

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Sebelum dilakukan penelitian dalam hal kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu ini maka diperlukan adanya acuan-acuan yang dapat dijadikan sebagai pembanding dalam penulisan skripsi ini. Acuan-acuan tersebut diambil dari penelitian-penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh berbagai pihak mengenai tema dari permasalahan yang diangkat yaitu dalam hal fasilitas pajak penghasilan. Penelitian ini akan memberikan dua hasil penelitian terdahulu mengenai permasalahan terkait sebagai berikut:

- Penelitian pertama adalah penelitian dengan judul “*Business Tax Incentives and Investment*”¹⁴, penelitian ini memiliki hipotesis awal bahwa fasilitas pajak berupa *tax credit*¹⁵ yang diberikan oleh pemerintah (AS) tidak memberikan dampak yang cukup signifikan dalam pertumbuhan investasi yang ada¹⁶. Kemudian dilakukan penelitian lebih lanjut guna meneliti bagaimanakah seharusnya *tax credit* diberlakukan.

Dalam penelitian tersebut ditemukan bahwa *tax credit* yang diberikan oleh pemerintah tidak memberikan dampak yang berarti dalam pertumbuhan investasi. Meskipun terdapat pertumbuhan investasi akan tetapi nilainya sangat kecil. Dari penelitian yang dilakukan ditemukan bahwa hanya 12 sen dari tiap-tiap dollar setelah pajak yang di investasikan kembali oleh perusahaan. Sedangkan sisanya digunakan untuk membayar dividen yang tinggi, membeli saham atau obligasi.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, disimpulkan bahwa pemberian insentif pajak hanya akan menjadi sia-sia apabila diberikan kepada seluruh bidang usaha tanpa mempertimbangkan beberapa faktor yang diperlukan.

¹⁴ Thomas Karier, “Business Tax Incentives and Investment”, Working Paper, The Jerome Levy Economics Institute and Eastern Washington University, 1994.

¹⁵ Perhitungan *tax credit* didasarkan atas persentase dari jumlah investasi yang ditanamkan dalam bentuk aset.

¹⁶ Investasi yang dimaksud oleh peneliti tersebut adalah investasi dalam hal perluasan modal atau ekspansi usaha.

Saran dari penelitian tersebut adalah sebaiknya dalam pemberian insentif pajak seharusnya pemerintah mempertimbangkan terlebih dahulu bidang usahanya. Sehingga maksud dari pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan investasi dapat tercapai. Hal yang menjadi pembeda antara penelitian yang dibuat oleh peneliti dengan penelitian sebelumnya dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut:

Tabel 2.1
Perbedaan Penelitian Dengan Penelitian Sebelumnya (1)

Thomas Karier	Peneliti
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluasi kebijakan • Insentif berupa <i>tax credit</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis rumusan kebijakan • Insentif berupa <i>investment allowances, reduce tax rate, accelerated depreciation, dan loss carry forward</i>

Sumber: data diolah oleh peneliti.

- Penelitian kedua adalah penelitian dengan judul “*The Economics of Foreign Direct Investment Incentives*”.¹⁷ Penelitian tersebut ingin mencari informasi mengenai suatu desain insentif perpajakan yang baik. Menurut penelitian tersebut untuk ‘mengundang’ investasi ke suatu negara pada umumnya negara-negara tersebut memberikan berbagai macam insentif usaha. Akan tetapi menemukan desain program insentif tersebut bukanlah hal yang mudah. Selain itu kompetisi untuk memperebutkan investasi dalam suatu kawasan regional oleh negara-negara yang berkompetisi memperebutkan investasi akan semakin mempersulit keadaan. Sehingga menurut penelitian tersebut sebaiknya dibuat suatu aturan umum dalam kawasan regional tersebut mengenai macam-macam insentif yang akan diberikan sehingga terjalin koordinasi yang baik antara negara yang satu dengan negara lainnya. Salah satu contoh penerapan harmonisasi ini menurut penelitian tersebut adalah di negara-negara uni eropa. Dalam kawasan regional tersebut negara-negaranya telah menerapkan harmonisasi insentif usaha.

¹⁷ Magnus Blomström dan Ari Kokko, “The Economics of Foreign Direct Investment Incentives”, Working Paper, National Bureau of Economic Research, 2003

Hal lain yang terdapat dalam penelitian tersebut adalah pengaruh dari adanya *foreign direct investment* (FDI), menurut penelitian tersebut banyak negara-negara yang menempatkan kebijakan dalam pemberian insentif usaha kepada FDI pada urutan teratas. Bukan hanya dikarenakan negara-negara tersebut mengharapkan mendapat manfaat berupa tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, melainkan juga peningkatan teknologi dalam industri dan juga dalam hal meningkatkan *skill* pekerja di negaranya. Akan tetapi sebenarnya hal ini bukanlah merupakan dampak yang dapat langsung dirasakan oleh negara tersebut. Tanpa adanya kemauan untuk menyerap teknologi oleh industri lokal, menurut penelitian tersebut, dampak positif itu tidak akan dapat tercapai. Oleh karena itu maka menurut penelitian tersebut seharusnya pemerintah memberikan insentif usaha kepada sektor usaha tertentu yang dapat memberikan pengaruh besar terhadap kemajuan pendidikan, training, dan juga pengembangan sumber daya manusia. Perbedaan antara penelitian tersebut dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dapat dilihat pada tabel berikut,

Tabel 2.2
Perbedaan Penelitian Dengan Penelitian Sebelumnya (2)

Magnus Blomström dan Ari Kokko	Peneliti
<ul style="list-style-type: none"> • Negara yang memberikan insentif berada dalam kawasan regional yang terharmonisasi (uni eropa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Negara yang memberikan insentif berada dalam kawasan regional yang berdiri sendiri.

Sumber: data diolah oleh peneliti.

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Investasi

Investasi adalah kegiatan penanaman modal yang dilakukan oleh pihak investor baik yang berupa penanaman modal tidak langsung (portofolio) atau berupa penanaman modal langsung. Perbedaan antara penanaman modal tidak langsung dengan penanaman modal langsung menurut Easson adalah,

*“ ... Portfolio (indirect) investment generally takes the form of the acquisition of securities such as shares or bonds, and is essentially “passive” in the sense that it normally does not involve any element of control or participation in the management of the assets that form the subject of the investment. Direct investment, by contrast, is essentially active and related to the carrying on business. ”*¹⁸

Menurut Easson, penanaman modal tidak langsung adalah penanaman modal yang berbentuk kepemilikan sekuritas seperti saham atau obligasi, dan bersifat pasif. Sedangkan investasi langsung menurut Easson memiliki ciri yang bertolak belakang, yaitu merupakan investasi yang bersifat aktif dan ikut serta secara langsung dalam kegiatan bisnis yang dijalankan. Dalam penelitian ini, yang menjadi fokus adalah penanaman modal langsung, karena yang berhak untuk mendapatkan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau di daerah-daerah tertentu adalah kegiatan penanaman modal yang bersifat aktif, oleh wajib pajak badan dalam negeri berbentuk perseroan terbatas atau koperasi, yang dilakukan di bidang usaha dan atau daerah tertentu yang telah di tentukan oleh peraturan pemerintah.

Secara umum penanaman modal langsung adalah investasi secara nyata dalam bentuk aset riil. Investasi tersebut dapat dilakukan dalam bentuk pendirian perusahaan, pembangunan pabrik, pembelian barang modal, pembelian lahan, bahan baku serta persediaan dimana investor terlibat langsung dalam manajemen perusahaan dan mengontrol aktivitas penanaman modal tersebut.¹⁹ Dengan demikian maka dapat dilihat perbedaan antara penanaman modal langsung dan penanaman modal tidak langsung.

Berdasarkan sumber modalnya, penanaman modal dapat dibagi menjadi dua tipe, yaitu penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing. Definisi dari kedua macam tipe investasi tersebut yaitu:

- Penanaman modal dalam negeri adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan

¹⁸ Alex Easson. *Op. Cit.* hlm 4

¹⁹ Wirastuti Astari, “Pengaruh Kebijakan Pajak Terhadap FDI (Suatu Studi Tahun 1999-2004), *Skripsi* FE UI, 2005, bahan tidak diterbitkan.

oleh penanam modal dalam negeri dengan menggunakan modal dalam negeri

- Penanaman modal asing adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri.²⁰

Kedua jenis penanaman modal tersebut pada dasarnya sama yang membedakannya hanyalah sumber permodalannya saja. Sedangkan untuk perlakuan dan kedudukannya adalah sama kecuali diatur lain dalam peraturan lainnya.

2.2.2 Pajak Penghasilan

Dalam penelitian ini pembahasan mengenai pajak akan lebih dikhususkan kepada pajak penghasilan sesuai dengan tema yang diangkat yaitu, fasilitas pajak penghasilan. Pengertian dari pajak penghasilan itu sendiri yaitu pajak yang dipungut atas penghasilan atau penerimaan yang diperoleh oleh subjek pajak. Sedangkan pengertian dari penghasilan itu sendiri antara lain,

- Menurut Schanz sebagaimana dikutip Rosdiana melalui teorinya berupa *The Accretion Theory of Income* yang menyatakan bahwa pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan seharusnya tidak membedakan sumbernya dan tidak menghiraukan pemakaiannya, melainkan lebih menekankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa.²¹
- Menurut Haig sebagaimana dikutip Rosdiana, penghasilan merupakan *the money value of the net accretion to one's economic power between two points of time* atau *the increase or accretion in one's power to satisfy his wants in a given period in so far as that power consists.*²² Menurut pendapat Haig, penghasilan adalah nilai uang berupa penambahan kemampuan ekonomis

²⁰ <http://www.bkpm.go.id> diunduh tanggal 2 maret 2008

²¹ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada), 2005, hlm 144

²² *Ibid*, hlm 144

pada suatu waktu atau peningkatan kemampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhannya dalam suatu waktu

- Menurut Simon sebagaimana dikutip Rosdiana, *“Personal income may be defined as the algebraic sum of (1) the market value of rights exercised in consumption and (2) the change in the value of the store of property rights between the beginning and the end of the period in question. In other words, it is merely the result obtained by adding consumption during the period to ‘wealth’ at the end of the period and then subtracting ‘wealth’ at the beginning.”*²³ Menurut pendapat Simon, penghasilan adalah penjumlahan dari nilai yang dikonsumsi dengan penambahan nilai harta pada periode awal dengan periode akhir.

Ketiga konsep tersebut menekankan kepada adanya tambahan kemampuan ekonomis seseorang yang diperolehnya dari sumber manapun juga baik digunakan untuk konsumsi maupun untuk hal lainnya. Hal ini sesuai dengan definisi penghasilan yang dianut oleh sistem perpajakan di Indonesia. Dalam hal pengklasifikasiannya pajak penghasilan termasuk dalam pajak subjektif, yaitu pajak yang memperhatikan keadaan wajib pajak oleh karena itu dalam menetapkan pajaknya harus ditemukan alasan-alasan objektif yang berhubungan erat dengan keadaan materialnya atau yang disebut gaya pikulnya. Besarnya gaya pikul seseorang tidak hanya berdasarkan faktor pendapatan atau kekayaan, tetapi masih ada faktor-faktor lain yang mempengaruhinya.²⁴ Dalam hal kaitannya dengan penelitian ini salah satu faktor yang mempengaruhi pajak penghasilan sebagai pajak subjektif adalah status dari wajib pajak itu sendiri, yaitu apakah wajib pajak tersebut mendapatkan fasilitas pajak penghasilan atau tidak.

2.2.3 Sistem Perpajakan

Sistem perpajakan yang berlaku di Indonesia dan pada beberapa negara pada umumnya terdiri dari tiga macam pilar utama. Pilar itu terdiri dari Kebijakan pajak (*Tax Policies*), Undang-Undang Pajak (*Tax Laws*), dan juga Administrasi

²³ *Ibid*, hlm 145

²⁴ *Ibid*, hlm 70

Pajak (*Tax Administration*). Dalam menunjang sebuah sistem perpajakan yang baik maka koordinasi antara ketiga pilar tersebut tidak dapat dikesampingkan.

- Kebijakan Pajak (*Tax Policies*)

Kebijakan pajak merupakan pengertian sempit dari kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal dalam arti luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi dengan mempergunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara.²⁵ Sedangkan pengertian dari kebijakan fiskal dalam arti sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tatacara pembayaran pajak yang terhutang.²⁶

Dalam pembuatan kebijakan dalam hal perpajakan, pemerintah harus memperhatikan terlebih dahulu mengenai dua fungsi utama dari perpajakan. dua fungsi tersebut adalah fungsi *budgeter* dan fungsi *regulerend*. Fungsi *budgeter* yaitu fungsi untuk menghimpun dana dari masyarakat bagi kas negara untuk pembiayaan kegiatan pemerintah, baik pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan.²⁷ Sedangkan fungsi *regulerend* yaitu fungsi pajak yang memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur, bila perlu mengubah susunan pendapatan dan kekayaan swasta.²⁸

Salah satu bentuk dari fungsi *regulerend* sebagaimana telah disebutkan sebelumnya dipergunakan untuk mengatur kondisi perkonomian yang ada, salah satunya mengatur mengenai investasi atau penanaman modal. Dalam hal ini apabila pemerintah ingin meningkatkan pertumbuhan investasi baik asing maupun dalam negeri maka pemerintah dapat memberikan rangsangan-rangsangan investasi kepada pihak investor. Rangsangan tersebut dapat berupa pemberian insentif usaha. Salah satu jenis insentif usaha yang dapat diberikan oleh pemerintah adalah melalui pemberian fasilitas pajak.

- Undang-Undang Pajak (*Tax Laws*)

²⁵ R. Mansury, *Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan), 1999, hlm 1

²⁶ *Ibid*, hlm 1

²⁷ *Ibid*, hlm 2

²⁸ *Ibid*, hlm 3

Seperti yang terdapat dalam definisi mengenai pajak itu sendiri, yaitu salah satu elemennya adalah adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur. Oleh karena itulah maka diperlukan suatu sistem perundang-undangan yang mengatur mengenai masalah perpajakan ini. Peraturan yang mengatur mengenai Undang-Undang pajak ini pada umumnya dikategorikan sebagai hukum pajak. Pengertian dari hukum pajak sendiri merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak.²⁹ Sedangkan menurut Mansury definisi dari hukum pajak adalah keseluruhan peraturan yang meliputi kewenangan pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara.³⁰

- Administrasi Pajak (*Tax Administration*)

Administrasi perpajakan merupakan elemen yang tidak kalah penting dari kedua elemen sebelumnya dalam suatu sistem perpajakan. Menurut Rosdiana, administrasi perpajakan memegang peranan yang sangat penting karena seharusnya bukan saja sebagai perangkat *laws enforcement*, tetapi lebih penting dari itu, sebagai *service point* yang memberikan pelayanan prima kepada masyarakat sekaligus pusat informasi perpajakan.³¹

Sebagai sarana yang ‘menjembatani’ antara pihak pemerintah dengan para wajib pajak maka sudah sewajarnya sistem administrasi perpajakan menjadi salah satu faktor penting penting dalam sistem perpajakan. meskipun terdapat kebijakan perpajakan yang baik dan juga telah dituangkan dalam peraturan perpajakan yang baik tanpa adanya administrasi perpajakan yang baik maka fungsi utama dari pajak baik dalam hal *budgeter* maupun *regulerend* akan sulit tercapai.

2.2.4 Analisis Kebijakan

Dalam rangka peningkatan kualitas dari berbagai macam kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah maka sudah seharusnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus dilakukan analisis terlebih dahulu sebelum akhirnya dapat diberlakukan dimasyarakat. Pengertian dari analisis kebijakan itu sendiri menurut

²⁹ Haula Rosdiana, *op. cit*, hlm 94

³⁰ *Ibid*, hlm 94

³¹ *Ibid*, hlm 98

William N. Dunn sebagaimana dikutip oleh Dwidjowijoto adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan.³²

Sedangkan pengertian analisis kebijakan menurut Weimar dan Vining sebagaimana dikutip oleh Dwidjowijoto adalah advis berorientasi pada klien yang berkenaan dengan keputusan publik dan memuat nilai-nilai sosial.³³ Sedangkan menurut Dwidjowijoto analisis kebijakan adalah pemahaman mendalam akan suatu kebijakan atau pola pengkajian untuk merumuskan suatu kebijakan.³⁴

Dari ketiga definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan analisis kebijakan adalah suatu pengkajian dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Berkaitan dengan penelitian ini, pengkajian kebijakan akan dilakukan dalam tahap perumusan kebijakan yaitu pada rumusan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah berkaitan dengan pemberian fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu.

Menurut Dwidjowijoto analisis kebijakan dapat dipilah menjadi bagan berikut:

Tabel 2.3

Perbedaan *Analysis of Policy* dan *Analysis for Policy*

<i>Analysis of policy</i>	<i>Analysis for policy</i>
Penelitian tentang isi kebijakan	Analisis untuk merumuskan kebijakan
Penelitian tentang implementasi kebijakan	Analisis untuk memprediksi dampak kebijakan
Penelitian tentang kinerja kebijakan	Analisis untuk memperbaiki isi kebijakan
Penelitian tentang lingkungan kebijakan	Analisis untuk memperbaiki implementasi kebijakan
Penelitian tentang proses kebijakan	Analisis untuk memperbaiki proses kebijakan

Sumber: Riant Nugroho D., 2007, *Analisis Kebijakan*.³⁵

Penelitian tentang isi kebijakan adalah penilaian untuk menilai kebijakan dari muatan atau isinya. Metode yang digunakan adalah analisis isi, baik yang

³² Riant Nugroho D (2)., *Analisis Kebijakan*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo), 2007, hlm 7

³³ *Ibid*, hlm 197

³⁴ Riant Nugroho (1), *loc. cit*, hlm 50

³⁵ Riant Nugroho (2), *loc. cit*. hlm 205

bersifat kuantitatif, kualitatif, maupun komparatif. Penelitian tentang implementasi kebijakan adalah penelitian tentang bagaimana suatu kebijakan diterapkan. Salah satu pendekatan yang disarankan untuk meneliti implementasi kebijakan adalah dengan menggunakan matriks Matland

Penelitian tentang kinerja kebijakan berkenaan dengan pencapaian suatu kebijakan dibandingkan dengan target atau rencana pencapaian yang diharapkan. Metode yang digunakan adalah metode *gap analysis* atau analisis kesenjangan. Penelitian tentang lingkungan kebijakan berkenaan dengan pengaruh lingkungan kebijakan terhadap perumusan suatu kebijakan, implementasi kebijakan, dan kinerja kebijakan.

Penelitian tentang proses kebijakan berkaitan dengan bagaimana suatu kebijakan berproses secara kelembagaan. Penelitian tentang proses kebijakan pada dasarnya terkait dengan proses perumusan, rumusannya, implementasi, kinerja yang dicapai dan lingkungan tempat kebijakan tersebut berada. Sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah membutuhkan waktu yang tidak sebentar dalam proses pembuatannya. Menurut Dunn proses perumusan kebijakan terdiri dari beberapa tahap, yaitu³⁶

- Fase penyusunan agenda

Dalam tahapan ini pemerintah dituntut untuk memutuskan isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan dalam agenda publik.

- Fase formulasi kebijakan

Dalam tahap ini pemerintah merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi permasalahan yang telah diangkat dalam agenda publik.

- Adopsi kebijakan

Dalam tahap ini alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan/atau konsensus kelembagaan.

- Implementasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisir sumber daya yang dimilikinya, terutama finansial dan manusia

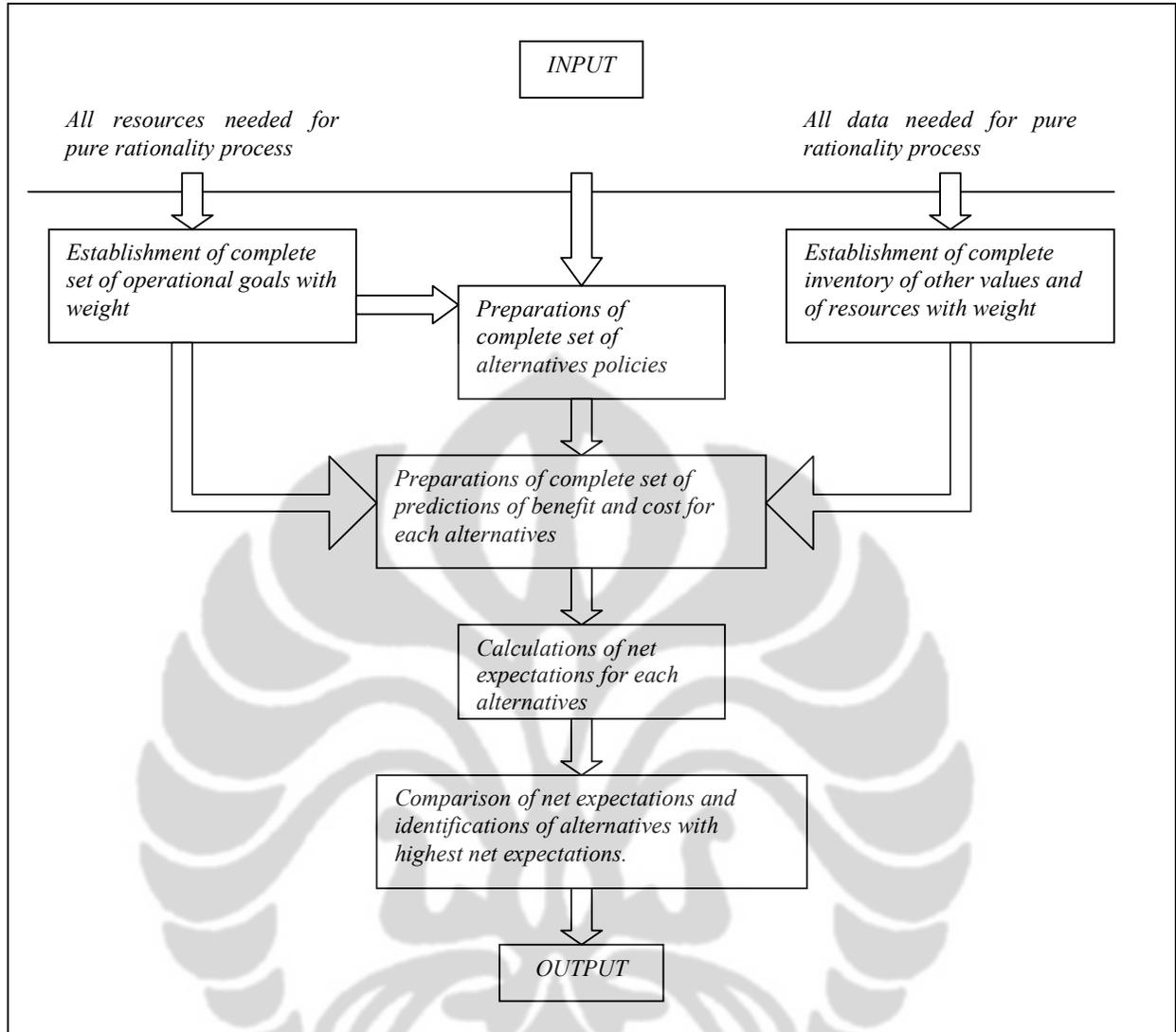
³⁶ *Ibid*, hlm 10

- Penilaian kebijakan

Dalam tahap ini unit-unit pemeriksaan dan akuntansi menilai apakah lembaga pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan telah memenuhi persyaratan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang ditentukan.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam penelitian ini adalah sesuai dengan judul yang diangkat, yaitu “Analisis Rumusan Kebijakan Fasilitas Pajak Penghasilan Untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau Daerah-Daerah Tertentu”, maka dalam penelitian ini hal yang akan dibahas adalah mengenai rumusan dari kebijakan fasilitas pajak penghasilan dan bukanlah proses perumusan dari kebijakan tersebut. Untuk membantu menganalisis rumusan kebijakan tersebut maka penelitian ini akan menggunakan model rasional komprehensif seperti yang ada pada gambar berikut,





Sumber: James P. Lester dan Joseph Stewart Jr., 2000, *Public Policy an Evolutionary Approach*³⁷

Gambar 2.1

Model Perumusan Kebijakan Rasional Komprehensif (*Rational Comprehensive Model*)

Pada model perumusan kebijakan rasional komprehensif ini proses perumusan kebijakan didasarkan atas input-input yang menjadi masukan bagi perumusan kebijakan tersebut. Input ini kemudian diolah menjadi seperangkat tujuan yang ingin dicapai, nilai-nilai yang menjadi bahan pertimbangan, dan juga beberapa macam alternatif kebijakan. Atas tujuan, nilai, dan alternatif kebijakan

³⁷ James P. Lester dan Joseph Stewart Jr., *Public Policy an Evolutionary Approach*, (USA: Thomson Learning), 2000, hlm 91

tersebut maka selanjutnya akan dilakukan analisis *cost and benefit* yang bertujuan untuk mengperhitungkan *benefit* yang akan didapat dengan *cost* yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Setelah perumus kebijakan dapat memperhitungkan *cost* dan *benefit* yang akan diperoleh maka langkah selanjutnya adalah memperhitungkan *net expectations* dari masing-masing alternatif kebijakan dan kemudian memperbandingkan tiap-tiap alternatif kebijakan tersebut sehingga dapat diketahui alternatif kebijakan mana yang memberikan *net expectation* tertinggi. Tujuan dari diketahuinya alternatif kebijakan yang memiliki *net expectations* tertinggi adalah untuk melihat alternatif kebijakan mana yang dapat memberikan *benefit* tertinggi dalam suatu tingkatan *cost* tertentu.

Setelah diketahui alternatif kebijakan yang memiliki *net expectations* tertinggi maka perumus kebijakan dapat memutuskan untuk mengambil satu atau beberapa alternatif kebijakan yang kemudian dirumuskan menjadi output berupa sebuah kebijakan. Dengan menggunakan model rasional komprehensif, diharapkan sebuah kebijakan yang diambil oleh perumus kebijakan dapat menjadi sebuah kebijakan yang baik sehingga dapat memberikan hasil yang maksimal guna mencapai tujuan dari dibuatnya kebijakan tersebut.

2.2.5 Insentif Pajak

Insentif pajak atau yang dalam peraturan perpajakan Indonesia disebut dengan fasilitas pajak secara umum dapat diartikan sebagai kemudahan yang diberikan oleh pemerintah dalam hal perpajakan. Dalam bukunya, *Tax Incentives in Developing Countries and International Taxation*, Viherkenttä mengatakan

*“There is no universally accepted definition of a ‘tax incentives’. In this study, the concept denotes a tax reduction intended to encourage business operations including inward foreign investmet.”*³⁸

Sedangkan menurut Aaron sebagaimana dikutip oleh Viherkenttä:

*“Tax incentives are often understood to be spesific provisions intended by the lawgiver to encourage certain kinds of behaviour in response to tax benefits granted in the provision.”*³⁹

³⁸ Timo Viherkenttä, *Tax Incentives in Developing Countries and International Taxation*, (The Hague: Kluwer Law International), 1991, hlm 6

Menurut *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD):

*“FDI incentives may be defined as any measurable advantages accorded to specific enterprises or categories of enterprises by (or at the direction of) a Government, in order to encourage them to behave in a certain manner. They include measures specifically designed either to increase the rate of return of a particular FDI undertaking, or to reduce (or redistribute) its costs or risks.”*⁴⁰

Dari ketiga teori tersebut dapat ditemukan kesamaan yaitu insentif pajak merupakan sebuah fasilitas yang diberikan kepada investor agar tertarik untuk menanamkan modalnya disuatu negara. Dari definisi tersebut juga dapat disimpulkan bahwa insentif pajak merupakan alat yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi perilaku investor dalam menentukan kegiatan bisnisnya.

Beberapa alasan rasional pemberian insentif usaha dalam bentuk insentif pajak menurut tulisan yang dikeluarkan oleh International Monetary Fund (IMF) adalah:

- *Industrial policy*
- *The transfer of proprietary knowledge or technology*
- *Employment objectives*
- *Training and human capital development*
- *Economic diversification*
- *Access to overseas market*
- *Regional or locational objectives.*⁴¹

Alasan dalam pemberian insentif usaha tersebut digunakan dengan pertimbangan yang akan dijelaskan berikut, pertama dalam hal *industrial policy*, Alasan dari diberikannya insentif usaha adalah guna mendorong majunya industri yang ada dalam suatu negara, karena diharapkan dengan adanya insentif usaha maka para pelaku industri besar berminat untuk menanamkan modalnya di negara

³⁹ *Ibid*, hlm 17

⁴⁰ UNCTAD, “Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey”, United Nations Publication, 2000

⁴¹ Nigel A. Chalk, “Tax incentives in The Philippines: A Regional Perspective”, *IMF Working Paper*, 2001

yang bersangkutan dan selanjutnya dapat menjadi katalis guna memajukan industri dalam negeri.

Kedua yaitu *the transfer of proprietary knowledge or technology*, dengan adanya pemberian insentif usaha yang nantinya akan menghadirkan para investor yang memiliki skala industri besar maka diharapkan pengetahuan dan teknologi yang digunakan oleh para investor tersebut dapat dimanfaatkan oleh para investor lokal, pemerintah, dan juga masyarakat melalui proses alih teknologi sehingga ilmu pengetahuan dan teknologi akan menjadi semakin maju.

Ketiga yaitu *employment objectives*, diharapkan dengan adanya insentif usaha yang dapat mengajak para investor untuk menanamkan modalnya di suatu negara maka dapat menciptakan lapangan pekerjaan baru bagi masyarakat terutama apabila investasi tersebut merupakan investasi yang menyerap banyak tenaga kerja.

Keempat yaitu *training and human capital development*, berkaitan dengan alasan sebelumnya yaitu adanya transfer pengetahuan dan teknologi maka selanjutnya dengan adanya proses transfer tersebut maka diharapkan kualitas Sumber Daya Manusia yang terdapat dalam negara tersebut akan semakin meningkat.

Kelima yaitu *economic diversification*, dengan masuknya para investor baru maka diharapkan dapat menimbulkan diversifikasi ekonomi bagi negara tersebut sehingga kemungkinan adanya penambahan sektor-sektor industri baru dapat tumbuh lebih banyak.

Keenam yaitu *access to overseas market*, dengan adanya insentif usaha maka para investor baik dari pihak asing maupun dari pihak domestik akan tertarik untuk menanamkan modalnya di negara yang bersangkutan, apabila investor asing ini mulai memasuki industri dalam negeri maka kemungkinan besar investor asing tersebut akan melakukan perdagangan internasional, sehingga diharapkan dapat membuka akses pasar internasional terhadap negara yang bersangkutan. Dengan adanya akses ke pasar internasional ini maka diharapkan dapat mendorong kegiatan ekspor negara yang bersangkutan.

Ketujuh yaitu *regional or locational objectives*, dengan penentuan lokasi-lokasi tertentu untuk penanaman modal yang telah ditentukan oleh pemerintah

maka diharapkan pertumbuhan dari lokasi-lokasi tersebut dapat lebih maju tingkat pertumbuhannya.

Alasan-alasan pemberian fasilitas pajak seperti yang telah diuraikan diatas merupakan suatu penilaian untuk menetapkan layak atau tidaknya suatu industri atau daerah tertentu untuk diberikan fasilitas pajak penghasilan. Perumusan mengenai bidang usaha dan daerah tertentu yang dapat diberikan fasilitas pajak penghasilan tersebut dilakukan mengingat tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah dalam rangka pemberian fasilitas pajak penghasilan. Menurut Easson, fungsi dari perumusan kebijakan tersebut yaitu,

- *to identifies the types of investment that the host government particularly seeks to attract*
- *to reduces the cost of incentives, by restricting the number of investors that benefit.*⁴²

Menurut Easson, fungsi dari perumusan kebijakan fasilitas pajak penghasilan adalah untuk mengidentifikasi tipe-tipe penanaman modal yang ingin ditarik oleh pemerintah untuk melakukan penanaman modal dan juga untuk mengurangi biaya yang ditimbulkan akibat pemberian fasilitas pajak dengan cara membatasi investor yang dapat menikmati fasilitas pajak tersebut. Hal ini dilakukan agar pemberian fasilitas pajak penghasilan dapat memberikan keuntungan yang sebanding atau bahkan lebih dibandingkan dengan biaya yang ditanggung oleh pemerintah.

Jenis-jenis insentif pajak yang diberikan oleh pemerintah pada umumnya terdapat suatu pola yang sama. Hanya dalam penerapannya terdapat berbagai macam variasi yang disesuaikan dengan kondisi negara masing-masing. Menurut Holland dan Vann dalam *Tax Law Design and Drafting* secara umum insentif pajak dapat dibagi lima macam, yaitu:

- *Tax Holidays*
- *Investment Allowances and Tax Credits*
- *Timing Differences*
- *Tax Rate Reductions*

⁴² Ales Easson, *Op. Cit.* hlm 105

- *Administrative Discretion.*⁴³

Insentif pajak dalam bentuk *tax holidays* pada umumnya digunakan oleh negara-negara berkembang untuk menarik minat investor agar mau berinvestasi dinegaranya. Insentif ini menurut Holland dan Vann “... new firms are allowed a period of time when they are exempt from the burden of income taxation.”⁴⁴ Maka dengan *tax holidays* ini maka wajib pajak memperoleh hak berupa pembebasan dari pengenaan pajak dalam suatu periode waktu tertentu.

Jenis insentif yang kedua adalah *investment allowances and tax credits*, jenis insentif ini menurut Holland dan Vann “*Investment allowances and tax credit are forms of tax relief that are based on the value of expenditures on qualifying investments.*”⁴⁵ Menurut Holland dan Vann jenis insentif merupakan insentif yang berdasarkan jumlah investasi yang bersangkutan. Pada umumnya jenis insentif ini menggunakan suatu persentase tertentu yang ditentukan oleh pemerintah dan kemudian diperhitungkan dalam penghitungan pajak yang harus dibayarkan oleh wajib pajak.

Jenis insentif yang ketiga adalah *timing differences*, jenis insentif ini pada intinya ialah terdapat adanya perbedaan antara laporan keuangan komersial dengan laporan keuangan pajak dalam pengakuan biaya dan juga dalam hal pengakuan penghasilan. Seperti yang ditulis oleh Holland dan Vann “*Timing differences can arise through either the acceleration of deductions or the deferral of the recognition of income.*”⁴⁶

Jenis insentif yang keempat adalah *tax rate reductions*, jenis insentif ini sesuai dengan namanya yaitu pengurangan tarif pajak merupakan jenis insentif yang mengurangi tarif pajak yang dikenakan kepada wajib pajak dari suatu persentase atau tingkatan tarif tertentu ke tingkatan tarif yang berada dibawahnya.

Jenis insentif selanjutnya adalah *administrative discretion*, *administrative discretion* merupakan salah satu isu yang pada umumnya beredar dalam perumusan kebijakan fasilitas pajak. Pengertian dari *administrative discretion* ini

⁴³ David Holland dan Richard J. Vann, “Income Tax Incentives for Investment” dalam Victor Thuronyi (Editor), *Tax Laws Design and Drafting*, (Washington D.C.: International Monetary Fund), 1998, hlm 990

⁴⁴ *Ibid*, hlm 990

⁴⁵ *Ibid*, hlm 992

⁴⁶ *Ibid*, hlm 993

adalah apakah fasilitas pajak dapat dinikmati secara otomatis oleh setiap wajib pajak yang memenuhi ketentuan atau harus mengajukan permohonan penggunaan fasilitas pajak terlebih dahulu. *Discretion* dapat diartikan sebagai selektif, sehingga *administrative discretion* dapat diartikan sebagai proses administrasi yang selektif dalam rangka pemberian fasilitas pajak.

Sedangkan menurut Spitz sebagaimana dikutip Suandy umumnya terdapat empat macam bentuk insentif pajak, yaitu:

- Pengecualian dari pengenaan pajak
- Pengurangan dasar pengenaan pajak
- Pengurangan tarif pajak
- Penangguhan pajak.⁴⁷

Insentif pajak dalam bentuk pengecualian dari pengenaan pajak merupakan bentuk insentif yang paling banyak digunakan. Jenis insentif ini memberikan hak kepada wajib pajak agar tidak dikenakan pajak dalam jangka waktu tertentu yang ditentukan oleh pemerintah. Namun diperlukan kehati-hatian dalam mempertimbangkan pemberian insentif ini. Hal yang perlu diperhatikan adalah sampai berapa lama pembebasan pajak ini diberikan dan sampai berapa lama investasi dapat memberikan hasil. Contoh dari jenis insentif ini adalah *tax holiday* atau *tax exemption*.

Jenis insentif yang kedua berupa pengurangan dasar pengenaan pajak. Jenis insentif ini biasanya diberikan dalam bentuk berbagai macam biaya yang dapat dikurangkan dari pendapatan kena pajak. Pada umumnya biaya yang dapat menjadi pengurang boleh dikurangkan lebih dari nilai yang seharusnya. Jenis insentif ini misalnya dapat ditemui dalam bentuk *double deduction*, *investment allowances*, dan *loss carry forwards*.

Jenis insentif yang ketiga adalah pengurangan tarif pajak. Insentif ini yaitu berupa pengurangan tarif pajak dari tarif yang berlaku umum ke tarif khusus yang diatur oleh pemerintah. Insentif ini paling sering ditemui dalam pajak penghasilan. Misalnya pengurangan tarif *corporate income tax* atau tarif *withholding tax*.

⁴⁷ Erly Suandy, *Perencanaan Pajak*, (Jakarta: Penerbit Salemba Empat), 2006, hlm 18

Jenis insentif yang terakhir menurut Spitz adalah penangguhan pajak. Jenis insentif ini pada umumnya diberikan kepada wajib pajak sehingga pembayar pajak dapat menunda pembayaran pajak hingga suatu waktu tertentu.

Kemudian menurut UNCTAD dalam bukunya *Tax Incentives and Foreign Direct Investment, a Global Survey* mengklasifikasikan jenis insentif pajak antara lain sebagai berikut,

- *Reduced corporate income tax rate*
- *Loss carry forwards*
- *Tax holidays*
- *Investment allowances*
- *Investment tax credits*
- *Reduced taxes on dividends and interest paid abroad*
- *Deductions for qualifying expenses*
- *Zero or reduced tariffs*
- *Employment-based deductions.*⁴⁸

Jenis insentif pajak yang pertama adalah *reduced corporate income tax rates*, insentif pajak ini berupa pengurangan tarif pajak penghasilan untuk wajib pajak badan. Pemerintah dapat menetapkan tarif pajak penghasilan yang lebih rendah kepada wajib pajak badan dengan kriteria persyaratan tertentu untuk menarik investor agar menanamkan modalnya di dalam negeri. Jenis insentif yang kedua yaitu *loss carry forwards* adalah jenis insentif yang memperbolehkan investor untuk mengkompensasikan kerugian yang dialami pada suatu tahun pada tahun-tahun berikutnya. Jenis insentif ini berguna bagi investor yang kegiatan bisnisnya relatif mengalami kerugian pada awal-awal tahun berdirinya ketika investor sedang meningkatkan kapasitas produksi atau memasuki pasar.

Jenis insentif yang ketiga yaitu *tax holidays* adalah jenis insentif berupa pembebasan pajak penghasilan badan dengan sejumlah tahun tertentu. Insentif ini merupakan insentif yang umum digunakan oleh negara berkembang untuk meningkatkan pertumbuhan penanaman modal di negaranya. *Tax holidays* dapat dikategorikan sebagai insentif yang mudah penerapannya dan juga memiliki

⁴⁸ UNCTAD, *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey*, (New York: United Nations Publication), 2000, hlm 19

compliance cost yang relatif tidak tinggi. Akan tetapi meskipun di satu sisi *tax holidays* memiliki *compliance cost* yang tidak tinggi, insentif ini merupakan jenis insentif yang memiliki *potential tax loss* yang lebih besar apabila dibandingkan dengan jenis insentif lainnya.

Jenis insentif yang keempat yaitu *investment allowances*, insentif ini berupa pengurangan penghasilan kena pajak berdasarkan persentase tertentu dari jumlah investasi awal. Besarnya persentase ini tergantung dari kebijakan negara yang menerapkan insentif ini, semakin besar persentase yang diperbolehkan untuk menjadi pengurang penghasilan kena pajak, maka semakin besar pula manfaat yang diterima oleh penerima fasilitas. Negara yang menerapkan jenis insentif ini pada umumnya juga menerapkan jenis insentif kompensasi kerugian, karena pada beberapa negara *investment allowances* yang dapat dikurangkan setiap tahunnya dapat dikompensasikan pada tahun berikutnya apabila *investment allowances* tersebut tidak habis dikurangkan pada tahun berjalan.

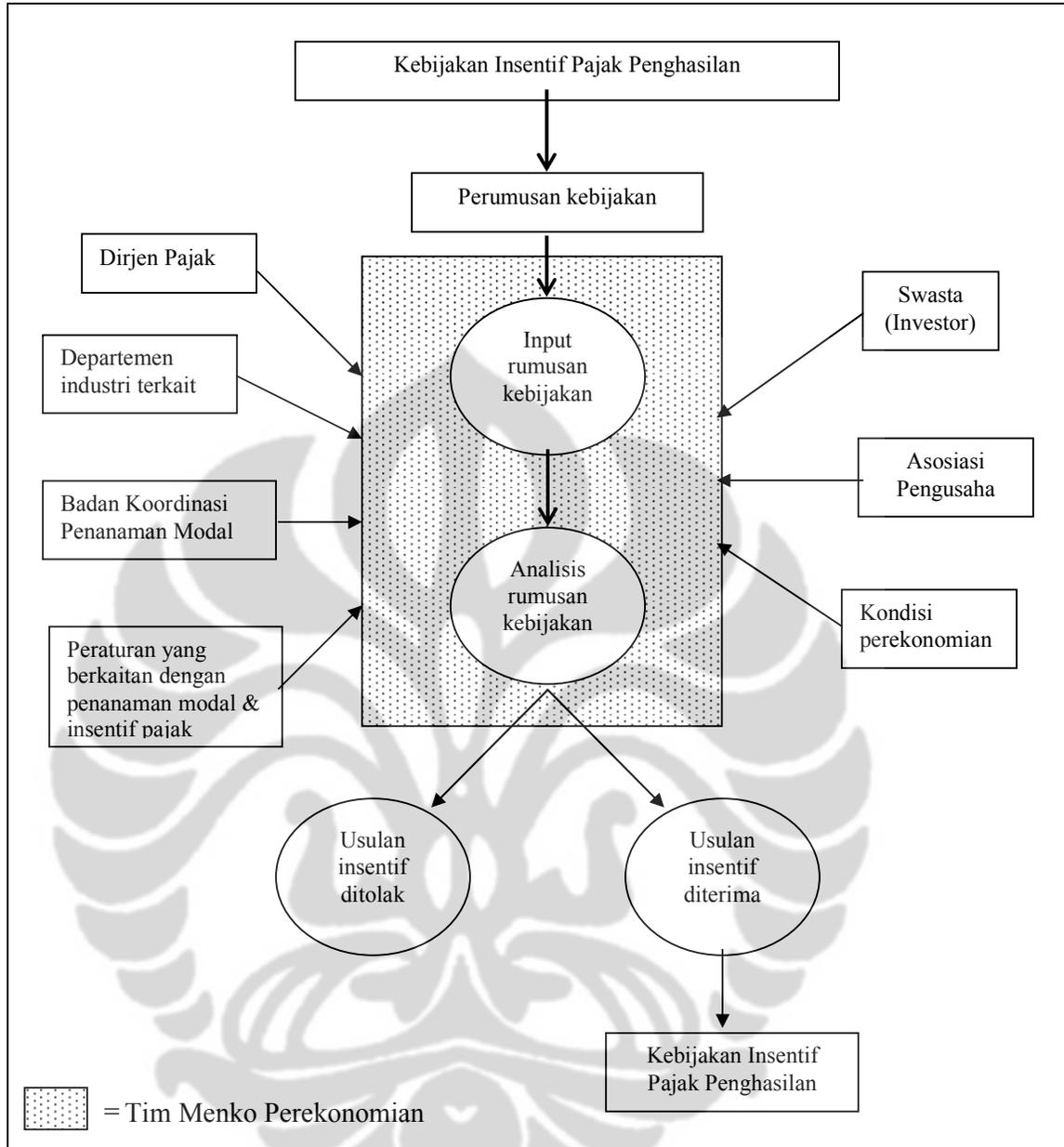
Jenis insentif yang kelima adalah *investment tax credits*, jenis insentif ini yaitu berupa pengurangan pajak penghasilan badan yang harus dibayar oleh wajib pajak pada tahun tertentu, hal ini yang membedakan dengan *investment allowances* yang mengurangi pajak melalui penambahan biaya fiskal pada tahun tertentu. Besarnya *tax credits* pada umumnya berupa persentase dari nilai investasi yang dilakukan oleh wajib pajak. Pada beberapa negara, *tax credits* yang tidak habis dipakai pada suatu tahun dapat dikompensasikan pada tahun berikutnya, atau *tax credits* yang tidak terpakai tersebut dapat diuangkan seperti halnya kelebihan pembayaran pajak.

Jenis insentif yang keenam adalah *reduced taxes on dividends and interest paid abroad*, jenis insentif ini memberikan pengurangan tarif pajak penghasilan atas dividen dan bunga yang dibayarkan ke luar negeri sebesar persentase tertentu. Dengan pengurangan tarif pada dividen yang dibayarkan ke luar negeri maka beban pajak yang ditanggung akan menjadi lebih kecil. Akan tetapi yang harus diperhatikan, semakin kecil persentase pajak atas pembayaran dividen maka semakin besar kemungkinan pembayaran dividen dan berdampak semakin sedikitnya jumlah dana yang di investasikan kembali.

Jenis insentif yang ketujuh adalah *deductions for qualifying expenses*, jenis insentif ini memberikan kesempatan kepada wajib pajak untuk membebaskan biaya-biaya tertentu dalam jumlah lebih besar daripada jumlah yang seharusnya dibebankan. Misalkan berupa pembebanan sebesar dua kali lipat dari pembebanan yang seharusnya untuk biaya riset dan pengembangan atau biaya pemasaran ke luar negeri dengan tujuan ekspor. Insentif ini pada umumnya digunakan untuk mendorong investor agar melakukan kegiatan yang diberikan insentif ini (dalam contoh sebelumnya, investor dihimbau untuk melakukan riset dan pengembangan atau melakukan pemasaran ke luar negeri dengan tujuan ekspor).

Jenis insentif yang kedelapan yaitu *zero or reduced tariffs*, jenis insentif ini yaitu berupa pengurangan atau penghapusan tarif atas suatu pajak tertentu, misalkan pengurangan atau penghapusan pajak atas impor barang modal atau peralatan lainnya pada proyek investasi yang mendapatkan fasilitas pajak. Jenis insentif yang kesembilan adalah *employment based deductions*, jenis insentif ini yaitu jenis insentif yang berkaitan dengan biaya yang dikeluarkan terkait dengan mempekerjakan karyawan dengan kondisi tertentu. Misalkan pada investasi yang dilakukan di daerah terpencil, pemerintah memberikan insentif yaitu membolehkan pembiayaan atas pemberian berbentuk natura kepada karyawan.

Berdasarkan uraian permasalahan dan kerangka teori diatas, maka dapat dibuat kerangka pemikiran penelitian sebagai berikut:



Sumber: data diolah oleh peneliti.

Gambar 2.2

Kerangka Pemikiran Penelitian

Dalam penelitian ini pembahasan mengenai kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu diawali dengan tahapan perumusan kebijakan. Dalam perumusan kebijakannya hal pertama yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah hal-hal apa saja yang menjadi input dalam perumusan kebijakan fasilitas

pajak tersebut. Pada tahapan pengumpulan input, input yang didapatkan berasal dari Direktorat Jenderal Pajak, departemen-departemen dari industri yang terkait, Badan Koordinasi Penanaman Modal, pihak investor, dan juga dari perkumpulan atau asosiasi pengusaha.

Proses perumusan kebijakan fasilitas pajak penghasilan itu sendiri dilakukan oleh sebuah tim yang dibentuk oleh menteri koordinator perekonomian. Dalam tim inilah input yang menjadi masukan dikumpulkan dan kemudian dilakukan analisis secara mendalam atas justifikasi yang melatarbelakangi pengajuan input-input tersebut. Hasil dari analisis yang dilakukan dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam rumusan kebijakan fasilitas pajak penghasilan.

Setelah dilakukan analisis maka tahapan selanjutnya adalah penentuan apakah input-input yang ada dapat dijadikan rumusan dari kebijakan fasilitas pajak penghasilan yang akan dibuat atau tidak. Penentuan input yang diterima maupun ditolak didasarkan atas analisis dari justifikasi yang telah dilakukan sebelumnya. Selanjutnya, rumusan kebijakan fasilitas pajak yang terdiri atas input-input yang telah diterima, diajukan kepada pemerintah untuk disahkan menjadi kebijakan fasilitas pajak penghasilan.

Fokus dalam penelitian ini adalah pada tahap perumusan kebijakan, fokus yang pertama yaitu pada faktor-faktor apa saja yang menjadi pertimbangan dalam pengajuan input-input rumusan kebijakan tersebut. Baik faktor yang bersifat internal yaitu faktor yang bersumber dari hasil wawancara dengan tim perumus kebijakan PP. Nomor 62 Tahun 2008 dan juga faktor eksternal yang diolah oleh peneliti dari berbagai sumber dan memiliki keterkaitan dengan kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu. Fokus yang kedua adalah analisis atas output kebijakan, yaitu analisis apakah output kebijakan yang dihasilkan telah sesuai dengan input yang menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakannya.

2.3 Metode Penelitian

2.3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, menurut Creswell pendekatan kualitatif yaitu,

“qualitative approach is one in which the inquirer often make knowledge claims based primarily on constructivist perspectives (i.e., the multiple meanings of individual experiences, meanings socially and historically constructed, with an intent of developing a theory or pattern) or advocacy/participatory perspectives (i.e., political, issue oriented, collaborative, or change oriented) or both. It also uses strategies of inquiry such as narratives, phenomenologies, ethnographies, grounded theory studies, or case studies. The researcher collects open-ended, emerging data with the primary intent of developing themes from the data”.⁴⁹

Berdasarkan definisi tersebut yang dimaksud dengan penelitian kualitatif adalah penelitian dimana peneliti melakukan penelitian berdasarkan sudut pandang konstruktivis yang bertujuan untuk mengembangkan suatu teori atau menemukan suatu pola. Dalam penelitian ini, pembahasan yang dilakukan atas permasalahan yang diajukan menggunakan pendekatan kualitatif karena penelitian ini bertujuan untuk melihat faktor-faktor apa saja yang dapat menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu. Penelitian ini ingin mengkaji lebih dalam mengenai faktor-faktor tersebut dan menemukan pola dalam perumusan kebijakan tersebut.

2.3.2 Jenis / Tipe Penelitian

a. Berdasarkan Tujuan Penelitian

Jenis penelitian berdasarkan tujuan penelitian adalah penelitian deskripsi. Penelitian ini memaparkan faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu serta keterkaitan antara faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dengan kebijakan yang dihasilkan.

b. Berdasarkan Manfaat Penelitian

⁴⁹ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*, (California: Sage Publication), 1994, hlm 18

Jenis penelitian berdasarkan manfaat penelitian dalam skripsi ini adalah penelitian murni. Penelitian murni lebih banyak digunakan di lingkungan akademik dan biasanya dilakukan dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan.⁵⁰ Penelitian ini dilakukan dalam kerangka akademis dan memiliki tujuan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan baik bagi peneliti maupun pihak lainnya.

c. Berdasarkan Dimensi Waktu

Penelitian ini bersifat *cross-sectional*. Penelitian *cross-sectional* menurut Neuman sebagai berikut “*in cross-sectional research, researcher observe at one time*”.⁵¹ Dalam penelitian yang bersifat *cross-sectional* peneliti melakukan wawancara dengan informan yang berkaitan dengan analisis kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu dalam suatu waktu tertentu.

d. Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu berupa studi kepustakaan dan studi lapangan. Kedua teknik pengumpulan data ini digunakan dalam rangka mendapatkan jawaban yang lebih komprehensif atas permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini. Penjelasan atas kedua teknik pengumpulan data tersebut yaitu sebagai berikut,

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yang dilakukan dalam penelitian ini meliputi pengumpulan literatur berupa buku, artikel, jurnal, maupun peraturan terkait, baik yang berbentuk media cetak dan juga elektronik.

b. Studi Lapangan

Studi lapangan yang dilakukan dalam penelitian ini meliputi wawancara mendalam dengan narasumber dan juga studi atas dokumen-dokumen yang ditemukan di lapangan.

e. Berdasarkan Teknik Analisis Data

⁵⁰ Bambang Prasetyo & Lina M. Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), 2005, hlm. 38.

⁵¹ William Lawrence Neuman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches, 4th edition*, (USA: Allyn & Bacon), 2000, hlm 31

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif. Menurut Bogdan dan Biklen seperti dikutip oleh Moleong berikut,

“Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.”⁵²

Dalam penelitian ini peneliti melakukan analisis data sesuai dengan teknik analisis data yang diuraikan diatas, dalam tahapan awal analisis data peneliti memulai dengan mengorganisasikan data dan kemudian memilah-milahnya menjadi satuan data yang dapat dikelola. Kemudian peneliti melakukan analisis atas data yang telah dimiliki dan mempelajarinya untuk menjawab permasalahan yang diangkat. Dalam analisis data, tidak semua data yang didapat oleh peneliti dituangkan kedalam pembahasan, peneliti harus mengambil keputusan mengenai data yang ditampilkan dalam pembahasan dan data yang tidak ditampilkan dalam pembahasan terkait dengan pembatasan penelitian.

2.3.3 Metode dan Strategi Penelitian

Penelitian ini menggunakan studi lapangan dan studi kepustakaan untuk memperoleh data yang diperlukan. Studi lapangan menurut Neuman adalah sebagai berikut: *“a researcher is directly involved in part of the social work studied, so his or her personal characteristic are relevant in research”*⁵³ dimana peneliti terlibat langsung di lapangan dalam melakukan penelitiannya. Sedangkan studi kepustakaan dilakukan dengan meninjau berbagai macam bahan bacaan yang relevan guna menunjang penelitian.

Kedua metode ini digunakan mengingat pendekatan yang dipilih dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif yang lebih memerlukan data-data berupa penjelasan baik dari informan, studi dokumen, maupun dari studi

⁵² Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya), 2005, hlm 248

⁵³ William Lawrence Neuman, *op. cit.*, hlm 31

kepastakaan untuk menjawab permasalahan yang diangkat. Sedangkan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif dipilih karena dalam menjawab permasalahan yang diangkat penelitian ini lebih menggunakan data-data berupa penjelasan, informasi dalam bentuk verbal, dan juga pendapat dari informan.

Dari hasil pengumpulan data yang dilakukan maka dapat dibagi menjadi dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung melalui studi lapangan yaitu berupa wawancara dengan informan dan juga studi atas dokumen yang ditemukan di lapangan. Sedangkan data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan yang bersumber dari buku, jurnal, peraturan, dan kepustakaan lainnya.

2.3.4 Hipotesis Kerja

Dalam penelitian ini hipotesis awal yang digunakan adalah dalam hal faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam pembuatan kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu adalah keinginan pemerintah untuk mengembangkan daerah-daerah yang tingkat pertumbuhan ekonominya masih dibawah rata-rata dan juga untuk mengembangkan industri-industri tertentu yang masih belum diberdayakan secara maksimal. Sedangkan hipotesis awal mengenai keterkaitan antara kebijakan yang dikeluarkan dengan faktor-faktor yang menjadi pertimbangan adalah saling memiliki keterkaitan.

2.3.5 Narasumber / Informan

Dalam penelitian ini proses wawancara dilakukan dengan pihak-pihak yang terkait dalam menjawab permasalahan yang diteliti. Pihak-pihak terkait yang diwawancarai antara lain adalah:

1. Bapak Sartono, SE, MCom (EC)
Asisten Deputi Menko Perekonomian urusan Fiskal
2. Bapak Prof. Dr. John Hutagaol
Kepala Subdirektorat Dampak Kebijakan Direktorat Jenderal Pajak
3. Ir. Tamba P. Hutapea, MCP

Direktur Deregulasi Penanaman Modal, Deputi Bidang Pengembangan Iklim Penanaman Modal Badan Koordinasi Penanaman Modal

4. Ibu Handayani

Staff Subdirektorat Peraturan Perpajakan II Direktorat Jenderal Pajak

5. Bapak Dedi Mardianto

Staf Biro Hukum Badan Koordinasi Penanaman Modal

2.3.6 Proses Penelitian

Proses penelitian dalam penelitian kualitatif terdiri atas lima tahapan, yaitu penentuan fokus masalah, pengembangan kerangka teori, penentuan metodologi, analisis temuan, dan pengambilan kesimpulan.⁵⁴ Penentuan fokus masalah dalam penelitian ini dimulai dari rasa ingin tahu peneliti mengenai kebijakan pemerintah dalam hal pemberian fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu. Hal yang pertama kali diamati adalah ketika terdapat tuntutan dari pihak investor untuk memberikan fasilitas investasi dalam hal perpajakan. Pihak investor meminta agar pemerintah memperluas bidang usaha dan daerah tertentu yang diberikan fasilitas pajak penghasilan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007.

Sebenarnya pihak pemerintah sendiri pada tahun 2000 telah mengeluarkan aturan mengenai pemberian fasilitas pajak. Akan tetapi dikarenakan aturannya bersifat kurang aplikatif maka pemberian fasilitas tersebut tidak dapat berjalan. Kemudian pada awal tahun 2007 pemerintah mengeluarkan PP No.1 Tahun 2007 yang mengatur pemberian fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu dengan jenis-jenis industri yang lebih teratur dan juga peraturan pelaksanaannya yang jelas. Kemudian sesuai dengan amanat peraturan yang berkaitan maka peraturan tersebut dievaluasi satu tahun setelah diberlakukan dan kemudian menghasilkan PP. No.62 Tahun 2008.

Berdasarkan kondisi yang ada tersebut maka peneliti mengambil fokus penelitiannya pada kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu. Lebih tepatnya memfokuskan kepada analisis rumusan kebijakan fasilitas pajak penghasilan

⁵⁴ Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI), 2006, hlm. 20.

tersebut. Sedangkan yang menjadi fokus masalah dalam penelitian ini peneliti mengambil fokus pada faktor-faktor apa saja yang menjadi pertimbangan oleh pemerintah dalam rangka perumusan kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau di daerah tertentu dan juga faktor-faktor lain yang dipertimbangkan terkait dengan kebijakan fasilitas pajak penghasilan tersebut. Setelah mengetahui faktor-faktor yang dijadikan pertimbangan maka selanjutnya penelitian ini ingin mengetahui apakah kebijakan yang dihasilkan dapat mengakomodir faktor-faktor yang menjadi latar belakang dibuatnya kebijakan tersebut.

Tahapan selanjutnya adalah pengembangan kerangka teori (dalam penelitian ini menggunakan istilah kerangka pemikiran), dalam tahapan ini peneliti melakukan studi kepustakaan terkait dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Studi kepustakaan yang dilakukan oleh peneliti bersumber dari buku-buku, jurnal, peraturan terkait baik yang berupa media cetak maupun media elektronik. Tahapan selanjutnya adalah penentuan metodologi penelitian, dalam tahapan ini peneliti melakukan penjabaran mengenai pendekatan penelitian yang digunakan, menentukan jenis penelitian yang dilakukan, menentukan hipotesis kerja, menentukan narasumber yang akan ditemui, menjelaskan tahapan proses penelitian, menentukan site penelitian, menentukan batasan penelitian, dan menjelaskan keterbatasan penelitian yang dihadapi.

Tahapan selanjutnya adalah analisis temuan, dalam tahapan ini peneliti melakukan analisis atas temuan yang didapat dalam proses penelitian baik berupa hasil wawancara dengan narasumber dan juga temuan-temuan di lapangan. Selanjutnya peneliti menganalisis temuan tersebut dengan bantuan kerangka pemikiran yang telah disusun sebelumnya. Sedangkan tahapan terakhir yaitu tahapan pengambilan kesimpulan, peneliti menyimpulkan hasil analisis yang telah dilakukan dan juga memberikan saran terkait dengan fokus masalah yang diangkat.

2.3.7 Site Penelitian

Dalam penelitian ini dipilih site penelitian yang dapat mendukung penelitian dan juga memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang diangkat, yaitu

Kementerian Koordinator Perekonomian, Direktorat Jenderal pajak, dan juga Badan Koordinasi Penanaman Modal. Peneliti memilih tiga lembaga tersebut karena ketiga lembaga tersebut mempunyai keterkaitan dengan proses perumusan kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu. Hal-hal ini dipertimbangkan dalam menentukan site penelitian agar dapat membantu dalam pengumpulan data dan memperoleh informasi yang lengkap dan akurat dalam menunjang penelitian yang dilakukan.

2.3.8 Batasan Penelitian

Pembahasan dalam penelitian ini diberikan pembatasan sebagai berikut:

- Objek dari penelitian yaitu berupa analisis mengenai faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam hal perumusan kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau di daerah-daerah tertentu. Lalu penelitian ini melihat keterkaitan antara faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dengan *output* berupa kebijakan yang terkait, apakah kebijakan yang bersangkutan sudah mengakomodir faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pembuatannya
- Fokus dari penelitian ini adalah analisis dari rumusan kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah tertentu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2008.
- Dalam ilustrasi kasus pada subbab 4.1.1.1 Analisis Jenis-Jenis Fasilitas Pajak Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.62/2008, peneliti menggunakan tarif pajak penghasilan badan berdasarkan UU.No.36 Tahun 2008. Hal ini dilakukan mengingat PP. No.62/2008 baru diumumkan kepada publik pada tanggal 6 Oktober 2008 dan mempertimbangkan waktu yang diperlukan untuk mendapatkan fasilitas ini maka kemungkinan besar fasilitas ini baru akan digunakan oleh wajib pajak mulai tahun pajak 2009 ketika UU.No.36 Tahun 2008 mulai dilaksanakan.

2.3.9 Keterbatasan Penelitian

Dalam tahap penulisan rancangan skripsi ini ditemukan beberapa keterbatasan penelitian, antara lain sebagai berikut:

- Keterbatasan waktu, biaya, dan tenaga sehingga penelitian ini belum dapat menggali lebih dalam usulan rumusan dari departemen yang terkait secara langsung akan tetapi hanya berdasarkan usulan yang diterima oleh Menko Perekonomian dalam rapat koordinasi yang melibatkan departemen terkait.
- Analisis yang dilakukan dalam penelitian ini pada tahap awal dilakukan berdasarkan draft kebijakan per tanggal 7 April 2008, hal ini terkait dengan keterbatasan akses yang dimiliki oleh peneliti karena peraturan yang dibahas belum berupa peraturan final sehingga masih menjadi rahasia negara. Baru kemudian pada tanggal 6 oktober 2008 Menko Perekonomian melakukan siaran pers terkait dengan pengesahan PP. Nomor 62 Tahun 2008 dan peneliti mulai dapat mengakses peraturan hasil revisi tersebut dengan mudah.