan” atau “pengadilan”.

Dalam keterkaitan dengan lembaga peradilan, menurut M. Yahya Harahap sebagaimana dikutip oleh Saidi¹³, sampai sekarang umat manusia

¹⁰ Purwito M, Ali, Rukiah Komariah. 2007. *Pengadilan Pajak, Proses Keberatan dan Banding*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hal. 46.

¹¹ Suandy, Ery. 2006. *Perencanaan Pajak*. Jakarta: Salemba Empat. Hal. 15.

¹² Yudkin, Leon. *loc.cit.*

¹³ Saidi, Muhammad Djafar. 2007. *Perlindungan Hukum Wajib Pajak Dalam Penyelesaian Sengketa Pajak*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Perkasa. Hal. 32.

memandang kehadiran dan keberadaan lembaga peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman tetap perlu dan dibutuhkan. Tempat dan kedudukan lembaga peradilan dalam negara hukum masih tetap diandalkan karena:

- a. Sebagai katup penekan atau *pressure valve* atas segala pelanggaran hukum, ketertiban masyarakat dan pelanggaran ketertiban umum;
- b. Sebagai *the last resort* yakni sebagai tempat terakhir pencari kebenaran dan keadilan sehingga pengadilan masih diandalkan sebagai lembaga yang berfungsi menegakkan kebenaran dan keadilan (*to enforce the truth and to enforce justice*).

Lembaga peradilan menyelenggarakan peradilan yang bebas, yang berarti diakui eksistensi kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kemerdekaan diartikan sebagai kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh eksekutif, legislatif, dan kekuasaan lainnya. Pengaruh kekuasaan lainnya, disebutkan sebagai pengaruh dari unsur *judicial* itu sendiri atau pengaruh internal kekuasaan kehakiman.

Sengketa pajak yang berawal dari ketidaksesuaian persepsi antara wajib pajak dengan pejabat pajak (*fiskus*) mengenai penerapan Undang-Undang Pajak dapat diselesaikan atau ditempuh penyelesaiannya melalui peradilan pajak, meliputi lembaga keberatan dan pengadilan pajak. Jika wajib pajak beranggapan bahwa ketetapan pajak tersebut menimbulkan kerugian, wajib pajak berhak mengajukan keberatan kepada lembaga keberatan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Wiwoho & Djatikumoro¹⁴ yaitu wajib pajak keberatan atas pajak terutang yang telah ditetapkan atasnya, pada tingkat pertama wajib pajak dapat mengajukan keberatan kepada instansi/pejabat yang berwenang menerbitkannya.

Lembaga keberatan menurut Rochmat Soemitro sebagaimana dikutip oleh Saidi¹⁵ merupakan peradilan administrasi tidak murni karena yang mengadakan peradilan termasuk dalam atau merupakan bagian dari salah satu pihak yang bersengketa. Lebih lanjut dikatakan oleh Rochmat Soemitro bahwa unsur-unsur peradilan administrasi yang tidak murni adalah:

¹⁴ Wiwoho, J & L. Djatikumoro. 2004. *Dasar-dasar Penyelesaian Sengketa Pajak*, Cetakan Pertama. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hal. 55.

¹⁵ Saidi, Muhammad Djafar. *op.cit.*, hal. 37.

- a. ada suatu perselisihan (*geschil*) antara wajib pajak dengan administrasi, yang diajukan oleh yang berkepentingan;
- b. badan atau pejabat yang berwenang memutuskan perselisihan merupakan bagian dari atau termasuk dalam administrasi;
- c. ada suatu kewajiban untuk memberi keputusan;
- d. keputusan dipengaruhi oleh pandangan (*inzicht*) daripada administrasi.

Pendapat Rachmat Soemitro di atas perlu diluruskan berdasarkan perkembangan hukum pajak saat ini. Lembaga keberatan yang memeriksa dan memutus sengketa pajak merupakan bagian dari peradilan pajak yang tunduk pada hukum pajak. Kadangkala lembaga keberatan menyelenggarakan peradilan pajak tidak murni bukan merupakan peradilan administrasi tidak murni sebagaimana yang dipraktikkan selama ini pada pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan serta bea masuk karena pihak yang bersengketa salah satu di antaranya adalah pejabat pajak yang sekaligus pihak pemutus. Sekalipun demikian, lembaga keberatan dapat pula menyelenggarakan peradilan pajak yang murni karena yang bersengketa tidak melibatkan pejabat pajak. Bahkan pejabat pajak hanya sebagai pihak pemutus sengketa pajak antara wajib pajak dengan pemotong atau pemungut pajak. Hal ini dapat ditemukan dalam praktik selama ini pada pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, pajak penjualan atau barang mewah, dan pajak daerah¹⁶.

Di lain pihak, Pengadilan Pajak (PP) sebagai pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan tata usaha negara menyelenggarakan peradilan pajak secara murni bukan peradilan administrasi secara murni. PP menyelenggarakan peradilan pajak secara murni karena memiliki unsur-unsur, diantaranya:

1. Pajak sebagai suatu perselisihan hukum yang konkret;
2. Perselisihan hukum yang konkret itu diterapkan hukum pajak yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum;
3. Sekurang-kurangnya dua pihak yang bersengketa atau berperkara;

Adanya pihak pemutus, tidak terlibat sebagai pihak bersengketa atau berperkara dalam kedudukan sebagai hakim¹⁷.

3. Pendanaan Perusahaan

¹⁶ *ibid.* hal 38.

¹⁷ *ibid.* hal. 55-59.

Untuk melaksanakan kegiatan perusahaan, seorang manajer keuangan harus dapat menentukan jumlah dana yang tersedia dan dapat menentukan darimana sumber dana tersebut diperoleh. Sumber dana dapat diperoleh dari dua sumber yaitu:

- a. utang (kewajiban-kewajiban)
- b. ekuitas¹⁸

Utang/modal pinjaman merupakan pembiayaan yang diberikan oleh kreditur dimana modal pinjaman ini dibagi menjadi utang lancar atau kewajiban jangka pendek dan utang jangka panjang. Utang jangka pendek adalah utang yang akan dilunasi dalam jangka waktu satu tahun buku. Utang tersebut meliputi:

- a. utang usaha
- b. uang muka penjualan
- c. biaya yang masih harus dibayar
- d. utang pembelian aktiva tetap
- e. utang lainnya¹⁹

Kieso, Weygandt dan Warfield mendefinisikan kewajiban sebagai berikut:²⁰

“Liabilities is probable future sacrifices of economic benefits arising from present obligations of a particular entity to transfer assets or provide services to other entities in the future as a result of past transactions or events.”

Kewajiban diartikan sebagai pengorbanan di masa yang akan datang dari keuntungan ekonomis dari entitas tertentu untuk mentransfer aset atau memberikan jasa kepada entitas lain di masa mendatang sebagai akibat dari transaksi atau kejadian masa lalu.

Sementara menurut Wild, Bernstein, dan Subramanyam, kewajiban jangka panjang dijelaskan sebagai:²¹

¹⁸ Keown, Arthur J., John D. Martin, William Petty and David F. Scott. 2002. *Financial Management: Principles and Applications, Ninth Edition*. Pearson Education Inc.

¹⁹ Lumbantoruan, Sophar. 2006. *Akuntansi Pajak*. Jakarta: Grasindo.

²⁰ Kieso, Donald E., Jerry J. Weygandt, Terry D. Warfield. 2001. *Intermediate Accounting, Tenth Edition*. John Wiley & Sons, Inc. Hal. 40.

²¹ Wild, John J., Leopold A. Bernstein, and K.R. Subramanyam. 2001. *Financial Statement Analysis, 7th Edition*. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc. hal. 168-169.

“Noncurrent (or long-term) liabilities are obligations not payable within the longer of one year or the operating cycle. They include loans, bonds, debentures, and notes. Non current liabilities can take various forms, and their assessment and measurement requires disclosure of all restrictions and covenants. Disclosures include interest rates, maturity dates, conversion privileges, call features, and subordination provisions. They also include pledged collateral, sinking fund requirements, and revolving credit provisions. Companies must disclose defaults of any liability provisions, including those for interest and principal repayments.”

Kewajiban atau utang jangka panjang atau kewajiban tidak lancar merupakan kewajiban yang tidak jatuh tempo dalam waktu satu tahun atau satu siklus operasi, mana yang lebih panjang. Kewajiban ini meliputi pinjaman, obligasi, utang, dan wesel bayar. Kewajiban tak lancar beragam bentuknya, dan penilaian serta pengukurannya memerlukan pengungkapan atas seluruh batasan dan ketentuan. Pengungkapan meliputi tingkat bunga, tanggal jatuh tempo, hak konversi, fitur penarikan, dan provisi subordinasi. Pengungkapan meliputi pula jaminan, persyaratan penyisihan dana pelunasan, dan provisi kredit berulang. Perusahaan harus mengungkapkan *default* atas provisi kewajiban, termasuk untuk bunga dan pembayaran pokok.

Ross membedakan pengertian antara utang dan modal sebagai berikut:

“From a financial point of view, the main differences between debt and equity are the following:

- 1. Debt is not an ownership interest in the firm. Creditors do not usually have voting power. The device used by creditors to protect themselves is the loan contract (that is, the indenture)*
- 2. The corporation’s payment of interest on debt is considered a cost of doing business and is fully tax-deductible. Thus interest expense is paid out to creditors before the corporate tax liability is computed. Dividends on common and preferred stock are paid to shareholders after the tax liability has been determined. Dividends are considered a return to shareholders on their contributed capital. Because interest expense can be used to reduce taxes, the government (that is, the IRS) is providing a direct tax subsidy on the use of debt when compared to equity.*
- 3. Unpaid debt is a liability of the firm. If it is not paid, the creditors can legally claim the asset of the firm. This action may result in liquidation and bankruptcy. Thus one of the cost issuing debt is the possibility of financial failure, which does not arise when equity is issued”²².*

²² Ross, Stephen A, Randolph W. Westerfield, and Jeffrey Jaffe. 2005. *Corporate Finance, 7th Edition*. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.

Dengan kata lain, perbedaan utama antara *debt* dan *equity* adalah sebagai berikut: (1) *debt* bukan merupakan kepemilikan perusahaan. Kreditur biasanya tidak memiliki pengaruh yang signifikan. Kreditur melindungi dirinya sendiri dengan menggunakan kontrak pinjaman. (2) pembayaran bunga *debt* oleh perusahaan dianggap sebagai biaya bisnis dan bersifat *tax deductible*. (3) *debt* yang belum dibayar merupakan kewajiban perusahaan, jika tidak dibayar kreditur dapat mengajukan klaim terhadap asset perusahaan dimana dapat mengakibatkan likuidasi dan kepailitan. Hal ini merupakan salah satu kekurangan ketika menerbitkan *debt*, dimana likuidasi dan kepailitan tidak akan terjadi jika perusahaan menggunakan ekuitas sebagai sumber pendanaan.

Dalam transaksi utang-piutang antara pihak-pihak yang berkepentingan bisa saja tidak ada imbalan jasa berupa bunga yang dibayarkan oleh si peminjam. Piutang didefinisikan oleh Lumbantoruan²³ sebagai hak perusahaan kepada pihak lain yang akan diterima dalam bentuk kas. Piutang biasanya digolongkan ke dalam kelompok piutang usaha dan kelompok piutang diluar usaha. Untuk keperluan fiskal sebaiknya sistem akuntansi dapat menyajikan saldo piutang kepada pihak yang ada dalam hubungan istimewa. Pemisahan ini dimaksudkan untuk mempermudah fiskus mengetahui apakah wajib pajak melakukan penghindaran pembayaran pajak dengan cara *transfer pricing*²⁴. Piutang usaha terjadi akibat transaksi penjualan barang atau pengerahan jasa dalam rangka kegiatan normal. Piutang yang timbul karena pemberian pinjaman kepada pihak ketiga dan pegawai, klaim asuransi, restitusi pajak, royalti, dan lain-lain merupakan piutang di luar usaha.

Piutang dalam hubungan istimewa merupakan saldo tagihan dari transaksi yang dilakukan dengan pihak di mana perusahaan mempunyai hubungan istimewa. Hubungan istimewa dapat merupakan memiliki atau menguasai. Penyajian piutang dalam hubungan istimewa tidak diharuskan dalam akuntansi dan tidak lazim. Menurut Lumbantoruan²⁵, piutang dalam hubungan istimewa ini dapat timbul karena terjadi transaksi berikut ini:

²³ Lumbantoruan, Sophar. *op.cit.* Hal 164.

²⁴ Zain (2007: 330) mengatakan bahwa *transfer pricing* atau harga transfer merupakan harga yang diperhitungkan untuk pengendalian manajemen atas transfer barang dan jasa antarpusat pertanggungjawaban laba atau biaya, termasuk determinasi harga untuk barang, imbalan jasa, tingkat bunga pinjaman, beban atas persewaan dan metode pembayaran serta pengiriman uang.

²⁵ Lumbantoruan, Sophar. *op.cit.*, hal. 166.

- a. Pengeluaran atau pembebanan yang dilakukan oleh wajib pajak untuk pihak lain dalam hubungan istimewa untuk biaya suatu usaha.
- b. Peminjaman dana.
- c. Transaksi penyerahan barang atau penyerahan jasa.

Dalam praktek, utang dicatat sebesar nilai nominal yang akan dibayar pada saat jatuh temponya (secara teoritis seharusnya dicatat sejumlah nilai tunainya). Untuk tujuan perpajakan tampak tidak ada ketentuan khusus tentang definisi dan penilaian utang. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa praktek akuntansi komersil diikuti oleh ketentuan pajak. Selain itu, transaksi pinjam-meminjam dana tanpa bunga seperti ini dapat diindikasikan bahwa sangat dimungkinkan adanya hubungan istimewa diantara pihak-pihak yang bertransaksi tersebut.

John R. King dalam tulisannya yang disarikan oleh Shome²⁶ menyatakan bahwa:

"Corporate tax systems normally favor to use of debt finance, where the return to the provider of funds takes the form of interest payments, over equity, where the return is provided in the form of dividends. When interest payments by companies are treated for tax purposes more favorably than dividend payments, companies have an incentive to disguise the payment of a return to its owners as "interest". Provisions in the tax law commonly seek to limit this form of avoidance, in a variety of ways. For example, a deduction for loan interest payments may be allowed only when some of the following conditions are satisfied: (a) the loan has been incurred for taxable business purposes; (b) the loan has not been obtained from shareholders or other related parties; (c) the loan interest is not "excessive"; and (d) the amount of interest payable under the loan contract is not related to the profits of the company, or some other measure of its performance."

Sistem perpajakan dalam perusahaan umumnya lebih menyukai pendanaan dengan menggunakan utang, di mana pengembalian kepada peminjam berupa pembayaran bunga daripada menggunakan pendanaan berupa ekuitas yang pengembaliannya dalam bentuk dividen. Hal ini dilakukan karena dalam sistem perpajakan, biaya bunga dapat menjadi pengurang penghasilan bruto sedangkan dividen tidak boleh dibiayakan oleh perusahaan. Namun demikian, ketentuan umum dalam perpajakan hanya mengijinkan pembebanan biaya bunga ini dengan memenuhi syarat-syarat berikut: (a) pinjaman ini dilakukan untuk tujuan bisnis yang dapat dikenakan pajak; (b)

²⁶ Shome, Parthasarathi. 1995. *Tax Policy Handbook*. Washington DC: Tax Policy Division Fiscal Affair IMF. hal. 158.

pinjaman tidak diperoleh dari pemegang saham atau pihak-pihak terkait lainnya; (c) bunga pinjaman ini tidak berlebihan dalam pembebanannya (wajar); (d) jumlah utang bunga dalam kontrak tidak berhubungan terhadap laba perusahaan atau ukuran-ukuran kinerja lainnya.

Selain terminologi utang di atas, ada juga istilah *long term syndicated bank loan* sebagaimana dikutip oleh Ross berikut ini²⁷:

"A syndicated loan is a corporate loan made by a group (or syndicate) of banks and other institutional investors. A syndicated loan may be publicly traded. It may be a line of credit and be "undrawn" or it may be drawn and be used by a firm. Syndicated loans are always rated investment grade. However, a leveraged syndicated loan is rated speculative grade. In addition, syndicated loan prices are reported for a group of publicly traded loans. Altman and Suggitt report slightly higher default rates for syndicated loans when compared to comparable corporate bonds".

Dengan kata lain, *syndicated loan* merupakan pinjaman yang diterbitkan oleh suatu kelompok bank atau investor institusional lainnya, yang dapat diperdagangkan ke publik. Pinjaman tersebut dapat berupa serangkaian kredit yang dapat ditarik atau digunakan perusahaan. Pinjaman ini selalu mendapatkan pemeringkatan yang baik. Akan tetapi, *leveraged syndicated loan* mendapat peringkat spekulatif dan harga *syndicated loan* ini dilaporkan sebagai kelompok pinjaman yang diperdagangkan ke publik.

Kewajiban lainnya dapat berupa utang baru yang diketahui di kemudian hari setelah terealisasinya suatu transaksi atau peristiwa (syarat) tertentu. Utang bersyarat dapat berupa antara lain:

1. utang yang besarnya bergantung pada hasil usaha (misalnya bonus karyawan)
2. piutang dagang yang digadaikan (misalnya dalam transaksi anjak piutang)
3. penjualan piutang wesel
4. endosemen atas wesel bayar
5. sengketa hukum (perusahaan sebagai tergugat)
6. kewajiban sesuai dengan kontrak (penyerahan barang/jasa)
7. pembelian aktiva tetap atau pembangunan aktiva tetap berdasarkan kontrak.

Untuk tujuan pajak, umumnya pendekatan estimasi (yang diakui dengan pembebanan sejumlah tertentu sebagai biaya) kewajiban itu tidak

²⁷ Ross, Stephen A, Randolph W. Westerfield, and Jeffrey Jaffe. 2005. *Corporate Finance, 7th Edition*. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.

diperkenankan. Apabila sudah nyata-nyata menjadi kewajiban (utang) perusahaan yang dibayar, ketentuan perpajakan mengakui pencatatan dan pembebanan biaya²⁸.

Sedangkan sumber pembiayaan ekuitas itu berasal dari investasi pemegang saham melalui saham biasa maupun saham preferen²⁹. Pengertian ekuitas menurut Kieso, Weygandt dan Warfield adalah:³⁰

“Liabilities is residual interest in the assets of an entity that remains after deducting the liabilities. In a business enterprise, the equity is the ownership interest.”

Kewajiban merupakan kepentingan tersisa dari aktiva pada suatu entitas yang masih ada setelah dikurangi dengan kewajiban. Dalam suatu usaha bisnis, ekuitas merupakan kepentingan pemilik.

Karakteristik pendanaan ekuitas dan utang ini sangat berbeda. Ekuitas mengacu pada risiko modal suatu perusahaan. Karakteristik modal ekuitas mencakup pengembalian yang tidak pasti dan tidak tentu serta tidak adanya pola pembayaran kembali. Perusahaan dapat menginvestasikan pendanaan ekuitas pada aktiva jangka panjang dan menggunakan modal ini pada usaha yang berisiko tanpa menghadapi ancaman penarikan modal. Sedangkan modal utang (*debt*) baik itu jangka panjang maupun jangka pendek harus dibayar kembali. Semakin panjang periode pembayaran kembali semakin mudah bagi suatu perusahaan untuk mendapatkan modal utang. Namun utang harus dibayar kembali pada waktu tertentu tanpa memperhatikan kondisi keuangan perusahaan, juga bunga berkala pada sebagian besar utang perlu dibayar. Semakin tinggi proporsi utang pada struktur modal suatu perusahaan semakin tinggi beban tetap dan komitmen pembayaran kembali yang ditimbulkannya.

Motivasi perusahaan memperoleh dana melalui utang menurut Wild, Bernstein dan Subramanyam adalah sebagai berikut³¹:

“A primary motivation for a company financing its business activities through debt is its potential for lower cost. From a shareholders’ perspective, debt is less expensive than equity financing for at least two reasons:

²⁸ Gunadi.1997. *Akuntansi Pajak*. Jakarta: Grasindo.

²⁹ Keown, Arthur J., John D. Martin, William Petty and David F Scott. 2002. *Financial Management: Principles and Applications, Ninth Edition*. Pearson Education Inc.

³⁰ Kieso, Donald E., Jerry J. Weygandt, Terry D. Warfield. *loc.cit.*

³¹ Wild, John J., Leopold A. Bernstein, and K.R. Subramanyam. *op.cit.* hal 719.

1. *Interest on most debt is fixed and provided interest is less than the return earned from debt financing, the excess return goes to the benefit of equity investors.*
2. *Interest is a tax-deductible expense whereas dividends are not."*

Motivasi utama perusahaan memperoleh pendanaan usaha melalui utang adalah potensi biaya yang lebih rendah. Dari sudut pandang pemegang saham, utang lebih murah dibandingkan dengan pendanaan ekuitas karena dua alasan yaitu:

1. Bunga dalam kebanyakan utang adalah tetap, bunga yang diberikan lebih kecil daripada pengembalian yang diperoleh dari pendanaan utang, di mana kelebihanannya menjadi keuntungan dari ekuitas si investor.
2. Bunga merupakan beban yang dapat mengurangi beban pajak sedangkan dividen tidak.

a. *Intercompany Loan*

Pinjaman dari dalam perusahaan (*intercompany loan*) timbul dari anak perusahaan mencari sumber pembelanjaan jangka pendeknya dari induk perusahaan atau dari anak perusahaan lainnya. Dalam prakteknya, pemberian *intercompany loan* dapat dilakukan dengan cara:

1. *Direct loan*, yaitu melalui pemberian pinjaman langsung dari induk perusahaan atau sesama anak perusahaan kepada anak perusahaan yang memerlukannya.
2. *Back to back loan*, yaitu peminjaman dana dari induk perusahaan ke anak perusahaan melalui lembaga keuangan, biasanya bank internasional yang besar. Pemberian pinjaman tersebut dilakukan dengan cara, mula-mula induk perusahaan mendepositokan sejumlah dana ke bank tersebut, kemudian bank meminjamkan dana dalam jumlah yang sama ke anak perusahaan dari induk perusahaan tersebut.
3. *Parallel loan*, yaitu pinjaman dari dalam perusahaan yang melibatkan dua pihak di negara yang berbeda, yang sepakat untuk saling meminjam sejumlah dana dalam mata uang kedua negara, selama periode waktu tertentu dan pada saat periode waktu itu tiba masing-masing pihak mengembalikan dana yang dipinjam. Pada umumnya besarnya pinjaman sebanding dan memiliki masa jatuh tempo yang sama.

Menurut Mansury³², permasalahan yang seringkali timbul dalam *intercompany loan* adalah tentang tingkat suku bunga yang dibebankan, di mana suatu *intercompany loan* membebankan tingkat suku bunga tertentu atau bahkan tidak mengenakan beban bunga kepada pihak afiliasi yang meminjam (*non interest bearing loan*). Dalam kasus utang-piutang dengan atau tanpa bunga, maka DJP dapat menetapkan kembali bunga pinjaman berdasarkan bunga pasar (*deemed interest*). Pinjaman tanpa bunga seharusnya dikenakan bunga karena jika perusahaan yang memerlukan dana pinjaman melakukan pinjaman kepada pihak independen atau bank independen, maka pihak luar tersebut pasti mengenakan bunga dengan tingkat wajar yang berlaku di pasar.

Mekanisme *intercompany loan* ini dapat dilakukan untuk melakukan *tax avoidance*³³ yang bertujuan untuk menghemat pajak, bisa dilakukan melalui lembaga keuangan dalam maupun luar negeri atau dengan melibatkan perusahaan yang berdomisili di negara *tax haven*³⁴.

b. Bunga Pinjaman

Wild, Subramanyam, dan Hasley menjelaskan maksud dari bunga pinjaman bahwa³⁵:

“Interest is compensation for use of money. It is the excess cash paid or collected beyond the money (principal) borrowed or loaned. Interest is determined by several factors, and one of the most important is credit (nonpayment) risk of the borrower. Interest expense is determined by the interest rate, principal, and time.”

Bunga (*interest*) merupakan kompensasi atas penggunaan utang. Bunga merupakan kelebihan kas yang dibayar atau ditagih atas jumlah uang (pokok) yang dipinjam atau dipinjamkan. Bunga ditentukan oleh berbagai faktor, dan faktor yang terpenting adalah resiko kredit (utang tak dapat dibayar) dari peminjam. Beban bunga ditentukan oleh tingkat bunga, pokok pinjaman, dan jangka waktu.

³² Mansury, R. 2003. *Perpajakan Atas Penghasilan dari Transaksi-transaksi Khusus*. Jakarta: YP 4. Hal 29.

³³ Suatu kegiatan legal untuk meminimalkan beban pajak yang terutang tanpa melawan aturan pajak yang berlaku.

³⁴ Negara yang secara keseluruhan mengenakan pajak dengan tarif yang amat rendah atau tidak mengenakan pajak sama sekali.

³⁵ Wild, John J., Leopold A. Bernstein, and K.R. Subramanyam. *op.cit.* hal. 461.

c. Pinjaman Tanpa Bunga

Secara umum pengertian bunga adalah penghasilan yang diperoleh dari pengelolaan dana sebagai imbalan dari pihak yang meminjamkan atau yang memanfaatkan uang. Pinjaman tanpa bunga pada hakikatnya merupakan suatu praktek yang wajar dalam dunia bisnis dimana praktek ini umumnya dilakukan oleh antar perusahaan yang berada dalam satu kelompok usaha.

Namun pada kenyataannya banyak orang berpendapat bahwa praktik seperti ini tidak lazim dilakukan karena tidak ada satu orang/badan pun yang meminjamkan uang bersedia untuk tidak diberi imbalan bila tidak ada sesuatu hal yang mendasarinya. Holmes³⁶ mengatakan bahwa:

"Imputed income is commonly regarded as the benefit derived by the owners of assets from their use of the assets, the benefit derived from self performed services and the benefit derived from utilization of leisure time. It is imputed because it is not derived in the usual sense from a transaction or economic event that involves two (or more) parties. Thus, one "imputes" or allocates income to a taxpayer. Being imputed is not a characteristic of income; rather, the term explains what one does about income."

Imputed income merupakan suatu keuntungan yang berasal dari pemilik aktiva dari penggunaan aktiva tersebut. Dikatakan *imputed* karena berasal dari transaksi atau kejadian ekonomi yang tidak lazim yang melibatkan dua pihak atau lebih. Salah satu contoh penggunaan aktiva yaitu piutang dalam kasus ini adalah berupa pinjaman kepada pihak lain yang semestinya si peminjam memperoleh imbalan berupa bunga dari yang dipinjamkan. Namun karena tidak adanya keuntungan apapun yang diperoleh si peminjam, maka transaksi ini dapat dikategorikan sebagai *imputed income*.

Walaupun pada umumnya setiap pinjaman selayaknya memperoleh bunga, dalam keadaan tertentu dapat pula pinjaman tersebut tanpa dikenakan bunga sama sekali. Ada beberapa alasan mengapa pemberi pinjaman tidak mengenakan bunga yaitu³⁷:

- a. Pemberi pinjaman dapat mengatur kebijakan perusahaan yang mendapatkan pinjaman secara tidak langsung. Kebijakan tersebut dapat berupa kebijakan dalam hal menentukan harga jual barang atau penetapan biaya-biaya bagi

³⁶ Holmes, Kelvin. 2000. *The Concept Of Income*. Amsterdam: IBFD Publications BV. Hal. 522.

³⁷ Indonesian Tax Review. 2001. Volume 2. Jakarta: FORMASI. hal 10.

perusahaan yang diperbolehkan. Kebijakan tersebut biasanya lain daripada kebijakan perusahaan tersebut dengan perusahaan yang tidak memberi pinjaman atau perusahaan pada umumnya. Karena dalam kebijakan tersebut terselubung adanya *transfer pricing* dan pemindahan biaya-biaya.

- b. Penerapan salah satu teknik manajemen perpajakan perusahaan, yaitu *tax control* atau mengendalikan pajak. Dimana sekarang banyak sekali satu perusahaan membawahi atau mempunyai anak perusahaan, sehingga kebijakan tersebut dapat meringankan bagi penerima kebijakan pinjaman tanpa bunga dalam persaingan usahanya.
- c. Pengurangan biaya perusahaan, dimana salah satu syarat pemberian pinjaman tanpa bunga adalah perusahaan tersebut benar-benar dalam kesulitan keuangan atau kerugian. Apabila pinjaman tersebut dikenakan biaya atau bunga maka akan berakibat bertambahnya jumlah nilai pos biaya.
- d. Perusahaan penerima pinjaman tanpa bunga dapat memberikan dividen yang lebih besar kepada pemegang saham apabila nanti perusahaan tersebut mendapatkan keuntungan. Atau peningkatan biaya terhadap royalti kepada pemilik royalti tersebut sebagai imbalan atas pemberian pinjaman tanpa bunga. Dari sini dapat dilihat juga sebagai *transfer pricing*. Adanya pembebanan biaya atau penghasilan yang tidak wajar terjadi pada umumnya.
- e. Penerima pinjaman tidak perlu memerlukan prosedur dan syarat-syarat yang berat dalam permohonan dan pemberian pinjaman tanpa bunga, karena pemberi pinjaman tersebut mempunyai hubungan istimewa atau memiliki saham pada perusahaan penerima pinjaman tersebut.

4. Hubungan Istimewa (*Related Party*)

Pinjaman tanpa bunga umumnya selalu dikaitkan dengan hubungan istimewa diantara pihak-pihak yang melakukan transaksi. Menurut Epstein dan Mirza³⁸, definisi *related party* adalah sebagai berikut:

"Entities are considered related party when one of them either has the ability to control the other, or can exercise significant influence over the other in making financial and operating decisions. Related party transaction are dealings between related party between related parties involving transfer of resources or obligations between them, regardless of whether a price is charged for the transactions".

³⁸ Epstein, J. Barry and Abbas Ali Mirza. 2004. International Accounting Standard (IAS). New York: The McGraw-Hill Companies, Inc. Hal. 838.

Entitas-entitas dianggap mempunyai hubungan istimewa bila salah satu dari entitas tersebut mempunyai pengendalian pada entitas lainnya atau memiliki pengaruh yang signifikan kepada pihak lainnya yaitu pengaruh dalam membuat keputusan keuangan maupun operasi. Transaksi antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa merupakan kesepakatan antara pihak-pihak yang melibatkan transfer sumber daya atau kewajiban di antara mereka tanpa dipengaruhi oleh harga yang dibebankan pada transaksi tersebut.

Berkaitan dengan hubungan istimewa ini, Kamphuis, Gillis dan Diakova mendefinisikannya sebagai *groups financial service company* yang terkait dengan *related company* dan *related individuals*.

A related company is:

- *any company in which the group financial services company (directly or indirectly) has an interest of at least one-third (parent-subsidiary);*
- *a company that (directly or indirectly) has an interest of at least one-third in the group financial service company (subsidiary-parents); or*
- *a third party that (directly or indirectly) has an interest in a company and in the group financial services company (affiliates or sister companies).*

A related individual is:

- *an individual who (directly or indirectly) has an interest of at least one-third in the group financial services company or in a related company; or*
- *an individual, whether or not taking the spouse into account, who (directly or indirectly) has an interest of at least one-third in the group financial services company or in a related company, including the spouse and a group of defined persons related to the individual³⁹.*

Dengan kata lain, *related party* ini didefinisikan sebagai hubungan antara induk yang memiliki kepentingan minimal sepertiga baik langsung maupun tidak langsung dengan anak perusahaannya, atau sebaliknya anak yang memiliki kepentingan minimal sepertiga dengan induk perusahaan. Selain itu, pihak ketiga yang memiliki kepentingan dalam satu perusahaan dan dalam *group financial services company* baik secara langsung maupun tidak langsung dianggap sebagai *related company*.

Sedangkan *related individual* merupakan individu yang secara langsung maupun tidak langsung memiliki kepentingan minimal sepertiga dalam *group financial services company* atau *related company* atau individu baik yang membawa pasangannya atau tidak memiliki kepentingan minimal sepertiga

³⁹ Erik Kamphuis, Jacco Gillis and Irina Diakova. *Group Financial Services Companies: Tax and Transfer Pricing Policy, The New Netherlands Transfer Pricing Regime*. International Bureau of Fiscal Documentation, 2002.

dalam *group financial services company* atau dalam perusahaan terkait termasuk pasangannya dan kelompok yang terkait dengan individu yang dimaksud.

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

Menurut Van Der Vlies⁴⁰, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi asas-asas berikut:

1. Asas Formal

Asas ini terkait dengan prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan. Dimulai dari tahap persiapan pembuatan peraturan perundang-undangan dan motivasi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan meliputi:

- a. Asas tujuan yang jelas, terkait dengan sejauh mana peraturan perundang-undangan mendesak untuk dibentuk;
- b. Asas organ/lembaga yang tepat, terkait dengan kewenangan lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang dimuat didalamnya;
- c. Asas perlunya pengaturan, terkait dengan perlunya suatu masalah tertentu diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan;
- d. Asas dapat dilaksanakan, terkait dengan penegakkan suatu peraturan perundang-undangan. Jika tidak dapat ditegakkan maka suatu peraturan perundang-undangan akan kehilangan fungsi dan tujuannya serta menggerogoti kewibawaan pembentuknya;
- e. Asas *consensus*, yaitu kesepakatan antara rakyat dengan pembentuk peraturan perundang-undangan, karena peraturan perundang-undangan tersebut akan diberlakukan kepada rakyat sehingga pada saat diundangkan masyarakat siap.

2. Asas Materiil

Asas ini terkait dengan substansi suatu peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar, terkait dengan bahasa hukum/perundang-undangan yaitu bisa dimengerti oleh orang awam, baik strukuktur maupun sistematikanya;
- b. Asas dapat dikenali, yaitu dapat dikenali jenis dan bentuknya;

⁴⁰ <http://groups.yahoo.com/group/pendidikan/message/4052>

- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. Asas kepastian hukum;
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu.

Undang-undang perpajakan Indonesia menganut asas materiil (*substance over form rule*) yang menekankan pada pentingnya substansi atau materiil daripada sekedar bentuk formal (hitam di atas putih) pada suatu permasalahan. Dengan kata lain, asas materiil lebih penting daripada asas formal. Gunadi⁴¹ menegaskan bahwa istilah “dengan nama dan dalam bentuk apapun” menegaskan bahwa UU PPh menganut konsep material bukan formal (*substance over form rule*) dalam mengkategorikan apakah suatu acan (item) itu merupakan penghasilan atau bukan. Walaupun wajib pajak tidak menyebutnya sebagai penghasilan, namun kalau sumber daya tersebut memenuhi unsur-unsur definisi dalam ketentuan pajak akan dianggap sebagai penghasilan.

Holmes⁴² berpendapat bahwa:

“The economic effects or economic consequences of a transaction are often referred to as the “economic substance” of the transaction. Unfortunately, misunderstandings occur when the terms are interchanged loosely. “Substance” is frequently used in contrast to “form” in discussions of legal concept of income but, in that context, substance seldom means economic effect or consequences of the breadth contemplated by the foundation concept of income. Hence, an economic event can be examined from three perspectives: (i) its legal form; (ii) its substance; (iii) its economic effects or consequences.”

Akibat ekonomis atau konsekuensi ekonomis dari suatu transaksi sering diartikan sebagai “substansi ekonomi” dari transaksi tersebut. Namun seringkali terjadi kesalahpahaman ketika istilah ini digunakan. “Substansi” sering digunakan sebagai lawan dari “Formal” dalam diskusi mengenai konsep hukum dari penghasilan. Jadi, suatu kejadian ekonomis dapat diuji dari tiga perspektif: (i) bentuk legalnya; (ii) substansinya; (iii) dan akibat atau konsekuensi ekonomisnya.

⁴¹ Gunadi. 2002. *Ketentuan Dasar Pajak Penghasilan*. Jakarta : Salemba Empat. Hal. 46.

⁴² Holmes, Kelvin. *op.cit.* Hal. 198.

Untuk menunjukkan bahwa substansi dari suatu transaksi dengan melihat akibat legalnya (*legal effect*) tidak sepenuhnya logis, Holmes memberikan contoh sebagai berikut⁴³:

Take the shareholder-employee example, the legal effect of the arrangement is to pay the shareholder a dividend on her shares. A dividend is a return on capital invested in a company. In the circumstances described, the shareholder received the dividend in return for working for the company. If she did not work, the dividend would not be paid. In substance, the dividend was a payment for the labour services that the shareholder provided to the company. Therefore, one can hardly say that the legal rights and obligations that attach to the dividend payment determine the substance of that transaction.

Akibat legal dalam hal ini adalah untuk membayar dividen kepada pemegang saham atas saham-sahamnya. Dividen merupakan bentuk pengembalian dari modal yang ditanamkan dalam perusahaan. Dalam keadaan ini, pemegang saham menerima dividen sebagai imbalan bekerja di perusahaan. Jika dia tidak bekerja, dividen tersebut tidak dibayarkan. Substansinya, dividen merupakan pembayaran atas jasa-jasa tenaga kerja yang disediakan pemegang saham kepada perusahaan. Karena itu, sulit dikatakan bahwa hak dan kewajiban legal yang melekat pada pembayaran dividen menentukan substansi dari transaksi tersebut.

Theodore L. Craft⁴⁴ dalam hal *substance over form* menyatakan pendapat sebagai berikut:

“The substance over form analysis is used to dissect self-serving transactions between parties, such as transactions between corporations and their shareholders and partners.”

Analisa *substance over form* digunakan untuk membedah transaksi internal antar pihak-pihak terkait, seperti transaksi antara perusahaan dengan pemegang saham atau partnernya.

⁴³ *ibid.*, hal.199.

⁴⁴ <http://www.taxrisk.com/Sham.shtml>

Mansury⁴⁵ menyebutkan bahwa salah satu unsur dari penghasilan yang dikenakan pajak mensyaratkan bahwa dalam penentuan ada atau tidaknya penghasilan yang dikenakan pajak dan kalau ada berapa besarnya penghasilan itu, maka yang menentukan bukan nama yang diberikan oleh wajib pajak dan juga bukan bergantung kepada bentuk yuridis yang dipakai oleh wajib pajak, melainkan yang paling menentukan adalah hakekat ekonomis yang sebenarnya. Pedoman yang harus dipegang teguh ini disebut "*the Substance-Over-Form Principle*", yang berarti bahwa hakekat ekonomis adalah lebih penting daripada bentuk formal yang dipakai.

Namun prinsip ini seringkali tidak dipakai majelis hakim dalam memutus sengketa banding di Pengadilan Pajak. Menurut Gunadi⁴⁶, dalam satu sengketa pajak atas utang tanpa bunga dalam kasus terjadinya hubungan istimewa oleh wajib pajak real estate⁴⁷ oleh BPSP diputus wajib pajak menang dengan alasan tidak adanya bukti (formal) dalam melakukan koreksi atas transaksi hubungan istimewa. Kalau pengadilan pajak tidak mengembangkan yurisprudensi atas semua rekayasa perencanaan pajak melalui transaksi keuangan modern dengan berbagai rekayasanya dan terus berpijak pada pembuktian (formal), maka administrasi pajak akan mengalami kesulitan untuk berupaya menangkal perencanaan pajak yang semakin agresif dan variatif. Hal ini juga menunjukkan tidak mudahnya mewujudkan hukum pajak sebagai hukum material (*substantive law*) dengan prinsip *substance over form* karena dalam penyelesaian sengketa masih lebih menunjuk pada pengujian formal.

6. Debt To Equity Ratio (DER)

Melakukan analisa terhadap pos-pos dalam suatu laporan keuangan merupakan dasar untuk dapat menginterpretasikan kondisi keuangan dan hasil operasi suatu perusahaan. Analisa perbandingan dengan menggunakan laporan-laporan yang mempunyai data-data serta perubahan-perubahannya sangat dibutuhkan untuk melihat rasio, persentase, dan *trend*-nya yang terjadi pada usaha tersebut. Rasio menggambarkan suatu hubungan atau perimbangan

⁴⁵ Mansury, R. 2003. *Perpajakan Atas Penghasilan dari Transaksi-transaksi Khusus*. Jakarta: YP 4. Hal. 28.

⁴⁶ Gunadi. 2007. *Pajak Internasional*. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI. Hal. 299-300.

⁴⁷ Put. 00750/BPSP/M.VIII/15/2000 tanggal 27 Maret 2000.

(*mathematical relationship*) antara suatu jumlah tertentu dengan jumlah yang lain. Dengan menggunakan alat analisa berupa rasio ini maka akan dapat menjelaskan atau memberi gambaran kepada penganalisa tentang baik atau buruknya keadaan atau posisi keuangan suatu perusahaan terutama bila angka rasio tersebut dibandingkan dengan angka rasio pembanding yang digunakan sebagai standar (*benchmark*) sehingga parameter yang digunakan akan menjadi lebih jelas. Standar rasio setiap jenis usaha tidak selalu sama karena banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti: letak perusahaan, jumlah aktiva, perbedaan unsur kekayaan, perbedaan kebijaksanaan, perbedaan struktur permodalan, perbedaan sistem dan prosedur akuntansi.

Macam atau jumlah angka-angka rasio ini banyak sekali bentuknya. Namun angka-angka rasio yang ada pada dasarnya dapat digolongkan menjadi dua golongan, yaitu berdasarkan sumber data keuangan yang merupakan unsur atau elemen dari angka rasio tersebut dan berdasarkan pada tujuan dari penganalisa rasio itu sendiri.

Salah satu rasio yang berkaitan erat dengan pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham ini adalah *Debt To Equity Ratio* (DER) atau rasio atas utang terhadap modal. DER didefinisikan sebagai perbandingan antara total utang dengan total modal. Tujuan dari DER ini adalah mendorong perusahaan melakukan investasi melalui *equity*. Tanpa adanya ketentuan yang mengatur DER, perusahaan akan cenderung melakukan investasi dengan utang karena bunga yang dibayar untuk utang tersebut dapat dikurangkan sebagai biaya. Hal ini berarti bahwa *tax base* dari pajak penghasilan atas perusahaan yang bersangkutan menjadi lebih kecil, bila perusahaan yang bersangkutan dalam posisi laba. Keuntungan yang dinikmati perusahaan yang bersangkutan akan lebih besar apabila utang tersebut diberikan oleh pemegang sahamnya. Manfaatnya akan menjadi lebih berarti lagi bila sistem perpajakan yang dianut di negara di mana pemegang saham berdomisili adalah berdasarkan wilayah (*territorial principle*), yaitu bahwa penghasilan yang diperoleh dari luar negeri tidak dikenai pajak lagi di negaranya⁴⁸.

Ketentuan tentang DER mencakup beberapa hal, yaitu diterapkan terhadap semua utang tanpa membedakan apakah krediturnya mempunyai

⁴⁸ Surahmat, Rahmanto. 2007. Artikel "*Mendorong Investasi Langsung dengan Aturan Thin Capitalization*" dalam buku yang berjudul *Bunga Rampai Perpajakan*. Jakarta: Salemba Empat. hal. 175-178.

hubungan istimewa dan yang kedua diterapkan dengan membatasi hanya pada utang antar pihak-pihak yang punya hubungan istimewa saja. Utang pada pihak yang punya hubungan istimewa dapat dibedakan lagi menjadi kreditur yang berdomisili di luar negeri dan yang berdomisili di dalam negeri⁴⁹.

Rasio utang terhadap modal untuk setiap industri berbeda-beda. Untuk industri dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi, rasio utang terhadap modalnya cenderung lebih rendah dibandingkan dari industri yang tingkat pertumbuhannya rendah. Menurut Ross terdapat tiga faktor yang mempengaruhi rasio utang terhadap modal, yaitu⁵⁰:

- Pajak
Perusahaan dengan penghasilan kena pajak yang relatif stabil akan lebih bergantung pada utang untuk mengurangi jumlah pajak yang dibayar oleh perusahaan.
- Jenis Aktiva (*type of assets*)
Penggunaan utang yang besar akan menimbulkan terjadinya *financial distress* (kesulitan keuangan) yang sangat mahal biayanya. Biaya *financial distress* ini tergantung dari jenis aktiva yang dimiliki oleh perusahaan. Perusahaan yang mempunyai investasi yang besar pada aktiva tetap berwujud (*tangible fixed assets*), biaya *financial distress*-nya lebih rendah dari perusahaan yang mempunyai investasi yang besar pada *research and development* (R&D) karena R&D pada umumnya punya nilai jual yang lebih rendah dan sebagian besar nilainya telah hilang karena terjadi *financial distress*.
- Ketidakpastian dari laba operasi perusahaan (*uncertainty of operating income*)
Perusahaan dengan ketidakpastian laba operasi mempunyai kecenderungan yang tinggi untuk mengalami *financial distress* meskipun tanoa utang. Jadi perusahaan seperti ini harus dibiayai sebagian besar oleh modal (ekuitas). Kondisi ini biasanya terjadi pada perusahaan farmasi karena

⁴⁹ Mansury, R. 2003. *Perpajakan Atas Penghasilan dari Transaksi-transaksi Khusus*. Jakarta: YP 4.

⁵⁰ Ross, Stephen A, Randolph W. Westerfield, and Jeffrey Jaffe. *op.cit.* Hal, 451-452.

tidak dapat diprediksinya hasil riset perusahaan akan menghasilkan obat baru, maka perusahaan ini lebih sedikit menggunakan utang.

Untuk menjaga dasar pemajakan dan mencegah praktik penghindaran pajak berganda, banyak negara menetapkan aturan tentang penentuan batas maksimum rasio antara utang dan modal sebagai alat dalam *thin capitalization rule*⁵¹. Ketentuan dalam peraturan perpajakan tersebut mengatur rasio antara utang dan modal bahwa sebagian dari biaya bunga tidak dapat dibebankan sebagai biaya, apabila utang yang berkaitan dengan pembayaran bunga tersebut melebihi rasio yang ditentukan⁵².

Arnold dan McIntyre menyebutkan bahwa besaran rasio dihitung secara arbiter yang dihitung berdasarkan konsolidasi dengan mengabaikan utang antar perusahaan atau dengan merujuk pada rata-rata (*average*) dibanding ekuitas (*debt to equity ratio* atau DER) dari semua wajib pajak dalam negeri secara sektoral. Dalam menghitung DER, selain kategori utang (misalnya apakah terbatas utang pada pesero substansial atau semua pesero) perlu mempertimbangkan kategori ekuitas (apakah hanya modal disetor atau termasuk surplus, laba ditahan, dan segala cadangan). Ketentuan *thin capitalization* dapat diterobos melalui skema *back-to-back loan*⁵³ atau *parallel loan*⁵⁴, maka ketentuan penangkal *thin capitalization* mempunyai ketentuan khusus untuk meredam fenomena tersebut⁵⁵.

DER secara teoritis bisa dipakai sebagai acuan atau indikator dalam pengkarakterisasian suatu pinjaman. Apabila telah ditentukan rasio yang wajar misalnya maksimal 3:1, apabila struktur rasio suatu perusahaan masih dalam rentang tersebut maka bisa dikarakterisasikan sebagai utang (*debt*). Sehingga imbalan dari utang tersebut dikarakterisasikan sebagai bunga di mana pemberian bunga kepada yang meminjamkan tidak memedulikan apakah si peminjam dalam keadaan untung atau merugi. Namun bila struktur rasionya

⁵¹ Pendanaan bisnis perusahaan dengan mengatur jumlah utang terhadap modal sendiri.

⁵² Gunadi. 2007. *Pajak Internasional*. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI.

⁵³ Induk perusahaan memdeposisikan dananya ke bank/lembaga keuangan yang kemudian meminjamkan kepada anak perusahaan.

⁵⁴ Skema dengan dua induk perusahaan di kedua negara berbeda saling memberikan pinjaman silang kepada masing-masing anak perusahaan dari kedua induk perusahaan yang berada di negara sama dengan domisili masing-masing induk perusahaan.

⁵⁵ Gunadi. *op.cit.* hal 294.

melebihi standar yang telah ditetapkan, misalnya di atas 3:1, maka dapat dikarakterisasikan sebagai *equity* sehingga wajar apabila tidak ada imbalan bunga karena pemberian imbalan akan diberikan dalam bentuk dividen nantinya yang sangat tergantung pada laba setelah pajak (*income after tax*) dari perusahaan tersebut.

Pihak otoritas pajak negara sangat menaruh perhatian terhadap *intercompany loan*, terutama mengenai kewajiban tingkat suku bunga yang dibebankan dan batasan nisbah pinjaman terhadap modal (DER) yang diperkenankan. Terjadinya model pinjaman seperti ini sangat mungkin disebabkan karena adanya peranan hubungan istimewa antara perusahaan peminjam dengan pemegang sahamnya dimana notabene pemberian pinjaman tersebut merupakan investasi yang seharusnya mendapatkan imbalan yang wajar atas pemanfaatan dana tersebut.

7. Advance Ruling

Advance ruling merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam sistem administrasi perpajakan modern. Dalam negara yang menganut *self assessment system* yang memberikan kepercayaan penuh kepada wajib pajak untuk menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan kewajiban pajaknya, maka *advance ruling* ini mempunyai peranan penting untuk membantu wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban perpajakannya dengan benar⁵⁶.

Advance ruling dalam pengertian yang dikenal di banyak negara yaitu sebagai suatu surat yang dikeluarkan otoritas pajak yang ditujukan kepada wajib pajak yang meminta surat tersebut tentang perlakuan perpajakan atas suatu transaksi yang spesifik yang akan dilakukan atau dihadapi oleh wajib pajak tersebut. Sedangkan *advance ruling* dalam pengertian praktik yang sering terjadi di Indonesia yaitu suatu surat penegasan (*ruling*) yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) yang ditujukan kepada wajib pajak yang meminta penegasan (*ruling*) tersebut atau suatu transaksi (umum atau spesifik)

⁵⁶ Darussalam & Danny Septriadi dalam tulisannya di majalah Inside Tax, Desember 2007. Edisi 02. Jakarta. Hal 19.

yang sudah atau akan dilakukan oleh wajib pajak⁵⁷. *Advance ruling* dalam *International Tax Glossary* diartikan sebagai berikut⁵⁸:

“A procedure available in many countries under which a taxpayer may obtain formal confirmation from the tax authorities, in advance of entering into specific transactions, of the related tax consequences.”

Jadi, *advance ruling* didefinisikan sebagai suatu prosedur yang tersedia di banyak negara di mana wajib pajak dapat memperoleh konfirmasi formal dari otoritas pajak dalam rangka melakukan transaksi yang spesifik berkaitan dengan konsekuensi perpajakannya.

Advance ruling merupakan salah satu instrumen penting dalam penerapan hukum pajak⁵⁹. *Advance ruling* diberikan sebelum wajib pajak melakukan suatu transaksi atau sebelum melaporkan Surat Pemberitahuan (SPT). Dengan adanya *advance ruling* akan mempermudah wajib pajak dalam memenuhi dan melaksanakan sendiri kewajiban dan hak perpajakannya. *Advance ruling* dapat juga mencegah terjadinya perbedaan pandangan terhadap perlakuan perpajakan antara wajib pajak dan otoritas pajak. Jadi *advance ruling* merupakan bagian yang tidak bias dipisahkan dalam sistem administrasi perpajakan modern. Dengan demikian, terasa janggal apabila DJP yang telah mereformasi dirinya menuju sistem administrasi perpajakan modern sampai saat ini belum memiliki peraturan yang komprehensif tentang *advance ruling system*⁶⁰.

Menurut Darussalam dan Septriadi⁶¹, untuk mendesain ketentuan tentang *advance ruling system*, seyogianya memperhatikan hal-hal berikut ini:

1. Dasar Hukum

Supaya *advance ruling* jelas kedudukannya dalam ketentuan hukum pajak, maka aturan main tentang *advance ruling* seharusnya dicantumkan dalam suatu pasal undang-undang perpajakan.

2. Status *advance ruling*

⁵⁷ Darussalam & Danny Septriadi. *loc.cit.*

⁵⁸ Larking, Barry. 2005. *International Tax Glossary*. The Netherlands: IBFD. Hal. 8.

⁵⁹ Thuronyi, Victor. 1996. *Tax Law Design and Drafting (volume 1)*. New York: International Monetary Fund. Hal 61.

⁶⁰ Darussalam & Danny Septriadi. *loc.cit.*

⁶¹ *ibid.* Hal. 20.

Suatu *advance ruling* yang dikeluarkan otoritas pajak harus jelas status hukumnya yaitu apakah mengikat wajib pajak atau tidak. Bagaimana pula kalau *advance ruling* yang dikeluarkan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan perpajakan yang lebih tinggi tingkatannya dan wajib pajak merasa dirugikan atas *advance ruling* tersebut, apakah wajib pajak boleh untuk tidak terikat pada *advance ruling* yang telah dikeluarkan tersebut? Serta apakah *advance ruling* ini juga mengikat bagi wajib pajak lainnya apabila jenis transaksi yang dilakukan adalah sama.

3. Jangka Waktu Penerbitan

Diperlukannya pembatasan jangka waktu dalam proses penerbitan *advance ruling* agar wajib pajak memperoleh kepastian hukum guna menjalankan kewajiban perpajakan dan rencana perpajakannya. Jadi, apabila suatu permintaan *advance ruling* yang diajukan oleh wajib pajak tidak ditanggapi oleh otoritas pajak dengan cara tidak menjawab *advance ruling* tersebut dalam periode waktu yang telah diatur dalam ketentuan perpajakan maka harus ada konsekuensi hukumnya.

4. Biaya

Terdapat dua pendapat mengenai apakah wajib pajak harus membayar atau tidak atas *advance ruling* yang diajukan oleh wajib pajak. Pendapat pertama menyatakan bahwa harus ada biaya yang harus dibayar oleh wajib pajak dalam pengajuan *advance ruling*. Alasannya adalah karena diperlukan waktu khusus (tambahan jam kerja) bagi petugas pajak untuk menangani *advance ruling* yang khusus diberikan kepada wajib pajak. Namun, beberapa ahli perpajakan berpendapat bahwa tidak diperlukan adanya pembayaran karena sudah menjadi kewajiban bagi otoritas pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakan wajib pajak.

5. Jenis Transaksi/Isu-isu Perpajakan Yang Boleh dan Tidak Boleh Untuk Dimintakan *advance ruling*.

Dalam konteks ini dikenal dua jenis *advance ruling* yaitu: (i) *open advance ruling*, dan (ii) *closed advance ruling*. Dalam *open advance ruling system*, pada dasarnya semua permasalahan perpajakan yang dihadapi oleh wajib pajak boleh diajukan untuk dimintakan *advance ruling*. Akan tetapi, ada beberapa negara yang memberikan pembatasan terhadap beberapa jenis transaksi/isu-isu perpajakan tertentu tidak boleh diajukan untuk dimintakan

advance ruling. Sedangkan dalam *closed advance ruling system*, pengajuan *advance ruling* hanya boleh atas isu-isu tertentu yang telah ditetapkan terlebih dahulu dalam peraturan perpajakan yang biasanya dibuat dalam bentuk suatu daftar (*list*).

6. Persyaratan Pengungkapan Informasi dan/atau Dokumentasi

Agar pihak yang diberi wewenang menerbitkan *advance ruling* dapat memberikan *advance ruling* dengan tepat atas transaksi yang akan dilakukan oleh wajib pajak, maka harus ada persyaratan tentang informasi dan/atau dokumen yang harus diungkapkan oleh wajib pajak.

7. Publikasi

Publikasi atas *advance ruling* merupakan hal yang sangat penting dalam praktik administrasi publik yang baik. Hal ini konsisten dengan konsep dasar negara demokrasi yaitu prinsip “*equality*” yaitu perlakuan perpajakan yang sama (*equal treatment*) bagi semua wajib pajak atas transaksi yang sama. Untuk menjamin terlaksananya prinsip “*equality*” ini maka diperlukan suatu transparansi dalam sistem administrasi perpajakan.

8. Kerangka Pemikiran

Sistem perpajakan *self assessment* memberikan wajib pajak kepercayaan penuh untuk memenuhi kewajiban perpajakannya 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. Pada kenyataannya, tidak setiap ketetapan pajak tersebut disetujui oleh wajib pajak. Untuk itu, pemerintah menjamin terlaksananya hak dan kewajiban wajib pajak dalam rangka memenuhi kewajiban perpajakannya baik dalam proses keberatan maupun banding.

Dalam permasalahan pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham, fiskus selalu melakukan koreksi pinjaman tersebut pada saat pemeriksaan maupun pada saat proses keberatan dengan menggunakan “surat direktur jenderal pajak”. Adapun koreksi tersebut dilakukan dengan mengenakan PPh Pasal 23 atas pinjaman tersebut dengan menggunakan suku bunga pasar, ataupun menganggapnya sebagai penghasilan lain-lain di PPh Badan bagi pihak yang memberikan pinjaman tanpa bunga tersebut. Wajib pajak tentunya tidak sependapat dengan koreksi tersebut dan akhirnya mengajukan banding kepada Pengadilan Pajak dengan berbagai alasan, antara lain: wajib pajak telah memenuhi 4 syarat dalam “surat direktur jenderal pajak” tersebut, tidak adanya pembayaran bunga kepada pemegang saham, dan relevansi penggunaan “surat direktur jenderal pajak” dalam memutuskan sengketa. Hasil keputusan keberatan terhadap putusan banding dalam permasalahan ini menunjukkan bahwa terdapat perbedaan hasil keputusan keberatan terhadap putusan banding dimana penelaah keberatan selalu mempertahankan koreksi pemeriksa, sementara majelis hakim di pengadilan pajak hampir selalu memenangkan wajib pajak sebagai pemohon banding.

Dalam sistem administrasi perpajakan modern, “surat direktur jenderal pajak” merupakan penerapan dari *advance ruling* yaitu memberikan penegasan kepada wajib pajak atas perlakuan transaksi yang spesifik dengan tujuan untuk mempermudah wajib pajak memenuhi sendiri hak dan kewajiban perpajakannya. Advance ruling diharapkan dapat memberikan kepastian bagi wajib pajak dengan memperhatikan prinsip “*equality*” yaitu perlakuan perpajakan yang sama (*equal treatment*) bagi semua wajib pajak atas transaksi yang sama.

A. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Menurut Irawan⁶², bahwa penelitian kualitatif bukanlah data kualitatif. Penelitian kualitatif bukan pula sekedar tentang penafsiran data secara kualitatif. Penelitian kualitatif bukan pula sekedar penelitian minus statistika. Makna penelitian kualitatif itu tidak terbatas pada urusan data, objek kajian, atau bahkan prosedur penelitian. Makna penelitian kualitatif sungguh tidak mudah didefinisikan, tetapi bisa dipahami ciri-ciri khasnya. Salah satu ciri khasnya yang sangat penting adalah makna "kebenaran" menurut penelitian kualitatif. Maka kita harus menerima kesimpulan bahwa kebenaran menurut paradigma kualitatif pasti bersifat "plural" (beragam). Tidak ada kebenaran tunggal. Maka peneliti kualitatif harus siap dengan munculnya versi kebenaran dalam data penelitiannya.

Selain itu, penelitian ini juga bersifat positivisme⁶³ dengan cara berpikir secara induktif yaitu mengumpulkan data sebanyak mungkin dan dari data-data tersebut dicari polanya sehingga pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan dari analisisnya⁶⁴. Pendekatan positivisme mengembangkan metode penelitian kualitatif dengan menggunakan data-data yang ada (*quantitative*) kemudian mencari suatu makna dari data tersebut. Menurut Neumann⁶⁵, sifat dari penelitian positivisme ini adalah adanya pola-pola yang stabil, berulang dan berurutan sehingga dapat diungkap sifatnya.

2. Jenis atau Tipe Penelitian

Jenis penelitian ini adalah kualitatif yang bersifat eksploratif dimana peneliti menggali informasi baik melalui data primer maupun data sekunder. Data primer dan data sekunder digunakan untuk menggali informasi tentang sebab-sebab timbulnya perbedaan dalam keputusan keberatan dan putusan banding dalam permasalahan pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham dengan

⁶² Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: DIA Fisip UI. Hal 5-6.

⁶³ Menurut Neumann (1997: 63), positivisme memandang ilmu sosial sebagai suatu metode yang terorganisir dengan menggabungkan cara berpikir deduktif dengan penelitian empiris yang tepat dari perilaku individu dalam rangka mengungkap dan memastikan seperangkat hukum sebab akibat dari probabilitas yang dapat digunakan untuk memprediksi pola-pola umum dari aktivitas manusia.

⁶⁴ Irawan, Prasetya. 2006. *op.cit.* Hal 11.

⁶⁵ Neumann, W. Lawrence. 1997. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, Third Edition*. Needham Heights: A Viacom Company. Hal. 63

menggunakan Surat Direktur Jenderal Pajak No. S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992. Selain itu akan dilakukan analisa tentang relevansi penggunaan “surat” dalam memutuskan sengketa ini.

Jenis data yang digunakan adalah data primer berupa wawancara dan data sekunder, yaitu sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara yang terdiri dari:

a. Data Internal

Yaitu data-data berupa surat-surat putusan banding yang diperoleh dari Pengadilan Pajak terhadap sengketa pinjaman tanpa bunga dari pemegang saham yang menggunakan dasar koreksi Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 tentang Pinjaman Tanpa Bunga Dari Pemegang Saham.

b. Data Eksternal

Yaitu berupa literatur, undang-undang, PSAK, buku, majalah, artikel, situs internet yang memuat masalah-masalah yang berkaitan dengan pinjaman tanpa bunga dan aspek-aspek lain yang terkait.

3. Metode dan Strategi Penelitian

a. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara:

(1) Studi Kepustakaan (*library research*)

Teknik pengumpulan data yang utama digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca dan mempelajari sejumlah literatur, artikel majalah, ketentuan pinjaman tanpa bunga, hubungan istimewa, prinsip *substance over form*, PSAK, peraturan-peraturan perpajakan serta Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 tentang Pinjaman Tanpa Bunga Dari Pemegang Saham. Irawan⁶⁶ menyatakan bahwa maksud penelitian kepustakaan (*library research*) adalah penelitian yang datanya diambil terutama atau seluruhnya dari kepustakaan (buku, dokumen, artikel, laporan, koran, dan lain sebagainya).

(2) Studi Lapangan (*field research*)

⁶⁶ Irawan, Prasetya. 2004. *Logika dan Prosedur Penelitian*. Jakarta: STIA LAN Press. Hal. 65.

Selain studi kepustakaan (*library research*), sebagai pelengkap juga akan dilakukan studi lapangan (*field research*). Studi ini dilakukan dengan penelitian studi kasus terhadap hasil-hasil keputusan keberatan dengan putusan pengadilan pajak atas permasalahan "Pinjaman Tanpa Bunga Dari Pemegang Saham" yang sering terjadi sebagai *historical case studies*. Metode studi kasus yang digunakan yaitu studi kasus satu lokus (*single site case study*). Irawan⁶⁷ menyebutkan bahwa beberapa pecahan dari studi kasus satu lokus meliputi *historical case studies, observational case studies, oral histories, situational analysis, clinical case study, dan life history*. Penelitian dengan penelitian kasus menurut Arikunto⁶⁸ dimaksud suatu penelitian secara insentif, terperinci dan mendalam terhadap suatu organisasi, lembaga atau gejala tertentu. Ditinjau dari wilayah, maka penelitian kasus hanya meliputi daerah atau subjek yang sempit, tetapi ditinjau dari sifat penelitian penelitian kasus lebih mendalam. Menurut Yin⁶⁹, *case study* merupakan penelitian tentang gejala yang sedang terjadi dalam konteks keadaan yang nyata dengan menghubungkan keadaan (*setting*) dengan gejala itu sendiri. *Case study* diarahkan untuk menjawab pengambilan keputusan dan mencari tahu penyebab sesuatu itu terjadi. *Case study* dapat digeneralisasi untuk mengetahui seberapa jauh temuan-temuan di dalam studi kasus berlaku secara teoritis (generalisasi analitis). *Case study* dapat berjenis eksplanasi, deskripsi, atau eksplorasi. Untuk itu, akan digunakan 27 (dua puluh tujuh) putusan pengadilan pajak terhadap permasalahan ini untuk dikaji lebih mendalam sebab-sebab timbulnya perbedaan antara keputusan keberatan dan putusan banding. Selain itu, nantinya dapat ditemukan pola putusan-putusan yang terbit sehingga dapat dianalisa dan diambil kesimpulannya. Analisa data kualitatif akan digunakan dalam penelitian ini. Menurut Creswell⁷⁰, dalam analisa kualitatif, beberapa kegiatan yang bersamaan menyita perhatian peneliti: mengumpulkan informasi dari lapangan, menyortir informasi menjadi kelompok-kelompok, memformat informasi ke dalam sebuah cerita atau gambar, dan menulis naskah kualitatif.

⁶⁷ Irawan, Prasetya. 2006. *op.cit.* Hal. 16.

⁶⁸ Arikunto. Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, edisi V, Jakarta : PT.Reinika Cipta , 2002, Hal 120.

⁶⁹ Yin, Robert. K. 1989. *Case Study Research, Design and Methods*. California: Saga Publications. Hal 16, 27.

⁷⁰ Creswell, John W. 2003. *Desain Penelitian, Pendekatan Kualitatif & Kuantitatif (Terjemahan Indonesia)*. Jakarta: KIK Press. Hal. 147.

Menurut Irawan⁷¹, metode wawancara adalah metode penelitian yang datanya dikumpulkan melalui wawancara dengan responden (*key informant*) yang dapat diperlakukan hanya sebagai *tool* pengumpulan data bersama-sama dengan instrumen lain.

b. Pengolahan Data

Tahapan pengolahan data dilakukan dengan urutan berikut ini:

(1) Pengumpulan data mentah

Data diperoleh melalui wawancara, telaah pustaka dan dokumentasi, serta penggunaan alat perekam.

(2) Transkrip data

Data diubah dalam bentuk tertulis yang sebelumnya berasal dari alat perekam, tulisan tangan atau email.

(3) Koding

Data ditelaah ulang, diambil hal-hal yang penting dan diambil kata kuncinya.

(4) Kategorisasi Data

Data dikelompokkan berdasarkan jenis dan kategorisasi yang sama.

(5) Triangulasi

Melakukan pengecekan antara sumber data satu dengan lainnya, apakah dari satu sumber sama atau bertentangan satu dengan lainnya.

(6) Penyimpulan Akhir

Kesimpulan diambil setelah data jenuh (*saturated*).

c. Strategi Analisa Data

Analisa data yang dikumpulkan dengan menggunakan metode *ideal types* dengan pendekatan analogi. Menurut Neumann, suatu analogi adalah suatu pernyataan bahwa dua objek, proses, atau kejadian mempunyai kemiripan satu dengan lainnya.⁷²

4. Hipotesis Kerja

⁷¹ Irawan, Prasetya. 2004. *op.cit.* Hal 64.

⁷² Newman, W. Lawrence. 2006. *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches, Sixth Edition*. Pearson Education Inc.

Pada penelitian ini, hipotesis atau dugaan sementara yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Perbedaan antara keputusan keberatan dan putusan banding dalam permasalahan pinjaman tanpa bunga dengan menggunakan S-165/PJ. 312/1992 dikarenakan karena pada saat keberatan wajib pajak tidak memberikan data/dokumen yang diminta oleh penelaah keberatan sehingga penelaah menolak permohonan keberatan tersebut. Tetapi pada saat banding, wajib pajak melengkapi data/dokumen tersebut sehingga putusan majelis hakim memenangkan wajib pajak sebagai pemohon banding.
- b. Penggunaan surat “direktur jenderal pajak” dalam memutuskan sengketa baik pada tingkat keberatan ataupun banding tidak dapat dilakukan karena “surat” bukanlah termasuk dalam tata urutan perundang-undangan di Indonesia.

5. Narasumber atau Informan

Narasumber dipilih sesuai prinsip yang berlaku dalam metode kualitatif, yaitu dipilih berdasarkan pengetahuan yang dimiliki yang berkaitan dengan topik penelitian dan kecukupan atau kelengkapan data yang diinginkan yang diperoleh dari narasumber. Wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara (data primer) dilakukan kepada pihak-pihak yang dalam tugas atau jabatannya pernah berhubungan dengan masalah-masalah terkait, antara lain dengan:

- a. Direktur Keberatan dan Banding, Direktorat Jenderal Pajak
- b. Penelaah Keberatan
- c. Konsultan Pajak
- d. Wajib Pajak
- e. Mantan Hakim Pengadilan Pajak

6. Proses Penelitian

Proses atau langkah-langkah dalam melakukan penelitian ini adalah: permohonan surat izin penelitian, penyusunan proposal penelitian, penyusunan instrumen penelitian, pengumpulan data, dan analisa data.

7. Penentuan Lokasi dan Objek Penelitian

Penelitian kepustakaan (*library reseach*) dilakukan di perpustakaan kampus UI Salemba untuk beberapa buku, literatur, artikel, peraturan perpajakan dan lokasi-lokasi lainnya untuk beberapa buku-buku, literatur, artikel dan internet. Sedangkan untuk penelitian lapangan (*field research*) berupa wawancara dilakukan di kantor narasumber dan tempat lain yang ditentukan oleh narasumber. Penelitian ini dilakukan pada beberapa narasumber di Jakarta yaitu: Pengadilan Pajak, Direktorat Keberatan dan Banding DJP, Kantor Wilayah DJP Jakarta Timur, Kantor Konsultan Pajak, Lokasi Wajib Pajak, dan seorang ahli di bidangnya (mantan hakim). Obyek penelitian pada penelitian ini dititikberatkan pada kasus-kasus di Pengadilan Pajak yang penyelesaiannya menggunakan dasar surat direktur jenderal pajak nomor S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992. Selain itu juga penelitian ini juga meninjau relevansi penggunaan surat ini dalam memutuskan sengketa pada tingkat keberatan dan banding.

8. Keterbatasan Penelitian

Lokasi penelitian hanya dilakukan di Jakarta, mengingat lokasi di mana Pengadilan Pajak berada dan umumnya permasalahan ini lebih banyak terjadi pada wajib pajak di Jakarta dibandingkan dengan kota-kota lainnya di Indonesia. Narasumber yang dipilih tidak semuanya bisa ditemui secara langsung, sehingga wawancara ada yang dilakukan secara tertulis melalui surat elektronik dan didelegasikan kepada bawahannya. Beberapa narasumber penting seperti Ketua Pengadilan Pajak dan Hakim Agung di Mahkamah Agung RI sampai dengan selesainya tesis ini tidak berhasil diwawancarai karena kesibukan narasumber yang sangat padat. Pemilihan sengketa terbatas hanya yang menggunakan S-165/PJ.312/1992 tanggal 15 Juli 1992 karena sengketa ini masih sering terjadi hingga saat ini dan masih menimbulkan kebingungan di kalangan praktisi pajak.