



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 4 No. 4 (2026) pp: 14264-14271

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Dampak Pemberian Tax Holiday dan Tax Allowance sebagai Daya Tarik Investasi di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK)

Diani Widiastuti

Akuntansi, Fakultas Pendidikan, Bisnis, dan Ilmu Sosial, Universitas Sunan Gresik

dianiwidiastuti92@gmail.com*

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengkaji dampak penerapan kebijakan insentif fiskal berupa tax holiday dan tax allowance terhadap daya tarik investasi di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Kebijakan insentif pajak diposisikan sebagai instrumen fiskal strategis yang digunakan pemerintah untuk mendorong investasi, mempercepat pembangunan kawasan, serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi regional. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur, yang bersumber dari jurnal ilmiah, buku, laporan lembaga internasional, serta dokumen kebijakan nasional yang relevan dengan topik insentif perpajakan, KEK, dan tax expenditure. Hasil kajian menunjukkan bahwa tax holiday memiliki dampak yang relatif kuat dalam menarik investor awal (first movers), khususnya pada KEK yang masih berada pada tahap awal pengembangan dan memiliki tingkat risiko investasi yang relatif tinggi. Sementara itu, tax allowance cenderung berperan dalam mendorong keberlanjutan investasi melalui reinvestasi dan ekspansi usaha, sehingga lebih sesuai diterapkan pada KEK yang telah memasuki tahap konsolidasi. Dari perspektif tax expenditure, tax holiday memiliki risiko kehilangan penerimaan negara yang lebih besar dibandingkan tax allowance, sehingga penerapannya perlu dilakukan secara selektif dan dievaluasi secara berkala. Artikel ini menyimpulkan bahwa efektivitas insentif fiskal di KEK tidak bersifat tunggal dan deterministik, melainkan sangat bergantung pada tahap perkembangan kawasan serta integrasi dengan kebijakan non-fiskal. Temuan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam kajian kebijakan perpajakan dan investasi, serta menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan insentif fiskal yang lebih tepat sasaran dan berkelanjutan.

Kata kunci: Kawasan Ekonomi Khusus, Tax Holiday, Tax Allowance; Insentif Fiskal, Investasi

1. Latar Belakang

Sebagai negara kepulauan yang memiliki banyak potensi didalamnya, Indonesia memerlukan suatu kawasan sebagai pusat perekonomian untuk mendorong pertumbuhan ekonomi negara. Salah satu program yang dilakukan oleh pemerintah adalah membentuk Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). KEK adalah kawasan di bawah yurisdiksi Republik Indonesia dengan batas-batas tertentu untuk menyelenggarakan fungsi ekonomi dan memberikan pelayanan tertentu. Kawasan ini dibagi menjadi dua bagian: KEK industri dan KEK pariwisata yang ke dua nya memiliki tujuan sama, yaitu menciptakan pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan dan peningkatan daya saing bangsa (Darmastuti, 2020). Tidak hanya itu, pada tahun 2024 melalui PP No 38 tahun 2024 presiden Joko Widodo menambah 2 (dua) bagian KEK, yaitu: KEK edukasi teknologi dan Kesehatan internasional Batam.

Hingga akhir tahun 2025 Indonesia telah memiliki 29 KEK yang tersebar disemua kepulauan Indonesia (kek.go.id, 2025). KEK dikembangkan berdasarkan pada potensi demografis dan aksesibilitas kawasan ke pasar global. Dengan pengembangan yang sesuai dengan potensinya, KEK diharapkan dapat, menggerakkan industri, mendorong ekspor-impor, meningkatkan kegiatan ekonomi, dan menarik lebih banyak investor yang pada akhirnya akan mengarah pada kegiatan ekonomi yang berskala besar dan berdaya saing global.

KEK menjadi basis kegiatan industri, ekspor, impor dan kegiatan lain yang bernilai ekonomi dalam mendukung daya saing nasional, (Suryani, 2019). Untuk mendorong kemajuan ekonomi nasional investasi menjadi pilar utama untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan peningkatan kapasitas produksi, menciptakan lapangan kerja, serta mendorong teknologi agar tepat guna dan penguatan struktur industri nasional (Boadway dan Shah, 1995). Dalam konteks globalisasi ekonomi yang membuat investasi lintas negara semakin kompetitif,

pemerintah dituntut untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif dan berdaya saing global, salah satunya dengan menyusun kebijakan fiskal dan regulasi yang tepat.

Untuk menarik daya tarik investor khususnya investor asing, pemerintah menetapkan dua kebijakan insentif pajak yang akan diberikan jika berinvestasi pada KEK di Indonesia. Insentif pajak merupakan ketentuan khusus yang diberikan kepada proyek-proyek investasi tertentu yang dapat menurunkan beban pajak, insentif pajak dapat berupa: pengecualian khusus, pembebasan, pengurangan, perlakuan pajak secara istimewa serta penangguhan kewajiban pajak (Easson, 2004). Selain itu, insentif pajak dapat diartikan sebagai suatu ketentuan khusus yang memungkinkan adanya pengecualian terhadap tarif pajak atau penangguhan kewajiban pajak, (Zolt, 2015). Selain itu *United Nation* (UN) dalam publikasinya yang berjudul *Tax Incentives and Foreign Direct Investment* tahun 2000, mendefinisikan bahwa insentif pajak dapat diartikan sebagai suatu bentuk bantuan dari pemerintah yang dapat mengurangi beban pajak yang memiliki tujuan untuk mendorong perusahaan berinvestasi pada proyek dan sektor tertentu, guna kelancaran perekonomian nasional. Selanjutnya Winardi (2011) mengistilahkan insentif pajak sebagai ‘perangsang’ sehingga penggunaan pajak bukan semata-mata untuk menghasilkan pendapatan, namun dapat memberikan ke arah perkembangan ekonomi nasional. Insentif pajak umumnya diberikan dalam bentuk pengurangan tarif pajak, pembebasan pajak, atau fasilitas pengurangan penghasilan kena pajak. Jadi kesimpulannya insentif pajak diberikan untuk meringankan beban pajak bagi investor untuk menarik investasi.

Kebijakan insentif pajak yang diberikan pemerintah dan diharapkan mampu meningkatkan investasi dari luar ke dalam negeri dalam rangka pengembangan KEK di Indonesia adalah *tax holiday*. Secara teoritis, *tax holiday* bekerja dengan cara meningkatkan *net present value* (NPV) dan *internal rate of return* (IRR) suatu proyek investasi melalui pengurangan kewajiban pajak pada fase awal operasional. Menurut Boadway dan Shah, fase awal investasi merupakan periode paling kritis karena perusahaan menanggung biaya modal yang tinggi dan belum menghasilkan keuntungan optimal, sehingga pembebasan pajak pada periode ini dapat menjadi faktor penentu keputusan investasi selain pemberian *tax holiday* pemerintah juga memberikan insentif pajak berupa *tax allowance* (pengurangan pajak penghasilan dalam jumlah tertentu). Kemudian David Holland, Richard J dalam Thuronyi (1998) mendefinisikan bahwa *tax Allowance* merupakan jenis insentif pajak yang berdasarkan pada jumlah investasi yang bersangkutan dengan menggunakan presentase tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, kemudian diperhitungkan dalam penghitungan pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak. Sedangkan menurut Easson (2004), *tax Allowance* dapat berbentuk pengurangan dalam menghitung penghasilan kena pajak, dan tambahan dalam penyusutan. *Tax allowance* dapat berbentuk: (1) depresiasi dipercepat; (2) Tunjangan pengeluaran investasi; (3) pemberian kredit pajak, (Syah, 2019).

Dalam teori investasi neoklasik, *tax allowance* berperan dalam menurunkan *effective marginal tax rate* (EMTR) yang memengaruhi keputusan perusahaan dalam melakukan ekspansi modal, sehingga biaya modal menjadi lebih rendah dengan demikian perusahaan terdorong untuk meningkatkan investasi aset tetap dan kapasitas produksi (Jorgenson, 1963). *Tax allowance* cenderung lebih tepat digunakan untuk mendorong investasi jangka menengah dan panjang karena memberikan insentif yang proporsional terhadap besaran investasi riil yang dilakukan perusahaan, sehingga mengurangi risiko penyalahgunaan insentif pajak (Zee et al., 2002). Oleh karena itu, *tax allowance* sering dipandang sebagai instrumen pelengkap *tax holiday* dalam kerangka kebijakan fiskal. Dalam konteks pemberian insentif bagi KEK, *tax allowance* berfungsi untuk menjaga keberlanjutan investasi setelah berakhirnya periode *tax holiday*, sekaligus meningkatkan efisiensi fiskal pada perusahaan yang beroperasi di KEK.

Namun demikian, efektivitas insentif pajak sebagai faktor utama penarik investasi masih memerlukan pengkajian mendalam. Menurut Resosudarmo dan Yusuf (2009) investasi dipengaruhi oleh 2 faktor, yaitu: fiskal dan non fiskal seperti kepastian hukum, kualitas infrastruktur, stabilitas kebijakan, kemudahan perizinan, serta kualitas sumber daya manusia. Insentif pajak dapat berpotensi tidak optimal jika ekosistem investasi yang kurang memadai. Pemberian *tax holiday* dan *tax allowance* menimbulkan *tax expenditure*. *Tax expenditure* merupakan bentuk penyimpangan yang berpotensi mengurangi penerimaan pajak dalam jangka pendek. Apabila insentif tersebut tidak menghasilkan peningkatan investasi yang signifikan dan berkelanjutan, maka kebijakan ini dapat menimbulkan *opportunity cost* yang cukup besar bagi keuangan negara. (Aribowo: 2021)

Berdasarkan uraian di atas, artikel ini bertujuan untuk mengkaji dampak dari penerapan 2 kebijakan tersebut, apakah dengan pemberian insentif pajak berupa *tax holiday* dan *tax allowance* sudah tepat, sehingga meningkatkan minat investor untuk berinvestasi di KEK, dengan mengintegrasikan antara teori insentif perpajakan, teori mengenai *tax holiday* dan *tax allowance* serta *tax expenditure* yang akan dikaitkan dengan kebijakan fiskal saat ini

diharapkan artikel ini dapat memberikan kontribusi akademik dalam kajian kebijakan perpajakan dan investasi serta menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan insentif fiskal yang lebih tepat sasaran dan berkelanjutan.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yang berarti peneliti melakukan eksplorasi guna memahami makna dari suatu masalah yang terjadi (Creswell dan Poth, 2018). Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui tinjauan literatur. Literatur yang digunakan didapatkan dari buku, jurnal ilmiah, artikel yang telah dipublikasi, penelitian terdahulu, berita, serta aturan-aturan terkait yang relevan dengan penelitian ini. Untuk menganalisis data dalam penelitian ini, digunakan metode deskriptif dimana peneliti memberikan gambaran informasi dan data yang diperoleh secara komprehensif untuk memaparkan dampak pemberian insentif pajak penghasilan berupa *Tax Holiday* dan *Tax Allowance* kepada Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), kekurangan dan kelebihan dari pemberian insentif serta rekomendasi. Penelitian ini bersifat literatur review sehingga dalam penelitian tidak melakukan pengumpulan data primer, dengan demikian temuan dan simpulan yang terdapat dalam artikel ini bersifat teoritis dan konseptual namun tetap relevan sebagai penelitian lanjutan dengan pendekatan empiris.

3. Hasil dan Diskusi

Pada penelitian ini hasil dan diskusi difokuskan pada perkembangan Kawasan ekonomi khusus di Indonesia; dampak insentif fiskal terhadap daya tarik investasi di KEK; dampak penerapan tax holiday pada KEK; dampak penerapan tax allowance pada KEK, dan perbandingan dampak tax holiday dan tax allowance.

1. Perkembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia

Terbentuknya KEK di beberapa wilayah di Indonesia bukanlah hal baru, sebelum diberlakukannya KEK, ada beberapa program pemerintah untuk membangun Kawasan Ekonomi guna perataan pembangunan dengan menarik berbagai investasi asing, perjalanan dimulai dari tahun 1970 dengan mengembangkan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas yang diatur dalam UU No. 3 tahun 1970, perkembangan dilanjutkan pada tahun 1972 Indonesia juga membangun Kawasan Ekonomi yang diberi nama Kawasan Berikat (Bounded Warehouse), tidak hanya itu pemerintah juga mengembangkan Kawasan Ekonomi selanjutnya yaitu Kawasan Industri pada tahun 1989, dan pada tahun 1996 berlanjut pengembangan Kawasan Pengembangan ekonomi Terpadu (KAPET). Setelah 13 tahun berlalu, tepatnya pada tahun 2009 barulah pemerintah membentuk Kawasan Ekonomi Khusus (KEK).

Adapun dasar hukum dari pendirian KEK adalah Undang-Undang No. 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, kemudian Perpres No. 33 tahun 2010 tentang Dewan Nasional dan Dewan Kawasan Ekonomi Khusus, selanjutnya Kepres No. 8 tahun 2010 Dewan Nasional Ekonomi Khusus. Walaupun demikian, adanya KEK di Indonesia terbilang hal yang baru jika dibandingkan dengan Negara China yang menjadikan wilayah ShenZhen menjadi KEK dengan istilah *Special Economic Zone* di tahun 1980, (Darmastuti dkk, 2020).

Alasan utama didirikannya KEK di Indonesia adalah untuk menciptakan lingkungan ekonomi yang kondusif bagi kegiatan investasi, ekspor dan bisnis serta mempercepat pertumbuhan ekonomi, (Yesuari, 2019). Hingga akhir tahun 2025 jumlah KEK di Indonesia terus mengalami peningkatan, menurut data kek.go.id (2025) terdapat 25 KEK yang tersebar diberbagai daerah. Adapun fokus KEK ini meliputi: industrial, manufaktur, digital, pariwisata dan Kesehatan serta jasa lainnya seperti Maintenance Repair Overhaul (MRO). Pemberlakuan status KEK di wilayah tertentu membawa manfaat ekonomi yang besar baik di tingkat nasional maupun daerah. Namun, situasi ini juga bisa merugikan karena penerimaan pajak bisa turun akibat banyaknya insentif pajak yang diberikan pemerintah.

2. Dampak Insentif Fiskal Terhadap Daya Tarik Investasi di KEK

Pemberian insentif fiskal berupa tax holiday dan tax allowance memiliki hubungan positif dengan peningkatan minat investasi di KEK, meskipun tingkat efektivitasnya bervariasi antar negara dan antar kawasan. Sejumlah studi menegaskan bahwa insentif fiskal berperan penting dalam menarik investor awal (*first movers*) dan mempercepat okupansi kawasan, khususnya pada KEK yang berada di wilayah non-tradisional atau kawasan dengan tingkat pembangunan ekonomi yang relatif tertinggal UNCTAD (2022). Selanjutnya, untuk melakukan pelaksanaan

insentif pajak diperlukan pertimbangan atas biaya yang akan muncul dari penerapan insentif tersebut. Adanya tax expenditure yang mungkin akan muncul setelahnya dalam jangka Panjang akan mengurangi penerimaan negara dari sektor pajak. Dalam laporannya OECD (2022) menekankan bahwa dalam merancang dan menerapkan insentif pajak pemerintah perlu memperhatikan penyusunan laporan tax expenditure sebagai instrument untuk menilai efektivitas insentif yang diberikan serta sebagai bahan untuk evaluasi kebijakan fiskal yang sedang dijalankan. Penyusunan laporan tersebut merupakan Langkah penting dalam menilai, apakah kebijakan fiskal ini sudah berjalan dengan baik atau malah menimbulkan banyak kekurangan bagi negara.

3. Dampak Penerapan Tax Holiday

Tax holiday memiliki dampak yang relatif kuat dalam menarik investasi awal di KEK Indonesia. Pembebasan pajak penghasilan badan dalam jangka waktu tertentu secara signifikan menurunkan beban pajak pada fase awal investasi, sehingga meningkatkan kelayakan finansial proyek dan mempercepat pengembalian modal. Kondisi ini menjadi faktor penting bagi investor yang mempertimbangkan masuk ke kawasan baru dengan tingkat ketidakpastian yang relatif tinggi. Selain itu, tax holiday juga dapat berperan sebagai kompensasi atas resiko awal investasi terutama pada KEK yang masih dalam tahap perkembangan infrastruktur dan kelembagaan.

Tax holiday memiliki dampak yang relatif kuat dalam menarik investasi awal di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Dalam perspektif teori insentif perpajakan, pembebasan pajak penghasilan badan dalam jangka waktu tertentu menurunkan beban pajak pada fase awal investasi, sehingga meningkatkan kelayakan finansial proyek dan mempercepat pengembalian modal (Tambunan, 2021). Kondisi ini menjadi faktor penting bagi investor yang mempertimbangkan masuk ke kawasan baru dengan tingkat ketidakpastian yang relatif tinggi. Dalam laporan UNCTAD (2022) menunjukkan bahwa tax holiday berperan sebagai kompensasi atas resiko awal investasi, khususnya pada KEK yang masih berada pada tahap pengembangan infrastruktur dan kelembagaan. Dampak ini tercermin dari meningkatnya minat investor awal (*first movers*) yang menciptakan efek demonstrasi, sehingga memberikan sinyal positif bagi investor lain mengenai prospek kawasan dan mendorong masuknya investasi lanjutan.

Namun demikian, pemberian insentif pajak berupa tax holiday dapat menimbulkan tax expenditure. Pembebasan pajak dalam jangka waktu panjang berpotensi menimbulkan kehilangan penerimaan negara yang signifikan tanpa jaminan keberlanjutan aktivitas ekonomi setelah periode insentif berakhir, serta berisiko mendorong perilaku investasi jangka pendek yang berorientasi pada pemanfaatan insentif semata (OECD, 2021; World Bank, 2023). Sehingga pemberian insentif pajak ini dapat menjadi celah bagi para investor untuk tujuan yang tidak seharusnya menimbulkan tax avoidance dengan skema menghentikan investasi yang masa beban pajak hampir berakhir kemudian membentuk perusahaan yang baru untuk mendapatkan perpanjangan tax holiday, hal ini justru akan merugikan Indonesia karena kehilangan penerimaan pajak, selain itu adanya tax holiday pada KEK di Indonesia juga bisa menimbulkan persaingan antara perusahaan pionir dengan perusahaan yang sudah lama, karena jika perusahaan baru mereka mendapatkan fasilitas berupa tax holiday. Dalam praktiknya tidak semua pemberian insentif pajak (tax holiday) berhasil untuk menarik investor, diperlukan daya tarik lain berupa kebijakan non-fiskal untuk menggaet investor asing agar menginvestasikan dananya di KEK.

4. Dampak Penerapan Tax Allowance

Berbeda dengan tax holiday, tax allowance menunjukkan dampak yang lebih berkelanjutan terhadap investasi di KEK, karna investasi ini memberikan pengurangan penghasilan kena pajak atas bidang usaha tertentu yang terdaftar dalam Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2019. Bela dan Yudianto (2021) menyatakan bahwa tax allowance juga dapat meningkatkan efisiensi biaya investasi secara bertahap dan memberikan fleksibilitas fiskal tanpa menghilangkan kewajiban pajak secara keseluruhan. Oleh karena itu, tax allowance dinilai lebih selaras dengan prinsip keberlanjutan fiskal karena tidak menimbulkan lonjakan *tax expenditure* sebesar tax holiday, serta lebih mendorong investasi produktif bernilai tambah. Meskipun demikian, dampak tax allowance terhadap minat investor awal relatif lebih terbatas karena tidak memberikan pembebasan pajak secara langsung pada fase awal investasi,

Pemberian Tax Allowance pada KEK di Indonesia mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2019 dan PMK 96/PMK.010/2020 tentang fasilitas pajak penghasilan untuk penanaman modal di bidang usaha tertentu di daerah tertentu. Fasilitas *tax allowance* ini pada prinsipnya hanya dapat diberikan pada wajib pajak yang patuh.

Karena sebelum dapat mengajukan permohonan fasilitas tax allowance, wajib pajak tersebut harus mempunyai Surat Keterangan Fiskal yaitu surat yang berisi data pemenuhan kewajiban perpajakan Wajib Pajak untuk masa dan tahun pajak tertentu. Salah satu kriteria untuk dapat memperoleh tax allowance adalah penyerapan tenaga kerja yang besar. Jika suatu usaha baru itu sudah exist dan memproduksi, maka dia akan menumbuhkan ekonomi disekitarnya, (Lusiana, et al, 2021).

Namun sayangnya pemberian insentif ini belum berjalan dengan baik, dilansir dari laman (nasional.kontan.co.id, 2023) catatan dari BKF nilai penerimaan pajak yang tidak dapat dipungut oleh negara pada tahun 2021 sekitar 11 milyar, bahkan pada tahun 2022 diprediksikan dengan nilai yang sama. Pelaku usaha yang melakukan investasi pada kegiatan inti dari KEK atau kegiatan lainnya di KEK akan mendapatkan insentif pajak (tax allowance) yaitu pengurangan neto sebesar 30% dari jumlah investasi berupa aktiva tetap berwujud. Namun walaupun pemerintah sudah memberikan insentif pajak tapi belum bisa menarik daya tarik investor, hal ini dikarenakan investasi ke KEK masih sepi peminat. Ajib Hamdani pada laman (nasional.kontan.co.id, 2025) berpendapat bahwa masih tingginya ketentuan nilai investasi yang menurutnya masih terlalu besar, dan ketidakpastian dari iklim global yang membuat para investor masih menunggu dan melihat potensi ke depan jika mereka menginvestasikan modalnya ke KEK di Indonesia, selain itu, proses pengajuan untuk mendapatkan insentif pajak juga rumit karena harus melalui BKPM yang memiliki prosedur perizinan yang berbelit – belit. Menurut Tambunan (2021) masalah yang kerap dihadapi oleh pengembangan KEK di Indonesia yaitu terkait persoalan administrasi.

5. Perbandingan Penerapan Tax Holiday dan Tax Allowance

Tax holiday dan *tax allowance* memiliki karakteristik kebijakan dan dampak ekonomi yang berbeda namun saling melengkapi dalam pengembangan KEK. *Tax holiday* dirancang sebagai instrumen untuk menarik investor awal dengan cara menurunkan beban pajak secara signifikan pada fase awal investasi. Dalam perspektif teori insentif perpajakan, pembebasan PPh Badan meningkatkan kelayakan finansial proyek dan mengompensasi risiko awal yang tinggi, terutama pada kawasan yang masih dalam tahap pengembangan. Tabel 1 berikut adalah perbandingan dari penerapan tax holiday dan tax allowance terhadap daya Tarik investasi di KEK, perbandingan ini merupakan rangkuman dari penulis dengan mengacu pada literatur terkait.

Tabel. 1 Perbandingan Penerapan Tax Holiday dan Tax Allowance pada KEK

Aspek Perbandingan	Tax Holiday	Tax Allowance
Bentuk Insentif	Pembebasan PPh Badan dalam periode tertentu	Pengurangan penghasilan kena pajak
Sasaran	Investor baru dan berskala besar	Investor yang telah beroperasi
Jangka Pendek	Menarik investor pertama/investor baru	Moderat
Jangka Panjang	Sangat bergantung dengan kebijakan	Relative berkelanjutan
Resiko Tax Expenditure	Tinggi	Lebih terkendali
Kesesuaian untuk KEK	Tahap awal pengembangan	Tahap konsolidasi dan ekspansi
Administrasi	Lebih mudah karena awal pendirian	Lebih rumit

Sumber: data diolah penulis dari Laporan OECD (2021); Laporan World Bank (2023); Laporan Belanja Pajak RI (2023)

Tax Allowance berfungsi sebagai insentif yang lebih berorientasi pada keberlanjutan investasi. Pengurangan penghasilan kena pajak berdasarkan nilai investasi mendorong perusahaan untuk melakukan reinvestasi dan ekspansi kapasitas produksi tanpa menghilangkan kewajiban pajak secara keseluruhan. Oleh karena itu, tax allowance dinilai lebih konsisten dengan prinsip kehati-hatian fiskal dan lebih efektif dalam mendorong investasi jangka menengah hingga panjang di KEK.

Dalam konteks KEK di Indonesia, temuan ini mengindikasikan bahwa pendekatan kebijakan insentif fiskal yang bersifat tunggal tidak optimal. Kombinasi tax holiday sebagai insentif pemicu dan tax allowance sebagai insentif lanjutan dinilai lebih efektif dalam menarik investor awal sekaligus menjaga keberlanjutan investasi dan stabilitas fiskal. Pendekatan berlapis ini juga sejalan dengan rekomendasi lembaga internasional yang menekankan pentingnya integrasi insentif fiskal dengan kebijakan non-fiskal untuk menciptakan iklim investasi yang kompetitif dan berkelanjutan (Bela dan Yudianto: 2021).

6. Dampak Insentif Pajak Terhadap Tax Expenditure

Dari perspektif kebijakan fiskal, penerapan tax holiday dan tax allowance di KEK tidak dapat dilepaskan dari isu tax expenditure. Tax holiday memiliki implikasi kehilangan penerimaan negara yang relatif besar dalam jangka pendek karena memberikan pembebasan pajak secara penuh. Menurut Basalamah (2020) bahwa tax holiday termasuk dalam bentuk tax expenditure yang paling berisiko apabila tidak disertai mekanisme evaluasi yang jelas, terutama terkait dengan keberlanjutan aktivitas ekonomi setelah masa insentif berakhir. Sebaliknya berdasarkan laporan Tax Expenditure Kmenkeu tahun 2023 tax allowance dinilai memiliki dampak tax expenditure yang lebih terkendali karena tetap mempertahankan kewajiban pajak, meskipun dengan basis pajak yang lebih kecil. Dalam konteks keberlanjutan fiskal, kebijakan ini lebih sejalan dengan upaya pemerintah untuk menjaga basis pajak jangka panjang tanpa mengorbankan daya tarik investasi. Oleh karena itu, hasil kajian menunjukkan bahwa kombinasi insentif pajak yang mempertimbangkan besaran tax expenditure menjadi krusial dalam merancang kebijakan fiskal yang berimbang antara kepentingan investasi dan stabilitas keuangan negara.

7. Insentif Fiskal dalam Perspektif Tax Expenditure

Pemberian insentif fiskal berupa *tax holiday* dan *tax allowance* di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) tidak dapat terlepas dari perspektif *tax expenditure*. Dalam kerangka ini, insentif pajak dipahami sebagai bentuk pengeluaran negara yang diwujudkan melalui pengurangan atau penghapusan kewajiban pajak tertentu, sehingga berimplikasi langsung pada potensi penerimaan negara. Menurut James (2022) bahwa *tax holiday* cenderung memiliki dampak *tax expenditure* yang lebih besar dibandingkan *tax allowance*, khususnya apabila diterapkan dalam jangka waktu panjang dan tanpa mekanisme evaluasi yang jelas. Kondisi ini berpotensi menimbulkan inefisiensi fiskal apabila investasi yang masuk tidak menghasilkan nilai tambah ekonomi yang sepadan dengan kehilangan penerimaan pajak. Oleh karena itu, efektivitas insentif fiskal di KEK tidak hanya diukur dari peningkatan jumlah investasi, tetapi juga dari kontribusinya terhadap penciptaan lapangan kerja, transfer teknologi, dan penguatan basis pajak di masa depan.

Dalam konteks Indonesia, integrasi kebijakan insentif fiskal dengan pelaporan dan evaluasi *tax expenditure* menjadi aspek penting untuk memastikan keberlanjutan kebijakan. Tanpa perhitungan *cost and benefit* yang memadai, insentif pajak berisiko menjadi beban fiskal jangka panjang yang tidak optimal mendukung tujuan pembangunan KEK. (Surahmat dan Wibowo, 2020)

8. Kesesuaian Jenis Insentif Pajak dengan Tahap dan Karakteristik Pengembangan KEK

Efektivitas *tax holiday* dan *tax allowance* sangat dipengaruhi oleh tahap pengembangan dan karakteristik masing-masing KEK. Pada KEK yang masih berada pada tahap awal pengembangan, *tax holiday* dinilai lebih relevan karena mampu mengurangi beban risiko investasi awal serta memberikan sinyal komitmen pemerintah kepada investor (*signaling effect*).

Sebaliknya, pada KEK yang telah memasuki tahap pertumbuhan atau konsolidasi, *tax allowance* cenderung lebih tepat diterapkan karena berfungsi mendorong efisiensi usaha, ekspansi kapasitas produksi, serta reinvestasi laba. Insentif ini dinilai lebih selektif dan relatif lebih terkendali dari sisi *tax expenditure*, karena hanya diberikan kepada wajib pajak yang benar-benar melakukan kegiatan investasi dan operasional secara berkelanjutan. Hal ini mengindikasikan bahwa penerapan insentif pajak di KEK seharusnya tidak bersifat seragam, melainkan disesuaikan dengan tingkat kesiapan kawasan, sektor unggulan, serta tujuan pembangunan ekonomi yang ingin dicapai. Pendekatan yang adaptif ini dinilai lebih efektif dalam mendukung pengembangan KEK yang berkelanjutan dan berdaya saing.

9. Peran Faktor Nonfiskal dalam Menentukan Keberhasilan Insentif di KEK

Meskipun insentif fiskal berperan penting dalam meningkatkan daya tarik KEK, literatur menegaskan bahwa insentif pajak bukanlah faktor tunggal dalam keputusan investasi. Hasil kajian menunjukkan bahwa keberhasilan *tax holiday* dan *tax allowance* sangat dipengaruhi oleh faktor nonfiskal, seperti kualitas infrastruktur, kepastian hukum, kemudahan perizinan, serta stabilitas kebijakan makroekonomi. Surahmat dan Wibowo (2020).

Beberapa studi menekankan bahwa insentif pajak hanya berfungsi sebagai faktor pendukung (*supporting factor*), sementara faktor fundamental institusional justru menjadi pertimbangan utama investor dalam jangka panjang. Dalam konteks KEK di Indonesia, integrasi antara insentif fiskal dan reformasi kelembagaan menjadi prasyarat penting agar investasi yang masuk tidak bersifat spekulatif atau jangka pendek.

Dengan demikian, kebijakan *tax holiday* dan *tax allowance* perlu ditempatkan sebagai bagian dari strategi pembangunan KEK yang komprehensif, di mana insentif pajak berjalan seiring dengan perbaikan iklim usaha dan tata kelola kawasan. Pendekatan ini diharapkan mampu meningkatkan efektivitas insentif fiskal sekaligus mendukung tujuan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang dilakukan melalui pendekatan kualitatif berbasis studi literatur, dapat disimpulkan bahwa pemberian insentif fiskal berupa *tax holiday* dan *tax allowance* merupakan instrumen kebijakan yang berperan penting dalam meningkatkan daya tarik investasi di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Insentif fiskal tersebut secara umum mampu menurunkan beban pajak pada investasi, meningkatkan kelayakan finansial proyek, serta menarik investor pada tahap awal pengembangan kawasan. *Tax holiday* lebih efektif dalam menarik investasi awal (*first movers*), khususnya pada fase ketika tingkat ketidakpastian investasi masih relatif tinggi. Secara garis besar pemberian insentif berupa *Tax Holiday* dan *Tax Allowance* belum berdampak signifikan bagi perkembangan KEK di Indonesia. Hal tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor kekurangan dari masing-masing kebijakan. Banyak investor yang menganggap bahwa angka investasi masih terlalu tinggi ditengah iklim ekonomi yang tak pasti, banyak investor yang masih ragu untuk menginvestasikan dananya ke KEK Indonesia. *Tax Allowance*, meski sangat menguntungkan bagi investor namun pengadministrasiannya yang dirasa masih terlalu rumit membuat investor enggan untuk menggunakan fasilitas tersebut. Jadi tidak melulu insentif pajak dapat mendorong investasi asing, terdapat faktor pendukung agar kebijakan tersebut menjadi lebih sempurna. Dalam konteks KEK di Indonesia, berbagai laporan menunjukkan bahwa kawasan yang memiliki infrastruktur memadai dan tata kelola kawasan yang baik cenderung lebih berhasil memanfaatkan insentif fiskal untuk menarik investasi. Sebaliknya, KEK yang masih menghadapi keterbatasan infrastruktur dan hambatan birokrasi menunjukkan kinerja investasi yang relatif lebih rendah meskipun telah diberikan fasilitas *tax holiday* atau *tax allowance*. Hal ini mengindikasikan bahwa insentif fiskal tidak dapat menggantikan peran kebijakan non-fiskal dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif.

Referensi

1. Ayu Prima Yesuari. Mengenal Kawasan Ekonomi Khusus. Tenaga Ahli Muda KEK Deputy V Kemenko Perekonomian https://dl1.wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38302458/bahankek01-libre.pdf?1437981908=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DMengenal_Kawasan_Ekonomi_Khusus.pdf (diakses tanggal 14 Desember 2025)
2. Basalamah et al. (2020). Tax Allowance – Mengapa Tidak Berjalan?. Jurnal Kajian Ekonomi & Keuangan: Vol. 2 (3), hlm. 195-209 <https://doi.org/10.31685/kek.v2i3.323>
3. Bela, M Ikhsan, Yudianto, Ivan. (2021). The Impact of Tax Incentives on Foreign Direct Investment: The Case of Tax holiday and Corporate Income Tax Rate in Indonesia: Journal of Accounting Auditing and Business. Vol 4, No.2, 2021. DOI: [10.24198/jaab.v4i2.34397](https://doi.org/10.24198/jaab.v4i2.34397)
4. Boadway, R., & Shah, A. (1995). *Fiscal incentives for investment and economic development*. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/419911468774867894/pdf/multi-page.pdf>
5. Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018) *Qualitative Inquiry and Research Design Choosing Among Five Approaches (4th Edition ed)*. California: Sage Publishing
6. Darmastuti. (2020). Kawasan Ekonomi khusus (KEK) dan Pembangunan Ekonomi: Sebuah Studi Komparatif Indonesia dan Cina. Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan (JDEP). Vol. 1 (2), hlm. 71-81 DOI: <https://doi.org/10.33005/jdep.v1i2.415>
7. Farole, T. (2011). *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*. World Bank.
8. Ginting, A., & Saptono, P. B. (2024). Tax incentive policies in Indonesia's special economic zones: Challenges and sustainability. *Journal of Asian Public Policy*,
9. James, S. (2022). *Tax incentives and economic development*. Oxford University Press.
10. Tambunan, R.U.D Maria. (2021). Suatu Catatan Atas Tantangan Implementasi Insentif Fiskal di Kawasan Ekonomi di Indonesia. Jurnal Inovasi Vol 17 (3), hlm. 578-592. DOI: <https://doi.org/10.30872/jinv.v17i3.10032>
11. Easson, A., & Zolt, E. M. (2004). *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*. The Hague; Kluwer Law Internasional.
12. Shah, Anwar. 1996. *Fiscal Incentive For Investment Inovation*
13. Lusiana, Aisah, Wijayanti. (2021). Dampak Pemberian Insentif Pajak dan Tax Allowance Atas Investasi dan Rasio Pajak di Indonesia. Media Riset Akuntansi. Vol. 11 (2), hlm. 139-154. https://journal.bakrie.ac.id/index.php/journal_MRA/article/view/2320/1713
14. OECD. (2020). *Tax expenditures in OECD countries*. OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/5f1fd38b-en>
15. OECD. (2022). *Tax incentives and global investment decisions*. Paris: OECD Publishing.
16. OECD. (2021). *Corporate tax incentives for investment: Policy design and effectiveness*. Paris: OECD Publishing.

17. Resosudarmo, B. P., & Yusuf, A. A. (2009). *Is tax incentive effective in attracting foreign direct investment? Evidence from Indonesia*. ASEAN Economic Bulletin, 26(3), 345–360.
18. Surahmat, A., & Wibowo, T. (2020). Analisis pengaruh insentif pajak terhadap minat investasi di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Fiskal*, 14(2), 123–138.
19. Surrey, S. S. (1973). *Pathways to tax reform: The concept of tax expenditures*. Cambridge, MA: Harvard University Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/2326658>
20. Suryani, Febriani. (2019). *Kawasan Ekonomi Khusus dan Pembangunan Ekonomi Regional: Sebuah Studi Literatur*. Convergence: The Journal of Economic Development. Vol. 1 (1), hlm. 40-54. DOI: <https://doi.org/10.33369/convergence-jep.v1i2.10902>
21. UNCTAD. (2022). *World Investment Report 2022: International tax reforms and sustainable investment*. Geneva: United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2022_en.pdf
22. World Bank. (2017). *Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/316931512640011812/pdf/P154708-12-07-2017-1512640006382.pdf>
23. World Bank. (2023). *Global investment competitiveness report 2023*. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/316931512640011812/pdf/P154708-12-07-2017-1512640006382.pdf>
24. Zee, H. H., Stotsky, J. G., & Ley, E. (2002). Tax incentives for business investment: A primer for policy makers in developing countries. *World Development*, 30(9), 1497–1516. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00050](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00050)