

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebutuhan informasi merupakan kebutuhan masyarakat yang telah sadar akan hidup bernegara dalam sistem apapun dan kebutuhan itu lekat di dalam diri manusia dan masyarakatnya.¹ Kebutuhan akan informasi meningkat sejalan dengan perkembangan masyarakat yang dipengaruhi oleh faktor pendidikan, lingkungan, pekerjaan dan pergaulan. Pertukaran informasi menjadi semakin penting dalam masyarakat modern dewasa ini. Manusia modern tidak dapat hidup tanpa informasi. Tanpa informasi tidak dapat diketahui perubahan-perubahan yang terjadi di dunia atau tidak dapat diambil langkah-langkah atau keputusan yang tepat. Sejalan dengan kemajuan teknologi di bidang informasi, masyarakat memenuhi kebutuhan informasi dari berbagai sumber, antara lain media cetak, media elektronik dan internet.

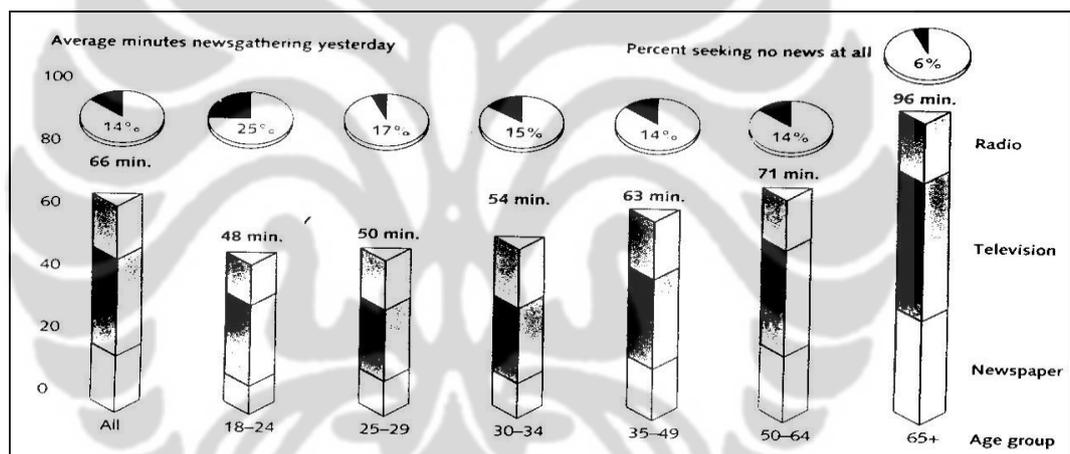
Media cetak dalam hal ini surat kabar yang merupakan sumber informasi tertua sejak ditemukannya kertas dan mesin cetak yang telah merubah peradaban dunia, tetapi surat kabar masih tetap bertahan sampai saat ini. Meskipun banyak pihak yang meragukan eksistensinya di masa depan. Salah satunya adalah Philip Meyer, seorang guru besar jurnalisme dari AS, lewat bukunya yang provokatif, *The Vanishing Newspaper: Saving Journalism in the Information Age* (University

¹Petrus Suryadi, *Persuratkabaran di Indonesia Dalam Era Informasi: Perkembangan, Permasalahan dan Perspektifnya*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1989), hal.238

of Missouri Press, 2004) membuat ramalan: jika tidak ada terobosan yang radikal dan inovatif yang bisa merangkul kembali para pembaca, maka tahun 2040 lonceng kematian untuk surat kabar akan berdentang.²

Menurut hasil penelitian, rata-rata manusia modern hanya memiliki waktu 20 menit di pagi hari untuk membaca surat kabar. Seperti digambarkan dalam grafik di bawah ini.

Grafik I.1. Waktu Untuk Mengonsumsi Media



Sumber: Pew Center for People and The Press tahun 2002 yang diambil dari Stanley J. Barran, Introduction to Mass Communication Media Literacy and Culture, hal. 126

Grafik di atas menunjukkan bahwa waktu yang dihabiskan untuk mengonsumsi surat kabar berbeda-beda untuk setiap klasifikasi usia. Untuk usia 18-49 tahun waktu untuk membaca surat kabar kurang dari 20 menit dalam satu

² <http://www.waspada.co.id/Opini/Artikel/Waspada-Data-Pembaca.html>, Jurnalisme Kembali ke Akar, diunduh tanggal 25 Maret 2008 pukul 20.00 WIB

hari. Sedangkan pada usia 65 tahun ke atas, konsumsi surat kabar lebih dari 20 menit sehari.

Kelangsungan industri persuratkabaran tergantung pada negara yang mengaturnya, pada belanja iklan, dan pada konsumen yang dilayaninya.³ Peranan pemerintah terhadap industri ini dapat dilihat dari kebijakan yang mengatur mengenai kebebasan pers dan perpajakan atas bahan baku dan penjualan surat kabar. Penjualan surat kabar tidak mampu menutupi biaya produksi maka iklan merupakan sumber biaya tambahan sekaligus sumber pendapatan yang diperoleh. Selama ini dalam menentukan harga jual surat kabar didasarkan pada biaya variabel yang terdiri dari biaya bahan baku kertas dan biaya cetak. Untuk biaya di luar kertas dan biaya cetak disubsidi oleh penjualan iklan. Biaya variabel yang terdiri dari biaya kertas dan biaya cetak itu 40 persen dari total biaya, sedangkan biaya tetap yang terdiri dari biaya redaksi, pra cetak, pemasaran dan biaya umum sebesar 60 persen dari total biaya.⁴ Artinya pembaca surat kabar mendapat subsidi dari iklan kurang lebih sebesar 60%. Hal ini seperti kutipan wawancara di bawah ini,

“*Cost* untuk cetak saja bisa mencapai Rp 1700, jual ke agen itu sekarang masih Rp 1350. Kalau *mau* dihitung dari sirkulasi *aja ya* rugi, tapi *kan* kita punya pendapatan iklan. Tapi iklan itu di tiap penerbit beda-beda kondisinya.”⁵

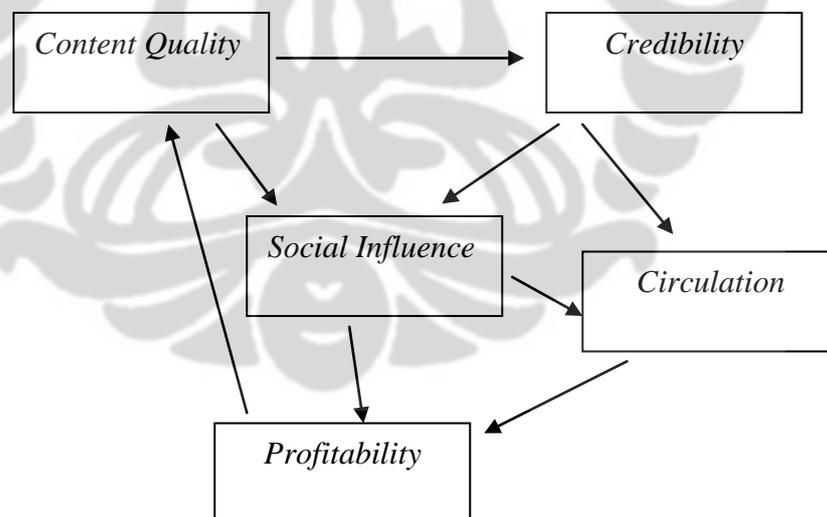
³ World Bank Institute, *Hak Memberitakan: Peranan Pers dalam Pembangunan Ekonomi*; diterjemahkan oleh M. Hamid, (Jakarta: PT Temprint, 2006), hal. 1

⁴ http://www.kr.co.id/web/detail.php?sid=151163&actmenu=3_2, SPS Anggap PPN tidak tepat- Penerbit Media Cetak Kena Pajak 3 kali ditulis oleh Asmono Wikan diunduh tanggal 25 Februari 2008 pukul 13.45 WIB

⁵ Wawancara dengan Bapak M. Sumartono H, Finance dan Tax Manager Penerbit Y, 15 April 2008 Pukul 13.45

Media massa hidup dan menggantungkan diri dari para pembacanya. Para pembaca yang akan menilai apakah suatu media massa itu berbobot atau tidak, layak atau tidak untuk dipercaya. Karena itu, kepercayaan masyarakat merupakan harga terpenting bagi nafas media massa.⁶ Bagi media, pembaca merupakan komoditas kepada pengiklan. Penerbit akan berupaya meningkatkan kualitasnya. Kualitas yang lebih baik dari surat kabar akan menghasilkan kepercayaan publik (*public trust*), yang selanjutnya kredibilitas (*credibility*). Pangaruh dalam masyarakat ini (*social influence*) mendorong sirkulasi atau tiras surat kabar yang selanjutnya akan menghasilkan keuntungan (*profitability*) bagi media lewat penghasilan dari pasar iklan seperti yang diilustrasikan dalam gambar I.1. di bawah ini.

Gambar I.1. *Societal Influence Model for Newspaper Industry*



Sumber: Philip Meyer, *The Influence Model and Newspaper Business*, Newspaper Research Journal.

⁶ L.R.Baskoro, *Jurnalisme Lingkungan Menggerakkan*, (Jakarta:Yayasan Karya Jurnalis Indonesia,2003), hal.5

Sebagai objek Pajak Pertambahan Nilai, iklan di media cetak khususnya surat kabar bisa lebih berkembang apabila surat kabar memiliki kualitas bagus di mata pengiklan. Pengiklan menilai kualitas yang bagus adalah tingginya sirkulasinya. Pada triwulan pertama 2008, pemasangan iklan di surat kabar mencapai Rp 2.935 Miliar atau 38% dari total keseluruhan belanja iklan di media.⁷ Indonesia termasuk salah satu negara yang perkembangan periklanannya patut diperhitungkan di Asia bahkan di dunia. Pada tahun 2007 diperkirakan anggaran periklanan Indonesia berada di urutan ke-13 di dunia dengan pencapaian angka 3,26 Miliar dolar AS. Di Asia, Indonesia mendapat urutan ke-4 setelah Jepang, Cina dan Korea Selatan.⁸ Penerimaan pajak dari periklanan di media khususnya surat kabar cukup besar. Untuk itu pemerintah dapat melakukan intensifikasi terhadap iklan yang dimuat di media cetak. Pada kenyataannya masih banyak penerbit surat kabar yang mengalami kerugian pada triwulan pertama karena belum banyaknya pengiklan yang masuk sebagaimana penjelasan di bawah ini,⁹

“...iklan itu fluktuatif, kalau kamu baca koran bulan Januari-Maret iklannya sedikit. Karena apa? Anggaran pemerintah baru mulai jalan itu April sehingga pemerintah yang banyak pasang iklan itu juga cenderung diikuti oleh swasta, April-Desember iklan baru penuh tapi Januari- Maret kita tidak bisa berharap banyak. Kadang dapat uang kadang tidak ”

⁷ Kompas, 23 April 2008

⁸ Idi Subandy Ibrahim, *Kecerdasan Komunikasi Seni Berkomunikasi kepada Publik*, (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2007), hal.152

⁹ Wawancara dengan Bapak Rizky Darma Windra, Tax Accounting Penerbit Surat kabar Harian X, 18 April 2008, pukul 16.10 WIB

Peran pemerintah terhadap industri surat kabar dapat dilihat dari beberapa kebijakan di bidang perpajakan yang pernah dikeluarkan. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 1986 yang memberikan kemudahan atau fasilitas Pajak Ditanggung Pemerintah atas impor dan penyerahan kertas koran untuk penerbitan koran dan atas penyerahan koran. Kemudian diganti dengan Keppres Nomor 37 Tahun 1987, yang mengatur majalah mendapat fasilitas Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah. Kemudian diganti dengan Keppres Nomor 42 Tahun 1988. Ketentuan ini diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 81 Tahun 1989 tentang Tatacara Pemungutan dan Penatausahaan Pajak Pertambahan Nilai yang Ditanggung oleh Pemerintah atas Penyerahan kertas koran, Surat kabar dan Majalah. Sejalan dengan waktu, Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1988 ini dicabut dengan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1990 tentang Pajak Pertambahan Nilai Yang Terhutang atas Impor dan Penyerahan Kertas koran untuk Penerbitan Surat kabar dan Majalah dan atas Penyerahan Surat kabar dan Majalah.

Dalam klausul pertimbangan Keputusan Presiden No.1 Tahun 1990 disebutkan bahwa sehubungan dengan semakin mantapnya kehidupan penerbitan pers pada umumnya, dipandang perlu untuk meninjau kembali pemberian kemudahan di bidang pengenaan Pajak Pertambahan Nilai yang terhutang atas impor dan atas penyerahan kertas Koran untuk penerbitan surat kabar dan majalah dan atas penyerahan surat kabar dan majalah yang selama

ini ditanggung pemerintah.¹⁰ Dalam pasal 2 ketentuan ini disebutkan bahwa ketentuan tentang Pajak Pertambahan Nilai yang ditanggung oleh pemerintah atas impor dan penyerahan kertas koran dan penyerahan kertas koran itu hanya berlaku dari 17 Oktober 1989 sampai dengan 31 Maret 1990. Artinya setelah lewat dari 31 Maret 1990, fasilitas yang diberikan oleh pemerintah ini sudah tidak berlaku. Ketentuan ini dianggap merugikan kepentingan pers, Serikat Penerbit Surat kabar (selanjutnya disebut SPS) Pusat mengajukan surat permohonan fasilitas Pajak Pertambahan Nilai atas kertas koran dan penjualan surat kabar setelah pemerintah menerbitkan peraturan yang mencabut fasilitas Pajak Pertambahan Nilai ditanggung pemerintah. Namun, dengan pertimbangan tertentu permohonan tersebut ditolak dengan terbitnya Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor S - 725/PJ.5.2/1990.

Tuntutan untuk membebaskan Pajak Pertambahan Nilai atas surat kabar merupakan amanat dalam kongres XXII SPS Pusat yang diadakan tanggal 11-13 November 2007 yang menetapkan beberapa hal, diantaranya menetapkan program advokasi terhadap peraturan dan deregulasi yang dianggap merugikan kepentingan pers, memperjuangkan terciptanya pengetahuan terhadap informasi yang mencerdaskan dan berkualitas.¹¹ Peraturan dan deregulasi yang dimaksud antara lain pengenaan Pajak Pertambahan Nilai atas penjualan surat kabar.

Kalangan media cetak memiliki pemikiran bahwa surat kabar memiliki fungsi pendidikan yang turut serta ikut memberikan informasi di bidang pendidikan bagi

¹⁰ Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1990 tentang Pajak Pertambahan Nilai yang Terutang atas Impor dan Penyerahan Kertas Koran untuk Penerbitan Surat Kabar dan Majalah, dan atas Penyerahan Surat Kabar dan Majalah.

¹¹ Cakram, Edisi 286/12/2007

bangsa dengan kata lain ikut mencerdaskan bangsa melalui berbagai informasi seputar pendidikan. Fungsi pendidikan ini diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers yakni pasal 3 yang berbunyi:”Pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi pendidikan, hiburan dan *control social*.”¹²

Mengenai fungsi pendidikan ini direalisasikan dengan program Koran Masuk Sekolah (KMS) dan dibentuknya Komunitas Minat Baca Indonesia (KMBI). Kedua program ini adalah bagian dari Program Pers Peduli Pendidikan yang diluncurkan oleh SPS Pusat pada Peringatan 59 Tahun Pers. Selain itu, di berbagai surat kabar terdapat bahasan mengenai ilmu pengetahuan yang bersifat informatif dan informasi-informasi lainnya yang berkaitan dengan dunia usaha. Berkaitan dengan fungsi edukatif ini harian The London Sun menulis pada 29 November 1852 sebagai berikut,¹³

“Surat kabar adalah pendidik yang paling efisien dewasa ini. Tidak ada pendidik sebaik surat kabar. Ia menciptakan keinginan untuk membaca. Ia mengekalkan keinginan untuk membaca. Ia menyediakan semua orang yang mau membaca.”

Secara umum, penetrasi pembaca media cetak di Indonesia kurang bagus. Merujuk data SPS Pusat per Desember 2006, total oplah beredar seluruh media cetak di Indonesia hanya mencapai 17,5 juta eksemplar. Dari jumlah sebanyak itu, 250 surat kabar harian yang terdata SPS, menyumbang 7,3 juta eksemplar per hari. Asumsikan setiap eksemplar surat kabar harian dibaca 4 orang, maka populasi

¹² Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

¹³ Makalah yang disampaikan dalam Seminar *No Tax on Knowledge* dengan judul Kertas Posisi Kampanye Bebas PPN untuk Ilmu Pengetahuan, 30 Januari 2008

pembaca surat kabar harian baru mencapai 29,2 juta. Sementara pengguna internet di Indonesia kini diperkirakan mencapai 20 juta orang dengan 6 juta diantaranya sebagai pelanggan. Upaya meningkatkan oplah surat kabar harian bagai dilema yang tak ada habis-habisnya. Hal ini karena setiap kenaikan eksemplar tercetak surat kabar, akan berakibat pada kenaikan biaya produksi yang belum tentu akan mampu ditutupi oleh perolehan iklan yang masuk. Tidak semua penerbit surat kabar mempunyai pendapatan iklan yang cukup untuk menutup biaya produksi. Karena itu, menjadi masuk akal jika sampai penghujung tahun 2006, belum ada satu pun surat kabar harian di Indonesia yang mampu mencapai oplah tercetak per hari sebanyak 1 juta eksemplar. Berbeda dengan India yang tiras surat kabar telah mencapai 72,8 juta eksemplar (tahun 2003).

Tabel I.1. Perbandingan Kepemilikan TV, Penetrasi Surat kabar dan Internet 2006

Populasi	Jumlah TV (Unit)	Oplah Surat kabar	Pelanggan Internet
230 juta	30 juta	7,3 juta eksemplar	6 juta

Sumber: Bisnis Indonesia, 9 Januari 2007

Pada tabel di atas, oplah surat kabar masih jauh dengan jumlah kepemilikan pesawat televisi. Jika diasumsikan 1 pesawat televisi ditonton oleh 4 orang maka jumlahnya mencapai 120 juta orang. Selain sebagai media hiburan, televisi juga menyediakan informasi yang dibutuhkan masyarakat. Apalagi sudah ada beberapa saluran televisi yang mengidentikkan diri sebagai *news channel*. Namun, surat kabar memiliki kelebihan yang tidak diperoleh dari informasi melalui televisi. Kelebihan yang dimiliki oleh media cetak itu yakni adanya kesempatan

untuk membaca menurut waktu yang kurang intensif iramanya, memberi kesempatan untuk menguraikan latar belakang dan perspektif secara kritis, adanya kesempatan untuk mengolah atau mencerna informasi. Selain itu, media cetak memberikan kesempatan berpikir, berefleksi kepada khalayak pembacanya yang justru pada proses refleksi itulah, letak sumber kesanggupan manusia berpikir dan berkomunikasi dengan dirinya sendiri.¹⁴ Apabila dibanding dengan negara lain penetrasi surat kabar Indonesia rendah, berikut disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel I.2. Penetrasi Surat kabar Harian (SKH) Indonesia Terendah

No.	Negara	Penduduk (Juta)	Tiras 2003 (Juta Eksp)	Rasio
1	China	1.242	85,4	1:14,54
2	India	1.049	72,9	1:14,38
3	Indonesia	222	4,5	1:49
4	Jepang	126	70,3	1:1,7
5	Filipina	74	n.a	n.a
6	Thailand	63	n.a	n.a
7	Malaysia	23	2,4	1:9,58
8	Singapura	3	1	1:3

Sumber: Diolah Peneliti, n.a = not available

Berdasarkan tabel I.2. penetrasi surat kabar harian Indonesia paling rendah dibanding negara lain. Rendahnya angka penetrasi ini mengindikasikan bahwa rendahnya minat baca masyarakat dan masih minimnya kemampuan penerbit surat kabar mencetak produknya, yang terlihat dari jumlah tiras yang diterbitkan, yang mungkin disebabkan keterbatasan kemampuan finansial. Semakin besar produksi surat kabar semakin banyak jumlah kertas koran yang dibutuhkan dan

¹⁴ World Bank Institute, *Op. Cit*, hal.60

semakin tinggi biaya cetak. Dengan demikian biaya produksi semakin besar..

Ketua Harian SPS Pusat, Ir. M. Ridlo 'Eisy, menyatakan sebagai berikut,¹⁵

“Untuk mengurangi selisih antara biaya pokok produksi dengan harga jual eceran, dibutuhkan koreksi komponen biaya dalam proses produksi koran. Salah satu upaya terbaik adalah dengan pemberlakuan kebijakan *tax deduction* untuk PPN penjualan produk surat kabar.”

Penelitian tentang kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas surat kabar yang dikaitkan dengan fasilitas perpajakan yang berlaku saat ini menarik untuk diteliti. Para pengusaha yang bergerak di bidang industri penerbitan surat kabar menilai pengenaan Pajak Pertambahan Nilai atas produk mereka kontraproduktif terhadap perkembangan usaha ini dan selanjutnya mengakibatkan rendahnya angka penetrasi surat kabar. Angka penetrasi surat kabar dapat merefleksikan budaya membaca surat kabar. Dengan demikian budaya membaca masih rendah terutama membaca surat kabar, padahal semakin banyak membaca maka semakin banyak informasi yang diperoleh untuk pengembangan diri dan kemampuan. Masyarakat yang memperoleh informasi lebih banyak akan mampu membuat pilihan yang lebih baik.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas pertanyaan pokok penelitian ini adalah apakah benar bahwa pemberian fasilitas Pajak Pertambahan Nilai

¹⁵<http://www.pikiran-rakyat.com/index.php?mib=beritadetail&id=11016>, *PPN Kertas Dihapus. Mungkinkah? Pembaca Hanya Membayar 16 Halaman Kosong* ditulis oleh Dudi Sugandi diunduh tanggal 25 Februari 2008 Pukul 13.50 WIB

dibebaskan atas suratkabar merupakan solusi dari rendahnya oplah suratkabar sehingga mengakibatkan rendahnya penetrasi suratkabar di Indonesia?

Adapun pertanyaan penelitian lainnya sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan Pajak Pertambahan Nilai yang pernah berlaku atas suratkabar di Indonesia?
2. Bagaimana implementasi pengenaan Pajak Pertambahan Nilai atas suratkabar saat ini?
3. Bagaimana kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas penyerahan suratkabar yang dapat meningkatkan angka penetrasi suratkabar di Indonesia?

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Penelitian tentang Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas Penyerahan Suratkabar bertujuan sebagai berikut:

1. Memberi gambaran mengenai kebijakan Pajak Pertambahan Nilai yang pernah berlaku untuk industri suratkabar
2. Memberi gambaran mengenai implementasi Pajak Pertambahan Nilai atas suratkabar
3. Memberi masukan bagi pemerintah mengenai kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas penyerahan suratkabar

Adapun signifikansi penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Secara akademis,

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu sumber referensi konsep pengetahuan perpajakan, khususnya mengenai teori pemungutan Pajak Pertambahan Nilai atas suratkabar.

2. Secara praktis,

Untuk memberikan masukan pada pihak-pihak yang terkait yaitu Departemen Keuangan dan Direktorat Jenderal Pajak dalam rangka penyempurnaan kebijakan perpajakan atas suratkabar.

D. Sistematika Penelitian

Pembahasan penelitian dalam skripsi ini dibagi ke dalam beberapa pembahasan dengan sistematika penelitian ini sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan dan signifikansi penelitian serta sistematika penelitian.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Bab ini terdiri dari tinjauan teori mengenai Pajak Pertambahan Nilai dan tinjauan teori atas suratkabar, kerangka pemikiran berisi gagasan peneliti tentang tema yang diangkat dan metode penelitian berisi pendekatan dan metode penelitian, jenis dan tipe penelitian, strategi penelitian, hipotesis kerja, informan, penentuan site penelitian, dan keterbatasan penelitian.

BAB III GAMBARAN UMUM INDUSTRI SURATKABAR DAN FASILITAS PAJAK PERTAMBAHAN NILAI YANG BERLAKU

Bab ini terdiri dari sejarah dan perkembangan suratkabar, profil industri suratkabar di Indonesia, tahap-tahap produksi suratkabar, karakteristik produk

suratkabar, gambaran singkat tempat penelitian, saluran distribusi suratkabar, dan struktur biaya dan harga pokok produksi pada Penerbit X dan Penerbit Y. Selain itu bab ini berisi fasilitas Pajak Pertambahan Nilai yang berlaku di Indonesia.

BAB IV KEBIJAKAN PAJAK PERTAMBAHAN NILAI ATAS INDUSTRI SURAT KABAR

Bab ini berisi tentang kebijakan Pajak Pertambahan Nilai yang pernah berlaku atas suratkabar, implementasi pengenaan Pajak Pertambahan Nilai atas Surat kabar dan kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas penyerahan suratkabar yang dikaitkan dengan harga jual suratkabar.

BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bab ini terdiri dari kesimpulan dan rekomendasi berdasarkan pokok permasalahan dari penelitian ini.