

# INSENTIF PAJAK PENGHASILAN DAN PENGARUHNYA TERHADAP INVESTASI MODAL ASING (STUDI KASUS PADA KAWASAN PENGEMBANGAN EKONOMI TERPADU DI KAWASAN TIMUR INDONESIA)

TJHAI FUNG NJIT

STIE TRISAKTI

**Abstrak:** Sebagian besar Investasi Modal Asing yang berjumlah cukup besar juga tidak bertempat di Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET) dan tidak mendapatkan insentif pajak penghasilan. Jika ditelusuri lebih jauh lagi, maka akan didapat lebih banyak lagi investasi modal asing di propinsi yang memiliki KAPET tetapi tidak berinvestasi di KAPET. Mengapa hal ini terjadi, diperlukan penelitian lebih lanjut. Sistem perpajakan, khususnya insentif pajak penghasilan bukan merupakan faktor utama dalam pengambilan keputusan investasi. Ada banyak faktor lain yang menjadi pertimbangan investor dalam pengambilan keputusan investasi, seperti kemudahan perijinan, besarnya pasar domestik, akses pasar internasional, kondisi sosial dan keamanan daerah dan ketersediaan sumber daya manusia.

**Keywords:** Insentif Pajak Penghasilan, Investasi Modal Asing, Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu.

## PENDAHULUAN

S eiring dengan mulai membaiknya perekonomian nasional sesudah mengalami krisis moneter yang cukup lama, penerimaan pajak juga ikut meningkat. Mulai tahun 2001, persentase penerimaan pajak terhadap penerimaan dalam negeri telah meningkat menjadi 61,7%, pada tahun 2002 menjadi 70,1%, pada tahun 2003 menjadi 71,0% dan pada tahun 2004 menjadi 68,9% dengan proyeksi realisasi APBN 2005 sebesar 68,3%. Dalam RAPBN 2006, penerimaan pajak ditargetkan sebesar 75,2% dari pendapatan di dalam negeri (*Tabel 1*).

Mengingat peranan penerimaan pajak yang sangat penting dan strategis ini, maka pajak perlu dikelola dengan baik agar keuangan negara dapat berjalan dengan lancar dan pos-pos pengeluaran pemerintah dapat terjamin.

Dalam struktur keuangan negara, tugas dan fungsi penerimaan pajak dijalankan oleh Direktorat Jenderal Pajak di bawah Departemen Keuangan Republik Indonesia. Jenis-jenis pajak yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak meliputi Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM).

Tabel 1 Penerimaan Dalam Negeri

Tahun	Penerimaan Pajak (dalam miliar rupiah)	Penerimaan Dalam Negeri (dalam miliar rupiah)	% Penerimaan Pajak / Penerimaan Dalam Negeri
1989/1990	16,084.1	31,504.2	51.1%
1990/1991	22,010.9	42,193.0	52.2%
1991/1992	24,919.3	42,582.0	58.5%
1992/1993	30,091.5	48,862.6	61.6%
1993/1994	36,665.1	56,113.1	65.3%
1994/1995	44,442.1	66,418.0	66.9%
1995/1996	48,686.3	73,013.9	66.7%
1996/1997	57,339.9	87,630.3	65.4%
1997/1998	70,934.2	112,275.4	63.2%
1998/1999	102,381.1	158,029.1	64.8%
1999/2000	125,900.0	187,800.0	67.0%
2000 <sup>a)</sup>	115,900.0	205,300.0	56.5%
2001	185,500.0	300,600.0	61.7%
2002	210,200.0	299,800.0	70.1%
2003	242,000.0	340,900.0	71.0%
2004	280,900.0	407,600.0	68.9%
2005 <sup>b)</sup>	347,600.0	509,000.0	68.3%
2006 <sup>c)</sup>	402,100.0	534,700.0	75.2%

Sumber :Nota Keuangan dan APBN 1999/2000, 2000 s/d 2006

Keterangan: <sup>a)</sup> Periode 1 April sampai dengan 31 Desember 2000

<sup>b)</sup> Perkiraan Realisasi

<sup>c)</sup> RAPBN 2006

*Tax Ratio* atau rasio Penerimaan Pajak terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) merupakan perbandingan antara realisasi penerimaan pajak dengan pendapatan nasional. Rasio dimaksud pada dasarnya menunjukkan jumlah penerimaan pajak yang dapat dipungut dari setiap rupiah pendapatan nasional (*Produk Domestik Bruto*). Rasio ini biasa digunakan sebagai salah satu tolok ukur atau indikator untuk melakukan penilaian terhadap kinerja penerimaan perpajakan mengingat PDB yang menunjukkan *output* nasional merupakan indikator kesejahteraan masyarakat. Kenaikan rasio ini bisa mengindikasikan keberhasilan dalam proses pemungutan pajak, karena menunjukkan

semakin tingginya nilai rupiah yang dapat dipungut sebagai penerimaan pajak dari setiap rupiah *output* nasional mengingat penerimaan perpajakan tidak sepenuhnya dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak. Rata-rata *tax ratio* Indonesia sejak tahun anggaran 1997/1998 sampai dengan tahun 2005 adalah sebesar 11,9%. *Tax ratio* dalam RAPBN 2006 ditargetkan mencapai 13,4% atau sebesar Rp. 402,1 triliun. Pemerintah menargetkan penerimaan pajak sebesar 19% dari produk domestik bruto pada tahun 2009 atau sekitar Rp. 700 triliun. Ini adalah target yang tidak kecil dan hanya bisa dicapai jika seluruh kantor pelayanan mulai dari yang kecil, medium, hingga besar telah dimo-

demisasi. Dengan modernisasi, biaya pemungutan pajak jadi lebih rendah, sementara penerimaan tumbuh lebih tinggi.

Menurut Prabowo berdasarkan penerimaannya, maka pajak dapat dibedakan menjadi Pajak Langsung dan Pajak Tidak Langsung. Pajak Langsung adalah pajak yang harus dipikul sendiri oleh wajib pajak dan tidak dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain, contohnya adalah Pajak Penghasilan (PPH), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Sedangkan pajak tidak langsung adalah pajak yang akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain seperti Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM).

Di negara-negara yang sedang berkembang sebagian besar penerimaan pajaknya berasal dari sumber pajak tak langsung. Menurut Nafziger dan Todaro dalam Yuzral dan Makhfatih menyebutkan bahwa proporsi GDP terhadap pajak langsung pada negara yang sedang berkembang lebih rendah daripada pajak langsung pada negara-negara maju. Hal ini dikarenakan pada negara-negara yang sedang berkembang lebih rendah golongan berpenghasilan tingginya. Dalam perkembangannya akan terjadi proses pergeseran dari dominasi pajak tidak langsung menjadi pajak langsung sesuai dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi diiringi dengan peningkatan pendapatan perkapita.

Dalam jangka panjang peranan pajak langsung akan semakin penting seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang semakin pesat dan ditunjang pula dengan teknologi canggih untuk menuju era Globalisasi. Pajak selain berfungsi sebagai pemerataan karena struktur tarifnya bersifat progresif, perkembangan hubungan ekonomi internasional yang semakin menuju ke arah liberal dan global dimana mengharuskan pemerintah untuk menurunkan tarif impornya dalam rangka peningkatan daya saing ekonomi domestik di ekonomi dunia. Konsekuensinya penerimaan pajak tidak langsung akan menjadi turun. Alternatifnya adalah mobilisasi penerimaan pajak yang bertumpu pada pajak langsung se-

perti pajak penghasilan (Yuzral dan Makhfatih). Pada tahun APBN 2003, 47,5% penerimaan pajak berasal dari pajak penghasilan dan meningkat menjadi 48,0% pada tahun 2004 dan 50,6% pada tahun 2005.

Di masa yang akan datang dimungkinkan bahwa pajak penghasilan (PPH) akan menjadi primadona sumber penerimaan negara, maka dalam upaya memobilisasi penerimaan pajak ini, aspek yang perlu diperhatikan adalah informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak khususnya pajak penghasilan (PPH), hal ini penting untuk dapat mengestimasi potensi penerimaan pajak pada tingkat makro. Beberapa hal yang dapat mempengaruhi penerimaan Pajak Penghasilan (PPH) di Indonesia diantaranya adalah faktor pertumbuhan perekonomian, jumlah wajib pajak dan daya dukung pemungutan pajak.

Faktor pertumbuhan perekonomian dinyatakan dengan peningkatan GDP riil per tahun. GDP diukur melalui pendekatan hasil produksi, pengeluaran dan pendapatan masyarakat secara keseluruhan. Menurut Todaro mengemukakan bahwa potensi penerimaan pajak suatu negara tergantung pada tingkat pendapatan perkapita, struktur perekonomian, distribusi pendapatan, keadaan sosial politik dan administrasi pendapatan.

Peningkatan pendapatan perkapita akan memperluas basis pajak, yaitu obyek dan subyek pajak langsung dan tak langsung. Peningkatan basis pajak langsung terjadi disebabkan pajak langsung baru dikenakan bila melewati tingkat pendapatan tertentu atau penghasilan tidak kena pajak. Peningkatan pendapatan per kapita akan meningkatkan jumlah wajib pajak per-orangan maupun badan. Pertumbuhan sektor riil selama proses pembangunan ekonomi diikuti oleh pertumbuhan sektor moneter. Bersamaan dengan proses industrialisasi dan peningkatan di sektor moneter, disamping mencerminkan peningkatan surplus obyek pajak, juga mendukung kemudahan dalam pengumpulan pajak (Yuzral and Makhfatih).

Mengacu pada pentingnya pajak sebagai sumber utama penerimaan negara dan melihat pada potensi penerimaan pajak yang masih belum digali, seperti yang tercermin dari *tax ratio* yang masih rendah, maka penerimaan pajak selalu diusahakan untuk ditingkatkan dari tahun ke tahun guna memenuhi kebutuhan penerimaan negara. Langkah-langkah dan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan penerimaan pajak dapat melalui penyempurnaan perundang-undangan, penerbitan peraturan-peraturan baru di bidang perpajakan, meningkatkan tingkat kepatuhan wajib pajak maupun menggali sumber-sumber pajak lainnya. Hal ini dikarenakan besarnya beban pengeluaran pemerintah untuk membiayai belanja negara, baik itu pengeluaran rutin (termasuk pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri) dalam melaksanakan tugas pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan/tuntutan masyarakat maupun pembiayaan pembangunan nasional dalam usaha menciptakan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur sesuai dengan cita-cita pendiri bangsa Indonesia, seperti yang tertulis di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Namun kemampuan keuangan APBN dalam membiayai pembangunan nasional sangatlah terbatas, apalagi APBN yang ada sekarang sangat terbebani oleh cicilan pokok dan juga cicilan bunga utang luar negeri yang sangat besar akibat dari kebijakan fiskal pada pemerintahan orde baru sebelumnya yang sangat bergantung pada pinjaman luar negeri. Untuk itu diperlukan investasi dari pihak swasta maupun investasi modal asing.

Investasi modal asing dapat dibedakan menjadi investasi langsung (*foreign direct investment* atau biasa disingkat *FDI*) dan investasi *portfolio*. Investasi *portfolio* umumnya berbentuk akuisisi/pembelian surat berharga seperti saham atau obligasi dan bersifat pasif, tidak terlibat dalam kontrol atau partisipasi dalam manajemen perusahaan. Investasi langsung adalah investasi aktif dan terlibat dalam pengelolaan/manajemen perusahaan. Investasi modal asing ini diharapkan akan dapat meningkatkan kapasitas produksi

nasional dan menyediakan lapangan kerja baru yang pada akhirnya dapat meningkatkan penerimaan kas negara, terutama pendapatan pajak dan mengurangi pengangguran nasional.

Dalam era globalisasi ini, dengan perdagangan internasional yang semakin meningkat dan pergerakan modal yang bergitu bebas (*free capital movement*), telah terjadi persaingan yang ketat antara berbagai negara untuk saling menarik investasi modal asing. Banyak negara, terutama negara berkembang, menawarkan berbagai fasilitas dan kemudahan kepada pihak investor asing agar mau berinvestasi di negara tersebut. Salah satu jenis fasilitas/kemudahan yang ditawarkan adalah dalam bentuk insentif pajak penghasilan.

Pemerintah Indonesia telah melakukan reformasi perpajakan secara luas dengan mengeluarkan serangkaian kebijakan perundang-undangan yang dimulai dari *tax reform* tahun 1984 dan diperbaharui pada tahun 1991, tahun 1994 dan terakhir tahun 2000. Adapun tujuan dari reformasi perpajakan tersebut adalah untuk memberi dorongan kepada sektor swasta domestik dan asing agar tertarik untuk berinvestasi di Indonesia dan terlibat dalam pembangunan infrastruktur. Hal ini tercermin dalam pemberian fasilitas pajak dan penurunan tarif Pajak Penghasilan (PPh).

*Tax holidays*, yang telah ditiadakan sejak reformasi perpajakan tahun 1984, diperkenalkan kembali melalui Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1996 tentang pajak penghasilan atas wajib pajak badan untuk usaha industri tertentu. PP ini memberikan fasilitas *tax holidays* pajak penghasilan badan selama 10 tahun dimulai sejak perusahaan menyelesaikan pembangunan proyeknya dan selambat-lambatnya 5 tahun setelah diperoleh surat persetujuan penanaman modal atau ijin usaha dari instansi yang berwenang. Bagi perusahaan industri tertentu yang didirikan di luar pulau Jawa dan Bali, jangka waktu sebagaimana dimaksud di atas beserta tambahannya, dapat diperpanjang untuk paling lama dua tahun lagi. Sebagai tindak lanjut dari PP tersebut, Direktorat Jenderal Pajak

dengan SE-41/PJ.43/1999 menetapkan 22 jenis usaha industri tertentu yang dapat memanfaatkan fasilitas perpajakan menurut PP No. 45 tahun 1996 ini.

Dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 148 Tahun 2000 tentang fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan atau di daerah-daerah tertentu, fasilitas perpajakan (*tax holidays*) seperti yang diberikan menurut PP No. 45 tahun 1996 dinyatakan tidak berlaku. Selanjutnya fasilitas perpajakan untuk pengusaha dibidang-bidang usaha tertentu dan/atau daerah-daerah tertentu disesuaikan dengan ketentuan Pasal 31 A Undang-undang Nomor 7 tahun 1983 tentang pajak penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan undang-undang nomor 17 tahun 2000.

Dengan insentif pajak penghasilan ini, investor asing diharapkan berminat untuk berinvestasi di Indonesia, karena investor akan mendapatkan keuntungan bersih sesudah pajak yang lebih besar. Namun perlu diperhatikan, apabila keuntungan sesudah pajak yang lebih besar ini dipajaki lagi di negara asalnya dengan tarif pajak yang sama atau lebih besar, maka pengaruh dari insentif pajak ini menjadi tidak berarti, karena hanya memindahkan saja penghematan pajak yang didapat dari pemberian insentif pajak penghasilan di negara di mana sumber penghasilan itu didapat ke negara asalnya.

### **Latar Belakang Kebijakan Insentif Pajak Penghasilan Pada Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Di Kawasan Timur Indonesia**

Dalam rangka percepatan pembangunan di Kawasan Timur Indonesia (KTI) diperlukan dua pelaku pembangunan, yaitu pemerintah dan *stakeholders*. Kedua pelaku pembangunan tersebut mempunyai peranan yang berbeda. Pemerintah berperan memberikan fasilitas kepada dunia usaha agar mau menanamkan modalnya di KTI. Peranan tersebut berupa pembangunan atau penyediaan sarana dan prasarana (infra-

struktur) serta pemberian insentif investasi. Sementara itu, peran dunia usaha adalah menanamkan modalnya dalam bentuk pendirian usaha-usaha yang akan menggerakkan pembangunan daerah-daerah di KTI. Dengan demikian, masing-masing propinsi di KTI memerlukan suatu kawasan yang dapat menampung seluruh potensi yang ada di daerah tersebut. Kawasan tersebut diharapkan akan menjadi pusat pertumbuhan daerah-daerah *hinterland* lewat mekanisme efek menetes ke bawah (*trickle down effect*). Oleh karena itu, pengembangan kawasan (KAPET) harus diimbangi dengan jalan menciptakan keterkaitan dimuka dan dibelakang (*forward dan backward linkages*) antara KAPET prioritas dengan kawasan belakangnya (*hinterland*).

Dengan ditetapkannya suatu kawasan menjadi KAPET, kawasan tersebut diharapkan dapat cepat tumbuh dibandingkan dengan kawasan lain karena adanya insentif yang diberikan oleh pemerintah. Selanjutnya pertumbuhan KAPET akan berdampak pada pertumbuhan kawasan *hinterland*. Pendekatan pengembangan KAPET yang diterapkan adalah pendekatan yang berorientasi pada sumber daya (*resources based oriented*) dan pendekatan yang berorientasi pada manusia (*people centered approach*). Dalam pendekatan tersebut potensi sumber daya alam dijadikan arahan untuk pengembangan KAPET. Disamping itu, diupayakan pemberdayaan sumber daya manusia setempat untuk ikut serta dalam mengembangkan KAPET.

Kawasan Timur Indonesia (KTI) dengan luas wilayah sekitar 70% dari seluruh wilayah Indonesia, hanya dihuni oleh kurang lebih 20% total penduduk Indonesia. Namun demikian, tidak seorang pun yang dapat membantah bahwa sumber daya alam di KTI begitu besar. Dengan demikian boleh dikatakan bahwa KTI merupakan sumber kehidupan dan penghidupan Indonesia di masa datang, sebab apabila melihat pada kenyataan yang ada, sumber daya alam yang disediakan oleh KTI baik di Kalimantan, Sulawesi dan Maluku, Nusa Tenggara Timur sampai Papua, begitu melimpah ruah. Hanya saja pemanfaatannya belum dilakukan secara optimal

karena keterbatasan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia, serta kurangnya sarana dan prasarana yang tersedia.

Selama ini pengelolaan sumber daya alam di KTI lebih banyak pada proses (eksplorasi dan eksploitasi), sedangkan pengolahannya (baik sekunder ataupun tertier) kebanyakan dilakukan di luar KTI. Untuk itu, diperlukan upaya untuk meningkatkan investasi di KTI dan apabila diperlukan proses pengolahan lebih lanjut, maka hal itu harus dilakukan di daerah atau pada lokasi yang bersangkutan. Dengan demikian, pada gilirannya selain diharapkan dapat meningkatkan pembangunan ekonomi daerah yang bersangkutan, sekaligus dapat mendukung peningkatan ekonomi nasional, yang hingga saat ini dirasakan sangat lambat pertumbuhannya. Lambatnya arus investasi di KTI sehingga menyebabkan pembangunan KTI sangat tertinggal dibanding Kawasan Barat Indonesia (KBI) dapat diidentifikasi beberapa faktor utama penyebabnya, antara lain yaitu pertama, terbatasnya sarana dan prasarana (infrastruktur) seperti transportasi darat, laut, udara dan telekomunikasi, serta tersedianya tenaga listrik yang sangat berpengaruh terhadap berbagai aspek yang dapat mendorong pertumbuhan misalnya, mengurangi minat investor untuk menginvestasikan modalnya di KTI, meningkatnya biaya produksi, dan menurunkan daya saing produk yang dihasilkan oleh KTI; Kedua, terbatasnya sarana pendidikan dan tenaga pendidik yang berkualitas, yang berakibat terhadap rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia yang sangat dibutuhkan untuk pembangunan KTI; Ketiga, terbatasnya kewenangan pengambilan keputusan seperti pada bidang perbankan, berbagai perijinan dan lain-lain di KTI, sehingga proses pengambilan keputusan memakan waktu lama karena harus diputuskan oleh pusat. Disamping itu, hal ini menyebabkan tingginya biaya operasional dari para pengguna jasa tersebut; dan keempat, kondisi sosial dan keamanan di beberapa daerah yang belum kondusif, telah menyebabkan keengganan investor untuk menanamkan modalnya di KTI.

Akibat dari semua faktor tersebut di atas, menyebabkan produktivitas KTI sangat rendah. Dalam kondisi tidak ada hambatan, mobilitas modal cenderung akan mengalir ke daerah yang terbelakang kemajuan perekonomiannya. Proses ini akan berlangsung hingga tercapai keseimbangan produktivitas modal antar daerah. Namun demikian, di negara-negara berkembang, modal bergerak ke arah yang sebaliknya. Pergerakan aliran modal berlangsung secara terus menerus ke daerah yang maju. Untuk mencegah timbulnya ketidakseimbangan pembangunan yang makin besar, diperlukan realokasi investasi (yang besar) ke daerah yang tertinggal.

Dalam melakukan realokasi investasi tersebut, khususnya di KTI tampaknya tidak sederhana, dan untuk itu harus memenuhi beberapa kondisi; *pertama*, perlu penyiapan kondisi daerah sasaran untuk dapat menghasilkan produktivitas modal yang optimal, dalam arti efisien secara teknis maupun secara ekonomis. *Kedua*, peningkatan produktivitas modal tersebut dapat dicapai apabila mampu menstimulasi terjadinya aliran investasi yang berkelanjutan. Disamping itu beberapa faktor seperti yang telah disebutkan di atas patut pula dipertimbangkan.

Lebih dari tiga dasawarsa, pemerintah sudah melaksanakan program pembangunan nasional, telah banyak kemajuan dan manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat banyak. Namun demikian, dibalik keberhasilan tersebut, masih banyak pula berbagai kekurangan dan kelemahan yang menyertainya. Salah satu kekurangan dan kelemahan di tengah-tengah pertumbuhan pembangunan yang begitu pesat tersebut, adalah terjadinya pertumbuhan yang tidak seimbang antar sektor, kesenjangan ekonomi antar golongan penduduk dan kesenjangan pembangunan antar wilayah.

Secara regional, kesenjangan dari pembangunan tersebut terjadi antara Kawasan Timur Indonesia (KTI) dengan Kawasan Barat Indonesia (KBI). Pengurangan kesenjangan pembangunan antarwilayah atau kawasan se-

bagaimana di atas akan sulit dilakukan apabila proses perkembangan dibiarkan tanpa adanya intervensi pemerintah. KTI yang sudah tertinggal akan semakin tertinggal apabila tidak ada upaya yang sungguh-sungguh dari pemerintah untuk mengatasinya.

Dari kepentingan nasional, insentif pajak untuk Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA) perlu dibedakan. Untuk PMDN, prosesnya sekedar pengalihan dari kas Departemen Keuangan yang kehilangan penerimaan ke investor domestik yang mendapat keuntungan. Sementara itu, pada PMA akan menyebabkan negara rugi secara keseluruhan jika memberi keuntungan sebesar insentif pajak kepada investor asing. Kerugian itu harus dikompensasikan dengan aliran PMA yang lebih besar. Oleh karena itu, insentif harus direncanakan sehingga memberikan keuntungan pada negara Indonesia sebagai tuan rumah.

Keuntungan pemerintah dari PMA terletak pada penggunaan faktor produksi domestik. Makin banyak faktor produksi yang digunakan, makin besar keuntungannya. Begitu pula sebaliknya. Oleh karena itu, insentif pajak harus terkait dengan nilai tambah domestik yang dihasilkan PMA. Selanjutnya, insentif harus dirancang untuk mendorong reinvestasi dan operasi secara permanen sambil menghindari praktek-praktek usaha yang ingin memperoleh keuntungan sesaat.

Industri elektronik seperti Intel, Toshiba, dan LG Electronics ingin menanamkan modal lebih banyak di Indonesia jika mendapat *tax holidays*. Beberapa industri lain pun mengajukan permintaan serupa. Semua itu mereka lakukan karena beberapa negara tetangga memberikan *tax holidays* yang menarik dan investor asing cenderung memilih yang terbaik bagi mereka. Untuk mendapatkan keuntungan dari insentif pajak, pemerintah Indonesia harus lebih agresif meningkatkan nilai tambah domestik melalui penggunaan komponen lokal maupun tenaga kerja. Jika tidak, pemerintah tidak akan mendapatkan keuntungan yang berarti saat industri

tersebut pindah lokasi akibat berakhirnya masa *tax holidays*.

Sementara itu, insentif bagi PMDN untuk seluruh industri tidak akan efektif. Insentif perlu diberikan hanya pada industri prioritas sehingga dapat mengalihkan investasi pada industri itu. Masalah terbesar adalah cara seleksinya. Apakah tim seleksi yang dibentuk pemerintah dapat bekerja sama secara transparan dan tidak berpihak pada kepentingan tertentu? Itu masih tanda tanya besar. Secara umum, seleksi mesti mencakup industri yang menyerap tenaga kerja, berorientasi ekspor, memperdalam struktur industri sekaligus kompetitif, serta industri yang kurang berkembang tanpa insentif pajak.

Tujuan lain pemberian insentif adalah mendorong pembangunan regional, khususnya Kawasan Timur Indonesia (KTI). Secara umum, insentif pembangunan daerah berupa subsidi dapat diberikan pada modal atau tenaga kerja (kesempatan kerja). Pilihan bergantung pada tujuannya: meningkatkan produksi dan nilai tambah di KTI atau meningkatkan pendapatan dan taraf hidup penduduknya. Insentif dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 45/1996 tersebut sebenarnya hanya berupa subsidi penggunaan modal dan tidak secara jelas menyebutkan peningkatan taraf hidup penduduk. Namun, boleh jadi investasi di KTI bersifat padat modal. Oleh karena itu, insentif pajak di KTI sebaiknya terkait dengan penyerapan tenaga kerja. Akan tetapi, perbedaan insentif pajak selama dua tahun antara KTI dan non-KTI tampaknya kurang menarik minat investor. Dibutuhkan insentif lain, terutama berkaitan dengan infrastruktur dan akses pasar. Oleh karena itu, insentif mesti berkaitan dengan rencana kawasan pengembangan ekonomi terpadu yang memungkinkan pembangunan infrastruktur lebih terfokus dan akses pasarnya jelas. Dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat, insentif penggunaan tenaga kerja setempat menjadi lebih penting. Insentif itu, antara lain berupa penyediaan balai latihan kerja dan disesuaikan dengan jenis investasi di KTI itu.

Insentif pajak bukan yang terpenting bagi daya tarik investasi. Kemudahan perijinan, besarnya pasar domestik, akses pasar internasional, Infrastruktur, dan SDM merupakan unsur penting lainnya. Oleh karena itu, pemerintah tidak dapat berharap terlalu banyak dari insentif jika hambatan investasi lainnya tidak diatasi. Daya tarik investasi mestinya sedapat mungkin disediakan berupa aspek-aspek fundamental sehingga investasi yang masuk lebih berkualitas daripada sekadar memanfaatkan berbagai insentif dan setelah itu pindah ke tempat lain.

Dalam rangka mengupayakan pemerataan pembangunan antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) yang telah lebih dulu berkembang dan sekaligus menangkap peluang-peluang pengembangan yang terdapat di Kawasan Timur Indonesia (KTI), maka pemerintah pusat membentuk Dewan Pengembang Kawasan Timur Indonesia (DP KTI) yang selanjutnya bertugas merumuskan gagasan pengembangan, yang intinya menetapkan kawasan andalan prioritas pembangunan di KTI secara selektif untuk 13 propinsi dengan keputusan presiden. Sedangkan untuk mempertajam dimensi pengembangan kawasan andalan, selanjutnya pemerintahan pusat melalui DP KTI memandang bahwa seluruh kawasan andalan yang ada, harus dibangun dalam konsep pengembangan terpadu kemudian dikenal sebagai Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET). Konsep ini menetapkan kawasan andalan sebagai satu wilayah perencanaan, satu wilayah pembangunan, dan satu wilayah pengembangan ekonomi.

Untuk merangsang pertumbuhan investasi dalam wilayah KAPET, dikeluarkan pula berbagai bentuk pemberian kemudahan insentif. Kemudahan ini amat perlu untuk mengurangi risiko investasi yang relatif tinggi di KTI sebagai akibat keterbatasan infrastruktur, perlakuan ekonomi, dan masih rendahnya daya saing dibanding KBI.

Dalam upaya mendorong KAPET menjadi kutub pertumbuhan ekonomi, menurut Perroux terdapat elemen yang sangat menentukan dalam konsep kutub pertumbuhan, yaitu

pengaruh yang tidak dapat dielakkan dari suatu unit ekonomi terhadap unit-unit ekonomi lainnya. Pengaruh tersebut semata adalah dominasi ekonomi yang terlepas dari pengaruh tata ruang geografis dan dimensi ekonomi yang terlepas dari pengaruh tata ruang geografis dan dimensi tata ruang (*geografic space and space dimension*). Perusahaan-perusahaan yang menguasai dominasi ekonomi tersebut pada umumnya adalah industri besar yang mempunyai kedudukan oligopolistis dan mempunyai pengaruh yang sangat kuat terhadap kegiatan para langganannya.

Pandangan perroux mengenai proses pertumbuhan adalah konsisten dengan teori tata ruang ekonomi (*economic space theory*), dimana industri pendorong (*propulsive industries* atau *industries motrice*) dianggap sebagai titik awal dan merupakan elemen esensial untuk pembangunan selanjutnya. Nampaknya Perroux lebih menekankan pada aspek pemusatan pertumbuhan.

Meskipun ada beberapa perbedaan penekanan arti industri pendorong, akan tetapi ada tiga ciri dasarnya yang dapat disebutkan, yaitu sebagai berikut (1) industri pendorong harus relatif besar kapasitasnya agar mempunyai pengaruh yang kuat, baik langsung maupun tidak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi; (2) Industri pendorong harus merupakan sektor yang berkembang dengan cepat; (3) Jumlah dan intensitas hubungannya dengan sektor-sektor lainnya harus penting sehingga besarnya pengaruh yang ditimbulkan dapat diterapkan kepada unit-unit ekonomi lainnya.

Dilihat secara tata ruang geografis, industri-industri pendorong dan industri-industri yang dominan mendorong terjadinya aglomerasi-aglomerasi pada kutub-kutub pertumbuhan dimana mereka berada. Jelaslah bahwa industri pendorong mempunyai peranan penting dalam proses pertumbuhan ekonomi. Hal ini pertama kali ditekankan oleh Perroux, kemudian diikuti oleh teman sekolahnya Bauchet, yang menulis bahwa pertumbuhan daerah-daerah yang kurang maju tergantung pada kegiatan dari unit-unit



ekonomi yang besar. Industri-industri besar akan mampu meletakkan dasar pertumbuhan pendapatan ekonomi bagi daerahnya. Demikian pula Davin mempertahankan pendapatnya bahwa pusat utama pertumbuhan ekonomi terdapat pada tempat-tempat yang memiliki industri berat dan berkapasitas tinggi, dan industri kimia.

Setelah menjelaskan beberapa pendapat ahli seperti dikemukakan di atas, maka dapat pula dikemukakan bahwa pada umumnya industri pendorong adalah produsen *external economies* (penghematan external ekonomi), industri pendorong yang memberikan penghematan-penghematan ekonomi bagi perkembangan industri-industri lainnya, Aydalot menyebutkan industri mobil, Regie Renault (nama pemilik pabrik mobil terkenal di Prancis) sebagai pengusaha pendorong. Bila dihubungkan dengan segi masukan-keluaran (input-output), maka dapat dikatakan bahwa Renault merupakan suatu kutup yang berpusat di Paris dan daerah pemasarannya tersebar di seluruh dunia.

### **Perkembangan Persetujuan Rencana Investasi Modal Asing**

Perkembangan investasi modal asing (PMA) ke Indonesia dalam dua dekade terakhir menunjukkan pertumbuhan yang sangat pesat. PMA pada tahun 1985 hanya mencapai US\$ 913,1 dengan 46 proyek, 10 tahun kemudian telah menjadi US\$ 39.657,5 dengan 769 proyek pada tahun 1995. Ini menunjukkan pertumbuhan nilai investasi sebesar 42 kali lipat dibandingkan sepuluh tahun yang lalu. PMA ini bertahan pada nilai US\$ 29.610,1 pada tahun 1996 dan US\$ 33.665,7 pada tahun 1997. Seiring dengan Krisis ekonomi yang mulai perlangsung pada pertengahan tahun 1997 sampai sekarang, Nilai persetujuan rencana investasi modal asing telah merosot tajam ke US\$ 13.635,0. pada tahun 1998 dan sampai dengan tahun 2005 belum menunjukkan peningkatan yang cukup berarti dan pada tahun 2005 masih bertahan pada nilai persetujuan PMA sebesar US\$ 13.579,2.

**Tabel 2 Perkembangan Persetujuan Rencana Investasi Modal Asing (PMA) tahun 1967/1968 s/d 2005**

TAHUN	PROYEK	NILAI (US\$. JUTA)	TAHUN	PROYEK	NILAI (US\$. JUTA)
1967	13	210.6	1987	141	1,918.1
1968	35	256.4	1988	147	4,447.7
1969	37	127.5	1989	308	4,898.3
1970	87	170.2	1990	445	9,780.3
1971	64	310.4	1991	393	8,856.3
1972	48	171.7	1992	293	10,334.1
1973	70	338.5	1993	296	7,783.7
1974	55	565.6	1994	479	24,089.8
1975	24	1,153.9	1995	769	39,657.5
1976	22	251.2	1996	970	29,610.1
1977	21	187.3	1997	778	33,665.7
1978	23	237.0	1998	958	13,635.0
1979	13	237.0	1999	1,179	10,894.3
1980	21	1,081.3	2000	1,599	16,014.9
1981	24	747.0	2001	1,378	15,206.3
1982	32	2,456.1	2002	1,239	9,955.7
1983	46	2,436.8	2003	1,238	14,278.1
1984	23	1,121.1	2004	1,228	10,416.0
1985	46	913.1	2005	1,648	13,579.2
1986	93	1,056.8			

Sumber : BKPM

**CATATAN / NOTE :**

Diluar Investasi Sektor Minyak & Gas Bumi, Perbankan, Lembaga Keuangan Non Bank, Asuransi, Sewa Guna Usaha, Pertambangan dalam rangka Kontrak Karya, Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara, Investasi yang perizinannya dikeluarkan oleh instansi teknis/sektor, Investasi Porto folio (Pasar Modal) dan Investasi Rumah Tangga / Excluding of Oil and Gas, *Banking, Non Bank Financial Institution, Insurance and Leasing, Mining in Terms of Contracts of Works, Coal Mining in Terms of of Agreement of Works, Investment which licenses issued by technical/sectoral agency, Porto folio as well as household investment.*

Pada tabel 2 terlihat bahwa perkembangan persetujuan PMA selama periode 1998 – 2005 masih cukup berfluktuasi. Terjadi penurunan persetujuan PMA yang cukup besar pada tahun 1999, 2001, 2002 dan 2004. Hal ini disebabkan oleh terjadinya berbagai aksi teror yang marak

terjadi di Indonesia, seperti kasus bom Bali, JW. Marriot, Kedubes Australia, pemilu, dan situasi non ekonomi lainnya.

Insentif pajak penghasilan dalam hipotesis ini adalah fasilitas pajak penghasilan yang diberikan kepada Kawasan Pengembangan

Ekonomi Terpadu (KAPET), seperti yang terdapat pada ketentuan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2000 sebagaimana dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 147 Tahun 2000, yaitu meliputi: pengurangan penghasilan neto sebesar 30% (tiga puluh persen) dari jumlah penanaman modal yang dilakukan, pilihan untuk menerapkan penyusutan dan atau amortisasi yang dipercepat, kompensasi kerugian fiskal mulai tahun pajak berikutnya berturut-turut sampai paling lama 10 (sepuluh) tahun, dan Pengenaan Pajak Penghasilan atas Dividen yang dibayarkan kepada Subyek Pajak Luar Negeri sebesar 10% (sepuluh persen), atau tarif yang lebih rendah menurut Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda yang berlaku. Data Investasi modal asing adalah nilai persetujuan rencana investasi modal asing dari tahun 1998 s/d 2005 beserta pertumbuhannya setiap tahun. Asumsi *Ceteris Paribus* yaitu faktor-faktor lain dalam keadaan sama (tidak berubah).

Data nilai persetujuan rencana investasi modal asing ke Indonesia dibagi menjadi 2 kelompok berdasarkan wilayah. Kelompok pertama adalah 13 propinsi yang mempunyai Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET) sebagai variabel KAPET. Kelompok kedua adalah propinsi lainnya yang tidak mempunyai Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET) sebagai data perbandingan (variabel non\_KAPET). Rata-Rata (KAPET) adalah rata-rata kenaikan nilai persetujuan rencana PMA kelompok pertama di propinsi yang mempunyai KAPET dalam % (persentase). Rata-Rata (non\_KAPET) adalah rata-rata kenaikan nilai persetujuan rencana PMA kelompok kedua di propinsi yang tidak mempunyai KAPET dalam % (persentase). Asumsi *Ceteris Paribus* yaitu faktor-faktor lain dalam keadaan sama (tidak berubah).

## PENUTUP

Sebagian besar Investasi Modal Asing yang berjumlah cukup besar juga tidak bertempat di Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu dan tidak mendapatkan insentif pajak penghasilan. Jika ditelusuri lebih jauh lagi, maka akan didapat lebih banyak lagi investasi modal asing di propinsi yang memiliki KAPET tetapi tidak berinvestasi di KAPET. Mengapa hal ini terjadi, diperlukan penelitian lebih lanjut. Sistem perpajakan, khususnya insentif pajak penghasilan bukan merupakan faktor utama dalam pengambilan keputusan investasi. Ada banyak faktor lain yang menjadi pertimbangan investor dalam pengambilan keputusan investasi, seperti kemudahan perijinan, besarnya pasar domestik, akses pasar internasional, kondisi sosial dan keamanan daerah dan ketersediaan sumber daya manusia.

Pemerintah pusat perlu segera membangun sarana dan prasarana (infrastruktur) di Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET) agar KAPET dapat berfungsi sebagai penggerak utama (*prime mover*) perekonomian regional dan dalam menarik investasi modal asing serta mempromosikan pertumbuhan ekonomi di kawasan sekitarnya (*hinterland*). Insentif pajak perlu diberikan secara sangat hati-hati karena ini bukan merupakan faktor utama yang menentukan keputusan investasi modal asing. Ada faktor-faktor lain seperti ketersediaan sarana dan prasarana, kepastian hukum, keamanan nasional, stabilitas sosial dan politik serta tersedianya sumber daya alam dan sumber daya manusia yang dapat mendukung pertumbuhan ekonomi yang menjadi pertimbangan investor dalam melakukan investasi. Pemberikan insentif pajak penghasilan saja tidak cukup untuk mengatasi faktor-faktor negatif tersebut.

**REFERENSI:**

- Adisasmita H. Rahardjo. 2005. *Dasar-Dasar Ekonomi Wilayah*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ault, Hugh J. & Arnold, Brian J. 2004. *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis*. (2<sup>nd</sup> ed.) The Netherlands: Kluwer Law International.
- Danim, Sudarwan. 2005. *Pengantar Studi: Penelitian Kebijakan*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang: Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Hines, James R. Jr. (editor). 2001. *International Taxation and Multinational Activity*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hines, James R. Jr. (editor) 2001. *International Taxation and Multinational Activity*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mansury R. 2000. *Pajak Penghasilan Lanjutan: Pasca Reformasi 2000*. Jakarta: YP4.
- Pinto, Carlo. 2003. *EUCOTAX Series on European Taxation: Tax Competition and EU Law*. The Hague: Kluwer Law International.
- Rosdiana, Haula. 2004. *Pajak: Teori dan Kebijakan*. Depok: Divisi Administrasi Fiskal Pusat Kajian Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Subiyantoro, Heru & Riphah, Singgih. (editor). 2004. *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Suparmoko, M. 2000. *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek*. Edisi 5, Yogyakarta: BPFY-Yogyakarta.
- Surahmat, Rachmanto. 2005. *Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda: Sebuah Pengantar*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerjasama dengan Prasetio Utomo.
- Uppal, J. S. 2003. *Tax Reform In Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- World Bank. 2004. *World Development report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. New York: A Copublication of The World Bank and Oxford University Press.
- Yustika, Ahmad Erani (Editor). 2005. *Perekonomian Indonesia: Deskripsi, Preskripsi, dan Kebijakan*: Malang: Bayumedia Publishing.
- Nasution, Chairuddin Syah. 2003. Analisis Potensi dan Pertumbuhan Penerimaan Pajak Penghasilan (PPH) Di Indonesia Periode 1990-2000. *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Vol. 7, No. 2: 59-82. <<http://www.fiscal.depkeu.go.id>>.
- Samosir, Agunan P. & Wibowo, Tri. 2004. Analisis Efektivitas Pemberian Insentif Fiskal Di Kawasan Timur Indonesia (KTI) (Studi Kasus: Kapet Pare Pare). *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Vol 8, No.1. <<http://www.fiscal.depkeu.go.id>>.