

### **BAB III**

## **GAMBARAN UMUM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 81 TAHUN 2007**

#### **A. Pengertian Perseroan Terbatas sebagai Wajib Pajak Badan**

Dalam praktek bisnis, bentuk-bentuk suatu organisasi dan aktivitasnya merupakan hal yang sangat penting karena berkaitan dengan peraturan dan prosedur untuk melaksanakan berbagai macam kontrak dengan perusahaan lainnya. Di Indonesia terdapat beberapa bentuk organisasi bisnis yang sudah dikenal sejak zaman Hindia Belanda, seperti Firma, CV (*Commanditaire Vennootschap*) dan Perseroan, dimana dalam praktek bisnis saat ini kesemua bentuk tersebut sering disebut dengan istilah perusahaan saja. Beberapa ahli memberikan definisi perusahaan sebagai berikut :

- Prof. Moolengraaf mendefinisikan perusahaan sebagai keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, bertindak keluar, untuk mendapatkan penghasilan, dengan cara memperniagakan barang-barang, menyerahkan barang-barang atau mengadakan perjanjian-perjanjian perdagangan.
- Polak mengatakan istilah perusahaan ada bila diperlukan adanya perhitungan tentang laba rugi yang dapat diperkirakan dan segala sesuatu itu dicatat dalam pembukuan.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Abdul R. Saliman, *Esensi Hukum Indonesia: Teori dan Contoh Kasus*, (Jakarta: Prenada Media, 2004), hal 53.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa perusahaan adalah badan usaha yang menjalankan kegiatan di bidang perekonomian (keuangan, industri dan perdagangan) yang dilakukan secara terus-menerus atau teratur, terang-terangan dan dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba. Badan usaha ini bisa dijalankan oleh perorangan, persekutuan maupun badan hukum.

Dalam penelitian ini Wajib Pajak Badan yang akan diteliti adalah Wajib Pajak Badan yang berbentuk Perseroan Terbuka. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 (selanjutnya dalam penelitian ini akan disebut dengan UU KUP) yang dimaksud dengan Wajib Pajak adalah orang pribadi atau badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Sementara pengertian badan berdasarkan penjelasan UU PPh Pasal 2 ayat (1) huruf b, meliputi sekumpulan orang dan atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara atau Daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi yang sejenis, lembaga, bentuk usaha tetap dan bentuk badan lainnya termasuk reksadana.

Perseroan Terbatas menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 (selanjutnya disebut UU PT) dapat diartikan sebagai suatu badan hukum yang

merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Berdasarkan Pengertian tersebut diatas ciri-ciri Perseroan Terbatas menurut Widjaya adalah sebagai berikut :

- a. Pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan, dan
- b. Pemegang saham tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambilnya, dan tidak meliputi harta kekayaan pribadinya.<sup>56</sup>

#### **A.1. Perseroan Terbatas Berdasarkan Kepemilikan Sahamnya**

Berdasarkan kepemilikan sahamnya perseroan dapat dibedakan menjadi :

##### **1. Perseroan Tertutup**

Perseroan Tertutup adalah perseroan terbatas yang saham perusahaannya hanya bisa dimiliki oleh orang-orang tertentu yang telah ditentukan dan tidak menerima pemodal dari luar secara tidak selektif. Secara umum jenis perseroan ini adalah perseroan keluarga atau kerabat atau saham yang di kertasnya sudah tertulis nama pemilik saham yang tidak mudah untuk dipindahtangankan ke orang atau pihak lain.

##### **2. Perseroan Terbuka**

Perseroan Terbuka adalah perseroan yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau perseroan yang melakukan penawaran

---

<sup>56</sup> I.G. Rai Widjaya, Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, (Jakarta : Kesaint Black, 2005), hal. 3.

umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Perseroan terbuka menjual sahamnya kepada masyarakat melalui pasar modal (*go public*). Jadi, sahamnya ditawarkan kepada umum, diperjualbelikan melalui bursa saham dan setiap orang berhak untuk membeli saham perusahaan tersebut. Pada umumnya saham perseroan terbuka kepemilikannya atas unjuk, bukan atas nama sehingga tidak sulit untuk menjual maupun membeli saham perseroan terbuka tersebut.

Berdasarkan pengertian tersebut diatas semua perusahaan tertutup memiliki kesempatan untuk *go public* yang artinya menjual sebagian sahamnya kepada publik dan mencatatkan sahamnya di bursa. Keputusan untuk *go public* merupakan keputusan bisnis yang dipilih setelah memperhitungkan berbagai manfaat dan konsekuensinya. Terdapat beberapa manfaat yang dapat diperoleh perusahaan yang *go public* diantaranya adalah sebagai berikut :

### **1. Memperoleh Sumber Pendanaan Baru**

Perolehan dana dapat dilakukan melalui :

- a. Penjualan saham kepada publik. Melalui cara ini, perusahaan dapat memperoleh dana dalam jumlah yang besar dan diterima sekaligus dengan *cost of fund* yang lebih kecil dibandingkan perolehan dana melalui perbankan.
- b. Mempermudah akses kepada perbankan. Perusahaan publik yang sahamnya diperdagangkan di Bursa akan lebih dikenal dan mendapatkan kepercayaan dari kalangan luas. Hal tersebut tidak berlebihan mengingat setiap saat perbankan dapat mengetahui kondisi keuangan perusahaan

melalui berbagai keterbukaan informasi yang diumumkan perusahaan melalui bursa. Berdasarkan kondisi tersebut, proses pemberian pinjaman baru terhadap perusahaan publik akan lebih mudah dibandingkan pemberian pinjaman kepada perusahaan yang belum dikenal.

- c. Mempermudah akses perusahaan untuk masuk ke pasar uang melalui penerbitan surat hutang, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Secara umum pembeli surat hutang lebih menyukai jika perusahaan yang menerbitkan surat hutang tersebut sudah menjadi perusahaan publik. Kondisi tersebut tidak hanya akan mempermudah penerbitan surat hutang, tetapi juga memungkinkan perusahaan untuk menerbitkan surat hutang dengan tingkat bunga yang lebih bersaing karena tingkat kepercayaan pasar terhadap *bond issuer* yang sudah *go public* lebih tinggi dibandingkan *bond issuer* yang belum *go public*.

## **2. Memberikan *Competitive Advantage* untuk Pengembangan Usaha**

Perusahaan publik akan memperoleh *competitive advantage* untuk pengembangan usaha di masa yang akan datang, yaitu antara lain :

- a. Melalui penjualan saham kepada publik, perusahaan berkesempatan untuk mengajak para partner kerjanya sebagai pemasok (*supplier*) dan pembeli (*buyer*) untuk turut menjadi pemegang saham perusahaan. Berdasarkan hal tersebut, hubungan yang terjadi tidak hanya sebatas hubungan bisnis tetapi berkembang menjadi hubungan yang lebih tinggi tingkat kualitas dan loyalitasnya.

b. Perusahaan publik akan dituntut oleh banyak pihak untuk dapat selalu meningkatkan kualitas kerja operasionalnya, seperti dalam hal pelayanan kepada pelanggan ataupun kepada para *stakeholders* lainnya, sistem pelaporan, dan aspek pengawasan. Banyak perusahaan yang mampu mempertahankan kelangsungan usahanya dalam waktu yang sangat panjang dengan menjadi perusahaan publik.

### **3. Peningkatan Kemampuan *Going Concern***

Kemampuan *going concern* bagi perusahaan adalah kemampuan untuk tetap dapat bertahan di bidang usahanya. Dengan menjadi perusahaan publik, kemampuan perusahaan untuk dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya akan jauh lebih baik dibandingkan dengan perusahaan tertutup.

### **4. Meningkatkan Citra Perusahaan**

Perusahaan *go public* akan selalu mendapat perhatian media dan komunitas keuangan. Hal ini berarti bahwa perusahaan tersebut mendapat publikasi secara cuma-cuma, sehingga dapat meningkatkan citranya. Peningkatan citra tersebut tentunya akan memberi dampak positif bagi pengembangan usaha di masa depan.

### **5. Meningkatkan Nilai Perusahaan**

Perusahaan publik yang sahamnya diperdagangkan di bursa, setiap saat dapat memperoleh valuasi terhadap nilai perusahaan. Setiap peningkatan kinerja operasional dan kinerja keuangan umumnya akan mempunyai dampak terhadap harga saham di bursa, yang pada akhirnya akan meningkatkan nilai perusahaan secara keseluruhan.

## **A.2. Perseroan Terbuka yang Memperoleh Fasilitas Penurunan Tarif Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007**

Pertimbangan pemerintah untuk memberikan fasilitas penurunan tarif kepada perseroan terbuka berdasarkan konsiderans Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 dilakukan dalam rangka meningkatkan peran pasar modal sebagai sumber pembiayaan dunia usaha, mendorong peningkatan jumlah perseroan terbuka, dan meningkatkan kepemilikan publik pada perseroan terbuka. Berdasarkan hal tersebut di atas perseroan terbuka menurut Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 adalah perseroan publik atau perseroan yang telah melakukan penawaran umum saham atau efek bersifat ekuitas lainnya di Indonesia dan tercatat di bursa efek di Indonesia. Perseroan Terbuka berhak mendapatkan fasilitas berupa penurunan tarif sebesar 5% apabila memenuhi beberapa persyaratan yang terdapat dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 sebagai berikut :

- a. Jumlah kepemilikan saham publik 40% atau lebih dari keseluruhan saham yang disetor dan saham tersebut dimiliki paling sedikit oleh 300 pihak
- b. Masing-masing pihak hanya boleh memiliki saham kurang dari 5% dari keseluruhan saham yang disetor.
- c. Ketentuan tersebut harus dipenuhi paling lambat enam bulan.

Berdasarkan persyaratan-persyaratan tersebut di atas, dari 345 perseroan terbuka yang terdaftar di bursa hanya terdapat 34 perseroan terbuka yang menjual

sahamnya ke publik sebesar 40%. Berikut ini disajikan daftar Perseroan Terbuka yang telah menjual sahamnya ke publik sebesar 40% atau lebih :

**Tabel III.1**  
**Perseroan Terbuka yang Menjual Saham ke Publik Lebih Dari 40 %**

<b>No.</b>	<b>Nama Emiten</b>
1	Astra Agro Lestari Tbk
2	Adhi Karya (Persero) Tbk
3	Aneka Tambang (Persero) Tbk
4	Astra Internasional Tbk
5	Bank Central Asia Tbk
6	Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk
7	Bank Danamon Indonesia Tbk
8	Berlian Laju Tanker Tbk
9	Bank Mandiri (Persero) Tbk
10	Bakrie & Brothers Tbk
11	Bank Niaga Tbk
12	Bank Internasional Indonesia Tbk
13	Bakrie Telecom Tbk
14	Bumi Resources Tbk
15	Ciputra Development Tbk
16	Ciputra Surya Tbk
17	Energi Mega Persada Tbk
18	Internasional Nikel Indonesia Tbk
19	Indofood Sukses Makmur Tbk
20	Indah Kiat Pulp & Paper Tbk
21	Indosat Tbk
22	Kawasan Industri Jababeka Tbk
23	Kalbe Farma Tbk
24	Medco Energi International Tbk
25	Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk
26	Bank Pan Indonesia Tbk
27	Tambang Batubara Bukit Asam Tbk
28	Holcim Indonesia Tbk
29	Sumalindo Lestari Jaya Tbk
30	Telekomunikasi Indonesia Tbk
31	Total Bangun Persada Tbk
32	Tempo Scan Pacific Tbk
33	Bakrie Sumatra Plantations Tbk
34	United Tractors Tbk

**Sumber : Kustodian Sentral Efek Indonesia**



Perusahaan yang memperoleh fasilitas penurunan tarif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 selain harus memenuhi ketentuan kepemilikan saham yang dilepas ke publik sebesar 40% juga harus memiliki emiten sebanyak 300 pihak dan jumlah saham yang dimiliki oleh emiten tersebut kurang dari 5%. Berdasarkan data perusahaan yang menjual sahamnya ke publik sebesar 40% tersebut, hanya terdapat beberapa perusahaan yang memenuhi persyaratan untuk memperoleh fasilitas penurunan tarif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007, diantaranya adalah sebagai berikut :

**Tabel III.2**  
**Perseroan Terbuka yang Diperkirakan Memenuhi Persyaratan untuk Mendapatkan Fasilitas Penurunan Tarif PPh Badan Sebesar 5% Hingga Mei 2008**

No.	Nama Emiten
1.	Astra Internasional Tbk
2.	Bumi Resources Tbk
3.	Telekomunikasi Indonesia Tbk
4.	Medco Energi International Tbk
5.	Bank Mandiri (Persero) Tbk

Sumber : Kustodian Sentral Efek Indonesia

## **B. Penghasilan Perseroan Terbuka Sebagai Objek Pajak Penghasilan**

Dalam perpajakan, yang dimaksud dengan Objek Pajak yaitu apa yang dikenakan pajak.<sup>57</sup> Terkait dengan Pajak Penghasilan, maka yang menjadi Objek Pajak tidak lain adalah penghasilan itu sendiri. Pengertian Objek Pajak

---

<sup>57</sup> Gunadi, *Perpajakan*, (Jakarta :Yayasan Pendidikan dan Pengkajian Perpajakan, 1999), hal.15

berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU PPh adalah penghasilan yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan dalam bentuk apapun.

Objek Pajak Penghasilan bagi perseroan terbuka tidak dibedakan dengan Wajib Pajak Badan lainnya termasuk pula objek Pajak Penghasilan bagi perseroan tertutup. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU PPh yang termasuk ke dalam pengertian penghasilan bagi Wajib Pajak Badan meliputi :

- a. Penggantian atau imbalan berkenaan dengan pekerjaan atau jasa yang diterima atau diperoleh termasuk gaji, upah, tunjangan, honorarium, komisi, bonus, gratifikasi, uang pensiun, atau imbalan dalam bentuk lainnya, kecuali ditentukan lain dalam Undang-undang ini;
- b. Hadiah dari undian atau pekerjaan atau kegiatan, dan penghargaan;
- c. Laba usaha
- d. Keuntungan karena penjualan atau karena pengalihan harta termasuk :
  - 1) Keuntungan karena pengalihan harta kepada perseroan, persekutuan, dan badan lainnya sebagai pengganti saham atau penyertaan modal;
  - 2) Keuntungan yang diperoleh perseroan, persekutuan dan badan lainnya karena pengalihan harta kepada pemegang saham, sekutu, atau anggota;
  - 3) Keuntungan karena likuidasi, penggabungan, peleburan, pemekaran, pemecahan, atau pengambilalihan usaha;
  - 4) Keuntungan karena pengalihan harta berupa hibah, bantuan atau sumbangan, kecuali yang diberikan kepada keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat, dan badan keagamaan atau badan pendidikan atau badan sosial atau pengusaha kecil termasuk koperasi yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, sepanjang tidak ada hubungan dengan usaha, pekerjaan, kepemilikan atau penguasaan antara pihak-pihak yang bersangkutan;
- e. Penerimaan kembali pembayaran pajak yang telah dibebankan sebagai biaya;
- f. Bunga termasuk premium, diskonto, dan imbalan karena jaminan pengembalian utang;
- g. Dividen, dengan nama dan dalam bentuk apapun, termasuk dividen

dari perusahaan asuransi kepada pemegang polis, dan pembagian sisa hasil usaha koperasi;

- h. Royalti;
- i. Sewa dan penghasilan lain sehubungan dengan penggunaan harta;
- j. Penerimaan atau perolehan pembayaran berkala;
- k. Keuntungan karena pembebasan utang, kecuali sampai dengan jumlah tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- l. Keuntungan karena selisih kurs mata uang asing;
- m. Selisih lebih karena penilaian kembali aktiva;
- n. Premi asuransi;
- o. Iuran yang diterima atau diperoleh perkumpulan dari anggotanya yang terdiri dari Wajib Pajak yang menjalankan usaha atau pekerjaan bebas;
- p. Tambahan kekayaan neto yang berasal dari penghasilan yang belum dikenakan pajak.

Berdasarkan penjelasan pasal 4 ayat (1) UU PPh, penghasilan-penghasilan tersebut dapat digolongkan menjadi 4 (empat) jenis, yaitu :

1. *Business Income* – penghasilan yang diterima atau diperoleh dari usaha atau kegiatan
2. *Employment Income* – penghasilan yang diterima atau diperoleh dari pekerjaan, terdiri dari 2 golongan : *Labour Income* (contoh : gaji) dan *Professional Income* (contoh : *fee*, honorarium)
3. *Capital Income* – penghasilan dari modal berupa harta gerak ataupun harta tak gerak, seperti : bunga, dividen, royalti, sewa, keuntungan karena penjualan harta atau hak yang tidak dipergunakan untuk usaha
4. *Other Income* – penghasilan lain-lain, yaitu penghasilan yang tidak termasuk ke dalam jenis-jenis penghasilan di atas, seperti pembebasan utang, hadiah, dan lain sebagainya.

### C. Penurunan Tarif Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007

Tarif merupakan suatu pedoman dasar dalam menetapkan berapa besarnya utang pajak orang pribadi maupun badan. Dalam konteks Pajak Penghasilan, tarif dimaksudkan sebagai persentase tertentu untuk dikalikan dengan Penghasilan Kena Pajak. Tarif yang digunakan menurut UU PPh dimana untuk menghitung besarnya penghasilan kena pajak adalah tarif progresif, atas penghasilan yang semakin besar dikenakan tarif yang semakin tinggi. Tarif pajak yang diterapkan atas Penghasilan Kena Pajak bagi Wajib Pajak Badan berdasarkan Pasal 17 ayat (1) huruf b UU PPh, adalah sebagai berikut :

**Tabel III.3**  
**Tarif Pajak Penghasilan bagi Wajib Pajak Badan**

<b>Lapisan Penghasilan Kena Pajak</b>	<b>Tarif Pajak</b>
Sampai dengan Rp. 50,000,000,- (lima puluh juta rupiah)	10 %
Di atas Rp 50,000,000,- (lima puluh juta rupiah) s.d. Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah)	15%
Di atas Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah)	30%

Sumber : Undang-Undang Pajak Penghasilan Pasal 17 ayat 1 huruf (b)

Pemberian fasilitas berupa penurunan tarif PPh Badan bagi Perseroan Terbuka telah diwacanakan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Pajak Penghasilan. RUU PPh menjanjikan penurunan tarif PPh secara bertahap dari 30% menjadi 28% (dua tahun setelah UU berlaku) dan 25% (setelah lima tahun berlaku). UU PPh memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menurunkan tarif tertinggi menjadi 25%, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat

(2). Berdasarkan penjelasan pasal 17 ayat (2), dinyatakan bahwa penurunan tarif PPh menjadi maksimal 25% untuk Wajib Pajak Badan, hanya dapat dilakukan bila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

1. Diatur dengan Peraturan Pemerintah
2. Diberlakukan Nasional
3. Mulai berlaku 1 Januari
4. Diumumkan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tarif baru berlaku
5. Disampaikan kepada DPR dalam rangka pembahasan RAPBN

Berdasarkan pasal tersebut pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 dalam rangka memberikan fasilitas penurunan tarif PPh Badan bagi Perseroan Terbuka. Wajib Pajak Badan Dalam Negeri yang berbentuk Perseroan Terbuka dapat memperoleh fasilitas penurunan tarif Pajak Penghasilan sebesar 5% dari tarif tertinggi sebagaimana diatur dalam pasal 17 ayat (1) huruf b UU PPh. Tarif pajak yang diterapkan atas Penghasilan Kena Pajak bagi Wajib Pajak Badan berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut, adalah sebagai berikut :

**Tabel III.4**  
**Tarif Pajak Penghasilan bagi Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka**

<b>Lapisan Penghasilan Kena Pajak</b>	<b>Tarif Pajak</b>
Sampai dengan Rp. 50,000,000,- (lima puluh juta rupiah)	10 %
Di atas Rp 50,000,000,- (lima puluh juta rupiah) s.d. Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah)	15%
Di atas Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah)	25%

Sumber : Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007

#### **D. Prosedur Mendapatkan Fasilitas Penurunan Tarif Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007**

Hingga saat ini belum ada peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 yang mengatur lebih lanjut mengenai prosedur untuk mendapatkan fasilitas penurunan tarif sebesar 5% bagi Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka. Peraturan pelaksanaan dari suatu Peraturan Pemerintah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan, Peraturan Direktur Jenderal Pajak, atau melalui Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak. Jangka waktu penerbitan peraturan pelaksanaan dari suatu Peraturan Pemerintah paling lambat adalah 3 bulan dari saat diterbitkannya Peraturan Pemerintah tersebut.<sup>58</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 ditetapkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 28 Desember 2007 dan diberlakukan efektif sejak 1 Januari 2008. Sejak diterbitkan Januari tersebut belum ada satu pun peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah tersebut yang diterbitkan (melebihi jangka waktu 3 bulan).

Berdasarkan hal tersebut di atas maka belum ada mekanisme yang jelas bagi Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka yang ingin mendapatkan fasilitas penurunan tarif sebesar 5%. Tidak adanya peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah tersebut menyebabkan hingga saat ini belum ada satu pun Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka yang mendapatkan kepastian untuk memperoleh fasilitas penurunan tarif tersebut.

---

<sup>58</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

## **BAB IV**

### **ANALISIS PENERAPAN KEBIJAKAN PENURUNAN TARIF PAJAK PENGHASILAN BADAN MELALUI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 81 TAHUN 2007**

#### **A. Justifikasi Penurunan Tarif PPh Badan Perseroan Terbuka Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007**

Salah satu bentuk kebijakan pemerintah dalam bidang perpajakan direalisasikan dalam bentuk pemberian fasilitas penurunan tarif. Fasilitas penurunan tarif mulai diberikan pada saat diberlakukan reformasi di bidang perpajakan tahun 1983. Reformasi PPh 1983 menurunkan tarif pajak orang pribadi dari 50% menjadi 35% dan PPh perseroan dari 45% menjadi 35%. Selanjutnya dalam reformasi 2000 terjadi penurunan lapisan tarif terendah orang pribadi dari 10% menjadi 5% dan pemangkasan tarif tertinggi badan dari 35% menjadi 30%. Gagasan untuk memberikan fasilitas berupa penurunan tarif PPh bagi Wajib Pajak Badan juga telah diwacanakan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pajak Penghasilan sejak tahun 2004, namun pembahasan RUU tersebut gagal diselesaikan akhir tahun lalu oleh pemerintah dan DPR. RUU PPh menjanjikan penurunan tarif PPh bagi Wajib Pajak Badan secara bertahap dari 30% menjadi 28% (dua tahun setelah UU berlaku) dan 25% (setelah lima tahun berlaku).

Terkait dengan kebijakan penurunan tarif, pada akhir tahun 2007 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007. Peraturan tersebut mengatur mengenai penurunan tarif PPh bagi Wajib Pajak Badan Dalam Negeri dengan pembatasan yakni hanya untuk Perseroan Terbuka dari tarif maksimal yang sebelumnya 30% menjadi 25%. Perseroan Terbuka yang mendapatkan fasilitas penurunan tarif berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut, harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Jumlah kepemilikan saham publik 40% atau lebih dari keseluruhan saham yang disetor dan saham tersebut dimiliki paling sedikit oleh 300 pihak**

Pemerintah pada dasarnya mengeluarkan Peraturan Pemerintah untuk mendorong kepemilikan publik pada Perseroan Terbuka sebagaimana ditegaskan dalam konsiderans Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007. Melalui penerbitan Peraturan Pemerintah ini diharapkan Perseroan Terbuka akan melepaskan kepemilikan sahamnya ke publik lebih besar. Selama ini yang terjadi di Indonesia adalah jarang sekali perusahaan yang bersedia melepaskan saham yang dimilikinya ke publik lebih dari 15 %. Hal tersebut diungkapkan oleh Kepala Seksi Peraturan Perpajakan Direktorat Jenderal Pajak.

“Seperti yang tercantum dalam konsiderans PP Nomor 81 Tahun 2007 salah satu tujuan pemerintah menerbitkan PP tersebut adalah meningkatkan kepemilikan publik terhadap perseroan terbuka. Syarat kepemilikan saham yang harus dilepas ke publik 40 % merupakan realisasi dari tujuan tersebut karena selama ini mayoritas Perseroan Terbuka hanya mau melepaskan sahamnya ke publik 15 %-20 %.”<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB



Persyaratan untuk melepaskan kepemilikan sahamnya ke publik lebih dari 40% juga terkait dengan masalah pengawasan. Semakin banyak saham yang dilepaskan ke publik akan semakin besar pengawasan yang bisa dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat terkait dengan masalah keterbukaan dari suatu Perseroan Terbuka, sebagaimana diungkapkan informan berikut :

“Kebijakan ini hanya diberikan kepada Perseroan Terbuka salah satunya terkait dengan masalah “*Full Disclosure*” tersebut. Perseroan terbuka merupakan perseroan yang memiliki kewajiban untuk diaudit oleh akuntan publik sementara perseroan tertutup tidak wajib untuk diaudit oleh akuntan publik hal ini sudah jelas memudahkan pemerintah untuk melakukan pengawasan.”<sup>60</sup>

Selain itu pelepasan saham ke publik juga ditujukan untuk mengurangi dominasi dari pendiri perseroan. Hal ini terlihat dari persyaratan yang menyatakan bahwa kepemilikan saham tersebut harus dimiliki oleh minimal 300 pihak. Persyaratan kepemilikan 300 pihak ini pasti akan terpenuhi oleh perusahaan *go public* yang terdaftar di bursa karena salah persyaratan umum untuk menjadi perusahaan *go public* adalah sahamnya minimal dimiliki oleh 500 pihak. Hal ini diungkapkan oleh Wahyu Santosa sebagai berikut :

“Jumlah pemegang saham minimal adalah 300 pihak sebenarnya hanya berlaku semu karena persyaratan umum untuk menjadi perusahaan *go public* adalah sahamnya sekurang-kurangnya dimiliki oleh 500 pihak (bisa dilihat di Buku Panduan *Go Public* BEI). Persyaratan ini pasti akan terpenuhi oleh perusahaan yang sudah *go public*.”<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

<sup>61</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

**b. Masing-masing pihak hanya boleh memiliki saham kurang dari 5% dari keseluruhan saham yang disetor.**

Konsekuensi yang harus dihadapi oleh suatu Perseroan Terbuka adalah berbagi kepemilikan perseroan tersebut dengan pihak lain. Hal ini berarti prosentase kepemilikan akan berkurang. Persyaratan yang menyatakan bahwa masing-masing pihak hanya boleh memiliki saham kurang dari 5% dimaksudkan untuk menghindari adanya pemegang saham yang terlalu dominan, sebagaimana dikemukakan berikut :

“Hal ini tentunya untuk mencegah adanya pemegang saham yang terlalu dominan. Dominasi dari salah satu pemegang saham pasti akan menimbulkan keengganan bagi suatu perusahaan untuk *go public*.”<sup>62</sup>

Banyak perusahaan yang hendak *go public* merasa enggan karena khawatir akan kehilangan kendali perusahaan. Sebenarnya hal ini tidak perlu dikhawatirkan karena jumlah minimum saham yang dipersyaratkan untuk dijual kepada publik melalui proses Penawaran Umum (*Initial Public Offering/IPO*) tidak akan mengurangi kemampuan pemegang saham pendiri untuk tetap dapat mempertahankan kendali Perseroan Terbuka. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh informan berikut :

“...karena mereka merasa khawatir akan kehilangan kendali perusahaan. Syarat ini ditetapkan untuk tetap dapat mempertahankan kendali perusahaan.”<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

<sup>63</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

### **c. Ketentuan tersebut harus dipenuhi paling lambat enam bulan**

Persyaratan jumlah kepemilikan saham publik 40% atau lebih dari keseluruhan saham yang disetor dan saham tersebut dimiliki paling sedikit oleh 300 pihak dan masing-masing pihak hanya boleh memiliki saham kurang dari 5% dari keseluruhan saham yang disetor harus dipenuhi dalam jangka waktu paling singkat 6 (enam) bulan. Jangka waktu 6 (enam) bulan tersebut harus dipenuhi untuk mempertahankan kestabilan kepemilikan saham di bursa agar tidak terjadi mutasi saham yang terlalu besar, sebagaimana diungkapkan oleh informan berikut :

“Mutasi saham yang terjadi setiap hari bahkan bisa terjadi dalam hitungan menit menyebabkan kebijakan ini memerlukan suatu batasan waktu untuk bisa dipenuhi. Persyaratan (1) dan (2) yang tercantum dalam PP Nomor 81 Tahun 2007 harus dipenuhi dalam jangka waktu paling singkat 6 (enam) bulan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun pajak. Jangka waktu 6 bulan dipilih dengan maksud untuk mempertahankan kestabilan kepemilikan saham di bursa agar tidak terjadi mutasi besar-besaran”<sup>64</sup>

Hal ini dilakukan agar Perseroan Terbuka tersebut dapat memenuhi persyaratan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 untuk mendapatkan fasilitas penurunan tarif PPh Badan.

### **A.1. Latar Belakang Penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007**

Pajak pada dasarnya memiliki dua fungsi utama yaitu memasukkan uang ke kas negara (*budgetair*) dan fungsi mengatur (*regulerend*). Pada awalnya pajak

---

<sup>64</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

hanya ditujukan untuk memasukkan dana secara optimal ke kas negara. Setelah itu terdapat perkembangan di mana pajak tidak lagi dipandang sebagai alat untuk menyalurkan dana guna membiayai pengeluaran pemerintah, tetapi juga digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang lebih bersifat mengatur. Hal inilah yang menjadi dasar pemikiran bagi pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan penurunan tarif PPh Badan melalui penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007. Hal ini dinyatakan oleh informan berikut :

“Secara teoritis fungsi pajak kan tidak hanya *budgetair* tapi kan ada fungsi lain yaitu *regulerend*. Menurut saya PP ini memang diterbitkan karena alasan pengaturan tadi.”<sup>65</sup>

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka konsiderans pemerintah dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah tersebut terdiri dari tiga hal sebagai berikut :

### **1. Meningkatkan peranan pasar modal sebagai sumber pembiayaan dunia usaha**

Pasar modal merupakan pasar yang berfungsi mempertemukan pihak yang memiliki kelebihan dana dan pihak yang membutuhkan dana jangka panjang. Komoditi yang diperdagangkan berupa surat berharga dalam bentuk saham, obligasi, *warrant* maupun instrumen *derivatif* lainnya, sedangkan para pelaku yang terlibat dalam perdagangan ini antara lain makelar, komisioner dan para *underwriter*. Perkembangan pasar modal di Indonesia mengalami peningkatan yang sangat pesat terutama setelah pemerintah melakukan berbagai langkah untuk merestrukturisasi pasar modal. Salah satu langkah pemerintah untuk melakukan restrukturisasi pasar modal di Indonesia adalah melalui penyatuan Bursa Efek

---

<sup>65</sup> Hasil Wawancara dengan Fitriyanto, Fund Manager BEI, 2 Mei 2008, Pukul 11.00-11.20 WIB.

Jakarta (BEJ) dan Bursa Efek Surabaya (BES) menjadi Bursa Efek Indonesia (BEI).

Pelaku pasar modal dapat berupa individu maupun organisasi/perusahaan. Para pelaku di pasar modal telah menyadari bahwa perdagangan efek dapat memberikan *return* (tingkat pengembalian modal) yang cukup baik dan kontribusi yang besar bagi perkembangan perekonomian negara. Instrumen yang diperdagangkan di pasar modal dapat berupa aktiva keuangan (*financial asset*), terutama saham.

Pertimbangan yang dilakukan oleh investor untuk menginvestasikan dana atau menanamkan modalnya, meliputi beberapa faktor antara lain, kondisi perusahaan dan kebijakan yang berlaku di dalamnya, prospek perusahaan di masa depan, tingkat kemampuan perusahaan dalam meningkatkan laba, likuiditasnya, dan kebijakan pemerintah. Berdasarkan hal tersebut terdapat beberapa karakteristik pasar modal yang mendukung perannya dalam dunia investasi, yakni :

- a. Menyediakan dana untuk membiayai dunia usaha pada barang-barang modal guna meningkatkan produksi.
- b. Dana yang disediakan adalah untuk kebutuhan jangka panjang.
- c. Pemasok dana adalah lembaga-lembaga keuangan dan masyarakat umum dengan memenuhi persyaratan proses perdagangan atau transaksi.
- d. Piranti yang digunakan mencakup sekuritas yang dapat dinegosiasikan yang dapat diperjualbelikan di pasar ini untuk memenuhi kebutuhan likuiditas investasi.

- e. Surat berharga atau sekuritas yang diperdagangkan tidak terbatas hanya surat hutang (*bond*) tetapi juga surat tanda kepemilikan (*equity share*).
- f. Organisasi nirlaba (*non profit motive organization*), dan beroperasi untuk kepentingan umum.
- g. Pasar modal merupakan *self-regulatory* body karena ia berhak mengorganisir dirinya sendiri, menetapkan aturan main (*rules & regulation*) sepanjang tidak bertentangan dengan pedoman yang ditetapkan pemerintah.

Berdasarkan kriteria tersebut, pasar modal merupakan alternatif sumber pembiayaan investasi yang efisien. Penerbitan saham perdana (*initial public offering*), divestasi saham, dan penerbitan obligasi dapat menjadi sumber-sumber pembiayaan murah yang dibutuhkan sektor riil. Pasar modal harus tetap dipertahankan sebagai tempat investasi yang aman dan menarik untuk dapat menjembatani investasi ke sektor riil. Pemerintah akan meneruskan program penyempurnaan berbagai peraturan pasar modal termasuk pengawasannya. Iklim dan kepercayaan pasar perlu dijaga agar tetap kondusif untuk menunjang stabilitas pasar modal dengan demikian pasar modal diharapkan dapat berperan dalam menyediakan instrumen-instrumen investasi yang likuid dan stabil sebagai perangkat pendukung investasi.

Pihak pemerintah berharap melalui penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 yang memberikan fasilitas penurunan tarif sebesar 5% bagi Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka dapat meningkatkan peran pasar modal sebagai

sumber pembiayaan dunia usaha. Peraturan Pemerintah ini diharapkan dapat mendorong peningkatan transaksi-transaksi yang terjadi di pasar modal untuk memenuhi persyaratan-persyaratan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah tersebut, yang dilakukan dalam rangka mendapatkan fasilitas penurunan tarif. Hal tersebut diungkapkan oleh informan berikut :

“Alasan yang kedua adalah untuk meningkatkan peranan pasar modal sebagai sumber pembiayaan dunia usaha. Semakin banyak perusahaan yang berniat listing di bursa untuk mendapatkan fasilitas penurunan tarif maka transaksi yang terjadi di bursa pun semakin meningkat sehingga diharapkan pasar modal dapat menjadi salah satu alternatif baru bagi perusahaan untuk dapat membiayai usahanya.”<sup>66</sup>

Melalui penerbitan Peraturan Pemerintah ini diharapkan Perseroan Terbuka akan memanfaatkan fasilitas penurunan tarif PPh Badan sebesar 5% secara maksimal. Pemerintah memiliki keyakinan bahwa fasilitas tersebut akan memacu Perseroan Terbuka yang ada untuk melakukan transaksi pelepasan sahamnya di bursa untuk mendapatkan penurunan tarif PPh Badan dalam penghitungan pajaknya.

“Intinya kan kembali lagi ke tujuan awal pemerintah menerbitkan PP ini kan memang untuk menggerakkan pasar modal, selisih 5% itu kan banyak untuk *cash flow* perusahaan, jadi diharapkan banyak Perseroan Terbuka yang akan tetap berusaha memenuhi persyaratan yang ada di PP 81 tersebut sehingga terjadi peningkatan transaksi di pasar modal.”<sup>67</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Direktorat Jenderal Pajak tersebut, kebijakan ini akan efektif apabila banyak perseroan yang melakukan transaksi di pasar modal dalam rangka memenuhi persyaratan-persyaratan yang

---

<sup>66</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

<sup>67</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

tercantum dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Dalam praktik, investor yang ingin menanamkan modalnya di suatu perseroan akan mempertimbangkan beberapa faktor sebelum membeli saham suatu perseroan. Faktor-faktor yang menjadi pertimbangan investor tersebut diantaranya meliputi, kondisi perusahaan dan kebijakan yang berlaku di dalamnya, prospek perusahaan di masa depan, tingkat kemampuan perusahaan dalam meningkatkan laba, likuiditasnya, dan kebijakan pemerintah. Hal ini ditegaskan oleh Ketua Asosiasi Emiten Indonesia (AEI).

“Yang menjadi pertimbangan untuk menginvestasikan dana atau menanamkan modalnya di suatu perusahaan biasanya adalah kondisi perusahaan dan kebijakan yang berlaku di dalamnya, prospek perusahaan di masa depan, tingkat kemampuan perusahaan dalam meningkatkan laba, likuiditasnya, dan kebijakan pemerintah di pasar modal.”<sup>68</sup>

Fasilitas penurunan tarif PPh Badan yang diberikan kepada Perseroan Terbuka dengan berbagai persyaratan yang diharapkan akan memacu setiap perseroan untuk melakukan transaksi di pasar modal tampak kurang efektif. Hal ini dikarenakan pajak atas suatu perseroan bukan merupakan faktor pertimbangan utama bagi investor untuk membeli saham suatu perusahaan. Investor akan membeli saham suatu perusahaan yang menurut mereka memiliki prospek yang menguntungkan di masa yang akan datang berupa kenaikan nilai saham dan perolehan dividen dan bukan semata-mata karena perseroan tersebut mendapatkan fasilitas penurunan tarif PPh Badan. Senada dengan hal tersebut, Ketua Asosiasi Emiten Indonesia (AEI) mengatakan bahwa fasilitas penurunan tarif PPh Badan

---

<sup>68</sup> Hasil Wawancara dengan Airlangga Hartarto, Ketua Asosiasi Emiten Indonesia, 2 Juni 2008, Pukul 10.00-10.15 WIB.



bukan merupakan faktor utama bagi emiten untuk melepaskan kepemilikan sahamnya ke publik.

“Saya rasa fasilitas penurunan tarif tersebut bukan menjadi faktor utama bagi emiten untuk melepaskan kepemilikan sahamnya ke publik. Investor pun umumnya tidak mempertimbangkan pajak perusahaan dalam membeli saham.”<sup>69</sup>

## 2. Mendorong peningkatan jumlah Perseroan Terbuka

Penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 ditujukan juga untuk mendorong peningkatan jumlah Perseroan Terbuka. Pemerintah menganggap Perseroan Terbuka lebih layak untuk mendapatkan fasilitas penurunan tarif tersebut terkait dengan prinsip keterbukaan (*disclosure*). Kebijakan ini hanya ditujukan untuk Perseroan Terbuka karena Perseroan Terbuka dianggap lebih transparan sehingga dapat mempermudah pemerintah untuk melakukan pengawasan.

Perseroan Terbuka juga memiliki kewajiban untuk mempublikasikan laporan keuangannya di media massa sehingga akan menimbulkan pengawasan juga dari masyarakat. Pelaporan keuangan dan keterbukaan informasi tersebut merupakan persyaratan utama bagi pengambilan keputusan investasi di pasar modal dan merupakan wujud pertanggungjawaban terhadap *stakeholder*. Kewajiban inilah yang tidak dimiliki oleh Perseroan Tertutup, sehingga pemerintah cenderung memberikan fasilitas ini kepada Perseroan Terbuka yang dianggap lebih *full disclosure* dari Perseroan Tertutup. Hal ini juga diungkapkan oleh Kasi Peraturan PPh Badan.

---

<sup>69</sup> Hasil Wawancara dengan Airlangga Hartarto, Ketua Asosiasi Emiten Indonesia (AEI), 2 Juni 2008, Pukul 10.00-10.15 WIB.

“Kebijakan ini hanya diberikan kepada Perseroan Terbuka salah satunya terkait dengan masalah “*Full Disclosure*” tersebut. Perseroan Terbuka merupakan perseroan yang memiliki kewajiban untuk diaudit oleh akuntan publik sementara Perseroan Tertutup tidak wajib untuk diaudit oleh akuntan publik. Hal ini sudah jelas memudahkan pemerintah untuk melakukan pengawasan. Bisa dikatakan kita memberikan fasilitas ini kepada Perseroan Terbuka sebagai “hadiah” karena syarat menjadi Perseroan Terbuka cukup sulit.”<sup>70</sup>

Hingga akhir Mei 2008 jumlah Perseroan Terbuka yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) adalah sebanyak 345 Perseroan Terbuka.<sup>71</sup> Melalui penerbitan peraturan pemerintah ini, diharapkan jumlah Perseroan Terbuka yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) mengalami peningkatan sebesar 15 %, sebagaimana diungkapkan oleh Kasi Peraturan PPh Badan.

“... melepaskan sahamnya ke publik lebih dari 40%, itu dulu yang penting. Setelah itu baru mengikuti persyaratan lainnya yang ada di PP tersebut. Diharapkan jumlah perseroan akan naik mencapai 15 %.”<sup>72</sup>

Hal ini juga ditegaskan oleh informan berikut :

“Kalau ingin lihat bagaimana mereka mau *right issue* biasanya BEI sudah tahu tahun ini siapa saja yang mau listing di bursa karena mereka sudah melakukan persiapan dari jauh-jauh hari. Setelah PP ini keluar pun tidak ada pergerakan signifikan di bursa.”<sup>73</sup>

Secara praktik Peraturan Pemerintah ini nampaknya kurang menarik minat Perseroan Tertutup untuk menjadi Perseroan Terbuka. Hal ini ditandai dengan tidak adanya peningkatan jumlah Perseroan Terbuka yang signifikan di Bursa Efek Indonesia, sebagaimana disajikan oleh grafik berikut ini

---

<sup>70</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

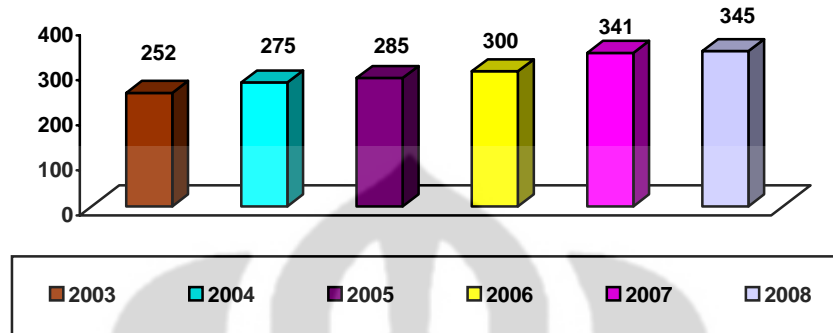
<sup>71</sup> Airlangga.Hartarto, Akhir September Insentif Pajak Disahkan, Indonesian Tax Review Volume VI, Edisi 45/2007 hal 11.

<sup>72</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

<sup>73</sup> Hasil Wawancara dengan Fitriyanto, Fund Manager BEI, 2 Mei 2008, Pukul 11.00-11.20 WIB

Grafik IV. 1

Jumlah Perseroan Terbuka 2003- Mei 2008



Sumber : Kustodian Sentral Efek Indonesia

Ketidaktertarikan Perseroan Terbuka untuk memanfaatkan fasilitas tersebut dikarenakan syarat yang terdapat di dalam fasilitas tersebut terlalu berat yakni kepemilikan saham publik 40% atau lebih dari keseluruhan saham yang disetor dan saham tersebut dimiliki paling sedikit oleh 300 pihak yang harus dimiliki dalam jangka waktu 6 bulan, hal ini sebagaimana diungkapkan oleh *Fund Manager* Bursa Efek Indonesia (BEI).

“Kesulitannya adalah kepemilikan publiknya harus diatas 40%, harus dimiliki oleh 300 pihak, 300 pihaknya harus memiliki saham tersebut lebih dari 6 bulan. Letak permasalahannya adalah untuk mendapatkan 300 pihak itu sulit karena pemegang saham 300 pihak itu banyak apalagi disuruh pegang sampai 6 bulan. Enam bulan itu sulit karena untuk PT Tbk mutasi pemegang sahamnya harian bahkan dalam hitungan menit bisa berpindah tangan. Maka DJP saja belum mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan dan Per Dirjen untuk melaksanakan PP 81 tersebut karena mereka memang masih cari cara bagaimana persyaratan tersebut bisa terpenuhi.”<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Hasil Wawancara dengan Fitriyanto, Fund Manager BEI, 2 Mei 2008, Pukul 11.00-11.20 WIB

Kebijakan penurunan tarif PPh Badan yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 sangat berpotensi menimbulkan ketidakpastian di lapangan. Kebijakan ini ditujukan untuk Perseroan Terbuka dengan pembatasan, artinya hanya Perseroan Terbuka yang memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah tersebut, yang akan mendapatkan fasilitas penurunan tarif. Permasalahan yang terjadi adalah persyaratan yang dicantumkan dalam Peraturan Pemerintah tersebut belum memiliki kejelasan dalam prosedur penerapannya. Wahyu Santosa selaku Kasi Peraturan PPh Badan Direktorat Jenderal Pajak menyatakan bahwa persyaratan untuk menjadi Perseroan Terbuka secara umum saja sudah cukup rumit apalagi ditambah dengan persyaratan-persyaratan untuk mendapatkan fasilitas penurunan tarif PPh Badan.

“...Syarat menjadi perseroan terbuka cukup sulit diantaranya adalah :

- a. Harus diaudit oleh akuntan publik
- b. Terdapat pengawasan dari Bapepam
- c. Semua tindakan direksi harus diumumkan ke bursa
- d. Apapun yang akan dilakukan oleh direksi biasanya harus sudah *applied* di dalam MOU-nya sehingga ada kekuatan hukum mengikat untuk melaksanakan ketentuan tersebut.

Sementara perseroan tertutup tidak memiliki kewajiban untuk diaudit oleh akuntan publik dan syarat-syarat pendiriannya tidak serumit perseroan terbuka.”<sup>75</sup>

Peraturan Pemerintah ini juga tampak kurang efektif karena tujuan utama suatu perusahaan *go public* adalah untuk memperoleh dana murah dari publik, tidak untuk mendapatkan fasilitas penurunan tarif PPh Badan. Selama ini sumber

---

<sup>75</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

pembiayaan utama perusahaan diperoleh melalui peminjaman uang dari bank yang menimbulkan kewajiban untuk membayar bunga. Berbeda dengan peminjaman uang di bank yang menimbulkan kewajiban untuk membayar bunga dengan tingkat suku bunga tertentu, penjualan saham ke publik tidak menimbulkan kewajiban untuk membayar bunga. Berdasarkan hal tersebut penjualan saham suatu perusahaan ke publik merupakan sumber pembiayaan alternatif yang lebih murah untuk memperoleh tambahan dana bagi perusahaan.

### **3. Meningkatkan Kepemilikan Publik pada Perseroan Terbuka**

Peraturan Pemerintah ini memang hanya memberikan fasilitas penurunan tarif kepada Perseroan Terbuka yang memenuhi persyaratan-persyaratan sebagaimana tercantum dalam peraturan pemerintah tersebut. Salah satu persyaratan yang tercantum yakni jumlah kepemilikan saham publik 40% atau lebih dari keseluruhan saham yang disetor dan saham tersebut dimiliki paling sedikit oleh 300 pihak. Persyaratan tersebut bertujuan untuk meningkatkan kepemilikan publik pada Perseroan Terbuka. Melalui kepemilikan publik yang cukup besar, diharapkan akan menimbulkan pengawasan lebih dari masyarakat, hal tersebut diungkapkan oleh informan berikut ini :

“...dalam hal ini adalah untuk mendorong peningkatan jumlah Perseroan Terbuka dan kepemilikan saham publik, dengan demikian diharapkan Perseroan Tertutup terpacu untuk menjadi Perseroan Terbuka, sekaligus meningkatkan fungsi pengawasan.”<sup>76</sup>

Dalam praktiknya Peraturan Pemerintah ini tidak menarik minat Perseroan Terbuka yang mempunyai saham kurang dari 40% untuk melepaskan kepemilikan

---

<sup>76</sup> Hasil Wawancara dengan Prof. R Mansury, Ph.D, Akademisi, 15 Mei 2008, Pukul 09.30-10.00 WIB.

sahamnya hingga mencapai kuota 40% atau lebih. Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh informan berikut ini :

“Setelah PP ini keluar pun tidak ada pergerakan signifikan di bursa. Belum ada perusahaan terbuka yang sahamnya kurang dari 40 % berencana untuk melepaskan sahamnya lebih besar ke publik.”<sup>77</sup>

Keengganan Perseroan Terbuka untuk melepaskan kepemilikan sahamnya terkait dengan belum jelasnya peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007. Apabila suatu Perseroan Terbuka telah melepaskan kepemilikan sahamnya ke publik 40% atau lebih namun dari 300 emiten yang dimilikinya terdapat beberapa emiten yang kepemilikan sahamnya di atas 5%, perseroan tersebut belum berhak untuk memperoleh fasilitas penurunan tarif PPh Badan. Hingga saat ini pemerintah masih belum memiliki jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut. Hal tersebut dikemukakan oleh Advisor I Perpajakan PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk.

“Kejadiannya seperti PGN sudah mengajukan untuk menggunakan PP 81, namun ditolak karena salah satu emiten kita ada yang sahamnya lebih dari 5%. Saya bilang ke teman-teman Dirjen Pajak 5% ini per kapan? Kalau per 31 Desember 5% per Januari ini nol bagaimana ? mereka jawabnya belum ada aturan yang jelas soal ini. Terus saya bilang coba tolong anda buat aturan yang jelas mengenai kalau saya buat saya melawan PP. Ya, jadi menurut saya pemerintah ingin memberikan fasilitas penurunan tarif tapi tanggung karena juklaknya pun belum ada.”<sup>78</sup>

Pihak pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak menyatakan bahwa sistem pemungutan pajak yang diberlakukan di negara kita untuk Pajak

---

<sup>77</sup> Hasil Wawancara dengan Fitriyanto, Fund Manager BEI, 2 Mei 2008, Pukul 11.00-11.20 WIB

<sup>78</sup> Hasil Wawancara dengan Eri Surya Kelana, Advisor I Perpajakan PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk, 2 Mei 2008, Pukul 14.20-14.45 WIB.

Penghasilan adalah *Self Assessment System*, sehingga Wajib Pajaklah yang memiliki kewajiban untuk memonitor kepemilikan sahamnya. Apabila emitennya memiliki saham di atas 5%, maka Wajib Pajak harus melakukan berbagai upaya untuk menurunkan jumlah saham yang dimiliki emitennya. Hal ini dinyatakan oleh Kasi Peraturan PPh Badan Direktorat Jenderal Pajak.

“Itulah yang kita sedang atur di PMK. Pada dasarnya sistem perpajakan kita menganut *Self Assessment System* sehingga WP sendirilah yang menghitung, menyetor, dan melaporkan pajak terutang. Berdasarkan hal tersebut maka WP seharusnya tidak melakukan hal-hal yang akan membuat WP kehilangan haknya. Pada saat pelaporan nanti rencananya akan menggunakan keterangan dari otoritas bursa bahwa perusahaan tersebut memenuhi syarat untuk mendapatkan fasilitas.”<sup>79</sup>

Mutasi saham yang sangat cepat setiap harinya akan menyebabkan kerumitan bagi pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 tersebut. Tidak ada jaminan yang pasti bahwa jumlah saham yang dilepas ke publik jumlahnya akan tetap 40 %, emiten yang dimiliki jumlahnya akan tetap 300 pihak, dan saham yang dimiliki oleh masing-masing emiten tersebut akan tetap 5 %. Berdasarkan hal tersebut di atas maka tidak ada jaminan bahwa suatu Perseroan Terbuka akan selalu mendapatkan fasilitas penurunan tarif PPh Badan tersebut

Dilihat dari sisi investor, mereka akan memilih untuk menanamkan sahamnya di suatu perusahaan yang memang likuid, stabil, dan memiliki prospek untuk memperoleh keuntungan yang signifikan di masa yang akan datang. Jadi, insentif pajak yang diberikan bukan merupakan suatu faktor utama bagi investor untuk membeli atau menambah kepemilikan saham pada suatu Perseroan Terbuka.

---

<sup>79</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

## **A.2. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 dalam Praktik**

Kebijakan penurunan tarif ini sebenarnya telah diwacanakan dalam Rancangan Undang-undang Pajak Penghasilan (RUU PPh). RUU PPh mewacanakan untuk menurunkan tarif tertinggi PPh Badan secara bertahap dari 30 % menjadi 28 % (dua tahun setelah UU berlaku) dan 25 % (setelah lima tahun berlaku). RUU PPh yang sampai saat ini belum disahkan oleh DPR membuat pemerintah mengambil langkah untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 dalam rangka percepatan investasi dalam negeri. Banyak pengusaha yang ingin menanamkan modalnya di Indonesia namun terbentur dengan aturan perpajakan. Kalangan pengusaha mengeluhkan kurangnya insentif perpajakan yang diberikan kepada kalangan pengusaha, sebagaimana diungkapkan informan berikut ini :

“PP ini sebenarnya diterbitkan dalam rangka percepatan investasi dalam negeri. Banyak investor luar negeri yang mempertanyakan aturan perpajakan kita, jadi janjinya adalah akan memberikan beberapa insentif perpajakan dengan beberapa jenis kegiatan, salah satunya adalah kepada perusahaan *go public*, itu telah dijanjikan pada saat perusahaan yang sudah *go public* atau perusahaan yang baru akan *go public* mengadakan *road show*. Seperti PGN kan kita sering menghadiri *road show* ke luar negeri, pada saat itu Jusuf Kala menjanjikan akan memberikan insentif fiskal pada saat itu awal atau pertengahan tahun. Nah, pada akhir tahun baru ada pembicaraan akan ada penurunan tarif sebesar 5% dan PP-nya sendiri baru keluar di Januari.”<sup>80</sup>

Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Rachmanto Surahmat, yakni sebagai berikut :

---

<sup>80</sup> Hasil Wawancara dengan Eri Surya Kelana, Advisor I Perpajakan PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk, 2 Mei 2008, Pukul 14.20-14.45 WIB.



“Menurut saya alasan lainnya adalah karena pemerintah gagal mengesahkan RUU PPh, sementara mereka sudah *publish* ke publik bahwa akan ada penurunan tarif di 2008 ini. Untuk *cover* keinginan kalangan pengusaha akhirnya pemerintah mencari jalan pintas untuk mengatasi reaksi yang nantinya timbul dari dunia usaha.”<sup>81</sup>

Faktor-faktor tersebut mendorong pemerintah untuk mempercepat pemberian fasilitas penurunan tarif PPh bagi Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka. Ketentuan yang mengatur mengenai penurunan tarif Pajak Penghasilan bagi Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka diterbitkan berdasarkan UU PPh Pasal 17 ayat (2) yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menurunkan tarif tertinggi menjadi 25%. Penjelasan pasal 17 ayat (2) menegaskan bahwa penurunan tarif PPh menjadi maksimal 25% untuk Wajib Pajak Badan, hanya bisa dilakukan bila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

1. Diatur dengan Peraturan Pemerintah
2. Diberlakukan Nasional
3. Mulai berlaku 1 Januari
4. Diumumkan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tarif baru berlaku
5. Disampaikan kepada DPR dalam rangka pembahasan RAPBN

Syarat-syarat yang terdapat dalam penjelasan pasal 17 ayat (2) tersebut dianggap telah terpenuhi seluruhnya, sebagaimana dinyatakan oleh informan berikut ini :

“Menurut saya PP ini telah memenuhi semua syarat yang terdapat dalam penjelasan pasal 17 ayat (2) UU PPh. Mari kita lihat satu per satu syaratnya :

---

<sup>81</sup> Hasil Wawancara dengan Rachmanto Surahmat, Tax Partner Ernst & Young, 2 Mei 2008, Pukul 10.15-10.45 WIB.

- a. Diatur dengan Peraturan Pemerintah, jelas terpenuhi karena fasilitas penurunan tarif ini memang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007
- b. Diberlakukan Nasional, menurut saya ini juga terpenuhi karena PP ini berlaku untuk semua Perseroan Terbuka yang terdapat di seluruh Indonesia selama mereka memenuhi syarat-syarat yang terpenuhi di dalam PP tersebut, pasti mereka mendapatkan fasilitas penurunan tarif 5% tersebut.
- c. Mulai berlaku 1 Januari, jelas terpenuhi karena PP ini memang baru berlaku efektif sejak 1 Januari 2008.
- d. Diumumkan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tarif baru berlaku, mengenai hal ini kami sudah mensosialisasikannya jauh-jauh hari. Paling tidak di beberapa artikel surat kabar sudah sering kali disinggung mengenai penurunan tarif ini, kalau saya tidak salah menteri keuangan kita pun sudah seringkali menyinggung mengenai masalah ini di media, sejak September (ya tolong dicek lebih lanjut saja di internet).
- e. Disampaikan kepada DPR dalam rangka pembahasan RAPBN, kami pun sudah memberitahukan hal ini kepada DPR.”<sup>82</sup>

Ketentuan yang mengatur mengenai teknis pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 tersebut akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan. Sejak berlaku efektif tanggal 1 Januari 2008 lalu, pemerintah belum juga menerbitkan peraturan pelaksanaan dimaksud. Secara ideal peraturan pelaksanaan dari suatu Peraturan Pemerintah diterbitkan paling lama 3 (tiga) bulan setelah Peraturan Pemerintah diterbitkan. Hal ini dinyatakan oleh Kasi Peraturan PPh Badan Direktorat Jenderal Pajak.

“Mengenai Peraturan Pelaksanaannya hingga saat ini masih dalam tahap penyusunan dan negosiasi dengan banyak pihak untuk menghasilkan peraturan pelaksanaan yang mekanismenya ideal untuk semua pihak. Normalnya si peraturan pelaksanaannya terbit 3 bulan setelah PP ini terbit.”<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB.

<sup>83</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah sebenarnya tidak siap mengeluarkan kebijakan penurunan tarif tersebut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007. Hal ini terlihat dengan belum terbitnya peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah tersebut hingga saat ini, sehingga tidak ada mekanisme yang jelas dalam hal pelaksanaannya. Alasan yang dikemukakan oleh pemerintah mengenai belum terbitnya peraturan pelaksanaan dimaksud adalah pemerintah masih mencari bentuk terbaik dari peraturan pelaksanaan yang akan dikeluarkan nantinya, yang dapat memfasilitasi kepentingan semua pihak. Hal ini ditegaskan oleh informan sebagai berikut :

“Mengenai Peraturan Pelaksanaannya hingga saat ini masih dalam tahap penyusunan dan negosiasi dengan banyak pihak untuk menghasilkan peraturan pelaksanaan yang mekanismenya ideal untuk semua pihak. Tapi, saya masih belum bisa cerita detail karena masih *off the record*.”<sup>84</sup>

Berdasarkan hal tersebut maka Peraturan Pemerintah ini belum dapat dilaksanakan. Fasilitas penurunan tarif baru bisa direalisasikan di tahun 2009 mendatang. Hal ini dikarenakan SPT PPh Badan untuk Wajib Pajak Badan baru akan dilaporkan paling lambat tanggal 31 Maret 2009 mendatang, sebagaimana ditegaskan berikut ini :

“PP ini memang masih belum bisa dilaksanakan tahun ini karena untuk badan kan pajaknya dilaporkan paling lambat 31 Maret, ya Januari boleh lah. Sehingga PP ini baru bisa *applied* kan tahun depan ya untuk tahun ini belum bisa diterapkan.”<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB.

<sup>85</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB.

Persyaratan kepemilikan saham dalam jangka waktu 6 bulan tentunya juga belum bisa dipenuhi karena Peraturan Pemerintah tersebut baru diberlakukan efektif di 1 Januari 2008, hal ini berarti Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 baru berlaku sekitar 5 bulan sampai dengan Mei 2008. Hingga saat ini belum ada satu pun Perseroan Terbuka yang mengetahui secara pasti siapa yang berhak mendapatkan fasilitas penurunan tarif tersebut. Hal tersebut dikarenakan mutasi saham yang sangat cepat setiap harinya sehingga tidak bisa memberikan jaminan bahwa suatu perusahaan akan terus mendapatkan fasilitas penurunan tarif tersebut. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh informan berikut :

“Berdasarkan syarat tersebut hingga saat ini belum ada satu perusahaan pun yang mengetahui siapa yang mendapatkan fasilitas tersebut, karena saham itu mutasinya terjadi setiap hari sehingga tidak ada yang bisa menjamin bahwa tahun ini suatu perusahaan mendapatkan fasilitas tahun berikutnya dia masih akan mendapatkan fasilitas. Jangka waktu 6 bulan itu pun memberikan penegasan bahwa PP ini belum bisa dilaksanakan tahun ini karena dari 1 Januari ke Mei ini baru jalan sekitar 5 bulan.”<sup>86</sup>

Sebagaimana telah dikemukakan pada Bab III sebelumnya, terdapat 345 Perseroan Terbuka yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI). Terkait dengan persyaratan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007, hanya 34 perseroan yang melepaskan kepemilikan sahamnya ke publik sebesar 40% atau lebih dan dari 34 perseroan tersebut, hanya 5 Perseroan Terbuka yang diperkirakan akan mendapatkan fasilitas penurunan tarif tersebut. Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa hanya beberapa emiten saja yang dapat menikmati

---

<sup>86</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

fasilitas penurunan tarif. Fasilitas penurunan tarif Pajak Penghasilan yang hanya dapat dinikmati oleh beberapa Perseroan Terbuka mencerminkan bahwa penerbitan Peraturan Pemerintah ini tidak memperhatikan situasi dan kondisi pasar modal. Persyaratan yang terlalu berat juga merupakan salah satu faktor yang menyebabkan hanya beberapa emiten saja yang dapat menikmati fasilitas penurunan tarif tersebut.

#### **B. Penerapan Kebijakan Penurunan Tarif PPh bagi Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka dilihat dari Sisi Keadilan Pemungutan Pajak**

Kebijakan perpajakan perlu dibuat sedemikian rupa sehingga dunia usaha dapat bergairah dan dapat mempengaruhi perilaku pengusaha. Insentif perpajakan sangat diperlukan dunia usaha. Insentif perpajakan dapat mengurangi potensi penerimaan negara, namun juga akan membangkitkan kepercayaan dunia usaha atas kesungguhan pemerintah mendorong pertumbuhan ekonomi. Pemberian insentif dapat mendorong meningkatnya jumlah investasi yang berdampak pada adanya tambahan pajak dari perusahaan baru dan dapat menambah daya serap tenaga kerja.

Sebelum kebijakan perpajakan tersebut ditetapkan, pemerintah seyogyanya memperhatikan dan berpegang teguh pada asas-asas perpajakan serta mempertimbangkan dampak yang terjadi kemudian, sehingga pelaksanaan kebijakan perpajakan yang sudah ada benar-benar menampilkan hasil yang signifikan dalam rangka menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Dampak dari suatu kebijakan dapat terjadi pada Wajib Pajak maupun pemerintah.

Kenyataannya, tidak semua kebijakan yang masih berupa rancangan pada saat penyusunannya selalu diuji apakah sejalan atau tidak dengan tujuan dan asas-asas dalam perpajakan.

Asas keadilan seringkali menjadi pertimbangan penting dalam menentukan suatu pilihan kebijakan (*policy option*), terutama dalam membangun sistem perpajakan. Suatu sistem perpajakan dapat berhasil apabila masyarakatnya merasa yakin bahwa pajak-pajak yang dipungut oleh pemerintah telah dikenakan secara adil dan setiap orang membayar sesuai dengan bagiannya. Pajak harus ditujukan untuk terselenggaranya keadilan baik dalam hal perundang-undangan, pengenaannya, pemungutannya, maupun dalam hal pembagian beban yang harus dipikul oleh Wajib Pajak yang bersangkutan.

Keadilan dalam pemungutan pajak merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi, namun bagaimana penerapan pemungutan pajak yang adil belum ada tolak ukur yang pasti. Hal tersebut menjelaskan bahwa keadilan itu sifatnya relatif tergantung dari sisi mana menilainya. Akademisi memandang keadilan dari konsep keadilan pada perpajakan yaitu beban pajak dibayarkan oleh Wajib Pajak berdasarkan manfaat yang diterimanya dan pembayaran beban pajak berdasarkan kemampuan membayar pajak. Wajib Pajak mempunyai pandangan tersendiri mengenai konsep keadilan, adil tidak hanya dilihat melalui teori, melainkan melalui realisasi di lapangan.

Setiap negara hukum harus memegang teguh asas keadilan, baik dalam peraturan perundang-undangan maupun pelaksanaan dalam praktik, oleh karena itu menjadi syarat mutlak bagi pembuat undang-undang (*legislator*) dan bagi

pembuat kebijakan memperhatikan dan mempertimbangkan asas keadilan. Sebagai bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan pajak, perumusan pajak tidak ditetapkan dengan hanya mewakili kepentingan pemerintah semata, tetapi juga mempertimbangkan keterwakilan Wajib Pajak sebagai penanggung pajak. Asas keadilan mengatakan bahwa pajak itu harus adil dan merata. Pajak dikenakan kepada Wajib Pajak sebanding dengan kemampuannya membayar pajak dan sesuai dengan manfaat yang diterimanya dari negara.

Sebagaimana telah dikemukakan pada Bab II sebelumnya, Richard A Musgrave dan Peggy B Musgrave menyatakan bahwa ada dua macam pendekatan dalam asas keadilan, *Benefit principle* (Asas Manfaat) dan *Ability-to-pay-principle* (Asas Kemampuan Membayar). *Benefit principle* menjelaskan bahwa suatu sistem perpajakan dikatakan adil jika setiap Wajib Pajak membayar sesuai dengan manfaat yang diterimanya dari kegiatan pemerintah. *Benefit Principle* secara umum sulit diterapkan. Prinsip ini paling banyak diterapkan secara khusus seperti retribusi, pemakaian jalan tol, pemakaian telekomunikasi, listrik dan air minum, yang sebenarnya bukan merupakan pajak. Manfaat yang diterima oleh pembayar pajak sifatnya tidak langsung dalam bentuk jasa timbal balik dari pemerintah sebagai pemungut pajak. Sesuai dengan fungsi budgetair, maka pajak yang dipungut oleh pemerintah digunakan untuk membiayai pembangunan fasilitas umum, seperti jalan raya, pembayaran gaji pegawai negeri, pertahanan dan keamanan dan pengeluaran lainnya. Hal tersebut di atas pada dasarnya tidak dapat diukur atau dihitung besar atau kecil manfaatnya bagi individu atau masyarakat secara langsung.

Sulitnya penerapan asas manfaat menyebabkan perlunya pendekatan lain yang mampu mengukur keadilan, yang dapat dipakai untuk mengumpulkan dana yang bersumber dari pajak yang harus dibagi secara adil dan merata. *Ability-to-pay-principle* merupakan pendekatan yang lebih dapat diterima dan lebih mudah diterapkan dibandingkan dengan *Benefit Principle*. Pendekatan ini menyarankan agar pajak itu harus adil dan merata. *Ability-to-pay-principle* terdiri dari dua konsep keadilan yaitu *Horizontal Equity* (Keadilan Horizontal) dan *Vertical Equity* (Keadilan Vertikal).

Keadilan merupakan suatu yang relatif tergantung dari sisi mana kita memandang keadilan tersebut. Kondisi tidak adil akan terjadi pada saat atas kondisi yang sama diberlakukan hal yang berbeda. Setelah penerbitan peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 terdapat perlakuan yang berbeda dalam hal mendapatkan fasilitas penurunan tarif antara Perseroan Terbuka dan Perseroan Tertutup. Perlakuan yang berbeda juga dirasakan antara Perseroan Terbuka dengan Perseroan Terbuka yang dikelompokkan menjadi Perseroan Terbuka yang memenuhi syarat dengan Perseroan Terbuka yang tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan fasilitas penurunan tarif berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 81 Tahun 2007.

Berdasarkan hal tersebut terdapat beberapa kalangan yang menyoroiti masalah keadilan atas pemberian fasilitas penurunan tarif PPh Badan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007, diantaranya adalah sebagai berikut :

Rachmanto Surahmat selaku praktisi mengatakan :

“Adil berarti atas kondisi yang sama diberlakukan hal yang sama. Dalam kasus terbitnya PP ini, PP ini akan dianggap adil jika yang



dibandingkan adalah perusahaan yang *go public* dan memiliki saham lebih dari 40% dengan perusahaan *go public* yang memiliki saham kurang dari 40% (karena kondisinya sama, sama-sama perseroan terbuka). Namun, PP ini akan dianggap tidak adil jika yang dibandingkan adalah perseroan terbuka dengan perseroan tertutup (subjek dan objeknya berbeda).”<sup>87</sup>

Rahmanto Surahmat mengatakan bahwa suatu kondisi dikatakan adil jika subjek dan objek yang dibandingkan berada dalam situasi dan kondisi yang sama. Fasilitas penurunan tarif tersebut akan dapat dikatakan adil atau tidak adil jika yang dibandingkan adalah Perseroan Terbuka yang melepaskan kepemilikan sahamnya 40% atau lebih dengan Perseroan Terbuka yang melepaskan kepemilikan sahamnya kurang dari 40%. Berdasarkan hal tersebut, maka antara Perseroan Terbuka dengan Perseroan Tertutup tidak dapat dibandingkan untuk dianalisis apakah perlakuan pajaknya adil atau tidak karena berada dalam situasi dan kondisi yang tidak sama (subjek dan objeknya berbeda).

Pendapat yang dikemukakan oleh Rahmanto Surahmat mengenai masalah keadilan pemungutan pajak yang bisa dibandingkan hanya atas subjek dan objek yang berada dalam situasi dan kondisi yang sama, bertentangan dengan konsep keadilan secara umum. Konsep keadilan menurut Mansury adalah atas situasi dan kondisi yang sama diperlakukan sama, sebaliknya atas situasi dan kondisi yang berbeda diperlakukan tidak sama. Situasi dan kondisi yang dimaksud berdasarkan konsep keadilan yang dikemukakan oleh Mansury adalah mengenai keadaan objek pajaknya, konsep keadilan tersebut tidak pernah menyinggung mengenai keadaan subjek pajaknya. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka penelitian ini

---

<sup>87</sup> Hasil Wawancara dengan Rachmanto Surahmat, Tax Partner Ernst & Young, 2 Mei 2008, Pukul 10.15-10.45 WIB.

dimaksudkan untuk melihat apakah Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 tersebut memenuhi asas keadilan atau tidak boleh dibandingkan antara Perseroan Terbuka dan Perseroan Tertutup dan antara Perseroan Terbuka dengan Perseroan Terbuka yang dikelompokkan menjadi Perseroan Terbuka yang memenuhi syarat dengan Perseroan Terbuka yang tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan fasilitas penurunan tarif berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 81 Tahun 2007.

Berbeda dengan Rachmanto Surahmat, Wahyu Santosa Kepala Seksi Peraturan PPh Badan mengatakan bahwa :

“Menurut pendapat saya, adil itu tidak berarti harus sama. Maksudnya, kondisi perseroan terbuka dan perseroan tertutup tidak sama. Dalam hal ini keadilan adalah sesuatu yang relatif, bisa saja pihak perseroan terbuka menganggap jika perseroan tertutup mendapatkan fasilitas yang sama dengan mereka hal tersebut tidak adil karena syarat untuk menjadi perseroan terbuka lebih berat dibandingkan dengan perseroan tertutup. Tapi, dari perseroan tertutup bisa saja menganggap fasilitas tersebut tidak adil karena misalnya status mereka sama-sama badan, yang atas penghasilannya dikenakan pajak dengan tarif progresif juga.”<sup>88</sup>

Wahyu Santosa mengatakan bahwa keadilan merupakan suatu hal yang relatif dan tidak harus dikukur melalui situasi dan kondisi yang sama. Wahyu Santosa lebih menekankan keadilan dilihat dari rumitnya persyaratan untuk menjadi Perseroan Terbuka sehingga merupakan suatu hal yang adil jika Perseroan Tersebut mendapatkan fasilitas penurunan tarif. Sementara itu, Perseroan Tertutup akan merasa fasilitas penurunan tarif tersebut tidak adil karena Perseroan Tertutup maupun Perseroan Terbuka merupakan Wajib Pajak Badan.

Senada dengan Wahyu Santosa, Mansury mengatakan bahwa :

---

<sup>88</sup> Hasil Wawancara dengan Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan, 7 Mei 2008, Pukul 10.30-11.15 WIB

“Menurut saya si masih bisa adil karena apa ? karena kalau terbuka itu kan dia harus melaporkan kegiatan ekonominya, modalnya secara terbuka, jadi tidak bisa diirihatikan oleh perseroan yang tidak terbuka karena pajak yang dibayar oleh perseroan yang tidak terbuka pasti tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, itu kan merupakan salah satu bentuk keringanan pajak dengan tidak terbuka itu. Jadi, kalau menurut saya masih bisa adil malahan bagus bisa mendorong yang tidak terbuka menjadi *go public*.”<sup>89</sup>

Berdasarkan pendapat Mansury dan Wahyu Santosa tersebut, Peraturan Pemerintah ini hanya ditujukan bagi Perseroan Terbuka terkait dengan masalah keterbukaan (*full disclosure*), namun tidak ada standar yang baku yang dapat mengukur suatu Perseroan Terbuka sudah benar-benar terbuka (*disclosure*) atau belum. Apabila standar suatu perseroan telah benar-benar *disclosure* hanya karena laporan keuangannya telah diaudit oleh akuntan publik, apakah ada jaminan bahwa audit tersebut telah berjalan secara benar apa adanya sesuai dengan fakta dan bukti yang ada. Kejelasan mengenai pihak-pihak yang akan mendapatkan fasilitas inilah yang harus menjadi pertimbangan bagi pemerintah dalam mengeluarkan suatu kebijakan yang dapat memenuhi kepentingan semua pihak sehingga tercipta suatu keadilan.

Mansury menyatakan bahwa Pajak Penghasilan akan sesuai dengan asas keadilan apabila memenuhi kriteria-kriteria dari keadilan horizontal dan keadilan vertikal, sebagaimana ditegaskan berikut ini :

“Keadilan harus dilihat dari sisi horizontal dan vertikal. Jadi, tidak bisa suatu kebijakan dikatakan adil jika hanya memenuhi kriteria keadilan horizontal atau vertikal saja, melainkan harus memenuhi kedua kriteria tersebut.”<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Hasil Wawancara dengan R Mansury, Akademisi, 15 Mei 2008, Pukul 09.30-10.00 WIB.

<sup>90</sup> Hasil Wawancara dengan R Mansury, Akademisi, 15 Mei 2008, Pukul 09.30-10.00 WIB.

## **B.1. Penerapan Kebijakan Penurunan Tarif PPh bagi Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka dilihat dari Sisi Keadilan Horizontal Pemungutan Pajak**

Berdasarkan persyaratan pemberian fasilitas penurunan tarif sebagaimana dikemukakan sebelumnya, maka terdapat perbedaan perlakuan antara Perseroan Terbuka yang memenuhi persyaratan tersebut di atas dengan Perseroan Terbuka yang tidak memenuhi, apalagi bila dibandingkan dengan Perseroan Tertutup. Hal ini secara teoritis bertentangan dengan konsep keadilan horizontal. Suatu Pemungutan pajak dikatakan memenuhi keadilan horizontal apabila Wajib Pajak yang berada dalam “kondisi” yang sama diperlakukan sama (*equal treatment for the equals*). Keadilan horizontal menyatakan bahwa semua orang yang mempunyai tambahan ekonomi yang sama dengan tanggungan yang sama tanpa membedakan jenis atau sumber penghasilan harus membayar pajak dalam jumlah yang sama.

Dalam rangka mengetahui kebijakan penurunan tarif PPh bagi Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka telah memenuhi asas keadilan pemungutan pajak, berikut ini diuraikan beberapa kriteria keadilan horizontal :

### **1. *Globality***

Dasar pengenalan PPh bagi semua jenis perseroan yang bersifat tidak final (baik Perseroan Terbuka maupun Perseroan Tertutup) adalah penghasilan neto dan menggunakan tarif progresif umum berdasarkan UU PPh pasal 17 ayat (1) huruf b. Penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 mengelompokkan Perseroan Terbuka menjadi dua yakni, Perseroan Terbuka yang tidak memenuhi

persyaratan yang tercantum dalam Pasal 2 dan Perseroan Terbuka yang memenuhi persyaratan. Perseroan Terbuka yang tidak memenuhi syarat dan Perseroan Tertutup menggunakan tarif progresif umum berdasarkan UU PPh pasal 17 ayat 1 huruf b, sedangkan Perseroan terbuka yang memenuhi syarat menggunakan tarif progresif khusus berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut. Hal ini sebagaimana digambarkan berikut :

**Tabel IV. 1**  
**Perbandingan Tarif PPh Badan Menurut UU PPh dan Peraturan**  
**Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007**

<b>Lapisan Penghasilan Kena Pajak</b>	<b>Tarif Pajak*</b>	<b>Tarif Pajak**</b>
Sampai dengan Rp. 50,000,000,-	10 %	10%
Di atas Rp 50,000,000,- s.d. Rp 100.000.000,-	15%	15%
Di atas Rp 100.000.000,00	30%	25%

\*) Perseroan Terbuka yang Tidak memenuhi Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007

\*\*\*) Perseroan Terbuka yang Tidak memenuhi Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007

Sumber : UU PPh dan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007

Hal ini jelas bertentangan dengan syarat *globality* yang dikemukakan oleh Mansury. Seyogyanya pemajakan tidak membedakan sumber dan jenis penghasilan yang diterima oleh Wajib Pajak. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Eri Surya Kelana :

“Apabila penghasilan yang dikenakan pajak basisnya adalah semua tambahan kemampuan maka semua Wajib Pajak harus dikenakan pajak hanya atas tambahan kemampuan yang mereka terima, itu baru adil.”<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Hasil Wawancara dengan Eri Surya Kelana, Advisor I Perpajakan PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk, 2 Mei 2008, Pukul 14.20-14.45 WIB.

Penerapan PPh terhadap penghasilan dari usaha akan mencerminkan *globality* apabila semua penghasilan tanpa membedakan sumber dan jenisnya dijumlahkan terlebih dahulu dan dikenakan pajak dengan tarif umum. Adanya tarif khusus (tersendiri) bagi Wajib Pajak Perseroan Terbuka yang memenuhi syarat untuk mendapatkan fasilitas penurunan tarif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 merupakan bentuk diskriminasi tarif dengan Perseroan Terbuka lainnya yang tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan fasilitas penurunan tarif apalagi jika dibandingkan dengan perseroan tertutup.

## **2. Net Income (Tambahannya Kemampuan Ekonomis Neto)**

Dasar Pengenaan Pajak yang mencerminkan suatu asas keadilan dalam sistem perpajakan menggunakan penghasilan neto. Penghasilan neto tersebut diperoleh dari penghasilan bruto dikurangi dengan semua biaya-biaya yang berhubungan dengan 3 M, yaitu mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan. Dasar Pengenaan Pajak yang digunakan oleh semua jenis perseroan yang sifatnya tidak final adalah penghasilan neto.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007, Perseroan Terbuka yang memenuhi syarat untuk mendapatkan fasilitas penurunan tarif juga menggunakan penghasilan neto sebagai Dasar Pengenaan Pajaknya, sehingga seyogyanya tidak ada perbedaan dalam menetapkan suatu Dasar Pengenaan Pajak antara Perseroan Terbuka yang memenuhi syarat dengan Perseroan Terbuka yang tidak memenuhi syarat serta Perseroan Tertutup. Penggunaan tarif progresif yang berbeda antara Perseroan Terbuka yang memenuhi syarat dengan Perseroan

Terbuka yang tidak memenuhi syarat apalagi dengan Perseroan Tertutup akan menimbulkan diskriminasi, sehingga mencerminkan ketidakadilan.

“Indonesia menganut *global taxation* sehingga untuk mencapai suatu tingkat keadilan yang menjadi basis pengenaan pajaknya adalah penghasilan neto.”<sup>92</sup>

### **3. Equal Treatment for The Equals**

*Equal treatment for the equals* menyatakan bahwa dalam kondisi yang sama, Wajib Pajak akan dikenakan pajak dengan tarif yang sama. Atas penghasilan yang diterima oleh semua Perseroan Terbuka yang bersifat tidak final seharusnya dikenakan pajak dengan tarif yang sama karena mereka berada dalam kondisi yang sama. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Advisor I Perpajakan PT Perusahaan Gas Negara (Persero).

“Atas jumlah penghasilan yang sama memang seharusnya dikenakan pajak dengan tarif yang sama, misalnya Penghasilan Kena Pajak PT A dan PT B sama-sama 100 juta maka akan dikenakan pajak dengan tarif 15 % berdasarkan tarif progresif pasal 17.”<sup>93</sup>

Pengenaan pajak dengan tarif yang berbeda antara Perseroan Terbuka yang memenuhi syarat dengan Perseroan Terbuka yang tidak memenuhi syarat sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 mencerminkan ketidakadilan karena atas kondisi yang sama (sama-sama Perseroan Terbuka yang bersifat tidak final) dikenakan pajak dengan tarif yang berbeda.

---

<sup>92</sup> Hasil Wawancara dengan Eri Surya Kelana, Advisor I Perpajakan PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk, 2 Mei 2008, Pukul 14.20-14.45 WIB.

<sup>93</sup> Hasil Wawancara dengan Eri Surya Kelana, Advisor I Perpajakan PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk, 2 Mei 2008, Pukul 14.20-14.45 WIB.

## **B.2. Penerapan Kebijakan Penurunan Tarif PPh bagi Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka dilihat dari Sisi Keadilan Vertikal Pemungutan Pajak**

Suatu Pemungutan pajak dikatakan memenuhi keadilan vertikal apabila Wajib Pajak yang berada dalam “kondisi” yang berbeda diperlakukan berbeda (*unequal treatment for the unequals*). Keadilan vertikal menyatakan bahwa jumlah pajak yang dibayar semakin besar sebanding dengan semakin besarnya kemampuan membayar pajak yang bersangkutan.

Dalam rangka mengetahui kebijakan penurunan tarif PPh bagi Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 telah memenuhi asas keadilan pemungutan pajak, berikut ini diuraikan beberapa kriteria keadilan vertikal :

### **1. *Unequal Treatment for the Unequals***

*Unequal treatment for the unequals* menyatakan bahwa atas kondisi yang berbeda dikenakan pajak dengan tarif yang berbeda pula. Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Mansury :

“Maksudnya itu untuk Wajib Pajak yang penghasilannya lebih besar dia dikenakan tarif yang lebih besar juga. Situasinya *unequal* karena penghasilannya lebih besar pengenaan pajaknya juga harus *unequal* dikenakan tarif yang lebih tinggi.”<sup>94</sup>

Hal yang membedakan besarnya tarif pajak adalah jumlah keseluruhan penghasilan atau jumlah seluruh tambahan kemampuan ekonomis, bukan karena perbedaan sumber penghasilan atau perbedaan jenis penghasilan. Berdasarkan hal

---

<sup>94</sup> Hasil Wawancara dengan R Mansury, Akademisi, 15 Mei 2008, Pukul 09.30-10.00 WIB.



tersebut siapa pun yang memiliki penghasilan lebih besar dari yang lainnya seharusnya dikenakan tarif yang lebih tinggi. Penurunan tarif yang diberikan hanya kepada kalangan terbatas akan menyebabkan diskriminasi tarif yang menyebabkan ketidakadilan.

## **2. Progression**

Wajib Pajak Badan seluruhnya, baik Perseroan Terbuka maupun Perseroan Tertutup dikenakan Pajak Penghasilan atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya dengan menggunakan tarif progresif sebagaimana tercantum dalam pasal 17 ayat (1) huruf b sebagaimana diungkapkan berikut :

Atas jumlah penghasilan yang sama memang seharusnya dikenakan pajak dengan tarif yang sama, misalnya Penghasilan Kena Pajak PT A dan PT B sama-sama 100 juta maka akan dikenakan pajak dengan tarif 15 % berdasarkan tarif progresif pasal 17.<sup>95</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 mengenakan pajak atas penghasilan yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka yang memenuhi persyaratan tertentu dengan tarif progresif yang berbeda dengan Wajib Pajak Badan lainnya. Kondisi ini jelas tidak sesuai dengan asas keadilan karena seluruh Wajib Pajak Badan pada dasarnya akan dikenakan tarif pajak progresif atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya. Pengenaan tarif pajak progresif yang berbeda terhadap suatu kelompok Wajib Pajak pasti akan menimbulkan diskriminasi terhadap Wajib Pajak lainnya. Pengenaan tarif pajak progresif tidak dikenakan atas siapa Wajib Pajaknya tetapi atas tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak

---

<sup>95</sup> Hasil Wawancara dengan Eri Surya Kelana, Advisor I Perpajakan PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk, 2 Mei 2008, Pukul 14.20-14.45 WIB.