

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Negara-negara seperti halnya Indonesia, Malaysia, Singapura, dan negara-negara yang berada di kawasan Asia Tenggara lainnya merupakan negara-negara yang berada dalam tahap perkembangan atau yang pada umumnya disebut dengan negara berkembang. Salah satu hal yang sering menjadi pembahasan dalam negara-negara tersebut adalah perkembangan dalam bidang perekonomian. Dalam hal pengembangan sektor ekonominya negara-negara ini dapat mengandalkan pada berbagai macam cara baik pengembangan ekonomi yang berpusat pada pemerintah maupun pengembangan ekonomi yang berpusat pada sektor swasta.

Salah satu cara yang dapat ditempuh dalam rangka pengembangan ekonomi melalui sektor swasta adalah melalui penanaman modal atau yang lebih dikenal dengan Investasi. Pemerintah Indonesia melalui Badan Koordinasi Penanaman Modal dalam pernyataannya seperti yang tercantum dalam *Investment Policies Statement* menyatakan bahwa:

***THE GOVERNMENT OF INDONESIA***

***Recognizing***, that the importance of private sector investment to achieve sustainable economic growth, employment creation, development of strategic national resources, transfer and implementation of competitive technology and technical skills, export growth and improved balance of payments.

***Appreciating***, that an appropriate legal framework is prerequisite to promoting a stable, predictable and attractive business environment that will encourage and support private economic activity by Indonesian and foreign investors.

***Acknowledging***, that an appropriate legal framework for investment must provide certain key principles, among which are: equal treatment of investors in similar circumstances irrespective of nationality; protection against expropriation, confiscation or requisition of investments and unilateral alteration or termination of contracts; freedom to repatriate foreign investment capital and net proceeds there on; and access to impartial, quick and effective mechanisms for the resolution of commercial and other investment disputes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “Investment Policies Statement”, [www.bkpm.go.id](http://www.bkpm.go.id) diunduh 22 februari 2008

Kutipan tersebut berisi pernyataan yang dibuat oleh pemerintah Republik Indonesia mengenai pentingnya peranan sektor swasta dalam rangka menunjang pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan, penciptaan lapangan pekerjaan, peningkatan kualitas sumber daya strategis, pengalihan dan penerapan teknologi yang bersaing, pertumbuhan ekspor, dan meningkatkan neraca pembayaran. Oleh karena itu pemerintah menciptakan kerangka hukum yang tepat sebagai persyaratan untuk mempromosikan lingkungan bisnis yang stabil, dapat diprediksi, dan menarik sehingga dapat menunjang sektor swasta. Kerangka hukum sebagaimana telah disebutkan sebelumnya mencakup perlakuan yang adil terhadap tiap investor baik domestik maupun asing, perlindungan hukum bagi usaha, kebebasan untuk merepatriasi modal, dan juga penyelesaian sengketa yang cepat dan efektif.

Dalam kutipan tersebut disebutkan pentingnya peranan sektor swasta dalam rangka menunjang pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dalam rangka pembangunan. Oleh karena itu pemerintah beserta aparaturnya akan membuat kerangka hukum dan kebijakan yang jelas guna mendukung pertumbuhan sektor swasta baik dari investor dalam negeri maupun dari investor luar negeri. Investor sebagai pihak yang melakukan investasi dalam rangka menanamkan modalnya pada suatu negara pada umumnya mempertimbangkan beberapa macam hal yang berkaitan dengan negara tersebut. Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Bank Indonesia, faktor-faktor yang mempengaruhi tersebut dapat dibagi menjadi dua macam yaitu faktor ekonomi dan faktor non-ekonomi. Faktor-faktor tersebut yaitu

Faktor Ekonomi:

- Tingkat suku bunga,
- Kebijakan perpajakan,
- Regulasi perbankan, dan
- Infrastruktur dasar.

Faktor Non-ekonomi:

- Kestabilan politik,
- Penegakan hukum,
- Masalah pertanahan untuk usaha,
- Tingkat kriminalitas dalam masyarakat,
- Demonstrasi perburuhan dan mahasiswa,
- Komitmen pemerintah,

- Komitmen perbankan, dan
- Infrastruktur dan layanan birokrasi pemerintah daerah khususnya perizinan usaha.<sup>2</sup>

Menurut Investor Daily, faktor-faktor yang mempengaruhi investor untuk berinvestasi dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu faktor penentu utama dan faktor penentu tambahan. Faktor-faktor tersebut adalah:

Faktor-faktor yang menjadi penentu utama:

- Kestabilan Sistem Ekonomi
- Kestabilan Sistem Politik
- Ketersediaan Infrastruktur
- Ketersediaan Sumber Daya yang Memadai (SDA&SDM)

Faktor-faktor penentu tambahan seperti halnya:

- Insentif Usaha (termasuk insentif dalam hal perpajakan)
- Kemudahan dalam hal perizinan usaha.<sup>3</sup>

Faktor-faktor penentu tambahan ini adalah faktor yang menentukan berikutnya setelah investor memutuskan untuk menanamkan modalnya berdasarkan faktor-faktor penentu utama pada suatu negara. 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.*”<sup>4</sup> hal ini dapat diartikan bahwa insentif usaha dalam hal perpajakan memang bukanlah faktor penentu utama yang dipertimbangkan oleh investor dalam rangka menanamkan modalnya disuatu negara, akan tetapi hal ini dapat dijadikan pertimbangan yang cukup menjanjikan dalam melakukan penanaman modal. Oleh karena itulah maka tidak mengherankan apabila beberapa negara menawarkan paket-paket insentif usaha yang cukup menjanjikan dalam rangka mendorong pertumbuhan investasi di negaranya. Pemberian paket-paket insentif usaha ini salah satu di dalamnya adalah berupa paket insentif usaha didalam bidang perpajakan yang pada umumnya disebut dengan insentif pajak.

Pemberian insentif pajak yang dilakukan oleh negara-negara terutama di kawasan asia tenggara pada beberapa saat belakangan ini sudah semakin

---

<sup>2</sup> “Survei Faktor-Faktor Non Ekonomi yang Mempengaruhi Iklim Investasi”, *www.bi.go.id* diunduh 5 maret 2008.

<sup>3</sup> Redaksi, “Insentif pajak Bukan Penentu Daya Saing“, *Investor Daily*, 18 November 2005

<sup>4</sup> Louis T Wells, *et. al.*, *Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment*, (Washington D.C.: The International Finance Corporation and the World Bank), 2001, hlm 76

“memanas”. Seperti yang diberitakan oleh harian ekonomi neraca dalam wawancaranya dengan Lutfi berikut:

Ia mengungkapkan, beberapa negara tetangga telah menggunakan *tax holiday* untuk menari investor. Bahkan sejumlah investor di Indonesia telah diimingi dengan insentif tersebut untuk mengalihkan investasinya. Misalnya saja Wilmar, perusahaan dengan produksi sekitar 1 juta metrik ton biodiesel di Dumai telah ditawarkan oleh Singapura pembebasan pajak selama 10 sampai 15 tahun.<sup>5</sup>

Salah satu titik awal yang menyebabkan terjadinya “perang” insentif ini diawali pada saat timbulnya krisis ekonomi pada tahun 1997 yang mempengaruhi kawasan asia tenggara. Pada saat itu jumlah angka investasi menurun drastis daripada sebelum terjadinya krisis.<sup>6</sup> negara-negara di kawasan asia tenggara tersebut kemudian mulai merasa ketakutan akan ditinggalkan oleh para investornya. Oleh karena perasaan takut itulah maka negara-negara tersebut mulai memberikan insentif-insentif dalam rangka menarik minat investor agar mau berinvestasi pada negara-negara tersebut.

“Perlombaan” insentif ini dapat dilihat pada beberapa contoh berikut:

- Pada bulan oktober 2002, Indonesia melalui Badan Koordinasi Penanaman Modal memberikan insentif pajak yang lebih banyak terutama pada perusahaan yang bergerak di sektor pertambangan
- Pada bulan september 2002, lembaga hasil Malaysia memperkenalkan jenis-jenis insentif usaha baru khususnya kepada perusahaan yang menempatkan pusat operasional dan pusat distribusi regionalnya di Malaysia.
- Pada bulan juli 2002, Departemen Keuangan Filipina mengumumkan bahwa Filipina akan tetap menggunakan *tax breaks* untuk menarik investor padahal pada saat itu anggaran negara sedang defisit.
- Pada bulan mei 2002, Indonesia memperkenalkan insentif pajak baru untuk mendukung investasi tertentu dalam sektor-sektor yang diprioritaskan.

---

<sup>5</sup> “Indonesia ‘Terpaksa’ Harus Beri *Tax Holiday*”, *www.ortax.org*, diunduh 12 Desember 2007

<sup>6</sup> Alex Easson, *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, (The Hague: Kluwer Law International), 2004, hlm 90

- Pada bulan mei 2002, Singapura memotong tarif pajak korporasi menjadi 22% dan tetap memberikan insentif untuk pengembangan wilayah-wilayah yang memiliki nilai tambah yang tinggi
- Pada bulan januari 2002, Thailand memberikan insentif pajak baru bagi perusahaan yang mau memindahkan kantor pusat regionalnya ke Bangkok
- Pada bulan oktober 2001, Malaysia memberikan insentif baru kepada perusahaan manufaktur dan eksportir
- Pada bulan juni 2000, Singapura memberikan insentif pajak baru bagi kantor pusat regional (*regional headquarters*) dan bisnis elektronik
- Pada bulan januari 2000, Filipina memberikan insentif pajak pada perusahaan yang kantor pusat regionalnya berada di Filipina
- Pada bulan november 1999, Thailand memperkenalkan paket investasi baru kepada para investor yang memberikan akses lebih mudah untuk mendapatkan insentif usaha bagi investasi asing
- Pada bulan september 1999, Filipina memberikan *tax holidays* selama 12 tahun untuk sektor elektronik.<sup>7</sup>

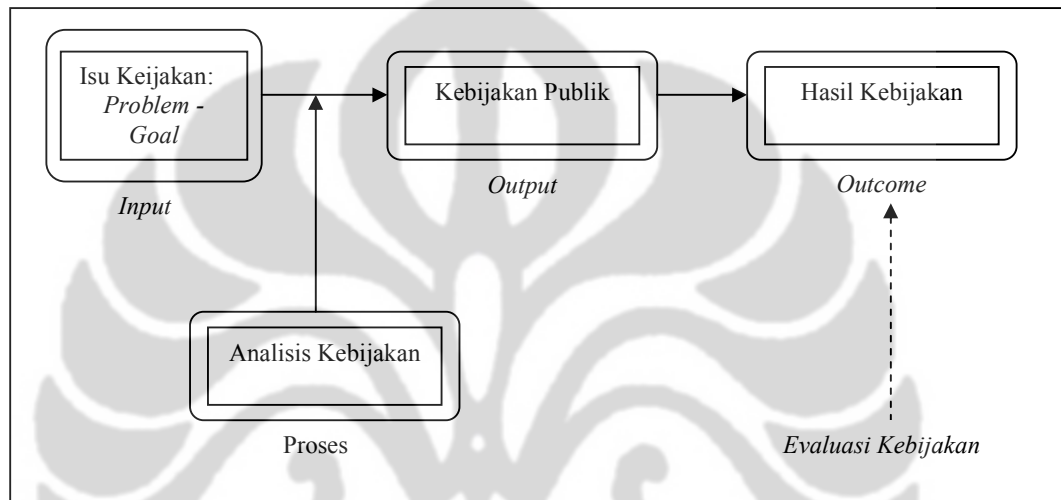
Permasalahan yang muncul, apakah dalam rangka pemberian insentif berupa fasilitas pajak kepada para investor tersebut sudah memperhitungkan dengan matang mengenai *cost and benefit* yang akan didapatkan oleh negara. Karena tanpa perhitungan yang matang maka pemberian fasilitas pajak yang berlebihan hanya akan mengurangi sektor penerimaan negara saja yang kemudian akan menjadi *cost* yang tinggi buat pemerintah sedangkan *benefit* yang didapatkan tidak ada. Oleh karena itulah maka dalam melakukan pemberian fasilitas pajak, pemerintah perlu mempertimbangkan berbagai hal yang dianggap perlu sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusannya. Beberapa faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam rangka membuat kebijakan dalam hal fasilitas pajak untuk bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu ini antara lain dalam hal jenis industri yang bersangkutan. Dalam hal jenis industri, pemerintah mengkategorikan terlebih dahulu industri-industri mana saja yang layak untuk

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm 91

diberikan fasilitas dan mana yang kurang layak untuk diberikan fasilitas setelah itu maka pemerintah akan membandingkan kalayakan masing-masing industri untuk diberikan fasilitas.

Pembahasan mengenai *cost and benefit* seperti di atas merupakan suatu bagian dari proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Menurut Dwidjowijoto, model analisis kebijakan dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Riant Nugroho D., 2006, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*<sup>8</sup>

**Gambar 1.1**  
**Model Analisis Kebijakan Sebagai Praktik**

Berdasarkan alur di atas, tahapan pertama yang harus dilakukan sebelum membuat suatu kebijakan adalah dengan mencari dan menemukan *input-input* yang ada guna merumuskan suatu kebijakan yaitu berupa isu-isu mengenai kebijakan yang bersangkutan. Dalam hal perumusan kebijakan dalam hal fasilitas pajak pemerintah harus terlebih dahulu menentukan apakah kondisi ekonomi yang ada pada saat ini memerlukan adanya suatu fasilitas dalam hal perpajakan. Dalam hal ini pemerintah dapat melihat antara lain dari kondisi perekonomian yang terjadi, iklim usaha yang ada, tingkah laku investor, maupun dari kondisi perbandingan di negara tetangga. Sedangkan dalam tahap proses pembuatan

<sup>8</sup> Riant Nugroho D., *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo), 2006, hlm 54



kebijakan pemerintah melakukan berbagai pertimbangan dan menganalisis kebijakan apakah yang sebaiknya diambil, salah satu dari bagian proses ini adalah analisis kebijakan mengenai *cost and benefit* seperti yang dijelaskan sebelumnya.

Setelah melalui tahap pemrosesan maka dihasilkanlah *output* berupa kebijakan publik, dalam penelitian ini kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan pemerintah dalam hal fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu. Kemudian *output* berupa kebijakan tersebut diberlakukan di masyarakat dan kemudian dilihat bagaimana hasil yang didapat dari kebijakan tersebut. Hasil dari kebijakan inilah yang kemudian disebut sebagai *outcome* dan pada tahapan selanjutnya dilakukanlah evaluasi kebijakan berkaitan dengan kebijakan yang terkait.

Menurut Theodoulou dalam bukunya "*the art of the game understanding american public policy making*" paling tidak terdapat empat macam tipe evaluasi kebijakan, yaitu:

- *Process Evaluation*
- *Outcome Evaluation*
- *Impact Evaluation*
- *Cost-benefit Analysis*.<sup>9</sup>

Pada umumnya tujuan dari evaluasi kebijakan yang dimaksud diatas adalah untuk mengetahui dan menilai bagaimana kebijakan yang telah dibuat. Hasil dari evaluasi ini kemudian akan menjadi masukan kembali bagi pembuat kebijakan untuk merevisi maupun membuat kebijakan lainnya. Dalam hal fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu, perihal mengenai evaluasi ini tercantum dalam pasal 5 peraturan pemerintah yang terevisi (PP No.1 Tahun 2007), disana disebutkan bahwa,

- 1) Pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini akan dievaluasi dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Pemerintah ini ditetapkan.
- 2) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Tim monitoring dan evaluasi yang dibentuk dengan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>Stella Z Theodoulou, *The Art of The Game Understanding American Public Policy Making*, (Canada: Nelson), 2004, hlm 193

Oleh karena itu sesuai dengan yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah ini maka proses evaluasi memang diperlukan. Selain itu, amanat untuk merevisi PP. No.1/2007 juga berasal dari Instruksi Presiden No.5 Tahun 2008 tentang fokus program ekonomi tahun 2008-2009, dalam lampiran Inpres tersebut terdapat amanat untuk merevisi PP. No.1/2007, hal ini merupakan bagian dari kebijakan dalam rangka pemberian fasilitas fiskal bagi penanaman modal. Akan tetapi selain dari amanat-amanat peraturan diatas, pertimbangan mengapa PP. No.1/2007 ini direvisi oleh karena industri dan daerah tertentu yang terdapat dalam PP. No.1/2007 perlu diperluas. Salah satu hal yang dapat dijadikan pembahasan dalam evaluasi kebijakan tersebut adalah analisis mengenai isi dari kebijakan tersebut. Akan tetapi, meskipun PP. Nomor 1 Tahun 2007 ini telah direvisi yang kemudian menghasilkan PP. Nomor 62 Tahun 2008, masih saja terdapat pihak investor yang merasa kurang puas terhadap revisi peraturan pemerintah tersebut. Hal ini seperti dikatakan oleh Prijohandoyo yang dikutip oleh Bisnis Indonesia, “Saya ngobrol dengan beberapa pengusaha, mereka bilang juga nggak nunggu-nunggu revisi PP No. 1/2007 cepat diselesaikan karena menurut mereka insentif yang diberikan pemerintah dalam PP itu nanggung.”<sup>11</sup> Rasa kurang puas ini juga diungkapkan oleh Wanandi, menurutnya pemerintah tidak sepenuh hati dalam memberikan insentif itu mengingat persyaratan untuk mendapatkan fasilitas tersebut pengusaha mengalami kesulitan.<sup>12</sup>

Hal ini bertolak belakang dengan pernyataan yang dikeluarkan oleh Sri Mulyani, menurutnya instrumen kebijakan yang dikeluarkan dinilai masih cukup efektif untuk menjadi landasan bagi pemerintah memberikan insentif kepada dunia usaha.<sup>13</sup> Kedua macam pernyataan yang dikeluarkan oleh pihak-pihak tersebut merupakan pernyataan yang didasarkan atas pandangan yang berbeda terhadap rumusan dari PP. Nomor 62 Tahun 2008.

Maka dari itu penelitian ini ingin mencoba untuk menganalisis rumusan dari kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah tersebut dilihat dari faktor-faktor

---

<sup>10</sup> Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 tentang *Fasilitas Pajak Penghasilan Untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-Daerah Tertentu*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 1), Pasal 5

<sup>11</sup> “Insentif PPh tak efektif rangsang investasi”, *www.ortax.org*, diunduh 8 oktober 2008.

<sup>12</sup> “Insentif PPh tak efektif rangsang investasi”, *www.ortax.org*, diunduh 8 oktober 2008.

<sup>13</sup> “Bidang Berfasilitas PPh Bertambah”, *www.cetak.kompas.com*, diunduh 8 oktober 2008



yang dijadikan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu dan kemudian menganalisis apakah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sudah sesuai dengan faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

## 1.2 Permasalahan

Dalam penelitian ini permasalahan yang diangkat adalah permasalahan yang berkaitan dengan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah. Nomor 1 tahun 2007 dan diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah. Nomor 62 tahun 2008, yaitu mengenai:

1. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam merumuskan kebijakan fasilitas pajak penghasilan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No.62 Tahun 2008?
2. Apakah kebijakan fasilitas pajak penghasilan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah No.62 Tahun 2008 telah sesuai dengan *input* yang menjadi pertimbangan dalam pembuatan kebijakan tersebut?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pemerintah yaitu kebijakan dalam bentuk fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau daerah-daerah tertentu sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2007 dan diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2008 terutama dalam hal:

1. Menggambarkan faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam merumuskan kebijakan fasilitas pajak penghasilan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2008.
2. Analisis terhadap kesesuaian kebijakan fasilitas pajak penghasilan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2008 dengan *input-input* yang menjadi pertimbangan dalam proses perumusan kebijakannya.

#### 1.4 Signifikansi Penelitian

Signifikansi dari penelitian ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

- Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya dalam hal analisis kebijakan khususnya dalam bidang kebijakan mengenai fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu dan atau daerah tertentu dan kebijakan fasilitas pajak penghasilan secara umum.

- Signifikansi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan fasilitas pajak penghasilan secara umum dan fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan/atau daerah-daerah tertentu secara khusus.

#### 1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

**BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini membahas tentang latar belakang pengambilan judul yang digunakan, pokok permasalahan yang akan dibahas, tujuan dan signifikansi penulisan serta sistematika penulisan skripsi.

**BAB II: KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

Bab ini membahas mengenai konsep-konsep yang digunakan sebagai landasan pemikiran terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Selain itu bab ini juga membahas mengenai metode penelitian yang digunakan meliputi pendekatan penelitian, tipe penelitian, hipotesis kerja, proses penelitian, penentuan site penelitian, batasan penelitian dan keterbatasan penelitian.

**BAB III: GAMBARAN UMUM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 62 TAHUN 2008**

Bab ini membahas mengenai gambaran umum tentang kebijakan fasilitas pajak penghasilan yang dikeluarkan oleh pemerintah

berdasarkan PP No.62 Tahun 2008 dan juga penjelasan dari peraturan pelaksanaannya.

**BAB IV: ANALISIS RUMUSAN KEBIJAKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 62 TAHUN 2008**

Bab ini membahas tentang faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan peraturan pemerintah nomor 62 tahun 2008 dan analisis mengenai faktor-faktor yang menjadi pertimbangan tersebut, kemudian bab ini akan membahas keterkaitan antara faktor-faktor yang menjadi pertimbangan tersebut dengan *output* kebijakan yang dihasilkan.

**BAB V: SIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisikan simpulan yang dapat diambil dan juga saran yang dapat diberikan dalam penelitian ini.

