

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

Salah satu langkah penting dalam sebuah penelitian adalah menyusun kerangka teori yang diperoleh dari pendapat para pakar yang ada dalam literatur. Kerangka teori ini sangat berguna untuk menjadi dasar berpikir logis dalam menyelesaikan atau menjawab masalah pokok penelitian.

2.1. PENELITIAN-PENELITIAN SEBELUMNYA

Peneliti mencoba mengambil penelitian sebelumnya yang relevan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Rujukan ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai topik penelitian yang akan dilakukan. Berkaitan dengan penelitian yang dilakukan terhadap pemajakan dividen di Indonesia, ada beberapa penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya. Beberapa peneliti terdahulu yang telah mengadakan penelitian mengenai dividen diantaranya adalah Veronica Irawati (2003) dengan judul " Upaya Mengurangi Pajak dengan Cara Melaporkan Pembagian Dividen sebagai Imbalan Jasa Manajemen (Studi Kasus di PT X)", penelitian tersebut diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Administrasi. Selanjutnya M. Soegiyon Noer (2007) dalam tesisnya yang berjudul " Studi Perbandingan Beban Pajak Efektif Atas Dividen yang Diterima Oleh Pemegang Saham Orang Pribadi Pada Beberapa Negara Asia Tenggara (Indonesia, Malaysia, Philipina, Singapura, dan Thailand)" untuk memenuhi sebagian syarat mencapai gelar Magister Akuntansi. Peneliti lainnya yang pernah juga mengadakan penelitian tentang dividen adalah Mardhatillah (2009) dengan judul " Analisis Sistem Klasikal Dividen Pada Perseroan dan Pemegang Saham pribadi (Studi Kasus PT X Periode 2005-2008)" penelitian tersebut diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Administrasi. Dari ketiga penelitian terdahulu tersebut dijelaskan dalam bentuk matriks perbandingan pada tabel berikut:

No.	Uraian	Nama Peneliti		
		Veronica Irawati	M.Soegiyan Noer	Mardhatillah
1.	Judul Penelitian	Upaya Mengurangi Pajak dengan Cara Melaporkan Pembagian Dividen sebagai Imbalan Jasa Manajemen (Studi Kasus di PT X)	Studi Perbandingan Beban Pajak Efektif Atas Dividen yang Diterima Oleh Pemegang Saham Orang Pribadi Pada Beberapa Negara Asia Tenggara (Indonesia, Malaysia, Philipina, Singapura, dan Thailand)	Analisis Sistem Klasikal Dividen Pada Perseroan dan Pemegang Saham pribadi (Studi Kasus PT X Periode 2005-2008)
2.	Tahun Penelitian	2003	2007	2009
3.	Tujuan Penelitian	<p>1. Menguraikan pendapat ahli tentang jenis-jenis pembayaran perseroan yang tergolong dividen</p> <p>2. Menguraikan ketentuan UU PPh tentang pembayaran-pembayaran dari perseroan yang tergolong dividen</p> <p>3. Menguraikan bentuk-bentuk pembayaran apa saja yang dilakukan oleh PT X kepada pemegang sahamnya</p>	<p>1. Menjelaskan sistem pemajakan dividen yang diterima oleh orang pribadi di Indonesia, Malaysia, Philipina, Singapura, dan Thailand</p> <p>2. Untuk mengetahui beban pajak efektif yang dikenakan di negara-negara tersebut atas dividen yang diterima orang pribadi lebih tinggi atau lebih rendah dibandingkan dengan yang dikenakan di Indonesia</p> <p>3. Untuk mengetahui ada/tidaknya perubahan beban pajak efektif jika Indonesia menerapkan sistem pemajakan yang berbeda atas dividen yang diterima oleh orang pribadi</p>	<p>1. Mengetahui kendala yang dihadapi PT X dalam menerapkan pajak atas dividen kepada pemegang saham baik pribadi maupun badan.</p> <p>2. Mengetahui dampak PPh final atas dividen sesuai dengan PP No.19 tahun 2009 mempengaruhi keputusan investor PT X dalam berinvestasi</p> <p>3. Mengetahui penghindaran pajak (<i>tax avoidance</i>) yang dilakukan manajemen PT X dalam pembayaran dividen perusahaan</p>
4.	Metode penelitian	Metode kualitatif	Metode kualitatif	Metode kualitatif

5.	Hasil penelitian	<p>1. Pembayaran jasa manajemen oleh PT X kepada PT Y tidak memenuhi syarat kehadiran <i>day to day</i> manajemen.</p> <p>2. Pembayaran dari PT X kepada PT Y yang dinamakan jasa manajemen menurut hakekatnya merupakan pembagian dividen terselubung, sesuai dengan ketentuan pasal 23 ayat (1) huruf a angka (1) UU PPh maka pembayaran jasa manajemen yang secara hakekat ekonomisnya merupakan pembagian laba merupakan objek PPh pasal 23 ats dividen karena dananya berasal dari laba sebelum pajak dan tidak ada jasa manajemen yang diterima oleh PT X.</p> <p>3. Adanya koreksi fiskal dari pembayaran jasa manajemen menjadi pembagian laba akan menambah potensi penerimaan negara yaitu PPh 23 atas dividend an PPh Badan</p> <p>4. Perencanaan pajak yang dilakukan oleh PT X termasuk kategori penggelapan</p>	<p>1. Sistem pemajakan atas dividen yang diterima oleh orang pribadi pada setiap Negara Asia Tenggara yang diperbandingkan adalah tidak sama antara satu negara dengan negara yang lain. Hanya Indonesia saja yang sampai saat ini menerapkan sistem klasikal. Sedangkan negara-negara Asia Tenggara lainnya telah memberikan keringanan pajak atas penghasilan dividen yang diterima oleh orang pribadi dalam upaya mengurangi <i>economic double taxation</i>.</p> <p>2. Negara Indonesia mempunyai beban pajak efektif terbesar dibandingkan dengan negara Asia Tenggara lainnya, yaitu sebesar 52,24%. Jika dibandingkan Singapura yang menerapkan sistem eksemisi atas dividen yang diterima oleh orang pribadi, maka orang pribadi hanya menanggung beban pajak efektif sebesar</p>	<p>1. Ada beberapa kendala yang dihadapi PTX dalam menerapkan pemajakan atas perseroan dan pemegang sahamnya antara lain yaitu; adanya <i>overtaxation</i> atas pemajakan perseroan dan pemegang sahamnya, adanya konflik kepentingan antara keputusan pemegang saham dan manajemen PT X yang mempengaruhi perubahan atas penyertaan modal di PT X sehingga tidak bisa memenuhi syarat UU PPh Pasal 4 ayat (3), dan masih tingginya <i>effective tax rates</i> atas dividen bagi perseroan dan pemegang sahamnya sehingga perusahaan cenderung memperbesar <i>deductible expense</i>-nya.</p> <p>2. Dampak pengenaan PPh final sesuai dengan PP No.19 tahun 2009 dapat mendorong pemegang saham PT X untuk melakukan investasi karena dapat menurunkan beban pemegang saham, memberikan keringanan pajak</p>
----	------------------	---	---	--

		<p>atau penyelundupan pajak (<i>tax evasion</i>) karena PT X sengaja menyebut dan merekayasa pembagian laba menjadi pembayaran jasa manajemen, padahal dalam kenyataannya PT Y tidak pernah memberikan jasa manajemen kepada PT X</p>	<p>20%. Sedangkan Malaysia , Philipina dan Thailand meskipun beban pajak efektif yang ditanggung oleh orang pribadi atas dividen yang diterimanya tidak sekecil Singapura namun lebih kecil dibanding Indonesia.</p> <p>3. Apabila Indonesia menerapkan sistem pemajakan yang berbeda, maka beban pajak efektif atas dividen yang diterima oleh orang pribadi adalah lebih rendah dibandingkan dengan menggunakan sistem klasikal yang saat ini diterapkan Indonesia. Hal ini disebabkan oleh sistem pemajakan diluar sistem klasikal memberikan keringanan pemajakan atas penghasilan dividen yang diterima oleh orang pribadi, Suatu contoh apabila Indonesia mengadopsi sistem pemajakan Jerman atas dividen yang diterima oleh orang pribadi yaitu</p>	<p>kepada pemegang saham serta memberikan kesederhanaan dalam pengadministrasian perpajakannya karena pembebasan PPh pasal 23 hanya memberikan penghematan pajak sementara, namun pemberlakuan tarif rendah pajak final ini memberikan keuntungan pajak permanent kepada pemilik perseroan. hal ini akan memberikan keuntungan pajak berupa penundaan pembayaran pajak sampai saat penyampaian SPT dan pemilik perseroan akan memperlambat pembayaran pajak sampai akhir yaitu ketika SPT Tahunan disampaikan.</p> <p>3. Upaya penghindaran pajak yang dilakukan oleh PT X antara lain; melakukan pinjaman secara berulang-ulang (<i>recourant</i>) kepada Bank XYZ dengan tingkat bunga di atas harga pasar, dengan sengaja tidak mencatat adanya hutang dividen kepada pemegang saham pada laporan keuangannya sesuai dengan ketentuan</p>
--	--	---	--	--

			<p><i>shareholder relief system</i>, maka beban pajak efektif yang ditanggung oleh orang pribadi hanya sebesar 42,25%, adalah lebih rendah dibandingkan dengan beban pajak efektif yang diterima oleh orang pribadi dengan menggunakan sistem klasikal yang saat ini diterapkan Indonesia yaitu sebesar 52,24%.</p>	<p>pajak yang berlaku. PT.X tidak memotong pajak dividen PPh pasal 23 UU PPh atas penghasilan mencatat adanya hutang dividen kepada pemegang saham pada laporan keuangannya sesuai dengan ketentuan pajak yang berlaku.</p>
--	--	--	---	---

Perbedaan penelitian tesis ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada pokok permasalahan yaitu tesis ini ingin menganalisis perubahan pada peraturan-peraturan perpajakan atas atas dividen yang diterima orang pribadi ditinjau dari asas keadilan dan asas netralitas yang menjadi dasar pemungutan pajak yang baik. Tesis ini juga ingin mengidentifikasi permasalahan-permasalahan dalam sistem pemajakan dividen yang diterima orang pribadi beserta upaya-upaya yang dilakukan oleh DJP untuk mengatasinya.

2.2. Teori-Teori Terkait

2.2.1. Kebijakan

Istilah kebijakan (*policy*) pada prinsipnya didefinisikan cukup beragam, bergantung para ahli dengan berbagai macam pengertian. Pendapat Lasswell (Lasswell, 1951b:14-15) sebagaimana dikutip oleh Parsons berkaitan dengan kebijakan adalah:

“Kita bisa memandang ilmu kebijakan sebagai sebuah disiplin yang menitikberatkan pada usaha menjelaskan proses pembuatan kebijakan dan proses pelaksanaan kebijakan, serta sebagai usaha

untuk menemukan data dan menyediakan interpretasi yang relevan dengan persoalan kebijakan pada periode tertentu.”¹

Pendapat Laswell berkaitan dengan kebijakan tersebut hampir sama dengan pendapat beberapa ahli lainnya, seperti pendapat Anderson dalam bukunya *Public Policy Making*, sebagaimana dikutip oleh Winarno, kebijakan adalah perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.² Sementara menurut pendapat Friedrich sebagaimana dikutip oleh Winarno, kebijakan adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dalam dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan/mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.³

2.2.1.1. Kebijakan Publik

Menurut Eyestone sebagaimana dikutip oleh Winarno, kebijakan publik secara luas adalah hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.⁴ Konsep ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Pendapat di atas sesuai atau hampir sama dengan pendapat Dye sebagaimana dikutip oleh Winarno, kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.⁵ Batasan ini tidak memberi perbedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Untuk memahami suatu kebijakan diperlukan pendekatan. Menurut Lasswell ada dua pendekatan utama berkaitan dengan ilmu kebijakan yaitu analisis kebijakan dan analisis proses kebijakan. Analisis kebijakan pada dasarnya adalah

¹ Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana, 2005, hal 17

² Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2005, hal 14-15

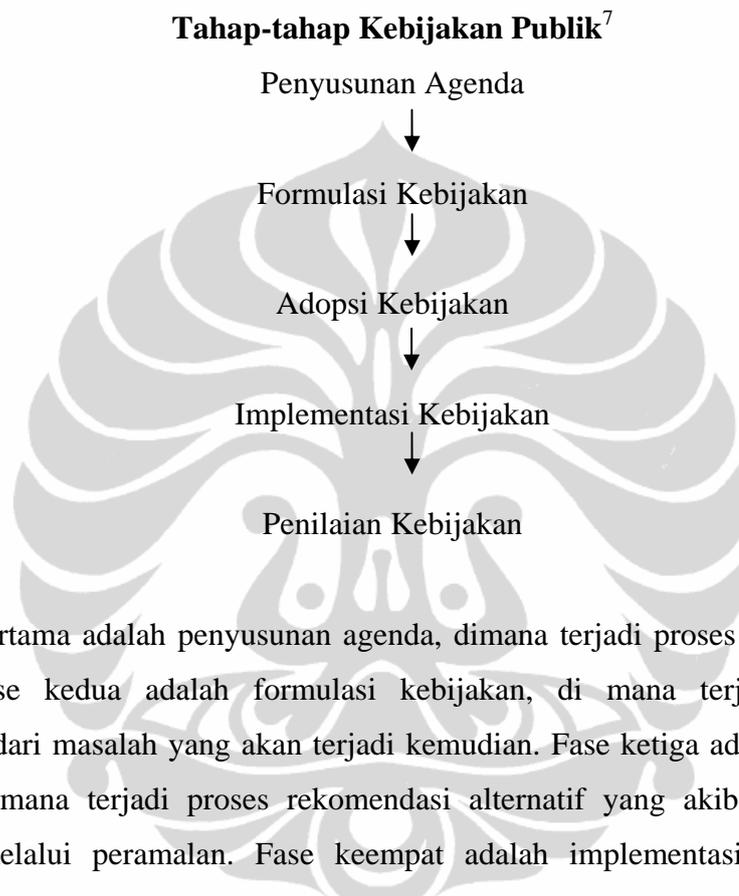
³ *Ibid*, hal 16

⁴ *Ibid*, hal 15

⁵ *Ibid*, hal 17

keyakinan kepada ilmu sosial sebagai bentuk perekayasaan atau sarana perbaikan.⁶

Menurut Dunn, kebijakan publik terdiri dari 5 (lima) fase. Sebagai ilustrasi, dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Fase pertama adalah penyusunan agenda, dimana terjadi proses perumusan masalah. Fase kedua adalah formulasi kebijakan, di mana terjadi proses peralamalan dari masalah yang akan terjadi kemudian. Fase ketiga adalah adopsi kebijakan, dimana terjadi proses rekomendasi alternatif yang akibatnya telah diestimasi melalui peramalan. Fase keempat adalah implementasi kebijakan dimana dilakukan pula proses pemantauan. Fase kelima adalah penilaian kebijakan, dimana terjadi proses evaluasi dari implementasi kebijakan tersebut.

2.2.1.2. Kebijakan Fiskal

Dalam pengertian luas, kebijakan fiskal digunakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja, dan inflasi, dengan menggunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Adapun, dalam arti sempit, kebijakan fiskal adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan

⁶ Parsons, *Opcit*, hal 21

⁷ Willian N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*, disunting oleh Muhadjir Darwin, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003, hal 25

siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tatacara pembayaran pajak yang terhutang. Jadi intinya kebijakan fiskal dalam arti sempit hanya terbatas pada kebijakan perpajakan. Kebijakan perpajakan meliputi keseluruhan sistem administrasi perpajakan, subjek pajak, objek pajak, tarif pajak dan prosedur perpajakan.⁸ Menurut Musgrave, terdapat dua aspek kebijakan pajak yang perlu dipertimbangkan:⁹ perumusan dari peraturan pajak dan masalah-masalah penting yang menyangkut administrasi pajak.

Menurut Mansury, suatu kebijakan fiskal bertujuan:¹⁰

1. Agar penerimaan negara dari pajak harus bisa diandalkan sebagai sumber belanja yang mandiri;
2. Pemerataan dalam pengenaan pajak dan keadilan dalam pembebanan pajak;
3. Menjamin adanya kepastian;
4. Kesederhanaan;
5. Menutup peluang bagi penghindaran pajak dan/atau penyelundupan pajak dan penyalahgunaan wewenang;
6. Memberikan dampak yang positif kepada perekonomian nasional.

Sebagai bagian dari kebijakan publik secara keseluruhan, kebijakan perpajakan (*tax policy*) diturunkan dari tujuan-tujuan negara. Dalam kaitan dengan ini, Mansury menyatakan bahwa kerangka dasar suatu kebijakan publik (*public policy*) Indonesia mengacu pada trilogi pembangunan, yaitu:¹¹

- *to reduce the inequalities in wealth and income, so as to create social justice for all;*
- *to achieve higher economic growth; and*
- *to attain a healthy and dynamic national stability.*

⁸ R. Mansury, *Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: YP-4, 1999), hal. 1.

⁹ Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, (ed. 5; Erlangga, 1993)., hal. 35 *et seqq.*

¹⁰ R. Mansury (a), *op. cit.*, hal. 2 *et seqq.*

¹¹ R. Mansury, *The Indonesian Income Tax: a Case Study in Tax Reform of a Developing Country*, (Singapore: Asian Pasific Tax & Investmen Research Center, 1992), hal. 44.

Sedangkan menurut Vito Tanzi, fungsi dari kebijakan fiskal ada empat, yaitu:¹² alokasi, distribusi, stabilisasi, dan mendorong pertumbuhan.

Tinjauan pustaka berkaitan dengan kebijakan fiskal ini digunakan untuk memberikan gambaran bahwa perubahan kebijakan pada peraturan-peraturan perpajakan PPh atas atas dividen yang diterima orang pribadi yang sedang diteliti dalam penelitian ini termasuk dalam kebijakan fiskal dalam arti sempit, karena mengatur tentang siapa yang dikenakan pajak, apa yang dikenakan pajak, dan bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar. Selain itu kebijakan ini termasuk dalam salah satu tujuan dari pembaharuan sistem perpajakan, yaitu kesederhanaan dan diharapkan memberikan dampak yang positif kepada perekonomian nasional.

2.2.2. Fungsi Pajak

Tujuan setiap negara yang melakukan pemungutan pajak dari rakyatnya adalah untuk menjalankan pemerintahan dalam rangka memenuhi kebutuhan rakyatnya. Oleh karena itu negara membutuhkan dana dari rakyat, salah satu diantaranya adalah berupa uang pembayaran pajak dari rakyat.¹³ Ada dua fungsi pajak yang terkait dengan hal ini, yaitu:¹⁴

1. Fungsi *budgetair*
Pajak sebagai sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya.
2. Fungsi mengatur (*regulerend*)
Pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

Penjelasan lebih lanjut mengenai kedua fungsi pajak di atas adalah sebagai berikut:

1. Fungsi *Budgetair*

Fungsi *budgetair* disebut sebagai fungsi utama pajak atau fungsi fiskal (*fiscal function*) yaitu fungsi dimana pajak digunakan sebagai alat untuk memasukkan

¹² R. Mansury (a), *op. cit.*, hal. 21.

¹³ B. Boediono, *Perpajakan Indonesia*, (Jakarta: Diadit Media, 2000), hal. 51.

¹⁴ Mardiasmo, *Perpajakan*, (ed. 5; Yogyakarta: Andi Offset, 1997), hal. 2.

dana secara optimal ke kas negara berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku, yang akan dipakai untuk pengeluaran umum oleh negara. Yang dimaksud dengan memasukkan dana secara optimal ke kas negara berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku adalah:¹⁵

1. Jangan sampai ada Wajib Pajak dan Subyek Pajak yang tidak memenuhi sepenuhnya kewajiban perpajakan.
2. Jangan sampai ada Obyek Pajak yang lepas dari pengamatan atau penghitungan fiskus ataupun yang tidak dilaporkan oleh Wajib Pajak kepada fiskus.

2. Fungsi *Regulerend*

Telah diketahui oleh umum, bahwa fungsi pajak bukan hanya *budgetair* saja, melainkan ada yang lain, yaitu fungsi mengatur atau non *budgetair* atau non fiskal.¹⁶ Fungsi *regulerend* merupakan fungsi tambahan di mana pajak digunakan oleh pemerintah untuk campur tangan dalam hal mengatur atau untuk mencapai tujuan tertentu. Musgrave mengungkapkannya sebagai berikut:

“Although particular tax or expenditure measures affect the economy in many ways and may be designed to serve a variety of purposes, several more or less distinct policy objectives may be set forth.”¹⁷

Untuk dapat mencapai kedua tujuan tersebut, maka *fiscal policy* sebagai suatu alat pembangunan harus didasarkan atas kombinasi pajak yang tinggi (baik pajak langsung maupun pajak tidak langsung) dengan suatu fleksibilitas yang lazim ada dalam sistem pengenaan pajak berupa pembebasan pajak dan pemberian insentif (dorongan-dorongan) untuk merangsang *private investment* yang diharapkan.¹⁸

2.2.3. Prinsip Pemungutan Pajak

Pajak tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan, karena pajak merupakan salah satu unsur terselenggaranya fungsi pemerintahan. Pajak merupakan salah

¹⁵ Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan*, (ed. 2; Jakarta: Granit, 2003), hal. 30.

¹⁶ R. Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: PT Eresco, 1989), hal. 204.

¹⁷ Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Opcit*, hal. 6.

¹⁸ Soemitro Djojohadikoesoemo, *Fiscal Policy, Foreign Exchange Control and Economic Development*, (1954), dikutip dari R. Santoso Brotodihardjo, *op. cit.*, hal. 205.

satu cara pengalihan kekayaan dari sektor swasta kepada sektor publik yang diperlukan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan. Menurut Musgrave¹⁹, ada tiga fungsi pemerintahan, yang berkaitan dengan pemungutan pajak oleh suatu pemerintah, yaitu:

1. Mengatasi inefisiensi dalam suatu sistem pasar untuk mendistribusikan alokasi sumber daya ekonomi, apabila terjadi kendala dalam mekanisme pasar.
2. Distribusi penghasilan dan kekayaan dalam masyarakat sebagai pelaksanaan dalam fungsi keadilan sosial.
3. Menciptakan suasana yang dapat mengatasi fluktuasi dalam ekonomi untuk menjamin terselenggaranya daya serap tenaga kerja dalam tingkatan yang tinggi menjaga stabilitas keseimbangan harga.

Kebijakan pemerintah untuk mengadakan suatu pemungutan pajak hendaknya didasarkan pada kaidah/norma yang baik dan berlaku untuk umum yang disebut prinsip pemungutan pajak. Istilah pemungutan pajak menurut Sindian Isa Djajadiningrat dalam buku Hukum Pajak dan Keadilan berpendapat bahwa:

Pemungutan pajak adalah kekuasaan yang demikian besarnya yang berada di tangan negara, yang bahkan hukumnya diciptakan oleh negara sendiri justru karena itulah harus disertai dengan pengabdian kepada rakyat, kepada kesejahteraan umum, sehingga menjelma menjadi keadilan.²⁰

Menurut Adam Smith, dasar-dasar pemungutan pajak yang adil yang dinamai “*The Four Maxims*” yaitu *Equality and Equity, Certainly, Convenience of Payment* dan *Efficiency*.²¹ Mansury menjelaskan keempat azas tersebut sebagai berikut :²²

1. *Equality*

Dengan prinsip *equality* bahwa pemungutan pajak harus dilakukan secara adil dan merata, yakni dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan

¹⁹ Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *op. cit.*, hal. 6.

²⁰ Chaidir Ali, *Hukum Pajak Elementer*, (Bandung: PT Eresco, 1993), hal. 94.

²¹ Rimsky K. Judisseno, *Pajak dan Strategi Bisnis*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 10.

²² R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, (Jakarta: Ind Hill-Co, 1996), hal. 4 *et seqq.*

kemampuannya untuk membayar pajak tersebut (*ability to pay*) dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya (*benefit principle*).

Asas keadilan lebih lanjut dikembangkan oleh Adolf Wagner, yang dikutip oleh Mansury:

“Pemungutan pajak yang adil adalah pemungutan pajak yang diberlakukan secara umum kepada semua Wajib Pajak dan dibebankan kepada setiap wajib pajak yang mempunyai ability-to-pay secara merata, bahwa satu struktur tarif pajak berlaku kepada setiap Wajib Pajak yang mempunyai kemampuan membayar.”²³

Berkenaan dengan keadilan dalam pemungutan pajak, maka masih sejalan dengan Adam Smith, Richard A Musgrave dan Peggy B Musgrave mengemukakan adanya dua macam asas keadilan yaitu *Benefit Principle* dan *Ability To Pay Principle*. *Benefit Principle* menekankan bahwa setiap wajib pajak harus membayar sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari Pemerintah. Dalam hal ini perlu diketahui besarnya manfaat yang dinikmati Wajib Pajak yang bersangkutan dari kegiatan pemerintah yang memerlukan pengeluaran yang dibiayai dari penerimaan pajak tersebut, sehingga dalam prakteknya prinsip ini sulit diterapkan secara umum, melainkan lebih tepat untuk pemungutan retribusi non pajak yang manfaatnya dirasakan langsung oleh pembayarannya. Sementara itu pendekatan *ability to pay* menekankan agar pembebanan pajak kepada para Wajib Pajak didasarkan kepada kemampuan masing-masing.²⁴

Keadilan pemungutan pajak berdasarkan kemampuan membayar (*ability to pay*) dapat dirumuskan menjadi dua konsep yaitu keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Keadilan horizontal diartikan sebagai pengenaan pajak dimana semua orang yang mempunyai penghasilan yang sama, harus membayar pajak dalam jumlah yang sama, sedangkan keadilan vertikal menyangkut kewajiban membayar pajak dimana semakin besar kemampuannya untuk membayar pajak harus semakin besar pajak yang harus dibayar.²⁵ Dalam keadilan vertikal ini, beban pajak bersifat progresif, maksudnya adalah bahwa semakin besar *ability to pay*,

²³ R.Mansury, *Pembahasan Mendalam Pajak atas Penghasilan*, Jakarta: YP4, 2000, hal 3

²⁴ Musgrave, Peggy B dan Musgrave, Richard A, *Keuangan Negara dalam teori dan Praktek, edisi kelima*, Jakarta: Erlangga, 1991, hal 233

²⁵ *Ibid*, hal 238

maka semakin besar beban pajak (*tax burden*) yang harus dipikul. Selain itu, dalam keadilan vertikal ini, perbedaan *tax burden* semata-mata berdasarkan karena perbedaan tingkat *ability to pay*, bukan berdasarkan jenis/sumber penghasilan.

Prinsip keadilan merupakan suatu hal yang mutlak diperlukan, namun sulit untuk menentukan patokan dalam upaya mengimplikasikan keadilan itu sendiri. Mansury memberikan penegasan yang lebih mendalam tentang asas keadilan. Apabila PPh diinginkan untuk sesuai dengan asas keadilan maka perlu dipegang teguh syarat-syarat sebagai berikut:²⁶

a. Memenuhi syarat keadilan horizontal

- 1) Definisi penghasilan adalah semua tambahan kemampuan ekonomis yaitu semua tambahan kemampuan untuk dapat menguasai barang dan jasa, dimaksudkan dalam pengertian objek pajak atau definisi penghasilan.
- 2) *Globality*, yaitu semua tambahan kemampuan itu merupakan ukuran dari keseluruhan kemampuan membayar atau “*the global ability to pay*” oleh karena itu dijumlahkan menjadi satu sebagai objek pajak.
- 3) *Nett Income*, yang menjadi *ability to pay* adalah jumlah neto setelah dikurangi semua biaya untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan itu.
- 4) *Personal Exemption*, untuk wajib pajak pribadi suatu pengurangan untuk memelihara diri wajib pajak harus diperkenankan
- 5) *Equal treatment for the equal*, jumlah seluruh penghasilan yang memenuhi definisi penghasilan, apabila jumlahnya sama dikenakan pajak dengan tarif yang sama tanpa membedakan jenis-jenis penghasilan atau sumber penghasilan.

b. Memenuhi syarat keadilan vertikal

- 1) *Unequal treatment for the unequal*, yang membedakan besarnya tarif adalah jumlah seluruh penghasilan atau jumlah seluruh tambahan

²⁶ R. Mansury, *opcit*, hal.11-12

kemampuan ekonomis bukan karena perbedaan sumber penghasilan atau perbedaan penghasilan.

- 2) *Progression*, apabila jumlah penghasilan seseorang lebih besar, dia harus membayar pajak lebih besar dengan menerapkan tarif pajak yang persentasenya tinggi.

Berkaitan dengan asas keadilan dalam pemungutan pajak, masih ada asas lain yang tak kalah penting, dan disarankan pula oleh beberapa ahli. Asas yang dimaksud adalah:

- a. *The Revenue Adequacy Principle*,

Asas ini sering dianggap oleh Pemerintah yang bersangkutan sebagai asas yang terpenting. Pajak yang dipungut jangan sampai menghambat kegiatan masyarakat di bidang perekonomian, bahkan pemungutan pajak hendaknya jangan sampai terlampau tinggi sehingga tidak menghambat pertumbuhan ekonomi.

- b. *The Neutrality Principle*,

Mansury mengemukakan bahwa azas netralitas bertujuan untuk menjaga jangan sampai pemungutan pajak itu menghambat kemajuan ekonomi dan jangan sampai pajak itu mengurangi efisiensi perekonomian nasional. Adanya azas netralitas dalam pemungutan pajak berhubungan erat dengan maksud terciptanya efisiensi perekonomian.

Sullivan mengemukakan apa yang dimaksud dengan “*neutral tax*”, yaitu:²⁷

“*A neutral tax may be defined as on one which has no effect on the allocation of an economy’s resources*”.

Dalam kaitannya dengan pajak penghasilan atas modal, maka penerapan asas netralitas memiliki tujuan agar:²⁸

²⁷ Clara K. Sullivan, *The Tax on Value Added*, New York: Columbia University Press, 1996, hal. 271.

²⁸ Martin Norr, *The Taxation of Corporations and Shareholders*, Deventer, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publisher, 1982 hal.55-57

1. Jangan sampai pajak mempengaruhi pilihan bentuk investasi atau bentuk usaha
2. Jangan sampai pajak menghambat aliran arus modal

Jadi, netralitas dalam pajak menunjukkan keadaan dimana Wajib Pajak dapat secara bebas mengambil keputusan bisnis tanpa dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan berkaitan dengan masalah pajak misalnya penyimpangan atau kerugian efisiensi yang terjadi karena pembebanan pajak.

2. *Certainty*

Pajak harus jelas dan memberi kepastian bagi semua wajib pajak dan seluruh masyarakat, berapa dan kapan harus dibayar, dan bagaimana cara membayarnya. Jadi, suatu sistem yang sudah dirancang untuk menganut azas keadilan, apabila tanpa kepastian ada kalanya menjadi tidak adil. Tanpa kepastian pelaksanaannya bisa tidak adil atau lebih tepat tidak selalu adil.

Seharusnya, kepastian itu menjamin tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak yang diinginkan. Yang ingin ditekankan adalah bahwa kepastian hukum itu menjamin tercapainya keadilan yang ingin dicapai melalui *tax treatment* tertentu.

Dalam prinsip kepastian terdapat unsur *clarity* (jelas, tegas, tidak bermakna ganda dan tidak dapat ditafsirkan lain atau *unambiguous*) dan unsur *continuity*. Unsur *continuity* termasuk dalam prinsip *certainty* karena peraturan yang tidak terlalu sering berganti-ganti mempunyai derajat kepastian yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan yang sering berganti-ganti. Dimana jika perubahan tersebut cukup esensial karena akan membingungkan wajib pajak dan menyulitkan wajib pajak badan untuk mengatur strategi bisnis.²⁹ Undang-undang pajak hendaknya tidak terlalu sering berubah, dan walaupun ada perubahan hendaknya dalam konteks reformasi perpajakan yang sistematis.

²⁹ Haula Rosdiana, *Pengantar Perpajakan: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, (Jilid 2; Jakarta: YP4, 2004), hal. 79 *et seq.*

Suatu kepastian perlu diperhatikan mengingat dalam pajak terkandung hubungan timbal balik antar hak dan kewajiban, yaitu hak negara untuk mengenakan pajak dan kewajiban dari mereka yang terkena pajak untuk membayar pajak, serta hak mereka yang terkena pajak untuk mendapatkan perlindungan hukum atau memperoleh keadilan, dan kewajiban negara untuk memberikan jaminan keadilan kepada warganya.

Ray M. Sommerfeld menegaskan bahwa untuk dapat meningkatkan kepastian hukum perlu disediakannya petunjuk pemungutan pajak yang terperinci, *advance rullings*, maupun interpretasi hukum lainnya.³⁰ Tujuan setiap ketentuan perundang-undangan adalah kepastian hukum, dimana membuat ketentuan tersebut yang mengikat umum, harus diusahakan supaya ketentuan yang dimuat dalam undang-undang adalah jelas, tegas, dan tidak mengandung arti ganda atau memberi peluang untuk ditafsirkan lain. Dalam pemberian definisi pada ketentuan perundang-undangan peraturan perpajakan harus dijaga tidak terjadi kekosongan atau *loopholes* yang masih dapat diselundupi. Dan penjelasan yang diberikan pada memori penjelasan, tidak mengikat sebab bukan merupakan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga masih dapat dipersoalkan dimuka pengadilan.³¹

3. *Convenience*

Asas *convenience* (kemudahan/kenyamanan) menyatakan bahwa saat pembayaran pajak hendaklah dimungkinkan pada saat yang “menyenangkan” atau memudahkan Wajib Pajak.³² Saat wajib pajak harus membayar pajak, hendaknya ditentukan pada saat yang tidak akan menyulitkan wajib pajak, misalnya pada saat wajib pajak menerima gaji atau menerima penghasilan lain seperti pada waktu menerima bunga deposito.

4. *Economy*

Biaya pemungutan bagi kantor pajak dan biaya memenuhi kewajiban pajak (*compliance costs*) bagi wajib pajak hendaknya sekecil mungkin. Demikian pula

³⁰ Ray M. Sommerfeld, Hershel M. Anderson, and Horace R. Brock, *op. cit.*, hal. 17.

³¹ Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, (Bandung: PT Eresco, 1990), hal. 21 *et seq.*

³² Haula Rosdiana, *Opit*, hal. 29.

halnya dengan beban yang dipikul oleh wajib pajak hendaknya juga sekecil mungkin. Jadi sistem yang dipilih untuk mengumpulkan pajak sejumlah yang diperlukan untuk membiayai kegiatan pemerintah hendaknya adalah sistem yang membebani masyarakat secara keseluruhan sekecil mungkin. 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.

2.2.4. Pajak Atas Penghasilan

2.2.4.1. Pengertian Penghasilan

Banyak orang yang mencoba memberikan definisi penghasilan, ada yang menyatakan penghasilan hanyalah terbatas pada sejumlah uang yang diterima misalnya penghasilan gaji, bunga, sewa, dan sebagainya. Namun definisi tersebut terlalu sempit karena menilai penghasilan hanya berdasarkan uang saja dan tidak memperhitungkan kenikmatan (*benefit in kind*) yang diterima. Beberapa ahli telah memberikan definisi penghasilan sesuai dengan bidang keahliannya masing-masing yang dapat dikelompokkan menjadi: bidang ekonomi, bidang akuntansi, dan bidang undang-undang.

Para ekonom terkenal seperti Elly, Seligman dan Taussig mendefinisikan bahwa penghasilan sebagai aliran arus kepuasan yang dinikmati seseorang atau suatu keluarga.³³ Penghasilan yang sebenarnya dari seseorang adalah kepuasan yang dinikmatinya. Haig mengusulkan agar pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan sebaiknya dirumuskan sebagai tambahan kemampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhannya dalam suatu periode tertentu, sepanjang tambahan kemampuan itu berupa uang ataupun dapat dinilai dengan uang.³⁴

Salah satu konsep yang paling banyak mempengaruhi kebijakan pajak di berbagai negara karena dianggap paling mencerminkan keadilan tapi sekaligus *aplicable*, adalah konsep yang dikemukakan oleh Schanz, Haig dan Simon (yang

³³ R. Mansury (c), *op. cit.*, hal. 60.

³⁴ R. Mansury, *Panduan Konsep Utama Pajak Penghasilan Indonesia*, (Jilid 2; Jakarta: PT Bina Rena Pariwara, 1996), hal. 21.

lebih dikenal dengan nama *The S-H-S Income Concept*). Inti dari konsep tersebut adalah:

1. George Schanz mengemukakan apa yang disebut dengan *The Accretion Theory of Income* yang menyatakan 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.³⁵ Berdasarkan *The Accretion Theory of Income*, pada seluruh penghasilan yang diterima oleh wajib pajak harus dikenakan tanpa memandang darimana sumber penghasilan tersebut berasal, apakah dari dalam negeri ataukah dari luar negeri, serta tidak membedakan pula jenis dan nama penghasilan.
2. Robert Murray Haig dalam bukunya *The Federal Income Tax* (1921) sebagaimana dikutip Richard Goode mengatakan bahwa:

*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 it self, or, (b) anything susceptible of valuation in terms of money.*³⁶

Haig berpendapat bahwa yang dikenakan pajak harus dapat dinilai dengan uang (*money value*) dan dalam menghitung penghasilan harus dijumlahkan besarnya penghasilan yang benar-benar dikonsumsi (*the amount actually consumed*) pada suatu periode (misalnya satu tahun) ditambah dengan kenaikan neto kekayaan wajib pajak yang bersangkutan (*net addition to wealth*). Karena itu dalam membuat definisi penghasilan harus dimasukkan *net addition to wealth* yang direfiksikan oleh tabungan (*saving*), karena tabungan menunjukkan adanya kenaikan konsumsi potensial.³⁷

³⁵ *Ibid.*, hal. 62.

³⁶ Richard Goode, *op. cit.*, hal. 13.

³⁷ R. Mansury (c), *op. cit.*, hal. 62.

3. Henry C. Simon mengembangkan definisi penghasilan sebagai:

*Personal income maybe defined as the algebraic sum of (a) the market value of rights excised in consumption and (b) the change in the value of the store of property rights between the beginning and the end of the period in question. In the words, it is merely the result obtained by adding consumption during the period of 'wealth' at the end of the period and subtracting 'wealth' at the beginning.*³⁸

Seperti pendapat Haig, Simon menyarankan agar dalam menghitung penghasilan, harus dijumlahkan antara konsumsi (nilai pasar dari hak yang dipakai untuk konsumsi) dengan tabungan (perubahan nilai dari hak-hak atas harta antara awal periode dengan akhir periode yang bersangkutan). Pendapat Simon ini, secara luas telah diterima dan umumnya dikenal dengan rumus sebagai berikut:

$$I = C + S$$

Dalam pengertian penghasilan terdapat 5 elemen. Pertama, pengertian penghasilan diberikan berdasarkan aspek ekonomis (bukan akuntansi) dengan menyebut bahwa penghasilan adalah tambahan kemampuan ekonomis. Kedua, istilah “yang diterima atau yang diperoleh” menunjukkan saat pengakuan (*recognition*), yaitu diakui pada saat diterima (*cash basis*) sebagai realisasi akhir dari penghasilan dalam bentuk tunai atau pada saat diperoleh (*accrual basis*) sebagai realisasi transaksi pemberi penghasilan dalam bentuk terjadinya hak atas penghasilan. Ketiga, istilah “baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia” menunjukkan cakupan geografis dari sumber penghasilan yang mencakup basis global tanpa melihat letak sumber penghasilan (untuk wajib pajak dalam negeri). Keempat, istilah “yang dapat dipakai untuk konsumsi atau menambah kekayaan wajib pajak” menunjukkan pada pemanfaatan (pemakaian) penghasilan apakah untuk menjaga kelangsungan eksistensi wajib pajak (konsumsi) maupun untuk ditabung, atau investasi dan menambah kekayaan wajib pajak (konsumsi masa mendatang). Terakhir, istilah “dengan nama dan dalam bentuk apapun” menegaskan bahwa Undang-Undang PPh menganut konsep material bukan formal (*substance over form rule*) dan mengategorikan apakah

³⁸ Henry C. Simon, *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1980), hal. 50.

suatu acan (*item*) itu merupakan penghasilan atau bukan. Walaupun wajib pajak tidak menyebutnya sebagai penghasilan, namun kalau sumber daya tersebut memenuhi unsur-unsur definisi dalam ketentuan pajak akan dianggap sebagai penghasilan.³⁹

Berdasarkan kelima elemen di atas, maka definisi penghasilan merupakan sistem pajak yang hendak dituju mengarah kepada *Global Taxation* dan *Scedular Taxation*. *Global taxation* merupakan sistem pajak atas penghasilan yang paling adil karena memakai konsep-konsep umum perpajakan sebagai sarana untuk mencapai baik keadilan horisontal maupun keadilan vertikal.

Definisi dari *global taxation* itu sendiri adalah sebagai berikut:

Global taxation adalah sistem pengenaan pajak atas penghasilan dengan cara menjumlahkan semua jenis tambahan kemampuan ekonomis dimanapun didapat, di Indonesia dan luar negeri, lalu atas seluruh jumlah penghasilan itu diterapkan suatu struktur tarif progresif.⁴⁰

Pengertian *schedular taxation* itu sendiri yaitu jenis-jenis penghasilan tertentu dikenakan pajak tersendiri yang berbeda tarifnya dari satu jenis ke jenis penghasilan lainnya.⁴¹ Dikatakan menganut *schedular taxation* karena didalamnya diatur mengenai *special tax treatment*, yaitu penghasilan tertentu yang pajaknya diatur di dalam Peraturan Pemerintah, contohnya adalah PPh final.

Dalam *schedular taxation* ditemukan beberapa macam tarif untuk jenis-jenis penghasilan. Penerapan *schedular taxation* memiliki kekurangan sebagai berikut:⁴²

- Pemisahan penghasilan dalam lebih dari satu cara pemajakan menjadi sulit atau dimungkinkan adanya pengenaan pajak secara progresif dan pemberian *personal relief*. Pengenaan pajak secara progresif merupakan cara pemajakan yang paling efektif berdasarkan *ability-to-pay approach*.

³⁹ Gunadi, *Ketentuan Dasar Pajak Penghasilan*, (Jakarta: Salemba Empat, 2002), hal. 46.

⁴⁰ R. Mansury (e), *op. cit.*, hal.68.

⁴¹ *Ibid.*, hal. 186.

⁴² Lee Burns & Richard Keever, *Individual Income Tax dalam Tax Law Design & Drafting edited by Victor Thuronyi*, Washington DC, IMF, 1998 hal.497

- *Schedular taxation* berpotensi mengalami kesulitan dalam melakukan pengadministrasian terutama dalam pengkategorian penghasilan
- Setiap adanya perbedaan beban pajak final yang dipungut melalui sistem *schedular taxation* akan menarik wajib pajak untuk melakukan *tax planning* dan *restructuring* guna memperoleh pengkategorian penghasilan yang lebih menguntungkan baginya

2. PPh Final

Yang dimaksud PPh final adalah pengenaan pajak dengan menetapkan besarnya PPh dan penghasilan tertentu dengan mengalihkan jumlah bruto atau nilai transaksi dengan prosentase tarif tertentu.⁴³ Dilihat dari definisi di atas, pengenaan PPh yang bersifat final berarti bahwa penghasilan tersebut wajib dilaporkan dalam SPT Tahunan PPh, tetapi penghasilan tersebut tidak perlu digabungkan dengan penghasilan lainnya yang tidak final dalam perhitungan penghasilan kena pajak.

Karena pengenaannya yang bersifat final maka atas PPh yang telah dipotong atau dipungut atau dibayar sendiri tidak dapat dikreditkan dengan PPh yang terutang menurut SPT Tahunan PPh Badan. Di lain pihak, biaya yang terkait dengan penghasilan yang telah dikenakan PPh final tersebut juga tidak dapat dibebankan sebagai pengurang penghasilan bruto dalam SPT Tahunan PPh Badan. Pertimbangan-pertimbangan yang mendasari pengenaan PPh final adalah kesederhanaan dalam pemungutan pajak dan kemudahan bagi wajib pajak dan fiskus.

Menurut Mansury⁴⁴, pengenaan pajak final, selain sangat tidak adil, juga tidak netral karena perbedaan tarif untuk adanya berbagai jenis penghasilan sehingga investasi yang dicari wajib pajak adalah investasi yang memberikan “*after tax profit*” paling besar. Dengan demikian akan memberikan dampak distortif bagi kehidupan perekonomian nasional, yaitu melalui penurunan efisiensi perekonomian nasional.

⁴³ Fokus Berita, *Berita Pajak*, Nomor 1399/ Tahun XXXII, 1 September 1999, hal. 36.

⁴⁴ R. Mansury (e), *op. cit.*, hal. 57.

2.2.5. Dividen

2.2.5.1. Pengertian Dividen

Dividen adalah bagian dari keuntungan yang dimiliki suatu perseroan dan akan dibagikan kepada pemegang saham. Pembagian dividen dikaitkan dengan laba yang diperoleh perseroan dan tersedia bagi pemegang saham. Laba tersebut ditunjukkan dalam laporan rugi laba baris terakhir (*bottom line*) dan disebut laba setelah pajak (*Earnings After Tax-EAT*). Untuk tujuan pajak, definisi dividen diperluas untuk mencegah adanya pengalihan laba usaha, yaitu meliputi pemberian bonus, pembayaran kembali modal saham dalam kondisi tertentu, bantuan kepada pemegang saham, bunga yang diterima dari transaksi hutang kepada pemegang saham, distribusi laba terselubung dan lain-lain.

Dividen dapat dibagikan dalam bentuk pembayaran tunai (*cash dividend*), saham atau aktiva perusahaan. Pemajakan atas pembagian dividen dikenakan pada pemegang saham bila pembagian dividen berasal dari akumulasi laba ditahan, laba ditahan tahun berjalan, laba atau dari *capital gain* bila dibagikan dalam bentuk saham, kecuali bila dividen tersebut diinvestasikan kembali sebagai modal perseroan. Pembagian dividen penting untuk menentukan pengenaan pajak, di tingkat pemegang saham atau perseroan.

2.2.5.2. Bentuk-bentuk pembagian laba perseroan

Pembagian dividen dapat dalam bentuk pembayaran tunai (*cash dividend*), saham (*stock dividend*), pemecahan saham (*stock split*), dan pembelian saham (*stock repurchase*). Bentuk pembagian dividen tidak akan mempengaruhi pemegang saham. Pembagian dividen tunai merupakan pembayaran kas atau tunai kepada pemegang saham. Pengertian masing-masing bentuk pembagian laba perseroan, yaitu:⁴⁵

⁴⁵ James C Van Horne dan John M Wachowicz, *Prinsip-prinsip Manajemen Keuangan*, Edisi Kesembilan, Edisi Indonesia, (Salemba Empat, 1998), hal.507-513

- Dividen Saham (*stock dividend*)

Merupakan pembayaran tambahan saham biasa kepada pemegang saham. Dividen saham hanya menunjukkan perubahan pembukuan dalam perkiraan ekuitas pemegang saham pada neraca perseoran. Proporsi kepemilikan pemegang saham dalam perusahaan tetap sama

- Pemecahan Saham (*stock split*)

Merupakan peningkatan jumlah saham yang beredar dengan mengurangi nilai nominal saham. Misal, nilai nominal 1 lembar saham dibagi 2 sehingga terdapat 2 lembar saham yang mempunyai nilai nominal masing-masing setengah dari ilai saham awal

- Pembelian Kembali Saham (*stock repurchase*)

Merupakan pembelian kembali saham dari perusahaan penerbit, baik melalui pasar sekunder maupun pembelian langsung. Hal ini dilakukan karena perusahaan ingin melakukan penarikan dan penghentian saham.

2.2.5.3. Kebijakan Dividen

Manajemen mempunyai 2 alternatif perlakuan terhadap penghasilan bersih sesudah pajak (EAT) perusahaan yaitu :

1. Dibagi kepada para pemegang saham perusahaan dalam bentuk dividen
2. Diinvestasikan kembali ke perusahaan sebagai laba ditahan (*retained earning*).

Pada umumnya sebagian EAT (*Earning After Tax*) dibagi dalam bentuk dividen dan sebagian lagi diinvestasikan kembali, artinya manajemen harus membuat keputusan tentang besarnya EAT yang dibagikan sebagai dividen. Persentase dividen yang dibagi dari EAT disebut “ *Dividend Payout Ratio* “ (DPR).

$$\text{DPR} = \frac{\text{Dividen yang dibagi}}{\text{EAT}}$$

Prosentasi laba ditahan dari EAT adalah $1 - \text{DPR}$

Ada berbagai pendapat atau teori tentang kebijakan dividen, yaitu:⁴⁶

a. Teori “ Dividen Tidak Relevan “ dari Modigliani dan Miller

Menurut Modigliani dan Miller (MM) , nilai suatu perusahaan tidak ditentukan oleh besar kecilnya DPR, tapi ditentukan oleh laba bersih sebelum pajak (EBIT) dan kelas risiko perusahaan. Jadi menurut MM, dividen adalah tidak relevan. Beberapa ahli menentang pendapat MM tentang dividen adalah tidak relevan dengan menyoroiti asumsi tidak adanya pajak. Jika ada pajak maka penghasilan investor dari dividen dan dari capital gains (kenaikan harga saham) akan dikenai pajak. Seandainya tingkat pajak untuk dividen dan *capital gains* adalah sama, investor cenderung lebih suka menerima *capital gains* dari pada dividen karena pajak pada capital gains baru dibayar saat saham dijual dan keuntungan diakui / dinikmati. Dengan kata lain, investor lebih untung karena dapat menunda pembayaran pajak. Investor lebih suka bila perusahaan menetapkan DPR yang rendah, menginvestasikan kembali keuntungan dan menaikkan nilai perusahaan atau harga saham.

b. Teori “ *The Bird in the Hand* “

Gordon dan Lintner menyatakan bahwa biaya modal sendiri perusahaan akan naik jika DPR rendah karena investor lebih suka menerima dividen dari pada capital gains. Menurut mereka, investor memandang *dividend yield* lebih pasti dari pada *capital gains yield*.

c. Teori Perbedaan Pajak

Teori ini diajukan oleh Litzenberger dan Ramaswamy. Mereka menyatakan bahwa karena adanya pajak terhadap keuntungan dividen dan *capital gains*, para investor lebih menyukai capital gains karena dapat menunda pembayaran pajak. Oleh karena itu investor mensyaratkan

⁴⁶ Agnes Sawir, *Kebijakan Pendanaan dan Restrukturisasi Perusahaan*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004 hal.145-148

suatu tingkat keuntungan yang lebih tinggi pada saham yang memberikan *dividend yield* tinggi, *capital gains yield* rendah dari pada saham dengan *dividend yield* rendah, *capital gains yield* tinggi. Jika pajak atas *dividend* lebih besar dari pajak atas *capital gains*, perbedaan ini akan makin terasa.

d. Teori “ *Signaling Hypothesis* “

Ada bukti empiris bahwa jika ada kenaikan dividen, sering diikuti dengan kenaikan harga saham. Sebaliknya penurunan dividen pada umumnya menyebabkan harga saham turun. Fenomena ini dapat dianggap sebagai bukti bahwa para investor lebih menyukai dividen dari pada *capital gains*.

Pada praktiknya perusahaan cenderung memberikan dividen dengan jumlah yang relatif stabil atau meningkat secara teratur. Kebijakan ini kemungkinan besar disebabkan oleh asumsi bahwa :

- a. Investor melihat kenaikan dividen sebagai suatu tanda baik bahwa perusahaan memiliki prospek cerah, demikian sebaliknya. Hal ini membuat perusahaan lebih senang mengambil jalan aman yaitu tidak menurunkan pembayaran dividen ,
- b. Investor cenderung lebih menyukai dividen yang tidak berfluktuasi (dividen yang stabil).

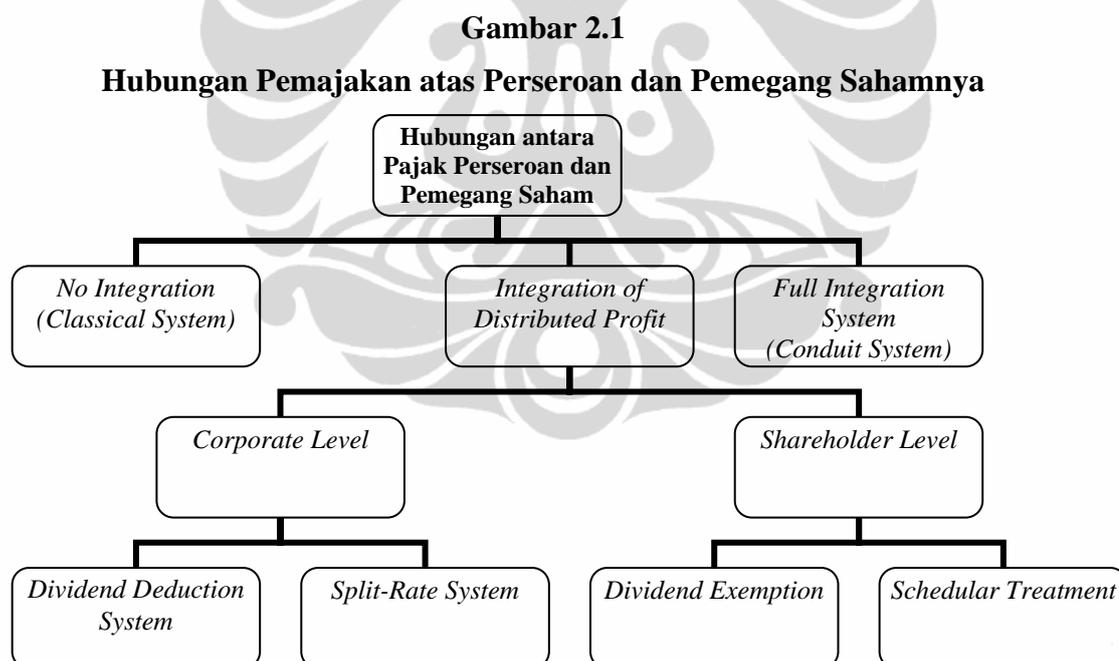
Menjaga kestabilan dividen tidak berarti menjaga *Dividend Payout Ratio* tetap stabil karena jumlah nominal dividen juga tergantung pada penghasilan bersih perusahaan (EAT). Jika DPR dijaga kestabilannya, misalnya ditetapkan sebesar 50 % dari waktu ke waktu, tetapi EAT berfluktuasi, maka pembayaran dividen juga akan berfluktuasi.

2.2.5.4. Sistem Pemajakan Dividen

Terdapat dua kebijakan perpajakan yang dapat dipilih berkaitan dengan pengenaan pajak atas perseroan dan pemegang sahamnya. Yang pertama, didasarkan atas “*Separate Entity Approach*”, bahwa perseroan dan pemegang saham merupakan dua subjek pajak yang berdiri sendiri dan terpisah, oleh karena

itu perseroan harus dikenakan pajak tersendiri dan terlepas dari pemegang sahamnya. Yang kedua, didasarkan atas "*Integration Approach*" bahwa perseroan hanya merupakan sarana yuridis untuk melakukan kegiatan usaha mencari keuntungan. Kalaupun atas perseroan dikenakan pajak, maka hal itu hanya merupakan pungutan pendahuluan dari pajak yang terutang kepada wajib pajak orang pribadi yang bersangkutan.⁴⁷

Secara garis besar pemajakan atas perseroan dapat dibedakan menjadi dua bentuk sistem pemajakan yaitu sistem klasikal dan sistem integrasi penuh. Sedangkan sistem-sistem lain yang muncul merupakan modifikasi dari sistem yang telah ada yang ditujukan untuk mengurangi pemajakan ganda ekonomis atas dividen. Secara rinci Sijbren Cnossen memberikan skema hubungan antara pemajakan atas perseroan dengan orang pribadi sebagai pemegang saham seperti tampak dalam gambar berikut ini.⁴⁸



Sumber : Sijbren Cnossen, "*What Kind of Corporation Tax?*" dalam Cedric Stanford, *Key Issues in Tax Reform*, Perrymead, Baltic Fiscal Publication, 1993, hal.40

⁴⁷ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan Pasca Reformasi 2000*, Jakarta, YP4, hal.47-48

⁴⁸ John Hutagaol, Darussalam dan Danny Septriadi, *Kapita Selektia Perpajakan*, Salemba Empat, Jakarta, 2006, hal.28

1. Sistem Klasikal (*classical system*)

Dalam sistem klasikal Perseroan dianggap sebagai suatu entitas yang seutuhnya terpisah secara legal, mandiri dari pemegang saham. Oleh sebab itu baik Perseroan maupun pemegang saham dikenakan pajak atas suatu arus penghasilan yang secara substantif/ekonomis adalah sama, walaupun penyebutannya dapat dibedakan.

Menyimpulkan pendapat John R. King⁴⁹ yang mengatakan bahwa Sistem Klasikal mendorong perusahaan melakukan *tax avoidance* dengan tujuan mengurangi Beban Pajak Efektif yang ditanggung oleh Pemegang Saham, diantaranya adalah :

1. Perusahaan memanipulasi tambahan modal untuk kegiatan usahanya dengan istilah pinjaman kepada Pemegang Saham. Dengan demikian atas pinjaman tersebut akan terdapat imbalan bunga yang harus dibayarkan kepada Pemegang Saham secara periodic. Keuntungan bagi perusahaan adalah biaya bunga tersebut dapat dibebankan sebagai pengurang keuntungan dalam menghitung Pajak Penghasilan, sehingga secara agregat akan mengurangi Beban Pajak Efektif yang ditanggung oleh Pemegang Saham.
2. Perusahaan lebih cenderung menahan keuntungan yang diperolehnya daripada membagikannya kepada Pemegang Saham sebagai dividen. Ketika keuntungan ditahan oleh perusahaan maka harga saham di bursa mengalami kenaikan, sehingga Pemegang Saham akan mendapatkan *capital gain* atas saham yang dimilikinya. Di beberapa negara *capital gain* yang diperoleh atas penjualan saham adalah bukan Obyek Pajak. Kalaupun suatu negara menerapkan pengenaan pajak atas *capital gain* yang diperoleh dari penjualan saham, maka persentasenya adalah sangat kecil.
3. Sistem klasikal juga menghalangi seseorang untuk berinvestasi, karena merasa dibebani dengan *double taxation*, yaitu pemajakan ditingkat perseroan dan pemajakan ditingkat Pemegang Saham.

⁴⁹ Parthasarathi Shome (editor), *Tax Policy Handbook*, Tax Policy Division-Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC, 1995 hal.149

Akan tetapi Sistem Klasikal juga mempunyai kebaikan diantaranya adalah:

1. Sistem Klasikal adalah sangat efektif untuk mengumpulkan dana untuk negara
2. Sistem Klasikal adalah sistem yang sederhana dan transparan, dengan demikian lebih mudah untuk pengadministrasiannya dibandingkan system integrasi.

b. Sistem Integrasi Penuh (*Full Integration System*)

Distorsi ekonomis yang ditimbulkan dalam sistem klasikal tidak akan terjadi apabila pajak atas perseroan diintegrasikan secara keseluruhan terhadap pajak penghasilan orang pribadi sebagai pemegang saham perseroan. Dengan demikian perseroan hanya merupakan sarana (*pass through* atau *conduit*) untuk mendapatkan penghasilan bagi pemiliknya. Dalam sistem integrasi penuh ini, tidak relevan lagi untuk mempertentangkan antara laba yang dibagi dan laba yang ditahan karena semua laba usaha akan dikenakan pajak secara penuh di tingkat pemegang saham. Adapun pajak atas perseroan dianggap sebagai pajak yang dipungut di muka yang nantinya akan dikreditkan di tingkat pemilik perseroan

Hal ini sejalan dengan pendapat Mansury⁵⁰ yang menyatakan bahwa dalam sistem integrasi penuh, *beneficial ownership* diperhatikan sehingga PPh Badan juga merupakan pembayaran pendahuluan orang pribadi. Dengan kata lain, PPh badan dan PPh orang pribadi diintegrasikan, sehingga tidak ada lagi *overtaxation* yang dibebankan atas penghasilan yang berasal dari laba perseroan.

Beban pajak pada sistem integrasi penuh dibandingkan dengan sistem klasikal, akan memberikan tarif efektif yang lebih rendah karena tidak ada unsur pemajakan ganda ekonomis atas dividen. Jika ditinjau dari penerimaan negara, sistem integrasi penuh akan menghasilkan jumlah yang lebih kecil dibandingkan dengan sistem klasikal. Untuk memperoleh jumlah yang sama dengan sistem klasikal dibutuhkan peningkatan tarif pajak yang cukup berarti.

⁵⁰ R.Mansury, *OpCit*, hal.52

Menurut Mansury⁵¹ tidak ada negara di dunia yang menerapkan sistem integrasi penuh karena kesulitan yang dijumpai untuk mengenakan pajak atas *retained corporate profit* kepada pemegang saham orang pribadi. Kesulitan alokasi laba perseroan dan pajaknya kepada orang pribadi disebabkan antara lain karena seringnya berpindah tangan saham-saham perseroan, khususnya perseroan-perseroan yang telah menjual sahamnya di pasar modal.

Dale Chua dan John R King,⁵² memberikan pendapat yang kurang lebih sama dengan Mansury bahwa tidak satu negara pun yang menerapkan sistem integrasi penuh. Hal ini disebabkan secara administrasi sangat tidak praktis, misalnya:

1. Suatu perusahaan bisa saja mempunyai banyak *ultimate owner* bahkan diantaranya hanya memiliki saham dalam jangka waktu kurang dari satu tahun. Hal ini menyulitkan dalam pengadministrasikan pelaporan.
2. Saham suatu perusahaan yang dimiliki oleh beberapa perusahaan lain adalah sangat menyulitkan dalam menentukan *ultimate owner*.
3. Dalam hal laba ditahan, maka *ultimate owner* tetap berkewajiban menanggung pajak atas dividen yang belum/tidak diterimanya.

Dalam praktiknya, integrasi pajak perseroan dengan pajak penghasilan orang pribadi sebagai pemegang saham terbatas terhadap laba yang dibagikan (dividen), bentuk tersebut disebut sebagai *partial integration* atau *dividend relief*. Integrasi atas keringanan dividen dapat dilakukan pada:

1. Tingkat Perseroan (*Corporate Level*)

Keringanan dividen pada tingkat perseroan dapat dilakukan melalui cara berikut ini:

a. *Dividend Deduction System*

Pada sistem ini, dividen dapat dikurangkan terhadap penghasilan kena pajak perseroan seperti halnya biaya bunga. Mengenai seberapa besar pengurang yang kan diberikan tergantung pada kebijakan masing-masing negara.

⁵¹ *Ibid*

⁵² Parthasarathi Shome (editor), *OpCit*, hal.151-152

b. Split-Rate System

Sistem ini memberlakukan dua macam tarif pajak yaitu tarif untuk laba ditahan (*retained earnings*) dan tarif pajak untuk laba yang dibagi (dividen). Pada umumnya tarif pajak untuk laba ditahan lebih besar daripada tarif pajak untuk laba yang dibagi.

2. Tingkat Pemegang Saham (*Shareholder Level*)

Ada beberapa bentuk sistem pemajakan dividen pada tingkat ini, antara lain:

a. *Imputation System*

Sistem imputasi atau sistem kredit pajak cara penghitungannya dengan mengkreditkan pajak perseroan pada pajak penghasilan pemilik perseroan dimana sebagian atau seluruh dividen yang dibagikan telah ditambahkan sebagai penghasilan kena pajaknya. Sistem imputasi dapat dilakukan dengan cara penuh (*full imputation*) atau dengan cara sebagian (*partial imputation*).

b. *Dividend Exemption System*

Dalam sistem ini, penghasilan dividen dibebaskan sepenuhnya atau sebagian dari pemajakan pada tingkat pemegang saham

c. *Schedular Treatment*

Keringanan dividen yang diterima oleh pemegang saham tetap dikenakan pajak di tingkat pemilik perseroan, dengan diberikan kredit pajak dengan tarif yang berbeda.

2.2.6. Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep yang digunakan dalam penelitian ini dapat dijabarkan dalam tabel berikut ini

Variabel	Dimensi	Indikator
Dasar Pemungutan Pajak	Keadilan (<i>equity</i>)	1. Keadilan Horizontal a. Definisi Penghasilan b. <i>Globality</i> c. <i>Nett Income</i> d. <i>Personal Exemption</i> e. <i>Equal treatment for the equal</i> 2. Keadilan Vertikal a. <i>Unequal treatment for the unequal</i> b. <i>Progression</i>
	Netralitas	<ul style="list-style-type: none"> • Pilihan bentuk investasi • Arus aliran modal