

Studi Komparatif Penerapan *Alternative Disputes Resolution* (ADR) Dalam Sengketa Perpajakan Dan Kepabeanan Di Indonesia

Comparative Study Of The Implementation Of Alternative Disputes Resolution (ADR) In Tax And Customs Disputes In Indonesia

Ardiansyah

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM Jakarta

ardiansyah@iblam.ac.id

Abstrak: Penerapan *Alternative Disputes Resolution* (ADR) dalam sengketa kepabeanan belum dilakukan sebagaimana belum ditemukan penerapan ADR dalam sengketa Pajak di Indonesia. Apakah Indonesia dipandang perlu memanfaatkan ADR seperti mediasi sebagai penyelesaian sengketa perpajakan dan kepabeanan. Penelitian dilakukan dengan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) penyelesaian sengketa di bidang perpajakan di sejumlah negara. Hasil penelitian menyimpulkan terdapat kemungkinan para pihak yang terkait dalam sengketa perpajakan dan kepabeanan untuk menyelesaikan sengketanya di luar pengadilan dengan menggunakan sarana mediasi dan negosiasi karena bentuk penyelesaiannya sangat efisien dan efektif dengan prosedur yang praktis, ekonomis dan tidak berbelit-belit. Inggris sudah menggunakan mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa pajak sejak 2011. Sama halnya dengan Australia, proses mediasi di Inggris difasilitasi untuk mencapai kesepakatan bersama melalui bantuan seorang mediator. Penguatan kapasitas lembaga Pengadilan Pajak dan Komite Pengawas Perpajakan sebagai tax ombudsman yang turut berperan serta dalam menjamin hak-hak wajib pajak. Penguatan tersebut juga turut diiringi dengan upaya peningkatan akuntabilitas dan transparansi. Peran tax ombudsman dalam mediasi juga sudah diterapkan di beberapa negara, contohnya Prodecon di Meksiko.

Kata Kunci: Sengketa Pajak, Penyelesaian Sengketa, Pengadilan Pajak

Abstract: *The implementation of Alternative Disputes Resolution (ADR) in customs disputes has not been carried out as the application of ADR in tax disputes in Indonesia has not been found. Is Indonesia deemed necessary to use ADR such as mediation as a settlement of tax and customs disputes. The research was conducted using a comparative approach to dispute resolution in the field of taxation in a number of countries. The results of the study conclude that it is possible for the parties involved in tax and customs disputes to resolve their disputes out of court by using mediation and negotiation facilities because the forms of settlement are very efficient and effective with practical, economical and uncomplicated procedures. The UK has been using mediation as an alternative to tax dispute resolution since 2011. Similar to Australia, the mediation process in the UK is facilitated to reach a mutual agreement through the help of a mediator. Strengthening the capacity of the Tax Court and the Tax Supervisory Committee as a tax ombudsman who participates in guaranteeing the rights of taxpayers. This strengthening is also accompanied by efforts to increase accountability and transparency. The role of the tax ombudsman in mediation has also been implemented in several countries, for example Prodecon in Mexico.*

Keywords: Tax Dispute, Dispute Resolution, Tax Court

PENDAHULUAN

Lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak di luar pengadilan (non litigasi) atau yang lazim dinamakan dengan *Alternative Dispute Resolution (ADR)* atau Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli yang dikenal dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (“UU Arbitrase dan APS”).¹

Sedangkan sengketa pajak adalah sengketa yang timbul dalam bidang perpajakan antara Wajib Pajak atau penanggung Pajak dengan

¹ Tri Jata Ayu Pramesti, S.H., *Litigasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. [<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt52897351a003f/litigasi-dan-alternatif-penyelesaian-sengketa-di-luar-pengadilan>] diakses 16 Oktober 2021

pejabat yang berwenang sebagai akibat dikeluarkannya keputusan yang dapat diajukan Banding atau Gugatan kepada Pengadilan Pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan, termasuk Gugatan atas pelaksanaan penagihan berdasarkan Undang-undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.² Dari definisi tersebut sekaligus menjawab pertanyaan terkait, dimana dapat kita ketahui bahwa penyelesaian sengketa pajak itu dilakukan melalui banding atau gugatan kepada pengadilan pajak, bukan di luar pengadilan seperti penyelesaian melalui konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.³

Berdasarkan data statistik tahun 2013 s.d 2019, sengketa pajak yang diajukan ke Pengadilan Pajak mengalami kenaikan setiap tahunnya dalam kurun waktu tahun 2013 s.d. 2015 dan menurun ditahun 2016 dan 2017, namun kenaikan signifikan terjadi di tahun 2019 baik sengketa Pajak yang ditangani Dirjen Pajak, Dirjen Bea dan Cukai maupun Pemda. Rata-rata terdapat 10 ribu s.d 15 ribu sengketa tiap tahunnya dimana dua ribuan s.d tiga ribuan kasus berasal dari sengketa atas keputusan Dirjen Bea dan Cukai (Sengketa kepabeanan).⁴

Pemikiran tentang penyelesaian sengketa pajak dan kepabeanan di luar pengadilan dibutuhkan mengingat waktu yang cukup lama untuk menyelesaikan sengketa pajak di pengadilan pajak. Ada yang bisa selesai sampai di proses keberatan saja, atau berlanjut ke proses banding, bahkan sampai ke peninjauan kembali. Masing-masing proses memakan waktu yang cukup panjang. Bahkan paling cepat bisa setahun lebih. Jika dihitung sampai ke proses banding, bisa membutuhkan waktu 3 tahun lamanya. Bisa dibayangkan bagaimana lamanya jika proses tersebut sampai ke upaya hukum Peninjauan Kembali (PK).⁵

Pelaksanaan pemungutan pajak yang tidak sesuai dengan ketentuan perpajakan memicu persoalan dan perbedaan perhitungan antara Wajib Pajak (WP) dan fiskus. Perbedaan penghitungan tersebut membuat WP tidak puas dan akhirnya menimbulkan sengketa pajak. Adapun penyebab lain terjadinya sengketa adalah minimnya partisipasi

² Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak (“UU 14/2002”).

³ Ilman Hadi, *Cara Penyelesaian Sengketa Pajak*.
[<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl2072/cara-penyelesaian-sengketa-pajak>] diakses 16 Oktober 2021

⁴ <http://www.setpp.kemenkeu.go.id/statistik> diakses 03 Maret 2020

⁵ <https://www.pajak.go.id/content/perlu-terobosan-dalam-penyelesaian-sengketa-pajak>

para pemangku kepentingan dalam proses perumusan kebijakan dan merancang hukum pajak⁶.

Dalam Undang-Undang No.14/2002 tentang Pengadilan Pajak (UU Pengadilan Pajak) dinyatakan bahwa penyelesaian sengketa pajak harus dilakukan secara adil melalui prosedur dan proses yang cepat, murah, dan sederhana. Dalam perkembangannya, jumlah sengketa pajak memiliki tren yang cenderung terus bertambah. Bahkan, se usai program pengampunan pajak pada 2017 silam, jumlah sengketa yang masuk ke Pengadilan Pajak kembali meningkat pada 2018. Hal ini dibuktikan dengan meningkatnya jumlah perkara yang diterima Pengadilan Pajak sebanyak 19,3% jika dibandingkan pada 2017. Merujuk data statistik yang dirilis oleh Sekretariat Pengadilan Pajak, jumlah berkas sengketa pajak pada 2018 adalah 11.436 kasus.⁷

Jumlah sengketa pajak yang belum selesai pada 2018 tidak sebanding dengan jumlah putusan yang dihasilkan. Apabila sisa sengketa yang belum diselesaikan pada 2017 diakumulasi dengan jumlah perkara yang masuk pada 2018 maka totalnya adalah 23.240. Namun, pada tahun lalu, persentase sengketa yang diputus Pengadilan Pajak hanya sebesar 42.65%. Hingga akhir 2018 masih tersisa 13.327 perkara yang menjadi tugas Pengadilan Pajak untuk diselesaikan pada tahun berikutnya.⁸

Dalam kajian politik hukum, inti supremasi keadilan yang digagas Gustav Radbruch tidak memisahkan aspek keadilan dan kemanfaatan dari hal yang paling pokok dalam hukum, yakni keadilan.⁹ Selanjutnya, Bentham mengembangkan doktrin yang disebut sebagai doktrin manfaat (*utility*) dimana hukum haruslah dapat memberikan kepuasan yang sebesar-besarnya (*greatest happiness*) bagi sebanyak-banyaknya manusia (*the greatest number*) (*das sollen*).¹⁰ Adanya sengketa dapat berimbas

⁶ Darussalam, Danny Septriadi et. al., *Arah Reformasi Pajak: Meningkatkan Penerimaan, Mengurangi Sengketa*, Seri Kontribusi DDTC: Gagasan Dan Pemikiran Sektor Perpajakan, 2018/2019. hlm. 18.

⁷ Hamida Amri Safarina, *Mediasi sebagai Terobosan Penyelesaian Sengketa Pajak*, DDTC News, 2019. <https://news.ddtc.co.id/mediasi-sebagai-terobosan-penyelesaian-sengketa-pajak-15985>

⁸ Hamida Amri Safarina, *ibid.*,

⁹ Bernard L. Tanya. *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, 2011, hlm. 2

¹⁰ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, cet.2. Bogor: Penerbit Galia Indonesia, 2010, hlm.10.

pada pembangunan ekonomi yang tidak efisien, penurunan produktivitas, kemandulan dunia bisnis, dan biaya produksi yang meningkat (*das sain*).¹¹

Untuk mengatasi masalah ini, ada baiknya pemerintah mempertimbangkan suatu prosedur hukum berupa alternatif penyelesaian sengketa pajak (*alternative dispute resolution/ADR*) yang dilakukan secara damai. Banyak negara di dunia yang telah mencoba mengembangkan alternatif penyelesaian sengketa sebagai upaya mengurangi derasnya arus perkara yang masuk pengadilan, antara lain Amerika, Jepang, Korea Selatan, Australia, dan Singapura (Harahab, 1997). Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yaitu konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilai ahli.¹²

Untuk meningkatkan kinerja pemerintah dalam menyelesaikan sengketa dalam tinjauan administrative, perlu dilakukan pendekatan yang lebih komprehensif untuk menangani penyelesaian sengketa di tahap awal. Pemerintah dapat belajar dari penerapan manajemen sengketa oleh *Australia Tax Office* (ATO) serta strategi yang diterapkan oleh negara-negara anggota OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) dalam menyelesaikan sengketa. Tujuan utama dari manajemen sengketa adalah: menyelesaikan sengketa sedini mungkin untuk meminimalkan biaya penyelesaian sengketa serta untuk menghindari lambatnya penyelesaian sengketa. Manajemen sengketa menuntut untuk mendefinisikan jenis sengketa secara jelas dan tegas sejak awal serta perlu melibatkan praktisi di bidang perpajakan dalam penyelesaian sengketa. Pemerintah dapat melakukan reorientasi status quo dengan mengadopsi strategi yang sesuai dari praktek-praktek terbaik di ATO dan negara-negara OECD untuk mengurangi menumpuknya kasus di pengadilan pajak. Implementasi kebijakan lebih mungkin berhasil dilaksanakan dengan pendekatan *top down*.¹³

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif (*legal research*) dan perbandingan hukum (*comparative law*). Penelitian hukum normatif (*legal research*) adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, konvensi

¹¹ Suyud Margono, *ADR & Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 12.

¹² Hamida Amri Safarina, *ibid.*,

¹³ Darat Agung Adi Pranoto, *Solusi alternatif untuk mengurangi sengketa pajak di pengadilan pajak di Indonesia*, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, 2014

internasional, traktat, keputusan pengadilan, dan norma yang hidup dalam masyarakat.¹⁴ Penelitian hukum normatif ialah jenis penelitian yang lazim digunakan dalam kegiatan pengembangan ilmu hukum yang biasa disebut dogmatika hukum.¹⁵ Penelitian ini juga disebut dengan penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang dilakukan untuk menemukan kaidah hukum yang menentukan apa yang menjadi hak dan kewajiban yuridis subyek hukum dalam suatu masyarakat tertentu.¹⁶ Wignjosoebroto memberikan pengertian penelitian hukum doctrinal sebagai penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut oleh sang pengonsep dan atau sang pengembannya.¹⁷ Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normative karena yang menjadi permasalahan utama dalam penelitian ini berkaitan dengan masalah hukum.¹⁸ Selain itu, penelitian hukum normatif tidak semata-mata merupakan penelitian terhadap teks hukum semata.¹⁹ Sebagaimana Friedman memaknai hukum bukan dalam arti "*rules*" dan "*regulations*" atau hukum positif saja, tetapi hukum dalam makna "*legal system*" yang terdiri dari *structure*, *substance*, dan *culture*.²⁰ Dalam penelitian ini, *legal research* dilakukan terhadap hukum positif, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Perpajakan dan Pengadilan Pajak serta kajian terhadap putusan Pengadilan Pajak.

Dalam penelitian ini, digunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) tentang Perpajakan dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) implementasi penyelesaian sengketa pajak untuk menjawab permasalahan pertama. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) tentang penyelesaian

¹⁴ William J. Filstead, *Qualitative Methode: A Needed Perspective in Evaluation Research*, dalam Thomas D. Cook and Charles S. Reichard, eds., *Qualitative and Quantitative Research in Evaluation Research*, (London: Sage Publications, 1978), hlm. 38.

¹⁵ Bernhard Arief Sidharta, *Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*, dalam Sulistyowati dan Sidharta, ed., *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm. 142

¹⁶ Bernhard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hal. 218.

¹⁷ Soetandyo Wignjosoebroto, *Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah*, dalam Sulistyowati dan Sidharta, ed., hal. 95.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 57-61.

¹⁹ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Banyumedia, 2008), hlm. 24.

²⁰ Lawrence M. Friedman, *American Law*, (New York: W.W.Norton & Company, 1984).

sengketa serta pendekatan analitis kasus (*analytical approach*) penyelesaian sengketa.²¹

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konsep dan Teori Penyelesaian Sengketa Secara Umum

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sengketa adalah sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, pembantahan, pertikaian, perselisihan, perkara.²² Kata sengketa, dalam Bahasa Inggris sama dengan “*conflict*” atau “*dispute*”.²³ Sengketa atau konflik hakekatnya merupakan bentuk aktualisasi tentang adanya perbedaan kepentingan diantara kedua belah pihak atau lebih.²⁴ Kosakata “*conflict*” dalam Bahasa Indonesia diserap menjadi konflik, sedangkan kosa kata “*dispute*” diterjemahkan dengan kata sengketa. Dean G Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin mengemukakan sebuah teori tentang penyelesaian sengketa. Ada 5 (lima), yaitu: Pertama, *contending* (bertanding), yaitu mencoba menerapkan suatu solusi yang lebih disukai oleh salah satu pihak atas pihak yang lainnya. Kedua, *yielding* (mengalah), yaitu menurunkan aspirasi sendiri dan bersedia menerima kekurangan dari yang sebetulnya diinginkan. Ketiga, *problem solving* (pemecahan masalah), yaitu mencari alternative yang memuaskan dari kedua belah pihak. Keempat, *withdrawing* (menarik diri), yaitu memilih meninggalkan situasi sengketa, baik secara fisik maupun psikologis. Kelima *in action* (diam), yaitu tidak melakukan apa-apa.²⁵

Munculnya sengketa jika salah satu pihak menghendaki pihak lain untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu tetapi pihak lainnya menolak berlaku demikian. Pencarian berbagai jenis proses dan metode untuk menyelesaikan sengketa yang muncul adalah sesuatu yang *urgent* dalam masyarakat. Para ahli non hukum banyak mengeluarkan energi dan inovasi untuk mengekspresikan berbagai model penyelesaian sengketa (*dispute resolution*). Berbagai model penyelesaian sengketa,

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm. 93.

²² Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015, hlm. 1272.

²³ John.M.Echlos dan Hasan Shadily, Kamus Inggris Indonesia dan Indonesia Inggris, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta, 1996, hlm. 138.

²⁴ Bambang Sutiyoso, *Penyelesaian Sengketa Bisnis*, Penerbit Citra Media, Yogyakarta, 2006, hlm 3.

²⁵ Dean G Pruitt & Z. Rubin, *Konflik Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004, hlm. 4-6.

baik formal maupun informal, dapat dijadikan acuan untuk menjawab sengketa yang mungkin timbul asalkan hal itu membawa keadilan dan kemaslahatan.²⁶

Laura Nader dan Herry F. Todd membedakan konflik dan sengketa melalui proses bersengketa (*disputing process*), sebagai berikut:

1. Tahap pra-konflik atau tahap keluhan, yang mengacu kepada keadaan atau kondisi yang oleh seseorang atau suatu kelompok dipersepsikan sebagai hal yang tidak adil dan alasan-alasan atau dasar-dasar dari adanya perasaan itu. Pelanggaran terhadap rasa keadilan itu dapat bersifat nyata atau imajinasi saja. Yang terpenting pihak itu merasakan haknya dilanggar atau diperlakukan dengan salah;
2. Tahap Konflik (*conflict*), ditandai dengan keadaan dimana pihak yang merasa haknya dilanggar memilih jalan konfrontasi, melemparkan tuduhan kepada pihak pelanggar haknya atau memberitahukan kepada pihak lawannya tentang keluhan itu. Pada tahap ini kedua belah pihak sadar mengenai adanya perselisihan pandangan antar mereka;
3. Tahap Sengketa (*dispute*), dapat terjadi karena konflik mengalami eskalasi berhubung karena adanya konflik itu dikemukakan secara umum. Suatu sengketa hanya terjadi bila pihak yang mempunyai keluhan telah meningkatkan perselisihan pendapat dari pendekatan menjadi hal yang memasuki bidang publik. Hal ini dilakukan secara sengaja dan aktif dengan maksud supaya ada sesuatu tindakan mengenai tuntutan yang diinginkan.

B. Teori Penyelesaian Sengketa melalui Lembaga ADR

Adanya sengketa dapat berimbas pada pembangunan ekonomi yang tidak efisien, penurunan produktivitas, kemandulan dunia bisnis, dan biaya produksi yang meningkat.²⁷ Secara konvensional, penyelesaian sengketa biasanya dilakukan melalui proses litigasi. Dalam proses litigasi menempatkan para pihak saling berlawanan satu-sama lain, selain itu

²⁶ Bambang Sutiyoso, *Penyelesaian Sengketa Bisnis*, Penerbit Citra Media, Yogyakarta, 2006, hlm 3.

²⁷ Suyud Margono, *ADR & Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 12.

penyelesaian sengketa secara litigasi merupakan sarana akhir (*ultimum remedium*) setelah alternative penyelesaian sengketa tidak membuahkan hasil.²⁸

Prinsip *ultimum remedium* ini didasarkan agar tercapainya kepastian hukum, menciptakan keadilan, memudahkan penagihan kerugian negara, menghemat tenaga dan waktu, serta biaya persidangan pidana yang cenderung lama (*time consume*) dan relative rumit.²⁹ Dalam konteks penerimaan negara, lebih baik uang negara kembali daripada memenjarakan seseorang sementara uang negara tidak kembali. Dalam tulisan ini, penyelesaian sengketa yang dibahas berupa penyelesaian sengketa secara administrasi, bukan secara pidana.

Sejalan dengan prinsip *ultimum remedium*, Achmad Ali mengungkapkan kelemahan penyelesaian sengketa melalui Litigasi. Menurutnya satu kekeliruan jika orang menganggap bahwa di dalam masyarakat modern, hanya pranata pengadilanlah satu-satunya cara penyelesaian sengketa. Di luar pengadilan masih terdapat cara-cara penyelesaian persengketaan lain, seperti: mediasi, arbitrase, dan konsiliasi. Ada masyarakat yang didominasi oleh cara litigasi seperti masyarakat Amerika Serikat, sebaliknya juga ada yang didominasi oleh cara non-litigasi, seperti Korea dan Jepang.³⁰

²⁸ *Ibid.*, hlm. 12.

²⁹ P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997), him. 17-19. Teori *ultimum remedium*, pertama kali digunakan oleh Menteri Kehakiman Belanda, Modderman, dalam menjawab pertanyaan Mackay (salah seorang anggota parlemen Belanda), dalam rangka pembahasan rancangan KUHP di hadapan parlemen Belanda karena Mackay merasa telah gagal menemukan dasar hukum tentang perlunya penjatuhan hukuman terhadap pelaku yang melakukan suatu pelanggaran. Modderman menjawab bahwa perbuatan yang dapat dijatuhi hukuman mencakup perbuatan yang dapat dihukum yaitu berupa pelanggaran hukum yang menurut pengalaman tidak dapat diadukan dengan cara-cara lain, yang mana hukuman itu hendaklah merupakan suatu upaya yang terakhir (*ultimum remedium*) dengan syarat: Pertama, "Asas tersebut ialah bahwa yang boleh dipidana yaitu mereka yang menciptakan "onrecht" (perbuatan melawan hukum). Hal ini merupakan *conditio sine qua non*. Kedua, "syarat yang harus ditambahkan ialah perbuatan melawan hukum itu menurut pengalaman tidaklah dapat ditekan dengan cara lain." Meskipun demikian, tidak semua ahli hukum berpandangan serupa dengan Modderman, misalnya J.M. van Bemmelen. Ia berpendapat bahwa *remedium* harus diartikan sebagai alat untuk memulihkan keadaan yang tidak tenteram dalam masyarakat bukan sebagai alat untuk memulihkan ketidakadilan atau memulihkan kerugian, karena apabila terhadap keadilan tersebut tidak dilakukan sesuatu akan menimbulkan kekacauan dalam masyarakat karena masyarakat akan main hakim sendiri (J.M. van Bemmelen, *Hukum Pidana I (Hukum Pidana Material Bagian Umum)*, *ceiakan ke-2*, (Bandung: Bina Cipta, 1987), hlm. 15.

³⁰ Achmad Ali, *Kajian Empiris terhadap Pengadilan*, 2013, Badan Penerbit IBLAM, hlm. 18.

Kelebihan penyelesaian sengketa dengan Mediasi seperti telah diamati oleh Ray Shonholtz, presiden dari *The Community Boards of San Francisco Mediation Center*. Orang yang terlibat dalam persengketaan mencoba menggunakan mediasi disebabkan karena mereka merasakan suatu keuntungan dengan penggunaan mediasi itu. Orang yang menggunakan mediasi umumnya menemukan banyak keuntungan di dalamnya. Dengan penggunaan mediasi, mereka dapat memperoleh Proses yang Cepat, Bersifat Rahasia dan Tidak Mahal.³¹

C. Penerapan ADR Dalam Sengketa Pajak di Negara Lain

Peneliti mendapati saat ini ada beberapa negara yang menggunakan mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa pajak. Negara-negara sebagaimana dimaksud, antara lain Australia, Inggris, Amerika, Canada, dan lain sebagainya.

Umumnya sengketa pajak diselesaikan melalui jalur litigasi di pengadilan. Namun, dalam beberapa kasus, penyelesaian sengketa di pengadilan membutuhkan proses yang panjang serta biayanya relatif mahal. Mediasi menjadi solusi yang populer digunakan untuk menuntaskan sengketa di bidang perpajakan. Tujuannya untuk menekan biaya yang dikeluarkan sebelum sengketa masuk ke ranah pengadilan.³²

Di Australia, *The Australian Taxation Office (ATO)* menawarkan penyelesaian sengketa perpajakan, termasuk fasilitator dalam hal ini mediator dan dilakukan hanya untuk persoalan yang tergolong besar dan rumit saja. Dalam *ATO Corporate Plan 2014-18* dijelaskan bahwa ADR digunakan untuk mengurangi waktu penyelesaian sengketa, mengurangi jumlah sengketa pajak, dan menciptakan komunikasi yang lebih baik antara WP dengan otoritas perpajakan. Saat ini sudah banyak sengketa yang diselesaikan tanpa melakukan proses persidangan.³³

Sementara itu, di Inggris, alternatif penyelesaian sengketa pajak dilakukan oleh *HM Revenue & Customs (HMRC)*. ADR dalam bentuk mediasi sudah menjadi cara yang ampuh digunakan untuk menyelesaikan

³¹ Achmad Ali, *ibid*.

³² Hamida Amri Safarina, *Mediasi sebagai Terobosan Penyelesaian Sengketa Pajak*, DDTC News, 2019. <https://news.ddtc.co.id/mediasi-sebagai-terobosan-penyelesaian-sengketa-pajak-15985>

³³ Hastings, Deborah. *Alternative Dispute Resolution in Tax Disputes*, 2014. <https://www.fedcourt.gov.au/digital-law-library/seminars/tax-bar-association/20141002-deborah-hastings>

persoalan perpajakan sebelum proses litigasi berlangsung. Inggris sudah menggunakan mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa pajak sejak 2011. Sama halnya dengan Australia, proses mediasi di Inggris difasilitasi untuk mencapai kesepakatan bersama melalui bantuan seorang mediator.³⁴

D. Peluang Penerapan ADR dalam Sengketa Perpajakan dan Kepabeanan

Penerapan ADR dalam sengketa kepabeanan belum dilakukan sebagaimana belum ditemukan penerapan ADR dalam sengketa Pajak di Indonesia. Apakah Indonesia dipandang perlu memanfaatkan ADR seperti mediasi sebagai penyelesaian sengketa perpajakan dan kepabeanan?³⁵

Undang-Undang No.16/2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.5/2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang No.6/1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) telah mengakomodasi berbagai hak WP. Hak WP yang dimaksud, antara lain hak memperoleh informasi perpajakan yang tidak dipahami, kerahasiaan data, kepastian hukum atas jumlah pajak terutang, dan lainnya. Dalam hal mendapatkan kepastian hukum, WP berhak mendapatkan kepastian informasi atas jumlah pajak terutangnya.³⁶ Apabila diterapkan, mediasi diharapkan dapat menciptakan proses penyelesaian sengketa yang lebih efektif dan efisien serta dapat mengurangi jumlah berkas banding dan gugatan di Pengadilan Pajak. Jika sudah ada mediasi, mekanisme penyelesaian melalui Pengadilan Pajak pun tetap menjadi elemen penting yang harus terus dibenahi ke depannya.³⁷

Dalam konteks pihak yang dapat menjadi mediator, kita juga perlu mempertimbangkan peran Komite Pengawas Perpajakan. Apalagi dalam Peraturan Menteri Keuangan No.63/PMK.09/2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan No.54/PMK.09/2008 tentang Komite Pengawas Perpajakan sudah mengatur mediasi tersebut. Peran *tax*

³⁴ Hastings, *ibid*.

³⁵ Hamida Amri Safarina, *Mediasi sebagai Terobosan Penyelesaian Sengketa Pajak*, DDTC News, 2019. <https://news.ddtc.co.id/mediasi-sebagai-terobosan-penyelesaian-sengketa-pajak-15985>

³⁶ Bentley D. *Classifying taxpayers' rights. Taxpayers' Rights*. 1998.

³⁷ Hamida Amri Safarina, *Mediasi sebagai Terobosan Penyelesaian Sengketa Pajak*, DDTC News, 2019. <https://news.ddtc.co.id/mediasi-sebagai-terobosan-penyelesaian-sengketa-pajak-15985>.

ombudsman dalam mediasi juga sudah diterapkan di beberapa negara, contohnya Prodecon di Meksiko.³⁸

Dalam hal ini, alternatif penyelesaian sengketa yang dapat digunakan sebagai opsi adalah mediasi. Mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa melalui perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak. Kesepakatan itu juga mengikat pihak-pihak yang bersengketa. Proses mediasi umumnya dibantu oleh pihak ketiga yang biasa disebut mediator sebagai pihak yang netral. Tidak seperti putusan pengadilan yang dapat dibaca banyak orang, hasil kesepakatan mediasi hanya akan diketahui WP, fiskus, dan mediator saja. Artinya, ada jaminan kerahasiaan atas proses yang telah dijalankan. Biaya yang dikeluarkan dalam melaksanakan mediasi pun tidak besar jika dibandingkan arbitrase atau litigasi.³⁹

Apabila belajar dari hukum acara perdata Indonesia, konsideran dilaksanakannya mediasi yaitu untuk mengatasi penumpukan perkara di pengadilan sehingga diperlukan instrumen yang efektif. Sebelum permasalahan dibawa ke pengadilan, pihak-pihak yang bersengketa diwajibkan melakukan mediasi terlebih dahulu. Mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa secara damai yang tepat, efektif, dan dapat membuka akses yang lebih luas kepada para pihak untuk memperoleh penyelesaian yang memuaskan serta berkeadilan.⁴⁰

Darusallam⁴¹ menjelaskan khusus mengenai isu sengketa pajak, untuk mempertimbangkan suatu prosedur hukum dalam penyelesaian sengketa yang berada di luar ranah pengadilan yang dikenal dengan nama *alternative dispute resolution/ADR*⁴². Cara-cara seperti mediasi, konsultasi, dan sebagainya, diharapkan dapat menciptakan proses penyelesaian sengketa yang lebih efisien serta efektif, maupun dapat mengurangi jumlah berkas banding dan gugatan di pengadilan pajak.

Salah satunya dengan penguatan kapasitas lembaga Pengadilan Pajak dan Komite Pengawas Perpajakan sebagai *tax ombudsman* yang turut berperan serta dalam menjamin hak-hak wajib pajak. Penguatan

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Hamida Amri Safarina, *ibid.*,

⁴⁰ Hamida Amri Safarina, *ibid.*,

⁴¹ Darussalam, Danny Septriadi et. al., *Arah Reformasi Pajak: Meningkatkan Penerimaan, Mengurangi Sengketa*, Seri Kontribusi DDTC: Gagasan Dan Pemikiran Sektor Perpajakan, 2018/2019. hlm. 18.

⁴² Victor Thuronyi, *How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With?* IMF Tax Law Note, 2013

tersebut juga turut diiringi dengan upaya peningkatan akuntabilitas dan transparansi.

Yang tidak kalah penting dalam sengketa pajak, pemerintah harus berhenti bersikap kompulsif dan menghindari paradigma bahwa pengadilan pajak menjadi 'gawang terakhir' yang memutuskan sengketa.⁴³ Prinsip *think before act (of filing appeal)* dalam *National Litigation Policy* yang dirumuskan *Ministry of Law and Justice*, Pemerintah India di tahun 2010, dapat dijadikan rujukan. Saat membuat keputusan untuk melanjutkan sengketa pajak ke ranah pengadilan, pemerintah harus melakukan peninjauan dan analisis biaya-manfaat. Hal tersebut juga mencakup pertimbangan untuk tidak mengajukan banding atas pokok sengketa yang sama dan berulang, serta sengketa yang bersifat fakta (non-interpretatif).

Sebagai penutup, dari uraian di atas yang harus dijadikan dasar dalam redesain sistem pajak dan penyelesaian sengketa prinsip *fiscal justice*. Prinsip ini meliputi kepastian hukum, adil, sesuai dengan undang-undang, tidak berlaku surut, efisien, dan dipungut oleh lembaga yang dipercaya oleh masyarakat.⁴⁴ Lebih lanjut lagi, prinsip tersebut akan mendorong sistem pajak yang bercirikan masyarakat patuh pajak, stabil, berkepastian, inklusif, dan selaras dengan perkembangan zaman. Dengan demikian, upaya meningkatkan penerimaan dengan sengketa yang minim dapat tercapai.

PENUTUP

Penyelesaian sengketa melalui prosedur yang disepakati para pihak di luar pengadilan (non litigasi) atau yang lazim dinamakan dengan *Alternative Dispute Resolution* (ADR) atau Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli. Inggris sudah menggunakan mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa pajak sejak 2011. Sama halnya dengan Australia, proses mediasi di Inggris difasilitasi untuk mencapai kesepakatan bersama melalui bantuan seorang mediator. Penguatan kapasitas lembaga Pengadilan Pajak dan Komite Pengawas Perpajakan sebagai *tax ombudsman* yang turut berperan serta dalam menjamin hak-hak wajib

⁴³ Mukesh Butani, *Tax Dispute Resolution: Challenges and Opportunities for India*, (Lexis Nexis: Gurgaon, 2016), hlm. 55- 56

⁴⁴ Frans Vanistendael, *Legal Framework for Taxation*, dalam *Tax Law Design and Drafting*, ed. Victor Thuronyi, IMF, 1996, hlm. 19-27.

pajak. Penguatan tersebut juga turut diiringi dengan upaya peningkatan akuntabilitas dan transparansi. Peran *tax ombudsman* dalam mediasi juga sudah diterapkan di beberapa negara, contohnya Prodecon di Meksiko.

Penyelesaian sengketa perpajakan semestinya sejalan dengan prinsip fiscal justice. Prinsip ini meliputi kepastian hukum, adil, sesuai dengan undang-undang, tidak berlaku surut, efisien, dan dipungut oleh lembaga yang dipercaya oleh masyarakat. Lebih lanjut lagi, prinsip tersebut akan mendorong sistem pajak yang bercirikan masyarakat patuh pajak, stabil, berkepastian, inklusif, dan selaras dengan perkembangan zaman. Dengan demikian, upaya meningkatkan penerimaan dengan sengketa yang minim dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, *Kajian Empiris terhadap Pengadilan*, 2013, Badan Penerbit IBLAM
- Bambang Sutiyoso, *Penyelesaian Sengketa Bisnis*, Penerbit Citra Media, Yogyakarta, 2006, hlm 3.
- Bentley D. *Classifying taxpayers' rights. Taxpayers' Rights*. 1998.
- Bernhard Arief Sidharta, *Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*, dalam Sulistyowati dan Sidharta, ed., *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009)
- Bernhard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2000)
- Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, 2011
- Darat Agung Adi Pranoto, *Solusi alternatif untuk mengurangi sengketa pajak di pengadilan pajak di Indonesia*, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, 2014
- Darussalam, Danny Septriadi et. al., *Arah Reformasi Pajak: Meningkatkan Penerimaan, Mengurangi Sengketa*, Seri Kontribusi DDTC: Gagasan Dan Pemikiran Sektor Perpajakan, 2018/2019.
- Darussalam, Danny Septriadi et. al., *Arah Reformasi Pajak: Meningkatkan Penerimaan, Mengurangi Sengketa*, Seri Kontribusi DDTC: Gagasan Dan Pemikiran Sektor Perpajakan, 2018/2019.
- Dean G Pruitt & Z. Rubin, *Konflik Sosial*, Yogyakarta: PustakaPelajar, 2004
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015

- Frans Vanistendael, *Legal Framework for Taxation*, dalam *Tax Law Design and Drafting*, ed. Victor Thuronyi, IMF, 1996
- Hamida Amri Safarina, *Mediasi sebagai Terobosan Penyelesaian Sengketa Pajak*, DDTTC News, 2019. <https://news.ddtc.co.id/mediasi-sebagai-terobosan-penyelesaian-sengketa-pajak-15985>
- Hastings, Deborah. *Alternative Dispute Resolution in Tax Disputes*, 2014. <https://www.fedcourt.gov.au/digital-law-library/seminars/tax-bar-association/20141002-deborah-hastings>
- Ilman Hadi, *Cara Penyelesaian Sengketa Pajak*. [<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl2072/cara-penyelesaian-sengketa-pajak>] diakses 16 Oktober 2021
- J.M. van Bemmelen, *Hukum Pidana I (Hukum Pidana Material Bagian Umum)*, ceikan ke-2, (Bandung: Bina Cipta, 1987)
- John.M.Echlos dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia dan Indonesia Inggris*, Peberbit PT. Gramedia, Jakarta, 1996,
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Banyumedia, 2008),
- Lawrence M. Friedman, *American Law*, (New York: W.W.Norton & Company, 1984).
- Mukesh Butani, *Tax Dispute Resolution: Challenges and Opportunities for India*, (Lexis Nexis: Gurgaon, 2016)
- Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, cet.2. Bogor: Penerbit Galia Indonesia, 2010
- P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah*, dalam Sulistyowati dan Sidharta, ed., 2011
- Suyud Margono, *ADR & Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004
- Tri Jata Ayu Pramesti, S.H., *Litigasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. [<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt52897351a003f/litigasi-dan-alternatif-penyelesaian-sengketa-di-luar-pengadilan>] diakses 16 Oktober 2021
- Victor Thuronyi, *How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With?* IMF Tax Law Note, 2013
- William J. Filstead, *Qualitative Methode: A Needed Perspective in Evaluation Research*, dalam Thomas D. Cook and Charles S. Reichard, eds.. *Qualitative and Quantitative Research in Evaluation Research*, (London: Sage Publications, 1978)