

Affiliation:

Direktorat Jenderal Pajak,
Indonesia

***Correspondence:**

iggogranger@gmail.com

This Article is Available in:

<https://journal.umy.ac.id/index.php/jati/article/view/23717>

DOI:

<https://doi.org/10.18196/jati.v7i2.23717>

Citation:

Matondang, Y. (2024). Analisis Kebijakan Tax Allowance yang Lebih Pro Investasi. *Jati: Jurnal Akuntansi Terapan Indonesia*, 7(2), 185-199. doi:<https://doi.org/10.18196/jati.v7i2.23717>

Article History

Received:

23 August 2024

Reviewed:

19 September 2024

Revised:

29 October 2024

Accepted:

31 October 2024

Topic Article:

Taxation

Article Type: Research Paper

Analisis Kebijakan *Tax Allowance* yang Lebih Pro Investasi

Yogi Michael Matondang

Abstract:

Throughout 2020 to 2023, only IDR 6.9 T of the IDR 74.55 T investment target was successfully realized through the tax allowance policy. This research aims to criticize the design of tax allowance policies in Indonesia based on the principles of tax incentives for investment by Easson and Zolt (2002). In this way, it is hoped that this research can formulate a tax allowance policy that is more effective in encouraging investment. This research is qualitative in nature. The research strategy used is literature study and case study. Literature studies were carried out through document collection and case studies were carried out through interviews. Data interpretation was developed through normative analysis and comparative studies with the tax allowance policy in Singapore. The novelty of the method differentiates this research from previous studies. The results of this research found that the tax allowance policy design in Indonesia is still not truly pro-investment. Analysis of the policy design found that the investment criteria were not yet simple, the additional conditions for compensation for losses were difficult to fulfill, the incentives were too early to be utilized, the duration of the incentives was short, and the reduction in net income could not really be fully utilized. Therefore, the government needs to make a number of changes to the tax allowance policy to more effectively attract investment.

Keywords: Tax Incentive, Tax Allowance, Comparative Study, Policy Analysis, Foreign Direct Investment

Abstrak:

Sepanjang tahun 2020 hingga 2023, hanya Rp6,9 T dari Rp74,55 T target investasi yang berhasil terealisasi melalui kebijakan *tax allowance*. Penelitian ini bertujuan untuk mengkritisi desain kebijakan *tax allowance* di Indonesia berdasarkan prinsip-prinsip insentif pajak untuk investasi oleh Easson dan Zolt (2002). Dengan begitu, penelitian ini diharapkan dapat merumuskan kebijakan *tax allowance* yang lebih efektif dalam mendorong investasi. Penelitian ini bersifat kualitatif. Strategi penelitian yang digunakan adalah studi literatur dan studi kasus. Studi literatur dilakukan melalui pengumpulan dokumen-dokumen dan studi kasus dilakukan melalui wawancara. Interpretasi data dikembangkan melalui analisis normatif dan studi komparatif dengan kebijakan *tax allowance* di Singapura. Keterbaruan metode membedakan penelitian ini dari penelitian-penelitian terdahulu. Hasil penelitian ini menemukan bahwa desain kebijakan *tax allowance* di Indonesia masih belum benar-benar berpihak terhadap investasi. Analisis terhadap desain kebijakan menemukan bahwa kriteria investasi belum sederhana, syarat tambahan kompensasi kerugian sulit dipenuhi, saat mulai dimanfaatkannya insentif berlaku terlalu awal, durasi insentif pendek, dan pengurang penghasilan neto tidak benar-benar dapat diutilisasi sepenuhnya. Oleh karena itu, pemerintah perlu melakukan sejumlah perubahan pada kebijakan *tax allowance* agar lebih efektif menarik investasi.

Kata Kunci: Insentif Pajak, *Tax Allowance*, Studi Komparatif, Analisis Kebijakan, Investasi.

PENDAHULUAN

Pada pemilihan umum tahun 2024, dua dari tiga calon presiden menaruh perhatiannya pada kebijakan *tax allowance* (Pahlevi, 2024). Pasangan Anies Baswedan dan Muhaimin Iskandar misalnya, memandang bahwa *tax allowance* perlu dilaksanakan secara hati-hati untuk mendorong pertumbuhan dan pemerataan ekonomi (Baswedan & Iskandar, 2024). Hal tersebut menunjukkan pentingnya peran *tax allowance* sebagai instrumen kebijakan fiskal. Dengan *tax allowance*, wajib pajak akan mendapatkan fasilitas berupa pengurang penghasilan neto apabila melakukan penanaman modal di Indonesia.

Saat ini, banyak negara maju maupun berkembang menggunakan insentif untuk menarik investasi (Kusek & Silva, 2018). Kebijakan *tax allowance* di Indonesia juga ditujukan untuk kegiatan penanaman modal. Hal ini karena investasi dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Badan Kebijakan Fiskal, 2020). Investasi juga dapat meningkatkan produktivitas, mendorong ekspor, membuka lapangan pekerjaan, mengembangkan sumber daya manusia, mendorong penggunaan teknologi yang lebih ramah lingkungan, dan menciptakan lingkungan kerja yang lebih inklusif (OECD, 2020). Bahkan, investasi asing (*foreign direct investment*) semakin berperan dalam mengatasi permasalahan global, seperti perubahan iklim (Gonzales et al., 2018).

Realisasi investasi di Indonesia terus mengalami kenaikan selama tahun 2020 sampai 2023 sebagaimana ditunjukkan oleh Tabel 1. Total investasi senilai Rp1.418,9 Triliun berhasil terealisasi sepanjang tahun 2023 (Kementerian Investasi/BKPM, 2023). Nilai ini melampaui target sebesar Rp1.400 Triliun yang dipasang oleh Presiden Joko Widodo.

Tabel 1. Realisasi Investasi di Indonesia Tahun 2020-2023

Tahun	Penanaman Modal Dalam Negeri (Rp. Juta)	Penanaman Modal Asing (US\$ Ribu)	Total Penanaman Modal (Konversi dalam Rp.)
2020	413.535.523,5	12.183.759,5	826,3 Triliun
2021	447.063.646,4	10.463.176,6	901 Triliun
2022	552.768.972,1	10.463.176,6	1.207,2 Triliun
2023	674.923.429,0	13.860.732,4	1.418,9 Triliun

Sumber: diolah oleh Penulis dari Kementerian Investasi/BKPM

Apabila dicermati lebih lanjut, realisasi investasi yang disumbang oleh kebijakan *tax allowance* ternyata sangatlah sedikit. Berdasarkan data yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Pajak, kebijakan *tax allowance* hanya mampu menyumbang Rp2,46 Triliun penanaman modal di Indonesia sepanjang tahun 2023. Nilai ini hanya sekitar 0,17% dari seluruh nilai penanaman modal tahun 2023. Lebih lanjut, kebijakan *tax allowance* juga belum berhasil mencapai target penanaman modal yang telah ditetapkan. Dari Rp74,55 Triliun target penanaman modal yang dipasang pemerintah untuk tahun 2020-2023, hanya 9,26% atau Rp6,9 Triliun yang berhasil terealisasi. Rencana dan realisasi penanaman modal dari insentif pajak *tax allowance* dirangkum dalam Tabel 2 berikut.

Tabel 2. Rencana dan Realisasi Investasi dari Fasilitas *Tax Allowance*

Tahun	Rencana Investasi	Realisasi Investasi	Realisasi
2020	22 Triliun	0,49 Triliun	2,23%
2021	20,49 Triliun	1,36 Triliun	6,64%
2022	15,98 Triliun	2,59 Triliun	16,21%
2023	16,08 Triliun	2,46 Triliun	15,3%
Total	74,55 Triliun	6,9 Triliun	9,26%

Sumber: Seksi Peraturan Perpajakan Badan II, Direktorat Jenderal Pajak

Selain target yang tidak tercapai, data *Online Single Submission* (OSS) menunjukkan bahwa terdapat 11 Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) yang belum pernah memanfaatkan

fasilitas *tax allowance* sejak tahun 2007 sampai 2023. Laporan *Tax Allowance* dari Badan Kebijakan Fiskal (2021) juga menyebutkan bahwa secara historis, fasilitas *tax allowance* cenderung dimanfaatkan oleh sektor yang sama.

Insentif pajak pada negara-negara berkembang umumnya memiliki desain yang buruk dan administrasi yang berbelit (Andersen et al., 2018). Desain insentif pajak yang buruk tidak hanya kurang efektif dalam menarik investasi, tetapi juga mendorong perilaku korupsi, penghindaran pajak, dan *rent seeking* (Stotsky, 2024). Tak jarang, organisasi internasional justru merekomendasikan untuk menghapus atau mereformasi kebijakan insentif pajak suatu negara (G-20 Development Working Group, 2015).

Penelitian-penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kebijakan *tax allowance* di Indonesia belum optimal dalam menarik investasi pada sektor-sektor tertentu (Hardianti & Setyowati, 2019; Jaelani et al., 2023; Matondang & Asqolani, 2024; Putra & Solikin, 2018). Matondang dan Asqolani (2024) menyebutkan bahwa desain kebijakan yang kurang sesuai untuk industri kapal dan perahu menjadi penyebab *tax allowance* tidak berhasil menarik investasi di sektor kapal dan perahu. Jaelani et al. (2023) menemukan bahwa insentif *tax allowance* tidak berhasil menaikkan investasi di sektor pariwisata. Hardianti dan Setyowati (2019) menemukan bahwa fasilitas *tax allowance* belum dimanfaatkan dengan optimal di sektor kelautan dan perikanan. Salah satu penyebabnya adalah konten kebijakan yang tidak aplikatif. Selaras dengan penelitian-penelitian tersebut, penelitian dari Putra dan Solikin (2018) menyimpulkan bahwa kebijakan *tax allowance* pada industri galangan kapal belum memenuhi kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, responsivitas, kemudahan, dan kepastian kebijakan publik.

Tidak hanya itu, kebijakan *tax allowance* di Indonesia juga tidak efektif dalam menarik investasi ke daerah-daerah tertentu (Dahlia et al., 2022; Sion & Nuryanah 2023). Penelitian dari Dahlia et al. (2022) menemukan bahwa kebijakan *tax allowance* di Indonesia tidak berpengaruh secara signifikan terhadap investasi di Sulawesi Selatan. Sion dan Nuryanah (2023) menemukan bahwa fasilitas pajak penghasilan di Kawasan Ekonomi Khusus Kendal belum memenuhi kriteria efektivitas, efisiensi, dan kecukupan sehingga minim pemanfaatan oleh investor. Dari temuan penelitian-penelitian terdahulu, terdapat indikasi bahwa desain kebijakan *tax allowance* masih kurang sesuai untuk pelaku investasi.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengkritisi desain kebijakan *tax allowance* di Indonesia yang saat ini masih belum efektif menarik investasi. Analisis dilakukan dengan menggunakan prinsip-prinsip insentif pajak untuk investasi yang dikembangkan oleh Easson dan Zolt (2002). Dengan demikian, pembahasan dapat dilakukan secara spesifik dan mendalam berdasarkan prinsip dan praktik terbaik kebijakan insentif pajak. Hal ini membedakan penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu yang menggunakan kerangka evaluasi kebijakan publik yang bersifat umum dan tidak spesifik berbicara tentang insentif pajak. Penelitian-penelitian sebelumnya menggunakan model evaluasi kebijakan publik oleh Dunn dan American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) ataupun model implementasi kebijakan publik oleh Grindle. Analisis juga diperdalam dengan melakukan perbandingan terhadap kebijakan *tax allowance* di Singapura. Penelitian sebelumnya tidak melakukan analisis komparatif sebagaimana penelitian ini. Penelitian ini juga berbeda dari penelitian terdahulu karena tidak hanya sekadar melakukan evaluasi, tetapi juga berusaha untuk merumuskan rekomendasi kebijakan *tax allowance* yang lebih efektif dalam mendorong investasi.

Analisis dilakukan terhadap rezim kebijakan *tax allowance* yang terbaru yang diatur melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2019 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-Daerah Tertentu. Analisis dilakukan terhadap kebijakan *tax allowance* dalam pandangan umum, bukan dalam konteks sektoral sebagaimana penelitian-penelitian terdahulu.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Menurut Creswell dan Creswell (2018), penelitian kualitatif diperoleh melalui interpretasi data berupa kata ataupun gambar. Strategi penelitian yang digunakan adalah studi literatur dan studi kasus. Penulis mengumpulkan berbagai dokumen organisasi, artikel jurnal, publikasi pemerintah, artikel media, serta aturan *tax allowance* di Indonesia dan Singapura dalam melakukan studi literatur. Sementara itu, studi kasus dilakukan melalui wawancara dengan informan yang berasal dari Direktorat Jenderal Pajak dan Badan Kebijakan Fiskal.

Pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sampling* dengan menentukan pihak-pihak yang penulis pandang dapat membantu mencapai tujuan penelitian. Penulis melakukan wawancara dengan Fungsional Analis Kebijakan dan Pengolah Data dari Tim Pokja Pajak Penghasilan, Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, Badan Kebijakan Fiskal. Alasan wawancara dilakukan dengan pihak-pihak tersebut adalah karena Badan Kebijakan Fiskal berperan dalam menyusun kebijakan *tax allowance* melalui PP Nomor 78 Tahun 2019. Dari pihak Direktorat Jenderal Pajak, penulis mewawancarai Kepala Seksi Peraturan Pajak Penghasilan Badan II dan Perumus Bahan Peraturan Pajak Penghasilan Badan II dari Subdirektorat Peraturan Pajak Penghasilan Badan, Direktorat Peraturan Perpajakan II, Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Alasan wawancara dilakukan dengan pihak dari Direktorat tersebut adalah karena Direktorat tersebut menaungi implementasi kebijakan *tax allowance* mulai dari pemeriksaan lapangan hingga pengawasan.

Dalam melakukan interpretasi hasil wawancara, penulis menggunakan aplikasi NVIVO. Proses analisis data dimulai dengan melakukan transkrip atas hasil wawancara. Penulis juga melakukan reduksi terhadap data transkrip yang dipandang tidak relevan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Hal ini dilakukan untuk mempermudah proses analisis. Selanjutnya, data yang ada dilakukan *coding* awal atau pemberian templat sesuai indikator-indikator insentif pajak untuk investasi menurut Easson dan Zolt (2002). Setelah terbagi sesuai dengan indikator tersebut, hasil wawancara dilakukan *coding* lebih lanjut untuk tujuan interpretasi. Interpretasi dilakukan dengan mencari tema antara *coding* yang ada. Tema berisi kumpulan kode yang saling berhubungan. Beberapa tema kemudian digabungkan kembali menjadi tema yang lebih besar untuk menyusun pembahasan. *Coding* hasil wawancara dengan NVIVO dimuat dalam Lampiran 1.

Hasil wawancara kemudian dianalisis kembali secara normatif terhadap prinsip-prinsip insentif pajak untuk investasi oleh Easson dan Zolt (2002). Untuk memperkaya analisis, penelitian ini juga melakukan studi komparatif antara kebijakan *tax allowance* di Indonesia dengan Singapura. Menurut ASEAN Investment Report 2022, Singapura menjadi negara dengan tingkat penanaman modal asing tertinggi di seluruh negara ASEAN untuk tahun 2020 dan 2021. Menurut Gallagher (2005), studi *benchmarking* sistem perpajakan adalah studi yang dilakukan dengan membandingkan dua sistem pajak dalam hal kinerja, masukan, dan administrasi dari sistem pajak. Keterbaruan metode juga membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Target Investasi Tax Allowance

Fasilitas *tax allowance* diberikan kepada 183 lapangan usaha yang terdaftar dalam lampiran I dan lampiran II PP Nomor 78 Tahun 2019. Jika mengacu pada Laporan *Tax Allowance* Tahun 2021 yang diterbitkan oleh Badan Kebijakan Fiskal, lapangan usaha tersebut terdiri dari: (i) sektor-sektor yang membutuhkan bantuan pemerintah dan (ii) sektor-sektor yang memandang fasilitas perpajakan sebagai bonus dalam investasi.

Kondisi tersebut tidak sesuai dengan prinsip insentif pajak untuk investasi menurut Easson dan Zolt (2002). Insentif perpajakan seharusnya hanya diberikan kepada investasi yang keputusannya semata-mata dipengaruhi oleh adanya insentif pajak. Pembatasan sektor adalah salah satu cara yang digunakan untuk memastikan hal tersebut. Pemberian insentif pajak sebagai bonus hanyalah

bentuk lain dari transfer pemerintah kepada investor tanpa adanya manfaat.

Stotsky (2024), Andersen et al. (2018), dan Kusek dan Silva (2018) menyebutkan bahwa insentif pajak umumnya cukup bereaksi pada jenis investasi *efficiency-seeking* yang berfokus untuk menurunkan biaya produksi. Namun, sering sekali pemerintah juga memberikan insentif pajak pada jenis investasi yang kurang responsif, seperti investasi asing yang berfokus untuk memperluas pangsa pasar dan investasi asing yang berfokus mencari sumber daya alam. Andersen et al. (2018) menyebutkan bahwa jenis investasi yang berusaha mencari pangsa pasar baru biasanya berasal dari sektor perdagangan dan retail, pendidikan dan kesehatan, konstruksi dan material bangunan, makanan dan minuman, pariwisata dan perhotelan, jasa keuangan, layanan bisnis, telekomunikasi, dan kelistrikan. Sementara itu, jenis investasi yang berfokus untuk mencari sumber daya alam biasanya berasal dari sektor pertanian, sektor perikanan, dan industri ekstraktif.

Berdasarkan penelitian penulis, dari 183 KBLI yang *eligible* memanfaatkan *tax allowance*, 28 KBLI termasuk dalam sektor perikanan, kehutanan, dan pertanian, 13 KBLI termasuk dalam sektor industri ekstraktif, 21 KBLI termasuk dalam industri makanan dan minuman, dan 7 KBLI termasuk dalam sektor listrik dan jaringan. Total sebanyak 69 KBLI termasuk dalam kegiatan penanaman modal yang berpotensi besar hanya memandang insentif *tax allowance* sebagai bonus investasi. Artinya, investasi masuk dari sektor-sektor ini tidak sepenuhnya dapat dihitung sebagai hasil dari kebijakan *tax allowance*.

Berdasarkan konfirmasi dari pihak Badan Kebijakan Fiskal, adapun alasan pemerintah dibalik pemberian ini adalah karena terdapat tujuan lain yang ingin dicapai pemerintah. Pemberian insentif pada sektor-sektor tersebut diharapkan dapat mendorong penyerapan tenaga kerja yang tinggi, mendorong ekspor, atau mendorong penggunaan bahan baku lokal. Hal ini tampak pada kriteria yang tidak hanya didasarkan pada nilai penanaman modal saja. Pihak dari Badan Kebijakan Fiskal menambahkan bahwa pemberian *tax allowance* terhadap sektor-sektor tersebut sudah melewati proses pertimbangan, mulai dari analisis kebutuhan intervensi pemerintah dan alternatif insentif yang lain. *Tax allowance* dipandang menjadi pilihan terbaik untuk membantu permasalahan pada sektor-sektor tersebut.

Singapura memberikan insentif *tax allowance* kepada proyek-proyek yang bergerak di bidang-bidang tertentu. Bidang-bidang tersebut meliputi manufaktur, jasa teknikal dan *engineer*, penelitian dan pengembangan, konstruksi, industri wisata, satelit luar angkasa, peningkatan efisiensi energi, dan pengurangan emisi (The Government of Singapore, 2020). Dari fakta tersebut, terlihat bahwa bidang-bidang yang ada lebih tepat sasaran dibandingkan target kebijakan *tax allowance* di Indonesia.

Lebih lanjut, disebutkan pada Pasal 2 Ayat 1 PP 78 Tahun 2019, insentif *tax allowance* diberikan kepada kegiatan penanaman modal baru maupun perluasan usaha. Easson dan Zolt (2002) memandang bahwa pemberian insentif pajak pada penanaman modal dari kegiatan perluasan usaha sebenarnya kurang tepat. Keputusan penanaman modal berupa perluasan usaha lebih banyak dipengaruhi oleh keputusan bisnis daripada eksistensi fasilitas perpajakan. Keputusan bisnis tersebut meliputi persoalan kapasitas ataupun kebutuhan ekspansi. Penelitian dari Matondang dan Asqolani (2024) menyebutkan bahwa *tax allowance* tidak berhasil mendorong perluasan usaha pelaku usaha di industri kapal dan perahu di wilayah Indonesia timur yang minim pelaku usaha.

Di Singapura, pemerintah sebenarnya memberikan insentif pajak pada kegiatan pengembangan dan ekspansi. Namun, insentif pajak yang diberikan berupa *preferential tax rate*. Insentif ini adalah insentif khusus yang terpisah dari kebijakan *tax allowance* milik Singapura.

Tidak hanya kurang efektif, definisi perluasan usaha dalam aturan saat ini belum diatur dengan jelas. Hal ini dapat menimbulkan isu dalam implementasi kebijakan. Badan Kebijakan Fiskal mengonfirmasi:

“Cuman memang kalau untuk peluasan ini yang dibutuhkan adalah kepastian bahwa ada hitam di atas putih gitu yang menunjukkan bahwa investasi yang ini hasil perluasan loh. Yang itu kelihatannya dari beberapa kali pembahasan, kita tadi belum clear tuh di izin atau dokumen yang diterbitkan BKPM itu belum clear yang peluasannya itu apa batasannya.”

Berdasarkan hal tersebut, insentif pajak sebaiknya hanya ditujukan kepada sektor-sektor yang memandang insentif pajak sebagai faktor yang signifikan dalam keputusan investasinya. Pembatasan sektor bukan hanya mencegah hilangnya potensi penerimaan, tetapi juga semakin menyelaraskan kebijakan *tax allowance* dengan kepentingan sektor-sektor yang membutuhkan insentif. Semakin luas target investasi dari kebijakan *tax allowance*, semakin tidak spesifik juga kebijakan yang didesain. Selain itu, pemerintah juga sebaiknya memberikan insentif ini hanya kepada penanaman modal baru.

Kriteria dan Syarat Investasi

Easson dan Zolt (2002) menyebutkan bahwa pemerintah umumnya mengharuskan pemenuhan kriteria dan syarat tertentu agar investor dapat memanfaatkan insentif pajak. Misalnya, nilai investasi tertentu atau teknologi tertentu. Kebijakan *tax allowance* berbeda dari kebanyakan insentif pajak karena biasanya tidak mengharuskan pemenuhan nilai investasi minimal. *Allowance* diterima selaras dengan nilai penanaman modal, baik itu besar ataupun kecil. Hal ini menjadi keunggulan dari insentif *tax allowance* (Easson & Zolt, 2002).

Namun nyatanya, dalam Pasal 2 Ayat 3 PP Nomor 78 Tahun 2019, kriteria investasi dalam kebijakan *tax allowance* di Indonesia mengatur tentang adanya nilai penanaman modal minimum untuk dapat memanfaatkan insentif. Selain itu, diatur juga kriteria lainnya berupa tingkat penyerapan tenaga kerja dan penggunaan bahan baku lokal. Dari kriteria yang ditetapkan, dapat diketahui bahwa kebijakan *tax allowance* di Indonesia ditujukan pada kegiatan penanaman modal bernilai besar saja. Artinya, natur kebijakan *tax allowance* di Indonesia cukup berbeda dengan natur asli kebijakan *tax allowance*.

Jika dibandingkan, *tax allowance* di Singapura memiliki tujuan yang lebih terarah dan sesuai dengan natur kebijakan *tax allowance* menurut Easson dan Zolt (2002). Di sana, tidak terdapat kriteria pemenuhan ekspor, nilai investasi minimum, tingkat kandungan bahan baku lokal, ataupun jumlah penyerapan tenaga kerja. Insentif ditujukan untuk sekadar menarik investasi yang memberikan dampak ekonomi dan teknikal (The Government of Singapore, 2020). Oleh karena itu, kriteria yang ditetapkan juga lebih sederhana, yaitu proyek yang ada harus bergerak pada bidang-bidang tertentu.

Lebih lanjut, menurut Pasal 2 Ayat 5 PP Nomor 78 Tahun 2019, kriteria penanaman modal diatur lebih lanjut dengan peraturan menteri yang membidangi masing-masing sektor. Kriteria disusun menjadi ukuran yang terkuantifikasi. Badan Kebijakan Fiskal menyebutkan bahwa penyerahan kewenangan kepada kementerian pembina bertujuan agar kriteria *tax allowance* lebih sesuai dengan kapasitas pelaku usaha. Kementerian Pembina dipercaya lebih mengetahui situasi sektor yang dinaunginya.

Namun, penelitian dari Basalamah et al. (2018) menyebutkan bahwa delegasi kewenangan kepada kementerian teknis menyebabkan aturan yang ada tidak sinkron satu dengan yang lain. Penelitian dari Hardianti dan Setyowati (2019) menemukan bahwa Kementerian Kelautan dan Perikanan tidak mempunyai arah investasi sehingga menyebabkan kriteria dan syarat yang ditetapkan kurang aplikatif. Beberapa kementerian lain juga tidak menerbitkan aturan teknis pelaksanaan sehingga menyebabkan kebijakan *tax allowance* tidak berjalan. Berdasarkan hasil konfirmasi BKF, peran Kementerian Koordinator di Bidang Perekonomian selaku pihak yang mengevaluasi *tax allowance* diperlukan untuk mendorong kementerian pembina segera mengeluarkan peraturan teknisnya.

Fakta di lapangan mengkonfirmasi hal ini. Beberapa kementerian pembina saat ini belum menerbitkan peraturan teknis terkait. Berdasarkan hasil penelusuran penulis, tidak ditemukan peraturan teknis yang diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Perhubungan, dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan Kementerian Pariwisata masih menerbitkan peraturan teknis yang didasarkan oleh kebijakan *tax allowance* sebelum PP Nomor 78 Tahun 2019. Belum ada *update* terbaru.

Selain kriteria, terdapat juga syarat khusus yang diberlakukan kepada wajib pajak yang ingin

mendapatkan fasilitas tambahan kompensasi kerugian. Syarat-syarat tersebut berhubungan dengan pembukaan lapangan kerja, ekspor, aktivitas di kawasan industri/berikat, penggunaan energi terbarukan, dan pembangunan infrastruktur.

Dari hal tersebut, dapat diidentifikasi dua isu sebagai berikut. Pertama, syarat-syarat ini sebenarnya tidak memiliki keterkaitan langsung dengan fasilitas tambahan kompensasi kerugian. Easson dan Zolt (2002) menyebutkan bahwa pemerintah sering kali tidak benar-benar memikirkan keselarasan insentif pajak dengan tujuan yang ada. Contohnya, insentif pengecualian pengenaan pajak penghasilan atau tambahan pengurang atas biaya karyawan sebenarnya lebih efektif dalam mendorong penyerapan tenaga kerja dibandingkan jenis insentif lain. Namun, kebijakan *tax allowance* saat ini masih mengaitkan jumlah penyerapan tenaga kerja dengan fasilitas tambahan kompensasi kerugian.

Isu yang kedua adalah sulitnya memenuhi syarat tambahan kompensasi kerugian yang ditetapkan. Pemenuhan syarat-syarat tersebut mengharuskan tambahan pengeluaran yang besar. Misalkan saja, tambahan satu tahun lagi kompensasi kerugian mensyaratkan pembangunan infrastruktur ekonomi dan/atau sosial senilai Rp10.000.000.000. Nilai ini setara dengan manfaat *allowance* dari investasi pada aset tetap berwujud hampir sebesar Rp30.000.000.000. Tambahan 1 tahun lagi kompensasi kerugian juga didapatkan apabila mempekerjakan 300 orang tenaga kerja Indonesia selama 4 tahun. Dengan asumsi upah terendah Rp4.500.000/bulan, investor harus mengeluarkan biaya sebesar Rp16.200.000.000 per tahunnya.

Penelitian dari Matondang dan Asqolani (2024) juga mengonfirmasi hal ini. Pelaku usaha industri kapal dan perahu tidak akan mampu memenuhi persyaratan untuk mendapatkan tambahan kompensasi kerugian. Pelaku usaha industri kapal dan perahu cenderung melakukan subkontrak pegawai saat ada proyek pembangunan kapal sehingga terdapat lebih banyak tenaga kerja tidak langsung daripada tenaga kerja langsung. Penelitian dari Putra dan Solikin (2018) juga menyebutkan bahwa persyaratan untuk dapat memanfaatkan tambahan kompensasi kerugian adalah syarat yang berat untuk dipenuhi industri galangan kapal. Easson dan Zolt (2002) menyebutkan bahwa manfaat insentif pajak yang diterima oleh pelaku usaha sebenarnya tidak mengimbangi biaya yang dikeluarkan untuk mempekerjakan tenaga kerja yang disyaratkan.

Sebagai satu paket kebijakan, syarat yang memberatkan tersebut bertentangan dengan natur kebijakan *tax allowance*. Besarnya pengeluaran untuk mendapatkan tambahan kompensasi kerugian semakin membuat fasilitas *tax allowance* di Indonesia lebih pro pada penanaman modal bernilai besar saja.

Berangkat dari fenomena-fenomena di atas, penulis mengusulkan agar pemerintah mengambil beberapa langkah sebagai berikut. Pertama, pemerintah sebaiknya lebih menyederhanakan kriteria investasi sebagaimana kebijakan di Singapura. Hal ini dapat ditempuh dengan menghapus nilai minimal penanaman modal sehingga *tax allowance* lebih pro untuk semua jenis penanaman modal.

Penelitian-penelitian terdahulu menunjukkan bagaimana kriteria yang ditetapkan saat ini sulit untuk dipenuhi pelaku usaha di beberapa sektor (Hardianti & Setyowati, 2019; Putra & Solikin, 2018). Hardianti dan Setyowati (2019) misalnya menyebutkan bahwa sektor kelautan dan perikanan didominasi oleh pelaku usaha kecil. Oleh karena itu, pelaku usaha akan kesulitan mencapai kriteria minimal nilai penanaman modal. Putra dan Solikin (2018) menemukan bahwa sektor galangan kapal didominasi oleh pelaku usaha kecil dan menengah. Ini membuat pelaku usaha tidak bisa mencapai penanaman modal yang disyaratkan ataupun melakukan perluasan usaha baru.

Kedua, jika pemerintah tetap memandang bahwa kriteria penanaman modal masih diperlukan, kewenangan kementerian teknis sebaiknya hanya sebatas penentuan batasan kriteria saja. Batasan kriteria ditetapkan pada lampiran peraturan pemerintah yang mengatur tentang kebijakan *tax allowance*. Kewenangan tidak diberikan sampai dengan penerbitan peraturan teknis sehingga tidak melewati proses birokrasi yang panjang di setiap kementerian. Ini juga dapat mencegah tidak sinkronnya peraturan teknis dengan peraturan di atasnya. Aturan yang ada menjadi lebih sedikit dan sederhana sehingga tidak menimbulkan kebingungan kepada wajib pajak. Implementasi kebijakan *tax allowance* hanya akan bergantung pada beberapa otoritas pemerintah. Fungsi dari Kementerian Koordinator di Bidang Perekonomian juga perlu dioptimalkan sebagai pihak yang

diamanatkan untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan *tax allowance*.

Ketiga, syarat untuk mendapatkan tambahan kompensasi kerugian sebaiknya dipermudah. Apalagi dengan durasi *tax allowance* yang pendek, skema manfaat ini lebih berguna bagi jenis investasi yang baru akan menghasilkan laba dalam waktu yang lama. Kemudahan mendapatkan tambahan kompensasi kerugian akan membuat kebijakan *tax allowance* lebih berpihak pada seluruh jenis investasi. Syarat yang ditetapkan juga sebaiknya diselaraskan dengan fasilitas tambahan kompensasi kerugian. Misalnya, kewajiban penanaman modal dalam jangka waktu tertentu akan mendapatkan tambahan kompensasi kerugian. Hal ini akan membuat wajib pajak tidak lagi mengeluarkan tambahan biaya dan juga mendorong investasi untuk menetap di Indonesia lebih lama.

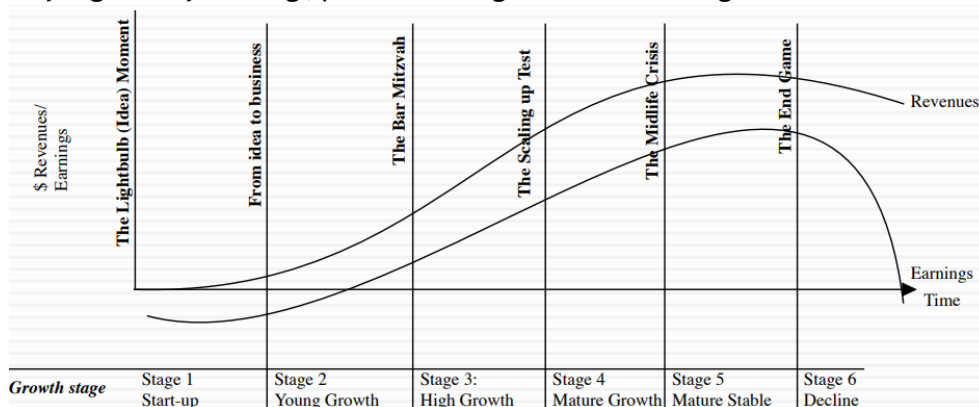
Saat Insentif Dapat Dimanfaatkan

Easson dan Zolt (2002) menyebutkan bahwa Insentif pajak umumnya mulai dapat dimanfaatkan sejak: i) usaha berdiri; ii) usaha memulai kegiatan produksi; iii) usaha menerima penghasilan pertama kali; atau iv) usaha mulai membukukan laba. Dalam Pasal 2 Ayat 4 PP Nomor 78 Tahun 2019 diatur bahwa saat fasilitas pengurang penghasilan neto dapat dimanfaatkan adalah sejak saat mulai berproduksi (SMB) komersial. Saat mulai berproduksi komersial didefinisikan sebagai saat pertama kali produk dijual ke pasar. Sementara itu, fasilitas penyusutan yang dipercepat, tarif khusus dividen kepada wajib pajak luar negeri, dan tambahan kompensasi kerugian mulai dimanfaatkan sejak Surat Keputusan (SK) Persetujuan.

Kementerian Koordinator di Bidang Perekonomian (2014) pernah melakukan evaluasi terhadap kebijakan *tax allowance*. Hasil evaluasi tersebut merekomendasikan agar saat pemanfaatan *tax allowance* sebaiknya dimulai pada saat perusahaan sudah memasuki masa pertumbuhan, yaitu saat perusahaan sudah mulai membukukan laba. Bahkan, saat pemanfaatan dapat ditarik lebih mundur lagi, yaitu dimulai 2 tahun sejak perusahaan membukukan laba untuk meningkatkan kemanfaatan dari insentif. Namun sampai saat ini, rekomendasi tersebut tidak terwujud dalam kebijakan *tax allowance*.

Apa yang disampaikan oleh Kementerian Koordinator di Bidang Perekonomian (2014) selaras dengan prinsip-prinsip insentif pajak menurut Easson dan Zolt (2002). Umumnya perusahaan akan mulai beroperasi secara komersial dalam satu tahun sejak investasi masuk dan mulai menghasilkan laba dalam 5 tahun atau lebih. Oleh karena itu, semakin nanti suatu insentif pajak dapat dimanfaatkan, maka akan semakin bermanfaat bagi wajib pajak. Kemanfaatan terbesar diterima dalam kondisi investasi cepat menghasilkan laba atau insentif berlaku saat perusahaan membukukan laba.

Gambar 1 berikut menunjukkan siklus perkembangan suatu usaha menurut Damodaran (2015). Perusahaan umumnya belum menghasilkan laba pada titik penjualan hasil produksi. Laba baru dibukukan pada waktu-waktu setelahnya. Saat inilah yang dikenal dengan masa pertumbuhan. Laba kemudian perlahan-lahan mulai meningkat seiring berjalannya waktu. Pada *stage 2*, kondisi perusahaan yang awalnya merugi, perlahan menghasilkan keuntungan.



Gambar 1. Siklus Perkembangan Usaha

Sumber: Damodaran (2015)

Saat mulai pemanfaatan yang begitu awal menjadikan insentif *tax allowance* kurang menarik karena mayoritas usaha tidak menghasilkan laba dalam jangka pendek. Dalam tahun-tahun awal mengalami kerugian, pengurangan penghasilan neto sebesar 5% tidak akan memberi manfaat, khususnya untuk investasi baru. Di masa-masa ini, kebijakan kompensasi kerugian lebih berguna daripada insentif *tax allowance*. Padahal, dalam UU Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas UU Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (UU Nomor 36 Tahun 2008), kompensasi kerugian paling lama lima tahun dapat diterima oleh wajib pajak yang mengalami kerugian tanpa harus memperoleh fasilitas *tax allowance*.

Hal yang sama juga berlaku untuk fasilitas penyusutan dan amortisasi dipercepat. Fasilitas ini bahkan berlaku lebih awal lagi, yaitu sejak saat SK Persetujuan diterbitkan. Titik ini terjadi bahkan sebelum SMB. Jika mengacu pada siklus perkembangan suatu usaha menurut Damodaran (2015), titik ini masih ada dalam masa-masa perusahaan masih mengalami kerugian. Analisis ini sejalan dengan penelitian Putra dan Solikin (2018) yang menyebut bahwa sebaiknya fasilitas penyusutan yang dipercepat berlaku sejak wajib pajak mulai membukukan laba.

Fasilitas penyusutan dan amortisasi dipercepat membuat perbedaan pada masa pembebanan. Jika melihat sejarah keberhasilan pelaksanaan insentif ini di Amerika Serikat, pengakuan beban penyusutan yang dipercepat diharapkan dapat menunda pembayaran pajak sehingga pajak yang seharusnya dibayarkan dapat digunakan untuk membantu operasional perusahaan di masa-masa sulit (Mankiw, 2018). Kondisi saat itu, wajib pajak tidak sampai mengalami kerugian operasi, melainkan hanya mengalami penurunan laba.

Morrow (2016) menyebutkan bahwa, konsep awal penyusutan dipercepat adalah melakukan *matching* dengan periode aset mulai menghasilkan laba. Implikasinya adalah penyusutan dan amortisasi dipercepat tidak akan memberi manfaat apabila wajib pajak membukukan kerugian. Beban penyusutan dan amortisasi memang tidak akan hilang dengan adanya skema kompensasi, tetapi manfaat mempercepat penyusutan dan amortisasi akan hilang karena beban penyusutan dan amortisasi akan ditarik kembali ke tahun-tahun selanjutnya. Penyusutan dan amortisasi yang dipercepat seolah-olah tidak terjadi. Beban-beban yang ditarik ke depan kemudian dimundurkan kembali ke tahun-tahun belakang. Analisis ini sejalan dengan penelitian Putra dan Solikin (2018). Maka, sebaiknya fasilitas penyusutan yang dipercepat berlaku sejak wajib pajak mulai membukukan laba.

Berdasarkan hasil konfirmasi pihak BKF, apabila saat dimanfaatkannya insentif pajak dimulai sejak wajib pajak menghasilkan laba, terdapat kekhawatiran wajib pajak akan menunda-nunda pemanfaatan dengan melakukan penundaan pengakuan saat mulai menghasilkan laba. Hal ini juga membuat proyeksi belanja perpajakan sulit dilakukan serta memberikan ketidakpastian. Perusahaan juga terdorong melakukan penghindaran pajak dengan menjadikan Indonesia sebagai *profit center* dan negara lain sebagai *cost center*. Easson dan Zolt (2002) disatu sisi juga setuju bahwa saat mulai dimanfaatkannya insentif pajak pada titik wajib pajak membukukan laba rawan dengan manipulasi. Selain itu, pihak BKF juga menyebutkan bahwa penentuan saat mulai menghasilkan laba dipandang lebih sulit dari pada titik SMB. SMB adalah saat produk pertama kali dijual ke pasar. Penjualan produk pertama kali dapat dibuktikan dengan adanya faktur ataupun tagihan.

Meskipun begitu, pihak Badan Kebijakan Fiskal melihat urgensi soal kemanfaatan *tax allowance* dalam desain saat ini. Dengan adanya tantangan sebagaimana tersebut sebelumnya, pihak dari Badan Kebijakan Fiskal menyarankan perlunya penentuan batas kewajaran pelaku usaha dianggap sudah menghasilkan laba. Misalkan, 2 atau 3 tahun sejak saat mulai beroperasi komersial. Namun, pengaturan yang demikian tetap memiliki tantangan pengawasan yang lebih dari pemerintah sebagaimana konfirmasi Badan Kebijakan Fiskal berikut ini.

“Lebih ke pengawasannya kita karena kita pertanggungjawaban insentif sekarang kan, apalagi dengan adanya TER [Tax Expenditure Report], itu kan lebih ketat. Nah, ini makanya kita juga lebih hati-hatilah dalam memberikan insentif ini, gitu. Termasuk saat pemanfaatan jangan sampai

dipandang ada kerugian negara di situ. Nah, kita nggak mau juga bermasalah di belakangnya, gitu.”

Direktorat Jenderal Pajak juga mengkonfirmasi tantangan pengawasan sebagai hal yang utama apabila saat pemanfaatan dimulai sejak saat pelaku usaha mulai membukukan laba. Penentuan SMB selaras dengan saat penilaian dan realisasi penanaman modal dilakukan. Maka kebenaran akan jumlah realisasi aset juga lebih mudah ditentukan. Selain itu, jika menunggu dua tahun sejak membukukan laba, dikhawatirkan sudah melewati saat daluwarsa pemeriksaan pajak atas kegiatan penanaman modal. Oleh karena itu, usulan dari Kemenko Perekonomian tersebut dinilai Direktorat Jenderal Pajak kurang aplikatif.

Selain itu, pihak lainnya dari Direktorat Pajak menyebutkan bahwa desain tersebut kurang cocok untuk kondisi internal wajib pajak yang memiliki turnover pegawai yang tinggi. Hal ini ditakutkan menyebabkan pemanfaatan fasilitas bisa terlupakan sebagaimana konfirmasi berikut ini.

“Kemudian terkait dengan sumber daya manusianya, yang mungkin nanti pada saat mungkin diterapkannya dua tahun setelah pertumbuhan, orang-orangnya sudah berganti, orang-orangnya sudah berganti yang mungkin kurang mengetahui dulu pernah ada mengajukan fasilitas, pernah ada dapat fasilitas, karena orang-orangnya ini berganti. Dan bisa saja wajib pajak ini pelaku usaha malah tidak memanfaatkan fasilitas yang sebenarnya seharusnya mereka dapat memanfaatkan.”

Untuk menampung berbagai perhatian tersebut, adapun hal yang dapat dilakukan untuk mengoptimalkan desain *tax allowance* adalah dengan menetapkan saat insentif mulai dapat dimanfaatkan menjadi 3 tahun sejak SMB. Dengan begini, pemeriksaan lapangan tetap dilakukan untuk menentukan titik SMB. Tidak akan ada isu daluwarsa pemeriksaan pajak, isu keselarasan realisasi penanaman modal, dan isu kesulitan penentuan laba. Ini akan membuat fasilitas *tax allowance* lebih pro pada investasi.

Tiga tahun dipilih karena berdasarkan Easson dan Zolt (2002), investasi umumnya baru menghasilkan laba dalam 5 tahun atau lebih sejak izin penanaman modal diberikan. Dengan asumsi 1 tahun sejak izin penanaman modal operasi sudah berjalan, 1 tahun setelahnya kegiatan penjualan produk dilakukan, maka 3 tahun setelahnya wajib pajak dianggap sudah membukukan laba berdasarkan prinsip kewajaran. Namun, angka ini perlu dilakukan kajian lebih lanjut berdasarkan rata-rata pelaku usaha di Indonesia.

Jika dibandingkan dengan kebijakan *tax allowance* di Singapura, saat pemanfaatan *tax allowance* dimulai sejak tanggal yang ditetapkan dalam SK persetujuan (The Government of Singapore, 2020). Namun, wajib pajak dapat mengajukan permohonan perubahan saat pemanfaatan menjadi lebih awal atau lebih lama. Menteri terkait kemudian dapat mengubah tanggal untuk disesuaikan dengan kebutuhan wajib pajak. Hal ini mempertahankan kemanfaatan dari insentif *tax allowance* karena dapat disesuaikan ke saat usaha mulai membukukan laba.

Saat Insentif Berakhir

Tax allowance cenderung tidak memiliki durasi pemanfaatan (Easson & Zolt, 2002). Namun, kebijakan *tax allowance* di Indonesia menunjukkan kondisi yang berbeda. Menurut Pasal 3 PP Nomor 78 Tahun 2019, fasilitas pengurang penghasilan netto harus dibebankan setiap tahun sebesar 5% dari nilai investasi. Manfaat *allowance* akan habis dimanfaatkan dalam 6 tahun. Desain yang demikian membuat fasilitas *tax allowance* kurang sesuai untuk industri yang memiliki kecenderungan merugi di awal, lambat menghasilkan laba, atau menghadapi ketidakpastian tinggi.

Penetapan durasi ini menyebabkan sejumlah implikasi. Sebagaimana disebutkan oleh Easson dan Zolt (2002), kegiatan usaha biasanya baru membukukan laba pada tahun kelima atau lebih sejak penanaman modal. Kemanfaatan yang diterima menjadi tidak signifikan karena terdapat *allowance* yang tidak diutilisasi pada saat wajib pajak mengalami kerugian atau membukukan laba dengan nilai yang lebih kecil dari 5% nilai penanaman modal. Padahal seharusnya, *tax allowance* tidak berpihak pada investasi yang menghasilkan profit besar saja (Andersen et al., 2018). Jenis investasi ini justru

tidak membutuhkan bantuan pemerintah.

Penelitian terdahulu oleh Putra dan Solikin (2018) juga menemukan bahwa insentif pajak *tax allowance* dengan durasi 6 tahun pemanfaatan kurang sesuai untuk industri galangan kapal yang memiliki perkembangan industri yang lama. Tidak hanya itu, Putra dan Solikin (2018) juga menyebut insentif pajak *tax allowance* tidak akan bermanfaat besar bagi finansial perusahaan di industri galangan kapal karena kecenderungan kontrak yang tidak pasti. Sejalan, penelitian Matondang dan Asqolani (2024) menemukan bahwa kewajiban pembebanan sebesar 5% setiap tahun kurang sesuai untuk industri kapal dan perahu yang cenderung merugi di awal pendirian perusahaan.

Lebih *allowance* yang tidak diutilisasi juga tidak dapat dijadikan pengurang pada tahun-tahun selanjutnya. Pembebanan 5% setiap tahun membuat durasi *tax allowance* menjadi singkat dan kurang selaras dengan kecepatan suatu usaha untuk mencetak laba. Pada kebijakan *tax allowance* di Singapura, tidak terdapat pengaturan sebagaimana kebijakan di Indonesia. Tidak ada keharusan untuk wajib pajak membebankan pengurang penghasilan neto saat wajib pajak mengalami kerugian. *Allowance* yang tidak digunakan pada tahun berjalan juga dapat dibebankan pada tahun-tahun mendatang (The Government of Singapore, 2020).

Badan Kebijakan Fiskal dan Direktorat Jenderal Pajak menyampaikan sejumlah perhatian terkait hal ini. Membuka batasan pembebanan ataupun masa berlaku *tax allowance* ini dimungkinkan dalam aturan yang ada. Wacana untuk membuka batas waktu 6 tahun kedepannya sebenarnya juga sudah dibahas dalam rangka merespons kebijakan *Global Minimum Tax* (GMT). Namun, pemerintah saat ini berprinsip bahwa insentif pajak itu harus memiliki batasan. Easson dan Zolt (2002) menyebutkan bahwa kebanyakan insentif pajak memang memiliki durasi pemanfaatan. Konfirmasi dari pihak Direktorat Jenderal Pajak menyebutkan sebagai berikut.

“Itu pun jadi pertanyaan. Bisa jadi 50 tahun, nggak bisa habis, Pak. Ini seperti apa? Seperti itu kan. Sebenarnya skemanya bukan seperti itu. Nanti bisa 2-3 generasi baru habis itu sepertinya juga cukup menyulitkan. . . . Kalau dari PAK, Panitia Antara Kementerian, sebenarnya sudah setuju. Tapi memang dari kami, dari DJP, cukup worry. Apakah benar ini nanti tidak akan habis-habis?”

Untuk menampung seluruh perhatian tersebut, maka desain kebijakan yang dapat dipilih pemerintah adalah menghapus kewajiban pembebanan 5% setiap tahun selama 6 tahun. Desain yang ada saat ini mengurangi potensi kemanfaatan dari insentif pajak *tax allowance* karena adanya kewajiban pembebanan di tahun-tahun pelaku usaha memiliki laba kecil atau mengalami rugi. Di satu sisi, kebijakan pemerintah untuk membebaskan besarnya kewajiban pembebanan setiap tahun dapat dibarengi dengan adanya batasan durasi pemanfaatan apabila pemerintah tetap berprinsip bahwa insentif pajak harus memiliki batasan. Namun, durasi pemanfaatan yang ada sebaiknya dapat lebih lama dari yang ada saat ini. Durasi yang ditetapkan dapat mengikuti kebijakan *tax holidays* yang memiliki durasi pemanfaatan 20 tahun.

Skema lainnya yang dapat dipertimbangkan adalah skema sebagaimana telah diterapkan oleh Singapura. Pemerintah dapat mengatur pembebanan *tax allowance* sama besarnya dengan laba di tahun-tahun wajib pajak membukukan laba. Tidak ada kewajiban pembebanan di pada tahun-tahun wajib pajak merugi. Sisa lebih *allowance* pada tahun wajib pajak membukukan laba juga dapat dibawa ke tahun-tahun selanjutnya. Dengan begini, durasi pemanfaatan *tax allowance* akan lebih cepat berakhir tanpa mengurangi manfaatnya. Ketakutan tidak habisnya *tax allowance* sampai berpuluh-puluh tahun akan dapat dihindari. *Tax allowance* akan selesai apabila akumulasi yang dijadikan pengurang setiap tahun sudah mencapai 30% dari nilai penanaman modal.

Dasar Pengurang Penghasilan Neto yang Diberikan

Berdasarkan Pasal 4 Ayat 1 PP Nomor 78 Tahun 2019, fasilitas pengurangan penghasilan neto sebesar 30% didasarkan hanya pada nilai penanaman modal berupa aset tetap berwujud termasuk tanah. Aset tetap berwujud tersebut harus diperoleh dalam keadaan baru, kecuali merupakan relokasi secara keseluruhan sebagai satu paket penanaman modal asing. Berdasarkan hal tersebut, terdapat dua isu sebagai berikut.

Pertama, pengurang penghasilan neto yang diperoleh wajib pajak akan semakin besar dengan semakin besarnya nilai aset tetap berwujud yang diperoleh dalam kondisi baru. Desain yang demikian kurang cocok untuk industri-industri yang minim aset tetap berwujud. Temuan ini sejalan dengan penelitian oleh Hardianti dan Setyowati (2019) di sektor kelautan dan perikanan yang umumnya tidak memiliki aset tetap berwujud yang banyak. Oleh karena itu, kemanfaatan ekonomi dari fasilitas ini tidak mengimbangi beban administrasinya. Penelitian dari Matondang dan Asqolani (2024) juga menyebutkan bahwa sektor kapal dan perahu umumnya melakukan pengadaan aset secara bekas karena prosesnya lebih cepat dan murah. Sering sekali, perusahaan kapal dan perahu juga melakukan relokasi dari perusahaan yang sudah mati karena penyiapan lahan baru membutuhkan perizinan yang rumit dan proses yang lama. Ini membuat desain *tax allowance* yang ada saat ini kurang sesuai dengan natur bisnis industri kapal dan perahu.

Dalam kebijakan *tax allowance* di Singapura, manfaat *allowances* yang diberikan adalah sebesar persentase tertentu yang tidak melebihi 100% dari nilai penanaman modal pada aset tetap, seperti bangunan (tidak termasuk tanah), akuisisi aset *know-how* atau hak paten, mesin-mesin produktif baru, ataupun mesin-mesin produktif bekas yang telah mendapat persetujuan dari pemerintah (The Government of Singapore, 2020). Untuk bangunan sendiri juga tidak ditetapkan harus dalam kondisi baru. *Allowances* tidak hanya didasarkan pada aset tetap berwujud, tetapi juga aset tetap tidak berwujud. Selain persentase yang lebih besar, dasar penentuan besarnya *allowance* yang diterima oleh wajib pajak di Singapura lebih luas daripada kebijakan di Indonesia.

Kedua, bagian ini menunjukkan adanya perlakuan istimewa terhadap investasi asing dibanding investasi dalam negeri. Investasi asing akan mendapat manfaat *allowance* yang lebih besar karena dasar pemberiannya juga didasarkan pada penanaman modal berupa relokasi. Artinya, *allowance* dapat didasarkan pada aset tetap dalam keadaan tidak baru. Hal ini dapat membuka peluang *rent seeking* dimana penanaman modal dari dalam negeri berpura-pura masuk sebagai penanaman modal asing untuk mendapatkan manfaat *allowances* yang lebih besar.

Pemerintah dapat mengoptimalkan kemanfaatan *tax allowance* dengan memperluas cakupan dasar pemberian insentif. Dasar pemberian insentif dapat diperluas terhadap aset tetap tidak berwujud maupun mesin-mesin bekas yang produktif sebagaimana diterapkan pada kebijakan *tax allowance* di Singapura.

Ilustrasi Kemanfaatan Kebijakan Tax Allowance

Penulis mencoba menunjukkan bagaimana implementasi kebijakan *tax allowance* dengan desain yang ada saat ini sebagaimana Tabel 3 berikut. Asumsi, dalam investasi senilai Rp50 Miliar, wajib pajak memiliki penanaman modal pada aset tetap berwujud sebesar Rp20 Miliar. Wajib pajak mengalami kerugian sebesar Rp1 Miliar di tahun pertama, kedua, dan ketiga, yang dikompensasikan seluruhnya pada tahun keempat. Penghasilan neto diasumsikan sebesar 10% dari modal yang tidak diperuntukkan untuk aset tetap (Rp 50 Miliar-Rp 20 Miliar).

Tabel 3. Ilustrasi Kemanfaatan Tax Allowance						
Total Penanaman Modal	Rp 50 Miliar					
Penanaman Modal pada Aset Tetap Berwujud	Rp20 Miliar					
Total TA yang diterima	Rp6 Miliar					
	Tahun 1	Tahun 2	Tahun 3	Tahun 4	Tahun 5	Tahun 6
Net Income	(1 M)	(1 M)	(1 M)	3 M	3 M	3 M
Kompensasi Kerugian	0	(1 M)	(2 M)	(3 M)	0	0
TA Tahunan	(1 M)	(1 M)	(1 M)	(1 M)	(1 M)	(1 M)
Taxable Income	(2 M)	(3 M)	(4 M)	(1 M)	2 M	2 M
PPh (22%)	0	0	0	0	440 juta	440 juta
Pengurang PPh	0	0	0	0	220 juta	220 juta
Total Manfaat TA	0%	0%	0%	0%	5%	10%

Sumber: diolah oleh Penulis

Dalam skema di atas, wajib pajak hanya menerima manfaat ekonomis berupa pengurangan pajak terutang sebesar Rp220 juta/tahun atau Rp440 juta selama 6 tahun pemanfaatan. Manfaat *tax allowance* juga hanya berguna dalam dua tahun terakhir insentif pajak berlaku. Artinya, manfaat ekonomis yang diterima sebenarnya hanya 10% dari total penanaman modal pada aset tetap, bukan 30%.

KESIMPULAN

Penelitian ini menemukan bahwa desain kebijakan *tax allowance* di Indonesia belum sepenuhnya sesuai dengan prinsip-prinsip insentif pajak untuk investasi menurut Easson dan Zolt (2002). Dalam mendesain kebijakan *tax allowance*, pemerintah dihadapkan pada *trade off* kepastian dengan kemanfaatan. Tak sampai disitu, pemerintah juga dihadapkan pada *trade off* kemudahan pemeriksaan dan pengawasan dengan kemanfaatan. Hasil analisis normatif dan studi komparatif dengan Singapura menemukan bahwa kebijakan *tax allowance* yang ada di Indonesia belum benar-benar pro investasi. Hal ini terutama tampak dari kriteria penanaman modal yang belum sederhana, syarat mendapatkan tambahan kompensasi kerugian sulit dipenuhi, saat insentif mulai dimanfaatkan berlaku terlalu cepat, dan durasi pemanfaatan *tax allowance* begitu singkat.

Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan sejumlah perubahan desain yang dapat dilakukan pemerintah untuk membuat kebijakan *tax allowance* lebih efektif dalam menarik investasi. Pertama, *tax allowance* sebaiknya hanya diberikan kepada sektor-sektor yang membutuhkan insentif pajak. Kedua, kriteria investasi perlu disederhanakan, khususnya dengan menghapus batasan minimum penanaman modal. Ketiga, mempermudah syarat memperoleh tambahan kompensasi kerugian. Keempat, saat insentif mulai dimanfaatkan sebaiknya ditarik mundur ke masa investasi mulai membukukan laba. Kelima, pemerintah perlu menghapus kewajiban pembebanan sebesar 5% setiap tahun dan *allowance* yang tidak dimanfaatkan pada tahun berjalan sebaiknya dapat digunakan pada tahun-tahun berikutnya. Keenam, pemerintah sebaiknya memperluas cakupan aset sebagai dasar penentuan pengurang penghasilan neto.

Keterbatasan penelitian ini ada pada narasumber yang hanya berasal dari pihak pemerintah. Hal ini dikarenakan penulis tidak mendapatkan akses kepada wajib pajak yang sudah memanfaatkan insentif pajak *tax allowance* dan juga tidak menemukan wajib pajak yang tidak tertarik untuk memanfaatkan insentif ini meskipun *eligible*. Penelitian selanjutnya dapat memperluas narasumber penelitian dengan melakukan wawancara kepada wajib pajak. Perspektif dari wajib pajak dapat memperkaya analisis dalam mengkritisi desain kebijakan *tax allowance* saat ini dan dapat digunakan untuk merumuskan desain kebijakan yang lebih aplikatif bagi wajib pajak.

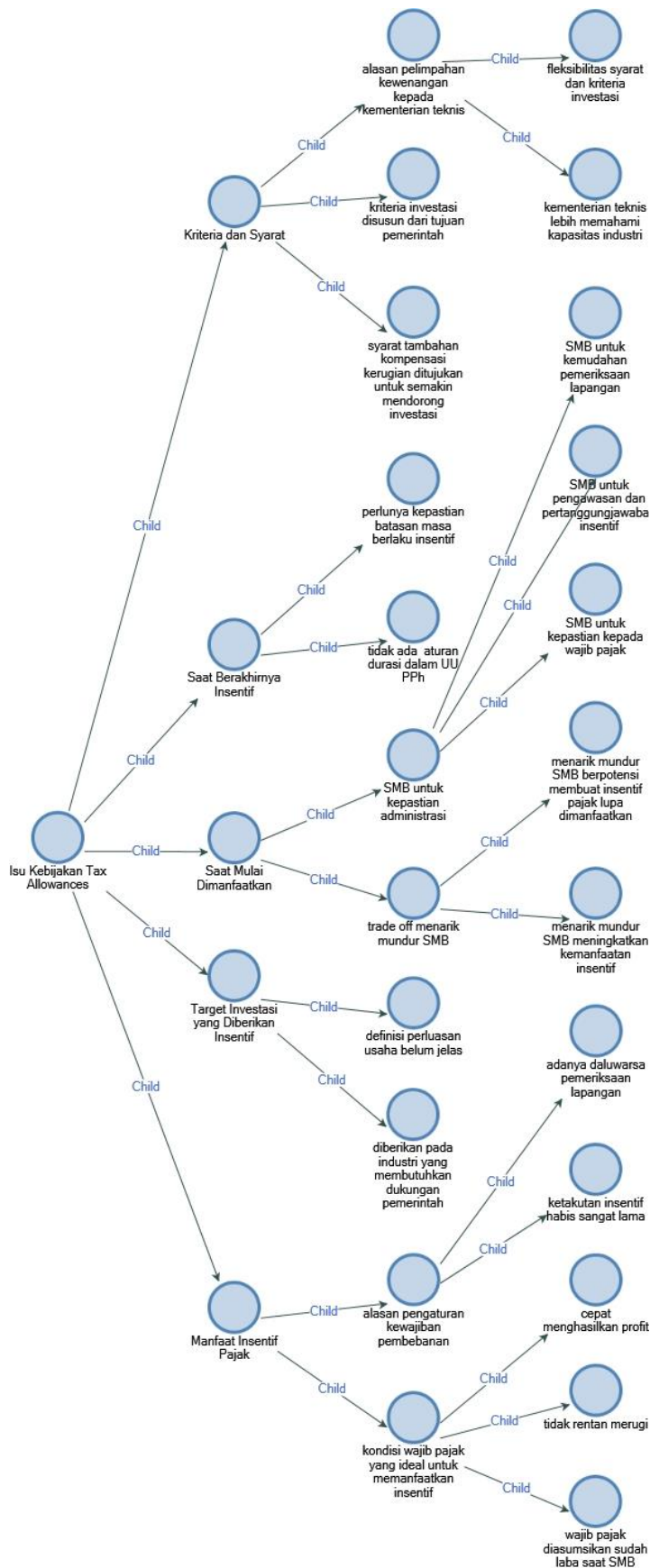
DAFTAR PUSTAKA

- Andersen, M. R., Kett, B. R., & Uexkull, E. von. (2018). Corporate Tax Incentives and FDI in Developing Countries. In 2017|2018 *Global Investment Competitiveness Report*.
- Association of Southeast Asian Nations. 2022. *ASEAN Investment Report 2022*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- Badan Kebijakan Fiskal. (2020). *Evaluasi Efektivitas Kebijakan Tax Allowance*.
- Badan Kebijakan Fiskal. (2021). *Laporan Evaluasi Sektoral Fasilitas Tax Allowance Tahun 2021*.
- Basalamah, A. S. M., Pribadi, G., Rooswiyanto, T., & Aditomo, D. (2018). Tax Allowance – Mengapa Tidak Berjalan? *Kajian Ekonomi & Keuangan*, 3(2).
- Baswedan, A. R., & Iskandar, A. M. (2024). *Visi, Misi & Program Kerja Anies & Muhaimin: Indonesia Adil Makmur untuk Semua*.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (5th ed.). SAGE Publications, Inc.

- Dahlia, Tjan, J. S., & Aulia, F. D. (2022). Implementation Evaluation Tax Holiday and Tax Allowance Policies on the Growth of Foreign Investment. *Atestasi : Jurnal Ilmiah Akuntansi*, 5(2), 334–346. <https://doi.org/10.57178/atestasi.v5i2.393>
- Damodaran, A. (2015). *The corporate life cycle: growing up is hard to do!* The Stern School of Business at New York University.
- Easson, A., & Zolt, E. M. (2002). *Tax Incentives*.
- G-20 Development Working Group. (2015). *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment*.
- Gallagher, M. (2005). Benchmarking Tax Systems. *Public Administration and Development*, 25(2), 125–144. <https://doi.org/10.1002/pad.353>
- Gonzales, A., Qiang, C. Z., & Kusek, P. (2018). 2017|2018 Global Investment Competitiveness Report: Overview.
- Hardianti, W. M., & Setyowati, M. S. (2019). Implementasi Kebijakan Tax Allowance dalam Upaya Peningkatan Iklim Investasi pada Sektor Kelautan dan Perikanan. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, 2(2), 144–158.
- Jaelani, A. K., Luthviati, R. D., Hayat, M. J., & Rohim, A. (2023). Halal tourism sector and tax allowance policy: a case study observed from normative problems to effective implementation. *Ijtihad: Jurnal Wacana Hukum Islam Dan Kemanusiaan*, 23(2), 185–210. <https://doi.org/10.18326/ijtihad.v23i2.185-210>
- Kementerian Investasi/BKPM. (2023). *Laporan Kinerja Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal Tahun 2023*.
- Kementerian Investasi/BKPM. (2024). *Realisasi Penanaman Modal Berdasarkan Negara Periode 2010 - Juni 2024*. <https://www.bkpm.go.id/id/info/realisasi-investasi>
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2014). *Kajian Efektivitas Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang Usaha Tertentu dan atau di Daerah Tertentu*.
- Kusek, P., & Silva, A. (2018). What Matters to Investors in Developing Countries: Findings from Global Investment Competitiveness Survey. In *2017|2018 Global Investment Competitiveness Report*.
- Mankiw, N. G. (2018). *Principles of Macroeconomics* (8th ed.). Cengage Learning.
- Matondang, Y. M., & Asqolani. (2024). Analysis Of The Implementation Of Tax Allowance. *Jurnal Informasi, Perpajakan, Akuntansi, Dan Keuangan Publik*, 19(2), 171–190. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.25105/jipak.v19i2.19789>
- Morrow, R. N. (2016). Accelerating Depreciation in Recession. *Florida Tax Review*, 19(8). <https://doi.org/10.5744/ftr.2016.1008>
- OECD. (2020). *OECD Trends and impacts of FDI in Indonesia*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c228dc2f-en/index.html?itemId=/content/component/c228dc2f-en#:~:text=Indonesia was historically a key,and ensuing global economic crisis>
- Pahlevi, R. (2024). INFOGRAFIK: Ambisi Para Capres Mengerek Penerimaan Pajak. *Katadata.Co.Id*. <https://katadata.co.id/infografik/659548751a578/infografik-ambisi-para-capres-mengerek-penerimaan-pajak>
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2019 Tentang Fasilitas Pajak Penghasilan Untuk Penanaman Modal Di Bidang-Bidang Usaha Tertentu Dan/Atau Di Daerah-Daerah Tertentu, Pub. L. No. 78 (2019).
- Putra, A., & Solikin, A. (2018). Unattractive Incentive: The Case of Tax Allowance Policy in Indonesia's Shipyard Industry. *Jurnal BPPK: Badan Pendidikan Dan Pelatihan Keuangan*, 11(2), 101–113.
- Sion, D., & Nuryanah, S. (2023). Evaluasi Kebijakan Pemberian Fasilitas Pajak Penghasilan di Kawasan Ekonomi Khusus Kendal. *Journal of Economics and Business UBS*, 12(5).
- Stotsky, J. (2024). Tax Incentives and Investment. *The Governance Brief*, 54.
- The Statutes of The Republic of Singapore Economic Expansion Incentives (Relief From Income Tax) Act 1967 (2020). <https://sso.agc.gov.sg/Act/EEIRITA1967?ValidDate=20231229&Timeline=Off&ProvIds=P18-#pr44->

Matondang
Analisis Kebijakan Tax Allowance yang Lebih Pro Investasi

Lampiran 1



Sumber: diolah oleh Penulis dengan aplikasi NVIVO