



KONSISTENSI DAN KERUGIAN PENERAPAN KETENTUAN INSENTIF PAJAK

Oleh. DR. Timbul Hamonangan Simanjuntak SE, MA

Dosen Pengajar Magister Akuntansi Universitas Kristen Maranatha Bandung

Insentif pajak umumnya diberlakukan dalam upaya menarik investasi khususnya investasi asing ke dalam suatu negara. Jenis-jenis insentif antara lain: pengurangan tarif PPh, *tax holidays* (tidak dikenakan PPh untuk suatu periode tertentu, *investment allowances* dan *tax credits* (pengurangan pajak didasarkan atas jumlah investasi), penyusutan dipercepat, pembebasan atas pajak tak langsung dll. Dalam pelaksanaannya insentif pajak selalu menuai perdebatan yang panjang apakah benar insentif pajak yang diberikan itu dapat berpengaruh menarik investasi atau sebaliknya apakah justru merugikan penerimaan negara. Bagi yang setuju berpendapat bahwa insentif diperlukan untuk meningkatkan investasi dan kemudian dapat menciptakan lapangan kerja dan keuntungan sosial ekonomi lainnya.

Sesungguhnya insentif pajak adalah fasilitas pajak berupa keringanan khusus sebagai daya tarik suatu investasi umumnya investasi baru (*differential taxation*). Jadi insentif pajak akan berhasil meningkatkan investasi hanya apabila proyek dimaksud sangat sensitif terhadap pengenaan pajak dan menerima penawaran perlakuan pajak yang lebih menarik. Dalam teori mungkin saja, namun dalam praktek sangat sulit untuk mengetahui secara selektif jenis usaha yang termasuk karakteristik demikian. Insentif pajak berupa *tax holidays* khususnya akan memberikan keuntungan dan kerugian sebagai berikut, (Fletcher, 2002): keuntungannya; mudah diadministrasikan dan membuat wajib pajak terhindar dari kontak dengan fiskus. Sebaliknya kerugiannya adalah: tarif rendah, menarik bagi proyek jangka pendek, mengundang penghindaran pajak melalui perpanjangan tak terbatas *tax holidays* dengan cara secara kreatif merekayasa investasi yang ada sebagai investasi baru, menciptakan distorsi kompetitif antara perusahaan lama dan baru, pembiayaan penghasilan wajib pajak tidak transparan kecuali diharuskan memasukkan SPT. Hasil studi Internasional menunjukkan bahwa insentif pajak tidak begitu sukses mendorong investasi kecuali penerapan insentif terbatas pada penurunan tarif tunggal seperti yang dilakukan Hongkong. Beberapa studi menunjukkan bahwa untuk *tax holidays* tidak begitu berhasil bahkan (Gaspar, 1995) menemukan bahwa ekstensif insentif pajak di Brasil menghasilkan kerugian penerimaan pajak dibandingkan dengan investasi yang diharapkan. Penelitian juga menunjukkan pajak bukanlah sesuatu hal sangat penting yang mempengaruhi investasi, Wei (2000).

Bagaimana dengan Indonesia? Baru-baru ini tepatnya tanggal 15 Agustus 2011 ditetapkan sebuah peraturan Menteri Keuangan yaitu PERMENKEUANGAN No 130/PMK.011/2011 tentang Pemberian Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan PPh Badan. Apabila diperhatikan Permenkeu ini menyisakan beberapa keganjilan baik keganjilan dari sisi dasar hukum dan keganjilan manfaat insentif pajak yang diberikan manakala ditinjau baik dari sisi teori sebagaimana dijelaskan sebelumnya juga ditinjau dari sisi maksud tujuan pemberian

insentif sesuai UU PPh. Dari aspek hukum jelas PERMENKEU ini bertentangan dengan azas konsistensi hirarkhi aturan hukum. Sesuai dengan konsiderannya huruf a dinyatakan bahwa PERMEMKEU ini berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (7) Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Sebagaimana diketahui Undang- undang Pajak menganut faham *lex specialis*, maka setiap aturan tentang perpajakan haruslah berdasarkan Undang-undang perpajakan. Dikhawatirkan kesalahan ini berakibat cacat hukum yang bisa berdampak tidak sahnya PERMENKEU ini dari sisi legalitas dan ini berbahaya karena ini batal demi kepastian hukum (prinsip hukum pajak).

Dari aspek material aturan yang diatur dalam PERMENKEU ini sangat merugikan perpajakan. Fasilitas yang diberikan justru melebihi fasilitas yang diakui dalam Undang undang PPh yang seharusnya menjadi acuan Undang undang di atasnya. Dalam Pasal 31 A Undang undang No 36 tahun 2008 tentang PPh diatur fasilitas dalam PPh yang hanya mengenal :

- a. pengurangan penghasilan neto paling tinggi 30% (tiga puluh persen) dari jumlah penanaman yang dilakukan;
- b. penyusutan dan amortisasi yang dipercepat;
- c. kompensasi kerugian yang lebih lama, tetapi tidak lebih dari 10 (sepuluh) tahun; dan
- d. pengenaan Pajak Penghasilan atas dividen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 sebesar 10% (sepuluh persen), kecuali apabila tarif menurut perjanjian perpajakan yang berlaku menetapkan lebih rendah.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan No 130/PMK.011/2011 yang baru dibuat itu terdapat tambahan fasilitas yang melebihi Peraturan Pemerintah No 94 Tahun 2010 yaitu pada Pasal 2 ayat (4) yang menyatakan bahwa Menteri Keuangan dapat memberikan fasilitas pembebasan atau pengurangan PPh Badan dengan jangka waktu melebihi masing-masing 10 tahun untuk pembebasan PPh Badan dan melebihi 2 tahun untuk pengurangan PPh Badan. Alasan pertimbangan kepentingan mempertahankan daya saing industri nasional dan nilai strategis yang dinyatakan pada pasal ini justru berakibat sebaliknya. Potensial loss penerimaan negara terjadi bahkan tidak saja karena adanya *tax holiday* itu sendiri, tetapi jauh lebih daripada itu penambahan waktu fasilitas tanpa batas akan menjadi daerah abu-abu yang dapat disalahgunakan yang berdampak hilangnya atau nihilnya penerimaan negara. Kiranya ulasan ini dapat menjadi bagian koreksi untuk mengkaji ulang ketentuan Permenkeu ini dengan cara membatalkannya. Upaya perluasan insentif pajak tidak dapat dibenarkan hanya dengan Permenkeu, yang sejatinya adalah diskresi Undang-undang bukan Menteri Keuangan. Sesungguhnya terbitnya Peraturan Pemerintah No 94 Tahun 2010 ini sendiri sudah melampaui kewenangan pembuat undang-undang dengan menyebutkan bahwa wajib pajak yang tidak mendapat fasilitas Pasal 31 A Undang undang PPh dapat diberikan fasilitas sesuai Undang undang Penanaman Modal. Disinilah perlunya konsistensi didalam penerapan suatu kebijakan, diperlukan kordinasi antar instansi bukan berjalan sendiri-sendiri. Karena dalam hukum ada adagium *lex specialis derogate legi generalis*, sehingga Undang undang pajak seharusnya lebih diutamakan. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 23A UUD 1945 yang memberikan pendelegasian penuh pengaturan pajak (termasuk fasilitasnya), maka pada kasus fasilitas pajak merupakan domain ketentuan perpajakan. Sehingga dalam Peraturan Pemerintah No 94 Tahun 2010 harus merujuk kepada Undang undang PPh bukan kepada Pasal 18 ayat 5 Undang undang Penanaman Modal. Semoga saja ini merupakan kekhilafan pemerintah dan parlemen dalam penyusunan Undang undang PPh dan Undang undang Penanaman Modal yang tidak melakukan harmonisasi diantara keduanya. Kedepan dalam hal ada wacana insentif pajak diperlukan amandemen Undang-undang PPh..

)* Penulis saat ini bertugas sebagai dosen tetap pada Program Maksi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Maranatha Bandung. Penulis dapat dihubungi pada alamat email:monang_djp@yahoo.com atau mobile phone +628179601900. Disamping itu Penulis juga adalah seorang pengamat ekonomi kerakyatan lulusan Concordia University, Canada (*Master Of Arts*) dan Universitas Airlangga, Surabaya (Doktor), aktif mengajar di berbagai perguruan tinggi swasta dan perguruan tinggi negeri spesialisasi ekonomi makro, ekonomi mikro, ekonomi publik/ perpajakan, moneter serta disiplin ilmu lainnya yang terkait.