

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Meningkat pesatnya pertumbuhan ekonomi serta kemajuan teknologi di era modern seperti sekarang mendorong para pelaku usaha untuk terus menciptakan inovasi pada bisnisnya. Modal yang terbatas terkadang menjadi kendala dalam mengimplementasikan proses inovasi yang dimaksud sehingga banyak pelaku usaha memilih Perusahaan Pembiayaan untuk mendapatkan pembiayaan dalam rangka akuisisi atau penggunaan *capital expenditure* yang diperlukan demi kepentingan bisnis atau konsumsi dengan cara sewa guna usaha (*leasing*).

Transaksi sewa guna usaha merupakan salah satu transaksi yang lazim digunakan dan sudah sangat dikenal oleh masyarakat khususnya kalangan pebisnis sebagai salah satu opsi untuk mengembangkan bisnisnya dalam rangka menambah aset tetap demi menunjang kegiatan operasi sehari-hari perusahaan. Di Indonesia, peraturan perundang-undangan saat ini yang menjadi dasar hukum pelaksanaan sewa guna usaha (*leasing*) adalah Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 35 /POJK.05/2018 Tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Pembiayaan, Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan, Peraturan Menteri

Keuangan Nomor 100/PMK.010/2009 tentang Perusahaan Pembiayaan, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 634/KMK.013/1990 tentang Pengadaan Barang Modal Berfasilitas melalui Perusahaan Sewa Guna Usaha.

Sewa guna usaha atau *leasing* sebenarnya tidak dikenal dalam konsep hukum perdata di Indonesia yang dimana hanya dikenal sebagai perjanjian tak bernama atau *onbenoemde overeenkomst (innominal)*¹. Konsep mengenai sewa yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah konsep sewa menyewa biasa, yang dapat dilihat pengaturannya mulai dari pasal 1548 sampai dengan pasal 1600 dan bukan sewa guna usaha atau *leasing*.

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa transaksi sewa guna usaha tidak dikenal dalam konsep hukum perdata Indonesia sehingga membuat transaksi ini tergolong menarik untuk diulas. Transaksi ini begitu diperhitungkan oleh para pelaku usaha karena sifat administratifnya yang relatif lebih mudah dibandingkan harus meminjam uang dari bank.

Apabila dilihat dari asal-usulnya, transaksi sewa guna usaha merupakan transaksi yang sering atau lazim dilakukan di Negara-negara barat, pertama kali berkembang di Amerika Serikat, dan kemudian menyebar ke Eropa². Namun, dalam perkembangannya jenis transaksi seperti ini sudah mulai menyebar ke negara-negara lain termasuk Indonesia karena dipandang sebagai salah satu alternatif pembiayaan

¹ Mariam Darus Badruzaman, dkk, Kompilasi Hukum Perikatan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm.67

² Munir Fuady, Hukum tentang Pembiayaan (Dalam Teori dan Praktek), Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002, hal 12

capital expenditure (barang modal) perusahaan yang memiliki birokrasi yang cenderung lebih efisien dibandingkan melalui lembaga keuangan konvensional.

Sejak diperkenalkan pertama kali pada tahun 1974 di Indonesia, transaksi sewa guna usaha telah menjadi salah satu bentuk pembiayaan barang modal yang lazim digunakan oleh pelaku usaha nasional. Seiring dengan ekosistem bisnis nasional yang semakin membaik memicu banyaknya Perusahaan Pembiayaan baru yang muncul untuk ikut serta memberikan pembiayaan modal terutama untuk pelaku usaha skala mikro hingga menengah walaupun tidak menutup kemungkinan marak pula pelaku usaha industri besar yang memilih opsi pembiayaan ini.

Kemudian Keputusan Menteri Nomor 1169 tahun 1991 tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha, membagi jenis pembiayaan ini menjadi dua yaitu sewa guna usaha dengan hak opsi atau *Financial Lease* dan sewa guna usaha tanpa hak opsi atau *Operating Lease*. Opsi yang dimaksud adalah hak untuk membeli objek sewa guna usaha setelah berakhirnya perjanjian berdasarkan nilai sisa yang disepakati bersama³.

Dikutip dari Keputusan Menteri (Kepmen) di atas, terdapat dua pihak yang terlibat di dalam kegiatan transaksi sewa guna usaha yaitu⁴:

³ Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 84/PMK.012/2006 Tentang Perusahaan Pembiayaan

⁴ Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991 Tentang Kegiatan Sewa Guna Usaha (Leasing)

1. Lessor

Perusahaan pembiayaan atau perusahaan sewa-guna-usaha yang telah memperoleh/memiliki izin usaha dari Menteri Keuangan dan melakukan kegiatan sewa-guna-usaha.

2. Lessee

Perusahaan atau perorangan yang menggunakan barang modal dengan/melalui pembiayaan dari *Lessor*.

Baik *Lessor* maupun *Lessee* memiliki hak dan kewajiban masing-masing yang telah ditentukan untuk mendasari terciptanya perjanjian sewa guna usaha baik melalui hak opsi maupun tidak. Dilanjutkan dalam Pasal 3 KMK No 1169 Tahun 1991, terdapat beberapa kriteria yang menentukan apakah sebuah transaksi sewa guna usaha dapat dikategorikan memiliki hak opsi ataupun sebaliknya yaitu:

1. Sewa Guna Usaha dengan Hak Opsi

- Jumlah pembayaran sewa-guna-usaha selama masa sewa-guna-usaha pertama ditambah dengan nilai sisa barang modal, harus dapat menutup harga perolehan barang modal dan keuntungan *lessor*.
- Masa sewa-guna-usaha ditetapkan sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun untuk barang modal Golongan I, 3 (tiga) tahun untuk barang modal Golongan II dan III, dan 7 (tujuh) tahun untuk Golongan Bangunan.
- Perjanjian sewa-guna-usaha memuat ketentuan mengenai opsi/nilai sisa yang disepakati bagi *lessee*.

2. Sewa Guna Usaha tanpa Hak Opsi

- Jumlah pembayaran sewa-guna-usaha selama masa sewa-guna-usaha pertama tidak dapat menutupi harga perolehan barang modal yang disewa-guna-usahakan ditambah keuntungan yang diperhitungkan oleh *lessor*.
- Perjanjian sewa-guna-usaha tidak memuat ketentuan mengenai opsi bagi *lessee*.

Dalam sebuah kegiatan transaksi sewa guna usaha yang dilakukan oleh *lessee* dengan *lessor* tentu akan berimplikasi pula pada kewajiban perpajakan yang melekat pada masing-masing pihak. Peraturan perundang-undangan menyoal perlakuan perpajakan menyangkut tentang kegiatan transaksi sewa guna usaha tidak banyak berubah sejak tahun 1991 semenjak diterbitkannya KMK No 1169 Tahun 1991 yang dalam perjalanannya hingga hari ini hanya mendapat beberapa penyempurnaan implementasi di lapangan melalui Surat Edaran yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Pajak sebagai perwakilannya. Dalam penelitian ini, kegiatan transaksi sewa guna usaha akan ditinjau dari sisi *Lessee* dan *Lessor* pada aspek perlakuan perpajakan yang berlaku terutama untuk kegiatan sewa guna usaha menggunakan hak opsi atau *Financial Lease*.

Diuraikan di dalam Pasal 15 KMK No 1169 Tahun 1991 bahwa atas penyerahan jasa dalam transaksi sewa guna usaha dengan hak opsi dari *Lessor* kepada *Lessee* dikecualikan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai kemudian

dilanjutkan di dalam Pasal 16 tentang Perlakuan Pajak Penghasilan bagi Sewa Guna Usaha Dengan Hak Opsi bahwa dalam hal pembayaran sewa guna usaha yang dibayar atau terutang berdasarkan perjanjian sewa guna usaha dengan hak opsi tidak memotong Pajak Penghasilan Pasal 23 bagi *Lessee*.

Dalam perkembangannya, ternyata sebuah transaksi *Financial Lease* dapat dikarakteristikan atau diperlakukan sebagai transaksi *Operating Lease* apabila jangka waktu perjanjian sewa guna usaha lebih singkat/menjadi dipercepat dari jangka waktu minimum yang disyaratkan, maka perlakuan perpajakannya disamakan dengan transaksi *Operating Lease*⁵. Hal ini berimplikasi sebuah transaksi *Financial Lease* yang semula bukanlah objek pajak dari Pajak Penghasilan (PPh) maupun Pajak Pertambahan Nilai (PPN) terindikasi menjadi objek pajak baru yang tentunya menimbulkan perdebatan di kalangan Wajib Pajak yang sering menggunakan transaksi sewa guna usaha jenis tersebut.

Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak No. SE-29/PJ.42/1992 merupakan penjelasan pertama dari KMK No 1169 Tahun 1991 mengenai Perlakuan Pajak Penghasilan Terhadap Kegiatan Sewa Guna Usaha (Leasing) terutama mengenai *financial lease* yang jangka waktu perjanjian nya lebih singkat dari jangka waktu yang disyaratkan di dalam Keputusan Menteri tersebut. Berdasarkan Surat Edaran No. SE-29/PJ.42/1992 poin 8 dijelaskan:

⁵ Surat Edaran DJP Nomor SE-29/PJ.42/1992 Tentang Perlakuan Pajak Penghasilan Terhadap Kegiatan Sewa Guna Usaha (Leasing)

“Berdasarkan Pasal 14 huruf c jo. Pasal 16 huruf d Keputusan Menteri Keuangan tersebut di atas, Direktur Jenderal Pajak melakukan koreksi dalam hal masa sewa guna usaha lebih singkat dari jangka waktu minimum sebagaimana tersebut pada butir 2.1. huruf b di atas. Dalam hal perjanjian finance lease menyatakan jangka waktu yang lebih singkat atau pada pelaksanaannya berakhir dalam jangka waktu yang lebih singkat dari jangka waktu minimum yang disyaratkan, perlakuan perpajakannya disamakan dengan operating lease.”

Lebih lanjut Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak No. SE-10/PJ.42/1994 tentang **Perlakuan PPh dan PPN Terhadap Perjanjian Sewa Guna Usaha Dengan Hak Opsi Yang Berakhir Menjadi Lebih Singkat** menjelaskan terdapat beberapa alasan yang menjadi dasar bagi Wajib Pajak untuk melakukan perubahan pengakuan penghasilan dan pembebanan biaya bagi *Lessor* dan *Lessee* akibat adanya transaksi Sewa Guna Usaha (SGU) yang berakhir menjadi lebih singkat dari jangka waktu yang telah ditetapkan oleh Keputusan Menteri Keuangan Nomor:1169/KMK.01/1991, yaitu:

1. Alasan Jangka Waktu Perjanjian

Lessor dan *Lessee* mengikatkan diri mereka perjanjian SGU dengan hak opsi (Finance Lease) namun masanya atau jangka waktu pembiayaan telah sedari semula tidak memenuhi ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 huruf b Keputusan Menteri Keuangan Nomor:1169/KMK.01/1991 tanggal 27 November 1991.

2. Alasan *Force Majeur* (*Kahar*)

Pemutusan SGU *finance lease* karena *force majeure* dimana sebagian atau seluruh aktiva perusahaan (termasuk barang modal *finance lease*) rusak berat dan *lessor* menderita kerugian besar. Dalam keadaan dimana barang modal tersebut diasuransikan oleh *lessor*, maka penggantian dari asuransi yang diterima oleh *lessor* merupakan penghasilan bagi *lessor*. Atas nilai barang modal yang rusak tersebut diperhitungkan sebagai kerugian sebesar harga perolehan barang modal tersebut dikurangi dengan jumlah angsuran pokok pembiayaan (principal) SGU yang telah diterima oleh *lessor*. Sedangkan atas hasil penjualan barang modal yang rusak maka diperhitungkan pula sebagai penghasilan bagi *lessor* dalam tahun pajak dimana transaksi penjualan terjadi. Pada sisi *lessee*, apabila kegiatan usaha dihentikan setelah terjadinya *force majeure*, maka kewajiban-kewajiban yang masih belum dilunasi atas transaksi *finance lease* sampai saat terjadinya *force majeure* dianggap sebagai utang perusahaan atau ditiadakan tergantung pada perjanjian yang telah disetujui dan disepakati oleh pihak *lessor* dan *lessee*.

3. Alasan *Default*

Pemutusan SGU *finance lease* karena *default*, maka barang modal akan ditarik kembali oleh *lessor*. Tagihan berupa *lease payment* sampai dengan saat terjadinya *default* yang belum diterima pelunasannya oleh *lessor*, dimasukkan dalam pembukuan sebagai piutang. Apabila setelah dilakukan upaya terakhir penagihan piutang ternyata tidak dapat ditagih lagi, maka

piutang tersebut dihapuskan dan dimasukkan sebagai kerugian perusahaan. Untuk menghindari penyalahgunaan baik oleh *lessor* maupun *lessee*, pemutusan kontrak SGU karena default hanya dapat dibenarkan dalam hal *lessor* sudah melakukan upaya hukum sesuai dengan perjanjian *leasing*. Dalam hal upaya hukum tersebut belum dilakukan maka pemutusan kontrak SGU karena alasan *default* tidak dapat dibenarkan dan SGU dianggap tetap berjalan sebagaimana biasa seolah-olah tidak terjadi *default*. Bagi *lessee*, apabila kegiatan usaha setelah pemutusan SGU *finance lease* masih dilanjutkan, kewajiban yang belum dilunaskan atas transaksi *finance lease* harus dibukukan sebagai utang perusahaan.

4. Alasan Ekonomis

Pemutusan *finance lease* karena sebab ekonomis harus terdapat kesepakatan dari kedua belah pihak yaitu dari *lessor* dan *lessee*. Bagi *lessor* akan timbul akumulasi penerimaan *lease payment* yang terdiri dari angsuran pokok pembiayaan dan imbalan jasa SGU (*leasing fee*). Pelunasan atas transaksi pembelian barang modal karena *lessee* menggunakan hak opsi juga akan diterima lebih cepat oleh *lessor*. Keuntungan fiskal yang diperoleh *lessor* dihitung berdasarkan akumulasi imbalan jasa SGU (*leasing fee*) yang diterima pada tahun yang bersangkutan ditambah penalti yang dibebankan *lessor* kepada *lessee* akibat dipercepatnya jangka waktu perjanjian SGU. Sebaliknya bagi *lessee*, atas peristiwa yang sama akan terjadi pengeluaran sekaligus berupa akumulasi sisa angsuran SGU. Penalti timbul akibat

dipercepatnya masa SGU dan harga (nilai) residu yang harus dibayar apabila *lessee* menggunakan hak opsinya untuk membeli barang modal yang bersangkutan. Seluruh pengeluaran atau pembebanan tersebut harus diperhitungkan sebagai harga perolehan barang modal yang bersangkutan. Penyusutannya dilakukan sejak tahun pajak diputusnya atau berakhirnya perjanjian *finance lease*, dengan tarif sesuai dengan tarif golongan harta yang berkenaan.

Setelah hampir dua dasawarsa semenjak Surat Edaran tahun 1994 menyangkut perjanjian sewa guna usaha, kemudian terbit Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak No. SE-129/PJ/2010 yang pada poin no. 7 adalah sebagai berikut:

“Dengan berlakunya Surat Edaran ini, materi penegasan yang terkait dengan perlakuan Pajak Pertambahan Nilai dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-10/PJ.42/1994 tanggal 22 Maret 1994 perihal Perlakuan PPh dan PPN terhadap Perjanjian Sewa Guna Usaha dengan Hak Opsi yang Berakhir Menjadi Lebih Singkat dari Masa Sewa Guna Usaha yang Disyaratkan dalam Pasal 3 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1169/KMK.01/1991, dinyatakan tidak berlaku”

Dengan terbitnya Surat Edaran terakhir di atas maka transaksi Financial Lease yang jangka waktunya lebih singkat dari yang disyaratkan oleh KMK-1169 yang perlakuan perpajakannya disamakan dengan Operating Lease maka hanya sebatas menetapkan untuk mengeluarkan transaksi jenis ini dari pengenaan sebagai objek PPN.

Hal yang menurut penulis menjadi janggal, adalah mengapa transaksi sewa guna usaha Financial Lease yang jangka waktunya lebih singkat dari yang disyaratkan oleh KMK-1169 masih menjadi objek pajak PPh Pasal 23 yang pada hakekatnya tetap membuka peluang untuk mengenakan transaksi sewa guna usaha Financial Lease sebagai objek PPN terutang.

Penetapan jenis pajak “baru” atas kegiatan sewa guna usaha dengan hak opsi yang dikarakteristikan ulang sebagai kegiatan sewa guna usaha tanpa hak opsi menimbulkan norma baru yang mengikat dalam pelaksanaan perlakuan perpajakan bagi Wajib Pajak yang mengikatkan diri pada perjanjian transaksi sewa guna usaha Financial Lease yang jangka waktunya lebih singkat dari yang disyaratkan oleh KMK-1169.

Dalam hal ini, penetapan norma baru oleh Surat Edaran berkenaan dengan KMK-1169 telah jelas terjadi penyalahgunaan wewenang atau *abuse of power* atas peraturan perundang-undangan Pajak Penghasilan dan Pajak Pertambahan Nilai yang lebih tinggi, yaitu kedua Undang-Undang tersebut menetapkan perlakuan perpajakan bagi transaksi sewa guna usaha Financial Lease sebagai bukan objek PPh Pasal 23 maupun tidak terutang PPN.

Dalam penelitian ini pembahasan akan berfokus pada terdapat penyalahgunaan wewenang atau *abuse of power* dari peraturan pelaksanaan perpajakan menyangkut transaksi sewa guna usaha yang berlaku di Indonesia dimana sebuah Surat Edaran yang berlaku dari sebuah Direktorat dari Kementerian

menjadi sangat krusial pengaruhnya terhadap implementasi struktur hierarkis peraturan dan menimbulkan polemik di antara praktisi hukum perpajakan. Peneliti berharap dapat memberikan pemahaman yang lebih atas penelitian ini, baik bagi peneliti maupun pembaca hasil penelitian ini.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini difokuskan pada tahap analisis tentang adanya penyalahgunaan wewenang atau *abuse of power* dari peraturan perundang-undangan menyangkut transaksi sewa guna usaha yang berlaku di Indonesia dengan pokok permasalahan berikut:

1. Apakah penerbitan Surat Edaran menyangkut transaksi *leasing* oleh Direkur Jenderal Pajak telah tepat sasaran penggunaannya terhadap masyarakat sebagai petunjuk pelaksanaan Keputusan Menteri Keuangan atas kegiatan Sewa Guna Usaha?
2. Bagaimana harmonisasi yang tepat penerbitan peraturan pelaksanaan perpajakan menyangkut transaksi *leasing* terhadap hierarkis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini dilakukan bertujuan untuk:

1. Menjelaskan penerbitan Surat Edaran menyangkut transaksi *leasing* oleh Direkur Jenderal Pajak apakah telah tepat sasaran penggunaannya terhadap masyarakat sebagai petunjuk pelaksanaan Keputusan Menteri Keuangan.
2. Menjelaskan harmonisasi yang tepat penerbitan peraturan pelaksanaan perpajakan menyangkut transaksi *leasing* terhadap hierarkis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Manfaat penelitian jika dilihat dari segi teoritis dan segi praktis adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi informasi dan pemahaman mengenai analisis tentang adanya penyalahgunaan wewenang atau *abuse of power* dari peraturan perundang-undangan menyangkut transaksi sewa guna usaha yang berlaku di Indonesia dengan berlakunya Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk penelitian-penelitian yang sejenis.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan kepada pihak-pihak yang terkait langsung tentang adanya penyalahgunaan wewenang atau *abuse of power* dari peraturan perundang-undangan

menyangkut transaksi sewa guna usaha yang berlaku di Indonesia dengan berlakunya Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak.

1.5 SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan yang ditetapkan pada penelitian ini terdiri dari lima bab yang saling berkaitan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini akan menggambarkan latar belakang adanya penyalahgunaan wewenang atau *abuse of power* dari peraturan perundang-undangan menyangkut transaksi sewa guna usaha yang berlaku di Indonesia dengan berlakunya Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak beserta pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan berisi mengenai tinjauan pustaka yang berisi landasan teori yang terdiri dari teori-teori dan konsep-konsep relevan yang akan digunakan terkait penelitian ini. Kemudian bab ini juga akan berisi landasan konseptual untuk menggambarkan hubungan antara permasalahan objek penelitian dengan konsep-konsep relevan yang digunakan dalam penelitian ini.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini akan menguraikan mengenai penelitian yang digunakan Penulis dalam melakukan penelitian dengan menjelaskan pendekatan penelitian yang digunakan, jenis penelitian, metode pengumpulan data, narasumber atau informan, proses penelitian, batasan penelitian dan teknik analisis data yang digunakan.

BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Pembahasan dan analisis penelitian dalam bab ini akan dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama akan memberikan gambaran umum mengenai adanya penyalahgunaan wewenang atau *abuse of power* dari peraturan perundang-undangan menyangkut transaksi sewa guna usaha yang berlaku di Indonesia dengan berlakunya Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak yang menimbulkan multi tafsir di antara wajib pajak. Bagian kedua akan menguraikan analisis atas harmonisasi yang tepat penerbitan Surat Edaran menyangkut transaksi sewa guna usaha atau *leasing* oleh Direktur Jenderal Pajak terhadap hierarkis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.

BAB V PENUTUP

Bab ini akan diuraikan dalam dua subbab, yakni Kesimpulan dan Saran atas hasil penelitian. Kesimpulan berisi jawaban singkat atas permasalahan

penelitian berdasarkan hasil analisis permasalahan dan saran berisi solusi alternatif yang diusulkan Penulis terhadap permasalahan tersebut.

