

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Penelitian Terdahulu

Dalam penulisan Karya Tulis Tugas Akhir ini, penulis telah menemukan beberapa penelitian terdahulu yang pembahasannya dapat digunakan untuk referensi penulis dalam menyusun KTTA ini.

Penelitian yang dilakukan oleh Linda Grace Loupatty (2021) menunjukkan implementasi dalam jangka pendek efektif membantu Wajib Pajak yang terkena dampak Pandemi. Namun, untuk jangka panjang, insentif pajak PMK-110/PMK.03/2020 ini kurang efektif karena ada beberapa faktor yaitu sebagai berikut:

a. Faktor Efisiensi

Kebijakan fiskal ini tidak mencerminkan efisiensi biaya. Itu pemerintah harus berutang cukup besar untuk memberikan insentif pajak tersebut.

b. Faktor Kecukupan

Menurunnya penerimaan pajak pada tahun 2020 di kota Ambon mengindikasikan hal tersebut stimulus insentif pajak belum cukup untuk mendorong penerimaan pajak. Ini karena pelaku usaha masih memiliki

tekanan yang sangat kuat dan masyarakat yang rendah konsumsi. Rendahnya daya beli masyarakat, implementasi dari Protokol Covid-19 yang masih ketat juga turut menyumbang penurunan pajak pendapatan di Kota Ambon. Dan masyarakat belum bebas melakukan perdagangan, pariwisata, pendidikan, dan lain-lain, sehingga dunia usaha belum berjalan secara optimal.

c. Faktor Pelancar

Penerapan Insentif Pajak PMK No. 110/PMK.03/2020 telah belum merata untuk semua sektor. Pemerintah perlu mengkaji ulang menambah bidang usaha baru agar bisa mendapatkan insentif pajak, karena saat ini hampir semua sektor, termasuk sektor jasa, sektor properti, sektor pariwisata dan masih banyak lagi sektor usaha yang terkena dampak pandemi virus Covid-19.

d. Faktor daya tanggap

Kebijakan Insentif Pajak PMK No. 110/PMK.03/2020 tidak bisa lepas dari berbagai kendala akibat wajib pajak yang harus ditanggapi perhatian Direktorat Jenderal Pajak dan Kementerian Keuangan. Kendala yang dihadapi wajib pajak pada awal dikeluarkannya kebijakan ini adalah bahwa sebagian wajib pajak merasa bidang usahanya tidak terdaftar sebagai penerima fasilitas insentif pajak, dunia usaha juga terkena imbas pandemi virus Covid-19.

e. Faktor Akurasi

Kebijakan insentif pajak PMK Nomor 110/PMK.03/2020 dianggap tepat untuk mengatasi krisis ekonomi dalam jangka pendek, sebagai langkah untuk menyelamatkan perekonomian nasional. Namun dalam jangka panjang, kebijakan insentif ini tidak tepat karena akan membebani APBN dengan utang negara yang besar.

Penelitian yang akan penulis lakukan adalah implementasi insentif pajak dampak pandemi Covid-19 berdasarkan PMK-6/PMK.010/2022 yaitu insentif pajak di sektor rumah tapak dan rumah susun. Penelitian juga akan menerapkan teori implementasi yang diterapkan oleh Linda Grace Loupatty terkait insentif pajak di sektor perumahan atau *real estate*.

Penelitian yang dilakukan oleh Andrian Sukmana dan Haula Rosdiana (2021) menunjukkan bahwa padahal insentif PPh Pasal 21 sangat besar bermanfaat bagi sasaran kebijakan, implementasinya menghadapi berbagai tantangan. Dalam hal realisasi pemanfaatan insentif ini relatif rendah dibandingkan dengan anggaran yang disediakan alokasi. Akibat pandemi, semakin banyak pekerja yang di-PHK atau mengalami penurunan penghasilan di bawah penghasilan tidak kena pajak, sehingga mereka tidak dapat memanfaatkannya insentif pajak ditanggung pemerintah. Apalagi, pengusaha enggan mengikuti program tersebut karena dapat menambah beban administrasi mereka, mengingat pemberi kerja tidak menerima langsung manfaat dari kebijakan ini. Selain itu, ada kekhawatiran dari pengusaha bahwa penggunaan insentif akan mengarah pada pemeriksaan di masa depan. Akibatnya, dengan berkurangnya target basis penerima, penyerapan tersebut

insentif yang rendah, sehingga *multiplier effect* yang diharapkan terhadap perekonomian juga kurang optimal. Selain itu, perbaikan pertumbuhan ekonomi dan konsumsi masyarakat tidak dapat dikaitkan langsung terhadap kontribusi kebijakan insentif PPh Pasal 21 karena banyak hal lainnya dan kebijakan dapat mempengaruhi perekonomian.

Terlihat terdapat perbedaan hasil dari kedua penelitian tersebut mengenai implementasi insentif pajak di masa pandemi Covid-19. Penelitian pertama adalah insentif pajak berdasarkan PMK no. 110/PMK.03/2020 yaitu beberapa jenis pajak secara menyeluruh akibat pandemi yang hasilnya berjalan dengan efektif untuk jangka pendek, tapi harus ada perbaikan di beberapa hal jika dilanjutkan untuk jangka panjang. Penelitian kedua berfokus pada insentif PPh 21 yang hasilnya kurang berjalan efektif karena rendahnya pemanfaatan insentif tersebut karena banyak kerugian yang ditanggung perusahaan selama pandemi dan juga adanya kekhawatiran jika ada pemeriksaan di masa depan. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis berfokus pada insentif PPN di sektor rumah tapak dan rumah susun berdasarkan PMK-6/PMK.010/2022.

2.2 Pajak

Pajak (*tax*) berasal dari kata *taxo* adalah kata dari bahasa Latin yang berarti iuran rakyat menurut undang-undang. Eksistensi pajak sebagai pungutan telah ada sejak zaman Romawi. Pada awal Republik Roma (509-27 sebelum Masehi) dikenal beberapa jenis pungutan, seperti *ensor*, *questor* dan beberapa jenis pungutan lain. Pelaksanaan pemungutannya diserahkan kepada warga tertentu yang disebut *publican*. *Tributum* sebagai pajak langsung (*head tax*) dipungut pada zaman perang

terhadap penduduk Roma sampai tahun 167 SM. Sesudah abad kedua penguasa Roma mengandalkan pada pajak tidak langsung yang disebut *vegtigalia*, seperti *portoria*, yakni pungutan atas penggunaan pelabuhan.

Menurut Adriani (1949) definisikan pajak adalah iuran pada Negara yang dapat dipaksakan yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak dapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas pemerintah.

Menurut Hahn (1973), rumus pajak yang optimal adalah panduan untuk bertindak atau tidak sama sekali. Sedangkan menurut Slemrod (1990), ada tiga teori perpajakan yang optimal. Pertama, representasi eksplisit preferensi individu, teknologi, dan struktur pasar (biasanya persaingan sempurna). Kedua, pemerintah harus meningkatkan jumlah pendapatan yang tetap dengan seperangkat instrumen pajak terbatas yang dapat dikelola tanpa biaya. Terakhir, ada fungsi kriteria yang memeringkat hasil dan memilih sistem pajak terbaik ("optimal") di antara pilihan terbatas yang tersedia. Dalam model dengan satu individu yang representatif, kriteria ini hanyalah tingkat utilitasnya. Dalam model dengan individu yang heterogen, fungsi kesejahteraan sosial utilitarian digunakan untuk menggabungkan tingkat utilitas individu ke dalam ukuran kesejahteraan sosial.

Sistem pajak di Indonesia menerapkan pajak progresif dan pajak proporsional. Pajak progresif adalah sistem pajak yang tarifnya akan semakin meningkat berdasarkan dasar pengenaan pajak. Dasar pengenaan pajak misalnya dari penghasilan. Maka, contoh penerapan pajak progresif di Indonesia adalah PPh.

Sedangkan pajak proporsional adalah sistem pajak yang tarifnya selalu tetap berapa pun jumlah dasar pengenaan pajak. Contoh penerapan pajak proporsional di Indonesia adalah PPN. Ada juga sistem pajak degresif yang penerapannya kebalikan dari pajak progresif. Namun, pajak degresif tidak diterapkan di sistem perpajakan Indonesia.

Fungsi pajak bagi negara secara jelas adalah sebagai salah satu pemasukan APBN. Dana APBN akan digunakan untuk membiayai seluruh kegiatan pembangunan di Indonesia. Sedangkan secara teoritis, ada dua fungsi pajak yaitu fungsi mengatur dan fungsi anggaran. Fungsi anggaran (*budgetair*) adalah fungsi pajak sebagai salah satu pendapatan besar bagi Indonesia. Fungsi mengatur (*reguleren*) adalah fungsi pajak sebagai dana yang didapat dari rakyat digunakan untuk mengatur perekonomian rakyat.

2.3 Pajak Pertambahan Nilai (PPN)

Pajak Pertambahan Nilai (PPN) adalah salah satu jenis pajak yang dikenakan di Indonesia. Sesuai dengan namanya, pajak ini adalah pertambahan nilai saat adanya penyerahan barang atau jasa. Istilah pertambahan adalah jumlah nilai tambah pada setiap langkah proses produksi, distribusi, dan penjualan, oleh banyak perusahaan atau oleh satu perusahaan, secara vertikal.

PPN termasuk dalam jenis pajak tidak langsung. Pajak tidak langsung artinya wajib pajak yang dikenakan PPN berbeda dengan wajib pajak yang menyetor PPN. PPN juga termasuk pajak konsumsi. Artinya, PPN dibebankan oleh yang mengonsumsi yaitu konsumen, bukan oleh pembuat atau penyedia barang atau jasa sebagai penyetor PPN. PPN termasuk dalam pajak objektif yaitu pengenaan

tanpa memandang siapa wajib pajak. Umumnya PPN tidak memiliki kapasitas untuk mempertanggungjawabkan wajib pajak keadaan pribadi, seperti status perkawinan, jumlah anak atau tanggungan lainnya seperti PPh.

Tidak semua barang atau jasa dikenakan PPN, hanya barang kena pajak atau jasa kena pajak yang diatur di dalam undang-undang saja yang dikenakan PPN. Tarif PPN di Indonesia menerapkan tarif tunggal. Besaran tarif PPN sejak April 2022 adalah 11% kecuali beberapa penyerahan menggunakan tarif besaran tertentu. Tarif pajak PPN tidak hanya besaran 11%, tapi masih banyak besaran tarif untuk barang atau jasa kena pajak tertentu. Misalnya pengenaan tarif ekspor BKP atau JKP yaitu sebesar 0%.

2.4 Insentif PPN

Dalam KBBI, insentif¹ mempunyai definisi tambahan penghasilan (uang, barang, dan sebagainya) yang diberikan untuk meningkatkan gairah kerja; uang perangsang. Namun, insentif dapat diartikan berbeda di ranah pajak, yaitu makna insentif digunakan oleh pemerintah sebagai alat mempromosikan tujuan ekonomi tertentu. Mereka adalah pajak preferensial perlakuan yang ditawarkan kepada sekelompok wajib pajak terpilih dan mengambil berupa pembebasan, *tax holiday*, kredit, tunjangan investasi, tarif pajak preferensial dan tarif impor (atau bea cukai), dan penangguhan kewajiban perpajakan.

¹ <https://kbbi.web.id/insentif>

Insentif pajak merupakan salah satu kebijakan yang dapat digunakan untuk memfasilitasi di industri tertentu. Perubahan struktur pajak saat ini dalam berbagai metode merupakan faktor penentu yang signifikan aktivitas ekonomi.

Insentif pajak dapat didefinisikan dalam kaitannya dengan pengaruhnya terhadap mengurangi beban pajak yang efektif untuk proyek tertentu. Pendekatan ini membandingkan beban pajak relatif pada proyek yang memenuhi syarat untuk pajak insentif terhadap beban pajak yang akan ditanggung jika tidak ada ketentuan pajak khusus. Pendekatan ini berguna dalam membandingkan efektivitas relatif berbagai jenis insentif pajak dalam mengurangi pajak beban yang terkait dengan proyek.

Dalam Pasal 16B Undang-undang PPN mengatur bahwa terdapat dua jenis fasilitas atau insentif PPN yaitu fasilitas dibebaskan dan fasilitas tidak dipungut. Sedangkan dalam UU APBN menyebutkan insentif PPN adalah PPN ditanggung pemerintah. Fasilitas tidak dipungut dan insentif PPN DTP ini pajak masukannya dapat dikreditkan. Kedua jenis insentif ini menggunakan kode transaksi 07 di faktur pajak.

Ginting dan Irawan (2022) meneliti bahwa insentif pajak tidak menyebabkan penerimaan pajak menjadi meningkat. Insentif pajak berfungsi untuk mengurangi pengeluaran dari masyarakat sebagai Wajib Pajak, sehingga daya konsumsi menjadi meningkat dan roda perekonomian di masa pandemi juga ikut meningkat.

2.5 Rumah Tapak dan Rumah Susun

Definisi rumah tapak terdapat dalam Peraturan Menteri PUPR Rumah Tapak adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang merupakan kesatuan antara tanah dan bangunan dengan bukti kepemilikan berupa surat keterangan, sertifikat, atau akta yang dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Sedangkan dalam PMK 6/PMK-010/2022, rumah tapak didefinisikan sebagai bangunan gedung berupa rumah tunggal atau rumah deret baik bertingkat maupun tidak bertingkat yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya, termasuk bangunan tempat tinggal yang sebagian dipergunakan sebagai toko atau kantor.

Definisi rumah susun menurut UU No.20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun pasal 1, Rumah Susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah-bersama. Sedangkan rumah susun menurut PMK 6/PMK-010/2022 merupakan satuan rumah susun yang berfungsi sebagai tempat hunian.

Dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 disebutkan terdapat empat jenis rumah susun, yaitu rumah susun umum, rumah susun khusus, rumah susun negara, dan rumah susun komersial. Keempat jenis rumah susun tersebut memiliki kelompok sasaran berbeda. Pada penelitian ini diarahkan pada rumah susun umum.

Rumah susun umum diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).

Rumah tapak adalah rumah yang dibangun langsung di atas tanah atau melekat di tanah. Rumah tapak ini dapat berupa rumah deret atau rumah tunggal. Contoh rumah deret adalah kompleks perumahan yang biasanya dindingnya saling menempel dengan rumah lain di sebelahnya. Biasanya rumah deret ini sering ditemukan di daerah dataran rendah atau daerah perkotaan. Sedangkan untuk rumah tunggal adalah rumah yang berdiri tanpa menempel dengan bangunan rumah lain. Rumah tunggal satu dengan rumah tunggal lain biasanya dipisahkan oleh halaman rumah. Daerah dataran tinggi atau pegunungan lebih banyak ditemukan rumah tunggal daripada rumah deret. Ciri yang membedakan rumah tapak dan rumah susun adalah kepemilikan bangunan adalah hak sendiri karena bangunan terpisah dengan bangunan lain.

Sedangkan untuk rumah susun adalah satu bangunan yang berdiri dengan banyak unit rumah yang tersusun di dalam satu bangunan tersebut. Hak kepemilikan rumah susun berbeda dengan rumah tapak karena merupakan kepemilikan bersama seperti hak atas tanah bersama, benda bersama, atau ruang bersama. Biasanya rumah susun mempunyai aula atau tempat olahraga yang dapat digunakan semua penghuni.

2.6 Teori Implementasi

Menurut Cilppel (2014) menyebutkan bahwa *“Implementation theory assumes that participants’s choices are rational, in the sense of being consistent with the maximization of a context-independent preference”*. Yang artinya teori

implementasi mengasumsikan bahwa pilihan peserta adalah rasional, dalam arti konsisten dengan maksimalisasi preferensi yang tidak tergantung konteks (De Clippel, 2014).

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik dan bidang penelitian kritis. Ini penting karena terlepas dari seberapa bagus suatu kebijakan, itu pelaksanaannya tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, maka tujuannya tidak akan tercapai. Selain itu, terlepas dari seberapa baik dirancang dan direncanakan pelaksanaan suatu kebijakan, jika tidak benar dirumuskan, tujuan kebijakan tidak akan tercapai.

Kriteria untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga aspek yaitu tingkat kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku, kelancaran pelaksanaan rutinitas, dan capaian tujuan dan sasaran kebijakan yang diinginkan (Tahir, 2014). Aspek pertama, jika aparat pelaksana tidak patuh dan perorangan yang menjadi sasaran kebijakan tidak sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan, kebijakan tersebut implementasi akan gagal. Kedua, kelancaran pelaksanaan artinya tidak ada masalah yang muncul diproses implementasi. Kelancaran implementasi kebijakan menunjukkan proses dan jalannya eksekusi di koridor yang tepat dan dilakukan seperti yang dirancang. Terakhir, Keberhasilan implementasi kebijakan ini juga dapat dilihat dari sejauh mana dampak atau tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.