

PAJAK TERHADAP KOPERASI BAGAIMANA DUDUK PERSOALANNYA?*

Dr. Ramudi Ariffin **

Penulis bermaksud mengemukakan satu persoalan yang sedang dihadapi oleh gerakan koperasi Indonesia akhir-akhir ini, yaitu persoalan pemungutan pajak terhadap koperasi sebagai badan usaha. Direktorat Jenderal Pajak Departemen Keuangan Republik Indonesia menempatkan badan usaha koperasi sebagai salah satu objek pajak yang patut dikenai pajak penghasilan sebagaimana diatur dalam Undang-undang No: 17/2000 tentang Pajak Penghasilan. Pada sisi lain, gerakan koperasi menilai bahwa sikap pemerintah cq. Direktorat Jenderal Pajak Depkeu R.I tersebut merupakan sikap yang tidak atau kurang pada tempatnya mengingat gerakan koperasi merupakan institusi yang mengemban misi yang sejalan dengan misi pemerintah yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga menjadi tidak layak bila koperasi dibebani pajak. Dua pandangan yang berseberangan ini perlu ditangani oleh pandangan-pandangan yang bersifat objektif. Kunci persoalan terletak pada upaya untuk menyamakan persepsi di dalam memaknakan kedudukan koperasi sebagai lembaga ekonomi masyarakat dan berbagai konsekuensi terhadap penyelenggaraan kegiatan-kegiatannya serta makna pajak sebagai instrument pembangunan.

Sangat beralasan apabila bahasan harus dimulai dengan menggunakan landasan-landasan legal sebagaimana diatur di dalam undang-undang tentang perubahan, tentang pajak dan tentang koperasi. Dibalik norma-norma yang tercantum di dalam berbagai

undang-undang itu, tentunya ada sejumlah argumentasi yang melandasinya. Tidak dimasukkan di dalam tulisan ini untuk membahas materi setiap undang-undang secara lengkap karena berada diluar kompetensi penulis, melainkan hanya akan dipetik pada bagian materi tertentu saja yang dianggap relevan dengan pokok persoalan yang hendak diungkapkan.

Di dalam Undang-undang No. 3/1982 tentang wajib daftar perusahaan pasal 1 butir b dinyatakan bahwa "Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dan didirikan, bekerja untuk tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba". Butir d dalam pasal yang sama menegaskan lagi bahwa "Usaha adalah setiap, perbuatan atau kegiatan apapun, dalam bidang perekonomian, yang dilakukan oleh setiap pengusaha untuk tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba". Selanjutnya, di dalam pasar/ditegaskan bahwa perusahaan yang berkedudukan dan menjalankan usahanya di wilayah Negara Republik Indonesia,..... Dan seterusnya". Kemudian ditegaskan lagi di dalam pasal 8 bahwa "perusahaan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini berbentuk : a. Badan Hukum, termasuk di dalamnya Koperasi , b,c.... dan seterusnya. Kesimpulannya, menurut Undang-undang No :3/1982 maka koperasi merupakan perusahaan sebagaimana dimaksudkan oleh pasal 1 butir b dan menjalankan usaha sebagaimana dimaksud-

* Topik ini pernah disampaikan sebagai orasi ilmiah tetapi belum pernah diterbitkan
Adalah Guru Besar IPB di bidang Ekonomi Koperasi (IKO)

kan oleh pasal 1 butir d, bermuara pada satu tujuan yaitu memperoleh keuntungan dan atau laba.

Di dalam Undang-undang tentang Pajak Penghasilan (yang terakhir adalah Undang-undang No. 17/2000), pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa "yang menjadi Objek Pajak penghasilan yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak.... Dan seterusnya", termasuk laba usaha, dividen, dalam nama dan bentuk apapun, termasuk dividen dari perusahaan asuransi kepada pemegang polis, dan pembagian sisa hasil usaha koperasi. Dalam hal ini penulis menemukan tiga satuan Undang-undang yaitu UU No. 3/1982, UU No.17/2000 dan khusus tentang perkoperasian adalah UU No. 25/1992. Adakah konsistensi di antara ketiganya dan mengapa menimbulkan penafsiran yang berbeda bahkan dapat menjadi berseberangan. Otoritas pajak ingin menegaskan bahwa badan hukum koperasi adalah perusahaan yang usahanya bertujuan memperoleh keuntungan dan atau laba dan karena itu layak dikenakan pajak penghasilan, barangkali inilah persepsi otoritas pajak terhadap arti U.U No.25/1992 sebagai klarifikasi. Tetapi di dalam klarifikasi ini ada unsur penafsiran terhadap materi Undang-undang dan sangat mungkin terjadi perbedaan di dalam penafsiran tersebut. Dalam hal ini pula penulis mengabaikan isu perubahan terhadap U.U. No. 25/1992 yang masih belum jelas dan menempatkan Undang-undang No. 24/1992 sebagai hukum positif yang berlaku pada saat ini.

Pada saat masyarakat memutuskan untuk mendirikan badan usaha koperasi, maka yang pertama dianut sebagai landasan hukumnya adalah Undang-undang No. 25/1992. Di

dalam pasal 1 Undang-undang ini, dinyatakan bahwa koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi, dan seterusnya. Sementara itu, seperti telah dikemukakan terdahulu bahwa di dalam Undang-undang No. 3/1982 pasal 3 disebutkan bahwa Koperasi bertujuan memajukan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya serta ikut membangun tatanan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat yang maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sedemikian luhur tujuan yang harus dicapai oleh gerakan koperasi Indonesia, tetapi sekaligus juga berarti mengemban misi yang sangat berat, kalau tidak hendak dikatakan mustahil. Untuk memperkuat landasan gerak koperasi, maka di dalam pasal 17 ayat (1) ditegaskan bahwa anggota Koperasi adalah pemilik dan sekaligus pengguna jasa koperasi. Munculnya pasal ini dilandasi oleh pengertian universal yang menyatakan bahwa koperasi merupakan user own firm (perusahaan yang dimiliki oleh pelanggannya).

Jelas sekali bahwa tujuan normatif koperasi sebagaimana diatur di dalam Undang-undang No. 25/1992 berbeda dengan tujuan perusahaan sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 3/1982. Sebagai perusahaan, koperasi dituntut untuk mampu menciptakan nilai tambah ekonomis, tetapi tambahan kemampuan ekonomis itu harus langsung sampai ke tangan rumah tangga anggota dalam upaya koperasi melaksanakan tugas memajukan kesejahteraan anggota. Tambahan kemampuan ekonomis yang diciptakan (seperti dimaksudkan oleh Undang-undang No. 17/2000)

tidak terwujud di dalam laba koperasi, melainkan dalam bentuk manfaat-manfaat ekonomis yang dapat diberikan oleh koperasi terhadap anggota. Koperasi berusaha menghindari penggunaan istilah laba sehingga muncul terminologi Sisa Hasil Usaha (SHU), tentunya dengan maksud untuk memberikan tekanan terhadap perbedaan makna dari raihan nilai tambah ekonomis yang dimaksud. Saat ini negara memungut pajak progresif terhadap SHU yang diperoleh koperasi. Artinya, SHU dalam koperasi diartikan sama dengan laba dalam perusahaan non-koperasi. Disinilah letak persoalan mendasar yang sedang terjadi, yaitu perlakuan pajak yang sama terhadap SHU koperasi dengan perlakuan pajak terhadap laba perusahaan non-koperasi.

Undang-undang No. 25/1992 pasal 45 ayat (1) menyatakan bahwa sisa hasil usaha koperasi merupakan pendapatan koperasi yang diperoleh dalam satu tahun buku dikurangi dengan biaya penyusutan dan kewajiban lainnya termasuk pajak dalam tahun buku yang bersangkutan. Pengertian SHU dalam pasal diungkapkan eksplisit tersebut mengadopsi definisi tentang laba perusahaan, termasuk pembayaran pajak sebagai kewajiban yang terkait dengan perolehan laba. Sampai sebatas definisi menurut pasal 45 Undang-undang ini, maka dapat dibenarkan tindakan otoritas pajak untuk memungut pajak terhadap SHU koperasi. Pertama, karena definisi SHU kurang lebih adalah sama dengan eksplisit menyatakan bahwa pajak penghasilan merupakan kewajiban intrisik di dalam SHU.

Untuk menguji hubungan antara pajak dan SHU dapat ditelusuri dengan menafsirkan beberapa pasal lain di dalam Undang-undang No. 25/1992. Pasal 43 ayat (1) menyatakan

bahwa usaha koperasi adalah usaha yang berkaitan langsung dengan kepentingan anggota untuk meningkatkan usaha dan kesejahteraan anggota. Ayat dalam pasal ini secara tegas memerintahkan kepada koperasi agar kegiatan ekonominya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan ekonomi rumah tangga anggota. Kegiatan ekonomi koperasi itu bukan diarahkan untuk menunjang agar perekonomian rumah tangga anggota menjadi berkembang dan meningkat, di dalam upaya koperasi mencapai tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan anggota. Berarti, kegiatan usaha koperasi diarahkan ke dalam sistem organisasinya sendiri yaitu anggota. Ketetapan bahwa anggota adalah pemilik sekaligus pengguna jasa koperasi, menempatkan posisi koperasi dan anggota di dalam satu kesatuan sistem organisasi, sedangkan pasar berada di luar sistem tersebut.

Berdasarkan pengertian ini maka menjadi tidak logis bilamana koperasi pada saat melayani anggotanya justru dikuasai oleh motivasi untuk mengejar keuntungan, sebab anggota yang dilayani tersebut adalah pemilik yang harus dipromosikan kondisi perekonomiannya. Barangkali, landasan berfikir seperti inilah yang dijadikan pertimbangan untuk tidak menggunakan istilah laba dan kemudian digunakan istilah SHU di dalam koperasi. Adalah tindakan yang mubazir untuk menggunakan terminology SHU apabila maknanya sama dengan laba. Lalu, dimana perbedaan antara SHU dan laba?

Di dalam pasal 20 ayat (1) butir b Undang-undang No. 25/1992 ditegaskan bahwa setiap anggota mempunyai kewajiban berpartisipasi dalam kegiatan usaha yang diselenggarakan oleh koperasi. Berarti anggota wajib menjadi

konsumen, pemasok atau nasabah terhadap koperasinya, sebab program-program usaha koperasi merupakan wujud dari prinsip “ dari, oleh dan untuk anggota” dan diputuskan oleh anggota sendiri di dalam rapat anggota. Artinya, “transaksi” (Baca: dalam tandem katip) antara koperasi dan anggota bukan seperti layaknya jual beli di pasar atas dasar mekanisme pasar. Hubungan ekonomi antara koperasi dengan anggota merupakan built-in contract di dalam sistem sosial ekonomi koperasi. Koperasi wajib melayani anggota dan anggota wajib memanfaatkan pelayanan tersebut, kedua belah pihak terkait oleh kewajiban untuk saling mempromosikan. Bila kewajiban kedua belah pihak tidak terlaksana, maka makna kehidupan berkoperasi menjadi hilang.

Dengan demikian, “ transaksi” di antara anggota dengan koperasi harus diakui sebagai partisipasi anggota, tidak seperti transaksi jual beli di pasar yang mengikuti mekanisme pasar. Nilai pelayanan koperasi yang dimanfaatkan oleh anggota diakui sebagai partisipasi bruto anggota dan margin harga yang diserahkan anggota kepada koperasi diakui sebagai partisipasi neto anggota (PSAK No.27). Partisipasi neto anggota digunakan oleh koperasi untuk membiayai penyelenggaraan organisasi koperasi berdasarkan nilai, norma dan prinsip-prinsip koperasi, dan sisanya disebut SHU. Dengan demikian, SHU tidak lain merupakan sisa partisipasi anggota, bukan merupakan keuntungan atau kerugian koperasi. Sebagai sisa partisipasi, maka SHU (positif atau negatif) dibagikan kepada anggota menurut besarnya partisipasi masing-masing anggota. Berarti, tidak ada SHU yang akan mengendap di dalam koperasi, yang diputuskan sebagian sebagai dana cadangan dan keperluan koperasi lainnya. Kalau logika ini dapat diterima, maka patutkah terhadap SHU

koperasi dipungut pajak penghasilan badan usaha. Sebelum pertanyaan ini dijawab, sebaliknya dilakukan kajian Bersama dalam upaya membangun pengertian yang dapat disepakati oleh semua pihak.

Ingat, makna SHU yang diuraikan itu berada di dalam koridor koperasi yang menjalankan tugas melayani anggota dan dalam kaitan misinya meningkatkan kesejahteraan anggota. Menurut alur logikanya, terhadap SHU koperasi yang lahir dari aktifitas pelayanannya terhadap anggota tidak seharusnya dibebani pajak penghasilan, karena SHU bukan di dalam pengertian keuntungan (penghasilan) sebagaimana dimaksudkan di ada dalam U.U No. 1992 dan U.U. No. 17/2000, kecuali SHU lahir ketika koperasi sudah berada di luar misi utamanya.

Kenyataannya, banyak praktek-praktek koperasi yang usahanya tidak berhubungan dengan kepentingan ekonomi anggota, berbasis dengan siapa saja bukan anggota. Mati-hidupnya koperasi tidak ditentukan oleh partisipasi anggota melainkan oleh kemampuannya di dalam menggarap pasar. Bahkan terhadap anggotanya sendiri, motivasi memupuk keuntungan boleh jadi telah membalut kepentingan koperasi. Dalam hal seperti ini, meskipun laporan keuangan koperasi memunculkan SHU, tetapi makna SHU yang sebenarnya tidak lain adalah laba. Sangat wajar bila otoritas pajak memutuskan untuk memungut pajak penghasilan terhadap SHU semacam ini. Ironisnya, telah terbentuk anggapan bahwa semua koperasi telah berbuat menyimpang dan karena itu tanpa kecuali semua koperasi dikenakan pajak terhadap SHUnya.

Sebenarnya, landasan praktek bisnis koperasi dengan pasar bebas telah ditetapkan di dalam Undang-undang No.25/1992, yaitu di

dalam pasal 43 ayat (2) bahwa kelebihan kemampuan pelayanan koperasi dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bukan anggota koperasi. Batasan tentang kelebihan kemampuan pelayanan tersebut merupakan syarat bahwa koperasi harus selalu mendahulukan kepentingan anggota di dalam jaringan pelayannya. Bahkan Hans H. Munkner, guru besar koperasi pada Phillips University di Marburg Jerman, memberikan batasan bahwa bisnis koperasi dengan bukan anggota adalah maksimum 40 % dari volume total usaha koperasi. Batasan ini dikemukakan dalam upaya mencegah koperasi agar tidak meninggalkan misi utamanya untuk mempromosikan anggota. Pendapat tersebut diterima sebagai referensi kongres ICA di Manchester-Inggris pada tahun 1995

Sebagai contoh aktual, dapat dikemukakan mengenai kegiatan usaha koperasi Peternak Sapi Perah yang menampung susu segar dari anggota peternak untuk dipasarkan ke Industri Pengolahan Susu, yang sebenarnya terjadi adalah:

- 1) Ketika koperasi menerima susu segar dari anggotanya, jangan dianggap merupakan transaksi jual-beli di antara anggota dan koperasi, melainkan sebagai wujud pelaksanaan tugas koperasi untuk mempromosikan anggota. Karena itu, terhadap aliran susu segar dari anggota ke koperasi tidak dapat diberlakukan Undang-undang tentang pemungutan pajak penjualan. Kecuali, karena koperasi memiliki kelebihan kapasitas dalam arti pasokan susu segar dari anggota belum mencukupi untuk memenuhi kontrak pasokan ke IPS, maka koperasi boleh membeli susu segar dari bukan anggota. Transaksi di

antara jual-beli sebagaimana layaknya di pasar dan karena itu diberlakukan Undang-undang tentang pemungutan pajak penjualan.

- 2) Ketika koperasi peternak menjual susu segar ke IPS, dari manapun asalnya susu segar tersebut, maka transaksi tersebut merupakan transaksi jual-beli di pasar dan berlaku Undang-undang tentang pajak penjualan. Pajak penjualan biasanya dibebankan kepada konsumen, karena itu IPS harus membayar harga susu segar yang sudah dibebani pajak penjualan.
- 3) SHU lahir atas interaksi koperasi dengan anggota dalam mempromosikan anggota, karena itu terhadap SHU ini tidak dapat dikenakan pajak penghasilan. Lain halnya bila koperasi bertransaksi dengan bukan anggota yang berarti menjalankan bisnis murni dan menghasilkan laba, maka terhadap laba ini dikenakan pajak penghasilan.

Pembagian SHU kepada anggota tidak dapat diartikan sama seperti pembagian dividen dalam perseroan terbatas. Sebagai pemilik, anggota koperasi berkewajiban membiayai organisasi koperasinya. Marjin harga yang diambil oleh koperasi kepada anggota lebih merupakan kontribusi anggota terhadap biaya-biaya koperasi. Karena kontribusi anggota ditarik pada saat anggota memanfaatkan pelayanan koperasi, maka kontribusi setiap anggota menjadi berbeda-beda. Ketika total kontribusi anggota diperhitungkan dengan seluruh biaya-biaya koperasi, munculah SHU, artinya SHU merupakan sisa kontribusi anggota terhadap biaya-biaya riil koperasi. Karena itu SHU

dibagikan kepada anggota menurut jasa masing-masing anggota. Jadi, jasa anggota diartikan sebagai jasa anggota di dalam ikut serta membiayai koperasi. Ketika SHU bernilai positif, berarti kontribusi anggota lebih besar dari pada biaya-biaya riil koperasi dan sisanya dibagikan (dalam arti dikembalikan) kepada masing-masing anggota, sesudah disisihkan terlebih dahulu untuk dana cadangan (guna menutupi kekurangan kontribusi anggota, pada saat SHU negatif). Bila SHU bernilai negatif, maka SHU tetap dibagikan kepada anggota menurut jasa masing-masing anggota, artinya kontribusi masing-masing anggota tidak mencukupi untuk menutup seluruh biaya-biaya koperasi dan karena itu setiap anggota harus menyeter kekurangannya sebanding dengan volume pelayanan yang dimanfaatkannya. Hal ini dikenal dengan istilah sehari-hari sebagai tanggung renteng. Didalam praktek, SHU minus tersebut ditutup dengan dana cadangan yang tersedia.

Berdasarkan alur berfikir rasional sebagaimana diuraikan itu, dapat kiranya ditarik beberapa kesimpulan penting. Pertama bahwa beberapa materi yang tercantum di dalam Undang-undang no. 25/ 1992 telah dapat mengarahkan gerakan koperasi untuk membangun jati diri yang sesungguhnya dan karena itu patut dipertahankan rumusnya. Hanya saja mungkin diperlukan rumusan ulang seperti misalnya dalam hal pengertian SHU, agar tidak menimbulkan tafsiran-tafsiran yang tidak pada tempatnya. Kedua, sejauh koperasi telah secara sungguh-sungguh melaksanakan misi pelayanan guna mening-katkan kesejahteraan masyarakat dan SHU benar-benar merupakan sisa partisipasi anggotanya, maka sangat beralasan untuk tidak memungut pajak penghasilan terhadap SHU koperasi. Ketiga, bila ternyata koperasi telah bergeser menjadi kapitalistik dan menuju ke arah

pemupukan laba, maka selayaknya mereka diharuskan membayar pajak penghasilan. Keempat, secara intrisik tidak ada mekanisme pasar di antara anggota dan koperasi dan karena itu tidak dapat diberlakukan Undang-undang pajak penjualan. Ketetapan pajak penjualan hanya dapat diberlakukan pada saat koperasi bertransaksi dengan pelaku-pelaku ekonomi di pasar, yaitu unsur-unsur yang berada di luar organisasi koperasi.

Pada sisi lain, berbagai Undang-undang yang mengatur tentang kegiatan ekonomi termasuk Undang-undang tentang pajak, seyogyanya memperhatikan karakteristik koperasi sebagai badan usaha sehingga norma-norma yang ditetapkan tidak berbenturan dengan fakta kehidupan ekonomi koperasi yang seharusnya. Upaya duduk bersama dan menyamakan pemahaman kiranya perlu segera dilakukan. Setiap norma di dalam undang-undang seharusnya mem berikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dan bukan menjadi ancaman terhadap nilai-nilai kehidupan (dalam hal ini nilai-nilai koperasi) yang seharusnya dipertahankan dan dikembangkan. Seyogyanya, peraturan pajak dapat pula dijadikan sebagai salah satu pendorong agar koperasi membangun jati diri secara berkesinambungan. Pada akhirnya, apabila gerakan koperasi berhasil mengembangkan perekonomian masyarakat, sebagaimana seharusnya dilakukan sesuai dengan misi pokok koperasi, maka penerimaan negara dari sektor pajak akan dapat ditingkatkan. Apabila koperasi sebagai badan usaha kurang dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan pajak, maka koperasi dapat dijadikan sebagai pemicu potensi pajak yaitu anggota masyarakat yang ekonominya dikembangkan oleh koperasi, asalkan koperasi benar-benar bekerja pada jalurnya. Insya Allah.