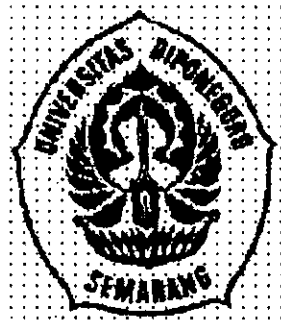


343.04
YUL
k e1



**KEBIJAKSANAAN PERPAJAKAN
TENTANG RESTRUKTURISASI PERUSAHAAN
SERTA IMPLEMENTASINYA PADA SEKTOR PERBANKAN**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

Efi Yulistyowati

NIM. B4A 099 046

Pembimbing:

Prof. Dr. H.Miyasto

Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2001**

UPT-PUSTAK-UNDIP

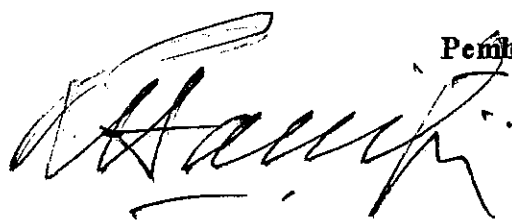
**KEBIJAKSANAAN PERPAJAKAN
TENTANG RESTRUKTURISASI PERUSAHAAN
SERTA IMPLEMENTASINYA PADA SEKTOR PERBANKAN**

Disusun oleh :

**EFI YULISTYOWATI
NIM. B4A 099 046**

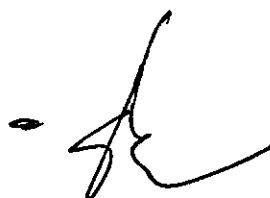
**Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal : 1 Oktober 2001**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh
Gelar Magister Ilmu Hukum**



Pembimbing

**Prof. Ronny Hanitjo Soemitro, SH.
NIP. 130 350 517**



**Prof. Dr. H. Miyasto.
NIP. 130 516 585**

**Mengetahui,
Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro**



**Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH
NIP. 130 350 519**

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah Swt., karena berkat rahmat dan ridho-Nya penyusunan tesis dengan judul “Kebijaksanaan Perpajakan Tentang Restrukturisasi Perusahaan Serta Implementasinya Pada Sektor Perbankan “ ini dapat terselesaikan.

Penyusunan tesis ini dilaksanakan dalam rangka memenuhi persyaratan menyelesaikan studi pada Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu dengan selesainya penyusunan tesis ini penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat Bp. Prof. Dr. H. Miyasto dan Bp. Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH. selaku pembimbing, yang telah memberikan masukan dan arahan dengan penuh kesabaran dan perhatian walaupun beliau disibukkan oleh tugas yang selalu menyertainya.

Selanjutnya ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada yang terhormat :

1. Bp. Ir. Widjatmoko, selaku Rektor Universitas Semarang yang telah memberikan kesempatan dan bantuan biaya kepada penulis untuk mengikuti pendidikan pada Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bp. Prof. Abdullah Kelib, SH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Semarang yang telah memberikan motivasi dan perhatian kepada penulis selama mengikuti pendidikan.

3. Bp. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH., selaku ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang beserta sekretaris dan seluruh Staf Pengajar atas ilmu yang telah diberikan selama penulis mengikuti perkuliahan.
4. Semua pihak yang telah bersedia memberikan data yang diperlukan untuk penyusunan tesis ini, khususnya Bp. Drs. Hadi Purnomo, selaku Kepala Ditjen. Pajak Jawa Tengah & DIY. beserta staf, Bp. Drs. Achmad Ruzali selaku Kepala Kantor Pelayanan Pajak Semarang Timur beserta staf, Bp. Priyanto Tirtoprojo selaku Kepala Kanwil. Bank Mandiri Jawa Tengah & DIY. beserta staf, Bp. Sentot Haryogi selaku Kepala Cabang Bank Mandiri Semarang beserta staf, Bp. R. Indarto selaku Kepala Kanwil. Bank Danamon Jawa Tengah & DIY. beserta staf, dan Bp. Prayudi Suryopranoto selaku Kepala Cabang bank Danamon Semarang beserta staf.
5. Seluruh staf administrasi Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro atas segala bantuan yang diberikan selama penulis menjadi mahasiswa.
6. Rekan-rekan mahasiswa Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro khususnya Bidang Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi dan rekan-rekan staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Semarang yang telah memperkaya wawasan penulis dalam menyelesaikan tesis ini melalui diskusi-diskusi informalnya.

Terima kasih dari lubuk hati yang paling dalam kepada ayahanda Pitoyo (alm.) dan ibunda Alfiah, serta ayah Sutardi dan Ibu Sukamsih atas do'a dan nasehatnya yang diberikan kepada penulis dan keluarga selama menyelesaikan studi.

Akhirnya terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada suami tercinta (Iriyanto Widhi Suseno) dan anak-anak tersayang (Dhian Permanasari & Indrasukma Permanadewi) yang dengan penuh perhatian telah memberikan do'a, dorongan dan pengorbanan selama penulis menyelesaikan pendidikan.

Dengan rendah hati penulis mengakui bahwa tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu kritik dan saran yang bersifat membangun penulis harapkan dari semua pihak.

Semarang, September 2001.

Penulis.

RINGKASAN

Sejak Indonesia dilanda krisis ekonomi pada pertengahan th. 1997 restrukturisasi perusahaan (khususnya sektor perbankan) marak dibicarakan, dan untuk membantu pelaksanaan restrukturisasi tersebut pemerintah mengeluarkan berbagai macam kebijaksanaan, antara lain kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan. Kebijaksanaan perpajakan tersebut dikeluarkan dalam rangka menerapkan fungsi pajak sebagai alat pengatur. Keberhasilan penerapan fungsi pajak sebagai alat pengatur banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi keberhasilan penerapan fungsi pajak sebagai alat pengatur (khususnya dalam rangka pelaksanaan restrukturisasi perusahaan pada sektor perbankan), maka tesis ini akan mengkaji mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan perpajakan apa saja yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka menunjang pelaksanaan restrukturisasi perusahaan, apakah kebijaksanaan-kebijaksanaan perpajakan tersebut sudah sinkron secara vertikal dan horisontal, bagaimana implementasinya pada sektor perbankan, serta faktor-faktor apa yang mempengaruhi keefektifan kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan.

Kajian tersebut bertujuan untuk mengetahui apakah kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan yang dikeluarkan pemerintah bermanfaat bagi perusahaan yang melakukan restrukturisasi, menganalisis apakah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikeluarkan dalam rangka menunjang pelaksanaan restrukturisasi tersebut sudah sinkron secara vertikal maupun horisontal, melihat pengaruh kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan setelah diimplementasikan pada sektor perbankan, dan mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi efektifitas kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan.

Metode penelitian yang dipergunakan adalah yuridis normatif dan yuridis empiris mengingat obyek penelitian ini selain norma-norma hukum yang mengatur mengenai restrukturisasi perusahaan juga implementasinya pada sektor perbankan.

Dari hasil penelitian dan analisis data diperoleh temuan-temuan strategis sebagai berikut :

1. Kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan yang dikeluarkan pemerintah adalah penggunaan nilai buku, saat pengakuan penghasilan atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan, penghitungan besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25 dalam hal-hal tertentu, pengurangan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, restrukturisasi utang, saat terutang nya pajak atas penyerahan barang kena pajak, pajak masukan atas barang kena pajak, dan penilaian kembali aktiva tetap. Berbagai kebijaksanaan tersebut sangat bermanfaat bagi perusahaan yang melakukan restrukturisasi, tetapi apabila dilihat dari isinya ada beberapa ketentuan yang memihak golongan-golongan tertentu, karena fasilitas perpajakan lebih ditekankan pada pengusaha bermodal besar, dan ada perlakuan khusus terhadap BUMN. Walaupun peraturan tersebut akhirnya diganti tetapi sudah ada beberapa perusahaan yang menikmatinya.
2. Kebijaksanaan-kebijaksanaan perpajakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka menunjang pelaksanaan restrukturisasi perusahaan sebagian besar sudah sinkron secara vertikal maupun horisontal. Hanya ada beberapa yang tidak

sinkron, yaitu S.E. Dirjen. Pajak No. SE. 21/PJ.42/1999 dan Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP. 141/PJ./1999 yang kemudian ditindaklanjuti dengan S.E. Dirjen. Pajak No. SE. 27/PJ.42/1999 serta Keputusan Dirjen Pajak No. KEP. 28/PJ./1999 yang kemudian ditindaklanjuti dengan S.E. Dirjen. Pajak No. SE. 05/PJ.42/1999.

3. Implementasi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan pada sektor perbankan memberikan dampak positif dalam bentuk terjadinya peningkatan kesehatan bank.
4. Peningkatan kesehatan bank setelah melakukan restrukturisasi merupakan dampak segera dari kebijaksanaan. Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi dampak segera tersebut, yaitu : faktor intern, terdiri dari : sumber daya manusia, modal, dan teknologi, serta faktor ekstern, yang terdiri dari : stabilitas sosial, politik dan keamanan, sinkronisasi antara kebijaksanaan fiskal dan moneter, serta pengawasan.

Dari hasil temuan strategis pada penelitian ini maka direkomendasikan hal-hal sebagai berikut :

1. Agar kebijaksanaan yang dikeluarkan pemerintah dapat mengakomodir permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh pelaku ekonomi, maka perlu adanya penyempurnaan sistem informasi dalam analisis dan pembentukan kebijaksanaan.
2. Agar tercapai sinkronisasi secara vertikal maupun horisontal setiap produk undang-undang yang akan diberlakukan oleh pemerintah harus senantiasa dilihat kaitannya dengan produk perundang-undangan yang telah ada.
3. Agar kebijaksanaan yang dikeluarkan pemerintah efektif, maka kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dibuat kemudian harus koordinatif dan diimplementasikan secara simultan, holistik, serta komprehensif.

ABSTRACT

Since Indonesia been attack violently by economical crisis in mid 1997 th company restructuring (specially banking sector) has been glowing to be discuss, and to assist the implementation of that restructuring the government published some kind of prudent regulation, such as tax regulation about company restructuring. The tax regulation has been spell out in order to apply the function of tax as a control device. The success of function tax applying as a control device highly influence by other factors, to find out what factors that effecting the succes of function tax applying as a control device (specially within the framework of implementation of company restructuring in the banking sector), so this thesis will recite about any tax regulations that has been published by the government in order to support the company restructuring applying, were the tax regulations already synchronous vertically and horizontally, how is the implementation in the banking sector, and what factors that effect the effectiveness the tax regulation about company restructuring specially in banking sector.

This recite have a purpose to find out is that the tax regulation about company restructuring that have been published by the government have any usefulness to any company that carrying out the restructuring, to analyst is that the regulations that have been published in order to support the restructuring applying have already synchronous vertically as well as horizontally, to see the influence of tax regulation about company restructuring after have been implemented in banking sector, and to find out what factors that effect the effectiveness of tax regulation about company restructuring specially in banking sector.

The study method that have been use is standard juridical and empirical juridicial considering the object of this study beside the law norms that control about company restructuring appropriate with the implementation in the banking sector.

From the data analyst and study result obtained a strategic outcomes which is :

1. Tax regulation about company restructuring that have been published by the government were book value utilization, income inform time on right shifting on land and/or structure, counting value of income tax paragraph 25 in any circumstance, reducing tax achievement cost on land and structure, obligation restructuring, tax obligation time on goods delivery that been subjected to tax, input tax on goods that been subjected to tax, and revaluing permanent assets. Various regulations are very useful to any company that doing restructuring, but if refer to the contents there are some certainty that choosing side specific groups, because tax facilities more specifically for big financial capital industrialist, and there is a special treatment for BUMN. Although that regulation finally been replace but there are some company that already taking benefit from it.
2. Tax regulation that have been published by the government in order to support the company restructuring applying most of it are already synchronous vertically as well as horizontally. Only some that not synchronous, that is S.E. Dirjen.

Pajak No. SE. 21/PJ.42/1999 and Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP. 141/PJ./1999 that afterward been followed by S.E. Dirjen. Pajak No. SE. 27/PJ.42/1999 and Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP. 28/PJ./1999 that afterward been followed by S.E. Dirjen. Pajak No. SE. 05/PJ.42/1999.

3. Tax regulations implementation about company restructuring in banking sector gave positive impact in form of rising bank healthy.
4. The rising of bank healthy after doing restructuring make up immediate impact from the regulation. There are some factors that could effect that immediate impact, those are : intern factor, namely : human resources, financial capital and technology, also extern factor, such as : social stability, politic and security, synchronization between moneterly and fiscal regulation, also observation.

From those strategic outcomes result in these study then its recommended things as follow :

1. In order to regulations that been published by the government can be accommodate problems that have been face by economic agent, so the perfection of the information system in analyst and regulation making is needed.
2. In order to obtained synchronization vertically as well as horizontally in every ordinance product that will be validation by the government must always be seen the connection with the ordinance product that have already exist.
3. In order to regulation that been published by government to be effective, then those regulation about to build must be coordinative and implemented simultaneously, holistic, and comprehensive.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Ringkasan	vi
Abstract	viii
Daftar Isi	x
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	17
C. Tujuan Penelitian	17
D. Kontribusi Penelitian	18
E. Metode Penelitian	18
1. Metode Pendekatan	18
2. Penentuan Responden Penelitian	20
3. Jenis & Sumber Data	21
4. Teknik Pengumpulan Data	22
5. Metode Analisis	23
F. Kerangka Pemikiran	25
G. Sistematika Penulisan	28
BAB II : TELAAH PUSTAKA	
A. Kebijakan Perpajakan	30
1. Pengertian dan Fungsi Pajak	30

2. Kebijakan Perpajakan Sebagai Bagian Dari Hukum Publik	37
3. Hukum dan Kebijakan Publik	41
4. Implementasi Kebijakan Publik	52
B. Kebijakan Mengenai Restrukturisasi Perusahaan	57
C. Restrukturisasi Sektor Perbankan	61
D. Kondisi Perbankan Saat Krisis Ekonomi	67
 BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	
A. Kebijakan Perpajakan Tentang Restrukturisasi Perusahaan	77
1. Penggunaan Nilai Buku	80
2. Saat Pengakuan Penghasilan Atas Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan	86
3. Penghitungan Besarnya PPh. Pasal 25 Dalam Hal-Hal Tertentu	88
4. Pengurangan Bea Perolehan Hak Atas & Bangunan ..	89
5. Restrukturisasi Utang	91
6. Saat Terutangnya Pajak Atas Penyerahan Barang Kena Pajak	97
7. Pajak Masukan Atas Barang Kena Pajak	100
8. Penilaian Kembali Aktiva Tetap	101
B. Sinkronisasi Kebijakan Perpajakan Tentang Restrukturisasi Perusahaan	135
C. Implementasi, Dampak & Faktor-Faktor Pendukung	

Keefektifan Kebijakan Perpajakan Tentang Restrukturisasi Perusahaan	146
BAB V : PENUTUP	
A. Kesimpulan	181
B. Saran	184
DAFTAR PUSTAKA	186

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Perkembangan industri keuangan, khususnya sektor perbankan mengalami peningkatan yang sangat pesat. Hal ini disebabkan karena perkembangan teknologi informasi, telekomunikasi, dan transportasi yang berdampak pada pergerakan arus uang dalam segala bentuk. Kalau semula uang mempunyai fungsi utama sebagai alat pembayaran, saat ini uang telah menjadi salah satu barang dagangan. Uang diperjualbelikan dimana-mana. Volume dan mobilitas keuangan global mengejutkan banyak pengamat. Pada tahun 1986 hanya kurang lebih 188 miliar US Dollar yang tersalur melalui pedagang valuta di New York, London, dan Tokyo setiap harinya. Tetapi pada tahun 1995 perputaran harian telah mencapai hampir 1,2 trilyun US Dollar¹⁾. Globalisasi finansial tersebut menurut Mari Pangestu antara lain disebabkan karena turunnya tingkat suku bunga internasional pada awal tahun 1990-an yang mendorong dana internasional untuk mencari penghasilan yang lebih besar²⁾. Sektor perbankan yang tidak dapat dipisahkan dari komponen “uang” tersebut menjadi sangat terpengaruh untuk selalu mengikuti gerak cepat dari pergerakan uang itu sendiri. Persaingan untuk menggapai bagian terbesar dari total “alat pembayaran” pada area dan situasi apapun menjadi sedemikian ketat, sehingga mereka harus selalu berfikir dan bertindak untuk memanfaatkan “kesempatan” sekecil apapun.

¹⁾ Kavaljit Singh, Memahami Globalisasi Keuangan Panduan Untuk Memperkuat Rakyat, Alih Bahasa Oleh Frederik Ruma, Yakoma PGI, Jakarta, 1998, hlm. 7.

²⁾ Mari Pangestu dalam Gunadi dalam Implikasi Pajak Dari Gejolak Moneter, Berita Pajak No. 1364/Th.XXXI/1 Januari 1998, hlm. 38.

Melalui berbagai paket deregulasi yang dikeluarkan pemerintah sektor perbankan telah memasuki babak persaingan yang menentukan. Berbagai paket deregulasi tersebut secara kronologis dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Kebijakan Pemerintah Tanggal 1 Juni 1983.

Kebijakan 1 Juni 1983 ini bertujuan untuk menggairahkan pengerahan dana masyarakat. Kebijakan tersebut antara lain berisi :³⁾

- a. Penghapusan sistem pagu kredit dan mengurangi kredit likuiditas.
- b. Bank Indonesia tidak menetapkan tingkat suku bunga deposito maupun suku bunga pinjaman.
- c. Kebijakan moneter dengan Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan penyediaan fasilitas diskonto bagi bank-bank.

Dengan adanya kebijakan ini bank-bank diharapkan dapat beroperasi secara profesional dengan persaingan yang sehat untuk menarik dana masyarakat maupun menyalurkan dana dalam bentuk kredit secara selektif untuk sektor produktif.

2. Kebijakan Pemerintah Tanggal 27 Oktober 1988 (Pakto 88).

Latar belakang kebijakan ini dilandasi oleh kebijakan 1 Juni 1983 yang ternyata dapat menghimpun dana untuk investasi swasta. Selanjutnya pihak swasta diharapkan partisipasinya yang lebih besar dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan menciptakan iklim yang memungkinkan bank-bank beroperasi lebih efisien dan perluasan jaringan kantor bank.. Kebijakan ini meliputi :⁴⁾

³⁾ Munir Fuady, Hukum Perbankan Modern, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 29-30.

⁴⁾ Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Paket Kebijakan Keuangan, Moneter, dan Perbankan 27 Oktober 1988, Antarkota, Jakarta, 1988, hlm. 15-20.

- a. Pendirian bank umum dan bank pembangunan swasta dibebaskan dengan syarat mempunyai modal setor hanya sebesar 50 miliar rupiah.
- b. Seluruh bank-bank nasional dapat membuka kantor cabangnya di seluruh wilayah Indonesia asalkan memenuhi persyaratan 24 (dua puluh empat) bulan terakhir tergolong sehat.
- c. Perluasan kesempatan mendirikan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan memperluas kewenangannya.
- d. Mempermudah pengakuan atau pemberian status kepada bank sebagai bank devisa.
- e. Mempermudah bank asing untuk membuka cabang-cabangnya di lima kota besar, yaitu Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Medan, dan Ujung Pandang.
- f. Mempermudah pendirian bank-bank campuran (patungan) di lima kota besar tersebut.

3. Kebijakan Pemerintah Tanggal 25 Maret 1989.

Kebijakan ini merupakan penyempurnaan Pakto 88 yang berisikan tentang penyempurnaan pendirian BPR. Dalam kebijakan baru ini usaha BPR tidak boleh menerima simpanan dalam bentuk giro, tidak diperkenankan pindah wilayah dan membuka kantor cabang, tidak perlu penyesuaian modal bagi BPR baru tetapi disesuaikan dengan kebutuhan modal. BPR yang akan meningkatkan usahanya untuk menjadi bank umum harus mempunyai modal Rp. 10 miliar ⁹⁾.

⁹⁾ Julius R. Latumaerissa, Mengenal Aspek-Aspek Operasi Bank Umum, Bumi Aksara, Jakarta, 1999, hlm. 4.

4. Kebijakan Pemerintah Tanggal 29 Januari 1990.

Latar belakang kebijaksanaan ini untuk mendukung pembangunan yang makin efisien. Untuk itu perlu disempurnakan aturan tentang Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) yang jumlahnya masih relatif tinggi dan menyempurnakan sistem perkreditan. Penyempurnaan tersebut meliputi : ⁶⁾

- a. Mengurangi secara bertahap pemberian KLBI
- b. KLBI diberikan secara terbatas untuk swasembada pangan (KUT), pengembangan koperasi (kredit koperasi KUD dan anggota koperasi primer) dan peningkatan investasi (pembiayaan pembangunan) PIR trans, KPR yang diberikan dengan maksimum sebesar Rp. 50 juta.
- c. Jumlah kredit yang disediakan minimum 20 % disalurkan untuk usaha kecil dan kegiatan kooperatif dan produktif.

5. Paket Februari 1991.

Inti kebijaksanaan ini meliputi beberapa aspek penting yang terdiri dari : ⁷⁾

- a). Penyempurnaan persyaratan perizinan, kepemilikan dan kepengurusan bank, yang meliputi beberapa aspek :
 - Pemilik dan pengelola bank harus memenuhi persyaratan tertentu sesuai dengan fungsinya untuk melindungi kepentingan masyarakat, sehingga kesehatan sebuah bank harus diupayakan secara kontinyu sejak berdiri.
 - Pembukaan kantor cabang atau perwakilan dan penyertaan bank di luar negeri.
 - Pendirian kantor bank.

⁶⁾ Ibid, hlm. 6.

⁷⁾ Ibid.

- Persyaratan pembukaan kantor BPR dan merger.
- b). Ketentuan yang berkaitan dengan prinsip kehati-hatian (*prudential regulation*) yang meliputi :
- Permodalan bank.
 - Jaminan pemberian kredit.
 - Kredit untuk pembelian saham dan pemilikan saham oleh bank.
 - Batas maksimum pemberian kredit (BMPK) atau *Legal Lending Limit*.
 - Garansi Bank.

Hasil dari berbagai paket deregulasi tersebut dapat dilihat dari segi peningkatan aset, dana masyarakat yang dapat dihimpun, jumlah kredit, jumlah bank dan cabang-cabangnya, serta laba perusahaan yang sangat pesat. Namun dibalik keberhasilan itu ternyata masih dirasakan ada beberapa hal yang mengganggu. Masalah modal, teknologi, kredit macet dan sumber daya manusia menjadi kendala utama yang tidak kunjung terselesaikan⁸⁾. Sehingga dengan adanya krisis ekonomi banyak bank yang terpaksa harus dilikuidasi, direkapitalisasi dan diambilalih.

Situasi ini akan menjadi bertambah berat manakala dihadapkan pada tekanan menuju "*free Market*". Komitmen perdagangan bebas yang tercetus melalui AFTA tahun 2003, WTO tahun 2005, dan APEC tahun 2020 harus diantisipasi dengan persiapan terpadu dari seluruh komponen bangsa, artinya dalam menghadapi era perdagangan bebas, pemerintah, masyarakat, dan pelaku-pelaku ekonomi harus memodernisir atau mendominasi serta merevitalisasi makna senasib

⁸⁾ Kesy Widjajanti, Merger dan Akuisisi, Sainteks Vol IV No. 4 September, Universitas Semarang, 1997, hlm. 133

sepenanggungan. Dengan perkataan lain, Indonesia sebagai sebuah *incorporated*⁹⁾, karena pada era tersebut jangkauan kegiatan ekonomi tidak lagi terbatas pada suatu negara, ekonomi nasional akan semakin terintegrasi ke dalam ekonomi global. Sehingga hanya negara yang mempunyai keunggulan kompetitif yang akan dapat memenangkan kompetisi global.

Pemerintah mempunyai peran yang strategis untuk menciptakan iklim ekonomi yang kondusif dan memupuk kemampuan bersaing dari perusahaan-perusahaan nasional agar mereka tidak hanya menjadi “jago kandang” melainkan memang kinerjanya patut dibanggakan. Porter (1998)¹⁰⁾ berpendapat bahwa lingkungan nasional memainkan peranan penting dalam suksesnya kompetisi suatu bangsa dan perusahaan nasional di tengah persaingan global.

Penciptaan rasa aman, kepastian hukum, dan jaminan keadilan menjadi tugas utama pemerintah selain peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan yang lebih bermutu dan pelayanan kesehatan secara prima. Kondisi kondusif semacam itu sangat krusial, karena menentukan daya saing bangsa yang dicerminkan oleh produktivitas tenaga kerja Indonesia dalam menghasilkan barang dan jasa yang mampu bersaing di pasar domestik maupun global.

Dalam jangka pendek peningkatan daya saing ini antara lain dapat ditempuh dengan meningkatkan efisiensi perekonomian melalui penghapusan berbagai hambatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*). Beberapa variabel yang diduga menyebabkan *high cost economy* diantaranya adalah, struktur

⁹⁾ Tanri Abeng, *Memanageri Tantangan Global*, dalam *Dari Meja Tanri Abeng : Managing atau Chaos ?*, Tantangan Globalisasi dan Ketidak Pastian, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 42.

¹⁰⁾ Porter dalam Rohkmin Dahuri dalam *Mengasah Daya Saing Bangsa Menuju Globalisasi*, Kompas 12 Maret 2001, hlm. 5.

perdagangan yang kurang menguntungkan, proteksi yang terlalu lama dan pungutan-pungutan yang tidak ada hubungannya dengan kegiatan-kegiatan produksi¹¹⁾. Upaya penting yang harus dilakukan dalam menekan ekonomi biaya tinggi adalah melakukan deregulasi, debirokratisasi dan desentralisasi.

Deregulasi adalah usaha untuk mengurangi atau menghilangkan regulasi pengaturan, yang dapat dilakukan dengan cara : pengurangan sasaran, perlunakan syarat, dan pengurangan sanksi atau hukuman. Langkah-langkah ini telah sering ditempuh oleh pemerintah, tetapi masih belum optimal karena dilakukan secara parsial tidak komprehensif. Sedangkan debirokratisasi adalah usaha untuk mengurangi dampak birokrasi yang tidak sehat dengan aspek terpenting yang jarang mendapat perhatian yaitu kekuasaan. Perlunya menekan arogansi kekuasaan dari pihak birokrasi dan sebagai gantinya adalah orientasi pada pelayanan kepada pemakai (*customer service*) harus semakin ditingkatkan berikut adanya suatu jaminan kualitas sesuai dengan standar-standar pemakai, serta memberikan penghargaan dan hukuman kepada pihak-pihak yang terkait. Akhirnya semua itu harus dilakukan secara desentralisasi untuk mengurangi ketergantungan daerah terhadap pusat dan memacu birokrasi pemerintah daerah agar lebih mandiri¹²⁾.

Dalam jangka yang lebih panjang, mewujudkan pembangunan yang berkesinambungan (*sustainable development*), untuk itu diperlukan peningkatan produktivitas nasional secara terus-menerus. Paling tidak ada dua unsur utama yang berpengaruh pada peningkatan produktivitas tersebut, yaitu penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) serta pengembangan sumber daya manusia.

¹¹⁾ Miyasto, Sistem Perpajakan Nasional Dalam Era Ekonomi Global, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro 6 Desember 1997, hlm. 32.

Dengan penguasaan iptek dan sumber daya manusia yang andal, maka kemampuan untuk menciptakan nilai tambah yang tinggi dari sumber daya yang terbatas akan semakin meningkat. Selain itu kedua unsur tersebut tidak mengalami “depresiasi” dan justru makin berkembang dengan bertambahnya waktu, sehingga memungkinkan pembangunan yang berkesinambungan¹²⁾. Sumber daya manusia yang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan faktor penentu keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) yang sangat diperlukan untuk memenangkan persaingan pasar dalam era globalisasi.

Masyarakat harus memahami bahwa tidak semua bisnis itu kotor, bisnis bahkan dibutuhkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Persepsi yang keliru tidak akan melahirkan dukungan yang diperlukan. Apalagi kalau dunia usaha dianggap momok. Untuk itu diperlukan proses pendidikan (dalam arti luas dan menyeluruh) tentang bisnis bagi masyarakat. Secara teknis hal itu tidak begitu sulit, karena kita sudah punya jaringan televisi nasional, termasuk televisi khusus pendidikan. Demikian juga media dan sarana pendidikan yang lain, semua harus dimanfaatkan secara efektif

Dan pelaku ekonomi sebagai “*elite strategis*”¹⁴⁾ dalam menjalankan peranannya harus proaktif dan memandang perubahan sebagai sesuatu yang tidak dapat dihindarkan. Pada saat itu pelaku ekonomi bukan hanya sebagai aktor dari

¹²⁾ Djazoeli Sadhani, Peningkatan Efisiensi dan Upaya Menekan High Cost Economy dalam Pelaksanaan Pembangunan Nasional, Berita Pajak No. 1398/Th.XXXII/1 Juli 1999, hlm. 28.

¹³⁾ Rahardi Ramelan, Iptek, Industrialisasi Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia : Landasan Pembangunan Daya Saing Nasional Dalam Era Globalisasi, dalam Cardiyani H.I.S. (editor), Menuju Indonesia Baru, PII, Jakarta, 1999, hlm. 174-175.

¹⁴⁾ Lihat lebih jauh pandangan Sarwono Kusumaatmadja dalam dialog “mencari format politik masa depan” terhadap pelaku ekonomi sebagai elite strategis dalam Yaumul C. Agoes Achir, Sumber Daya Manusia Tahun 2000, dalam Manajemen dalam Era Globalisasi, Riant Nograho

private driven growth tetapi sekaligus adaptor perekonomian bangsa dengan ritme globalisasi. Bagi pelaku ekonomi, tantangan yang sangat mendasar dari globalisasi adalah bagaimana mengembangkan dan mengimplementasikan pendekatan yang terintegrasi. Yang dilibatkan tidak saja strategi dan struktur badan usaha tapi juga budaya perusahaan, manusia dengan pola pikir serta kemampuan, bahkan etika bisnis yang sesuai dengan ukuran dan standar global. Stephen Rhinesmith dalam bukunya *Globalization* mengatakan :¹⁵⁾

"The Fundamental challenge of globalization is developing and implementing and integrated approach that includes not only corporate strategy and structure but also a global corporate culture and people with global mindsets and competencies".

Apabila kita amati pelaku ekonomi di Indonesia masih dalam proses penyesuaian dan berada pada tahap transisi. Proses ini tampaknya terhambat oleh kelemahan-kelemahan yang dipengaruhi oleh sejarah pertumbuhan badan-badan usaha di Indonesia serta perilaku dari pelakunya sendiri. Fenomena ini dapat dilihat pada Koperasi, BUMN, dan Swasta sebagai pelaku utama ekonomi nasional. Oleh karena itu mereka harus melakukan apa yang dikenal sebagai : Reorientasi, Revitalisasi, dan Restrukturisasi.

Reorientasi terutama menyangkut transformasi pola pikir *protektif* ke pasar bebas, ketergantungan ke kemandirian, *opportunistik* ke *enterpreneurial*, orientasi produksi ke *marketing* serta manajemen tradisional ke manajemen teknologi modern.

Dwipowidjowijoto dan Marco P Sumampouw (penyunting), PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 1997, hlm. 101

¹⁵⁾ Tanri Abeng, *Globalisasi Menuntut Transformasi Manajemen*, Dari Meja Tanri Abeng, Gagasan, Wawasan, Terapan, dan Renungan, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hlm. 93.

Revitalisasi antara lain menyangkut formulasi bisnis secara strategis, serta pengembangan sumber daya manusia khususnya *business leader* yang tangguh.

Sedangkan restrukturisasi mencakup konsolidasi dan rasionalisasi pemilihan spesialisasi atau *core business* dengan orientasi pasar yang luas dan mendalam, intensifikasi dan bukannya ekstensifikasi, serta penguatan struktur permodalan¹⁶⁾. Restrukturisasi ini antara lain dapat dilakukan melalui tindakan penggabungan/ merger, peleburan/ konsolidasi dan pengambilalihan/ akuisisi perusahaan.

Restrukturisasi sebagai salah satu *trend global* telah terjadi di seluruh dunia. Perusahaan-perusahaan besar di Amerika Serikat kini menyadari bahwa selama ini mereka terlalu berorientasi pada pasar domestik. Padahal daya beli pasar domestik terus menerus naik. Di sisi lain perdagangan luar negeri Amerika Serikat lemah dan defisit perdagangannya semakin membengkak, mereka harus lebih agresif membuka pasar-pasar baru di luar negeri disamping memperkuat posisi pasar dalam negerinya. Namun dalam proses itu Amerika Serikat ditekan oleh Jepang, Korea, Eropa dlsb, yang justru berbondong-bondong masuk ke pasar Amerika selain sebagai pesaing kuat dinegara lain.

Muncullah apa yang dinamakan "*competitive alliance*" yaitu bergabungnya sejumlah pengusaha Amerika yang dulu saling berkelahi memperebutkan pasar. Contoh terakhir adalah penggabungan antara *the Chemical Bank* dan *Chase Manhattan Bank*. Mereka bersatu tidak hanya untuk menghadapi pesaing dari luar negeri di arena pasar Amerika, tetapi juga dalam rangka *competitive advantage* mereka di pasar internasional. Bisa dipahami jika *competitive alliance* tadi terjadi

¹⁶⁾ Tantri Abeng, Penerapan Manajemen Moderen di Indonesia dalam Menghadapi Era Globalisasi, dalam Op cit, hlm. 125

tidak terutama antara yang besar dan kecil, tetapi antara sesama raksasa dan bahkan terjadi *cross borders competitive alliance* yaitu penggabungan usaha-usaha besar dari negara-negara yang saling bersaing¹⁷⁾. Demikian juga di Jerman, merger antara *Deustche Bank* dan *Dresdner Bank* yang diumumkan pada minggu pertama tahun 2000 menarik perhatian, karena kedua bank tersebut merupakan bank-bank yang tertua, sehat, besar, dan saling bersaing di Jerman serta akan menjadi bank terbesar di dunia dengan total aset US \$ 1,2 triliun. Menurut Rolf Breuer¹⁸⁾ merger yang dilakukan antara *Deustche Bank* dan *Dresdner Bank* merupakan langkah pertama dari serangkaian langkah menuju daya saing dan ekspansi internasional. Sebelum dapat memfokuskan dirinya lebih pada ekspansi secara internasional, suatu bank perlu menancapkan kehadirannya di pasar dalam negeri. Tidak ada pemain global yang sukses tetapi mempunyai suatu posisi yang lemah di pasar domestik.

Dengan kata lain, mereka bergabung untuk menemukan formula struktur permodalan, pemasaran, dan manajemen yang lebih ramping dan lebih efisien, agar mereka bisa bersaing secara efektif. Sebab mereka yang sebelumnya hanya terbiasa dengan pasar domestik, tiba-tiba terjerembab dengan konsekuensi globalisasi.

Di Indonesia restrukturisasi perusahaan (khususnya merger) sebenarnya sudah dianjurkan oleh pemerintah sejak tahun 1971. Hal ini dimaksudkan agar perusahaan di Indonesia dapat tetap hidup berdampingan dengan modal-modal asing yang berdatangan, karena dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing banyak modal-modal asing masuk di Indonesia.

¹⁷⁾ Ibid, hlm. 112-113

¹⁸⁾ Rolf Breuer dalam Mucharor Djalil dalam Merger Kakap di Eropa, Majalah Infobank Edisi Maret No. 247/2000, hlm. 17.

Masuknya modal asing di Indonesia diharapkan sebagai sarana kerja sama dengan pihak Indonesia, sehingga dijumpai bentuk-bentuk kerjasama seperti *joint venture* dan *joint interprice*.

Kerja sama dengan modal asing ini membawa banyak pengaruh, baik yang bersifat positif maupun negatif, artinya di satu pihak dapat memberikan keuntungan, tetapi di lain pihak dapat pula memberikan pengaruh yang sebaliknya.

Dengan banyaknya modal asing masuk di Indonesia, yang semula diharapkan akan membawa iklim kerjasama yang baik antara modal-modal asing dengan modal dalam negeri pada beberapa sektor perekonomian tidak dapat sebaik dan selancar yang diharapkan pemerintah. Memang di beberapa sektor menunjukkan manfaat seperti yang diharapkan, misalnya dalam bidang-bidang industri, perikanan, dan beberapa bidang yang lain. Tetapi pada sektor tertentu masuknya modal asing itu tidak menciptakan suatu iklim kerjasama yang baik, bahkan menimbulkan suatu masalah yang berkemungkinan mengakibatkan fatal bagi modal dalam negeri, yaitu karena makin terdesaknya perusahaan-perusahaan swasta yang bermodal "cukup" atau "kurang" oleh modal-modal raksasa yang datang dari luar. Ada beberapa diantaranya gulung tikar sama sekali. Dalam hal ini sektor yang paling berat mendapatkan pukulan adalah sektor-sektor perbankan dan perasuransian (khususnya asuransi kerugian). Itulah sebabnya mengapa pemerintah banyak memberikan perhatian dan dengan tegas menganjurkan mereka mengadakan restrukturisasi (khususnya merger) agar di antara mereka saling mengadakan kerjasama, sehingga tetap dapat "bersaing" dengan perusahaan-perusahaan modal asing.

Khusus pada sektor asuransi jiwa, pemerintah memberikan suatu perlindungan yang sangat bijaksana, yaitu tidak diperkenankan/tidak memberi kesempatan kepada perusahaan-perusahaan asuransi jiwa asing beroperasi di daerah-daerah ¹⁹⁾.

Sedangkan pada sektor perbankan pemerintah juga telah memberikan berbagai insentif, antara lain : ²⁰⁾

1. peningkatan status menjadi bank devisa;
2. fasilitas keringanan pajak, hingga 50% dari ketentuan yang berlaku;
3. bebas bea meterai atas modal hasil merger; dan
4. keringanan pajak atas kenaikan deviden dan royalty nilai nominal saham persero; serta angsuran pajak terutang.

Namun demikian anjuran tersebut belum memperlihatkan hasil yang menggembirakan. Hal ini disebabkan karena merger yang terjadi dilakukan oleh bank-bank yang kondisi keuangannya kurang menggembirakan atau hanya dilakukan oleh bank-bank yang sebenarnya masih dalam satu group perusahaan. Sehingga merger yang dilakukan bukan untuk menciptakan suatu kondisi dalam konteks menetapkan visi dengan orientasi strategi jangka panjang tetapi lebih mengarah kepada tindakan untuk menanggulangi kesulitan dalam jangka pendek. Sebagai contoh merger Bank Dirgahayu dengan Bank Surakarta yang melebur diri ke dalam Bank Suma pada tahun 1975, yang akhirnya Bank Sumapun dilikuidasi pada tahun 1992. Hal ini berbeda kondisinya dengan apa yang terjadi di dunia

¹⁹⁾ Sri Rejeki Hartono, Kapita Selektta Hukum Perusahaan, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 90-91.

²⁰⁾ Keputusan Menteri Keuangan No. KEP. 614/MK/II/8/1971 tentang Pemberian Kelonggaran Perpajakan Kepada Bank-Bank Swasta Nasional yang Melakukan Penggabungan. Lihat Sri Rejeki Hartono, Ibid. Lihat Juga Kesy Widjajanti, Op. Cit., hlm. 133-134.

internasional, dimana beberapa kegiatan restrukturisasi berupaya menciptakan sinergi perusahaan.

Restrukturisasi sektor perbankan ini kembali marak dibicarakan sejak Indonesia dilanda krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997. Pemerintah menyadari bahwa pemulihan ekonomi harus dimulai dari penyehatan sektor perbankan²¹⁾. Caranya antara lain dengan merger, konsolidasi atau akuisisi.

Sinergi antara dua bank atau lebih akibat merger atau konsolidasi diharapkan akan menghasilkan bank yang kuat dengan kinerja yang lebih baik. Demikian juga dengan akuisisi, diharapkan dapat menunjang terciptanya sistem perbankan yang sehat dan efisien melalui masuknya investor yang mempunyai modal kuat²²⁾. Untuk menunjang restrukturisasi ini pemerintah mengeluarkan berbagai macam kebijaksanaan antara lain kebijaksanaan perpajakan.

Kebijaksanaan perpajakan yang dikeluarkan pemerintah dalam restrukturisasi perusahaan tersebut pada intinya memberi fasilitas-fasilitas berupa keringanan-keringanan. Hal ini memperlihatkan bahwa diberlakukannya kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan adalah dalam rangka menerapkan fungsi pajak sebagai alat pengatur. Fenomena demikian ini ternyata dilaksanakan juga oleh beberapa negara yang tergabung dalam masyarakat perpajakan Asia dan sekitarnya (*Study Group on Asia Tax Administration and Research Conference/SGATAR*), terutama negara-negara yang dilanda krisis ekonomi, seperti Republik Rakyat Cina, Jepang, Republik Korea, dan New Zealand.

²¹⁾ Anggito Abimanyu, *Ekonomi Indonesia Baru, Kajian dan Alternatif Solusi Menuju Pemulihan*, Elex media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm. 50.

²²⁾ Penjelasan PP. No. 28 Th. 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank, Bagian Umum.

Di Republik Rakyat Cina fasilitas perpajakan untuk restrukturisasi perusahaan hanya diberikan untuk Perusahaan Penanaman Modal Asing dan Perusahaan Asing. Fasilitas tersebut dituangkan dalam *Provisional Regulations of Enterprise Income Tax Treatmentson Merger, Devision, Ownership Reorganization and Assets Transfer of Foreign Investment Enterprises* (Ketentuan Sementara tentang Pajak Penghasilan Perusahaan atas Penggabungan, Pemecahan, Reorganisasi Kepemilikan, dan Pengalihan Aktiva dari Perusahaan Penanaman Modal Asing). Dalam ketentuan tersebut menyatakan bahwa kegiatan usaha sebelum dan sesudah penggabungan perpajakannya diperlakukan sebagai perusahaan yang berkelanjutan. Berdasarkan prinsip tersebut perlakuan perpajakan dalam penggabungan adalah sebagai berikut :

1. Aktiva perusahaan harus dinilai berdasarkan nilai historis bawaan.
2. Fasilitas perpajakan yang dibawa ke entitas lanjutan hanya sebatas masa manfaat semula.
3. Kerugian fiskal dapat dikompensasikan oleh entitas lanjutan.
4. Pengalihan aktiva atas saham perusahaan dapat dikenakan potongan pajak 20 % atau dengan tarif khusus 10 %.
5. Penghasilan dari pengalihan harta dikenakan pajak bersama penghasilan lainnya sebesar 30 % atau dengan tarif khusus 20 % atau 15 %.
6. Fasilitas pajak sebelum penggabungan, misalnya : *Tax Holiday* 2 tahun plus 3 tahun reduksi tarif dengan 50 %, sisanya dapat dinikmati oleh perusahaan baru hasil penggabungan.

Beberapa ketentuan perpajakan seperti tersebut di atas berlaku juga untuk pemecahan, seperti aktiva, fasilitas pajak sesuai dengan usaha semula, dan kompensasi kerugian²³⁾.

Di Jepang fasilitas perpajakan untuk restrukturisasi perusahaan hanya diberikan kepada perusahaan yang membentuk *holding company*. Fasilitas tersebut adalah :

1. Saham perusahaan yang disetor harus dihitung berdasarkan nilai buku sehingga tidak ada pajak penghasilan yang harus dibayar.
2. Kerugian atas kompensasi dapat dipindahkan.
3. Keuntungan kapital dari saham dihitung berdasarkan nilai buku pada *wholly owned subsidiary* tidak dikenakan pajak²⁴⁾.

Di Republik Korea, perusahaan yang melakukan penggabungan dapat menunda keuntungan dari revaluasi tanah dan bangunan sampai dengan pengalihan. Di samping itu kerugian usaha perusahaan yang bergabung dapat dikompensasikan kepada perusahaan penggabung sepanjang perusahaan hasil gabungan tersebut masih aktif dalam waktu 3 tahun setelah terjadinya penggabungan²⁵⁾.

Sedangkan di New Zealand tidak ada pemajakan atas keuntungan kapital bagi perusahaan yang melakukan restrukturisasi. Transaksi finansial yang bersifat transaksi kapital tidak kena pajak. Demikian juga pengeluaran yang bersifat kapital, sehingga pengalihan aktiva dan pasiva dalam rangka restrukturisasi perusahaan menjadi lancar²⁶⁾.

²³⁾ Gunadi, Pemajakan di Beberapa Negara, Salemba Empat, Jakarta, 2001, hlm.82-84.

²⁴⁾ Ibid., hlm. 85.

²⁵⁾ Ibid.

B. Perumusan Masalah.

Kebijaksanaan perpajakan dalam rangka menerapkan fungsi pajak sebagai alat pengatur banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor lain. Untuk mengetahui faktor apa yang mempengaruhi keberhasilan penerapan fungsi pajak sebagai alat pengatur dalam restrukturisasi perusahaan, khususnya pada sektor perbankan, maka permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Kebijakan perpajakan apa saja yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka menunjang pelaksanaan restrukturisasi perusahaan ?
2. Apakah kebijakan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan yang dikeluarkan pemerintah sudah sinkron secara vertikal dan horisontal ?
3. Bagaimana implementasi kebijakan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan ?
4. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi keefektifan kebijakan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan ?

C. Tujuan Penelitian.

Secara umum tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi, menganalisis dan menjelaskan tentang implementasi kebijakan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan. Sedangkan secara khusus penelitian ini dimaksudkan untuk :

²⁶⁾ Ibid., hlm. 88.

1. Mengetahui apakah kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan yang dikeluarkan pemerintah bermanfaat bagi perusahaan yang melakukan restrukturisasi.
2. Menganalisis sinkronisasi kebijaksanaan perpajakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka menunjang pelaksanaan restrukturisasi perusahaan.
3. Melihat pengaruh implementasi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan.
4. Mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi keefektifan kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan.

D. Kontribusi Penelitian.

Hasil penelitian ini secara akademis diharapkan dapat menambah perbendaharaan pengetahuan yang berkaitan dengan kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan. Sedangkan secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pembuat kebijaksanaan di bidang perpajakan maupun di luar bidang perpajakan agar keputusan yang diambil dapat saling menunjang.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan yuridis empiris²⁶⁾, mengingat objek penelitian ini selain

²⁶⁾ Suatu penelitian hukum yang lengkap harus dimulai dengan suatu metode penelitian hukum (yang dimulai dengan inventarisasi peraturan-peraturan hukum positif yang bersangkutan), baru kemudian mengetahui sejauh mana hukum positif itu memadai dan memenuhi kebutuhan

norma-norma hukum yang mengatur mengenai restrukturisasi perusahaan juga implementasinya pada sektor perbankan.

Penelitian dengan pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan melalui tahapan sebagai berikut : ²⁷⁾

- (1) Inventarisasi terhadap peraturan-peraturan yang mencerminkan kebijaksanaan pemerintah di bidang perpajakan khususnya yang menunjang pelaksanaan restrukturisasi perusahaan.
- (2) Menganalisis peraturan-peraturan yang telah diinventarisir tersebut untuk melihat sampai sejauh mana peraturan-peraturan tersebut sinkron secara vertikal dan horisontal.

Sedangkan pendekatan yuridis empiris dilakukan secara kualitatif dengan paradigma induktif verivikatif ²⁸⁾. Pendekatan yuridis empiris ini maksudkan untuk mengetahui apakah tujuan dikeluarkannya peraturan-peraturan yang berisi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan telah tercapai sebagaimana yang diharapkan, serta faktor-faktor apa yang mempengaruhi efektifitas peraturan-peraturan mengenai kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan tersebut.

masyarakat harus diadakan penelitian-penelitian sosiologi hukum. Lihat lebih jauh Sunaryati Hartono, Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20, Alumni, Bandung, 1994, hlm. 129.

²⁷⁾ Ronny Hanitjo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 13-27.

2. Penentuan Responden Penelitian.

Jumlah bank yang melakukan restrukturisasi banyak sekali. Karena keterbatasan waktu, tenaga dan biaya, maka penentuan responden sebagai sampel dilakukan secara *purposive*²⁹⁾. Oleh karena itu hanya ditetapkan 2 (dua) bank sebagai sampel, yaitu Bank Mandiri dan Bank Danamon, dengan pertimbangan kedua bank tersebut telah selesai melakukan restrukturisasi, sedangkan bank-bank yang lain masih dalam proses. Di samping itu kedua bank tersebut merupakan gabungan dari 13 bank, yaitu : Bank Ekspor Impor Indonesia, Bank Bumi Daya, Bank Dagang Negara, Bank Pembangunan Indonesia, Bank Mandiri, Bank Jaya Internasional, Bank Tiara, Bank Rama, Bank Nusa Nasional, Bank Pos Indonesia, Bank Duta, Bank Risyad Salim Indonesia, dan Bank Danamon.

Untuk melengkapi data dari responden tersebut, maka diambil pula pendapat/informasi dari institusi pemerintah yang terkait erat dengan kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan, yaitu :

- (1) Kakanwil Ditjen. Pajak Jawa Tengah-Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (2) Kepala Kantor Pelayanan Pajak Semarang Timur.
- (3) Kepala Seksi Pajak Penghasilan Kantor Pelayanan Pajak Semarang Timur.
- (4) Kepala Seksi Bimbingan dan penyuluhan Kantor Pelayanan Pajak Semarang Timur.

²⁸⁾ Ibid., hlm. 36. Lihat juga Sanapiah Faisal, Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi, YA3, Malang, 1990, hlm. 90.

²⁹⁾ S. Nasution, Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif, Tarsito, Bandung, 1988, hlm. 113. Lihat juga Ronny Hanitijo Soemitro, Ibid., hlm. 51.

3. Jenis & Sumber Data.

Jenis data yang dikumpulkan untuk dianalisis dalam penelitian ini meliputi data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari pengelola bank yang melakukan restrukturisasi dan pejabat pemerintah yang tugasnya terkait dengan kebijaksanaan perpajakan mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan perpajakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka menunjang pelaksanaan restrukturisasi perusahaan serta implementasinya pada sektor perbankan.

Sedangkan data sekunder diperoleh dari Kantor Pelayanan Pajak Semarang Timur, Perpustakaan Undip, Perpustakaan Wilayah, dan Perpustakaan UGM. Data sekunder ini berupa :

- Bahan hukum primer terdiri dari : UU. No. I Th. 1995 tentang PT., PP.No. 27 Th. 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan perusahaan, UU. No. 10 Th 1998 tentang Perbankan. PP. No. 28 Th 1999 tentang Merger, konsolidasi, dan Akuisisi Bank Umum, SK. Direktur BI No. 32/51/KEP/DIR. Tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank Umum, Kebijakan Perpajakan tentang Restrukturisasi Perusahaan, UU No. 9 Th. 1994 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 16 Th 2000 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, UU. No. 10 Th. 1994 sebagaimana telah diubah dengan UU. No 17 Th 2000 tentang Pajak Penghasilan, UU. No. 11 Th. 1994 sebagaimana telah diubah dengan UU. No.18 Th 2000 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Barang Mewah, UU. No. 21 Th. 1997

sebagaimana telah diubah dengan UU. No. 20 Th. 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan peraturan-peraturan lainnya (seperti PP., SK. Menteri, SK. Dirjen dlsb.) yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

- Bahan hukum sekunder, terdiri dari buku-buku karya para pakar, makalah-makalah seminar, naskah di berbagai media masa yang berhubungan dengan restrukturisasi perusahaan dan kebijaksanaan perpajakan serta data mengenai restrukturisasi bank.
- Bahan hukum tersier, terdiri dari kamus hukum, dan kamus lain yang dapat membantu peneliti dalam penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan data

Untuk memperoleh data tersebut di muka, digunakan teknik-teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Studi dokumen atau kepustakaan.

Studi ini dilakukan terlebih dahulu agar pengetahuan dan data yang diperoleh dapat dijadikan dasar dan pedoman dalam melakukan wawancara.

b. Wawancara, dilakukan secara terarah (*directive interview*) dan mendalam (*depth inteview*)³⁰⁾ dengan berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan terlebih dahulu.

³⁰⁾ Lexy J. Moleong, Metodologi Peneitian Kualitatif, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm.139.

5. Metode Analisis.

Data primer dan data sekunder yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif dan disesuaikan dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan.

Untuk mencapai tujuan penelitian 1 (pertama) akan dipergunakan metode analisis domain, artinya data yang diperoleh melalui studi dokumentasi dan wawancara ditelaah lebih rinci dan perhatian dipusatkan pada masalah (domain) tertentu secara simultan³¹⁾. Dari analisis ini diharapkan akan diperoleh gambaran yang bersifat umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang diteliti, dalam hal ini adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan perpajakan apa saja yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka menunjang pelaksanaan restrukturisasi perusahaan. Hasil analisis ini kemudian akan dipergunakan sebagai titik tolak untuk melakukan penelaahan secara lebih rinci dan mendalam lagi dengan memfokuskan pada domain apakah kebijaksanaan-kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan yang dikeluarkan pemerintah sudah sinkron secara vertikal dan horisontal, serta implementasi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan.

Sedangkan untuk mencapai tujuan penelitian ke 2 (dua), akan dipergunakan metode analisis sinkronik. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan sampai sejauh mana kebijaksanaan perpajakan

³¹⁾ Sanafiah Faisal, Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, hlm. 91.

tentang restrukturisasi perusahaan sinkron secara vertikal dan horisontal³¹⁾. Dengan metode analisis tersebut peraturan perpajakan yang mengatur restrukturisasi perusahaan diinventarisasi dan selanjutnya akan dilakukan penelusuran terhadap peraturan-peraturan pelaksanaan yang ada di bawahnya.

Dan untuk mencapai tujuan penelitian ke 3 (tiga) dan ke 4 (empat) akan dipergunakan metode analisis taksonomis³²⁾, yaitu dengan melihat implementasi, dampak, dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi keefektifan kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan, khususnya pada sektor perbankan. Dari analisis ini akan diperoleh gambaran apakah kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan sudah diimplementasikan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku, apa dampaknya dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi keefektifan kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan.

Hasil analisis terhadap permasalahan dalam tesis ini pada akhirnya akan diformulasikan ke dalam saran, yang diharapkan dapat memberikan umpan balik (*feedback*) dalam rangka penyusunan kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan, khususnya pada sektor perbankan.

³¹⁾ Ronny Hanitjo Soemitro, Op. Cit., hlm. 26-27.

³²⁾ Sanafiah Faisal, Op. Cit., hlm. 98.

F. Kerangka Pemikiran.

Dalam sistem perpajakan suatu negara ada 2 (dua) fungsi pajak yang tidak dapat ditinggalkan, yaitu fungsi budget dan fungsi regularend³⁴⁾. Fungsi budget adalah fungsi pajak yang letaknya di sektor publik, dan fungsi pajak disini diartikan sebagai alat untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran rutin dan apabila ada surplusnya maka digunakan untuk membiayai investasi pemerintah (*public saving* untuk *public invesment*). Sedangkan dengan fungsi regularendnya pajak dapat digunakan sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan dan fungsi mengatur ini banyak ditujukan terhadap sektor swasta³⁵⁾.

Kedua fungsi tersebut harus dijaga keseimbangannya, sebab jika salah satu fungsi tidak berjalan, maka akan berakibat tidak stabilnya daya dukung faktor ekonomi. Misalnya : Jika pajak hanya difungsikan untuk mengisi kas negara tanpa memperhatikan fungsi regularend dapat mengakibatkan sektor-sektor usaha tertentu *collaps*, terutama sektor usaha yang sejak awal dikembangkan dengan politik subsidi dan proteksi dengan segala implikasi ekonomisnya. Keadaan ini akan berdampak negatif terhadap penerimaan pajak dimasa yang akan datang. Jadi manajemen pajak harus mengkombinasikan kedua fungsi tersebut secara seimbang agar memungkinkan kedua fungsi tersebut berkembang³⁶⁾.

³⁴⁾ Miyasto, Sistem dan Pelaksanaan Perpajakan di Indonesia, Majalah Berita Pajak No. 381/Th. XXXI/15 Oktober 1998, hlm. 37.

³⁵⁾ Santoso Brotodihardjo, Pengantar Ilmu Hukum Pajak, Eresco, Bandung, 1991, hlm. 205.

³⁶⁾ Sunadi, Reaktualisasi Peran Pajak Dalam Format Masa Depan Perekonomian Indonesia, Berita Pajak No. 1433/Th. XXXIII/15 Desember 2000, hlm. 42.

Berdasarkan pertimbangan bahwa pajak mempunyai fungsi regularend, maka diperlukan pendekatan kebijaksanaan tertentu yang dapat memberikan arah bidang apa yang akan diatur, mengingat bahwa kebijaksanaan merupakan cara yang paling efektif dan efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara kolektif seperti apa yang dikatakan oleh R. Mayer dan Ernest Greenwood, bahwa kebijakan (*policy*) adalah keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara kolektif ³⁷⁾.

Suatu kebijaksanaan yang telah dirumuskan oleh lembaga yang berwenang supaya dapat diimplementasikan, maka kebijaksanaan tersebut harus diberi bentuk hukum dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang ada. Hukum merupakan alat untuk merealisasikan kebijaksanaan pemerintah. Seidman menyatakan bahwa pembuat kebijaksanaan hanya mempunyai satu alat yang dapat ia pakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran, ialah peraturan yang ia buat, hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijaksanaan ³⁸⁾.

Dalam kaitannya dengan penggunaan hukum sebagai sarana kebijaksanaan, menunjukkan fungsi hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial (*social engineering*). Terhadap penggunaan hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial ini Daniel S. Lev mengatakan bahwa disatu sisi dapat dipakai dalam arti yang baik sekali tetapi di sisi lain ada bahaya yang bukan main ³⁹⁾. Untuk menghindari bahaya tersebut, maka hukum harus responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak dan terhadap masalah-masalah keadilan

³⁷⁾ R. Mayer & Ernest Greenwood dalam Barda Nawawi Arief dalam Kebijakan legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, CV. Ananta, Semarang, 1994, hlm. 63.

³⁸⁾ Bambang Sunggono, Hukum dan Kebijakan Publik, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 158.

³⁹⁾ Daniel S. Lev dalam Erman Rajagukguk, Hukum dan Masyarakat, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm. 72.

sosial sambil tetap mempertahankan hasil-hasil institusional yang telah dicapai oleh kekuasaan berdasarkan hukum⁴⁰⁾. Disamping itu sebagai suatu sistem hukum harus sinkron secara vertikal maupun secara horisontal. Sinkronisasi vertikal membawa konsekuensi berlakunya azas hukum *lex superior derogat lege inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang lebih rendah), sedangkan sinkronisasi vertikal membawa konsekuensi berlakunya azas *lex posterior derogat lege priori* (produk hukum yang baru mengalahkan produk hukum yang lama). Berdasarkan kedua azas tersebut maka penelitian ini akan bertitik tolak dari peraturan perpajakan tahun 1994 dan tahun 2000, khususnya yang berisi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan selanjutnya akan dilakukan penelusuran terhadap peraturan-peraturan yang sederajat yang mengatur bidang yang sama dan terhadap peraturan-peraturan pelaksanaan yang ada di bawahnya.

Kebijaksanaan yang telah dibuat apabila tidak diimplementasikan maka hanya akan merupakan impian-impian atau rencana-rencana bagus yang tersimpan rapi dan tidak pernah terealisasi seperti yang dikatakan Udoji, bahwa :⁴¹⁾

"the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented".

Proses implementasi kebijaksanaan baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijaksanaan telah ditetapkan, program-program pelaksanaan telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk mencapai kebijaksanaan tersebut⁴²⁾.

⁴⁰⁾ A.A.G Peters dan Koesriani Siswosoebroto, Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum Buku ke III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, hlm. 158.

⁴¹⁾ Udoji dalam Solichin Abdul Wahab dalam Analisis Kebijakan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Edisi kedua, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hlm. 59.

⁴²⁾ Bambang Sunggono, Op. Cit., hlm 137.

Implementasi kebijaksanaan pada umumnya diserahkan kepada lembaga-lembaga pemerintah dalam berbagai jenjangnya hingga jenjang pemerintahan yang terendah ⁴³⁾. Demikian juga implementasi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan. Implementasi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan diserahkan kepada Kantor Wilayah dan Kantor Pelayanan Pajak / Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan.

Suatu kebijaksanaan akan menjadi efektif apabila diimplementasikan dan mempunyai dampak positif bagi orang-orang/pihak-pihak yang menjadi obyek atau sasarannya. Dengan perkataan lain tindakan atau perbuatan orang-orang/pihak-pihak yang menjadi obyek/sasaran kebijaksanaan tersebut bersesuaian dengan apa yang didinginkan oleh pembuat kebijaksanaan. Dengan demikian, apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pembuat kebijaksanaan, maka suatu kebijaksanaan menjadi tidak efektif ⁴⁴⁾.

G. Sitematika Penulisan.

Sistematika penulisan tesis ini akan disusun dalam 4 (empat) bab yang menggambarkan konsistensi pemikiran terhadap pokok permasalahan yang dibahas. Masing-masing bab terdiri dari sub. bab yang merupakan bagian dari pokok pikiran bab dengan susunan sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan, merupakan pengantar dan pedoman untuk membahas bab-bab berikutnya. Bab ini memuat latar belakang penelitian, perumusan masalah,

⁴³⁾ Ibid., hlm. 139.

⁴⁴⁾ Ibid, hlm 143.

tujuan dan kontribusi penelitian, metode penelitian, kerangka pemikiran, serta sistematika penulisan.

BAB II : Telaah Pustaka, menguraikan tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan kebijaksanaan perpajakan, yaitu pengertian dan fungsi pajak, kebijaksanaan perpajakan sebagai bagian dari kebijaksanaan publik, hukum dan kebijaksanaan publik, serta implementasi kebijaksanaan publik. Disamping itu bab ini juga akan membahas kebijaksanaan mengenai restrukturisasi perusahaan, restrukturisasi sektor perbankan, dan kondisi perbankan saat krisis ekonomi.

Bab III : Hasil Penelitian dan Analisis, memuat uraian mengenai hasil penelitian dan analisis penulis terhadap permasalahan yang ada. Bab III ini memuat beberapa sub bab yang mengungkapkan mengenai kebijaksanaan -kebijaksanaan perpajakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka menunjang pelaksanaan restrukturisasi perusahaan, manfaat kebijaksanaan-kebijaksanaan perpajakan tersebut bagi perusahaan, sinkronisasi kebijaksanaan-kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan dengan peraturan-peraturan perpajakan yang lain, implementasi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan pada sektor perbankan, dampak, dan faktor-faktor yang mempengaruhi keefektifan kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan.

Bab IV : Penutup, berisi kesimpulan dan saran yang terkait dengan permasalahan.

BAB II

TELAAH PUSTAKA

A. Kebijakan Perpajakan.

1. Pengertian Dan Fungsi Pajak

Untuk membahas kebijakan perpajakan, maka terlebih dahulu perlu dikemukakan beberapa definisi pajak dari para ahli perpajakan.

Leroy Beaulieu, dalam bukunya yang berjudul *Traite de la Science des Finances*, 1906 mengatakan bahwa :⁴⁵⁾

“Pajak merupakan kontribusi langsung maupun tidak langsung , yang pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh kekuasaan publik baik terhadap masyarakat maupun atas barang untuk pembiayaan belanja negara”.

Sedangkan M.J.H. Smeets dalam bukunya *De Economische Betekenis der Belastingen*, 1951, menyatakan bahwa :⁴⁶⁾

” Pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terhutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa adakalanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual, maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Dan P.J.A. Adriani berpendapat bahwa :⁴⁷⁾

“Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan”.

⁴⁵⁾ Leroy Beaulieu Rimsky K. Judisseno, *Pajak dan Strategi Bisnis, Suatu Tinjauan tentang Kepastian Hukum dan Penerapan Akuntansi di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hlm. 13. Lihat juga Rochmat Soemitro dalam *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1992, hlm. 12.

⁴⁶⁾ M.J.H. Smeets dalam R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1991, hlm. 4. Bandingkan dengan pendapat N.J. Feldmann yang dikutip oleh Rimsky K. Judisseno, *Ibid*, hlm. 14.

⁴⁷⁾ *Ibid*, hlm. 2.

Menurut Soeparman Soemahamidjaja dalam disertasinya yang berjudul "Pajak Berdasarkan Asas Gotong Royong", Universitas Pajajaran Bandung, 1964 menyatakan bahwa : "Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum"⁴⁸⁾

Selanjutnya S.I. Djajadiningrat memberikan definisi yang lebih luas, yaitu :

49)

"Pajak sebagai sesuatu kewajiban menyerahkan sebagian dari pada kekayaan kepada negara disebabkan suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman, menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah, serta dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa balik dari negara secara langsung, untuk memelihara kesejahteraan umum".

Bertitik tolak dari definisi pajak yang diberikan oleh para ahli hukum pajak di atas, memberi kesan kepada kita bahwa pemerintah memungut pajak terutama atau semata-mata untuk memperoleh uang atau dana untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah, sehingga seakan-akan pajak hanya mempunyai fungsi sebagai sumber keuangan negara (*Budgetair*), tetapi sebenarnya pajak mempunyai fungsi yang lebih luas, yaitu fungsi mengatur (*reguler*), dalam arti bahwa pajak itu dapat digunakan sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan negara dalam lapangan ekonomi (yang meliputi aspek makro, misalnya : stabilisasi harga, dan pertumbuhan ekonomi, serta aspek mikro, misalnya : akselerasi penghapusan dan "*investment tax credit*") dan sosial (misalnya pajak penjualan barang mewah, pengecualian kebutuhan pokok dari pengenaan Pajak Pertambahan

⁴⁸⁾ Soeparman Soemahamidjaja dalam R. Santoso Brotodihardjo, Pengantar Ilmu Hukum Pajak,

Nilai, dlsb.)⁵⁰⁾. Untuk itu maka perlu diketengahkan pengertian pajak ditinjau dari segi hukum yang dikemukakan oleh Rochmat Soemitro sbb. :⁵¹⁾

“Pajak adalah perikatan yang timbul karena undang-undang yang mewajibkan seseorang (dalam pengertian baik *natuurlijke persoon* maupun *recht persoon*) yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang (*tatbestand*) untuk membayar sejumlah uang kepada kas negara yang dapat dipaksakan, tanpa mendapat imbalan yang secara langsung dapat ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara (rutin dan pembangunan) dan yang digunakan sebagai alat (untuk mendorong atau menghambat) untuk mencapai tujuan di luar bidang keuangan negara “.

Dari pengertian pajak dengan pendekatan hukum ini terlihat bahwa pajak bukan semata-mata untuk mencapai tujuan ekonomi, tetapi juga mempunyai tujuan regulasi. Dengan fungsi regulasinya pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan dan fungsi mengatur itu banyak ditujukan terhadap sektor swasta⁵²⁾. Bahkan menurut Miyasto pajak mempunyai 3 (tiga) fungsi utama, yaitu :⁵³⁾

- (1) Fungsi *budgeter*, sebagai salah satu sumber penerimaan pemerintah untuk membiayai kegiatan pembangunan.
- (2) Fungsi *regulasi*, berperan untuk mengatur alokasi sumber daya, distribusi pendapatan dan konsumsi.
- (3) Fungsi *stabilisasi*, alat kebijaksanaan fiskal untuk menjaga stabilitas ekonomi.

Eresco, Bandung, 1991, hlm. 2-5.

⁴⁹⁾ S.I. Djajadiningrat dalam S. Munawir, Perpajakan, Liberty, Yogyakarta, 1990, hlm. 3.

⁵⁰⁾ Gunadi, Politik Perpajakan Indonesia, Berita Pajak No. 1375/Th. XXXI/15 Juli 1998, hlm. 39.

⁵¹⁾ Rochmat Soemitro, Pengantar Singkat Hukum Pajak, PT. Eresco, Bandung, 1992, hlm. 12.

⁵²⁾ Munawir, Op. Cit., hlm. 5.

⁵³⁾ Miyasto, Segi-Segi Keadilan Kebijakan Fiskal, Makalah Seminar Nasional Penegakan Hukum Pajak (Peradilan Pajak) dan Keadilan Pembagian Beban Pajak, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1995, hlm. 5.

Fungsi mengatur yang ada pada fiscus biasanya diselenggarakan : ⁵⁴⁾

- (a) dengan cara-cara umum, yaitu terutama dengan mengadakan perubahan-perubahan tarif yang bersifat umum, atau
- (b) dengan cara memberi pengecualian-pengecualian, keringanan-keringanan, atau sebaliknya pemberatan-pemberatan yang khusus ditujukan kepada sesuatu hal tertentu, dan
- (c) dengan cara mengecualikan jumlah-jumlah uang yang diberikan sebagai derma kepada badan-badan sosial, gereja, atau mesjid dari pengenaan pajak penghasilan.

Hal ini sejalan dengan aliran "*The Managed Budget Approach*". Menurut aliran ini perubahan kebijaksanaan pengeluaran, pajak dan pinjaman hanya dilakukan untuk mencapai suatu kestabilan ekonomi yang lebih tinggi ⁵⁵⁾. Dalam kaitannya dengan hal ini Musgrave & Musgrave menyatakan bahwa, kebijaksanaan pajak dan pengeluaran mempengaruhi permintaan *agregat* dan tingkat kegiatan ekonomi. Kebijakan itu juga merupakan instrumen penting di dalam mempertahankan stabilitas ekonomi, termasuk stabilitas kesempatan kerja yang tinggi dan pengendalian terhadap inflasi. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan tersebut struktur pajak harus memudahkan penggunaan kebijaksanaan fiskal ⁵⁶⁾. Dan Soemitro Djojohadikoesoemo, dalam tulisannya yang berjudul "*Fiscal Policy*,

⁵⁴⁾ R. Santoso Brotodihardjo, Op. Cit., hlm. 214.

⁵⁵⁾ Rochnat Soemitro, Peranan Undang-Undang Pajak Th. 1984 dalam Pembangunan, dalam Pajak Penghasilan, Eresco, Bandung, 1990, hlm. 200.

⁵⁶⁾ Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, Keuangan Negara Dalam Teori Dan Praktek, Erlangga, Jakarta, 1991, hlm. 15 & 231.

Foreign Exchange Control and Economic Development", mengemukakan sebagai berikut :⁵⁷⁾

"Fiscal policy is an instrument of development must therefore have a simultaneous purpose of directly finding the necessary funds for public investment, or indirectly channeling private savings to productive sectors, as well as of preventing the kind of spending that impedes development. Summarily it can be stated that fiscal policy as an instrument must be based on combination of progressivity in high direct and indirect taxation plus flexibility within the system for exemptions and incentives to stimulate desirable private investment"

Berdasarkan pertimbangan bahwa pajak dapat berfungsi sebagai alat pengatur, maka diperlukan pendekatan kebijakan tertentu yang dapat memberikan arah bidang apa yang akan diatur, mengingat bahwa kebijakan merupakan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara kolektif seperti apa yang dikemukakan oleh Robert R. Mayer dan Ernes Greenwood sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief seperti tersebut dalam Bab. I.

Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan juga mengatakan bahwa : *"Policy is a projected program of goals, values and practices"*⁵⁸⁾. Demikian juga James P Levine, Michael C. Musheno dan Dennis J. Palumbo, menyatakan bahwa :⁵⁹⁾

"The word policy has been defined in various ways. It has been used to refer to the goals of individuals, groups, or agencies. A policy can be distinguished from a program . The former refers to goals, while the latter refers to a set of specific actions to attain the goals. However, some writers believe that policies "normally contain both goals and the means for achieving them. The reason for this is that goals are changed, redefine and shaped while they are being implemented".

⁵⁷⁾ Soemitro Djojohadikoesoemo dalam Rochmat Soemitro dalam Pajak dan Pembangunan, Eresco, Bandung, 1988, hlm. 246.

⁵⁸⁾ Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan, Power and Society, Yale University Press, New Haven, 1970, hlm. 71.

⁵⁹⁾ James P. Levine, Michael C. Musheno, & Dennis J. Palumbo, Criminal Justice A Public Policy Approach, Harcourt Brace Javanovich Inc., New York, 1980, hlm. 118.

Carl J. Friedrich juga mengatakan bahwa :⁶⁰⁾

“Policy is a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose”

Dan James E. Anderson menyatakan bahwa : *“Policy is a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”*⁶¹⁾.

Sehubungan dengan penggunaan kebijaksanaan sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan Irfan Islami berpendapat bahwa proses penyusunan kebijaksanaan bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah, hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijaksanaan. Oleh karena itu ditetapkan 6 (enam) langkah yang harus dilalui dalam proses perumusan kebijaksanaan, yaitu :⁶²⁾

- (1) Perumusan masalah kebijaksanaan.
- (2) Penyusunan agenda pemerintah.
- (3) Perumusan usulan kebijaksanaan.
- (4) Pengesahan kebijaksanaan.
- (5) Pelaksanaan kebijaksanaan.
- (6) Penilaian Kebijaksanaan.

⁶⁰⁾ Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, Mc. Graw Hill, New York, 1963, hlm. 79.

⁶¹⁾ James E Anderson, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1979, hlm. 3.

⁶²⁾ Irfan Islami, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hlm. 77.

Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadijaya A.R. menetapkan 7 (tujuh) langkah proses penyusunan kebijaksanaan, yaitu : ⁶³⁾

- (1) Pengkajian persoalan.
- (2) Penentuan tujuan.
- (3) Perumusan alternatif.
- (4) Penyusunan model.
- (5) Penentuan kriteria.
- (6) Penilaian alternatif.
- (7) Perumusan rekomendasi.

Sedangkan Samodra Wibawa dan Solichin Abdul Wahab secara ringkas menetapkan tiga tahap penyusunan kebijaksanaan, yaitu : ⁶⁴⁾

- (1) Tahap formulasi.
- (2) Tahap implementasi.
- (3) Tahap evaluasi.

Tesis ini akan mengkaji kebijaksanaan pada tahap implementasi, karena sebagaimana dikatakan Udoji dalam Bab. I bahwa implementasi kebijaksanaan merupakan aspek yang penting, karena kebijaksanaan negara apapun bentuknya sebenarnya mengandung risiko untuk gagal. Solichin Abdul Wahab mengutip pendapat Hogwood dan Gunn membagi pengertian kegagalan dalam 2 (dua) kategori, yaitu : ⁶⁵⁾

⁶³⁾ Bintoro Tjokroamidjojo & Mustopadijaya AR, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan : Perkembangan Teori dan Penerapan*, LP3ES, Jakarta, 1988, hlm. 100.

⁶⁴⁾ Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta, 1994, hlm. 49-50.

⁶⁵⁾ Solichin Abdul Wahab, *Op. Cit.*, hlm. 62.

(1) *Non implementation* (tidak terimplementasikan).

Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijaksanaan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, bekerja tetapi tidak efisien, bekerja setengah hati, tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau permasalahan yang dihadapi di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigihnya usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.

(2) *Unsuccessful Implementation* (implementasi yang tidak berhasil).

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi karena suatu kebijaksanaan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya : situasi politik, ekonomi, keamanan dlsb.) kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

2. Kebijakan Perpajakan Sebagai Bagian Dari Hukum Publik.

Bagi pemerintah pajak mempunyai posisi yang strategis, karena pajak merupakan salah satu dari instrumen kebijaksanaan fiskal. Sebagai salah satu instrumen kebijaksanaan fiskal, politik hukum perpajakan akan memberikan arah kondisi masyarakat yang ingin dicapai. Politik hukum perpajakan yang implementasinya tertuang dalam kebijaksanaan publik akan menimbulkan dampak yang luas, misalnya : pembebanan pajak akan mempengaruhi pola konsumsi masyarakat, tabungan/investasi, penyediaan tenaga kerja dan lain sebagainya. Karena luasnya dampak perpajakan maka selalu dicari konsepsi, pemikiran dan

analisis kebijaksanaan dengan berbagai strategi, taktik, dan teknikya agar semua kebijaksanaan perpajakan dapat berjalan dengan baik ⁶⁶⁾.

Menurut James E. Anderson dalam bukunya *Public Policy Making* sebagaimana dikutip oleh Nonet dan Selznick menyatakan bahwa kebijaksanaan perpajakan termasuk *distributive public policy*, yaitu kebijaksanaan-kebijaksanaan tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi sejumlah khusus penduduk, individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. Sebagai contoh adalah kebijaksanaan tentang pemberian "tax holiday" bagi perusahaan-perusahaan yang baru berdiri ⁶⁷⁾.

Sebagai bagian dari kebijaksanaan publik pembuatan kebijaksanaan disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu : ⁶⁸⁾

(1) Terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok, maka kelompok-kelompok tersebut akan mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa mengatasi ketidakseimbangan tersebut.

(2) Kepemimpinan politik.

Para pemimpin politik apakah karena didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau untuk memperhatikan kepentingan umum atau kedua-duanya selalu memperhatikan usaha-usaha pemecahannya.

(3) Timbulnya krisis ekonomi yang luar biasa.

Setiap timbul krisis ekonomi yang luar biasa selalu memperoleh perhatian yang luas dari masyarakat, termasuk pembuat keputusan untuk memperhatikan secara seksama terhadap krisis ekonomi tersebut.

⁶⁶⁾ Guritno Mangkoesoebroto, *Ekonomi Publik*, BPFE, Yogyakarta, 1993, hlm. 235-264.

⁶⁷⁾ Philippe Nonet & Philippe Selznick dalam Bambang Sunggono, *Op. Cit.*, hlm. 71-72.

⁶⁸⁾ *Ibid.*, hlm. 56.

(4) Adanya protes dari masyarakat.

(5) Adanya masalah-masalah khusus yang menarik perhatian masyarakat dan para pembuat kebijaksanaan.

Di Indonesia kebijaksanaan perpajakan yang dikeluarkan antara lain disebabkan oleh :⁶⁹⁾

(1) Kesulitan dana pembangunan yang disebabkan oleh turunnya minyak bumi di pasar dunia.

Turunnya harga minyak bumi menimbulkan kesulitan bagi perekonomian Indonesia, karena sejak tahun 1974 sumber utama dari penerimaan negara adalah dari sektor minyak dan gas bumi. Sehingga pemerintah mulai melihat sumber-sumber penerimaan di luar minyak dan gas bumi, salah satu diantaranya adalah pajak.

(2) Untuk meningkatkan kemandirian dalam membiayai pembangunan nasional.

Hal ini disebabkan karena semakin meningkatnya hutang-hutang luar negeri kita, dan pajak merupakan sumber penerimaan yang mandiri merupakan tumpuan utama dalam struktur penerimaan negara dimasa yang akan datang.

(3) Perubahan-perubahan yang terjadi di negara lain.

Pesatnya kemajuan di bidang transportasi dan komunikasi menimbulkan besarnya saling ketergantungan antar bangsa. Perubahan-perubahan yang terjadi di suatu negara tidak hanya dipengaruhi oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil oleh negara yang bersangkutan, tetapi dipengaruhi juga oleh perubahan-perubahan yang terjadi di negara lain. Pada saat ini ketahanan ekonomi suatu

⁶⁹⁾ Miyasto, Sistem dan Pelaksanaan Perpajakan di Indonesia, Berita Pajak No. 1381/ Th. XXVI/15 Oktober 1998, hlm. 37-40. Lihat juga Sunadi, Reaktualisasi Peran Pajak dalam Format Masa

negara begitu mudah digoncang oleh gejolak ekonomi yang timbul di negara lain.

(4) Tingkat kompetisi global yang semakin tajam.

Kondisi tersebut menyebabkan masing-masing negara berupaya untuk memperkuat faktor-faktor internalnya, baik secara individual maupun melalui aliansi-aliansi strategis yang dibangunnya. Oleh karena itu strategi pembangunan ekonomi nasional termasuk di dalamnya strategi perpajakan dituntut untuk mampu memperkuat posisi internalnya agar mempunyai keunggulan-keunggulan strategis untuk bersaing.

(5) Perubahan eksternal yang cepat dari dunia bisnis.

Perubahan eksternal yang cepat dari dunia bisnis menuntut suatu struktur yang fleksibel agar mampu menghadapi perubahan tersebut. Tuntutan akan fleksibilitas ini berimbas juga ke sistem perpajakan nasional.

(6) Kerusakan lingkungan hidup yang makin parah.

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di suatu sisi memakmurkan masyarakat, tetapi di sisi lain menimbulkan kerusakan lingkungan hidup. Untuk menganggulangi kerusakan tersebut hampir seluruh negara di dunia ikut ambil bagian, bahkan beberapa negara secara eksplisit telah menentukan syarat bahwa suatu produk harus tidak menimbulkan kerusakan lingkungan agar produk tersebut dapat dijual di negara yang bersangkutan. Oleh karena itu pengusaha dituntut membuat suatu *treatment* terhadap limbah yang dihasilkan agar produknya dapat eksis di pasar global. *Treatment* tersebut memerlukan biaya

yang besar, sehingga perlu adanya partisipasi pemerintah, karena tidak semua pengusaha mampu dan bersedia melakukannya. Beberapa rangsangan dapat dilakukan oleh pemerintah antara lain melalui ketentuan khusus di bidang perpajakan.

3. Hukum Dan Kebijaksanaan Publik

Dalam kehidupan masyarakat dewasa ini yang sarat dengan perubahan mendasar dan berjalan dengan cepat, hukum tidak lagi hanya dipergunakan untuk mengatur perilaku yang sudah ada dalam masyarakat dan mempertahankan pola-pola kebiasaan yang telah ada, melainkan lebih dari itu, yaitu hukum semakin aktif dilibatkan ke dalam persoalan-persoalan yang menyangkut perubahan sosial, sehingga hukum diharapkan dapat menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan-kekuatan baru yang timbul dan hendak membentuk masyarakat menurut tuntutan keadaan serta pandangan-pandangan yang baru . Penggunaan hukum menjurus sebagai suatu sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang sudah dipilih dan ditentukan. Hukum diharapkan mampu untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut, karena hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataan.

Penggunaan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan tertentu ini karena secara teknis menurut Esmi Warassih hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut : ⁷⁰⁾

35-37.

⁷⁰⁾ Esmi Warassih, Kegunaan Telaah "Kebijaksanaan Publik Terhadap Peranan Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa ini", Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 11 Th. 1994, Fakultas Hukum Undip, Semarang, hlm. 19.

- (1) Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan predikibilitas di dalam kehidupan masyarakat.
- (2) Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi.
- (3) Hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik.
- (4) Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Melalui penormaan tingkah laku, hukum memasuki semua segi kehidupan manusia, hukum memberikan suatu kerangka bagi hubungan-hubungan yang dilakukan oleh anggota masyarakat yang satu terhadap yang lain. Menurut Steven Vago hukum merupakan "*The normative life of the state and its citizens*"⁷¹⁾. Hukum menentukan serta mengatur bagaimana hubungan itu dilakukan dan bagaimana akibatnya, hukum memberikan pedoman tingkah laku yang dilarang serta yang diijinkan. Penormaan ini dilakukan dengan membuat kerangka umum suatu perbuatan yang diwujudkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang ada .

Perkembangan ini tidak terlepas dari perkembangan yang nampak pada kehidupan sosialnya. Hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial itu sendiri, yaitu melayani anggota masyarakat seperti mengalokasikan kekuasaan, mendistribusikan sumber daya, melindungi kepentingan anggota masyarakat dan digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan pemerintah.

Dalam rangka merealisasikan kebijaksanaan, pembuat kebijaksanaan mempunyai alat yang dapat ia pakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran,

yaitu peraturan-peraturan yang ia buat. Dalam kaitan ini Hans Kelsen mengatakan bahwa peraturan-peraturan yang diundangkan oleh pemegang kekuasaan di dalam suatu negara mempunyai aspek bahwa peraturan hukum itu tertuju kepada warga negara dan mengarahkannya agar berbuat menurut cara-cara tertentu ⁷²⁾.

Dalam rangka menata masyarakat maupun mengarahkan masyarakat sesuai dengan tujuan yang dikehendaki, maka penggunaan hukum sebagai instrumen kebijaksanaan mempunyai arti penting seperti dikatakan Dror sebagai berikut : ⁷³⁾

“Consideration of the whole relevant legal system is an essential requisite for effective and efficient use of law as an instrument of directed social change ... the legal system being a sub system of society, consideration of legal policy instruments in abstraction from other social policy instruments in abstraction from other social policy instruments is misleading”.

Penggunaan hukum sebagai instrumen kebijaksanaan merupakan salah satu ciri yang menonjol dari hukum pada masyarakat modern .Hal ini sesuai dengan konsep Rosco Pound tentang *“law as a tool of social engineering”* (hukum sebagai sarana untuk merencanakan masyarakat).

Penggunaan hukum sebagai sarana untuk merencanakan masyarakat perlu dilakukan secara sistematis, langkah yang diambil dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu : ⁷⁴⁾

⁷¹⁾ Ibid.

⁷²⁾ Bambang Sunggono, Op. Cit., hlm. 77.

⁷³⁾ Yehezkel Dror, *Ventures in Policy Sciences : Concepts and Applications*, Elsevier, New York, 1978, hlm. 71.

⁷⁴⁾ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 206.

(1) Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya, termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.

(2) Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.

Hal ini penting apabila akan diterapkan pada masyarakat yang majemuk. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.

(3) Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.

(4) Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, pendayagunaan hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat menurut skenario kebijaksanaan pemerintah amatlah terasa diperlukan oleh negara-negara yang sedang berkembang, jauh melebihi kebutuhan yang dirasakan oleh negara-negara industri maju yang telah mapan. Negara-negara maju memiliki mekanisme hukum yang telah “jalan” untuk mengakomodasikan perubahan-perubahan di dalam masyarakatnya, sedangkan negara-negara yang tengah berkembang tidaklah demikian. Padahal harapan-harapan dan keinginan – keinginan masyarakat di negara yang sedang berkembang akan terwujudnya perubahan yang membawa perbaikan taraf hidup amatlah besar, melebihi harapan-harapan yang diserukan⁷⁵⁾.

⁷⁵⁾ Mochtar Kusumaatmadja dalam Soetandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional : Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 231.

Dalam kaitannya dengan penggunaan hukum sebagai sarana rekayasa sosial ini proses pencapaian tujuan yang diharapkan akan berlangsung cukup panjang. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa : ⁷⁶⁾

“Hukum tetap bisa dipakai sebagai instrumen yang dipakai secara sadar untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Hanya dalam menilai proses pencapaian tujuan itu kita tidak boleh berfikir seperti dalam ilmu-ilmu alam. Yang jelas prosesnya akan berlangsung cukup panjang dan efek yang ditimbulkannya bisa merupakan efek yang sifatnya berantai. Dalam keadaan yang demikian ini, maka hukum bisa digolongkan ke dalam faktor penggerak mula, yaitu memberikan dorongan secara sistematis”.

Sejalan dengan pendapat Satjipto, Arnold M Rose mengatakan bahwa kalau ingin melihat peranan hukum dalam perubahan sosial, maka hal ini hendaknya dilihat dalam kemampuannya untuk melakukan suatu *initial push*, karena perubahan sosial (sebagaimana yang diinginkan oleh pembentuk hukum) dipengaruhi oleh multifaktor. Sementara itu, perubahan yang ditimbulkan oleh hukum pada dasarnya lebih terjadi secara berangsur-angsur (*incremental*) ⁷⁷⁾ .

Di Indonesia ide *law as a tool of social engineering* ini pada masa pemerintahan orde baru ditujukan untuk memfungsikan hukum guna merekayasa kehidupan ekonomi nasional. Ide ini sangat sesuai dengan kepentingan pemerintahan Orde Baru yang mendahulukan pembangunan infrastruktur politik dan ekonomi. Namun dalam pelaksanaannya sepanjang sejarah perkembangan Orde Baru hukum telah menjadi kekuatan kontrol di tangan pemerintah yang terlegitimasi (secara formal yuridis) dan tidak merefleksikan konsep keadilan, asas-asas moral dan

⁷⁶⁾ Satjipto Rahardjo, Op. Cit., hlm. 209.

⁷⁷⁾ Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 209.

wawasan kearifan yang sesungguhnya hidup di dalam kesadaran hukum masyarakat
awam⁷⁸⁾

Hal tersebut menunjukkan bahwa konsep *law as a tool of social engineering* mempunyai dua sisi yang saling bertentangan, yaitu di satu sisi apabila dipergunakan sesuai dengan konsep keadilan, asas-asas moral dan wawasan kearifan yang hidup di dalam kesadaran hukum masyarakat akan berjalan dengan baik sekali, akan tetapi apabila tidak memperhatikan hal-hal tersebut akan menimbulkan bahaya yang luar biasa seperti yang dikatakan oleh Daniel S. Lev sbb.

:⁷⁹⁾

“ ... *law as a tool of social engineering* itu mempunyai dua arti. Kadang-kadang dipakai dalam arti yang baik sekali, padahal ada bahaya yang bukan main disitu. Membicarakan hukum sebagai *tool of social engineering* , itu berarti memberikan kekuasaan yang amat penuh kepada pemerintah ... Sedang istilah tersebut juga mempunyai dua arti, pertama sebagai suatu prosedur, suatu cara untuk merubah masyarakat dan yang kedua, yang teramat penting adalah secara material yaitu macam masyarakat seperti apa yang dikehendaki ? ... Saya sendiri agak keberatan kepada konsep *a tool of social engineering* ... Konsep itu dipakai sebanyak mungkin untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat, memberikan bentuk-bentuk (tertentu) yang ternyata tidak selalu baik untuk orang-orang di dalam masyarakat” .

Untuk menghindari sisi negatif dari konsep *law as a tool of social engineering* tersebut maka hukum harus responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak dan terhadap masalah-masalah keadilan sosial, sambil tetap mempertahankan hasil-hasil institusional yang telah dicapai oleh kekuasaan berdasarkan hukum.

⁷⁸⁾ Ibid., hlm. 234.

⁷⁹⁾ Daniel S. Lev. dalam Erman Rajagukguk, Hukum dan Masyarakat, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm. 72.

Teori hukum responsif tersebut bukan suatu teori yang mampu menyelesaikan semua problem praktis. Namun tesis tersebut memberikan suatu perspektif dan kriteria untuk mendiagnosis dan menganalisis problem-problem hukum dan masyarakat dengan penekanan khusus atas dilema-dilema institusional dan pilihan-pilihan kebijakan yang kritis⁸⁰⁾.

Yang dimaksud dengan hukum responsif adalah hukum sebagai fasilitator dari respon terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial⁸¹⁾.

Pandangan tentang hukum responsif didasarkan atas infrastruktur institusional yang terbentuk dengan baik dari hukum otonom dan adanya suatu konteks kebudayaan dengan prinsip-prinsip peradilan yang adil, perlindungan hak-hak asasi, keteraturan administratif dan integritas resmi dianggap mesti ada. Hal ini menimbulkan problem-problem berat bagi bangsa-bangsa baru yang secara simultan berhadapan dengan problem tata tertib dan pemeliharaan perdamaian dalam masyarakat, tugas untuk menetapkan atau memperkuat kekuasaan berdasarkan hukum, dan kebutuhan untuk membuat dan menggunakan hukum untuk tujuan-tujuan perkembangan ekonomis dan sosial⁸²⁾.

Sifat responsif dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditentukan tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat.

⁸⁰⁾ Nonet & Selznick, *Law and Society in Transition : To Ward Responsive Law*, Harper and Row Publishers, New York, hlm. 5.

⁸¹⁾ *Ibid*, hlm. 14.

⁸²⁾ AAG. Peters & Koesriani, *Op. Cit.*, hlm. 165.

Hukum yang responsif jika dilihat dari pembagian tipe menurut Nonet dan Selznick mempunyai 2 (dua) ciri yang menonjol apabila dibandingkan dengan hukum yang otonom dan represif, yaitu :⁸³⁾

- (1) Pergeseran penekanan dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan tujuan.
- (2) Pentingnya kerakyatan baik sebagai tujuan hukum maupun cara untuk mencapainya.

Melihat ciri-ciri hukum responsif tersebut maka untuk mengkondisikan hukum ke dalam hukum responsif adalah membuat perilaku masyarakat menjadi lebih banyak tertuju dalam partisipasi terhadap hukum itu sendiri sebagaimana yang diinginkan oleh hukum responsif.

Menurut Mulyana W. Kusuma beberapa ciri hukum responsif yang bertujuan agar lebih tanggap terhadap kebutuhan, terbuka pada pengaruh, dan lebih efektif dalam menangani masalah-masalah sosial ialah : pertama, dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan, kedua mengendalikan tuntutan pada ketaatan serta mengurangi kebakuan hukum., ketiga bantuan hukum menampilkan suatu dimensi politik, dan keempat terdapatnya perencanaan pranata-pranata hukum secara lebih kompeten⁸⁴⁾.

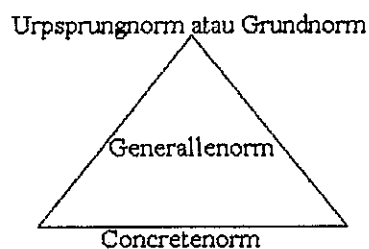
Pada keadaan terdapatnya hukum responsif kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembentukan hukum menjadi lebih terbuka. Dengan perkataan lain aksi hukum merupakan wahana bagi kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi untuk berperan dalam menentukan kebijaksanaan umum yang direalisasikan dalam berbagai bentuk hukum dengan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang

⁸³⁾ AAG Peters & Koesriani, Op. Cit., hlm. 178.

⁸⁴⁾ Mulyana W. Kusumah & Paul S. Baut, Hukum Politik dan Perubahan Sosial, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm. 21.

ada. Sebagai suatu sistem peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan harus sinkron secara vertikal maupun secara horisontal, karena produk perundang-undangan memiliki tingkatan atau hierarki seperti dalam *stufenbautheorie* dari Hans Kelsen.

Menurut Hans Kelsen, semua norma hukum itu merupakan suatu kesatuan dengan struktur piramida, dan dasar legalitas dari suatu norma ada pada norma yang lebih tinggi tingkatannya. Norma yang paling tinggi adalah *Ursprungsnorm* atau *Grundnorm*, kemudian *Generallenorm*, dan selanjutnya *concretenorm*. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada skema berikut :⁸⁵⁾



Sedangkan Hans Nawiasky memerinci urutan norma hukum tersebut sebagai berikut :⁸⁶⁾

- (1) *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara) ;
- (2) *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara);
- (3) *Formell Gesetz* (undang-undang “formal”);
- (4) *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Berdasarkan *Stufenbautheorie* tersebut norma yang tertinggi sampai dengan yang terendah merupakan satu kesatuan yang teratur, tersusun secara logis dan tidak

⁸⁵⁾ Amiroedin Sjarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Pembuatannya*, Rineke Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 10-13.

ada pertentangan atau kontradiksi, sehingga merupakan bangunan bertangga-tangga yang logis, dimulai dari norma yang tertinggi, turun secara bertingkat sampai ke norma yang paling rendah. Norma yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tingkatannya⁸⁷⁾.

Tingkatan produk perundang-undangan itu pada dasarnya ditentukan oleh kedudukan lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menghasilkannya. Lembaga yang tingkatannya lebih tinggi akan menghasilkan produk perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi pula dibandingkan dengan produk perundang-undangan yang dihasilkan oleh lembaga yang lebih rendah. Bagi Indonesia tingkatan atau hierarhkei perundang-undangan tersebut telah ditetapkan dalam Tap. MPR. No. III/MPR/2000 dengan urutan sebagai berikut :

- (1) Undang-Undang Dasar Th. 1945.
- (2) Keetapan MPRRI.
- (3) Undang-Undang.
- (4) Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang (PERPU).
- (5) Peraturan Pemerintah.
- (6) Keputusan Presiden.
- (7) Peraturan Daerah.

Jika urutan perundang-undangan tersebut dipergunakan untuk mengkaji produk perundang-undangan di bidang perpajakan (khususnya dalam restrukturisasi perusahaan), maka dapat disusun dalam tingkatan sbb.:

⁸⁶⁾ Hans Nawiasky dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 27.

⁸⁷⁾ Amiroedin Sjarif, Perundang-Undangan, dasar, Jenis, dan Teknik Pembuatannya, Rineke Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 10-13.

- (1) Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 23 Ayat 2).
- (2) Undang-Undang No. 8, 9, 10, 11, 12 Tahun 1994, dan Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 16, 17, 18, dan 20 Tahun 2000.
- (3) Peraturan Pemerintah.
- (4) Keputusan Presiden.
- (5) Keputusan Menteri Keuangan.
- (6) Keputusan Direktorat Jenderal Pajak.
- (7) Surat Edaran Dirjen. Pajak.

Tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut membawa konsekuensi bahwa peraturan perundangan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang tingkatannya lebih tinggi. Apabila materi peraturan perundangan yang tingkatannya lebih rendah bertentangan dengan materi peraturan yang tingkatannya lebih tinggi, maka peraturan perundangan yang tingkatannya lebih rendah tadi pada prinsipnya dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum (*lex superior derogat lege inferiori*)⁸⁸⁾. Hal ini menimbulkan dasar sinkronisasi produk hukum yang sifatnya vertikal.

Sedangkan apabila yang bertentangan itu antara peraturan perundangan yang tingkat serta derajatnya sama, maka pada prinsipnya peraturan yang lebih muda yang dimenangkan, artinya yang diberlakukan (*lex posterior derogat lege priori*)⁸⁹⁾. Henry Campbell Black memberikan pengertian sbb. :⁹⁰⁾ "*Alatter statute takes*

⁸⁸⁾ Soehino, Hukum Tata Negara : Teknik Perundang-Undangan, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm. 9.

⁸⁹⁾ Ibid., hlm. 10.

⁹⁰⁾ Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary, Sixth Edition, St. Paul Minn : West Publishing Co., USA, 1990, hlm. 1057.

away the effect of prior one, but the latter statute must either expressly repeal, or manifestly repugnant to the either one". Keadaan ini melahirkan prinsip sinkronisasi secara horisontal, artinya dengan prinsip tersebut akan memberikan kepastian hukum produk hukum mana yang secara empiris akan diberlakukan dalam masyarakat pada saat tertentu.

Dengan bertitik tolak pada dua prinsip tersebut fokus kajian tesis ini akan dianalisis secara sinkronik.

4. Implementasi Kebijakan Publik.

Implementasi kebijakan bukan hanya sekedar mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh manfaat dari kebijakan tersebut⁹¹⁾. Oleh karena itu tidak salah jika Udoji mengatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan, bahkan lebih penting dari pada pembuatannya.

Suatu kebijakan yang telah diterima dan disahkan oleh pihak berwenang, maka kebijakan tersebut telah siap untuk diimplementasikan. Beberapa kebijakan bersifat "*self executing*", artinya dengan dirumuskannya kebijakan itu (dengan sendirinya) kebijakan itu terimplementasikan. Jumlah kebijakan ini tidak banyak, yang paling banyak adalah kebijakan "*non self*

⁹¹⁾ Solichin Abdul Wahab, Op. Cit., hlm. 59.

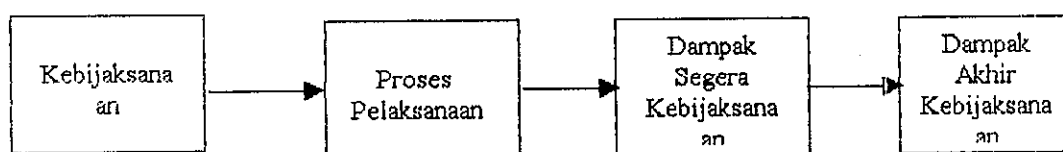
executing”, artinya kebijaksanaan negara perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga tampak efeknya⁹²⁾.

Proses implementasi kebijaksanaan baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijaksanaan telah ditetapkan, program-program pelaksanaan telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijaksanaan tersebut⁹³⁾.

Mazmanian dan Sabatier merumuskan implementasi kebijaksanaan sbb. :⁹⁴⁾

“Implementation is carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, “structures” the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts ... both intended and unintended ... of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, the actual impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute”.

Dan suatu proses implementasi dapat digambarkan sbb. :⁹⁵⁾



Dari skema di atas terlihat bahwa proses implementasi kebijaksanaan dimulai dengan suatu kebijaksanaan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijaksanaan yang segera atau disebut “*policy performance*” dan akhirnya dalam jangka waktu tertentu akan didapat hasil akhir

⁹²⁾ Irfan Islami, Op. Cit., hlm. 102-106.

⁹³⁾ Bambang Sunggono, Op. Cit., hlm. 137.

⁹⁴⁾ Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier, *Effective Policy Implementation*, Lexington Mass DC., Heath, 1981, hlm. 68.

yang disebut sebagai “*policy outcome*” atau “*policy impact*”. Dengan sendirinya di dalam hasil akhir tersebut termasuk juga hasil-hasil sampingan atau “*policy performance*” yang diperoleh.

Menurut Hogwood dan Gunn sebagaimana dikutip oleh Solikhin Abdul Wahab, untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan dengan sempurna (*perfect implementation*), maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat tersebut adalah :⁹⁰⁾

- (1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
- (2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber dana yang cukup memadai.
- (3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- (4) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausal yang andal.
- (5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- (6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- (7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- (8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- (9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- (10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

⁹⁰⁾ Bambang Sunggono, Op. Cit., hlm. 137.

Dalam implementasi kebijaksanaan banyak pihak-pihak yang terkait, terutama eksekutif, birokrat, badan-badan pemerintah, anggota legislatif, yudikatif, kelompok-kelompok kepentingan, dan warga negara. Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijaksanaan, para pelaksana kebijaksanaan dihadapkan pada 2 (dua) permasalahan, yaitu yang berkaitan dengan "lingkungan interaksi" dan "administrasi program". Suatu kebijaksanaan akan menjadi efektif apabila diimplementasikan dan mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan perkataan lain tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan pembuat kebijaksanaan.

Menurut Grindle, kegiatan-kegiatan implementasi kebijaksanaan dipengaruhi oleh:⁹⁶⁾

- (1) Isi kebijaksanaan, yang terkait dengan pihak-pihak yang kepentingannya dipengaruhi, jenis manfaat yang dapat diperoleh, jangkauan perubahan yang diharapkan, letak pengambilan keputusan, pelaksana-pelaksana program, dan sumber-sumber yang dapat disediakan.
- (2) Konteks implementasi yang terkait dengan kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari para aktor yang terlibat, ciri-ciri kelembagaan dan rezim, serta konsistensi dan daya tanggap.

Sedangkan menurut Surjono Soekanto dalam kaitannya dengan penggunaan hukum sebagai instrumen kebijaksanaan, mengatakan bahwa supaya peraturan-

⁹⁶⁾ Hogwood dan Gunn dalam Solichin Abdul Wahab, Op. Cit., hlm. 71-78.

⁹⁷⁾ MS. Grindle, Politics and Policy Implementation in The Third World, Princeton University Press, Princeton, 1980, hlm. 7.

peraturan dapat berfungsi dengan baik diperlukan adanya keserasian 4 (empat) unsur, yaitu :⁹⁸⁾

(1) Peraturan hukum itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan peraturan perundang-undangan mengenai bidang-bidang hukum tertentu, kemungkinan lainnya yang dapat terjadi adalah ketidakcocokan-ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat, dlsb.

(2) Mentalitas petugas yang menerapkan hukum.

Para petugas hukum secara (formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, penasihat/pembela hukum, dsb. harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan, sebab apabila terjadi sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam sistem penegakan hukum.

(3) Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum.

Apabila suatu peraturan perundang-undangan sudah baik, ditunjang oleh mentalitas petugas pelaksana juga baik, namun (dalam ukuran-ukuran tertentu) tidak ditunjang adanya/tersedianya fasilitas yang kurang memadai, maka juga akan menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.

⁹⁸⁾ Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pembangunan di Indonesia, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 36.

(4) Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.

B. Kebijakan Mengenai Restrukturisasi Perusahaan.

Sejak tahun 1971 pemerintah telah mengeluarkan berbagai macam kebijakan mengenai restrukturisasi perusahaan, khususnya pada sektor perbankan. Berbagai kebijakan tersebut antara lain adalah :⁹⁹⁾

1. Keputusan Menteri Keuangan No.Kep. 614/MK/II/8/1971, mengenai Pemberian Kelonggaran Perpajakan Kepada Bank-Bank Swasta Nasional yang Melakukan Penggabungan (Merger).
2. Keputusan Menteri Keuangan No. 278/KMK.01/1989 tanggal 25 Maret 1989 tentang Peleburan dan Penggabungan Usaha Bank.
3. Surat Edaran Bank Indonesia No. 21/15/BPPP, tanggal 25 maret 1989 tentang Peleburan Usaha dan penggabungan Usaha bagi Bank Umum Swasta Nasional, Bank Pembangunan, dan Bank Perkreditan Rakyat.
4. Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, khususnya Pasal 28.
5. Keputusan Menteri Keuangan No. 222/KMK.017/1993 tanggal 26 Februari 1993 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank.

Berbagai macam kebijakan mengenai restrukturisasi perusahaan tersebut masih bersifat sektoral, baru pada tahun 1995 pemerintah membuat suatu

⁹⁹⁾ Munir Fuady, Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek, Buku Kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 39. Lihat Munir Fuady, Hukum Tentang Merger, Citra Aditya Bakti,

kebijaksanaan yang lebih komprehensif yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 1 Th. 1995 tentang Perseroan Terbatas, khususnya Pasal 102-109. Dan sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang No. 1 Th.1995 tersebut pemerintah pada tanggal 24 Februari 1998 mengeluarkan peraturan No. 27 Th. 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas. Latar belakang dikeluarkannya peraturan tersebut adalah :¹⁰⁰

1. Keberadaan Perseroan Terbatas dalam dunia usaha dan perdagangan sangat penting dan strategis untuk menggerakkan dan mengarahkan kegiatan pembangunan di bidang ekonomi, terutama dalam rangka menghadapi arus globalisasi dan liberalisasi perekonomian dunia yang semakin kompleks.
2. Menciptakan iklim usaha yang sehat dan efisien agar Perseroan Terbatas dapat tumbuh dan berkembang secara dinamis sesuai dengan perkembangan dunia usaha.

Undang-Undang No. 1 Th. 1995 (khususnya Pasal 102-109) dan PP No. 27 Th. 1998 memberi 3 kemungkinan perusahaan (Perseroan Terbatas) untuk melakukan restrukturisasi, yaitu :

1. Penggabungan/merger.
2. Peleburan/konsolidasi.
3. Pengambilalihan/akuisisi.

Pasal 102 UUPT menentukan bahwa : satu perseroan atau lebih dapat menggabungkan diri menjadi satu dengan perseroan yang telah ada. Sedangkan

Bandung, 1999, hlm. 22. Lihat juga Sri Rejeki Hartono, Kapita Selektta Hukum Ekonomi, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 56.

¹⁰⁰) C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, Kitab Undang-Undang Hukum Perusahaan, Pradnya Paramita, Jakarta, 2000, hlm. 215.

menurut Pasal 1 butir 1 PP No. 27 Th. 1998, penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan yang telah ada dan selanjutnya perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar.

Pasal 102 UUPM juga menentukan bahwa : satu perseroan atau lebih dapat meleburkan diri dengan perseroan lain dan membentuk perseroan baru. Sedangkan menurut Pasal 1 butir 2 PP No. 27 Th. 1998 peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara membentuk satu perseroan baru dan masing-masing perseroan yang meleburkan diri menjadi bubar.

Pasal 103 UUPM menentukan bahwa pengambilalihan perseroan dapat dilakukan oleh badan hukum atau perseorangan, dan dapat dilakukan melalui pengambilalihan seluruh atau sebagian besar saham yang dapat mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap perseroan tersebut. Sedangkan menurut Pasal 1 butir 3 PP. No. 27 Th. 1998 pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang-perseorangan untuk mengambilalih baik seluruh atau sebagian besar saham perseroan yang dapat mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap perseroan tersebut.

Berdasarkan batasan dari kedua peraturan tersebut dengan jelas dapat diketahui bahwa cara menuju pada restrukturisasi perusahaan baik dengan cara penggabungan/merger, peleburan/konsolidasi, maupun pengambilalihan/akuisisi adalah merupakan transaksi ekonomi yang dapat memberikan tambahan kemampuan ekonomis para pelakunya. Tambahan kemampuan ekonomis tersebut dapat menimbulkan konsekuensi perpajakan, oleh karena itu pemerintah mengeluarkan

berbagai macam kebijaksanaan perpajakan mengenai restrukturisasi perusahaan yang secara formal dituangkan dalam undang-undang perpajakan tahun 1994 sebagaimana telah diubah dengan undang-undang perpajakan tahun 2000.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut terdapat dalam :

1. Pasal 4 Ayat (1) huruf d angka 3 UU No. 10 Th. 1994, isinya :

“Yang menjadi Obyek Pajak adalah penghasilan yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan bentuk apapun, termasuk : keuntungan karena likuidasi, penggabungan, peleburan, pemekaran, pemecahan, atau pengambilalihan usaha”.

Dengan dikeluarkannya UU No. 17 Th. 2000 ketentuan ini masih berlaku.

2. Pasal 10 Ayat (3) UU No. 10 Th. 1994, menentukan bahwa :

“Nilai perolehan, atau pengalihan harta yang dialihkan dalam rangka likuidasi, penggabungan, peleburan, pemekaran, pemecahan, atau pengambilalihan usaha adalah jumlah yang seharusnya dikeluarkan atau diterima berdasarkan harga pasar, kecuali ditetapkan lain oleh Menteri keuangan”.

Dengan dikeluarkannya UU No. 17 Th. 2000 ketentuan ini masih tetap berlaku.

3. Pasal 1 huruf d angka 2 huruf d :

“Dalam Undang-undang ini yang tidak termasuk dalam pengertian penyerahan barang kena pajak adalah penyerahan Barang Kena Pajak dalam rangka perubahan bentuk usaha atau penggabungan usaha atau pengalihan seluruh aktiva perusahaan yang diikuti dengan perubahan pihak yang berhak atas Barang Kena Pajak”.

Dengan dikeluarkannya UU No. 18 Th. 2000 ketentuan ini masih tetap berlaku.

4. Pasal 9 Ayat (14) UU No. 11 Th. 1994 yang mengatur bahwa :

“Apabila terjadi perubahan bentuk usaha atau penggabungan usaha atau pengalihan seluruh aktiva perusahaan yang diikuti dengan perubahan pihak yang berhak atas Barang Kena Pajak, maka :

(a) Pajak Masukan atas Barang Kena Pajak yang dialihkan dan yang dikreditkan oleh Pengusaha Kena Pajak yang melakukan

perubahan bentuk usaha atau oleh Pengusaha Kena Pajak yang melakukan penggabungan usaha atau oleh Pengusaha Kena Pajak yang mengalihkan seluruh aktiva perusahaan, tetap dapat dikreditkan dan tidak harus dibayar kembali oleh Pengusaha Kena Pajak tersebut;

- (b) Pajak Masukan atas Barang Kena Pajak yang dialihkan dan belum dikreditkan oleh Pengusaha Kena Pajak lama, dapat dikreditkan oleh Pengusaha Kena Pajak yang baru, sepanjang Faktur Pajaknya diterima setelah terjadinya perubahan bentuk usaha atau penggabungan usaha atau pengalihan seluruh aktiva perusahaan”.

Dengan dikeluarkannya UU No. 18 Th. 2000 ketentuan ini sekarang tidak berlaku lagi.

5. Pasal 31 B UU No. 17 Th. 2000 yang menyatakan :

“Wajib pajak yang melakukan transaksi utang usaha melalui lembaga khusus yang dibentuk Pemerintah dapat memperoleh fasilitas pajak yang bersifat terbatas baik dalam jangka waktu maupun jenisnya berupa keringanan Pajak Penghasilan yang terutang atas :

- a. pembebasan utang;
- b. pengalihan harta kepada kreditur untuk penyelesaian utang;
- c. perubahan utang menjadi penyertaan usaha.

Fasilitas pajak sebagaimana disebut di atas ditetapkan dengan Peraturan pemerintah”.

C. Restrukturisasi Sektor Perbankan.

Khusus pada sektor perbankan alasan utama mengapa bank melakukan restrukturisasi adalah sama dengan perusahaan-perusahaan lain, yaitu untuk memperbaiki kinerja perusahaan, hanya bagi bank tuntutan untuk memperbaiki kinerja tersebut sangat berat. Hal ini disebabkan karena bank sebagai pengelola dana masyarakat sangat dituntut untuk berhati-hati (*prudent banking*) dalam melakukan bisnisnya. Agar terpenuhi *prudent banking* ini, Bank Sentral perlu mengawasi secara ketat jalannya bisnis perbankan untuk masing-masing bank.

Antara lain dengan pembebanan beberapa kewajiban dan kriteria yang harus selalu dipenuhi oleh pihak bank.

Untuk menjaga bank agar selalu sehat ditetapkan kriteria-kriteria tertentu, yang terpenting adalah sbb : ¹⁰¹⁾

- (1) Batas maksimum pemberian kredit (BMPK) atau sering pula disebut dengan *Legal Lending Limit* (3L), yaitu larangan memberi kredit untuk perusahaan-perusahaan terafiliasi (satu kelompok dengan bank tersebut) melebihi batas maksimum yang telah ditetapkan, yang saat ini batas maksimum tersebut adalah 20% dari modal setor.
- (2) *Capital, Assets, Management, Earning dan Liquidity* (CAMEL), yang dalam hal ini dihitung dalam prosentase.
- (3) Kecukupan Penyertaan Modal Minimum atau yang sering disebut *Capital Adequate Ratio* (CAR), yang terus ditingkatkan dari tahun ke tahun, yaitu 8 % (dihitung dari ATMR = Aktive Tertimbang Menurut Ratio) dan terus dinaikkan. Misalnya ada ketentuan dari Bank Indonesia yang mengharuskan bank devisa mencapai CAR 12 % di tahun 2001.
- (4) Perbandingan Pinjaman terhadap Simpanan atau yang sering disebut dengan *Loan to Deposit Ratio* (LDR), yang dalam hal ini ditetapkan 110 %.
- (5) Kualitas Aktiva Produktif (KAP).
- (6) Posisi Devisa Netto (PDN).

¹⁰¹⁾ Munir Fuady, Hukum Tentang Merger, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 175-176.

- (7) *Margin Trading Limits* (MTL), yaitu adanya batasan tertentu (*ceiling*) dalam hal bank melakukan kegiatan margin trading.
- (8) Kewajiban modal setor menjadi Rp. 50 miliar bagi bank umum non devisa dan Rp. 150 miliar bagi bank devisa.
- (9) Kewajiban Giro Wajib Minimum (GWM) atau *Reserve Requirement* (RR) sebesar 5 % dari total dana pihak ketiga yang dihimpun.
- (10) Margin Pendapatan Bunga Bersih (NIM).
- (11) *Return on Average Assets* (ROA).
- (12) *Return on Average Equity* (RAE).
- (13) *Debt to Equity Ratio* (DER).
- (14) Kemampuan untuk melunasi hutang (*WCR= Workin Capital Ratio*).

Dari berbagai, kriteria, kewajiban dan larangan terhadap bank seperti tersebut di atas, maka jelas kelihatan tidak mudah untuk suatu bank mendapat penilaian sehat dari Bank Sentral. Karena itu agar kewajiban-kewajiban tersebut dapat dicapai, salah satu upaya adalah dengan melakukan restrukturisasi.

Restrukturisasi sektor perbankan ini dasar hukumnya disamping UU. No. 1 Th. 1995 dan PP. No. 27 Th. 1998 adalah :

- (1) UU. No. 10 Th. 1998 tentang Perbankan Pasal 28.
- (2) PP. No. 28 Th. 1999 tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank.
- (3) SK. Direksi BI. No.32/51/KEP./DIR. Tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank Umum.
- (4) SK. Direksi BI. No. 32/52/KEP./DIR. Tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi BPR.

Berdasarkan peraturan hukum tersebut di atas restrukturisasi perbankan dapat dilakukan dengan cara merger, konsolidasi, atau akuisisi. Yang dimaksud dengan merger adalah penggabungan 2 (dua) bank atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya dengan atau tanpa melikuidasi. Sedangkan konsolidasi adalah penggabungan 2 (dua) bank atau lebih dengan cara mendirikan bank baru dan membubarkan bank-bank bank-bank tersebut dengan atau tanpa melikuidasi. Dan akuisisi adalah pengambilalihan kepemilikan suatu bank yang mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap bank.

Merger, konsolidasi, dan akuisisi ini dapat dilakukan atas inisiatif bank yang bersangkutan, permintaan Bank Indonesia, atau atas inisiatif badan khusus (Pasal 3 PP. No. 28 Th. 1999 dan Pasal 2 SK. Direksi BI No. 32/52/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999). Restrukturisasi yang dilakukan atas inisiatif bank yang bersangkutan atau atas inisiatif badan khusus, wajib terlebih dahulu memperoleh izin dari pimpinan Bank Indonesia (Pasal 4 PP. No. 28 Th. 1999 dan Pasal 2 SK. Direksi BI No. 32/51/KEP./DIR. Tanggal 14 Mei 1999).

Persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi terlebih dahulu untuk dapat dimintakan izin merger atau konsolidasi kepada Bank Indonesia adalah sbb. :

- (1) Persetujuan merger atau konsolidasi dari Rapat Umum Pemegang Saham dari masing-masing perusahaan yang akan merger atau konsolidasi.
- (2) Pada saat terjadinya merger atau konsolidasi, maka jumlah aktiva bank hasil merger atau konsolidasi tidak melebihi 20 % dari jumlah aktiva seluruh bank di Indonesia.

- (3) Bank hasil merger atau konsolidasi harus memenuhi ratio kecukupan modal yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- (4) Direksi dan komisaris dari bank hasil merger atau konsolidasi tidak boleh masuk ke dalam daftar orang tercela (harus lulus fit and proper test).
(lihat Pasal 8 PP. No. 28 Th. 1999 dan Pasal 4 SK. Direksi BI. No. 32/51/KEP./DIR. Tanggal 14 Mei 1999).

Sedangkan persyaratan-persyaratan akuisisi adalah sebagai berikut :

- (1) Telah memperoleh persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham dari bank yang Akan diakuisisi.
- (2) Pihak yang melakukan akuisisi memenuhi persyaratan sebagai pemilik bank sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia yang mengatur kepemilikan bank.
- (3) Apabila bank yang diakuisisi terdaftar di pasar modal, maka wajib dipenuhi ketentuan pasar penawaran tender dan keterbukaan informasi pemegang saham tertentu. (lihat Pasal 7 Ayat (1), Pasal 10 huruf a PP No. 28 Th 1999, dan Pasal 20 SK. Direksi BI No. 32/51/KEP./DIR. Tanggal 14 Mei 1999).

Ijin merger, konsolidasi atau akuisisi diajukan kepada Bank Indonesia setelah memperoleh persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham untuk melakukan merger, konsolidasi, atau akuisisi dan satu tembusan dari permohonan ijin merger, konsolidasi atau akuisisi tersebut dikirim ke Menteri Kehakiman. Disamping itu bersamaan dengan ijin merger, konsolidasi, atau akuisisi diajukan pula permohonan persetujuan perubahan anggaran dasar bank hasil merger, konsolidasi, atau akuisisi kepada Menteri Kehakiman. Bersama dengan permohonan persetujuan perubahan anggaran dasar bank hasil merger, konsolidasi, atau akuisisi

dilampirkan pula akta perubahan anggaran dasar dan akta merger, konsolidasi, atau akuisisi.

Di samping itu permohonan ijin merger, konsolidasi, atau akuisisi kepada Bank Indonesia juga diajukan dengan melampirkan akta perubahan anggaran dasar dan akta merger, konsolidasi, atau akuisisi.

Selanjutnya Bank Indonesia selaku Bank pemberi ijin harus sudah memberi ijin merger, konsolidasi, atau akuisisi kepada bank yang akan melakukan merger, konsolidasi, atau akuisisi dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan diterima secara lengkap. Dan apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari tersebut Bank Indonesia belum memberikan tanggapan atas permohonan ijin merger, konsolidasi, atau akuisisi tersebut, maka Bank Indonesia secara hukum telah dianggap memberikan permohonan ijin merger, konsolidasi, atau akuisisi yang bersangkutan.

Penolakan atau persetujuan Menteri Kehakiman atas permohonan persetujuan merger, konsolidasi, atau akuisisi tersebut harus diberikan oleh Menteri Kehakiman dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari setelah diperolehnya ijin merger, konsolidasi atau akuisisi dari Bank Indonesia. Selanjutnya dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak akta perubahan anggaran dasar memperoleh persetujuan dari Menteri Kehakiman, direksi bank hasil merger, konsolidasi, atau akuisisi wajib mendaftarkan akta perubahan anggaran dasar dalam daftar perusahaan dan mengumumkannya dalam tambahan berita negara Republik Indonesia (lihat Pasal 7 Ayat (1), Pasal 16, 17, 18, 24, 25, 26, 27, dan 33 PP. No. 28 Th. 1999, serta Pasal 10, 11, 12, 25, 26, 27 SK Direksi BI No. 32/51/KEP/DIR. Tanggal 14 Mei 1999).

Akan tetapi dalam hal perubahan anggaran dasar hasil merger atau akuisisi tidak memerlukan persetujuan Menteri Kehakiman, maka dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak Rapat Umum Pemegang Saham, direksi bank hasil merger atau akuisisi wajib melaporkan akta merger atau akuisisi dan akta perubahan anggaran dasar kepada Menteri Kehakiman. Dalam hal ini Menteri Kehakiman hanya dapat mengeluarkan surat tanda penerimaan pelaporan setelah diperolehnya ijin merger atau akuisisi dari Bank Indonesia.

Selanjutnya bank hasil merger atau akuisisi dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak penerimaan laporan oleh Menteri Kehakiman tersebut wajib mendaftarkan akta merger atau akuisisi dan akta perubahan anggaran dasar dalam daftar perusahaan, serta mengumumkan dalam Tambahan Berita Negara (lihat Pasal 19 PP. No. 28 Th. 1999 dan Pasal 13 SK Direksi BI No. 32/51/KEP./DIR. Tanggal 14 Mei 1999).

D. Kondisi Perbankan Saat Krisis Ekonomi.

Sejak paket deregulasi tanggal 27 Oktober 1988 (Pakto 1988) diluncurkan, ratusan bank-bank berdiri dengan cepat dan ribuan kantor dibuka¹⁰²⁾. Seiring dengan meningkatnya bank di Indonesia tidak diikuti dengan kinerja perbankan yang sehat. Kebijakan tersebut terlalu maju ke depan tanpa melihat kemampuan dan kesiapan pelaku-pelaku ekonomi dan kondisi lingkungan bisnis yang sesungguhnya. Lembaga keuangan didorong dengan pola kebijaksanaan yang sangat liberal untuk masuk ke dalam pasar dengan kemampuan seadanya, baik modal, sumber daya

¹⁰²⁾ Pada tahun 1988 jumlah Bank Umum di Indonesia 111 dengan 2022 kantor cabang, pada tahun 1994 jumlahnya menjadi 239 dengan 18.000 kantor cabang, Sumber Julius R. Latuenaerisa,

manusia, infrastruktur kelembagaan pemerintah maupun pengawasan¹⁰³⁾. Sehingga dibalik bank-bank swasta yang mewah tersimpan berbagai macam persoalan, pertama : kontrol dari Bank Indonesia yang lemah menyebabkan bank berjalan liar, kedua : lemahnya pengelolaan menyebabkan sulitnya melahirkan bankir yang profesional sehingga terjadi bajak-membajak tenaga bank yang profesional, ketiga : penunjukan bankir yang kurang profesional dan proporsional seperti orang yang ditunjuk berasal dari pemilik bank sendiri atau saudara dari pemilik bank sendiri. Dari persoalan ini kemudian menyebabkan terjadinya kucuran kredit bank yang lebih besar dari BMPK yang diarahkan kepada kelompok sendiri untuk membiayai bisnis sendiri. Kemudian untuk menghindar dari tuduhan telah mengeluarkan kredit kepada kelompoknya sendiri dipergunakanlah taktik tertentu, seperti pemberian kreditnya disamarkan melalui sejumlah nama-nama fiktif. Tetapi karena perhitungannya kurang matang akibatnya bisnis tersebut tidak menguntungkan dan ditambah dengan tidak adanya dorongan untuk membenahinya karena uangnya berasal dari banknya sendiri, maka terjadilah kredit macet dalam jumlah yang besar¹⁰⁴⁾. Sehingga ketika Indonesia dilanda krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997 pemerintah terpaksa melikuidasi 16 (enam belas) bank bermasalah yang diumumkan oleh Menteri Keuangan Mar'ie Muhammad dalam keputusannya tertanggal 1 November 1997, yaitu :¹⁰⁵⁾

(1) Bank Pinaesaan;

Mengenal Aspek-Aspek Operasi Bank Umum, Op. Cit., hlm. 7 dan Tony Prasetyantono, Keluar Dari Krisis, Analisis Ekonomi Indonesia, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 198.

¹⁰³⁾ Didik J. Rachbini, Op. Cit., hlm. 39.

¹⁰⁴⁾ Deni Almada, Persoalan Di Seputar Likuidasi Bank, Berita Pajak 1364, 1998, hlm. 47.

¹⁰⁵⁾ Munir Fuady, Hukum Perbankan Modern, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 31.

- (2) Bank Industri;
- (3) Anrico Bank Ltd.;
- (4) Astria Raya Bank;
- (5) Bank Andromeda;
- (6) Bank Harapan Sentosa;
- (7) Bank Guna Internasional;
- (8) Sejahtera Bank Umum;
- (9) Bank Umum Majapahit Jaya;
- (10) Bank Jakarta;
- (11) Bank Kosagraha Semesta;
- (12) Bank Mataram Dhanaarta;
- (13) South East Asia Bank;
- (14) Bank Pasific;
- (15) Bank Dwipa Semesta; dan
- (16) Bank Citrahasta Dhana Manunggal.

Akibat dari dilikuidasinya ke 16 bank tersebut masyarakat menjadi panik karena khawatir uang mereka di bank akan hilang, sehingga terjadi *rush* pada bank-bank yang tidak terkena likuidasi. Untuk menenangkan masyarakat, pemerintah melalui Gubernur Bank Indonesia Soedradjad Djiwandono pada tanggal 27 Januari 1998 mengumumkan bahwa semua simpanan nasabah bank dijamin, baik simpanan nasabah bank swasta maupun bank pemerintah, kecuali cabang-cabang bank asing. Pada saat itu juga pemerintah membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang akan bertanggungjawab memperbaiki bank-bank yang saat itu dalam kondisi tidak sehat dan tidak memiliki prospek untuk pulih.

Kemudian tanggal 4 April 1998 pemerintah membekukan ¹⁰⁶⁾ lagi 7 (tujuh) bank swasta nasional, yaitu : ¹⁰⁷⁾

- (1) Bank Surya;
- (2) Bank Subentra;
- (3) Bank Istimarat;
- (4) Bank Pelita;
- (5) Bank Hokindo;
- (6) Bank Deka; dan
- (7) Bank Sentris.

Ketujuh bank tersebut dibekukan karena kinerjanya buruk, terutama karena telah menggunakan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) melebihi 500 % dari modal yang disetor, atau telah melebihi 75 % dari aset bank atau sama dengan Rp. 2 trilyun.

Pemerintah mengambil tiga langkah penting terhadap tujuh bank beku operasi tersebut, yaitu :

- (1) Aset tujuh bank swasta tersebut dialihkan dari Badan Penyehatan Perbankan Nasional Ke Asset Management Unit (AMU) dengan perincian tagihan pada debitur sebesar Rp. 5,7 trilyun, dana sebesar Rp. 24 milyar dan aktiva tetap Rp. 160 milyar serta anak perusahaan tersebut tidak melaporkan pinjaman secara akurat.
- (2) Proses likuidasi bank-bank dilakukan segera setelah asetnya dipindahkan dari

¹⁰⁶⁾ Ibid., hlm. 32. Setelah melikuidasi 16 bank, pemerintah tidak lagi menggunakan istilah likuidasi, tetapi menggantikannya dengan istilah Bank Beku Operasi (BBO) atau Bank Take Over (BTO) yang pada hakekatnya hampir sama dengan pembekuan atau pengambilalihan bank yang kemudian tentunya diikuti oleh likuidasi bank tersebut jika tidak dapat disehatkan.

Badan Penyehatan Perbankan Nasional ke Asset Management Unit.

(3) Kasus perdata dan pidana berkaitan dengan bank tersebut akan diselesaikan oleh instansi yang berwenang.

Selang beberapa waktu kemudian pemerintah juga membekukan 7 (tujuh) bank swasta dan mengambilalih bank swasta tersebut, yaitu : ¹⁰⁸⁾

- (1) Bank Dagang Nasional Indonesia;
- (2) Bank Central Asia;
- (3) Bank Modern;
- (4) Bank Umum Nasional;
- (5) Bank Danamon;
- (6) Bank PDFCI; dan
- (7) Bank Tiara Asia.

Selanjutnya bank yang tidak sehat masuk dalam perawatan, dimana ke enam bank swasta (tanpa Bank Central Asia) operasi dan manajemennya diambilalih oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional mulai 3 April 1998. Dan pada tanggal 21 Agustus 1998 dalam pengumuman yang disampaikan Menteri Keuangan Bambang Subianto, akhirnya pemerintah membekukan operasi 3 (tiga) bank swasta nasional tersebut, yaitu :

- (1) Bank Umum Nasional;
- (2) Bank Dagang Nasional Indonesia, dan
- (3) Bank Modern.

¹⁰⁷⁾ Naili Farida, Reformasi Perbankan Sebagai Upaya Penyehatan Ekonomi Nasional, Forum, Majalah Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial, FISIP UNDIP, No. 83 Edisi Desember 1998, hlm. 27.

¹⁰⁸⁾ Krisna Wijaya, Reformasi Perbankan Nasional, Kompas, Jakarta, 2000, hlm. 43.

Sedangkan empat bank swasta lainnya yaitu : Bank Central Asia, Bank Danamon, Bank PDFCI, dan Bank Tiara dikuasai oleh pemerintah. Dalam rangka restrukturisasi di bidang perbankan tindak lanjut pemerintah dalam menyelesaikan bank yang tidak sehat pada empat bank swasta tersebut adalah mewajibkan pendiri/pemilik bank menyerahkan sejumlah dana dan aset yang mencukupi jumlah kredit yang telah disalurkan kepada kelompok usahanya dan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia dengan batas waktu sampai tanggal 21 September 1998. Dari keempat bank swasta tersebut hanya Bank Central Asia yang telah bersedia untuk menyelesaikan kredit Bantuan Likuiditas Bank Indonesia kepada Bank Indonesia. Sedangkan tiga bank lainnya diserahkan ke Badan Penyehatan Perbankan Nasional dengan persyaratan sebagai berikut :

- (1) Bagi debitur bank yang dibekukan operasinya yang mempunyai jumlah kredit dan berjalan lancar akan dihubungi Badan Penyehatan Perbankan Nasional sehingga kelancaran usahanya dapat terjamin.
- (2) Debitur yang bermasalah dialihkan ke Badan Penyehatan Perbankan Nasional diupayakan penyelesaian lebih lanjut sehingga diusahakan menjadi lancar.

Pada tanggal 30 September 1998 pemerintah menetapkan ketentuan tentang program rekapitalisasi dalam rangka penyehatan perbankan. Program ini diberlakukan bagi semua bank termasuk bank-bank yang ditangani Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Untuk menghitung kebutuhan dana rekapitalisasi, pemerintah melakukan *due diligence* terhadap seluruh bank. Hasil *due diligence* bank dikelompokkan ke dalam tiga kategori, yaitu kategori A, B, dan C.

Kategori A, bank dengan CAR (*Capital adequacy ratio* – perbandingan modal dengan aset tertimbang menurut resiko) 4 % ke atas tidak diikutsertakan dalam program rekapitalisasi. Kategori B, bank dengan CAR lebih kecil dari 4 % hingga minus 25 % wajib diikuti dalam program rekapitalisasi. Kategori C, bank dengan CAR dibawah minus 25 % diberi kesempatan 30 hari untuk melakukan setoran modal atau memperbaiki kualitas aktiva produktifnya agar dapat dimasukkan dalam kelompok B. Apabila tidak dapat dipenuhi setelah batas waktu tersebut, maka bank-bank dalam kelompok ini akan “diselesaikan “ secara bersama-sama oleh Bank Indonesia dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional ¹⁰⁹⁾.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pemerintah kemudian mengumumkan bank yang dapat ikut rekapitalisasi dan tidak. Bank yang tidak dapat ikut rekapitalisasi dibekukan operasinya, yaitu : ¹¹⁰⁾

- (1) Bank Aken;
- (2) Bank Sahid Gajah Perkasa;
- (3) Bank Putra Surya Perkasa;
- (4) Bank Namura Internasional;
- (5) Bank Dana Asia;
- (6) Bank Budi Internasional;
- (7) Bank Yakin Makmur;
- (8) Bank Lautan Berlian; Danahutama;
- (9) Bank Dana hutama;
- (10) Bank Orient;

¹⁰⁹⁾ Umar Basalim, Moch. Rurn Alim, Helma Oesman, *Perekonomian Indonesia, Krisis dan Strategi Alternatif*, Unas & Cidesindo, Jakarta, 2000, hlm. 122.

¹¹⁰⁾ *Ibid.*

- (11) Bank Intan;
- (12) Bank Tata;
- (13) Bank Sewu Internasional;
- (14) Bank Asia Pasific;
- (15) Bank Papan Sejahtera;
- (16) Bank Hastin Internasional;
- (17) Bank Indonesia Raya;
- (18) Bank Umum Servitia;
- (19) Bank Dharmala;
- (20) Bank Mashill Utama;
- (21) Bank Arya Panduarta;
- (22) Bank Central Dagang;
- (23) Bank Bahari;
- (24) Bank Ciputra;
- (25) Bank Metropolitan;
- (26) Bank Alfa;
- (27) Bank Kharisma;
- (28) Bank Dewa Rutji;
- (29) Bank Bumi Raya Utama;
- (30) Bank Baja Internasional;
- (31) Bank Sembada Artha Nugroho;
- (32) Bank Dagang Industri;
- (33) Bank Sino;
- (34) Bank Indotrade;

- (35) Bank Ficorinvest;
- (36) Bank Uppindo; dan
- (37) Bank Bepede Indonesia;
- (38) Bank Pesona Kriyadana.

Bank yang dapat ikut rekapitalisasi adalah :

- (1) Bank Lippo;
- (2) Bank Universal;
- (3) Bank Arthamedia;
- (4) Bank BII;
- (5) Bank Bukopin;
- (6) Bank Prima Express; dan
- (7) Bank Patriot.

Di samping itu pemerintah juga mengambilalih 8 (delapan) bank swasta, yaitu :

- (1) Bank Pos Indonesia;
- (2) Bank Tamara;
- (3) Bank Duta;
- (3) Bank Nusa Nasional;
- (4) Bank RSI;
- (5) Bank Niaga;
- (6) Bank Rama; dan
- (7) Bank Jaya Internasional.

Selanjutnya tanggal 30 Juli 1999 pemerintah melakukan merger 4 (empat) bank BUMN yaitu : Bank Exim, Bank Pembangunan Indonesia, Bank Bumi Daya,

dan Bank Dagang Negara menjadi satu yaitu Bank Mandiri, tiga bank lainnya yaitu : Bank Rakyat Indonesia, Bank Negara Indonesia, dan Bank Tabungan Nasional dibawah pengawasan Menteri Negara BUMN. Ke empat bank tersebut (Bank Mandiri, Bank Rakyat Indonesia, Bank Negara Indonesia, dan Bank Tabungan Nasional) diminta untuk menyiapkan proposal rekapitalisasi. Berdasarkan proposal tersebut pada tanggal 15 September 1999 pemerintah merekapitalisasi ke empat bank tersebut¹¹¹⁾

Dan tanggal 30 Juni 2000 kembali pemerintah melakukan merger antara Bank Pos Indonesia, Bank Tamara, Bank Duta, Bank Nusa Nasional, Bank Tiara, Bank RSI, Bank Niaga, Bank Rama, dan Bank Jaya Internasional dengan Bank Danamon.

¹¹¹⁾ Ibid, hlm. 133.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Kebijakan Perpajakan Tentang Restrukturisasi Perusahaan.

Memasuki pergantian abad ke 21 perusahaan-perusahaan di Indonesia menghadapi dua tantangan yang serius, yaitu krisis ekonomi dan komitmen perdagangan bebas yang tercetus melalui AFTA, APEC, dan WTO.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 telah mengakibatkan perusahaan-perusahaan mengalami kesulitan keuangan yang luar biasa, sehingga banyak perusahaan yang "*collapse*". Kesulitan keuangan tersebut sebagai akibat dari terdepresiasinya nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing (khususnya dollar AS.), karena perusahaan-perusahaan di Indonesia kebanyakan mempunyai utang luar negeri dalam jumlah yang besar dalam bentuk dollar AS. Disamping itu mereka juga sangat tergantung pada penggunaan barang modal dan bahan baku atau bahan penolong impor.

Utang luar negeri swasta pada tahun 1998 ditaksir minimal sebesar 80 milyar dollar AS. Utang dalam bentuk kredit bank sebesar 65 milyar dollar AS, dan utang dalam bentuk surat-surat berharga sebesar 15 milyar dollar AS.¹¹²⁾

Dengan melonjaknya nilai dollar AS. terhadap rupiah banyak perusahaan yang tidak mampu membayar utang dan berproduksi. Keadaan ini menjadi bertambah berat manakala dihadapkan pada komitmen perdagangan bebas yang tercetus melalui AFTA, APEC, dan WTO. Komitmen perdagangan bebas tersebut

¹¹²⁾ Kwik Kian Gie, *Gonjang-Ganjing Ekonomi Indonesia, Badai Belum Akan Segera Berlalu*, Gramedia Pustaka Utama & STIE IBI, Jakarta, 1998, hlm. 102.

menimbulkan kompetisi yang semakin tajam, karena perusahaan-perusahaan di Indonesia harus berhadapan langsung dengan perusahaan-perusahaan dari negara maju yang memiliki keunggulan hampir di segala aspek, mulai dari kemampuan/penguasaan teknologi, modal, dan khususnya sumber daya manusia. Ketiga aspek tersebut mempunyai arti yang sangat penting. Kemampuan/penguasaan teknologi adalah jaminan mutu produk. Modal adalah jaminan untuk mengembangkan usaha. Dan yang paling vital adalah sumber daya manusia. Faktor kualitas sumber daya manusia sangat erat kaitannya dengan kemampuan untuk menguasai teknologi, mengakses permodalan, dan merebut serta *manage* peluang yang pada akhirnya dapat menciptakan produk yang mempunyai nilai tambah yang kompetitif di pasar global.

Hampir semua perusahaan di Indonesia kemampuan/penguasaan teknologi dan modalnya masih sangat terbatas. Demikian juga dengan sumber daya manusianya. Sumber daya manusia Indonesia kalah bersaing dengan sumber daya manusia asing, hal ini dapat dilihat pada peningkatan tenaga kerja asing yang masuk ke Indonesia dari tahun ke tahun. Pada tahun 1984 jumlah tenaga kerja asing tercatat 18.066 orang, angka ini meningkat dua kali lipat pada tahun 1992, yaitu menjadi 37.663 orang. Peningkatan yang hampir sama juga terjadi pada tahun 1996, yaitu 64.760 orang. Para pekerja asing ini terutama bekerja pada jenis pekerjaan manajerial dan profesional ¹¹³⁾. Keadaan ini mengindikasikan bahwa kemampuan manajemen tenaga kerja Indonesia kalah bersaing dengan tenaga kerja asing.

¹¹³⁾ A. Tony Prasetyantono, Op. Cit., hlm. 19.

Dalam kaitannya dengan persaingan global ini, berdasarkan laporan Bank Dunia perusahaan-perusahaan di Indonesia menghadapi beberapa permasalahan mendasar, yaitu : ¹¹⁴⁾

1. Banyaknya monopoli, baik yang terselubung maupun yang secara eksplisit pada pasar yang diproteksi.
2. Dominasi kelompok bisnis pemburu rente.
3. Lemahnya hubungan intra perusahaan.
4. Masih lemahnya perusahaan negara sebagai pemasok input dan pendorong kemajuan teknologi.
5. Kecenderungan orientasi penanam modal asing pada pasar domestik.

Permasalahan tersebut mengandung implikasi penting, yaitu menurunkan daya saing perusahaan-perusahaan Indonesia dalam kompetisi global.

Untuk mengantisipasi berbagai permasalahan tersebut pemerintah, para ekonom, dan pelaku bisnis membuat kesepakatan bahwa restrukturisasi adalah merupakan solusi terbaik bagi perusahaan untuk keluar dari kesulitan-kesulitan yang dihadapinya. Dalam rangka mempercepat proses restrukturisasi pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijaksanaan strategis dan signifikan, antara lain adalah kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan. Hal ini sejalan dengan pendapat Miyasto yang menyatakan bahwa : ¹¹⁵⁾

“ Era globalisasi juga menimbulkan tingkat kompetisi global yang cenderung semakin tajam. Bagi Indonesia persaingan global ini ternyata menimbulkan kekhawatiran bahwa Indonesia akan berada pada posisi inferior. Hal ini mengingat adanya kelemahan-kelemahan struktural yang dihadapi dalam perekonomian nasional. Oleh karena itu tidak ada pilihan lain bagi Indonesia selain memperkuat posisi internalnya agar dapat akses

¹¹⁴⁾ Ibid, hlm. 16.

¹¹⁵⁾ Miyasto, Sistem Perpajakan Nasional Dalam Era Ekonomi Global, Op. Cit. , hlm. 17.

di arena kompetisi global tersebut. Strategi pembangunan ekonomi nasional, termasuk di antaranya strategi perpajakan dituntut mampu untuk memperkuat posisi internal tersebut agar Indonesia mempunyai keunggulan-keunggulan strategis untuk bersaing. Dalam kaitan dengan ini, strategi perpajakan dituntut untuk dapat;

- meningkatkan kemandirian penerimaan negara
- memperbaiki struktur ekonomi
- meningkatkan daya saing produk-produk domestik di luar negeri
- memberikan fasilitas-fasilitas bagi terbentuknya aliansi-aliansi strategis dengan negara-negara lain “.

Kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan tersebut merupakan penerapan fungsi regulasi dari sistem perpajakan, yaitu untuk membantu proses kelancaran restrukturisasi agar terbentuk aliansi-aliansi strategis sehingga perusahaan dapat keluar dari kesulitan-kesulitan yang dihadapinya serta dapat tumbuh dan berkembang secara berkesinambungan dengan kondisi yang semakin kuat dan efisien ¹¹⁶⁾.

Upaya membantu proses kelancaran restrukturisasi tersebut dapat dilihat pada berbagai kebijaksanaan sebagai berikut :

1. Penggunaan Nilai Buku.

Dalam rangka membantu perusahaan melakukan restrukturisasi, Menteri Keuangan pada tanggal 9 September 1998 mengeluarkan Surat Keputusan No. 422/KMK.04/1998 sebagaimana telah diubah dengan KMK. No. 469/KMK.04/1998 tentang Perubahan Keputusan Menteri Keuangan No. 422/KMK.04/1998 tentang Penggunaan Nilai Buku atas Pengalihan Harta dalam Rangka Penggabungan, Peleburan, atau Pemekaran Usaha. Keputusan tersebut mengatur mengenai tata cara dan syarat-syarat pengajuan permohonan penggunaan

¹¹⁶⁾ Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Semarang Timur.

nilai buku atas pengalihan harta dalam rangka penggabungan, peleburan, atau pemekaran usaha.

Peraturan pelaksanaan lebih lanjut dari keputusan Menteri Keuangan tersebut di atas diatur dalam Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE – 21/PJ.42/1999 perihal Penggunaan Nilai Buku Atas Pengalihan Harta dalam Rangka Penggabungan, Peleburan atau Pemekaran Usaha dan Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE – 30/PJ.42/1999 perihal Penegasan atas Laporan Keuangan yang Harus Diaudit oleh Akuntan Publik Sehubungan dengan Pelaksanaan Surat Edara No. SE - 21/PJ.-42/1999. Dalam Surat Edaran tersebut diatur hal-hal sebagai berikut :

(1) Wajib Pajak yang dapat menggunakan nilai buku dalam rangka pengalihan harta adalah :

- (a) Wajib Pajak yang melakukan pengalihan harta dalam rangka penggabungan atau peleburan usaha;
- (b) Wajib Pajak yang melakukan pengalihan harta dalam rangka pemekaran usaha, yang akan “Go Publik” dengan melakukan penawaran umum perdana (IPO) di bursa efek..

(2) Wajib Pajak yang melakukan pengalihan harta dalam rangka penggabungan atau peleburan usaha dapat mengalihkan kerugian/sisa kerugian fiskal, termasuk kerugian selisih kurs badan usaha lama yang belum dikompensasikan, dengan syarat :

- (a) Wajib Pajak badan usaha lama terlebih dahulu harus melakukan revaluasi aktiva tetap yang meliputi sebagian atau seluruh aktiva tetap sesuai dengan keperluan untuk mengkompensasikan kerugian fiskal

semaksimal mungkin dengan selisih lebih revaluasi aktiva tetap yang dihasilkan;

(b) Wajib Pajak badan usaha lama yang bersangkutan dalam kondisi aktif menjalankan kegiatan usahanya; dan

(c) Wajib Pajak yang menerima pengalihan harta harus tetap aktif menjalankan kegiatan usahanya, sekurang-kurangnya sampai 2 (dua) tahun setelah selesainya proses penggabungan atau peleburan usaha.

(3) Dalam hal terjadi kompensasi timbal balik (offset) utang piutang di antara para Wajib Pajak yang melakukan pengalihan harta dalam rangka penggabungan atau peleburan usaha, maka :

(a) Penghapusan utang bagi pihak debitor bukan merupakan penghasilan.

(b) Penghapusan piutang bagi pihak kreditor bukan merupakan biaya.

(4) Penyusutan dan amortisasi atas harta yang dialihkan untuk tahun buku dimana pengalihan harta terjadi, dilakukan secara prorata (penghitungan bulanan) berdasarkan masa manfaat yang tersisa sebagaimana tercantum dalam pembukuan Wajib Pajak yang melakukan pengalihan harta. Bagi Wajib Pajak yang melakukan pengalihan harta, penyusutan, dan amortisasi atas harta yang dialihkan dihitung secara prorata sampai dengan bulan dilakukannya pengalihan harta, sedang bagi Wajib Pajak yang menerima pengalihan harta penghitungan prorata sebanyak sisa bulan sesudah bulan pengalihan harta, dengan menggunakan metode penyusutan dan amortisasi yang dianut Wajib Pajak yang bersangkutan.

(5) Apabila penggabungan atau peleburan usaha dilakukan dalam tahun pajak berjalan, maka jumlah angsuran Pajak penghasilan Pasal 25 Wajib Pajak

yang menerima pengalihan harta setelah penggabungan atau peleburan usaha tidak boleh lebih kecil dari penjumlahan angsuran Pajak Penghasilan Pasal 25 dari seluruh Wajib Pajak yang terkait sebelum penggabungan atau peleburan usaha.

(6) Apabila Wajib Pajak yang menerima pengalihan harta (setelah penggabungan atau peleburan usaha) mengalami penurunan usaha, Wajib Pajak yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan pengurangan angsuran PPh Pasal 25 sesuai ketentuan/prosedur sebagaimana diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP – 03/PJ./1995 tanggal 9 Januari 1995 tentang Penghitungan Besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25 Dalam Hal-hal Tertentu sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP – 89/PJ./1999 tanggal 22 April 1999, yaitu setelah 3 (tiga) bulan angsuran PPh Pasal 25.

(7) Apabila penggabungan, peleburan, atau pemekaran usaha dilakukan dalam tahun berjalan, maka :

(a) Kewajiban formal penyampaian Surat Pemberitahuan (SPT) Masa/Tahunan Pajak Penghasilan bagi Wajib Pajak yang melakukan pengalihan harta dalam rangka penggabungan atau peleburan usaha, berakhir sampai dengan masa pajak/bagian tahun pajak dilakukannya penggabungan atau peleburan usaha.

(b) Kewajiban formal penyampaian Surat Pemberitahuan (SPT) Masa/Tahunan Pajak Penghasilan bagi Wajib Pajak baru yang menerima pengalihan harta dalam rangka peleburan dan pemekaran usaha, dimulai

sejak Wajib Pajak terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak segera setelah pendirian badan usaha baru.

- (8) Apabila setelah penggabungan atau peleburan usaha dilakukan pemeriksaan pajak terhadap Wajib Pajak yang melakukan pengalihan harta menyangkut tahun-tahun pajak sebelum tahun terjadinya penggabungan atau peleburan usaha, maka surat ketetapan pajak hasil pemeriksaan pajak tersebut serta tindakan penagihan dan/atau restitusinya diterbitkan atas nama dan NPWP badan usaha lama yang melakukan pengalihan harta q.q nama dan NPWP badan usaha baru yang menerima pengalihan harta.
- (9) Ketentuan bagi pemegang saham dari badan usaha lama yang melakukan pengalihan harta dalam rangka penggabungan, peleburan, atau pemekaran usaha adalah sebagai berikut :
- (a) Apabila pemegang saham dari badan usaha lama yang melakukan pengalihan harta menerima sejumlah saham baru dari badan usaha yang menerima pengalihan harta sebagai pengganti saham lama, maka atas penerimaan saham baru tersebut tidak terutang Pajak Penghasilan dan nilai perolehan saham baru dicatat sebesar nilai saham lama.
- (b) Apabila pemegang saham dari badan usaha lama yang melakukan pengalihan harta menerima sejumlah saham baru dan sejumlah uang dari badan usaha yang menerima pengalihan harta sebagai pengganti saham lama, maka atas penerimaan sejumlah uang tersebut merupakan penghasilan yang dikenakan Pajak Penghasilan dengan tarif umum.

(c) Apabila pemegang saham dari badan usaha lama yang melakukan pengalihan harta tidak setuju dengan rencana pengalihan harta tersebut dan pemegang saham dimaksud memilih menjual sahamnya, maka :

- atas selisih lebih antara harga perolehan dengan harga jual merupakan *capital gain* yang diterima pemegang saham tersebut dan terutang Pajak Penghasilan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- atas selisih kurang antara harga perolehan dengan harga jual yang diterima pemegang saham tersebut dapat dibebankan sebagai biaya, dengan syarat sepanjang pemegang saham yang bersangkutan menyelenggarakan pembukuan.

(10) Terhadap pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan dari Wajib Pajak yang mendapat persetujuan penggunaan nilai buku dikecualikan dari pengenaan PPh sebagaimana ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran PPh atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996.

Kebijaksanaan penggunaan nilai buku atas pengalihan harta dalam rangka penggabungan, peleburan, atau pemekaran usaha ini dimaksudkan untuk membantu proses kelancaran restrukturisasi, karena pada dasarnya pembukuan perusahaan selalu berpegang pada prinsip-prinsip standar akuntansi yang berbeda dengan prinsip perpajakan¹¹⁷⁾. Perbedaan yang paling mencolok antara prinsip akuntansi dan prinsip perpajakan adalah masalah dasar penetapan keuntungan/laba. Akuntan keuangan tunduk pada prinsip akuntansi Indonesia yang tujuannya dapat menyajikan

laporan keuangan untuk berbagai pihak, oleh karena itu sifat akuntansi tidak memihak, sedangkan akuntansi perpajakan memihak pada kepentingan perpajakan.

Prinsip akuntansi dalam menetapkan besarnya keuntungan didasarkan pada obyektivitas atas kesepakatan harga yang disetujui antara pembeli dan penjual yang sebenarnya terjadi. Penghitungan menurut harga pasar akan mengakibatkan keuntungan semu (keuntungan yang belum dan bahkan tidak ada realisasinya) bagi perusahaan yang membawa dampak perpajakan¹¹⁸⁾.

Dengan adanya kebijaksanaan penggunaan nilai buku ini akan memberikan keuntungan kepada perusahaan yang melakukan penggabungan, peleburan, atau pemekaran usaha, karena dengan menggunakan nilai buku tidak ada keuntungan dari transaksi tersebut, sehingga tidak dikenakan pajak penghasilan termasuk penghasilan sebesar 5 % atas pengalihan hak atas tanah dan bangunan.

2. Saat Pengakuan Penghasilan Atas Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan.

Saat pengakuan penghasilan atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan bagi wajib pajak yang melakukan restrukturisasi sesuai dengan program Pemerintah ditunda ditunda paling lama lima tahun. Dasarnya adalah Surat Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP – 141/PJ./1999 tentang Pengakuan Penghasilan dari Pengalihan Harta/Agunan Berupa Tanah dan/atau Bangunan Bagi Wajib Pajak Tertentu. Dan sebagai tindak lanjutnya dikeluarkan Surat Edaran No. SE – 27/PJ.42/1999. Dalam Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP – 141/PJ./1999 dan Surat

¹¹⁷⁾ Sophar Lumbantoruan, Ensiklopedi Perpajakan Indonesia, Erlangga, Jakarta, 1997, hlm. 13.

Edaran No. SE – 27/PJ.42/1999 ditegaskan bahwa saat pengakuan penghasilan atas pengalihan harta berupa tanah dan atau bangunan bagi wajib pajak yang melaksanakan restrukturisasi sesuai dengan program pemerintah ditunda paling lama 5 (lima) tahun dihitung sejak tanggal Surat Pernyataan Pembelian sementara oleh BPPN atau saat pengambilalihan agunan debitur oleh Bank Umum. Apabila setelah lewat batas waktu tersebut belum terjadi pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan kepada pembeli yang sebenarnya, maka atas pengalihan yang dilakukan oleh BPPN dan Bank Umum tersebut harus dikenakan Pajak Penghasilan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 27 Th. 1996 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No.79 Th. 1999 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan. Dalam Peraturan Pemerintah ini diatur mengenai besarnya Pajak Penghasilan atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan, yaitu 5 % dari jumlah bruto nilai pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan.

Ketentuan ini dikeluarkan karena pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan oleh BPPN masih bersifat sementara. Pengenaan pajak penghasilan atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan dikaitkan dengan saat penandatanganan akta, keputusan, perjanjian, kesepakatan pengalihan hak oleh notaris atau pejabat yang berwenang, atau mengaitkannya dengan pembayaran yang dilakukan oleh bendaharawan atau pejabat pemerintah yang melakukan pembayaran. Sehingga kebijaksanaan ini sesuai dengan asas *convenience of payment*.

¹¹⁸⁾ Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pajak Penghasilan Kantor Pelayanan Pajak Semarang Timur.

Dengan penundaan pengakuan penghasilan dari pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan ini modal perusahaan yang tersedia untuk sementara tidak berkurang, sehingga tidak membebani kinerja perusahaan yang sedang kesulitan akibat krisis ekonomi.

3. Penghitungan Besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25 Dalam Hal-hal Tertentu.

Agar besarnya angsuran pajak dalam tahun berjalan yang harus dibayar sendiri oleh Wajib Pajak lebih mendekati keadaan yang sebenarnya, maka dikeluarkanlah Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP – 02/PJ./1995 sebagaimana telah diubah dengan keputusan Dirjen. Pajak No. KEP – 89/PJ./1999 tentang Penghitungan Besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25 Dalam Hal-hal Tertentu. Keputusan Dirjen. Pajak tersebut pada tanggal 29 Desember 2000 telah dicabut dan diganti dengan Keputusan Dirjen Pajak No. KEP – 357/PJ./2000.

Dalam Keputusan Dirjen. Pajak tersebut ditegaskan bahwa Bagi Wajib Pajak yang memperoleh penghasilan tidak teratur apabila setelah 3 (tiga) bulan atau lebih berjalannya suatu tahun pajak dapat menunjukkan bahwa Pajak Penghasilan yang akan terutang untuk tahun pajak tersebut kurang dari 75 % (tujuh puluh lima persen) dari Pajak Penghasilan yang terutang yang menjadi dasar penghitungan besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25, dapat mengajukan permohonan pengurangan besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25 secara tertulis kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak tempat Wajib Pajak terdaftar.

Apabila dalam suatu tahun pajak Wajib Pajak mengalami peningkatan usaha dan diperkirakan Pajak Penghasilan yang akan terutang untuk tahun pajak tersebut lebih dari 150 % (seratus lima puluh persen) dari Pajak Penghasilan yang terutang

yang menjadi dasar penghitungan besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25, maka besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25 untuk bulan-bulan yang tersisa sampai dengan akhir tahun pajak yang bersangkutan dihitung kembali berdasarkan Pajak Penghasilan yang diperkirakan terutang tersebut.

Dengan penggabungan, peleburan, atau pemekaran usaha diharapkan berdampak positif pada perusahaan, namun tidak menutup kemungkinan terjadi penurunan usaha karena adanya penyesuaian waktu untuk sinergi, sehingga dengan diberikannya pengurangan besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25 ini memberikan kesempatan kepada wajib pajak untuk memperoleh *rate of return on investment*¹¹⁹⁾ yang lebih tinggi, karena salah satu cara untuk menaikkan *rate of return on investment* adalah dengan memberi pengurangan beban pajak yang harus dibayar oleh perusahaan sebagai wajib pajak badan.

4. Pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan ini diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 181/KMK.04/1999 tentang Pemberian Pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Dalam keputusan tersebut ditetapkan bahwa atas permohonan Wajib Pajak, dapat diberikan pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dalam hal tanah dan atau bangunan dialihkan sehubungan dengan Penggabungan Usaha (merger) yang telah memperoleh persetujuan penggabungan usaha dari Direktur Jenderal Pajak; dan tanah dan atau bangunan yang dimiliki oleh Bank Ekspor Impor Indonesia, Bank

¹¹⁹⁾ *Rate of return on investment* (tingkat pengembalian hasil atas investasi) adalah prosentase pengembalian hasil per tahun setelah pajak, yang biasanya terjadi atau telah diantisipasi atas

Pembangunan Indonesia, Bank Bumi Daya dan Bank Dagang Negara sehubungan dengan pembentukan Bank Mandiri sebesar 100 % (seratus persen) dari pajak yang seharusnya terutang.

Keputusan Menteri Keuangan tersebut mulai 1 Januari 2001 sudah tidak berlaku lagi dan diganti dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 518/KMK.04/2000 tanggal 14 Desember 2000 dengan perubahan sebagai berikut :

(1) Atas permohonan Wajib Pajak, dapat diberikan pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dalam hal :

(a) Wajib Pajak yang terkena dampak krisis ekonomi dan moneter yang berdampak luas pada kehidupan perekonomian nasional sehingga Wajib Pajak harus melakukan restrukturisasi usaha dan atau utang usahasesuai dengan kebijaksanaan pemerintah.

(b) Wajib Pajak yang melakukan Penggabungan Usaha (merger) yang telah memperoleh keputusan persetujuan penggabungan usaha dari Direktur Jenderal Pajak;

(2) Besarnya pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan ditetapkan sebagai berikut :

(a) sebesar 50 % (lima puluh persen) dari pajak yang terutang untuk Wajib Pajak sebagaimana dimaksud dalam angka (1) huruf (a); dan

(b) sebesar 75 % (tujuh puluh lima persen) dari pajak yang terutang untuk Wajib Pajak sebagaimana dimaksud dalam angka (1) huruf (b).

suatu investasi. Lihat Syahrul, Muhammad Afdi Nizar, & Ardiyos, Kamus Lengkap Ekonomi, Istilah-Istilah Akuntansi Keuangan & Investasi, Citra Harta Prima, Jakarta, 2000, hlm. 1075.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk mendorong perusahaan-perusahaan melakukan aliansi strategis agar kehidupan perusahaan yang “collapse” akibat krisis ekonomi dapat pulih kembali, sehingga pemulihan ekonomi nasional dapat cepat tercapai. Hal ini sesuai dengan tujuan *economic growth* dalam pemberian *tax expenditure* yang didesain khusus dapat memberikan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam lingkungan usahanya¹²⁰⁾.

Bagi perusahaan pengurangan apalagi pembebasan pajak merupakan fasilitas yang nyata dapat dinikmati dan sekaligus merupakan penghematan *cash flow*, sehingga tidak mengganggu atau memberatkan *cash flow*. Demikian juga pengurangan atau pembebanan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, karena dalam praktek bisnis secara ekonomis pembayaran pajak merupakan beban bagi perusahaan yang dapat mengurangi besarnya penghasilan bersih setelah pajak (*after tax return*)¹²¹⁾.

5. Restrukturisasi Utang.

Saat krisis ekonomi perusahaan yang melakukan restrukturisasi banyak yang tidak sanggup membayar utangnya, sehingga mereka mendapat pembebasan atas utang tersebut. Sehubungan dengan hal itu Dirjen. Pajak mengeluarkan Keputusan No. KEP – 28/PJ./1999 tentang Pengakuan Penghasilan Atas Pembebasan Utang Bagi Wajib Pajak Tertentu yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE –05/PJ. 42/1999 yang menegaskan hal-hal sebagai berikut :

¹²⁰⁾ Harry Yusuf A. Laksana, Kebijakan Atas Pemberian Tax Expenditures dalam Suatu Sistem Perpajakan, Berita Pajak No. 1433/Th. XXXIII/15 Desember 2000, hlm. 25.

¹²¹⁾ Erly Suandy, Perencanaan Pajak, Salemba Empat, Jakarta, 2001, hlm. 12.

- (1) Yang dimaksud dengan Wajib Pajak tertentu adalah Wajib Pajak Badan yang melakukan restrukturisasi perusahaan dengan melaksanakan program Pemerintah mengikuti ketentuan yang ditetapkan *Indonesian Debt Restructuring Agency (INDRA)*, *Indonesian Bank Restructuring Agency (IBRA)* dan *Jakarta Initiative (JI)*.
- (2) Wajib pajak tertentu sebagaimana dimaksud di atas yang memperoleh pembebasan utang dari kreditur, dapat memilih pengakuan penghasilannya :
 - (a) sekaligus dalam tahun pajak diperolehnya pembebasan utang tersebut; atau
 - (b) mengalokasikan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (3) Pengakuan penghasilan atas pembebasan utang tersebut dialokasikan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dalam jumlah yang sama besarnya, yaitu sebesar 20 % (dua puluh perseratus) setiap tahunnya dari jumlah utang yang dibebaskan, yang dimulai dari tahun pajak diperolehnya pembebasan utang tersebut.

Sehubungan dengan banyaknya utang luar negeri dan dalam negeri dalam bentuk valuta asing (khususnya dollar AS) yang mengalami kenaikan drastis akibat terdepresiasinya nilai rupiah, telah menimbulkan dampak negatif terhadap sektor perbankan, usaha investasi, kesempatan kerja, dan makro ekonomi. Oleh karena itu pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan khusus restrukturisasi utang. Restrukturisasi tersebut dapat dilakukan dalam bentuk pembebasan (sebagian atau seluruh) utang, pengalihan harta untuk penyelesaian utang, dan perubahan utang menjadi modal. Restrukturisasi utang yang diharapkan dapat mempercepat pemulihan ekonomi tersebut perlu didorong dengan pemberian fasilitas perpajakan,

sehingga pada tanggal 15 Desember 2000 Pemerintah mengeluarkan Peraturan No. 130 Th. 2000 tentang Pengecualian Sebagai Obyek Pajak atas Keuntungan Pembebasan Utang Bagi Debitor kecil.

Yang dimaksud dengan debitor kecil adalah debitor yang utang usahanya tidak lebih dari Rp. 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah).

Kemudian pada tanggal 14 Februari 2001 dikeluarkan satu Peraturan Pemerintah lagi, yaitu Peraturan Pemerintah No. 7 Th. 2001 tentang Pemberian Keringanan Pajak Penghasilan Kepada Wajib Pajak yang Melakukan Restrukturisasi Utang Usaha Melalui Lembaga Khusus yang Dibentuk Pemerintah.

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan restrukturisasi utang usaha melalui lembaga khusus yang dibentuk Pemerintah adalah restrukturisasi dalam rangka penyelesaian utang usaha antara debitor dan kreditor yang dilakukan berdasarkan perjanjian yang sah sesuai dengan program kebijakan Pemerintah melalui mediasi Satuan Tugas Prakarsa Jakarta (*Jakarta Initiative Task Force*).

Restrukturisasi utang usaha tersebut terdiri dari :

- (1) pembebasan utang (*hair cut*);
- (2) pengalihan harta kepada kreditor untuk penyelesaian utang (*debt to asset swap*) dan atau;
- (3) perubahan utang menjadi penyertaan modal (*debt to equity swap*).

Kepada debitor atau kreditor yang melakukan restrukturisasi utang usaha dapat diberikan fasilitas keringanan Pajak Penghasilan yang bersifat terbatas berdasarkan rekomendasi dari Ketua Komite Kebijakan Sektor Keuangan, yaitu :

- (a) Pajak Penghasilan yang terutang atas keuntungan karena pembebasan utang (*hair cut*) yang diperoleh debitor dibebaskan sebesar 30 % (tiga puluh

persen), sisanya dapat diangsur paling lama 5 (lima) tahun sejak tanggal Ketetapan Pajak, kecuali apabila sebelum batas waktu tersebut berakhir perusahaan debitor dibubarkan atau dialihkan kepada pihak lain.

(b) Pajak Penghasilan yang terutang atas keuntungan yang diperoleh debitor atau pihak ketiga karena pengalihan harta kepada kreditor (*debt to asset swap*) untuk penyelesaian utang dibebaskan sepanjang pengalihan harta tersebut dinilai sebesar nilai buku harta pihak yang mengalihkan. Apabila nilai bukunya lebih besar dari nilai buku utang atas selisihnya merupakan kerugian debitor yang dapat dikurangkan dari Penghasilan Kena Pajak dan merupakan keuntungan kreditor yang terutang Pajak Penghasilan. Sedangkan apabila nilai bukunya lebih rendah dari nilai buku utang, atas selisihnya merupakan kerugian kreditor yang dapat dikurangkan dari Penghasilan Kena Pajak dan merupakan keuntungan debitor yang dikenakan Pajak Penghasilan sesuai ketentuan no. (1).

(c) Pajak Penghasilan yang terutang atas keuntungan yang diperoleh debitor atau kreditor karena perubahan utang menjadi penyertaan modal kreditor pada perusahaan debitor (*debt to equity swap*) baik langsung maupun melalui pihak ketiga, dibebaskan sepanjang penyertaan modal tersebut dinilai sebesar nilai buku utang pihak debitor.

(d) Atas utang bunga yang diberikan pembebasan tidak terutang Pajak Penghasilan oleh kreditor.

Keringanan pajak tersebut hanya diberikan terhadap restrukturisasi utang usaha yang diselesaikan dalam Tahun Pajak 2000, 2001, dan 2002.

Sebagai tindak lanjut dari Peraturan pemerintah No. 7 Th. 2001 ini pada tanggal 6 Maret 2001 Menteri Keuangan Mengeluarkan Keputusan No. 113/KMK.03/2001 tentang Pemberian Keringanan Pajak Penghasilan kepada Wajib Pajak Yang Melakukan Restrukturisasi Utang Usaha Melalui Lembaga Khusus Yang Dibentuk Pemerintah.

Dalam Keputusan Menteri Keuangan ini, yang dimaksud dengan debitor adalah Wajib Pajak dalam negeri menurut ketentuan Undang-undang Perpajakan yang mempunyai utang usaha kepada kreditor, yang terdaftar di Satuan Tugas Prakarsa Jakarta, dan dinyatakan secara tertulis oleh Satuan Tugas Prakarsa Jakarta sebagai debitor yang memenuhi persyaratan dalam rangka restrukturisasi utang usaha.

Kepada debitor yang telah menyelesaikan restrukturisasi utang usaha dalam tahun 2000, 2001, dan 2002 dapat diberikan fasilitas keringanan Pajak Penghasilan yang bersifat terbatas berdasarkan rekomendasi Ketua Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK).

Berdasarkan rekomendasi Ketua KKSK, Direktur Jenderal Pajak menerbitkan Surat Keputusan tentang Pemberian Keringanan Pajak Penghasilan untuk dan atas nama debitor yang bersangkutan.

Dari berbagai ketentuan mengenai keringanan pajak penghasilan atas restrukturisasi utang tersebut di atas terlihat adanya beberapa pembatasan, yaitu :

122)

¹²²⁾ Gunadi, Restrukturisasi Perusahaan Dalam Berbagai Bentuk dan Pemajakannya, Salemba Empat, Jakarta, 2001, hlm. 63.

1. Berlaku untuk restrukturisasi utang tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Restrukturisasi utang yang dilakukan setelah lewat masa tersebut tidak mendapat keringanan. Pembatasan ini tampak sebagai instrumen akselerasi minat restrukturisasi utang.
2. Restrukturisasi utang harus dilakukan melalui mediasi Satuan Tugas Prakarsa Jakarta (*Jakarta Initiative Task Force*). Walaupun agak bersifat monopolistik kebijaksanaan tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pengawasan.
3. Keringanan diberikan secara individual (debitor dan kreditor) berdasarkan rekomendasi Ketua Komite Kebijaksanaan Sektor Keuangan (KKSK) yang berada di bawah koordinasi Menteri Bidang Perekonomian. Rekomendasi ini dikaitkan dengan adanya debitor dan kreditor yang kooperatif.

Kebijaksanaan perpajakan dalam restrukturisasi utang tidak bersifat permanen, hanya muncul dan kemudian tenggelam, sehingga kebijaksanaan ini sering disebut *sun-set policy*.

Untuk restrukturisasi utang yang telah dilakukan tahun 1999 dapat menikmati keringanan perpajakan sesuai dengan Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP. 28/PJ./1999 sampai habis masa waktunya. Sedangkan untuk restrukturisasi utang yang dilakukan tahun 2000, 2001, dan 2002 mendapat keringanan pajak sesuai dengan ketentuan Pasal 31 B UU No. 17 Th. 2000 dan PP No. 7 Th. 2001.

Bagi perusahaan kebijaksanaan perpajakan yang berupa pembebasan pajak penghasilan dalam restrukturisasi utang sangat membantu meringankan beban pajak yang harus dibayar oleh perusahaan, sehingga dapat menambah penghasilan bersih perusahaan setelah pajak.

Sedangkan kebijaksanaan yang berupa pilihan pengakuan penghasilan sekaligus dalam 1 tahun atau mengalokasikan dalam jangka waktu 5 tahun manfaatnya tergantung pada kondisi perusahaan saat melakukan restrukturisasi utang dan ekspetasi perusahaan.

Bagi perusahaan yang mempunyai penghasilan relatif jauh lebih besar dari pada pengeluarannya pengakuan penghasilan sekaligus dalam 1 tahun lebih memberikan keuntungan *cash flow*. Sedangkan bagi perusahaan yang berpenghasilan fluktuatif, pengalokasian pengakuan penghasilan dalam jangka waktu 5 tahun agak dapat menstabilkan jumlah penghasilan kena pajak.

6. Saat Terutangnya Pajak Atas Penyerahan Barang Kena Pajak

Dalam rangka restrukturisasi perusahaan, Pemerintah telah membentuk *Indonesian Bank Restructuring Agency (IBRA)*/Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), *Indonesian Debt Restructuring Agency (INDRA)* dan *Jakarta Initiative* (Prakarsa Jakarta). Untuk menunjang kebijaksanaan pemerintah dalam rangka restrukturisasi perusahaan melalui mekanisme IBRA/BPPN, INDRA, dan Prakarsa Jakarta tersebut dan untuk memberikan kepastian hukum, dipandang perlu menetapkan saat terutangnya Pajak Pertambahan Nilai atas Penyerahan Barang Kena Pajak dalam rangka restrukturisasi perusahaan dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 180/KMK.04/1999 tentang Saat Terutangnya Pajak Pertambahan Nilai Atas Penyerahan Barang Kena Pajak dalam Rangka Restrukturisasi Perusahaan.

Dalam Keputusan Menteri Keuangan tersebut yang dimaksud dengan penyerahan barang kena pajak dalam rangka restrukturisasi perusahaan adalah :

- (1) Penyerahan aktiva dari debitor kepada Bank Kreditor dan atau BPPN melalui program IBRA/BPPN, INDRA, dan Prakarsa Jakarta yang merupakan penyerahan yang bersifat sementara dan bukan untuk dimiliki. Dalam penyerahan ini belum terutang Pajak Pertambahan Nilai.
- (2) Penyerahan aktiva dari Bank Kreditor dan atau BPPN dan atau melalui Juru Lelang kepada pembeli sebenarnya. Penyerahan ini merupakan saat terutangnya Pajak Pertambahan Nilai.
- (3) Apabila aktiva tersebut tidak dialihkan atau tidak dijual oleh Bank Kreditor/BPPN kepada pihak lain dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak penyerahan dari pihak debitor, maka Bank Kreditor/BPPN dianggap telah menerima penyerahan Barang Kena Pajak dan terutang Pajak Pertambahan Nilai.

Dan tanggal 29 Desember 2000 Dirjen. Pajak mengeluarkan keputusan nomor KEP-546/PJ./2000 tentang Saat Terutangnya Pajak Pertambahan Nilai Atas Penyerahan Barang Kena Pajak Dalam Rangka Restrukturisasi Perusahaan dan Restrukturisasi Utang Usaha.

Dalam Keputusan Dirjen. Pajak ini yang dimaksud dengan penyerahan Barang Kena Pajak dalam rangka restrukturisasi perusahaan dan restrukturisasi utang usaha adalah :

- (1) Penyerahan aktiva yang menurut tujuan semula tidak untuk diperjualbelikan dari debitor kepada kreditor (Bank Kreditor dan atau BPPN) dalam rangka program IBRA/BPPN, INDRA, atau Prakarsa Jakarta yang merupakan penyerahan yang bersifat sementara dan bukan untuk dimiliki. Dalam penyerahan ini belum terutang Pajak Pertambahan Nilai.

(2) Penyerahan aktiva yang menurut tujuan semula tidak untuk diperjualbelikan sebagaimana dimaksud dalam angka 1 dari Bank Kreditor dan atau BPPN dan atau melalui Juru Lelang kepada pembeli sebenarnya. Penyerahan ini merupakan saat terutangnya Pajak Pertambahan Nilai.

(3) Dalam hal aktiva tersebut tidak dialihkan atau tidak dijual oleh Bank Kreditor atau BPPN dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak penyerahan dari pihak debitur, maka Bank Kreditor atau BPPN dianggap telah menerima penyerahan aktiva sehingga terutang Pajak Pertambahan Nilai.

Ketentuan ini dikeluarkan karena pada saat krisis ekonomi banyak perusahaan-perusahaan yang tidak mampu membayar utang, sehingga asetnya kemudian dikuasai oleh BPPN, bank atau kreditor, maupun pihak lainnya. Penguasaan aset tersebut bersifat sementara sampai nanti betul-betul terjual dan dipakai untuk melunasi utang debitur, sehingga pengalihan aset tersebut belum dianggap telah menimbulkan keuntungan kapital, oleh karena itu belum dikenakan pajak. Hal ini meringankan perusahaan, karena untuk sementara beban pajak yang harus dibayar menjadi berkurang, sehingga dapat dimanfaatkan untuk tujuan lain.

7. Pajak Masukan Atas Barang Kena Pajak.

Pajak masukan atas barang kena pajak dalam restrukturisasi perusahaan diatur dalam Pasal 9 Ayat (14) UU No. 11 Th. 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI No. 8 Th. 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.

Pasal 9 Ayat (14) tersebut menyatakan bahwa :

“ Apabila terjadi perubahan bentuk usaha atau penggabungan usaha atau pengalihan seluruh aktiva perusahaan yang diikuti dengan perubahan pihak yang berhak atas Barang Kena Pajak, maka :

- (a) Pajak masukan atas Barang Kena Pajak yang dialihkan dan yang telah dikreditkan oleh Pengusaha Kena Pajak yang melakukan perubahan bentuk usaha atau oleh Pengusaha Kena Pajak yang melakukan penggabungan usaha atau oleh Pengusaha Kena Pajak yang mengalihkan seluruh aktiva perusahaan, tetap dapat dikreditkan dan tidak harus dibayar kembali oleh Pengusaha Kena Pajak tersebut.
- (b) Pajak Masukan atas Barang Kena Pajak yang dialihkan dan belum dikreditkan oleh Pengusaha Kena Pajak lama, dapat dikreditkan oleh Pengusaha Kena Pajak yang baru, sepanjang Faktur Pajaknya diterima setelah terjadinya perubahan bentuk usaha atau penggabungan usaha atau pengalihan seluruh aktiva perusahaan “.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk tidak membebani Pajak Pertambahan Nilai bagi perusahaan yang melakukan perubahan bentuk usaha, penggabungan usaha, atau pengalihan seluruh aktiva perusahaan sesuai dengan ketentuan Pasal 1. huruf d angka 2 huruf d yang menyatakan bahwa penyerahan Barang Kena Pajak dalam rangka perubahan bentuk usaha, atau penggabungan usaha, atau pengalihan seluruh aktiva perusahaan tidak termasuk dalam pengertian penyerahan barang kena pajak.

Bagi perusahaan ketentuan ini merupakan suatu penghematan yang merupakan salah satu tujuan dari perubahan bentuk usaha, penggabungan usaha atau pengalihan seluruh aktiva perusahaan. Walaupun dalam sistem pajak dianut unit pemajakan yang terpisah, tetapi dari aspek ekonomis dan hukum perusahaan tersebut telah beralih kepada perusahaan yang baru sehingga terjadi penyatuan kepemilikan yang menimbulkan aneksi pajak, termasuk di dalamnya pajak masukan atas barang kena pajak.

8. Penilaian Kembali Aktiva Tetap.

Untuk mengeliminir adanya pembebanan pajak yang tidak wajar karena adanya perkembangan harga atau perubahan kebijaksanaan moneter, maka Menteri

Keuangan pada tanggal 14 Agustus 1998 mengeluarkan keputusan nomor 384/KMK.04/1998 tentang Penilaian Kembali Aktiva Tetap. Dalam keputusan Menteri Keuangan ini diatur mengenai aktiva tetap yang dapat dinilai kembali, yaitu aktiva berwujud dalam bentuk tanah, kelompok bangunan, dan bukan bangunan yang tidak dimaksudkan untuk dialihkan atau dijual. Penilaian kembali aktiva tetap ini dilakukan berdasarkan nilai pasar atau nilai wajar aktiva tetap pada saat penilaian dilakukan yang ditetapkan oleh perusahaan penilai atau penilai yang diakui oleh pemerintah.

Selisih lebih karena penilaian kembali setelah dikompensasikan dengan kerugian fiskal tahun berjalan dan sisa kerugian fiskal tahun-tahun sebelumnya yang masih dapat dikompensasikan dikenakan Pajak Penghasilan yang bersifat final sebesar 10 % (sepuluh persen).

Bagi Wajib Pajak yang melakukan penggabungan usaha, Pajak penghasilan yang terutang sebesar 10 % tersebut dapat dibayar dalam jangka waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak dilakukannya penilaian kembali aktiva tetapperusahaan. Pajak Penghasilan yang harus dilunasi setiap tahun paling sedikit sebesar 20 % (dua puluh persen) dari jumlah pajak yang terutang, kecuali untuk tahun terakhir.

Peraturan pelaksanaan lebih lanjut terhadap penilaian kembali aktiva tetap ini diatur dalam Surat Edaran Nomor SE-29/PJ.42/1998 perihal Tata Cara Pelaksanaan Penilaian Kembali Aktiva Tetap Perusahaan dan SE-19/PJ.42/1999 perihal Laporan Pemeriksaan Atas Neraca Penyesuaian dalam Rangka Penilaian Kembali Aktiva Tetap Perusahaan.

Dengan diaturnya penilaian kembali aktiva tetap secara khusus dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 384/KMK.04/1998 ini memberi keuntungan kepada wajib pajak, karena :¹²³⁾

1. Secara komersial revaluasi aset dapat dipergunakan sebagai sarana untuk memperbaiki kinerja perusahaan. Dengan cara ini perusahaan yang menderita kerugian dapat berubah menjadi untung, dan tentu saja akan meningkatkan kredibilitas perusahaan. Namun demikian membaiknya kinerja perusahaan karena dilakukannya penilaian kembali aktiva tidaklah bersifat substansial.
2. Secara fiskal, penilaian kembali aktiva perusahaan akan mengakibatkan terjadinya penghematan Pajak penghasilan yang harus dibayar oleh perusahaan. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan tarif. Jika perusahaan melakukan penilaian kembali aktiva Pajak penghasilan yang terutang dihitung berdasarkan tarif 10 % dan bersifat final. Sedang kalau selisih lebih aktiva diperoleh tidak dengan melakukan penilaian kembali aktiva wajib pajak dikenakan Pajak Penghasilan yang tarif efektifnya mencapai 30 % bahkan untuk saat ini 35 %.

Untuk memberi kemudahan bagi wajib pajak yang akan melakukan restrukturisasi perusahaan, maka Dirjen. Pajak dengan Surat Keputusan nomor KEP-105/PJ/1999 tanggal 10 Mei 1999 telah membentuk Tim Restrukturisasi Perusahaan di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak yang tugasnya menyusun prosedur administrasi perpajakan yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kantor Wilayah dan Kantor Pelayanan Pajak/KPPBB. Disamping itu juga diterbitkan Surat Edaran Dirjen Pajak nomor SE – 23/PJ.42/1999 perihal Buku Panduan Tentang Perlakuan Perpajakan Atas Restrukturisasi Perusahaan yang meliputi penggabungan

¹²³⁾ Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pajak Penghasilan Badan Semarang Timur.

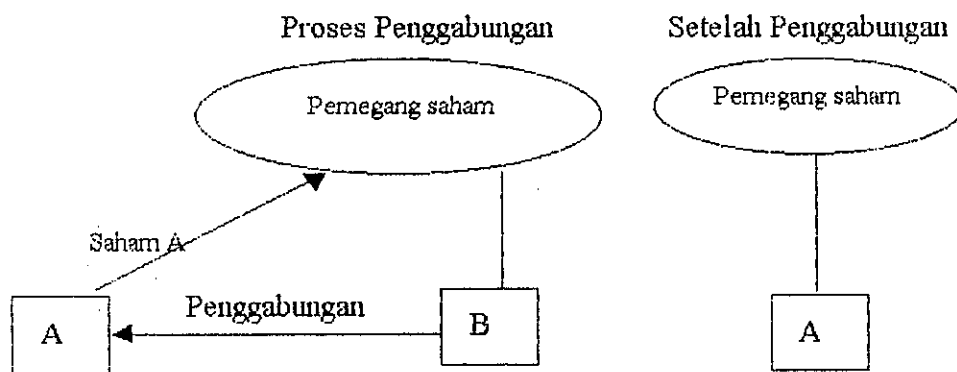
usaha (*merger*), peleburan usaha (*consolidation*), pemekaran usaha (*expansion*), dan restrukturisasi utang.

a. Penggabungan Usaha (*Merger*).

(1) Bentuk umum penggabungan usaha adalah sebagai berikut :

- (a) semua aktiva, kecuali uang kas yang dibayarkan kepada para pemegang saham yang tidak setuju (*disapproving shareholders*), dan utang dari satu badan usaha atau lebih (*transferor company*) dialihkan kepada badan usaha lainnya (*acquiring company*);
- (b) para pemegang saham dari badan usaha yang mengalihkan harta tersebut yang setuju dengan penggabungan usaha (*approving shareholders*) menjadi pemegang saham dari badan usaha yang menerima pengalihan harta; dan
- (c) badan usaha yang mengalihkan harta tersebut menghentikan kegiatan usahanya dan digabung ke dalam badan usaha yang menerima pengalihan harta.

Diagram Bentuk Umum Penggabungan Usaha



A – Acquiring Company

B – Transferor Company

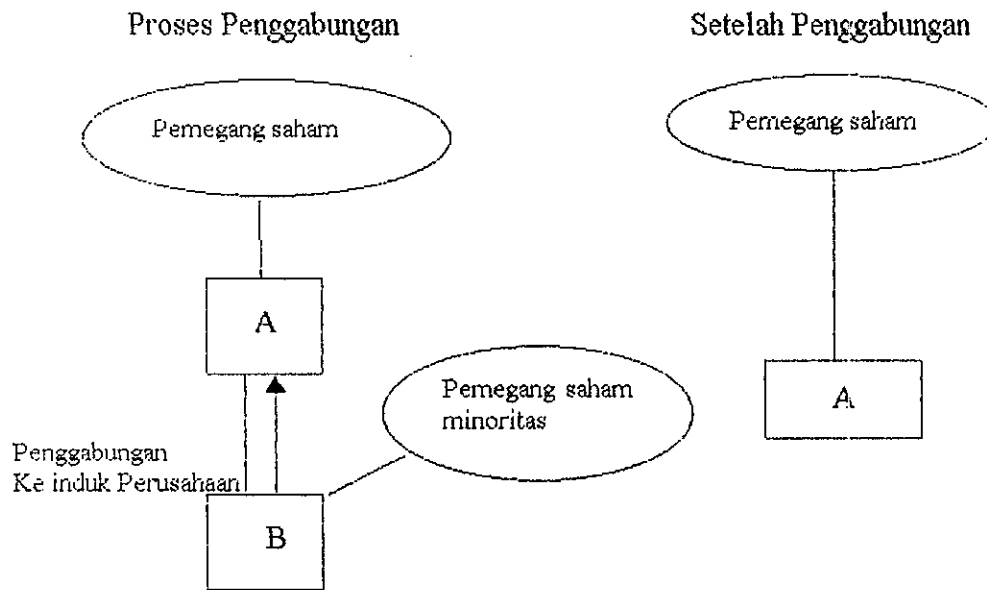
(2) Penggabungan Usaha Ke Induk Perusahaan (*Upstream Merger*).

Dalam penggabungan usaha ke induk perusahaan, sebelum penggabungan suatu induk perusahaan (*parent company*) memiliki saham pada anak perusahaan (*subsidiary company*), dalam proses penggabungan maka :

- (a) semua aktiva kecuali uang kas yang dibayarkan kepada para pemegang saham yang tidak setuju (*disapproving shareholders*), dan utang anak perusahaandialihkan kepada induk perusahaan;
- (b) para pemegang saham minoritas (*minority shareholders*) dari anak perusahaan dapat memilih menjadi pemegang saham dari induk perusahaan atau menukarkan sahamnya pada anak perusahaan dengan uang tunai; dan
- (c) anak perusahaan menghentikan kegiatan usahanya dan digabung ke dalam induk perusahaan.

Dalam penggabungan usaha ke induk perusahaan ini, induk perusahaan adalah badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*), dan anak perusahaan adalah badan usaha yang mengalihkan harta (*transferor company*).

Diagram Penggabungan Usaha Ke Induk Perusahaan



A - Acquiring Company (Parent Company) B - Transferor Company (Subsidiary Company).

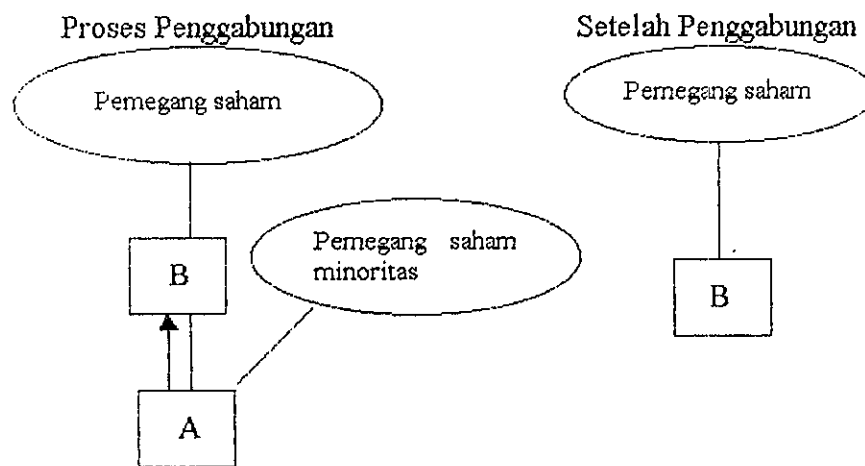
(3) Penggabungan Usaha Ke Anak Perusahaan (*Downstream Merger*).

Dalam penggabungan usaha ke anak perusahaan, sebelum penggabungan suatu induk perusahaan (*parent company*) memiliki saham pada anak perusahaan (*subsidiary company*), dalam proses penggabungan maka :

- (a) semua aktiva, kecuali uang kas yang dibayarkan kepada para pemegang saham yang tidak setuju (*disapproving shareholders*), dan utang perusahaan induk dialihkan kepada anak perusahaan;
- (b) para pemegang saham dari induk perusahaan yang setuju dengan penggabungan usaha (*approving shareholders*) menjadi pemegang saham dari anak perusahaan; dan
- (c) induk perusahaan menghentikan kegiatan usahanya dan digabung ke dalam anak perusahaan.

Dalam penggabungan usaha ke anak perusahaan ini, induk perusahaan adalah badan usaha yang mengalihkan hartanya (*transferor company*), dan anak perusahaan adalah badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*).

Diagram Penggabungan Usaha Ke Anak Perusahaan



A – *Transferor Company (Parent Company)*

B – *Acquiring Company (Subsidiary Company)*

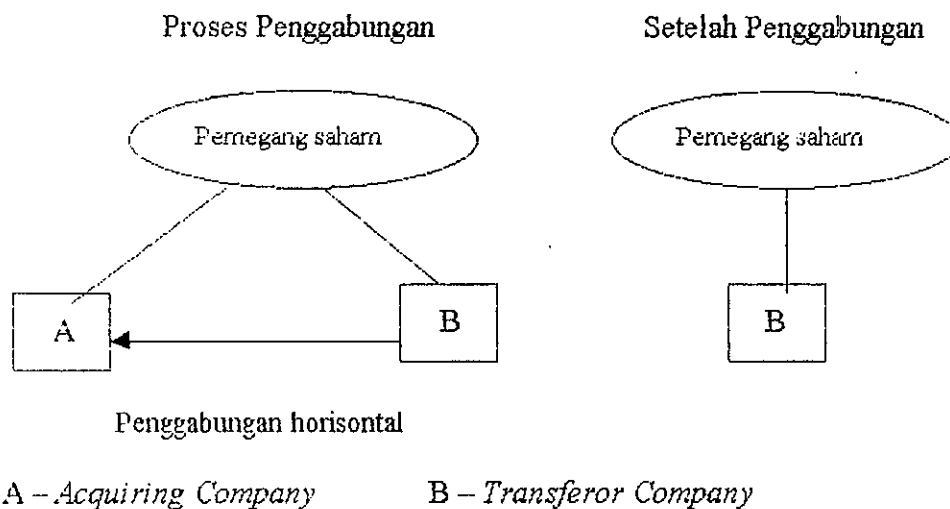
(4) Penggabungan Usaha Horisontal (*Brother – Sister Merger*).

Dalam penggabungan usaha horisontal, sebelum penggabungan pemegang saham yang sama memiliki saham pada badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*) pada badan usaha yang mengalihkan harta (*transferor company*). Kedua badan usaha tersebut merupakan badan-badan

usaha yang setara tingkatannya (*brother – sister companies*). Dalam proses penggabungan, maka :

- (a) semua aktiva, kecuali uang kas yang dibayarkan pada para pemegang saham yang tidak setuju (*disapproving shareholders*), dan utang dari badan usaha yang mengalihkan harta dialihkan kepada badan usaha yang menerima pengalihan harta (dengan atau tanpa penerbitan saham baru); dan
- (b) badan usaha yang mengalihkan harta menghentikan kegiatan usahanya dan digabung ke dalam badan usaha yang menerima pengalihan harta.

Diagram Penggabungan Usaha Horisontal



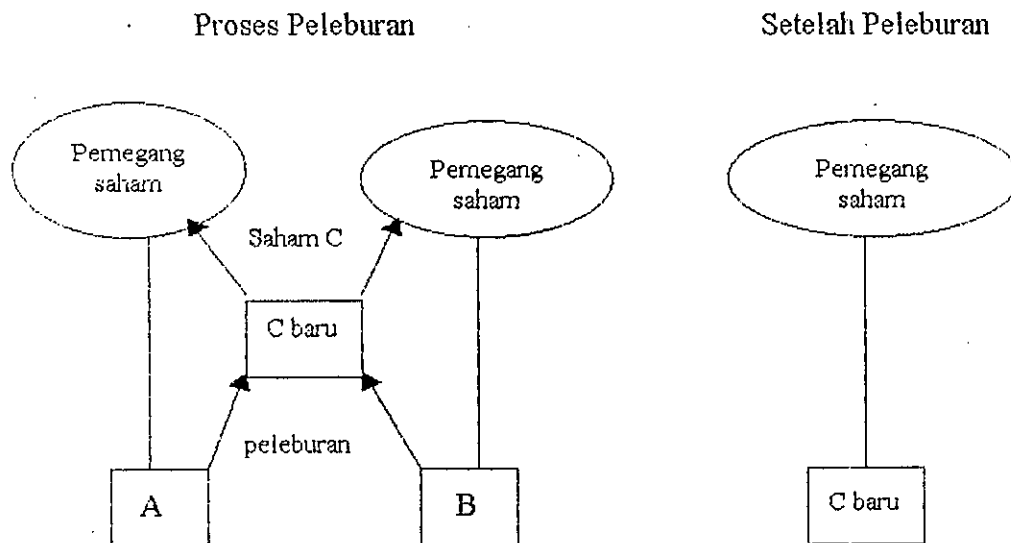
b. Peleburan Usaha (*Consolidation*).

Dalam peleburan usaha, maka :

- (1) semua aktiva, kecuali uang kas yang dibayarkan pada para pemegang saham yang tidak setuju (*disapproving shareholders*), dan utang dari dua badan

- usaha atau lebih (*transferor companies*) dialihkan kepada badan usaha baru (*acquiring company*);
- (2) pemegang saham dari masing-masing badan usaha yang menyetujui peleburan usaha (*approving shareholders*) menjadi pemegang saham dari badan usaha yang menerima pengalihan harta; dan
- (3) badan-badan usaha yang mengalihkan harta menghentikan kegiatan usahanya dan dilebur menjadi badan usaha baru.

Diagram Peleburan Usaha



A & B – *Transferor Company* C – *Acquiring Company (new company)*

Penggabungan usaha atau peleburan usaha seperti tersebut di muka dapat mengalihkan harta dengan menggunakan nilai buku dengan syarat harta badan usaha yang melakukan pengalihan (*transferor company*) yang dialihkan kepada badan usaha yang menerima pengalihan (*acquiring company*) dalam rangka penggabungan atau peleburan usaha harus dicatat/dibukukan oleh badan usaha

yang menerima pengalihan (*acquiring company*) dengan nilai buku fiskal menurut badan usaha yang mengalihkan. Nilai buku fiskal tersebut tidak harus sama dengan nilai buku komersial, sepanjang wajib pajak menyelenggarakan pembukuan yang memadai sehingga jelas perbedaan antara nilai buku fiskal dan nilai buku komersial. Disamping itu badan usaha yang menerima pengalihan harta harus mengajukan permohonan ke Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak yang membawahi Kantor Pelayanan Pajak tempat badan usaha tersebut terdaftar selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah proses penggabungan atau peleburan usaha berlaku secara efektif.

Permohonan dianggap lengkap dan memenuhi syarat untuk mendapat persetujuan dari Kepala Kantor Wilayah, tanpa memperhatikan (dalam hal-hal tertentu) apakah badan Pemerintah lainnya (seperti Departemen Kehakiman atau BKPM) harus menyetujui aspek rencana penggabungan atau peleburan usaha sebelum rencana tersebut dilaksanakan. Dalam hal tersebut permohonan ke Kantor Wilayah harus menyertakan fotokopi surat-surat yang telah diajukan ke badan Pemerintah tersebut.

Kepala Kantor Wilayah harus menerbitkan surat keputusan atau penolakan atas permohonan tersebut dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal permohonan diterima secara lengkap. Jika permohonan dianggap belum lengkap, Kepala Kantor Wilayah harus memberitahukan kepada pemohon secara tertulis segera setelah tanggal penerimaan permohonan yang pertama dan menjelaskan data/informasi tambahan yang diperlukan untuk melengkapi permohonannya. Apabila dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak diterimanya permohonan secara lengkap, Kepala Kantor Wilayah tidak menerbitkan surat keputusan dan

(dalam hal permohonan tidak lengkap) tidak meminta data/informasi tambahan secara tertulis, maka permohonan dianggap disetujui dan kepada pemohon diberikan surat keputusan persetujuan.

Apabila terdapat perselisihan antara pemohon dan Kepala Kantor Wilayah mengenai ketentuan yang berlaku atau dalam hal permohonan ditolak oleh Kepala Kantor Wilayah, pemohon dapat mengajukan permasalahannya kepada Direktur Jenderal Pajak.

Apabila permohonan untuk menggunakan nilai buku tersebut ditolak oleh Direktorat Jenderal Pajak, maka pengalihan harta tersebut harus dinilai berdasarkan harga pasar, dan atas keuntungan yang diperoleh terhutang pajak penghasilan.

Badan usaha yang menerima pengalihan harta maupun badan usaha yang melakukan pengalihan harta, sebelum mendapatkan persetujuan dari Kepala Kantor Wilayah, harus melunasi semua tunggakan ketetapan pajak. Kepala Kantor Wilayah tidak akan menunda proses penggabungan atau peleburan usaha dalam hal wajib pajak sedang melakukan pemeriksaan pajak. Ketetapan pajak yang diterbitkan sebagai hasil pemeriksaan tersebut harus dilunasi oleh badan usaha yang menerima pengalihan (*acquiring company*).

Untuk tahun pajak badan usaha yang menerima pengalihan harta dan tahun pajak terakhir badan usaha yang mengalihkan harta harus menggunakan laporan akuntan publik yang menyatakan bahwa :

(1) akuntan publik yang telah melakukan pemeriksaan buku dan catatan badan usaha yang bersangkutan;

(2) pembukuan dan catatan tersebut menurut pendapat akuntan telah menyajikan keadaan keuangan badan usaha secara wajar pada akhir tahun pajak yang diperiksa, dengan kualifikasi yang harus dinyatakan jelas dalam laporan; dan

(1) pembukuan dan catatan tersebut dapat direkonsiliasi dengan pembukuan catatan untuk tujuan perpajakan.

Konsekuensi perpajakan bagi penggabungan atau peleburan usaha yang memenuhi syarat tersebut di muka adalah sebagai berikut :

(1) Perlakuan terhadap badan usaha yang melakukan pengalihan harta (*transferor company*).

(a) Badan usaha yang mengalihkan harta tidak memperoleh keuntungan atau kerugian sebagai akibat dari pengalihan harta. Oleh karena itu badan usaha yang melakukan pengalihan harta tersebut tidak terutang Pajak Penghasilan, termasuk Pajak Penghasilan sebesar 5 % atas pengalihan hak atas tanah dan bangunan.

(b) Tidak terutang PPN, demikian juga tidak diharuskan untuk melunasi PPN yang ditunda pengenaannya berdasarkan fasilitas "*masterlist*".

(c) Apabila sebelum dilakukan penggabungan atau peleburan usaha antara badan usaha yang mengalihkan harta dan badan usaha yang menerima pengalihan harta satu sama lain mempunyai hubungan utang-piutang, maka tidak ada penghasilan maupun biaya yang timbul sebagai akibat kompensasi timbal balik (*offset*) atas utang-piutang tersebut.

- (d) Tahun pajak terakhir bagi badan usaha yang melakukan pengalihan harta akan berakhir pada tanggal berlakunya penggabungan atau peleburan usaha.
- (2) Perlakuan terhadap badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*).
- (a) Badan usaha yang menerima pengalihan harta tidak memperoleh keuntungan atau kerugian sebagai akibat penerimaan harta dari badan usaha yang mengalihkan harta.
- (b) Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 181/KMK.04/1999 tanggal 27 Mei 1999, atas permohonan badan usaha yang bersangkutan, Direktur Jenderal Pajak dapat memberikan pengurangan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebesar 100 % (seratus persen).
- (c) Badan usaha yang menerima pengalihan harta harus mencatat nilai harta yang diterima berdasarkan nilai buku yang sama sebagaimana yang tercatat terakhir pada pembukuan badan usaha yang mengalihkan harta.
- (d) Apabila badan usaha yang melakukan pengalihan harta mempunyai kerugian fiskal tahun berjalan atau hak kompensasi kerugian fiskal tahun-tahun yang lalu (termasuk kerugian selisih kurs) pada tahun pajak terakhirnya, dan telah melakukan penilaian kembali aktiva tetapnya sesuai ketentuan/prosedur yang berlaku, atas sisa kerugian fiskal yang masih ada setelah diperhitungkan dengan penghasilan tahun pajak terakhir (termasuk selisih lebih yang diperoleh dari penilaian kembali aktiva tetap) dapat dialihkan kepada badan usaha yang menerima pengalihan harta, sepanjang dipenuhi persyaratan sebagai berikut :

- Pada saat penggabungan atau peleburan usaha akan dilaksanakan, badan usaha yang mengalihkan harta masih aktif menjalankan kegiatan usahanya; dan
 - Sekurang-kurangnya untuk kurun waktu 2 tahun setelah penggabungan atau peleburan usaha, badan usaha yang menerima pengalihan harta masih tetap aktif menjalankan kegiatan usahanya.
- (e) Badan usaha yang menerima pengalihan harta akan menyusutkan atau mengamortisasikan aktiva tetapnya sepanjang sisa masa manfaat yang sama dengan pembukuan badan usaha yang mengalihkan harta seandainya tidak terjadi penggabungan atau peleburan usaha. Apabila tahun pajak terakhir dari badan usaha yang mengalihkan harta merupakan suatu periode yang kurang dari 12 bulan, maka penyusutan atau amortisasi untuk tahun tersebut dihitung secara prorata berdasarkan jumlah bulan yang tercakup dalam bagian tahun pajak tersebut. Demikian pula bagi badan usaha yang menerima pengalihan harta penyusutan atau amortisasi dihitung secara prorata berdasarkan jumlah bulan yang tersisa dalam tahun pajak setelah penggabungan atau peleburan usaha tersebut.
- (f) Hak dan kewajiban perpajakan badan usaha yang melakukan pengalihan harta (*transferor company*), umumnya akan dilimpahkan kepada badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*). Apabila kedua badan usaha menggunakan metode pembukuan yang berbeda, maka Kepala Kantor Wilayah akan menentukan metode pembukuan mana yang harus diikuti oleh badan usaha yang menerima pengalihan harta

setelah penggabungan atau peleburan usaha tersebut. Setiap permohonan restitusi pajak yang telah dibayar oleh badan usaha yang melakukan pengalihan harta, setelah penggabungan atau peleburan usaha, akan diperlakukan sebagai permohonan restitusi pajak dari badan usaha yang menerima pengalihan harta. Namun demikian, badan usaha yang menerima pengalihan harta tersebut harus mengajukan permohonan kembali untuk fasilitas-fasilitas yang pernah diberikan kepada badan usaha yang mengalihkan harta, seperti ijin pemusatan PPN dan PPh Pasal 21, dan fasilitas untuk eksportir (KAPET, PET, dan KB). NPWP dan Nomor Pengukuhan Pengusaha Kena Pajak (PKP) badan usaha yang menerima mengalihkan harta tidak akan dipindahkan kepada badan usaha yang menerima pengalihan harta, akan tetapi semua kredit pajaknya dapat diperlakukan sebagai kredit pajak badan usaha yang menerima pengalihan harta.

- (g) Apabila setelah penggabungan atau peleburan usaha, badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*) mengalami penurunan penghasilan sebagai akibat menurunnya kegiatan usaha, badan usaha tersebut dapat mengajukan permohonan pengurangan besarnya angsuran PPh Pasal 25 kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak tempat ia terdaftar. Permohonan tersebut baru dapat diajukan setelah melunasi angsuran PPh Pasal 25 untuk 3 (tiga) bulan pertama setelah penggabungan atau peleburan usaha, sesuai ketentuan dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak No. KEP-03/PJ./1995 tanggal 9 Januari 1995

sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak No. KEP-89/PJ./1999 tanggal 22 April 1999.

- (h) Para pemegang saham dari badan usaha yang mengalihkan harta (*transferor company*), kecuali para pemegang saham yang tidak setuju (*disapproving shareholders*), hanya menerima saham dari badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*), maka para pemegang saham tersebut tidak memperoleh keuntungan atau kerugian dengan mencatat harga saham baru yang diperolehnya sebesar nilai buku saham lama.
- (i) Bagi penggabungan usaha *horisontal* (*brother-sister merger*) yang memenuhi persyaratan , dan badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*) tidak menerbitkan saham baru, maka nilai buku setiap lembar saham badan usaha yang mengalihkan harta (*transferor company*) akan ditambahkan kepada setiap lembar saham (baru) badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*).
- (j) Apabila sebagian pemegang saham dari badan usaha yang mengalihkan hartanya (*transferor company*) tidak menyetujui penggabungan atau peleburan usaha, mereka dapat menerima uang pengganti sahamnya pada badan usaha yang mengalihkan harta. Pemegang saham yang mempunyai pembukuan atau catatan akan memperoleh keuntungan sebesar selisih lebih dari jumlah uang yang diterima dengan nilai buku saham yang dilepas, atau kerugian sebesar selisih lebih dari nilai buku saham yang dilepas atas jumlah uang tersebut

c. Bentuk-Bentuk Transaksi Lainnya Dengan Substansi Ekonomis Yang Serupa

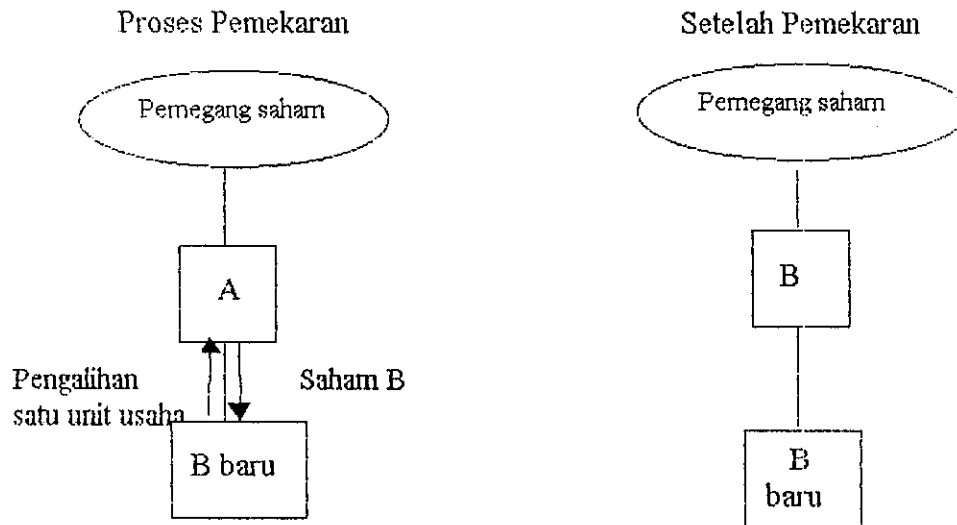
Direktorat Jenderal Pajak mempunyai kewenangan untuk menentukan apakah suatu transaksi memenuhi definisi penggabungan usaha (*merger*) atau peleburan usaha (*consolidation*) apapun bentuk dan nama transaksi tersebut sepanjang dimungkinkan oleh Undang-Undang No. 1/1995 tentang Perseroan Terbatas (atau undang-undang penggantinya) dan substansi ekonomisnya serupa dengan salah satu bentuk penggabungan usaha ataupun peleburan usaha seperti tersebut di muka.

d. Pemekaran Usaha (*Expansion*).

Dalam pemekaran usaha (*expansion*), badan usaha yang telah ada (*parent company*) mengalihkan sebagian harta dan utangnya kepada badan usaha yang baru dibentuk (*subsidiary company*) sebagai pengganti saham dari badan usaha tersebut, sehingga dengan demikian :

- (1) induk perusahaan tetap melanjutkan usahanya dengan harta yang tersisa; dan
- (2) anak perusahaan melakukan usaha barunya dengan harta yang dialihkan kepadanya.

Diagram Pemekaran usaha



A – *Transferor Company (Parent Company)*

B – *Acquiring Company (Subsidiary Company)*

Pemekaran usaha seperti tersebut di atas dapat diperlakukan sebagai pemekaran usaha yang memenuhi syarat (*tax neutral expansion*) apabila memenuhi ketentuan sebagai berikut :

- (1) Harta dari induk perusahaan (*parent company*) yang dialihkan kepada anak perusahaan (*subsidiary company*) dalam suatu pemekaran usaha, harus dicatat oleh anak perusahaan sesuai dengan nilai buku induk perusahaan. Nilai buku fiskal tidak harus sama dengan nilai buku komersial, sepanjang wajib pajak menyelenggarakan pembukuan yang memadai sehingga jelas perbedaan antara nilai buku fiskal dan nilai buku komersial.
- (2) Jumlah dari nilai utang induk perusahaan yang dialihkan kepada perusahaan, dan nilai utang yang terkait dengan harta yang dialihkan kepada

anak perusahaan tidak boleh melebihi jumlah nilai buku fiskal dari harta yang dialihkan kepada anak perusahaan.

(3) Penawaran saham kepada publik harus dilakukan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak disetujuinya pemekaran usaha oleh Direktorat Jenderal Pajak. Batas waktu satu tahun tersebut dapat diperpanjang dengan tambahan 2 (dua) tahun oleh Kepala Kantor Wilayah karena alasan-alasan di luar kekuasaan wajib pajak. Apabila diperlukan jangka waktu 3 (tiga) tahun ini dapat diperpanjang lagi dengan persetujuan Direktur Jenderal Pajak. Sebelum akhir periode tersebut, baik induk perusahaan maupun anak perusahaan harus :

(a) menyerahkan pernyataan pendaftaran kepada BAPEPAM untuk penawaran saham kepada publik (*public offering*), dan

(b) menawarkan penjualan saham-sahamnya dalam public offering.

(4) Induk perusahaan (*parent company*) harus mengajukan permohonan persetujuan pengalihan harta dengan menggunakan nilai buku kepada Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak yang membawahi Kantor Pelayanan Pajak tempat induk perusahaan yang bersangkutan terdaftar, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah proses pemekaran usaha berlaku secara efektif.

(5) Permohonan dianggap lengkap dan memenuhi syarat untuk mendapat persetujuan dari Kepala Kantor Wilayah, tanpa memperhatikan (dalam hal-hal tertentu) apakah badan Pemerintah lainnya (seperti Departemen Kehakiman atau BKPM) harus menyetujui aspek rencana pemekaran usaha sebelum rencana tersebut dilaksanakan. Dalam hal tersebut permohonan

kepada Kantor Wilayah harus menyertakan fotokopi surat-surat yang telah diajukan ke badan Pemerintah tersebut.

- (6) Kepala Kantor Wilayah harus menerbitkan surat keputusan persetujuan atau penolakan atas permohonan tersebut dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal permohonan diterima secara lengkap. Jika permohonan dianggap belum lengkap, Kepala Kantor Wilayah harus memberitahukan kepada pemohon secara tertulis segera setelah tanggal penerimaan permohonan yang pertama dan menjelaskan data/informasi tambahan yang diperlukan untuk melengkapi permohonannya. Apabila dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak diterimanya permohonan secara lengkap, Kepala Kantor Wilayah tidak menerbitkan surat keputusan dan (dalam hal permohonan tidak lengkap) tidak menerima data/informasi tambahan secara tertulis, maka permohonan dianggap disetujui dan kepada pemohon diberikan surat keputusan persetujuan.
- (7) Apabila terjadi perselisihan antara pemohon dengan Kepala Kantor Wilayah mengenai ketentuan yang berlaku, atau dalam hal permohonan ditolak oleh Kepala Kantor Wilayah, pemohon dapat mengajukan permasalahannya kepada Direktur Jenderal Pajak.
- (8) Apabila permohonan untuk persetujuan pengalihan harta dengan menggunakan nilai buku dalam rangka pemekaran usaha ditolak oleh Direktorat Jenderal Pajak, pengalihan harta tersebut harus dinilai berdasarkan harga pasar dan atas keuntungan yang diperoleh terutang pajak penghasilan.

(9) Induk perusahaan (*parent company*), sebelum mendapatkan persetujuan dari Kepala Kantor Wilayah, harus sudah melunasi semua tunggakan ketetapan pajak. Kepala Kantor Wilayah tidak akan menunda proses pemekaran usaha dalam hal wajib pajak sedang melakukan pemeriksaan pajak.

(10) Untuk tahun pajak di mana induk perusahaan (*parent company*) melakukan pemekaran usaha dan untuk tahun pajak pertama bagi anak perusahaan (*subsidiary company*) baru, keduanya harus menggunakan laporan hasil pemeriksaan akuntan publik yang menyatakan bahwa :

- (a) akuntan publik telah melakukan pemeriksaan buku dan catatan badan usaha yang bersangkutan ;
- (b) pembukuan dan catatan tersebut, menurut pendapat akuntan telah menyajikan keadaan keuangan badan usaha secara wajar pada akhir tahun pajak yang dimaksud, wajib pajak dikualifikasikan berdasarkan keadaan yang dilaporkan; dan
- (c) pembukuan dan catatan tersebut dapat direkonsiliasi dengan pembukuan dan catatan untuk tujuan perpajakan.

Pemekaran usaha yang memenuhi ketentuan tersebut susunan pemegang sahamnya boleh berubah.

Konsekuensi perpajakan bagi pemekaran usaha yang memenuhi syarat adalah sebagai berikut :

(1) Perlakuan terhadap induk perusahaan (*parent company*).

- (a) Induk perusahaan tidak memperoleh keuntungan atau kerugian atas pengalihan sebagian hartanya kepada anak perusahaan baru dalam rangka pemekaran usaha yang memenuhi syarat. Oleh karena itu induk

perusahaan tidak terutang Pajak Penghasilan dari pengalihan harta tersebut, termasuk Pajak Penghasilan sebesar 5 % atas pengalihan hak atas tanah dan bangunan.

(b) Induk perusahaan terutang Pajak Pertambahan Nilai atas pengalihan harta kepada anak perusahaan dengan dasar pengenaan pajak sebesar nilai buku.

(c) Induk perusahaan harus mencatat nilai buku fiskal saham anak perusahaan yang diterimanya sama dengan nilai buku fiskal dari harta yang dialihkan kepada anak perusahaan, setelah dikurangi dengan jumlah utang yang dialihkan kepada anak perusahaan.

(2) Perlakuan terhadap anak perusahaan (*subsidiary company*).

(a) Anak perusahaan tidak memperoleh keuntungan atau kerugian dari perolehan harta induk perusahaan dalam rangka pemekaran usaha yang memenuhi syarat.

(b) Anak perusahaan terutang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebesar 5 % atas perolehan hak atas tanah dan bangunan dari pengalihan harta.

(c) Anak perusahaan akan mencatat nilai harta yang diterima dari induk perusahaan dengan nilai buku fiskal yang sama sebagaimana yang tercatat dalam pembukuan induk perusahaan pada saat pengalihan.

(d) Kerugian fiskal dari induk perusahaan tidak dapat dialihkan kepada anak perusahaan dalam rangka pemekaran usaha yang memenuhi syarat.

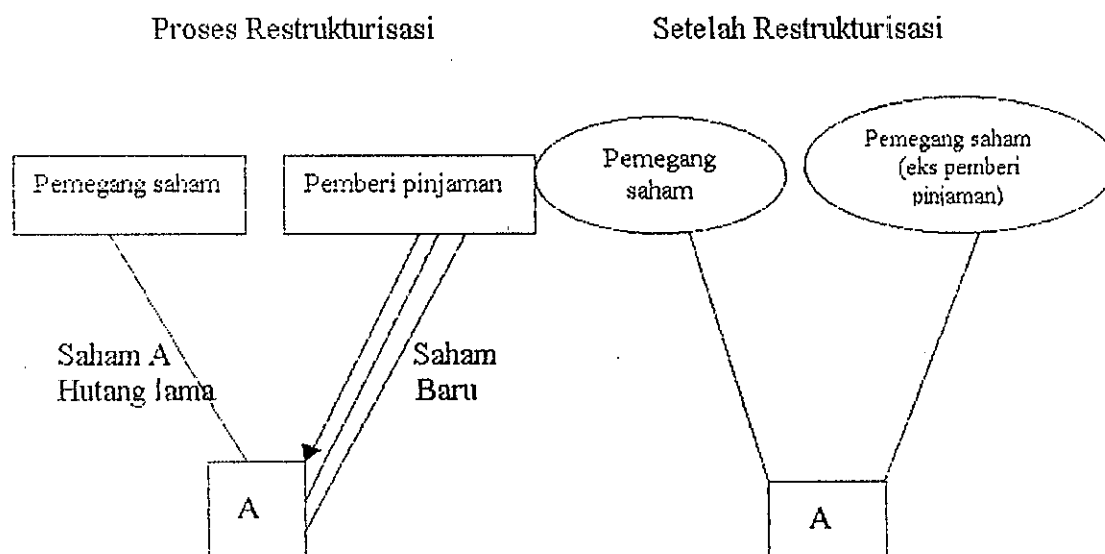
(e) Hak dan kewajiban pemajakan induk perusahaan tidak dapat dialihkan kepada anak perusahaan dalam rangka pemekaran usaha yang memenuhi syarat.

(f) Atas transaksi penjualan saham yang terdaftar di bursa terutang (dipungut/dipotong) Pajak Penghasilan sebesar 0,1 % dari nilai transaksi. Tambahan PPH final sebesar 0,5 % dikenakan terhadap saham pendiri dalam penawaran saham perdana (initial public offering).

d. Restrukturisasi Utang Perusahaan.

Kebijakan pemerintah di bidang restrukturisasi utang perusahaan telah ditetapkan dalam rangka memberikan kemudahan bagi penyelesaian di luar pengadilan (*out-of-court settlement*) dan menghilangkan kendala-kendala peraturan bagi restrukturisasi utang perusahaan. Dalam penyelesaian di luar pengadilan, badan usaha yang berutang (*debtor company*) dapat membuat perjanjian dengan pihak pemberi pinjaman (*creditor company*) di mana sebagian atau seluruh utang perusahaan dapat ditukar/dialihkan menjadi modal saham (*equity-for-debt restructuring*) pada badan usaha yang berutang tersebut. Pada umumnya modal saham tersebut akan dinilai lebih rendah dari nilai saldo pokok utang yang dipertukarkan.

Diagram Restrukturisasi Utang Menjadi Saham



Perlakuan pajak bagi perusahaan yang melakukan restrukturisasi utang adalah sebagai berikut :

(1) Perlakuan terhadap badan usaha yang berutang (*debtor company*).

(a) Jika badan usaha yang berutang memukarkan utangnya dengan modal saham yang mempunyai harga pasar lebih rendah daripada saldo utangnya, maka badan usaha tersebut memperoleh penghasilan dari pembebasan utang (*cancellation of indebtedness income*) sebesar selisihnya.

(b) Jika badan usaha yang berutang adalah badan usaha yang melakukan restrukturisasi utang melalui *Debt Restructuring Agency* (INDRA), Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan Prakarsa Jakarta, maka badan usaha yang berutang tersebut dapat memilih pengakuan penghasilan dari pembebasan utang sekaligus dalam tahun pajak terjadinya pembebasan utang, atau sebagai alternatifnya mengalokasikan

pengakuan penghasilan tersebut dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Dalam hal badan usaha yang berutang memilih pengakuan penghasilan yang dialokasikan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun maka alokasi penghasilan tersebut dilakukan dalam jumlah tahun yang sama besar (20 % dari jumlah total penghasilan dari pembebasan utang), dimulai dengan tahun pajak terjadinya pembebasan utang. Badan usaha yang berutang harus memberitahukan kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak selambat-lambatnya pada saat jatuh tempo penyampaian SPT Tahunan Pajak Penghasilan. Jika badan usaha tersebut tidak menyampaikan pemberitahuan, maka seluruh penghasilan dari pembebasan utang tersebut diakui dalam tahun pajak terjadinya pembebasan utang.

(2) Perlakuan terhadap pemberi pinjaman (*debt holder*).

Atas penukaran pinjaman dengan modal saham, pihak pemberi pinjaman memperoleh kerugian sebesar selisih lebih jumlah saldo pokok pinjaman atas harga pasar saham yang diperolehnya. Bagi pemberi pinjaman yang berlokasi/berdomisili di Indonesia, hanya boleh mengurangi kerugian fiskal tersebut sejumlah yang sama dengan pengakuan penghasilan dari pembebasan utang oleh badan usaha yang berutang dalam tahun pajak yang bersangkutan.

Dalam kaitannya dengan penggabungan, peleburan, dan pemekaran usaha yang memenuhi syarat buku panduan ini juga menjelaskan mengenai penilaian kembali aktiva tetap sebelum pengalihan harta dilaksanakan. Sebelum penilaian kembali aktiva tetap tersebut berlaku efektif badan usaha yang bersangkutan harus sudah melunasi tunggakan ketetapan pajak yang ada.

Badan usaha dapat melakukan penilaian kembali aktiva tetapnya berdasarkan harga pasar sekali dalam satu tahun dan berlaku efektif sejak saat itu. Yang dimaksud dengan aktiva tetap dalam hal ini adalah : tanah, bangunan, mesin dan peralatan, tidak termasuk persediaan barang dagangan dan aktiva tidak berwujud. Penilaian kembali aktiva tetap ini dapat digunakan untuk mengalihkan kerugian fiskal yang masih tersisa (setelah dikompensasikan dengan penghasilan tahun ini termasuk keuntungan dari penilaian kembali aktiva tetap) kepada badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*).

Atas selisih lebih penilaian kembali aktiva tetap (yaitu selisih antara harga pasar dengan nilai bukunya) pada saat penilaian kembali tersebut berlaku secara efektif merupakan keuntungan yang harus dikompensasikan terlebih dahulu dengan :

- (1) kerugian fiskal dari tahun pajak yang dilakukannya penilaian kembali, dan
- (2) kerugian fiskal dari tahun-tahun pajak sebelumnya yang masih dapat dikompensasikan.

Jumlah selisih lebih penilaian kembali aktiva tetap yang masih ada setelah kompensasi kerugian fiskal tersebut dikenakan pajak penghasilan yang bersifat final sebesar 10 %.

Bagi badan usaha yang mengalihkan harta (*transferor company*) dalam rangka penggabungan atau peleburan usaha yang memenuhi syarat, pajak penghasilan final yang terutang sebesar 10 % tersebut dapat dilunasi pembayarannya dalam jangka waktu 5 tahun. Pembayaran tahunan minimum sebesar 20 % dari total pajak yang terutang atau sebesar sisa dari pajak yang

terutang. Pembayaran pajak pertama jatuh tempo pada saat pengajuan permohonan pengesahan penilaian kembali aktiva tetap, dan setiap pembayaran pajak berikutnya jatuh tempo 15 hari setelah akhir tahun pajak. Tidak ada bunga yang terutang atas pengangguhan/pengangsuran pembayaran pajak tersebut.

Apabila aktiva tetap yang telah dinilai kembali kemudian dijual atau dialihkan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak saat penilaian kembali aktiva tetapnya, maka dikenakan tambahan Pajak Penghasilan final sebesar 15 %. Tambahan pajak ini tidak dikenakan dalam hal pengalihan aktiva tetap dilakukan dalam rangka penggabungan, peleburan, atau pemekaran usaha yang memenuhi persyaratan atau dalam hal penjualan harta kepada Pemerintah.

Badan usaha yang bermaksud melakukan penilaian kembali aktiva tetapnya harus mendapatkan pengesahan (neraca penyesuaian) dari Kepala Kantor Pelayanan Pajak tempat badan usaha yang bersangkutan terdaftar.

Pengajuan permohonan pengesahan tersebut harus disertai dengan data/informasi sebagai berikut :

- (1) rincian aktiva tetap yang dinilai kembali,
- (2) laporan penilaian aktiva tetap yang dibuat oleh penilai/perusahaan penilai resmi/terdaftar, dan
- (3) neraca penyesuaian yang menunjukkan posisi nilai aktiva tetap sebelum dan sesudah penilaian kembali yang telah diaudit oleh akuntan publik.

Kepala Kantor Pelayanan Pajak harus menerbitkan keputusan pengesahan atas neraca penyesuaian dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal permohonan wajib pajak diterima secara lengkap. Jika permohonan dianggap belum lengkap, Kepala Kantor Pelayanan Pajak harus memberitahukan kepada

pemohon secara tertulis segera setelah tanggal penerimaan permohonan yang pertama, dan menjelaskan data/informasi tambahan yang diperlukan untuk melengkapi permohonannya. Apabila dalam jangka waktu satu bulan sejak diterimanya permohonan secara lengkap, Kepala Kantor Pelayanan Pajak tidak menerbitkan surat keputusan dan (dalam hal permohonan tidak lengkap) tidak meminta data/informasi tambahan secara tertulis, maka neraca penyesuaian akan dianggap telah disahkan dan kepada pemohon diberikan surat keputusan pengesahan.

Jika terjadi perselisihan antara pemohon dengan Kepala Kantor Pelayanan Pajak mengenai ketentuan yang berlaku, atau dalam hal permohonan ditolak oleh Kepala Kantor Pelayanan Pajak, pemohon dapat mengajukan permasalahannya kepada Direktur Jenderal Pajak.

Untuk tahun pajak dilakukannya penilaian kembali aktiva tetap, selisih lebih penilaian kembali setelah kompensasi harus dicatat dalam pos perkiraan yang terpisah dengan judul "Selisih Penilaian Kembali Aktiva Tetap". Badan Usaha yang bersangkutan kemudian dapat menerbitkan saham bonus dan atas saham bonus tersebut tidak terutang Pajak Penghasilan berdasarkan ketentuan Pasal 4 Ayat (1) Huruf g Undang-Undang No. 7 Th. 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 10 Th. 1994.

Berbagai kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan yang dikeluarkan Pemerintah seperti tersebut di muka sangat bermanfaat bagi perusahaan yang melakukan restrukturisasi. Hal ini menunjukkan usaha pemerintah untuk membuat suatu hukum yang bersifat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, khususnya kebutuhan perusahaan yang sedang mengalami kesulitan keuangan akibat

perubahan ekonomi nasional dan global. Sehingga mereka harus melakukan restrukturisasi. Sejalan dengan pendapat Sri Redjeki Hartono, bahwa perusahaan yang berada dalam keadaan sulit perlu melakukan tindakan untuk menyelamatkannya, dan restrukturisasi adalah merupakan salah satu pilihan yang dapat diambil atas dasar pemikiran dan pertimbangan untuk mencapai tujuan ekonomi dan manajerial yang lebih baik¹²⁴⁾.

Namun apabila dilihat dari isi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan yang dikeluarkan pemerintah tersebut ada beberapa hal yang belum bersifat responsif, karena di dalam konsep hukum yang responsif hukum tidak digunakan untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan secara sewenang-wenang, tetapi hukum mengarahkan pada perwujudan nilai-nilai yang terkandung dalam cita-cita dan kehendak yuridis dari seluruh masyarakat. Nilai-nilai tersebut tidak dapat begitu saja dianggap sebagai data politik yang dapat dibaca dalam penjelasan kebijaksanaan pemerintah, tetapi nilai-nilai tersebut harus tercermin secara jelas di dalam praktek penggunaan dan pelaksanaan hukum, sehingga dalam penghayatannya nilai-nilai ini mampu untuk memberikan arah pada kehidupan politik dan kehidupan hukum.

Nilai terakhir yang dipertaruhkan pemerintah dalam menjalankan fungsinya adalah tercapainya komunitas politik yang berbudaya, tidak menolak masalah-masalah kemanusiaan, dan ada tempat bagi semua. Dengan demikian di dalam hukum responsif terkandung adanya suatu hasrat bahwa sistem hukum dibuka untuk tuntutan-tuntutan kerakyatan. Sehubungan dengan itu, maka jawaban hukum responsif

¹²⁴⁾ Sri Rejeki Hartono, Aspek Hukum Restrukturisasi Perusahaan, Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Undip. Dalam Rangka Dies Natalis ke 41 Undip, Semarang, 1998, hlm.3.

adalah adaptasi selektif ke dalam tuntutan-tuntutan dan tekanan-tekanan baru. Kriteria seleksinya adalah kekuasaan yang didasarkan pada hukum yang dicita-citakan, yang tidak diartikan sebagai kepastan prosedural formal, tetapi sebagai reduksi secara progresif terhadap kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan dalam kehidupan politik, sosial dan ekonomi. Jadi hukum responsif tidak membuang ide tentang keadilan, tetapi justru memperluasnya untuk mencakup keadilan substantif (keadilan hakiki). Disamping itu dalam penerapannya hukum responsif ini akan memperjelas komitmen moral dasar dari masyarakat dan pilihan-pilihan kebijakan. Kondisi tersebut menuntut hukum dan administrasi yang praktis dan efektif. Perhatian sudah tidak terletak pada hukum sebagai hukum sendiri tetapi apa yang sesungguhnya dapat disumbangkan oleh hukum untuk kepastan dalam masalah-masalah sosial dan untuk keadilan sosial yang substantif.

Menurut teori etis hukum semata-mata bertujuan untuk mencapai keadilan. Isi hukum ditentukan oleh keyakinan kita yang etis tentang yang adil dan tidak. Hakekat keadilan adalah penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan yang dikaji dengan norma menurut pandangan subyektif (subyektif untuk kepentingan kelompoknya, golongannya dan sebagainya) melebihi norma lain. Dalam hal ini ada dua pihak yang terlibat, yaitu pihak yang memperlakukan dan pihak yang menerima perlakuan, misalnya antara orang tua dan anaknya, majikan dan buruh, kreditor dan debitor, pemerintah dan warganya, dan lain sebagainya. Keadilan tidak hanya dilihat dari satu pihak saja, tetapi harus dilihat dari dua pihak¹²⁹.

Aristoteles membedakan keadilan menjadi 2 (dua), yaitu *justisia distributiva* yang menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya

dan *justisia komutativa* yang memberi kepada setiap orang sama banyaknya (keadilan yang menyamaratakan). Sedangkan Roscou Pound melihat keadilan dalam hasil-hasil konkrit yang dapat diberikan kepada masyarakat, berupa pengalokasian sumber-sumber daya kepada anggota-anggota dan kelompok-kelompok dalam masyarakat ¹²⁶⁾.

Dalam kebijaksanaan perpajakan keadilan dapat dilihat dari 2 (dua) hal, yaitu : ¹²⁷⁾

(1) Keadilan dalam hubungan antara pemerintah dengan wajib pajak.

Peraturan perpajakan harus berlaku adil, baik bagi pemerintah maupun wajib pajak, sehingga wajib pajak akan merasa terlindungi.

(2) Keadilan dilihat dari alokasi beban pajak pada berbagai golongan masyarakat.

Untuk mengukur keadilan dari alokasi beban pajak pada berbagai golongan masyarakat ini ada 2 (dua) kriteria yang dapat dipergunakan sebagai tolok ukur, yaitu :

(a) Kemampuan untuk membayar (*ability to pay*).

Berdasarkan tolok ukur ini pajak dikatakan adil apabila memberikan beban yang relatif tinggi kepada orang yang mempunyai kemampuan membayar lebih tinggi dan memberikan beban lebih rendah kepada orang yang mempunyai kemampuan lebih rendah.

(b) Prinsip manfaat (*benefit principle*), yaitu manfaat yang diperoleh wajib pajak dari jasa-jasa publik yang diberikan pemerintah. Berdasarkan kriteria ini, maka pajak dikatakan adil apabila seseorang yang memperoleh

¹²⁵⁾ Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum, Liberty, Yogyakarta, 1986, hlm. 57.

kenikmatan lebih besar dari jasa-jasa publik yang dihasilkan oleh pemerintah dikenakan pajak yang lebih besar pula.

Adam Smith dalam bukunya *The Wealth of Nations* memberikan 4 (empat) kriteria yang harus dipenuhi supaya peraturan pajak itu adil, yaitu : ¹²⁶⁾

(1) *Equality and equity.*

Berdasarkan kriteria ini seseorang yang berada dalam keadaan yang sama harus dikenakan pajak yang sama pula dan dalam keadaan khusus apabila dirasa masih ada ketidakadilan yang besar maka perlu diterapkan suatu peraturan yang dapat menghilangkan ketidakadilan dalam hal khusus tersebut.

(2) *Certainty.*

Kriteria ini menekankan pentingnya kepastian mengenai hukum yang mengaturnya, sehingga tidak mengandung arti ganda atau memberikan peluang untuk ditafsirkan lain.

(3) *Convenience of payment.*

Sangat bijaksana jika pajak dipungut pada saat yang tepat, yaitu pada saat wajib pajak mempunyai uang.

(4) *Economics of collection,*

Pemungutan pajak sebaiknya memperhatikan mekanisme bahwa biaya pemungutan harus relatif kecil dibandingkan dengan uang pajak yang masuk.

Ke empat kriteria tersebut disebut "*the four cannons of Adam Smith*" atau sering juga disebut "*the four maxims*".

¹²⁶⁾ Satjipto Rahardjo, Op. Cit., hlm. 50.

¹²⁷⁾ Miyasto, Segi-Segi Keadilan Kebijakan Fiskal dalam Pembangunan, Op. Cit., hlm. 5.

¹²⁸⁾ Rochmat Soemitro, Asas dan Dasar Perpajakan I, Eresco, Bandung, 1990, hlm 15-28.

Berdasarkan kriteria keadilan dalam hukum dan kebijaksanaan perpajakan ada beberapa isi kebijaksanaan perpajakan dalam restrukturisasi perusahaan yang belum mencerminkan ciri-ciri dan kriteria tersebut, yaitu :

1. Fasilitas perpajakan lebih ditekankan kepada pengusaha bermodal besar. Hal ini dapat dilihat pada Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP. 28/PJ/1999 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE. 05/PJ.42/1999 tentang Pengakuan Penghasilan Atas Pembebasan Utang Bagi Wajib Pajak Tertentu yang diterbitkan tanggal 11 Februari 1999, yang menegaskan bahwa yang dimaksud dengan wajib pajak tertentu adalah wajib pajak badan yang melakukan restrukturisasi perusahaan dengan melaksanakan program Pemerintah dan mengikuti ketentuan yang ditetapkan *Indonesian Debt Restructuring Agency (INDRA)*, *Indonesian Bank Restructuring Agency (IBRA)*, dan *Jakarta Initiative (JI)*. Wajib pajak tertentu tersebut apabila memperoleh pembebasan utang dari kreditur dapat mengalokasikan pengakuan penghasilan atas pembebasan utang dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dalam jumlah yang sama besarnya, yaitu setiap tahunnya 20 % dari pembebasan utang yang dimaksud dimulai dari tahun pajak saat dilakukannya pembebasan utang.

Wajib pajak tertentu sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Dirjen Pajak No. KEP. 28/PJ./1999 dan Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE. 05/PJ.42/1999 adalah perusahaan yang mempunyai utang luar negeri dalam bentuk valuta asing dan bank yang mengalami kesulitan likuiditas akibat krisis moneter. Perusahaan dan bank tersebut kebanyakan dimiliki oleh pengusaha bermodal besar.

2. Ada perlakuan khusus terhadap BUMN. Hal dapat dilihat pada Keputusan Menteri Keuangan No. 181/KMK.04/1999 tentang Pemberian Pengurangan Bea

Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yang dikeluarkan tanggal 27 Mei 1999 yang intinya bagi perusahaan yang melakukan penggabungan usaha (merger) dapat mengajukan permohonan pengurangan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan apabila telah memperoleh keputusan persetujuan penggabungan usaha (merger) dari Dirjen. Pajak. Sedangkan untuk Bank Ekspor Impor Indonesia, Bank Pembangunan Indonesia, Bank Bumi Daya dan Bank Dagang Negara yang bergabung (merger) dengan Bank Mandiri, dapat langsung mengajukan permohonan pengurangan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan tanpa terlebih dahulu mendapat persetujuan penggabungan usaha (merger) dari Dirjen. Pajak.

Walaupun ke dua peraturan tersebut akhirnya disempurnakan lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 130 Tahun 2000 tentang Pengecualian Sebagai Obyek Pajak Atas Keuntungan Pembebasan Utang Bagi Debitor Kecil, yaitu debitor yang utang usahanya tidak lebih dari Rp. 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah) yang dikeluarkan pada tanggal 15 Desember 2000 dan Keputusan Menteri Keuangan No. 518/KMK.04/2000 tentang Pemberian Pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yang menyatakan bahwa mulai 1 Januari 2001 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 181/KMK.04/1999 tidak berlaku, tetapi peraturan lama sempat berlaku kurang lebih 1 (satu) tahun dan sudah ada perusahaan yang menikmati hasilnya, yaitu : ¹²⁹⁾

1. Untuk Keputusan Dirjen. Pajak Nomor KEP.28/PJ./1999 dan Surat Edaran Dirjen Pajak Nomor SE. 05/PJ.42/1999 telah dinikmati oleh 5 (lima) perusahaan swasta non bank.

sesungguhnya hidup di dalam kesadaran masyarakat awam. Walaupun hukum responsif ini dalam kenyataan empiris tidak akan dapat kita temukan dalam bentuknya yang murni, tetapi dengan pengamatan cermat akan dapat ditunjukkan sosok (postur) dasarnya yang lebih dekat ke arah responsif¹²⁹⁾.

B. Sinkronisasi Kebijakan Perpajakan Tentang Restrukturisasi Perusahaan.

Para penulis hukum menggunakan istilah sinkronisasi untuk memberikan makna keselarasan/keserasian/kesesuaian hukum baik secara vertikal maupun horisontal. Sinkronisasi vertikal merupakan keselarasan, keserasian, atau kesesuaian keberadaan dan fungsi hukum perundang-undangan berdasarkan jenis dan tingkatan (*hierarki*) perundang-undangan untuk bidang kehidupan atau materi muatan tertentu dan sama. Ruang lingkup sinkronisasi dapat meliputi keseluruhan perundang-undangan pada pertingkatan (*hierarki*) perundang-undangan, atau dapat juga hanya terhadap suatu perundang-undangan di atasnya. Sinkronisasi horisontal digunakan untuk menyebut kesesuaian suatu perundang-undangan yang sederajat¹³⁰⁾.

Dengan berpangkal pada pendapat Hans Kelsen, Hans Nawiasky, dan Tap. MPR No. III/MPR/2000 sistem hukum di Indonesia dapat dilihat secara hierarkhis

¹²⁹⁾ Bernard Arief Sidharta, 1999, Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 52.

¹³⁰⁾ Soedardi, Disinkronisasi Perundang-Undangn Otonomi Daerah (Studi Kasus Bidang Pertanahan) hlm. 6.

2. Untuk Keputusan Menteri Keuangan Nomor 181/KMK.04/1999 telah diniknati oleh Bank Mandiri.

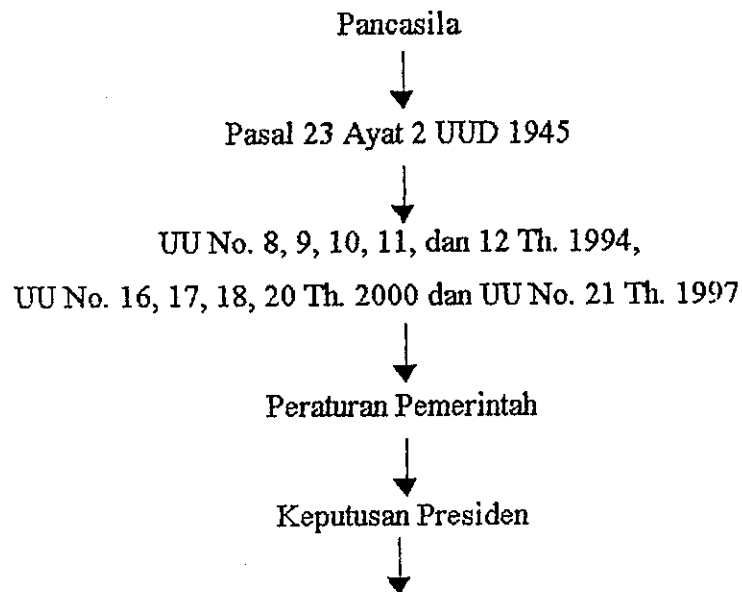
Oleh karena itu alangkah baiknya apabila dalam pemberian fasilitas perpajakan pemerintah terlebih dahulu mengakomodir permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh para pelaku ekonomi pada khususnya dan masyarakat pada umumnya, sehingga akan tercipta suasana yang adil, berdasarkan asas-asas moral dan kearifan yang sesungguhnya hidup dalam masyarakat awam sebagaimana dikatakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto. Bukan hanya didasarkan pada keadaan dan kepentingan sesaat yang kemudian secara legal formal dituangkan dalam peraturan perundangan pajak tanpa menghiraukan prinsip-prinsip keadilan dan kerakyatan yang menjadi ciri dan tujuan hukum responsif. Kalau keadaan ini diteruskan maka bukan hukum pajak yang bersifat responsif yang diperoleh, melainkan hukum pajak yang bersifat otonom, yaitu suatu reaksi hukum terhadap keterbukaan yang sembarangan, mempertahankan integritas institusionalnya, mengisolasi diri, mempersempit tanggung jawabnya dan menerima formalisme buta sebagai harga dari integritasnya, atau bahkan dapat menjadi hukum pajak yang represif, yaitu hukum yang mengabdikan kepada kekuasaan represif dan tata tertib sosial yang represif, kurang memperhatikan kepentingan-kepentingan rakyat, serta kesempatan bagi rakyat untuk mendapat keadilan terbatas dan hukum akhirnya menjadi *tool of social engineering* dalam arti negatif. Hukum benar-benar secara sempurna menjadi kekuatan kontrol di tangan pemerintah yang terlegitimasi (secara formal yuridis) dan tidak merefleksikan keadilan, asas-asas moral dan kearifan yang

¹²⁹⁾ Hasil wawancara dengan kepala seksi informasi dan pengolahan data di KPP Semarang Timur.

dari aturan yang paling tinggi sampai aturan yang berada pada tataran yang paling rendah sebagai berikut :

HANS KELSEN	HANS NAWIASKY	TAP MPR NO. III/2000
Ursprungsnorm atau Grundnorm	Staatsfundamentalnorm	Pancasila
Generallenorm	Staatsgrundgesetz	UUD 1945
Concretenorm	Formell Gesetz Verordnung dan Autonome Satzung	UU, PERPU Peraturan Pemerintah Keputusan Presiden Peraturan Daerah

Tata urutan perundang-undangan tersebut jika dipergunakan untuk mengkaji produk perundang-undangan di bidang perpajakan (khususnya dalam rangka menunjang pelaksanaan restrukturisasi perusahaan), maka disusun tingkatan sebagai berikut :



Keputusan Menteri Keuangan



Keputusan Dirjen. Pajak



Surat Edaran Dirjen. Pajak

Dengan bagan tersebut sinkronisasi kebijakan perpajakan dalam restrukturisasi perusahaan dapat dianalisis sebagai berikut :

1. Penggunaan Nilai Buku.

Kebijaksanaan penggunaan nilai buku diatur dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 422/KMK.04/1998 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 469/KMK.04/1998 tentang Perubahan Keputusan Menteri Keuangan No. 422/KMK.04/1998 tentang Penggunaan Nilai Buku Atas Pengalihan Harta Dalam Rangka Dalam Rangka Penggabungan, Peleburan, atau Pemekaran Usaha. Sebagai tindak lanjut dari keputusan Menteri Keuangan tersebut Dirjen. Pajak mengeluarkan Surat Edaran No. SE-21/PJ.42/1999 perihal Penggunaan Nilai Buku Atas Pengalihan Harta Dalam Rangka Penggabungan, Peleburan, atau Pemekaran Usaha dan Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE-30/PJ.42/1999 perihal Penegasan Laporan Keuangan Yang Harus Diaudit Oleh Akuntan Publik. Surat Keputusan Menteri Keuangan tersebut dikeluarkan berdasarkan ketentuan Pasal 10 Ayat 3 UU No. 10 Th. 1994 yang menyatakan bahwa :

“ Nilai perolehan, atau pengalihan harta yang dialihkan dalam rangka likuidasi, penggabungan, peleburan, pemekaran, pemecahan atau pengambilalihan usaha adalah jumlah yang seharusnya dikeluarkan atau diterima berdasarkan harga pasar, kecuali ditetapkan lain oleh Menteri Keuangan”

Dari ketentuan Pasal 10 Ayat (3) UU No. 10 Th. 1994 tersebut jelas bahwa Menteri Keuangan berwenang untuk menetapkan nilai perolehan/pengalihan harta dalam rangka restrukturisasi perusahaan berdasarkan nilai lain selain harga pasar. Dengan demikian kebijaksanaan penggunaan nilai buku atas pengalihan harta dalam rangka restrukturisasi perusahaan ini sinkron secara vertikal, sehingga mempunyai dasar legal formal yang memadai (*sufficiency*).

Dengan dikeluarkannya UU No. 17 Th. 2000 ketentuan Pasal 10 Ayat (3) ini masih tetap berlaku. Demikian juga Keputusan Menteri Keuangan No. 422/KMK.04/1998, Keputusan Menteri Keuangan No. 469/KMK.04/1998, Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE-30/PJ.42/1999, dan Surat Edaran No. SE-21/PJ.42/1999 sampai saat ini juga masih berlaku, tetapi ada beberapa isi Surat Edaran tersebut yang sudah tidak sinkron lagi, yaitu :

(1) Ketentuan butir (8) yang menyatakan bahwa :

“Dalam hal pengalihan harta dengan menggunakan nilai buku sebagaimana dimaksud dalam butir (1) tidak mendapat persetujuan Dirjen. Pajak, maka pengalihan harta tersebut harus dinilai dengan harga pasar dan atas keuntungan yang diperoleh dikenakan Pajak Penghasilan sesuai dengan UU No. 7 Th. 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Th. 1994

(2) Ketentuan butir (12) yang menyatakan bahwa :

“Dalam hal wajib pajak menerima pengalihan harta (setelah penggabungan atau peleburan usaha) mengalami penurunan usaha, wajib pajak yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan pengurangan angsuran PPh. Pasal 25 sesuai ketentuan/prosedur sebagaimana diatur dalam Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP-03/PJ./1995 tanggal 9 Januari 1995 tentang Penghitungan Besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25 Dalam Hal-hal Tertentu sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP- 89/PJ./1999 tanggal 22 April 1999,

(3) Ketentuan butir (17) yang menyatakan bahwa :

“Terhadap pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan dari wajib pajak yang memenuhi persyaratan butir (1) & (2) dikecualikan dari pengenaan Pajak Penghasilan sebagaimana ketentuan ketentuan dalam PP No. 48 Th. 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan sebagaimana telah diubah dengan PP No. 27 Th. 1996”.

Undang-Undang No. 10 Th. 1994 saat ini telah diubah dengan UU No. 17 Th. 2000, Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP-89/PJ./1999 telah dicabut dengan Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP- 537/PJ./2000, dan PP No. 27 Th. 1996 saat ini sudah diubah dengan PP No. 79 Th. 1999. Dalam keadaan demikian maka berlaku asas hukum *lex superior derogat lege inferiori* dan *lex posterior derogat lege priori*.

2. Saat Pengakuan Penghasilan Atas Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan.

Saat pengakuan penghasilan atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan diatur dalam Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP- 141/PJ./1999 tentang Pengakuan Penghasilan dari Pengalihan Harta/Agunan Berupa Tanah dan/atau Bangunan Bagi Wajib Pajak Tertentu, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE-27/PJ.42/1999.

Keputusan Dirjen. Pajak tersebut dikeluarkan berdasarkan ketentuan Pasal 5 PP No. 47 Th. 1994 sebagaimana telah diubah dengan PP. No. 83 Th. 1998 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Dalam Tahun Berjalan yang menyatakan bahwa :

“Dirjen Pajak berwenang untuk menentukan saat pengakuan penghasilan dan biaya sebagai dasar penghitungan penghasilan bruto bagi bidang usaha tertentu dan wajib pajak tertentu selain yang diatur dalam Pasal 4”.

Peraturan Pemerintah tersebut merupakan aturan umum untuk melaksanakan UU No. 10 Th. 1994. Walaupun UU No. 10 Th. 1994 tidak memberi wewenang kepada Pemerintah, tetapi Pemerintah memandang perlu untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah tersebut agar Wajib Pajak dapat memenuhi kewajibannya dengan mudah dan aparatur perpajakan dapat melakukan pembinaan dan pengawasan dengan baik. Hal demikian ini dimungkinkan, tetapi Peraturan Pemerintah tersebut harus tetap sebagai peraturan pelaksanaansaja, tidak menambah atau memuat norma-norma yang baru sesuai dengan pendapat J.H.A. Logemann yang menyatakan bahwa : ¹³²⁾ *“Dit is een zeer ruime bevoegheid, maar het moet uitvoering blijven, geen aanvulling”* (ini adalah suatu kewenangan yang sangat luas, tetapi ia (Peraturan Pemerintah) haruslah tetap sebagai pelaksanaan belaka tidak ada penambahan).

Berdasarkan pendapat J.H.A. Logemann tersebut dapat dikatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 47 Th. 1994 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 83 Th. 1998 tidak sinkron dengan Undang-Undang No. 10 Th. 1994 , karena Peraturan pemerintah tersebut telah memuat norma baru dengan memberi kewenangan kepada Dirjen. Pajak untuk menentukan pengakuan penghasilan dan biaya sebagai dasar penghitungan penghasilan bruto bagi badan usaha tertentu dan wajib pajak tertentu. Sebagai konsekuensinya Keputusan

¹³²⁾ J.H.A. Logemann dalam Amiroedin Sjarif, Op. Cit., hlm. 36.

Dirjen. Pajak No. KEP-141/PJ./1999 dan Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE-27/PJ.42/1999 juga tidak mempunyai dasar legal formal yang memadai.

3. Penghitungan Pajak Penghasilan Pasal 25 Dalam Hal-Hal Tertentu.

Ketentuan mengenai penghitungan Pajak Penghasilan Pasal 25 dalam hal-hal tertentu diatur dalam Keputusan Dirjen Pajak No. KEP-02/PJ. 1995 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP-89/PJ./1999 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Dirjen Pajak No. SE-17/PJ./1999.

Keputusan Dirjen. Pajak tersebut dikeluarkan berdasarkan ketentuan Pasal 25 Ayat (6) UU No. 10 Th. 1994 tentang Pajak Penghasilan yang menyatakan bahwa :

“ Direktur Jenderal Pajak berwenang untuk menetapkan penghitungan besarnya angsuran pajak dalam tahun berjalan dalam hal-hal tertentu apabila :

- (a) Wajib Pajak berhak atas kompensasi kerugian;
- (b) Wajib Pajak memperoleh penghasilan tidak teratur;
- (c) Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan tahun yang lalu disampaikan setelah lewat batas waktu yang ditentukan;
- (d) Wajib Pajak diberikan perpanjangan jangka waktu penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan;
- (e) Wajib Pajak membetulkan sendiri Surat pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang mengakibatkan angsuran bulanan lebih besar besar dari angsuran bulanan sebelum pembetulan;
- (f) Terjadi perubahan keadaan usaha atau kegiatan Wajib Pajak

Dengan dikeluarkannya UU No. 17 Th. 2000 ketentuan tersebut diubah menjadi sebagai berikut :

“ Direktur Jenderal Pajak berwenang untuk menetapkan penghitungan besarnya angsuran pajak dalam tahun pajak berjalan dalam hal-hal tertentu, yaitu :

- (a) Wajib Pajak berhak atas kompensasi kerugian;
- (b) Wajib Pajak memperoleh penghasilan tidak teratur;

- (c) Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan tahun yang lalu disampaikan setelah lewat batas waktu yang ditentukan;
- (d) Wajib Pajak diberikan perpanjangan jangka waktu penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan;
- (e) Wajib Pajak membetulkan sendiri Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan;
- (f) Terjadinya perubahan keadaan usaha atau kegiatan wajib pajak.

Dari ketentuan Pasal 25 Ayat (6) tersebut jelas bahwa Direktur Jenderal Pajak diberi kewenangan untuk menetapkan penghitungan besarnya angsuran pajak dalam tahun pajak berjalan dalam hal-hal tertentu. Dengan demikian Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP-02 tahun 1995 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP-89/PJ./1999 tersebut sinkron dengan UU No. 10 Th. 1994 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 17 Th. 2000, sehingga Keputusan Dirjen Pajak tersebut memiliki dasar legal formal yang memadai (*suffience*).

4. Pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Kebijaksanaan mengenai pengurangan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 181/KMK.04/1999 dan Keputusan Menteri Keuangan No. 518/KMK.04/2000.

Keputusan Menteri Keuangan tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 20 Ayat (2) UU No. 21 Th. 1997 yang menyatakan bahwa :

“Ketentuan mengenai pemberian pengurangan pajak yang terutang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dengan Keputusan Menteri”

Dengan dikeluarkannya UU No. 20 Th. 2000 ketentuan tersebut masih tetap berlaku. Sehingga Keputusan Menteri Keuangan No.181/KMK.04/1999 dan Keputusan Menteri Keuangan No. 518/KMK.04/2000 sinkron dengan UU No. 21

Th. 1997 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Th. 2000. Dengan demikian Keputusan Menteri Keuangan tersebut mempunyai dasar legal formal yang memadai (*sufficiency*)

5. Restrukturisasi Utang.

Kebijaksanaan mengenai restrukturisasi utang diatur dalam Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP-28/PJ./1999 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE-05/PJ.42/1999. Keputusan Dirjen. Pajak tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 5 PP No. 47 Th. 1994 sebagaimana telah diubah dengan PP. No. 83 Th. 1998. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut tidak sinkron dengan UU No. 10 Th. 1994, karena Peraturan Pemerintah itu hanya sebagai peraturan pelaksanaan saja, tidak boleh menambah atau memuat norma-norma yang baru, sehingga Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP-28/PJ./1999 dan Surat Edaran No. SE-05/PJ.42/1999 tidak mempunyai dasar legal formal yang memadai.

Pada tanggal 15 Desember 2000 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 130 Th. 2000 tentang Pengecualian Sebagai Obyek Pajak Atas Keuntungan Pembebasan Utang Bagi Debitor Kecil. Peraturan Pemerintah tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 4 Ayat (1) huruf k UU No. 17 Th. 2000, yang menyatakan bahwa :

“ yang menjadi Obyek Pajak adalah penghasilan yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesiamaupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan dalam bentuk apapun termasuk :

a.

- b.
- c. dst
- k. keuntungan karena pembebasan utang, kecuali sampai dengan jumlah tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- l. dst sampai dengan p “.

Sehubungan dengan banyaknya utang luar negeri dan dalam negeri dalam bentuk valuta asing (khususnya dollar AS) yang mengalami kenaikan drastis akibat terdepresiasinya nilai rupiah, telah menimbulkan dampak negatif terhadap sektor perbankan, usaha investasi, kesempatan kerja, dan makro ekonomi. Oleh karena itu Pemerintah mengeluarkan kebijakan khusus restrukturisasi utang. Restrukturisasi tersebut dapat dilakukan dalam bentuk pembebasan (sebagian atau seluruh) utang, pengalihan harta untuk penyelesaian utang, dan perubahan utang menjadi modal. Restrukturisasi utang yang diharapkan dapat mempercepat pemulihan ekonomi tersebut perlu didorong dengan pemberian fasilitas perpajakan, sehingga dikeluarkanlah PP No. 7 Th. 2001 yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 113/KMK.03/2001. Peraturan Pemerintah tersebut didasarkan pada ketentuan pada ketentuan Pasal 31 B UU No. 17 Th. 2000, yang menyatakan bahwa :

“Ayat (1) Wajib Pajak yang melakukan restrukturisasi utang usaha melalui lembaga khusus yang dibentuk Pemerintah dapat memperoleh fasilitas pajak yang bersifat terbatas baik dalam jangka waktu maupun jenisnya berupa keringanan Pajak Penghasilan yang terutang atas :

- (a) pembebasan utang;
 - (b) pengalihan harta kepada kreditur untuk penyelesaian utang;
 - (c) perubahan utang menjadi penyertaan modal.
- Ayat (2) fasilitas pajak sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.

Sedangkan Keputusan Menteri Keuangan didasarkan pada ketentuan Pasal 9 PP No. 7 th. 2001, yang menyatakan bahwa :

“Ketentuan lebih lanjut yang diperlukan bagi pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini diatur dengan Keputusan Menteri Keuangan”.

Dengan demikian PP No 130 Th. 2000, PP No. 7 Th. 2001 dan Keputusan Menteri Keuangan No. 113/KMK.03/2001 sinkron dengan UU No. 17 Th. 2000, sehingga Peraturan Pemerintah dan keputusan Menteri keuangan tersebut mempunyai dasar legal formal yang memadai (*sufficiency*)

6. Saat Terutangnya Pajak Atas Penyerahan Barang Kena Pajak.

Kebijaksanaan mengenai saat terutangnya pajak atas Penyerahan Barang Kena Pajak diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 180/KMK.04/1999 dan Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP-546/PJ./2000. Dasar dari Keputusan Menteri Keuangan tersebut adalah Pasal 11 Ayat (1) UU No. 11 Th. 1994 yang menyatakan bahwa :

“Terutangnya pajak terjadi pada saat penyerahan Barang Kena Pajak atau pada saat penyerahan Jasa kena Pajak atau pada saat impor Barang Kena Pajak atau pada saat lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan”.

Sedangkan Keputusan Dirjen. Pajak dasarnya adalah Pasal 11 Ayat (4) UU No. 18 Th. 2000, yang menyatakan bahwa :

“Direktur Jenderal Pajak dapat menetapkan saat lain sebagai saat terutangnya pajak dalam hal saat terutangnya pajak sukar ditetapkan atau terjadi perubahan ketentuan yang dapat menimbulkan ketidakadilan”.

Dengan demikian Keputusan Menteri Keuangan No. 180/KMK.04/1999 dan Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP-546/PJ./2000 sinkron dengan UU No. 11 Th. 1994 dan UU No. 18 Th. 2000, sehingga Keputusan Menteri Keuangan dan

Keputusan Dirjen. Pajak tersebut mempunyai dasar legal formal yang memadai (*sufficiency*).

7. Pajak Masukan Atas Barang Kena Pajak.

Pajak masukan atas barang kena pajak diatur dalam Pasal 9 Ayat (14) UU No. 11 Th. 1994. Dengan dikeluarkannya UU No. 18 Th. 2000 ketentuan Pasal 9 Ayat (14) ini dihapus. Ketentuan ini sinkron dengan ketentuan Pasal 1 huruf d angka 2 huruf d. Dengan dihapusnya ketentuan Pasal 9 Ayat (14) ini banyak pengusaha yang mengeluh, karena perusahaan-perusahaan yang melakukan restrukturisasi saat ini adalah perusahaan-perusahaan yang sedang mengalami kesulitan keuangan, sehingga dari mana mereka harus membayar pajak ?

8. Penilaian Kembali Aktiva Tetap.

Kebijaksanaan mengenai penilaian kembali aktiva tetap ini diatur dalam Keputusan Menteri keuangan No. 384/KMK.04/1998. Keputusan tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 19 Ayat (1) UU No. 10 Th. 1994, yang menyatakan bahwa :

“Menteri Keuangan berwenang menetapkan peraturan tentang penilaian kembali aktiva dan faktor penyesuaian apabila terjadi ketidaksesuaian antara unsur-unsur biaya dengan penghasilan karena perkembangan harga”

Dengan dikeluarkannya UU No. 17 Th. 2000 ketentuan tersebut masih tetap berlaku, sehingga kebijakan penilaian kembali aktiva tetap ini sinkron dengan UU No. 10 Th.1994 dan UU No. 17 Th. 2000. Dengan demikian Keputusan

Menteri Keuangan tersebut mempunyai dasar legal formal yang memadai (*sufficiency*).

C. Implementasi, Dampak, dan Faktor-faktor Pendukung Keefektifan Kebijakan Perpajakan Tentang Restrukturisasi Perusahaan.

Bentuk-bentuk restrukturisasi perusahaan yang diatur dalam kebijakan perpajakan berbeda dengan bentuk-bentuk restrukturisasi yang diatur dalam UU No. 1 Th. 1995 tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah No. 27 Th. 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, UU No. 10 Th. 1998 tentang Perbankan, dan PP No. 28 Th. 1999 tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank. Hal ini disebabkan karena bentuk-bentuk restrukturisasi perusahaan dalam kebijakan perpajakan didasari oleh pemikiran ekonomis, sedangkan dalam UU No. 1 Th. 1995, PP No. 27 Th. 1998, UU No. 10 Th. 1998, dan PP No. 28 Th. 1999 didasari oleh pemikiran yuridis. Namun demikian dalam menentukan bentuk-bentuk restrukturisasi perusahaan Dirjen. Pajak tetap berpedoman dan tidak menyimpang dari UU No. 1 Th. 1995 tentang Perseroan Terbatas (atau UU Penggantinya). Ketentuan ini dapat dilihat pada Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE. 23/PJ.42/1999 angka 1.3.3.

Bentuk-bentuk restrukturisasi yang diatur dalam UU No. 1 Th 1995, PP No. 27 Th. 1998, UU No. 10 Th. 1998, dan PP No. 28 Th. 1999 hanya penggabungan (merger), peleburan (konsolidasi), dan pengambilalihan (akuisisi), sedangkan bentuk-bentuk restrukturisasi yang diatur dalam undang-undang perpajakan (UU No. 9, 10, 11, dan 12 Th. 1994 sebagaimana telah diganti dengan UU No. 16, 17, 18, dan 20 Th. 2000 serta UU No. 21 Th. 1997) adalah likuidasi, penggabungan usaha

(merger), peleburan usaha (consolidation), pemekaran, pemecahan dan pengambilalihan usaha serta restrukturisasi utang. Dari berbagai bentuk restrukturisasi tersebut yang mendapat fasilitas keringanan pajak adalah penggabungan usaha (merger), peleburan usaha (consolidation), dan restrukturisasi utang yang sesuai dengan program pemerintah.

Implementasi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan pada sektor perbankan hanya merger saja. Hal ini disebabkan karena restrukturisasi yang ada pada sektor perbankan saat ini hanya merger/penggabungan saja, yaitu merger antara Bank Jaya Internasional, Bank Tiara, Bank Rama, Bank Nusa Nasional, Bank Pos Indonesia, Bank Duta, Bank Risyad Salim Indonesia ke dalam Bank Danamon dan merger antara Bank Ekspor Impor Indonesia, Bank Bumi Daya, Bank Dagang Negara, Bank Pembangunan Indonesia ke dalam Bank Mandiri.

Konsolidasi perbankan yang seharusnya dimulai sejak berakhirnya program rekapitalisasi belum dapat dilaksanakan, karena :¹³³⁾

- (1) Perbankan Indonesia masih menjadi satu-satunya perbankan diantara 500 bank dengan aset terbesar di kawasan Asia yang mengidap *net interest income* yang *negative*.
- (2) Perbankan Indonesia masih belum berani atau belum mampu melakukan ekspansi kredit baru. Angka *loan to deposit ratio* (LDR)-nya masih 25 %, sementara bank-bank lain di kawasan yang sama telah mencapai 68 % sampai dengan 90 %.

¹³³⁾ Masyud Ali, Top Hit Perbankan Tahun 2001, Infobank Edisi Desember No. 256/2000, hlm. 64-65.

- (3) Walau BPPN telah menerima pelimpahan kredit macet tidak kurang dari Rp. 256 triliun, *non performing loan* (NPL) pada perbankan Indonesia masih relatif tinggi, yaitu masih 26 % dari seluruh *out standing* pinjaman.
- (4) Struktur aset perbankan Indonesia pasca rekap masih didominasi obligasi rekap (sekitar 60 % per Juni 2000), yang menyebabkan profitabilitasnya bergantung pada tingkat suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) yang menjadi patokan bagi tingkat suku bunga obligasi tersebut. Dengan dominasi tersebut, pemerintah telah terjebak pada pilihan-pilihan solusi yang serba dilematis seperti berikut :
- (a) *Earning capacity* -nya menjadi bergantung pada “pertarungan” antara upaya mengurangi beban berat bagi anggaran pendapatan dan belanja negara (yang pada APBN 2000, untuk membayar bunga obligasi telah terpaksa dianggarkan Rp. 55,7 triliun) dan efektifitas SBI sebagai salah satu perangkat moneter dalam pengendalian nilai tukar rupiah dan inflasi.
- (b) Upaya mengkonversi obligasi ini menjadi aset yang likuid dapat menyebabkan terdorongnya penjualan *at a discount* yang menyeret besaran *capital adequacy ratio* (CAR)-nya kembali turun. Bila nilai obligasi itu dibukukan atas dasar perkiraan harga pasar tersebut, beberapa bank tidak lagi mencapai besaran CAR 4 %.

Sedangkan untuk restrukturisasi utang sampai saat ini belum selesai dan masih dalam proses penyelesaian oleh BPPN. Pada akhir Februari 2001 BPPN telah menandatangani *memorandum of understanding* (Mo U) untuk pengembalian utang sebesar Rp. 76,9 triliun dari 21 obligator. Utang yang masih harus direstrukturisasi sebesar Rp. 57,1 triliun yang dimiliki oleh obligator kelas menengah yang berada di urutan 22 – 200 debitor terbesar. Dan tanggal 30 Maret

2001 Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) atas saran Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia menetapkan penyempurnaan kebijaksanaan restrukturisasi utang pada BPPN. Penyempurnaan tersebut mencakup 4 (empat) prinsip, yaitu :¹³⁴⁾

- (1) Seluruh rencana restrukturisasi harus didasarkan pada kelayakan usaha dengan memperhatikan proyeksi penerimaan dan berbagai aspek bisnis lainnya. *Sustainable debt* (utang yang pembayaran cicilan dan bunganya masih berjalan) direstrukturisasi sesuai kondisi pasar, sedangkan *unsustainable debt* dikonversi ke dalam *quasy-equity* (ekuitas semu) dan ekuitas. Untuk porsi ekuitas BPPN atau BPPN dengan kreditor lain akan mengambil posisi mayoritas.
- (2) Pemilik lama harus memberikan jaminan pribadi (*personal guarantee/PG*) terhadap porsi *unsustainable debt* dan *quasy-equity* yang dimiliki BPPN. Porsi *equity* pemilik lama dalam bank yang sudah direstrukturisasi akan merupakan minoritas. Ini juga akan disesuaikan dengan proporsi *sustainable debt* terhadap total utang, kecuali pemilik lama memasukkan dana tunai, menambah aset, atau membawa keahlian yang akan meningkatkan nilai perusahaan. Pemilik lama dapat memiliki peranan dalam manajemen perusahaan sepanjang mereka dianggap kooperatif dan memiliki integritas tinggi.
- (3) Komite Eksekutif dan Pemantau Pelaksanaan Tugas (*OC/Oversight committee*) BPPN diwajibkan melakukan kaji ulang (*review*) terhadap setiap transaksi di atas Rp. 250 milyar, khusus untuk obligator tunggal dengan total kewajiban Rp. 750 milyar atau lebih (Top 50) yang belum selesai secara hukum. Hasil dari

¹³⁴⁾ A. Tony Prasetyantono, Marcello Theodore, A. Prasetyantoko, Liberty Simanjuntak, Arief Ramelan Karseno, & L. Widarto, Bantuan Likuiditas Bank Indonesia, Suatu Pelajaran Yang

review OC akan diserahkan kepada KKSK bersama-sama dengan rekomendasi Komite Eksekutif BPPN. Rekomendasi OC itu sendiri sifatnya tidak mengikat.

(4) Setelah menyetujui nota kesepahaman (*memorandum of understanding/Mo U*), KKSK akan mengumumkan latar belakang pemikiran dari keputusan restrukturisasi tersebut. Jika suatu usulan restrukturisasi yang disetujui tidak berjalan dengan prinsip-prinsip di atas, maka latar belakang pemikirannya akan dijelaskan secara penuh oleh KKSK. KKSK juga akan mengumumkan temuan-temuan dari hasil *review* OC.

Kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan ini merupakan salah satu bentuk penggunaan hukum sebagai instrumen untuk mencapai tujuan tertentu, yaitu untuk membantu proses kelancaran restrukturisasi agar terbentuk aliansi-aliansi strategis sehingga perusahaan dapat keluar dari kesulitan-kesulitan yang dihadapinya, serta dapat tumbuh dan berkembang dengan kondisi yang semakin kuat dan efisien.

Tujuan tersebut baru akan dapat tercapai apabila kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikeluarkan telah diimplementasikan seperti yang dikatakan oleh Udoji bahwa, kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

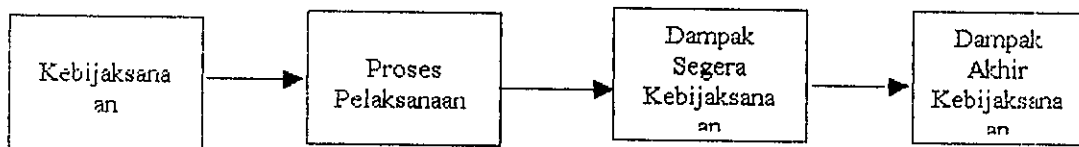
Implementasi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan pada sektor perbankan dapat dipilah menjadi 2 kelompok, yaitu :

1. Langsung.

Dalam hal ini wajib pajak secara langsung memperoleh fasilitas perpajakan tanpa harus mengajukan permohonan.

2. Harus mendapat persetujuan dari fiscus dengan cara mengajukan surat permohonan dan fiscus akan menerbitkan surat keputusan.

Bambang Sunggono menggambarkan proses implementasi kebijaksanaan sebagai berikut :



Dengan menggunakan skema tersebut di atas implementasi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan pada sektor perbankan akan dibahas melalui proses implementasinya terlebih dahulu.

Dari berbagai fasilitas perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan yang implementasinya harus mendapat persetujuan fiscus adalah :

(1) Penggunaan nilai buku atas pengalihan harta.

Setelah mengajukan surat permohonan Bank Mandiri dan Bank Danamon mendapat persetujuan penggunaan nilai buku. Dengan mendapat persetujuan penggunaan nilai buku proses restrukturisasi menjadi semakin cepat, karena bank tidak perlu mengubah pembukuannya. Disamping itu juga membantu bank, karena dengan menggunakan nilai buku bank yang melakukan pengalihan harta

dan bank yang menerima pengalihan tidak memperoleh keuntungan dan kerugian, sehingga menimbulkan konsekuensi perpajakan yang lebih ringan, yaitu :

- (a) Tidak terutang pajak penghasilan termasuk pajak penghasilan sebesar 5 % atas pengalihan atas pengalihan hak atas tanah dan bangunan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Ayat (1) huruf d angka 3 dan Pasal 4 Ayat (2) UU No. 4 Th 1994 sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 17 Th 200 yang menyatakan bahwa :

Pasal 4 Ayat (1): Yang menjadi Obyek Pajak adalah setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan dalam bentuk apapun, termasuk :

- a. keuntungan.....
- b.
- c.
- d. keuntungan karena penjualan atau karena pengalihan harta termasuk :
 - 1)
 - 2)
 - 3) karena likuidasi, penggabungan, peleburan, pemekaran, pemecahan, atau pengambilalihan usaha;
 - 4)
- e.
- f. dst. sampai dengan p.

Ayat (2): Atas penghasilan berupa bunga deposito dan tabungan-tabungan lainnya, penghasilan dari transaksi saham dan sekuritas lainnya di bursa efek, penghasilan dari pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan serta penghasilan tertentu lainnya, pengenaan pajaknya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

- (b) Tidak ada penghasilan maupun biaya yang timbul sebagai akibat kompensasi timbal balik atas utang-piutang.

Sedangkan bank yang menerima pengalihan harta memperoleh fasilitas perpajakan sebagai berikut :

- (a) Mendapat kompensasi kerugian fiskal tahun-tahun yang lalu termasuk kerugian selisih kurs.

(b) Penyusutan atau amortisasi untuk tahun 1999 bagi Bank Mandiri dan tahun 2000 untuk Bank Danamon dihitung secara prorata.

2. Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Untuk Bank Danamon sebelum mengajukan pengurangan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan terlebih dahulu mengajukan permohonan persetujuan merger kepada Dirjen. Pajak. Setelah mendapat persetujuan merger dari Dirjen. Pajak Bank Danamon kemudian mengajukan permohonan pengurangan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, sedangkan untuk Bank Mandiri langsung dapat mengajukan permohonan pengurangan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Dan kedua bank tersebut dibebaskan dari pajak atas bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Sedangkan fasilitas perpajakan lain yang implementasinya secara langsung adalah :

1. Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak masukan atas Barang Kena Pajak.

Bagi bank-bank yang bergabung dengan Bank Mandiri dan Bank Danamon yang barang-barangnya diambilalih oleh Bank Mandiri dan Bank Danamon tidak terutang PPN dan juga tidak diharuskan untuk melunasi PPN yang ditunda pengenaannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 huruf d angka 2 huruf d dan Pasal 9 Ayat (14) UU No. 11 Th. 1994 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Th. 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah. Dengan dikeluarkannya UU No. 18 Th. 2000 ketentuan Pasal 9 Ayat (14) ini dihapuskan. Penghapusan ketentuan Pasal 9 Ayat (14) ini dikhawatirkan akan memperlambat proses restrukturisasi yang dampak jangka panjangnya akan memperlambat proses pemulihan ekonomi nasional secara

keseluruhan. Bank merasa berat untuk membayar PPN, karena seluruh aset dan kepemilikan bank-bank saat ini kebanyakan sudah diserahkan kepada BPPN.

2. Pengakuan penghasilan atas penyerahan barang kena pajak dan saat terutangnya Pajak Pertambahan Nilai untuk aset bank-bank yang bergabung dengan Bank Mandiri dan Bank Danamon yang tidak diambilalih oleh Bank Mandiri dan bank Danamon mendapat fasilitas perpajakan sebagai berikut :

(a) Pengakuan penghasilan atas pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan ditunda paling lama 5 (lima) tahun dihitung sejak tanggal surat pernyataan pembelian sementara oleh BPPN.

(b) Saat terutangnya pajak atas penyerahan barang kena pajak ditunda paling lama 5 (lima) tahun sejak tanggal surat pembelian sementara oleh BPPN.

Fasilitas-fasilitas tersebut sangat membantu wajib pajak, karena wajib pajak yang melakukan restrukturisasi saat ini sedang mengalami kesulitan keuangan dan seluruh asetnya dikuasai oleh BPPN. Sedang bagi wajib pajak yang menerima pengalihan harta dengan berkurangnya beban pajak akan berakibat pada terjadinya peningkatan keuntungan setelah pajak dan bunga.

Dampak segera dari kebijakan perpajakan dalam restrukturisasi perusahaan dapat dilihat dari kondisi perbankan sebagai berikut :

a. Bank Mandiri.

Setelah melakukan restrukturisasi perusahaan Bank Mandiri dapat menghimpun dana sebesar Rp. 163,9 triliun atau 22,72 % dibandingkan dengan dana

masyarakat di seluruh perbankan. Sedangkan sisanya Rp. 556,7 triliun atau 77,28 % dana masyarakat diserap oleh bank-bank lainnya.

Dari sisi pangsa pasar kredit, Bank Mandiri menyalurkan kredit sebesar Rp. 42,3 triliun atau sekitar 15,72 %. Perbankan nasional lainnya menyalurkan kredit mencapai Rp.226,7 triliun atau 84,28 dari pangsa pasar yang ada. Jika dibandingkan dengan persaingan di tingkat regional, pangsa pasar kredit dan dana masyarakat Bank Mandiri setara dengan DBS Bank Singapore, Bangkok Bank, Hang Seng maupun Bank Bank of Phillipines Island. Hanya saja DBS Bank pangsa pasar kredit dan dananya lebih unggul. Sedangkan dari sisi ukuran aset pangsa pasar Bank Mandiri bisa disetarakan dengan tiga bank lainnya, namun Hang Seng Bank merupakan rangking pertama, diikuti dengan DBS dan Bank Mandiri. Yang terpenting dari sisi tingkat pengembalian aset ke modal Bank Mandiri bersama Hang Seng Bank masuk rangking pertama, setelah itu diikuti oleh DBS Bank dan Bank of Phillipinnes Island.

Perkembangan ratio Bank Mandiri juga cukup menggembirakan. Bila pada Desember 1999 kredit bermasalah (NPL) masih 71,25 %, maka pada Juni 2000 telah merosot tinggal 55,42 %. Lebih menggembirakan lagi per Desember 2000 NPL Bank Mandiri merosot drastis menjadi 20,10 % dan diperkirakan akhir tahun ini Bank Mandiri berhasil menekan NPL-nya menjadi 3,24 %.

Sedangkan dari sisi rasio kecukupan modal (CAR) juga mengalami peningkatan. Pada Maret 2000 CAR Bank Mnadiri masih di level 13,75 %, per September 2000 telah meningkat menjadi 27,08 %. CAR itu lebih membaik lagi pada Desember 2000 menjadi 31,29 %.

Margin pendapatan bunga (NIM) Bank Mandiri yang pada bulan Desember 1999 masih negatif 4,23 % per Maret 2000 sudah positif 3,03 %. Margin pendapatan bunga ini berhasil dipertahankan menjadi 2,5 % pada Desember 2000.

Sementara rasio pengembalian aset terhadap modal (ROE) yang pada tahun 1999 masih di level 25,45 % pada Desember 2000 menjadi 33,89 %. ROE ini sempat melonjak ke level 34,78 % pada Juni 2000 dan diperkirakan akan menjadi 38,51 % pada akhir tahun ini. Dan tahun 2001 ini Bank Mandiri mendapat anugerah "The Best Domestic Bank in Indonesia 2001" dari Global Finance New York.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada kondisi keuangan bank sebelum dan sesudah melakukan penggabungan/merger sebagai berikut :

BANK BUMI DAYA

(dalam milyar Rupiah)

URAIAN	1996	1997	1998
Total Aktiva	24,110	33,705	24,639
Aktiva Produktif (Earning Assets)	21,896	30,605	42,348
Pinjaman yang diberikan (PYD)	17,086	25,604	36,244
Total Pendanaan (funding)	21,090	29,232	51,024
Dana Masyarakat	17,403	22,784	43,365
Total Ekuitas	1,560	1,698	(28,956)
Laba Bersih (Setelah Pajak)	65,8	162,3	(30,572)
Rasio Laba sebelum Pajak terhadap Total Aktiva (ROA) - %	0,4	0,7	n.a
Rasio Laba sebelum Pajak terhadap Modal Sendiri (ROE) - %	6,4	13,9	n.a

Rasio Kredit Ynag Diberikan terhadap Total Pendanaan (LDR) - %	81,0	87,6	71,0
Rasio Pendapatan Bunga Bersih terhadap Total Aktiva Produktif (NIM) - %	1,7	0,2	(15,2)

BANK DAGANG NEGARA

(dalam milyar Rupiah)

URAIAN	1996	1997	1998
Total Aktiva	22,505	35,954	32,051
Aktiva Produktif (Earning Assets)	22,671	25,707	46,172
Pinjaman yang diberikan (PYD)	16,870	25,684	39,216
Total Pendanaan (funding)	20,922	28,720	51,643
Dana Masyarakat	16,198	23,973	45,635
Total Ekuitas	1,559	1,759	(28,495)
Laba Bersih (Setelah Pajak)	218	237	(30,894)
Rasio Laba sebelum Pajak terhadap Total Aktiva (ROA) - %	1,2	1,2	n.a
Rasio Laba sebelum Pajak terhadap Modal Sendiri (ROE) - %	19,6	14,3	n.a
Rasio Kredit Ynag Diberikan terhadap Total Pendanaan (LDR) - %	80,6	89,4	75,9
Rasio Pendapatan Bunga Bersih terhadap Total Aktiva Produktif (NIM) - %	2,3	1,9	(15,6)

BANK EKSPOR IMPOR INDONESIA

(dalam milyar Rupiah)

URAIAN	1996	1997	1998
Total Aktiva	25,071	32,609	31,709
Aktiva Produktif (Earning Assets)	22,406	30,023	45,439
Pinjaman yang diberikan (PYD)	14,315	21,859	34,201
Total Pendanaan (funding)	22,001	34,126	52,088
Dana Masyarakat	18,291	28,003	45,329
Total Ekuitas	1,500	(2,739)	(27,045)
Laba Bersih (Setelah Pajak)	196	(4,116)	(44,549)
Rasio Laba sebelum Pajak terhadap Total Aktiva (ROA) - %	1,2	n.a	n.a
Rasio Laba sebelum Pajak terhadap Modal Sendiri (ROE) - %	19,4	n.a	n.a
Rasio Kredit Yang Diberikan terhadap Total Pendanaan (LDR) - %	65,1	64,1	65,7
Rasio Pendapatan Bunga Bersih terhadap Total Aktiva Produktif (NIM) - %	2,4	1,8	(18,4)

BANK PEMBANGUNAN INDONESIA

(dalam milyar Rupiah)

URAIAN	1996	1997	1998
Total Aktiva	14,498	16,479	13,335
Aktiva Produktif (Earning Assets)	14,828	17,448	22,896

Pinjaman yang diberikan (PYD)	13,030	15,658	20,312
Total Pendanaan (funding)	11,523	13,397	21,438
Dana Masyarakat	6,746	7,756	16,606
Total Ekuitas	600	713	(9,058)
Laba Bersih (Setelah Pajak)	464	104	(11,269)
Rasio Laba sebelum Pajak terhadap Total Aktiva (ROA) - %	3,7	1,2	n.a
Rasio Laba sebelum Pajak terhadap Modal Sendiri (ROE) - %	88,8	27,9	n.a
Rasio Kredit Yang Diberikan terhadap Total Pendanaan (LDR) - %	113,1	116,9	94,7
Rasio Pendapatan Bunga Bersih terhadap Total Aktiva Produktif (NIM) - %	0,03	(0,9)	(13,4)

Dengan merger secara hukum pada akhir Juli 1999, Neraca Proforma Bank

Mandiri adalah sebagai berikut :

(dalam milyar rupiah)

AKTIVA	
Kas	922
Rekening pada Bank Indonesia	8.382
Rekening pada Bank-Bank lain	2.343
Penempatan pada bank-bank lain	10.713
Surat berharga pasar uang	9.603
Obligasi pemerintah	137.800

Pinjaman yang diberikan	51.197
Investasi dalam ekuitas	356
Aktiva tetap-bersih	603
Aktiva lain-lain	1.805
TOTAL AKTIVA	223.724
PASIVA & EKUITAS	
Giro	18.638
Pasiva lancar lainnya	3.798
Tabungan	8.795
Deposito Berjangka	140.646
Surat berharga pasar uang	3.921
Pinjaman yang diterima	24.478
Pasiva lain-lain	12.839
Hutang subordinasi	6.358
Ekuitas	4.251
TOTAL PASIVA & EKUITAS	223.724
ATMR	
Dalam neraca (on balance sheet)	78.287
Di luar neraca (off balance sheet)	11.743
Total ATMR	90.030
CAR	8,6 %

*) Sumber data : <http://www.bankmandiri.co.id/htm/profil/ikhtisar.htm>.

Setelah merger keadaan keuangan Bank Mandiri menjadi sebagai berikut :

(Dalam Jutaan Rupiah)

POS-POS	31 Desember 2000	31 Desember 1999
AKTIVA		
1. Kas	2.042.338	2.036.099
2. Giro pada Bank Indonesia	10.929.297	7.939.724
3. Giro pada bank lain		
a. Rupiah	5.325	44.792
b. Valuta Asing	1.013.160	4.676.239
4. Penempatan pada bank lain		
a. Rupiah	668	13.208
b. Valuta asing	4.097.929	2.666.605
Penyisihan penghapusan penempatan	(80.597)	(59.222)
5. Surat-surat berharga		
a. Rupiah	7.808.220	4.944.942
b. Valuta Asing	3.730.756	2.979.825
Penyisihan penghapusan/penurunan Nilai surat berharga	(2.522.633)	(1.273.429)
6. Kredit yang diberikan		
a. Rupiah		
- pihak terkait dengan bank	314.171	2.061.179
- pihak lain	21.316.160	23.966.048
b. Valuta asing		
- pihak terkait dengan bank	190.672	342.019

- pihak lain	20.566.612	17.374.144
Penyisihan penghapusan kredit yang Diberikan	(12.446.264)	(22.113.091)
7. Obligasi Pemerintah	175.395.296	163.352.500
8. Penyertaan	1.080.003	1.243.961
Penyisihan penghapusan penyertaan	(363.093)	(323.767)
9. Pendapatan yang masih akan diterima	3.302.708	2.402.944
10. Biaya dibayar di muka	455.506	194.421
11. Uang muka pajak	363.471	302.970
12. Aktiva tetap	2.345.693	2.213.110
Akumulasi penyusutan aktiva tetap	(1.330.865)	(1.104.616)
13. Aktiva sewa guna usaha	16.932	15.678
Akumulasi penyusutan aktiva sewa Guna usaha	15.649	10.894
14. Agunan yang diambil alih	-	-
15. Aktiva lain-lain	7.593.567	11.249.521
JUMLAH	245.909.383	225.134.908
PASIVA		
Kewajiban		
1. Giro		
a. Rupiah	31.608.174	14.083.118
b. Valuta asing	4.659.748	5.786.565
2. Kewajiban segera lainnya	171.062	4.676.508

3. Tabungan	17.958.338	14.279.599
4. Deposito berjangka		
a. Rupiah		
- pihak terkait dengan bank	-	-
- pihak lain	87.554.550	96.711.664
b. Valuta asing		
- pihak terkait dengan bank	-	-
- pihak lain	21.389.907	16.331.426
5. Sertifikat deposito		
a. Rupiah	267.671	359.319
b. Valuta asing	121.228	205.900
6. Surat berharga yang diterbitkan		
a. Rupiah	-	-
b. Valuta asing	6.713.203	5.475.126
7. Pinjaman yang diterima		
a. Rupiah		
- pihak terkait dengan bank	-	-
- pihak lain	20.990.275	13.044.000
b. Valuta asing		
- pihak terkait dengan bank	44.519	-
- pihak lain	13.452.545	14.567.653
8. Kewajiban sewa guna usaha	9.750	9.679
9. Beban yang harus dibayar	1.915.689	1.846.989

10. Taksiran hutang pajak	271.104	3.181.012
11. Kewajiban lain-lain		
a. Penyisihan penghapusan transaksi Rekening administrasi	7.018.729	4.677.632
b. lainnya	14.148.204	13.541.522
12. Pinjaman subordinasi		
a. pihak terkait dengan bank	-	-
b. pihak lain	6.430.878	4.928.681
13. Modal pinjaman		
a. pihak terkait dengan bank	-	-
b. pihak lain	3.050.325	2.713.500
14. Hak minoritas	-	-
15. Ekuitas		
a. Modal disetor	4.251.000	4.251.000
b. Tambahan modal disetor ^{*)}	175.092.004	177.749.004
c. Agio (disagio)	-	-
d. Modal sumbangan	-	-
e. Selisih penjabaran laporan keuangan	48.619	15.587
f. Selisih penilaian kembali aktiva tetap	-	-
g. Laba (rugi) belum direalisasi dari	-	-

surat berharga		
h. Selisih nilai transaksi restrukturisasi entitas sepengendali	129.685	129.685
i. Laba ditahan (akumulasi kerugian)	171.128.454	173.150.891
JUMLAH	245.909.383	225.134.908

*) Sumber data : Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Bank Mandiri (Persero) dan Anak Perusahaan, Kompas 17 April 20001, hlm. 15.

*) Terdapat pengembalian dana rekapitalisasi dari Pemerintah sebesar Rp. 2.657 Milyar pada tahun 2000.

*) Laba bersih tahun 2000 sebesar Rp. 2,02 triliun.

b. Bank Danamon.

Prestasi keuangan Bank Danamon setelah merger (akhir tahun 2000) adalah sebagai berikut :

Total aktiva meningkat dari Rp. 24,9 triliun di akhir Desember 1999 menjadi sebesar Rp. 59,9 triliun. Total kredit yang diberikan Rp. 2 triliun di akhir Desember 1999 menjadi Rp. 5,9 triliun, sedangkan peningkatan dana pihak ketiga meningkat dari Rp. 11 triliun di akhir Desember 1999 menjadi Rp. 30 triliun, jumlah yang berasal dari merger dengan 8 BTO sebesar Rp. 2,9 triliun dan sisanya merupakan peningkatan dana di Bank Danamon, yaitu sebesar Rp. 8,3 triliun.

Pada akhir tahun 2000, CAR Bank Danamon menjadi 38 %, hal ini membuat Bank Danamon sangat fleksibel dibandingkan dengan bank lain yang sudah direkapitalisasi untuk dapat menjual obligasi Pemerintah dalam rangka menunjang pertumbuhan kredit tanpa membahayakan tingkat kecukupan modalnya (CAR)

dibawah ketentuan yang berlaku.. Laba yang dibukukan sebesar Rp. 306 milyar, pencapaian ini melampaui target yang ditetapkan dan membuat ekuitasnya menjadi Rp. 2,8 triliun (tidak termasuk pajak yang ditangguhkan). Sedangkan Cost to Income Ratio-nya juga membaik secara bertahap menjadi 62 %. Hal ini mengindikasikan bahwa manajemen tetap memperhatikan efisiensi sebagai salah satu faktor utama dalam menjalankan perusahaan.

Dengan adanya merger bulan Juni 2000, NPL Bank Danamon menjadi 27 % dan menurun cukup signifikan menjadi 8,5 % pada akhir tahun 2000. Penurunan ini mayoritas disebabkan membaiknya kualitas kredit yang diberikan akibat restrukturisasi, yaitu sekitar Rp. 250 milyar, pembayaran tunai (cash settlement) sebesar Rp. 150 milyar dan sisanya lebih kurang Rp. 350 milyar dihapus buku. Terhadap posisi NPL Desember 2000 sebesar Rp. 501 milyar, Bank Danamon telah memiliki cadangan Rp. 1,2 triliun.

Posisi Devisa Neto (NOP) setelah merger menjadi 78 %. Dalam kurun waktu yang singkat manajemen terus berupaya menurunkan posisi short untuk menghindari resiko depresiasi rupiah terhadap USD. Pada akhir tahun 2000 NOP-nya menjadi 18 %.

Total tambahan dana selama tahun 2000 sebesar Rp. 11,2 triliun. Posisi dana pihak ketiga per akhir tahun 2000 adalah Rp. 30,5 triliun dibanding dengan posisi September 2000 sebesar Rp. 28,8 triliun.

Perbandingan Deposito terhadap Total Dana naik dari 68 % akhir tahun 1999 menjadi 71 % akhir tahun 2000. Penurunan ini akan berdampak pada beban bunga dan memperoleh dana yang stabil dan kuat.

Kondisi keuangan Bank Danamon sebelum dan sesudah merger adalah sebagai berikut :

Year End : December 31	2000	1999	1998	1997
Summary Balance Sheet (Rupiah Billions)				
Assets				
Cash	766	936	481	450
Liquid assets & Other securities	4,645	3,652	2,688	1,556
Government Securities	46,406	19,010		5
Loans (gross)	5,918	2,216	31,393	24,844
Less loan loss reserves	(1,154)	(766)	(18,911)	(404)
Loans (net)	4,764	1,450	12,482	24,440
Fixed assets (net)	270	188	230	148
Other assets	3,142	737	7,027	1,693
TOTAL ASSETS	59,992	25,972	22,909	28,292
Liabilities & Capital				
Deposits	30,501	19,179	12,803	14,173
Borrowings	17,264	3,159	29,727	11,250
Subordinated debt & Loan capital	977	183	209	205
Other liabilities	8,059	1,726	7,870	898
TOTAL LIABILITIES	56,800	24,248	50,610	26,526
Minority interests	0	0	1	1
Equity	35,252	34,080	(2,347)	1,416

Retained Earnings	(32,060)	(32,356)	(25,345)	350
TOTAL CAPITAL	3,192	1,724	(27,701)	1,766
TOTAL LIABILITIES & CAPITAL	59,992	25,972	22,909	28,292
Contingent Liabilities				
Letter of Credit			189	305
Commitments		362	1,703	7,746
Derivatives		2	602	3,591
Summary Income Statements (Rupiah billions)				
Interest income	5,062	3,560	6,107	4,353
Interest expenses	3,889	6,427	14,211	3,509
Net interest income (NII)	1,172	(2,867)	(8,104)	844
Other operating income	231	761	265	463
Total operating income (expenses)	1,404	(2,106)	(7,839)	1,307
Other operating expenses	1,143	1,116	2,234	799
Net other operating income (NOI)	260	(3,221)	(10,074)	507
Net non operating income (expenses)	128	(88)	(66)	(28)
Net income before LLP	388	(3,309)	(10,139)	479
Provision for loan losses (LLP)	82	1,899	17,732	460
(Loss) profit before tax	306	(5,208)	(27,871)	18
Corporation tax	-	1,794	(2,167)	19
(Loss) profit after tax	306	(7,002)	(25,705)	(0)
Ratios				

CAR	38 %	55 %	- 77 %	9 %
NOP	18 %	36 %	8 %	9 %
NPL	8 %	45 %	66 %	1 %
Cost to income Ratio	62 %	N/R	N/R	N/R
Time Deposit to Total third party funding	71 %	68 %	82 %	59 %
Profit Ratios				
Yield	19 %	13 %	21 %	19 %
Cost of fund (COF)	16 %	20 %	42 %	16 %
Spread	3 %	- 6 %	- 20 %	3 %
Net interest margin (NIM)	4 %	- 11 %	- 28 %	4 %
NII/operating income	84 %	136 %	103 %	65 %
Fee income/operating income	16 %	- 36 %	- 3 %	35 %
Operating expenses/operating income	81 %	- 53 %	- 29 %	61 %
Net income before LLP / operating income	28 %	157 %	129 %	37 %
LLP/net income before LLP	21 %	- 57 %	- 175 %	96 %
Profit before tax / net income before LLP	79 %	157 %	275 %	4 %
Shares				
Number of shares (million)		262,655	2,240	2,240
Average number of share (in million)		162,148	2,240	2,240
Market Cap. (Rp. Billion)				

KEY PERFORMANCE RATIO

Parameters	Years 2000 Ratio (%)	Years 1999 Ratio (%)
CAR	38,2	54,6
LDR	19,4	11,6
NPL	8,5	45,1
NOP	18,0	36,0
ROA	0,5	-28,6
ROE	10,9	-53,9
Cost to Operating Income	62,2	-53,0

*) Sumber data : <http://www.danamon.co.id/highlite.htm>.

Dari data tersebut diperoleh kesimpulan bahwa fungsi regulasi pajak yang tertuang dalam berbagai produk hukum sebagai bagian dari keseluruhan kebijaksanaan pemerintah tentang restrukturisasi perusahaan khususnya pada sektor perbankan telah memberikan dampak yang positif dalam bentuk terjadinya peningkatan kesehatan perbankan, sehingga pemerintah menghimbau kepada bank-bank lain untuk melakukan penggabungan (merger) agar tercipta bank-bank yang sehat dan akhirnya dapat memulihkan kondisi perekonomian nasional.

Walaupun kebijaksanaan perpajakan bukan merupakan faktor tunggal tetapi kebijaksanaan perpajakan dapat dikatakan sebagai faktor penggerak mula atau sebagai *initial push*, yaitu memberikan dorongan terjadinya perubahan secara sistematis. Oleh karena itu untuk dapat melihat perubahan sebagaimana dikehendaki oleh pembuat kebijaksanaan masih memerlukan waktu yang panjang untuk melihat dampak akhirnya sebagaimana dikatakan oleh Satjipto Rahardjo. Sejalan dengan

Satjipto Rahardjo Arnold M Rose mengatakan bahwa perubahan yang ditimbulkan oleh hukum pada dasarnya terjadi secara berangsur-angsur (*incremental*).

Perubahan yang terjadi pada perbankan setelah melakukan restrukturisasi seperti terlihat pada data di muka adalah merupakan dampak segera dari kebijaksanaan, masih memerlukan waktu yang panjang untuk melihat dampak akhirnya. Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi dampak segera dari kebijaksanaan perpajakan yang telah diimplementasikan tersebut, yaitu :

a. Faktor intern.

Faktor intern yang dapat mempengaruhi kondisi perbankan setelah merger adalah :

(1) Sumber daya Manusia.

Bank harus dikelola oleh sumber daya manusia yang profesional, karena dari hasil penelitian AT. Kearney merger yang berhasil adalah merger yang mempekerjakan 74 % sumber daya manusia yang profesional ¹³⁵⁾. Profesional mempunyai 4 (empat) makna, yaitu : pertama : menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, kedua : mampu melakukan transformasi ilmu pengetahuan dan teknologi tersebut menjadi ketrampilan (*skill*), ketiga : dalam melaksanakan praktek ia selalu berlandaskan pada etika dan moral, keempat : memiliki formulasi komunikasi yang tepat.

¹³⁵⁾ AT. Kearney dalam Simon Saragih, Sebuah Perjalanan dari Sejarah Merger, Kompas, Selasa 29 Mei 2001, hlm. 29.

(2) Modal.

Struktur modal yang baik dan jumlah modal yang memadai sangat diperlukan untuk meningkatkan ketahanan bank, karena modal bank mempunyai beberapa fungsi, yaitu : ¹³⁶⁾

(a) Menutup kerugian usaha sebagai akibat salah satu atau kombinasi resiko usaha perbankan.

Resiko kredit macet, resiko kecurangan, resiko investasi adalah beberapa contoh resiko yang dihadapi oleh para bankir. Resiko ini dapat menimbulkan kerugian usaha sehingga perlu ditutup dari modal agar aktivitas tetap berjalan.

(b) Melindungi para deposan dan kreditur.

Apabila bank mengalami kebangkrutan, biasanya dilikuidasi. Dalam proses likuidasi sering terjadi bahwa jumlah utang lebih besar dari pada aktivasnya. Agar tagihan kepada para deposan dan kreditor terpenuhi, modal bank dapat dipakai untuk memenuhinya.

(c) Membiayai aktiva.

Untuk menjalankan usahanya, bank memerlukan aktiva tetap yang sifatnya tidak menghasilkan bunga. Aktiva tetap sebaiknya tidak dibiayai dari dana yang penabung yang dititipkan kepada bank. Sebagai jalan keluarnya, aktiva tetap seperti itu sebaiknya dibiayai dengan modal bank.

(d) Membatasi pertumbuhan bank.

Dengan berbagai cara yang dapat dilakukan oleh pihak manajemen, suatu bank dapat menarik dana titipan sebanyak-banyaknya. Dana itu kemudian disalurkan kepada aktiva yang menghasilkan. Pemilik bank dapat melakukan hal ini dengan tanpa menyediakan tambahan modal atau tanpa tambahan resiko. Arah yang demikian ini dapat dibatasi oleh pihak penguasa moneter dengan mengaitkan pertambahan aktiva terhadap modal yang tersedia.

(3) Teknologi.

Untuk meningkatkan pelayanan kepada konsumen dan tetap kompetitif di pasar global bank harus melaksanakan pembaharuan teknologi, baik menyangkut *software*, *hardware*, maupun *network*. Dengan teknologi tersebut akan memberikan kemudahan bagi konsumen, kecepatan pelayanan, dan lebih siap menyongsong era teknologi yang baru.

Berbagai teori mencoba menjelaskan keterkaitan antara sumber daya manusia, modal dan teknologi dengan perkembangan perusahaan. Kaum neoklasik yang diprakarsai oleh Solow¹³⁷⁾ berpendapat bahwa sumber daya manusia, modal, dan teknologi dianggap sebagai faktor eksogen dalam proses produksi.

Selain teori tersebut, teori endogen yang dikembangkan oleh Romer¹³⁸⁾ menyebutkan bahwa meningkatnya stok sumber daya manusia yang profesional,

¹³⁶⁾ Julius R. Laturnerissa, Op. Cit., hlm.88.

¹³⁷⁾ Solow dan Sadono Sukirno, Ekonomi Pembangunan, Berta Gorat, Medan, 1991, hlm. 80.

¹³⁸⁾ Romer dalam Irawan & M. Suparnoko, Ekonomika Pembangunan, BPFE, Yogyakarta, 1992, hlm. 239.

modal, dan teknologi mendorong timbulnya daya cipta dan inisiatif yang diwujudkan ke dalam kegiatan inovatif & produktif.

Dengan demikian perusahaan yang dikelola oleh sumber daya manusia yang profesional, struktur modal yang kuat dan penggunaan teknologi maju mempunyai potensi berkembang dengan kecepatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan perusahaan yang masih tertinggal. Jepang sudah membuktikan dengan cepat perusahaan-perusahaan di Jepang dapat mengejar ketertinggalannya, bahkan sudah jauh melewati banyak perusahaan-perusahaan besar di Eropa.

b. Faktor ekstern, terdiri dari :

(1) Stabilitas sosial, politik, dan keamanan.

Seperti layaknya di negara manapun stabilitas sosial, politik, dan keamanan erat hubungannya dengan ekonomi. Sebab sebaik apapun suatu kebijaksanaan akan sia-sia apabila tidak didukung oleh lingkungan sosial, politik, dan keamanan yang kondusif. Hal ini terbukti ketika otoritas moneter menerapkan kebijaksanaan uang ketat dengan menaikkan suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) sampai 70 % dengan harapan nilai tukar rupiah akan menguat, tetapi ternyata hasilnya sia-sia karena kondisi sosial, politik, dan keamanan di Indonesia saat itu tidak stabil, sehingga kepercayaan pasar untuk memegang rupiah rendah dan nilai tukar rupiah melemah.

Melemahnya nilai tukar rupiah menyebabkan banyak perusahaan mengalami kesulitan dan tidak mampu melanjutkan usahanya (*default*), karena selama ini banyak dunia usaha yang menjalankan rodanya dengan

menggunakan *import content* serta memanfaatkan sumber dana dari dalam negeri (pasar uang domestik) dan luar negeri (pasar uang internasional), sehingga mereka terjerat oleh membengkaknya pembiayaan dan pengembalian pinjaman luar negeri. Kesulitan dunia usaha ini akan berpengaruh pada sektor perbankan karena meningkatnya potensi kredit macet. Bank beroperasi dalam posisi *negative spread*, yaitu pembayaran bunga simpanan nasabah lebih tinggi dari pada bunga yang diterima. Akibat berikutnya rasio kecukupan modal (*CAR/Capital Adequacy Ratio*)-pun menurun dan terjadilah krisis perbankan.

(2) Harus ada sinkronisasi antara kebijaksanaan fiskal dan moneter.

Sinkronisasi antara kebijaksanaan fiskal dan moneter merupakan hal yang sangat penting, karena sebagaimana dikatakan oleh Surjono Soekanto bahwa salah satu faktor kegagalan peraturan adalah karena adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan peraturan perundang-undangan mengenai bidang hukum tertentu.

Kebijaksanaan fiskal dan moneter saat ini masih belum sinkron, sehingga suatu kebijaksanaan yang sebenarnya positif menjadi tidak efektif atau bahkan justru berdampak negatif, misalnya : kebijaksanaan menaikkan suku bunga bank. Kebijakan tersebut sebenarnya didorong oleh *policy* Bank Indonesia yang menaikkan batas bunga deposito menjadi 15,03 %. Kebijakan Bank Indonesia itu dimaksudkan untuk menyedot kelebihan likuiditas di masyarakat, menahan laju inflasi, dan akhirnya dapat mengerem penurunan kurs rupiah. Tetapi apa artinya kenaikan itu kalau kemudian

dikenakan kenaikan tarif Pajak Penghasilan atas bunga deposito dan tabungan lainnya dari 15 % menjadi 20 %

Kenaikan tarif Pajak Penghasilan atas bunga deposito dimaksudkan untuk meningkatkan penerimaan pemerintah yang memang makin bertumpu pada perolehan pajak. Berarti dari segi kebijaksanaan fiskal sudah tepat terutama untuk mengamankan anggaran tahun 2001, tetapi kebijaksanaan ini bukan tanpa resiko, sebab dapat mendorong pelarian modal ke luar negeri yang tarif pajaknya lebih rendah atau bahkan ada yang tidak memungutnya sama sekali.

Ketidaksinkronan ini juga tampak dari pernyataan pejabat yang sering tidak senada, misalnya mengenai kebijaksanaan kenaikan tarif Pajak Penghasilan atas bunga deposito seperti tersebut di atas. Satu orang mengatakan masih terbuka untuk dikaji, namun yang lain menyatakan sudah final.

(3) Pengawasan.

Miranda S. Goeltom mengatakan bahwa, kondisi sosial, politik, keamanan, kebijaksanaan fiskal dan moneter yang kondusif akan efektif dapat menjaga ketahanan dunia perbankan dari hantaman krisis apabila disertai dengan pengawasan yang efektif sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 34 UU No. 23 Th. 1999 tentang Bank Indonesia ¹³⁹⁾. Pengawasan bank harus dilakukan secara terpadu oleh lembaga pengawasan sektor jasa

¹³⁹⁾ Miranda S. Goeltom, Obat Sehat Industri Perbankan, Infobank Edisi Desember No. 244 th. 1999, hlm. 23.

keuangan yang independen. Dengan adanya pengawasan melalui lembaga tersebut diharapkan pengawasan dapat lebih ditegakkan secara konsisten, karena tidak terdapat konflik kepentingan dengan lembaga yang lain, sehingga dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien.

Selama ini pengawasan bank yang dilakukan Bank Indonesia kurang efektif, hal ini disebabkan karena adanya peran lain yang harus diemban oleh Bank Indonesia, yaitu sebagai pengendali sistem moneter, termasuk sebagai *the last lender of last resort*. Peran tersebut seringkali mengundang intervensi sehingga Bank Indonesia sebagai pengawas perbankan sulit untuk bersikap independen.

Masalah lemahnya pengawasan perbankan tampaknya bukan hanya persoalan di Indonesia. Di negara-negara majupun telah banyak kajian yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk menyempurnakan sistem pengawasan perbankan.

Di Inggris sejak tanggal 1 Juni 1998 pemerintah membentuk *the Financial Services Authority (FSA)* yang tugas utamanya adalah melaksanakan kegiatan pengawasan terhadap lembaga-lembaga keuangan, terutama perbankan. Lembaga ini dibentuk karena adanya kasus *Barings Bank* yang mengundang berbagai kritik terhadap *Bank of England*. Kritikan tersebut akhirnya memperkuat adanya keinginan untuk mereformasi fungsi bank sentral sebagai pengawas perbankan untuk kemudian ditangani oleh lembaga khusus yang lebih terjamin independensinya.

Di Jepang juga dilakukan usaha yang serupa. Sejak tahun 1997 *Bank of Japan* ditetapkan secara khusus hanya berfungsi menangani kebijakan,

perumusan sistem moneter, dan implementasinya. Sedangkan pengawasan perbankan yang semula ditangani oleh *Minister of Finance* (MoF) sejak 22 Juni 1998 dialihkan ke lembaga baru yaitu *The Financial Supervision Agency* (FSA) yang berada langsung di bawah kantor Perdana Menteri. Pembentukan FSA ini dilatarbelakangi sama seperti yang terjadi di Inggris, yaitu karena adanya ketidakpuasan kinerja pengawasan perbankan yang dilakukan oleh pihak Departemen Keuangan Jepang, khususnya dalam mengawasi lembaga keuangan yang bermasalah serta dalam rangka deregulasi.

Selain Inggris dan Jepang, pihak Pemerintah Australia juga melakukan hal yang sama, yaitu meninjau kembali keefektifan Bank Sentral sebagai lembaga pengawas perbankan. Sejak 1 Juli 1998 parlemen Australia memisahkan fungsi pengawasan perbankan dari tangan *The Reserve Bank of Australia* (RBA) kepada lembaga baru, yaitu *The Australian Prudential Regulation Authority* (APRA). Salah satu alasan pengalihan pengawasan perbankan tersebut adalah untuk menciptakan suatu lembaga pengawas perbankan yang netral, yang mampu meningkatkan efisiensinya khususnya dalam pengaturan konglomerat, dan untuk mengantisipasi serta mengakomodasi perubahan yang mungkin terjadi di masa mendatang¹⁴⁰.

Disamping berbagai faktor tersebut di atas untuk mempertahankan atau bahkan meningkatkan kesehatan bank-bank yang melakukan penggabungan/merger,

¹⁴⁰ Krisna Wijaya, Analisis Krisis Perbankan, Kompas, Jakarta, 2000, hlm. 153-155.

mereka perlu belajar dari keberhasilan merger bank-bank besar di dunia seperti :

140

(1) Merger antara *Travelers Group* dengan *Citigroup*.

Setelah merger mereka menghadapi benturan budaya yang tak terhindarkan, tetapi mereka tetap fokus pada 2 (dua) area, yaitu mengambil keuntungan dengan melakukan penjualan silang dan mengurangi biaya. Dan tidak lama setelah merger saham perusahaan *Citigroup* naik 150 % dari 19 dollar AS.

(2) *Wells Fargo* dan *Co First Interstate Bancorp*.

Mereka melakukan penghematan setelah merger dengan cara menutup beberapa cabang bank dan mengintegrasikan sistem komputer di seluruh cabang bank. Setelah merger saham *Wells Fargo* naik dua kali lipat sejak 1996.

(3) *Chemical Bank* dan *Chase Manhattan*.

Setelah merger mereka melakukan rekonsiliasi dua sistem pembayaran, dan pembaharuan sistem teknologi informasi. Perusahaan sukses menginstal 10.000 personal computer, dan mengubah lebih dari 1.000 server di sebuah perusahaan dengan jaringan yang menyeluruh. Saham *Chase Manhattan* naik menjadi 91 dollar AS tahun 1999 dari 45 dollar AS pada tahun 1996.

¹⁴¹⁾ Simon Saragih, Contoh-Contoh Merger Mega Perbankan, Kompas, Jakarta, 29 Mei 2001, hlm 29.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Dalam beberapa tahun terakhir ini perusahaan-perusahaan di Indonesia mengalami kesulitan keuangan yang luar biasa akibat krisis ekonomi. Kesulitan tersebut menjadi bertambah berat manakala dihadapkan pada komitmen perdagangan bebas yang tercetus melalui AFTA tahun 2003, WTO tahun 2005, dan APEC tahun 2020. Hal ini mendorong pemerintah, para ekonom, dan pelaku bisnis membuat kesepakatan bahwa restrukturisasi merupakan solusi terbaik bagi perusahaan untuk keluar dari kesulitan-kesulitan yang dihadapinya. Dalam rangka membantu proses kelancaran restrukturisasi agar terbentuk aliansi-aliansi strategis sehingga perusahaan dapat keluar dari kesulitan-kesulitan yang dihadapinya serta dapat tumbuh dan berkembang secara berkesinambungan dengan kondisi yang semakin kuat dan efisien, maka pemerintah kemudian mengeluarkan berbagai macam kebijaksanaan, antara lain kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan.

Kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan yang dikeluarkan pemerintah adalah penggunaan nilai buku, saat pengakuan penghasilan atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan, penghitungan besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25 dalam hal-hal tertentu, pengurangan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, restrukturisasi utang, saat terutangnya

pajak atas penyerahan barang kena pajak, pajak masukan atas barang kena pajak, dan penilaian kembali aktiva tetap. Kebijakan-kebijaksanaan tersebut sangat bermanfaat bagi perusahaan yang melakukan restrukturisasi, karena beban pajak yang harus dibayar berkurang sehingga tidak mengganggu atau memberatkan *cash flow* perusahaan yang sedang kesulitan keuangan akibat krisis ekonomi. Namun demikian masih ada beberapa kebijakan yang memihak pada golongan-golongan tertentu, karena :

a. Fasilitas perpajakan lebih ditekankan kepada pengusaha bermodal besar.

Hal ini dapat dilihat pada Keputusan Dirjen. Pajak Nomor KEP.28/PJ/1999 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edara Dirjen. Pajak Nomor SE-05/PJ.42/1999

b. Adanya perlakuan khusus terhadap BUMN. Hal ini dapat dilihat pada Keputusan Menteri Keuangan No. 181/KMK.04/1999.

Walaupun kedua kebijakan tersebut akhirnya diganti, tetapi sudah ada beberapa perusahaan yang menikmatinya, yaitu 5 (lima) perusahaan swasta non bank dan Bank Mandiri.

2. Kebijakan-kebijaksanaan perpajakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka membantu kelancaran proses restrukturisasi tersebut hampir semua sinkron secara vertikal maupun horisontal. Ada beberapa yang tidak sinkron, yaitu :

a. Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE-21/PJ.42/1999.

Surat edaran tersebut sampai saat ini masih berlaku tetapi ada beberapa ketentuan yang masih menggunakan peraturan-peraturan yang lama. Dalam

keadaan demikian maka berlaku asas hukum *lex superior derogat lege inferiori* dan *lex posterior derogat lege priori*.

- b. Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP-141/PJ./1999 yang ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE-27/PJ.42/1999 dan Keputusan Dirjen. Pajak No. KEP-28/PJ/1999 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Dirjen. Pajak No. SE-05/PJ.42/1999. Kedua keputusan Dirjen. Pajak tersebut tidak sinkron dengan UU No. 10 Th. 1994. Sebagai konsekuensinya Keputusan Dirjen. Pajak dan Surat Edaran Dirjen. Pajak tersebut tidak memiliki dasar legal formal yang memadai.
3. Implementasi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan pada sektor perbankan hanya merger/penggabungan saja. Hal ini disebabkan karena restrukturisasi yang ada pada sektor perbankan saat ini hanya merger/penggabungan saja. Untuk konsolidasi yang seharusnya dimulai sejak berakhirnya program rekapitalisasi sampai saat ini belum dapat dilaksanakan, sedangkan untuk restrukturisasi utang masih dalam proses penyelesaian oleh BPPN.

Bank-bank yang melakukan penggabungan/merger mendapat persetujuan penggunaan nilai buku. Disamping itu mereka juga mendapat fasilitas-fasilitas perpajakan sebagai berikut :

- a. Bagi bank yang melakukan pengalihan harta :
 - Tidak terutang Pajak penghasilan termasuk Pajak penghasilan 5 % atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan.
 - Tidak terutang PPN dan tidak diharuskan melunasi PPN yang ditunda pengenaannya.

b. Bagi bank yang menerima pengalihan harta :

- Mendapat pengurangan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan sebesar 100 %.
- Mendapat kompensasi kerugian fiskal tahun-tahun yang lalu termasuk kerugian selisih kurs.

Implementasi kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan tersebut telah memberikan dampak positif dalam bentuk terjadinya peningkatan kesehatan bank, sehingga Pemerintah menghimbau kepada bank-bank lain untuk melakukan penggabungan (merger). Walaupun kebijaksanaan perpajakan bukan merupakan faktor tunggal, tetapi kebijaksanaan perpajakan dapat dikatakan sebagai faktor penggerak mula (*initial push*).

4. Peningkatan kesehatan bank yang telah melakukan merger saat ini merupakan dampak segera dari kebijaksanaan, masih memerlukan waktu yang panjang untuk melihat dampak akhirnya. Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi dampak segera dari kebijaksanaan perpajakan yang telah diimplementasikan tersebut, yaitu :

- a. Faktor intern, terdiri dari : sumber daya manusia, modal, dan teknologi.
- b. Faktor ekstern, terdiri dari : stabilitas sosial, politik dan keamanan, sinkronisasi antara kebijaksanaan fiskal dan moneter, serta pengawasan.

B. Saran.

Berdasarkan hasil temuan dalam penelitian ini , maka direkomendasikan hal-hal sebagai berikut :

1. Perlu adanya penyempurnaan sistem informasi bagi analisis dan pembentukan kebijaksanaan dengan cara mengembangkan lembaga-lembaga pemikiran independent yang di dalamnya ada unit-unit penelitian dan pengembangan, statistik, bank data, dan lain sebagainya agar kebijaksanaan yang dibuat pemerintah dapat mengakomodir permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat..
2. Agar suatu kebijaksanaan mempunyai dasar legal formal yang memadai (*sufficiency*) maka dalam pembuatannya harus dipertimbangkan sinkronisasinya, baik secara vertikal maupun horisontal.
3. Mengingat bahwa kebijaksanaan perpajakan tentang restrukturisasi perusahaan merupakan faktor penggerak mula (*initial push*) dan masih memerlukan waktu yang panjang untuk melihat perubahan yang terjadi sebagaimana dikehendaki oleh pembuat kebijaksanaan, maka kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dibuat kemudian harus koordinatif dan diimplementasikan secara simultan, holistik, serta komprehensif.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku Literatur.

- Abdul Wahab, Solichin, 1997, *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Abeng, Tanri, 1997, *Dari Meja Tanri Abeng : Gagasan, Wawasan, Terapan, dan Renungan*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- _____, 2000, *Dari Meja Tanri Abeng : Managing atau Chaos?, Tantangan Globalisasi dan Ketidak Pastian*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Abimanyu, Anggito, 2000, *Ekonomi Indonesia Baru : Kajian dan Alternatif Solusi Menuju Pemulihan*, Jakarta : Elexmedia Komputindo.
- Anderson, James E., 1979, *Public Policy Making*, New York : Holt, Rinehart & Winston.
- Arief Sidharta, Bernard, 1999, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum : Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Ke filsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung : Mandar Maju.
- Arikunto, Suharsimi, 1983, *Prosedur Penelitian*, Jakarta : Bina Aksara
- Basalim, Umar; Alim, Moch. Rum, & Helma, Oesman, 2000, *Perekonomian Indonesia : Krisis dan Strategi Alternatif*, Jakarta : Unas & Cidesindo.
- Brotodihardjo, Santoso, 1991, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung : Eresco.
- Black, Henry Campbell, 1990, *Black Law Dictionary*, Sixth Edition, USA : West Publishing Co.
- Cardiyan, HIS (editor), 1999, *Menuju Indonesia Baru*, Jakarta : PII.
- Dror, Yehezkel, 1978, *Ventures in Policy Sciences : Concepts and Applications*, New York : Elsevier.
- Dwidjowijanto, Riant Nugroho, & Sumampauw, Marco P. (Penyunting), 1997, *Manajemen Dalam Era Globalisasi*, Jakarta : Elex Media Komputindo.
- Faisal, Sanafiah, 1990, *Penelitian Kualitatif : Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang : YA3.

- Friedrick, Carl J, 1983, *Man and His Government*, New York : Mc. Graw Hill.
- Fuady, Munir, 1994, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek Buku ke Satu*, Bandung : Citra Aditya Bhakti.
- _____, 1994, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek Buku ke Dua*, Bandung : Citra Aditya Bhakti.
- _____, 1996, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek Buku ke Tiga*, Bandung : Citra Aditya Bhakti.
- _____, 1997, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek Buku ke Empat*, Bandung : Citra Aditya Bhakti.
- _____, 1999, *Hukum Tentang Merger*, Bandung : Citra Aditya Bhakti.
- Grindle, Ms, 1980, *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princeton : Princeton University Pers.
- Gunadi, 1997, *Pajak Internasional*, Jakarta : LPFE. Universitas Indonesia.
- _____, 2001, *Restrukturisasi Perusahaan Dalam Berbagai Bentuk dan Pemajakannya*, Jakarta : Salemba Empat.
- _____, 2001, *Pemajakan di Beberapa Negara*, Jakarta : Salemba Empat.
- Hartono, Sri Redjeki, 2000, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Bandung : Mandar Maju.
- _____, 2000, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Bandung : Mandar Maju.
- Hartono, Soenaryati, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20*, Bandung : Alumni.
- Haz, H. Hamzah & Basalim, Umar, 1993, *Kebijaksanaan Fiskal dan Moneter*, Jakarta : Gramedia Widiasarana.
- Irawan & Suparmoko, M., 1992, *Ekonomika Pembangunan*, Jakarta : BPFE.
- Islami, Irfan, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Judisseno, Rimsky K., 1999, *Pajak dan Strategi Bisnis : Suatu Tinjauan Tentang Kepastian Hukum dan Penerapan Akuntansi di Indonesia*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

- Kavaljit, Singh, 1998, *Memahami Globalisasi Keuangan : Panduan Untuk Memperkuat Rakyat*, Alih Bahasa oleh Frederik Ruma, Jakarta : Yakoma PGI.
- Kian Gie, Kwik, 1998, *Gonjang-Ganjing Ekonomi Indonesia : Badai Belum Akan Segera Berlahu*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama & STIE IBIL.
- Kusumah, Mulyana W. & Baut, Paul S., 1988, *Hukum, Politik & Perubahan Sosial*, Jakarta : YLBHL.
- Lasswell, Harold D & Abraham Kaplan, 1980, *Power and Society*, New Haven : Yale University Press.
- Lumbantoruan, Sophar, 1997, *Ensiklopedi Perpajakan Indonesia*, Jakarta : Erlangga.
- Latumaerissa, Julius R, 1999, *Mengenal Aspek-Aspek Operasi Bank Umum*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Levine, James P., Musheno, Michael P. & Palumbo, Dennis J, 1980, *Criminal Justice A Public Policy Approach*, New York : Harcourt Brace Javanovich Inc.
- Mangkoesebroto, Guritno, 1993, *Ekonomi Publik*, Yogyakarta : BPFE.
- Mardiasmo, 1995, *Perpajakan*, Yogyakarta : Andi.
- Mazmanian, Daniel & Sabatier, Paul A., 1981, *Effective Policy Implementation*, Heath : Lexington Mass DC.
- Mertokusumo, Sudikno, 1986, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta : Liberty.
- Miyasto, 1997, *Sistem Perpajakan Nasional Dalam Era Globalisasi*, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Ekonomi Pada Fakultas Ekonomi Undip, Semarang : BP. Undip.
- Moleong, Lexy J., 1994, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Rosda Karya.
- Munawir, 1992, *Perpajakan*, Yogyakarta : Liberty.
- Nasution, S, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung : Tarsito.
- Nawawi Arief, Barda, 1994, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang : CV. Ananta.
- Nonet, Philippe & Selznick, Philippe, 1978, *Law and Society in Transition* :

Toward Responsive Law, New York : Harper and Row Publisher.

Peters, AAG, & Siswosoebroto, Koesriani, 1990, *Hukum dan Perkembangan Sosial : Buku Teks Sosiologi Hukum Buku ke III*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

Prasetyanto, A. Tonny, 2000, *Keluar Dari Krisis : Analisis Ekonomi Indonesia*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

_____ ; Theodore, Marcello; Prasetyantoko, A.; Simanjuntak, Liberty; Karseno, Arief Ramelan; Widarto, L., 2000, *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia, Suatu Pelajaran Yang Sangat Mahal Bagi Otoritas Moneter & Perbankan*, Jakarta : Elex Media Komputindo.

Rahardjo, Satjipto, 1979, *Hukum & Perubahan Sosial*, Bandung : Alumni.

_____, 1996, *Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bhakti.

Rajagukguk, Erman, 1983, *Hukum & Masyarakat*, Jakarta : Bina Aksara.

Ritzer, George, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Penyadur Alimandan, Jakarta : Rajawali Pers.

Saleh Ismail, 1990, *Hukum & Ekonomi*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Sjarif, Amiroedin, 1997, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Pembuatannya*, Jakarta : Rineke Cipta.

Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara : Teknik Perundang-Undangan*, Yogyakarta : Liberty.

Soekanto, Soerjono, 1982, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta : Rajawali.

Soemitro, Rochmat, 1990, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, Bandung : Eresco.

_____, 1990, *Peranan UU Pajak 1984 Dalam Pembangunan, dalam Pajak Penghasilan*, Bandung : Eresco.

_____, 1991, *Asas dan dasar Perpajakan 2*, Bandung : Eresco.

_____, 1991, *Asas dan Dasar Perpajakan 3*, Bandung : Eresco.

_____, 1994, *Pajak dan Pembangunan*, Bandung : Eresco.

Soemitro, Ronny Hanitijo, 1994, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia.

- Suandy, Erly, 2001, *Perencanaan Pajak*, Jakarta : Salemba Empat.
- Syahrul; Nizar, Muhammad Afdi, & Ardiyos, 2000, *Kamus Lengkap Ekonomi, Istilah-Istilah Akuntansi Keuangan & Investasi*, Jakarta : Citra Harta Prima.
- Sukirno, Sadono, 1991, *Ekonomi Pembangunan*, Medan : Borta Gorat.
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta : Kanisius.
- Tjokroamidjojo, Bintoro & AR., Mustopadidjaja, 1988, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan : Perkembangan Teori & Penerapan*, Jakarta : LP3ES.
- Wibawa, Samodra, 1994, *Kebijakan Publik : Proses & Analisis*, Jakarta : Intermedia.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, 1995, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional : Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Wijaya, Krisna, 2000, *Reformasi Perbankan Nasional*, Jakarta : Kompas.
- _____, 2000, *Analisis Krisis Perbankan*, Jakarta : Kompas.
- Wuryan, H. Hadi, 2001, *Perbankan Dalam Sistem Perekonomian Modern, Upaya Mencari Solusi Dalam Penyehatan Perbankan Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan/Uang dan Bank pada STIE STIKUBANK Semarang, Semarang : BP. STIE STIKUBANK.

II. Peraturan Perundang-Undangan.

- , 1988, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Paket Kebijaksanaan Keuangan, Moneter dan Perbankan 27 Oktober 1988*, Jakarta : Antarkota.
- , 1994, *UU No. 9, 10, 11 & 12 Th. 1994 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Pajak Penghasilan, Pajak pertambahan Nilai Barang & Jasa & Pajak Penjualan nAtas Barang Mewah, Pajak Bumi & Bangunan*, Jakarta : Panca Usaha.

-----, 1998, *Undang-Undang Perbankan*, Jakarta : Sinar Grafika.

Kansil, C.S.T. & Kansil, Christine S.T., 2000, *Kitab Undang-Undang Hukum Perusahaan*, Jakarta : Pradnya Paramita.

Setia Tunggal, Hadi, 1997, *Himpunan 5 (lima) Undang-Undang Perpajakan Baru Th. 1997*, Jakarta : Harvarindo.

-----, 2000, *Himpunan Perubahan Undang-Undang Perpajakan Tahun 2000*, Jakarta : Novindo Pustaka Mandiri.

III. Majalah, Journal, Surat Kabar, Artikel.

Almanda, Deni, *Persoalan Diseputar Likuidasi Bank*, Berita Pajak No. 1364, Th. 1998.

Ali, Masyud, 2000, *Top Hit Perbankan Th. 2001*, Infobank Edisi Desember No. 256.

Dahuri, Rochmin, *Mengasah Daya Saing Bangsa Menuju Globalisasi*, Kompas 12 Maret 2001.

Djalil, Mucharor, *Merger Kakap di Eropa*, Majalah Infobank Edisi Maret No. 247 Th. 2000.

Farida, Naili, *Reformasi Perbankan Sebagai Upaya Penyehatan Ekonomi Nasional*, Forum, Majalah Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial, FISIP, Undip., No. 83 Edisi Desember 1998.

Goeltom, Miranda S, 1999, *Obat Sehat Industri Perbankan*, Infobank Edisi Desember No. 244.

Gunadi, *Implikasi Pajak Dari Gejolak Moneter*, Berita Pajak No. 1364/Th. XXXI/1 Januari 1998.

_____, *Politik Perpajakan Indonesia*, Berita Pajak No. 1375/Th. XXXI/15 Juli 1998.

Hartono, Sri Redjeki, 1998, *Restrukturisasi Perusahaan*, Makalah Dalam Seminar Nasional Dalam Rangka Dies Natalis Undip ke 41, 28 Nopember, Semarang.

Laksana, Harry Yusuf A., 2000, *Kebijakan Pemberian Tax Expenditures Dalam Suatu Sistem Perpajakan*, Berita Pajak No. 1433/Th. XXXIII/15 Desember.

Miyasto, 1995, *Segi-Segi Keadilan Kebijaksanaan Fiskal Dalam Pembangunan Nasional*, Makalah Seminar Nasional Penegakan Hukum Pajak (Peradilan Pajak) dan Keadilan Pembagian Beban Pajak, Diselenggarakan Oleh FH. Undip. Semarang 25 September.

_____, *Sistem & Pelaksanaan Perpajakan di Indonesia*, Berita Pajak No. 381/Th. XXXI/15 Oktober 1998.

Sadhani, Djazoeli, *Peningkatan Efisiensi & Upaya Menekan High Cost Economy dalam Pelaksanaan Pembangunan Nasional*, Berita Pajak No. 1398/Th. XXXII/1 Juli 1999.

Saragih, Simon, 2001, *Sebuah Perjalanan Dari Sejarah Merger*, Kompas 29 Mei.

_____, 2001, *Contoh-Contoh Merger Mega Perbankan*, Kompas 29 Mei.

Sunadi, *Reaktualisasi Peran Pajak dalam Format Masa Depan Perekonomian Indonesia*, Berita Pajak No. 1433/Th. XXXIII/15 Desember 2000.

Soedardi, 2001, *Disinkronisasi Perundang-Undangan Otonomi Daerah (Studi Kasus Bidang Pertanahan)*, Makalah Seminar Otonomi Daerah, Diselenggarakan Oleh Lembaga Hukum Independent Semarang, 31 Maret.

Soedibyo, Placidus, 1998, *Restrukturisasi Perusahaan*, Makalah Seminar Nasional Dalam Rangka Dies Natalis Undip. 28 Nopember, Semarang.

Soewito, 1998, *Restrukturisasi Perusahaan*, Makalah Seminar Nasional Dalam Rangka Dies Natalis Undip. 28 Nopember, Semarang.

Widjajanti, Kessy, 1997, *Merger dan Akuisisi*, Sainteks Vol. IV No. 4 September .