

**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
FAKULTAS HUKUM**

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi
Nomor : 429/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

**KEDUDUKAN PENGADILAN PAJAK SEBAGAI PENGADILAN
KHUSUS DALAM LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA
DI BAWAH MAHKAMAH AGUNG DALAM SISTEM PERADILAN DI
INDONESIA**

OLEH

Ray Andrew Manuela P.

NPM : 2012200131

PEMBIMBING

Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.



Penulisan Hukum

Disusun sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

2018



Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang
Ujian Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing

Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.

Dekan,



Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M.



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ray Andrew Manuela Panjaitan

No. Pokok : 2012200131

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa Karya Ilmiah / Karya Penulisan Hukum yang berjudul :

**KEDUDUKAN PENGADILAN PAJAK SEBAGAI PENGADILAN
KHUSUS DALAM LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA
DI BAWAH MAHKAMAH AGUNG DALAM SISTEM PERADILAN DI
INDONESIA**

adalah sungguh-sungguh merupakan Karya Ilmiah / Karya Penulisan Hukum yang telah Saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang :

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apa pun juga.

Bandung, 27 Mei 2018

Mahasiswa Penyusun Karya Ilmiah/Karya Penulisan Hukum



Ray Andrew Manuela Panjaitan

2012200131

ABSTRAK

Sejak UU No. 14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak, di bentuk Pengadilan Pajak sebagai kelanjutan dari Badan Penyelesaian Sengketa Pajak. UU ini mengandung beberapa kekhususan Pengadilan Pajak dibandingkan dengan Pengadilan lainnya dalam sistem peradilan di Indonesia. Kekhususan tersebut antara yang pertama tentang pembinaan Pengadilan Pajak terbagi oleh Mahkamah Agung dan oleh Departemen Keuangan. Kekhususan kedua tentang upaya hukum pada Pengadilan Pajak yang tidak mengenal upaya ke Pengadilan Tingkat Banding dan Kasasi ke Mahkamah Agung. Kekhususan ketiga adalah tentang alasan - alasan permohonan Peninjauan kembali atas putusan Pengadilan pajak yang mengandung beberapa perbedaan dengan alasan-alasan permohonan Peninjauan Kembali pada UU Mahkamah Agung. Kekhususan keempat adalah tentang Putusan Pengadilan Pajak yang dapat berupa menambah pajak yang harus dibayar yang dapat dikategorikan sebagai putusan bersifat *ultra petita*. Kekhususan kelima adalah tentang tempat kedudukan Pengadilan Pajak yang hanya terdapat di Ibukota Negara dengan adanya mekanisme Sidang di luar tempat kedudukan. Pasca UU Pengadilan Pajak, terdapat beberapa perubahan dalam sistem peradilan di Indonesia berdasarkan amandemen UUD dan perubahan UU Kekuasaan Kehakiman, di antaranya adalah tentang ketentuan mengenai Pengadilan Khusus dan hubungannya dengan lingkungan-lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Sejak tahun 2004, hanya ada 4 (empat) lingkungan peradilan yang diakui di Indonesia yaitu Lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Mengenai Pengadilan Khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu dari lingkungan-lingkungan peradilan tersebut. Sejak saat itu Pengadilan Pajak dikategorikan sebagai Pengadilan Khusus dalam lingkungan peradilan Tata Usaha Negara di bawah Mahkamah Agung. Apabila dihubungkan dengan sistem peradilan di Indonesia, Pengadilan Pajak belum sepenuhnya terintegrasi dalam sistem tersebut berdasarkan lima kekhususan pada UU Pengadilan Pajak.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis ucapkan kepada Yesus Kristus atas berkat dan kasih-yang diberikan kepada Penulis sehingga dapat menyusun dan menyelesaikan penelitian hukum dengan judul: **“Kedudukan Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara di Bawah Mahkamah Agung dalam Sistem Peradilan di Indonesia”** sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan program pendidikan sarjana program studi ilmu hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Selain itu tidak lupa Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada para pihak yang telah secara langsung maupun tidak langsung telah membantu dan mendukung Penulis dalam menyelesaikan penelitian hukum ini, antara lain:

1. Kepada Maruhum Panjaitan dan Only Sihite sebagai orang tua Penulis, Christine Y. K. Panjaitan dan Maurinta Deviana Panjaitan sebagai kedua kakak Penulis, yang telah memberikan dukungan begitu besar dengan kesabaran dan kepercayaannya kepada Penulis;
2. Kepada Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H. sebagai dosen pembimbing dalam penelitian hukum ini yang telah bersedia meluangkan waktu untuk memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis dalam menyusun penelitian hukum ini; serta kepada Dr. Oyok Abuyamin Bin H. Abas Z, SH, M.H., M.Si. dan Dr. Maria Emelia Retno Kadarukmi, S.H., M.H. sebagai dosen penguji pada Sidang Skripsi yang telah memberikan kritik dan saran yang sangat bermanfaat bagi Penulis;
3. Kepada seluruh tenaga kerja dan tenaga pengajar, keluarga Kos Rancabulan 166, keluarga kontrakan Cisata 11A, Keluarga KMPSN UNPAR, Keluarga Ariefian, Keluarga pengurus HMPSIH UNPAR periode 2014/2015, teman-teman, para senior, dan para junior Penulis selama menjalani masa perkuliahan pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang

telah membantu Penulis dalam mengembangkan diri dan menjalani kehidupan sebagai mahasiswa, khususnya kepada Tanius Sebastian, John Daniel Tampubolon, M. Hashfi Yakob, Norman Yudha S., Michael Abednoego, Alit Satrio Sungkono, Jonathan Sihaloho, Omar Saladdin, Windy Hartoko, Tryaman Paranoan, Fransiskus Dumohar M., Anindya Larasati, Irene Theodora, Iskandar Immanuel, Julfa Iman S., dan lain-lain yang tidak dapat Penulis ucapkan satu per satu.

Pada penulisan hukum ini Penulis meneliti tentang kedudukan Pengadilan Pajak sebagai salah satu sub sistem dalam sistem peradilan di Indonesia dengan segala konsekuensinya sebagai Pengadilan Khusus dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara di bawah Mahkamah Agung. Penelitian tersebut berangkat dari adanya beberapa ketentuan yang dapat dikategorikan bersifat khusus dalam UU Pengadilan Pajak. Kekhususan-kekhususan tersebut Penulis hubungkan dengan sifat-sifat dan hakikat peradilan pada sistem peradilan di Indonesia, sehingga Penulis dapat menemukan apakah Pengadilan Pajak sudah sepenuhnya terintegrasi sebagai sub sistem dalam sistem peradilan Nasional.

Penulis berharap bahwa penelitian hukum ini akan dapat memperluas wawasan dari para pembaca, khususnya dalam bidang hukum pajak dan hukum tata negara. Atas segala kekurangan Penulis, Penulis memohon maaf apabila terdapat kesalahan atau kekurangan pada penelitian hukum ini. Demikian kata pengantar ini, Tuhan Yesus memberkati.

Bandung, 2018

Ray Andrew Manuela Panjaitan

Daftar Isi

Daftar Isi		i
Bab I	Pendahuluan	1
1.1.	Latar Belakang	1
1.2.	Identifikasi Masalah	13
1.3.	Tujuan Penelitian	13
1.4.	Manfaat Penelitian	13
1.5.	Metode Penelitian	14
1.6.	Sistematika Penulisan	15
BAB II	Sistem Peradilan di Indonesia di Bawah Mahkamah Agung	17
2.1.	Hakikat Peradilan	17
2.2.	Peradilan di Indonesia	22
2.3.	Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara	27
2.3.1.	Pembinaan Peradilan Tata Usaha Negara	32
2.3.2.	Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara	34
2.3.3.	Tempat Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara	40
Bab III	Kekhususan-kekhususan Pengadilan Pajak	43
3.1.	Kekhususan Pembinaan Pengadilan Pajak	45
3.2.	Kekhususan Hukum Acara Pengadilan Pajak	53
3.2.1.	Kekhususan Upaya Hukum Pengadilan Pajak	53
3.2.2.	Kekhususan Alasan-alasan Permohonan Peninjauan Kembali atas Putusan Pengadilan Pajak	56
3.2.3.	Kekhususan Amar Putusan Pengadilan Pajak	61
3.3.	Kekhususan Tempat Kedudukan Pengadilan Pajak	63

Bab IV	Kedudukan Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara di Bawah Mahkamah Agung dalam Sistem Peradilan di Indonesia	65
4.1.	Keberadaan Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara di Bawah Mahkamah Agung	67
4.2.	Pembinaan Pengadilan Pajak terkait Hakikat Peradilan di Indonesia	74
4.3.	Hukum Acara Pengadilan Pajak terkait Hakikat Hukum di Indonesia	78
4.3.1.	Upaya Hukum dalam Pengadilan Pajak	79
4.3.2.	Alasan Permohonan Peninjauan Kembali atas Putusan Pengadilan Pajak	88
4.3.3.	Kemungkinan <i>Ultra Petita</i> dalam Amar Putusan Pengadilan Pajak	93
4.4.	Tempat Kedudukan Pengadilan Pajak dalam Memberikan Keadilan dalam Ruang Lingkup Nasional	97
Bab V	Kesimpulan dan Saran	101
5.1.	Kesimpulan	101
5.2.	Saran	103
	Daftar Pustaka	105

BAB I

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal tersebut telah dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya akan disebut UUD 1945). Terkait konsep negara hukum ini, setidaknya terdapat beberapa pengertian yang dapat diacu. Misalnya konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte dengan istilah *rechtsstaat* dan yang kedua dengan istilah *rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey.¹

Berdasarkan literatur, istilah *rechtsstaat* memiliki beberapa unsur utama. Misalnya Frederich Stahl mengungkapkan setidaknya terdapat empat unsur dari *rechtsstaat*, yaitu:²

1. Jaminan terhadap hak asasi manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Pemerintah berdasarkan peraturan Perundang-undangan;
4. Adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri (independen).

Negara Hukum dengan istilah *rule of law* oleh A.V. Dicey, dalam tradisi *common law* mengandung ciri-ciri³:

¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Tentang Konstitusi dan Mahkamah Agung, dalam BUTIR -BUTIR PEMIKIRAN DALAM HUKUM: MEMPERINGATI 70 TAHUN PROF. B. ARIEF SIDHARTA, SH. 204, 189-214* (Sri Rahayu Oktoberina & Niken Savitri, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008).

² ADI SULISTYONO, *NEGARA HUKUM: KEKUASAAN, KONSEP, DAN PARADIGMA MORAL 32* (UNS Press, Surakarta, 2007).

³ Gayus Lumbuun, *Pembaruan Struktur, Substansi, dan Kultur Hukum di Indonesia, dalam PROBLEMATIKA HUKUM DAN PERADILAN DI INDONESIA 20, 19-40* (Hermansyah eds., Pusat Data dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, Jakarta, 2014).

1. Supremasi hukum, dalam arti tidak ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat;
3. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Selain Frederich Stahl dan Dicey, Miriam Budiardjo menjelaskan bahwa minimal ada empat fungsi yang dimiliki oleh negara hukum, yaitu⁴:

1. Melaksanakan ketertiban (*law and order*);
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya;
3. Fungsi pertahanan;
4. Menegakkan Keadilan, yang dilaksanakan oleh badan-badan peradilan.

Berdasarkan beberapa pendapat tentang negara hukum, ternyata ditemukan adanya suatu ciri yang sama, salah satunya mengenai lembaga peradilan. Konsep negara hukum dalam istilah *rechtsstaat* ataupun *rule of law* pada intinya mengandung unsur peradilan sebagai salah satu unsur penting. Sejalan dengan itu Roscoe Pound menjelaskan bahwa konsep negara hukum (*rule of law*) yang berniatkan *judicial*, artinya selalu menjunjung tinggi lembaga peradilan (*supremacy of law*), baik rakyat maupun pemerintah jika melakukan kesalahan harus diselesaikan melalui lembaga peradilan, tidak ada perbedaan perlakuan antara rakyat maupun pemerintah di mata hukum (*equality before the law*).⁵ Selain itu Sjachran Basah juga menyebutkan bahwa peradilan merupakan salah satu unsur penting dari negara hukum yang menunjuk kepada proses untuk memberikan

⁴ MIRIAM BUDIARDJO, DASAR-DASAR ILMU POLITIK (EDISI REVISI) 55-56 (Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008).

⁵ ADE MAMAN SUHERMAN, PENGANTAR PERBANDINGAN SISTEM HUKUM CIVIL LAW, COMMON LAW, DAN HUKUM ISLAM 77 (PT. Rajagrafindo Persada, Bandung, 2008).

keadilan dalam rangka menegakkan hukum.⁶ Oleh karena itu dalam suatu negara hukum, keberadaan peradilan menjadi sangat penting.

Pentingnya lembaga-lembaga peradilan dalam UUD 1945 diimplementasikan pada pasal-pasal tentang kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Berdasarkan pasal ini dapat diketahui bahwa peradilan diselenggarakan oleh suatu Kekuasaan Kehakiman yang merdeka, artinya bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Tujuannya adalah demi tegaknya hukum dan keadilan.

Pada Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan pasal ini diketahui bahwa Mahkamah Agung oleh UUD 1945 diberi amanat untuk melakukan kekuasaan kehakiman. Selain itu juga terdapat badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang dikelompokkan menjadi lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara. Jadi keberadaan badan peradilan di Indonesia yang menyelenggarakan Kekuasaan Kehakiman harus berada di bawah Mahkamah Agung dalam keempat lingkungan peradilan yang telah disebutkan.

Mengenai Kekuasaan Kehakiman yang telah diamanatkan oleh UUD 1945, pemerintah telah berusaha melakukan penataan peradilan yang terpadu. Pada tanggal 31 Oktober 1964 telah diundangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1964 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Undang-undang ini telah mengalami beberapa kali perubahan hingga yang terakhir adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009

⁶ SJACHRAN BASAH, EKSISTENSI DAN TOLAK UKUR BADAN PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA 26 (Alumni, Bandung, 1989).

Tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya akan disebut UU Kekuasaan Kehakiman).

Pada Pasal 25 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Penegasan terhadap kedudukan Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi dalam struktur lingkungan peradilan juga ditegaskan pada Pasal 20 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman. Pada pasal ini disebutkan bahwa Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari badan peradilan yang berada di dalam keempat lingkungan peradilan di bawahnya.

Kedudukan Mahkamah Agung yang merupakan pengadilan tertinggi dari keempat lingkungan peradilan di bawahnya, dalam literatur sering disebut dengan sistem satu atap (*one roof system*). Kebijakan meletakkan segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi dan finansial berada di bawah Kekuasaan Mahkamah Agung disebut dalam Penjelasan umum UU Kekuasaan Kehakiman dengan sistem satu atap.⁷ Sistem satu atap ini awalnya lahir sebagai komitmen bersama karena kegalauan terhadap kondisi peradilan Indonesia yang masih mencari tatanan terbaik dalam sistem ketatanegaraan.⁸

Sistem satu atap merupakan komitmen yang penting demi terciptanya integrasi antar peradilan di Indonesia. Sebenarnya sistem satu atap ini bertujuan untuk menghapuskan peluang intervensi oleh birokrasi dan menghapuskan dualisme administrasi peradilan pada masa Orde Baru.⁹ Sistem satu atap ini

⁷ Elisabeth Nurhaini Butarbutar, *Sistem Peradilan Satu Atap dan Perwujudan Negara Hukum RI Menurut UU No. 4 Tahun 2004*, Vol.22 No.1 MIMBAR HUKUM UNIVERSITAS GADJAH MADA 18, 188-200 (Februari 2010).

⁸ Taufiqurrohman Syahuri, *Reformasi Kekuasaan Kehakiman, dalam Perspektif Konstitusi, dalam PROBLEMATIKA HUKUM DAN PERADILAN DI INDONESIA* 87, 81-108 (Hermansyah eds., Pusat Data dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, Jakarta, 2014).

⁹ Rikardo Simarmata, *Politik Hukum Peradilan di Indonesia Masa Orde Baru dan Reformasi, dalam PUTIH HITAM PENGADILAN KHUSUS* 153-154, 133-166 (Hermansyah eds., Pusat Data dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, Jakarta, 2013).

menjadikan kewenangan Mahkamah Agung terlampau sangat luas. Hal ini antara lain disebabkan dalam keempat lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung juga dimungkinkan terdapat suatu badan pengadilan yang disebut Pengadilan Khusus. Jadi dalam menjalankan sistem satu atap, Mahkamah Agung juga berperan penting dalam keberadaan Pengadilan Khusus tersebut.

Pada Pasal 1 angka 8 UU Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang. Sebenarnya dalam sejarah, istilah Pengadilan Khusus di Indonesia hanya karena sudah diterimanya istilah Pengadilan Umum, oleh sebab itu maka yang lain dari Pengadilan Umum itu disebut sebagai Pengadilan Khusus.¹⁰

Berdasarkan pasal 1 angka 8 UU Kekuasaan Kehakiman tersebut diketahui bahwa Pengadilan Khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan lingkungan di bawah Mahkamah Agung. Artinya bahwa Pengadilan Khusus bernaung dalam salah satu dari lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, atau peradilan tata usaha negara. Maka dari itu Pengadilan Khusus dalam hal ini merupakan sub sistem peradilan yang masuk pada kerangka sistem peradilan yang harus terintegrasi dan berpuccuk pada Mahkamah Agung sesuai dengan amanat UUD 1945.

Salah satu Pengadilan Khusus yang berada di Indonesia adalah Pengadilan Pajak. Berdasarkan penjelasan Pasal 27 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Pengadilan Pajak merupakan Pengadilan Khusus yang berada di lingkungan peradilan tata usaha negara. Pengadilan Pajak diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak (selanjutnya akan disebut UU Pengadilan Pajak). Pada tahun 2002 setelah UUD 1945

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengadilan Khusus, dalam* PUTIH HITAM PENGADILAN KHUSUS, 7, 3-32 (Hermansyah eds., Pusat Data dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, Jakarta, 2013).

diamandemen, UU Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP) dicabut dan digantikan dengan UU Pengadilan Pajak.¹¹

Sama seperti undang-undang lainnya, UU Pengadilan Pajak juga dilatarbelakangi oleh beberapa faktor. Berdasarkan konsiderans UU Pengadilan Pajak, meningkatnya jumlah wajib pajak dan pemahaman akan hak dan kewajiban dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan perpajakan tidak dapat dihindarkan dari timbulnya sengketa pajak. Oleh karena itu diperlukan penyelesaian yang adil dengan prosedur dan proses yang cepat, murah, dan sederhana. Peningkatan jumlah wajib pajak dan potensi timbulnya sengketa ini menjadi salah satu latar belakang munculnya Pengadilan Pajak.

Pada Pasal 2 UU Pengadilan Pajak disebutkan bahwa Pengadilan Pajak adalah badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi wajib pajak atau penanggung pajak yang mencari keadilan terhadap sengketa pajak. Berdasarkan Pasal tersebut dapat diartikan bahwa kedudukan Pengadilan Pajak tidak lepas dari kedudukan Mahkamah Agung dan lingkungan peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Pengadilan Pajak dibentuk untuk menyelesaikan sengketa pajak. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 UU Pengadilan Pajak disebutkan bahwa sengketa pajak adalah sengketa yang timbul antara wajib pajak atau penanggung pajak dengan pejabat yang berwenang sebagai akibat dikeluarkannya keputusan yang dapat diajukan banding atau gugatan kepada Pengadilan Pajak, berdasarkan Undang-Undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa. Secara yuridis, Pengadilan Pajak berwenang memeriksa dan memutus sengketa pajak dalam hal banding dan dalam hal gugatan.

Mengenai sengketa pajak dalam hal gugatan, hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Indonesia Nomor 6 Tahun 1983 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (selanjutnya akan disebut UU

¹¹ Afdol & Sylvia Setjoamadja, *Kedudukan, Eksistensi dan Independensi Pengadilan Pajak dalam Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Vol.1 No.1 JURNAL HUKUM BISNIS UNIVERSITAS NAROTOMA SURABAYA 18, 20 (April 2015).

KUP). Pada Pasal 23 ayat 2 UU KUP disebutkan bahwa yang termasuk gugatan yang hanya dapat diajukan kepada badan peradilan pajak adalah:

- a. Gugatan terhadap pelaksanaan Surat Paksa, Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan, atau Pengumuman Lelang;
- b. Gugatan terhadap keputusan pencegahan dalam rangka penagihan pajak;
- c. Gugatan terhadap penerbitan surat ketetapan pajak atau Surat Keputusan keberatan yang dalam penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara yang telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan perpajakan.

Sesuai pemaparan di atas, berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan, Pengadilan Pajak merupakan Pengadilan Khusus dalam lingkungan peradilan tata usaha negara di bawah Mahkamah Agung yang berwenang memeriksa dan mengadili tentang sengketa pajak dalam hal banding dan dalam hal gugatan yang termasuk dalam Pasal 23 ayat 2 UU KUP. Selain mengenai sengketa pajak, Pengadilan Pajak juga diberi wewenang untuk mengawasi kuasa hukum yang memberi bantuan hukum kepada pihak-pihak dalam sidang-sidang Pengadilan Pajak sesuai Pasal 32 UU Pengadilan Pajak.

Kedudukan Pengadilan Pajak yang merupakan Pengadilan Khusus seharusnya sejalan dengan konsep satu atap sesuai semangat konstitusi. Mahkamah Agung menerima amanat UUD 1945 untuk melakukan kekuasaan kehakiman. Namun dalam UU Pengadilan Pajak terdapat beberapa kekhususan yang menjadikan Pengadilan Pajak seolah-olah menjadi badan peradilan tersendiri di luar Mahkamah Agung. Selanjutnya akan dipaparkan beberapa kekhususan dalam UU Pengadilan Pajak.

Kekhususan yang pertama adalah tentang pembinaan. Pada Pasal 5 ayat UU Pengadilan Pajak disebutkan bahwa pembinaan teknis peradilan dilakukan oleh Mahkamah Agung, sedangkan pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan dilakukan oleh Departemen keuangan. Hal ini seakan mengembalikan kondisi administratif dan finansial pada masa sebelum amandemen UUD 1945. Sebelumnya, pembinaan badan-badan peradilan berada di bawah eksekutif

(Departemen Kehakiman dan HAM, Departemen Agama, Departemen Keuangan) dan TNI.¹² Sekarang pembinaan terhadap seluruh badan peradilan berada di bawah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Keadaan manakah yang lebih baik dalam hal pembinaan bagi Pengadilan Pajak dalam sistem peradilan di Indonesia pada masa ini?

Kekhususan yang kedua pada Pengadilan Pajak adalah tentang hukum acara. Sebagai pengadilan yang berada dalam lingkungan peradilan tata usaha negara di bawah Mahkamah Agung, ternyata dalam Pengadilan Pajak terdapat beberapa kekhususan terkait hukum acara yang digunakan. Putusan Pengadilan Pajak tingkat pertama merupakan putusan yang bersifat final yang tidak dapat diajukan banding maupun kasasi lagi, kecuali dalam hal tertentu dapat diajukan peninjauan kembali oleh Mahkamah Agung.¹³ Memang dalam Pengadilan Khusus dimungkinkan terdapat kekhususan termasuk dalam hal hukum acara yang digunakan. Namun susunan piramidal peradilan yang didasarkan pada fungsi peradilan secara hierarkis harus tersedia dan dapat digunakan bagi para pihak untuk mendapatkan keadilan yang lebih mendekati kesempurnaan.¹⁴ Apakah peniadaan upaya banding dan kasasi dalam Pengadilan Pajak tersebut memang harus dilakukan? Bagaimana hubungannya dengan tujuan unifikasi hukum dan integrasi sistem peradilan di Indonesia?

Kekhususan ketiga masih terkait hukum acara yang digunakan dalam Pengadilan Pajak yaitu mengenai alasan-alasan peninjauan kembali. Pada Pasal 67 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung (selanjutnya

¹² Suparman Marzuki, *Kewenangan Komisi Yudisial dalam Konteks Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman, dalam* PUTIH HITAM PENGADILAN KHUSUS 90, 80-107 (Hermansyah eds., Sekretariat Jendral Komisi Yudisial, Jakarta, 2013).

¹³ Gayus Lumbuun, *Tantangan Pembaruan Pengadilan Khusus dalam Perspektif Mahkamah Agung, dalam* PUTIH HITAM PENGADILAN KHUSUS 204, 190-209 (Hermansyah eds., Sekretariat Jendral Komisi Yudisial, Jakarta, 2013).

¹⁴ Ismail Rumadan, *Eksistensi Pengadilan Pajak dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, Vol. 1 No. 1 JURNAL HUKUM DAN PERADILAN 35, 42 (Maret 2012).

akan disebut sebagai UU MA), permohonan peninjauan kembali hanya dapat diajukan berdasarkan alasan-alasan:

- a. apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- c. apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut;
- d. apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
- e. apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
- f. apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata

Sedangkan dalam Pengadilan Pajak, pada Pasal 91 UU Pengadilan Pajak disebutkan bahwa Permohonan peninjauan kembali hanya dapat diajukan berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Apabila putusan Pengadilan Pajak didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. Apabila terdapat bukti tertulis baru yang penting dan bersifat menentukan, yang apabila diketahui pada tahap persidangan di Pengadilan Pajak akan menghasilkan putusan yang berbeda;
- c. Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut, kecuali yang diputus berdasarkan Pasal 80 ayat (1) huruf b dan huruf c;

- d. Apabila mengenai suatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya; atau
- e. Apabila terdapat suatu putusan yang nyata-nyata tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika dibandingkan, terdapat dua poin alasan permohonan peninjauan kembali yang berbeda antara UU Pengadilan Pajak dengan UU MA 1985. Kekhususan pada UU Pengadilan Pajak terletak pada huruf c dan d. Bagaimanakah kekhususan Pengadilan Pajak dalam perihal alasan-alasan permohonan peninjauan kembali tersebut terkait integrasi sistem peradilan? Apakah tetap harus diikuti atau justru pemerintah harus melakukan unifikasi terhadap hal tersebut?

Kekhususan yang keempat masih terkait alasan permohonan peninjauan kembali, yaitu mengenai amar putusan Pengadilan Pajak. Pada Pasal 91 huruf c UU Pengadilan Pajak disebutkan bahwa salah satu alasan yang dapat digunakan untuk memohon peninjauan kembali adalah apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih daripada yang dituntut, kecuali yang diputus berdasarkan Pasal 80 ayat (1) huruf b dan huruf c. Terkait pasal tersebut, Pasal 80 ayat (1) berisi bahwa Putusan Pengadilan Pajak dapat berupa:

- a. Menolak;
- b. Mengabulkan seluruhnya atau sebagian;
- c. Menambah pajak yang harus dibayar;
- d. Tidak dapat diterima;
- e. Membetulkan kesalahan tulis dan/atau kesalahan hitung; dan/atau
- f. Membatalkan.

Berdasarkan Pasal 80 ayat (1) huruf c, apabila hakim Pengadilan Pajak memberikan putusan berupa menambah pajak yang harus dibayar, maka tidak dapat diajukan peninjauan kembali. Pasal 80 ayat 1 tersebut membuktikan dimungkinkannya hakim Pengadilan Pajak memutus di luar atau melebihi hal yang dituntut. Jika dibandingkan dengan hukum acara yang berlaku umum, hal tersebut

tidak sesuai dengan asas *non ultra petita* yaitu melebihi yang diminta.¹⁵ Menurut Yahya Harahap, hakim yang mengabulkan tuntutan melebihi posita maupun petitum gugatan, dianggap telah melampaui wewenang atau *ultra vires*, yakni bertindak melampaui wewenangnya.¹⁶ Apakah tindakan hakim yang diizinkan UU Pengadilan Pajak tersebut juga merupakan tindakan yang *ultra petita*?

Kekhususan kelima terkait tempat kedudukan Pengadilan Pajak. Pada Pasal 3 UU Pengadilan Pajak disebutkan bahwa Pengadilan Pajak berkedudukan di ibukota negara. Wilayah negara Indonesia sangat luas dan hampir setiap warga negaranya merupakan wajib pajak yang mungkin memiliki persoalan dalam hal sengketa pajak. Bagaimana tempat kedudukan Pengadilan Pajak yang hanya terdapat di ibukota dapat mengakomodasi kebutuhan penyelesaian sengketa pajak di seluruh wilayah Indonesia? Bagaimana kekhususan tentang tempat kedudukan Pengadilan Pajak tersebut jika dibandingkan dengan tempat kedudukan pengadilan-pengadilan lain yang juga berada di bawah Mahkamah Agung?

Berdasarkan lima kekhususan yang telah dijabarkan sebelumnya, dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok kekhususan, yaitu: Kekhususan tentang pembinaan pada Pengadilan Pajak; Kekhususan tentang hukum acara pada Pengadilan Pajak; dan kekhususan tentang tempat kedudukan (letak) Pengadilan Pajak. Mengenai Kekhususan tentang hukum acara pada Pengadilan Pajak terdiri dari upaya hukum, alasan-alasan peninjauan kembali, dan tentang amar putusan Pengadilan Pajak.

Keberadaan Pengadilan Pajak dengan segala kekhususannya tersebut memiliki dua kemungkinan. Kemungkinan yang pertama tidak akan menimbulkan permasalahan apabila kedudukan Pengadilan Pajak tersebut tetap sesuai dengan amanat UUD 1945, yaitu tetap berada di dalam lingkungan peradilan tata usaha negara di bawah Mahkamah Agung. Dalam hal ini juga termasuk dengan segala konsekuensi konsistensi dan integrasi sistem peradilan di Indonesia. Kemungkinan

¹⁵ RANUHANDOKO, TERMINOLOGI HUKUM 522 (Sinar Grafika, Jakarta, 2000).

¹⁶ YAHYA HARAHAP, HUKUM ACARA PERDATA TENTANG GUGATAN, PERSIDANGAN, PENYITAN, PEMBUKTIAN, DAN PUTUSAN PENGADILAN 801 (Sinar Grafika, Jakarta, 2008).

yang kedua akan menimbulkan permasalahan dan mengganggu sistem peradilan yang telah ada apabila ternyata kedudukan Pengadilan Pajak itu berdiri sendiri sehingga tidak konsisten dan tidak sejalan dengan sistem peradilan di Indonesia. Hal ini dapat mengakibatkan berbagai macam persoalan hukum, di antaranya adalah masalah integrasi sistem peradilan.

Menurut William T. Pizzi yang dikutip oleh Anthon F. Susanto, “apabila peradilan ingin menjadi kuat, maka peradilan itu sendiri memiliki cukup keyakinan terhadap mekanisme yang dijalankan peradilan”¹⁷ Mekanisme yang baik dalam suatu sistem peradilan seharusnya terintegrasi dengan teratur. Walaupun terdapat kekhususan-kekhususan dalam Pengadilan Pajak, namun jangan sampai terdapat penyimpangan atau pertentangan dari prinsip dasar. Berdasarkan sistem satu atap, seharusnya Pengadilan Pajak tidak boleh berdiri sendiri dan menyimpang dari prinsip-prinsip dalam sistem peradilan pada umumnya. Seluruh kedudukan lembaga peradilan dalam sistem peradilan di Indonesia harus teratur dan terintegrasi satu sama lain, termasuk juga Pengadilan Pajak. Tidak boleh saling tumpang tindih terutama jika peraturan perundang-undangan sudah menyatakan bahwa Pengadilan Pajak tersebut berkedudukan di lingkungan peradilan tata usaha negara di bawah Mahkamah Agung.

Oleh karena beberapa kekhususan-kekhususan yang terdapat dalam Pengadilan Pajak berdasarkan UU Pengadilan Pajak sesuai uraian latar belakang pada latar belakang penelitian ini, akan dilakukan Penelitian Hukum dalam bentuk skripsi dengan judul: **“KEDUDUKAN PENGADILAN PAJAK SEBAGAI PENGADILAN KHUSUS DALAM LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM SISTEM PERADILAN DI INDONESIA.**

¹⁷ Anthon F. Susanto, “Mitos Peradilan Bersih” (*Ketika Etika Mulai Tergerus dan Menjadi Barang Langka*), dalam *PROBLEMATIKA HUKUM & PERADILAN DI INDONESIA* 254, 241-262, Pusat Data dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, Jakarta, 2014).

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa harus ada Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus dalam lingkungan peradilan tata usaha negara di bawah Mahkamah Agung dalam sistem peradilan di Indonesia?
2. Apakah pembinaan dalam Pengadilan Pajak sudah sesuai dengan hakikat peradilan di Indonesia?
3. Apakah hukum acara yang digunakan dalam Pengadilan Pajak sudah sesuai dengan hakikat peradilan di Indonesia?
4. Apakah tempat kedudukan Pengadilan Pajak dapat memberikan keadilan dalam lingkup Nasional?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan yaitu untuk mengharmonisasikan kedudukan Pengadilan Pajak dalam sistem peradilan di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat diadakannya penelitian tentang Kedudukan Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus dalam lingkungan peradilan tata usaha negara dalam sistem peradilan di Indonesia adalah berupa:

1. Manfaat Teoritis
Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman terkait Ilmu Hukum tentang kedudukan Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus dalam lingkungan peradilan tata usaha negara dalam sistem peradilan di Indonesia;

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan salah satu sumber atau referensi bagi harmonisasi sistem peradilan di Indonesia, khususnya mengenai kedudukan Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus dalam lingkungan peradilan tata usaha negara dalam sistem peradilan di Indonesia.

1.5. Metode Penelitian

Pada Penelitian ini akan digunakan jenis penelitian normatif. Penelitian normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹⁸ Pemilihan metode penelitian adalah penting dalam hal melakukan suatu penelitian. Hal ini bertujuan agar dapat dihasilkan penelitian hukum yang bermutu dan siap untuk diuji berdasarkan ilmu pengetahuan. Penelitian merupakan suatu usaha untuk menganalisis serta mengadakan konstruksi secara metodologis, sistematis dan konsisten.¹⁹ Kegiatan analisa yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang telah diakui oleh ilmu pengetahuan.

Berdasarkan penelitian normatif, akan dikaji pengaturan-pengaturan yang terdapat dalam data pustaka atau data sekunder. Data-data yang merupakan data pustaka tersebut terdiri dari:²⁰

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, seperti peraturan perundang-undangan baik yang dikodifikasi maupun tidak dikodifikasi, yurisprudensi, dan traktat;
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya;

¹⁸ SOERJONO SOEKANTO DAN SRI MAMUDJI, *PENELITIAN HUKUM NORMATIF: SUATU TINJAUAN SINGKAT 14* (PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013).

¹⁹ *Id.*, pada 1.

²⁰ *Id.*, pada 13.

3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus umum, kamus hukum, ensiklopedi, indeks kumulatif, dan seterusnya.

Bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini antara lain UU Pengadilan Pajak, UU KUP, UU Kekuasaan Kehakiman, UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang relevan dengan kedudukan Pengadilan Pajak dalam sistem peradilan di Indonesia. Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah literatur-literatur tentang Pengadilan Pajak, literatur tentang sistem peradilan, literatur hukum tentang lembaga negara, dan sebagainya. Selain bahan kajian primer dan sekunder, terdapat kamus dan tesaurus hukum dan artikel internet sebagai bahan hukum tertier yang juga akan dipergunakan dalam Penelitian ini.

1.6. Sistematika Penulisan

Sebagai suatu penulisan hukum yang telah memiliki pedoman khusus, maka sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I tentang Pendahuluan yang merupakan bahasan awal Penelitian ini. Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan. Pada Bab I ini sebagian besar isinya juga akan digunakan sebagai dasar proposal penulisan hukum. Berdasarkan proposal penulisan hukum tersebut akan diuji apakah dapat dilanjutkan suatu penelitian hukum atau tidak.

Bab II tentang Sistem Peradilan di Indonesia di Bawah Mahkamah Agung. Pada Bab ini akan diawali dengan penjelasan mengenai hakikat peradilan. Selanjutnya dijelaskan secara ringkas mengenai peradilan di Indonesia. Peradilan yang dimaksud adalah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan militer, peradilan agama dan peradilan tata usaha negara. Selanjutnya pada bagian terakhir bab ini akan dijelaskan lebih rinci khusus mengenai lingkungan peradilan tata usaha negara.

Bab III tentang kekhususan-kekhususan Pengadilan Pajak. Pada Bab ini akan dijabarkan mengenai Pengadilan Pajak sebagai Pengadilan Khusus yang berada di dalam lingkungan pengadilan tata usaha negara. Kekhususan Pengadilan Pajak tersebut akan dijabarkan lebih lanjut masing-masing menyangkut pembinaan dalam Pengadilan Pajak, hukum acara dalam Pengadilan Pajak, dan tempat kedudukan Pengadilan Pajak.

Bab IV tentang Kedudukan Pengadilan Pajak dalam sistem peradilan di Indonesia. Bab ini berisi analisa tentang kedudukan Pengadilan Pajak dalam sistem peradilan di Indonesia. Analisa pada bab ini didasari atas bahasan-bahasan pada Bab II dan Bab III sebelumnya.

Bab V tentang Penutup. Bab ini berisi Kesimpulan dan saran berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya. Kesimpulan dan saran yang diberikan adalah berdasarkan kapasitas pengarang dalam melakukan penelitian ini.