

BAB III

GAMBARAN UMUM INDUSTRI MEDIA CETAK NASIONAL

A. Perkembangan Industri Media Cetak Nasional

Terdapat hubungan timbal balik antara perkembangan dan kemajuan ekonomi dengan perkembangan dan kemajuan media dalam ekonomi pasar. Perkembangan dan kemajuan ekonomi akan menyebabkan peranan media semakin besar. Media juga dapat merangsang kapasitas dan kemampuan masyarakat untuk memperbaiki situasi ekonominya.⁵⁷

Media cetak Indonesia saat ini didominasi oleh sektor swasta dan merupakan media yang berorientasi melayani pasar bebas. Kelangsungan industri media cetak bergantung pada kemampuan beli rakyat. Mengacu pada pertimbangan standar UNESCO (satu media cetak untuk 10 orang), maka tiras surat kabar nasional tergolong sangat kecil. Menurut Departemen Penerangan, jumlah total sirkulasi semua surat kabar berkisar pada 4,8 juta eksemplar pada tahun 1999, sedangkan menurut perkiraan Bank Dunia, untuk tahun 2000-2001, jumlah itu berkisar pada angka lima juta eksemplar. Jumlah sirkulasi majalah dan tabloid mingguan menurut Departemen Penerangan adalah masing-masing sekitar 4,1 juta eksemplar dan 6,9 juta eksemplar. Sirkulasi media cetak secara keseluruhan, baik harian, mingguan, maupun bulanan, pada tahun 1999 adalah

⁵⁷ Amir Effendi Siregar, "Membangun Demokrasi Tantangan Politik, Ekonomi, dan Media", *Direktori Pers Indonesia 2002-2003* (2003), 3.

sekitar 15,8 juta eksemplar untuk 206 juta penduduk.⁵⁸ Dapat dilihat seperti tabel di bawah ini.

Tabel III.1
PERKEMBANGAN INDUSTRI MEDIA CETAK DI INDONESIA
TAHUN 1997 dan 1999

No.	Jenis	1997		1999	
		PP	Tiras (juta eks)	PP	Tiras (juta eks)
1.	Suratkabar Harian	79	5,0	299	4,8
2.	Tabloid, SkM	88	5,0	886	6,9
3.	Majalah	144	4,3	491	4,1
4.	Buletin	8	n/a	11	n/a
	Jumlah	289	14,4	1.687	15,8

Sumber: Direktori Pers Indonesia 2002-2003

*) SkM = *Suratkabar Mingguan*

**) n/a = *not available*

Tabel di atas menyatakan bahwa pada tahun 1999 jumlah Perusahaan Pers (PP) adalah 1.687. Jumlah tersebut terdiri dari 289 PP lama, dan sisanya sebesar 1.398 merupakan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) tambahan. SIUPP itu sendiri merupakan mekanisme pengaturan tentang penerbitan pers. Pada September 1999, 487 dari SIUPP tambahan masih/pernah terbit, sedangkan tiras pada tahun yang sama adalah sebesar 15,8 juta eksemplar, dimana 91%-nya terbit di Pulau Jawa.⁵⁹

Volume sirkulasi media cetak di Indonesia yang terbilang kecil itu sangat bertolak belakang apabila dibandingkan dengan sirkulasi keseluruhan media cetak di negara maju manapun. Hal tersebut diperburuk dengan alur distribusi yang

⁵⁸ *Ibid.*, 4.

⁵⁹ Leo Batubara, "Perkembangan Industri Media Cetak 2002-2003 Bertumbuh, Mandek atau...?", *Direktori Pers Indonesia 2002-2003* (2003), 10.

tidak merata. Sirkulasi media cetak di Jakarta yang berpenduduk hanya sembilan juta jiwa adalah 60 persen, sedangkan sisanya sebesar 40 persen beredar masing-masing 20 persen di Pulau Jawa dan pulau-pulau lain terutama kota besar dan perkotaan.⁶⁰ Tabel di bawah ini menunjukkan 15 besar koran dengan oplah terbesar di Indonesia pada tahun 2005.

Tabel III.2
JUMLAH OPLAH 15 KORAN TERBESAR DI INDONESIA
TAHUN 2005

No.	Nama Koran	Jumlah Oplah
1.	Kompas	509.000
2.	Jawa Pos	433.000
3.	Suara Pembaruan	239.000
4.	Media Indonesia	200.000
5.	Koran Tempo	200.000
6.	Republika	200.000
7.	Rakyat Merdeka	200.000
8.	Pos Kota	200.000
9.	Pikiran Rakyat	183.000
10.	Suara Merdeka	176.000
11.	Kedaulatan Rakyat	159.000
12.	Surya	110.000
13.	Suara Karya	100.000
14.	Sinar Harapan	100.000
15.	Bisnis Indonesia	100.000

Sumber: Media Directory 2007

Tabel di atas menunjukkan ketimpangan sirkulasi media cetak nasional. Semua koran dengan oplah besar berada di Pulau Jawa, terutama Jakarta. Data di atas menunjukkan bahwa kemampuan ekonomi masyarakat menentukan pertumbuhan media. Pertumbuhan ekonomi yang tersentralistik di Jawa dan terutama Jakarta telah membuat media lebih mampu berkembang di daerah

⁶⁰ Amir Effendi Siregar, (2003), *OpCit.*

tersebut. Terbukti, tidak ada satupun koran di luar Jawa dan Jakarta yang mampu menembus angka seratus ribu dalam hal oplah.⁶¹

Penetrasi pembaca media cetak tanah air secara umum berkembang kurang menggembirakan. Merujuk data Serikat Penerbit Surat kabar (SPS) Pusat per Desember 2005, total oplah beredar seluruh media cetak di Indonesia hanya mencapai 17,5 juta eksemplar, dimana surat kabar harian yang terdata SPS menyumbang sekitar 7,3 juta eksemplar setiap harinya dari jumlah 17,5 juta eksemplar.⁶² Jika diasumsikan setiap eksemplar surat kabar harian dibaca oleh empat orang, maka populasi pembaca surat kabar harian di negeri ini baru mencapai 29,2 juta jiwa.

Industri media cetak Indonesia yang sangat tertinggal disebabkan oleh beberapa hal. Penyebab pertama, produk surat kabar di Indonesia termasuk ke dalam kelompok komoditi “mewah”. Contohnya, seorang buruh di Amerika Serikat dapat berlangganan surat kabar per satu bulan hanya dengan menyisihkan gajinya selama satu jam 10 menit, sedangkan seorang buruh di Indonesia harus mengalokasikan gaji 3-4 hari untuk berlangganan satu surat kabar.⁶³ Kedua, kecilnya tiras media cetak merupakan buah dari kebijakan komunikasi dan informasi yang membelenggu pers. Pemerintah RI sejak Oktober 1959 mulai memberlakukan kebijakan pengendalian dan intervensi terhadap pers lewat persyaratan perizinan. Kebijakan lain yang menindas pers adalah pengenaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sebesar 10 persen untuk kertas koran dan pencetakan

⁶¹ *Ibid.*, 1.

⁶² Asmono Wikan, “Membidik Pasar Media 2007: Pertajam Pasar, Kembangkan Inovasi Produk, Media Directory 2007”, (Jakarta: PT. Infomedia Nusantara, 2007), 17.

⁶³ Leo Batubara, (2003), *OpCit.*

produk pers. Ketiga, kecilnya jumlah wartawan dan staf bisnis yang profesional dalam bidang media cetak.

Pembatasan dan larangan institusi atau perusahaan apapun untuk menerbitkan surat kabar atau media cetak lainnya ditiadakan setelah kejatuhan Soeharto. Alhasil, jumlah terbitan di Indonesia yang diizinkan atau didaftar oleh Departemen Penerangan melonjak dari 282 penerbitan pada tahun 1997 menjadi 1675 penerbitan pada akhir tahun 1999.⁶⁴ Menurut Dewan Pers Indonesia (DPI), jumlah terbitan meningkat lagi menjadi 2033 penerbitan pada tahun 2001, 30 persen diantaranya berada di Jakarta dan 70 persen di seluruh Jawa.⁶⁵

Pada akhir tahun 1999, parlemen membuat undang-undang baru yang memberikan kebebasan pers untuk menerbitkan surat kabar tanpa izin politik tertentu dan meniadakan sensor. Undang-undang tersebut dibuat sebagai tanggapan terhadap tekanan dari berbagai LSM dan organisasi profesi media. Menurut SPS, adanya kebebasan pers tersebut tidak mempengaruhi jumlah sirkulasi keseluruhan media cetak Indonesia apabila dibandingkan dengan sebelum era reformasi.⁶⁶

Hal tersebut terjadi karena tiga hal, yaitu (1) untuk alasan komersial, media cetak lebih ditujukan untuk memuaskan pembaca elit dan terpelajar, khususnya mereka yang tinggal di perkotaan; (2) menurut statistik BPS, penduduk yang berusia 15 tahun ke atas, berpendidikan setingkat SMU, dan memiliki pekerjaan hanya berjumlah 19 juta jiwa. Jika jumlah dari kelompok tersebut diasumsikan sebagai mayoritas pembeli media cetak, maka jumlah pembeli dan

⁶⁴ Amir Effendi Siregar, (2003), *OpCit.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

pembaca media cetak terbatas, apabila dibandingkan dengan total penduduk Indonesia; (3) rendahnya minat baca masyarakat dan profesionalisme para jurnalis dan manajer media itu sendiri.⁶⁷ Hal yang harus dilakukan untuk memperluas jangkauan media cetak kepada masyarakat, terutama masyarakat miskin di kota kecil dan pedesaan, adalah dibentuknya media cetak komunitas atau lokal untuk memberikan informasi dan membantu masyarakat miskin tersebut untuk meningkatkan kemampuan mereka agar dapat keluar dari persoalan ekonomi dan kemiskinan yang dihadapi.

Pertumbuhan industri pers nasional (dalam hal ini media cetak), sebagaimana layaknya sektor bisnis lainnya, secara umum juga dipengaruhi oleh dinamika ekonomi makro.⁶⁸ Pada tahun 2006, hampir semua sektor industri, termasuk industri pers, mengalami pukulan berat akibat naiknya harga BBM. Kondisi ini diduga sebagai penyebab tidak tercapainya target perolehan iklan media cetak nasional di tahun 2006.

Masih di tahun yang sama, yaitu tahun 2006, beberapa penerbit surat kabar ternama, antara lain *Harian Pikiran Rakyat Bandung* dan *Harian Waspada Medan*, memperkenalkan format baru surat kabar mereka.⁶⁹ Format baru yang dilakukan kedua surat kabar tersebut adalah perubahan kolom dari delapan menjadi sembilan kolom. Dapat dikatakan, hingga akhir Desember 2006, hampir semua surat kabar

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Lovea Antony, "Membidik Pasar Surat kabar dan Majalah Tahun 2007, Antara Tantangan dan Peluang", *Media Directory 2007*, (Jakarta: PT. Infomedia Nusantara, 2007), 28.

⁶⁹ Asmono Wikan, (2007), *OpCit.*, 16.

ternama telah menjadikan perubahan format sebagai agenda penting yang dilakukan.⁷⁰

Perubahan format tersebut terinspirasi dari tren global industri media cetak. Langkah strategis ini juga didasari atas pertimbangan adanya kecenderungan ingin membidik pembaca dari kalangan kaum muda yang *mobile* dan tidak mau direpotkan oleh bacaan yang terlalu menyita waktu serta tidak efisien. Terlebih lagi, pembaca muda tersebut merupakan pasar potensial dengan populasi terbanyak.⁷¹ Menurut data AC Nielsen, bahwa secara *demographic profile*, 36 persen pembaca surat kabar nasional berusia 20-29 tahun, sedangkan sekitar 23 persen merupakan pembaca yang berusia 30-39 tahun. Jadi, hampir sekitar 60 persen pembaca surat kabar Indonesia adalah pembaca usia muda (20-39 tahun).⁷²

Tahun 2006 juga ditandai dengan kelahiran sejumlah media cetak baru; harian, mingguan, dan bulanan.⁷³ Hal ini mempertajam persaingan media cetak, baik pada segmen surat kabar harian umum, maupun pada segmen media cetak lainnya. Persaingan tersebut berlangsung pada dua kategori wilayah yang sudah jamak berlangsung, yaitu memperebutkan pembaca dan pelanggan, serta berkompetisi memenangkan perolehan iklan.⁷⁴

Persaingan memperebutkan perolehan iklan terjadi karena iklan merupakan komoditas yang sangat penting bagi eksistensi sebuah media cetak. Pada umumnya, media cetak dengan *marketshare* iklan yang tergolong tinggi,

⁷⁰ *Ibid.*, 16.

⁷¹ Lovea Antony, (2007), *OpCit.*, 28.

⁷² *Ibid.*, hal. 28.

⁷³ Asmono Wikan, (2007), *OpCit.*, 17.

⁷⁴ *Ibid.*, 17.

juga akan menjadi media cetak dengan oplah yang relatif besar pula. Dapat dilihat seperti tabel-tabel di bawah ini.

Tabel III.3
MARKET SHARE IKLAN SURATKABAR HARIAN
TAHUN 2003-2005
(dalam jutaan rupiah)

Suratkabar	2003	2004	2005	Share (%)
Kompas	941,367	1,149,844	1,313,490	17,5
Jawa Pos	338,782	460,802	463,754	6,2
Media Indonesia	295,421	392,988	386,833	5,2
Pikiran Rakyat	176,210	191,521	200,323	2,7
Bali Post	160,356	173,473	198,292	2,6
Bisnis Indonesia	158,276	189,042	198,059	2,6
Kaltim Pos	104,670	146,369	182,165	2,4
Sumatera Express	91,524	132,170	170,490	2,3
Manado Pos	114,572	154,724	169,373	2,3
Suara Merdeka	124,248	132,118	163,118	2,2
Fajar	110,072	121,641	155,756	2,1
Sriwijaya Post	39,255	94,381	136,388	1,8
Jambi Independen	26,611	83,958	129,534	1,7
Koran Tempo	85,303	104,565	109,624	1,5
Investor Daily	50,120	109,451	107,734	1,4

Sumber: *Media Scene 2005-2006*

Tabel III.3 memiliki hubungan yang erat dengan Tabel III.2 (Jumlah Oplah 15 Koran Terbesar di Indonesia Tahun 2005). Terlihat bahwa beberapa koran dengan oplah terbesar juga menguasai *marketshare* iklan seperti tertera pada tabel di atas. Kompas sebagai koran dengan oplah terbesar di Indonesia, yaitu 509.000 eksemplar, menguasai *marketshare* iklan dengan persentase sebesar 17% dan menduduki peringkat pertama untuk kategori suratkabar. Peringkat kedua diduduki oleh Jawa Pos yang juga memiliki oplah kedua terbesar nasional, yaitu sebanyak 433.000 eksemplar.

Tidak hanya koran yang menguasai *marketshare* iklan. Segmen majalah pun memiliki beberapa penerbit yang secara berkala menduduki peringkat 10 besar dalam menguasai pangsa pasar iklan. Kesepuluh majalah tersebut dapat dilihat pada Tabel III.4 di bawah ini.

Tabel III.4
MARKET SHARE IKLAN MAJALAH
TAHUN 2003-2005
(dalam jutaan rupiah)

Majalah	2003	2004	2005
Femina	59,824	67,688	86,032
Tempo	46,986	58,983	66,109
Cosmopolitan	32,366	44,672	45,747
Kartini	21,271	25,136	25,053
Ayahbunda	17,105	22,508	24,176
Dewi	17,059	19,751	23,199
SWA	14,042	17,696	22,017
Aneka Yess	16,782	20,879	21,887
Gadis	16,326	18,662	19,703
Misteri	7,532	9,133	19,349

Sumber: Media Scene 2005-2006

Penerbit media cetak lainnya yang juga memiliki 10 besar penguasa *marketshare* iklan adalah segmen tabloid. Sama halnya dengan *marketshare* iklan koran dan majalah yang secara konstan dikuasai oleh penerbit yang sama dari tahun ke tahun, penerbit tabloid pun demikian. Dapat dilihat pada tabel di bawah ini sepuluh besar tabloid yang menguasai *marketshare* iklan.

Tabel III.5
MARKET SHARE IKLAN TABLOID
TAHUN 2003-2005
(dalam jutaan rupiah)

Tabloid	2003	2004	2005
Nova	74,333	90,616	87,669
Bintang	33,987	38,940	45,355
Bola	18,938	29,799	32,796
Nyata	13,116	26,392	28,706
Otomotif	14,388	19,186	20,053
Gaul	n/a	n/a	16,296
Cek & Ricek	8,586	11,912	16,224
Wanita Indonesia	9,535	12,918	14,625
Nakita	10,256	11,998	12,832
Gema Olahraga	6,764	13,025	12,724

Sumber: *Media Scene 2005-2006*

* *n/a = not available*

Tabel di atas menyatakan bahwa Tabloid Nova menjadi yang terdepan dalam menguasai pangsa pasar iklan dalam segmen tabloid. Hal ini terjadi dalam tiga tahun berurutan dan apabila dibandingkan, jumlah nominal penghasilan iklan pada Nova terbilang jauh lebih besar dari tabloid lainnya. Data pemasukan iklan untuk Tabloid Gaul pada tahun 2003 dan 2004 belum tersedia karena tabloid tersebut terbit pada tahun 2005.

B. Mekanisme Pemasangan Iklan di Media Cetak

Pada umumnya, iklan dikategorikan menjadi dua jenis, yaitu:

1. Iklan Baris

Iklan baris merupakan iklan dengan *space* yang relatif kecil yang biasanya hanya memuat kalimat-kalimat yang disingkat. Pada iklan baris tidak terdapat simbol/gambar/ikon, namun hanya berupa tulisan-tulisan saja dan dikemas dalam bentuk yang sederhana. Iklan baris

biasanya digunakan untuk pemberitahuan penjualan rumah, mobil, atau properti lainnya. Kapasitas iklan baris yang terbatas menjadikan tarif yang dikenakan terhadap pemasangan iklan baris pun juga terbatas pada nominal tertentu yang relatif jauh lebih dari tarif iklan kolom.

2. Iklan Kolom

Iklan kolom merupakan bentuk iklan yang lebih komprehensif dari iklan baris. Iklan jenis ini tidak hanya berisi tulisan-tulisan saja, namun juga terkadang berisi simbol/gambar/ikon. Ukuran dan posisi halaman dari iklan kolom sangat bervariasi, tergantung *space* yang ditawarkan dan disediakan oleh media cetak yang bersangkutan. Iklan kolom terbagi atas dua, yaitu:

- a. berwarna
- b. tidak berwarna (hitam-putih)

Ukuran, posisi halaman, dan jenis warna yang digunakan inilah yang menentukan tarif iklan kolom; semakin besar ukuran, semakin terdepan posisinya, dan semakin *full color* suatu iklan, maka semakin mahal pula tarifnya. Contoh iklan kolom yang relatif sederhana adalah iklan kematian seseorang yang biasanya berasal dari etnis *Tionghoa* dan juga iklan lowongan kerja.

Mekanisme pemasangan iklan di media cetak terdiri atas dua cara, yaitu:

1. Melalui perantara

Pemasangan iklan dikatakan melalui perantara apabila pemasang iklan dalam mendaftarkan iklannya tidak langsung datang kepada media cetak yang dituju, namun mendaftarkannya melalui pihak ketiga. Perantara atau pihak ketiga tersebut terbagi menjadi dua kategori, yaitu:

a. Perusahaan periklanan

Perusahaan periklanan tidak hanya berfungsi sebagai penyalur iklan dari pemasang ke media cetak, namun juga menyediakan jasa dalam membuat dan mempersiapkan materi iklan sesuai dengan permintaan pemasang iklan yang bersangkutan. Pemasang iklan dalam hal ini memberikan *fee* atas jasa advis tersebut.

b. Biro iklan

Berbeda dengan perusahaan periklanan yang juga membuat materi iklan selain menyalurkannya, biro iklan hanya berfungsi sebagai penyalur iklan dari pemasang ke media cetak yang dituju.

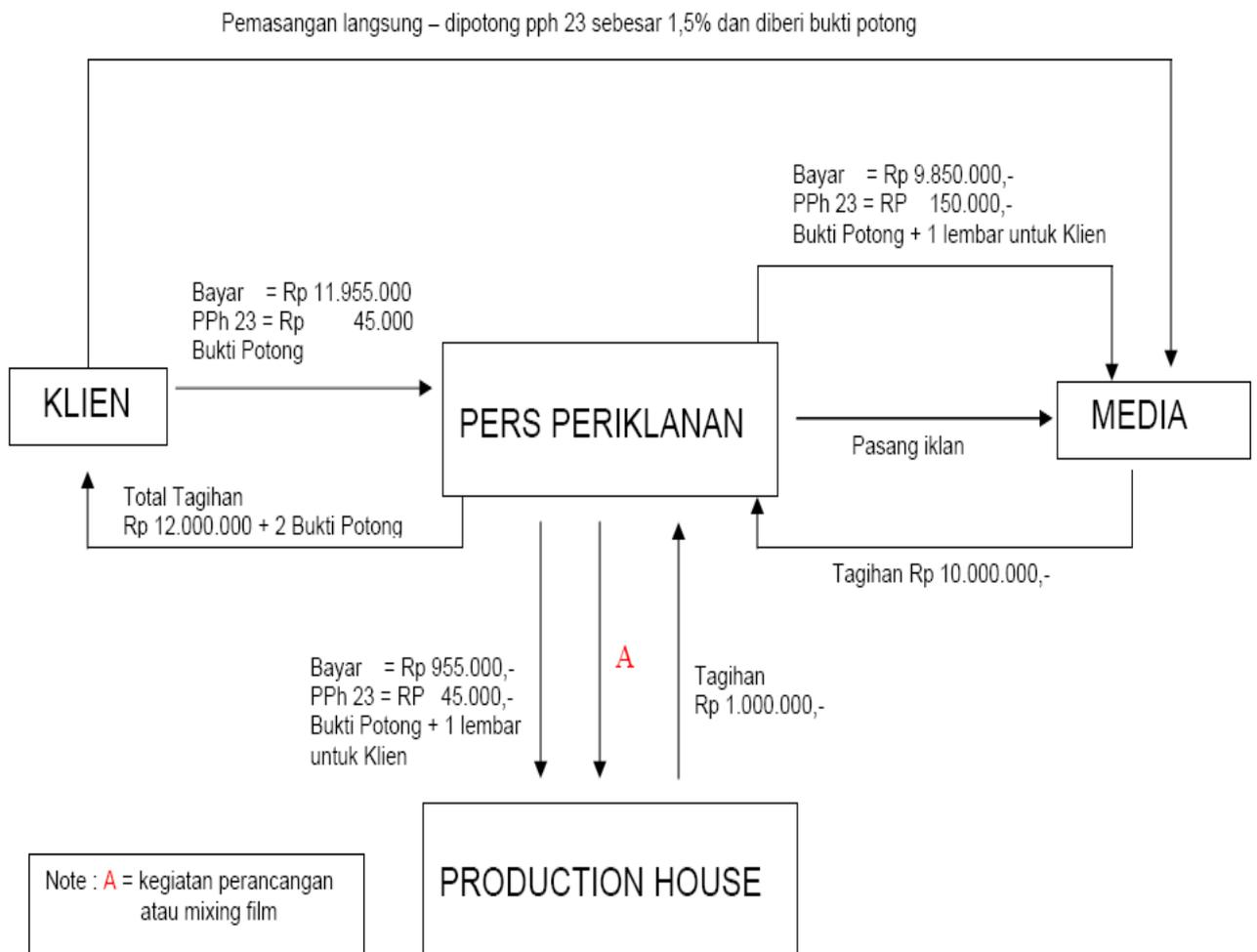
2. Tidak melalui perantara (langsung)

Pemasangan iklan langsung tanpa melalui perantara berarti pemasang iklan mendaftarkan iklannya langsung kepada media cetak yang diinginkan. Pada umumnya, pemasang iklan yang tidak menggunakan

jasa perantara adalah pemasang iklan skala kecil, yaitu yang berupa iklan baris seperti penjualan rumah, mobil, dan sebagainya.

Gambar mekanisme pemasangan iklan di media, dalam hal ini khusus media cetak, dapat dilihat di bawah ini.

Gambar III.I
PEMASANGAN IKLAN DI MEDIA



Sumber: Bahan Subdirektorat Pemotongan/Pemungutan Pajak Penghasilan dan Pajak Penghasilan Orang Pribadi, Direktorat Peraturan Perpajakan II, Direktorat Jenderal Pajak.

C. Prosedur Pelaksanaan Pengenaan PPh Pasal 23 atas Jasa Pemasangan Iklan di Media Cetak

Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 23 merupakan PPh yang dipotong atas penghasilan yang diterima atau diperoleh wajib pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap yang berasal dari modal, penyerahan jasa, atau penyelenggaraan kegiatan selain yang telah dipotong PPh Pasal 21, yang dibayarkan atau terutang oleh badan pemerintah atau subjek pajak dalam negeri, penyelenggara kegiatan, bentuk usaha tetap atau perwakilan perusahaan luar negeri lainnya.⁷⁵ PPh Pasal 23 yang telah dipotong merupakan angsuran pajak yang boleh dikreditkan terhadap PPh yang terutang untuk tahun pajak yang bersangkutan, kecuali PPh Pasal 23 atas bunga simpanan koperasi dan bunga yang dibayarkan oleh bank dalam negeri.

Subjek pajak atau penerima penghasilan yang dipotong PPh Pasal 23 adalah wajib pajak dalam negeri dan BUT. Pemotong PPh Pasal 23 adalah:⁷⁶

1. badan pemerintah;
2. subjek pajak badan dalam negeri;
3. penyelenggara kegiatan;
4. bentuk usaha tetap;
5. perwakilan perusahaan luar negeri lainnya;
6. orang pribadi sebagai wajib pajak dalam negeri tertentu, yang ditunjuk oleh kepala kantor pelayanan pajak sebagai pemotong pajak penghasilan Pasal 23, yaitu:

⁷⁵ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, (2005), *OpCit.*, hal. 341.

⁷⁶ *Ibid.*

- a. akuntan, arsitek, dokter, notaris, Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT) kecuali PPAT tersebut adalah camat, pengacara, dan konsultan yang melakukan pekerjaan bebas, atau
- b. orang pribadi yang menjalankan usaha yang menyelenggarakan pembukuan atas pembayaran berupa sewa.

Objek pemotongan PPh Pasal 23 ada beberapa, salah satunya adalah imbalan sehubungan dengan jasa teknik, jasa manajemen, jasa konstruksi, jasa konsultan, dan jasa lain selain jasa yang telah dipotong PPh Pasal 21. Ada perbedaan antara tarif PPh Pasal 23 untuk objek non-imbalan jasa dengan objek imbalan jasa. Tarif dan Dasar Pengenaan Pajak (DPP) dari objek pemotongan PPh Pasal 23 imbalan jasa diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007, yaitu sebesar 15% dari perkiraan penghasilan netto.

PPh Pasal 23 terutang/harus dipotong pada saat pembayaran atau pada saat terutangnya penghasilan yang menjadi objek pemotongan, tergantung kondisi yang terlebih dulu terjadi. Lebih lanjut, setelah penghasilan tersebut dipotong, maka PPh Pasal 23-nya harus dibayarkan dan dilaporkan. Jatuh tempo pembayarannya adalah tanggal 10 bulan berikut setelah masa terutangnya pajak, sedangkan jatuh tempo pelaporan adalah tanggal 20 bulan berikut setelah masa terutang pajak.

Pada tanggal trisemester kedua tahun 2007, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) mengeluarkan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007

tanggal 9 April 2007 yang mengenakan PPh Pasal 23 terhadap beberapa jasa. Salah satu jasa yang dikenakan PPh Pasal 23 dalam Lampiran II Peraturan Direktur Jenderal Pajak yang berlaku nasional tersebut adalah jasa penyediaan tempat dan/atau waktu dalam media massa, media luar ruang, atau media lain untuk penyampaian informasi, dalam penelitian ini disebut juga jasa pemasangan iklan di media cetak. Tarif yang dikenakan atas jasa pemasangan iklan di media cetak ini adalah sebesar 15% dari jumlah penghasilan netto yang ditetapkan sebesar 10%, sehingga tarif efektif PPh Pasal 23 tersebut adalah sebesar 1,5% ($15\% \times 10\%$) atas nilai transaksi pemasangan iklan.

Peraturan ini mengenakan PPh Pasal 23 atas setiap transaksi pemasangan iklan di ruang atau kolom yang disediakan oleh media cetak. Objek pajak dari PPh Pasal 23 itu sendiri adalah jasa penyediaan ruang untuk pemasangan iklan, sehingga pihak yang menanggung beban pajaknya adalah media cetak selaku pemberi jasa pemasangan iklan atau penerima penghasilan. PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak, seperti halnya jenis objek pajak PPh Pasal 23 lainnya, dipungut melalui mekanisme *withholding tax system*, dimana yang memotong dan melaporkan pajak ke kantor pelayanan pajak tempat penerima penghasilan terdaftar adalah pihak ketiga, dalam hal ini pihak yang memasang iklan di media cetak. Pihak pemasang iklan di media cetak harus membayar PPh Pasal 23 terutang media cetak paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya setelah masa terutangnya pajak, sedangkan pihak pemasang iklan sebagai *withholder* harus melaporkan pembayaran PPh Pasal 23 tersebut paling lambat tanggal 20 bulan berikut setelah masa terutang pajak.

Wajib Pajak media cetak dapat mengajukan permohonan pembebasan pemotongan/pemungutan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan sesuai dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-192/PJ/2002 tentang Tata Cara Penerbitan Surat Keterangan Bebas (SKB) Pemotongan/Pemungutan Pajak Penghasilan yang terbit tanggal 15 April 2002. SKB ini hanya diberikan berkenaan dengan pemotongan/pemungutan pajak yang merupakan kredit pajak untuk tahun pajak yang sama dengan tahun yang tercantum dalam bukti pemotongan/pemungutan, serta tidak berlaku terhadap penghasilan yang dikenakan pajak yang bersifat final. Permohonan SKB tersebut dapat diajukan kepada Kantor Pelayanan Pajak (KPP), tempat dimana Wajib Pajak pemohon terdaftar. Permohonan SKB dapat diajukan dengan kondisi sebagai berikut:

1. Wajib Pajak dalam tahun pajak berjalan dapat menunjukkan tidak akan terutang Pajak Penghasilan karena mengalami kerugian fiskal, dalam hal:
 - a. Wajib Pajak yang baru berdiri dan masih dalam tahap investasi,
 - b. Wajib Pajak belum sampai pada tahap produksi komersial,
 - c. Untuk perusahaan yang sudah berjalan, yang karena suatu peristiwa yang berada di luar kemampuan (*force majeure*) sehingga akan mengakibatkan menderita kerugian dan tidak akan terutang Pajak Penghasilan.

2. Wajib Pajak berhak melakukan kompensasi kerugian fiskal sepanjang kerugian tersebut jumlahnya lebih besar daripada perkiraan penghasilan netto tahun pajak yang bersangkutan.

DJP dalam mempertimbangkan permohonan Wajib Pajak di atas harus memperhatikan:

- a. besarnya kerugian tahun-tahun pajak sebelumnya yang masih dapat dikompensasikan, yaitu:
 - 1) kerugian yang tercantum dalam surat ketetapan pajak,
 - 2) kerugian yang tercantum dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan apabila belum ditetapkan/tidak ada surat ketetapan pajak,
 - b. besarnya perkiraan penghasilan netto dalam tahun berjalan.
3. Pajak Penghasilan yang telah dibayar lebih besar dari Pajak Penghasilan yang akan terutang.

Pada saat mengajukan permohonan SKB yang disebabkan oleh tiga kondisi tersebut di atas, Wajib Pajak wajib:

1. menyampaikan perkiraan penghasilan netto tahun berjalan,
2. menyampaikan daftar pihak-pihak pemberi penghasilan beserta nilai transaksi yang diperkirakan akan diterima/diperoleh.

BAB IV

ANALISIS KEBIJAKAN PENGENAAN PPH PASAL 23 ATAS JASA PEMASANGAN IKLAN DI MEDIA CETAK MELALUI *WITHHOLDING TAX SYSTEM*

Pengenaan *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak tidak terlepas dari peraturan induknya, yaitu Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007. Penetapan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 merupakan revisi dari Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006, sehingga keduanya berkaitan erat. Pada bulan April 2007, Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006 yang baru berumur empat bulan pun dicabut dan digantikan oleh Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007.

A. Analisis Latarbelakang ditetapkannya Kebijakan Pengenaan PPh Pasal 23 atas Jasa Pemasangan Iklan di Media Cetak

Direktorat Jenderal Pajak (DJP) merupakan suatu institusi pemerintah yang menangani dan membawahi semua sektor yang menyangkut perpajakan di Indonesia. Insitusi ini memiliki kewenangan untuk menetapkan pengenaan pajak baru dan juga menentukan besarnya tarif pajak yang bersangkutan. Hal ini jelas tercantum di dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2000 Tentang Pajak Penghasilan yang menyatakan bahwa besarnya perkiraan penghasilan netto dan jenis jasa lain ditetapkan dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak (sekarang disebut dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak). Kewenangan

tersebut kemudian bermuara kepada, salah satunya, perluasan objek pajak PPh Pasal 23 dan juga besar tarifnya. Perluasan objek pajak PPh Pasal 23 dilakukan karena jenis jasa lain memang tidak memiliki limitasi di dalam undang-undang. Undang-Undang tidak membatasi jenis jasa lain sebagai objek pajak. Artinya, PPh Pasal 23 atas jasa dapat dikenakan kepada semua jenis jasa tanpa kecuali.

Tidak ada limitasi atas jenis jasa lain ini memberikan DJP kewenangan yang tidak terbatas untuk menetapkan pengenaan PPh Pasal 23. DJP dalam menentukan jenis jasa lain yang dikenakan PPh Pasal 23 tidak memilah jenis jasa lain tersebut berdasarkan kategori *business income* ataupun *non-business income*. Apapun yang termasuk dalam pengertian kegiatan penyerahan jasa, maka penghasilan dari kegiatan tersebut dapat sewaktu-waktu dikenakan pemotongan PPh Pasal 23. Hal ini seperti diungkapkan oleh Pandoyo dan Hapid:

“Dan jenis jasa lain tidak dibatasi, tidak terbatas pada jasa-jasa tertentu. Jadi, kita tidak bisa membedakan apa itu *business income* ataupun *passive income*, karena jasa lain itu memang tidak ada limitasinya di undang-undang. Itu dari undang-undang itu sendiri yang memang tidak memberikan limitasi. Sehingga dari manta itu, di ayat 2, dirjen pajak berwenang untuk menetapkan jasa lain dan besarnya perkiraan penghasilan netto. Itu sama sekali kewenangan dan tidak dibatasi.”⁷⁷

John Hutagaol juga mengungkapkan pernyataan yang sama, yaitu:

“Kewenangan untuk menentukan perkiraan penghasilan netto dan jenis jasa apa yang jadi objek pajak merupakan kewenangan DJP, seperti tertera pada Pasal 23 ayat (1) huruf c nomor 7 tahun 1983 Undang-undang tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir dengan

⁷⁷ Wawancara dengan Pandoyo dan Hapid Abdul Gopur, Kepala Seksi dan Pelaksana Subdit Pot/Put PPh dan PPh OP, Direktorat Peraturan Perpajakan II, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 29 April 2008.

Undang-undang Pajak Penghasilan Nomor 17 tahun 2000 atau disebut juga Undang-undang PPh.”⁷⁸

Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006 diterbitkan sebagai amanat dari bunyi Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 2000 Tentang Pajak Penghasilan, dimana DJP memiliki kewenangan untuk menentukan besarnya perkiraan penghasilan neto dan jenis jasa lain yang bisa dikenakan PPh Pasal 23. Berbeda dengan peraturan pendahulunya, yaitu Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-170/PJ/2002 tanggal 28 Maret 2002 tentang Jenis Jasa Lain dan Perkiraan Penghasilan Neto Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 23 Ayat (1) Huruf C Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan Sebagaimana Telah Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 maupun peraturan sejenis sebelumnya yang menganut konsep *positive list*, Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006 menganut konsep *negative list*, yang mengenakan PPh Pasal 23 terhadap semua jenis jasa kecuali jasa yang dikecualikan. Pengecualian ini ada di Lampiran II angka 1 yaitu:

1. Jasa pengeboran (jasa *drilling*) di bidang penambangan minyak dan gas bumi yang dilakukan oleh bentuk usaha tetap;
2. Jasa dibidang perdagangan surat-surat berharga yang dilakukan oleh BEJ (Bursa Efek Jakarta), BES (Bursa Efek Surabaya), KSEI dan KPEI;
3. Jasa kustodian/penyimpanan/penitipan yang dilakukan oleh KSEI.

⁷⁸ Wawancara dengan John Hutagaol, Kepala Subdirektorat Dampak Kebijakan Direktorat Jenderal Pajak, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 3 Agustus 2007.

Perdirjen ini menganut konsep *negative list* untuk lebih memberikan kepastian hukum, dimana pengertian jasa terus berkembang dan tidak mengenal limitasi. Perdirjen ini diharapkan oleh DJP mampu mengantisipasi cakupan jasa itu sendiri karena penggunaan konsep *negative list* berarti mengenakan PPh Pasal 23 atas semua jenis jasa ataupun kegiatan yang dapat diartikan sebagai pemberian jasa tanpa kecuali, kecuali yang jasa yang disebutkan dalam perdirjen itu. Hal ini dilakukan oleh DJP dalam rangka memberikan perlakuan yang sama rata atas semua kegiatan jasa, sebab selama ini DJP melihat bahwa ada jenis jasa yang setara, namun salah satu darinya tidak dikenakan pemotongan PPh Pasal 23, ataupun protes dari Wajib Pajak yang kegiatan usahanya dikenakan PPh Pasal 23 yang merasa potensi pajaknya tidak sebesar Wajib Pajak lain yang belum dikenakan PPh Pasal 23. Misalnya adalah pengusaha perusahaan iklan yang di dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-170/PJ/2002 tanggal 28 Maret 2002 disebutkan secara jelas sebagai jenis jasa lain yang harus dipotong PPh Pasal 23, yang merasa media cetaklah yang lebih layak untuk dikenakan pemotongan PPh Pasal 23 karena potensi pajaknya dari iklan lebih besar dibandingkan potensi pajak perusahaan iklan. DJP memiliki anggapan bahwa dengan adanya perdirjen ini wajib pajak dengan kapasitas yang sama akan mendapat perlakuan yang setara atau adil. Hal ini diungkapkan oleh Pandoyo dan Pandoyo dan Hapid sebagai berikut:

”Per 178 pada dasarnya ingin memberikan kepastian hukum karena konteks jasa itu sendiri *kan* berkembang dengan adanya kompleksitas dari usaha sehingga banyak perdebatan. Kata ini dipotong, kata itu dipotong, kata ini *gak*. Banyak perdebatan seperti itu sehingga kita pukul rata *aja*, semua jasa *aja*. Pokoknya, selama ada jasa, *oke*,

potong. Itu sebenarnya awal 178. Kita ingin ada kepastian hukum supaya tidak ada pertentangan...⁷⁹

Tujuan DJP menerbitkan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006, yaitu untuk memberikan kepastian hukum mengenai pemotongan PPh Pasal 23 atas jasa, ternyata tidak mencapai tujuannya. Pada prakteknya di lapangan, cakupan jenis jasa lain yang luas justru menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaan pemotongan PPh Pasal 23 di. Kesulitan yang muncul pun menimbulkan masalah, sehingga Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006 menjadi tidak efektif. Oleh karena itu, DJP melakukan revisi atas Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006, dengan pertimbangan bahwa penerapan perdirjen tersebut.⁸⁰

1. Adanya jasa lain yang tidak ada batasannya menyebabkan semua jenis imbalan jasa dikenakan pemotongan;
2. Penerapan pemotongan atas imbalan jasa yang nilainya kecil-kecil menyebabkan kesulitan administrasi dalam pelaksanaannya;
3. Pemotongan yang terus-menerus mengakibatkan lebih bayar pada akhir tahun pajak;
4. Perbedaan pendapat antara pihak pemotong dengan pihak yang dipotong pajak penghasilan mengenai jenis jasa yang dikenakan pemotongan PPh Pasal 23;

⁷⁹ Wawancara dengan Pandoyo dan Hapid Abdul Gopur, Kepala Seksi dan Pelaksana Subdit Pot/Put PPh dan PPh OP, Direktorat Peraturan Perpajakan II, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 29 April 2008.

⁸⁰ *Ibid.*

5. Perkiraan Penghasilan Neto terlalu tinggi dan tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya sehingga mengganggu kelangsungan hidup jenis usaha tertentu;
6. Penafsiran yang berbeda mengenai pengertian imbalan jasa yang menjadi dasar pengenaan pemotongan Pajak Penghasilan.

Adanya permasalahan-permasalahan membuat DJP merevisi Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006 dengan perdirjen yang baru, yaitu Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007. Revisi dilakukan untuk lebih menciptakan kepastian hukum (*legal certainty*) tentang jasa-jasa apa saja yang harus dipotong PPh Pasal 23. Telah disebutkan di atas bahwa salah satu masalah yang timbul dari terbitnya perdirjen sebelumnya, adanya jasa lain yang tidak ada batasannya menyebabkan semua jenis imbalan jasa dikenakan pemotongan. Adanya revisi perdirjen tersebut memberikan kejelasan tentang jenis jasa lain yang dikenakan pemotongan PPh Pasal 23 secara lebih spesifik.

Tujuan diterbitkannya Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 sebagai perdirjen revisi atas Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006 adalah pertama, untuk lebih memberikan kepastian hukum dengan disebutkannya jasa lain yang memang dikenakan pemotongan PPh Pasal 23 secara lebih terperinci. Kepastian itu muncul ketika peraturan menyebutkan secara jelas tentang jasa yang dikenakan PPh Pasal 23. Hal ini membantu mengeliminasi perdebatan antara

pihak pemotong pajak dengan pihak yang dipotong pajak. Tujuan kedua adalah untuk memberikan kenyamanan (*convinient*) bagi Wajib Pajak, sebab pemotongan melalui PPh Pasal 23 ini memudahkan Wajib Pajak dalam melunasi pajak terutangnya. Wajib Pajak diberikan kesempatan untuk membayar pajak di saat yang paling nyaman, yaitu saat Wajib Pajak baru menerima penghasilan. Pemotongan dalam tahun berjalan ini pada akhirnya akan meringankan beban Wajib Pajak di akhir tahun karena tidak terasa pajak terutangnya telah dilunasi secara bertahap. Inilah yang oleh DJP dianggap sebagai kenyamanan dalam membayar pajak bagi Wajib Pajak, seperti pernyataan John Hutagaol:

“...yaitu yang pertama kepastian hukum. Di PER-178 tidak ada batasan mengenai apa yang disebut sebagai jasa lain atau dengan kata peraturan tersebut terbuka bagi setiap jenis jasa lain. Namun di PER-70 disebutkan dengan jelas apa-apa saja yang dijadikan objek pajak sehingga tidak ada *ambiguity*. PER-70 memberikan info yang lebih rinci. Tujuan kedua adalah untuk menyederhanakan pemotongan Pasal 23. Seperti bayar pajak pendahuluan ketika terima penghasilan, atau dengan kata lain *convenient*. Pada saat terima uang, langsung bayar pajak. Jadi sebelum uangnya terpakai untuk membeli kebutuhan hidup, sudah bayar pajak dulu. Jadi kan tidak memberatkan. Nantinya pajak pendahuluan itu dapat dijadikan kredit pajak.”⁸¹

Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 sebagai perdirjen revisi dimaksudkan untuk memberikan peraturan yang lebih baik dari sebelumnya. Perdirjen ini dibuat untuk mengatasi permasalahan yang timbul dari terbitnya perdirjen pendahulunya. Pokok perubahan isi peraturan

⁸¹ Wawancara dengan John Hutagaol, Kepala Subdirektorat Dampak Kebijakan Direktorat Jenderal Pajak, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 30 Oktober 2007.

dari perdirjen sebelumnya ke Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 mencakup hal sebagai berikut:

- a. Mengurangi jenis imbalan jasa yang tidak jelas batasannya untuk mengurangi kesulitan administrasi di lapangan;
- b. Menurunkan besarnya persentase perkiraan penghasilan neto atas beberapa jenis penghasilan;
- c. Menyederhanakan pengelompokan jenis jasa khususnya untuk jasa konsultasi kecuali jasa konsultasi konstruksi, seperti pernyataan Pandoyo dan Hapid di bawah ini:

“Sehingga pokok perubahan di per 70, pertama, kita mengurangi jenis imbalan jasa yang tidak jelas batasannya, untuk mengurangi kesulitan administrasi di lapangan. Yang kedua, menurunkan besarnya persentase perkiraan, rata-rata 30%. Jadi, kalau kita bandingkan dengan per sebelumnya, itu terjadi penurunan tarif secara massal. Kemudian menyederhanakan pengelompokan jenis jasa, khususnya untuk jasa konsultasi, kecuali untuk jasa konsultasi konstruksi.”⁸²

Pokok perubahan yang pertama, yaitu mengurangi jenis imbalan jasa yang tidak jelas batasannya untuk mengurangi kesulitan administrasi di lapangan, menjadikan jenis jasa lain yang dinyatakan dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 mengerucut untuk beberapa jasa saja. Pengerucutan jenis jasa ini bertolak dari konsep yang dianut yaitu *positive list*, dimana jasa yang dikenakan PPh Pasal 23 hanya yang disebutkan di

⁸² Wawancara dengan Pandoyo dan Hapid Abdul Gopur, Kepala Seksi dan Pelaksana Subdit Pot/Put PPh dan PPh OP, Direktorat Peraturan Perpajakan II, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 29 April 2008.

dalam perdirjen yang bersangkutan saja. Jasa pemasangan iklan di media cetak pun menjadi salah satu jasa yang disebutkan dalam perdirjen ini.

DJP ketika hendak mengeluarkan kebijakan baru sesungguhnya telah melakukan kajian terlebih dahulu terhadap kebijakan tersebut. Hal ini dilakukan sebagai langkah awal. Kajian dilakukan dengan beberapa bentuk, yaitu menggunakan data-data numerik untuk melihat margin industri yang bersangkutan, serta melakukan *hearing* dengan pelaku usaha yang hendak dikenakan kebijakan baru itu. Data-data numerik didapat dari hasil analisis kelompok usaha yang bersangkutan serta data SPT Tahunan. Data numerik ini digunakan untuk menentukan besarnya tarif pengenaan pajak. *Hearing* itu sendiri dilakukan dalam rangka mewujudkan komunikasi yang baik terhadap dunia usaha. *Hearing* berarti memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk mengungkapkan pendapat/pandangan mereka tentang kebijakan yang akan diterapkan, serta juga berfungsi untuk melakukan tawar-menawar tarif pajak. Tawar-menawar terjadi karena adanya kepentingan dari kedua belah pihak, yaitu pelaku usaha dan DJP itu sendiri. Pada akhirnya, DJP-lah yang memiliki kuasa untuk memutuskan, dimana tidak semua saran pelaku usaha dapat diterima. John Hutagaol berpendapat:

“Untuk menentukan tarif *withholding tax* diperlukan kajian. Paling tidak *benchmark* atau *pattern* atau pola dari industri yang bersangkutan harus diketahui. Contohnya, perlu diketahui *net profit margin* dari sektor jasa tersebut. Tapi PER-70 sudah melalui proses panjang dengan adanya kajian maupun diskusi dengan para pihak dari wakil dunia usaha. Jadi, yang penting tahu *benchmark*, maka tarif tidak akan sulit untuk ditentukan. Bisa dicari dan didiskusikan dengan para pihak terkait. Kalaupun katakan, besarnya perkiraan neto meleset baik lebih tinggi maupun lebih

rendah, akan bisa dinetralisasi di akhir tahun karena sebagai kredit pajak. Jadi sebenarnya tidak ada masalah.”⁸³

Begitu pun dengan pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak yang juga telah melalui kajian. Adanya data SPT Tahunan dan data hasil analisis kelompok usaha media cetak, menjadikan angka sebesar 10% sebagai *net income* atas penghasilan iklan media cetak.⁸⁴ Perumusan penetapan pemotongan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan pun melibatkan pihak asosiasi industri yang bersangkutan, yaitu SPS. Penerbitan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 cukup mengecewakan industri media cetak, dimana kemudian SPS selaku perwakilan industri media cetak meminta DJP untuk tidak mengenakan pemotongan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan, namun DJP tetap berpegang pada pendiriannya untuk tetap mengenakan PPh Pasal 23 atas jasa tersebut. Pernyataan Pandoyo dan Hapid seperti di bawah ini:

“*Oh iya, ada. Ya, asosiasi-asosiasi, termasuk ada media juga terlibat. Kita tetap ada komunikasi, sama sekali tidak tutup telinga. Ada komunikasi meskipun tawar-menawar lah. Kita juga punya kepentingan. Tidak mungkin mereka punya usul kita terima semua kan. Kita coba mediasi. Ada asosiasi-asosiasi, seperti KADIN dan yang lain.*”⁸⁵

Keterlibatan SPS dalam perumusan pengenaan tersebut menitikberatkan pada permohonan untuk tidak mengenakan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan

⁸³ Wawancara dengan John Hutagaol, Kepala Subdirektorat Dampak Kebijakan Direktorat Jenderal Pajak, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 30 Oktober 2007.

⁸⁴ Wawancara dengan Pandoyo dan Hapid Abdul Gopur, Kepala Seksi dan Pelaksana Subdit Pot/Put PPh dan PPh OP, Direktorat Peraturan Perpajakan II, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 29 April 2008.

⁸⁵ *Ibid.*

iklan di media cetak, mengingat kondisi industri media cetak itu sendiri yang dalam keadaan tidak sehat, tapi DJP tetap memutuskan untuk mengenakan kebijakan PPh Pasal 23 itu. Lalu mengapa jasa ini termasuk jasa yang dikenakan pemotongan PPh Pasal 23 oleh DJP? Berikut adalah pembahasannya.

A.1. Analisis Pencantuman Penghasilan Media Cetak dari Pemasangan Iklan sebagai Objek Pajak ke dalam Sistem Perpajakan

Pada dasarnya, DJP ingin memasukkan semua jenis usaha ke dalam sistem perpajakan. Hal ini dimaksudkan untuk menunjang sistem pengawasan yang selama ini dirasa kurang maksimal. Pengenaan PPh Pasal 23 itu sendiri merupakan salah satu solusi untuk meningkatkan pengawasan kepatuhan pembayaran pajak. Sesungguhnya, semakin banyaknya *withholding tax* digunakan dalam suatu sistem perpajakan, maka sistem pengawasan pajaknya semakin buruk atau tidak terkontrol. Teknik pemungutan pajak secara *self assessment* hanya dapat efektif jika kepatuhan Wajib Pajaknya tinggi. Demi menyelamatkan potensi pajak yang ada, maka digunakanlah *withholding tax* PPh Pasal 23 ini terhadap jasa pemasangan iklan di media cetak.

DJP mengharapkan, dengan masuknya suatu jenis kegiatan usaha ke dalam sistem, maka transaksi yang terjadi pada industri tersebut menjadi lebih mudah untuk diawasi. Jika fungsi pengawasan meningkat, maka diharapkan mampu membawa kepada peningkatan kepatuhan Wajib Pajak dalam menjalankan kewajiban perpajakannya, seperti diungkapkan Pandoyo dan Hapid:

“Mungkin karena administrasi perpajakan kita masih belum bagus. Sebenarnya dengan banyaknya *withholding* itu menunjukkan bahwa adanya sistem yang belum mapan

untuk mengontrol mekanisme transaksi yang ada. *Self assessment* menjadi tidak berarti kalau kesadaran wajib pajak terhadap kewajibannya kurang, sehingga ini sebaiknya ditangkap dulu *by system*. Masukkan dulu ke sistem, soal nanti lebih bayar ataupun kurang bayar, itu ada mekanismenya.”⁸⁶

Pengenaan pemotongan PPh Pasal 23 dalam tahun berjalan dipandang sebagai suatu solusi yang paling baik untuk saat ini dalam meningkatkan ataupun membenahi sistem pengawasan perpajakan Indonesia. Sebelum Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 yang terbit tanggal 26 Desember 2006 berlaku, industri media cetak tidak memiliki kewajiban untuk mencicil pembayaran pajak melalui pemotongan penghasilan pemasangan iklan. DJP melihat jenis jasa ini kurang terkontrol dan tertib, sehingga dibentuk suatu sistem dimana transaksi pemasangan iklan dapat terus terpantau oleh DJP. Sistem ini adalah *withholding tax* melalui pemotongan PPh Pasal 23.

Menggunakan sistem *withholding tax* berarti memberikan tugas bagi pemberi penghasilan iklan media cetak untuk memotong PPh Pasal 23. DJP mengharapkan, dengan adanya *withholding tax* PPh Pasal 23 ini, pihak pemotong pajak melaporkan jika ada transaksi yang terjadi dengan media cetak. Sistem pengawasan ini menggunakan *software* komputer yang mengaitkan antara pemotong pajak dengan pihak yang dipotong pajak, sehingga jika ada yang tidak *balance*, maka akan segera terdeteksi. Pihak ketiga dilibatkan karena DJP menganggap, akan lebih patuh pihak ketiga untuk memotong penghasilan media cetak apabila dibandingkan media cetak itu sendiri yang harus memotong

⁸⁶ Wawancara dengan Pandoyo dan Hapid Abdul Gopur, Kepala Seksi dan Pelaksana Subdit Pot/Put PPh dan PPh OP, Direktorat Peraturan Perpajakan II, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 29 April 2008.

penghasilannya. Selain itu, DJP juga mengenakan sanksi yang berat kepada pihak pemotong PPh Pasal 23 apabila tidak menjalankan kewajiban pemotongan sesuai dengan peraturan, yaitu sanksi kenaikan sebesar 100% dari jumlah yang seharusnya dipotong.

Adanya sanksi di atas diharapkan mampu membuat pemotong pajak lebih serius dan fokus dalam menjalankan kewajibannya. Jika pemotong pajak media cetak telah melakukan kewajiban pemotongannya dengan baik, maka pengawasan atau kontrol terhadap transaksi jasa pemasangan iklan menjadi lebih baik. Potensi pajak yang diharapkan pun dapat terjaring dengan adanya pengawasan yang baik.

A.2. Analisis Penggalan Potensi Pajak yang Melekat pada Kegiatan Transaksi Jasa Pemasangan Iklan di Media Cetak

Poin pengawasan di atas berhubungan dengan potensi pajak yang melekat pada transaksi pemasangan iklan di media cetak. Jika DJP tidak melihat adanya potensi itu, maka jasa ini tidak bernilai untuk dikenakan pemotongan PPh Pasal 23. Pengawasan yang kuat terhadap suatu kegiatan usaha dijalankan karena DJP tidak ingin kehilangan potensi pajak yang ada dari kegiatan tersebut.

Jenis jasa yang lain yang disebutkan dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 merupakan jasa yang dianggap masuk ke dalam kategori jasa dengan potensi atau nilai transaksi besar. Jasa pemasangan iklan itu pun dilihat sebagai jasa yang memiliki potensi pajak besar karena industri periklanan saat ini sedang menjamur. Iklan menjadi sarana bagi para pelaku usaha dalam mempromosikan produknya. Pemasangan iklan di

media penyampaian informasi mampu mendorong penjualan produk para pelaku usaha.

Pada era globalisasi ini, informasi menjadi hal yang sangat penting dan memiliki peran besar dalam kehidupan manusia. Media informasi itu sendiri mencakup media elektronik seperti televisi, radio, bahkan internet. Selain itu, media cetak juga merupakan media informasi yang potensial. DJP melihat industri iklan sedang berkembang dan mengalami apa yang disebut dengan istilah *booming*, seperti yang diungkapkan Pandoyo dan Hapid:

“Bahwa sekarang media iklan itu menjadi sarana efektif pemasangan produk seperti yang *direct selling*. Sekarang iklan itu menjadi laku sehingga potensi perpajakannya tinggi, terlepas dari kondisi yang ada. Iklan lagi *booming*, jangan sampai kita tidak menangkap ini.”⁸⁷

Tunas juga menyatakan hal yang sama, yaitu:

“Media informasi bukan sekedar orang baca untuk mencari ilmu pengetahuan. Sebegitunya pentingnya kebutuhan kita hampir tergantung kepada informasi. *Nah*, karena perkembangan dunia ke arah sana, otomatis nanti seluruh komponen, seluruh kegiatan industri yang berkaitan dengan informasi, ikut berkembang juga *kan?* Media-media informasi juga berkembang. Kalau media informasi berkembang, perusahaan-perusahaan yang memuat informasi juga berkembang. Kalau perusahaan berkembang, otomatis nanti ada aspek perpajakannya *kan?* Karena *income*-nya naik *kan*, di situ ada PPh naik. PPh Badan, PPh 21 karena karyawan *nambah*. *Nah*, kalau ini naik, pemerintah melihat ini merupakan salah satu langkah menerapkan PPh Pasal 23. Ada potensi PPh Pasal 23 yang bisa digali dari media informasi tersebut. Makanya,

⁸⁷ Wawancara dengan Pandoyo dan Hapid Abdul Gopur, Kepala Seksi dan Pelaksana Subdit Pot/Put PPh dan PPh OP, Direktorat Peraturan Perpajakan II, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 29 April 2008.

pemasangan iklan di media cetak menjadi objek PPh Pasal 23.”⁸⁸

Berkembangnya industri periklanan, terutama di media cetak, tentunya menghasilkan pundi-pundi uang yang juga semakin berkembang. Iklan itu sendiri pun memiliki harga yang tidak murah, walaupun tergantung dari jenis iklan yang bersangkutan. Pada poin inilah DJP melihat bahwa dengan berkembangnya industri periklanan, maka perusahaan media penyampaian informasi pun turut berkembang. Jika berkembang diartikan dengan meningkatnya penghasilan, maka timbullah potensi pajak yang semakin besar pula di dalam industri media cetak.

Tentunya potensi pajak ini juga menyangkut kepentingan penerimaan negara dari sisi pajak. Jika DJP menetapkan pemotongan PPh Pasal 23 terhadap jenis jasa lain yang baru ditegaskan dalam perdirjen, maka diharapkan penerimaan bulanan negara juga meningkat. Dapat dilihat pada Tabel di bawah ini penerimaan dari sector PPh Pasal 23 sebelum dan sesudah diterbitkannya Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006 yang diikuti oleh Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007.

⁸⁸ Wawancara dengan Tunas Yulianto, *Account Representative* KPP PMA III, di kantor PMA III pada tanggal 14 Mei 2008.

Tabel IV.1
PENERIMAAN PPh PASAL 23
TAHUN 2006 DAN 2007

Bulan	PPh Pasal 23 Tahun 2006	PPh Pasal 23 Tahun 2007
Januari	1.436.124.209.831	1.619.952.733.367
Februari	937.228.718.235	1.029.576.351.754
Maret	976.658.408.228	1.061.775.520.885
April	1.159.250.295.808	1.200.884.887.799
Mei	996.111.931.068	1.176.614.571.837
Juni	1.289.573.961.324	1.225.629.679.978
Juli	1.231.754.000.365	1.573.444.605.328
Agustus	1.188.148.050.579	1.242.825.526.513
September	1.172.135.807.023	1.223.807.954.495
Oktober	1.250.867.936.052	1.282.264.258.145
November	1.060.784.028.839	1.330.634.384.950
Desember	1.417.492.047.652	1.912.443.555.904

Sumber: Direktorat Potensi, Kepatuhan, dan Penerimaan, Direktorat Jenderal Pajak

Tabel di atas menunjukkan bahwa ada kenaikan penerimaan sektor PPh Pasal 23 dari tahun 2006 ke tahun 2007. Pada setiap bulannya, PPh Pasal 23 mengalami peningkatan jumlah besaran yang diterima, kecuali pada bulan Juli, dimana PPh Pasal 23 tahun 2007 lebih kecil dari tahun 2006 walaupun jumlahnya tidak signifikan. Peningkatan penerimaan PPh Pasal 23 di atas disebabkan salah satunya oleh adanya pengenaan pemotongan PPh Pasal 23 terhadap jenis jasa lain yang disebutkan dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007, yang salah satu jasanya adalah pemasangan iklan di media cetak.

Potensi pajak yang dilihat DJP dari jasa pemasangan iklan di media cetak tidak sesuai dengan apa yang ada di lapangan. Industri media cetak tidak berada pada kondisi primanya, dimana sebagian besar perusahaan media cetak masih

merugi. Penghasilan iklan berperan sebagai subsidi atas kerugian yang dialami dari penjualan produk media cetak. Persentase penghasilan media cetak dari pemasangan iklan itu sendiri pada umumnya berkisar antara 60%, sedangkan penjualan memberikan kontribusi sebesar 40% untuk penghasilan media cetak. Struktur penghasilan seperti itu menjadikan penghasilan iklan sebagai penghasilan utama media cetak, sehingga ketika dikenakan pemotongan PPh Pasal 23 akan membebani media cetak terutama yang masih merugi, seperti pendapat Asmono Wikan berikut ini:

“Maka dengan adanya iklan, diharapkan ongkos produksi yang tadinya belum tertutup menjadi tertutup. Strukturnya *kan* begini, 60-40. Ini secara umum. 60% itu iklan, 40% dari penjualan. Namun ada juga yang 70-30, 50-50, ini secara umum saja. Jadi bisa dibayangkan, misalnya iklannya *jeblok*, pasti *kan* subsidiya akan menjadi lebih berat. Kalau berharap pada penjualan itu, susah, karena untuk meningkatkan oplah/tiras, itu *minta ampun*.”⁸⁹

DJP dalam menanggapi perihal terganggunya *cashflow* media cetak dengan adanya pemotongan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan memberikan alternatif mekanisme untuk menanggulangnya. Mekanisme ini adalah pemberian Surat Keterangan Bebas (SKB) pemotongan/pemungutan pajak penghasilan yang tertera dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-192/PJ./2002 tentang Tata Cara Penerbitan Surat Keterangan Bebas (SKB) Pemotongan/pemungutan Pajak Penghasilan tanggal 15 April 2002. Adanya keberatan dari industri media cetak mengenai pengenaan PPh Pasal 23 tersebut, membuat DJP menerbitkan Surat Edaran Nomor SE-05/PJ.03/2007 tentang Pajak

⁸⁹ Wawancara dengan Asmono Wikan, Direktur Eksekutif Serikat Penerbit Surat kabar, di Gedung Dewan Pers Lt. 6 pada tanggal 14 Mei 2007.

Penghasilan Pasal 23 atas Penghasilan sehubungan dengan Pemasangan, Penyiaran atau Penayangan Iklan di Media Massa dan/atau Media Luar Ruang tanggal 6 Agustus 2007. Surat edaran tersebut hanya sebagai bentuk penegasan atas mekanisme pemotongan PPh Pasal 23. Surat edaran ini diterbitkan akibat kurang pemahamnya pelaku media cetak mengenai peraturan pajak yang sudah ada, sehingga diharapkan surat edaran ini dapat memberikan kejelasan bagi pelaku media cetak.

DJP menganggap pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak tidak mengganggu *cashflow* media cetak. Apabila media cetak terbukti mengalami kerugian pada tahun berjalan, maka pihaknya dapat mengajukan permohonan SKB. Selain itu, DJP justru menganggap pemotongan PPh Pasal 23 ini sebagai bentuk perhatian DJP kepada Wajib Pajak dalam rangka memberikan keringanan pembayaran pajak. Pemotongan PPh Pasal 23 itu berarti memberikan kesempatan bagi Wajib Pajak media cetak untuk melunasi pajak terutang dengan mencicil secara bertahap. DJP melihat hal ini sebagai suatu keleluasaan bagi Wajib Pajak dalam membayar pajak, karena secara tidak langsung, DJP membantu meringankan beban pajak Wajib Pajak.

A.3. Analisis Peningkatan Penerimaan Kas Negara selama Tahun Berjalan

Latar belakang ditetapkannya kebijakan pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak selain untuk dapat memantau transaksi pemasangan iklan melalui sistem pengawasan pajak dan menggali potensi pajak yang melekat pada transaksi tersebut, juga untuk meningkatkan penerimaan

pemerintah selama tahun berjalan. PPh Pasal 23 ini adalah pajak yang dipungut ketika ada transaksi bersangkutan yang terjadi. Jadi, penyetoran pajak ke kas negara tidak menunggu hingga akhir tahun tiba, melainkan paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya setelah terjadinya transaksi tersebut di atas. Sistem pemungutan pajak seperti ini menguntungkan pemerintah dalam hal kecepatan kolektifitas penerimaan kas negara selama tahun berjalan. Adanya sistem inilah yang salah satunya melatarbelakangi ditetapkan kebijakan pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak. Pernyataan Pandoyo dan Hapid berikut ini: “Meskipun secara *cashflow*, *iya lah*, kita ada tambahan *cashflow*. Bisa jadi untuk memacu *cashflow*, tapi itu bukan tujuan utama.”⁹⁰

Adanya tujuan untuk lebih meningkatkan penerimaan bulanan pemerintah pada dasarnya memang melekat pada ditetapkan kebijakan PPh Pasal 23 tersebut, namun seperti yang telah diungkapkan di atas oleh Pandoyo dan Hapid, bahwa tujuan itu bukanlah yang utama. Peningkatan penerimaan pemerintah merupakan efek yang timbul dari adanya pengawasan yang lebih baik terhadap transaksi pemasangan iklan di media cetak. Hal ini dapat terjadi karena dengan adanya pengawasan yang baik, maka potensi pajak yang melekat pada transaksi pemasangan iklan bisa lebih dijaga dan digali oleh pemerintah. Pengawasan yang baik memungkinkan untuk mengurangi terjadinya *potential loss* pada penerimaan pajak pemerintah. Oleh karena itu, pengawasan yang baik dan peningkatan penerimaan pemerintah adalah hal yang saling berkesinambungan.

⁹⁰ Wawancara dengan Pandoyo dan Hapid Abdul Gopur, Kepala Seksi dan Pelaksana Subdit Pot/Put PPh dan PPh OP, Direktorat Peraturan Perpajakan II, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 29 April 2008.

B. Analisis Permasalahan-permasalahan yang Dihadapi oleh Media Cetak dengan Adanya Pengenaan PPh Pasal 23 atas Jasa Pemasangan Iklan di Media Cetak

Protes ataupun keberatan yang diajukan masyarakat atas suatu peraturan pajak yang baru terbit, dapat disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, ketidakmauan wajib pajak dibebani dengan tugas-tugas perpajakan, jika kegiatan utama wajib pajak adalah berbisnis. Alasan lain yaitu peraturan pajak yang dianggap terlalu kaku, sehingga wajib pajak tidak memiliki suatu kelonggaran. Ketiga, tarif yang dirasa terlalu tinggi sehingga membebani keuangan wajib pajak.⁹¹

Pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak menimbulkan beberapa permasalahan pada prakteknya di lapangan. Permasalahan-permasalahan tersebut harus dihadapi oleh penerbit media cetak, sebagai suatu resiko menjalankan kewajiban sebagai wajib pajak yang berusaha mematuhi peraturan pajak yang sedang berlaku. Permasalahan-permasalahan tersebut akan dibahas di bawah ini.

B.1. Adanya Sosialisasi yang Tidak Komprehensif yang Menyebabkan Kurangnya Pemahaman Pemasang Iklan terhadap Peraturan PPh Pasal 23 atas Jasa Pemasangan Iklan di Media Cetak

Permasalahan utama yang harus dihadapi oleh media cetak dengan dikenakannya PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak adalah adanya klien-klien, atau pemasang iklan, yang belum memahami peraturan pajak tersebut. Beberapa dari mereka bahkan tidak mengerti akan kewajiban memiliki

⁹¹ Wawancara dengan Gunadi, Akademisi Perpajakan, di Gedung PPATK Bank Indonesia pada tanggal 2 November 2007.

Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Ini menunjukkan bahwa beberapa pemasang iklan menganggap pajak bukanlah tanggung jawab yang harus mereka pikul. Mereka merasa melakukan kegiatan usaha adalah yang paling penting, namun hal ini tidak diikuti dengan kesadaran bahwa pajak juga merupakan tanggung jawab mereka sebagai pelaku usaha.

Pihak pemasang iklan yang kurang paham atau cenderung tidak peduli terhadap pengenaan PPh Pasal 23 tersebut di atas biasanya berasal dari pelaku usaha golongan kecil. Ketidakpedulian mereka juga dapat dikatakan karena kurangnya perhatian dari pihak DJP. DJP tentunya memiliki prioritas sendiri dalam menjaring potensi pajak, yaitu Wajib Pajak yang tergolong besar, baik yang berbentuk badan usaha maupun perseorangan, sehingga pengawasan terhadap pelaku usaha kecil menjadi kurang maksimal. Hal ini diungkapkan oleh Sumartono, bahwa ada pula pemasang iklan yang tidak mengerti dan cenderung tidak peduli dengan peraturan pajak yang sedang berlaku:

”Perusahaan kecil-kecil *begitu mana* mau *sih* berurusan dengan pajak. Punya NPWP pun sekedar punya NPWP saja. Pemerintah *gak* pernah kontrol terhadap perusahaan yang kecil-kecil seperti itu. Yang dikejar *kan* yang besar-besar. Yang kecil-kecil itu, walaupun dikejar biasanya jalan keluarnya dengan perdamaian. Seperti itu. Jadi yang menjadi target APBN perusahaan-perusahaan besar. Yang kecil-kecil, katakanlah masih jauh *lah* normatif perpajakan secara menyeluruh di Indonesia.”⁹²

Ketidaktahuan pemasang iklan tentang pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan dapat disebabkan oleh kurangnya sosialisasi pajak yang

⁹² Wawancara dengan Sumartono, Staf Pajak Media Cetak X, di Kantor Media Cetak X pada tanggal 5 November 2007.

diberikan DJP. Telah dibahas sebelumnya, ketika pemerintah memutuskan untuk mengenakan suatu pajak yang dipungut melalui sistem *withholding tax*, maka *law enforcement* juga harus lebih ditingkatkan. Terlebih mengingat jumlah pemotong pajak di transaksi iklan media cetak lebih banyak dari penerima penghasilan itu sendiri. Kondisi ini mengharuskan DJP menciptakan sistem pengawasan yang dapat menjaring sekaligus Wajib Pajak media cetak dan Wajib Pajak pemasang iklan, sehingga pengawasan lebih mudah untuk dilakukan.

Sosialisasi untuk pengenalan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak dilakukan dengan beberapa cara, yaitu pemberitahuan melalui media informasi seperti internet, surat kabar, maupun majalah. Sosialisasi secara langsung juga dilakukan oleh pihak KPP selaku pelaksana peraturan DJP. Sosialisasi secara langsung ini berupa pemanggilan langsung Wajib Pajak untuk berkomunikasi mengenai peraturan yang baru terbit. Seharusnya dengan langkah sosialisasi terakhir ini, Wajib Pajak sudah harus mengerti dengan jelas kewajiban baru yang timbul dari adanya pengenalan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak, tapi pada kenyataannya di lapangan, masih ada beberapa pemasang iklan yang belum melakukan kewajiban pemotongan yang sesuai dengan peraturan. Langkah sosialisasi ini juga diungkapkan oleh Tunas:

“Sosialisasi itu *kan* banyak, melalui internet, majalah, atau di surat kabar. Kemudian informasi langsung. Panggil wajib pajaknya, kita sosialisasi. Sosialisasi melalui beberapa langkah. Memang seperti itu yang dijalani.”⁹³

⁹³ Wawancara dengan Tunas Yulianto, *Account Representative* KPP PMA III, di kantor PMA III pada tanggal 14 Mei 2008.

Hal yang sama juga dikeluhkan oleh Razak selaku staf pajak Koran Z. Beliau menyatakan bahwa masalah utama dari adanya pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak adalah kurangnya sosialisasi dari pemerintah.⁹⁴ Razak juga menyatakan, tidak dilaksanakannya kewajiban memotong oleh pemasang iklan yang seharusnya memotong disebabkan oleh ketidakpahaman mereka akan peraturan pajak. Selain itu, kepatuhan dari personal pemasang iklan itu sendiri juga memainkan peranan penting dalam terciptanya pelaksanaan pajak yang maksimal.⁹⁵ Kepatuhan wajib pajak tidak datang dengan sendirinya, melainkan harus di-*follow up* dengan misalnya, pengawasan dan *law enforcement* yang baik. Hal ini sesuai dengan pendapat Gunadi yang menyatakan bahwa kepatuhan tidak datang dengan sendirinya, melainkan harus diusahakan:

“...untuk meningkatkan kepatuhan orang itu diusahakan bahwa di dalam pemotongan diusahakan berlebih kemudian nanti dikembalikan melalui *refund system* di akhir tahun. Jadi orang akan memasukkan SPT kemudian dikembalikan. Mau *gak* mau terpaksa patuh karena dia ingin mendapatkan *refund* kembali dari pajak. Itu dari sistem *ya*, kalau orang *ya* mungkin jarang sekali untuk patuh. Sistemnya dibuat sedemikian rupa sehingga orang patuh. *Law enforcement*-nya harus mendukung.”⁹⁶

Salah satu cara untuk mengusahakan terciptanya kepatuhan Wajib Pajak adalah dengan penyuluhan dari pihak DJP. Penyuluhan atau sosialisasi yang berkesinambungan sangat diperlukan dalam memasyarakatkan suatu kebijakan baru. Penyuluhan dimaksudkan untuk membantu mempercepat proses

⁹⁴ Wawancara dengan Razak, Staf Pajak Koran Z, di Kantor Koran Z pada tanggal 8 November 2007.

⁹⁵ Wawancara dengan Razak, Staf Pajak Koran Z, di Kantor Koran Z pada tanggal 8 November 2007.

⁹⁶ Wawancara dengan Gunadi, Akademisi Perpajakan, di Gedung PPATK Bank Indonesia pada tanggal 2 November 2007.

pemahaman Wajib Pajak akan peraturan dan kewajiban baru yang harus dipenuhinya. Lebih lanjut, sosialisasi dibutuhkan untuk menunjang efektifitas kebijakan baru. Tujuan dari sebuah kebijakan tentunya untuk lebih menciptakan kondisi yang lebih baik, agar tujuan itu tercapai, sosialisasi yang kompleks dan menyeluruh dibutuhkan. John Hutagaol berpendapat:

”Penyuluhan secara berkesinambungan diperlukan. Kendalanya adalah masyarakat belum paham tujuan atau maksud dari PER-70, terutama yang tadinya belum kena PPh Pasal 23, jadi perlu penyuluhan. Peraturan ini baru diterapkan, agar tujuan tercapai, harus giat penyuluhan tentang latar belakang, maksud, tujuan dikeluarkannya PER-70 supaya dapat dipahami oleh masyarakat terutama kalangan pengusaha yang dikenakan pemotongan PPh Pasal 23.”⁹⁷

Jika seorang wajib pajak tidak mengerti tentang peraturan perpajakan yang harus dipatuhinya, maka Wajib Pajak tersebut tidak akan tahu kewajiban perpajakan yang melekat pada dirinya sehingga kewajiban pajak itu pun tidak akan terlaksana dengan sendirinya. Ketidaktahuan pemasang iklan tentang peraturan pajak menjadi sangat merugikan pihak media cetak ketika pemasang iklan telah memotong sejumlah uang dari penghasilan media cetak, namun pemotong tidak juga menyerahkan bukti potong kepada media cetak dikarenakan ketidaktahuan mereka akan bentuk fisik dari bukti potong PPh Pasal 23. Hal ini terjadi di lapangan. Menurut Yoga dari Koran Y, ada beberapa klien mereka, terutama dari departemen milik negara, yang bahkan tidak tahu mengenai bentuk fisik PPh Pasal 23. Ketidaktahuan ini muncul karena belum tersentuhnya

⁹⁷ Wawancara dengan John Hutagaol, Kepala Subdirektorat Dampak Kebijakan Direktorat Jenderal Pajak, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 3 Agustus 2007.

departemen yang bersangkutan oleh Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 yang memuat tentang PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak. Pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan itu sendiri memang baru ditegaskan di dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 untuk pertama kalinya. Pada Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006, jasa ini tidak disebutkan secara spesifik, hanya termasuk jenis jasa lain dan terkena pemotongan PPh Pasal 23.

Pihak departemen yang bersangkutan sebelum kedua perdirjen di atas berlaku, tidak pernah memotong PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak, setelah perdirjen tersebut berlaku pun pihak departemen tersebut tetap tidak melakukan pemotongan karena ketidaktahuan akan adanya kewajiban baru, yaitu memotong penghasilan iklan media cetak. Jadi, bagi pihak pemasang iklan yang belum tahu tentang adanya peraturan baru, perlakuan pembayaran penghasilan media cetak tidak ada perubahan. Yoga mengungkapkan di bawah ini:

”Masih banyak yang belum mengerti, khususnya yang dari departemen. Jadi mereka memotong, tetapi ketika kita minta, *wah* kita *gak* pernah ada yang *begitu*. Ya memang *gak* pernah ada, karena baru *kan*. Itu *repot*.”⁹⁸

Tidak diterimanya bukti potong oleh media cetak, berarti PPh Pasal 23 yang telah dipotong oleh pemasang iklan tidak dapat dikreditkan di akhir tahun oleh media cetak selaku penerima penghasilan. Kondisi ini membuat pihak media

⁹⁸ Wawancara dengan Yoga, Staf Pajak Koran Y, di Kantor Koran Y pada tanggal 9 November 2007.

cetak menjadikan pemotongan PPh Pasal 23 tersebut sebagai biaya. Kelalaian pemasang iklan ini bukanlah sesuatu yang disengaja, karena jika hal ini disengaja, berarti pelaku tahu akan resiko sanksi yang dapat menimpanya, yaitu sanksi kenaikan sebesar 100% dari jumlah yang seharusnya dipotong dan dilaporkan. Kondisi ini merugikan kedua belah pihak, media cetak dan pemasang iklan, namun mempersalahkan pihak pemasang iklan pun tidak mungkin, sebab ketidaktahuan mereka merupakan sesuatu yang wajar dimana sebelumnya memang tidak pernah ada pengenaan PPh Pasal 23 tersebut, sehingga mereka belum pernah melihat bentuk fisik dari bukti potong PPh Pasal 23.

Pemerintah seharusnya mampu mencegah situasi seperti disebutkan di atas terjadi jika telah melakukan sosialisasi pajak dengan baik dan menyeluruh. Terbukti, pada nyatanya sulit untuk menerapkan *withholding tax* pada suatu kondisi dimana pemotong pajaknya lebih banyak dari penerima penghasilan, terutama jika pemerintah tidak mampu membangun pengawasan dan *law enforcement* yang baik. Contoh di atas bahkan sangat mencengangkan, dimana ketidaktahuan tentang peraturan pajak itu dialami oleh suatu departemen milik negara, lembaga yang seharusnya memiliki perhatian lebih terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh sesama lembaga pemerintah, yaitu DJP. Jika lembaga pemerintah saja ada yang tidak tahu, bagaimana mungkin DJP mengharapkan masyarakat sipil dapat secara otomatis memahami pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan yang sebelumnya tidak pernah ada.

B.2. Adanya Perbedaan Pendapat Mengenai Pihak yang Wajib untuk Memotong PPh Pasal 23 atas Jasa Pemasangan Iklan di Media Cetak sebagai Akibat Prosedur yang Kurang Jelas

Jika sub subbab di atas menjelaskan tentang pemasang iklan yang tidak tahu akan kewajibannya untuk memotong PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak, maka permasalahan kali ini merupakan kebalikan dari masalah di sub subbab sebelumnya. Sub subbab ini akan membahas tentang terjadinya perbedaan pendapat antara pemasang iklan dengan perusahaan/biro iklan untuk memotong PPh Pasal 23. Terjadinya perbedaan pendapat ini merupakan bagian dari ketidappahaman Wajib Pajak atas Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 dan juga kurang tegasnya peraturan itu sendiri yang berada pada area abu-abu (*grey area*). Ini berarti, Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 memiliki kelemahan dalam hal kegamblangan isi peraturannya. Seharusnya, sebuah peraturan dibuat secara detail dan kompleks, segala pengertian yang terkandung di dalamnya dijelaskan dengan bahasa yang tegas agar tidak menimbulkan penafsiran yang salah. Itu merupakan ciri peraturan yang baik, namun tidak dipungkiri, bahwa sulit untuk merumuskan peraturan yang memang sangat mendetail dan tegas. Jika suatu peraturan dibuat secara mendetail, maka peraturan tersebut menjadi tidak sederhana. Tunas Yulianto menyatakan:

“Peraturan yang paling baik adalah peraturan yang paling detail, tidak menimbulkan *Perbedaan pendapat*. Tapi untuk mendetail terlalu banyak aturan *kan*. Serba salah *kan*. Dibuat *simple*, jadi tidak detail. Dibuat detail, tetapi jadi tidak *simple*.”⁹⁹

⁹⁹ Wawancara dengan Tunas Yulianto, *Account Representative* KPP PMA III, di kantor PMA III pada tanggal 14 Mei 2008.

Telah dibahas sebelumnya bahwa dalam mekanisme pemasangan iklan di media cetak, besar kemungkinan pemasang iklan (*user*) melibatkan perantara (agen), yaitu perusahaan iklan atau biro iklan. Agen mewakili *user* dalam memasang iklan di media cetak. Perbedaan pendapat terjadi ketika baik *user* maupun agen merasa pihaknya lah yang wajib untuk memotong penghasilan media cetak. *User* merasa pihaknya yang harus memotong PPh Pasal 23 tersebut karena yang sesungguhnya membayar jasa pemasangan iklan tersebut adalah *user*, dengan kata lain, *user* sebagai pemberi penghasilan bagi media cetak. Pada sisi lain, agen beranggapan bahwa iklan terpasang atas nama agen dan agen pula yang menyetorkan pembayaran kepada media cetak, sehingga agen merasa pihaknya harus memotong PPh Pasal 23 karena pembayaran dilakukan atas nama agen. Agen seakan-akan menjadi pihak yang membayar penghasilan media cetak karena *user* juga membayar melalui agen. Hal ini diungkapkan oleh Pandoyo dan Hapid Abdul Gopur sebagai berikut:

“Masalahnya sekarang adalah tentang siapa yang memotong karena sistemnya keagenan itu. *User* terjembatani agen. Ada *user*-nya, ada agen, ada perusahaan mediana kan. Siapa yang memotong? *Kan* itu masalahnya. Masing-masing merasa harus memotong. Terjadilah *Perbedaan pendapat* di lapangan. Tapi *user*-nya minta. Mereka menganggap seharusnya mereka yang memotong karena mereka yang bayar media dan ada rasa takut bagaimana nanti jika orang pajak menanyakan hal itu. Yang bayar jasa siapa, agen atau *user*? *User kan*. “¹⁰⁰

Perbedaan pendapat ini terjadi karena di Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 tidak dijelaskan secara detail pihak

¹⁰⁰ Wawancara dengan Pandoyo dan Hapid Abdul Gopur, Kepala Seksi dan Pelaksana Subdit Pot/Put PPh dan PPh OP, Direktorat Peraturan Perpajakan II, di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada tanggal 29 April 2008.

mana, pemasang iklan atau perusahaan iklan/biro iklan, yang seharusnya memotong PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak. Ketidakjelasan peraturan ini kemudian menimbulkan perdebatan tersendiri. Idealnya, pemotong pajak PPh Pasal 23 adalah pihak yang memberikan penghasilan kepada media cetak, namun yang dimaksud dengan pemberi penghasilan tersebut memiliki ambiguitas. Pemberi penghasilan sesungguhnya adalah orang/badan yang mengeluarkan sejumlah uang untuk membayar jasa media cetak, tetapi bagi pihak-pihak yang kurang memahami mekanisme *withholding tax* PPh Pasal 23, pemberi penghasilan dapat juga diartikan sebagai pihak yang melakukan pembayaran langsung ke media cetak.

Ambiguitas di atas mungkin saja menciptakan *loopholes* bagi Wajib Pajak untuk berkelit dari kewajiban perpajakannya. Hal sebaliknya juga dapat terjadi, yaitu berkelit dari kesalahan yang dibuatnya dalam memotong pajak, yang seharusnya tidak memotong, tapi justru melakukan pemotongan pajak. Wajib Pajak bisa saja memberikan alasan ketidakjelasan peraturan yang membuat pihaknya melakukan kesalahan.

Tidak jelasnya peraturan di atas membuat *user* dan agen, memiliki interpretasi yang berbeda mengenai siapa yang harus memotong. Kedua belah pihak hanya berusaha untuk memenuhi kewajiban mereka karena ada sanksi berupa sanksi kenaikan 100% dari jumlah yang seharusnya dibayarkan apabila tidak menjalani kewajiban memotong pajak yang seharusnya dilaksanakan. *User* maupun agen tidak ingin menimbulkan masalah ketika harus berhadapan dengan aparat pajak yang akan memeriksa apakah wajib pajak telah melaksanakan

kewajiban perpajakannya atau belum. Sanksi kenaikan sebesar 100% diberikan pada pemotong pajak yang tidak melaksanakan kewajiban perpajakan yang seharusnya dilakukan, seperti pernyataan Tunas:

“Sanksi itu pertimbangannya dibedakan, antara kewajiban sendiri dengan kewajiban orang lain. Kalau kewajiban sendiri, sanksinya lebih ringan. Tapi kalau menyangkut uang orang lain, itu lebih berat. Sudah dipotong, tapi tidak dilaporkan, atau dipotong 100, lapornya 50. Itu bukan uang dia *kan?* Sanksinya lebih berat, yaitu kenaikan 100% di Pasal 13 ayat (3) KUP.”¹⁰¹

B.3. Berkurangnya Budget Harian Media Cetak

Permasalahan berikutnya adalah adanya gangguan pada budget harian media cetak, walaupun jumlah yang dipotong berasal dari perkalian dengan tarif hanya sebesar 1,5%. Telah dibahas sebelumnya bahwa iklan merupakan pemasukan utama bagi media cetak. Selain itu, pemasukan iklan juga menjadi subsidi atas kerugian yang diderita oleh media cetak dari penjualan produk koran ataupun majalahnya karena perusahaan media cetak hanya mengambil sedikit sekali keuntungan, atau bahkan merugi atas penjualan produk medianya. Jika pemasukan iklan digunakan untuk menutup biaya kerugian dan biaya operasional media cetak selama tahun berjalan, maka pengenaan PPh Pasal 23 atasnya menjadi beban yang patut diperhitungkan bagi media cetak. Meskipun jumlah penghasilan yang dipotong tidak terlalu material karena tarif PPh Pasal 23-nya yang sebesar 1,5%, tetapi hal ini tetap saja mengurangi budget harian media cetak. Hal ini diungkapkan oleh Yoga berikut ini:

¹⁰¹ Wawancara dengan Tunas Yulianto, *Account Representative* KPP PMA III, di kantor PMA III pada tanggal 14 Mei 2008.

”Sebenarnya kalau dari 1,5% itu *gak* terlalu material ya. Mengganggu *cashflow* itu tidak dalam arti kita *gak* bisa beroperasi karena itu. Mengganggu itu saya artikan *begini*, seharusnya uang itu bisa berputar di sini, tapi ternyata tidak bisa berputar karena harus dipotong di sana. Yang seharusnya bisa untuk *budget-budget* yang kecil, ternyata tidak bisa. Jadi karena itu, tapi secara operasional tidak mengganggu.”¹⁰²

Tarif sebesar 1,5% memang tidak material, tapi fungsi dari pemasukan iklan itu sendiri menjadi sedikit terganggu dengan adanya pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak. Masalah *cashflow* ini terutama dialami oleh media cetak yang masih dalam posisi merugi, dimana pemasukan iklan memiliki peranan yang lebih signifikan dibanding dengan pemasukan iklan bagi media cetak yang kondisinya untung. Hal ini berhubungan dengan adanya kemungkinan suatu pengenaan pajak baru dirasa terlalu kaku bagi wajib pajak sehingga tidak ada kelonggaran, dalam hal ini, media cetak tidak bisa memanfaatkan *interest rate* dari jumlah penghasilan atas jasa pemasangan iklan yang telah dipotong pajak. Dapat diilustrasikan seperti di bawah ini.

Penghasilan atas jasa pemasangan iklan (sebulan)*	Rp 1.000.000.000,00
PPh Pasal 23 (1,5% x 10.000.000.000)	(Rp 15.000.000,00)
Penghasilan bersih setelah dipotong PPh 23	Rp 985.000.000,00

*diasumsikan jumlah penerimaan penghasilan atas jasa pemasangan iklan per bulannya tetap.

¹⁰² Wawancara dengan Yoga, Staf Pajak Koran Y, di Kantor Koran Y pada tanggal 9 November 2007.

Ilustrasi di atas menunjukkan bahwa dengan adanya PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak, penghasilan iklan bagi media cetak harus dipotong sebesar 1,5% dari jumlah total transaksi. Potongan sebesar Rp 15.000.000,00 setiap bulannya ini tidak dapat lagi dimanfaatkan oleh media cetak untuk membiayai keperluan sehari-hari media cetak, ataupun dimanfaatkan untuk mendapatkan *interest rate* dari jumlah tersebut. Ini berarti, media cetak kehilangan *cash* sebesar Rp 15.000.000,00 setiap bulannya karena adanya pemotongan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan.

Hal lainnya yaitu pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak membuat nilai produk menjadi lebih mahal.¹⁰³ Apa yang dimaksud dengan mahal ini adalah timbulnya biaya-biaya tambahan yang harus dipikul oleh media cetak karena media cetak tidak mungkin mengalihkan beban biaya tersebut kepada pelanggan dengan menaikkan harga jual koran, sedangkan untuk meningkatkan oplah saja dibutuhkan usaha yang ekstra keras.¹⁰⁴

Fakta tersebut di atas merupakan salah satu bentuk *compliance costs* yang *tangible*, dimana dengan adanya pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak, muncul biaya-biaya yang sebelumnya tidak perlu ditanggung oleh media cetak. *Compliance costs* dalam bentuk yang *tangible* muncul karena dalam usaha media cetak untuk memenuhi kewajiban membayar PPh Pasal 23-nya, media cetak harus kehilangan sejumlah uang yang tadinya dapat digunakan sebagai budget untuk pembiayaan yang nilainya kecil. Adanya

¹⁰³ Wawancara dengan Razak, Staf Pajak Koran Z, di Kantor Koran Z pada tanggal 8 November 2007.

¹⁰⁴ Wawancara dengan Asmono Wikan, Direktur Eksekutif Serikat Penerbit Surat kabar, di Gedung Dewan Pers Lt. 6 pada tanggal 14 Mei 2007.

PPh Pasal 23 tersebut membuat sejumlah uang itu tak dapat lagi digunakan karena sudah dipotong oleh *withholder*. Akibatnya, media cetak harus merogoh saku lagi untuk mengganti budget harian yang hilang tersebut.

Lain halnya sudut pandang pihak media cetak dengan sudut pandang aparat pajak, terganggunya budget harian ini bukanlah merupakan suatu hambatan. Aparat pajak menganggap, pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan justru mempermudah media cetak dalam melunasi pajak terutangnya. Aparat pajak melihat, dengan adanya pengenaan ini, media cetak bisa "mencicil" pajak terutangnya selama tahun berjalan, sehingga beban pajak yang tadinya besar namun tetap harus dibayar pada akhir tahun pajak, dapat dilunasi secara bertahap karena adanya mekanisme pemotongan PPh Pasal 23 seperti pernyataan Tunas:

Kalau berpengaruh pada *cashflow* perusahaan, justru malah membantu. Daripada harus membayar di akhir tahun. Lebih baik diangsur saja. Meringankan si perusahaan media cetak. Karena kalau pertimbangan mengganggu *cashflow*, berarti bukan media cetak saja.¹⁰⁵

Pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak ini menuntut Wajib Pajak media cetak untuk membayar pajak terutang di muka, langsung ketika menerima penghasilan dari pemasangan iklan. Hal ini jauh lebih mudah untuk dilakukan apabila dibandingkan dengan kondisi di mana media cetak harus memotong dan melaporkan sendiri pajaknya. Ini dikarenakan yang memotong pajak media cetak bukan dirinya sendiri, melainkan pihak ketiga yaitu

¹⁰⁵ Wawancara dengan Tunas Yulianto, *Account Representative* KPP PMA III, di kantor PMA III pada tanggal 14 Mei 2008.

pemasang iklan. Kondisi ini diperkuat dengan adanya sanksi berat yang dapat dikenakan kepada pemotong pajak apabila mereka tidak melakukan pemotongan pajak media cetak secara benar dan tepat waktu, sehingga kemungkinan terjadinya penyelewengan sangat kecil.

Kewajiban membayar pajak yang dilakukan oleh pihak ketiga secara logis memang lebih mudah untuk dilaksanakan, karena pihak yang dipotong pajak memiliki kekuasaan yang sangat kecil, bahkan sama sekali tidak ada kuasa atas pencegahan atau penundaan pelunasan PPh Pasal 23. Suka tidak suka, mau tidak mau, penghasilan media cetak harus dipotong. Sistem pembayaran pajak seperti ini secara tidak langsung meringankan beban pajak media cetak. Manfaatnya akan dirasakan ketika akhir tahun tiba ketika Wajib Pajak media cetak harus melunasi PPh Badan yang terutang. Jumlah PPh Badan yang terutang tersebut dapat dikreditkan dengan pembayaran PPh Pasal 23 selama tahun berjalan. Jika jumlah pembayaran PPh Pasal 23 yang telah dibayar lebih besar dari PPh Badan terutang, maka media cetak tidak perlu lagi membayar PPh Badannya, justru media cetak mendapatkan pengembalian kelebihan pembayaran pajak atau restitusi dari negara. Kalaupun masih ada beban pajak yang belum tertutupi oleh pembayaran PPh Pasal 23, jumlahnya tidak akan sebesar seharusnya, sehingga beban media cetak menjadi ringan. Dapat dilihat seperti contoh di bawah ini:

PPh Badan Terutang	Rp	200.000.000,00
PPh Pasal 23 yang telah dibayar		
Pada tahun berjalan (sebagai kredit pajak)	(Rp	180.000.000,00)
		<hr/>
PPh Badan yang masih harus dibayar	Rp	20.000.000,00

Ilustrasi di atas menggambarkan mekanisme pengkreditan pajak antara PPh Badan terutang yang harus dibayar pada akhir tahun dengan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan yang telah dibayar selama tahun berjalan. PPh Pasal 23 berfungsi sebagai pengurang PPh Badan. Jadi, dari jumlah beban pajak dua ratus juta rupiah yang harus dilunasi media cetak pada akhir tahun, hanya tersisa dua puluh juta rupiah yang masih harus dibayar karena jumlah dua ratus juta telah dikurangkan dengan jumlah seratus delapan puluh juta rupiah. Mekanisme seperti inilah yang dianggap meringankan Wajib Pajak media cetak dalam melunasi pajak terutang akhir tahun.

B.4. Bertambahnya Beban Administrasi Wajib Pajak maupun Petugas KPP

Pengenaan kebijakan baru merupakan penambahan peraturan atau regulasi yang harus dipatuhi oleh pihak penerima kebijakan tersebut. Peraturan yang bertambah atau semakin kompleks ini disertai pula oleh bertambahnya kewajiban pihak penerima kebijakan. Pihak penerima kebijakan dituntut untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu seperti tertera dalam isi peraturan karena kebijakan dibuat untuk dipatuhi atau ditaati.

Setiap kebijakan baru yang diterapkan pada hakikatnya akan menimbulkan konsekuensi, baik konsekuensi positif maupun negatif bagi pihak-pihak yang dikenakan kebijakan tersebut. Konsekuensi positif tentunya tidak menimbulkan masalah, justru sebaliknya, akan memberikan dampak yang menguntungkan bagi pihak penerima kebijakan. Berbeda dengan konsekuensi positif, konsekuensi negatif merupakan perpanjangan tangan dari adanya

kewajiban baru yang harus diterima pihak-pihak tertentu. Hal ini merupakan beban tersendiri bagi penerima kebijakan. Seringkali pihak-pihak yang dikenakan kebijakan baru tersebut melayangkan protes ataupun keberatan, namun konsekuensi tetaplah konsekuensi, suatu hal yang tidak dapat dihindari dari adanya penerapan kebijakan baru. Tentunya akan ada pihak yang menjadi “korban kebijakan”, seperti diungkapkan oleh Tunas berikut ini:

“Sanksi atau beban administrasi yang bertambah merupakan konsekuensi logis dari sistem yang dibuat. Suatu kebijakan pasti akan menimbulkan konsekuensi logis di sisi yang lain *kan*. Semua kebijakan ada konsekuensi positif, ada konsekuensi negatif. Ada yang menjadi korban kebijakan.”¹⁰⁶

Salah satu konsekuensi negatif dari adanya kebijakan baru adalah bertambahnya beban administrasi. Pada penerapan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak, beban administrasi tersebut dirasakan baik oleh pihak pemotong PPh Pasal 23 maupun pihak media cetak. Pada pihak pemotong pajak, beban administrasi yang bertambah berupa beban untuk melakukan pemotongan pajak media cetak serta melaporkannya kepada KPP tempat perusahaan pemotong terdaftar, sedangkan bagi media cetak itu sendiri, beban tambahan yang didapat berupa upaya untuk memelihara bukti pemotongan dengan melakukan *filing* dokumen.

Pada sebagian besar media cetak, transaksi pemasangan iklan yang terjadi antara penerbit media cetak dengan pemasang iklan dapat mencapai ratusan transaksi setiap bulannya. Transaksi-transaksi tersebut terjalin baik dengan

¹⁰⁶ Wawancara dengan Tunas Yulianto, *Account Representative* KPP PMA III, di kantor PMA III pada tanggal 14 Mei 2008.

pemasang iklan yang ditunjuk sebagai pemotong PPh Pasal 23 maupun dengan pemasang iklan perseorangan yang tidak diwajibkan memotong PPh Pasal 23. Banyaknya transaksi yang terjadi tentunya diikuti pula dengan adanya beban pekerjaan lain. Menurut Yoga dari Koran Y, dengan adanya pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan tersebut, maka pekerja di Koran Y harus melakukan *filing* baru atas dokumen-dokumen PPh Pasal 23 dan juga melakukan pencatatan-pencatatan yang berhubungan dengan pemotongan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak:.

Dokumen-dokumen yang menyangkut pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan salah satunya adalah bukti potong PPh Pasal 23-nya. Dokumen ini sangat penting dan harus disimpan baik-baik, sebab apabila hilang maupun rusak, media cetak tidak akan bisa mengkreditkan PPh Pasal 23 yang telah dibayarnya. Resiko kerugian akan semakin besar apabila pemasang iklan tidak disiplin dalam menyerahkan bukti potong milik media cetak. Hal ini akan berakibat pada tidak bisa dikreditkannya PPh Pasal 23 yang telah dipotong oleh media cetak, seperti pernyataan Yoga berikut ini:

”Yang kedua, soal administrasi *ya*. *Kan* itu banyak *ya*. Harus ada *filing* baru, harus ada pencatatan-pencatatan baru. Belum lagi soal ketidakdisiplinan pemasang, sehingga membuat bukti potong itu lama ditarik. Faktor resiko hilang, *ya kan*. Kalau hilang berarti kita *gak* bisa mengkreditkan di akhir tahun. Faktor-faktor seperti itu *kan* resiko yang harus diterima Koran Y.”¹⁰⁷

¹⁰⁷ Wawancara dengan Yoga, Staf Pajak Koran Y, di Kantor Koran Y pada tanggal 9 November 2007.

Pada pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak, DJP membuat sistem pembayaran pajak dalam tahun berjalan yang berarti timbul mekanisme pemotongan, dalam hal ini pihak yang diwajibkan memotong oleh DJP adalah pihak pemberi penghasilan. Oleh karena itu, *filing* juga harus dilakukan oleh pihak pemasang iklan yang ditunjuk sebagai pemotong PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak karena mereka pun memiliki kewajiban untuk menyetor dan melaporkan PPh Pasal 23 yang telah dipotong dari penghasilan media cetak. Apabila pemasang iklan tidak bisa membuktikan bahwa telah terjadi pemotongan, maka mereka akan dikenakan sanksi oleh DJP.

Sanksi yang akan diperoleh pihak pemotong iklan apabila tidak menyetorkan dan/atau melaporkan PPh Pasal 23 media cetak yang telah dipotongnya adalah sanksi kenaikan sebesar 100% dari total jumlah yang seharusnya dipotong, sesuai dengan Pasal 13 ayat (13) Undang-Undang KUP. Hal ini menimbulkan isu tersendiri. Beban sanksi pemotong pajak dalam memotong pajak pihak lain lebih berat dibandingkan dengan sanksi yang diterima apabila pemotong pajak tidak melaksanakan kewajiban perpajakan perusahaannya sendiri. Padahal seharusnya, pihak yang menjadi pemotong pajak hanya menanggung beban administrasi pajaknya sendiri. Sanksi yang lebih berat ini dimaksudkan oleh DJP untuk mencegah atau memperkecil terjadinya penyelewengan pajak yang mungkin dilakukan oleh pihak pemotong pajak. Ini merupakan dampak dari sistem pengawasan yang dibuat, yaitu sistem pengawasan yang melibatkan perusahaan lain dalam mengawasi pembayaran dan pelaporan pajak media cetak dari penghasilan iklan.

Pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak melalui *withholding tax system* menyebabkan pemotong pajak menerima beban baru dua kali lipat. Pertama, beban administrasi untuk memotong dan melaporkan PPh Pasal 23 milik media cetak. Kedua, beban sanksi yang lebih berat apabila pemotong pajak tidak melaksanakan kewajiban tersebut. Tunas menyatakan hal serupa:

”Kaitannya dengan pengenaan sanksi, ada wacana atau isu, *si* perusahaan ini *kan* seharusnya hanya menanggung beban perpajakan untuk dirinya sendiri, tapi ternyata oleh negara diberikan beban tambahan untuk memotong pajak orang lain. Sudah diberikan beban tambahan, dia kena sanksi lebih berat. *Nah*, itu jadi isu tersendiri. Itu adalah konsekuensi dari sistem pengawasan yang dibuat. Efek. Pengawasan dibuat dengan melibatkan perusahaan lain. Itu menimbulkan konsekuensi. Dampak sanksinya lebih besar supaya *si* pemotong tidak menyeleweng.”¹⁰⁸

Beban administrasi yang bertambah karena adanya pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan ini juga dirasakan oleh pihak aparat pajak, yaitu pihak Kantor Pelayanan Pajak (KPP). Sudah merupakan suatu kesinambungan bahwa ketika ada pelapor, pasti ada penerima laporan. KPP dalam hal ini menjadi pihak yang menerima laporan baik dari pemotong pajak maupun media cetaknya. Oleh karena itu, tugas administrasi KPP bertambah, sebab laporan Wajib Pajak tidak hanya diterima, melainkan juga diawasi dan diperiksa. Tunas memiliki pendapat yang serupa:

“Jelas bertambah, karena ada dua sisi yang terkait *kan*, sisi pemotong pajak dan sisi yang dipotong pajak. Keduanya harus melaporkan. Dari sisi aparat berarti menerima

¹⁰⁸ Wawancara dengan Tunas Yulianto, *Account Representative* KPP PMA III, di kantor PMA III pada tanggal 14 Mei 2008.

laporan *kan*, ini berarti administrasi pelaporannya bertambah. Kalau pelaporan tidak hanya cukup kita terima, tapi juga diawasi. Otomatis menambah beban administrasinya. Semua kegiatan usaha melibatkan dua pihak. Ada yang melaporkan, ada yang menerima.”¹⁰⁹

Dokumen-dokumen yang menyangkut PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan tersebut sangat penting untuk kelancaran administrasi pajak. Media cetak maupun pemasang iklan harus memperlakukannya dengan baik dan hati-hati. Oleh karena itu, kegiatan *filing* dokumen-dokumen tersebut sangat menyita waktu dan tenaga karena dibutuhkan ketelitian dan kedisiplinan dalam melaksanakannya. Kedua belah pihak harus jeli dalam hal ini. Pihak pemotong pajak tidak boleh lupa untuk memotong pajak dan kemudian melaporkannya ke KPP, serta yang tidak kalah pentingnya, menyerahkan *copy* bukti potong kepada media cetak yang bersangkutan. Media cetak itu sendiri harus jeli dalam mengingat apakah pemasang iklan sudah memotong dan melaporkan pajaknya, serta tidak boleh lupa untuk meminta bukti potong PPh Pasal 23-nya.

Pada media cetak yang jumlah pegawainya terbatas, hal ini menjadi lebih membebani secara administratif apabila tidak tersedianya tenaga khusus untuk melakukan *filing*. Kegiatan *filing* akan menambah beban kerja jika penerbit media cetak tidak mempekerjakan pegawai yang khusus menangani *filing* tersebut, dan biasanya memang tidak ada karyawan yang dipekerjakan khusus untuk melakukan *filing* dokumen PPh Pasal 23 seperti dimaksud di atas. Beban ini

¹⁰⁹ Wawancara dengan Tunas Yulianto, *Account Representative* KPP PMA III, di kantor PMA III pada tanggal 14 Mei 2008.

sangat terasa karena transaksi pemasangan iklan di media cetak dapat terjadi berkali-kali dalam satu hari. Yoga menyatakan:

”Banyak sekali. Jadi suka apa namanya, kalau kita *kan* orangnya sedikit. *Gak* ada yang khusus untuk mengurusinya itu, PPh 23. Mungkin kalau di perusahaan lain harus menambah orang *ya*, tapi kalau di kita tidak. Otomatis menambah beban kerja *dong*. Apalagi dengan jumlah kuantitas yang banyak *kan* pasti perlu ketelitian pengerjaan yang lebih.”¹¹⁰

Hal ini tentunya merupakan salah satu *compliance costs* yang timbul akibat adanya penerapan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak. Kegiatan *filing* itu sendiri adalah beban kerja tambahan yang menyita waktu dan tenaga pekerjanya, sehingga menimbulkan kerumitan dan kelelahan tersendiri. Oleh karena itu, timbullah *compliance costs* dalam bentuk yang *intangible*, berupa *time costs* dan *psychological costs*.

¹¹⁰ Wawancara dengan Yoga, Staf Pajak Koran Y, di Kantor Koran Y pada tanggal 9 November 2007.