

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada hakekatnya, fungsi pajak dapat dibedakan menjadi dua yaitu fungsi *budgetair* dan fungsi *regulerend*.¹ Kedua fungsi tersebut merupakan satu kesatuan yang saling melengkapi, dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Walaupun begitu, fungsi utamanya adalah sebagai pengisi kas negara, sedangkan fungsi mengatur merupakan fungsi tambahan. Selain itu, jika berbicara tentang pajak, maka pajak adalah perpindahan uang dari masyarakat ke kas negara untuk membiayai pengeluaran umum dalam hal mewujudkan sasaran pembangunan di bidang sosial, ekonomi, budaya, maupun bidang-bidang lainnya.

Pada masa sebelum reformasi perpajakan 1984, pajak lebih ditekankan pada fungsinya untuk mengatur (yang merupakan fungsi tambahan), sedangkan fungsi utamanya sebagai sumber pendapatan negara kurang mendapat perhatian.² Jika hal ini terus berlangsung dikhawatirkan penerimaan negara dari sektor pajak kurang dapat diandalkan.³

Oleh sebab itu dalam pembaharuan sistem perpajakan nasional yang mulai berlaku 1 Januari tahun 1984, salah satu sasaran yang ingin dicapai oleh kebijakan

¹ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *perpajakan teori dan aplikasi*, jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hal.39

² R. Mansury, *Kebijakan Fiskal*, Tangerang: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan (YP4), 1999, hal.3

³ *Ibid*, hal.5

perpajakan, adalah penerimaan negara dari sektor perpajakan menjadi bagian dari penerimaan negara yang mandiri dalam rangka pembiayaan pembangunan nasional. Artinya fungsi pajak sebagai sarana untuk mengisi kas negara lebih diutamakan daripada fungsi tambahannya, yaitu fungsi mengatur.⁴

Pelaksanaan reformasi perpajakan pertama pada tahun 1984 dan reformasi perpajakan kedua pada tahun 1994 dalam usaha meningkatkan kontribusi sektor penerimaan negara dapat dinilai cukup baik. Hal ini dapat dilihat dari angka penerimaan negara dari sektor pajak. Bahkan setelah reformasi pajak selanjutnya, yaitu reformasi pajak ketiga pada tahun 2000, peningkatan kontribusi pajak terhadap penerimaan negara mengalami kenaikan yang lebih signifikan sehingga semakin memperkuat peranan sektor pajak dalam penerimaan negara. Hal ini terlihat bahwa penerimaan negara dari pajak dapat digunakan untuk pembiayaan pemerintahan dan pembangunan. Selain itu, pajak juga telah menyumbang kurang lebih 80% dari total penerimaan negara. Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) tahun anggaran 2005 telah merealisasikan penerimaan pajak sebesar Rp.302,6 triliun. APBN tahun anggaran 2006 menargetkan pendapatan pajak sebesar Rp.360 triliun dan itu berarti telah terjadi kenaikan pendapatan pajak sebesar Rp.50 triliun atau naik sebesar 16,6%. Secara garis besar, pencapaian penerimaan pajak dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2004 sebesar Rp.778.1 triliun telah melebihi penerimaan pajak selama 32 tahun dari tahun 1969 sampai dengan tahun 2000 yang berjumlah sebesar Rp.670.2 triliun⁵

⁴ *Ibid*

⁵ Bambang Heru Ismiarso, *SIN Mampu Mengantisipasi kenaikan Wajib Pajak*, Majalah berita pajak no.1524/tahun XXXVII, <http://www.kanwilpajakwpbesar.go.id>

Melihat betapa pentingnya peranan sektor pajak dalam penerimaan negara untuk pembiayaan pembangunan nasional maka pemerintah selalu melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dalam usahanya untuk mempertahankan agar peningkatan penerimaan negara dari sektor ini terus berlangsung setiap tahunnya. Dalam usahanya agar intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dapat berjalan dengan efisien dan efektif, maka dalam sistem *self assessment*, pemerintah menambahkan *withholding system*, yaitu sistem pemungutan pajak yang memberikan wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan wajib pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak terhutang wajib pajak.⁶

Yudkin menyatakan bahwa cara paling gampang yang dilakukan oleh pemerintah untuk memungut pajak adalah dengan cara mewajibkan wajib pajak untuk melakukan pemungutan dan pemotongan pajaknya dilakukan oleh pihak lain.

*Withholding, in general, having tax withheld by a payor, that is, deducted from the payment and paid instead to government, is universally recognized as the most effective and inexpensive way of collecting income taxes.*⁷

Cara seperti ini dikenal dengan nama sistem *withholding tax*. Sistem *withholding tax* dirancang untuk menghasilkan penerimaan pajak secara “otomatis” dengan “jumlah” yang besar dan tidak memerlukan “upaya” yang besar. Sistem ini juga dikenal sebagai suatu sistem yang sangat efektif untuk memungut pajak

⁶ Mardiasmo, *Perpajakan*, Andi Yogyakarta, 1995, hal.9

⁷ Leon Yudkin, *Alegal Structure for effective Income Tax Administration*, Harvard Law School, Cambridge, 1971, hal 33

penghasilan.⁸ Oleh karena kelebihan tersebut, pernyataan Vitez seperti yang dikutip oleh Darussalam dan Septriadi, disamping kelebihan lainnya, *withholding tax* dipergunakan oleh banyak negara (termasuk Indonesia) dalam sistem pajak penghasilannya sebagai suatu cara untuk memungut pajak penghasilan.⁹

Dalam penerimaan pajak secara keseluruhan, sistem pemungutan pajak *withholding* telah menyumbang lebih dari 60-70 % terhadap penerimaan dari pajak¹⁰, bahkan menurut sumber dan data yang diperoleh sekitar 81,6% penerima pajak berasal dari pajak tidak langsung berupa pemotongan pajak dari pihak ketiga, dan tidak menutup kemungkinan, bahwa potensi perpajakan ini dapat terus digali¹¹. Maka tidak salah jika *withholding tax system* menjadi suatu andalan pemerintah untuk memungut pajak bagi penerimaan negara, karena objek pengenaan pajaknya yang semakin luas (*tax coverage ratio*) dan biaya pemungutan pajak yang rendah (*tax collection cost ratio*).

Penerapan sistem *withholding tax* di Indonesia seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000, tidak hanya terbatas atas penghasilan dari pekerjaan (*employment income*) seperti gaji dan upah (PPH Psal 21); penghasilan dari modal (*passive income*) seperti dividen, bunga, sewa, dan royalti (PPH Pasal 23 dan 26), tetapi juga diperluas terhadap penghasilan dari usaha (*business income*), bahkan terhadap transaksi yang bukan

⁸ Darussalam dan Dani Septriadi, *membatasi kekuasaan untuk mengenakan pajak: Suatu tinjauan Akademis terhadap kebijakan, Hukum, dan Administrasi Pajak di Indonesia*, Jakarta: Grasindo, 2006, hal.25

⁹ *Ibid*

¹⁰ Gunadi, *sistem dan visi perpajakan indonesia*, berita pajak, maret 1999, hlm 31

¹¹ Faisal Basri, *Withholding tax, cara gampang cari uang*, Indonesian Tax Review, volume II, nomor 2, 2005, hlm 7

penghasilan, seperti pembayaran kepada badan-badan pemerintah dan impor atau kegiatan usaha di bidang tertentu (PPh Pasal 22). Pengaturan atas jenis-jenis penghasilan dan transaksi yang dikenakan *withholding tax* tidak seluruhnya diatur oleh Undang-Undang Pajak Penghasilan, tetapi banyak didelegasikan kepada Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, dan Keputusan Direktur Jendral pajak.¹²

Seperti yang disebutkan diatas, bahwa Pajak Penghasilan Pasal 23 (PPh Pasal 23) merupakan salah satu dari *withholding income tax system* yang diatur oleh Undang-Undang Pajak Penghasilan, yang dikenakan tidak hanya dari penghasilan dari modal (*passive income*) seperti dividen, bunga, sewa, dan royalti, tetapi juga diperluas terhadap penghasilan dari usaha (*business income*), dan dalam hal pengaturannya banyak didelegasikan kepada Keputusan Direktur Jendral pajak.

Undang-Undang Pajak Penghasilan yang mengatur tentang objek PPh Pasal 23 ini sering mengalami perubahan seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 sampai saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan. Undang-undang ini secara umum hanya mengatur objek PPh Pasal 23 atas bunga, dividen, royalti, sedangkan penghasilan dari usaha khususnya penghasilan atas jasa, oleh undang-undang diatur lebih lanjut oleh Keputusan Direktur Jendral pajak. Pemberian wewenang oleh undang-undang kepada Keputusan Direktur Jendral pajak ini mengakibatkan semakin banyaknya penghasilan yang dapat dijadikan sebagai objek PPh Pasal 23.

¹² *Ibid*, hal.26-27

B. Permasalahan

Mengingat pentingnya peranan pembayaran pajak bagi pemerintah, maka pemerintah sangat menaruh perhatian yang besar terhadap penghasilan yang dapat dijadikan sebagai Objek PPh Pasal 23. Hal ini terlihat dari objek pajak yang tidak hanya ditetapkan oleh Undang-Undang tetapi juga ditetapkan oleh Keputusan Dirjen Pajak, sehingga memungkinkan bagi suatu penghasilan dengan cepat dapat menjadi bagian dari objek PPh Pasal 23. Selain itu, perluasan objek PPh Pasal 23 juga menimbulkan implikasi bagi para pihak yang terkait.

Berdasarkan kondisi di atas, rumusan permasalahan yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi dari meluasnya objek PPh Pasal 23 bagi Pemerintah, Pemotong Pajak, dan Penerima Penghasilan?
2. Apa saja objek *withholding income tax* PPh Pasal 23 berdasarkan konsepsi *withholding income tax* dan *international best practice*?

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari latar belakang permasalahan dan pokok permasalahan yang telah disebutkan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian dari skripsi ini adalah:

1. Menganalisis implikasi dari meluasnya objek PPh Pasal 23 bagi Pemerintah, Pemotong Pajak, dan Penerima Penghasilan

2. Menganalisis objek pajak apa saja yang dijadikan sebagai *withholding income tax* PPh Pasal 23 berdasarkan konsepsi *withholding income tax* dan *international best practice*

2. Signifikansi Penelitian

Dilihat dari signifikansinya, maka penelitian ini dapat dilihat dari:

1. Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menyumbang pemahaman ilmiah tentang *withholding income tax* khususnya PPh Pasal 23. Disamping itu, penulis berharap agar penelitian ini dapat dikembangkan dalam penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Signifikansi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pemerintah untuk membuat kebijakan dalam menentukan objek pemotongan PPh Pasal 23 dan para praktisi untuk lebih memahami tentang *withholding income tax system* di Indonesia khususnya pemotongan PPh Pasal 23.

D. Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan dalam penyusunan skripsi ini menggunakan sistem bab per bab. Agar mudah dipahami, maka penulisan ini disusun dengan deskripsi sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan latar belakang permasalahan yang diambil oleh penulis, permasalahan, tujuan dan signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN

Bab ini membahas mengenai pembahasan penelitian sebelumnya, tinjauan pustaka, konsep dan teori yang menjadi landasan berpikir dan analisa penulis, dan mengenai metode penelitian yang digunakan oleh penulis.

BAB III GAMBARAN UMUM PAJAK PENGHASILAN PASAL 23

Bab ini membahas mengenai sejarah singkat *withholding tax* di Indonesia dan gambaran umum objek PPh pasal 23

BAB IV ANALISIS OBJEK PAJAK PENGHASILAN PASAL 23 BERDASARKAN KONSEPSI *WITHOLDING SYSTEM* DAN *INTERNATIONAL BEST PRACTICE*

Bab ini akan menganalisis tentang implikasi dari meluasnya objek PPh Pasal 23 bagi Pemerintah, Pemotong Pajak, dan Penerima Penghasilan dan menganalisis objek pajak apa saja yang dijadikan sebagai *withholding income tax* Pajak Penghasilan Pasal 23 berdasarkan konsepsi *withholding income tax* dan *international best practice*

BAB V SIMPULAN dan SARAN

Bab ini berisi tentang simpulan dari hasil penelitian, dan saran atas permasalahan yang terjadi.