

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Industri telekomunikasi di Indonesia saat ini merupakan salah satu industri yang sangat berkembang dan masih sangat berpotensi di tahun-tahun ke depan, khususnya pangsa pasar seluler. Ketua Umum ATSI, Merza Fazhys di sela pembukaan Indonesia Cellular Show (ICS) di Surabaya, yang berlangsung tanggal 23-27 Juli 2008 yang lalu mengatakan bahwa pangsa pasar seluler di Indonesia masih terbuka, apalagi tingkat penetrasinya masih sekitar 40 persen, masih rendah dibandingkan negara Asia Tenggara lainnya. Bahkan ada negara yang tingkat penetrasinya sudah mencapai lebih dari 50 persen. Dari jumlah penduduk yang diperkirakan lebih dari 230 juta jiwa, penetrasi seluler diperkirakan saat ini baru mencapai 103 juta. ATSI menargetkan pelanggan seluler di Indonesia bisa mencapai 120 juta di akhir tahun 2008.¹

Perkembangan industri telekomunikasi Indonesia juga dapat dilihat dari banyaknya operator telekomunikasi. Bertambahnya jumlah operator telekomunikasi di Indonesia ini adalah salah satu dampak dari diberlakukannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, dengan mencabut hak monopoli dalam industri Telekomunikasi. Hingga akhir tahun 2009, ada 11 operator telekomunikasi di Indonesia, yaitu:

1. PT. Telekomunikasi Indonesia dan Mitra KSO, sebagai operator local, Sambungan Langsung Jarak Jauh (SLJJ), Sambungan Langsung Internasional (SLI), dan seluler CDMA
2. PT. Indosat, sebagai operator SLI dan seluler CDMA
3. PT. Excelcomindo Pratama, sebagai Operator Seluler GSM
4. PT. Telekomunikasi Selular, sebagai Operator Seluler GSM
5. PT. Batam Bintang Telecommunication, sebagai Operator Lokal Batam
6. PT. Bakrie Telecom, sebagai Operator Lokal dan Seluler CDMA
7. PT. Natrindo Telepon Seluler, sebagai Operator Seluler GSM

¹ http://telekomunikasi.infogate.com/atsi_optimistis_pengguna_seluler_capai_120_juta

8. PT. Pasifik Satelit Nusantara, sebagai Operator Satelit – Byru
9. PT Mobile 8, sebagai Operator Seluler CDMA
10. PT. Hutch CP Telecommunication, sebagai Operator Seluler GSM
11. PT. Smart Telecommunication, sebagai Operator Seluler CDMA

Cakupan sinyal menjadi salah satu tolok ukur mutu pelayanan operator telekomunikasi. Dibutuhkan banyak menara telekomunikasi untuk dapat meluaskan cakupan sinyal. Hingga tahun 2006 masing-masing operator diijinkan memiliki dan mengelola sendiri menara telekomunikasi dalam rangka memberikan pelayanan yang optimal bagi pelanggannya. Akibatnya terlalu banyak menara yang berdiri dalam satu tempat.

Menara merupakan bangunan khusus yang berfungsi sebagai sarana penunjang penempatan peralatan telekomunikasi yang desain atau bentuk konstruksinya disesuaikan dengan keperluan penyelenggaraan telekomunikasi². Kebutuhan akan menara meningkat seiring dengan bertambah pesatnya pengguna telepon genggam. Operator telekomunikasi berlomba-lomba mendirikan menara untuk meningkatkan kualitas pelayanan mereka. Selain memiliki sendiri, para operator tersebut juga bisa menyewa menara telekomunikasi dari badan usaha yang bergerak di bidang penyewaan menara.

Perkembangan kebutuhan akan menara dapat dilihat dari jumlah menara yang dimiliki oleh 3 operator selama kurun waktu tahun 2000 – 2007 sebagaimana yang dikutip oleh hukumonline³ dari Majalah Tempo versi bahasa Inggris edisi 27 November – 3 Desember 2007 sebagai berikut:

Tabel 1.1

² Peraturan Menteri Depkominfo No 2/PER/M.KOMINFO/3/2008

³ <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=18350&cl=Berita>

Jumlah Menara Dari 3 Operator Telekomunikasi
Tahun 2001-2007

Tahun / Operator	Telkomsel	Excelcomindo	Indosat
2000	1.411	1.619	514
2001	1.966	2.058	739
2002	3.483	2.736	950
2003	4.820	3.668	1.491
2004	6.205	4.565	2.357
2005	9.895	5.702	4.324
2006	14.249	7.221	7.260
2007	19.767*	8.366**	

*per 30 September 2007

**per 30 Juni 2007

Sumber: Majalah Tempo versi Bahasa Inggris edisi 27 November
- 3 Desember 2007

Keadaan ini menjadi perhatian oleh beberapa Pemerintah Daerah, khususnya menyangkut estetika dan keindahan kota. Akhirnya diterbitkan Peraturan Menteri Depkominfo No 2/PER/M.KOMINFO/3/2008 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi yang menyatakan bahwa setiap menara telekomunikasi harus digunakan setidaknya oleh 3 operator. Menara demikian disebut dengan Menara Bersama. Peraturan ini menimbulkan transaksi persewaan menara telekomunikasi.

Dalam praktik di lapangan, muncul dua pendapat atas perpajakan penghasilan dari persewaan menara bersama ini. Ada yang berpendapat menara ini termasuk dalam kelompok bangunan sehingga harus dipotong Pajak Penghasilan Pasal 4 ayat (2) dan bersifat final, di pihak lain ada yang mengatakan bahwa menara merupakan peralatan telekomunikasi (industri dan menara) sehingga atas persewaannya harus dipotong Pajak Penghasilan Pasal 23. Hingga saat ini belum ada kepastian regulasi yang berlaku umum dari Direktorat Jendral Pajak mengenai pajak atas penghasilan dari persewaan menara.

1.2 PERUMUSAN MASALAH:

Dari uraian latar belakang di atas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Kriteria apa saja yang mempengaruhi Pajak Penghasilan atas sewa menara telekomunikasi yang terjadi dalam industri telekomunikasi?
2. *Compliance cost* apa saja yang akan dihadapi Wajib Pajak karena tidak adanya kepastian regulasi perpajakan atas Pajak Penghasilan dari persewaan menara telekomunikasi terhadap efisiensi administrasi pemotongan pajak penghasilan?
3. Manfaat-manfaat apa saja yang bisa didapatkan oleh industri telekomunikasi maupun pemerintah dari kepastian regulasi perpajakan atas penghasilan sewaan menara?

1.3 TUJUAN PENELITIAN:

Sesuai dengan masalah yang dihadapi maka tujuan penelitian ini adalah:

1. untuk mengidentifikasi kriteria-kriteria yang mempengaruhi Pajak Penghasilan atas sewa menara yang terjadi dalam industri telekomunikasi.
2. untuk mengetahui *compliance cost* yang dihadapi wajib pajak karena tidak adanya kepastian regulasi perpajakan atas pajak penghasilan dari persewaan menara telekomunikasi atas efisiensi administrasi pajak.
3. untuk menjelaskan manfaat-manfaat yang bisa didapatkan oleh industri telekomunikasi maupun pemerintah dari kepastian regulasi perpajakan atas penghasilan atas sewaan menara telekomunikasi.

1.4 KERANGKA TEORI

Penerbitan tiga undang-undang di tahun 1999 yaitu UU Nomor 36 tentang Telekomunikasi, UU Nomor 5 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat dan UU Nomor 8 tentang Perlindungan Hak Konsumen menjadi regulasi fundamental yang membuka peluang kompetisi dalam pengelolaan bisnis telekomunikasi di Indonesia. Ketiga UU tersebut telah mendorong terjadinya perubahan pengelolaan bisnis pertelekomunikasian di Indonesia.

Perubahan bisnis telekomunikasi di Indonesia sangat dipengaruhi oleh perkembangan teknologi telekomunikasi dunia. Hal ini sangat wajar karena teknologi telekomunikasi bersifat global dan aplikasinya yang terintegrasi, ditambah Indonesia bukan pemain utama untuk produk-produk teknologi telekomunikasi. Meskipun demikian, kenyataan menunjukkan masyarakat Indonesia lebih menyukai sistem telekomunikasi bergerak (*cellular phone*) daripada yang tetap (*fixed phone*). Hal ini ditunjukkan dengan data pertumbuhan jumlah pelanggan selular yang luar biasa dalam lima tahun terakhir, yaitu rata-rata 75% pertahun dibandingkan dengan pertumbuhan jumlah pelanggan fixed phone yang hanya 6,2% selama 5 tahun terakhir.⁴

Di Indonesia hingga akhir tahun 2009 setidaknya ada 11 operator penyelenggara jasa telekomunikasi yang melayani masyarakat Indonesia khususnya dalam layanan selular. Para operator tersebut terutama pemain baru harus bersaing untuk bisa mendapatkan pelanggan sebanyak mungkin. Untuk meningkatkan daya saing ini perlu adanya dukungan infrastruktur baik fisik, teknologi dan infrastruktur dasar.

Menara telekomunikasi adalah bagian dari sebuah BTS (*base transceiver station*). Istilah BTS sendiri sebenarnya sudah menjadi istilah umum bagi pelanggan selular, baik pelanggan GSM maupun CDMA. BTS adalah komponen jaringan GSM yang pertama kali terkoneksi dengan telepon genggam. BTS sendiri sebenarnya terdiri dari tiga bagian utama yaitu *tower* (menara), *shelter* dan *feeder*. Dari ketiga komponen utama itu, menara merupakan hal yang paling jelas terlihat. Di bawah menara, biasanya ada sebuah bangunan berukuran 3 x 3 meter. Inilah yang disebut *shelter*. Dalam *shelter* terdapat berbagai *combiner*, *module per carrier*, *core module*, *power supply*, *fan* (kipas/pendingin), dan *AC / DC converter*.

Menara telekomunikasi adalah bangunan yang berfungsi sebagai sarana penunjang untuk menempatkan peralatan telekomunikasi yang desain/bentuk konstruksinya disesuaikan dengan keperluan penyelenggaraan telekomunikasi. Menara telekomunikasi adalah salah satu infrastruktur dasar yang harus dimiliki

⁴ Zainal Abdi, "Industri Telekomunikasi: Lokomotif Pertumbuhan Ekonomi dan Kemajuan Bangsa", LP FEUI, Jakarta, 2006: hal 35

oleh operator telekomunikasi untuk dapat memberikan layanan yang baik bagi pelanggannya.

Setiap tahun Negara selalu dihadapkan pada penyusunan Rencana Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) yang secara matematis mencerminkan perbandingan antara kebutuhan untuk belanja dan kemampuan pembiayaannya. Pendapatan Negara berasal dari dua sumber besar, yaitu:

- a. Penerimaan perpajakan yang terdiri dari pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional
- b. Penerimaan bukan pajak yang terdiri dari sumber daya alam, bagian laba BUMN dan lain-lainnya.

Dari sisi kontribusi pajak dan dividen, data-data tahun 1998-2004 menunjukkan bahwa pajak berkontribusi rata-rata 67% dari total pendapatan Negara. Pembayaran pajak tiga operator terbesar (PT. Telkom, PT. Excelcomindo Pratama dan PT. Indosat) selama periode 1998-2004 memperlihatkan pertumbuhan yang sangat tinggi dengan rata-rata pertumbuhan 46% per tahun. Jumlah pajak yang dibayarkan oleh tiga operator terbesar tersebut mencapai Rp 5,427 triliun pada tahun 2003 dan Rp 4,893 triliun pada tahun 2004.

Sumyar (2004:1) mengemukakan bahwa pajak dapat ditinjau dari berbagai segi atau disiplin, yaitu: (1) dari segi hukum, (2) dari segi ekonomi, (3) dari segi keuangan, (4) dari segi sosiologi, (5) dari segi pembangunan, (6) dari segi sejarah. Berkaitan dengan tujuan ekonomi perpajakan, Sadono Sukirno (1996:422) menjelaskan bahwa kebijakan fiskal adalah kebijakan pemerintah dalam memungut pajak dan membelanjakan pendapatan pajak tersebut untuk membiayai kegiatan-kegiatannya,

Banyak Negara menggunakan sistem *global taxation* dalam pajak penghasilan dan hampir tidak ada Negara sekarang ini yang menggunakan *schedular system* yang murni. Dari segi struktural maka ada 3 tipe pajak penghasilan (Bird. 1996: 17-18):

1. sistem pajak *schedular*, yang terdiri dari beberapa kategori penghasilan atau bagian penghasilan seperti gaji, dividen, atau laba usaha yang dikenakan pajak terpisah.

2. sistem pajak global yaitu semua bagian penghasilan dari sumber manapun dan diperoleh oleh wajib pajak yang sama, dikenakan pajak pada formula tarif tertentu.
3. *A mixed* atau *composite system* yaitu dihasilkan dari gabungan sistem pajak scheduler dan sistem pajak global.

Scheduler system pada dasarnya mempunyai karakter yang lebih objektif. Setiap skedul menggunakan tarif tetap atau proporsional seperti dalam *capital income* dikenakan tarif tinggi dibandingkan dengan penghasilan dari pekerjaan. Dalam sistem ini, setiap kategori dari penghasilan dikenakan pajak secara terpisah dan ditentukan untuk setiap tarif pajak. Sebaliknya secara rasional sistem global lebih baik karena memperhatikan tarif progresif.

Kebijakan pajak penghasilan di Indonesia berdasarkan UU Pajak penghasilan nampak menuju kepada sistem pajak atas penghasilan yang bersifat '*global taxation*', yaitu sistem pengenaan pajak atas penghasilan dengan cara menjumlahkan semua jenis tambahan kemampuan ekonomis di manapun didapat, di Indonesia dan di luar negeri, lalu atas seluruh jumlah penghasilan itu diterapkan suatu struktur tarif progresif yang berlaku atas semua wajib pajak.

Secara teoretis pemungutan pajak dapat dilaksanakan dengan berbagai sistem tergantung dari ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku dalam suatu negara. Rimsky K. Judisseno (1993:3) menjelaskan bahwa secara umum pemungutan pajak yang berlaku ada empat cara yaitu: (1) *official assessment system*, (2) *semi self assessment system*, (3) *full self assessment system*, dan (4) *withholding system assessment*.

Indonesia juga menganut *withholding system* berkaitan dengan pemungutan pajak. Dalam UU Pajak Penghasilan ditetapkan bagi Wajib Pajak untuk melakukan pemotongan Pajak sejumlah tarif tertentu terhadap penghasilan yang diterima oleh Wajib Pajak lainnya. Kewajiban pemotongan ini diatur dalam Pasal 4 ayat (2), pasal 21, pasal 23, dan pasal 26. Jenis penghasilan yang dikenakan pemotongan pajak selanjutnya di atur lebih rinci lagi di dalam Peraturan Menteri Keuangan ataupun Peraturan/Keputusan Direktur Jendral Pajak.

Jasa telekomunikasi bukan untuk umum pernah menjadi obyek pemotongan PPh pasal 23 sebagaimana diatur pertama kali dalam Keputusan Direktur Jendral Pajak Nomor KEP-305/PJ/2001 tanggal 18 April 2001. Namun dalam Peraturan Dirjen Pajak Nomor PER-70/PJ/2007 tanggal 09 April 2007 jasa telekomunikasi tidak termasuk sebagai obyek pemotongan PPh Pasal 23.

Suhartono (2007) memberi pengertian pajak penghasilan final sebagai berikut:

1. pemungutan pajak yang bersifat final berlaku atas penghasilan tertentu. Tujuannya untuk kemudahan dan kesederhanaan dalam pengenaan pajak dan meningkatkan kepatuhan wajib pajak.
2. pemotongan pajak yang bersifat final dapat berlaku atas Wajib Pajak Dalam Negeri maupun Wajib Pajak Luar Negeri.
3. Jenis penghasilan yang dikenakan pajak dengan tarif yang bersifat final tidak boleh digabungkan dengan penghasilan lainnya yang dikenakan tarif umum (tidak final)
4. Pajak yang dibayar atas penghasilan final bukan merupakan angsuran pajak sehingga pajak penghasilan final tidak boleh dikreditkan terhadap pajak yang terutang untuk tahun pajak yang bersangkutan.

Berbeda dengan pajak penghasilan final, dalam perhitungan pajak penghasilan tidak final, penghasilan kena pajak adalah penghasilan setelah dikurangi dengan biaya-biaya yang diperkenankan untuk dikurangi oleh UU Pajak penghasilan. Pajak penghasilan tidak final menggunakan tarif pajak umum (progresif) sesuai dengan Pasal 17 Undang-Undang Pajak penghasilan tahun 1983 sebagaimana yang telah diubah dengan UU Pajak Penghasilan tahun 2007. Pajak yang dibayar atas penghasilan tidak final merupakan angsuran pajak sehingga pajak penghasilan tidak final boleh dikreditkan terhadap pajak yang terutang untuk tahun pajak yang bersangkutan.

Administrasi pajak merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan kebijaksanaan perpajakan. Sebagai penyelenggaraan pemungutan pajak berdasarkan undang-undang pajak, administrasi perpajakan perlu disusun dengan sebaik-baiknya sehingga mampu menjadi instrument yang secara efektif dan

efisien. Apabila tidak efektif dan efisien maka sasaran dari sistem perpajakan tidak dapat dicapai.

Kunci dari administrasi perpajakan yang efisien dan efektif adalah informasi yang lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan. Sistem informasi yang efektif merupakan faktor penentu terselenggaranya pemungutan pajak secara adil.

Bird (1992 : 1) secara rinci mengatakan: administrasi pajak yang terbaik bukanlah semata-mata sebagai usaha pengumpulan seluruh pendapatan, namun bagaimana pendapatan itu sendiri dapat ditingkatkan. Administrasi pajak yang berkualitas buruk dapat mengumpulkan sejumlah besar dari sektor-sektor yang mudah dikenakan pajak seperti pendapatan upah, sementara yang tidak mampu mengenakan pajak atas perusahaan-perusahaan dan pekerjaan-pekerjaan bisnis.

1.5 METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan dua cara yaitu studi pustaka dan penelusuran data online. Peraturan-peraturan daerah yang dicari akan dibatasi pada peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah DKI Jakarta.

Data-data yang berhasil dikumpulkan melalui studi pustaka dan penelusuran data online akan dianalisa secara mendalam. Hasil analisa tersebut akan dibandingkan secara detail dengan satu contoh perjanjian sewa menara telekomunikasi.

1.6 SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk memperjelas gambaran pembaca terhadap isi tesis ini, maka garis besar sistematika penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

BAB 1: Pendahuluan

Dalam bab ini dibahas tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian yang diharapkan serta sistematika pembahasan.

BAB 2: Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini dibahas tentang kerangka teoritis yang terdiri dari tinjauan pustaka dan kerangka pemikiran yang merupakan perwujudan dari teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

BAB 3: Metode Penelitian

Dalam bab ini dibahas mengenai metode penelitian yang diterapkan, yaitu tentang metode pengumpulan data, pengolahan data dan analisis data.

BAB 4: Pembahasan

Dalam bab ini menjelaskan analisis dan pembahasan data berkaitan dengan masalah yang dikaji guna menelaah masalah perlakuan pajak penghasilan atas persewaan menara telekomunikasi.

BAB 5: Simpulan dan Saran

Bab ini merupakan bab kesimpulan dan saran sebagai hasil dari penelitian yang dilakukan, sehingga dapat memberi manfaat bagi Direktorat Jendral Pajak dan pihak lain pada umumnya.

BAB 2