

## **BAB 2**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI**

#### 2.1 Tinjauan Pustaka

Terdapat beberapa penelitian terdahulu untuk disandingkan. Pertama, penelitian Juniev Udiarti dalam skripsi pada tahun 2004 yang berjudul “Implikasi Pajak Penghasilan Pasal 21 Ditanggung Pemerintah Tahun 2003 Terhadap Pemberi Kerja dan Penerimaan Negara”. Metode penelitian adalah pendekatan kualitatif, tujuan penelitian berbentuk deskriptif, manfaat penelitian bersifat murni, dimensi waktu dalam melakukan penelitian yaitu *cross sectional*, serta teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui studi literatur dan wawancara. Tujuan penelitian yaitu untuk (1) mengetahui hal-hal yang melatarbelakangi dan tujuan diubahnya ketentuan PPh Pasal 21 Ditanggung Pemerintah pada tahun 2003; (2) menganalisis implikasi perubahan ketentuan PPh Pasal 21 Ditanggung pemerintah tahun 2003 terhadap pemberi kerja dan (3) menganalisa implikasi perubahan PPh Pasal 21 Ditanggung Pemerintah tahun 2003 terhadap penerimaan pajak. Hasil dari penelitian adalah (1) fasilitas PPh Pasal 21 Ditanggung Pemerintah merupakan salah satu bentuk kebijakan *tax cut* dalam rangka memberikan stimulus perekonomian nasional serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya pekerja kecil; (2) perubahan ketentuan mengenai fasilitas PPh Pasal 21 Ditanggung Pemerintah menyulitkan administrasi PT. XYZ selaku pemberi kerja namun membawa keuntungan bagi perusahaan yang menerapkan mekanisme PPh Pasal 21 ditunjang perusahaan dan (3) pemberian fasilitas tersebut awalnya mengurangi penerimaan pajak, tapi tidak mempengaruhi total pendapatan nasional secara total karena dapat ditutupi dari jenis pajak lainnya.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Hariyani Puspita berbentuk skripsi tahun 2008 berjudul “Analisis Kebijakan PPN Dibayar Pemerintah Atas Penyerahan Minyak Goreng (Ditinjau Dari Tujuan, Ketentuan PPN, Ketentuan Perundang-Undangan dan Implikasi Terhadap Penerimaan dan Pengeluaran Negara)”. Tujuan penelitian untuk menganalisis alasan dan implikasi penerapan kebijakan PPN Dibayar Pemerintah atas Penyerahan Minyak Goreng ditinjau dari

tujuan, ketentuan PPN, ketentuan perundang-undangan dan implikasi terhadap penerimaan dan pengeluaran negara.

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif berbentuk deskriptif, dengan manfaat bersifat murni, berdasarkan dimensi waktu yang dilakukan dalam penelitian yaitu *cross sectional*, serta teknik pengambilan data yang dilakukan penulis melalui wawancara dan studi literatur. Tujuan penelitian yaitu: (1) untuk menganalisis alasan pemerintah menerapkan terminologi kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah atas penyerahan minyak goreng; (2) menganalisis implementasi penerapan kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah dilihat dari ketentuan PPN; (3) menganalisis kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah ditinjau dari peraturan perundang-undangan; serta (4) menganalisis implikasi penerapan kebijakan terhadap penerimaan dan pengeluaran negara. Hasil penelitian (1) alasan penerapan kebijakan PPN dibayar pemerintah atas penyerahan minyak goreng karena adanya lonjakan kenaikan harga minyak goreng; (2) implementasi kebijakan PPN Dibayar Pemerintah berbeda dengan pelaksanaan kewajiban PPN lainnya; (3) kebijakan PPN dibayar pemerintah ini tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang no.10 tahun 2004; (4) serta kebijakan PPN Dibayar pemerintah atas penyerahan minyak goreng menyebabkan kehilangan potensi pajak negara sebesar Rp 3,3 triliun.

Penelitian ini berbeda dengan kedua penelitian sebelumnya, karena membahas objek yang berbeda dengan penelitian sebelumnya, yaitu kompensasi sebagai objek pajak penghasilan. Penelitian lebih fokus pada kebijakan yang dilakukan pemerintah dengan pemberian subsidi pajak dalam APBN 2009 yang diatur dalam PMK No.182/PMK.011/2009. Penelitian akan menganalisis alasan ditetapkannya kebijakan tersebut dan implementasi kebijakan pajak ditanggung pemerintah serta dampak dari pemberian subsidi pajak penghasilan ditanggung pemerintah yang diterima PT.Telekomunikasi Indonesia (Persero). Pendekatan yang dilakukan penulis adalah kualitatif berbentuk deskriptif, manfaat penelitian bersifat murni, dimensi waktu yang dilakukan penulis yaitu *cross sectional*, serta teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis melalui studi literatur dan wawancara pada pihak terkait. Berikut ini disajikan matriks penelitian terdahulu:

Universitas Indonesia

Tabel 2.1  
Matrik Penelitian Terdahulu

Keterangan	Peneliti 1	Peneliti 2
Peneliti	Juniev Udiarti	Hariyani Puspita
Tahun	SKRIPSI 2004	SKRIPSI 2008
Judul Penelitian	Implikasi Pajak Penghasilan Pasal 21 Ditanggung Pemerintah Tahun 2003 Terhadap Pemberi Kerja dan Penerimaan Negara.	Analisis Penerapan Kebijakan PPN Dibayar Pemerintah Atas Penyerahan Minyak Goreng (Ditinjau dari Tujuan, Ketentuan PPN, Ketentuan Perundang-Undangan dan Implikasi terhadap Penerimaan dan Pengeluaran Negara).
Tujuan Penelitian	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengetahui hal-hal yang melatarbelakangi dan tujuan diubahnya ketentuan PPh 21 Ditanggung Pemerintah pada tahun 2003.</li> <li>2. Menganalisa implikasi perubahan ketentuan PPh 21 Ditanggung Pemerintah tahun 2003 terhadap pemberi kerja (dalam hal ini, sampel penelitian PT. XYZ) sebagai pihak pemotong PPh 21.</li> <li>3. Menganalisa implikasi perubahan ketentuan PPh 21 Ditanggung Pemerintah tahun 2003 terhadap penerimaan pajak negara.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Untuk menganalisis alasan pemerintah menerapkan terminologi kebijakan PPN Dibayar Pemerintah atas penyerahan minyak goreng.</li> <li>2. Untuk menganalisis implementasi penerapan kebijakan PPN Dibayar Pemerintah dilihat dari ketentuan PPN.</li> <li>3. Untuk menganalisis PPN Dibayar Pemerintah ditinjau dari ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> <li>4. Untuk menganalisis implikasi penerapan kebijakan terhadap penerimaan dan pengeluaran negara</li> </ol>
Teori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsep Penghasilan</li> <li>• Insentif Pajak</li> <li>• Konsep PPh 21 Ditanggung Pemerintah</li> <li>• Konsep Penerimaan negara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsep PPN</li> <li>• Fasilitas PPN</li> <li>• Konsep PPN Dibayar Pemerintah</li> <li>• Konsep Penerimaan dan Pengeluaran negara</li> </ul>
Pendekatan Penelitian	Kualitatif Deskriptif	Kualitatif Deskriptif
Hasil Penelitian	1. Fasilitas PPh 21 Ditanggung Pemerintah merupakan salah satu bentuk kebijakan <i>tax cut</i>	1. Kebijakan PPN Dibayar Pemerintah diterapkan karena adanya lonjakan kenaikan harga minyak

Universitas Indonesia

Lanjutan Tabel 2.1.

	<p>dalam rangka memberikan stimulus pada perekonomian nasional serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya pekerja kecil.</p> <p>2. Perubahan ketentuan mengenai fasilitas PPh 21 Ditanggung Pemerintah menyulitkan administrasinya bagi PT. XYZ. Namun, pada akhirnya fasilitas ini membawa keuntungan bagi PT. XYZ yang menerapkan mekanisme PPh 21 ditunjang perusahaan.</p> <p>3. Pemberian fasilitas PPh 21 Ditanggung Pemerintah pada awalnya akan mengurangi penerimaan pajak dari PPh 21. Penurunan penerimaan PPh 21 tidak akan mempengaruhi total pendapatan nasional mengingat fasilitas ini merupakan kebijakan fiskal dalam arti luas yang memiliki banyak pengaruh terhadap sektor lainnya.</p>	<p>goreng, kebijakan ditujukan untuk mengurangi beban masyarakat, untuk menstabilkan dan menahan laju kenaikan harga pangan pokok dan menyediakan sejumlah dana dalam pagu anggaran APBN.</p> <p>2. Implementasi pelaksanaan kebijakan PPN Dibayar Pemerintah berbeda dengan pelaksanaan kewajiban PPN lainnya</p> <p>3. Kebijakan ini tidak mengikuti aturan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No.10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan terutama asas hirarki.</p> <p>4. Implikasi penerapan PPN Dibayar Pemerintah pada sisi penerimaan negara berupa kehilangan potensi pajak sebesar 3,3 triliun dan <i>loss</i> sebesar Rp. 142,53 miliar. pada sisi belanja, pemerintah harus membayar <i>tax expenditure</i> sebesar 3,3 trilyun.</p>
--	---	---

## 2.2 Kerangka Teori

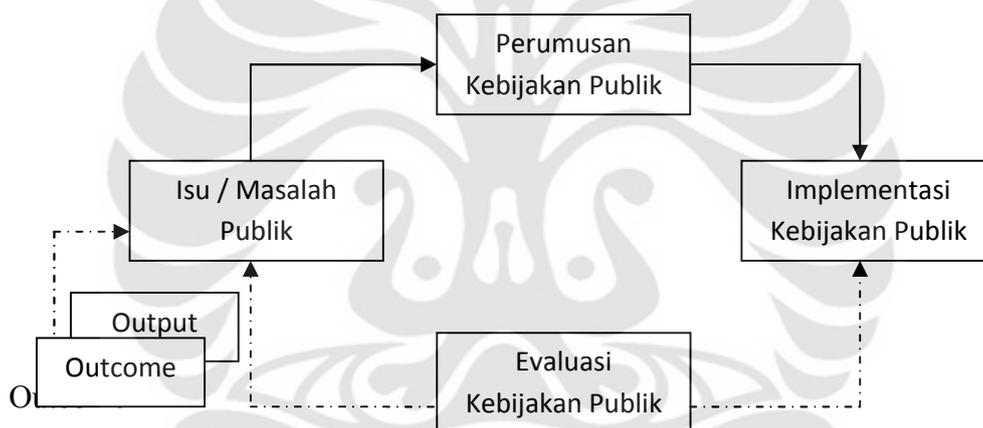
### 2.2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik (*policy*) merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya (Budiardjo, 2008, h.20). Thomas R.Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai *what government do, why they do it, and what difference it makes*, yang artinya segala sesuatu yang

dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan hasil yang membuat sebuah kehidupan sama tampil berbeda (Dwijowijoto, 2006, h.23). Kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu, yaitu untuk mengatur kehidupan bersama serta untuk mencapai tujuan (visi dan misi) bersama yang telah disepakati (Dwijowijoto, 2003, h.50).

Anderson J.E membagi proses kebijakan dalam tahap-tahapan yang dimulai dari permasalahan, formulasi, adopsi, implementasi dan evaluasi. Pemahaman proses kebijakan dapat dilihat pada model siklus kebijakan linear yang terdiri dari kegiatan perumusan kebijakan (*policy formulation*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), keluaran kebijakan (*policy output*) dan dampak kebijakan (*policy outcomes*) (Dwijowijoto, 2006, h.50).

Gambar 2.1  
Siklus skematik dari kebijakan publik



Sumber: Dwijowijoto, 2003, hal. 73-74

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

1. Terdapat isu atau masalah publik . Disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni bersifat mendasar menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memegang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan.
2. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini

akan menjadi hukum bagi seluruh Negara dan warganya-termasuk pimpinan negara.

3. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
4. Namun dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dan diimplementasikan dengan baik dan benar.
5. Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan.
6. Dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk dampak kebijakan yang diharapkan semakin mendekati pada tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Formulasi kebijakan merupakan proses kelanjutan dari perumusan masalah yang telah dimasukkan dalam agenda kebijakan, yang bertujuan mengembangkan rencana, metode, dan konsep-konsep sebagai upaya untuk memecahkan permasalahan publik (Nawawi, 2009, h.123). pada tahap formulasi dan legitimasi, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternative-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih (Nawawi, 2009, h.109).

Sementara itu, implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditentukan. Oleh karena itu, keberhasilan suatu kebijakan nampak pada tahap implementasi, karena kebijakan yang baik dalam tahap formulasi akan sia-sia jika tidak dilaksanakan sesuai maksud dari kebijakan tersebut.

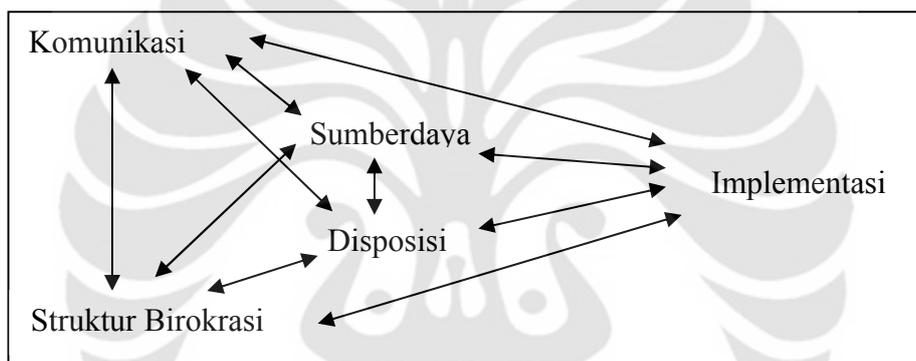
Van Meter dan Van Horn mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat maupun kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan (Nawawi, 2009, h.131). William N.Dunn berpendapat bahwa implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas

Universitas Indonesia

praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan dan mempraktekan pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan hingga tercapainya hasil kebijakan itu sendiri (1999, h.80).

Mazmanian dan Paul Sabatier menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, yang biasanya berbentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan Badan Penelitian (Nawawi, 2009, h.131). Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Dwijowijoto, 2003, h. 158). Implementasi menurut pandangan Edward III, yaitu (Nawawi, 2009, h.136-137):

Gambar 2.2  
Faktor Penentu Implementasi Menurut Edward III



Sumber: Edward III (Nawawi, 2009, h.138)

#### 1. Komunikasi

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran sehingga dapat mengurangi distorsi implementasi.

#### 2. Sumber daya

Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumber daya baik sumber daya manusia, material dan metode. Sasaran, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, namun apabila implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien.

Universitas Indonesia

### 3. Disposisi

Suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementator kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Implementator baik harus memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

### 4. Struktur Birokrasi

Dalam implementasi kebijakan, struktur organisasi mempunyai peranan penting. Salah satu dari aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*standard operating procedures* atau SOP). Fungsi dari SOP menjadi pedoman bagi setiap pelaksana dalam bertindak .

E.S Quade mengemukakan bahwa asal muasal analisis kebijakan disebabkan banyaknya kebijakan yang tidak memuaskan (Dwijowijoto, 2006, h.57). Carl W. Patton dan David S. Savicky menjelaskan bahwa analisis kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali atau kebijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada. Analisis kebijakan bekerja dalam sebuah lingkungan yang serba terbatas: waktu, informasi, bahkan pengetahuan (Dwijowijoto, 2003, h.84). Menurut Lasswell, analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan (Dunn, 2003, h.1). Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan (Dunn, 2003, h.23).

#### 2.2.2 Kebijakan Fiskal

Pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan memiliki tugas untuk menjaga stabilitas perekonomian dengan menggunakan perangkat kebijakan. Pemerintah memiliki legitimasi untuk membuat suatu kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat, termasuk di bidang ekonomi. Perangkat kebijakan yang digunakan dapat berupa kebijakan fiskal.

Kebijakan fiskal merupakan salah satu instrumen penting yang dimiliki pemerintah di samping kebijakan moneter dalam mempengaruhi perekonomian. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah dalam rangka untuk membelanjakan uangnya guna mencapai tujuan negara dan upaya yang ditempuh oleh pemerintah dalam rangka mendapatkan dana-dana yang dibutuhkan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah (Syamsi, 1983, h.66). Kebijakan fiskal juga didefinisikan sebagai kebijakan pemerintah dalam bidang pengeluaran dan pendapatan dengan tujuan menciptakan tingkat kesempatan kerja yang tinggi tanpa inflasi (Sukirno, 1982, h.264).

Menurut Mansury, ada 2 pengertian kebijakan fiskal, yaitu berdasarkan pengertian luas dan pengertian sempit. Kebijakan fiskal berdasarkan pengertian luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan mempergunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran negara. Sementara itu, dalam pengertian sempit kebijakan fiskal adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak, sebagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tatacara pembayaran pajak yang terutang (Mansury, 1999, h.1). Kebijakan pajak adalah kebijakan fiskal dalam arti yang sempit (Rosdiana & Tarigan, 2005, h.93).

Kebijakan fiskal sebenarnya merupakan kebijakan pengelolaan keuangan negara dan terbatas pada sumber-sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran negara yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Subiyantoro & Riphath, 2003, h.109). APBN merupakan parameter dalam mempresentasikan dan mengelola kebijakan fiskal yang ditempuh oleh pemerintah Indonesia. Negara dihadapkan pada situasi ekonomi yang sulit akibat terbatasnya anggaran pembiayaan. Untuk itu pemerintah dipaksa untuk memecahkan masalah yang terjadi dengan anggaran yang terbatas. Kebijakan fiskal diambil oleh pemerintah sebagai salah satu penentu dalam mengatasi masalah-masalah tersebut.

Berdasarkan definisi diatas, kebijakan penurunan tarif maupun kebijakan pemerintah untuk menanggung Pajak Penghasilan (PPh) atas penghasilan pekerja sampai dengan sebesar upah minimum regional (UMR) serta kebijakan

pemerintah untuk menanggung PPh atas penghasilan pekerja sampai dengan sebesar satu juta rupiah merupakan contoh kebijakan fiskal dalam arti luas. Sementara itu, contoh kebijakan fiskal dalam arti sempit, misalnya ketentuan mengenai diperbolehkan penggunaan norma penghitungan penghasilan netto atau yang dalam literatur disebut sebagai *presumptive tax* atau *deemed profit* (Rosdiana & Tarigan, 2005, h.93).

### 2.2.3 Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Keberadaan pemerintah merupakan perwujudan dari suatu legitimasi kekuasaan yang mempunyai kewenangan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh suatu konstitusi. Disamping itu, pemerintah juga memiliki tujuan-tujuan yang hendak dicapai dan dalam usahanya mencapai tujuan tersebut diperlukan suatu anggaran yang tersedia dan terkelola, serta keberadaan anggaran diatas diperkuat oleh suatu Undang-undang (Wiranta, 1998, h.1).

J. Burkhead dan J. Winer dalam buku *Public Expenditure* menyatakan bahwa anggaran adalah rencana pengeluaran dan penerimaan negara untuk tahun mendatang dan harus dihubungkan dengan rencana dan proyek-proyek untuk jangka waktu yang lebih lama. Secara umum definisi anggaran adalah sebagai berikut (Wiranta, 1998, h.3):

- 1) mewujudkan suatu rencana keuangan negara/pemerintah;
- 2) mewujudkan suatu rencana anggaran belanja negara;
- 3) mewujudkan suatu rencana anggaran pendapatan negara;
- 4) berlaku selama satu tahun anggaran

Dengan demikian, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang sering disebut secara singkat dengan *budget*, pada hakekatnya merupakan rencana kerja pemerintah yang akan dilakukan dalam satu tahun yang dituangkan dalam rupiah. Dalam anggaran tersebut mengandung dua sisi yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran (Wiranta, 1998, h.4).

Pada sisi penerimaan, dapat dilihat sumber-sumber penerimaan apa saja yang diharapkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluarannya. Dalam hal ini

Universitas Indonesia

penerimaan dibedakan antara penerimaan dalam negeri dan penerimaan luar negeri serta penerimaan pembangunan. Sementara pada sisi pengeluaran dikenal juga adanya anggaran pengeluaran rutin, misalnya untuk belanja pegawai, belanja barang, pembayaran cicilan hutang dan bunga serta pengeluaran pembangunan (Wiranta, 1998, h.4)

#### 2.2.4 Subsidi Pajak

Subsidi pajak atau *Tax Expenditure* merupakan salah satu bentuk hilangnya potensi pajak yang dimiliki oleh pemerintah atau pengorbanan potensi penerimaan pajak pemerintah dengan memberikan beberapa bentuk subsidi pajak sebagai instrumen kebijakan fiskal untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pemberian insentif, subsidi, konsensi atau yang semacam dengan itu disebut sebagai pengeluaran pajak (*tax expenditure*), yang pada dasarnya tersusun dari dua unsur, yaitu (Zain, 2005, h. 46):

- a) Jumlah pembayaran pajak yang seharusnya diterima oleh negara, dalam hal tidak ada ketentuan khusus yang mengatur mengenai pemberian fasilitas, dan jumlah ini sama dengan;
- b) Pengeluaran pemerintah sebesar pajak tidak dibayarnya tersebut sebagai bantuan yang menguntungkan bagi orang atau badan yang menikmati perlakuan khusus tersebut.

Hilangnya penerimaan dalam jumlah yang seharusnya diterima sebagai pembayaran pajak di saat yang bersamaan jumlah tersebut merupakan pengeluaran pemerintah yang berbentuk bantuan yang menguntungkan bagi orang atau badan yang mendapat perlakuan khusus tersebut. Pemberian insentif tersebut memang dimungkinkan, karena pada umumnya struktur sistem perpajakan terdiri dari dua unsur, yaitu (Zain, 2005, h.46):

- Struktur pertama adalah struktur yang diperlukan untuk mengenakan pajak, yang terdiri dari ketentuan struktural dalam rangka pemungutan pajak tersebut, yang secara keseluruhan berisikan pengertian tentang apa yang dibutuhkan untuk memungut pajak.

- Struktur kedua adalah struktur yang merefleksikan anggaran pengeluaran pajak (*tax expenditure budget*) dan terdiri dari ketentuan yang mengatur bantuan keuangan yang diajukan dalam anggaran tersebut atau dengan perkataan lain terdiri dari sistem penyaluran bantuan keuangan pemerintah melalui jalur ketentuan khusus dan bukan jalur pengeluaran langsung melalui APBN.

Struktur kedua merupakan alat pemberian subsidi yang luas yang digunakan oleh pemerintah yang memakai mekanisme pajak sebagai metode pemberian pajak. Kehilangan uang pajak dari sisi ini, sesungguhnya sama sekali tidak terkait dengan esensi pemungutan pajak dan juga tidak terkait dengan pembentukan kerangka struktural yang diperlukan untuk pemungutan pajak tersebut. Ketentuan khusus yang mengatur tentang pemberian subsidi yang termasuk dalam ruang lingkup pengeluaran pajak (*tax expenditure*) dapat berbentuk antara lain (Zain, 2005, h. 47):

1. bukan objek pajak;
2. pengecualian-pengecualian;
3. pengurangan-pengurangan;
4. tarif khusus;
5. **pajak ditanggung pemerintah;**
6. penanguhan pengenaan pajak;
7. perangsang fiskal bagi perusahaan yang akan berusaha dalam bidang kegiatan tertentu berupa pemberian pinjaman yang bersyarat lunak;
8. perangsang penanaman;
9. penyusutan dipercepat;
10. masa bebas pajak;
11. mengurangi atau menunda atau membebaskan pembayaran pajak terhadap impor barang modal dan bahan baku yang digunakan untuk proses produksi.

Pengertian Pajak Ditanggung Pemerintah sama dengan pengertian *tax expenditure* yang banyak diterapkan di kelompok negara industri maju yang tergabung dalam organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD). Pajak Ditanggung Pemerintah adalah pajak terutang suatu perusahaan,

Universitas Indonesia

baik swasta maupun BUMN yang ditanggung oleh pemerintah melalui penyediaan pagu anggaran dalam subsidi pajak.

Rendahnya prioritas yang mempersoalkan subsidi pajak yang dikategorikan sebagai bantuan keuangan tidak langsung dan kemungkinan merupakan pemborosan ataupun merupakan pengeluaran yang tidak efisien, menyebabkan selama ini subsidi pajak tersebut sebagai hal yang tidak penting sehingga tidak tercakup dalam pengawasan dan tidak terlihat oleh yang berwenang mengawasinya tanpa yang bersangkutan memeriksa dan menemukannya dalam konteks dengan revisi pajak atau reformasi pajak. Selain tersembunyi dalam sistem perpajakan, subsidi pajak tersebut imun terhadap penelitian yang cermat, terutama pada saat diadakan penelitian beberapa pos dalam APBN, dalam rangka kemungkinan dapat dilakukannya penghematan beberapa pos pengeluaran (Zain, 2005, h.47).

#### 2.2.5 Kompensasi

Kompensasi adalah mengganti kerugian yang diakibatkan oleh kegiatan/usaha suatu proyek. (Hadi, 1995, h.88). Kompensasi adalah suatu tindakan atau suatu hasil dari suatu usaha untuk mencari suatu pengganti (*substitute*) bagi sesuatu hal yang tidak dapat diterima (Keraf, 1982, h.129).

Beberapa waktu yang lalu Telkom, Indosat dan Pemerintah telah berhasil merumuskan *resume* mengenai kompensasi terminasi dini (Silalahi, 2007, h.218). Pemberian kompensasi yang diberikan oleh pemerintah kepada Telkom disebabkan oleh adanya kebijakan publik yang dilakukan pemerintah dibidang telekomunikasi. Kebijakan tersebut adalah dilakukannya terminasi dini hak eksklusif yang dimiliki oleh Telkom. Terminasi yang dimaksud adalah percepatan pengakhiran hak eksklusif yang dimiliki oleh Telkom dalam menyelenggarakan jaringan dan jasa telekomunikasi tetap sambungan lokal dan sambungan langsung jarak jauh (SLJJ).

Perhitungan dari kompensasi yang diberikan pemerintah berdasarkan pada laporan Direktorat Energi, Telekomunikasi dan Informatika kepada Telkom yaitu dengan perhitungan selisih antara *gain* (keuntungan) yang berbentuk pemberian ijin pada Telkom dalam menyelenggarakan sambungan langsung internasional

Universitas Indonesia

(SLI) serta *gain* dari pemberian izin DCS 1800 dan *loss* (kerugian) yang berbentuk pengakhiran dini hak eksklusif Telkom. Tujuan dari pemberian kompensasi ini adalah untuk membangun infrastruktur telekomunikasi. Hal tersebut sudah disepakati bersama oleh pihak Telkom dan Pemerintah.

Untuk mendapatkan kompensasi ini Telkom harus menghitung pengeluaran-pengeluaran yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur. Kemudian hasil dari perhitungan tersebut dilaporkan kepada pemerintah, dalam hal ini Menteri Perhubungan. Kompensasi tersebut akan dikeluarkan pemerintah dalam bentuk dana. Setiap tahunnya Telkom harus melaporkan atas pembangunan infrastruktur yang telah dilakukan kepada Dirjen Pos dan Telekomunikasi sebagai bukti bahwa kompensasi tersebut telah digunakan sebagaimana mestinya sesuai dengan kesepakatan bersama antara pemerintah dengan Telkom.

#### 2.2.6 Monopoli

Sesuai dengan Hukum Persaingan, untuk menentukan apakah suatu pelaku usaha melakukan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, perlu ditinjau apakah pelaku usaha tersebut mempunyai posisi dominan atau tidak. Pesaing potensial bisa saja menemukan hambatan masuk ke pasar atau tidak dapat masuk ke pasar yang bersangkutan. Ada dua jenis hambatan masuk pasar bagi pesaing potensial, yaitu hambatan masuk pasar privat akibat dominasi pelaku usaha yang bergerak di pasar yang bersangkutan dan hambatan masuk pasar karena kebijakan-keijakan yang ditentukan oleh negara (pemerintah). Pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan dapat melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dipasar yang bersangkutan (Silalahi, 2007, h. 219).

Monopoli adalah suatu bentuk pasar dimana hanya terdapat satu perusahaan yang menjual suatu produk tertentu tanpa adanya barang/produk substitusi terdekat. Memasuki industri ini sangat sulit bahkan nyaris tidak mungkin mengingat hanya ada satu perusahaan dalam industri tertentu (Legowo, 1996, h.11).

Monopoli adalah suatu bentuk organisasi pasar dimana sebuah perusahaan menjual suatu produk dan produk tersebut tidak memiliki barang substitusi

Universitas Indonesia

terdekat. Dalam monopoli, perusahaan dapat menghasilkan profit untuk jangka panjang, hal ini karena sangat sulit untuk memasuki industri ini dan biasanya tidak memberikan peluang bagi perusahaan lain. Ada 4 alasan terjadinya monopoli (Legowo, 1996, h.12):

1. Perusahaan mengendalikan seluruh *supply* dari raw materials yang dibutuhkan untuk memproduksi produknya.
2. Perusahaan mempunyai hak paten atau *copyright* yang menghalangi perusahaan lain untuk menggunakan proses produksi tertentu atau memproduksi jenis produk yang sama.
3. Dalam beberapa industri, skala ekonomi dapat beroperasi menghasilkan sejumlah besar *output* untuk membuat hanya satu perusahaan saja yang memasok untuk seluruh pasar. Perusahaan seperti itu disebut *natural monopoly*, contohnya perusahaan-perusahaan yang memegang sarana umum seperti listrik, air dan gas.
4. Monopoli dapat ditimbulkan oleh adanya hak monopoli (*franchise*) dari pemerintah. Dalam hal ini perusahaan menjadi produsen dan distributor tunggal dari produk atau *service* tertentu yang tunduk pada peraturan pemerintah.

#### 2.2.7 Kompetisi Persaingan Usaha

Michael E.Porter mengemukakan bahwa keunggulan kompetitif dari suatu negara ditentukan seberapa mampu negara tersebut menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing dari setiap aktor didalamnya,khususnya aktor ekonomi (Dwijowijoto, 2003, h.50). Dalam konteks persaingan global, maka tugas sektor publik adalah membangun lingkungan yang memungkinkan setiap aktor baik bisnis maupun nirlaba, untuk mampu mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif, bukan hanya secara domestik, melainkan global (Dwijowijoto, 2003, h.50). Praktek anti monopoli dan persaingan usaha yang sehat merupakan faktor pendukung dari perekonomian yang dinamis. Terdapat beberapa alasan mendasar diperlukannya persaingan, yaitu (Nurhayati, Tesis 2005, Analisis Yuridis Pencabutan Monopoli Terhadap BUMN):

1. Adanya keterbatasan sumber daya  
Diperlukan mekanisme untuk menentukan siapa yang berhak mengelola dan menikmati sumber daya tersebut. Dengan mengurangi distorsi harga, persaingan pasar mendorong sumber daya bebas mengalir ke sektor paling efisien.
2. Untuk mendorong perusahaan memperbaiki produktivitas dan inovasi  
Agar tersedia barang dan jasa dengan harga lebih rendah, mutu lebih baik serta pilihan lebih luas bagi konsumen.
3. Proses persaingan dapat menyumbang penghapusan KKN  
Persaingan membuat sektor swasta dan hubungan antar pengusaha menjadi lebih transparan dan *accountable*.
4. Dapat mengurangi anggaran pemerintah untuk regulasi  
Berbagai regulasi seharusnya dibuat secara matang untuk kepentingan masyarakat luas, misalnya: perlindungan terhadap pihak yang lemah dalam proses persaingan yang sangat keras, dimana persaingan juga mengakibatkan sebagian pelaku tersingkir.

Untuk itu negara harus berfungsi untuk mengatur (fungsi regulasi) agar tercipta kompetisi untuk menjamin bahwa semua barang-barang yang diproduksi pasar (*private goods*) merupakan respons terhadap preferensi konsumen. Oleh karena itu, negaralah yang harus berfungsi sebagai regulator, antara lain dengan melarang praktik monopoli (Rosdiana & Tarigan, 2005, h.38).

#### 2.2.8 Konsep Kontrak Perjanjian

Menurut Satrio, kontrak adalah suatu perjanjian (tertulis) di antara dua atau lebih orang (pihak) yang menciptakan (hak) dan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu hal khusus (Kusumohamidjojo, 2008, h.6). Dengan demikian, suatu kontrak memiliki unsur-unsur, yaitu pihak-pihak yang kompeten, pokok yang disetujui, pertimbangan hukum, perjanjian timbal balik, serta (hak) dan kewajiban timbal balik. Ciri kontrak yang utama yaitu merupakan suatu tulisan yang memuat perjanjian dari para pihak, lengkap dengan ketentuan-

ketentuan dan syarat-syarat serta yang berfungsi sebagai alat bukti tentang adanya seperangkat kewajiban (Kusumohamidjojo, 2008, h.7).

Surat kontrak ini akan menimbulkan hak dan kewajiban masing-masing pihak selama jangka waktu tertentu karena bersifat mengikat secara hukum. Dengan kata lain, para pihak terikat untuk mematuhi kontrak yang telah mereka buat. Dengan demikian fungsi kontrak semacam perundang-undangan yang hanya berlaku khusus terhadap para pembuatnya.

### 2.2.9 Kerangka Pemikiran

