

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi yang terjadi pada akhir tahun 1997 menyebabkan Indonesia mengalami kemunduran di berbagai bidang. Bidang ekonomi merupakan salah satu bidang yang mengalami kemunduran paling signifikan. Melemahnya kurs rupiah terhadap mata uang Amerika (*dollar*), menyebabkan harga-harga melambung tinggi termasuk bahan baku industri. Kondisi tersebut menyebabkan banyak investor yang mengalihkan modalnya ke negara lain, akibatnya banyak perusahaan yang gulung tikar.

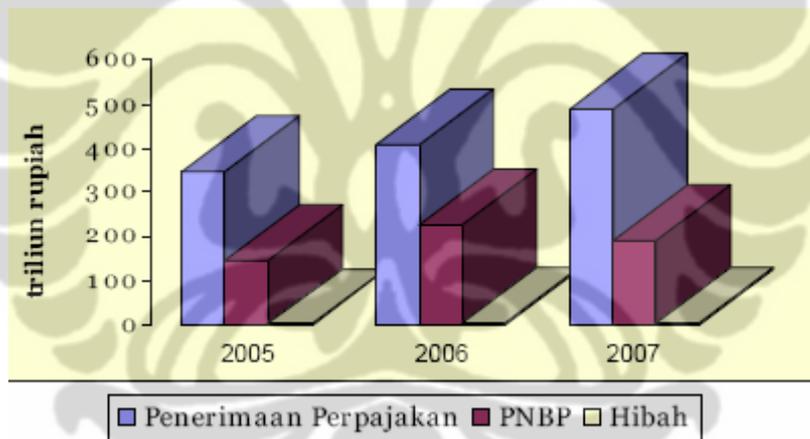
Saat ini kondisi perekonomian di Indonesia mulai bergerak stabil dan mengarah pada peningkatan yang positif. Sejalan dengan perkembangan aktivitas perekonomian, pemerintah melakukan berbagai upaya dalam rangka menarik minat investor untuk menanamkan modalnya kembali di Indonesia. Salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan langkah-langkah pembaharuan serta penyempurnaan kebijakan dan administrasi perpajakan (*tax policy and administration reform*), dalam rangka menjaga kesinambungan penerimaan perpajakan yang dominan dalam struktur pendapatan negara.

Langkah-langkah yang ditempuh pemerintah direalisasikan antara lain melalui perubahan paket perundang-undangan perpajakan serta Undang-Undang Kepabeanan dan Cukai. Langkah-langkah tersebut dimaksudkan agar pelaksanaan sistem perpajakan berjalan lebih efisien dan efektif. Perubahan paket Undang-

Undang Perpajakan tersebut menitikberatkan pada pemberian rasa keadilan dan kepastian hukum di bidang perpajakan, sebagai upaya untuk mendorong aktivitas ekonomi, optimalisasi penerimaan perpajakan, serta mendorong peningkatan disiplin dan *good governance* Direktorat Jenderal Pajak (DJP).

Perubahan-perubahan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut, menyebabkan kinerja pendapatan dari sektor pajak untuk membiayai pengeluaran negara mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir, hal ini terlihat dari grafik yang disajikan di bawah ini :

**Grafik I.1**  
**Penerimaan Pajak Tahun 2005-2007**



Sumber : Nota Keuangan dan RAPBN 2008

Berdasarkan grafik tersebut, terlihat bahwa realisasi penerimaan perpajakan dalam tahun 2006 mencapai Rp. 409,2 triliun, lebih tinggi 17,9 persen dibandingkan penerimaan perpajakan tahun 2005 sebesar Rp. 347,0 triliun. Dilihat dari persentase kenaikannya, kinerja penerimaan perpajakan dalam tahun 2006 sedikit mengalami penurunan dibandingkan dengan kinerja penerimaan perpajakan dalam

tahun 2005 yang mencapai kenaikan sebesar 23,7 persen. Penurunan kinerja penerimaan perpajakan dalam tahun 2006 tidak terlepas dari menurunnya kinerja perekonomian nasional secara keseluruhan, namun demikian, sejalan dengan perkiraan membaiknya kinerja perekonomian dalam tahun 2007, penerimaan perpajakan diperkirakan mencapai Rp. 489,9 triliun, atau naik sebesar 19,7 persen dibandingkan realisasi penerimaan perpajakan tahun 2006.

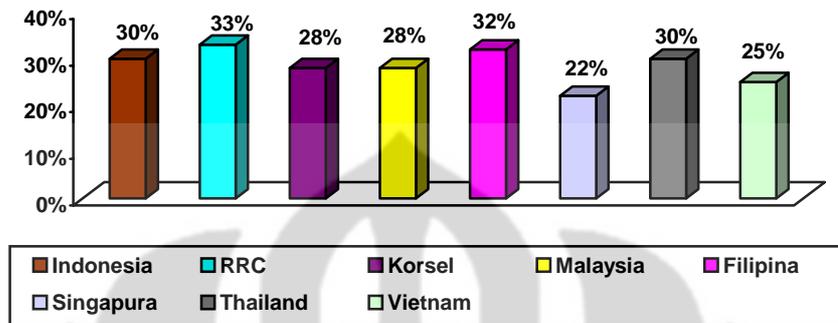
Salah satu bentuk kebijakan pemerintah dalam bidang perpajakan direalisasikan dalam bentuk pemberian fasilitas penurunan tarif. Fasilitas penurunan tarif mulai diberikan pada saat diberlakukan reformasi di bidang perpajakan tahun 1983. Saat itu, reformasi pajak yang mengemuka adalah *rate flattening-base broadening*, yaitu perluasan basis pajak untuk mengkompensasi menurunnya penerimaan karena penurunan tarif. 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%.<sup>1</sup>

Kebijakan Pemerintah dalam bentuk penurunan tarif dianggap masih kurang kompetitif jika dibandingkan dengan negara-negara yang terletak di kawasan Asia. Berikut ini disajikan grafik mengenai perbandingan tingkat pajak di beberapa negara Asia :

---

<sup>1</sup> Gunadi, "Insentif PPh Kurang Efektif", *Bisnis Indonesia*, 19 Februari 2008

**GRAFIK I.2**  
**Tarif Pajak di Kawasan Asia**



Sumber : Badan Koordinasi Penanaman Modal, 2006, diolah penulis

Berdasarkan grafik tersebut, tarif pajak penghasilan badan di Indonesia bersifat progresif, yaitu sebesar 10 persen, 15 persen, dan 30 persen, sedangkan untuk tarif pajak penghasilan perorangan sebesar 5 persen, 10 persen, 15 persen, 25 persen dan 35 persen. Tarif pajak penghasilan badan di Indonesia saat ini relatif bersaing dibandingkan dengan Malaysia (28 persen, *single rate*) dan Thailand (30 persen, *single rate*), namun agak lebih tinggi dibandingkan dengan Vietnam (25 persen) dan Singapura (22 persen).

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 dari tarif maksimal yang sebelumnya 30% menjadi 25%.<sup>2</sup> Perseroan Terbuka yang

<sup>2</sup>Belum Tentu Banyak Bermanfaat PP Penurunan Pajak bagi PT Terbuka, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), 15 Januari 2008, diunduh 28 Januari 2008.

ingin mendapatkan fasilitas penurunan tarif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007, 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
- 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

Kebijakan penurunan tarif ini diharapkan dapat meningkatkan jumlah Perseroan Terbuka, meningkatkan kepemilikan publik pada perusahaan terbuka serta menarik investor untuk kembali menanamkan modalnya di Indonesia. Stimulus ini juga dimaksudkan untuk mengembalikan daya beli masyarakat dan mengurangi biaya ekonomi tinggi seperti yang dikeluhkan oleh para pelaku usaha. Berbeda dengan pemerintah, kalangan Perseroan Terbuka menganggap insentif berupa penurunan tarif PPh sebesar 5% kurang menarik sebab insentif pajak itu hanya akan dinikmati oleh segelintir emiten yang melepaskan kepemilikan sahamnya ke publik sebesar 40% atau lebih. Apabila pemerintah tetap memberlakukan aturan tersebut, maka Perseroan Terbuka yang akan memperoleh insentif pajak hanya 70 emiten dari 345 Perseroan Terbuka yang terdaftar di bursa.<sup>3</sup>

Menurut Airlangga Hartarto Ketua Asosiasi Emiten Indonesia (AEI), persyaratan yang harus dipenuhi oleh emiten untuk mendapatkan penurunan tarif cukup berat. Airlangga memprediksi bahwa perusahaan yang memenuhi

---

<sup>3</sup> Hasil Wawancara Airlangga Hartarto, Ketua Asosiasi Emiten Indonesia, 4 Juni 2008, Pukul 10.00-10.15 WIB.

persyaratan tersebut hanya sekitar 25 persen hingga kurang dari 50 persen dari total emiten.<sup>4</sup> Terdapat kesulitan untuk menentukan perusahaan yang mempunyai kepemilikan saham merata karena pasti terdapat pemegang saham dominan atau mayoritas yang menguasai lebih dari 5 % dari total ekuitas.

Kebijakan penurunan tarif ini secara teoritis akan mengakibatkan *potential loss* pada penerimaan PPh Badan. Dalam jangka panjang diharapkan dapat tertutupi dengan penerimaan dari jenis pajak yang lain, karena pemberian stimulus ini akan merangsang dunia usaha untuk kembali menggeliat.

## **B. Pokok Permasalahan**

Gagasan untuk memberikan fasilitas berupa penurunan tarif PPh Badan bagi Perseroan Terbuka telah diwacanakan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pajak Penghasilan, 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).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 selanjutnya dalam penelitian ini akan disebut dengan UU PPh, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menurunkan tarif tertinggi menjadi 25%, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2). Berdasarkan pasal tersebut pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah

---

<sup>4</sup> Hasil Wawancara Airlangga Hartarto, Ketua Asosiasi Emiten Indonesia, 4 Juni 2008, Pukul 10.00-10.15 WIB.

Nomor 81 Tahun 2007 dalam rangka memberikan fasilitas penurunan tarif PPh Badan bagi Wajib Pajak Perseroan terbuka.

Berdasarkan penjelasan pasal 17 ayat (2), dapat disimpulkan 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

Berdasarkan uraian di atas maka pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apa justifikasi dilakukannya penurunan tarif PPh Badan bagi Wajib Pajak Perseroan Terbuka berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 81 tahun 2007 ?
2. Apakah penerapan kebijakan tersebut sudah tepat ditinjau dari sisi keadilan pemungutan pajak ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk memperdalam pemahaman mengenai pelaksanaan kebijakan penurunan tarif Pajak Penghasilan pada Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka, khususnya untuk :

1. Menganalisis justifikasi penurunan tarif PPh Badan bagi Wajib Pajak Perseroan Terbuka berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007.

2. Menganalisis penerapan kebijakan penurunan tarif PPh Badan melalui Peraturan Pemerintah nomor 81 tahun 2007 ditinjau dari sisi keadilan pemungutan pajak

#### **D. Signifikansi Penelitian**

Ada dua macam signifikansi penelitian yang diharapkan dapat digali dalam penelitian ini, yaitu :

1. Signifikansi akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dan wawasan akademik bagi pihak-pihak yang ingin melakukan suatu penelitian mengenai kebijakan penurunan tarif Pajak Penghasilan pada Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka dan memacu penelitian selanjutnya mengenai kebijakan pemberian fasilitas perpajakan dalam bentuk lain (*personal exemption, object exemption, deduction*), tidak hanya berupa penurunan tarif pajak.

2. Signifikansi Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah, khususnya kepada Direktorat Jenderal Pajak, berkaitan dengan perumusan kebijakan atas pemberian fasilitas dalam bentuk penurunan tarif dan penggalian potensi penerimaan negara melalui pemberian fasilitas. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan kejelasan kepada kalangan pengusaha selaku Wajib Pajak atas kebijakan

penurunan tarif PPh Badan bagi Wajib Pajak Perseroan Terbuka yang terealisasi dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007.

## **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penyusunan laporan penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini akan membahas mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, batasan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan

### **BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

Bab ini membahas teori-teori yang akan digunakan dalam penelitian, yang terdiri dari dasar-dasar teori kebijakan yang meliputi kebijakan publik, kebijakan dan fungsi pajak, konsep penghasilan dalam perpajakan yang meliputi pengertian penghasilan dan jenis-jenis tarif PPh, dan asas keadilan dalam pemungutan pajak. Selain itu bab ini membahas mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yang terdiri dari pendekatan penelitian, jenis penelitian, metode penelitian, hipotesis kerja, informan, proses penelitian, *site* penelitian, dan pembatasan penelitian.

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

Bab ini akan membahas mengenai latar belakang, gambaran, dan penerapan kebijakan penurunan tarif yang berlaku di Indonesia. Dalam bab ini akan dibahas mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007, yang meliputi pembahasan mengenai subjek, objek, tarif, dan prosedur.

### **BAB IV ANALISIS PENERAPAN KEBIJAKAN PENURUNAN TARIF PAJAK PENGHASILAN BADAN MELALUI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 81 TAHUN 2007 (PP 81/2007)**

Bab ini akan menganalisis justifikasi kebijakan penurunan tarif PPh Badan pada Wajib Pajak Perseroan Terbuka termasuk penerapannya dilihat dari sisi keadilan berdasarkan asas-asas perpajakan.

### **BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Bab ini memberikan simpulan mengenai kebijakan penurunan tarif PPh Badan pada Wajib Pajak Perseroan Terbuka yang telah diuraikan pada bab sebelumnya sekaligus memberikan saran berkaitan dengan permasalahan yang ada.