

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Fungsi Pajak

Fungsi pajak terdiri dari dua yaitu fungsi anggaran (budgeteren) dan fungsi mengatur (reguleren) yang dijelaskan lebih lanjut dalam buku Mardiasmo (2018) sebagai berikut :

a. Fungsi Anggaran

Pajak berfungsi sebagai salah satu sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya.

b. Fungsi mengatur

Pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

Fungsi reguleren ini juga dinyatakan sebagai salah fungsi utama pajak bersama fungsi budgeter yang dalam hal ini pajak sebagai alat pengatur keadaan sosial dan ekonomi suatu bangsa. Fungsi ini sesuai dengan yang disampaikan oleh (Dr. Soemitro Djojohadikusumo, 1955) dalam (Burton, 2010) dimana *fiscal policy* adalah alat untuk menemukan dana-dana yang digunakan untuk *public investment* dan secara tidak langsung digunakan pemerintah untuk menyalurkan *privat saving*

ke arah sektor-sektor yang produktif serta mencegah pengeluaran-pengeluaran yang menghambat pembangunan.

Dalam hal ini penulis menggunakan definisi fungsi pajak reguleren untuk mengaitkan kebijakan pemberian fasilitas *tax holiday* sebagai salah satu wujud dari fungsi pajak sebagai alat pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu selain bidang keuangan yang dalam hal ini adalah menarik investasi asing melalui kebijakan pemberian *tax holiday*.

2.2 Insentif Pajak

UNCTAD (2000) mendeskripsikan insentif pajak sebagai semua insentif yang mengurangi beban pajak perusahaan dalam rangka mendorong perusahaan tersebut untuk berinvestasi dalam proyek-proyek atau sektor usaha tertentu. Insentif tersebut merupakan pengecualian dari ketentuan perpajakan yang berlaku umum. Insentif pajak tersebut dapat meliputi pengurangan tarif pajak penghasilan, *tax holiday*, ketentuan akuntansi yang memungkinkan depresiasi dipercepat dan mengkompensasi kerugian untuk tujuan pajak, serta mengurangi tarif impor atau menaikkan tarif ekspor demi melindungi keberlangsungan pasar domestik.

Winardi (2011) menyebutkan bahwa Insentif pajak ditujukan memberi perangsang, dimana pajak juga berfungsi memberikan dorongan ke arah perkembangan ekonomi dalam bidang tertentu. Selain itu dalam buku yang berjudul “*tax Incentives in Developing Countries and International taxation*”, insentif pajak didefinisikan sebagai ketentuan khusus yang oleh pembuat kebijakan dimaksudkan untuk mendorong suatu perilaku tertentu dalam merespon manfaat pajak yang diberikan dalam ketentuan tersebut.

Dari beberapa definisi yang telah diuraikan di atas,terdapat kesamaan dimana insentif merupakan suatu fasilitas khusus yang mendorong wajib pajak melakukan suatu perilaku tertentu yang dalam hal ini adalah berinvestasi di negara pemberi insentif pajak.

Kebijakan pemberian insentif pajak ini terdiri atas dua skema yaitu *profit-based tax incentives* (Insentif pajak berbasis laba) dan *cost-based tax incentives* (Insentif pajak berbasis biaya). OECD (2020) menyatakan bahwa *profit-based tax incentives* adalah insentif yang didasarkan pada persentase keuntungan proyek investasi. Insentif ini dapat berupa pengurangan tarif pajak atas penghasilan kena pajak atau pembebasan pajak seluruhnya seperti *tax holiday* yang berlaku atas semua keuntungan. Pemberian insentif pajak dengan skema *profit-based tax incentives* dipandang lebih sederhana untuk diterapkan dan lebih mudah dalam urusan administrasi perpajakannya. Berdasarkan OECD (2020), *cost-based tax incentives* mengurangi *cost of capital* meliputi *investment allowances*, kredit pajak, depresiasi yang dipercepat, yang mengurangi *cost of capital*. *Cost-based incentives* mengizinkan investor untuk memulihkan investasinya lebih cepat melalui pengurangan tambahan dari pendapatan kena pajak mereka seperti *investment allowances* atau pengurangan langsung dari pajak terutang mereka seperti kredit pajak .

Beberapa organisasi internasional seperti IMF, OECD, UN, dan Bank Dunia berpendapat bahwa insentif pajak berbasis biaya harus lebih diutamakan daripada berbasis laba dikarenakan insentif pajak berbasis biaya dipandang lebih efisien. Hal

ini sejalan dengan pendapat bahwa pergeseran bertahap ke insentif berbasis biaya merupakan suatu perkembangan positif bagi suatu negara (OECD, 2020)

Sejak tahun 2018, Indonesia telah meninjau skema insentif pajak yang diberikan. Di tahun 2019, semua insentif pajak baru bagi wajib pajak badan adalah insentif berbasis biaya, yang menandai pergeseran positif dalam desain kebijakan insentif pajak. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, *tax holiday* termasuk ke dalam insentif berbasis biaya sehingga menurut OECD perlu ada peninjauan kembali mengenai pemberian fasilitas *tax holiday* di Indonesia.

2.3 Teori Efektivitas Mardiasmo

Untuk mengetahui takaran efektivitas yang benar, penulis menggunakan Teori Efektivitas (Mardiasmo, 2017) sebagai kajian teori, dimana disebutkan bahwa “Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian suatu organisasi mencapai tujuannya”. Yang artinya efektivitas dalam penelitian kali ini dapat dinilai dari melihat apakah pertumbuhan investasi yang diinginkan dapat tercapai atau tidak.

2.4 Teori Keunggulan Monopolistik Stephen Hymer

Bahwa investasi langsung luar negeri yang dilakukan oleh perusahaan dalam industri oligopolistik, memiliki keunggulan teknis dan keunggulan lain atas perusahaan pribumi. Dalam hal ini, artinya, untuk mewujudkan pertumbuhan investasi secara efektif diperlukan strategi yang matang yakni penetapan sasaran regulasi yang tepat. Artinya, apabila negara ingin menarik perusahaan asing yang

nantinya akan menjadi perusahaan perintis di Indonesia, maka pembuatan atau perubahan regulasi terkait investasi maupun *tax holiday* untuk mendukung investasi itu seharusnya memberi kemudahan kepada perusahaan oligopoli luar negeri yang mana dinilai dalam teori Stephen Hymer sudah pasti memiliki keunggulan daripada perusahaan pribumi.

2.5 The Theory of Planned Behavior

Teori ini menjelaskan bahwa untuk menjelaskan semua perilaku dimana setiap orang memiliki kemampuan untuk melakukan pengendalian diri. Komponen utama dari model ini adalah niat berperilaku; niat perilaku dipengaruhi oleh sikap individu terhadap suatu objek yang dikaitkan dengan perasaan (kesukaan) dimana keterkaitannya dengan penulisan adalah perasaan yang timbul dalam diri pribadi akan berkaitan dengan kemauan untuk melakukan penanaman modal di Indonesia dengan evaluasi pelaksanaan kebijakan *tax holiday* terbaru.

2.6 Tax Holiday

Menurut Holland and Vand dalam Thuronyi (1998) , *tax holiday* merupakan insentif pajak yang sering digunakan oleh negara berkembang dimana insentif ini diberikan melalui pembebasan dari pajak penghasilan badan dan/atau pengurangan tarif pajak atas pajak penghasilan badan. *tax holiday* diberikan kepada perusahaan yang baru didirikan dan dengan jangka waktu yang terbatas. Jangka waktu efektif dari *tax holiday* tergantung dari awal berlakunya *tax holiday*. Awal berlakunya *tax holiday* dapat berupa tanggal didirikan atau terdaftarnya perusahaan secara resmi, tanggal pertama kali memproduksi atau usaha mulai

dijalankan, tahun saat pertama kali mendapatkan profit, atau tahun saat pertama kali memperoleh penghasilan kena pajak.

OECD mengklasifikasikan *tax holiday* sebagai insentif pajak dengan definisi sebagai berikut :

"a complete exemption from taxation on corporate income, usually over a defined period of time, starting at the beginning of the investment lifecycle. Companies can only apply for the tax holiday once within the first year of receiving their New Business License, which reduces the administrative burden of processing application"

tax holiday merupakan pembebasan pajak atau pendapatan perusahaan sepenuhnya, biasanya selama jangka waktu yang ditentukan, dimulai dari awal siklus investasi. Perusahaan dapat mengajukan fasilitas *tax holiday* sekali dalam tahun pertama ketika penerbitan izin usaha, yang akan mengurangi beban administrasi dalam pengajuannya"

Berdasarkan Pasal 18 Ayat 5 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, *tax holiday* didefinisikan sebagai:

"Pembebasan atau pengurangan pajak penghasilan badan dalam jumlah dan waktu tertentu hanya dapat diberikan kepada penanaman modal baru yang merupakan industri pionir, yaitu industri yang memiliki keterkaitan yang luas, memberi nilai tambah dan eksternalitas yang tinggi, memperkenalkan teknologi baru, serta memiliki nilai strategis bagi perekonomian nasional."

tax holiday dipandang sebagai insentif sederhana dengan beban kepatuhan yang relatif rendah, seperti tidak perlu menghitung pajak penghasilan selama

periode pemanfaatan *tax holiday* . Untuk proyek investasi jangka panjang, investor akan sering diminta untuk menyimpan catatan pengeluaran modal dan lainnya sebelum dan selama masa *tax holiday* diberlakukan agar dapat mematuhi sistem pajak setelah *tax holiday* (UNCTAD, 2000).

Namun,OECD (2018) memberikan beberapa pendapat mengenai pemberian fasilitas *tax holiday* ini,OECD memberikan peringatan terhadap pemberian fasilitas *tax holiday* dan pembebasan pajak penghasilan khususnya untuk sektor tertentu. OECD menyatakan “*tax holidays, can be costly in fiscal and economic terms by eroding the revenue base, creating tax-planning opportunities, distorting competition and creating the potential for policy capture*”.Pandangan ini menyatakan bahwa *tax holiday* justru dapat mendatangkan kerugian dari sisi fiskal dan ekonomi dengan mengikis basis pendapatan,menciptakan peluang perencanaan pajak,mendistorsi persaingan,serta memengaruhi pengambilan keputusan.OECD juga menyatakan bahwa *tax holiday* dirasa tidak efisien karena tidak mempertimbangkan faktor-faktor yang tidak terkait dengan pajak yang sebenarnya menjadi faktor-faktor penentu penting bagi investor dalam mengambil keputusan investasi.Salah satu contoh yang diberikan adalah negara Indonesia,dimana selain tarif pajak,dan peraturan perpajakan,pemerintah yang melakukan korupsi dan birokrasi yang tidak efisien adalah salah satu faktor utama terhambatnya investasi masuk ke Indonesia.