

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam melakukan penelitian yang berjudul Analisis Kebijakan Bea Masuk Ditanggung Pemerintah atas Impor Barang dan Bahan Guna Pembuatan Peralatan Telekomunikasi (Studi pada PT X) ini, peneliti mengacu pada tema penelitian dalam bentuk skripsi yang hampir sama yang sebelumnya pernah dilakukan oleh peneliti lain. Adapun penelitian tersebut berjudul "Analisis Kebijakan Fasilitas Bea Masuk Ditanggung Pemerintah atas Impor Bahan Baku Pembuatan Komponen Elektronika (Periode Oktober 2008 – Oktober 2009)". Penelitian yang dilakukan oleh Arini Siswanda pada tahun 2009 ini bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis dasar pemikiran perumusan kebijakan fasilitas bea masuk ditanggung pemerintah atas impor bahan baku pembuatan komponen elektronika dan menganalisis implementasinya pada periode Oktober 2008 – Oktober 2009. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk memperoleh pemahaman mengenai masalah yang diangkat. Untuk memperoleh data yang diperlukan, peneliti melakukan studi lapangan melalui wawancara mendalam dan studi kepustakaan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dasar pemikiran perumusan kebijakan fasilitas bea masuk ditanggung pemerintah atas impor bahan baku pembuatan komponene elektronika adalah karena adanya perubahan Undang-Undang Kepabeanan dan untuk peningkatan daya saing industri dalam negeri. Implementasi kebijakan ini pada tahun 2008 tidak berjalan sama sekali dan pada Januari – Oktober 2009 telah dimanfaatkan oleh 8 perusahaan elektronika dalam negeri.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Siswanda karena penelitian ini membahas kebijakan bea masuk ditanggung pemerintah atas impor barang dan bahan guna pembuatan peralatan telekomunikasi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar pemikiran yang melatarbelakangi perumusan kebijakan bea masuk ditanggung pemerintah atas impor barang dan bahan guna pembuatan peralatan telekomunikasi, implementasi kebijakan tersebut, serta

faktor-faktor penunjang dan penghambat dalam mengoptimalkan pemanfaatan kebijakan tersebut.

2.1.1 Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu (Budiardjo, 2008, p. 20). Sedangkan menurut Eulau dan Prewitt sebagaimana dikutip oleh Jones (1991), kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut (p. 47-48). Secara umum, Anderson sebagaimana dikutip oleh Islamy (1992) mengungkapkan bahwa kebijakan mencakup beberapa hal berikut.

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah dalam menghadapi masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu) (p. 20).

Sedangkan menurut Subarsono (2006) definisi kebijakan publik mengandung makna sebagai berikut.

1. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan swasta.
2. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah (p. 2).

Maksud dan tujuan kebijakan publik dibuat adalah untuk memecahkan masalah publik yang terjadi di masyarakat. Masalah yang timbul sangat beragam, baik variasi maupun intensitasnya. Tidak semua masalah publik dapat melahirkan kebijakan publik. Hanya masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk memikirkan dan mencari solusi yang bisa melahirkan kebijakan publik (Widodo, 2007, p. 15).

Produk dari kebijakan publik secara sederhana dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu peraturan-peraturan, seperti Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan daerah.
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjelas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar-Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota (Nugroho, 2004, p. 31).

Dunn sebagaimana dikutip oleh Winarno (2007) menguraikan tahap-tahap dalam menyusun suatu kebijakan publik, yaitu:

a. Tahap penyusunan agenda

Pada tahap ini, pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan beberapa masalah yang dipilih untuk dirumuskan oleh para perumus kebijakan dalam suatu agenda publik. Namun, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama. Tahap penyusunan agenda bila dikaitkan kedekatannya dalam proses prosedur analisis dapat disejajarkan dengan perumusan masalah. Perumusan masalah menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Perumusan masalah dapat membantu

menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

b. Tahap formulasi kebijakan

Pada tahap ini, masalah-masalah yang telah menjadi agenda publik didefinisikan untuk kemudian diambil suatu kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut.

c. Tahap adopsi kebijakan

Setelah dilakukan perumusan kebijakan, kemudian salah satu atau alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari golongan mayoritas.

d. Tahap implementasi kebijakan

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing. Ada kebijakan yang mendapat dukungan dan ada pula kebijakan yang ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap penilaian kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah (p. 4).

Dari kelima tahap proses kebijakan publik di atas, tahap implementasi kebijakan merupakan suatu tahap yang sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan seperti pernyataan Udoji sebagaimana dikutip oleh Wahab (1990) sebagai berikut.

The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented (p. 59).

Berdasarkan pernyataan tersebut, implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dibandingkan dengan proses pembuatan kebijakan karena suatu kebijakan hanya akan menjadi sebuah susunan peraturan yang tersusun rapi apabila tidak diterapkan.

Implementasi kebijakan tidak selalu berhasil. Apa yang diharapkan dan direncanakan saat perumusan kebijakan dapat saja berbeda pada saat implementasinya. Keadaan di lapangan dapat menimbulkan kesenjangan yang bisa

menyebabkan kurang efektifnya implementasi kebijakan atau gagalnya kebijakan mencapai tujuannya. Menurut Abidin, terdapat beberapa alasan mengapa implementasi kebijakan dapat gagal. Pertama, kebijakan tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Kedua, implementasi kebijakan memang mengalami kegagalan dalam proses. Ketiga, implementasi dilaksanakan sebagaimana mestinya, namun terdapat hambatan dalam prosesnya yang tidak dapat diatasi (Abidin, 2002, p. 207).

2.1.2 Kebijakan Fiskal dan Kebijakan Pajak

Kata fiskal dalam hal ini digunakan dalam arti kata yang luas, yaitu segala sesuatu yang bertalian dengan keuangan negara dan bukan yang semata-mata berhubungan dengan pajak (Soemitro, 1988, p. 245). Mansury (1999) membagi kebijakan fiskal ke dalam dua pengertian, yaitu berdasarkan pengertian luas dan pengertian sempit. Kebijakan fiskal dalam arti yang luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja, dan inflasi dengan menggunakan instrumen pemungutan pajak dan belanja negara. Sedangkan pengertian kebijakan fiskal dalam arti yang 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 tata cara pembayaran pajak yang terutang (p. 1). Berdasarkan definisi kebijakan publik, maka kebijakan fiskal termasuk dalam pengertian kebijakan publik dalam lingkup yang lebih khusus karena kebijakan tersebut dikeluarkan oleh pemerintah (pihak yang memiliki otoritas publik) dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Kebijakan fiskal memiliki 3 tujuan utama, yaitu:

1. Untuk menjamin bahwa laju pertumbuhan perekonomian yang sebenarnya menyamai laju pertumbuhan potensial dengan mempertahankan kesempatan kerja yang penuh.
2. Untuk mencapai suatu tingkat harga umum stabil yang wajar.
3. Untuk meningkatkan laju pertumbuhan potensial tanpa mengganggu pencapaian tujuan-tujuan lain dari masyarakat (Due, 1985, p. 349).

Menurut Sloman (1994), kebijakan fiskal memainkan dua peran penting, yaitu:

The first was to remove any severe deflationary or inflationary gaps. The second role was to smooth out the fluctuations in the economy associated with the trade cycle (p. 676).

Berdasarkan pernyataan tersebut, kebijakan fiskal memiliki peranan penting untuk menghilangkan dampak buruk dari kesenjangan deflasi dan inflasi serta untuk melancarkan fluktuasi dalam ekonomi sejalan dengan siklus perdagangan.

Adapun kebijakan pajak adalah kebijakan fiskal dalam arti sempit. Kebijakan pajak dapat dirumuskan sebagai:

1. Suatu pilihan atau keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka menunjang penerimaan negara dan menciptakan kondisi ekonomi yang kondusif.
2. Suatu tindakan pemerintah dalam rangka memungut pajak guna memenuhi kebutuhan dana untuk keperluan negara.
3. Suatu keputusan yang diambil pemerintah dalam rangka meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak untuk digunakan menyelesaikan kebutuhan dana bagi negara (Marsuni, 2006, p. 37-38).

Sebagaimana kebijakan publik pada umumnya yang memiliki tujuan tertentu untuk dicapai oleh negara, kebijakan pajak juga memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran,
2. Distribusi penghasilan yang lebih adil, dan
3. Stabilitas (Mansury, 2000, p. 5).

Kebijakan perpajakan (*tax policy*) merupakan salah satu unsur penting dalam menentukan apakah sistem perpajakan di suatu negara telah cukup baik bagi masyarakat dan menciptakan iklim yang sehat bagi dunia usaha. Oleh Karena itu, kebijakan perpajakan harus konsisten dan berkesinambungan dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip perpajakan dan *good governance*.

2.1.3 Impor

Santoso (1994) mendefinisikan impor sebagai “proses memasukkan barang dari luar negeri ke dalam wilayah pabean dalam negeri dengan memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku” (p. 57). Pengertian impor secara luas dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Suatu kegiatan penerimaan barang yang diproduksi di negara lain untuk dijual di pasar dalam negeri. Hal ini berkaitan dengan arus lalu lintas barang sehingga otoritas ada pada pabean. Impor ini berakibat adanya aliran keluar valuta asing dari dalam negeri. Oleh karena itu, impor tersebut harus memenuhi kewajiban pabean seperti diatur dalam undang-undang kepabeanan.
2. Suatu jasa yang disediakan untuk suatu negara dalam daerah pabean oleh negara lain (perbankan, asuransi) atau dari luar daerah pabean yang mengakibatkan adanya aliran keluar valuta asing dari dalam daerah pabean.
3. Impor modal yang diinvestasikan dalam bentuk investasi portofolio, investasi langsung luar negeri berbentuk aset fisik, dan impor modal yang termasuk bidang pajak (Purwito, 2006, p. 45).

Dalam pengertian lain yang dikemukakan oleh Purwito (2007), ditegaskan mengenai hal yang dapat dikatakan impor, yaitu:

Impor merupakan kegiatan memasukkan barang ke dalam daerah pabean baik yang dilakukan oleh orang pribadi maupun badan hukum. Dalam Undang-Undang Kepabeanan dianggap sebagai impor apabila barang yang dibawa oleh sarana pengangkut telah melintasi batas negara dan kepadanya diwajibkan memenuhi kewajiban pabean dan pembayaran bea masuk (p. 50).

Impor yang dilakukan oleh negara-negara di dunia pada dasarnya memiliki karakteristik, yaitu:

- a. Impor merupakan pilihan cara perdagangan yang masuk akal ketika sumber-sumber produksi relatif sulit berpindah tempat akibat adanya hambatan untuk melakukan perpindahan tempat tersebut.

- b. Perdagangan yang dilakukan melalui impor biasanya tidak bilateral, artinya bukan pertukaran sejumlah uang untuk sejumlah barang lainnya yang dibutuhkan.
- c. Kontrol politik ataupun intervensi pemerintah membedakan impor dengan perdagangan dalam negeri. Karakteristik ini tidak hanya sebagai pembeda, namun terkadang mempersulit pertukaran barang dan jasa antar negara (Magill, 2000, p. 522).

Dilihat dari tujuan barang, impor dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

1. Impor untuk dipakai

Pengertian impor untuk dipakai yaitu:

- (1) Memasukkan barang ke dalam daerah pabean dengan tujuan untuk dipakai, artinya barang tersebut akan dijual kembali atau digunakan/dipakai oleh pemakai akhir (*end user*) atau habis dikonsumsi atau dijual kepada konsumen yang memerlukan atau disalurkan ke masing-masing *supplier/distributor* di dalam daerah pabean. Hal ini dilakukan oleh para importir yang bisnisnya merupakan perdagangan atau *trading*.
- (2) Memasukkan barang ke dalam daerah pabean untuk dimiliki atau dikuasai oleh orang yang berdomisili di Indonesia.
- (3) Dijual ke konsumen sebagai barang promosi atau bonus yang dilakukan oleh importir produsen.
- (4) Dikeluarkan karena barang-barang tersebut merupakan sisa-sisa produksi yang dapat didaur ulang dan berasal dari kawasan berikat. Saat ini untuk sisa barang tersebut dikenakan pembebanan bea masuk sebesar 5% dari harga barang sebenarnya (*actual price*).

2. Impor sementara

Impor sementara merupakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah dalam rangka membantu investor untuk menggunakan barang-barang yang dimiliki di luar daerah pabean untuk disewa untuk digunakan di dalam daerah pabean (Purwito, 2007, p. 67-68).

2.1.4 Bea Masuk

2.1.4.1 Definisi dan Jenis Bea Masuk

Dalam literatur asing, konsep bea masuk memiliki pengertian yang sama dengan konsep *tariff*. Hodgson dan Herander (1983) mendefinisikan *tariff* sebagai berikut.

A tariff is a tax imposed on goods and services traded across national borders and can be applied to either imports or exports. Although as a matter of practice, tariffs are applied mainly to imports, many less developed countries do apply duties to a significant number of their export products (p. 207).

Berdasarkan definisi tersebut, *tariff* adalah pajak yang dikenakan terhadap barang dan jasa yang diperdagangkan melintasi perbatasan nasional dan dapat diterapkan baik untuk impor maupun ekspor. Dalam prakteknya, *tariff* diterapkan terutama untuk impor. Hanya sedikit negara maju yang mengenakan *tariff* pada produk ekspor mereka.

Menurut Sudjatmiko (1978), bea adalah suatu jenis pungutan yang dikenakan terhadap barang-barang yang melintasi perbatasan daerah pabean. Bea (yang merupakan bea masuk dan bea keluar) dikenakan atas barang-barang yang dikeluarkan atau diekspor dan barang-barang yang dimasukkan (p. 5). Sedangkan menurut Purwito (2008), bea masuk adalah biaya *financial* atau retribusi yang dibebankan kepada orang pribadi atau badan hukum dan bersifat memaksa atas pemakaian atau kepemilikan barang yang dimasukkan atau dikeluarkan ke atau dari dalam daerah pabean yang dipungut oleh Negara (p. 38).

Dalam pengklasifikasian pajak, bea masuk termasuk jenis pajak tidak langsung karena karakteristiknya memenuhi karakteristik jenis pajak tidak langsung. Pajak langsung dan pajak tidak langsung dapat dibedakan melalui beberapa pendekatan. Pendekatan yang digunakan untuk dapat membedakan penggolongan pajak langsung dan pajak tidak langsung, yaitu:

1. Pendekatan secara ekonomis

Suatu pajak disebut pajak tidak langsung apabila beban pajaknya dapat dilimpahkan (*the tax burden can be shifted*) baik seluruhnya maupun sebagian kepada pihak lain.

2. Pendekatan secara administratif atau yuridis

Jika pemungutan suatu pajak tidak mengenal periodisasi, misalnya setiap saat suatu pajak dapat dipungut, maka pajak tersebut termasuk dalam pajak tidak langsung. Selain itu pajak tidak langsung tidak mempunyai kohir. Kohir pada hakekatnya adalah tembusan SKP (Surat Ketetapan Pajak) yaitu berupa penatausahaan identitas Wajib Pajak, jumlah pajak yang harus dibayar, tahun pajak, tanggal pembayaran, dan sebagainya (Nurmantu, 2003, p. 59-60).

Ditinjau dari tujuannya, *tariff* dapat dibedakan atas:

1. *Protective Tariff*, yaitu pungutan yang dilakukan pada waktu mengimpor barang yang tujuannya untuk melindungi produsen dalam negeri atau melindungi masyarakat pada umumnya, misalnya tarif yang sangat tinggi atas impor senjata api.
2. *Revenue Tariff*, yaitu pungutan yang dilakukan pada waktu mengimpor barang yang tujuannya untuk meningkatkan pemasukan dana ke kas negara (Nurmantu, 2003, p. 66).

Sedangkan sistem dan tata cara pemungutan *tariff* dalam pelaksanaannya dapat dibedakan menjadi:

1. *Ad valorem* atau bea harga, yaitu besarnya pajak yang akan dipungut ditentukan berdasarkan persentase tertentu dari nilai produk atau harga. Tarif *ad valorem* hingga saat ini dipakai untuk perhitungan bea masuk atas barang-barang yang dimasukkan ke dalam daerah pabean melalui Buku Tarif Bea Masuk Indonesia (BTBMI). Sementara saat ini tarif yang tertinggi disepakati maksimal 40 (empat puluh) persen. Hal ini telah disetujui dalam *General Agrrement on Trade and Tariff* (GATT) oleh *World Trade Organization* (WTO). Tarif *ad valorem* bersifat proporsional dengan keuntungan dapat mengikuti perkembangan tingkat harga/inflasi dan terdapat diferensial harga produk sesuai kualitasnya. Sebaliknya, kerugian dari jenis tarif ini adalah memberikan beban yang cukup berat bagi administrasi bea dan cukai karena memerlukan data dan perincian

klasifikasi serta harga barang yang lengkap. Penerapan tarif ini sering menimbulkan sengketa dalam penetapan harga/nilai pabean untuk perhitungan bea masuk antara importir dan instansi kepabeanan.

2. *Ad naturam* atau tarif spesifik, yaitu besarnya pajak diterapkan untuk tiap unit produk atau harga satuan atas suatu barang. Tarif spesifik biasa dipakai untuk barang-barang tertentu, misalnya kemeja (dihitung per satuan kemeja dengan tarif dalam nominal rupiah yang sudah pasti). Tarif spesifik dapat juga digunakan untuk melindungi industri dalam negeri yang bersifat regresif. Penerapan tarif ini memberikan keuntungan seperti mudah dilaksanakan karena tidak memerlukan perincian harga barang sesuai kualitasnya. Tarif juga dapat digunakan sebagai alat kontrol proteksi industri dalam negeri. Sebaliknya, pengenaan tarif spesifik dirasakan kurang/tidak adil karena tidak membedakan kualitas barang dan berlaku sama, digunakan sebagai alat kontrol proteksi yang bersifat statis.
3. *Compound tariff*, yaitu kombinasi dari tarif *ad valorem* dan tarif *ad naturam*. Tarif ini biasanya diterapkan di bidang cukai. Selain berdasarkan persentase (dari 10% hingga 250%), tarif ini juga berdasarkan spesifikasi produk (menurut jumlah produk yang dihasilkan sehingga dapat diketahui harga per batang hasil tembakau).
4. Tarif *antidumping*, yaitu penambahan besaran tarif dari tarif yang berlaku untuk perhitungan bea masuk. Hal ini diterapkan sebagai suatu “hukuman” atau “sanksi” atas produk tertentu suatu negara yang diekspor ke negara yang mengenakan tarif tersebut karena dianggap ancaman bagi industri dalam negeri. Besaran tarif tergantung dari perhitungan atas besar kerugian yang kemungkinan diderita oleh perusahaan sejenis di dalam negeri sebagai akibat harga *dumping* dari barang impor.
5. Tarif pembalasan atau tarif retorsi, yaitu tarif yang bersifat resiprokal berkaitan dengan pengenaan tarif yang lebih tinggi atas impor suatu barang. Dalam prakteknya, tarif ini belum pernah diterapkan karena hanya diberlakukan bagi barang-barang impor dari negara yang memberlakukan Indonesia seolah-olah sebagai musuhnya dengan tarif yang sangat tinggi.

6. Tarif diferensial (*differential tariff*), yaitu tarif maksimum dan tarif minimum atas produk-produk tertentu antara negara-negara yang mempunyai hubungan baik/kemitraan, misalnya antara negara-negara anggota ASEAN, Uni Eropa, dan lainnya.
7. Tarif preferensi, yaitu tarif khusus yang berlaku untuk negara-negara yang tergabung dalam satu unit/asosiasi dan berbeda dengan tarif bea masuk untuk negara lainnya (ASEAN, Uni Eropa, Uni negara-negara Amerika Latin, dan lainnya) (Purwito, 2006, p. 104).

Dari keseluruhan jenis tarif di atas, Indonesia hanya menerapkan 2 tarif untuk perhitungan bea masuk, yaitu *ad valorum* dan *ad naturam*.

2.1.4.2 Fasilitas Bea Masuk

Fasilitas bea masuk yang dapat diberikan pemerintah dalam lingkup kepabeanan terdiri dari:

1. Tidak Dipungut Bea Masuk

Secara universal, pabean bertugas untuk memungut bea masuk atas barang-barang yang dimasukkan dan berlaku sejak memasuki Daerah Pabean. Dikecualikan dalam hal ini, jika barang-barang tersebut tidak diimpor untuk dipakai, maka pungutan bea masuk tidak dikenakan terhadapnya. Adapun pertimbangan tidak dipungut adalah bahwa barang tersebut akan diangkut lanjut ke pelabuhan lain, baik di dalam ataupun di luar daerah pabean.

2. Pembebasan dan Keringanan Bea Masuk

Pengertian pembebasan bea masuk diartikan sebagai bea masuk yang seharusnya dibayar tetapi pentarifannya menjadi 0% (nol persen) dan bukan berarti tidak dipungut bea masuk atas pemasukan barang impor yang berasal dari luar Daerah Pabean yang dimasukkan untuk dipakai. Keringanan merupakan pengurangan sebagian pembayaran atas bea masuk yang diwajibkan. Bentuk pembebasan yang diberikan adalah pembebasan relatif.

3. Pengembalian Bea Masuk

Pengembalian bea masuk dapat disebabkan oleh beberapa alasan dan pertimbangan, baik dari pengguna jasa kepabeanan dan pejabat bea cukai, maupun karena adanya keputusan pengadilan (Purwito, 2006, p. 258-262).

2.1.4.3 Efek Pengenaan Bea Masuk

Efek dari pengenaan bea masuk terdiri atas:

a. Efek harga

Harga barang impor dalam mata uang nasional meningkat sebesar tarif yang dikenakan.

b. Efek konsumsi

Permintaan di pasar dalam negeri terhadap barang impor menurun karena efek harga. Besarnya konsumsi yang berkurang sangat tergantung pada besarnya elastisitas harga dari permintaan. Jika barang impor adalah barang kebutuhan pokok, maka elastisitasnya mendekati nol yang artinya efek harga terhadap konsumsi kecil.

c. Efek proteksi/produksi

Produksi di dalam negeri naik akibat efek harga. Karena harga barang impor lebih mahal dibandingkan harga barang yang sama buatan dalam negeri, permintaan domestik terhadap barang buatan sendiri pun meningkat, sedangkan terhadap barang impor menurun.

d. Efek pendapatan

Hasil pajak impor merupakan pendapatan bagi pemerintah.

e. Efek redistribusi

Harga barang impor naik akibat bea masuk. Di satu sisi, hal itu menyebabkan kerugian bagi konsumen karena *consumer surplus*-nya berkurang atau hilang. Tetapi di sisi lain memberikan keuntungan bagi produsen karena *producer surplus* meningkat sehingga terjadi perpindahan surplus dari konsumen ke produsen (Tambunan, 2000, p. 164).

Bea masuk juga dapat menyebabkan beberapa hal, antara lain:

- a. Bea masuk merupakan bagian dari harga sebuah devisa bagi pengguna barang impor, maka dari itu perbedaan bea masuk secara tidak langsung mempengaruhi devisa dikarenakan pengguna barang impor yang berbeda.
- b. Bea masuk menghilangkan kekuatan membeli (*purchasing power*) pengguna impor (dalam proporsi bea masuk) dan memindahkannya kepada pemerintah.
- c. Bea masuk membuat harga barang impor menjadi lebih tinggi. Hal tersebut membuat pemerintah membatasi permintaan akan devisa pada tingkat kurs tertentu.
- d. Dengan menjaga permintaan devisa sesuai penawaran yang ada pada tingkat harga yang rendah, bea masuk bertindak sebagai pajak implisit terhadap ekspor. Hal tersebut disebabkan berkurangnya penerimaan dari pajak ekspor jika dibandingkan dengan sebelum adanya bea masuk.
- e. Bea masuk dikenakan pada barang, asuransi barang impor, serta pengangkutan barang impor, tetapi tidak dikenakan pada jasa lainnya sehingga bea masuk secara sistematis akan membuat kurs harga pengguna barang impor lebih tinggi daripada pengguna kurs lainnya.
- f. Dengan adanya proses kenaikan harga kurs untuk membeli barang, bea masuk membuat produsen barang pengganti maupun sejenis di dalam negeri mendapatkan keuntungan lebih tinggi dibandingkan produsen pengganti maupun sejenis dalam negeri dari barang impor yang tidak dikenakan bea masuk.
- g. Jika produsen barang menghadapi bea masuk dalam kompetisi impor, tetapi ia mampu untuk membeli barang modal serta mampu mengimpor kebutuhannya dengan tarif lebih rendah dibandingkan out-putnya, maka ia akan mampu untuk membeli kurs dengan harga rendah dan menjualnya dengan harga tinggi (Lewis, 1981, p. 277).

2.1.5 Insentif Pajak

Zee et.al. sebagaimana dikutip oleh Easson (2004) mendefinisikan insentif pajak sebagai berikut.

A tax incentive can be defined either in statutory or effective terms. In statutory terms, it would be a special tax provision granted to

qualified investment projects (however determined) that represents a statutorily favorable deviation from a corresponding provision applicable to investment projects in general (i.e. projects that receive no special tax provision). An implication of this definition is that any tax provision that is applicable to all investment project does not constitute a tax incentive. In effective terms, a tax incentives would be a special tax provision granted to qualified investment projects that has the effect of lowering the effective tax burden-measured in some way on those projects, relative to the effective tax burden that would be borne by investors in the absence of the special tax provision (p. 2-3).

Berdasarkan definisi tersebut, insentif pajak dapat didefinisikan menurut undang-undang dan istilah yang efektif. Menurut undang-undang, insentif pajak merupakan ketentuan pajak khusus yang diberikan kepada proyek-proyek investasi yang memenuhi syarat. Maksud dari definisi ini adalah bahwa setiap ketentuan pajak yang berlaku untuk semua proyek investasi bukan merupakan insentif pajak. Dalam istilah yang efektif, insentif pajak merupakan ketentuan pajak khusus yang diberikan kepada proyek-proyek investasi yang memenuhi syarat memiliki efek mengurangi perhitungan beban pajak, berhubungan dengan beban pajak efektif yang akan ditanggung oleh investor dengan tidak adanya ketentuan pajak khusus.

Insentif pajak merupakan salah satu bentuk kebijakan pajak dalam usaha untuk menciptakan kondisi ekonomi yang kondusif dan stabil. Pemerintah memberikan insentif pajak bagi sektor-sektor ekonomi tertentu yang bertujuan untuk mendorong produksi dan investasi yang kemudian pada akhirnya dapat menggerakkan sektor perekonomian. Di masa lampau, sebelum diadakannya *Tax Reform*, pajak-pajak digunakan sebagai insentif/perangsang untuk mencapai tujuan tertentu, antara lain:

- a. Untuk menarik modal asing maupun modal domestik supaya digunakan untuk investasi dalam bidang-bidang yang diprioritaskan oleh pemerintah untuk tujuan pembangunan.
- b. Untuk mengembangkan pasar modal.
- c. Untuk mengembangkan penggunaan jasa akuntan publik.
- d. Untuk meningkatkan penggunaan bentuk koperasi sebagai badan usaha (Soemitro, 1999, p. 49).

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 Spitz sebagaimana dikutip oleh Suandy (2006), umumnya terdapat empat macam bentuk insentif pajak, yaitu:

1. Pengecualian dari pengenaan pajak (*tax exemption*)

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 merencanakan penanaman investasinya. Hal yang perlu diperhatikan adalah sampai berapa lama pembebasan pajak ini diberikan dan sampai berapa lama investasi dapat memberikan hasil. Dan yang paling penting lagi apakah ada jaminan keamanan atas aset Wajib Pajak terhadap penyitaan/pengambilalihan oleh negara.

2. Pengurangan dasar pengenaan pajak (*deduction from the taxable base*)

Jenis insentif ini biasanya diberikan dalam bentuk berbagai macam biaya yang dapat dikurangkan dari pendapatan kena pajak (*taxable income*). Yang paling umum adalah dalam bentuk penyusutan dipercepat yang disebut *initial allowance*, sejumlah tertentu biaya yang bisa langsung dikurangkan yang disebut *investment allowance*, dan sejumlah pengurangan berkala yang dapat dikurangkan sampai aktiva tersebut rusak yang disebut *annual allowance*.

3. Pengurangan tarif pajak (*reduction in the rate of taxes*)

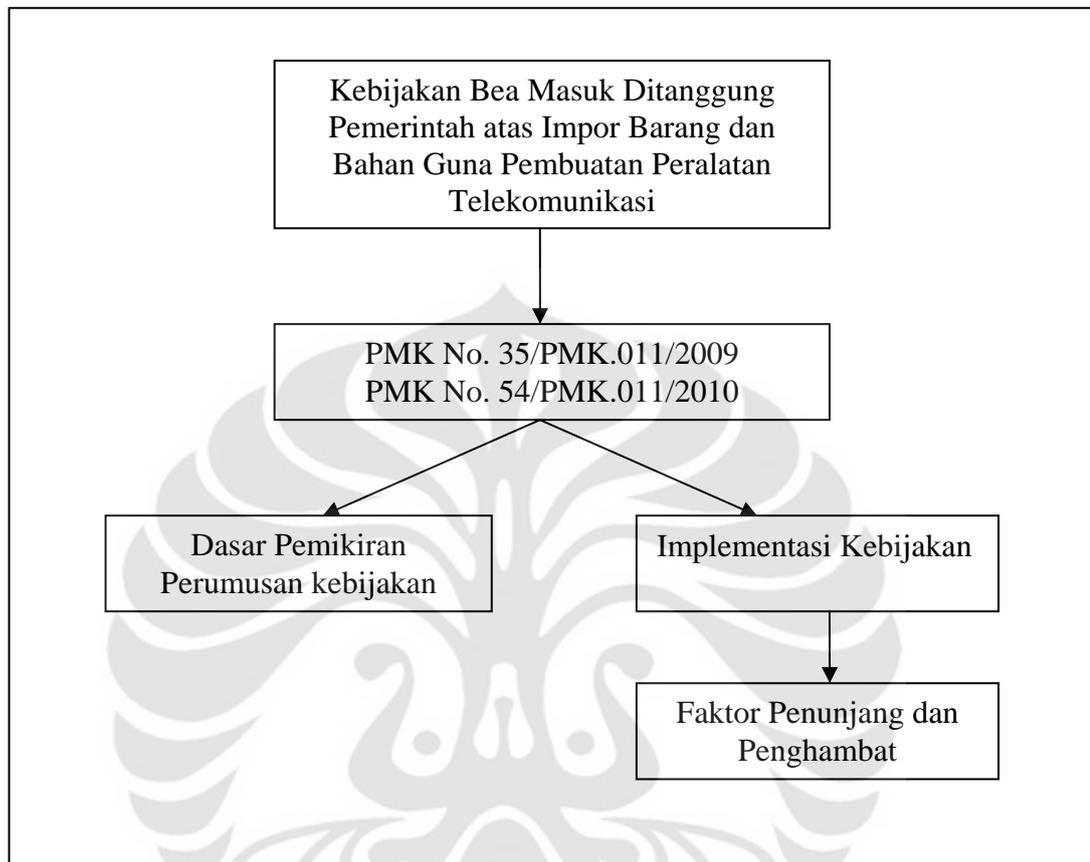
Jenis insentif ini biasanya diberikan untuk jenis perusahaan tertentu atau untuk kegiatan bisnis tertentu.

4. Penangguhan pajak (*tax deferral*)

Jenis insentif yang terakhir menurut Spitz adalah penangguhan pajak. Jenis insentif ini biasanya diberikan untuk kasus-kasus tertentu saja, dimana pembayar pajak dapat menunda pembayaran pajak hingga suatu tahun tertentu (p. 18).

2.2 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan uraian permasalahan dan kerangka teori di atas, maka kerangka pemikiran yang dibangun dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



Sumber: diolah peneliti

Gambar 2.1. Alur Kerangka Pemikiran Penelitian

Melalui penerbitan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35/PMK.011/2009 dan Peraturan Menteri Keuangan No. 54/PMK.011/2010, pemerintah memberikan suatu bentuk insentif fiskal bagi industri peralatan telekomunikasi. Insentif tersebut berupa kesediaan pemerintah untuk menanggung bea masuk atas impor barang dan bahan guna pembuatan peralatan telekomunikasi. Kebijakan bea masuk ditanggung pemerintah ini menjadi salah satu instrumen yang digunakan pemerintah untuk meningkatkan daya saing industri peralatan telekomunikasi dalam negeri. Tertarik untuk memahami lebih dalam mengenai kebijakan ini, peneliti memutuskan untuk membahasnya dalam penelitian ini. Penelitian ini menganalisis dasar pemikiran yang melatarbelakangi

perumusan kebijakan bea masuk ditanggung pemerintah atas impor barang dan bahan guna pembuatan peralatan telekomunikasi, implementasi kebijakan tersebut, serta faktor-faktor penunjang dan penghambat dalam mengoptimalkan pemanfaatan kebijakan tersebut.

