

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Penelitian mengenai perlakuan pajak atas obligasi sudah pernah dilakukan oleh beberapa peneliti yang berasal dari fakultas ekonomi dan fakultas sosial. Peneliti tersebut adalah Yustina Ariyanti dan Desral Rosya. Hasil penelitian mereka memberikan informasi yang berkaitan dengan materi peneliti. Secara terperinci, karya akademis yang menjadi rujukan peneliti adalah sebagai berikut:

Keterangan	Yustina Ariyanti, Dalam meraih gelar Magister Akuntansi tahun 2005	Desral Rosya, Dalam meraih gelar Magister Sains tahun 2004
Judul Karya Ilmiah	Hutang Obligasi Pemerintah Indonesia Tinjauan Perkembangan, Struktur dan Resiko	Kebijakan Pajak atas Penghasilan dari Transaksi Obligasi Tinjauan Berdasarkan Asas Keadilan dan Kepastian Hukum
Tujuan Penelitian	<ol style="list-style-type: none">1. Menggambarkan perkembangan pembayaran bunga dan pokok hutang pemerintah, baik hutang dalam negeri maupun hutang dalam negeri sejak tahun 1999 sampai dengan 20042. Menunjukkan besarnya beban hutang dalam negeri pemerintah yang seharusnya dapat digunakan untuk membiayai belanja umum lainnya yaitu dengan menyajikan perbandingan antara beban bunga dan pokok hutang obligasi pemerintah dengan belanja pegawai, belanja pembangunan, dana perimbangan dan penerimaan dalam negeri3. Menggambarkan profil hutang	<ol style="list-style-type: none">1. Meneliti dan menjelaskan hakekat ekonomi dari transaksi obligasi termasuk penghasilan-penghasilan dan beban apa saja yang timbul dari transaksi obligasi2. Meneliti dan menjelaskan unsur-unsur sistem Pajak Penghasilan atas tambahan kemampuan ekonomis dari transaksi obligasi yang berlaku sekarang3. Menguraikan tentang pelaksanaan pemotongan pajak penghasilan atas penghasilan yang diterima atau diperoleh dari transaksi obligasi4. Menguraikan bagaimana

	<p>obligasi pemerintah, yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Menguraikan resiko-resiko yang dihadapi pemerintah berdasarkan profil hutang obligasi yang diuraikan sebelumnya 5. Menguraikan alternatif solusi bagi permasalahan dalam hutang obligasi pemerintah 	<p>seharusnya ketentuan pajak yang lengkap dan menyeluruh sehingga semua tambahan kemampuan ekonomis dari transaksi obligasi dikenakan secara adil</p>
Tipe Penelitian karya ilmiah penulis	Yustina Ariyanti menggunakan tipe penelitian deskriptif analisis	Desral Rosya menggunakan tipe penelitian deskriptif analisis
Hasil Penelitian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hutang luar negeri meningkat karena nilai tukar rupiah yang terdepresiasi terhadap mata uang asing. Namun, hutang dalam negeri pemerintah meningkat lebih cepat daripada hutang luar negeri pemerintah 2. Pemerintah kembali menerbitkan obligasi untuk membiayai defisit anggaran, mendapatkan dana kas untuk membayar obligasi yang jatuh tempo, dan mengganti obligasi yang jatuh tempo. 3. Dari jumlah obligasi domestik (tradable) yang telah diterbitkan pemerintah, sebanyak 54% merupakan obligasi dengan tingkat bunga variabel, sedangkan obligasi dengan tingkat bunga tetap sebesar 46%. 4. Konsekuensinya adalah timbulnya beban bunga dan pokok obligasi yang jatuh tempo yang harus dibayar pemerintah setiap tahun 5. Pemerintah perlu mempertimbangkan untuk menerbitkan obligasi tanpa bunga (zero coupon bond) sehingga beban pembayaran bunga yang harus ditanggung APBN setiap tahun tidak akan bertambah selain itu resiko nilai tukar mata uang harus dipandang sebagai resiko portofolio hutang pemerintah secara keseluruhan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dasar pengenaan pajak yang digunakan atas transaksi obligasi adalah berdasarkan jumlah bruto yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak besar maupun wajib pajak kecil dari nilai transaksi sehingga tidak memenuhi asas keadilan dalam pemungutan pajak 2. Perbedaan pengenaan pajak penghasilan atas penghasilan yang diterima atau diperoleh wajib pajak dari transaksi obligasi yang diperdagangkan/ dilaporkan perdagangannya dibursa dengan transaksi obligasi yang diperdagangkan diluar bursa mengakibatkan terjadinya ketidakadilan dalam pemngutan pajak dimana atas penghasilan yang sama dikenakan tarif pajak yang berbeda 3. Peraturan pelaksanaan undang-undang tidak memberikan kepastian hukum tentang pengenaan pajak atau premium yang diterima atau diperoleh wajib pajak dari transaksi obligasi 4. Agar lebih memberikan keadilan bagi wajib pajak besar maupun wajib pajak kecil maka tarif pajak penghasilan final sebaiknya dikembalikan pengenaannya kepada tarif umum

Perbedaan hasil penelitian Yustina Ariyanti dengan hasil analisa peneliti yaitu peneliti menganalisa mengenai aspek pajak penghasilan atas transaksi obligasi negara sedangkan hasil penelitian Yustina menganalisa perkembangan obligasi negara di Indonesia dari sisi perekonomian. Perbedaan hasil penelitian Desral Rosya dengan hasil analisa peneliti yaitu: peneliti menganalisa perbedaan perlakuan perpajakan antara ORI dengan obligasi valuta asing sedangkan Desral menghasilkan analisa perlakuan pajak bagi transaksi obligasi negara dalam pangsa domestik, yaitu PP No 6 tahun 2002 yang membedakan perlakuan pajak atas transaksi yang berlaku dibursa dan diluar bursa..

A. 1 Konsep Penghasilan

Definisi penghasilan berasal dari dua ahli, yaitu Schanz dan Davidson dari Swedia mempunyai pandangan sebagai berikut:

*"the concept of income is related to the economic ability of persons. When we wish to determine an individual's income, we must ask what economic power has accrued to a given person over a given period of time. In other words, we wish to know what means came within the disposing power of given person, who, during the period in question, neither impaired his capital nor incurred personal debts."*⁹

Konsep yang dikemukakan tersebut dikenal dengan *The Accretion Theory of Income* yang mengatakan bahwa pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan seharusnya tidak membedakan sumbernya dan tidak menghiraukan pemakaiannya, melainkan lebih menekankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa. Kemudian Haig seorang ekonom

⁹ Kevin Holmes. *The Concept of Income: A Multi-disciplinary Analysis*. (Netherlands: IBFD, 2004). 57.

Amerika mengembangkan pengertian penghasilan untuk tujuan perpajakan, menyatakan:

*Income is the money value of net accretion to one's economic power between two point of time....Income is the increase or accretion in one's power to satisfy his wants in a given period in so far as that power consists of (a) money itself, or, (b) anything susceptible of valuation in term of money.*¹⁰

Pengertian penghasilan menurut Haig adalah penambahan kemampuan bersih dalam suatu periode.

Pada tahun 1938 Simons juga mengembangkan definisi penghasilan untuk keperluan perpajakan, Simons merumuskan:

*“Personal income may be defined as the algebraic sum of (I) the market value of rights exercised in consumption and (II) the change in the value of the store of property rights between the beginning and end of the period in question.”*¹¹

Dari definisi tersebut, Simons mengusulkan agar pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan sebaiknya dirumuskan sebagai tambahan kemampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhannya (konsumsi). Tema pokok ketiga ahli tersebut, yang dalam literatur ekonomi perpajakan kemudian dikenal dengan nama *the S-H-S Income Concept*. *The S-H-S Income Concept* disebut juga sebagai *The Accretion Concept*, karena menyarankan agar yang dikenakan pajak adalah tambahan kemampuan ekonomis neto. Sebagian besar ahli ekonomi perpajakan sepakat, bahwa *the S-H-S Income Concept* merupakan titik tolak yang ideal dalam

¹⁰ Henry C Simons. *Personal Income Taxation*. (The University of Chicago Press, 1980). 61.

¹¹ Henry C, Simons, Op.Cit hal 50

merumuskan penghasilan untuk keperluan perpajakan karena berdasarkan prinsip *ability-to-pay*.

Penghasilan dapat dikelompokkan menjadi :¹²

- ❖ Penghasilan dari kegiatan usaha (*business income*)
- ❖ Penghasilan pasif (*passive income*), yaitu bunga, deviden, royalti, dan penghasilan dari harta, termasuk keuntungan dari pengalihan harta
- ❖ Penghasilan – penghasilan tertentu, yaitu *business income* yang diatur secara khusus (penghasilan dari pengoperasian kapal laut dan pesawat terbang dijalur internasional). Penghasilan orang pribadi dari hubungan kerja, baik swasta maupun pemerintah, uang pensiun, penghasilan pelajar, artis dan atlet.

A. 1.1 Business income

Definisi *business income* memiliki berbagai tujuan terhadap penghasilan bagi konsep *global* dan *schedular income tax*.

*Other items that can be explicitly enumerated in a definition of business income include the following:*¹³

- ◆ *amounts received as consideration for accepting a restriction on the capacity to carry on business;*

¹² Rachmanto Surachmat., *Persetujuan Pehindaran Pajak Berganda*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000)

¹³ Victor Thuronyi. “Tax Law Design and Drafting” (volume 2; International Monetary Fund: 1998; Victor Thuronyi, ed.) *Chapter 16, Journal Taxation of Income from Business and Investment*, 8

- ◆ *amounts received as an inducement payment to enter into a contract or business arrangement (e.g., a lease “inducement” payment received for entering into a lease of business premises);*
- ◆ *gifts received by a person in the context of a business relationship;*
- ◆ *recovery of amounts previously deducted as business expenses, including bad debt claims; and*
- ◆ *amounts received in respect of lost business profits under a policy of insurance or a contract for indemnity or as a result of a legal action.*

Business income sebagaimana dijabarkan, memiliki karakteristik diantaranya sejumlah penghasilan yang berasal dari kegiatan usaha, berasal dari suatu kontrak perjanjian, hadiah yang diterima atas nama kegiatan usaha, uang penggantian yang diterima dari biaya usaha, penghasilan yang diterima atas kerugian usaha berdasarkan suatu perjanjian hukum.

A.1.2 Passive Income

Penghasilan yang berasal dari harta (*passive income*) – berbeda dengan perlakuan atas penghasilan dari kegiatan usaha yang dilakukan oleh penduduk salah satu negara dinegara lain, yang hanya dapat dikenai pajak di negara lain tersebut apabila kegiatan itu dilakukan melalui suatu BUT. Namun demikian hak pemajakan yang diberikan negara sumber biasanya dikurangi, yaitu pemajakan dengan tarif yang lebih rendah dari tarif yang berlaku berdasarkan undang-undang domestik. *Passive income* ini meliputi deviden, bunga, royalty, dan penghasilan dari penggunaan harta dan keuntungan dari pemindahtanganan harta (*capital gain*).¹⁴

¹⁴ Rachmanto. Surachmat, *Op.Cit.* 146

Investasi

Investasi sebagai kegiatan untuk mendapatkan penghasilan melibatkan resiko. Namun demikian, keinginan untuk mendapatkan penghasilan melalui spekulasi memiliki ketertarikan tersendiri karena prinsip “*high-risk-high-return*” memberikan kesempatan bagi investor untuk mendapatkan keuntungan yang sangat besar. Bagi investor asing, faktor-faktor yang menjadi pertimbangan untuk berinvestasi di Indonesia, antara lain:¹⁵

1. *Economic aspect of investing in Indonesia*

Diantaranya adalah besarnya pasar konsumen, tersedianya tenaga kerja yang memiliki keahlian, kekayaan alam, dan beban pajak.

2. *Aspects politic*

Diantaranya adalah stabilitas politik, resiko terjadinya perang, ancaman nasional

3. *Government protection*

Diantaranya adalah kelayakan regulasi bagi investor asing, kejelasan dalam aturan, keadilan dan efektivitas administrasi, kemudahan dan keadilan dalam akses hukum (pengadilan)

4. *Financial aspects*

Diantaranya adalah stabilitas mata uang, resiko dan inflasi

¹⁵ Gunadi. *Taxation of Inbound Investment in Indonesia*. (Singapore, 1991). 201-202.

Obligasi

Obligasi merupakan salah satu instrumen dalam pasar uang yang mempunyai karakteristik tertentu dibandingkan dengan instrumen lainnya. Beberapa ahli memberikan beberapa definisi obligasi yang dapat menjelaskan karakteristiknya. Kieso, Weygandt, Warfield memaparkan obligasi yakni :

*“Long – term debt consists of probable future sacrifices of economic benefits arising from present obligations that are not payable within a year or the operating cycle of the business, whichever is longer. Bonds payable, long – term notes payable, mortgages payable, pension liabilities, and lease liabilities are example of long – term liabilities. Bonds are the most common type of long – term debt reported on a company’s balance sheet. The main purpose of bonds is to borrow for the long term when the amount of capital needed is too large for one lender to supply.”*¹⁶

Secara umum obligasi dapat didefinisikan sebagai surat bukti pengakuan utang kepada pemilik atau pemegang obligasi yang dikeluarkan oleh pihak yang berutang. Pihak yang menerbitkan obligasi menyatakan/ mengaku berutang kepada pemegang obligasi serta menyatakan sanggup untuk membayar seluruh jumlah pinjaman pokok disertai bunga yang tercantum dalam surat obligasi tersebut.¹⁷

Tindakan pemerintah untuk menerbitkan obligasi negara sebagai instrumen utang perlu diberikan perhatian khusus agar tidak terjadi *bond default*. Sebagaimana disebutkan oleh Sidik, yaitu bila terjadi *bond default*, kedua pihak

¹⁶ Kieso, Weygandt, Warfield. *Intermediate accounting, eleventh edition*. (John Wiley & Sons, Inc, 2004)

¹⁷ Levi Liana, ”Penerbitan Obligasi dan Pembangunan dengan Obligasi, Tinjauan Aspek Yuridis dan Praktis”. *Jurnal Hukum Bisnis*. (Vol 10. Jakarta : Yayasan Pengembangan Hukum Bisnins, 2000). 59-60.

akan mengalami kerugian, disatu sisi investor akan kehilangan *profit*, disisi lain pemerintah akan kehilangan *public credibility*.¹⁸

Penghasilan Atas Transaksi Obligasi

Penghasilan yang akan diterima atau diperoleh dari transaksi obligasi menurut Mansury sehubungan dengan jenis penghasilan dalam perpajakan internasional adalah sebagai berikut:¹⁹

- a. Bunga
- b. Keuntungan penjualan harta atau *capital gain*
- c. *Business income* atau *bussiness profit* atau penghasilan dari usaha
- d. Penghasilan lain-lain atau *other income* atau *income not expressly mentioned*

Livingstone menjabarkan perlakuan pajak atas transaksi obligasi sebagai berikut:²⁰

“There are two major factors that have a very significant impact on the tax treatment. The first is the holder of the bond. We discuss the tax treatments for individuals. Institutions have special tax treatments and will not be covered. The second factor is the price at original issue. Discounts from par are taxable at the regular income tax rate at maturity. Discounts from par are taxable at the regular income tax rate at maturity. Premiums can be amortized as deductions from taxable income.”

Livingstone menjabarkan bahwa terdapat dua factor yang memiliki pengaruh dalam perlakuan pajak. Pertama adalah investor obligasi, dimana subjek tersebut

¹⁸ Machfud Sidik. *A New Perspective of The Intergovernmental Fiscal Relations, Lessons From Indonesia's Experience*. (Jakarta: Ripelge, 2007). 463.

¹⁹ Mansury. *Perpajakan Internasional Berdasarkan UU Domestik Indonesia*, Jakarta : YP4,1998)

²⁰ Miles Livingstone. *Financial Instruments and Their Use*. (United States Of America : Prentice Hall,Inc, 1980). 381.

(individu atau badan) mendapat perlakuan yang berbeda. Faktor kedua adalah nilai nominal obligasi, aspek pajak yang mungkin timbul atas obligasi yaitu discount, sedangkan premium dapat diamortisasi

Capital Gain

Seltzer memberikan definisi *capital gain* dan *capital losses* sebagai berikut:

*“In both law and common speech, capital gains are generally regarded as the profits realized from increases in the market value of any assets that are not part of the owner’s stock in trade or that he does regularly offer for sale; and capital losses as the losses realized from declines in the market value of such assets.”*²¹

Para ahli, sebagaimana dijabarkan dalam buku Livingstone, menjabarkan perlakuan pajak atas capital gain, yaitu : *“Under the capital gains tax treatment, discounts (premium) are taxed as gains (losses) at maturity at the lower capital gains tax rate.”*²²

Bunga

Bunga adalah penghasilan yang berasal dari modal (*movable capital*) yang diperoleh orang pribadi dari simpanannya di bank, dari sertifikat deposito, dari obligasi, dari penjualan secara angsuran (*deffered payment sales*). Penghasilan berupa bunga ini juga dapat diperoleh dari pemberian pinjaman antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa²³.

²¹ Mansury. *The Indonesian Income Tax, A Case Study in Tax Reform of A Developing Country*, (Asian-Pacific Tax and Investment Research Centre, 1992). 120.

²² Miles Livingstone. *Financial Instruments and Their Uses*, *Op.Cit.* 383

²³ Surachmat, Rachmanto. *Op.Cit.* 146

Pengenaan pajak terhadap bunga biasanya dilakukan melalui pemotongan di sumber (*withholding at source*), artinya yang membayar bunga tersebut wajib memotong pajaknya. Cara ini sangat lazim dianut karena sangat praktis dan pajak yang dipotong ini merupakan pembayaran dimuka atas seluruh penghasilan dari penerima penghasilan

A. 2 Kebijakan Pajak

Krisis ekonomi yang menimpa Indonesia sejak terjadinya depresiasi rupiah secara tajam dipertengahan tahun 1997 telah memberikan dampak yang sangat luas bagi bangsa Indonesia. Program penyehatan dan rekapitalisasi perbankan nasional yang diterapkan pemerintah sebagai bagian dari upaya penyelamatan dan pemulihan ekonomi ternyata telah menimbulkan tekanan fiskal yang sangat berat sebagai akibat beban pembayaran bunga atas obligasi dan surat utang yang diterbitkan pemerintah untuk membiayai program penyehatan tersebut.. Program ini ternyata membutuhkan pembiayaan dari pemerintah yang sangat besar dan telah menimbulkan dampak fiskal yang sangat berat dan yang akan terus dirasakan sampai beberapa tahun mendatang. Penerbitan surat utang dan obligasi negara tersebut menimbulkan tambahan beban pada sisi pengeluaran didalam APBN, yakni berupa pembayaran bunga utang dalam negeri. Adanya beban untuk

memenuhi kewajiban utang yang begitu besar, permasalahan telah bergeser dari *fiscal stimulus* menjadi *fiscal sustainability*.²⁴

Dalam mengatasi masalah perekonomian negara tersebut, pemerintah perlu membuat kebijakan. Kebijakan negara didefinisikan oleh Dye sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*).²⁵ Salah satu kebijakan yang dapat dilakukan negara dalam rangka mengurangi beban hutang adalah kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang menggunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi.²⁶

A. 2. 1 Global and Schedular Taxation

Konsep mengenai pajak penghasilan diantaranya adalah *Global* dan *Schedular taxation*. Holmes menjabarkan dalam bukunya sebagai berikut

Under a global system of income taxation, all income, regardless of its source, is aggregated and subjected to a single tax schedule. The purpose of the global approach is "to distribute interpersonal tax burdens, vertically and horizontally, according to the ability to pay principle". Aggregating income under a global tax renders a progressive tax scale more efficient (vertical equity) and does not discriminate between incomes from different sources (horizontal equity).

Taxation under a schedular system identifies income by source and imposes tax, sometimes at different rates, separately on the total

²⁴ A. Fuad Rahmany, *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi (dalam tulisan berjudul : Ketahanan Fiskal dan Manajemen Utang dalam Negeri Pemerintah)*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004). 368-369

²⁵ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, (Englewood Cliffs N.J: Prentice Hall. Inc. 1985)

²⁶ R. Mansury, *Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: YP4, 1999). 1.

income derived in each source classification. Often under the source method, some distinctions are made between earned and unearned income. Typically, capital gains receive a more favorable tax treatment than other passive or non-passive income. Schedular income tax systems that operate in this way undermine the principle of horizontal equity (and tax efficacy) and, therefore, augment the inequities in the income tax system.

Seperti dijabarkan diatas, bahwa dalam *global tax income*, perlakuan pajak dikenakan secara menyeluruh. Bila dilihat dari aspek keadilan secara horizontal, maka *global tax income* tidak membedakan dari mana suatu penghasilan berasal atau dengan kata lain, cakupan penghasilan yang dikenakan pajak menjadi lebih luas. Di sisi lain, bila dilihat dari aspek keadilan secara vertikal, maka *global tax income* mengenakan tarif progresif berdasarkan tingkat penghasilan.

Lain halnya dengan *global tax income* yang mengenakan pajak atas penghasilan secara menyeluruh, *Schedular tax income* membedakan penghasilan berdasarkan klasifikasi atau dari mana penghasilan tersebut berasal. Konsep ini menganut asas keadilan secara horizontal, dimana untuk setiap jenis penghasilan yang sama dikenakan tarif pajak yang sama, walaupun memiliki tingkat penghasilan yang berbeda.

Pengertian *Global* dan *Schedular income tax* dipaparkan juga oleh Ault dan Arnold sebagai berikut:²⁷

A global income tax involves tax applied to a person's total income, and income consists of all types of income. All amounts, whatever their nature or source, are included in income and deductions are permitted without regard to the type of income in connection with

²⁷ Brian J Arnold and Hugh J. Ault, *Comparative Income Taxation, A Strutural Analysis, Second Edition*, (Netherlands : Aspen Publishers, Inc) 2004. 167-168.

which they were incurred. In short, income and deductions are combined to produce an overall taxable income amount to which the tax rate is applied.

In contrast, a schedular income tax involves separate taxes on different types or sources of income. For each category of income, amounts included in income and deductions allowed are determined separately. If an amount is not included in any schedule, it is not taxable, although there is usually a schedule that includes residual amounts..... The rate of tax applied to the income of the various categories often differs.

Pemaparan tersebut tidak berbeda dengan Holmes, bahwa *global income tax* dikenakan atas seluruh penghasilan, tanpa memperhatikan dari mana penghasilan tersebut berasal. Sedangkan *schedular income tax* dikenakan terhadap penghasilan tertentu atau dikategorikan berdasarkan darimana penghasilan tersebut berasal, tarif berlaku hanya untuk penghasilan dalam kategori yang sama.

Pendapat Thuronyi mengenai *schedular and global income tax* yaitu:

Two theoretical models exist for the structure of the personal income tax – schedular and global. A schedular income tax is one in which separate taxes are imposed on different categories of income. A global income tax is one in which a single tax is imposed on all income, whatever its nature.²⁸

Selanjutnya, Ault dan Arnold memaparkan kelemahan-kelemahan yang ditemui dalam *schedular tax income*, yaitu²⁹:

- ◆ *To the extent that the rates of the various schedules differ, taxpayers will attempt to manipulate the character of amounts to minimize tax.*
- ◆ *A schedular income tax system makes it difficult to implement progressive taxation of individuals in accordance with ability-to-pay principle.*

²⁸ Thuronyi, Victor. *Tax Law Design and Drafting*, (Washington DC: International Monetary Fund, 1998), 495.

²⁹ Arnold, Brian J and Hugh J. Ault, *Op. Cit.* 167-168.

Kelemahan – kelemahan itu diantaranya adalah terdapatnya kelas – kelas dalam tarif memberikan celah bagi wajib pajak untuk meminimalkan beban pajak dengan memanipulasi penghasilan sehingga terkena tarif dengan kelas yang rendah. Selain itu, terdapat kesulitan untuk menerapkan tarif progresif bagi individu dalam rangka memenuhi *prinsip ability-to-pay*.

A. 2. 2 Asas Keadilan

Menurut Adam Smith dalam ajarannya yang dikenal dengan nama “*The Four Maxims*”, menetapkan bahwa pemungutan pajak hendaknya didasarkan atas 4 asas yaitu³⁰ :

- 1) *Equality: The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly possible, proportion to their respective abilities; that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state*
- 2) *Certainty: The time of the tax of payment, the manner of payment and the quantity to be paid should certain, clear, and plain to the contributor and every other person*
- 3) *Convenience of payment: Every tax ought to be levied at the time, or in the manner, in which it most likely to be convenient for the contributor to pay*
- 4) *Economy in collection: Every tax ought to be contrived as both to take out and keep out of the pockets of the people as little as possible, over and above what it brings into the public treasury.*

Smith mengemukakan empat asas pemungutan pajak. *Equality* menghendaki terdapat keseimbangan antara pemungutan pajak sebagai penerimaan negara diikuti dengan perlindungan maupun kesejahteraan yang diberikan negara. *Certainty* menghendaki waktu (kapan) dikenakan pajak, cara pembayaran pajak, jumlah yang dibayar harus pasti, jelas, dan sederhana. *Convenience of payment* menghendaki pengenaan pajak, baik dalam hal waktu

³⁰ Adam Smith. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth Nations*. Chicago : The University of Chicago Press (Midway Reprint 1980), hal 3

(kapan) pengenaan, maupun cara pembayaran yaitu pada saat yang dianggap nyaman. *Economy in collection* menghendaki dalam hal pengumpulan pajak diusahakan seminimal mungkin ditahan seseorang, agar sebaiknya beredar melalui publik.

Beberapa ahli mengemukakan bahwa dalam pajak harus adil. Namun, pengukuran keadilan tersebut masih sulit diidentifikasi seperti disebutkan oleh Bradford yaitu: *“identifying an improvement in tax equity is difficult because there is no single measure of fairness...But there is room for reasoned argument on the subject.”*³¹

Keadilan secara umum didefinisikan oleh Rawls sebagai berikut :

*“Each person possesses an inviolability founded on justice that even the welfare of society as a whole cannot override. For this reason justice denies that the loss of freedom for some is made right by a greater good shared by others. It does not allow that the sacrifices imposed on a few are outweighed by the larger sum of advantages enjoyed by many.”*³²

Dalam konsep keadilan menurut perpajakan, terdapat dua hal yang dapat dikatakan menjadi ukuran yaitu keadilan secara horizontal (horizontal equity) dan keadilan secara vertikal (vertical equity). Lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut:

The vertical aspect addresses equity in terms of people in different income classes. In particular, proponents of vertical equity in taxation argue that, to achieve an equitable distribution of the tax burden between people in different income bands, the income tax rate scale should be progressive. Such a scale reflects the ability of higher income earners not only to pay a greater absolute amount of tax than those on lower incomes, but it also reflects the ability of higher income groups to pay proportionately more of their income in taxation. This

³¹ Kevin Holmes, *The Concept of Income; A Multi Disciplinary Analysis, Doctoral Series 1*, (The Netherlands: IBFD Publications BV, 2001). 16

³² John Rawls. *A Theory of Justice, Revised Edition*. (United States of America: The President and Fellows of Harvard College, 1999). 1.

*notion has an intuitive appeal to many people as an ideal way of distributing the tax burden among different income classes. Horizontal equity is concerned with like treatment of people in like circumstances. In an income tax context, horizontal equity is achieved when two people who derive the same incomes (in whatever form) are each levied the same amount of tax.*³³

Secara singkat, *vertical equity* menjelaskan bahwa pengenaan pajak akan disebut adil bila dibebankan sesuai dengan kemampuan wajib pajak. Wajib pajak yang memiliki kemampuan membayar yang tinggi dikenakan tarif pajak pada level yang lebih tinggi dibandingkan dengan wajib pajak yang memiliki kemampuan membayar yang rendah. Sehingga, dalam *vertical equity* diterapkan tarif progresif.

Sedangkan dalam *horizontal equity*, pengenaan pajak akan disebut adil ketika atas objek yang sama dikenakan pajak dengan tarif yang sama tanpa memperhatikan level penghasilannya. Sehingga dalam *horizontal equity* diterapkan tarif tunggal (*flat tax*).

A.2 .3 Insentif bagi invetasi internasional

Insentif yang ditawarkan oleh negara-negara berkembang maupun negara-negara transisi bertujuan untuk menarik minat investor. Sebagaimana dipaparkan:

.....These can take the reform of special tax holidays under the income tax or special relief from customs duties or turnover taxes. The attraction for policymakers is that the targeting dramatically reduces the revenue costs of offering the incentives. However, the question arises us to why it would be government policy to favor foreign firms over domestic firms. The discrimination leads to resentment, which is likely to reduce voluntary compliance with the

³³ Kevin Holmes,, *The Concept of Income*, OP.Cit. 19.

*tax system. Domestic firms will lobby, with justification; to have the incentives extended to them. This pressure can be difficult to resist, and so the incentives may spread, leading to a deterioration of the domestic tax system. Moreover, as seen above, the restrictions often do not work. Domestic firms are induced to enter into tax avoidance strategies that have proved difficult for tax authorities to counter.*³⁴

Menurut Thuronyi tersebut, insentif yang diberikan bagi investor internasional antara lain berupa *tax holidays*, penghapusan pajak (tidak dikenakan pajak), dan lain-lain. Namun kebijakan tersebut menimbulkan diskriminasi bagi investor domestik sehingga mereka berusaha melakukan *tax avoidance* yang sulit ditangani oleh para otoritas pajak (fiskus).

B. Kerangka Pemikiran

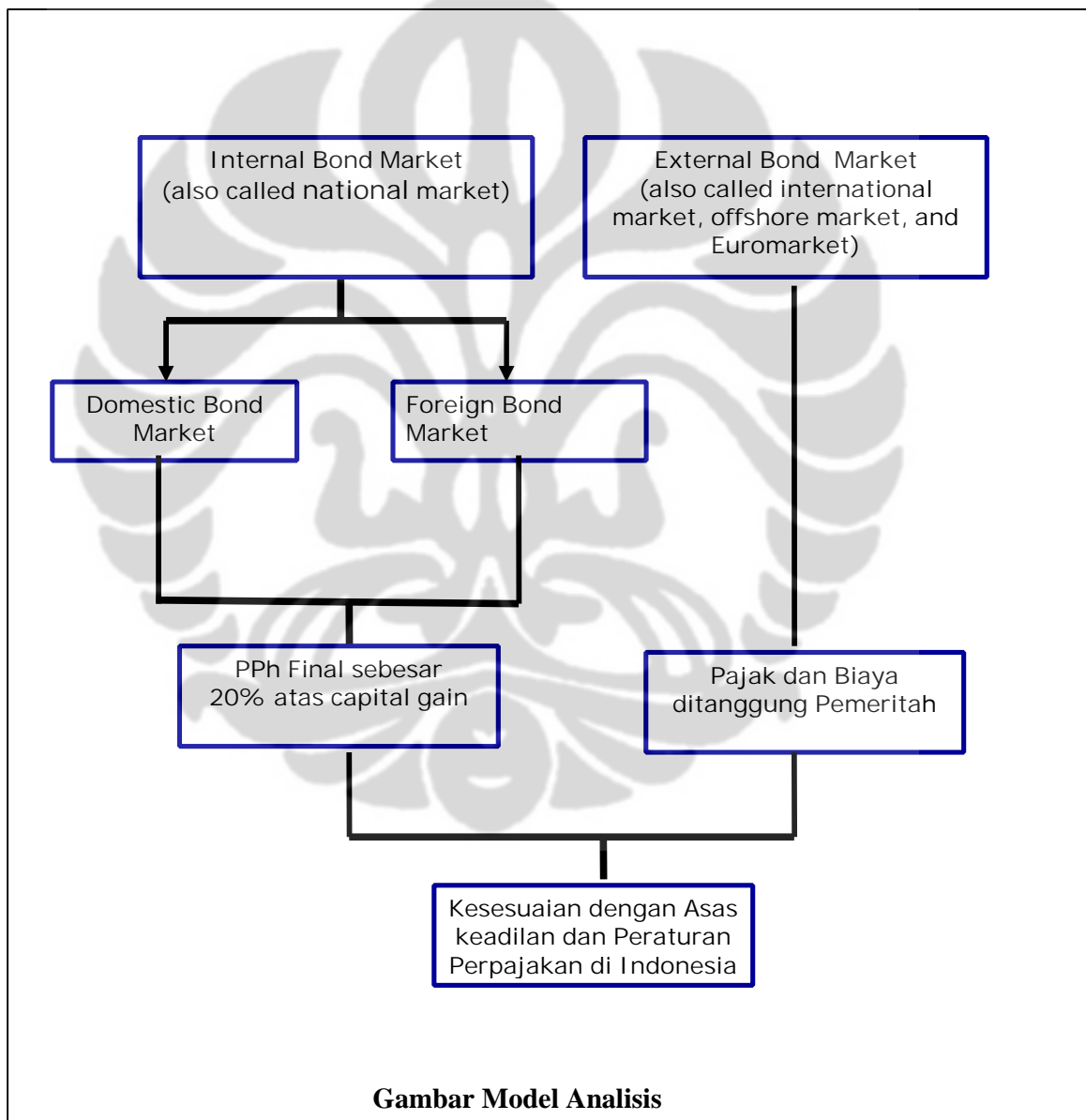
Alasan pemerintah untuk menutupi defisit anggaran dengan berhutang merupakan hal yang sudah dianggap lazim bagi masyarakat, dapat dibuktikan dengan semakin bertambahnya jenis dan jumlah instrument hutang baik didalam negeri maupun diluar negeri. Bahkan masyarakat turut mendukung kegiatan berhutang tersebut dengan membeli ORI sebagai instrument hutang yang diterbitkan negara di pasar domestik. Selain didalam negeri, pemerintah juga menerbitkan obligasi dalam valuta asing di pasar internasional, hanya saja beban pajak atas transaksi tersebut ditanggung pemerintah, berbeda dengan pengenaan pajak atas transaksi ORI sebagai instrument hutang di pasar dalam negeri. Maka, peneliti merasakan adanya kepentingan untuk mempelajari kebijakan yang diambil pemerintah dalam pengenaan pajak atas transaksi obligasi di pasar dalam

³⁴ Victor Thuronyi, *Op. Cit.* 1008-1009

negeri maupun dipasar internasional apakah sudah sesuai dengan ketentuan dan Undang-undang yang berlaku di Indonesia.

C. Model Analisis

Skema II. 1 Model Analisis



D. Hipotesis

Hipotesis merupakan pernyataan dugaan (*conjectural*) tentang hubungan anantara 2 variable atau lebih-hipotesis selalu mengambil bentuk kalimat pernyataan (*declarative*) dan menghubungkan secara umum maupun khusus variable yang satu dengan variable yang lain.³⁵

Hipotesis kerja menurut peneliti dalam penelitian ini adalah kebijakan yang diambil pemerintah dalam perlakuan pajak atas obligasi negara menimbulkan ketidakadilan bagi investor yang melakukan transaksi obligasi di dalam negeri, padahal resiko investasi di pasar internasional memiliki resiko yang lebih besar.

E. Operasionalisasi Konsep

Tabel II.1 Operasional Konsep pada Obligasi Negara

No	Konsep	Variabel	Indikator
1	Hutang Negara	Pinjaman Dalam Negeri (ORI)	Besarnya Pasar Konsumen <i>Tax Competitive</i>
		Pinjaman Luar Negeri (Obligasi Negara dalam Valuta Asing)	Besarnya Pasar Konsumen <i>Tax Competitive</i>
2	Asas Keadilan	Horizontal equity	Kemampuan membayar pajak sama
		Vertical equity	Ability - to - pay yang berbeda

³⁵ Fred N Kerlinger. *Asas-asas Penelitian Behavioral*. (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2006). 30.

F. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan keseluruhan proses berpikir yang dimulai dari menemukan permasalahan, kemudian peneliti menjabarkannya dalam suatu kerangka tertentu, serta mengumpulkan data bagi pengujian empiris untuk mendapatkan penjelasan dalam penarikan kesimpulan atas gejala sosial yang diteliti.³⁶

F. 1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif. Pendekatan kuantitatif merupakan pendekatan pengambilan keputusan manajerial yang didasarkan atas penggunaan metode-metode ilmiah dengan menggunakan analisis kuantitatif untuk membantu manajer atau pengambil keputusan dalam membuat keputusan atau kebijakan.³⁷ Peneliti memilih metode ini karena ingin mengukur tingkat keadilan atas perbedaan perlakuan perpajakan antara transaksi obligasi negara domestik dengan obligasi negara dengan valuta asing.

F. 2 Jenis Penelitian

a. Jenis penelitian berdasarkan tujuan penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini berdasarkan tujuan penelitiannya adalah penelitian deskriptif. Menurut Travers (1978), metode

³⁶ Iqbal Hasan. *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. (Jakarta: Ghalia Ind, 2002). 21.

³⁷ Ferdinand D Saragih, Umanto Eko P., dan B. Yulianto Nugroho, *Teknik Kuantitatif untuk Bisnis dan Ekonomi*. (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2007). 1.

deskriptif bertujuan untuk menggambarkan sifat sesuatu yang tengah berlangsung pada saat riset dilakukan dan untuk memeriksa sebab-sebab dari suatu gejala tertentu.³⁸

b. Jenis penelitian berdasarkan manfaat penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini berdasarkan manfaat adalah penelitian murni (*pure research*) karena menjelaskan pengetahuan yang amat mendasar mengenai dunia sosial. Penelitian ini memiliki orientasi akademis dan ilmu pengetahuan, serta menggunakan konsep-konsep yang abstrak dan spesifik.

F. 3 Teknik Pengumpulan Data

Sumber data dan informasi yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini terbagi atas data primer dan sekunder, yaitu:

F.3.1 Data Primer

Data primer diperoleh oleh penulis langsung dari responden atau melalui wawancara dan kuesioner yang berhubungan dengan masalah penelitian.

F.3.2. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui kajian-kajian literatur atau hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

³⁸ Ibid, hal 29.

F.4. Narasumber

Populasi yang akan diambil oleh peneliti adalah pihak yang paham akan penerbitan obligasi negara dan perpajakan secara aktual. Populasi terdiri dari pemerintah sebagai regulator dalam penerbitan obligasi negara, praktisi pajak seperti praktisi dari Dirjen Pajak, ahli pajak, akademisi dan mahasiswa pajak pada umumnya. Narasumber tersebut antara lain :

- ◆ Igor Mangunsong selaku Kasi. Pelaksanaan Transaksi SUN, Direktorat Surat Berharga Negara, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Departemen Keuangan Republik Indonesia
- ◆ John Hutagaol selaku Kepala Subdit Dampak Kebijakan Direktorat Jenderal Pajak
- ◆ Michael Tjoajadi selaku CEO Schroder Investment Management
- ◆ Mansury R. selaku ahli perpajakan dari segi akademisi
- ◆ Gunadi sebagai ahli perpajakan dari segi akademisi

F.5. Keterbatasan Penelitian

Peneliti hanya akan membahas apakah kebijakan pemerintah telah sesuai dengan asas keadilan dan peraturan yang berlaku dalam perpajakan di Indonesia. Keterbatasan yang timbul selama penelitian adalah terbatasnya data untuk dapat melakukan observasi mengenai investor ORI dan investor obligasi negara valuta asing.