

BAB I

PENDAHULUAN

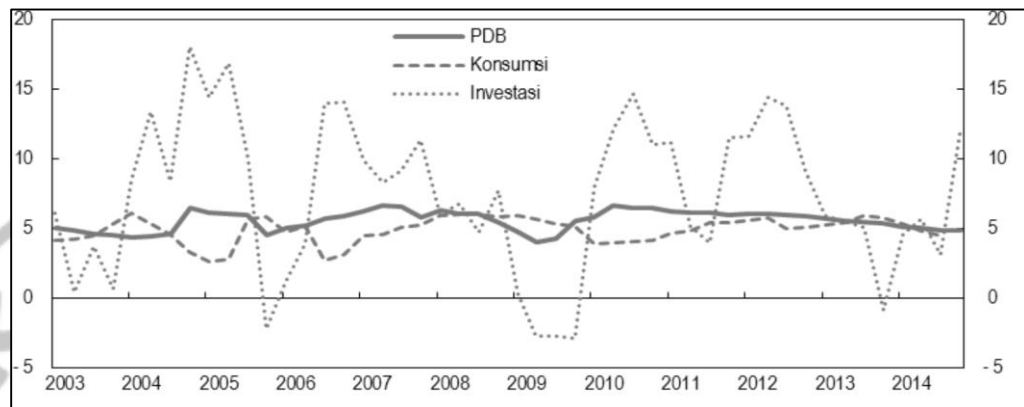
A. Latar Belakang Penelitian

Perlambatan ekonomi yang terjadi mulai tahun 2015 telah menyebabkan kegoncangan perekonomian di Indonesia. Kondisi tersebut telah membuat terpuruk dunia usaha di Indonesia. Pemerintah pun telah mengeluarkan beberapa paket kebijakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Menurut Direktur Eksekutif Departemen Komunikasi Bank Indonesia Tirta Segara, perlambatan ekonomi tahun 2015 terutama didorong oleh melemahnya pertumbuhan investasi, konsumsi pemerintah, dan konsumsi rumah tangga.

Berdasarkan penelitian OECD dalam grafik I.1, investasi melemah pada tahun 2013 s.d. 2014 yang diakibatkan oleh penurunan investasi dalam mesin dan alat transportasi. Perlambatan dalam investasi tersebut perlu menjadi perhatian, tidak hanya karena dampaknya terhadap produktivitas akan tetapi juga karena porsinya yang meningkat dalam PDB.

Data dari Bappenas menunjukkan bahwa realisasi investasi untuk Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) semester I tahun 2015 sebesar Rp 85.459,2 miliar, lebih besar dari realisasi semester I tahun 2014 atau tumbuh sebesar 17,4 persen. Untuk Penanaman Modal Asing (PMA), realisasi semester I tahun 2015 sebesar USD 13.936,1 juta, dan mengalami pertumbuhan negatif sebesar 2,5 persen dibandingkan semester I tahun 2014.

Grafik I.1. Pertumbuhan PDB Riil, Konsumsi dan Investasi Indonesia
Perubahan Persentase Antar Tahun (*year-on-year*)



Sumber: Pangkalan Data Prospek Ekonomi 96 dari OECD.

Pada tahun 2016, kondisi perekonomian di Indonesia mulai bergerak dan mengarah pada peningkatan yang positif. Sejalan dengan perkembangan aktivitas perekonomian dan untuk meningkatkan iklim investasi, pemerintah melakukan berbagai upaya dalam rangka menarik minat investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Bank Indonesia (2008), faktor-faktor yang mempengaruhi investor menanamkan investasinya dapat dibagi menjadi dua macam yaitu faktor ekonomi dan faktor non-ekonomi. Faktor-faktor tersebut yaitu:

1. Faktor Ekonomi:
 - a. Tingkat suku bunga,
 - b. Kebijakan perpajakan,
 - c. Regulasi perbankan, dan
 - d. Infrastruktur dasar.
2. Faktor Non-ekonomi:
 - a. Kestabilan politik,
 - b. Penegakan hukum,
 - c. Masalah pertanahan untuk usaha,
 - d. Tingkat kriminalitas dalam masyarakat,
 - e. Demonstrasi perburuhan dan mahasiswa,
 - f. Komitmen pemerintah,

- g. Komitmen perbankan, dan
- h. Infrastruktur dan layanan birokrasi pemerintah daerah khususnya perizinan usaha.

Dalam suatu tulisan yang dikeluarkan oleh *Foreign Investment Advisory Service* disebutkan bahwa “*Tax Exemption is like a desert; it is good to have, but it does not help very much if the meal is not there*”. Hal ini dapat diartikan bahwa insentif usaha dalam hal perpajakan bukanlah faktor penentu utama yang dipertimbangkan oleh investor dalam rangka menanamkan modalnya di suatu negara, namun hal ini dapat dijadikan pertimbangan yang cukup menarik dalam melakukan penanaman modal.

Salah satu bentuk kebijakan pemerintah dalam bidang perpajakan direalisasikan dalam bentuk pemberian fasilitas insentif pajak. Iman santoso dan Ning Rahayu (2013) dalam bukunya yang berjudul *Coorporate Tax Manajement* mengartikan insentif pajak sebagai kemudahan yang diberikan oleh yurisdiksi fiskal dalam hal perpajakan. Fasilitas insentif pajak juga sering dipahami sebagai ketentuan khusus yang dibuat oleh perumus kebijakan untuk memberikan stimulus di bidang perpajakan bagi sektor-sektor industri yang dituju, yang lebih ringan dalam ketentuan pada umumnya.

Pemberian insentif pajak oleh pemerintah memiliki pertimbangan, yaitu untuk mendorong pertumbuhan dan pembangunan (Easson dan Zolt, 2003). Karena pada dasarnya pajak selain untuk membiayai pengeluaran negara, juga berperan dalam distribusi pendapatan dan perilaku konsumsi masyarakat. Fungsi pajak yang berfungsi sebagai alat untuk mengatur tersebut, disebut dengan istilah fungsi *regulerend* pajak. Pada bidang ekonomi, khususnya bidang penanaman modal, salah satu fungsi *regulerend* pajak diwujudkan dengan cara pemberian insentif bagi penanam modal.

Regulasi yang mengatur pemberian insentif bagi penanam modal tercantum dalam pasal 31A Undang Undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan (untuk selanjutnya disebut UU PPh). Di dalam pasal tersebut, disebutkan bahwa:

"Kepada Wajib Pajak yang melakukan penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah tertentu yang mendapat prioritas tinggi dalam skala nasional dapat diberikan fasilitas perpajakan dalam bentuk:

- a. Pengurangan penghasilan *netto* paling tinggi 30% (tiga puluh persen) dari jumlah penanaman yang dilakukan;
- b. Penyusutan dan amortisasi yang dipercepat;
- c. Kompensasi kerugian yang lebih lama, tetapi tidak boleh lebih dari 10 (sepuluh) tahun; dan
- d. Pengenaan Pajak Penghasilan atas dividen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 sebesar 10% (sepuluh persen), kecuali apabila tarif menurut perjanjian perpajakan yang berlaku menetapkan lebih rendah."

Sebagai bentuk pelaksanaan amanah pasal 31A UU PPh, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 1 Tahun 2007 tentang fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah tertentu, yang diubah terakhir dengan PP Nomor 9 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2015 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-Daerah Tertentu. Sebagai ketentuan pelaksana, Kementerian Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 89/PMK.010/ 2015 tentang Tata Cara Pemberian Fasilitas Pajak Penghasilan Untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Tertentu dan/atau di Daerah-Daerah Tertentu serta Pengalihan Aktiva dan Sanksi Bagi Wajib Pajak Badan Dalam Negeri yang Diberikan Fasilitas Pajak Penghasilan. Fasilitas insentif pajak ini disebut juga dengan *tax allowance*.

Tujuan pemerintah mengeluarkan insentif ini adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, dan percepatan pembangunan untuk bidang-bidang usaha tertentu dan/atau daerah-daerah tertentu. Dari segi penerimaan negara, insentif pajak dikatakan bermanfaat bagi negara tujuan apabila *potential loss*, dalam jangka pendek, akibat adanya *tax allowance* dapat digantikan dengan meningkatnya penerimaan pajak dimasa yang akan datang.

Dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa kendala yang dihadapi para calon investor, diantaranya mengenai jangka waktu permohonan yang dapat mencapai 2 (dua) tahun sehingga mengakibatkan perusahaan enggan memanfaatkan fasilitas *tax allowance*. Hal tersebut dapat dilihat dalam grafik I.2 tentang perusahaan penerima *tax allowance* dibawah ini:

Grafik I.2 Jumlah Perusahaan Penerima Fasilitas *Tax Allowance*



Sumber : DJP

Jumlah penerima fasilitas *tax allowance* ini mengalami penurunan dari tahun 2007 s.d tahun 2012. Mulai tahun 2013 ada peningkatan jumlah perusahaan penerima fasilitas. Dari rilis yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP), pada tahun 2015 terdapat 16 perusahaan yang mendapatkan fasilitas *tax allowance*. Terjadi peningkatan terhadap jumlah penerima fasilitas pada tahun 2015 dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Namun, jumlah tersebut masih relatif kecil dibandingkan dengan jumlah industri yang dapat memperoleh fasilitas *tax allowance* sebagaimana tercantum dalam peraturan, yang dapat dilihat dalam tabel I.1.

Gambaran di atas menunjukkan adanya permasalahan di bidang implementasi *tax allowance* yang membutuhkan pengkajian lebih mendalam. Dan tentu saja, perlu diteliti apakah hasil yang diharapkan sehubungan pelaksanaan kebijakan *tax allowance* ini telah memenuhi sasaran dan tujuan yang telah direncanakan oleh pemerintah.

Tabel I.1. Bidang dan Daerah Usaha Yang Mendapat *Tax Allowance*

<i>Tax Allowance</i>	PP No 1 Tahun 2007	PP No 62 Tahun 2008	PP Nomor 52 Tahun 2011	PP Nomor 18 Tahun 2015	PP Nomor 9 Tahun 2016
Juml. Usaha Tertentu	53	67	52	66	71
Juml. Bidang Usaha Tertentu dan Daerah Tertentu	19	34	77	77	74
Total	72	101	129	143	145

Sumber: Diolah peneliti

Berdasarkan permasalahan tersebut, Penulis bermaksud melakukan analisis mengenai implementasi kebijakan pemberian *tax allowance* setelah dikeluarkannya PP Nomor 1 Tahun 2007 jo. PP Nomor 9 Tahun 2016. Sehubungan dengan hal tersebut, dapat diangkat pertanyaan penelitian **“Bagaimana pelaksanaan kebijakan *tax allowance* sebagaimana tercantum dalam pasal 31A Undang-Undang Pajak Penghasilan?”**.

B. Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Dalam penelitian ini Penulis akan melakukan pembatasan ruang lingkup penelitian yaitu pada pelaksanaan Pasal 31A Undang Undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan. Peraturan Pelaksanaan atas *tax allowance* ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan Untuk Penanaman Modal Dibidang Usaha Tertentu Dan/Atau Didaerah-Daerah Tertentu, yang diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2015 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-Daerah Tertentu. Pada penelitian kali ini lebih terfokus pada evaluasi kebijakan *tax allowance* yang sudah berlaku dari tahun 2007 s.d. 2016.

C. Permasalahan Penelitian

Berdasarkan uraian yang penulis sampaikan di latar belakang penelitian, maka dapat dikelompokkan permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terdapat dampak yang signifikan dari kebijakan fasilitas *tax allowance* disesuaikan dengan tujuan/latar belakang terbitnya peraturan ini?
2. Apa kendala yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan ini?
3. Apa langkah-langkah yang diambil untuk mengatasi permasalahan yang timbul?
4. Bagaimanakah dampak terhadap penerimaan pajak setelah dikeluarkannya peraturan tentang pemberian fasilitas *tax allowance*?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dikemukakan di atas, yaitu:

1. Mengevaluasi dampak kebijakan yang timbul dari adanya kebijakan ini sesuai dengan tujuan/latar belakang terbitnya peraturan;
2. Menguraikan kendala-kendala yang timbul sehubungan dengan pelaksanaan kebijakan;
3. Menguraikan langkah-langkah yang diambil untuk mengatasi masalah tersebut;
4. Menguraikan dampak terhadap penerimaan pajak setelah dikeluarkannya peraturan tentang fasilitas insentif pajak ini.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini antara lain adalah sebagai berikut:

1. Bagi penulis diharapkan dapat memberikan pengetahuan mengenai pelaksanaan kebijakan *tax allowance* dan mengetahui kendala-kendala yang ada dalam penerapan kebijakan tersebut.
2. Bagi Direktorat Jenderal Pajak diharapkan dapat memberikan umpan balik (*feedback*) atas penerapan kebijakan pemberian fasilitas perpajakan khususnya tentang insentif pajak yang berwujud *tax allowance*.
3. Bagi dunia pendidikan diharapkan dapat sebagai acuan untuk penelitian berikutnya mengenai evaluasi kebijakan fiskal.

F. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini terbagi dalam lima bab dan tiap bab terbagi dalam sub bab-sub bab dengan urutan pembahasan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini, penulis menguraikan latar belakang penelitian, ruang lingkup dan batasan penelitian, permasalahan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika pembahasan.

BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab ini, penulis menguraikan mengenai teori-teori yang diambil dari literatur-literatur dan bacaan-bacaan yang dianggap relevan. Penulis menjelaskan mengenai konsep dasar teori kebijakan, sistem perpajakan, konsep penghasilan dalam perpajakan, analisis kebijakan, dan insentif perpajakan. Selain itu pada bab ini juga diuraikan mengenai penelitian-penelitian sebelum ini.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi uraian mengenai alasan menggunakan metode kualitatif, sumber data penelitian dan informan, instrumen penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, serta pengujian keabsahan data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai gambaran objek penelitian, evaluasi untuk mengetahui dampak kebijakan ini sesuai dengan tujuan/latar belakang terbitnya peraturan, permasalahan yang timbul selama pelaksanaan pemberian fasilitas, solusi untuk mengatasi permasalahan dan dampak terhadap penerimaan.

BAB V SIMPULAN KETERBATASAN DAN SARAN

Pada bab ini disajikan hasil yang diperoleh pada pembahasan bab sebelumnya. Saran dari penulis sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi skripsi berikutnya. Bab ini mengemukakan beberapa keterbatasan atas hasil penelitian yang dilakukan.