

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tidak banyak yang memahami fungsi dan tujuan keberadaan Bank Indonesia dalam perekonomian nasional. Bank Indonesia seringkali dilihat sebagai bank umum yang bertugas sebagai lembaga perantara dengan orientasi keuntungan. Pandangan ini dapat dimaklumi menimbang sejarah Bank Indonesia yang berawal dari sebuah bank umum pada zaman penjajahan Belanda yaitu *The Javasche Bank*. Kesepakatan antara pemerintah Republik Indonesia dan Belanda yang tertuang dalam Konferensi Meja Bundar pada akhir tahun 1949 menjadikan *The Javasche Bank* menjadi bank sentral Republik Indonesia dan berganti nama menjadi Bank Indonesia. (Warjiyo, 2004)

Sebagai Bank Sentral Republik Indonesia, Bank Indonesia memiliki fungsi dan tujuan yang berbeda dengan bank umum. Fungsi dan tujuan Bank Indonesia, sebagaimana tertuang dalam UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang telah diubah dengan UU No. 3 tahun 2004, adalah untuk mencapai dan memelihara kestabilan Rupiah. Untuk mencapai tujuan tersebut Bank Indonesia bertugas: 1) menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter; 2) mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; serta 3) mengatur dan mengawasi perbankan di Indonesia. Agar tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dapat dicapai dengan efektif dan efisien Bank Indonesia harus mengintegrasikan ketiga tugasnya tersebut. Selain itu Bank Indonesia juga ditetapkan sebagai lembaga negara yang independen bebas dari campur tangan Pemerintah dan/ atau pihak pihak lainnya kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam UU. Independensi Bank Indonesia ini diatur secara tegas dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia.

Bank Indonesia adalah lembaga negara yang otonom, dalam artian bahwa untuk melaksanakan seluruh tugasnya tidak mendapatkan pembiayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Bank Indonesia mendapatkan penerimaan yang terbesar dari kewenangannya untuk mengelola cadangan devisa, memberikan sanksi denda kepada perbankan, serta memungut biaya penyelenggaraan kliring. Di sisi lain, pengeluaran Bank Indonesia yang terbesar adalah untuk pelaksanaan kebijakan moneter antara lain berupa *open market operation.*, yaitu Bank Indonesia harus membayar bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI), serta melakukan *clean money policy* yaitu mencetak uang rupiah guna menyediakan uang kertas dan uang logam dalam jumlah yang cukup sesuai kebutuhan masyarakat. Surplus Bank Indonesia adalah selisih antara penerimaan dan pengeluaran Bank Indonesia.

Dalam konteks perpajakan, perlakuan atas surplus (laba) Bank Indonesia mengalami perubahan-perubahan yang cukup berarti. Perubahan-perubahan ini berhubungan dengan fungsi dan kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga. Berdasarkan Pasal 47 UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, Bank Indonesia adalah sebagai lembaga yang harus dikenakan Pajak Penghasilan atas laba usahanya. Hal ini mengingat bahwa fungsi dan tujuan Bank Indonesia berdasarkan undang-undang tersebut terdapat fungsi untuk menciptakan pekerjaan, mendorong pertumbuhan ekonomi. Dengan fungsi ini Bank Indonesia tidak dilarang untuk menyalurkan kredit berupa kredit likuiditas kepada dunia usaha. Pengenaan Pajak terhadap surplus Bank Indonesia tidak lagi dilakukan pemerintah seiring ditetapkannya Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dimana fungsi dan tujuannya adalah untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Hal ini, sesuai dengan fungsi dan tujuan utama Bank Indonesia sebagai pelayan publik. Bank Indonesia dalam melakukan kegiatannya secara jelas tidak bertujuan untuk mencari laba. Posisi ini mempunyai konsekuensi laporan keuangan Bank Indonesia mendasarkan diri pada prinsip akuntansi nirlaba dan masuk sebagai salah satu bentuk lembaga sektor publik dan tidak dikenakan pajak penghasilan seperti pada badan usaha profit motif. Undang-undang Nomor

23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia ini kemudian diperbarui dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia.

Pesatnya perkembangan sosial ekonomi sebagai hasil pembangunan dan globalisasi serta reformasi di segala bidang serta untuk meningkatkan fungsi dan peran dalam mendukung kebijakan pembangunan nasional khususnya bidang ekonomi menjadi alasan dilakukannya perubahan kebijakan di perpajakan dengan memperbarui undang-undang perpajakan yang biasa disebut reformasi perpajakan. Eugene (2005) menyatakan bahwa prinsip dari keuangan publik adalah efisiensi, pertumbuhan, keadilan, progresifitas dan penyederhanaan yang berguna untuk menganalisa perubahan peraturan perpajakan.

Menurut Eugene (2005) meskipun perubahan pajak disebabkan oleh berbagai alasan, namun tujuan mendasarnya adalah untuk meningkatkan penerimaan. Seiring semakin pentingnya penerimaan pajak maka dapat dipahami bila tujuan mendasar dari reformasi perpajakan di Indonesia adalah terutama untuk meningkatkan penerimaan pajak. Hal ini sejalan dengan salah satu fungsi pajak yaitu fungsi *budgeting*. (Fidel, 2008; Nurmantu, 2005) .

Dengan berdasar tujuan peningkatan penerimaan pajak tersebut, pokok-pokok perubahan Undang-undang Pajak penghasilan tahun 2008 antara lain mengatur tentang perluasan subyek dan obyek pajak, pengecualian obyek pajak, pengeluaran yang dapat dibebankan sebagai biaya, penghasilan tidak kena pajak, norma penghitungan penghasilan netto, tarif pajak, ketentuan pencegahan penghindaran pajak, pemotongan PPh dan *diferensial rate*, fiskal luar negeri, saat terutang PPh, berbagai insentif di bidang perpajakan, serta perpajakan di bidang pertambangan (Fidel, 2008). Salah satu dampak dari perluasan obyek pajak dalam reformasi undang-undang pajak penghasilan adalah dimasukkannya surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak penghasilan. Ditetapkannya surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak penghasilan dengan tujuan untuk mengoptimalkan penerimaan Negara dari surplus BI. Seperti diketahui, sejak tahun 1999 dengan ditetapkannya UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, surplus Bank Indonesia adalah bukan obyek pajak. Tidak ditetapkannya surplus Bank Indonesia

bukan berarti tidak menyumbang sama sekali dalam penerimaan dalam APBN. Hal ini dapat dilihat dalam tabel 1.1 berikut ini:

Tabel 1.1 Penerimaan Negara APBN-P 2007 dan 2008
(Dalam miliar rupiah)

1	2007		2008	
	4	5	8	9
A. Pendapatan Negara dan Hibah	694.087,9	18,4	894.990,5	20
I. Penerimaan Dalam Negeri	690264,6	18,3	892.041,9	19,9
1. Penerimaan Perpajakan	492.010,9	13,1	609.227,5	13,6
a. Pajak Dalam negeri	474.551	12,6	580.248,3	12,9
b. Pajak Perdagangan Internasional	17.459,9	0,5	28.979,2	0,6
2. Penerimaan Negara non pajak	115.053,3	3,1	282.814,4	6,3
a. Penerimaan SDA	21.800	0,6	192.789,4	4,3
b. Bagian Laba BUMN	13.669,3	0,4	31.244,3	0,7
c. Surplus Bank Indonesia	47.731,1	1,3	0	0,0
d. PNBPN Lainnya	3.823,3	0,1	58.780,7	1,3
			2.948,6	0,1

Sumber: Departemen Keuangan, diolah

Dari tabel di atas, terlihat bahwa pada tahun 2007 dan 2008, walaupun surplus Bank Indonesia belum dikenakan pajak penghasilan, tetapi dalam penerimaan APBN-P tetap terdapat pos penerimaan dari surplus Bank Indonesia.

Reformasi Pajak Penghasilan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia juga berpedoman pada prinsip dan asas-asas perpajakan universal, yakni keadilan, kemudahan, efisiensi administrasi, peningkatan dan optimalisasi penerimaan Negara. Untuk mewujudkan hal tersebut harus dilakukan sejak awal proses pengaturan dan pembentukan undang-undang yang disusun sedemikian rupa berdasarkan urgensinya dengan tidak mengesampingkan asas-asas yang berlaku dalam pemungutan pajak, penerapan teknologi dan tatacara yang mengikuti setiap perubahan atau perkembangan jaman. Pengambilan keputusan untuk melakukan reformasi di bidang perpajakan tentunya dengan mempertimbangkan seberapa besar manfaat serta biaya serta peluang dan risiko dilakukannya perubahan peraturan perundang-undangan tersebut.

Kebijakan menetapkan surplus Bank Indonesia sebagai objek Pajak Penghasilan – sebagai bagian dari reformasi perpajakan dalam rangka

mengoptimalkan pendapatan negara – selanjutnya mengundang kontroversi. Ada pihak-pihak yang setuju dan ada pula pihak-pihak yang tidak setuju.

Pihak yang setuju berargumen kebijakan ini sejalan dengan prinsip keadilan (Hutagaol, 2004). Selain itu kebijakan ini juga bertujuan untuk mengoptimalkan penerimaan Negara dan untuk lebih mempertegas ketentuan tentang surplus BI. Dalam UU Bank Indonesia. Jika badan usaha lain memperoleh profit dikenakan pajak maka Surplus Bank Indonesia sudah selayaknya dikenakan pajak penghasilan pula. Dari sudut pandangan pihak yang setuju ini, Bank Indonesia tidak ada bedanya dengan bank umum sehingga apabila bank umum dikenakan pajak penghasilan maka demikian pula seharusnya Bank Indonesia. Bagi pihak ini, Bank Indonesia dalam mendapatkan penghasilan dianggap melakukan kegiatan yang mirip dilakukan oleh perbankan pada umumnya, seperti misalnya dalam melakukan transaksi Valuta asing, menginvestasikan dalam obligasi dan lain-lain. Selain itu kondisi surplus adalah kondisi penerimaan yang melebihi pengeluarannya yang berarti ada tambahan kemampuan ekonomis dan berarti penghasilan menurut Pasal 4 (1) Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

Di sisi lain, pihak-pihak yang tidak setuju berpandangan ada perbedaan antara Bank Indonesia dan bank umum. Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang tidak berorientasi *profit* (Laporan Keuangan Tahunan Bank Indonesia). Berdasarkan definisi pajak yang dikemukakan oleh Ray M. Sommerfeld, pajak merupakan iuran dari sektor swasta ke sektor public, yaitu Negara sehingga dalam konteks keuangan negara adalah tidak tepat apabila Bank Indonesia sebagai lembaga negara, serta sebagai badan hukum publik yang tidak berorientasi *profit* dikenakan pajak, karena hanya merupakan perpindahan dari kantong yang satu ke kantong yang lain (Toto & Sukatrilaksana, 2004). Pandangan pihak yang tidak setuju diperkuat praktek di beberapa negara seperti Malaysia, Selandia Baru, dan Jerman, yang terhadap surplus bank sentral tidak dikenakan pajak penghasilan. Bank Sentral Malaysia dikecualikan dari pembayaran Pajak Penghasilan sebagaimana diatur dalam *Income Tax (exemption) (No.7) order 1989*. Sementara itu di Selandia Baru

sebagaimana diatur dalam *Section CW 38 of the Income Tax Act 2007 Reserve Bank of New Zealand* (Bank Sentral Selandia Baru) dikecualikan dari pengenaan *income tax* (Pajak Penghasilan). Bank Sentral Selandia Baru hanya dikenakan pajak atas barang dan jasa, *fringe benefit tax* dan *withholding tax* lainnya. Di Jerman, sesuai dengan *Section 5 No. 2 German law on corporation taxation*, Laba yang diperoleh Deutsche Bundesbank dikecualikan dari pajak karena sifat kegiatan Deutsche Bundesbank tidak berorientasi *profit*. Toto dan Sukatrilaksana (2004).

1.2 Perumusan Masalah

Kontroversi atas kebijakan penetapan surplus Bank Indonesia sebagai objek pajak penghasilan terjadi karena pihak-pihak yang berbeda pendapat memandang permasalahan secara parsial. Pihak yang tidak setuju, misal Bank Indonesia, pada satu sisi lebih cenderung memandang pengaruh negatif dari kebijakan, sementara pihak yang setuju, terutama Dirjen Pajak, lebih memandang sisi positifnya. Untuk menghentikan kontroversi tersebut perlu dilakukan suatu analisis yang objektif dan *holistic* seluruh aspek dari kebijakan, yaitu manfaat, biaya, peluang, serta risiko dari kebijakan sepenuhnya dipertimbangkan. Dengan demikian penelitian tesis ini lebih difokuskan pada manfaat (*benefits*), biaya (*costs*), risiko (*risks*) dan peluang (*opportunities*) adanya penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek Pajak Penghasilan. Oleh karena itu dalam tesis ini pertanyaan sehubungan dengan kebijakan penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek Pajak Penghasilan dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah manfaat, peluang, biaya, serta risiko penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek Pajak Penghasilan?
2. Tepatkah kebijakan penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek Pajak Penghasilan untuk mengoptimalkan penerimaan negara?

1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan pertanyaan penelitian pada sub bab terdahulu, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk menganalisis manfaat, biaya, peluang dan risiko yang ditanggung Pemerintah, Bank Indonesia khususnya dan negara secara keseluruhan dengan menetapkan surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak.
- 2) Untuk menganalisis tepat tidaknya kebijakan menetapkan surplus Bank Indonesia sebagai obyek Pajak Penghasilan dalam mengoptimalkan penerimaan negara.

1.3.2 Signifikansi Penelitian

Penelitian ini mempunyai dua signifikansi penelitian, yaitu:

- i Signifikansi Akademis
Secara khusus, dari sisi akademik hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah keilmuan di bidang perpajakan dan kebanksentralan.
- ii Signifikansi praktis
Signifikansi praktis yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan terhadap penyusunan kebijakan perpajakan, khususnya dalam konteks pengenaan pajak terhadap surplus suatu lembaga negara yang permodalannya berasal dari kekayaan negara yang tidak berorientasi pada laba, seperti Bank Indonesia.
 - b. Hasil Penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman bersama tentang surplus Bank Indonesia dan pajak atas Surplus BI serta perannya dalam penerimaan negara sehingga dapat menghentikan kontroversi berkelanjutan atas keputusan pengenaan pajak terhadap surplus Bank Indonesia.

1.4 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini dipaparkan dengan sistematika sebagai berikut:

BAB 1: PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang diangkatnya permasalahan penetapan Surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak penghasilan

dalam Undang-undang nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas undang-undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan

BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memaparkan konsep dan teori yang melandasi penelitian, termasuk penjelasan tentang definisi kebijakan publik, definisi pajak, subyek pajak, kebijakan penentuan obyek pajak dan definisi penghasilan, Selain itu dalam bab ini juga definisi dan konsep *Analytic Network Process*. Serta penjelasan tentang model ANP dalam penelitian ini. Pada bab ini juga diuraikan penelitian-penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan Surplus Bank Indonesia dan penelitian tentang ANP sebagai alat analisa dalam penelitian ini.

BAB 3 : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini dijelaskan mengenai pendekatan penelitian, jenis/ tipe penelitian, metode dan strategi penelitian, nara sumber/ informan, proses penelitian, penentuan lokasi dan objek penelitian dan keterbatasan penelitian

BAB 4 : PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Pada bab ini diuraikan berbagai aspek terkait dengan bank sentral, fungsi dan tujuan keberadaan Bank Indonesia sebagai bank sentral Republik Indonesia. Selanjutnya dalam bab ini dijabarkan secara ringkas mengenai sistem keuangan yang ada di Bank Indonesia, timbulnya surplus, khususnya dalam rangka melihat dampak atau implikasi kebijakan penetapan surplus Bank Indonesia sebagai objek PPh. Bab ini juga berisi perbandingan pengenaan pajak penghasilan atas surplus Bank Sentral di negara lain.

Selanjutnya diuraikan secara deskriptif tentang manfaat, biaya, peluang dan risiko yang timbul dengan adanya penetapan surplus bank Indonesia sebagai obyek pajak penghasilan dalam Undang-Undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat UU

Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, baik dari sisi Direktorat Jenderal Pajak maupun dari Bank Indonesia. Selanjutnya mencoba menkonfirmasi hasil analisis deskriptif mengenai manfaat, peluang, biaya dan risiko penetapan surplus Bank Indonesia sebagai objek PPh dengan menggunakan *Analytic Network Process*. Hasil analisis deskriptif yang bersifat parsial dicoba diintegrasikan dan dikuantifikasikan sehingga dengan demikian dapat ditarik kesimpulan menyeluruh tentang seberapa besar perbandingan antara manfaat, biaya, risiko dan peluang dari penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek Pajak Penghasilan.

BAB 5: SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab terakhir dari seluruh penelitian yang berisi tentang kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian dan juga saran tentang perbaikan yang perlu dilakukan di masa mendatang oleh pembuat kebijakan