

Daftar Isi

A. Ringkasan Eksekutif	4
B. Latar Belakang	5
C. Metodologi Penelitian	9
D. Penerima Manfaat	13
E. Pemetaan Masalah	13
1. Aspek Regulasi	14
Materi	
Sinergitas	
2. Aspek Organisasi	16
Status dan Kedudukan	
Struktur Organisasi Pengadilan Pajak	
Posisi Direktorat Keberatan dan Banding Ditjen Pajak	
Tugas Pokok dan Fungsi	
Kewenangan	
Pelayanan	
Akuntabilitas	
3. Aspek Sumber Daya Manusia	30
Kualitas	
Kuantitas	
Integritas	
Rekrutmen	
4. Aspek Pengawasan	45
Independensi	
Konsistensi	
Transparansi	
Partisipasi	
F. Rekomendasi dan Pembelajaran	54
Simpulan	
Rekomendasi	
G. Cerita Sukses	62

A. Ringkasan Eksekutif

Posisi Kementerian Keuangan sebagai pintu keluar masuknya anggaran negara memiliki peran yang strategis sebagai katalisator keberhasilan reformasi birokrasi. Ironisnya, justru berbagai kasus korupsi yang terungkap belakangan ini bersumber dari instansi tersebut, terutama dari Direktorat Jenderal Pajak dan Bea Cukai. Dari sekian banyak kasus yang muncul terkait dengan perpajakan, lembaga yang turut menjadi sorotan publik adalah Pengadilan Pajak yang dinilai tidak independen karena berada di bawah dua atap.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, pembinaan teknis peradilan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Mahkamah Agung, namun pembinaan organisasi, administrasi dan keuangannya masih dilakukan oleh Kementerian Keuangan. Keadaan ini menjadi salah satu sebab yang menghambat independensi para hakim untuk dapat memutus sengketa pajak dengan adil. Mahkamah Agung sendiri gamang dalam melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasannya.

Berdasarkan pemetaan masalah Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) yang dihasilkan melalui serangkaian wawancara, *focus group discussion* dan observasi, terdapat beberapa permasalahan terkait aspek regulasi, organisasi, sumber daya manusia, dan pengawasan di pengadilan pajak. Permasalahan aspek regulasi meliputi inkonsistensi, multitafsir dan overlapping peraturan. Pada aspek organisasi, keberadaan pengadilan pajak yang bernaung dibawah Mahkamah Agung sekaligus Kemenkeu menjadikan lembaga tersebut tidak independen. Sementara itu permasalahan aspek SDM meliputi rendahnya kualitas dan kuantitas hakim disamping sistem rekrutmen hakim yang tidak transparan. Adapun permasalahan aspek pengawasan meliputi tingginya potensi konflik kepentingan antara hakim-wajib pajak-fiskus, tidak efektifnya sistem pengawasan dari level pemeriksaan, pengajuan keberatan/banding sampai dengan eksekusi putusan, termasuk belum terbentuknya majelis kehormatan pengadilan pajak. Berdasarkan hasil pemetaan masalah tersebut, MTI mencoba meramu beberapa rekomendasi kebijakan terkait masing-masing aspek yang telah dikemukakan

diatas. Selanjutnya akan disusun naskah akademik dan advokasi kebijakan dalam rangka memperbaiki tata kelola pengadilan pajak.

B. Latar Belakang

Reformasi birokrasi yang telah dilakukan di beberapa negara diyakini menjadi strategi yang dapat diandalkan untuk memperbaiki kinerja pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik. Di Indonesia, reformasi birokrasi menjadi topik yang selalu hangat untuk dibahas, terlebih sampai saat ini belum jelas arah dan strateginya sejak program tersebut dicanangkan, tepatnya pada masa pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu Jilid I pada tahun 2007. Instansi yang digadang sebagai champion reformasi birokrasi adalah Kementerian Keuangan. Penunjukan instansi ini tentunya bukan dengan justifikasi yang tidak logis. Posisi Kementerian Keuangan sebagai pintu keluar masuknya anggaran negara memiliki peran yang cukup besar sebagai indikator keberhasilan reformasi itu sendiri. Ironisnya, justru berbagai kasus korupsi yang terungkap belakangan ini bersumber dari instansi tersebut, terutama dari Ditjen Pajak dan Ditjen Bea Cukai.

Dari sekian kasus yang muncul terkait dengan perpajakan, lembaga yang turut menjadi sorotan publik adalah Pengadilan Pajak atas eksistensinya yang dinilai tidak independen karena berada dibawah dua atap. Sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, pembinaan teknis peradilan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Mahkamah Agung, namun pembinaan organisasi, administrasi dan keuangannya masih dilakukan oleh Kementerian Keuangan. Keadaan ini diduga menjadi salah satu sebab yang menghambat independensi para hakim untuk dapat memutus sengketa pajak dengan adil. Mahkamah Agung sendiri gamang dalam melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasannya.

Berdasarkan data yang ada, Direktorat Jenderal Pajak ternyata memang lebih sering mengalami kekalahan dari Wajib Pajak ketika bersengketa di Pengadilan

Pajak. Namun apabila dikaji lebih dalam dengan mengikuti persidangan-persidangan di Pengadilan Pajak atau pun dengan mengkaji putusan-putusan Pengadilan Pajak, kekalahan Direktorat Jenderal Pajak tersebut terjadi bukan karena adanya itikad buruk dari Pengadilan Pajak untuk mengalahkan aparat pajak, akan tetapi sebagian besar lebih pada koreksi dan penetapan pajak yang dilakukan oleh bawahan petugas pajak yang tidak sesuai dengan ketentuan perpajakan yang berlaku, hanya berdasarkan asumsi, atau Wakil Dirjen Pajak yang hadir dalam sidang tidak mampu mempertahankan koreksi atau penetapan pajaknya. Satu hal lagi yang perlu dipahami adalah suatu penetapan pajak yang masih menjadi sengketa, belum dapat dianggap sebagai hak Negara. Apalagi kalau kemudian terbukti tidak sesuai dengan ketentuan perpajakan, maka penetapan pajak tersebut tidak sah dan bukan merupakan hak negara.

Terlepas dari adanya tuduhan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya tersebut, harus diakui memang Pengadilan Pajak yang masih berusia delapan tahun ini masih memiliki kekurangan dan kelemahan yang harus dibenahi. Masih ada celah-celah yang memungkinkan terjadinya praktik makelar kasus atau persekongkolan. Celah-celah yang dapat diduga memungkinkan terjadinya praktik makelar kasus atau persekongkolan tersebut antara lain adalah memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang bersengketa untuk memberikan keterangan dan bukti-bukti serta melakukan uji bukti di luar persidangan. Selain kedua hal tersebut di atas, masalah lain yang hingga saat ini juga masih menjadi hambatan dalam penyelesaian sengketa pajak adalah masih menumpuknya berkas sengketa yang belum diputus di Pengadilan Pajak. Hal ini bisa terjadi karena banyak hal, baik dari internal Pengadilan Pajak sendiri maupun eksternal.

Penyebab internal di Pengadilan Pajak sendiri antara lain adalah kapasitas Majelis Hakim dan sumber daya manusia pendukung yang belum memadai secara kualitas maupun kuantitas. Saat ini untuk menyelesaikan sekitar 9.792 berkas sengketa, di Pengadilan Pajak hanya ada 17 Majelis dengan 48 orang hakim. Setiap Majelis harus diisi 3 orang hakim, sehingga jumlah hakim yang seharusnya ada adalah 51

orang. Namun karena hakim yang tersedia hanya ada 48 orang, maka untuk mengisi kekosongan hakim di Majelis tertentu, dirangkap oleh hakim dari Majelis lainnya. Masalah lainnya adalah sistem pemeriksaan dalam sidang pada sebagian Majelis yang tidak sistematis dan berbelit-belit, sehingga sidang pemeriksaan memakan waktu yang lama. Hal lain yang juga memengaruhi lamanya proses penyelesaian sengketa di Pengadilan Pajak adalah terkait dengan pihak-pihak yang bersengketa sendiri, terutama dalam hal lamanya pemenuhan atas permintaan keterangan dan bukti-bukti dari pihak-pihak yang bersengketa dalam sidang pemeriksaan.

Adapun penyebab eksternalnya antara lain adalah besarnya jumlah berkas sengketa yang masuk. Pada Tahun 2008 tercatat ada 6.428 permohonan banding dan gugatan yang masuk ke Pengadilan Pajak, pada tahun 2009 mengalami peningkatan hingga mencapai 7.462 permohonan banding dan gugatan, dan sampai dengan Februari 2010 ini, telah masuk 1.037 permohonan banding dan gugatan. Hal tersebut terjadi diakibatkan oleh tidak efektifnya lembaga Keberatan di Direktorat Jenderal Pajak yang cenderung menolak permohonan keberatan yang diajukan oleh Wajib Pajak dengan mengabaikan keterangan dan bukti-bukti yang ditunjukkan oleh Wajib Pajak. Oleh karenanya atas Keputusan Keberatan dari Dirjen Pajak tersebut diajukan banding oleh Wajib Pajak ke Pengadilan Pajak.

Berdasarkan data penerimaan dan penyelesaian berkas perkara banding dari Sub-Infomasi Sekretariat Pengadilan Pajak, total berkas yang sudah diterima sampai saat ini mencapai 10.890. Sebanyak 9.853 berkas merupakan sisa perkara yang belum selesai tahun lalu. Untuk 2008, pengadilan pajak mencatat 10.781 berkas banding dengan 6.428 di antaranya berkas baru. Sebanyak 3.770 berkas bisa diputuskan. Sedangkan tahun lalu, total berkas banding yang diterima 14.473 dengan 7.462 berkas baru. Dari total jumlah ini, perkara banding yang sudah diputuskan sebanyak 4.620 perkara. Adapun jumlah berkas perkara banding yang belum diselesaikan oleh pengadilan pajak hingga Februari 2010 mencapai 9.792

perkara. Sepanjang tahun ini, pengadilan pajak baru bisa memberikan putusan tetap pada 1.098 berkas perkara.

Pengadilan Pajak dibentuk untuk memberikan perlindungan hukum bagi para wajib pajak, maka di tahun 1959 Indonesia mengesahkan pendirian institusi penyelesaian sengketa pajak antara wajib pajak dengan petugas pajak dalam hal ini pemerintah, bernama Majelis Pertimbangan Pajak yang dibentuk melalui UU No. 5 tahun 1959, kemudian berganti nama menjadi BPSP (Badan Penyelesaian Sengketa Pajak) dengan disahkannya UU No. 17 tahun 1997, sampai akhirnya berganti nama menjadi Pengadilan Pajak UU No. 14 tahun 2002.

Kedudukan Pengadilan Pajak di Jakarta yang hanya ada satu ini menimbulkan berbagai masalah, terdapat ketidakadilan bagi wajib pajak yang mengharapkan perlindungan hukum yang domisilinya jauh dari Ibukota akan menambah biaya tersendiri, karena UU No. 24 tahun 2002 tentang pengadilan pajak menyatakan bahwa sidang pengadilan pajak dilaksanakan ditempat dan kedudukannya, adapun bisa ditempat lain jika dianggap perlu menurut Ketua Pengadilan bukan atas permintaan Wajib Pajak. Selain itu terdapat pula tunggakan penyelesaian perkara dalam jumlah yang besar, dari data statistik sekretariat pengadilan pajak terlihat bahwa sampai tahun 2009 jumlahnya ada 14.473 perkara masuk dan yang baru bisa diputus hanya 4.616 perkara, berarti 9.857 perkara belum terselesaikan.

Dari berbagai macam kelemahan tatakelola pengadilan pajak, kerancuan hukum sebagai dasar hukum dan aturan pelaksanaannya, potensi perilaku penyimpang dan lainnya dilingkungan Pengadilan Pajak, diperlukan penataan yang lebih baik dan komprehensif, kiranya perlu ada evaluasi besar dan pengkajian khusus untuk membenahinya untuk mencapai masa depan Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan yang sempurna.

Melihat fungsi peradilan pajak sebenarnya sangat strategis sebagai tools tribuner wajib pajak (*voice*) dan negara (*state*). Kehadiran pengadilan akan menjadi benteng bagi wajib pajak dari aparat pajak yang tak profesional. Apalagi, persepsi para hakim selama ini lebih memihak wajib pajak karena data laporan wajib pajak lebih bisa diterima dibandingkan dengan aparat pajak yang kurang profesional. Namun demikian, untuk mengokohkan peradilan pajak sebagai benteng bagi wajib pajak, dibutuhkan langkah bersama untuk memperbaiki lembaga peradilan pajak.

Berdasarkan paparan diatas, permasalahan yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah “Bagaimana mewujudkan pengadilan pajak yang berintegritas dari aspek Regulasi, Organisasi, Sumber Daya Manusia, dan Pengawasan?”

C. Metodologi Penelitian

Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif, yaitu metode penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan metode alamiah (Maleong 2007).

Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian eksploratif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memetakan suatu objek secara relatif. Penelitian eksploratif berusaha untuk membuka suatu masalah penelitian sebelum ditindaklanjuti dengan pengkajian yang lebih mendalam (Irawan 2006).

Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur, diskusi kelompok terarah (FGD), diskusi publik, wawancara, penyebaran kuisioner dan konsultasi ahli tentang evaluasi sistem di pengadilan pajak, terutama aspek regulasi, organisasi, Sumber Daya Manusia, dan pengawasan. Untuk memperkuat strategi kebijakan, dilakukan juga kajian penelitian terdahulu serta penelusuran dokumen terkait dengan evaluasi pengadilan pajak.

Informasi Penelitian

Pemilihan sampel dilakukan secara *purposive sampling*, sampel yang secara sengaja dipilih oleh peneliti karena sampel dianggap memiliki ciri-ciri tertentu atau kriteria yang dapat memperkaya data yang didapat (Irawan 2006). Adapun informan yang akan dilibatkan dalam penelitian ini adalah pejabat Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan, Sekretariat Pengadilan Pajak, Hakim Pajak, Mahkamah Agung, Inspektorat Jenderal, Komite Pengawas Perpajakan, Kantor Pelayanan Pajak, Wajib Pajak yang bersengketa, Konsultan Pajak, KPK, dan BPK.

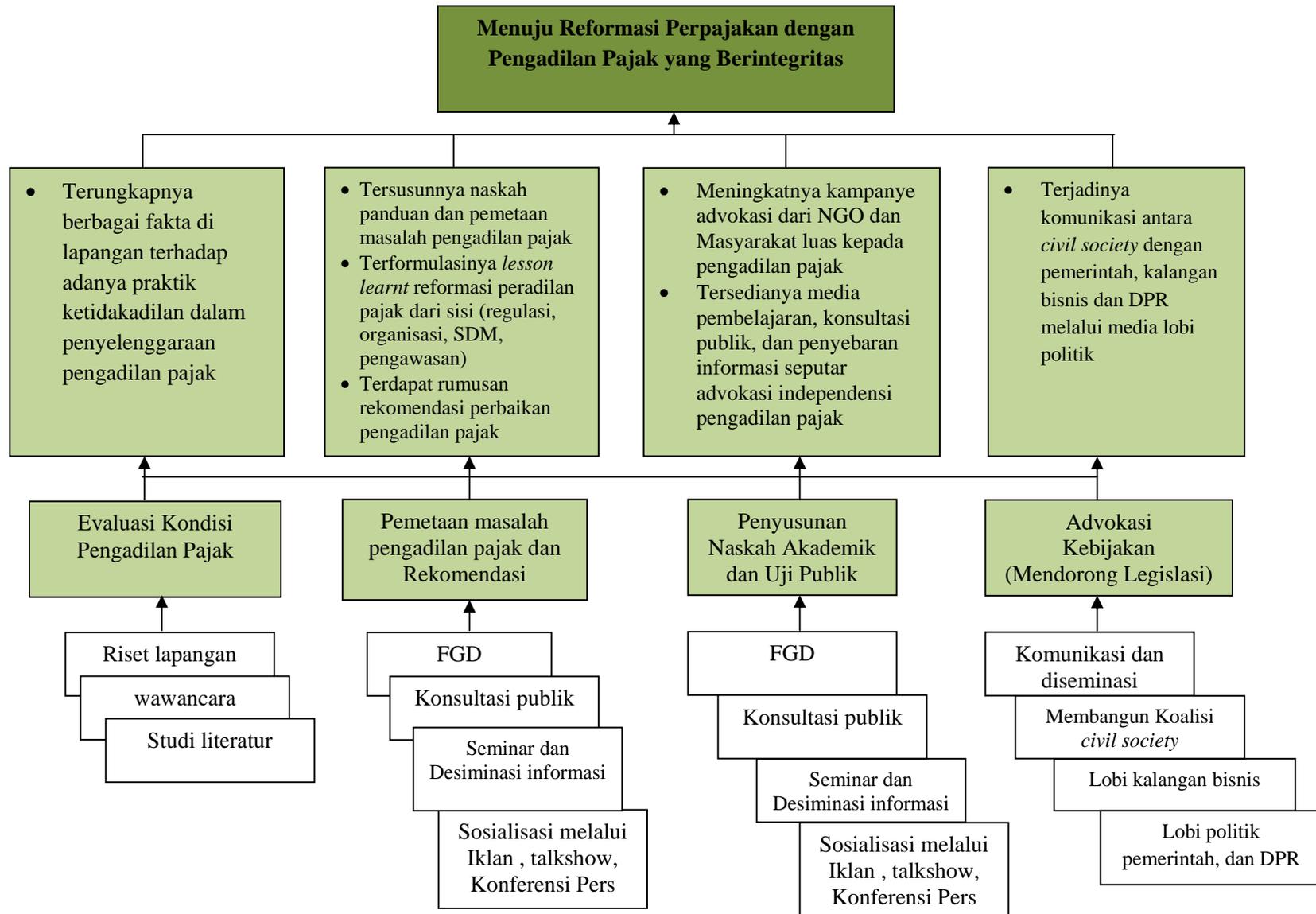
Dimensi dan Indikator

Dimensi	Indikator
Regulasi	<ul style="list-style-type: none">• Materi• Sinergitas
Organisasi	<ul style="list-style-type: none">• Struktur• Tugas Pokok dan Fungsi• Status dan Kedudukan

Berikut dimensi dan indikator penelitian yang dipakai dalam penelitian ini.

Tabel. 1
Dimensi dan Indikator

	<ul style="list-style-type: none">• Kewenangan• Pelayanan• Akuntabilitas
Sumber Daya Manusia	<ul style="list-style-type: none">• Kualitas• Kuantitas• Integritas• Rekrutmen
Pengawasan	<ul style="list-style-type: none">• Independensi• Konsistensi• Transparansi• Partisipasi



D. Penerima Manfaat

Pelaksanaan penelitian ini melibatkan berbagai pihak dari unsur pemerintah, swasta, organisasi profesi, akademisi, dan LSM. Pada tahap pertama ini, penelitian dilakukan sebatas pada pemetaan masalah terkait dengan perpajakan. Semua pihak yang terlibat dan masyarakat secara umum dapat diidentifikasi sebagai penerima manfaat dari penelitian ini. Sebagai objek utama yang diteliti, maka Pengadilan Pajak adalah penerima manfaat langsung dari hasil penelitian. Namun, mengingat bahwa pemetaan masalah bukan hanya dilakukan di pengadilan pajak, maka manfaat penelitian juga dapat dirasakan oleh unit pemerintah lainnya seperti KPP, DJP, Kementerian Keuangan, Mahkamah Agung, dan instansi lainnya yang berkaitan. Terlebih karena unit yang diteliti bersifat publik, maka hasil penelitian dan rekomendasi yang disusun nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat secara umum sebagai wajib pajak.

E. Pemetaan Masalah

Penelitian yang berfokus terhadap pengadilan pajak ini, tidak serta merta hanya menganalisis permasalahan di pengadilan pajak secara parsial. Namun, untuk mendapatkan pemahaman terhadap permasalahan secara lebih komprehensif dan terintegrasi antar berbagai aspek, maka pemetaan masalah dilakukan mulai dari tahap pemeriksaan yang dilakukan di tingkat KPP. Hal ini juga dilakukan dengan tujuan untuk menyusun rekomendasi yang dapat menyentuh berbagai aspek pada berbagai tingkatan yang ada. Merujuk pada pokok permasalahan dan metodologi penelitian yang telah disusun, pemetaan masalah dipaparkan per aspek yang diteliti, yaitu regulasi, organisasi, SDM, dan pengawasan. Berikut penjelasan masing-masing aspek tersebut.

1. Aspek Regulasi

Regulasi merupakan salah satu aspek yang turut menjadi penyebab banyaknya masalah di bidang perpajakan, mulai dari proses pemeriksaan hingga berperkara di pengadilan pajak. Adanya masalah pada aspek regulasi menjadi krusial karena dapat berakibat terhadap munculnya masalah pada aspek-aspek yang lain. Berikut beberapa faktor penyebab munculnya masalah dilihat dari aspek regulasi. Penulis mencoba memetakan permasalahan regulasi dari sisi aspek Materi; Sinergitas; dan Rasionalisasi. Berikut pemaparan selengkapnya.

Materi

a. Multitafsir dalam memahami peraturan perpajakan

Faktor penyebab yang paling awal dari munculnya berbagai masalah pajak adalah munculnya multitafsir dalam membaca dan memahami peraturan perpajakan. Multitafsir inilah yang kemudian menyebabkan berbagai masalah hingga ke pengajuan keberatan dan banding. Berikut beberapa faktor pemicu yang ditengarai turut menimbulkan multitafsir yang berkembang.

- Undang undang yang dibuat tidak menyentuh falsafahnya sehingga memungkinkan para pihak, baik fiskus atau setiap orang memiliki penafsiran yang berbeda.
- Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Daerah (Perda) atau peraturan pelaksana lain justru seringkali merusak makna yang terkandung dalam undang-undang perpajakan.

- Kesulitan dalam mentransfer pemahaman dari pembuat undang-undang ke pegawai pajak, apalagi ke masyarakat.

Sinergitas

b. Kontradiksi peraturan terkait dengan pengajuan banding

Permasalahan lain terkait dengan regulasi adalah adanya kontradiksi antara peraturan yang ada. Misalnya dalam hal pengajuan banding. Masih ada perbedaan apakah WP harus membayar utang pajak atau tidak saat pengajuan banding. Peraturan yang tertera di UU 14/2002 berbeda dengan yang tertera di UU 28/2007. UU 14/2002 menyebutkan bahwa untuk mengajukan banding, WP harus membayar 50 persen pajak terhutang. Namun, dalam UU 28/2007 disebutkan bahwa untuk mengajukan banding, WP tidak perlu membayar pajak terhutang sampai keluarnya putusan banding. Hal ini tentunya menjadi permasalahan pada proses pengajuan banding. Selain peraturan tersebut, juga terdapat beberapa pasal lain yang masih bermasalah. Antara lain Pasal 14, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), dan Pasal 36 ayat (4).

c. Adanya diskresi yang cukup besar bagi fiskus dalam menafsirkan peraturan pajak

Hal ini dapat terjadi karena aturan dalam undang-undang yang tidak rinci dalam mengatur materi perpajakan. Adanya diskresi yang dimiliki fiskus dimanfaatkan dalam “menjerat” wajib pajak untuk bernegosiasi. Disinilah munculnya titik rawan penyelewengan pajak oleh fiskus.

d. Adanya inkonsistensi antara aturan yang terdapat dalam UU Pengadilan pajak dengan pelaksanaannya. Dalam UU tentang pengadilan pajak harusnya kasus sengketa pajak

sudah diputus dalam 12 bulan. Kenyataannya banyak kasus yang mengendap lebih dari 12 bulan dan tidak ada implikasi apa-apa. WP yang bersengketa dirugikan dengan proses yang berlarut-larut.

- e. Tidak efektifnya *closing conference* antara WP dan fiskus sebelum pengajuan keberatan

Penyelenggaraan *closing conference* yang efektif pada dasarnya dapat menekan jumlah pengajuan keberatan hingga sengketa yang masuk ke pengadilan pajak. *Closing conference* dilakukan misalnya untuk pembenaran penulisan atau mungkin penghitungan pajak. Jika proses ini berjalan dengan baik, besar kemungkinan sengketa pajak dapat selesai pada tahap ini. Jika WP keberatan dengan hasil *closing conference*, baru kemudian dapat mengajukan keberatan.

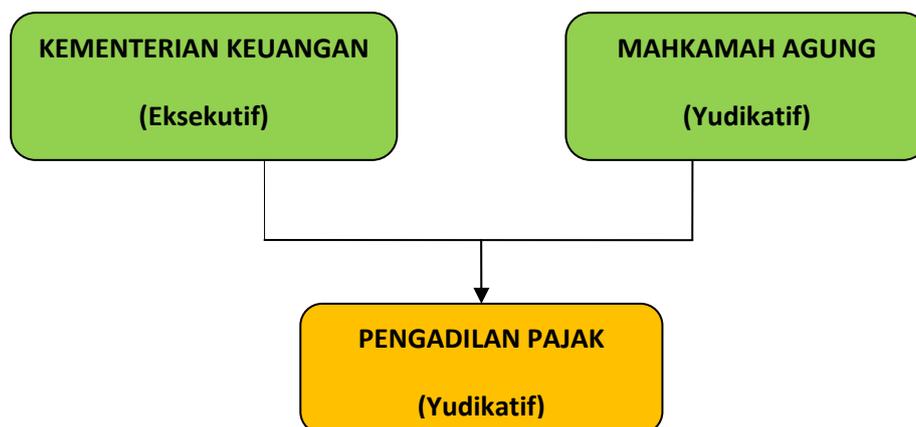
2. Aspek Organisasi

Kompleksitas permasalahan Pengadilan pajak dari aspek organisasi ikut memberikan implikasi kepada kinerja Pengadilan Pajak. Tidak dapat dipungkiri, dualisme posisi Pengadilan Pajak di bawah MA untuk aspek teknis dan Kemenkeu untuk aspek organisasi, administrasi, dan keuangan dituding oleh sebagian kalangan menjadi permasalahan karena dapat mengganggu independensi peradilan pajak itu sendiri. Penelitian ini mencoba memetakan permasalahan organisasi dari beberapa aspek, yaitu: Status dan Kedudukan; Struktur Organisasi; Tugas Pokok dan Fungsi; Kewenangan; dan Pelayanan. Berikut pemaparan selengkapnya.

Status dan Kedudukan

Kedudukan Pengadilan Pajak sesuai dengan Pasal 2 UU No.14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak “Pengadilan Pajak adalah **badan peradilan** yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi Wajib Pajak atau penanggung Pajak yang mencari keadilan terhadap Sengketa Pajak”. Namun, berdasarkan pasal 5 dan pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, pembinaan teknis peradilan bagi Pengadilan Pajak dan pembinaan serta pengawasan umum terhadap hakim Pengadilan Pajak dilakukan oleh Mahkamah Agung, sedangkan pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Kementerian Keuangan¹. Hal ini menunjukkan bahwa status dan kedudukan Pengadilan Pajak dapat dikatakan tidak jelas. Sebagai satu lembaga peradilan (yudikatif), dia berada di bawah kekuasaan eksekutif juga.

“Pengadilan” sendiri adalah kekuasaan Yudikatif, sehingga sudah sewajarnya berada di bawah MA. Hal ini juga didukung oleh Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mensyaratkan bahwa organisasi, administrasi, dan finansial badan peradilan berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana badan peradilan lainnya, seperti peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.



Gambar. 1
Kedudukan Pengadilan Pajak

¹ Diakses dari www.bpkp.go.id/unit/hukum/uu/2002/14-02.pdf pada tanggal 15 Agustus 2010 pada pukul 14.21 WIB

Meninjau “Trias Politika” sebagaimana diketengahkan oleh Emmanuel Kant maupun Montesquieu dan dikembangkan oleh John Locke melalui ajaran “Separation of Power” bahwa:

There can no be liberty when the legislative and executive power are jointed in the same persons or body of lords because it to be feared that the monarch or body will make tyrannical laws to be administered in tyrannical way. Nor is there any liberty if the judicial power is not separated from the legislative and executive power.

Bahwa tidak ada kemerdekaan apabila kekuasaan yudikatif, legislatif, dan eksekutif berada dalam satu tangan atau badan. Apabila kekuasaan-kekuasaan tersebut berada di satu tangan akan menimbulkan suatu “tirani”. Disini ditekankan pemisahan kekuasaan antara kekuasaan legislatif dengan eksekutif maupun yudikatif dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Pengadilan Pajak sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman yang merdeka, kemandirian Hakim Pengadilan Pajak dalam memutus sengketa perpajakan dijamin oleh Undang-Undang (Pasal 5 ayat (3) dan Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002).

Secara normatif pengertian kekuasaan kehakiman yang merdeka menurut Pasal 1 tersebut diatas adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Kedudukan Pengadilan Pajak ini memang belum sesuai dengan Undang-undang Kekuasaan Kehakiman tersebut. Ini menunjukkan bahwa Pengadilan Pajak berada di bawah dua atap dan kedudukan Pengadilan Pajak yang tidak jelas dapat memberikan *image* tidak independen.

Dengan berada di bawah dua atap peran Kemenkeu di Pengadilan Pajak dinilai lebih kuat daripada peran MA. Organisasi pengadilan pajak yang “dikuasai” oleh Kemenkeu dan DJP memberikan kesan eksklusif bagi publik:

a. Orang pajak merasa merekalah yang tahu seluk beluk pajak sehingga sudah seharusnya pengadilan pajak ditangani oleh mereka sendiri.

Hal ini dilihat dari komposisi Hakim di Pengadilan Pajak sendiri yang sebagian besar adalah mantan para pegawai Kemenkeu. Hal ini menimbulkan keraguan atas independensi para hakim itu sendiri.

b. *Open recruitment* masih kurang diketahui publik secara luas.

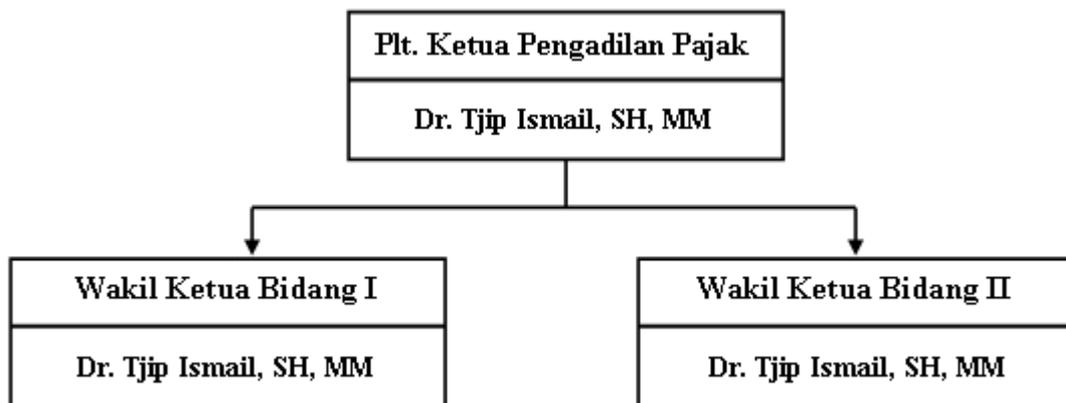
Memang terdapat permasalahan sumber daya manusia di MA sendiri dimana sampai saat ini MA hanya memiliki satu hakim pajak. Hal ini harus ditanggulangi dengan segera, salah satu caranya adalah dengan melakukan *open recruitment* hakim AdHoc. Hal ini membuka keterlibatan orang-orang luar Kemenkeu untuk terlibat di Pengadilan Pajak.

Jadi dapat disimpulkan bahwa, Pengadilan Pajak sendiri memiliki status dan kedudukan sebagai badan peradilan berada dibawah dua badan yaitu badan peradilan (yudikatif) atau eksekutif. Kedudukannya yang berada di bawah dua atap inilah yang sangat rawan menimbulkan *image* yang tidak independen.

Struktur Organisasi Pengadilan Pajak

Dengan status dan kedudukan Pengadilan Pajak yang berada di bawah dua atap, permasalahan dalam struktur organisasinya sebagian besar juga terkait dengan hal

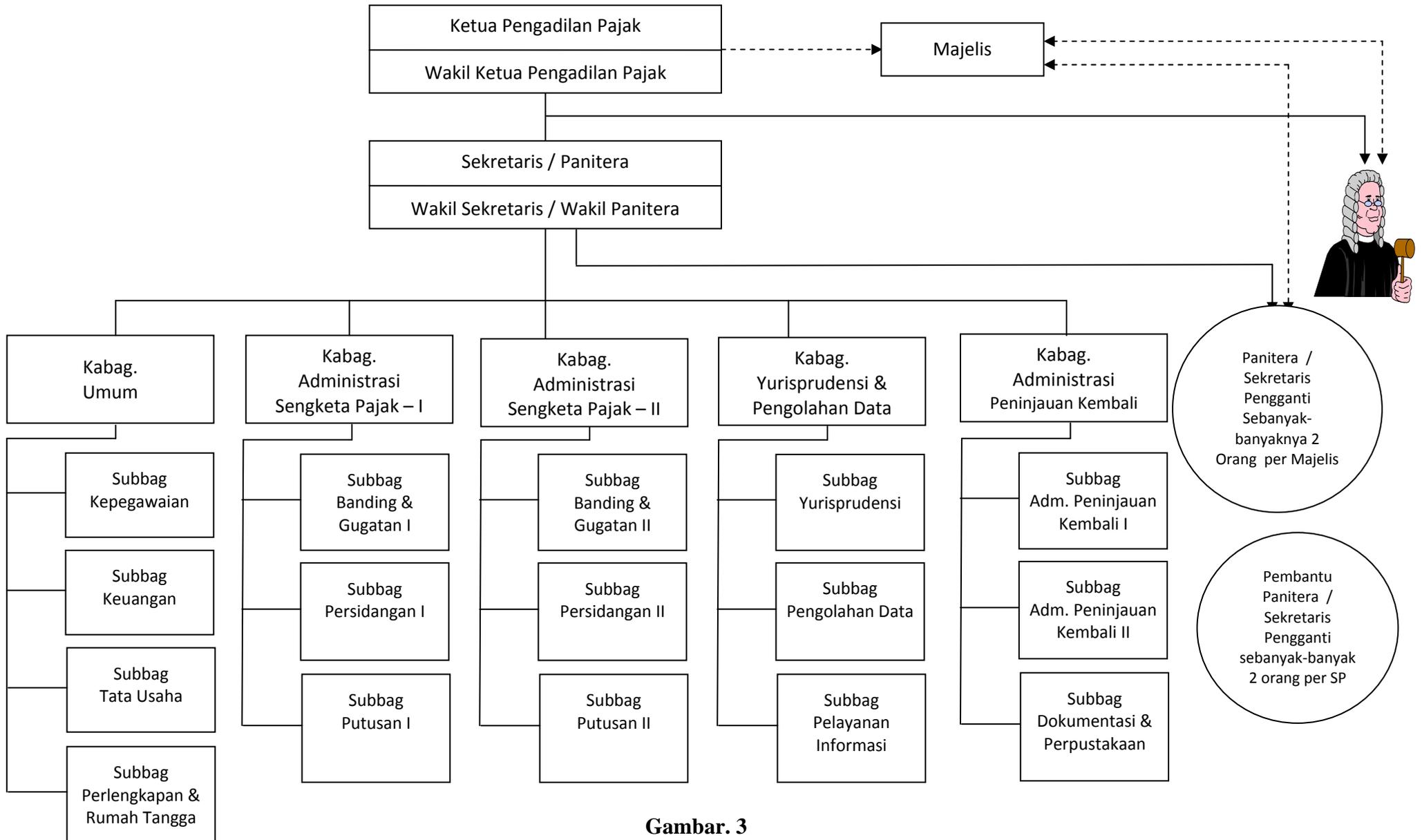
tersebut. Secara umum, tidak ditemukan permasalahan dalam struktur organisasi internal Pengadilan Pajak itu sendiri. Satu hal yang menjadi sorotan adalah posisi sebagai Ketua Pengadilan Pajak, Wakil Ketua Bidang I dan II ditempati oleh orang yang sama. Secara manajemen organisasi, hal ini tidak sesuai dan mempengaruhi kinerja.



Gambar. 2
Pimpinan Pengadilan Pajak

Berikut merupakan bagan struktur organisasi Pengadilan Pajak ² :

² Suhendro, Drs. Winarto Ak., M.M., "Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara", *Diskusi Publik MTI*, 4 Agustus 2010, Balai Kartini, Jakarta



Gambar. 3
Struktur Organisasi Pengadilan Pajak

Posisi Direktorat Keberatan dan Banding Ditjen Pajak

Permasalahan lainnya yang terkait dengan struktur organisasi adalah keberadaan Direktorat Keberatan dan Banding di bawah DJP. Hal ini dinilai tidak efektif dan menimbulkan *image* tidak independen. Ketika pengajuan banding dalam sengketa perkara dilakukan kepada organisasi yang sama karena kemungkinan besar hasilnya akan sama juga. Hal ini biasanya dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu:

1. Data yang digunakan berasal dari satu Departemen sehingga tidak memberikan data baru untuk menjadi bahan pertimbangan

Pemeriksaan terhadap pengajuan banding dilakukan oleh pemeriksa dari Direktorat Keberatan dan Banding yang juga berada di bawah DJP. Hal ini memungkinkan mereka untuk melakukan pemeriksaan hanya berdasarkan data yang diperoleh dari KPP yang melakukan pemeriksaan. Ketika data tersebut tidak lengkap maka pemeriksaan banding akan menghasilkan keputusan yang sama dan akhirnya kasus akan masuk ke Pengadilan Pajak.

2. Rawan munculnya subyektivitas karena menilai pekerjaan koleganya sendiri

Permasalahan lain yang akan muncul ketika hasil pemeriksaan pengajuan keberatan akan masuk banding dan diperiksa oleh kolega sendiri.

3. Banyak konsultan dan WP mengeluhkan keberadaan direktorat keberatan dan banding³.

Seperti kasus Gayus misalnya, dia dapat memanfaatkan informasi tertentu untuk kepentingannya (*insider information*). Dengan asumsi bahwa sejak awal aparat sudah tau bahwa WP sudah benar dan pasti menang jika disidangka, informasi ini

³ Hasil wawancara dengan Darussalam, SE., LL.M. Ak, Konsultan Pajak, pada tanggal 8 Juli 2010

yang dimanfaatkan aparat untuk meminta *fee* ke WP seolah-olah aparat akan membantu memenangkan perkara sengketa WP. Disamping itu WP juga pasti memilih biaya yang paling minim dari sengketa pajak tersebut. Disini muncul simbiosis mutualisme

Tugas Pokok dan Fungsi

Sesuai dengan visi Pengadilan Pajak, yang menjadi tugas pokok dan fungsinya adalah Pengadilan Pajak yang bebas, mandiri, tidak memihak dan terpercaya dalam menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan serta rasa keadilan masyarakat, yang berwibawa dan diakui dunia. Hal ini berusaha diwujudkan melalui misi untuk :

- 1) Mewujudkan Pengadilan Pajak sebagai institusi peradilan yang bebas, mandiri, bermartabat dan dihormati serta terjangkau oleh pencari keadilan dari semua lapisan;
- 2) Menyelenggarakan peradilan pajak secara profesional dan tidak memihak dengan keputusan yang adil dan efektif melalui proses yang transparan, akuntabel, cepat, sederhana, dan murah ;
- 3) Memberikan perlindungan kepada para pencari keadilan dalam sengketa pajak untuk memperoleh hak-haknya sebagai pengguna jasa bantuan hukum di Pengadilan Pajak melalui pengawasan terhadap para Kuasa Hukum.

Sekretariat Pengadilan Pajak sendiri tidak dapat dilepaskan dari Pengadilan Pajak sebagai bagian administratifnya. Adapun yang menjadi tugas pokoknya adalah : memberikan pelayanan di bidang tata usaha, kepegawaian, keuangan, rumah tangga, administrai persiapan berkas banding dan/atau gugatan, administrasi persiapan persidangan, administrai persidangan, administrasi penyelesaian putusan, dokumentasi, administrasi

peninjauan kembali, administrasi yurisprudensi, pengolahan data, dan pelayanan informasi⁴.

Dan berikut merupakan fungsi dari Sekretariat Pengadilan Pajak⁵:

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

Terkait dengan fungsi dan tugas pokoknya, kemandirian Pengadilan Pajak sebagai badan peradilan kembali dipermasalahkan. Menjadi badan peradilan yang bebas, mandiri dan tidak memihak baru dapat diwujudkan ketika kedudukannya sudah jelas terlebih dahulu. Terwujudnya penegakan hukum dan keadilan dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan berdasarkan Undang-undang, peraturan dan rasa keadilan masyarakat dengan cepat ,

⁴Diakses dari <http://www.setpp.depkeu.go.id/Ind/Board/Profile.asp> pada tanggal 27 Agustus 2010, pukul 18.30 WIB

⁵ *Ibid.*,

seederhana, dan murah merupakan sasaran yang ingin dicapai oleh Pengadilan Pajak. Namun hal ini belum dapat dicapai mengingat keterbatasan Pengadilan Pajak sendiri yang hanya ada di Jakarta. Selain itu, jumlah hakim yang kurang mengakibatkan banyaknya kasus yang tertunda.

Kewenangan

Adapun wewenang Pengadilan Pajak sesuai dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 adalah⁶:

- a) Pasal 31
 - 1) Pengadilan Pajak mempunyai tugas dan wewenang memeriksa dan memutus Sengketa Pajak.
 - 2) Pengadilan Pajak dalam hal Banding hanya memeriksa dan memutus sengketa atas keputusan keberatan, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - 3) Pengadilan Pajak dalam hal Gugatan memeriksa dan memutus sengketa atas pelaksanaan Penagihan Pajak atau Keputusan pembetulan atau Keputusan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-undang

⁶ Suhendro, *op.cit.*,

Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 dan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku

b) Pasal 32

- 1) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31, Pengadilan Pajak mengawasi kuasa hukum yang memberikan bantuan hukum kepada pihak-pihak yang bersengketa dalam sidang-sidang Pengadilan Pajak.
- 2) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Ketua.

Pengadilan Pajak juga merupakan Pengadilan tingkat pertama dan terakhir dalam memeriksa dan memutus sengketa pajak; Adanya 2 (dua) jenis upaya hukum yang dapat diajukan, yaitu pengajuan banding dan gugatan, Pengadilan Pajak tidak mengenal upaya hukum banding ke pengadilan tinggi maupun kasasi. Hanya ada satu upaya hukum terhadap putusan Pengadilan pajak yaitu Peninjauan Kembali yang dapat diajukan pada Mahkamah Agung. Hal ini menunjukkan kewenangannya yang sangat besar. Hal ini tanpa adanya *check and balance* akan sangat rawan mengarah ke *abuse of power*.

Mengenai pelayanan di Pengadilan Pajak sendiri dapat kita bedakan dalam dua hal. Pelayanan internalnya sendiri dalam mengeksekusi peradilan dan pelayanannya terkait dengan kinerja eksternal yaitu DJP. Indikator utama lemahnya pelayanan di Pengadilan Pajak adalah terdapat begitu banyak kasus yang menumpuk di Pengadilan Pajak. Ini berdampak pada lamanya waktu yang dibutuhkan oleh WP dalam penyelesaian kasusnya.

Internal

Peradilan yang tidak efisien dan bertele-tele akan mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dan ketidakpastian hukum⁷. Sistem pemeriksaan dalam sidang pada sebagian Majelis yang tidak sistematis dan berbelit-belit, sehingga sidang pemeriksaan memakan waktu yang lama. Hal lain yang juga memengaruhi lamanya proses penyelesaian sengketa di Pengadilan Pajak adalah terkait dengan pihak-pihak yang bersengketa sendiri, terutama dalam hal lamanya pemenuhan atas permintaan keterangan dan bukti-bukti dari pihak-pihak yang bersengketa dalam sidang pemeriksaan.

Pelayanan yang buruk juga terkait dengan sumber daya manusia yang terbatas, tempat sidang dan Sidang Acara Cepat yang tidak efektif. SDM yang terbatas merujuk pada jumlah hakim pajak yang masih sangat kurang (hal ini dibahas lebih lanjut pada sub bab SDM). Keterbatasan tempat sidang turut menghambat waktu penyelesaian sengketa (pelaksanaan sidang harus mengantri di tempat yang sangat terbatas). Padahal pada waktu yang sama sebenarnya dapat dilakukan sidang oleh majelis hakim lain jika tempat memadai. Kasus yang menumpuk juga dikarenakan Pengadilan Pajak hanya ada di Jakarta. Hal ini sangat merugikan bagi WP yang bersengketa yang berada di luar wilayah Jakarta dan sekali lagi menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

⁷ Hasil wawancara dengan Ibu Haula, akademisi Pajak dari Universitas Indonesia, pada tanggal

Dari seluruh kasus di Pengadilan Pajak, terdapat kasus-kasus yang sebenarnya dapat diselesaikan dengan lebih cepat. Sidang Acara Cepat merupakan mekanisme sidang dimana akan ada satu hakim yang memeriksa kasus terlebih dahulu secara administratif. Ketika kasus tersebut tidak memenuhi persyaratan administratif, kasusnya dapat langsung diputuskan dan tidak usah masuk ke pengadilan lagi.

Eksternal

Selain itu, DJP juga berkontribusi dalam banyaknya kasus yang masuk ke Pengadilan Pajak. Data Sekretariat Pengadilan Pajak, menunjukkan jumlah kasus sengketa pajak pada tahun 2009 sebanyak 7.462 kasus. Jumlah ini naik dari tahun sebelumnya 2008, yang sebesar 6.428 kasus. Begitu pula tahun 2007, yang jauh lebih rendah bila dibanding dengan tahun 2008 yakni hanya sebanyak 4.842 kasus⁸. Hal tersebut terjadi diakibatkan oleh tidak efektifnya lembaga Keberatan di Direktorat Jenderal Pajak yang cenderung menolak permohonan keberatan yang diajukan oleh Wajib Pajak dengan mengabaikan keterangan dan bukti-bukti yang ditunjukkan oleh Wajib Pajak. Oleh karenanya atas Keputusan Keberatan dari Dirjen Pajak tersebut diajukan banding oleh Wajib Pajak ke Pengadilan Pajak.

Faktor lain yang terkait dengan kinerja di DJP adalah mengenai sistem pengumpulan dan penyimpanan informasi wajib pajak tidak akurat. Hal ini berimplikasi pada munculnya persengkataan awal antara WP dan fiskus yang mewakili DJP. Ketika akhirnya masuk keberatan yang diajukan masuk ke Banding, pengumpulan data yang tidak akurat dan sistem yang tidak bekerja dengan baik semakin mempersulit dalam pemeriksaan kasus.

⁸ "Kasus Pajak Meningkat, Kapasitas Pengadilan Pajak Semestinya Meningkat" diakses dari http://www.wartaekonomi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4537:kasus-pajak-meningkat-kapasitas-pengadilan-pajak-semestinya-meningkat&catid=53:aumum pada tanggal 29 Agustus 2010 pukul 14.42 WIB

Hal ini secara berlanjut akan mempersulit dalam penilaian oleh Hakim di Pengadilan Pajak.

Melalui observasi langsung yang dilakukan di Pengadilan Pajak berikut merupakan beberapa hal penting yang dapat mempengaruhi pelayanan⁹:

- a. Lokasi Pengadilan Pajak berada di lantai 9 gedung Sutikno di area Kementerian Keuangan sementara lokasi sekretariat pengadilan pajak berada dilantai 5. Hal ini dinilai kurang efisien.
- b. Pengadilan pajak terdiri dari 8 ruang sidang, setiap ruang sidang menangani 10 perkara setiap harinya.
- c. Ruang sidang berukuran kecil hanya 5x6 m, dan hanya menyediakan kurang lebih 10 kursi bagi pengunjung sidang.
- d. Ruang sidang tidak tertata rapi, sehingga menurunkan wibawa pengadilan.
- e. Ruang tunggu pihak yang berperkara dan design ruangan sekitarnya tidak layak, setiap harinya terlihat sangat padat dan tidak tertib.
- f. Etika sidang rendah, panitera atau asisten panitera tanpa meminta ijin terhadap Majelis Hakim bisa bebas hilir mudik atau keluar masuk ruang sidang, bahkan berinteraksi (berbisik) dengan hakim ketika sidang berlangsung.
- g. Pengadilan pajak memiliki 2 papan informasi peserta sidang, hanya mencantumkan nama perusahaan atau pihak yang berkara, tanpa mencantumkan majelis hakim yang menangani perkara tersebut.
- h. Untuk mengikuti persidangan, harus meminta ijin terlebih dahulu pada hakim melalui asisten panitera, padahal menurut undang-undang sidang pajak sifatnya terbuka untuk umum. Pada kasus tertentu, bahkan hakim meminta identitas pribadi terlebih dahulu setelah itu dipersilahkan. Terkadang pihak berperkara keberatan

⁹ Hasil Observasi Pengadilan Pajak, pada tanggal 15 Juli 2010

untuk dihadiri oleh pengujung dan bahkan menitipkan pesan agar tidak memasukan siapapun selama sidang berlangsung.

- i. Pengadilan pajak tidak menyediakan meja informasi/desk pelayanan publik untuk mengetahui atau mendapatkan salinan putusan perkara.

Akuntabilitas

Sebagai institusi publik, Pengadilan Pajak seharusnya juga akuntabel. Akuntabilitas mengacu pada adanya pertanggungjawaban terhadap setiap produk, keputusan dan kebijakan dalam ranah administrasi publik. Sebagai badan peradilan, Pengadilan Pajak seharusnya memiliki pelaporan hasil penanganan perkara, pelaporan tentang uang perkara, audit keuangan pengadilan, pelaporan tentang pengadaan dan pemeliharaan infrastruktur pengadilan, pelaporan tentang kegiatan di luar penanganan perkara, peningkatan SDM, dll. Hal ini seharusnya dilaporkan secara berkala ke publik atau publik dapat dengan mudah mengakses informasi tersebut.

Dikaitkan pula dengan pelayanan, tidak adanya meja informasi publik, publikasi putusan, sulitnya akses ke pengadilan juga menjadi karakter utama permasalahan akuntabilitas. Informasi yang tidak tersampaikan masyarakat menjadikan Pengadilan Pajak tidak akuntabel. Yang juga menarik adalah berdasarkan jenis akuntabilitas dari Bruce Stone, O.P. Dwivedi, dan Joseph G. Jabbra¹⁰, akuntabilitas organisasi juga terkait dengan sistem evaluasi yang berjalan dengan baik. Berbicara mengenai evaluasi Pengadilan Pajak secara substantif, evaluasinya akan terkait dengan hasil putusan dan kinerja DJP. Ketika

¹⁰ Transparency in State – Citizen Relations, diakses dari <http://www.cecl.gr/sudan2/docs/studies/TRANSPARENCYINSTATE.pdf> pada tanggal 30 Agustus 2010, pukul 19.00 WIB

hasil putusan kasus pajak dimenangkan oleh WP, seharusnya ada evaluasi yang diberikan kepada DJP dan petugas pemeriksa (fiskus).

3. Aspek Sumber Daya Manusia (SDM)

Dualisme Pengadilan Pajak yang berada dalam dua atap lembaga negara, yaitu Kemenkeu dan MA memberikan implikasi permasalahan dalam pengelolaan Sumber Daya Manusia (SDM) di tubuh Pengadilan Pajak. Karakteristik pembinaan organisasi, khususnya SDM, yang notabene berbeda dengan bentuk pembinaan pengadilan umum lainnya di Indonesia, menjadi perdebatan terkait independensinya. Mekanisme pengelolaan dua atap dalam UU No 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak oleh banyak kalangan dianggap bertentangan dengan kemerdekaan dan independensi perekrutan hakim.

Kedudukan Pengadilan Pajak pun masih menimbulkan perdebatan. Jika kita menelisik kepada UU No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, di pasal 27 dijabarkan bahwa Pengadilan Khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah MA. Jika kita melihat posisi Pengadilan Pajak, dalam arti khusus, timbul pertanyaan apakah di bawah langsung peradilan PTUN, atau berdiri sendiri sebagai peradilan khusus, mengingat jenis perkara pajak yang sangat spesifik.¹¹ Kedudukan yang berbeda Pengadilan Pajak dengan badan peradilan di bawah MA lainnya turut membedakan proses pengelolaan SDM nya (khususnya hakim). Di sisi yang lain, banyak pendapat yang mengatakan ketimpangan kuantitas dan kualitas SDM dengan beban pekerjaan akan berpengaruh kepada *output* dan *outcome* proses sidang pengajuan banding di Pengadilan pajak. Ada empat aspek utama yang penulis uraikan untuk mendiskripsikan

¹¹ Ismail, Djip, "Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara", *Diskusi Publik MTI*, 4 Agustus 2010, Balai Kartini, Jakarta

permasalahan SDM di Pengadilan Pajak saat ini, antara lain: Kualitas; Kuantitas; Integritas; Rekrutmen. Berikut pemaparan selengkapnya.

Kualitas

- a. Adanya perbedaan kualitas keputusan hakim dalam memutus perkara

Tidak dapat dipungkiri, salah satu akar permasalahan utama pada lembaga penegak hukum Pengadilan Pajak terletak kepada kualitas putusan seorang hakim ketika memutus perkara. Dalam beberapa kasus, ada perkara-perkara yang memiliki karakteristik sama, namun memiliki hasil keputusan yang berbeda antara hakim satu dengan hakim yang lain. Dari keterangan yang disampaikan narasumber, hampir sebagian besar mensyaratkan proporsi hakim di Pengadilan Pajak dibenahi. Saat ini proporsi hakim yang paling banyak adalah hakim karier, sedangkan hakim ad hoc masih sangat kurang. Hal ini disinyalir menjadi salah satu kendala dalam menciptakan dan menjaga kualitas putusan hakim itu dapat terjaga dengan baik.

Permasalahan turunan lainnya terkait dengan kualitas putusan hakim adalah kompetensi materi hakim yang tidak seimbang antara materi yang berkaitan dengan perpajakan dan materi yang tidak berkaitan dengan perpajakan. Ketidakseimbangan penguasaan materi ketika proses sidang seringkali melemahkan keputusan hakim. Peran serta hakim ad hoc dalam memberikan masukan dan saran kepada hakim karier sangat diperlukan karena tidak semua hakim karier mengerti perpajakan, baik penghitungan dan aspek perpajakan lainnya. Memberikan peran yang lebih besar kepada hakim ad hoc juga akan berguna bagi hakim karier karena justifikasi suatu perkara dilakukan oleh hakim karier. Disamping itu, pertanggungjawaban putusan hakim juga dapat dipertanggungjawabkan ketika hakim ad hoc dilibatkan.

Selain itu, dalam permasalahan tertentu kadangkala ditemui dua keputusan yang berbeda dari seorang hakim tetapi permasalahan dan materi banding yang disidangkan memiliki karakteristik yang sama. Padahal yang membedakan kedua proses pengajuan banding itu hanya soal waktu diajukannya banding (contoh: Pengajuan banding oleh WP pertama disidangkan pada tahun lalu, sedangkan pengajuan banding disidangkan tahun sekarang). Wajib pajak seringkali juga dibuat bingung dengan hasil putusan yang berbeda tetapi dari sisi materi banding dan hal lainnya sama persis dengan pengajuan banding tahun-tahun sebelumnya.

b. Kurangnya kompetensi Fiskus dalam menghadapi keberatan wajib pajak

Ketidakseimbangan kompetensi SDM dalam penyelenggaraan Pengadilan Pajak tidak semata-mata hanya terjadi dalam lingkup hakim, dari sisi fiskus sebagai orang yang menghadapi gugatan juga mengalami kendala yang kurang lebih sama. Menteri Keuangan Agus Martowardojo juga sadar kelemahan SDM di institusi Ditjen Pajak dan Pengadilan Pajak akan menjadi hambatan dalam mencapai realisasi target pajak dan rawan penyelewengan. Menanggapi himbauan Presiden, Kemenkeu berusaha melakukan perbaikan kinerja dalam tubuh Ditjen Pajak khususnya aspek yaitu peraturan, sistem manajemen dan pembenahan SDM.¹²

Tidak dapat dipungkiri, kualitas fiskus yang timpang seringkali menjadi celah bagi wajib pajak untuk memenangkan gugatan banding mereka. Pengacara yang handal dan mahir dalam melakukan interpretasi materi banding dihadapan sidang majelis seringkali bertolak belakang dengan jawaban yang disampaikan oleh fiskus. hal ini tidak lepas dari kompetensi fiskus yang tidak menguasai seluruh materi atau bidang yang diajukan banding oleh fiskus. Kebanyakan fiskus hanya menguasai satu bidang tertentu saja, sedangkan dalam persidangan, fiskus dituntut untuk menguasai seluruh materi keberatan

¹² <http://www.antarane.ws.com/berita/1279778119/menkeu-pengadilan-pajak-akan-lebih-transparan>, "Menkeu: Pengadilan Pajak Akan Lebih Transparan", diunduh pada tanggal 28 Agustus 2010 pada pukul 18.21 WIB

yang diajukan WP. Latar belakang dan karakteristik WP yang berbeda satu sama lain (misalnya dari bidang industri batu bara, minyak, atau bidang industri lainnya) membutuhkan fiskus yang mengerti seluk beluk bidang tersebut. Permasalahan ini sebenarnya disadari oleh pihak Ditjen Pajak. SDM pegawai pajak memang sangat berbeda karakternya dengan pegawai institusi pemerintah lainnya. Menurut Kasubdit Pengembangan Manajemen Sumber Daya Manusia, Farid Bachtiar, SDM Ditjen Pajak sangat terkait dengan entitas bisnis yang mempunyai dinamika cepat. Ditjen Pajak akan sangat birokratis dan lamban dalam memberikan pelayanan jika mekanismenya tidak cepat.¹³

c. Belum adanya pemetaan dan kontrol kompetensi pegawai Ditjen Pajak

Salah satu permasalahan mendasar terkait dengan tidak komprehensifnya kompetensi yang ada di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak pada umumnya terkait dengan belum adanya pemetaan dan kontrol kompetensi pegawai yang dilakukan oleh Ditjen Pajak dan Kementerian Keuangan. Masalah ini juga disampaikan oleh Direktur Kepatuhan Internal dan Transformasi Sumberdaya Aparatur (Kitsda) Ditjen Pajak, Wahyu Tumakaka yang mengatakan selama ini urusan pengelolaan pegawai di Ditjen Pajak memang berada di bagian kepegawaian, sehingga hanya bersifat administrasi pegawai dan tidak menyentuh persoalan peningkatan kapasitas pegawai. Pernyataan ini semakin menguatkan bahwa dari sisi pemetaan SDM, Ditjen Pajak belum memiliki sistem dan yang jelas serta organisasi yang akan melakukannya.¹⁴

Reformasi birokrasi memang telah dilakukan oleh Kementerian Keuangan dan menjadi contoh model keberhasilan proses reformasi birokrasi untuk lembaga negara. Namun demikian, reformasi yang dilakukan saat ini lebih banyak menitikberatkan kepada aspek remunerasi. Dalam pembahasan diskusi publik terbatas di FISIP UI selasa (13/4) dengan tema "Menumpuknya Sengketa Pajak di Pengadilan Pajak: Mengurai Akar

¹³ <http://www.pajakonline.com/engine/artikel/art.php?artid=7623>, "Ditjen Pajak Perbaiki Pengelolaan SDM", diunduh pada tanggal 29 Agustus 2010, pada pukul 15.30 WIB, dipublikasikan juga dalam *Bisnis.com*, 27 Agustus 2010.

¹⁴ *Ibid*

Permasalahan” yang diadakan Tax Center Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (UI) di Depok, salah satu pembicara, Suryohadi dari Ikatan Konsultan Pajak Indonesia juga mengemukakan, reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan belum menyentuh tingkah laku aparat. Aparat masih berlaku sebagai pejabat, bukannya pelayan masyarakat. Hal ini memungkinkan karena aparat pemeriksa pajak, selain dilindungi undang-undang, juga memiliki kewenangan yang terlalu kuat.¹⁵

Pemetaan dan kontrol kompetensi pegawai artinya sangat penting saat ini sebagai salah satu agenda reformasi birokrasi yang harus direalisasikan karena secara langsung mempengaruhi kinerja para fiskus dalam menjalankan tugasnya selain aspek remunerasi. Implikasi masalah yang ditimbulkan dari tidak adanya pemetaan dan kontrol pegawai bukan hanya terjadi ketika fiskus menghadapi banding WP di pengadilan pajak, jauh sebelum proses itu berlangsung, kesalahan dapat saja terjadi saat proses pemeriksaan laporan pajak pertama kali yang disampaikan WP oleh fiskus.

Selain itu, saat ini pembekalan kompetensi fiskus dalam bidang tertentu, misalnya bidang industri pertambangan, otomotif, telekomunikasi, atau jenis industri lain tidak diimbangi dengan praktik langsung ke lapangan (magang). Idealnya, jika fiskus ingin mengetahui seluk beluk permasalahan perpajakan dalam satu bidang usaha tertentu, fiskus harus terjun langsung ke lapangan dan melihat langsung celah-celah serta proses kerja dari bidang industri tertentu. Hal ini sangat penting karena selama ini fiskus cenderung sering dikalahkan karena kurangnya pengetahuan dan informasi bidang-bidang usaha yang diajukan banding oleh WP dalam persidangan di Pengadilan Pajak. Hal ini ditambah dengan belum adanya aturan baku dari Ditjen Pajak bagi para fiskus dan pegawai lainnya untuk melakukan observasi dan praktik langsung terhadap kegiatan usaha yang sering mengajukan banding.

¹⁵ www.kompas.com, “Benahi Pemeriksa Pajak Pengadilan Pajak Menjadi Benteng bagi Wajib Pajak”, diunduh pada tanggal 29 Agustus 2010 pada pukul 16.40 WIB

Kuantitas

- d. Kurangnya proporsi jumlah hakim di Pengadilan Pajak dengan perkara yang harus ditangani

Banyaknya sengketa banding dan gugatan yang masuk ke Pengadilan Pajak membutuhkan jumlah hakim yang cukup untuk menangani perkara. Akan tetapi, masalah utama menumpuknya berkas sengketa banding terkait dengan kemampuan hakim yang terbatas dalam menangani sengketa banding. Mayoritas narasumber sepakat bahwa kuantitas hakim yang tidak sebanding dengan jumlah berkas gugatan yang masuk menjadi akar masalah banyaknya sengketa banding yang belum dapat diselesaikan sesuai tepat waktu. Padahal dari tahun ke tahun proses permohonan berkas banding dan gugatan terus meningkat. Berdasarkan data Pengadilan Pajak jumlah sisa sengketa banding dan gugatan yang tidak dapat ditangani oleh Pengadilan Pajak dari tahun 2007 sampai dengan tahun 2010 semakin meningkat.

Tabel.
Data sengketa banding dan gugatan dari tahun 2007-2010¹⁶

Tahun	Penerimaan Berkas			Jumlah Putusan	Sisa Akhir Tahun
	Sisa Tahun Sebelumnya	Berkas Baru	Jumlah Berkas		
2007	2.752	4.842	7.594	3.241	4.353
2008	4.353	6.428	10.781	3.770	7.011
2009	7.011	7.462	14.473	4.650	9.823
2010 (Jan-April)	9.823	3.547*	13.370	3.689*	9.681*

¹⁶ Suhendro, Winarto, Ak., M.M., "Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara", *Diskusi Publik MTI*, 4 Agustus 2010, Balai Kartini, Jakarta

*) *Ket: sampai dengan Juli 2010*

Jika melihat data pada tabel di atas, tidak dapat dipungkiri menumpuknya berkas banding yang masuk ke pengadilan pajak justru semakin meningkat. Dari sisi internal yang menjadi penyebab menumpuknya berkas perkara banding yang tidak dapat ditangani oleh Pengadilan Pajak adalah kapasitas Majelis Hakim dan sumber daya manusia pendukung yang belum memadai secara kualitas maupun kuantitas.¹⁷ Jika melihat jumlah hakim yang ada saat ini yang hanya terdiri dari 48 orang hakim, sangat wajar jika penumpukan berkas banding terus terjadi. Di Pengadilan Pajak saat ini ada 17 majelis. Jika satu majelis diisi oleh tiga hakim, idealnya jumlah hakim seluruhnya ada 51 orang. Kenyataannya saat ini jumlah hakim hanya 48 orang.

e. Terjadinya ketimpangan jumlah hakim karier dengan hakim ad hoc

Akar masalah selain terkait dengan komposisi hakim Pengadilan Pajak yang masih timpang adalah mengenai ketimpangan komposisi hakim karier dan hakim ad hoc. Komposisi hakim Pengadilan Pajak saat ini adalah hakim karier yang kebanyakan berasal dari pegawai Kementerian Keuangan. Pengangkatan hakim ad hoc berdasarkan UU No 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak pasal 9 ayat 2 sangat tergantung kepada perkara sengketa yang disidangkan. Artinya, keberadaan hakim ad hoc baru diperlukan ketika dalam memeriksa dan memutus perkara sengketa pajak tertentu memerlukan keahlian khusus. Ketua hakim yang akan menunjuk hakim ad hoc menjadi hakim anggota yang diatur oleh keputusan menteri.

Sebagian besar narasumber menyayangkan minimnya jumlah hakim ad hoc dalam Pengadilan Pajak dibandingkan dengan proporsi jumlah hakim karier. Padahal keberadaan hakim ad hoc sangat diperlukan dalam memperkuat validitas sekaligus memperbaiki kualitas putusan hakim perihal sengketa pajak yang selama ini masih banyak memiliki kelemahan. Selain itu, minimnya komposisi hakim karier dan ad hoc yang mengikutsertakan unsur di luar lingkungan Kementerian Keuangan seperti dari

¹⁷ <http://adnanabdullah.blogspot.com/2010/04/reformasi-pengadilan-pajak.html>, "Reformasi Pengadilan Pajak", diunduh pada tanggal 29 Agustus 2010 pada pukul 18.45 WIB

akademisi, pengacara, konsultan pajak, organisasi profesi dsb secara langsung ikut mengebiri terciptanya independensi hakim di Pengadilan Pajak.

Integritas

- f. Banyaknya hakim pajak yang berasal dari Kemenkeu (Senior), berpotensi memudahkan terjadinya kolusi dengan makelar kasus pajak

Ketika proses persidangan sengketa pajak antara wajib pajak dan fiskus berlangsung, biasanya fiskus akan berhadapan dengan para hakim yang notabene adalah senior fiskus sebagai tergugat. Banyaknya para hakim yang berasal dari Kementerian Keuangan tidak jarang membuat pertemuan senior dan junior ini menjadi celah untuk melakukan kolusi untuk memenangkan individu atau kelompok tertentu. Budaya permisif dan rasa sungkan juga menjadi legitimasi bagi hakim dan fiskus dalam membela korp mereka (Ditjen Pajak dan Direktorat Keberatan dan Banding Kemenkeu). Komposisi hakim pengadilan pajak saat ini sebagian besar berasal dari mantan atau pejabat Kemenkeu (sekitar 90 persen), baik dari jajaran Inspektorat Jenderal atau Bea Cukai. Adapun untuk perwakilan dari konsultan, wakil organisasi pengusaha dan lain-lain hanya sekitar 10 persen.¹⁸ Tidak jarang permasalahan komposisi ini mempengaruhi independensi hakim dalam memutus perkara, termasuk ikut mempengaruhi keterangan yang diberikan oleh fiskus ketika proses persidangan berlangsung.

Permasalahan turunan yang juga cukup penting terkait dengan adanya senioritas dalam proses persidangan banding di Pengadilan Pajak adalah timbulnya afiliasi faktor pekerjaan dan pertemanan. Seringkali pertemanan dan pekerjaan dicampuradukkan ketika proses persidangan sedang berlangsung. Dampaknya kinerja yang diberikan oleh petugas pajak

¹⁸ <http://id.voi.co.id/berita-indonesia/ekonomi-dan-keuangan/2534-menkeu-pembenahan-pengadilan-pajak-kerjasama-ma-ky.html> dalam Data sekunder Inspektorat Bidang Investigasi, Kemenkeu, “Butir-Butir Pembenaan Pengadilan Pajak”, diunduh pada tanggal 20 Agustus 2010 pada pukul 13.23 WIB

(fiskus) dan hakim sendiri tidak profesional. Orientasi dari relasi yang tidak ditempatkan dengan baik ini tentu saja kepentingan pribadi dan kelompok. Sebagai sebuah pengadilan khusus, pembinaan Pengadilan Pajak harus dibawah MA baik secara yudisial maupun non yudisial (organisasi, administrasi, maupun keuangan). Banyaknya hakim yang berasal dari Kemenkeu tidak lepas dari peran eksekutif yang sangat besar dalam proses pengangkatannya (pasal 8 UU No 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak) dibanding dengan yudikatif.¹⁹ Keterlibatan publik dalam pengangkatan hakim ad hoc pun belum terlihat.

g. Anomali independensi hakim dan fiskus dengan permohonan yang dikabulkan

Berdasarkan keterangan dari berbagai narasumber, tidak dapat dipungkiri perilaku hakim Pengadilan Pajak dan fiskus masih saja ada yang menabrak norma-norma hukum. Kasus Gayus Tambunan menjadi preseden buruk dan indikasi bagi masyarakat bahwa peradilan pajak memiliki banyak ruang untuk melakukan tindakan yang tidak terpuji. Persoalan seperti tergantungnya insentif hakim dengan Kemenkeu serta budaya permisif dan melindungi korp institusi asalnya kerap kali menjadi alasan utama dalam menggugat independensi hakim dan fiskus dalam proses keberatan dan banding. Namun demikian, jika kita melihat data putusan Pengadilan Pajak sejak tahun 2002 sampai 2009, hampir 70 persen banding dimenangkan oleh WP.

¹⁹ Dr.H. Soebechi, Imam, S.H., M.H., “Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara” , *Diskusi Publik MTI*, 4 Agustus 2010, Balai Kartini, Jakarta

Tabel.
Statistik Putusan Pengadilan Pajak Tahun 2002-2009²⁰

No	Jenis Putusan	T a h u n							
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Permohonan banding/gugatan dikabulkan seluruhnya	346	519	783	991	863	1.264	1.540	1.890
	persen terhadap jumlah putusan	26,86	32,74	35,35	33,30	35,81	39,00	40,82	40,64
2	Permohonan banding/gugatan dikabulkan sebagian	210	218	428	495	586	600	736	895
	persen terhadap jumlah putusan	16,30	13,75	19,32	16,63	24,31	18,51	19,50	19,24
3	Keputusan terbanding/tergugat dibatalkan	12	67	207	637	100	119	114	42
	persen terhadap jumlah	0,93	4,23	9,34	21,40	4,15	3,67	3,02	0,009
4	Permohonan banding/gugatan ditolak	162	220	240	304	318	406	751	874
	persen terhadap jumlah	12,57	13,88	10,83	10,21	13,19	12,53	19,90	18,79
5	Permohonan banding/gugatan Tidak Dapat Diterima (secara formal)	543	554	549	545	536	843	627	906
	persen terhadap jumlah putusan	42,16	34,95	24,78	18,31	22,24	26,01	16,62	19,48

h. Belum adanya evaluasi kinerja bagi pegawai Ditjen Pajak dan Hakim

²⁰ Suhendro, Winarto, Ak., M.M, "Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara", *Diskusi Publik MTI*, 4 Agustus 2010, Balai Kartini, Jakarta

Selain permasalahan belum adanya pemetaan kompetensi pegawai di Ditjen Pajak secara komprehensif dan terstruktur, ketiadaan evaluasi kinerja untuk pegawai Ditjen Pajak ikut memberikan implikasi kepada profesionalisme pegawai, khususnya fiskus dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab. Penilaian kinerja pada umumnya masih dikaitkan dengan besaran target penerimaan pajak yang dapat direalisasikan oleh KPP kepada negara. Stigma dan pola pikir yang berorientasi kepada target penerimaan ini yang kadangkala mempengaruhi kebijakan fiskus karena jika fiskus menerima keberatan dari WP, ada indikasi dan sinyalemen negatif dari institusinya (Ditjen Pajak dan pengawas internal seperti KISDA) fiskus dinilai akan melakukan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) bersama WP untuk kepentingan pribadi. Resistensi ini yang kemudian membuat fiskus lebih suka menolak keberatan WP dan lebih suka menyelesaikan keberatan yang diajukan dari WP ke pengadilan pajak. Dengan demikian, fiskus bermain aman dan tidak mempertaruhkan jabatan dan kariernya akibat diskresi kebijakannya. Modus ini juga dilakukan oleh fiskus dalam rangka berusaha memenuhi target penerimaan yang dibebankan kepada dirinya.

Rekrutmen

- i. Kurangnya Pengkaderan Hakim Pajak sehingga jeda pengantian hakim yang sudah pensiun dengan Hakim baru memakan waktu yang lama

Proses panjang pengangkatan hakim Pengadilan Pajak juga memberikan dampak kepada lambannya regenerasi hakim di Pengadilan Pajak itu sendiri. Apalagi, jumlah hakim yang tidak proporsional dengan banyaknya pengajuan banding yang masuk semakin membebani hakim dalam melakukan tugasnya. Jeda pergantian hakim yang lama tidak lepas dari proses pengangkatan hakim itu sendiri yang sangat panjang, baik dari sisi waktu dan aturan main (undang-undang) yang jika kita telaah bertentangan dengan undang-undang mengenai kekuasaan kehakiman.

Jika kita melihat Pasal 1 UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, secara yuridis dijabarkan "Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia". Selanjutnya di Pasal 2 UU No 4 Tahun 2004 juga ditegaskan "Penyelenggara kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud Pasal 1 dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".

Aspek yuridis dari undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman ini bertentangan dengan mekanisme pembinaan dan pengangkatan hakim pengadilan pajak. Dalam Undang-undang Pengadilan Pajak Pasal 5 Ayat (2) dijelaskan pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan bagi Pengadilan Pajak dilakukan oleh Departemen Keuangan. Pasal 8 Ayat (1 dan 2) UU Pengadilan Pajak juga menjelaskan bahwa "Hakim diangkat oleh Presiden dari daftar nama calon yang diusulkan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung."

Begitupun dengan pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Pajak yang diangkat oleh Presiden dari usulan hakim-hakim Menteri Keuangan setelah mendapat persetujuan dari Ketua Mahkamah Agung. Tentu saja pembinaan dan pengangkatan hakim pengadilan pajak bertentangan dengan UU No.8 tahun 2004 tentang Peradilan Umum dan UU No.5/2004 tentang Mahkamah Agung.

Adanya ketentuan undang-undang tersebut, dan merujuk pula pada adagium *lex postario derogate lex antorio* yang dalam konteks pengangkatan hakim pengadilan pajak tersebut berarti UU Kekuasaan Kehakiman mengalahkan UU Pengadilan Pajak, maka sudah sepatutnya dalam hal pengangkatan, pemberhentian dan mutasi hakim sepenuhnya merupakan kewenangan Kekuasaan Kehakiman dan bukan merupakan kekuasaan eksekutif, baik itu Kementerian Keuangan, termasuk pula Kementerian Hukum dan HAM. Dengan kata lain, dalam hal pengangkatan hakim pajak sebagaimana yang

diajukan oleh Ketua Pengadilan Pajak bukan menjadi kewenangan Menteri Keuangan (kekuasaan eksekutif).²¹ Dalam Pasal 4 ayat (3) UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman juga menjelaskan secara tegas bahwa Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Masuknya kewenangan Menteri Keuangan dalam proses pengangkatan dan pemberhentian hakim Pengadilan Pajak bertentangan dengan undang-undang tentang kekuasaan kehakiman. Permasalahan pertentangan UU Kekuasaan Kehakiman dan UU Pengadilan Pajak juga imbas dari dualisme pengelolaan Pengadilan Pajak yang berada dalam dua atap, yaitu MA mengelola aspek yudisial, sedangkan Kemenkeu mengelola organisasi, administrasi, dan keuangan.

j. Polarisasi dan konsentrasi SDM Fiskus di tingkat pusat (Ditjen Pajak) dan ketiadaan pola pembinaan yang jelas

Akar masalah yang muncul dari pihak fiskus ketika melakukan tugas dan tanggung jawabnya adalah tidak meratanya kualitas SDM fiskus disemua level. Fiskus yang dianggap berkualitas di masing-masing Kanwil Pajak ditarik oleh Ditjen Pajak (Direktorat Keberatan dan Banding). Akibatnya terjadi ketimpangan konsentrasi SDM fiskus yang menangani banding di level pusat dan daerah (Kanwil dan KPP). Kualitas hasil pemeriksaan pajak pun akan mengalami perbedaan dan disinyalir menjadi celah utama lolosnya berkas keberatan yang seharusnya dapat diselesaikan sebelum masuk ke Pengadilan Pajak. *Lack competences* SDM fiskus ini tentu saja menimbulkan masalah karena hasil pemeriksaan oleh fiskus di tingkat Kanwil banyak yang digugat keberatan oleh WP terkait dengan kualitas pemeriksaan yang memiliki banyak celah yang dapat dimanfaatkan oleh WP untuk dijadikan bahan materi banding ke Pengadilan Pajak.

²¹http://komisiyudisial.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1842persen3ACacat+Hukumpersen2C+Pengangkatan+Hakim+Pengadilan+Pajak&catid=11persen3AArtikel&Itemid=295&lang=en, “Cacat Hukum Pengangkatan Hakim Pengadilan Pajak”, 2008, diunduh pada tanggal 29 Agustus 2010 pada pukul 17.21 WIB

Permasalahan lain yang juga berpotensi muncul tentu saja berasal dari kesalahan fiskus ketika melakukan pemeriksaan laporan pajak WP. Bagaimana pun faktor pengalaman menjadi sangat penting bagi fiskus dalam melakukan tugas dan tanggung jawabnya.

Akar masalah lain terkait pola mutasi yang tidak dilakukan secara komprehensif berimplikasi kepada kekurangan SDM di beberapa sub bagian di Ditjen Pajak. Misalnya saja untuk sub bagian *transfer pricing*. Pengamat Perpajakan Iwan I Piliang. Dia mengungkapkan, pegawai Pajak yang mempunyai kemampuan khusus mengenai *transfer pricing* di Ditjen Pajak hanya sekitar 12 orang saja. Lebih lanjut Piliang menjelaskan, menurut *Organization of Economic Cooperation Development* (OECD) sebanyak 60 persen dari transaksi perdagangan di semua negara terindikasi *transfer pricing*. Jika transaksi perdagangan 2009 sebanyak 2100 triliun, maka terindikasi 1300 triliun hilang.²²

Di sisi yang lain, fungsi Direktorat Keberatan dan Banding saat ini juga belum maksimal dalam melakukan pembinaan kepada Kanwil dan KPP yang notabene adalah institusi organisasi yang ada dibawahnya. Berdasarkan keterangan dari narasumber yang berasal dari Inspektorat Jenderal Kemenkeu, ketika melakukan pengawasan, mereka menilai Direktorat Keberatan dan Banding tidak menjalankan fungsinya sebagai regulator dan pembina kepada Kanwil dan KPP. Ketiadaan proses pembinaan yang jelas dan mutasi pegawai fiskus yang berprestasi dari Kanwil ke Ditjen Pajak menjadi dua hal yang bertolak belakang dan kontra produktif. Jika dibiarkan, hal ini akan menjadi hambatan bagi Ditjen Pajak dalam menjalankan fungsinya. Ketiadaan pedoman pembinaan SDM dan aspek turunan lainnya dari Direktorat Keberatan dan Banding kepada Kanwil dan KPP akan menghambat proses regenerasi tumbuhnya SDM fiskus yang berkualitas.

j. Mekanisme rekrutmen hakim yang tidak komprehensif

Korelasi integritas hakim dengan pola rekrutmen yang kurang komprehensif juga menjadi akar masalah dalam menjaga independensi hakim. Selama ini proses *fit and proper test* penyelenggaraannya tidak dilakukan dengan terbuka dan tidak banyak diketahui publik.

²² <http://bataviase.co.id/node/274851>, "Kualitas Pengadilan Pajak Perlu Ditingkatkan", diunduh pada tanggal 28 Agustus 2010 pada puku 15.30 WIB

Pola rekrutmen melalui media cetak atau elektronik juga tidak dilakukan secara masif sehingga publik tidak banyak mengetahui. Tidak adanya keterbukaan informasi ini sedikit banyak membentuk citra eksklusifitas Pengadilan Pajak dimata masyarakat.

Akar permasalahan lain yang ditemui ketika proses rekrutmen hakim dilakukan, banyak para calon hakim yang tidak memiliki latar belakang bidang hukum. Selain itu, hakim yang telah menempuh studi S3 juga sangat sedikit. Ketimpangan ini tentu saja berimplikasi kepada kinerja dan kualitas hakim dalam memutus perkara. Berdasarkan keterangan dari Mantan Ketua Pengadilan Pajak Abdullah Anshari Ritonga (wawancara dilakukan pada tahun 2008), hakim Pengadilan Pajak kebanyakan berasal dari bidang ekonomi dan sarjana perpajakan.²³ Proporsi yang tidak seimbang ini tentu saja ikut mempengaruhi kualitas putusan hakim karena bagaimanapun, aspek pengetahuan hukum dalam diri seorang hakim tetap harus seimbang dengan kompetensi bidang lainnya.

k. *Reward and punishment* belum berjalan karena ketimpangan antara gaji dan tanggung jawab

Baik Pengadilan Pajak maupun Ditjen Pajak belum mengimplementasikan asas reward and punishment dengan jelas untuk para hakim dan fiskus. Ada persepsi sebagian kalangan masyarakat yang melihat karena para hakim diberi tunjangan dari Kemenkeu membuat independensi hakim lebih banyak memihak kepada Kemenkeu. Namun demikian, anggapan ini dapat saja keliru karena dari sisi kemenangan dalam proses banding, justru Ditjen Pajak yang lebih banyak dikalahkan. Jika kita melihat UU No 14/2002 tentang Pengadilan Pajak, pada Pasal 22 Ayat (2) dijabarkan bahwa Tunjangan dan ketentuan lainnya bagi Ketua, Wakil Ketua, Hakim, Sekretaris, Wakil Sekretaris, dan Sekretaris Pengganti diatur dengan Keputusan Menteri.

²³ <http://yacobyahya.wordpress.com/2009/03/28/wawancara-ketua-pengadilan-pajak-abdullah-anshari-ritonga-kami-bukan-penguber-target-setoran-pajak>, dimuat dalam hukumonline, "Wawancara Ketua Pengadilan Pajak Abdullah Anshari Ritonga: Kami Bukan Penguber Target Setoran Pajak", diunduh pada tanggal 29 Agustus 2010 pada pukul 12.23 WIB

Dari sisi fiskus sendiri, akar masalah yang dikemukakan narasumber lebih kepada sanksi yang tidak diberikan kepada fiskus ketika melakukan kesalahan salah hitung. Saat berkas banding dimenangkan oleh WP di Pengadilan Pajak, fiskus yang melakukan pemeriksaan berkas dari awal harus diberi punishment karena kesalahannya. Saat ini mekanisme ini belum diimplementasikan. Tidak adanya hukuman bagi fiskus membuat prinsip kehati-hatian dari fiskus dalam menetapkan hasil perhitungan untuk laporan pajak yang diberikan WP tidak berjalan dengan baik. Disamping itu, beban target yang diberikan kepada fiskus membuat mereka mencari berbagai cara untuk memenuhi target yang dibebankan kepada mereka. Kesalahan yang selama ini masih saja dilakukan terkait dengan indikator keberhasilan penerimaan pajak masih bersifat kuantitas dan besaran persentasenya yang dapat didapatkan.

4. Aspek Pengawasan

Pengawasan menjadi titik lemah utama terjadinya permasalahan dalam penyelenggaraan pemungutan pajak. Selain karena keterbatasan personil dan sistem pengawasan yang belum maksimal, faktor budaya organisasi dan eksklusifitas ranah pengelolaan pajak di mata publik juga menjadi preseden buruk tumpulnya pengawasan Ditjen Pajak dan lembaga turunan yang berafiliasi dalam penyelenggaraan perpajakan. Pengawasan yang tidak terintegrasi antara ranah eksternal dan internal, serta sulitnya proses pengawasan karena benturan aturan main yang ada turut memperlemah kinerja aparat pengawasan dalam melakukan monitoring dan evaluasi kinerja pegawai maupun kelembagaan. Berikut beberapa faktor penyebab munculnya masalah dilihat dari aspek pengawasan.

Independensi

a. Dualisme Kepemimpinan Pengadilan Pajak

Seperti yang telah dijelaskan pada pemetaan masalah aspek organisasi, keberadaan pengadilan pajak saat ini ada dibawah dua atap, yakni di bawah Mahkamah Agung sekaligus Kementerian Keuangan. Keberadaan struktur ini memungkinkan terjadi dualisme kepemimpinan. Menurut hasil kajian MTI, berdasarkan aspek pengawasan, struktur ini sangat rentan terjadi konflik kepentingan. Konflik kepentingan bisa berkembang dikarenakan *pertama*, tidak ada penanggungjawab yang jelas dalam pengambilan kebijakan. *Kedua*, tidak adanya penanggung jawab yang jelas dalam pengambilan kebijakan berpotensi terjadi saling lempar tanggung jawab jika terjadi permasalahan di kemudian hari. *Ketiga*, menurut sumber yang dihimpun MTI, seringkali oknum pengadilan pajak berlindung di ranah yudikatif jika sedang diawasi Inspektur Jenderal (eksekutif) dan sebaliknya berlindung di ranah eksekutif jika sedang diawasi komisi yudisial (yudikatif).²⁴

b. Konflik Kepentingan Antara Hakim dan DJP

Dalam Undang-undang No.14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, disebutkan bahwa syarat menjadi hakim harus paham perpajakan, sehingga wajar sekitar 90 persen Hakim Pengadilan Pajak berasal dari Ditjen Pajak maupun bea cukai. Sisanya dari konsultan pajak, wakil organisasi pengusaha, akuntan publik, dst. Karena mayoritas Hakim PP adalah mantan pejabat atau pegawai Ditjen pajak atau bea cukai, banyak pihak menyangsikan independensi dan imparialitas Hakim pengadilan pajak. Hal tersebut berpotensi memudahkan kolusi dengan makelar kasus (markus) yang berasal dari

²⁴ Hasil wawancara dengan Inspektur II (Bea cukai), Agustus 2010

pegawai atau pejabat kementerian keuangan (meski tanpa hubungan tersebutpun mudah saja bagi seorang hakim untuk menjalin hubungan dengan wajib pajak atau markus). Selain itu, karena senioritasnya, mereka dalam posisi lebih mudah untuk menekan “mengintimidasi” wakil kementerian keuangan dalam proses peradilan, yang umumnya diwakili oleh pegawai junior. Selain itu kualitas dari pegawai kementerian keuangan (tergugat) dalam persidangan perlu dipertanyakan.

c. Konflik Kepentingan Antara Hakim dan Wajib Pajak

Dalam beberapa kasus di pengadilan pajak, sebagian Hakim memiliki hubungan baik dengan mayoritas kuasa hukum wajib pajak (umumnya adalah konsultan pajak yang mewakili wajib pajak dalam persidangan). Bahkan dalam satu kasus ada Hakim Pengadilan Pajak yang menangani perkara dimana wajib pajak diwakili oleh kuasa hukum dari kantor tempat sang hakim pernah bekerja. Hal ini tentunya bertentangan dengan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, namun hingga saat ini sistem yang ada dipengadilan pajak masih memungkinkan adanya konflik kepentingan. Tidak jarang terlihat Hakim Pengadilan Pajak berinteraksi akrab dengan kuasa hukum wajib pajak segera setelah sidang selesai. Tidak jarang pula konsultan pajak tersebut adalah mantan pegawai kementerian keuangan.²⁵

Konsistensi

d. Pengawasan Internal (KISDA) tidak Efektif

Selama ini, proses pengawasan internal Direktoral Jenderal Pajak dilakukan oleh Direktorat Kepatuhan Internal Transformasi Sumber Daya Aparatur (KISDA). Namun dalam prakteknya, proses pengawasan ini tidak berjalan efektif. Ada beberapa alasan kenapa KISDA tidak bisa berjalan efektif. Pertama, tidak adanya independensi proses pengawasan. Hal ini karena pengawas dan pihak yang diawasi berada pada institusi yang

²⁵ Hasil observasi tim peneliti MTI di Pengadilan Pajak, Agustus 2010

sama. Kedua, seringkali timbul ketakutan dari pegawai KISDA untuk menindak pelanggaran yang dilakukan pegawai pajak level menengah ke atas. Karena bisa jadi suatu saat pegawai KISDA tersebut akan menjadi bawahan pegawai pajak yang melakukan pelanggaran. Hal ini jelas menimbulkan konflik kepentingan.

e. Mekanisme Pengawasan di Level Pemeriksaan Tidak Jelas

Tahap pemeriksaan adalah salah satu tahapan terpenting dalam proses penyelesaian sengketa pajak. Pada tahapan ini akan ditentukan layak-tidaknya satu kasus sengketa sampai ke tahap selanjutnya. Namun mekanisme pengawasan dalam level pemeriksaan masih menyisakan banyak kelemahan. Pertama, tidak adanya prosedur pengawasan yang tersistematis. Kedua, proses pemeriksaan kebanyakan hanya diawasi kepala kantor pelayanan pajak. Mekanisme ini memungkinkan terjadi persekongkolan pada proses pemeriksaan. Ketiga, dengan alasan kerahasiaan identitas wajib pajak, pengawasan di level pemeriksaan seringkali tidak terjangkau Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan.

f. Mekanisme Pengawasan di Level Keberatan dan Banding Tidak Jelas

Permasalahan pengawasan di level banding hampir sama dengan proses pengawasan di level pemeriksaan. Tahap pengajuan keberatan dan banding adalah salah satu tahapan penting setelah proses pemeriksaan dalam proses penyelesaian sengketa pajak. Pada tahapan ini akan ditentukan layak-tidaknya satu kasus sengketa sampai ke tahap selanjutnya. Namun mekanisme pengawasan dalam level pengajuan keberatan masih juga menyisakan banyak kelemahan. Pertama, lagi-lagi tidak adanya prosedur pengawasan yang tersistematis. Kedua, dengan alasan kerahasiaan identitas wajib pajak, pengawasan di level pengajuan keberatan seringkali tidak terjangkau Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan. Ketiga, keberadaan direktorat keberatan dan banding seolah-olah membenarkan setiap kebijakan yang dilakukan di level pemeriksaan, menurut beberapa data yang dihimpun MTI, dari seluruh berkas keberatan yang diajukan oleh wajib pajak, hampir 90 persen ditolak dan berlanjut ke proses banding di pengadilan pajak.

g. Inkonsistensi Putusan Pengadilan Pajak

Seringkali ditemui putusan di pengadilan pajak tidak konsisten. Inkonsistensi terjadi , baik putusan di majelis yang berbeda untuk permasalahan hukum yang sama dalam kasus yang berbeda, bahkan oleh majelis hakim yang sama untuk masalah yang sama dengan perkara yang berbeda. Inkonsistensi juga terjadi antara satu hakim dan hakim yang lain untuk permasalahan dan kasus yang sama, selain itu hakim tertentu bisa dipastikan akan mengeluarkan putusan yang hampir sama pada permasalahan hukum dan kasus-kasus yang berbeda. Bahkan putusan seorang hakim bisa ditebak sebelum sidang dimulai karena putusan-putusannya akan selalu sama disetiap persidangan.²⁶

Transparansi

h. Kurangnya Transparansi Hasil Putusan Pengadilan

Sewaktu masih menjabat sebagai Menteri Keuangan, Sri Mulyani Indrawati pernah mengadakan jumpa pers setelah menyeruaknya masalah pajak. Menurutnya, persoalan mafia pajak muncul karena masih adanya mekanisme keputusan di pengadilan pajak yang kurang transparan. Ketidaktransparan ini merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan wewenang oleh hakim pajak.

Saat ini lebih banyak sengketa pajak yang dimenangkan oleh wajib pajak dibanding Direktorat Jenderal (Ditjen) Pajak. Menurut hasil investigasi MTI, ada dua alasan kenapa wajib pajak lebih banyak dimenangkan di tingkat banding. Pertama, dasar penolakan keberatan yang di lakukan Direktorat Keberatan dan Banding lemah. Kedua, adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan Hakim Pengadilan Pajak dengan sengaja

²⁶ Hasil wawancara dengan konsultan pajak Danny Darussalam Tax Center, Juli 2010

memenangkan wajib pajak. Hal ini sangat mungkin, mengingat selama ini tidak ada lembaga independen yang memiliki wewenang mengawasi hasil putusan pengadilan pajak. Sumber lain yang berhasil dihimpun MTI, jika sengketa pajak banyak yang dimenangi wajib pajak, hanya ada dua kemungkinan yang terjadi. Pertama, aparat Ditjen Pajak dan hakim Pengadilan Pajak yang disuap. Kedua, ada celah-celah hukum yang bisa dimanfaatkan wajib pajak "nakal" untuk mengalahkan negara. Keduanya bisa terjadi bersamaan dan sangat berbahaya jika dibiarkan terus terjadi.²⁷

Hasil wawancara mendalam MTI dengan salah satu Kanwil DJP dikatakan bahwa kurangnya transparansi mengakibatkan semakin luasnya *grey area* di lingkungan pengadilan pajak. Hal ini berimplikasi pada semakin lebarnya celah yang bisa dimanfaatkan "fiskus nakal" akibat ketidaktahuan wajib pajak yang bersengketa.

i. Putusan Kurang Terdokumentasi Dengan Baik

Salah satu kesulitan terbesar pengawasan pengadilan pajak adalah sulitnya mengakses hasil putusan pengadilan pajak. Tertutupnya akses dokumentasi hasil putusan berimplikasi pada semakin lebarnya kesempatan majelis pengadilan pajak untuk memainkan hasil putusan. Akibat putusan yang tidak terdokumentasi dengan baik, wajib pajak yang bersengketa tidak bisa mempelajari kaidah hukum yang digunakan majelis hakim. Seolah-olah hal tersebut sengaja diciptakan untuk membingungkan wajib pajak yang bersengketa. Sehingga wajar, ketika ada 'fiskus nakal' yang menawarkan diri kepada wajib pajak untuk memenangkan kasus dengan insentif tertentu. Kasus Gayus Tambunan adalah salah satu contoh nyata dari fenomena ini.

j. Kurangnya Kesadaran Aparat Pajak Untuk Melaporkan LHKPN

²⁷ <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/03/31/07225423/Reformasi.Pajak.Jangan.Setengah.Hati>, "Makelar Pajak, Reformasi Pajak Jangan Setengah Hati", diunduh pada tanggal 28 Agustus 2010 pada pukul 14.37 WIB

Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) adalah salah satu sarana mencegah penyalahgunaan wewenang aparat pajak. Kewajiban Penyelenggara Negara untuk melaporkan harta kekayaan diatur dalam:

- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme;
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan
- Keputusan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor: KEP. 07/KPK/02/2005 tentang Tata Cara Pendaftaran, Pemeriksaan dan Pengumuman Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut Penyelenggara Negara berkewajiban untuk bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan sesudah menjabat; melaporkan harta kekayaannya pada saat pertama kali menjabat, mutasi, promosi dan pension; dan mengumumkan harta kekayaannya. Sayangnya hingga saat ini masih sedikit pegawai pajak melaporkan LHKPN. Sejak mencuatnya kasus Gayus, Dirjen Pajak memang telah mulai memberikan instruksi kepada aparat pajak untuk melaporkan harta kekayaannya, namun LHKPN hanya diperuntukkan bagi pegawai pajak level menengah ke atas. Selain itu, tidak ada sanksi tegas kepada pihak-pihak yang tidak melaporkan LHKPN.

Partisipasi

k. Kurangnya Komitmen Presiden Dalam Reformasi Perpajakan

Salah satu hambatan reformasi perpajakan adalah kurangnya komitmen dan atensi pemerintah dalam menangani masalah perpajakan. Salah satu contoh yang bisa dipelajari adalah kebijakan yang dilakukan Presiden Amerika Serikat Barack Obama beberapa saat setelah terpilih sebagai Presiden patut ditiru. Obama yakin reformasi perpajakan tak

hanya bisa diserahkan kepada Kementerian Keuangan, tetapi juga harus ditangani langsung oleh Presiden.

Atas dasar itulah, Obama membentuk *The Volcker Task Force* atau gugus tugas khusus reformasi perpajakan yang dipimpin mantan Gubernur The Federal Reserve Paul Volcker (81). Anggotanya ada empat orang, antara lain, penasihat senior bidang ekonomi Obama, yakni Austan Goolsbee; lalu ekonom Harvard University, Martin Feldstein; serta Guru Besar Ekonomi Universitas California di Berkeley, Laura D'Andrea Tyson. Komposisi anggotanya mirip Komite Pengawas Perpajakan (KPP) yang dilantik Menkeu Sri Mulyani pada 26 Maret 2010 yang lalu. Namun, *The Volcker Task Force* langsung melapor ke Presiden, sedangkan KPP hanya melapor kepada Menkeu. Di sinilah letak kelemahan KPP, hanya terfokus pada hubungan Ditjen Pajak dan wajib pajak, tanpa memedulikan pihak lain yang terlibat. Dan, masalahnya, hanya Presiden yang memiliki kewenangan lintas lembaga.²⁸

1. Kurangnya Peran Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan

Salah satu penyebab lemahnya pengawasan di pengadilan adalah tidak adanya wewenang Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan untuk mengawasi sekretariat pengadilan pajak. Dalam beberapa wawancara yang dilakukan peneliti MTI dengan Inspektur Kementerian Keuangan, dikatakan bahwa seringkali pegawai di sekretariat pengadilan pajak berlindung di ranah yudikatif jika sedang diawasi Inspektorat. Hal ini acapkali menyulitkan proses pengawasan.

m. Kurangnya Pengawasan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial

Pengadilan baru menjadi pusat perhatian pasca mencuatnya kasus mafia pajak Gayus Tambunan Cs. Sebelum kasus tersebut menyeruak, agaknya Mahkamah Agung dan

²⁸ *Ibid*

Komisi Yudisial kurang memperhatikan bagaimana proses pengawasan di Pengadilan Pajak. Secerach harapan muncul dengan adanya MoU antara Kementerian Keuangan, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. MoU tersebut berisi kesepakatan pembentukan tim guna membenahi Pengadilan Pajak. Tim ini rencananya akan membuat skenario dalam dua masa, yakni jangka pendek dan jangka panjang dalam membenahan peradilan pajak terdiri atas unsur MA, Komisi Yudisial, Kemenkeu, Peradilan Pajak dan Satgas. MoU ini dianggap penting karena masih ada wilayah abu-abu di antara ketiga institusi tersebut.

Selama ini, berdasarkan struktur pengelolaan Pengadilan Pajak adalah sisi administrasi dan keuangan di bawah Kemenkeu. Sedangkan dari sisi karir, hakimnya oleh Mahkamah Agung. Jadi perlu ditegaskan, karena ada area tidak jelas di antara institusi MA dan KY. Dalam jangka pendek tim tersebut akan menuangkan MoU untuk menegaskan kerja sama ketiganya agar tidak ada alasan titik-titik yang dianggap lemah atau lubang, sehingga bisa menimbulkan ekses negatif baik bagi kinerja peradilan pajak atau ke hakimnya.

n. Belum Terbentuknya Majelis Kehormatan

Dalam UU No 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak pasal 15 dan 16 secara jelas disebutkan bahwa majelis kehormatan pengadilan pajak mempunyai peranan penting untuk meneliti dan meminta Hakim yang diusulkan untuk diberhentikan sesuai dengan ketentuan undang-undang²⁹. Namun, pada kenyataannya majelis kehormatan belum pernah dibentuk di pengadilan pajak undang-undang pengadilan pajak disahkan pada tahun 2002, padahal peran mereka sangat krusial untuk mengawasi perilaku hakim yang menyimpang.³⁰ Akibatnya hingga saat ini tidak ada pihak yang secara langsung mengawasi kinerja hakim pengadilan pajak.

²⁹ UU No.14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak pasal 15 dan pasal 16 ayat 1 dan 2

³⁰ Hasil wawancara dengan Anshary Ritonga (Mantan Ketua Hakim Pengadilan Pajak), Agustus 2010

F. Rekomendasi dan Pembelajaran

▪ **Simpulan**

Dari hasil temuan di lapangan, empat sub indikator yang dipakai dalam penelitian ini (aspek regulasi, organisasi, sumber daya manusia, pengawasan) memberikan gambaran pemetaan masalah penyelenggaraan peradilan perpajakan secara umum di Pengadilan Pajak dan institusi terkait seperti Ditjen Pajak, dan Kemenkeu. Namun demikian, dari masing-masing aspek tersebut memiliki permasalahan utama yang turut menyumbang kompleksitas dalam peradilan pajak.

Dari aspek regulasi memberikan gambaran bahwa dari berbagai permasalahan yang muncul, banyaknya peraturan dan undang-undang perpajakan yang multitafsir dan over lapping antara satu peraturan dengan peraturan yang lain menjadi masalah utama dalam penyelenggaraan pengadilan pajak. Adapun untuk aspek organisasi, dualisme pengadilan pajak yang berada dibawah dua atap, yaitu MA untuk aspek yudisial dan Kemenkeu untuk aspek organisasi, administrasi, keuangan membuat independensi Pengadilan Pajak dipertanyakan oleh sebagian besar masyarakat.

Permasalahan utama yang ditemukan dari aspek SDM terkait dengan kuantitas dan kualitas hakim Pengadilan Pajak yang tidak seimbang dengan banyaknya berkas perkara banding yang masuk ke Pengadilan Pajak. Tidak proporsionalnya jumlah hakim karir dan ad hoc juga

menjadi preseden buruk perihal kualitas putusan hakim Pengadilan Pajak. Adapun untuk aspek pengawasan, tidak berjalannya proses pengawasan dengan maksimal, baik dari sisi internal maupun eksternal, terbentur dengan peraturan yang ada. Belum transparannya penyelenggaraan Pengadilan Pajak saat ini turut memberikan implikasi kepada proses pengawasan yang tidak maksimal.

Hasil pemetaan masalah melalui empat aspek dalam penelitian ini adalah salah satu bagian dari rangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan Pengadilan Pajak yang Berintegritas. Dalam laporan ini juga dipaparkan rekomendasi untuk menjawab permasalahan yang ada. Namun demikian, diperlukan langkah-langkah nyata berikutnya untuk menyempurnakan kegiatan ini sehingga tujuan yang ingin dicapai dapat terwujud.

▪ Rekomendasi

i. Regulasi

- a. Perlu dilakukannya amandemen beberapa pasal UU No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak

Beberapa pasal yang perlu diamandemen antara lain Pasal 5 ayat (2), Pasal 7, Pasal 8 ayat (1 dan 2), Pasal 36 ayat (4), dan lain sebagainya. Amandemen Undang-undang ini harus disertai dengan amandemen UU No. 28 Tahun 2007 dan undang-undang lain yang terkait.

- b. Perlu disusunnya hukum acara di Pengadilan Pajak yang lebih detail dan rinci dalam mengatur tata cara bersengketa.

Peraturan yang ada saat ini sangat singkat dan tidak cukup mengatur tata cara berperkara secara rinci.

- c. PP atau peraturan pelaksana lain harus disusun serinci mungkin dan mengacu pada undang-undang tanpa mengurangi substansi yang terkandung di dalamnya. Selain untuk mengurangi multitafsir dalam memahami peraturan perpajakan, hal ini juga dilakukan untuk mengurangi terjadinya *dispute* yang cukup besar antara fiskus dan WP.

2. Organisasi

- a. Pengadilan Pajak secara bertahap berada di bawah MA

Hal ini mempertimbangkan posisinya sebagai badan peradilan yang seharusnya independen dari pengaruh lembaga lainnya. Proses secara bertahap diperlukan mempertimbangkan kesiapan MA sendiri dalam memiliki pengadilan khusus pajak. Pembentukan pengadilan khusus memang tidak diatur dalam UUD 1945 (hasil amandemen) yang hanya mengatur keberadaan MA dan empat lingkungan peradilan: peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Namun, pembentukan pengadilan khusus diatur dalam undang-undang kekuasaan kehakiman yaitu UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman LN Tahun 2004 No.8, TLN No.4358 (mengubah UU No.14 Tahun 1970). Selanjutnya, sejak tanggal 29 Oktober 2009, UU Nomor 4 Tahun 2004 telah diganti dengan UU No. 48 Tahun 2009.

Sampai dengan Amandemen Keempat UUD 1945, kita tidak mengenal istilah pengadilan khusus. Badan-badan lain {Pasal 24 ayat (3) UUD 1945} adalah badan

lain diluar Badan Peradilan Yang berada di bawah MA oleh Undang-undang diberi wewenang mengadili suatu sengketa tertentu. Mis. BAPEG, Mediasi, Arbitrase. Pasal 27 ayat (1) UU No.48 Tahun 2009: Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan seperti yang diatur dalam Pasal 25 yaitu di lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara. Ketentuan Pasal 27 UU No.48 Tahun 2009 tidak menutup kemungkinan gagasan dan pembentukan pengadilan-pengadilan khusus lain.

b. Perlu pengisian kekosongan jabatan di Pengadilan Pajak

Ketua Pengadilan Pajak sebaiknya tidak menempati posisi wakil ketua bidang I dan II. Hal ini untuk melakukan pembagian tugas yang lebih efektif dan memungkinkan pengalihan tugas.

c. Penyediaan gedung Pengadilan Pajak yang lebih baik

Selain SDM, sarana dan prasarana Pengadilan Pajak akan membantu memberikan pelayanan yang lebih baik. Hal ini juga termasuk lokasi Pengadilan Pajak yang terpisah dari lingkungan Kemenkeu.

- d. Pemberian informasi mengenai Pengadilan Pajak secara lebih lengkap dan luas.

Hal ini dapat dilakukan dengan penyediaan informasi online, desk layanan publik, dll. Selain membantu public untuk mengetahui perkembangan kasus pajak, informasi yang baik akan membantu untuk mengetahui proses di pengadilan pajak. Nantinya diharapkan hal ini dapat mengurangi ekonomi biaya tinggi.

- e. Struktur Direktorat Keberatan dan Banding

Untuk memaksimalkan fungsinya, Direktorat Keberatan dan Banding sebaiknya perlu dipikirkan agar tidak berada di bawah DJP. Namun dengan pertimbangan efektivitas dan efisiensi proses peninjauan banding, sebaiknya tetap dibawah Kemenkeu.

- f. Memaksimalkan mekanisme Sidang Acara Cepat

Sidang Acara Cepat akan mengurangi jumlah kasus yang ditangani karena alasan administratif yang tidak lengkap.

- g. Membangun sistem akuntabilitas Pengadilan Pajak – DJP

- a) Melengkapi pelaporan Pengadilan Pajak dan perluasan informasi publik

- b) Secara substantif, untuk mewujudkan akuntabilitas di Pengadilan Pajak, harus ada sistem evaluasi dengan DJP

3. Sumber Daya Manusia

- a. Amandemen UU No 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak yang harus mengintegrasikan pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan dari kewenangan Depkeu kepada MA.
- b. Perekrutan hakim harus dilakukan satu atap oleh MA, tidak mengikutsertakan kewenangan eksekutif (Kemenkeu) dalam prosesnya sesuai dengan kemandirian MA dalam merekrut hakim (sesuai dengan UU tentang Kekuasaan Kehakiman).
- c. Kaderisasi dan jeda pengisian jabatan hakim yang akan memasuki masa pensiun harus dilakukan dengan cepat dan cermat dari sisi waktu dan kualitas hakim pengganti.
- d. Penambahan jumlah hakim mesti dilakukan karena kuantitas hakim dan jumlah majelis hakim Pengadilan Pajak saat ini belum mencukupi untuk menyelesaikan berkas sengketa banding yang diajukan WP.
- e. Proses rekrutmen hakim harus dilakukan melalui mekanisme *fit and proper test* serta dipublikasikan melalui media cetak dan elektronik.
- f. Dalam proses rekrutmen hakim, rekam jejak dan putusan-putusan yang telah diambil oleh calon hakim harus diselidiki agar nantinya ditemukan hakim yang berkualitas dan berintegritas.

- g. Perekrutan hakim harus calon hakim yang memiliki usia di bawah 45 tahun dan tidak mendekati masa pensiun.
- h. Proporsi hakim karier dan hakim ad hoc harus seimbang, termasuk memberikan ruang yang lebih besar kepada calon hakim yang berasal dari Organisasi profesi, Akademisi, Konsultan dsb.
- i. Proporsi hakim yang berasal dari lulusan ilmu hukum dengan lulusan ilmu ekonomi dan perpajakan harus seimbang.
- j. Mekanisme insentif untuk hakim harus diperbaharui agar independensi dan integritas hakim tetap terjaga dan tidak menimbulkan konflik kepentingan dalam memutus perkara banding.
- k. Diperlukan percepatan proses pembinaan dan pembuatan aturan main teknis yang komprehensif oleh Direktorat Keberatan dan Banding kepada Kanwil dan KPP Pajak di daerah.
- l. Diperlukan penguatan kompetensi fiskus untuk berbagai bidang entitas bisnis yang sangat cepat (misalnya bidang perminyakan, industri otomotif dsb). Ketimpangan kompetensi fiskus yang sebagian besar hanya menguasai satu bidang tertentu menjadi celah bagi WP untuk memenangkan banding di Pengadilan Pajak.
- m. Percepatan penguatan kemampuan pegawai dalam menangani tugas spesifik berdasarkan fungsi organisasi (*hard skill*), dan kemampuan memanage diri sendiri dan anak buah (*soft skill*).

- n. Diperlukan hukuman (*punishment*) bagi fiskus yang melakukan kesalahan perhitungan pajak yang disampaikan WP dan kalah dalam persidangan banding di pengadilan pajak.
- o. Perlu ada mutasi pegawai fiskus yang jelas dan tepat di tingkat pusat (Ditjen Pajak) dan daerah (Kanwil dan KPP) agar ketimpangan kompetensi SDM tidak tersentralisasi di ranah pusat saja.
- p. Fiskus harus melakukan magang atau observasi dalam aktivitas industri dan perdagangan. Dengan demikian, fiskus akan mendapat gambaran dan realitas permasalahan yang dihadapi ketika menghadapi banding perusahaan tertentu di pengadilan pajak.

4. Pengawasan

- a. Untuk menjaga independensi dan menghindari dualisme kepemimpinan, pengadilan pajak harus dipindahkan langsung di bawah payung MA sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945. Untuk itu diperlukan adanya persiapan yang matang terutama untuk masalah regulasi, infrastruktur, sumber daya manusia, dan pengawasan.
- b. Untuk mencegah konflik kepentingan antara Hakim, DJP dan wajib pajak diperlukan mekanisme pengawasan berlapis dalam majelis pengadilan pajak. Pengawasan berlapis dalam hal ini harus melibatkan dewan kehormatan pengadilan pajak dan Komisi Yudisial.

- c. Untuk memperjelas mekanisme pengawasan di level pemeriksaan dan proses keberatan-banding, diperlukan audit sistem pengawasan yang saat ini diterapkan di kantor pelayanan dan pajak dan kantor wilayah direktorat jenderal pajak. Disamping itu perlu dibuat mekanisme berlapis dengan melibatkan inspektorat jenderal kementerian keuangan, komite pengawas perpajakan dan elemen civil society dengan tetap menjaga kerahasiaan data-data wajib pajak yang dilindungi undang-undang.
- d. Inkonsistensi putusan pengadilan pajak salah satunya dikarenakan tidak adanya panduan teknik pengambilan putusan perkara yang dapat diacu oleh majelis hakim. Oleh karena itu, diperlukan penyusunan panduan teknik pengambilan keputusan yang melibatkan NGO, Akademisi dan praktisi hukum.
- e. Tidak adanya transparansi di pengadilan pajak berimplikasi pada semakin lebarnya kesempatan majelis untuk memainkan hasil putusan. Oleh karena itu perlu dibuat sistem kategorisasi informasi apakah data yang ada disediakan untuk publik, dipublikasikan, diberikan atas ijin ketua pengadilan atau bersifat rahasia. Sistem ini sudah diterapkan juga di Mahkamah Agung melalui SK.KMA No.144 Tahun 2007 Tentang Keterbukaan Informasi Pengadilan. Dengan kategori tersebut tersebut pengadilan pajak dituntut untuk dapat mengkategorisasikan informasi yang ada dan menjadikan pengadilan pajak lebih transparan.
- f. LHKPN adalah salah satu sarana menerapkan prinsip transparansi di lingkungan pengadilan pajak sekaligus mencegah penyalahgunaan wewenang aparat pajak. Oleh karena itu diperlukan mekanisme *reward* dan *punishment* yang lebih tegas untuk memastikan bahwa seluruh aparat pajak, bea cukai dan pengadilan pajak melaporkan harta kekayaannya secara rutin ke KPK.
- g. Secepatnya membentuk majelis kehormatan dalam rangka mengawasi perilaku hakim pengadilan pajak.

- h. Diperlukan evaluasi mendalam terkait proses pengawasan pengadilan pajak untuk memastikan sistem yang berjalan terbebas dari potensi korupsi.

G. Cerita Sukses

Penelitian ini dilakukan melalui berbagai kegiatan, yang terdiri dari wawancara mendalam, diskusi terbatas (*focus group discussion*), diskusi publik, dan penelusuran data-data sekunder. Dalam proses pelaksanaannya, kegiatan yang dilakukan mendapat antusiasme yang cukup tinggi dari berbagai pihak yang terlibat. Hal ini terlihat misalnya dalam pelaksanaan FGD dengan peserta yaitu para pengusaha yang tergabung dalam KADIN Indonesia dan beberapa konsultan perpajakan. Para peserta menyambut baik dilakukannya reformasi di pengadilan pajak dengan mengungkapkan berbagai permasalahan yang mereka hadapi ketika berhubungan dengan urusan perpajakan. Mereka juga memberikan beberapa rekomendasi yang perlu dilakukan untuk menciptakan sistem perpajakan dan pengadilan pajak yang lebih baik. Tingginya antusiasme ini kemudian juga dapat dilihat dari dilaksanakannya diskusi yang diselenggarakan oleh KADIN dengan mengundang MTI sebagai pembicara. Diskusi ini dilakukan sebagai tindak lanjut dari FGD yang pernah diselenggarakan. KADIN juga menawarkan diri untuk ikut berpartisipasi dalam mewujudkan reformasi di bidang perpajakan, khususnya di pengadilan pajak.

Faktor lain yang turut berperan dalam keberhasilan pelaksanaan penelitian ini adalah kemauan pihak pemerintah untuk menjadi narasumber dalam penelitian. Antara lain yaitu keberhasilan MTI untuk menemui pejabat-pejabat tinggi seperti Ketua Pengadilan Pajak, Hakim Agung, 4 Inspektur Jenderal di Kementerian Keuangan yang berhubungan langsung dengan proses pengawasan di bidang perpajakan dan pengadilan pajak, anggota Komite Pengawas Perpajakan, beberapa pejabat tinggi di Direktorat Jenderal Pajak dan Kantor Pelayanan Perpajakan, dll. Kemauan pihak-pihak tersebut untuk mengungkapkan permasalahan dan hambatan yang mereka hadapi selama ini dan beberapa masukan yang diberikan menggambarkan bahwa mereka juga mendukung adanya reformasi di pengadilan pajak. Disamping berbagai keberhasilan diatas,

tidak dapat dipungkiri bahwa masih ada pula resistensi dari beberapa pihak terkait dengan adanya reformasi yang akan dilakukan.