

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat telah mengubah pola pikir masyarakat di bidang ekonomi pada umumnya dan di bidang investasi pada khususnya. Kegiatan investasi secara sederhana adalah kegiatan menempatkan uang/dana pada sesuatu aktiva/asset keuangan yang diharapkan akan meningkat nilainya di masa yang akan datang. Adapun salah satu alasan utama kita melakukan investasi adalah mempersiapkan masa depan sedini mungkin melalui perencanaan kebutuhan yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan saat ini.¹

Jika di masa lalu investasi yang dilakukan masyarakat pada umumnya hanya pada sektor riil saja (tanah, logam mulia dan properti lainnya), maka pada saat ini telah ada jenis investasi yang telah berkembang dengan pesatnya serta menjanjikan keuntungan yang menggiurkan. Jenis investasi tersebut adalah investasi di bidang keuangan yang dapat dilakukan di sektor perbankan (tabungan, deposito) dan dapat pula dilakukan di pasar modal (saham, obligasi, dan berbagai instrumen keuangan lainnya).

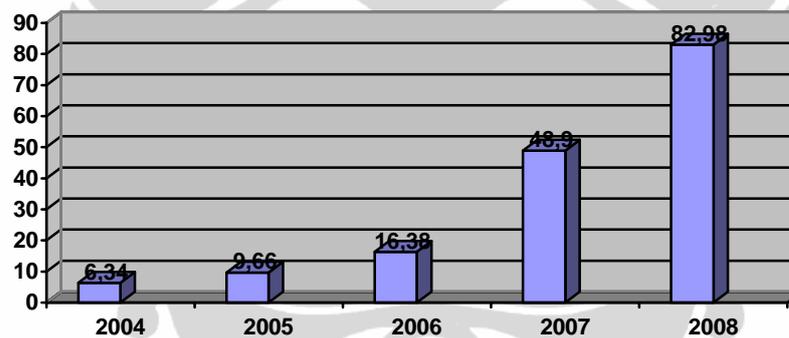
Kehadiran pasar modal hendaknya dapat lebih didayagunakan agar mampu memberikan manfaat bagi pemerintah, perusahaan dan masyarakat pada umumnya. Bagi pemerintah manfaat yang dapat diperoleh dari adanya pasar modal adalah terciptanya pemupukan modal untuk membiayai pembangunan dan menghindari kemungkinan terjadinya pelarian modal ke luar negeri (*capital flight*). Bagi perusahaan, pasar modal menjadi salah satu alternatif tempat perolehan dana untuk memenuhi kebutuhannya melalui penambahan modal secara langsung dari masyarakat, sebagai upaya perbaikan struktur permodalan perusahaan yang selanjutnya akan bermanfaat untuk mendorong kesempatan yang lebih luas bagi pengembangan usahanya. Pasar modal juga merupakan salah satu

¹ Ning Rahayu, *Bunga Rampai Perpajakan Indonesia*, Departemen Ilmu Administrasi – FISIP UI Pers, 2007 hal.185

alternatif tempat bagi penginvestasian dana yang dimiliki masyarakat, disamping sektor perbankan dan bentuk investasi langsung lainnya.

Dalam dua tahun terakhir ini masyarakat Indonesia mulai banyak diperkenalkan secara intens tentang seluk beluk pasar modal, baik itu oleh pemerintah, media massa, maupun perusahaan yang berkepentingan dengan pasar modal khususnya investasi saham. Saham (*stock*) merupakan salah satu instrumen pasar keuangan yang paling populer. Menerbitkan saham merupakan salah satu pilihan perusahaan ketika memutuskan untuk pendanaan perusahaan. Pada sisi yang lain, saham merupakan instrumen investasi yang banyak dipilih para investor karena saham mampu memberikan tingkat keuntungan yang menarik.

Grafik 1.1
Jumlah Total Pengumpulan Dana Atas Saham
Tahun 2004-2008
(dalam Triliunan Rupiah)



Sumber : Annual Report BEI 2008

Dari grafik di atas terlihat adanya transaksi perdagangan saham di Bursa Efek Indonesia (BEI) tahun 2007 dan tahun 2008 sangat meningkat secara signifikan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, hal ini menandakan animo masyarakat yang mulai tertarik dengan berinvestasi saham.

Ekspektasi atau motivasi setiap investor adalah mendapatkan keuntungan dari transaksi investasi yang mereka lakukan. Para investor yang bermain di pasar modal, khususnya saham, pasti memiliki motivasi yang sama pula yaitu mendapatkan keuntungan. Bermain saham memiliki potensi keuntungan dalam 2 (dua) hal; pembagian dividen dan kenaikan harga saham (*capital gain*). *Capital gain* merupakan keuntungan yang didapatkan dari kenaikan harga saham saat ini

dibandingkan dengan harga saham saat investor membeli saham. Keuntungan tersebut menjadi indikator untuk meningkatkan kemakmuran (*wealth*) para investor, termasuk di dalamnya para pemegang saham. Dividen merupakan salah satu bentuk peningkatan kemakmuran (*wealth*) pemegang saham. Investor akan sangat senang apabila mendapatkan imbal hasil investasi yang semakin tinggi dari waktu ke waktu, sehingga investor memiliki kepentingan untuk mampu memprediksi berapa besar keuntungan yang diperoleh dari investasi yang dilakukan.

Jika seorang investor ingin mendapatkan dividen, maka ia harus memegang saham tersebut dalam kurun waktu yang relatif lama yaitu hingga kepemilikan saham tersebut berada dalam periode dimana diakui sebagai pemegang saham yang berhak mendapatkan dividen. Dividen merupakan pembagian keuntungan yang diberikan perusahaan kepada para pemegang saham dan berasal dari keuntungan yang dihasilkan perusahaan.

Apabila ada aktivitas ekonomi yang dapat memberikan penghasilan, maka pemerintah akan melihat itu sebagai potensi penerimaan negara, dan akan berkeinginan memungut pajak atasnya. Setiap keuntungan atau pendapatan dari berbagai jenis investasi akan selalu dibebani oleh pajak. Demikian pula dengan investasi saham pendapatan investor dari deviden pasti dikenai pajak.

Sesuai dengan jenisnya yang merupakan *passive income*, pengenaan pajak dividen berdasarkan *cash basis* yaitu pajak dikenakan saat penghasilan telah benar-benar diterima, dalam hal deviden adalah saat benar-benar telah dibagikan. Berkaitan dengan kepemilikan saham di suatu perusahaan, pada umumnya investor telah menyadari bahwa pajak yang dikenakan pada tingkat perseroan juga menjadi beban bagi pemegang saham karena pajak tersebut akan mengurangi bagian keuntungan yang akan diterima atau diperolehnya. Atas laba yang diperoleh suatu perusahaan tentu saja akan dikenakan pajak. Demikian pula saat laba setelah pajak tersebut dibagikan kepada para pemegang saham dalam bentuk dividen, akan dikenakan pajak lagi. Dari sudut pandang pajak atas perseroan dikaitkan dengan pemegang saham orang pribadi maka sistem pemajakan yang demikian menganut "*Classical System*".

Ini berarti atas penghasilan yang sama, yakni dividen, dikenakan pajak lebih dari sekali. Fenomena tersebut dinamakan *economic double taxation*.² Berikut ini disajikan besaran kombinasi beban pajak yang harus ditanggung orang pribadi penerima dividen berdasarkan UU No.17 tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan

Tabel 1.1
Kombinasi Beban Pajak Yang Harus Ditanggung Orang Pribadi
Penerima Dividen
Berdasarkan UU No.17 Tahun 2000 Tentang Pajak Penghasilan

A	Tingkat Persero :	
	1. Laba Persero	2.000.000.000
	2. PPh Pasal 17 (1) huruf b (1 x 2)	582.500.000
	3. PPh Ps.23 atas Dividen yang dibagikan (15% x 4)	212.625.000
B	Tingkat Pemegang Saham Orang Pribadi :	
	4. Dividen (1 – 2)	1.417.500.000
	5. PPh Pasal 17 (1) huruf a (4 x 5)	462.375.000
	6. Kredit Pajak PPh Ps.23 atas Dividen (3)	212.625.000
	7. PPh Ps.29 Kurang Bayar (5 – 6)	249.750.000
C	Kombinasi Beban Pajak :	
	8. Total PPh (2 + 5)	1.044.875.000
	9. Beban Pajak Efektif ((8 : 1) x 100%)	52,24%
	10. <i>Overtaxation</i> ((9 – 5/4) : 5/4) x 100%)	60,15%

Sumber : Diolah Peneliti

Mengingat beban pajak yang sangat besar yang harus ditanggung oleh investor orang pribadi jika menanamkan uangnya dalam bentuk saham, maka mereka cenderung memilih sektor-sektor lain yang relatif beresiko rendah namun memiliki keuntungan yang pasti. Pengenaan pemajakan langsung atas penghasilan yang diterimanya juga menjadi pertimbangan, misalnya deposito, Obligasi Republik Indonesia (ORI), atau produk-produk keuangan lainnya. Modal yang seharusnya ditanamkan di sektor riil justru ditanamkan pada produk-produk

² Barry Larking (editor), *International Tax Glossary, Revised 5th Edition*, IBFD Publication, Amsterdam, 2005, hal.134

keuangan. Hal ini berdampak pada perkembangan sektor riil yang melambat dan secara makro akan menghambat laju perekonomian nasional.

Tarif pajak yang tinggi tidak hanya mempengaruhi perilaku kerja seseorang tetapi juga dapat memicu terjadinya perpindahan modal (*capital flight*) dari negara dengan tarif pajak tinggi ke negara yang tarif pajaknya lebih rendah. Selain itu, tarif pajak yang tinggi juga akan mendorong orang untuk tidak melaporkan sebagian atau keseluruhan pendapatan yang diterimanya.

Pajak hendaknya tidak menghalangi Wajib Pajak untuk terus melakukan kegiatan-kegiatan ekonomisnya. Pajak harus memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat daripada beban yang dipikul oleh masyarakat.³ Meskipun penerimaan pajak perlu terus ditingkatkan, namun sejalan dengan perkembangan ekonomi, sistem perpajakan harus tetap menarik bagi iklim investasi. Dalam rangka menghadapi perkembangan perekonomian yang semakin pesat serta era globalisasi dirasakan perlu adanya penyempurnaan atas ketentuan-ketentuan perpajakan, karena pada kenyataannya pajak dapat mempengaruhi keseluruhan sistem perekonomian.

Perlakuan Pajak Penghasilan (PPh) atas dividen yang diterima atau diperoleh orang pribadi mengalami perubahan seiring perkembangan pasar modal. Sebelumnya tarif PPh atas dividen ditetapkan 15% dan tidak final. Artinya, pada saat seorang wajib pajak mendapatkan dividen, ia akan dibebani pajak dividen 15% secara langsung pada saat dividen itu diterimanya. Penerima dividen akan ditagih PPh lagi pada saat menghitung penghasilan totalnya (termasuk penghasilan dari sumber lain) lalu wajib pajak akan dikenai tarif PPh umum. Pajak atas dividen yang dipotong tersebut akan dikreditkan pada perhitungan PPh akhir tahunnya.

Sejak berlakunya Undang Undang (UU) No.36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan, melalui Peraturan Pemerintah (PP) No.19 tahun 2009 diatur ketentuan baru mengenai pemajakan dividen yang diterima atau diperoleh orang pribadi. Berdasarkan PP ini, pemajakan atas dividen yang diterima atau diperoleh orang pribadi dikenakan PPh final sebesar 10%.

³ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan Pasca Reformasi 2000*, Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan, Jakarta, 2002, hal.13

Penurunan tarif atas pemajakan dividen di atas, diharapkan akan berpengaruh terhadap meningkatnya daya saing negara Indonesia untuk menarik investasi baik dari penanaman modal domestik maupun asing. Penanaman modal tadi, lebih lanjut diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap keberlanjutan roda perekonomian nasional dengan *multiplier effect*-nya dalam bentuk antara lain: memperluas dan menambah kesempatan kerja sehingga tingkat pengangguran dapat diperkecil, meningkatkan daya beli masyarakat, dan menggerakkan perekonomian sektor riil lebih bergairah.

1.2. Pokok Permasalahan

Segala bentuk investasi yang dilakukan oleh masyarakat diharapkan dapat dijadikan alat penggalangan dana dari masyarakat dan turut memperbaiki perekonomian. Dalam rangka peningkatan pemerataan dana tabungan masyarakat kepada sektor-sektor yang produktif, pasar modal dipandang sebagai salah satu sarana yang efektif untuk mempercepat pembangunan suatu negara.

Pasar modal, sebagai salah satu lembaga sumber pendanaan pembangunan di luar sektor perbankan, memainkan peranan penting dalam suatu sistem perekonomian yang bekerja melalui mekanisme pasar. Keberadaan pasar modal mendorong adanya iklim usaha yang lebih terbuka sehingga alokasi dana secara optimal akan lebih terjamin karena pengambilan keputusan tentang keuangan perusahaan, seperti pengambilan keputusan investasi oleh para pemilik dana, dapat dilakukan secara rasional.

Pemerintah juga memiliki komitmen agar kebijakan perpajakan dilakukan tanpa memberikan beban tambahan bagi pelaku ekonomi. Peran penerimaan pajak sebagai salah satu sumber penting dalam pembiayaan negara telah dan akan terus ditingkatkan, antara lain dengan melakukan berbagai evaluasi dan kebijakan penyempurnaan. Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan sistem perpajakan dapat lebih efektif dan efisien, sejalan dengan perkembangan globalisasi yang menuntut daya saing tinggi dengan negara lain. Peningkatan penerimaan negara melalui pajak seharusnya dilakukan tanpa distorsi, tanpa banyak merusak iklim investasi, dan orang merasa nyaman, tidak terasa terpengut.

Indonesia masih mempunyai potensi yang besar untuk meningkatkan penerimaan pajak dan potensi ini harus terus digali. Peningkatan penerimaan pajak bertujuan agar anggaran belanja kita semakin sehat dan defisit anggaran belanja dapat ditekan guna mencapai *fiscal sustainability*.

Diharapkan prinsip-prinsip perpajakan yang sehat seperti keadilan dan netralitas dapat tercapai. Prinsip keadilan harus senantiasa dipegang teguh, baik dalam perundang-undangan maupun dalam prakteknya sehari-hari dengan mengusahakan pemungutan pajak dapat diselenggarakan secara umum dan merata. Sedangkan prinsip netralitas dimaksudkan agar pemungutan pajak tidak menjadikan pajak sebagai dasar pemilihan jenis usaha tertentu dan tidak menciptakan distorsi dalam perekonomian. Sehingga tidak hanya berdampak terhadap peningkatan kapasitas fiskal, melainkan juga terhadap perkembangan kondisi ekonomi makro.

Sebagai suatu pajak penghasilan dari ekuitas (*return on equity*) maka pajak atas perseroan berkaitan dengan pajak penghasilan orang pribadi sebagai pemegang saham dari perseroan tersebut. Dan pada dasarnya orang pribadi (*individual*) dan Badan (*corporation*) merupakan subjek pajak yang berbeda sehingga atas penghasilan yang diterima oleh orang pribadi dan perseroan tersebut dikenakan pajak secara terpisah. Tidak terkecuali terhadap dividen yang diterima oleh orang pribadi merupakan objek pajak, seperti diuraikan dalam penjelasan pasal 4 ayat (1) huruf g UU No.28 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan bahwa pengertian dividen merupakan bagian laba yang diperoleh pemegang saham atau pemegang polis asuransi atau pembagian hasil usaha koperasi yang diperoleh anggota koperasi. Dari pengertian tersebut, pada intinya dividen merupakan bagian keuntungan yang diterima oleh pemilik modal atas suatu usaha.

UU PPh Indonesia menganut *classical system*, dimana korporasi dipandang sebagai suatu entitas terpisah (*separate entity*) dari pemiliknya sehingga baik korporasi tersebut maupun pemegang sahamnya akan dikenakan pajak tersendiri. Konsekuensi penerapan sistem klasikal ini adalah bahwa penghasilan yang bersumber dari korporasi (*corporate source income*) akan dikenakan pajak dua kali yaitu pada tingkat korporasinya itu sendiri dan pada tingkat pemilik/pemegang saham (saat pendistribusian dividen).

Dari sudut pandang penerimaan negara, sistem klasikal ini akan memberikan penerimaan yang cukup besar. Akan tetapi dari sudut pandang Wajib Pajak orang pribadi sebagai pemegang saham, sistem klasikal ini menimbulkan beban pajak yang memberatkan.

Dalam kaitannya dengan pemajakan atas dividen yang diterima dari korporasi kepada pemiliknya yang berstatus Wajib Pajak Orang Pribadi (WPOP), maka pihak korporasi hanya berkewajiban untuk melakukan pemotongan pajak sebesar maksimum 10% dan bersifat final. Pengenaan bersifat final memiliki pengertian bahwa pajak yang dipotong korporasi tadi tidak dapat dijadikan sebagai kredit oleh pemegang saham dan dividen tersebut tidak perlu lagi digabung (digunggung) pada saat pemegang saham WPOP tersebut menghitung pajak penghasilan terutangnya di akhir tahun (*no combination of income, no tax credit*).

Pokok permasalahan di atas akan diturunkan ke dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana perubahan pada peraturan-peraturan perpajakan tentang PPh atas dividen yang diterima orang pribadi ditinjau dari asas keadilan dan asas netralitas yang menjadi dasar pemungutan pajak yang baik?
2. Permasalahan-permasalahan apakah yang timbul sehubungan dengan perlakuan PPh atas dividen yang diterima oleh wajib pajak orang pribadi?
3. Apakah upaya-upaya Direktorat Jenderal Pajak (DJP) untuk mengatasi permasalahan efek *economic double taxation* atas perlakuan PPh atas dividen yang diterima oleh wajib pajak orang pribadi?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dikemukakan di atas, yaitu:

1. Menganalisis perubahan pada peraturan-peraturan perpajakan tentang PPh atas dividen yang diterima orang pribadi ditinjau dari asas keadilan dan asas netralitas yang menjadi dasar pemungutan pajak yang baik.
2. Menguraikan permasalahan-permasalahan yang timbul sehubungan dengan perlakuan PPh atas dividen yang diterima oleh orang pribadi

3. Menguraikan upaya-upaya yang dilakukan DJP untuk mengatasi permasalahan efek *economic double taxation* atas perlakuan PPh atas dividen yang diterima oleh wajib pajak orang pribadi

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh mimbar akademis untuk pengembangan ilmu khususnya bagi yang mendalami sistem perpajakan atas penghasilan dari dividen yang diterima orang pribadi untuk lebih mengetahui dan memahami kebijakan perpajakan atas dividen sebagai salah satu bentuk PPh yang bersifat final, serta memperkaya wawasan dan menambah literatur kajian ilmu administrasi fiskal.

1.4.2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah acuan bagi DJP dalam mengkaji dan menyusun rancangan ketentuan perpajakan yang mengatur pengenaan pajak atas penghasilan dari dividen yang diterima orang pribadi, sehingga penerimaan pajak dapat ditingkatkan dan dapat lebih memiliki kepastian hukum tentang kewajiban-kewajiban pajaknya berkenaan dengan penghasilan yang diperoleh dari dividen.

1.5. Sistematika Penulisan

Pembahasan penelitian dalam tesis ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian pembahasan dengan sistematika penyajian sebagai berikut :

BAB 1 PENDAHULUAN

Dalam bab ini dijelaskan mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB 2 KAJIAN LITERATUR

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai konsep serta teori-teori yang digunakan sebagai acuan serta landasan untuk mengkaji, menjelaskan, dan menganalisis permasalahan yang diteliti.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan diuraikan mengenai jenis penelitian, pendekatan penelitian, metode pengumpulan data, dan batasan penelitian.

BAB 4 KETENTUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PAJAK PENGHASILAN ATAS DIVIDEN YANG DITERIMA ATAU DIPEROLEH WAJIB PAJAK ORANG PRIBADI DALAM NEGERI

Pada bab ini akan dibahas peraturan perundangundangan pajak penghasilan atas dividen dan perbandingan pengenaan pajak penghasilan atas dividen dari aturan yang lama dan aturan baru. Dalam bagian ini penulis juga menjelaskan mengenai pengertian-pengertian dari dividen yang terdapat di dalam undang-undang.

BAB 5 ANALISIS KEBIJAKAN PAJAK PENGHASILAN ATAS DIVIDEN YANG DITERIMA ORANG PRIBADI

Pada bab ini akan dianalisis ketentuan perpajakan yang terkait dengan pemajakan atas dividen yang diterima oleh orang pribadi. Bab ini akan diuraikan dalam tiga sub bab yaitu:

- 5.1. Perubahan peraturan perpajakan tentang PPh atas dividen yang diterima orang pribadi ditinjau dari asas keadilan dan netralitas.
- 5.2. Permasalahan-permasalahan yang timbul sehubungan dengan perubahan perlakuan PPh atas dividen yang diterima orang pribadi

- 5.3. Upaya DJP untuk mengatasi permasalahan efek *economic double taxation* dari perlakuan PPh atas dividen yang diterima orang pribadi

BAB 6 SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menguraikan kesimpulan dari pembahasan analisis pada bab-bab sebelumnya serta saran sebagai masukan atas upaya pemecahan permasalahan yang ada.

