

BAB II

LANDASAN TEORI & TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan investasi asing merupakan salah satu dari kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Istilah kebijakan publik itu sendiri terkait pada keputusan yang dibuat pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang dan kekuasaan untuk mengatur masyarakat umum serta memberikan pelayanan publik kepada masyarakat umum pula¹⁸. Salah satu produk kebijakan publik yang dihasilkan oleh pemerintah adalah perjanjian Kontrak Karya, yang dalam suatu pasal di dalamnya mengatur rasio hutang dengan modal (minimalisasi modal) atau disebut juga aturan anti “*thin capitalization*”.

Sebagai dasar pemikiran, macam dan jenis kebijakan publik sangat banyak, namun demikian secara sederhana dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu¹⁹:

Pertama, kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau mendasar, yaitu : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.

Kedua, kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah berupa penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Wali Kota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati atau Wali Kota.

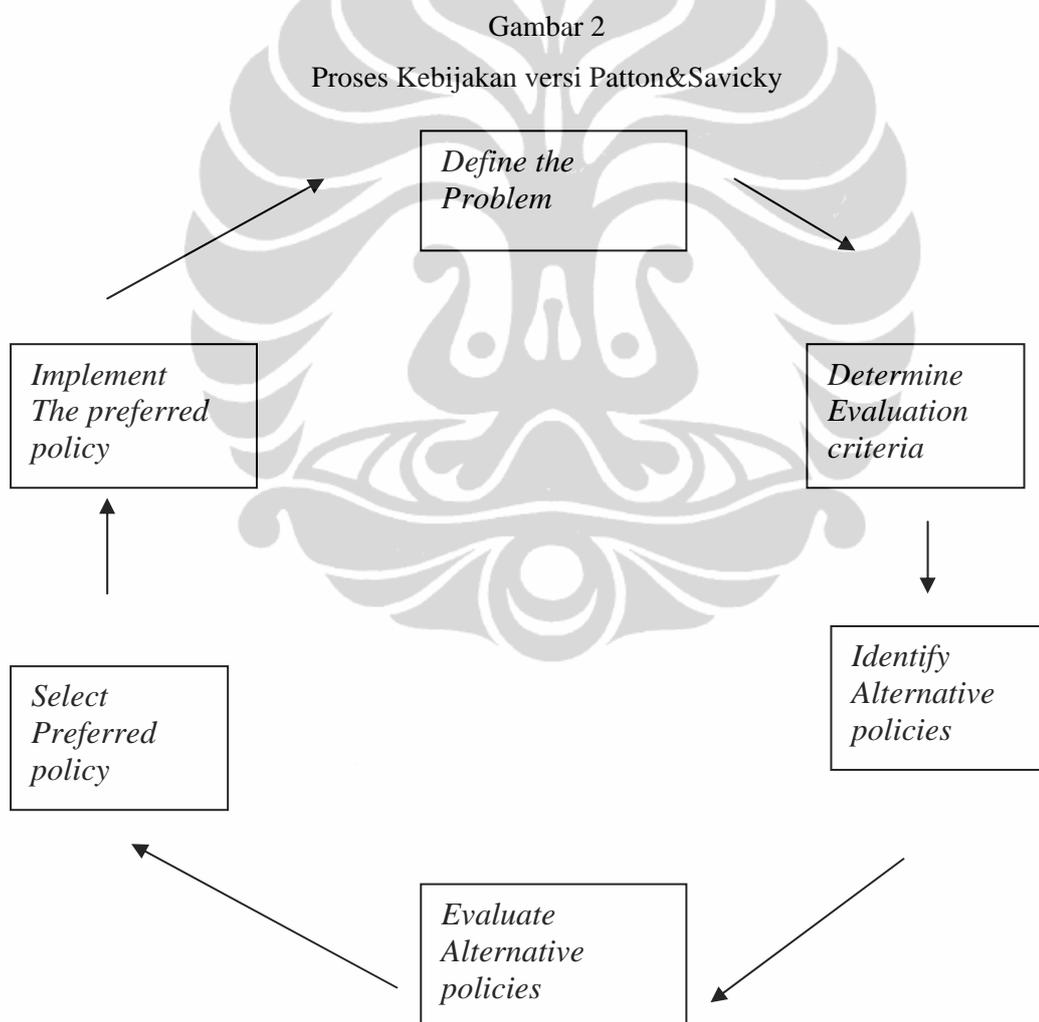
Ketiga, kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati atau Wali Kota.

¹⁸ Budi Winarno, Teori dan Proses Kebijakan Publik (Yogyakarta,2002), hlm. 15-16.

¹⁹ Riant Nugroho D, Kebijakan Publik Untuk negara-negara berkembang (Jakarta,2006). hlm.31.

Tantangan hari ini bagi analisis kebijakan publik adalah bagaimana dapat mempunyai metode analisis dan perencanaan kebijakan yang sederhana. Tantangan ini muncul karena proses pemecahan masalah yang rasional tidak sesuai dengan kondisi kebutuhan analisis kebijakan yang ditekan oleh sempitnya waktu, terbatasnya pengetahuan, dan terbatasnya sumber daya. Patton dan Savicky menyatakan bahwa :

*“Policy analysts are often required to give advice to policy maker in incredibly short period of time, in contrast to university researcher and think thank consultant who are hired specifically to conduct intensive research on public policy issues.”*²⁰



²⁰ Dr.Riant Nugroho, Public Policy, edisi 1, PT Elex Media Komputindo,2008, hlm. 181.

Model klasik proses pemecahan masalah menurut Patton dan Savicky adalah sebagai berikut ²¹ :

1. Mendefinisikan, verifikasi, dan mendetailkan permasalahan kebijakan

Langkah ini sering kali sangat sulit karena tidak jarang tujuan atau keinginan pembuat kebijakan tidak jelas, atau tujuan yang hendak dicapai bersifat konfliktual. Berkenaan dengan masalah ini, analisis kebijakan tidak punya pilihan lain selain harus melakukan verifikasi, mendefinisikan, dan mendetailkan permasalahan.

Ada banyak pendekatan untuk identifikasi dan definisi masalah. Dua metode yang banyak digunakan adalah, pertama, *pragmatic approach* yang digunakan apabila analisis kebijakan dihadapkan pada pertentangan bagaimana seharusnya suatu isu kebijakan ditangani sehingga pertimbangan dijatuhkan pada biaya yang paling rendah; kedua, *social-criterion approach* yang digunakan apabila analisis kebijakan mencari ekspresi tersembunyi dari permasalahan sosial yang harus diatasi.

Proses pokok dalam langkah mendefinisikan, verifikasi, dan mendetailkan kebijakan adalah mengembangkan “pernyataan masalah” (*developing problem statement*) yang secara rinci terdiri atas langkah-langkah berikut :

- 1) Menetapkan masalah
- 2) Menetapkan batasan masalah
- 3) Mengembangkan landasan fakta
- 4) Menguraikan maksud dan tujuan
- 5) Mengidentifikasi payung kebijakan (*policy envelope*)²²
- 6) Memaparkan potensi biaya dan manfaat
- 7) Mengkaji ulang pernyataan masalah

²¹ Ibid, hlm. 182

²² “*Policy envelope*” adalah rentang variabel yang masuk dalam kategori permasalahan atau *range of variables considered problem*. Di Indonesia, ada yang memahami *policy envelope* sebagai “payung kebijakan”.

2. Menetapkan kriteria evaluasi

Kriteria adalah pernyataan khusus tentang dimensi-dimensi sasaran (*objectives*) yang akan digunakan untuk mengevaluasi alternatif kebijakan atau program. Dimensi penting tersebut termasuk biaya, manfaat, keefektifan, risiko, viabilitas politik, kemudahan administrative, legalitas, ketidakpastian, kesetaraan dan waktu.

Patton dan Savicky memilih untuk memperkenalkan metode kriteria yang bersifat ekonomis²³, yaitu :

- a) “*Free Market Model*” yang mempergunakan pemahaman bahwa kriteria dapat dicapai dengan cara pasar yang bebas. Kriterianya adalah apakah alternatif memberi dukungan pada “pasar bebas” atau sebaliknya. Prinsip *pareto optimum* mengemukakan bahwa kompetisi bebas akan membawa kemanfaatan optimum bagi semua yang berada di pasar.

“under perfect conditions... free competition using a price system will produce a condition in which no one can be made better off without someone being worse off. This is called Pareto Optimum.”
- b) Kriteria Biaya-biaya (*Cost*). Biaya-biaya yang dipergunakan sebagai kriteria evaluasi adalah *marginal costs*, *sunk cost* dan *opportunity costs*. Konsep “biaya” merupakan kriteria yang paling banyak dipergunakan dalam analisis kebijakan.
- c) Kriteria Manfaat(*Benefits*). Kriteria manfaat sangat lazim ditemui dalam analisi kebijakan, yaitu berkenaan dengan peluang untuk tercapainya tujuan kebijakan.
- d) Kriteria Posisi (*Standing*). Kriteria ini mempermasalahkan siapa yang menanggung biaya dan siapa yang memperoleh manfaat. Pendekatan ini juga mendasarkan pada pendekatan *pareto optimum*, yaitu pencapaian suatu tujuan tanpa merugikan pihak lain.

²³ Ibid , hlm. 194-196.

- e) Kriteria Eksternalitas (*Externality*) adalah “*a phenomenon of effect to which the market assigns no value, positive or negative, but that has a societal cost or benefit*”. Sederhananya, sejauh mana suatu kebijakan memberikan pengaruh di luar pengaruh yang menjadi tujuannya.
- f) Kriteria Elastisitas. Kriteria ini penting karena pemerintah sering mempertimbangkan pemberian barang dan jasa kepada individu dan berspekulasi bahwa perilaku yang bersangkutan akan berubah jika barang dan jasa tersebut diberikan dengan harga yang berbeda. Isu ini berkenaan juga dengan produk yang tidak elastis atau tidak mempunyai substitusi, seperti listrik, air minum (PAM), gas, dan ongkos-ongkos pelayanan publik, seperti pajak tanah dan bangunan, imigrasi, dan lain-lain.
- g) Kriteria Analisis Marginal. Pada kriteria ini dipergunakan ukuran-ukuran *fixed costs*, *variabel costs*, *average costs*, sebagaimana ukuran investasi dalam bisnis.
- h) Kriteria Keadilan (*Equity*). Keadilan mengacu pada distribusi barang dan jasa di antara anggota masyarakat. Pertanyaan kriteria keadilan berkenaan dengan pertanyaan dari sisi konsumsi (siapa yang mendapat manfaat) dan dari segi produksi (siapa yang membayar). Keadilan ini dikelompokkan menjadi empat. Keadilan horizontal, yang dapat didefinisikan sebagai “*the equal treatment of equals*”, atau keadilan distribusi. Keadilan vertikal adalah keadilan dalam perbedaan kondisi, atau keadilan komutatif. Keadilan transisional adalah keadaan yang tercipta pada saat kebijakan baru menciptakan kondisi yang berbeda bagi kelompok yang berbeda. Keadilan *intergenerational* adalah keadilan yang mempertimbangkan hak-hak generasi yang akan datang.

3. Mengidentifikasi alternatif

Dalam menentukan kriteria alternatif yang baik, Patton dan Savicki menggunakan kriteria Warren E. Walker sebagai berikut²⁴:

- 1) Biaya – Bisakah kita mengambil pilihan tersebut dan apakah pilihan tersebut tepat biaya?
- 2) Stabilitas – Apakah tujuan akan tetap bisa dicapai seandainya terjadi gangguan dalam kegiatan normal?
- 3) Keandalan – Bagaimana kemungkinan pilihan tersebut bisa dilaksanakan setiap saat?
- 4) Ketahanan – Akankan pilihan tersebut bisa terus dilaksanakan seandainya salah satu bagian mengalami kegagalan atau rusak?
- 5) Keluwesan – Bisakan pilihan tersebut melayani lebih dari satu tujuan?
- 6) Risiko – Apakah pilihan tersebut memiliki risiko kegagalan yang tinggi?
- 7) Kemampuan berkomunikasi – Apakah pilihan tersebut mudah dipahami oleh mereka yang tidak terlibat dalam analisis?
- 8) Keunggulan – Apakah pilihan tersebut memiliki validitas bentuk; yaitu pilihan tersebut tampak menyelesaikan masalah?
- 9) Kesederhanaan – Apakah pilihan tersebut mudah untuk diimplementasikan?
- 10) Kesesuaian – Apakah pilihan tersebut sejalan dengan norma serta prosedur yang berlaku?
- 11) Keterbalikan – Bagaimana tingkat kesulitan untuk mengembalikan pada kondisi semula seandainya pilihan tersebut gagal?
- 12) Kekuatan – Seberapa jauh pilihan tersebut bisa berhasil dalam keadaan yang jauh berbeda di masa yang akan datang?

²⁴ Ibid, hlm. 197-198.

4. Evaluasi alternatif kebijakan

Langkah ini khusus digunakan untuk kebijakan yang akan diambil atau *ex-ante evaluation*. Patton dan Savicky memperkenalkan dua metode untuk menentukan alternatif kebijakan yaitu peramalan dan evaluasi²⁵.

5. Menyajikan alternatif kebijakan

Patton dan Savicky menegaskan bahwa proses analisis kebijakan merupakan evaluasi alternatif kebijakan dari sisi teknis, ekonomi, dan politik, dikaitkan dengan implementasinya²⁶.

6. Pemantauan dan evaluasi kebijakan yang diimplementasikan.

Dalam tahap ini dikemukakan bahwa implementasi sama penting dengan kebijakan itu sendiri sehingga kegagalan implementasi dianggap sama dengan kegagalan kebijakan. Berkenaan dengan *policy failures* dalam konteks pengawasan dan evaluasi kebijakan, Patton dan Savicky mengutip Carol H. Weiss (1989), mengelompokkan *policy failures* menjadi 2, yaitu: (1) *program failures* dimana kebijakan tidak dapat diimplementasikan sesuai dengan *design*, dan (2) *theory failure* dimana kebijakan dapat diimplementasikan sesuai dengan *design* tetapi tidak memberikan hasil yang diharapkan.

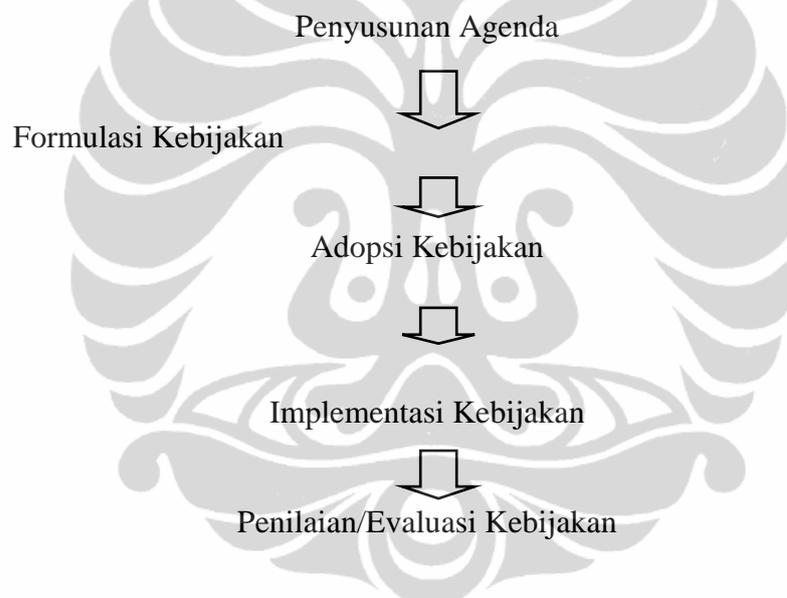
Patton juga mengemukakan bahwa isu kebijakan semakin kompleks dan rumit. Isu kebijakan tidak dapat dengan mudah didefinisikan dengan baik dan sering kali cenderung merupakan isu politis murni ataupun isu teknis murni. Solusi isu kebijakan tidak pernah dibuktikan sebelumnya, tidak ada jaminan bagi keberhasilannya. Tingkat kecukupan kebijakan sulit disetarakan dengan pemahaman tentang *public goods*, dan unsur *fairness*, solusi kebijakan sering kali sulit atau tidak mungkin diukur secara objektif.

²⁵ Ibid, hlm.198.

²⁶ Ibid, hlm. 203

Oleh karena itu, metode analisis kebijakan yang diperlukan hari ini menurut Patton dan Savicky adalah metode yang cepat sekaligus dapat dipertanggungjawabkan secara teori.

Diantara ilmuwan analisis kebijakan publik, barangkali **William N.Dunn** adalah ilmuwan yang paling banyak dikenal di Indonesia. Menurut Dunn, analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditunjukkan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Rangkaian tahap pembuatan kebijakan menurut Dunn adalah sebagai berikut²⁷ :



Pada tahap penyusunan agenda para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Selanjutnya pada tahap formulasi kebijakan masalah yang telah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk dicarikan pemecahan yang terbaik. Pada tahap adopsi kebijakan salah satu dari beberapa alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan diadopsi. Pada tahap implementasi kebijakan, kebijakan yang telah dipilih tersebut dilaksanakan.

²⁷ William Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*, Yogyakarta, 1998, hlm.24-25

Terakhir pada tahap penilaian/evaluasi kebijakan, kebijakan yang telah dijalankan tersebut dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dibuat telah mampu memecahkan masalah.

Berikutnya, yang menjadi pemikiran Dunn adalah 6 kriteria utama dalam rekomendasi kebijakan, yaitu²⁸ :

1. efektifitas, berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil yang diharapkan.
2. efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas yang dikehendaki.
3. kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.
4. pemerataan (*equity*), berkenaan dengan pemerataan distribusi manfaat kebijakan.
5. responsivitas, berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.
6. kelayakan (*appropriateness*), berkenaan dengan pertanyaan apakah kebijakan tersebut tepat untuk suatu masyarakat?

B. Teori Kebijakan Fiskal

Simon James, seorang pengajar ekonomi dan perpajakan di University of Exeter School of Business, dalam bukunya *The Economic of Taxation : Principles, Policy and Practice* mendefinisikan Pajak sebagai berikut : “ *a compulsory levy made by public authorities for which nothing is received directly in return.*”²⁹ Dalam definisi yang lebih komprehensif, Sommerfeld, Anderson dan Brock mendefinisikan pajak sebagai berikut.

²⁸ Ibid, hlm. 149.

²⁹ Simon James and Christopher Nobes, *The Economic of Taxation : Principles, Policy and Practice*, 1996/1997 Edition, (Europe:Prentice Hall, 1996), hlm.10.

“... any nonpenal yet compulsory transfer of resources from the private to the public sector, levied on the basis of predetermined criteria and without receipt of specific benefit of equal value, in order to accomplish some of a nation’s economic and social objectives”³⁰

Melihat definisi diatas dapat ditarik sebuah benang merah dari fungsi pajak itu sendiri dimana pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan fungsi negara/pemerintah, baik dalam fungsi alokasi, distribusi, stabilisasi dan regulasi maupun kombinasi antara keempatnya. Pada hakikatnya fungsi pajak dapat dibedakan menjadi dua, yaitu fungsi budgetair dan fungsi regulerend³¹. Namun, pembedaan ini tidaklah dikotomis. Dalam banyak hal, kedua fungsi pajak ini digunakan secara bersamaan.

➤ Fungsi Budgetair

Fungsi Pajak yang paling utama adalah untuk mengisi kas negara (*to raise government’s revenue*). Fungsi ini disebut dengan fungsi budgetair atau fungsi penerimaan (*revenue function*). Pemungutan pajak yang baik sudah seharusnya memenuhi asas *revenue productivity*. Oleh karena itu pulalah, dalam menentukan kebijakan pajak, berlaku *second base theory*. Jika suatu pajak sulit dipungut, padahal potensinya (sangat) signifikan maka mungkin saja pemerintah lebih mengedepankan asas *simplicity/ease of administration* dari pada asas *equality*, misalnya dengan menerapkan *scedular taxation*³².

➤ Fungsi Regulerend

Pada kenyataannya, pajak bukan hanya berfungsi untuk mengisi kas negara. Pajak juga digunakan oleh pemerintah sebagai instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pajak, seperti *custom duties/tariff* (bea masuk), digunakan untuk mendorong atau -

³⁰ Ray M.Sommerfeld, et al , An Introduction to Taxation (New York : Harcourt Brace Jonovich Inc.1981, hlm.1/1.

³¹ Rosdiana, Haula Dra.M.Si, et al, Perpajakan Teori dan Aplikasi, Edisi pertama, PT Rajagrafindo Persada, 2005, hlm. 39-41.

³² Satria,Arya (NPM:099810043) dan Siti Rika Fitriani (NPM:0999110268), skripsi mahasiswa Administrasi Fiskal FISIP UI.

melindungi (memproteksi) produk dalam negeri khususnya untuk melindungi *infant industry* dan atau industri-industri yang dinilai strategis oleh pemerintah. Selain itu, pajak juga dapat digunakan justru untuk menghambat atau mendistorsi suatu kegiatan perdagangan. Misalnya disaat kelangkaan minyak goreng, pemerintah mengenakan pajak ekspor yang tinggi guna membatasi atau mengurangi ekspor kelapa sawit. Pemerintah, juga mengenakan *excise* (cukai) terhadap barang dan atau jasa tertentu yang mempunyai eksternalitas negatif dengan tujuan mengurangi atau membatasi produksi dan konsumsi barang dan atau jasa tersebut³³.

Dalam contoh-contoh tersebut, pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur (*regulating/regulerend*) guna tercapainya tujuan-tujuan tertentu yang ditetapkan pemerintah. Sekali lagi, kebijakan tersebut tidak lepas dari kerangka teori fungsi-fungsi ekonomi yang harus dilaksanakan oleh negara (*economic government*). Pemahaman atas sistem perpajakan yang baik harus ditopang oleh tiga hal yaitu kebijakan pajak, Undang-Undang pajak dan administrasi Pajak³⁴.

1. Kebijakan Pajak (*Tax Policies*)

Kebijakan pajak adalah kebijakan fiskal dalam arti yang sempit. Kebijakan fiskal adalah kebijakan ekonomi yang digunakan pemerintah untuk mengelola atau mengarahkan perekonomian Indonesia ke kondisi yang lebih baik dengan cara mengubah-ubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah³⁵. Sementara itu, pengertian kebijakan fiskal dalam arti sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan apa yang akan dijadikan sebagai *tax base*, siapa-siapa yang dikenakan pajak, siapa-siapa yang dikecualikan, apa-apa yang akan dijadikan sebagai objek pajak, apa-apa saja yang dikecualikan, bagaimana menentukan besarnya pajak yang terutang dan bagaimana menentukan prosedur pelaksanaan kewajiban pajak terutang.

³³ Satria, Arya et.al, Ibid.

³⁴ Rosdiana, Haula Dra.M.Si, et al, ibid hlm. 93-100.

³⁵ Raharja, Prathama et al, Teori Makro Ekonomi: Suatu Pengantar, Edisi kedua, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2004, hlm.257.

Menurut Michael P. Devereux, isu-isu penting dalam kebijakan pajak adalah sebagai berikut³⁶.

- a) *What should the tax base be: income, expenditure, or a hybrid?*
- b) *What should the tax rate schedule be?*
- c) *How should international income flows be taxed?*
- d) *How should environmental taxes be designed?*

2. Undang-Undang Pajak (*Tax Laws*)

Undang-Undang Pajak yang dimaksudkan disini adalah bagian dari sistem perpajakan yang khusus dalam mengatur pajak sebagai penerimaan bagi negara. Undang-Undang Pajak adalah hukum pajak yang merupakan keseluruhan peraturan yang meliputi kewenangan pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat melalui kas negara. Oleh karena itu, hukum pajak merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan-badan(hukum) yang berkewajiban membayar pajak. Mansury mendefinisikan hukum pajak sebagai “keseluruhan peraturan yang meliputi kewenangan pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkan kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara.

Menurut lingkungannya, hukum pajak merupakan bagian dari hukum publik, selain dari hukum tata negara, hukum administrasi dan hukum publik, tetapi memiliki hubungan paling erat dengan hukum perdata. Hal ini disebabkan alasan-alasan berikut³⁷:

- 1) Hukum Pajak banyak menggunakan istilah hukum perdata.
- 2) Peristiwa-peristiwa dalam hukum perdata sering merupakan sasaran dan objek dari perpajakan.
- 3) Hukum perdata merupakan hukum umum yang berlaku pula pada hukum pajak, kecuali hukum publik menentukan lain.
- 4) Namun ada pula pihak yang berpendapat bahwa hukum pajak berdiri sendiri, yaitu dengan alasan berikut ini.

³⁶ Devereux, Michael P, editor, *The Economics of Tax Policy*, Oxford University Press, New York, 1996, hlm. 9-21.

³⁷ Rosdiana, Haula Dra.M.Si, et al, *ibid* hlm. 95.

- 5) Hukum pajak memiliki tugas yang bersifat lain dari hukum administrasi pada umumnya.
- 6) Hukum pajak dapat digunakan dan berfungsi sebagai sarana untuk pengembangan perekonomian negara.
- 7) Hukum pajak memiliki karakteristik yang bersifat spesifik dalam mekanisme kerja.

Hukum pajak dibedakan menjadi dua, yaitu Hukum pajak material dan Hukum pajak formal. Hukum pajak material mengatur ketentuan-ketentuan mengenai siapa-siapa yang dikenakan pajak, siapa-siapa yang dikecualikan, apa-apa saja yang dikenakan pajak dan apa-apa saja yang dikecualikan serta berapa besarnya pajak terutang. Dengan demikian, dalam hukum pajak material diatur mengenai ³⁸ :

- 1) Objek pajak, keadaan-keadaan, perbuatan-perbuatan dan peristiwa hukum yang dapat dikenakan pajak (objek pajak).
- 2) Subjek pajak, yaitu siapa saja yang dapat dikenakan pajak atau diwajibkan melaksanakan kewajiban perpajakan (subjek pajak).
- 3) Besarnya pajak yang terutang (dasar pengenaan pajak dan tarif pajak).

Hukum pajak Formal mengatur bagaimana mengimplementasikan hukum pajak material, oleh karena itu, dalam hukum pajak formal diatur prosedur (tata cara) pemenuhan hak dan kewajiban perpajakan serta sanksi-sanksi bagi yang melanggar kewajiban perpajakan. Hukum pajak formal memuat bentuk dan cara-cara dalam melaksanakan hukum pajak material, antara lain berupa ³⁹ :

- 1) Tata cara pendaftaran wajib pajak;
- 2) Kewajiban pembukuan, tata cara penyetoran pajak, tata cara pelaporan dan lain-lain;

³⁸ Rosdiana, Haula Dra.M.Si, et al, ibid hlm. 95-96

³⁹ Ibid.

- 3) Tata cara penetapan utang pajak, hapusnya utang pajak, cara penagihan utang pajak;
- 4) Prosedur pengajuan keberatan pajak, dan lain-lain;
- 5) Sanksi dan hak serta kewajiban wajib pajak maupun fiskus.

Hukum pajak formal yang jelas dan tegas sangat diperlukan untuk memberikan kepastian, baik bagi wajib pajak maupun fiskus. Tanpa didukung dengan hukum pajak formal yang jelas dan tegas, hukum pajak material tidak bisa dilaksanakan oleh wajib pajak dan fiskus tidak bisa melakukan pengawasan atau *law enforcement*.

Undang-undang Perpajakan adalah seperangkat peraturan perpajakan yang terdiri dari undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya. Konsistensi dan kejelasan antara Undang-Undang Perpajakan dengan peraturan dibawahnya haruslah dijaga dengan baik agar tidak menimbulkan ambiguitas yang pada akhirnya akan membingungkan wajib pajak. Ketidakjelasan peraturan akan menjadi salah satu faktor yang menyebabkan rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak.

Dalam praktik di lapangan, sering kali peraturan yang paling rendah, misalnya Surat Edaran Dirjen Pajak justru lebih powerful dibandingkan dengan Undang-Undang Pajak itu sendiri. Jika hal ini dibiarkan berlarut-larut, tentu akan menjadi preseden yang buruk, apalagi Surat Edaran dibuat tanpa harus mendapat persetujuan DPR. Apabila terjadi *dispute* (perselisihan atau perbedaan pendapat) antara wajib pajak dan fiskus dalam menafsirkan suatu undang-undang, pendapat Prof.Dr.J.H.A. Logemann dapat dijadikan pedoman. Urutan tentang cara-cara penafsiran itu adalah ⁴⁰:

- 1) Penafsiran menurut Ilmu Tata Bahasa;
- 2) Penafsiran menurut sejarah terjadinya hukum;
- 3) Penafsiran menurut sejarah terjadinya undang-undang;
- 4) Penafsiran secara sistematis;

⁴⁰ R. Mansury, Kebijakan Fiskal (Jakarta : YP4, 1999), hlm. 154.

- 5) Penafsiran secara sosiologis;
- 6) Penafsiran menurut analogi.

Secara spesifik, khusus untuk penafsiran undang-undang pajak, Prof. Santoso Brotodihardjo sendiri menyebutkan bahwa yang digunakan adalah penafsiran umum, analogi, autentik, penafsiran secara ketat dan ajaran peradilan (yurisprudensi).⁴¹

3. Administrasi Pajak (*Tax Administration*)

Administrasi Pajak dalam arti luas meliputi fungsi, sistem dan organisasi/kelembagaan. Sebagai suatu sistem, kualitas dan kuantitas sumber daya manusia juga merupakan salah satu tolak ukur kinerja administrasi pajak. Administrasi perpajakan memegang peranan yang sangat penting karena seharusnya bukan saja sebagai perangkat law enforcement, tetapi lebih penting dari itu, sebagai *Service Point* yang memberikan pelayanan prima kepada masyarakat sekaligus pusat informasi perpajakan. Pelayanan seharusnya tidak boleh lagi dilakukan “ala kadarnya” karena akan membentuk citra yang kurang baik, yang pada akhirnya akan merugikan pemerintah jika *image* tersebut ternyata membentuk sikap “*taxphobia*”.

Pemberdayaan administrasi pajak seharusnya dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan penelitian untuk mengetahui apa-apa sajakah yang sebenarnya menjadi *leverage* (pengaruh), yaitu tindakan dan perubahan dalam struktur yang dapat mengarah pada perbaikan/peningkatan (*improvements*) yang signifikan dan berlangsung selamanya. Seringkali, pengungkit mengikuti prinsip ekonomi di mana hasil terbaik tidak datang dari usaha berskala besar, tetapi dari tindakan kecil yang terfokus. Oleh karena itu, “reformasi” perpajakan yang hanya terfokus pada pengadopsian/penggunaan teknologi yang canggih yang membutuhkan biaya yang sangat besar tidak akan berarti apa-apa jika perbaikan mental model sumber daya manusianya tidak diperbaiki.

⁴¹ Rosdiana, Haula Dra.M.Si, et al, ibid hlm. 98.

C. Teori Struktur Modal

Perusahaan haruslah bertujuan untuk memaksimalkan kesejahteraan pemegang saham dengan cara memaksimalkan nilai saham perusahaan. Tujuan ini tidak hanya merupakan kepentingan bagi para pemegang saham semata, namun juga akan memberikan manfaat yang terbaik bagi masyarakat di lingkungan perusahaan.

Untuk dapat menciptakan kesejahteraan, perusahaan dituntut mampu memanfaatkan sumber daya yang terbatas, dan beroperasi pada tingkat produktivitas yang optimal. Dengan tujuan ini, tugas manajer keuangan adalah menciptakan kesejahteraan bagi para pemegang saham⁴².

Teori struktur permodalan menurut Modigliani-Miller (1958;1963) menyimpulkan bahwa *value of the firm* tidak dipengaruhi oleh struktur permodalan perusahaan tersebut. Koreksi dari Modigliani-Miller (MM) pada studi selanjutnya menunjukkan bahwa perlakuan pajak tentang bunga pinjaman membuat perusahaan memiliki hutang dengan *value* yang lebih tinggi dibandingkan *value* dari perusahaan yang tidak memiliki hutang karena berkurangnya beban pajak perusahaan dengan adanya *tax shield*⁴³.

Dalam sari penelitian Chaplinsky (1996) teori struktur modal yang dinyatakan oleh MM dikembangkan menjadi beberapa kelompok penelitian antara lain : penelitian-penelitian yang berusaha menemukan struktur modal yang optimun dari perspektif nilai perusahaan, penelitian yang mengidentifikasi faktor-faktor penting yang berpengaruh terhadap struktur modal perusahaan dan terakhir penelitian yang merelaksasi asumsi-asumsi yang ditetapkan oleh MM dan melihat efeknya. Penelitian-penelitian yang merelaksasi asumsi MM berkembang menjadi kelompok penelitian yang memperhitungkan risiko kebangkrutan sebagai faktor yang melekat dalam pertumbuhan hutang perusahaan, berikutnya kelompok penelitian yang menyatakan bahwa penentuan struktur modal perusahaan justru ditentukan-

⁴² Keown, Arthur J, et al , Dasar-dasar Manajemen Keuangan, ed.7, Salemba Empat,2001, hlm.2.

⁴³ Weston, et al , Financial Theory and Corporate Policy, 4th ed, Copeland, 2005, hlm.559

oleh besarnya biaya transaksi yang melekat pada pilihan pendanaan perusahaan. Dari serangkaian faktor penting yang dimulai dari faktor pajak oleh MM, kemudian munculnya *financial distress cost* sebagai akibat dari pertumbuhan hutang, maka selanjutnya struktur modal dipengaruhi oleh relaksasi atas asumsi-asumsi utama dari teori MM yaitu motivasi dari manajer yang senantiasa memaksimalkan kekayaan pemilik perusahaan serta ketidaksimetrisan kepemilikan informasi antara pihak perusahaan dengan pihak luar perusahaan. Faktor pajak diperdalam oleh penelitian-penelitian lanjutan menjadi tarif pajak penghasilan dan insentif pajak yang dapat mengurangi besarnya pajak penghasilan perusahaan. Sedangkan *agency-problem* berakibat pada peralihan risiko investasi dari gejala *underinvestment*. Ketidaksimetrisan kepemilikan informasi membuat perusahaan memiliki insentif untuk mengirim sinyal kepada investor untuk mendapatkan harga yang terbaik bagi instrumen pendanaan yang akan diterbitkan⁴⁴.

Pinjaman memiliki keuntungan bagi perusahaan berupa tambahan *cashflow* yang tersedia karena pajak yang lebih kecil. Dengan demikian hubungan *tax shield* dengan *value of the firm* adalah positif. Namun faktanya tidak semua perusahaan menjadi *levered firms* karena munculnya *financial distress cost* sejalan dengan tambahan hutang. *Financial distress cost* dapat berupa lebih tingginya suku bunga yang dikenakan untuk pinjaman atau lebih buruknya *terms of payment* yang dikenakan oleh pemasok atau *vendor* terhadap pembelian bahan baku usaha menjadi lebih cepat.

Teori *Trade off* menyatakan bahwa perlu adanya suatu komposisi yang optimal sebagai keseimbangan antara keuntungan dari penggunaan hutang (*tax shield*) dan *financial distress cost* yang muncul sejalan dengan penambahan hutang. Penelitian yang menggunakan pendekatan ini adalah McKie Mason (1990) dan Graham (1996)

⁴⁴ Pahala Nainggolan (NPM : 8602214099), disertasi mahasiswa pascasarjana Fakultas Ekonomi UI, hlm.38.

D. Teori Pembiayaan Perusahaan

Pembiayaan yang dikeluarkan oleh perusahaan dapat diklasifikasikan menjadi pembiayaan dengan modal dan pembiayaan dengan hutang⁴⁵. Perbedaan antara modal dan hutang adalah perbedaan yang sangat mendasar yang dibahas pada teori manajemen keuangan. Dilevel yang mendasar, hutang adalah suatu hal yang harus dibayar kembali, sebagai hasil dari meminjam sejumlah uang. Ketika perusahaan meminjam, mereka berjanji akan membayar bunga sesuai jadwal dan juga mengembalikan pokok pinjaman.

Dilihat dari sudut pandang manajemen keuangan, terdapat perbedaan yang mendasar antara hutang dengan modal, yaitu :

- a) Hutang tidak memiliki hak kepemilikan pada perusahaan. Kreditor juga tidak memiliki hak suara di Rapat Umum Pemegang Saham dan cara yang dimiliki kreditor untuk menjaga haknya adalah dengan perjanjian pinjaman.
- b) Pembayaran bunga atas pinjaman oleh perusahaan dapat diperhitungkan menjadi biaya dan sepenuhnya merupakan *tax-deductible*.
- c) Tunggakan hutang adalah kewajiban bagi perusahaan untuk tetap membayarnya. Jika perusahaan tidak mampu membayar, maka kreditor memiliki hak secara hukum untuk mengambil harta perusahaan tersebut. Tindakan ini adalah solusi bila perusahaan menjadi pailit ataupun bangkrut.

Dalam melihat laporan keuangan perusahaan, khususnya melihat sisi hutang dan modal perusahaan, Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, menyatakan bahwa laporan keuangan disusun berdasarkan standar akuntansi keuangan. Dalam PSAK no 1, tentang Penyajian Laporan Keuangan, dimana laporan keuangan berupa neraca menyajikan diantaranya modal saham dan pos ekuitas lainnya. Penyajian -

⁴⁵ Stephen A. Ross, et al, "Corporate Finance" McGraw-Hill International Edition" 5th Ed, hlm. 351.

seluruh sisi kewajiban dan modal memiliki standar penyusunan yang sama baik perusahaan mengalami kondisi laba maupun rugi.

Rasio hutang terhadap modal (*debt to equity ratio*) merupakan perbandingan total kewajiban (jangka pendek dan jangka panjang) terhadap modal saham yang merupakan alat bagi manajemen untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam memikul kerugian tanpa membawa pengaruh buruk atas kewajiban bunga kepada pihak pemberi pinjaman⁴⁶. Rasio hutang terhadap modal bervariasi dari tiap industri, tiga faktor penentu rasio hutang terhadap modal⁴⁷ adalah :

- a) Pajak (*taxes*), perusahaan dengan laba penghasilan kena pajak tinggi hendaknya lebih tergantung pada hutang atau pinjaman untuk mengurangi jumlah penghasilan *kena pajak*.
- b) *Financial Distress Cost*, Perusahaan yang mengalami tekanan finansial akan lebih hemat bila menggunakan jumlah pinjaman lebih rendah.
- c) *Pecking Order*, Perusahaan yang lebih *profitable* akan menggunakan hutang lebih sedikit karena memiliki kecukupan modal untuk semua proyek atau kegiatan usahanya.

Dalam perpajakan metode pembiayaan perusahaan mempengaruhi jumlah laba bila dikaitkan dengan kompensasi yang harus dilakukan oleh perusahaan disatu sisi kewajiban bunga atas pinjaman disisi lain kewajiban pembagian keuntungan berupa dividen atas laba usaha. Pertimbangan pembiayaan perusahaan pada umumnya beranjak dari pertimbangan manajemen atas prinsip efisiensi dan efektifitas ekonomi, namun tidak tertutup kemungkinan kebijakan pembiayaan perusahaan juga dipengaruhi oleh motivasi perpajakan karena sistem Pajak Penghasilan mempunyai perlakuan yang berbeda antara biaya bunga dari pinjaman atau dividen dari modal usaha.

Bagi manajemen perpajakan, peningkatan jumlah modal usaha melalui pinjaman sangat menarik karena kewajiban bunga pinjaman akan-

⁴⁶ Wild, John J, et al, Analisa Laporan Keuangan, edisi 8, Salemba Empat, Jakarta, 2005, hlm.40.

⁴⁷ Stephen A. Ross, et al, Third Edition, Times Mirror/Mosby College Publishing, 1990 dan 1993, hlm. 480.

meminimalisasi kewajiban Pajak Penghasilan Bruto merupakan salah satu faktor utama yang mempengaruhi keputusan manajemen dalam pembiayaan perusahaan. Perolehan pinjaman secara umum dianggap tidak semahal penerbitan modal, karena dividen bukan pengurang penghasilan kena pajak, bila manajemen dapat menggunakan modal usaha berupa hutang untuk menghemat penghasilan kena pajak, hal tersebut dapat dikatakan sebagai salah satu hal yang mempengaruhi struktur modal (*Capital Structure Leverage*) yang juga terkait dengan upaya untuk memperoleh pengembalian bagi para pemegang saham.

Struktur modal (*capital structure or financial structure*) adalah gambaran perusahaan terhadap pinjaman. Komposisi struktur modal perusahaan mempunyai implikasi signifikan bagi pemegang saham, pemberi pinjaman dan investor potensial.

Pertama, pihak pemberi pinjaman menggunakan rasio ekuitas sebagai patokan keamanan pengembalian pinjaman dan memperoleh keyakinan bahwa pinjaman digunakan untuk kegiatan operasional perusahaan. Kedua, dana yang diperoleh dari pinjaman tetap memberikan otoritas ke pemegang saham dari pada tambahan modal melalui investor pemegang saham baru. Ketiga, sepanjang perolehan pinjaman dengan kewajiban bunga dengan tingkat bunga wajar adalah alasan pembiayaan melalui hutang lebih menguntungkan walaupun tingkat pengembalian lebih rendah daripada harga pokok pinjaman. Keempat, terdapat kewajiban legal untuk melunasi pokok pinjaman dan tingkat bunga yang disepakati⁴⁸. Sedangkan dividen walau pembayarannya melalui keputusan pemegang saham, dan tidak terdapat kewajiban pengembalian investasi dan bunga tidak seperti dividen, biaya bunga merupakan unsur pengurang penghasilan kena pajak. Kriteria wajar untuk struktur hutang terhadap modal dalam sistem perpajakan diperlukan untuk penghitungan Penghasilan Kena Pajak karena perlakuan yang berbeda

⁴⁸ Jamie Prat, *Financial Accounting in An Economic Context*, South Western College Publishing, 1999, hlm. 751.

terhadap penghasilan dari investasi modal berupa dividen dan hutang berupa bunga.

Bunga sebagai unsur penghasilan dari investasi berupa pemberian pinjaman, walaupun dikenakan pajak penghasilan dari tangan penerima penghasilan bunga, bunga yang dibayarkan oleh penerima pinjaman tersebut merupakan pengeluaran yang dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak. Sedangkan dividen sebagai penghasilan dari investasi modal dibayarkan kepada pemilik perusahaan sebagai subjek pajak yang terpisah dari badan usaha pembayar dividen yang merupakan pengeluaran perusahaan yang tidak boleh dikurangkan dari penghasilan kena pajak (*nondeductible expenditure*), dalam dividen terdapat elemen pemajakan ganda ekonomis. Sekali dikenakan pada badan pemberi dividen (dengan dihitung bukan sebagai pengurang penghasilan kena pajak) dan selanjutnya dikenakan dari tangan penerima penghasilan dividen, walaupun dalam beberapa ketentuan pajak penghasilan terdapat pengecualian pemajakan atas dividen yang diterima oleh subjek pajak badan usaha dalam negeri.

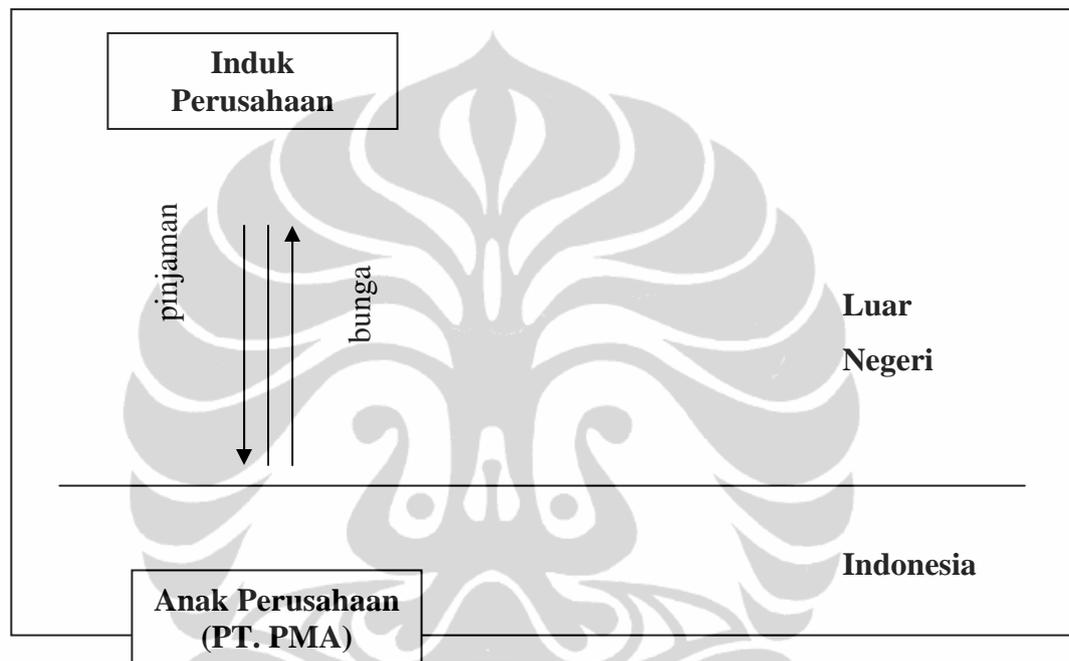
Berdasarkan dua kondisi tersebut diatas perlakuan perpajakan terhadap hutang dengan bunga lebih menguntungkan bila dibandingkan dengan dividen, sehingga kondisi ini banyak dimanfaatkan oleh wajib pajak dalam melakukan penghindaran hutang perpajakan dalam bentuk minimalisasi modal (*thin capitalization*).

Pemanfaatan pajak melalui celah ketentuan pajak dapat berupa praktik alokasi biaya yang melebihi kewajaran, manipulasi pinjaman melalui perantara pihak ketiga (*back to back loan*) atau *parallel loan*, praktik minimalisasi modal, upaya menggeser laba dari atau ke negara tanpa pajak (*tax haven country*), atau menggunakan keringanan tarif dari negara yang telah mempunyai perjanjian pajak (*treaty shopping*) kondisi ini biasanya dilakukan oleh wajib pajak yang mempunyai hubungan istimewa.

E. Praktik Penghindaran Pajak melalui Skema *Thin Capitalization*.

Praktik *Thin Capitalization* merupakan praktik penyeteran modal terselubung melalui pemberian pinjaman yang melampaui batas kewajaran. Pemberian pinjaman dalam praktik *Thin Capitalization* menurut Ning Rahayu (2008) dibedakan dalam empat skema, yaitu ⁴⁹ :

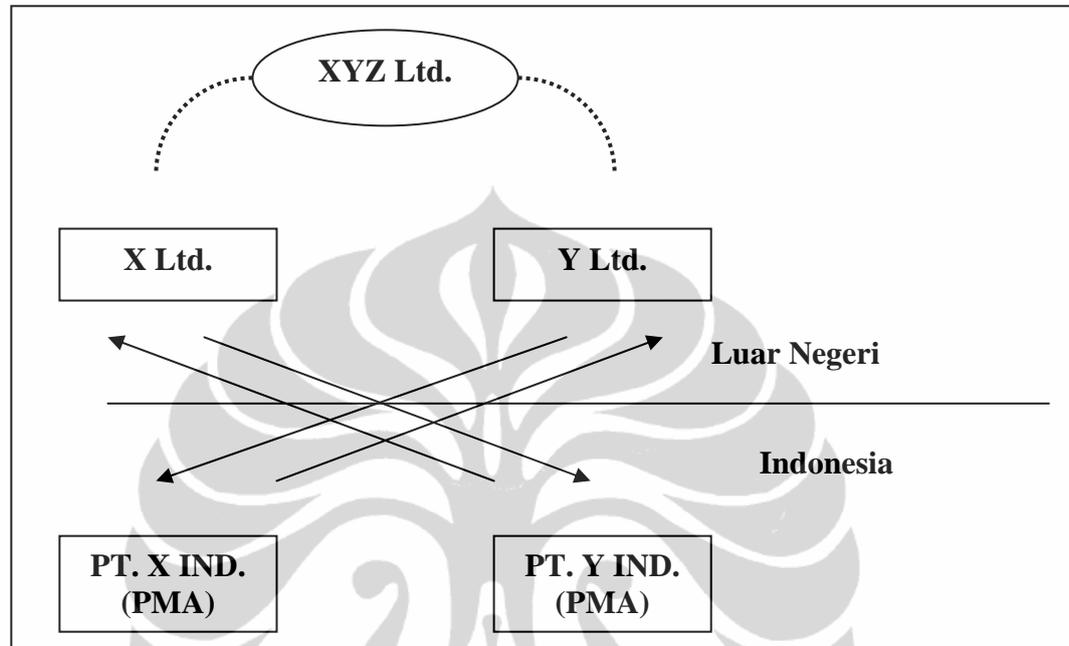
a. Skema *Direct Loan*



Anak perusahaan (PMA) di Indonesia dalam kondisi merugi, namun sumber pendanaan langsung dari induk perusahaan di luar negeri terus menerus diberikan dalam bentuk pemberian pinjaman (bukan penyeteran modal tambahan). Untuk itu PMA diwajibkan membayar bunga kepada induk perusahaan di luar negeri. Bunga tersebut selanjutnya dibebankan sebagai pengurang penghasilan bruto PMA. Pemberian pinjaman yang dilakukan terus menerus tersebut mengakibatkan perbandingan antara hutang dengan modal PMA menjadi tidak wajar.

⁴⁹ Ning Rahayu, Praktik Penghindaran Pajak pada Foreign Direct Investment yang berbentuk subsidiary company di Indonesia, Disertasi Pasca Sarjana Fisip UI, 2008.

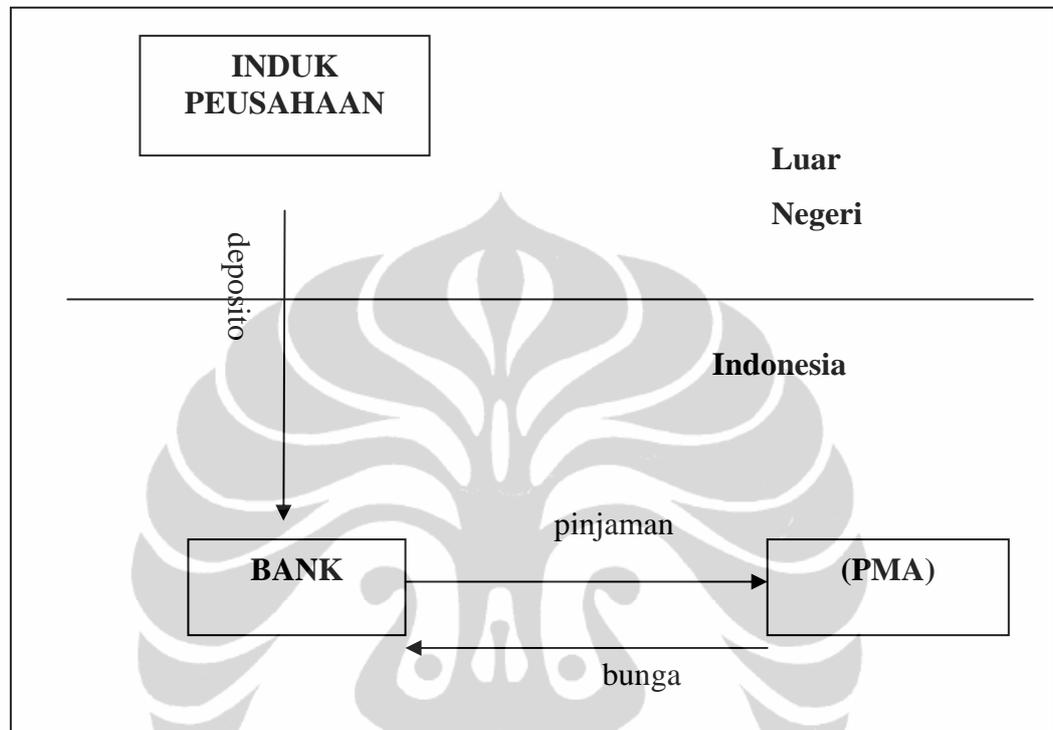
b. Skema *Paralel Loan*



Pada skema *pralel loan* X Ltd. yang merupakan induk perusahaan tidak secara langsung memberikan pinjaman kepada PT.X Ind (PMA) di Indonesia. Dalam hal ini X Ltd. Memberikan pinjaman kepada PT. Y Indonesia yang merupakan anak perusahaan Y Ltd. di luar negeri. Sebaliknya Y Ltd. memberikan pinjaman kepada PT. X Indonesia yang merupakan anak perusahaan X Ltd. Dalam hal ini ternyata X Ltd. dan Y Ltd. berada di bawah kepemilikan yang sama dari perusahaan di luar negeri.

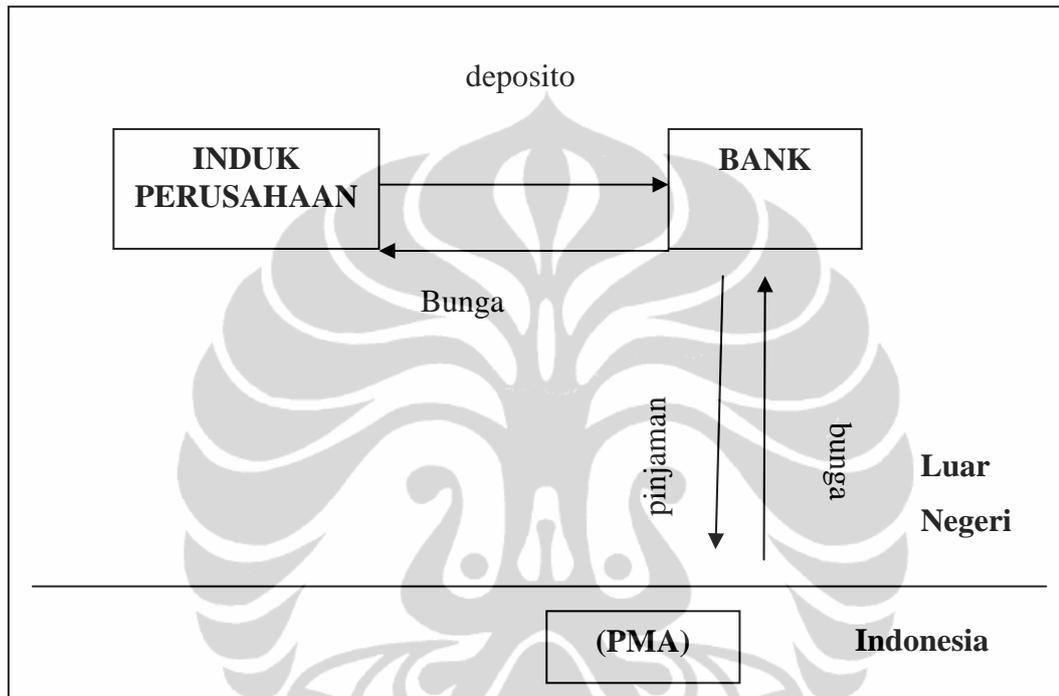
Skema *parallel loan* dianggap lebih aman karena pinjaman tidak langsung berasal dari induk perusahaan. Di samping itu piak pajak diharapkan tidak melakukan koreksi kewajaran bunga yang dibayarkan oleh PT. X IND., karena pihak kantor pajak tidak mengetahui bahwa antara PT. X IND dengan Y Ltd. atau antara PT Y. IND dengan X Ltd. memiliki hubungan istimewa.

c. Skema *Back to Back Loan*



Pada skema *back to back loan* pendanaan dari induk perusahaan di luar negeri kepada anak perusahaan (PMA) di Indonesia melalui pemberian pinjaman tidak dilakukan secara langsung. Dalam hal ini induk perusahaan menyimpan deposit Bank (Bank di Indonesia), kemudian pinjaman tersebut PMA membayar bunga kepada Bank yang bersangkutan.

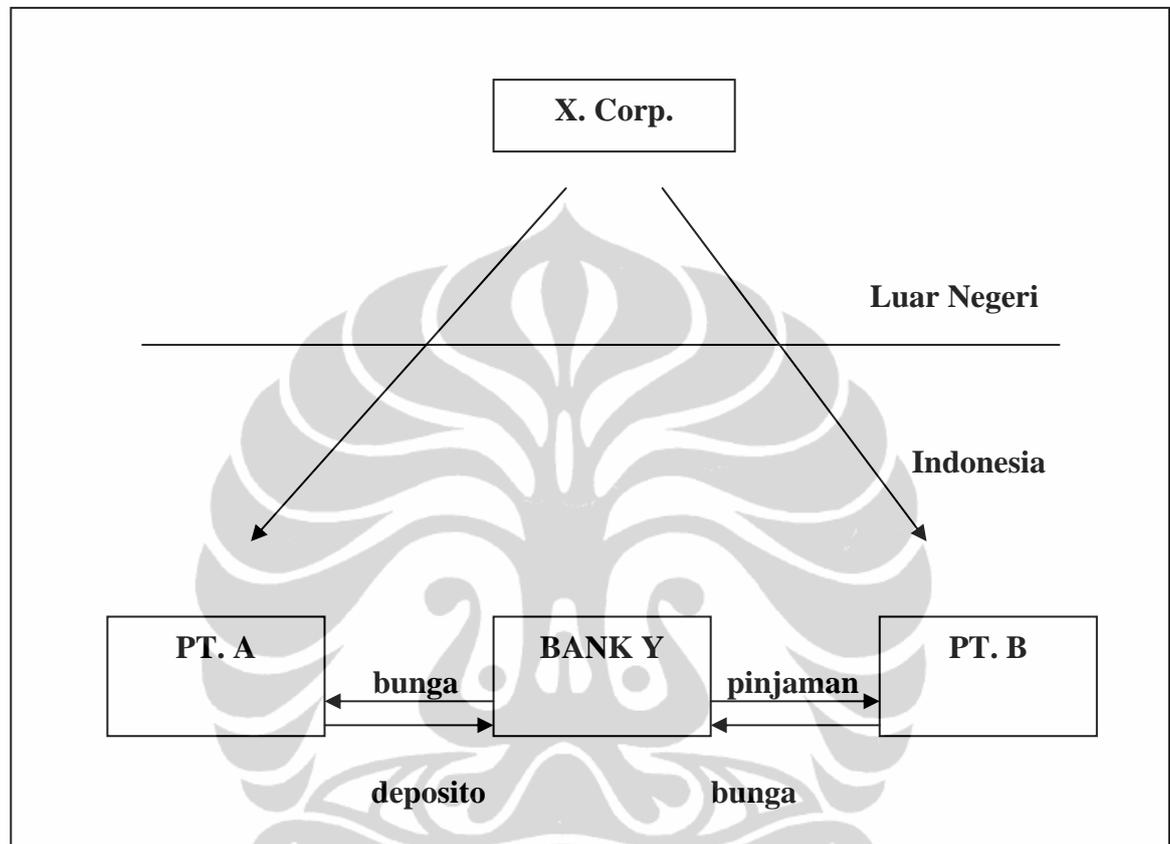
d. Praktik lainnya dari skema *back to back loan* dapat digambarkan sebagai berikut:



seperti skema *parallel loan*, skema *back to back loan* juga dianggap skema yang lebih aman karena atas pembayaran bunga kepada Bank biasanya pihak kantor pajak tidak dapat melakukan koreksi kewajaran. Di samping itu pada skema ini pihak kantor pajak tidak dapat mengetahui bahwa dana yang dipinjamkan oleh Bank kepada PMA merupakan dana deposit dari induk perusahaan di luar negeri.

Pada skema *back to back loan* di atas induk perusahaan menyimpan deposit ke Bank di luar negeri, kemudian Bank tersebut memberikan pinjaman kepada PMA di Indonesia. Atas pinjaman tersebut PMA membayar bunga kepada Bank yang bersangkutan.

Bentuk lain dari skema *back to back loan* dapat digambarkan sebagai berikut:



PT. A (PMA) di Indonesia dengan PT. B berada di bawah kepemilikan yang sama, yaitu *X Corporation* di luar negeri. Skema *back to back loan* di sini dilakukan antara kedua anak perusahaan di Indonesia (antara PT. A dengan PT. B). Dalam hal ini PT. A menyimpan deposit pada Bank Y di Indonesia, selanjutnya Bank Y meminjamkan dana tersebut kepada PT. B.

Skema ini lebih sederhana karena tidak melibatkan pihak luar negeri. Di samping dari segi pajak skema ini lebih efisien. Penghasilan bunga yang diterima PT. A dari Bank Y dikenakan PPh final sebesar 20% dari jumlah bunga bruto oleh Bank Y. Sementara itu pembayaran bunga dari PT. B kepada Bank Y dapat dibebankan sebagai biaya PT. B. Apabila pinjaman tersebut dilakukan secara langsung oleh PT. A kepada PT. B, maka

penghasilan bunga yang diterima oleh A akan terkena PPh Badan sebesar 30%.

Praktik *Thin Capitalization* lainnya menurut Margret Klostermann (2007) adalah:

a. *Non-interest-bearing loans*

Non-interest-bearing loans adalah pinjaman tanpa pembayaran bunga dan negara yang memiliki hak pemungutan pajak tidak akan dirugikan, walaupun *Non-interest-bearing loans* adalah tindakan kreditor yang notabennya adalah mencari keuntungan dan bukan lembaga sosial menjadi tidak masuk akal⁵⁰.

F. Teori Implementasi Kebijakan (*Lay Theory*)

Dalam penelitian ini menggunakan teori sebagai dasar bagi peneliti untuk mengumpulkan dan menganalisis data. Teori analisis kebijakan adalah *lay-theory*⁵¹. Mengikuti Schermerhorn(1993), teori adalah *a set of concept and ideas that explains and predict physical and social phenomena*. *Lay theories* adalah teori yang dikembangkan dari pengalaman, atau disebut Schermerhorn sebagai *developed by themselves or learned from others over time and as a result of their experiences*. Teori analisis kebijakan, seperti sebagian besar teori-teori manajemen, baik sektor publik maupun bisnis, dikembangkan dari *best practices*, yang kemudian diverifikasi, divalidasi, dan kemudian dikondifikasikan-berbeda dengan teori-teori dalam ilmu alam atau non-sosial, yang dikembangkan dari penelitian ilmiah, kemudian dikembangkan menjadi praktik. Teori implementasi kebijakan diperlukan untuk mengetahui hasil dari pelaksanaan kebijakan di lapangan. Hal ini diperlukan karena kebijakan anti "*Thin Capitalization*" dalam Kontrak Karya pertambangan berupa rasio hutang dengan modal telah diterapkan sejak dari Kontrak Karya Generasi IV sampai ke VIII.

⁵⁰ Margret Klostermann, "Tax Consequences of Hybrid Finance in Thin Capitalization

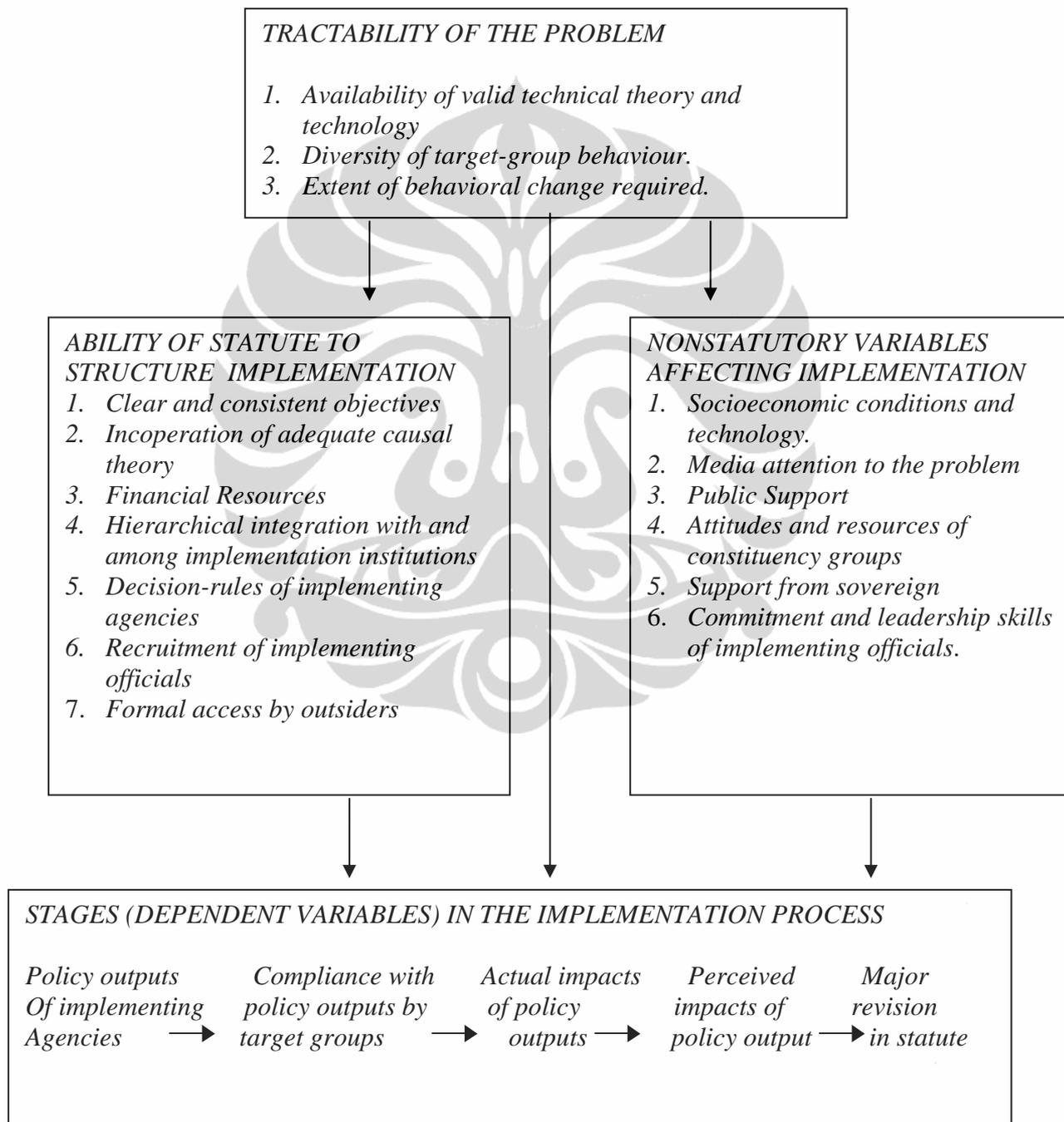
Situations” International Tax Coordination, Austria:FWF 2007

⁵¹ Daniel A.Mazmanian dan Paul A.Sabatier,”Implementation and Public Policy”USA, 1983. Hlm. 20.

Menurut Daniel A Mazmanian dan Paul A Sabatier, *implemantation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a vareaty of ways, “structures” the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts-both intended and unintended-of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, ad, finnaly, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute.*⁵²

⁵² Ibid, hlm. 20-25.

Gambar 3
Skeletal Flow Diagram of the Variables Involved in the Implementation Process.



Sumber : Daniel A.Mazmanian dan Paul A.Sabatier,"Implementation and Public Policy"USA, 1983.

Model Mazmanian dan Sabatier disebut model Kerangka Analisis Implementasi (A Framework for Implementation Analysis). Duet tersebut mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variable. Pertama, variabel independen yaitu mudah-tidaknya masalah dikendalikan. Kedua, variable intervening yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan. Ketiga, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan-pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

G. Ketentuan anti “Thin Capitalization”

Pengertian dari “*Thin Capitalization*”⁵³ diartikan sebagai :

“A Corporation whose capital is supplied primarily by loans from shareholders rather than stock investment. The main tax advantage attempted is that the distributions of interest on the debts may be deducted by the corporation as Interest, whereas distributions on stock are nondeductible Dividends. If the debt-to-stock ratio becomes excessive, the IRS(fiskus) may contend that the capital structure is unrealistic and the debt is not Bona Fide. The acceptable debt-to-stock ratio varies according to industry norms. If the corporation's debt is recast as stock, the corporation loses its deductible interest expense.”

Yang memiliki pengertian sebagai berikut :

“Sebuah perusahaan yang sebagian besar modalnya bukan berasal dari saham, tetapi dari pinjaman pemegang saham. Keuntungan pajak yang hendak dicapai yaitu distribusi beban bunga terhadap utang yang bisa dikurangkan oleh-

53 www.answers.com/topic/thin-capitalization-thin-corporation

perusahaan sebagai Beban Bunga, sebab distribusi terhadap saham merupakan deviden yang tidak bisa dikurangkan. Jika rasio utang terhadap modal saham menjadi berlebih, IRS (fiskus) bisa menyatakan bahwa struktur modal tidak realistis dan utang perusahaan dinyatakan tidak *Bona Fide*. Rasio utang terhadap modal saham yang pantas bervariasi tergantung pada norma-norma industri yang berlaku. Jika utang perusahaan diubah menjadi modal saham, maka perusahaan tidak boleh mengurangi beban bunga yang boleh dikurangkan (*deductible interest expense*).”

Ketentuan anti “*Thin Capitalization*” digunakan sebagai upaya untuk mengembalikan performa pembiayaan perusahaan dengan cara yang wajar dan sesuai dengan tujuan perusahaan yaitu “*going concern*”. Ketentuan anti “thin capitalization” ini berguna untuk perusahaan agar memiliki pembukan yang wajar dan berguna pula bagi sisi fiskus agar tetap memiliki potensi penerimaan pajak. Selain kebijakan perbandingan hutang dengan modal yang secara khusus telah diterapkan di kontrak karya, maka kebijakan “*tax consequences*”⁵⁴ atau konsekuensi pajak dapat dilakukan kepada anak perusahaan di “*source country*”. Konsekuensi pajak dapat dilakukan dengan 3 cara ,yaitu: (Piltz, 1996: 119):

1) *Reclassification of debt as equity*,

yaitu melakukan koreksi fiskal pada perusahaan dengan cara reclassification hutang menjadi modal.

2) *Non-deductibility of interest*,

yaitu melakukan koreksi fiskal pada perusahaan dengan cara menghapus biaya bunga yang melebihi persentasi kewajaran dan mengkoreksi biaya bunga yang tidak wajar tersebut berdasarkan rasio hutang dengan modal yang telah ditentukan secara fiskal.

3) *Reclassification of interest as (hidden) profit distribution*.

yaitu melakukan koreksi fiskal pada perusahaan dengan cara reclassification biaya bunga yang melebihi persentase kewajaran –

- ⁵⁴ Margret Klostermann, "Tax Consequences of Hybrid Finance in Thin Capitalization Situations" International Tax Coordination, Austria:FWF 2007
berdasarkan rasio hutang dengan modal sebagai deviden yang diberikan kepada pemegang saham secara terselubung.

Sebagai hasil dari konsekuensi pajak diatas, kebijakan anti "*Thin Capitalization*" akan mengarah pada *non-deductibility* atas pembayaran bunga , sehingga penghasilan kena pajak perusahaan akan meningkat.

J. Penelitian Sebelumnya

Penelitian yang membahas tentang perjanjian Kontrak Karya relatif sudah banyak, khususnya penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi dalam rangka pembuatan tesis, sebagian besar membahas ketentuan yang telah diterapkan di dalam Kontrak Karya apakah telah sesuai dengan aturan yang ditentukan khususnya bagi kepentingan perpajakan, namun penelitian mengenai rasio hutang:modal pada kontrak karya belum pernah dilakukan sebelumnya.

Selanjutnya, penelitian yang membahas tentang "*Thin Capitalization*" relatif belum banyak, khususnya penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi dalam rangka pembuatan tesis, pembahasan dilakukan mengenai perbandingan aturan mengenai "*Thin Capitalization*" di Indonesia dengan beberapa negara OECD seperti Jepang, USA, Inggris.

Penelitian sehubungan dengan praktik penghindaran pajak melalui skema "*Thin Capitalization*" dilakukan oleh Iqbal Thoha Saleh dalam tesisnya yang berjudul Minimalisasi Upaya Penghindaran Pajak Melalui Ketentuan Rasio Hutang terhadap Modal. Tujuan penelitiannya adalah :

- a) melakukan inventarisasi dan menguraikan ketentuan Pajak Penghasilan di Indonesia tentang rasio hutang terhadap modal dibandingkan dengan ketentuan di negara Jepang, USA, Inggris, serta beberapa negara-negara OECD yang mempunyai ketentuan fiskal tentang rasio hutang terhadap modal.

b) menguraikan hal-hal yang dilakukan Wajib Pajak sehubungan dengan upaya penghindaran kewajiban perpajakan melalui minimalisasi modal di Indonesia. c) Melakukan inventarisasi dan menguraikan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Direktorat Jendral Pajak untuk menghentikan atau mengurangi objek pajak sebagai akibat minimalisasi modal. d) Melakukan analisis untuk dapat menyimpulkan dan menyarankan tentang upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh fiskus guna menghentikan dan mengurangi erosi potensi pajak akibat praktik minimalisasi modal.

Penelitian lainnya yang sehubungan dengan praktik penghindaran pajak melalui skema *thin capitalization* dilakukan oleh Safril dalam tesisnya yang berjudul *Thin Capitalization Sebagai Bentuk Penghindaran Pajak pada PT Unitex Tbk. Periode 1984-2002*. Tujuan penelitian yang dilakukannya adalah : a) menjelaskan praktik *thin capitalization* pada PT Unitex Tbk. dengan menganalisis perbandingan hutang dengan modal dari tahun 1983 sampai dengan 2002, b) Menganalisis penghematan pajak yang dinikmati PT Unitex Tbk. Karena ditundanya pemberlakuan Keputusan Menteri Keuangan No.1002/KMK .04/1984 tanggal 10 Agustus 1984, c) Menjelaskan peran biaya dalam kerugian yang dialami oleh PT Unitex Tbk. dari tahun 1984 sampai dengan 2002.

Adapun hasil penelitian yang diperoleh adalah: a) Dari perbandingan antara hutang dengan modal PT Unitex Tbk dari tahun 1984 sampai dengan 2002 terlihat bahwa jumlah hutang meningkat cukup signifikan jika dibandingkan dengan modal sendiri, dalam arti memang terjadi praktik *thin capitalization* di PT Unitex Tbk antara tahun 1984 sampai dengan 2002, b) Dengan empat pendekatan penghitungan penghematan pajak selama periode 1984 sampai dengan 2002 diketahui bahwa jumlah pajak yang dapat dihemat tidak sebanding dengan kerugian yang diderita oleh PT Unitex Tbk. Salah satunya adalah di delisting dari Bursa Efek Jakarta pada tahun 1997 karena mengalami kerugian berturut-turut, c) Dengan melihat jumlah biaya bunga yang harus dibayar/dibebankan PT Unitex Tbk selama kurun waktu tersebut terlihat bahwa *thin capitalization* yang terjadi bukanlah untuk menghindari pembayaran pajak karena bunga yang dibayar tidak sebanding

dengan biaya-biaya lain yang harus ditanggung oleh PT Unitex Tbk. Di samping itu jumlah hutang pemegang saham kepada pemegang saham sangat kecil dibandingkan hutang dengan pihak lain.

Penelitian berikutnya adalah disertasi oleh Pahala Nainggolan mahasiswa Program Studi Ilmu Manajemen, Pascasarjana Fakultas Ekonomi tentang “Pengaruh Faktor Pajak pada Keputusan Pendanaan Jangka Panjang Perusahaan Publik di Thailand, Korea Selatan dan Indonesia dengan Data Panel tahun 2000-2005” . Tujuan penelitian tersebut adalah untuk : (a) menginvestigasi pengaruh faktor pajak terhadap pertumbuhan total hutang dan hutang jangka panjang perusahaan pada periode pasca krisis keuangan, dimana faktor pajak akan memperhitungkan tarif, insentif serta perlakuan terhadap *tax deductible expenses*. Pengaruh faktor pajak akan diinvestigasi pada tingkatan gabungan ketiga negara, masing-masing negara serta gabungan industri, (b) menguji hubungan antara profitabilitas perusahaan dengan pertumbuhan hutang dalam kaitannya dengan pemanfaatan tax shield dari pendanaan hutang dan pengurangan beban pajak perusahaan pada perusahaan publik di ketiga negara, masing-masing negara serta sektor industri, (b) menguji pengaruh faktor agency problem dan signaling terhadap pertumbuhan hutang yang merupakan relaksasi dari asumsi yang digunakan oleh Miller dan Modigliani dalam membangun teori tentang struktur permodalan.⁵⁵

Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian saudara Pahala Nainggolan adalah sebagai berikut : (1) Faktor pajak yang direpresentasikan oleh *MTR (Marginal Tax Rate)* berpengaruh pada perubahan hutang jangka panjang yang diskala dengan *lagged value of firm* untuk perusahaan-perusahaan yang terdaftar di pasar modal Thailand dan Indonesia. Dengan memperhatikan karakteristik negara Korea Selatan, maka perusahaan yang beroperasi di negara dengan tingkat kepatuhan pajak yang tinggi, tarif pajak –

⁵⁵ Modigliani dan Miller dalam proposisinya berasumsi antara lain kepemilikan informasi yang sama antara pihak perusahaan dengan pihak di luar perusahaan, yang kemudian melahirkan insentif bagi manajemen perusahaan untuk melakukan signaling. Asumsi berikutnya adalah

kesamaan motivasi antara manajer dalam memaksimalkan kekayaan pemilik saham perusahaan yang kemudian melahirkan teori keagenan. yang rendah dengan insentif pajak, pertumbuhan hutang yang tinggi dan regulasi yang lebih antisipatif, akan memperlakukan faktor pajak sebagai faktor penting dalam pemilihan pendanaan usaha dengan hutang. Temuan ini mengkonfirmasi hasil penelitian sebelumnya dengan *country specific* data bahwa faktor pajak berpengaruh terhadap pertumbuhan hutang jangka panjang. (2) Bagi perusahaan Thailand dan Indonesia, faktor pajak tidak mempengaruhi pertumbuhan hutang jangka panjang karena beberapa sebab. Pertama, pertumbuhan hutang di kedua negara lebih kecil dibandingkan dengan ekuitas. Kedua, tingkat pendapatan negara dan faktor-faktor lain sebagai determinan dari tingkat penyelundupan pajak memberikan gambaran bahwa tingkat kepatuhan atas peraturan pajak relatif lebih rendah dibandingkan dengan kepatuhan di Korea Selatan. Temuan ini mengkonfirmasi hasil penelitian sebelumnya dengan *country specific* data bahwa faktor pajak tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan hutang jangka panjang. (3) Faktor pajak yang direpresentasikan dengan *MTR* tidak berpengaruh pada perubahan hutang jangka panjang masing-masing sektor industri di ketiga negara kecuali sektor industri manufaktur di Korea Selatan dan Thailand. Pengaruh faktor pajak disebabkan oleh karakter industri yang berhorizon waktu panjang dan profit margin rendah. Sehingga tingkat kepatuhan terhadap peraturan pajak relatif lebih tinggi dengan pertimbangan perspektif waktu yang berjangka panjang. (4) Ketika *proxy* atas faktor pajak menggunakan *Effective Tax Rate (ETR)* faktor pajak tidak berpengaruh pada perubahan total tentang hutang perusahaan di setiap negara dan pada setiap sektor industri. Dengan demikian, mengingat *ETR* tidak memperhitungkan insentif pajak berupa *TLCF* maka insentif pajak tidak berpengaruh besar dalam faktor pajak. (5) *Profit margin* yang diuji bersama-sama pada persamaan estimasi tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan hutang perusahaan, Hal ini menolak hipotesa pemanfaatan *tax shield* oleh perusahaan dengan profitabilitas tinggi pada seluruh negara dan sektor industri. Sebaliknya, perusahaan dengan *profit* yang tinggi akan memiliki sumber pendanaan internal yang lebih besar untuk kemudian digunakan sebagai sumber utama pendanaan selaras dengan *pecking order*

theory. (6) Variabel kontrol teori keagenan dan teori *signaling* yang merupakan relaksasi dari asumsi yang digunakan oleh MM menunjukkan kontribusi yang tidak konsisten dalam perbaikan kemampuan model baik pada pengujian negara maupun sektor industri. Variabel kontrol berkontribusi pada perbaikan model hingga 9% untuk Korea Selatan, 1% untuk Thailand dan 2% untuk Indonesia. Demikian juga untuk sektor industri konstruksi, *wholesale*, pertambangan, manufaktur. Sebaliknya, asumsi yang ditetapkan oleh MM tidak berpengaruh terhadap keputusan pendanaan pada sektor industri infrastuktur, jasa dan pertanian yang mengindikasikan tidak adanya *agency problem* dan *signaling* pada perusahaan publik di sektor tersebut. (7) Karakteristik sektor industri ditemukan tidak memiliki perbedaan pada uji statistik gabungan antar negara dan masing-masing negara kecuali pada negara Thailand. Hal ini menolak sebagian kesimpulan penelitian yang menyatakan adanya perbedaan tingkat hutang antara sektor industri. Namun pada tingkatan sektor industri ditemukan tidak adanya perbedaan antar perusahaan yang berada di dalam sektor industri yang sama. Dengan demikian secara umum mengkonfirmasi kesimpulan tentang tidak berbedanya tingkat hutang pada perusahaan di sektor industri yang sama. (8) Kemampuan model untuk menerangkan perubahan hutang perusahaan berbeda antar negara. Namun secara umum ditemukan bahwa masih banyak faktor lain yang berpengaruh pada perubahan hutang perusahaan yang belum termasuk ke dalam model. Hal ini dikonfirmasi dengan hasil temuan dari penelitian dengan metode *survey* yang menunjukkan faktor-faktor yang diperhitungkan oleh para praktisi keuangan dalam penentuan metode pendanaan antara lain *financial flexibility*, *credit rating*, *financial risk*, *fixed charge coverage*.

Perihal yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah, penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan anti “*thin capitalization*” dalam perjanjian kontrak karya, dengan objek penelitian adalah 7 (tujuh) perusahaan pertambangan umum dengan kontrak karya.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini memilih pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan suatu pendekatan untuk memahami fenomena sosial yang ada di masyarakat. Pemilihan pendekatan ini juga didasarkan pada pertimbangan untuk menguraikan hasil pengolahan data sekunder berupa laporan keuangan perusahaan dan menghitung rasio hutang dengan modal sebagaimana telah tertera di dalam perjanjian kontrak karya pertambangan. Dari hasil penelitian tersebut bila ditemukan pelanggaran rasio maka dengan melihat teori yang berlaku akan dijabarkan tindakan “*punishment*” yang proposional.

Penelusuran berikutnya adalah untuk menjabarkan kendala-kendala yang ditemukan di lapangan dalam implementasi kebijakan anti “*thin capitalization*” ini serta indikasi-indikasi terjadinya praktik *thin capitalization* untuk tindakan preventif, pencegahan yang akan dilakukan tetap menjunjung tinggi prinsip kepastian hukum dan keadilan. Selanjutnya penelitian juga akan memaparkan aturan minimalisasi modal (*thin capitalization*) dengan negara-negara lain.

B. Jenis Penelitian

Jenis penelitian untuk tesis ini adalah dengan cara deskriptif analisis, yaitu menguraikan terlebih dahulu data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan atau studi literatur maupun dokumen lain dan kemudian penelitian lapangan dilakukan atas data-data sekunder yang kemudian dilakukan analisis sehingga diperoleh temuan-temuan dan saran-saran yang diberikan oleh penulis.

C. Alasan pemilihan Objek Penelitian

Ada beberapa alasan penulis dalam memilih objek penelitian ini yakni:

Pertama; penulis sangat menaruh minat untuk melakukan penelitian atas sektor pertambangan umum, karena pertambangan adalah sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dan akan habis. Sehingga kebijakan mengenai kontrak karya ini khususnya pajak, diharapkan dapat memberi saran bagi “*decision maker*” dalam rangka menanda-tangani kontrak karya yang baru atau memperpanjang perjanjian kontrak karya tersebut. Hal ini menjadi harapan penulis agar perubahan ke arah yang lebih baik bagi penerimaan negara akan dicapai di perjanjian-perjanjian kontrak karya berikutnya.

Kedua; penulis juga ingin meneliti kebijakan anti “*thin capitalization*” ini, dikarenakan aturan umumnya sampai saat ini masih belum diberlakukan tetapi secara khusus sudah diperlakukan pada perjanjian “Kontrak Karya” namun dalam praktiknya ingin diketahui apakah implementasi kebijakan ini telah dilaksanakan dengan baik.

D. Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan gambaran yang lengkap mengenai fenomena sosial yang diteliti, maka pengumpulan data penelitian diupayakan selengkap mungkin. Data yang digunakan dalam penelitian adalah data kualitatif berupa kata-kata atau gambaran dan hasil penelusuran angka-angka dari data sekunder. Pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini dilakukan melalui beberapa cara, yaitu (1) Studi literatur/Studi kepustakaan, (2) Pengolahan Data Sekunder, (3) Wawancara.

1. Studi Literatur/Studi Kepustakaan

Menurut Creswell mengutip pendapat (Fraenkel & Wallen, 1990) dan (Marshall & Rossman, 1989) studi pustaka dalam studi penelitian mempunyai beberapa tujuan⁵⁶ :

- Memberitahu pembaca hasil penelitian-penelitian lain yang berhubungan dengan penelitian yang sedang dilaporkan
- Menghubungkan suatu penelitian dengan dialog yang lebih luas dan berkesinambungan tentang suatu topik dalam pustaka, mengisi kekurangan dan memperluas penelitian-penelitian sebelumnya dan;
- Memberikan kerangka untuk menentukan signifikansi penelitian dan sebagai acuan untuk membandingkan hasil suatu penelitian dengan temuan-temuan lain.

Dalam penelitian ini studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari sejumlah buku/literatur, jurnal, paper dan sebagainya untuk mendapatkan kerangka teori dalam penentuan arah dan tujuan penelitian dimaksud. Di samping itu peneliti juga mempelajari ketentuan-ketentuan perpajakan untuk memahami konteks permasalahan tesis secara mendalam. Peneliti juga menggunakan data sekunder yang diperoleh dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral untuk memperkuat data penelitian dalam upaya untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai fenomena sosial yang diteliti. Peneliti juga turut menyertakan putusan pengadilan pajak dalam hal permasalahan hutang tanpa bunga.

⁵⁶John W. Creswell, *Research Design-Qualitative and Quantitative Approaches* (New Delhi, 1994), hlm. 18.

2. Pengolahan Data Sekunder

Pengolahan data sekunder dilakukan dengan mengolah data-data sekunder yang diperoleh dari laporan keuangan dari 7 (tujuh) perusahaan pertambangan dengan kontrak karya. Setelah data-data sekunder diolah maka dapat ditemukan hasil yang menjadi acuan penilaian atas rasio hutang dengan modal, dan juga dapat ditemukan adanya indikasi-indikasi praktik “*thin capitalization*”. Dari hasil tersebut penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran dan masukan yang berguna bagi Direktorat Minerba dan Panas bumi dan atau Direktorat Jendral Pajak.

3. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara kepada para informan (*key informan*), yaitu orang-orang yang kompeten dan terlibat langsung dalam permasalahan yang diangkat dalam tesis ini. Untuk mendapatkan gambaran yang mendalam dan bersifat objektif mengenai fenomena yang diteliti, peneliti melakukan wawancara mendalam dengan berbagai pihak yang terkait, yakni :

a. Konsultan Pajak

Konsultan Pajak dipilih sebagai informan ahli dalam hal pajak perusahaan pertambangan dengan kontrak karya, dimana para konsultan pajak yang tergolong penyedia jasa yang professional di bidang perpajakan menjadi sumber informasi dan penyedia layanan perpajakan yang seringkali diberikan kuasa untuk pemenuhan kewajiban perpajakannya .

b. Direktorat Minerba dan Panas bumi.

Direktorat Minerba dan Panas bumi dipilih sebagai pihak yang berhubungan langsung dan insentif dengan perusahaan pertambangan dengan Kontrak Karya, yang diharuskan melaporkan secara berkala setiap kegiatan yang dilakukannya.

E. Keterbatasan Penelitian

Selain data-data pada laporan keuangan yaitu *audit report*, penulis menghadapi keterbatasan dalam memperoleh data lainnya yang lebih spesifik terutama yang berkaitan dengan jumlah wawancara karena keterbatasan waktu para responden untuk meluangkan waktu serta keterbatasan waktu penulis pula untuk menemui mereka satu persatu. Selain keterbatasan waktu penulis juga memiliki keterbatasan akses atas laporan pajak masing-masing perusahaan dan laporan keuangan perusahaan yang lebih detil (*general ledger*, kontrak perjanjian hutang, dll). Hal ini dikarenakan data-data yang berkaitan tentang pajak dan keuangan perusahaan bersifat strategis dan *confidential* sehingga terdapat keterbatasan khalayak umum untuk mendapatkan informasi yang seluas-luasnya untuk 7 (tujuh) perusahaan pertambangan dengan kontrak karya tersebut.