

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada setiap tahunnya kebutuhan akan penerimaan bagi kas negara semakin terus meningkat seiring dengan meningkatnya pula berbagai pengeluaran Pemerintah untuk membiayai belanja negara, dalam tahun-tahun terakhir ini sumber pendapatan negara sangat bertumpu pada penerimaan yang bersumber dari penerimaan pajak. Sebagaimana dapat kita lihat bahwa di tahun 2007 kontribusi penerimaan dari pajak bagi kas negara adalah sebesar Rp. 509.462,0 miliar dari total seluruh pendapatan negara sebesar Rp. 723.057,9 miliar. Dengan kata lain bahwa 70,46% dari total pendapatan negara di tahun 2007 tersebut bersumber dari penerimaan pajak (Departemen Keuangan, “APBN”).

Target penerimaan pajak yang terus meningkat seiring dengan kebutuhan APBN yang tinggi tersebut membuat pihak Direktorat Jenderal Pajak (Ditjen Pajak) harus bekerja ekstra keras untuk tahun 2008 dan tahun-tahun selanjutnya. Untuk mewujudkan hal tersebut maka intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap potensi pajak yang ada perlu dilakukan, salah satu caranya adalah dengan menggali sumber penerimaan yang belum tergali atau belum maksimal sebagaimana mestinya, mencari sumber pengenaan pajak yang baru, menambah Wajib Pajak baru dan memodifikasi sistem pemungutan pajak agar lebih efektif dan efisien.

Salah satu sektor yang menjadi perhatian Pemerintah untuk digali potensi penerimaan pajaknya adalah sektor usaha konstruksi. Industri konstruksi adalah salah satu industri yang bangkit, tumbuh dan berkembang pasca krisis ekonomi. Sesuai dengan data BPS, sejak tahun 2002 nilai kapitalisasi sektor industri konstruksi mencapai angka sekitar Rp. 110,52 triliun terus tumbuh hingga tahun 2005 yang nilai kapitalisasinya mencapai Rp. 173,44 triliun. Berdasarkan administrasi Ditjen Pajak, jumlah Wajib Pajak yang terdaftar sekitar 96.000 Wajib Pajak yang meliputi Wajib Pajak badan dan Wajib Pajak orang pribadi. Menurut

statistik tahun 2008 Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK), terdaftar 373.296 badan usaha dengan 68 sub-bidang (Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Nasional, “Statistik”).

Konstruksi merupakan suatu kegiatan membangun sarana maupun prasarana. Dalam sebuah bidang arsitektur atau teknik sipil, sebuah konstruksi juga dikenal sebagai bangunan atau satuan infrastruktur pada sebuah area atau pada beberapa area. Pekerjaan konstruksi adalah keseluruhan atau sebagian rangkaian kegiatan perencanaan dan/atau pelaksanaan beserta pengawasan yang mencakup pekerjaan arsitektural, sipil, mekanikal, elektrik, dan tata lingkungan masing-masing beserta kelengkapannya, untuk mewujudkan suatu bangunan atau bentuk fisik lain (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999. ps.1). Walaupun kegiatan konstruksi dikenal sebagai satu pekerjaan, tetapi dalam kenyataannya konstruksi merupakan satuan kegiatan yang terdiri dari beberapa pekerjaan lain yang berbeda, yaitu:

1. Usaha perencanaan konstruksi adalah pemberian layanan jasa perencanaan dalam pekerjaan konstruksi yang meliputi rangkaian kegiatan atau bagian-bagian dari kegiatan mulai dari studi pengembangan sampai dengan penyusunan dokumen kontrak kerja konstruksi, yang dapat terdiri dari:
 - a. survey.
 - b. perencanaan umum, studi makro dan studi mikro.
 - c. studi kelayakan proyek, industri dan produksi.
 - d. perencanaan teknik, operasi dan pemeliharaan, dan
 - e. penelitian.
2. Usaha pelaksanaan konstruksi adalah pemberian layanan jasa pelaksanaan dalam pekerjaan konstruksi yang meliputi rangkaian kegiatan atau bagian-bagian dari kegiatan mulai dari penyiapan lapangan sampai dengan penyerahan akhir hasil pekerjaan konstruksi;
3. Usaha pengawasan konstruksi adalah pemberian layanan jasa pengawasan baik keseluruhan maupun sebagian pekerjaan pelaksanaan konstruksi mulai dari penyiapan lapangan sampai dengan penyerahan akhir hasil konstruksi, yang dapat terdiri dari :

- a. pengawasan pelaksanaan pekerjaan konstruksi, dan
- b. pengawasan keyakinan mutu dan ketepatan waktu dalam proses pekerjaan dan hasil pekerjaan konstruksi.

Orang Pribadi dan Badan yang telah memenuhi ketentuan sebagai Wajib Pajak Dalam Negeri memiliki kewajiban untuk membayar pajak. Begitu pula dengan Orang Pribadi dan Badan yang memberikan jasa di bidang usaha konstruksi memiliki kewajiban membayar pajak. Salah satu jenis pajak yang wajib dibayar adalah Pajak Penghasilan (selanjutnya disebut dengan PPh), karena jasa konstruksi termasuk jasa yang merupakan objek Pajak Penghasilan.

Dalam perjalanannya sampai dengan masa sekarang ini, ketentuan perpajakan yang mengatur mengenai perlakuan Pajak Penghasilan atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi telah mengalami beberapa kali perubahan. Sebelum tahun 1997, atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi dikenakan Pajak Penghasilan yang sesuai dengan ketentuan umum Pajak Penghasilan yaitu dikenakan tarif sesuai Pasal 17 UU PPh. Namun sejak 1 Januari 1997, atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi dikenakan Pajak Penghasilan yang bersifat final sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 73 Tahun 1996. Selanjutnya peraturan ini berubah lagi sejak 1 Januari 2000 dengan diberlakukannya PP No. 140 Tahun 2000, berdasarkan PP ini perlakuan PPh atas jasa konstruksi dibagi menjadi dua yaitu dikenakan PPh yang bersifat final dan dikenakan PPh yang bersifat tidak final.

Dalam ketentuan perlakuan PPh atas jasa konstruksi yang terdahulu baik yang diatur dalam PP No. 73 Tahun 1996 maupun dalam PP No. 140 Tahun 2000, hanya mengatur mengenai pengenaan PPh dari usaha jasa konstruksi yang memang dilakukan oleh penyedia jasa yang memiliki sertifikat sebagai pengusaha konstruksi. Sementara pengaturan perlakuan PPh atas penghasilan yang diterima oleh penyedia jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha tidak diatur dengan jelas apakah dikenakan pemotongan PPh atau tidak sehingga dalam praktek di lapangan perlakuan pemajakannya menjadi beragam.

Dengan mempertimbangkan berbagai masukan dan tanggapan dari berbagai pihak, akhirnya pada bulan Juli 2008 Pemerintah mengeluarkan ketentuan yang terbaru mengenai perlakuan PPh atas jasa konstruksi dengan menerbitkan PP No.

51 Tahun 2008. Dalam PP ini diatur bahwa atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi dikenakan PPh yang bersifat final.

Latar belakang dikenakan PPh final atas penghasilan jasa konstruksi adalah dimaksudkan untuk memberikan kemudahan dan kesederhanaan dalam menghitung pengenaan pajak penghasilan sehingga tidak menambah beban administrasi Wajib Pajak maupun Direktorat Jenderal Pajak, serta untuk lebih memberikan kepastian hukum bagi Wajib Pajak yang bergerak di bidang usaha jasa konstruksi dalam memenuhi kewajiban perpajakannya (Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2008. konsiderans). PPh yang bersifat final tersebut wajib dipotong pada saat pembayaran oleh pengguna jasa dalam hal pengguna jasa merupakan pemotong pajak, sedangkan apabila pengguna jasa adalah bukan merupakan pemotong pajak maka PPh final tersebut disetor sendiri oleh penyedia jasa yang bersangkutan. Namun demikian atas penghasilan lain yang diterima dari luar usaha jasa konstruksi, maka perlakuan pajaknya tidak dikenakan PPh yang bersifat final, melainkan dikenakan tarif berdasarkan ketentuan umum UU PPh.

Substansi perlakuan PPh final dari PP No. 51 Tahun 2008 dapat disarikan dalam tabel berikut ini :

Tabel I.1
Tarif Pengenaan PPh Final Atas Jasa Konstruksi

No.	Jenis Jasa	Kriteria Penyedia Jasa	Tarif
1	Pelaksanaan konstruksi	Memiliki sertifikasi usaha kecil	2%
		Tidak memiliki sertifikasi usaha	4%
		Memiliki sertifikasi usaha menengah & besar	3%
2	Perencanaan konstruksi atau pengawasan konstruksi	Memiliki sertifikasi usaha	4%
		Tidak memiliki sertifikasi usaha	6%

Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2008, telah diolah kembali.

Berbeda dengan peraturan yang sebelumnya, PP No. 51 Tahun 2008 ini memberikan ketentuan yang lebih rinci yang meliputi definisi istilah, perluasan objek yang meliputi semua penyedia jasa konstruksi baik yang bersertifikat konstruksi maupun yang tidak bersertifikat, perluasan cakupan PPh final, tarif pajak, dan mekanisme pelunasannya.

Ketentuan yang diatur dalam PP No. 51 Tahun 2008 tersebut memberikan pembedaan perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha. Terdapat adanya diskriminasi tarif bagi penyedia jasa yang tidak memiliki sertifikasi usaha dibandingkan dengan penyedia jasa yang memiliki sertifikasi usaha. Hal tersebut dapat dilihat sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 51 Tahun 2008 tersebut dimana atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang dilakukan oleh penyedia jasa yang tidak memiliki sertifikasi usaha dikenakan tarif pajak yang lebih tinggi dua kali lipat dibandingkan jika jasa tersebut dilakukan oleh penyedia jasa yang bersertifikat.

Selanjutnya perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha yang diatur dalam PP.51/2008 ini juga masih belum memberikan perlakuan yang jelas mengenai rincian jasa mana saja termasuk merupakan ruang lingkup pekerjaan di bidang konstruksi dan mana yang bukan seperti yang diatur dalam PER-70/2007. Di dalam ketentuan PP tersebut pengaturan mengenai perlakuan PPh-nya hanya didasarkan pada ada tidaknya kualifikasi usaha yang dimiliki oleh si penyedia jasa. Sebagai contoh adalah pemberian jasa instalasi/ pemasangan yang diberikan oleh penjual mesin atau AC (sebagai layanan purna jual), apakah atas pemberian layanan jasa tersebut akan dipotong PPh final sebesar 4% karena masuk kategori penyedia jasa yang tidak bersertifikasi atautkah dikenakan PPh Pasal 23 sebesar 4,5% berdasarkan ketentuan dalam PER-70/2007, hal tersebut tidak diatur dengan jelas dalam PP.51/2008 tersebut. Demikian juga dalam hal jasa perawatan/ pemeliharaan/ perbaikan mesin atau AC, ketentuan dalam PP.51/2008 tidak memberikan pengaturan yang jelas mengenai perlakuan pemajakannya.

Dengan adanya pembedaan perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha ini dan juga dengan tidak diatur

secara jelas item-item jasa yang tergolong ke dalam pekerjaan konstruksi maka akan mempersulit bagi penerapan perlakuan PPh-nya dalam praktek di lapangan.

B. Permasalahan

Terbitnya PP No. 51 Tahun 2008 mengubah perlakuan PPh atas jasa konstruksi kembali menjadi final. PP ini lebih rinci mengatur semua penyedia jasa konstruksi baik yang bersertifikat konstruksi maupun yang tidak. Ketentuan mengenai perlakuan PPh yang diatur dalam PP ini memberikan perbedaan perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha dimana diskriminasi perlakuan PPh-nya terlihat dalam hal perbedaan tarif bagi penyedia jasa yang tidak memiliki sertifikasi usaha dengan penyedia jasa yang memiliki sertifikasi usaha. Selanjutnya perlakuan PPh bagi penyedia jasa yang tidak memiliki sertifikasi usaha yang diatur dalam PP ini juga belum jelas mengenai jasa mana saja yang termasuk pekerjaan di bidang konstruksi dan mana yang bukan.

Berdasarkan gambaran latar belakang yang telah diuraikan maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang topik tersebut dengan merumuskan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah perbedaan perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha tersebut memenuhi asas keadilan dalam pemungutan pajak ?
2. Apakah perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha tersebut memenuhi asas kepastian hukum dalam pemungutan pajak ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini antara lain adalah:

1. Untuk mengetahui pemenuhan asas keadilan pemungutan pajak pada perbedaan perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha.

2. Untuk mengetahui pemenuhan asas kepastian hukum pemungutan pajak pada perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha.

D. Signifikansi Penelitian

D.1. Signifikansi Akademis

Dalam signifikansi akademis, hasil penelitian skripsi ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang perpajakan khususnya mengenai perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha ditinjau dari sisi keadilan dan kepastian hukum. Disamping itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan di bidang perpajakan, baik untuk studi lebih lanjut maupun sebagai penambah wawasan yang berkaitan dengan masalah perpajakan.

D.2. Signifikansi Praktis

Diharapkan hasil penelitian skripsi ini dapat memberikan kontribusi berupa masukan kepada pihak Direktorat Jenderal Pajak dalam menciptakan perlakuan pajak yang adil dan memberikan kepastian hukum bagi Wajib Pajak, khususnya mengenai perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha.

Selanjutnya bagi Wajib Pajak jasa konstruksi, dapat memberikan wawasan menyeluruh mengenai aspek keadilan dan kepastian hukum dalam hal perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha.

E. Sistematika Penulisan

Sebagai gambaran keseluruhan penulisan skripsi ini, berikut uraian sistematika penulisan skripsi ini, yang terdiri dari 5 (lima) Bab yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

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

BAB II KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN

Dalam bagian ini peneliti menguraikan bahasan teori dan konsep tentang teori kebijakan, ruang lingkup jasa konstruksi, konsep penghasilan dalam perpajakan, asas keadilan dalam pemungutan pajak, asas kepastian hukum dalam pemungutan pajak, dan tarif pajak penghasilan. Berikutnya terdapat operasionalisasi konsep yang merupakan penjabaran indikator dari variabel yang dikemukakan. Pada bagian terakhir peneliti menjabarkan mengenai metode penelitian yang digunakan yang terdiri dari pendekatan penelitian, jenis penelitian, metode dan strategi penelitian, hipotesis kerja, informan, proses penelitian, *site* penelitian, dan keterbatasan penelitian.

BAB III PERLAKUAN PAJAK PENGHASILAN ATAS PENGHASILAN DARI USAHA JASA KONSTRUKSI YANG TIDAK MEMILIKI SERTIFIKASI USAHA

Bab ini memberikan gambaran mengenai pengertian, jenis, bentuk usaha dan bidang jasa konstruksi menurut ketentuan perpajakan serta tentang sertifikasi, klasifikasi, kualifikasi dan registrasi dalam usaha jasa konstruksi. Dibagian akhir, terdapat pembahasan mengenai perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi baik untuk penyedia jasa yang memiliki sertifikasi usaha maupun bagi penyedia jasa yang tidak memiliki sertifikat.

BAB IV ANALISIS PERLAKUAN PAJAK PENGHASILAN ATAS PENGHASILAN DARI USAHA JASA KONSTRUKSI YANG TIDAK MEMILIKI SERTIFIKASI USAHA

Bab ini akan menganalisis tentang perlakuan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi yang tidak memiliki sertifikasi usaha dilihat dari sisi keadilan pemungutan pajak dan dari sisi kepastian hukum dalam pemungutan pajak.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Di bagian terakhir ini akan dikemukakan kesimpulan yang diperoleh berdasarkan uraian dan pembahasan dalam Bab-bab sebelumnya dan saran berdasarkan penelitian yang dilakukan.