

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Penelitian ini melihat penelitian sebelumnya yang berupa disertasi dari Haula Rosdiana (Program Doktor Bidang Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2007) yang berjudul “Menuju Sistem Pajak Penghasilan *Pro Corporate Cash-Flow* untuk Mendorong Kemajuan Industri Telekomunikasi”. Penelitian tersebut menganalisis karakterisasi dan perlakuan perpajakan atas penghasilan dari beberapa transaksi yang terjadi dalam industri telekomunikasi, sesuai dengan kesepakatan internasional, serta *opportunity cost* yang timbul akibat ketidakjelasan peraturan perpajakan atas penghasilan tersebut. Disertasi tersebut juga melakukan analisis atas implikasi diterapkannya desain PCCFT terhadap industri telekomunikasi, dan atas manfaat-manfaat dari desain tersebut. Kelemahan-kelemahan yang mungkin terjadi dalam desain PCCFT serta beberapa alternatif kebijakan PPh lainnya, juga menjadi bagian dari analisis.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian Haula Rosdiana adalah paradigma *constructivism*, dengan menggunakan pendekatan *mixed approaches*. Kombinasi ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian yang tidak sepenuhnya dapat dijawab dengan pendekatan kualitatif ataupun kuantitatif saja. Kombinasi penelitian kualitatif dan kuantitatif dimungkinkan jika keduanya berpihak pada paradigma yang sama.

Hasil dari disertasi Haula Rosdiana menawarkan alternatif desain sistem PPh yang disebut dengan *Pro Corporate Cash-Flow Tax* (PCCFT). Desain PCCFT dilatari oleh konsepsi *Supply-side Tax Policy*, yaitu suatu kebijakan pajak yang memberikan ruang yang lebih besar bagi swasta untuk meningkatkan produksinya. Instrumen kebijakan yang digunakan dalam disertasi tersebut adalah deregulasi, yaitu dengan meniadakan ketentuan *withholding tax* atas *active income*, serta regulasi yang mengatur karakterisasi dari penghasilan-penghasilan yang diperoleh/didapat dari transaksi telekomunikasi, sehingga secara bersamaan akan menghasilkan pengurangan *cost of taxation*.

Perbedaan penelitian Haula Rosdiana dengan penelitian ini terletak pada bagian metode penelitian dan juga objek penelitian itu sendiri. Penelitian yang dilakukan oleh Haula Rosdiana menggunakan pendekatan penelitian *mixed approaches*, yaitu perpaduan antara pendekatan kualitatif dengan kuantitatif, sedangkan penelitian ini hanya menggunakan pendekatan penelitian kualitatif saja yang bersifat deskriptif menurut tujuan penelitiannya. Objek penelitian pada skripsi ini adalah PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak, sedangkan pada penelitian Haula Rosdiana, yang menjadi objek penelitian adalah PPh atas *active income* yang diperoleh dari transaksi telekomunikasi.

Penelitian ini akan menganalisis latar belakang ditetapkannya kebijakan pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak melalui *withholding tax system*. Penelitian ini juga menjabarkan permasalahan-permasalahan yang timbul dari penerapan peraturan tersebut.

B. Kerangka Pemikiran

B.1. Kebijakan Publik

Menurut Ealau dan Prewitt sebagaimana dikutip oleh Jones, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu).⁶ Titmuss sebagaimana dikutip oleh Suharto menyatakan bahwa kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-oriented*) dan berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*).⁷ Dari definisi di atas, kebijakan selalu dikaitkan dengan melakukan suatu tindakan. Hal ini berhubungan dengan definisi kebijakan publik yang diungkapkan oleh Dye. Kebijakan publik menurut Dye seperti dikutip oleh M. Irfan Islamy adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*).⁸ Pada definisi tersebut kebijakan tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk juga apa yang tidak dilakukan pemerintah, karena apa yang tidak dilakukan pemerintah itu memiliki dampak yang cukup yang besar terhadap masyarakat, sama seperti halnya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dapat dinyatakan kemudian bahwa kebijakan publik adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

⁶ Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, (Jakarta: Rajawali Press, 1991), hal. 47.

⁷ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2005), hal. 14.

⁸ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara* (Jakarta; Bumi Aksara, 1992), hal. 18.

Kebijakan publik dihasilkan melalui tahap-tahap tertentu. Tahap-tahap pembuatan kebijakan publik adalah:⁹

1. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

2. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada.

3. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

⁹ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), hal. 28-30.

4. Tahap implementasi kebijakan

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

5. Tahap penilaian kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.

Penelitian ini akan menitikberatkan pada tahap formulasi kebijakan. Penelitian ini melihat, menjabarkan, serta menganalisis alasan dibalik kebijakan pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak. Oleh karena itu, formulasi kebijakan DJP dalam menetapkan ketentuan tersebut perlu digali secara mendalam.

B.1.1. Kebijakan Fiskal dan Kebijakan Pajak

Kebijakan fiskal dapat didefinisikan dalam dua cakupan, yaitu kebijakan fiskal dalam arti sempit dan kebijakan fiskal dalam arti luas. Menurut Rosdiana, kebijakan pajak adalah kebijakan fiskal dalam arti yang sempit.¹⁰ Pengertian kebijakan fiskal dalam arti sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan apa-apa yang dijadikan *tax base*, siapa-siapa yang dikenakan pajak, siapa-siapa yang dikecualikan, apa-apa yang akan dijadikan sebagai objek pajak, apa-apa saja yang dikecualikan, bagaimana menentukan besarnya pajak yang

¹⁰ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Perkasa, 2005), hal. 93.

terhutang dan bagaimana menentukan prosedur pelaksanaan kewajiban pajak terhutang, sedangkan kebijakan fiskal dalam arti yang luas menurut Mansury seperti dikutip oleh Rosdiana adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan menggunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara.¹¹ Jadi, kebijakan fiskal dalam arti luas mengatur penggunaan penerimaan negara untuk keperluan belanja negara.

Kebijakan perpajakan memiliki tujuan sama dengan kebijakan publik pada umumnya, yaitu mempunyai tujuan pokok:¹²

- Peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran

Peningkatan kesejahteraan melalui pajak adalah penggunaan sumberdaya yang terkumpul itu untuk pembentukan barang modal publik dan pengeluaran belanja negara lainnya yang berhubungan dengan pembangunan.

- Distribusi penghasilan yang lebih baik
- Stabilitas

Tujuan kebijakan fiskal menurut Due adalah sebagai berikut:¹³

1. Untuk menjamin bahwa laju pertumbuhan perekonomian yang sebenarnya menyamai laju pertumbuhan potensial, dengan mempertahankan kesempatan kerja yang penuh
2. Untuk mencapai suatu tingkat harga umum stabil yang wajar, dan

¹¹ *Ibid.*

¹² R. Mansury, *Kebijakan Perpajakan*, (Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan, 2000), hal. 5.

¹³ John F Due, *terj*, Iskandaryah dan Arief Janin, *Keuangan Negara*, (Jakarta: UI Press, 1985), hal. 349.

3. Untuk meningkatkan laju pertumbuhan potensial, tanpa mengganggu pencapaian tujuan-tujuan lain dari masyarakat.

B.2. *Withholding Tax System* sebagai Sistem Pemungutan Pajak

Withholding tax merupakan pajak yang dibayarkan sebelum akhir tahun pajak. Sistem pemungutan ini merupakan sistem kredit pajak, dimana pajak yang telah dipungut/dipotong dapat menjadi pengurang pajak penghasilan yang harus dibayar di akhir tahun pajak. Menurut Mardiasmo, *withholding system* adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan wajib pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak.¹⁴ Ciri-cirinya, wewenang menentukan besarnya pajak yang terutang ada pada pihak ketiga, pihak selain fiskus dan wajib pajak.

Withholding tax system dirancang untuk menghasilkan penerimaan pajak dengan jumlah yang besar secara lebih cepat dan tidak memerlukan biaya yang besar, sangat efektif untuk memungut pajak penghasilan. Sistem ini memungut pajak langsung pada saat penghasilan dibayarkan atau dibayarkan pada tahun berjalan, sehingga penerimaan pajak menjadi lebih cepat terkumpul. Nurmantu mengemukakan pernyataan serupa bahwa *withholding tax system*, selain memperlancar masuknya dana ke kas negara tanpa intervensi fiskus yang berarti menghemat biaya administrasi pemungutan (*administrative cost*), juga wajib pajak yang dipotong/dipungut pajaknya secara tidak terasa (*convenience*) telah

¹⁴ Mardiasmo, *Perpajakan Edisi Revisi*, (Yogyakarta: Andi, 2003), hal. 8.

memenuhi (sebagian ataupun keseluruhan) kewajiban perpajakannya.¹⁵ Keefektifan *withholding tax system* dalam memungut pajak tercermin dari pelaksanaannya di Amerika Serikat. Kelley dan Oldman menyatakan bahwa *withholding system* merupakan sistem pemungutan pajak yang paling utama di Amerika Serikat karena memiliki kontribusi yang besar dalam memungut pajak penghasilan, berupa upah dan gaji, sebesar 70% dari total keseluruhan pajak penghasilan individu (*individual income taxes*) yang dikumpulkan.¹⁶ Fakta tersebut memperkuat pendapat yang menyatakan bahwa *withholding* merupakan sistem pemungutan pajak yang memberikan kontribusi paling besar dalam penerimaan negara, namun *withholding tax system* dapat pula menyebabkan lebih bayar pajak, dan untuk mendapatkan pengembalian uang tersebut (restitusi) harus melalui proses pemeriksaan dan prosedur yang cukup sulit, sementara uang wajib pajak tertahan dan menghambat likuiditas keuangannya. Belum optimalnya sistem informasi perpajakan juga menyebabkan sulitnya untuk melakukan konfirmasi bukti potong dimana petugas pajak sering menjawab tidak ada, padahal pemotong/pemungut punya bukti jika wajib pajak sudah dipotong/memotong.

Withholding tax system memiliki baik keunggulan maupun kekurangan.

Keunggulan *withholding tax system* menurut Mansury, yaitu:¹⁷

- *It can be used to improve voluntary compliance, because the payee must report the income on which tax has been withheld, otherwise, he will be identified by the payer's report,*
- *The tax due is automatically collected from under reporters and non filers,*

¹⁵ Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan*, (Jakarta: Granit, 2003), hal. 111.

¹⁶ *Ibid.*.

¹⁷ R. Mansury, *The Indonesian Income Tax: A Case Study In Tax Reform*, (Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1992), hal. 188.

- *The method promotes tax equity because even if the payee under reports his income or does not file a tax return he has already paid the tax owers,*
- *It imigates or gliminates collection problems for the tax departement, and*
- *It is a convenient way for the taxpayer to pay his tax.*

Beberapa keunggulan *withholding tax system* seperti diungkapkan oleh Mansury, yaitu (1) dapat digunakan sebagai instrumen untuk meningkatkan kepatuhan pembayar pajak dalam membayar dan melaporkan pajak terutang; (2) jumlah pajak terutang dapat secara otomatis ditarik dari pihak yang tidak melaporkan ataupun mengisi SPT; (3) dapat menciptakan keadilan pajak karena pajak yang terutang tetap sudah dibayarkan dari pembayar pajak yang tidak melaporkan dan menyampaikan SPT; (4) dapat mengurangi masalah pengumpulan pajak bagi aparat pajak; (5) memberikan kenyamanan saat pembayaran pajak bagi pembayar pajak karena pajak dibayar saat menerima penghasilan.

Kelebihan-kelebihan seperti yang disebutkan di atas diikuti pula oleh kekurangan dari *withholding tax system*:¹⁸

- *It could create hardship to certain taxpayers because of its overwithholding effect, and*
- *It will bring costs to collection agens who must administer the tax.*

Mansury berpendapat bahwa kelemahan *withholding tax system* terletak pada kemungkinan timbulnya efek dari adanya pembayaran pajak yang terlampau tinggi melalui sistem *withholding* atau yang disebut dengan *overwithholding*

¹⁸ *Ibid.*

effect. Kelemahan lainnya adalah akan menimbulkan biaya baru bagi pihak yang diwajibkan untuk melaporkan pajak bersangkutan. Biaya tersebut dapat berupa biaya perjalanan ke kantor pajak dalam rangka melaporkan pajak yang telah dipotong.

Sistem perpajakan Indonesia menerapkan 2 macam perlakuan tarif terhadap pajak yang telah dipotong atau dipungut tersebut, yaitu:¹⁹

1. Tidak final

Pajak yang telah dipotong dianggap sebagai pembayaran dimuka yang dapat dikreditkan dari jumlah pajak yang terutang selama tahun pajak yang bersangkutan. Sistem akuntansi pajak dan sistem identifikasi Wajib Pajak yang baik dibutuhkan agar jumlah pajak tersebut dapat diperhitungkan dengan tepat.

2. Final

Pada sejumlah negara berkembang dimana perlakuan tarif tidak final belum cukup baik, pajak yang telah dipotong atau dipungut dikenakan sebagai pajak final yang tidak perlu disesuaikan dengan pajak terutang selama tahun pajak yang bersangkutan. Pengenaan pajak final ini biasanya diterapkan atas jumlah bruto, dengan tarif yang relatif rendah.

Pada dasarnya, pengenaan *withholding tax system* di banyak negara dikenakan pada bunga, royalti, dan dividen. Seperti yang dikemukakan Aaron berikut ini:

¹⁹ Richard M. Bird, *Tax Policy and Economic Development*, (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1992), hal. 104.

*Government commonly impose withholding taxes on cross borders flows such as interest payments, royalties, and dividend remittances these taxes are formally the obligation of the recipients, but those who make the cross border payment of interests, royalties, or dividends actually pay them.*²⁰

Aaron menyatakan bahwa di banyak negara pada umumnya, pemungutan melalui *withholding tax system* dikenakan pada transaksi antarnegara seperti pembayaran bunga, royalti, dan dividen. Aaron menjelaskan bahwa yang menjadi wajib pajak atas penghasilan di atas adalah penerima penghasilan tersebut, namun yang memiliki kewajiban untuk melakukan pemotongan pajak adalah pihak yang melakukan pembayaran atas bunga, royalti, dan dividen. Pihak yang wajib memotong pajak, dengan kata lain, adalah pihak yang memberi penghasilan.

Jantscher sebagaimana dikutip oleh Darussalam dan Septriadi berpendapat bahwa *withholding tax* secara tradisi hanya diterapkan terhadap pemotongan atas gaji, bunga, dan dividen, kemudian diperluas untuk memotong penghasilan dari jasa profesional, sewa, dan terhadap semua penghasilan dari usaha lainnya.²¹ Yudkin menyatakan tidaklah mudah menetapkan tarif untuk *withholding system* bagi *business income*.²² Kesulitan itu muncul karena besarnya pajak yang terutang bergantung kepada hasil keseluruhan operasi tahun bersangkutan, apabila subjek pajak mengalami kerugian, maka tarif *withholding tax* sekecil apapun akan

²⁰ Henry J. Aaron, *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, (Washington D. C.: Brookings Institution Press), hal. 469.

²¹ Darussalam dan Dani Septriadi, *Membatasi Kekuasaan untuk Mengenakan Pajak: Suatu Tinjauan Akademis terhadap Kebijakan, Hukum, dan Administrasi Pajak di Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 2000), hal. 28, dikutip dari Haula Rosdiana, "Menuju Sistem Pajak Penghasilan *Pro Corporate Cash-Flow* untuk Mendorong Kemajuan Industri Telekomunikasi", Ringkasan Disertasi FISIP Universitas Indonesia, 2007, 16, tidak diterbitkan.

²² Leon Yudkin, *A Legal Structure For Effective Income Tax Administration*, (Cambridge:Heffeman Press Inc., 1971), hal. 36.

menyebabkan lebih bayar pajak di akhir tahun.²³ Penetapan tarif *withholding tax* akan menjadi semakin sulit jika penghasilan yang diterima berupa *nonregular payments* seperti *professional fees*, penjualan, dan *payments on contracts*.

Mengacu pada pernyataan Richupan, skema *withholding* tidak dapat diterapkan kepada semua jenis penghasilan, karena skema *withholding* hanya tepat apabila dikenakan kepada kondisi usaha yang jumlah pemotong pajaknya relatif lebih sedikit dibanding dengan penerima penghasilan.²⁴ Hal ini berhubungan dengan sejauh mana pengawasan yang dapat dilakukan oleh aparat pajak. Richupan juga menyatakan bahwa banyak jenis penghasilan, misalnya penghasilan sewa, penghasilan profesional, dan penghasilan dari usaha kecil, tidak cocok untuk dijadikan sebagai objek *withholding* karena lebih banyak pemotong daripada penerima penghasilan.²⁵

Griffith menyatakan bahwa pemotongan pajak dapat dilakukan atas pembayaran gaji dan pembayaran lainnya atas penghasilan modal, tetapi tidak mungkin dapat merancang sistem *withholding tax* yang memuaskan atas penghasilan dari perkebunan, penghasilan usaha, dan penghasilan investasi, serta jasa profesional.²⁶ Hal ini disebabkan oleh sulitnya untuk menentukan tarif

²³ *Ibid.*

²⁴ Somchai Richupan, *Determinants of Income Tax Evasion*, dalam Ved, P. Gandhi, Editor, *Supply-Side Policy Its Relevance to Developing Countries*, (Washington D.C.: IMF, 1987. Reprinted 1995), hal 164. Dikutip dari Haula Rosdiana, "Menuju Sistem Pajak Penghasilan *Pro Corporate Cash-Flow* untuk Mendorong Kemajuan Industri Telekomunikasi", Ringkasan Disertasi FISIP Universitas Indonesia, 2007, 17, tidak diterbitkan.

²⁵ *Ibid.* Dikutip dari Haula Rosdiana, "Menuju Sistem Pajak Penghasilan *Pro Corporate Cash-Flow* untuk Mendorong Kemajuan Industri Telekomunikasi", Ringkasan Disertasi FISIP Universitas Indonesia, 2007, 17, tidak diterbitkan.

²⁶ Patrick L. Kelley dan Oliver Oldman, ed, *Readings On Income Tax Administration*, (New York: Harvard Law School, 1973), hal. 381.

efektif *withholding tax* atas penghasilan usaha.²⁷ Skema *withholding tax* harus diterapkan dengan sangat hati-hati karena jika tidak diimplementasikan dan diadministrasikan dengan baik, pemotongan ini menjadi pajak penghasilan final dan menyerupai pajak ekspor atau pajak penjualan daripada sebagai pajak penghasilan.²⁸

Menurut Thuronyi, *withholding system* domestik dapat diterapkan terhadap individu yang berwiraswasta, namun secara administratif tidaklah mungkin menerapkan *withholding tax* pada semua pembayaran yang diterima oleh individu tersebut.²⁹ Contohnya, jika suatu penghasilan dipotong pajak oleh pihak pembayar penghasilan, maka tidaklah mungkin menerapkan *withholding tax* pada semua penghasilan atas individu wirasawsta yang memiliki pelanggan kecil (*small-value costumers*), terutama pelanggan non-bisnis, dalam jumlah besar. Hal ini akan menimbulkan masalah administratif karena begitu banyaknya transaksi *withholding* yang dilakukan oleh pelanggan kecil dari seorang wiraswastawan.

Thuronyi menyatakan bahwa *withholding tax* pada individu wiraswasta lebih tepat bagi bisnis dengan jumlah pelanggan yang relatif kecil yang diikuti oleh adanya batas pengenaan (*threshold*) sebelum *withholding tax* diterapkan.³⁰ Thuronyi juga menambahkan, jika tarif *withholding* yang berdasarkan penghasilan kotor dikenakan terlalu tinggi, maka *withholding tax* akan menyebabkan lebih

²⁷ *Ibid.* Dikutip dari Haula Rosdiana, "Menuju Sistem Pajak Penghasilan *Pro Corporate Cash-Flow* untuk Mendorong Kemajuan Industri Telekomunikasi", Ringkasan Disertasi FISIP Universitas Indonesia, 2007, 17, tidak diterbitkan.

²⁸ Haula Rosdiana, "Menuju Sistem Pajak Penghasilan *Pro Corporate Cash-Flow* untuk Mendorong Kemajuan Industri Telekomunikasi", Ringkasan Disertasi FISIP Universitas Indonesia, 2007, 17, tidak diterbitkan.

²⁹ Victor Thuronyi, ed., *Tax Law Design and Drafting Vol. 2*, (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1998), chapter 16, hal. 69.

³⁰ *Ibid.*

bayar pajak dalam tahun pajak yang bersangkutan serta akan menyebabkan masalah *cash-flow* yang serius bagi pembayar pajak.³¹

B.3. Active Income

Penghasilan dapat dikelompokkan menjadi dua kategori, yaitu *active income* dan *passive income*. Pengelompokan ini dibuat dengan memperhatikan usaha/aktivitas penerima penghasilan untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan tersebut.³² *Active income* atau disebut juga *earned income* merupakan penghasilan yang diperoleh dengan adanya usaha untuk memperoleh penghasilan tersebut, sedangkan *passive income* atau *unearned income* merupakan jenis penghasilan yang dapat diperoleh tanpa perlu bersusah payah, seperti penghasilan yang berupa bunga, dividen, dan royalti.³³ Suatu penghasilan disebut *active income* apabila penghasilan itu diperoleh seseorang dari keterlibatannya yang material dalam aktivitas perdagangan atau bisnis.

Menurut Richardson, seseorang dikatakan sebagai *material participant* dalam suatu aktivitas apabila seseorang tersebut memiliki peran penting dan terlibat secara berkala serta terus-menerus dalam berjalannya suatu operasi aktivitas, seperti yang diungkapkan berikut ini: “*You are treated as material participant only if you are involved in the operations of the activity on a regular, continuous, and substantial basis.*”³⁴ Oleh karena itu, penghasilan subjek pajak

³¹ *Ibid.*, hal. 70.

³² Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005), hal. 295.

³³ *Ibid.*

³⁴ Margareth Milner Richardson dan The Tax Partners and Professionals of Ernst&Young, (New York: John Willey and Sons, Inc., 2000), hal. 12.

yang didapat dari keterlibatannya yang material dalam aktivitas bisnis disebut dengan *active income*. *Active income* itu sendiri terdiri dari *business income* dan *employment income* yang dibedakan semata-mata karena melihat ada tidaknya “hubungan pekerjaan”, bukan dari usaha/aktivitas yang dibutuhkan untuk mendapatkan penghasilan tersebut.³⁵

B.3.1. Business Income sebagai Bagian dari Active Income

Definisi bisnis menurut Thuronyi maupun Hopkins dapat dikatakan serupa. Menurut Thuronyi, bisnis dalam arti luas adalah kegiatan yang bersifat komersial maupun industrial dengan tujuan mencari keuntungan.³⁶ Hopkins sendiri berpendapat bahwa yang disebut bisnis adalah semua kegiatan yang bertujuan menghasilkan pendapatan, termasuk kegiatan profesional dan usaha untuk meningkatkan metode pelayanan, produksi, dan distribusi yang secara keseluruhan bersifat kooperatif, seperti pernyataannya di bawah ini:

*The term business is broadly constructed and includes nearly any activities carried on for the production of income, including the profession and effort to promote the cooperative method of service, production, and distribution.*³⁷

Kedua pendapat di atas menyatakan bahwa bisnis merupakan kegiatan dalam rangka mencari penghasilan atau keuntungan. Oleh karena itu, penghasilan yang didapat dari melakukan bisnis disebut dengan *business income*. *Business income* menurut Lapidoth meliputi segala penghasilan baik dari bisnis, perdagangan, profesi, maupun pekerjaan, termasuk penghasilan dari

³⁵ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, Op.Cit, hal. 296.

³⁶ Victor Thuronyi, ed., *Op.Cit.*, chapter 16, hal. 2.

³⁷ Bruce R. Hopkins, *The Law of Tax-Exempt Organization*, (New Jersey: John Wiley and Sons, 2005), hal. 747.

pertanian/agrikultur dan perhitungan *taxable income*-nya sulit untuk dirumuskan.³⁸ Lapidoth menambahkan bahwa jenis penghasilan seperti *employment income*, bunga, dividen, dan pensiun yang perhitungan penghasilan kena pajaknya tidak sulit untuk dilakukan bukan merupakan kategori *business income*.³⁹

Menurut Thuronyi, pajak yang dikenakan atas *business income* pada umumnya dilaksanakan secara *self-assessed*, yang merupakan kewajiban bagi pembayar pajak seperti kewajiban menghitung besarnya *taxable income* dan jatuh tempo pembayarannya, serta membayar kredit pajak pada waktu yang telah ditentukan.⁴⁰ Thuronyi juga menambahkan bahwa secara teori, semua pengeluaran/biaya (*all costs*) yang dikeluarkan untuk mendapatkan *business income* harus diperhitungkan dalam menentukan *net income*-nya, walaupun *the timing of recognition*-nya bervariasi tergantung kepada jenis bebannya (*expenses*).⁴¹ Ini berarti, perhitungan *net income* atas *business income* memang tidak mudah.

B.4. Compliance Costs of Taxation

Perlu dipahami oleh pemerintah apa yang dimaksud dengan *compliance costs* sehingga pemerintah mampu mendesain administrasi pajak yang lebih efisien. Desain administrasi pajak yang lebih efisien akan menciptakan kondisi perpajakan yang tidak memberatkan wajib pajak dan tidak mengurangi *revenue*

³⁸ Arye Lapidoth, *Selected Monographs on Taxation*, hal. 23.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Victor Thuronyi, *Op.Cit.*, chapter 16, hal. 67.

⁴¹ *Ibid.*, hal. 9.

yang akan diterima oleh pemerintah. Sistem pemungutan pajak itu sendiri tidak bisa dikatakan berhasil memenuhi asas *revenue productivity* apabila semata-mata hanya dilihat dari besarnya *tax revenue* yang dikumpulkan, karena harus dikurangkan/diperhitungkan dengan biaya pemungutannya.⁴²

Compliance costs adalah bagian dari beban administratif yang harus ditanggung oleh wajib pajak untuk melaksanakan kewajiban perpajakannya.⁴³ Menurut Chattopdhyay dan Das-Gupta, *compliance costs* tidak hanya semata-mata berupa pokok pajak yang harus dibayar, tetapi juga semua biaya yang terjadi selama proses pelunasan pembayaran pajak oleh wajib pajak.⁴⁴ Mereka pun menambahkan bahwa *compliance costs* tidak hanya terjadi pada wajib pajak, tetapi juga pada pihak ketiga selaku *withholder*, misalnya pihak pemasang iklan sebagai pihak yang memberi penghasilan kepada media cetak.⁴⁵

Pada intinya, *compliance costs* merupakan biaya-biaya atau beban-beban yang dapat diukur baik dengan nilai uang (*tangible*) maupun yang tidak dapat diukur dengan nilai uang (*intangible*) yang harus dikeluarkan/ditanggung oleh wajib pajak berkaitan dengan proses pelaksanaan kewajiban-kewajiban dan hak-hak perpajakan.⁴⁶ Contoh dari biaya yang *tangible* adalah *fiscal costs/direct money costs*, dimana biaya/beban yang harus dikeluarkan wajib pajak selama

⁴² Haula Rosdiana, "Menuju Sistem Pajak Penghasilan *Pro Corporate Cash-Flow* untuk Mendorong Kemajuan Industri Telekomunikasi", Ringkasan Disertasi FISIP Universitas Indonesia, 2007, 17, tidak diterbitkan.

⁴³ Haula Rosdiana, "Menuju Sistem Pajak Penghasilan *Pro Corporate Cash-Flow* untuk Mendorong Kemajuan Industri Telekomunikasi", Ringkasan Disertasi FISIP Universitas Indonesia, 2007, 18, tidak diterbitkan.

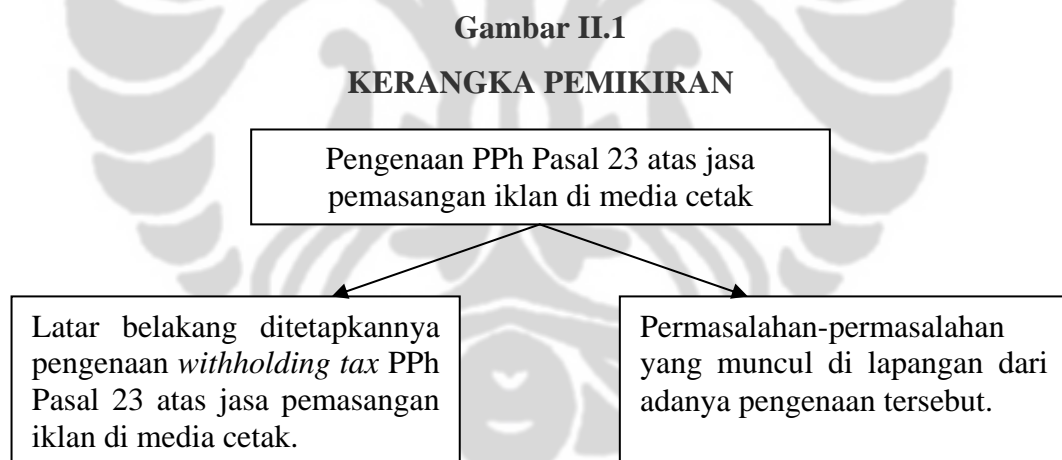
⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

proses pelunasan pajaknya dapat diukur dengan nilai uang.⁴⁷ Selain biaya yang *tangible*, ada pula biaya *intangible* dalam bentuk *time costs*, yaitu biaya berupa waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban dan hak-hak perpajakan, dan *psychological costs*, biaya psikis/psikologis yang antara lain berupa stress atau ketidaktenangan, kegelisahan, maupun ketidakpastian, yang terjadi dalam proses pelaksanaan kewajiban-kewajiban dan hak-hak perpajakan, misalnya stress saat melakukan *filing* atas dokumen-dokumen bukti potong PPh Pasal 23 yang sangat banyak.⁴⁸

Berdasarkan konsep-konsep di atas, peneliti berusaha membahas permasalahan penelitian mengenai pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak dengan kerangka pemikiran sebagai berikut:



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 19.

⁴⁸ *Ibid.*

C. Metode Penelitian

C.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pengertian penelitian kualitatif menurut Creswell adalah:

*A qualitative study is designed to be consistent with the assumption of a qualitative paradigm. This study is defined as an inquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic picture, formed with words, reporting detailed views of information, and conducted in a natural setting.*⁴⁹

Penelitian kualitatif menggunakan kata-kata untuk menjelaskan suatu permasalahan. Creswell menyatakan bahwa di dalam penelitian kualitatif, permasalahan penelitian dalam pendekatan kualitatif perlu dieksplorasi karena ketersediaan informasi yang terbatas tentang topik yang diangkat di dalam penelitian. Menurutnya, sebagian besar variabelnya tidak diketahui dan peneliti ingin memusatkan pada konteks yang dapat membentuk pemahaman dari fenomena yang sedang diteliti.⁵⁰

Salah satu ciri penelitian kualitatif adalah tidak dapat digeneralisasikan. Hasil penelitian kualitatif hanya dapat berlaku pada situasi dan keadaan yang sesuai dengan situasi dan keadaan dimana penelitian yang serupa dilakukan.⁵¹ Penelitian ini memiliki pendekatan kualitatif di mana teori tidak berposisi sebagai pembimbing sentral dalam melakukan analisis penelitian, tetapi lebih difokuskan pada data-data yang ditemukan di lapangan.

⁴⁹ John W Creswell, “*Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*”, (USA: SAGE Publications, 1994), hal.2

⁵⁰ *Ibid.*, hal 10.

⁵¹ Ronny Kountur, *Metode Penelitian*, (Jakarta: PPM, CV Teruna Grafika, , 2003), hal. 29

Pendapat Creswell mendasari pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu untuk memahami dan menginterpretasikan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu mengenai latarbelakang DJP menetapkan kebijakan pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak melalui mekanisme *withholding tax system* dan permasalahan yang timbul dari adanya pengenaan tersebut. Mengacu pada pendapat Creswell, bahwa pengertian penelitian kualitatif adalah lebih menekankan pada proses, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif sebab peneliti berusaha mengedepankan penjelasan yang mendalam akan suatu proses hasil tindakan.

C.2. Jenis Penelitian

C.2.1. Jenis Penelitian Berdasarkan Tujuan Penelitian

Menurut tujuannya, penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif menurut Neuman;

*descriptive research present a picture of the specific details of situation, social setting, or relationship. The outcome of a descriptive study is a detailed picture of the subject.*⁵²

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif karena peneliti akan memberikan gambaran mengenai latar belakang dikenakannya *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak. Penulis juga akan memaparkan permasalahan-permasalahan yang timbul dengan dikenakannya PPh Pasal 23 tersebut.

⁵² William Lawrence Neuman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches*. 4th ed. (USA : Allyn & Bacon, 2000), hal 30.

C.2.2. Jenis Penelitian Berdasarkan Manfaat Penelitian

Berdasarkan manfaat penelitian, jenis penelitian ini adalah penelitian murni. Hal tersebut dikarenakan penelitian ini diadakan untuk kebutuhan intelektual penulis. Penelitian murni lebih banyak digunakan di lingkungan akademik dan biasanya dilakukan dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan.⁵³

C.2.3. Jenis Penelitian Berdasarkan Dimensi Waktu

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini merupakan penelitian *cross-sectional*. Penelitian *cross-sectional* menurut Babbie yaitu *many research projects are designed to study some phenomenon by taking a cross section of it at one time and analyzing that cross sectional carefully.*⁵⁴ Penelitian ini akan dilakukan dalam satu waktu tertentu saja, sehingga berdasarkan dimensi waktu, jenis penelitian ini merupakan penelitian *cross-sectional*.

C.3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik pengumpulan data kualitatif:

1. Studi Lapangan

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi lapangan, yaitu dengan melakukan wawancara mendalam dengan beberapa informan.

Untuk menentukan informan yang akan diwawancarai, maka peneliti

⁵³ Bambang P & Lina Miftahul Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 38

⁵⁴ Earl Babbie, *The Practical of Social Research*, Eighth Edition, (California: Wadsworth, 1995), hal. 100.

menetapkan kriteria yang mengacu pada 4 kriteria yang ditetapkan oleh Neuman, yaitu:⁵⁵

1. Informan sangat akrab atau familiar, dan menyaksikan peristiwa penting yang terkait dengan isu yang diangkat
2. Informan tersebut terlibat langsung di lapangan dalam masalah yang diteliti
3. Informan memiliki waktu yang cukup untuk melakukan wawancara (interaksi) dengan peneliti
4. Informan sebaiknya tidak bersikap analitis (*non analytic*)

3. Studi Literatur

Studi ini dilakukan dengan mengumpulkan dan mempelajari data serta informasi yang didapat dari laporan serta dokumen, penelitian-penelitian terdahulu. Dalam bukunya, Creswell menjelaskan mengenai penggunaan literatur, yaitu:⁵⁶

1. *The literature is used to “frame“ the problem in the introduction to the study*
2. *The literature is presented in a separate section as a “review of the literature”*
3. *The literature is presented in the study at the end, it becomes a basis for comparing and contrasting findings of the qualitative study.*

Studi literatur dalam penelitian ini dilakukan terhadap berbagai jenis peraturan, buku-buku, penelitian-penelitian dan dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan, yaitu mengenai PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak.

⁵⁵ William Lawrence Neuman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches*, (USA : Allyn & Bacon, 2000), hal. 374.

⁵⁶ John W. Creswell, *Research Design Qualitative and Quantitative Approach*, (California: SAGE Publications, 1994), hal. 23.

C.4. Hipotesis

Hipotesis sementara penelitian ini adalah:

1. Latar belakang ditetapkan kebijakan pengenaan *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak adalah untuk membantu peningkatan penerimaan bulanan pemerintah selama tahun berjalan.
2. Pengenaan *withholding tax* PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak menimbulkan permasalahan-permasalahan karena sulitnya penerapan *withholding tax system* terhadap jasa pemasangan iklan yang merupakan *business income*.

C.5. Narasumber/Informan

Beberapa informan, baik praktisi maupun akademisi, yang dapat membantu peneliti menjabarkan serta menganalisis permasalahan penelitian mengenai pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan, adalah:

1. Pembuat kebijakan, untuk mendapatkan data tentang formulasi pembuatan kebijakan, yaitu:
 - a. Kepala Seksi dan Pelaksana Subdirektorat Pot/Put PPh dan PPh OP, Direktorat Jenderal Pajak, yaitu Bapak Pandoyo dan Hapid Abdul Gopur,
 - b. Kepala Subdirektorat Dampak Kebijakan, Direktorat Jenderal Pajak, yaitu Bapak John Hutagaol.
2. Pelaksana kebijakan di lapangan, untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan di lapangan dan juga permasalahan-permasalahan yang timbul, yaitu:
 - a. *Account Representative* KPP PMA III, yaitu Bapak Tunas Yulianto,

- b. Staf perpajakan beberapa media cetak di DKI Jakarta,
 - c. Konsultan Pajak, Bapak Dwipa Oktafoma, *Associate Director* PT. Grant Thornton Konsultama,
 - d. Direktur Eksekutif Serikat Penerbit Surat kabar, Bapak Asmono Wikan.
3. Akademisi perpajakan, untuk memberikan pandangan tentang kebijakan pengenaan PPh Pasal 23 terhadap jasa yang termasuk *business income*, yaitu Dosen Ilmu Administrasi Fiskal FISIP UI:
- a. Prof. Gunadi

C.6. Proses Penelitian

Proses penelitian ini diawali ketika peneliti mengakses artikel *online* melalui internet mengenai munculnya kontra dari kalangan penerbit media cetak atas terbitnya Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 pada tanggal 9 April 2007 yang salah satu butirnya memuat mengenai pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media massa, media luar ruang, dan media lain yang tertera pada Lampiran II Peraturan Direktur Jenderal Pajak bersangkutan. Peneliti lalu memfokuskan penelitian ini khusus pada industri media cetak saja dengan mendatangi Kantor Pusat SPS untuk melakukan wawancara dalam rangka memastikan bahwa permasalahan patut untuk diteliti.

Peneliti kemudian melakukan wawancara dengan Direktur Eksekutif SPS dan mendapatkan informasi yang lebih kompleks serta detail. Informasi tersebut berupa permasalahan apa saja yang timbul yang harus dihadapi oleh penerbit media cetak atas terbitnya Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-

70/PJ/2007 tanggal 9 April 2007. Peneliti pun melakukan analisis kebijakan pengenaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak yang dipungut melalui mekanisme *withholding tax system*.

Peneliti juga melihat permasalahan-permasalahan yang timbul dari diberlakukannya pengenaan PPh Pasal 23 tersebut. Peneliti mencari informasi berupa data tertulis maupun lisan mengenai latar belakang diterapkannya peraturan ini sehingga peneliti mampu melakukan analisis berdasarkan data-data yang ada. Pencarian informasi dilakukan dengan melakukan *in-depth interview* terhadap aparat DJP dan dengan beberapa informan lain untuk melengkapi data yang akan digunakan dalam bab analisis. Peneliti di akhir penelitian menarik kesimpulan dari hasil analisis sebagai jawaban/pendapat penulis mengenai permasalahan penelitian. Peneliti juga memberikan rekomendasi berupa saran untuk membantu mencari pemecahan atas permasalahan penelitian yang bersangkutan.

C.7. Penentuan *Site* Penelitian

Peneliti hanya melakukan penelitian di wilayah DKI Jakarta. Pemilihan DKI Jakarta sebagai *site* penelitian adalah berdasarkan alasan bahwa Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia merupakan pusat kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara, pusat kegiatan politik nasional, tempat penyelenggaraan acara-acara kenegaraan, kedudukan kedutaan negara-negara sahabat, serta menjadi tujuan dan tumpuan harapan masyarakat Indonesia. Jakarta pun menjadi pusat pertumbuhan industri media cetak, dimana sebagian besar

media cetak dengan oplah tertinggi berpusat di Jakarta. Selain itu, Jakarta juga menjadi propinsi paling utama dalam penyebaran sirkulasi media cetak, dimana 60% sirkulasi media cetak berada di Jakarta. Oleh karena itu, peneliti menganggap Jakarta sebagai *site* penelitian yang responsif untuk meneliti masalah peneanaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media cetak.

C.8. Pembatasan Penelitian

Pembatasan materi dalam penelitian ini mencakup eksplorasi masalah dari tema yang diangkat. Peneanaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan tidak hanya berlaku pada media cetak, melainkan berlaku pula pada media massa lainnya seperti televisi, radio, serta media luar ruang, dan media lainnya. Luasnya ruang lingkup pemberlakuan peneanaan PPh Pasal 23 atas jasa pemasangan iklan di media penyampaian informasi membuat peneliti hanya memfokuskan masalah khusus di media cetak saja.

C.9. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Keterbatasan penelitian ini adalah tidak terjangkaunya seluruh media cetak yang ada di DKI Jakarta sebagai *site* penelitian untuk diteliti oleh peneliti. Peneliti hanya melakukan observasi di tiga media cetak saja, sehingga data yang didapat untuk melakukan analisis sangat terbatas dan kurang komprehensif.