

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan sumber penerimaan utama bagi negara. Hal ini terlihat dalam RAPBN tahun 2006 yang memperkirakan sektor perpajakan dapat memberikan sumbangan sebesar Rp. 402,1 triliun atau sekitar 75 persen dari total penerimaan negara.¹ Angka ini kemudian mengalami perubahan seiring dengan berjalannya waktu, yaitu menjadi sebesar Rp. 371,703 triliun, seperti yang tertera dalam APBN Perubahan (APBN-P) tahun 2006. Faktanya, penerimaan pajak tahun 2006 hanya mencapai angka Rp. 345,4 triliun atau 92,93 persen dari target APBN-P 2006 per 22 Desember 2006.² Mengacu pada data-data tersebut, target penerimaan pajak untuk tahun 2006 terus mengalami penurunan, mulai dari disusunnya RAPBN tahun 2006 hingga realisasi penerimaan akhir tahun 2006 yang berada di bawah target APBN-P tahun 2006.

Target penerimaan pajak dalam APBN-P tahun 2006 tidak tercapai karena beberapa hal, antara lain penurunan penerimaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) impor, penurunan penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) pasal 22 dan Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM) impor. Penurunan penerimaan PPN dan PPh dalam negeri juga terjadi pada sektor otomotif (terutama kendaraan roda empat)

¹ Data Pokok Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006, *www.djapk.depkeu.go.id*, 19 September 2005, diunduh pada tanggal 15 Mei 2007.

² Penerimaan Pajak Meleset Rp. 9 triliun, *www.perbendaharaan.go.id*, 28 Desember 2006, diunduh pada tanggal 15 Mei 2007.

dan sektor industri (mesin, logam besi dan baja, dan kimia).³ Penurunan penerimaan dari beberapa jenis pajak tersebut mempengaruhi penurunan jumlah penerimaan pajak secara keseluruhan.

Ada dugaan bahwa target APBN-P 2006 dari sektor perpajakan yang tidak terpenuhi menimbulkan kekhawatiran tersendiri bagi Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Oleh karena itu, DJP mengambil langkah untuk meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak sebagai upaya untuk mengantisipasi tidak tercapainya target penerimaan dari sektor pajak untuk tahun 2007. Salah satunya dengan melakukan ekstensifikasi pajak yang direalisasikan dalam bentuk Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006 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, yang mulai berlaku per 1 Januari 2007.

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

³ Penerimaan Pajak Meleset Rp. 9 triliun, www.perbendaharaan.go.id, 28 Desember 2006, diunduh pada tanggal 15 Mei 2007.

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.

Perubahan konsep dari *positive list* menjadi *negative list* tersebut menimbulkan berbagai penolakan terhadap Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006 dari pelaku usaha yang merasa dirugikan, terutama dari pengusaha yang bergerak di sektor jasa transportasi dan logistik. Kalangan yang menolak tersebut adalah sebagai berikut:⁴

1. Asosiasi Perusahaan Bongkar Muat Indonesia (APBMI),
2. Asosiasi Depo Kontainer Indonesia (Asdeki),
3. Association of the Indonesia Tour and Travel Agencies (Asita),
4. Asosiasi Perusahaan Jasa Pengiriman Ekspres Indonesia (Asperindo),
5. Gabungan Forwarder dan Ekspedisi Indonesia (Gafeksi),
6. Indonesian Air Cargo Agens Club (Icac),
7. Indonesia National Air Carriers Association (INACA),

⁴ Batalkan Pungutan PPh Jasa, 9 Asosiasi Sektor Jasa Ancam Mogok, www.fiskal.depkeu.go.id, 31 Januari 2007, diunduh pada tanggal 18 April 2007.

8. Indonesian National Shipowners' Association (INSA), dan
9. Organisasi Angkutan Darat (Organda).

Kesembilan asosiasi di atas mendesak dan melakukan tuntutan terhadap DJP. Desakan dan tuntutan tersebut disampaikan melalui Nota Kesepakatan Keberatan Pelaku Industri Jasa Transportasi/Logistik terhadap Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006 untuk membatalkan pengenaan pajak penghasilan (PPh) terhadap sejumlah jasa transportasi dan logistik sebelum mereka merealisasikan ancaman mogok nasional. Pada akhirnya, berbagai penolakan tersebut memaksa Darmin Nasution, selaku Direktur Jenderal Pajak, untuk merevisi Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-178/PJ/2006 tanggal 26 Desember 2006 dengan diterbitkannya Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 tentang Jenis Jasa Lain dan Perkiraan Penghasilan Neto Sebagaimana Dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) Huruf C Undang-undang Nomor 17 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000.

Terbitnya Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 yang salah satu isinya mengenakan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak, merupakan suatu bentuk penjabaran dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000. Suatu objek pajak dikenakan pajak dengan diterbitkannya peraturan pelaksana baru, yang berarti DJP melihat adanya potensi pajak yang belum terjaring pada objek tersebut. Pengenaan PPh Pasal 23

atas jasa pemasangan iklan diharapkan mampu meningkatkan *cashflow* pemerintah selama tahun berjalan, mulai dari tahun 2007 hingga tahun-tahun selanjutnya.

Pemerintah melihat adanya potensi penerimaan pajak pada iklan yang disampaikan melalui media penyampaian informasi. Iklan menjadi salah satu komoditi penting dalam industri media massa. Hal ini didukung dengan data di bawah ini, yaitu tabel mengenai volume belanja iklan nasional dalam lima tahun terakhir.

Tabel I.1
VOLUME BELANJA IKLAN NASIONAL
TAHUN 2003 – 2007
(dalam miliar rupiah)

Media	2003	2004	2005	2006*	2007**
Televisi	11.660	15.469	17.756	18.999	20.898
Suratkabar	5.325	7.226	7.498	8.173	8.990
Majalah	682	848	890	917	1.010
Tabloid	310	350	398	406	447
Radio	491	612	537	518	570
Outdoor	625	725	834	834	917
Total	19.093	25.230	27.913	29.847	32.832

Sumber: Nielsen Media Research, Media Scene 2005 – 2006.

**) Estimasi Media Scene.*

****) Proyeksi Serikat Penerbit Suratkabar*

Tabel di atas menggambarkan pertumbuhan volume belanja iklan selama lima tahun terakhir di hampir semua kategori, kecuali radio. Total belanja iklan pada tahun 2006 mencatat kenaikan hingga 17 persen, lebih tinggi dibandingkan dengan tahun 2005 yang hanya naik sebesar 15 persen. Belanja iklan di televisi yang menyerap Rp 20,898 triliun atau sekitar 69 persen dari total belanja iklan

pada 2006 masih menjadi pilihan utama bagi pemasang iklan bila dibandingkan dengan media massa lain yang juga menjadi media iklan. Surat kabar di sisi lain hanya menyerap 27 persen, atau sebesar Rp 8,990 triliun. Meski demikian, pertumbuhan belanja iklan terbesar ditempati oleh surat kabar yang mencapai 23 persen dari volume belanja tahun lalu, sedangkan pertumbuhan iklan di televisi hanya mencapai angka 16 persen.

Pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media massa, media luar ruang, dan media lain melalui *withholding tax system* menimbulkan kekhawatiran tersendiri bagi pelaku industri media cetak. Peraturan ini dianggap sebagai suatu ancaman bagi eksistensi media cetak. Media cetak sebagaimana diatur dalam UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers memiliki empat fungsi, yaitu:

1. Fungsi informasi,
2. Fungsi edukasi,
3. Fungsi kontrol sosial, dan
4. Fungsi hiburan.

Adanya empat fungsi di atas menjadikan media cetak sebagai media yang memiliki visi mencerdaskan bangsa. Hal tersebut membentuk sikap kontra Serikat Penerbit Surat kabar (SPS) terhadap pengenaan pajak terhadap penerbit media cetak. Pengenaan PPh Pasal 23 melalui *withholding tax system* tersebut dirasakan sebagai beban berat yang harus dipikul oleh pelaku industri media cetak nasional, dimana iklan merupakan sumber penghasilan utama bagi mereka.

B. Permasalahan Pokok

Penerimaan iklan media cetak yang signifikan menjadikan penghasilan atas jasa pemasangan iklan dikenakan PPh Pasal 23 yang dipotong melalui mekanisme *withholding tax*, dimana penghasilan atas jasa tersebut merupakan *active income (business income)* bagi media cetak. Pengenaan *withholding tax* pada penghasilan yang termasuk *business income* itu sendiri sulit untuk diterapkan karena tidak mudah untuk menentukan penghasilan bersih atas *business income* saat tahun pajak masih berjalan. Penghasilan bersih atas *business income* hanya dapat dihitung secara akurat ketika akhir tahun telah tiba, dimana jumlah pendapatan dan biaya selama setahun sudah diketahui secara pasti. Jika perhitungan penghasilan bersihnya tidak atau kurang akurat, maka tarif *withholding tax* yang ditetapkan juga akan menjadi kurang akurat. Ketidakakuratan tarif *withholding tax* tersebut dapat menghambat *cashflow* media cetak apabila tarif yang dikenakan atas dasar perkiraan penghasilan bersih terlalu tinggi, terutama bagi media cetak yang masih dalam kondisi merugi. Faktanya, penerbit media cetak yang dapat dikatakan sehat pun hanya sekitar 160 hingga 200 penerbit dari total 889 penerbit yang ada, baik penerbit surat kabar harian dan mingguan, majalah, tabloid, ataupun buletin.⁵ Ini berarti, sebagian besar media cetak nasional masih dalam kondisi merugi ataupun belum sampai pada tahap produksi komersial. Oleh karena itu, pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak tersebut menuai kontra dari SPS selaku organisasi yang menyuarakan aspirasi para anggotanya yang terdiri dari penerbit

⁵ Wawancara dengan Bapak Asmono Wikan, Direktur Eksekutif Serikat Penerbit Surat kabar, di Gedung Dewan Pers Lt. 6 pada tanggal 14 Mei 2007.

media cetak, baik surat kabar, tabloid, maupun majalah. SPS menolak Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007 karena peraturan tersebut membebani pelaku industri media cetak, yaitu para penerbit. SPS memprediksi bahwa peraturan baru ini akan memberikan dampak yang negatif bagi pertumbuhan dan perkembangan industri media cetak.

Permasalahan di atas mendorong peneliti untuk melakukan studi kebijakan pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak melalui teknik pemungutan pajak *withholding tax system*, mengingat penghasilan atas jasa pemasangan iklan tersebut termasuk ke dalam kategori *business income*, dimana penerapan tarif *withholding tax* atasnya sulit untuk diterapkan. Oleh karena itu, timbul dua pertanyaan penelitian yang akan diangkat dalam skripsi ini, yaitu:

1. Apa latar belakang ditetapkannya kebijakan pengenaan *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak?
2. Permasalahan-permasalahan apa sajakah yang muncul dengan dikenakannya *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak?

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis latar belakang ditetapkannya kebijakan DJP dalam mengenakan *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak.

2. Untuk menguraikan dan menganalisis permasalahan-permasalahan yang muncul dengan dikenakannya *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak.

Signifikansi dari penelitian ini adalah:

1. Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan pengetahuan dan tambahan informasi secara umum mengenai kebijakan pengenaan PPh Pasal 23 atas *business income* melalui *withholding tax system* dan secara khusus mengenai pengenaan *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak.

2. Signifikansi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada DJP yang berupa pemikiran untuk mempertimbangkan kembali ketetapan pengenaan PPh Pasal 23 atas *business income* melalui *withholding tax system*, khususnya dalam pengenaan *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak.

D. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pendahuluan dari penulisan skripsi, yang menguraikan mengenai latar belakang permasalahan, pokok

permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang tinjauan pustaka yang membahas konsep kebijakan publik dan pajak, konsep *withholding tax system*, konsep *business income* sebagai bagian dari *active income*, maupun *compliance cost of taxation*. Bab ini juga menjelaskan mengenai penggunaan metode penelitian yang digunakan.

BAB III GAMBARAN UMUM MEDIA CETAK NASIONAL

Bab ini menggambarkan secara detail mengenai kondisi industri media cetak nasional. Bab ini juga menjabarkan mengenai pelaksanaan pengenaan *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak seperti mekanisme pemasangan iklan dan prosedur pengenaan PPh Pasal 23-nya.

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

Bab ini menguraikan jawaban-jawaban atas pertanyaan penelitian pada Bab II. Bab ini terbagi atas dua subbab, yaitu subbab analisis latar belakang ditetapkan kebijakan pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak melalui *withholding tax*

system dan subbab permasalahan-permasalahan yang muncul dengan dikenakannya *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak tersebut.

BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bab ini memberikan simpulan atas permasalahan yang telah dianalisis pada penelitian ini. Simpulan diberikan dalam bentuk jawaban secara ringkas atas pertanyaan yang diajukan dalam pokok permasalahan. Bab ini juga memberikan rekomendasi terkait dengan saran-saran yang bersifat praktis maupun teoritis.