

Evaluasi *Tax Holiday* pada Penyerapan Tenaga Kerja Industri Pionir

Muhammad Ihsan Saifullah^{1*}, Minerva Muhibbana¹,

Danandjaja Rosewika Toriq Budihardja¹

¹ Politeknik Keuangan Negara STAN, Indonesia

4121220253_ihsan@pknstan.ac.id, 4121220258_ine@pknstan.ac.id,

41212200024_jaja@pknstan.ac.id

*Corresponding Author

Submitted: 30 Maret 2026

Accepted: 18 April 2026

Published: 1 Juli 2026

ABSTRACT

Tax holiday remains one of Indonesia's main fiscal instruments for attracting investment into pioneer industries. However, in capital-intensive sectors, policy effectiveness cannot be assessed solely from investment realization because forgone tax revenue must also be matched by meaningful employment outcomes, domestic capacity building, and sustainable industrial development. This study aims to evaluate the effectiveness of tax holiday in pioneer industries from the perspective of labor absorption. The analysis also examines how investment incentives relate to employment quality, skills formation, foreign worker dependency, social and environmental externalities, and policy sustainability in the era of global minimum tax. This study uses a qualitative evaluative case study based on secondary data from nineteen journal articles, three ministerial regulations, and relevant institutional publications. The analysis compares a petrochemical project in Cilegon and a nickel-downstreaming industrial zone in Morowali. The results show that tax holiday continues to function as an investment-entry signal, but its labor impact is uneven. In capital-intensive industries, employment creation is concentrated in the construction phase, while strategic technical positions remain constrained by skills mismatch and limited domestic readiness. The Morowali case further indicates that rapid industrial expansion may generate unequal benefit distribution and external costs that reduce net social benefit. Therefore, tax holiday is more effective as an investment-attraction instrument than as a stand-alone employment policy. Its effectiveness will increase if it is redesigned as a conditional incentive linked to local workforce development, technology transfer, and environmental compliance.

Keywords: *global minimum tax; labor absorption; pioneer industry; tax expenditure; tax holiday*

PENDAHULUAN

Indonesia terus menggunakan *tax holiday* untuk menarik penanaman modal asing pada industri pionir karena sektor-sektor tersebut umumnya membutuhkan investasi awal yang besar, periode pengembalian modal yang panjang, dan kapabilitas teknologi yang tinggi (Bella & Yudianto, 2021). Dalam literatur ekonomi investasi, insentif pajak dipahami sebagai instrumen yang dapat memperkuat daya tarik suatu lokasi, terutama ketika negara tujuan investasi masih menghadapi keterbatasan infrastruktur, biaya logistik yang tinggi, dan persaingan regional yang ketat dalam merebut proyek manufaktur berskala besar (Bella & Yudianto, 2021). Namun demikian, efektivitas *tax holiday* tidak pernah berdiri sendiri karena sangat dipengaruhi oleh stabilitas makroekonomi, keterbukaan perdagangan, kualitas tata kelola, dan kesiapan faktor produksi domestik yang menopang operasi perusahaan dalam jangka panjang (Fazaalloh, 2024; Setiyanto & Fitriady, 2024). Oleh sebab itu, *tax holiday* di Indonesia perlu dipahami bukan semata-mata sebagai pengurangan pajak, melainkan sebagai bagian dari strategi industrialisasi yang harus dinilai berdasarkan kemampuannya menghasilkan manfaat publik yang nyata.

Dalam konteks pembangunan nasional, penggunaan *tax holiday* berkaitan erat dengan agenda

transformasi struktural ekonomi Indonesia dari basis ekspor bahan mentah menuju industri pengolahan bernilai tambah lebih tinggi (Fazaalloh, 2024). Industri pionir menempati posisi sentral dalam agenda tersebut karena berada pada simpul rantai pasok strategis, membutuhkan teknologi yang lebih maju, dan diproyeksikan menghasilkan efek pengganda bagi sektor lain (Karlinah et al., 2025). Pada titik inilah *tax holiday* berfungsi sebagai instrumen untuk menurunkan biaya masuk investor pada fase awal investasi sekaligus mengirim sinyal bahwa negara bersedia berbagi risiko demi mempercepat pembentukan basis industri domestik (Afida & Widodo, 2023). Dengan demikian, pengorbanan ruang fiskal hanya dapat dipandang defensibel apabila investasi yang masuk benar-benar bersifat *additional*, mendorong pembelajaran teknologi, memperluas kesempatan kerja, dan memperkuat kapasitas produksi nasional.

Arsitektur kebijakan *tax holiday* di Indonesia juga menunjukkan bahwa negara memang menempatkan industri pionir sebagai sektor yang layak memperoleh perlakuan fiskal istimewa. PMK Nomor 130/PMK.010/2020 dan perubahannya melalui PMK Nomor 69 Tahun 2024 memberikan pengurangan Pajak Penghasilan Badan dalam rentang yang besar, bahkan hingga pembebasan penuh untuk periode tertentu bagi investasi yang memenuhi kriteria. Secara normatif, desain ini mencerminkan asumsi bahwa investasi besar pada industri pionir membawa manfaat publik yang tidak seluruhnya dapat diinternalisasi oleh perusahaan, sehingga negara bersedia melepaskan sebagian penerimaan jangka pendek demi manfaat jangka panjang berupa perluasan basis industri, pendalaman struktur ekonomi, penyerapan tenaga kerja, dan penguatan daya saing nasional (Afida & Widodo, 2023). Persoalannya, asumsi manfaat tersebut kerap diterima terlalu cepat ketika evaluasi kebijakan berhenti pada realisasi investasi atau jumlah proyek penerima fasilitas.

Tax holiday pada dasarnya merupakan bentuk *tax expenditure*, yakni penerimaan negara yang secara sadar dilepas untuk mencapai tujuan ekonomi tertentu (Afida & Widodo, 2023). Konsekuensinya, keberhasilan kebijakan tidak cukup diukur dari seberapa besar modal yang berhasil masuk, melainkan dari apakah manfaat sosial-ekonomi yang dihasilkan benar-benar sebanding dengan penerimaan yang dikorbankan (Tamba, 2025). Pertanyaan mengenai *opportunity cost* menjadi sangat penting karena setiap rupiah yang dilepas melalui *tax holiday* pada hakikatnya adalah ruang fiskal yang tidak dapat digunakan untuk pendidikan, pelatihan, kesehatan, infrastruktur dasar, atau penguatan layanan publik di wilayah tujuan investasi (Afida & Widodo, 2023). Dalam konteks kebutuhan pembiayaan pembangunan Indonesia yang masih besar, pembenaran terhadap *tax holiday* karena itu harus didasarkan pada bukti adanya tambahan investasi yang nyata, penyerapan tenaga kerja yang berkualitas, dan pembentukan kapasitas domestik yang berkelanjutan (Tamba, 2025).

Dalam praktik kebijakan, indikator keberhasilan *tax holiday* kerap bias pada variabel yang paling mudah dilaporkan, yaitu nilai komitmen investasi, nilai realisasi proyek, atau jumlah perusahaan penerima fasilitas. Ketiga indikator tersebut memang penting sebagai ukuran administratif, tetapi tidak cukup untuk menjawab apakah negara memperoleh nilai publik yang sepadan dari insentif yang diberikan (Afida & Widodo, 2023). Fokus yang berlebihan pada *headline investment* berisiko menyederhanakan evaluasi, seolah-olah kebijakan dianggap berhasil selama proyek masuk dan konstruksi berjalan, padahal manfaat turunannya bagi tenaga kerja lokal, pemasok domestik, atau penerimaan jangka menengah belum tentu terverifikasi (Tamba, 2025). Dalam kerangka akuntabilitas fiskal, keberhasilan insentif semestinya diukur dengan indikator yang mampu menunjukkan nilai tambah yang benar-benar lahir karena adanya fasilitas, bukan sekadar aktivitas ekonomi yang mungkin akan terjadi tanpa insentif.

Atas dasar itu, *tax holiday* seharusnya diperlakukan sebagai kontrak kebijakan yang membutuhkan mekanisme evaluasi sejak sebelum fasilitas diberikan, selama proyek berjalan, dan setelah perusahaan memasuki fase operasi penuh. Pada tahap awal, pemerintah perlu menguji *additionality* investasi dan justifikasi pemberian fasilitas (Karlinah et al., 2025). Pada tahap implementasi, pemerintah perlu memantau realisasi komitmen perusahaan terkait penggunaan tenaga kerja lokal, program pelatihan, transfer teknologi, dan penguatan rantai pasok domestik (Tamba, 2025). Pada tahap pascaimplementasi, pemerintah perlu menilai apakah manfaat ekonomi yang muncul cukup kuat untuk membenarkan hilangnya penerimaan negara selama periode fasilitas, sehingga evaluasi bergerak dari logika promosi investasi menuju logika

pertanggungjawaban kebijakan publik (Afida & Widodo, 2023).

Kerangka evaluasi tersebut menjadi semakin penting ketika *tax holiday* diterapkan pada industri pionir yang secara karakter sangat padat modal. Pada sektor seperti petrokimia, smelter mineral, dan fasilitas manufaktur terintegrasi berteknologi tinggi, nilai investasi memang sangat besar, tetapi elastisitas penyerapan tenaga kerjanya cenderung lebih rendah dibandingkan industri padat karya (Awaludin et al., 2024). Dalam struktur produksi seperti ini, kebutuhan terhadap lahan, mesin, utilitas, rekayasa proses, dan sistem otomasi biasanya jauh lebih dominan daripada tambahan tenaga kerja operasional (Gehrke et al., 2025). Akibatnya, relasi antara besarnya fasilitas pajak dan jumlah pekerjaan yang tercipta tidak bersifat linear, sehingga negara dapat melepaskan penerimaan dalam skala besar sementara manfaat ketenagakerjaan yang muncul justru terbatas atau terkonsentrasi pada fase tertentu (Awaludin et al., 2024; Gehrke et al., 2025).

Karena itu, analisis terhadap penyerapan tenaga kerja tidak boleh berhenti pada angka agregat semata. Dalam proyek industri pionir, fase konstruksi dan fase operasi memiliki implikasi ketenagakerjaan yang sangat berbeda (Awaludin et al., 2024). Pada fase konstruksi, kebutuhan pekerja biasanya melonjak karena proyek memerlukan tenaga sipil, mekanikal, instalasi, logistik, dan berbagai pekerjaan pendukung lain dalam jumlah besar. Namun, setelah fasilitas mulai beroperasi, kebutuhan tenaga kerja cenderung menyusut dan menjadi jauh lebih selektif karena proses produksi digerakkan oleh sistem yang lebih otomatis, prosedur keselamatan yang ketat, dan tenaga teknis yang terspesialisasi (Gehrke et al., 2025). Jika evaluasi kebijakan tidak membedakan kedua fase tersebut, maka penyerapan kerja pada masa konstruksi berpotensi menciptakan ilusi bahwa *tax holiday* berhasil menghasilkan pekerjaan jangka panjang dalam skala besar, padahal yang terbentuk mungkin hanya serapan temporer.

Selain persoalan jumlah, kualitas penyerapan tenaga kerja perlu ditempatkan sebagai indikator utama efektivitas kebijakan. Lapangan kerja yang tercipta melalui investasi tidak selalu identik dengan peningkatan kesejahteraan lokal apabila pekerjaan tersebut bersifat temporer, berupah rendah, tidak menyediakan jalur mobilitas karier, dan minim transfer pengetahuan (Awaludin et al., 2024). Oleh sebab itu, evaluasi *tax holiday* perlu membedakan secara tegas antara penciptaan pekerjaan dalam arti kuantitatif dan pembentukan pekerjaan yang berkualitas dalam arti substantif (Gehrke et al., 2025). Ukuran kualitas tersebut mencakup keberlanjutan masa kerja, tingkat formalitas hubungan kerja, akses terhadap pelatihan, peluang promosi, sertifikasi kompetensi, serta partisipasi tenaga kerja lokal pada posisi yang bernilai tambah lebih tinggi (Awaludin et al., 2024; Gehrke et al., 2025).

Pendekatan yang menekankan kualitas pekerjaan juga penting karena industrialisasi padat modal sering menghasilkan struktur pasar kerja yang berlapis. Di satu sisi, terdapat pekerjaan dasar yang relatif terbuka selama fase konstruksi atau untuk fungsi operasional rutin. Di sisi lain, terdapat pekerjaan inti yang berkaitan dengan pengendalian proses, pemeliharaan fasilitas, pengolahan data produksi, keselamatan kerja, dan pengambilan keputusan teknis yang mensyaratkan kualifikasi jauh lebih tinggi (Rikala et al., 2024). Jika tenaga kerja lokal hanya mendominasi lapisan pertama, sedangkan lapisan kedua tetap tertutup, maka manfaat ketenagakerjaan dari *tax holiday* sesungguhnya masih bersifat parsial (Kholifah et al., 2025). Distribusi posisi semacam itu dapat meningkatkan angka serapan secara statistik, tetapi belum tentu memperkuat posisi tawar tenaga kerja lokal dalam struktur industri atau menghasilkan mobilitas sosial yang luas (Rikala et al., 2024).

Di samping itu, literatur mengenai FDI dan pertumbuhan ekonomi Indonesia menunjukkan bahwa manfaat investasi asing sangat bergantung pada kemampuan ekonomi penerima untuk menyerap pengetahuan, teknologi, dan disiplin produksi yang dibawa investor (Fazaalloh, 2024; Setiyanto & Fitriady, 2024). Artinya, *spillover* tidak otomatis muncul hanya karena investasi hadir. Agar *spillover* benar-benar terjadi, dibutuhkan *human capital* yang memadai, sistem pendidikan dan pelatihan yang responsif, serta institusi lokal yang mampu menghubungkan kebutuhan industri dengan pasokan tenaga kerja (Setiyanto & Fitriady, 2024). Tanpa kondisi tersebut, investasi dapat tetap tumbuh, tetapi manfaat pembelajarannya berhenti pada tingkat yang dangkal, sehingga *tax holiday* lebih banyak mempercepat akumulasi modal perusahaan daripada memperkuat kapasitas produktif masyarakat lokal (Fazaalloh, 2024).

Persoalan *mismatch* keterampilan menjadi semakin sentral dalam industri yang bergerak menuju pola produksi *Industry 4.0*. Perusahaan tidak hanya membutuhkan pekerja yang tersedia secara kuantitatif, tetapi pekerja yang mampu mengoperasikan sistem digital, memahami keselamatan proses, menguasai *troubleshooting* teknis, dan beradaptasi dengan standar operasi internasional (Rikala et al., 2024). Kholifah et al. (2025) dalam penelitiannya menemukan bahwa kesenjangan antara kurikulum pendidikan, pelatihan vokasi, dan kebutuhan industri masih cukup besar, sehingga dunia usaha kerap menghadapi kekurangan talenta pada posisi-posisi inti. Dalam kerangka evaluasi *tax holiday*, temuan ini penting karena menunjukkan bahwa penciptaan pekerjaan berkualitas mensyaratkan investasi tambahan pada pembangunan keterampilan, bukan hanya pemberian insentif fiskal kepada investor.

Kesenjangan keterampilan tersebut juga berkorelasi dengan meningkatnya kebutuhan terhadap tenaga kerja asing, terutama pada fase *commissioning*, instalasi, pemeliharaan, atau pengoperasian fasilitas dengan teknologi spesifik. Kehadiran pekerja asing pada dasarnya dapat dipahami sebagai konsekuensi dari kebutuhan transfer teknologi dan kelangkaan kompetensi tertentu di pasar kerja domestik. Akan tetapi, literatur di Morowali menunjukkan bahwa persoalan mulai muncul ketika kehadiran tenaga kerja asing bertemu dengan persepsi keterbatasan akses pekerja lokal terhadap pekerjaan yang lebih baik, mobilitas karier, fasilitas, dan alih pengetahuan (Hildayanti et al., 2022; Taufik et al., 2025). Dalam konteks yang lebih luas, investasi penerima *tax holiday* juga perlu dinilai dari kemampuannya membentuk ekosistem ekonomi lokal melalui *supplier development*, *local procurement*, kemitraan pelatihan, dan penguatan kapasitas daerah, bukan sekadar dari besarnya proyek inti (Lahadalia et al., 2024). Jika hubungan tersebut tidak terbentuk, maka manfaat investasi cenderung terkonsentrasi, sementara beban atas perumahan, transportasi, sanitasi, kesehatan, pendidikan, dan pengawasan lingkungan justru meningkat di wilayah tujuan investasi (Warburton, 2024)

Dalam kerangka itulah penelitian ini membaca dua kasus yang saling melengkapi, yakni proyek petrokimia PT Lotte Chemical Indonesia di Cilegon dan klaster hilirisasi Morowali. Proyek Lotte Chemical Indonesia merepresentasikan industri pionir berskala besar yang sangat padat modal, berteknologi tinggi, dan secara logika kebijakan dianggap layak menerima fasilitas fiskal maksimum. Sebaliknya, Morowali merepresentasikan klaster industrialisasi yang lebih luas dengan tempat hilirisasi nikel yang dapat menciptakan aktivitas ekonomi dan lapangan kerja dalam skala besar, tetapi sekaligus memunculkan persoalan mengenai mutu pekerjaan, distribusi manfaat, relasi pekerja lokal dan asing, serta tekanan terhadap lingkungan dan layanan dasar (Taufik et al., 2025). Meskipun demikian, literatur terdahulu pada umumnya masih membahas *tax holiday*, arus investasi, *spillover* FDI, kualitas tenaga kerja, dan implikasi *Global Minimum Tax* secara terpisah-pisah, sehingga belum banyak kajian yang menghubungkan *additionality* investasi, struktur penyerapan tenaga kerja, kualitas pekerjaan, transfer teknologi, biaya sosial-lingkungan, dan daya tahan strategi insentif dalam satu kerangka evaluasi yang utuh (Cahyadini et al., 2025; Fazaalloh, 2024; Parada, 2024; Rikala et al., 2024). Dengan demikian, terdapat *research gap* yang jelas untuk menghadirkan pembacaan yang lebih integratif agar evaluasi *tax holiday* tidak berhenti pada manfaat investasi bruto, tetapi juga menjangkau kualitas manfaat sosial-ekonomi yang dihasilkannya.

Urgensi kajian tersebut semakin besar karena lanskap perpajakan internasional sedang berubah. Rezim *Global Minimum Tax* menggeser dasar persaingan antarnegara dari kompetisi tarif menuju kompetisi kualitas ekosistem investasi, sehingga *tax holiday* berbasis pembebasan tarif berpotensi menjadi kurang efektif ketika keuntungan pajak yang diberikan di negara tujuan investasi dapat dipungut kembali melalui mekanisme *top-up tax* di yurisdiksi lain (Parada, 2024). Dalam konteks Indonesia, berbagai kajian menilai bahwa strategi insentif lama perlu dikaji ulang karena risiko kehilangan ruang fiskal semakin besar apabila manfaat riil di dalam negeri tidak diikat secara kuat dengan syarat-syarat produktif (Dilaga & Daryatno, 2025; Saragih, 2023). Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan mengevaluasi efektivitas *tax holiday* pada industri pionir padat modal dari sudut pandang penyerapan tenaga kerja. Secara khusus, evaluasi diarahkan pada bagaimana desain insentif tersebut berkaitan dengan kualitas penyerapan tenaga kerja, persoalan keterampilan dan tenaga kerja asing, eksternalitas sosial-lingkungan, serta keberlanjutan kebijakan

pada era *Global Minimum Tax*. Dengan demikian, penelitian ini menempatkan *tax holiday* bukan sekadar sebagai instrumen penarik investasi, melainkan sebagai bentuk *tax expenditure* yang harus dinilai melalui manfaat sosial bersih, kualitas pekerjaan yang tercipta, dan daya tahan kebijakan fiskal.

LANDASAN TEORI

Literatur mutakhir menunjukkan bahwa *tax holiday* masih relevan sebagai instrumen daya tarik investasi, tetapi pengaruhnya terhadap keputusan lokasi perusahaan tidak bersifat tunggal. Bella & Yudianto (2021) menemukan bahwa *tax holiday* berkorelasi positif dengan arus masuk *foreign direct investment* (FDI) di Indonesia. Namun, Suidiana et al. (2026) menunjukkan bahwa efektivitas insentif pajak juga sangat ditentukan oleh motif lokasi investor, seperti akses tenaga kerja, sumber daya, dan ekosistem produksi. Afida & Widodo (2023) juga menambahkan bahwa insentif berbasis lokasi di Indonesia selalu mengandung biaya dan manfaat yang harus dievaluasi secara simultan, sedangkan (Tamba, 2025) mengingatkan adanya risiko *tax avoidance* yang dapat menurunkan imbal hasil fiskal dari kebijakan *tax holiday*.

Dari sisi teori *spillover*, manfaat FDI sangat bergantung pada kapasitas serap ekonomi penerima. Fazaaloh (2024) dan (Setiyanto & Fitriady, 2024) menunjukkan bahwa FDI dapat mendorong pertumbuhan sektoral dan membuka peluang transfer teknologi, tetapi hasil jangka panjangnya tidak otomatis optimal apabila kualitas *human capital* domestik tertinggal. Pada level tenaga kerja, (Awaludin et al., 2024) memperlihatkan bahwa penyerapan tenaga kerja antarsektor berbeda menurut karakter industrinya. Dalam industri yang semakin terdigitalisasi, *skills gap* menjadi persoalan sentral karena perusahaan membutuhkan kombinasi kompetensi teknis, digital, dan adaptif yang tidak selalu tersedia di pasar kerja lokal (Kholifah et al., 2025; Rikala et al., 2024).

Kajian tentang hilirisasi nikel memperluas pembacaan dari sekadar output ekonomi ke distribusi manfaat dan eksternalitas. Warburton (2024) memaknai kawasan industri nikel Indonesia sebagai *nationalist enclaves* yakni kawasan yang berhasil meningkatkan nilai tambah dan simbol kedaulatan industri, tetapi manfaatnya tidak merata dan dibarengi eksternalitas yang signifikan. Lahadalia et al. (2024) menunjukkan bahwa hilirisasi yang berkelanjutan menuntut reformasi kebijakan yang lebih adil, termasuk penguatan dukungan terhadap investasi lokal dan persyaratan transfer teknologi. Pada tataran sosial mikro, Hildayanti et al. (2022) dan Taufik et al. (2025) memperlihatkan bahwa relasi pekerja lokal dan tenaga kerja asing, akses terhadap fasilitas dasar, serta kualitas lingkungan merupakan bagian penting dari evaluasi keberhasilan industrialisasi.

Perubahan lanskap perpajakan global kemudian menempatkan seluruh diskursus tersebut ke dalam konteks baru. Parada (2024) menegaskan bahwa negara berkembang perlu mengkaji ulang insentif pajak tradisional karena rezim *Global Minimum Tax* mengurangi efektivitas *tax competition* berbasis tarif. Dalam konteks Indonesia, Saragih (2023), Cahyadi et al. (2025), dan Dilaga & Daryatno (2025) sama-sama menunjukkan bahwa strategi insentif harus bergeser dari *profit-based tax exemption* menuju skema yang lebih terkait dengan investasi riil, pengembangan riset, dan penciptaan kapasitas domestik. Karlinah et al. (2025) juga menekankan bahwa *tax incentives* lebih defensibel bila diarahkan pada aktivitas produktif dan inovasi yang dapat diverifikasi. Kerangka konseptual penelitian ini karena itu menempatkan *tax holiday* sebagai kebijakan yang harus diuji bukan hanya oleh output investasi, tetapi juga oleh kualitas kerja, biaya sosial-lingkungan, dan keberlanjutan strateginya pasca-*Pillar Two*.

Berdasarkan sintesis literatur tersebut, penelitian ini menggunakan kerangka evaluatif yang bukan hanya menempatkan *tax holiday* sebagai bentuk *tax expenditure* yang diharapkan mendorong *additionality* investasi, tetapi juga pada efektivitas yang akhirnya ditentukan oleh kemampuan investasi tersebut menghasilkan manfaat publik. Dalam konteks industri pionir padat modal, manfaat publik itu dibaca melalui lima dimensi, yaitu desain insentif, penyerapan tenaga kerja, keterampilan dan tenaga kerja asing, eksternalitas sosial-lingkungan, serta keberlanjutan kebijakan pada era *Global Minimum Tax*. Kerangka ini digunakan sebagai dasar pengodean data dan perbandingan antar kasus.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus evaluatif. Desain ini dipilih karena penelitian tidak hanya mendeskripsikan keberadaan *tax holiday*, tetapi menilai kesesuaian antara tujuan kebijakan dan hasil sosial-ekonomi yang muncul pada industri pionir padat modal. Pendekatan studi kasus memungkinkan pembacaan yang mendalam terhadap konteks kebijakan, karakter sektoral, dan variasi hasil pada dua kasus yang dibandingkan, sedangkan pendekatan evaluatif digunakan untuk menilai apakah manfaat yang dihasilkan sepadan dengan *tax expenditure* yang dikorbankan negara (Yin, 2018).

Unit analisis penelitian adalah proyek petrokimia PT Lotte Chemical Indonesia di Cilegon dan kawasan hilirisasi nikel di Morowali. Pemilihan kedua kasus dilakukan secara *purposive* dengan tiga pertimbangan. Pertama, keduanya merepresentasikan industri pionir yang memperoleh justifikasi kuat untuk insentif fiskal karena berskala besar dan padat modal. Kedua, keduanya menunjukkan konfigurasi ketenagakerjaan yang berbeda, sehingga memungkinkan perbandingan antara serapan kerja pada proyek tunggal berteknologi tinggi dan serapan kerja pada klaster industrialisasi yang lebih luas. Ketiga, kedua kasus banyak dibahas dalam literatur mutakhir mengenai investasi, penyerapan tenaga kerja, tenaga kerja asing, dan eksternalitas sosial-lingkungan.

Data penelitian berupa data sekunder yang berasal dari tiga kelompok sumber. Pertama, regulasi dan dokumen kebijakan, terutama PMK Nomor 130/PMK.010/2020, PMK Nomor 69 Tahun 2024, dan PMK Nomor 136 Tahun 2024. Kedua, artikel jurnal terbitan 2021–2026 yang relevan dengan *tax holiday*, *foreign direct investment* (FDI), penyerapan tenaga kerja, *skills gap*, hilirisasi nikel, dan *Global Minimum Tax*. Ketiga, publikasi institusional terbuka yang membantu memetakan karakteristik kasus dan konteks sektoral. Dokumen diikutkan apabila memenuhi kriteria relevansi substantif dengan topik penelitian, memiliki kedekatan dengan konteks Indonesia atau kerangka konseptual penelitian, serta memuat informasi yang memadai untuk analisis evaluatif. Berdasarkan kriteria tersebut, penelitian ini menelaah 19 artikel jurnal dan 3 regulasi.

Analisis data dilakukan melalui *deductive thematic analysis* yang dipadukan dengan logika perbandingan lintas kasus. Pendekatan deduktif dipilih karena tema awal pengodean diturunkan dari tujuan penelitian, pertanyaan evaluatif, dan sintesis literatur terdahulu. Dalam kerangka ini, *tax holiday* diposisikan sebagai bentuk *tax expenditure* yang diharapkan mendorong *additionality* investasi, tetapi efektivitas akhirnya ditentukan oleh kemampuan investasi tersebut menghasilkan manfaat publik. Pada konteks industri pionir padat modal, manfaat publik tersebut dievaluasi melalui jalur desain insentif, penyerapan tenaga kerja, keterampilan dan tenaga kerja asing, eksternalitas sosial-lingkungan, serta keberlanjutan kebijakan pada era GMT.

Tabel 1 . Matriks Kerangka Pengodean Data

Tema utama	Fokus evaluasi	Indikator yang dicari dalam sumber	Pertanyaan analitis
Desain insentif	Rasionalitas dan bentuk <i>tax holiday</i>	tujuan kebijakan, kriteria industri pionir, besar fasilitas, durasi fasilitas, logika <i>tax expenditure</i> , <i>additionality</i> investasi, potensi <i>trade-off</i> penerimaan negara (Afida & Widodo, 2023; Bella & Yudianto, 2021; Tamba, 2025)	Apakah insentif dirancang untuk menghasilkan manfaat publik yang terukur?
Penyerapan tenaga kerja	Kuantitas dan kualitas kerja	jumlah tenaga kerja, variasi serapan antar sektor, perbedaan fase konstruksi dan operasi, formalitas kerja, keberlanjutan kerja, posisi teknis, pelatihan (Awaludin et al., 2024; Gehrke et al., 2025; Setiyanto & Fitriady, 2024)	Apakah investasi menghasilkan pekerjaan berkualitas atau hanya serapan temporer?

Keterampilan dan tenaga kerja asing	<i>Skills gap</i> , sertifikasi, dan alih teknologi	kebutuhan kompetensi, sertifikasi, <i>employability skills</i> , dominasi tenaga kerja asing pada posisi inti, program pelatihan, transfer pengetahuan (Hildayanti et al., 2022; Kholifah et al., 2025; Rikala et al., 2024)	Mengapa tenaga kerja lokal belum dominan pada posisi strategis?
Eksternalitas sosial-lingkungan	Manfaat sosial bersih	tekanan pada layanan dasar, distribusi manfaat, relasi sosial, dampak sosial, dampak lingkungan, kapasitas daerah (Taufik et al., 2025; Warburton, 2024)	Apakah manfaat bruto investasi berkurang oleh biaya sosial-lingkungan?
Keberlanjutan kebijakan	Daya tahan <i>tax holiday</i> di era GMT	<i>top-up tax</i> , pelemahan efektivitas insentif tarif, kebutuhan <i>redesign</i> insentif, pergeseran ke insentif berbasis aktivitas, strategi nonpajak (Cahyadi et al., 2025; Parada, 2024; Saragih, 2023; PMK Nomor 136 Tahun 2024)	Apakah <i>tax holiday</i> masih efektif sebagai strategi fiskal pasca-GMT?

Sumber: Diolah Penulis

Berdasarkan matriks tersebut, proses pengodean dilakukan dalam empat tahap. Tahap pertama adalah pembacaan kritis seluruh dokumen untuk mengidentifikasi unit informasi yang relevan, berupa pernyataan, temuan empiris, argumentasi normatif, atau deskripsi kebijakan yang berkaitan dengan tujuan penelitian. Tahap kedua adalah *initial coding*, yaitu pemberian kode awal pada setiap unit informasi berdasarkan tema yang telah ditetapkan dari kerangka konseptual. Tahap ketiga adalah pengelompokan kode ke dalam kategori yang lebih besar untuk melihat pola antarsumber dan antarkasus. Tahap keempat adalah *cross-case comparison* dan penarikan inferensi evaluatif untuk menilai apakah manfaat yang dihasilkan sepadan dengan biaya fiskal dan risiko kebijakan.

Tema pengodean tidak dibentuk secara acak, tetapi diturunkan dari pertanyaan penelitian dan hasil sintesis literatur. Tema desain insentif digunakan untuk membaca rasionalitas dan bentuk fasilitas fiskal; tema penyerapan tenaga kerja untuk membedakan kuantitas dan kualitas pekerjaan; tema keterampilan dan tenaga kerja asing untuk menangkap persoalan *skills mismatch* dan alih teknologi; tema eksternalitas sosial-lingkungan untuk menilai manfaat sosial bersih; dan tema keberlanjutan kebijakan untuk membaca daya tahan *tax holiday* setelah berlakunya GMT. Meskipun tema awal ditetapkan secara deduktif, penelitian ini tetap membuka ruang bagi subtema yang muncul selama pembacaan dokumen, misalnya perbedaan antara pekerjaan temporer dan pekerjaan berkualitas, atau antara manfaat ekonomi bruto dan manfaat sosial bersih.

Keabsahan interpretasi dijaga melalui triangulasi antarsumber akademik, regulasi, dan publikasi kebijakan. Dengan cara ini, kesimpulan penelitian tidak bertumpu pada satu jenis sumber saja, melainkan dibangun dari perbandingan dan konsistensi temuan lintas dokumen. Prosedur ini mengikuti prinsip analisis tematik yang menekankan identifikasi pola makna secara sistematis serta logika studi kasus yang mengandalkan perbandingan lintas kasus untuk membangun inferensi evaluatif (Braun & Clarke, 2006; Miles, Huberman, & Saldaña, 2014; Yin, 2018).

HASIL

Berdasarkan telaah terhadap 19 artikel jurnal dan 3 regulasi, hasil analisis menunjukkan lima pola utama. Pertama, *tax holiday* tetap berfungsi sebagai sinyal kebijakan pro-investasi, tetapi bukan determinan tunggal keputusan lokasi investasi. Kedua, manfaat ketenagakerjaan pada industri pionir padat modal cenderung lebih besar pada fase konstruksi dibanding fase operasi. Ketiga, *skills gap* dan keterbatasan *human capital* domestik menahan dominasi tenaga kerja lokal

pada posisi teknis strategis. Keempat, kasus hilirisasi Morowali menunjukkan bahwa manfaat investasi dapat disertai eksternalitas sosial dan lingkungan yang menurunkan *net social benefit*. Kelima, setelah berlakunya rezim *Global Minimum Tax*, daya tahan insentif berbasis pembebasan tarif menjadi melemah sehingga insentif perlu digeser ke skema yang lebih berbasis aktivitas produktif dan dapat diverifikasi

Hasil analisis menunjukkan bahwa *tax holiday* tetap memiliki fungsi sebagai sinyal kebijakan pro-investasi, terutama bagi industri pionir yang membutuhkan modal besar, masa konstruksi panjang, dan horizon pengembalian investasi yang tidak singkat. Temuan ini sejalan dengan studi Bella & Yudianto (2021) dan Suidiana et al. (2026) yang menempatkan insentif pajak sebagai salah satu faktor penarik investasi, meskipun bukan satu-satunya. Namun, perbandingan kasus Lotte Chemical Indonesia dan Morowali memperlihatkan bahwa masuknya investasi tidak otomatis bertransformasi menjadi manfaat ketenagakerjaan yang proporsional terhadap *tax expenditure* yang ditanggung negara.

Tabel 2 . Matriks Evaluasi *Tax Holiday* Pada Dua Kasus Industri Pionir

Dimensi	Sintesis Temuan Lotte-Morowali	Implikasi Kebijakan
Karakter investasi	Lotte mewakili petrokimia padat modal berteknologi tinggi; Morowali mewakili hilirisasi nikel terintegrasi dengan ekspansi multi-smelter.	Tax holiday kuat sebagai sinyal masuk investasi, tetapi tidak cukup sebagai ukuran keberhasilan akhir
Pola serapan kerja	Kebutuhan kerja tinggi pada fase konstruksi, sementara fase operasi lebih selektif; di Morowali jumlah kerja besar tetapi mutu pekerjaan heterogen.	Indikator serapan harus membedakan fase proyek, kuantitas, dan kualitas pekerjaan.
Kesenjangan kompetensi	Posisi teknis strategis membutuhkan sertifikasi dan pengalaman khusus; mismatch keterampilan menahan dominasi pekerja lokal.	Insentif perlu diikat ke training center, sertifikasi, dan roadmap local hiring.
Biaya lingkungan sosial-	Kasus Morowali menunjukkan tekanan pada layanan dasar, relasi sosial, dan lingkungan sehingga manfaat bruto tidak sama dengan manfaat bersih.	Evaluasi insentif harus berbasis net social benefit, bukan realisasi investasi semata.
Pasca-GMT	Top-up tax pada rezim pajak minimum global mengurangi keunggulan tax holiday berbasis tarif.	Arah kebijakan perlu bergeser ke conditional expenditure-based incentives.

Sumber: Diolah penulis

Pada proyek petrokimia yang berkarakter padat modal, kebutuhan tenaga kerja dalam jumlah besar umumnya terkonsentrasi pada fase konstruksi karena proyek memerlukan tenaga sipil, mekanikal, instalasi, dan pekerjaan pendukung lainnya (Awaludin et al., 2024). Sebaliknya, pada fase operasi kebutuhan tenaga kerja cenderung lebih ramping karena proses produksi lebih bergantung pada otomasi, standar keselamatan yang tinggi, dan tenaga teknis yang terspesialisasi (Gehrke et al., 2025). Di Morowali, kawasan industri memang menciptakan lapangan kerja dalam jumlah besar dan sekaligus menggerakkan aktivitas ekonomi turunan di sekitarnya (Warburton, 2024). Namun demikian, distribusi kualitas pekerjaannya tidak homogen karena posisi inti yang terkait *commissioning*, pengoperasian fasilitas, dan pengendalian teknis lebih mudah diisi oleh pekerja yang memiliki pengalaman dan sertifikasi spesifik (Taufik et al., 2025). Temuan ini menunjukkan bahwa indikator penyerapan tenaga kerja perlu dibedakan menurut fase proyek, kuantitas tenaga kerja, dan mutu pekerjaan yang tercipta.

Temuan berikutnya berkaitan dengan kesenjangan keterampilan. Studi mengenai *Industry 4.0* menunjukkan bahwa *mismatch* antara pendidikan, pelatihan, dan kebutuhan industri masih menjadi persoalan penting dalam pembentukan tenaga kerja yang siap pakai (Rikala et al., 2024). Dalam

konteks Indonesia, kajian mengenai pendidikan vokasi juga memperlihatkan bahwa kesenjangan antara kurikulum, pelatihan, dan kebutuhan industri masih relatif besar, khususnya untuk posisi inti yang menuntut kompetensi teknis dan adaptasi teknologi (Kholifah et al., 2025). Dalam dua kasus yang dibandingkan, *mismatch* tersebut menjelaskan mengapa kehadiran investasi besar tidak serta-merta berujung pada dominasi pekerja lokal pada posisi strategis. Di Morowali, literatur juga menunjukkan adanya ketegangan sosial ketika akses terhadap pekerjaan, fasilitas, dan mobilitas karier dipersepsikan tidak seimbang antara pekerja lokal dan pekerja asing (Hildayanti et al., 2022; Taufik et al., 2025). Dengan demikian, hambatan utamanya bukan semata-mata jumlah lowongan, melainkan juga struktur kompetensi dan desain transfer pengetahuan di tingkat perusahaan.

Analisis juga memperlihatkan bahwa manfaat bersih *tax holiday* harus mempertimbangkan eksternalitas yang muncul di wilayah penerima investasi. Pada kawasan hilirisasi nikel, industrialisasi yang berlangsung cepat dapat menekan layanan dasar, meningkatkan beban sosial di sekitar kawasan, dan menghadirkan biaya lingkungan yang tidak seluruhnya ditanggung perusahaan (Warburton, 2024). Dalam kerangka ini, evaluasi kebijakan menjadi tidak memadai apabila hanya melihat realisasi investasi dan serapan kerja bruto. Lahadalia et al. (2024) menunjukkan bahwa keberhasilan hilirisasi perlu dibaca bersama dengan isu distribusi manfaat dan penguatan kapasitas lokal. Sejalan dengan itu, Warburton (2024) menegaskan bahwa pertumbuhan industri nikel tidak selalu diikuti oleh pemerataan manfaat sosial-ekonomi di tingkat kawasan. Karena itu, penilaian atas *tax holiday* perlu memasukkan pembiayaan layanan publik, keadilan distribusi manfaat, dan tuntutan penguatan investasi produktif lokal sebagai bagian dari evaluasi kebijakan.

Temuan terakhir adalah melemahnya keberlanjutan *tax holiday* sebagai instrumen kompetisi pajak pada era *Global Minimum Tax*. Setelah Indonesia mengadopsi rezim pajak minimum global melalui PMK Nomor 136 Tahun 2024, keunggulan *tax holiday* berbasis tarif menjadi berkurang karena sebagian manfaatnya dapat dinetralisasi melalui mekanisme *top-up tax* (Parada, 2024). Dalam konteks ini, daya tarik kebijakan tidak lagi semata-mata ditentukan oleh besarnya pembebasan pajak, tetapi oleh kemampuan negara mengaitkan insentif dengan penciptaan nilai domestik yang dapat diverifikasi (Saragih, 2023). Nilai domestik tersebut mencakup, antara lain, pelatihan tenaga kerja, transfer teknologi, penguatan rantai pasok lokal, dan kepatuhan lingkungan sebagai syarat manfaat fiskal (Dilaga & Daryatno, 2025). Dengan demikian, literatur terbaru menegaskan bahwa reformulasi *tax holiday* perlu diarahkan dari logika pembebasan tarif menuju logika insentif yang lebih produktif, terukur, dan tahan terhadap perubahan arsitektur perpajakan global.

PEMBAHASAN

Temuan penelitian ini menegaskan bahwa *tax holiday* tidak sepatutnya diposisikan sebagai instrumen utama penciptaan lapangan kerja pada industri pionir yang berkarakter padat modal. Pada struktur industri semacam ini, hubungan antara insentif fiskal dan penyerapan tenaga kerja cenderung tidak bersifat linear karena penciptaan kerja sangat dipengaruhi oleh karakter teknologi proses, tingkat otomasi, serta kebutuhan keterampilan yang spesifik (Awaludin et al., 2024; Gehrke et al., 2025). Meskipun *tax holiday* dapat mempercepat keputusan investasi melalui penurunan beban fiskal awal perusahaan (Afida & Widodo, 2023), kapasitas penyerapan tenaga kerja tetap dibatasi oleh struktur biaya produksi dan kompetensi tenaga kerja yang tersedia (Tamba, 2025). Dengan demikian, keberhasilan kebijakan tidak memadai jika hanya diukur melalui realisasi investasi, tetapi harus ditafsirkan sebagai perbandingan antara manfaat ekonomi yang dihasilkan dan *tax expenditure* yang dikorbankan negara.

Dalam kerangka tersebut, dimensi ketenagakerjaan perlu ditempatkan sebagai inti evaluasi kebijakan, bukan sekadar sebagai konsekuensi sekunder dari masuknya investasi. Temuan penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan *tax holiday* pada industri pionir padat modal tidak dapat diukur hanya dari jumlah tenaga kerja yang terserap. Ukuran yang lebih relevan adalah kualitas pekerjaan yang tercipta, yaitu sejauh mana tenaga kerja lokal memperoleh akses pada posisi teknis inti, sertifikasi kompetensi, pelatihan berkelanjutan, serta peluang mobilitas karier. Pada industri padat modal, pekerjaan yang tercipta pada fase konstruksi umumnya bersifat sementara, sedangkan pada fase operasi jumlahnya lebih terbatas namun memiliki nilai tambah

yang lebih tinggi. Oleh karena itu, evaluasi insentif fiskal perlu bergeser dari indikator *job creation* yang bersifat agregatif menuju indikator *decent and skilled employment creation*, seperti proporsi tenaga kerja lokal yang tersertifikasi, tingkat retensi kerja, keterlibatan dalam program pelatihan, dan partisipasi dalam posisi strategis perusahaan.

Implikasi dari temuan tersebut selanjutnya mengarah pada kebutuhan untuk menata ulang desain kebijakan insentif. Dari perspektif desain kebijakan, hasil penelitian ini mendukung pergeseran dari *profit-based incentives* menuju *conditional expenditure-based incentives*. Dalam konteks industri pionir, insentif seharusnya dikaitkan dengan indikator yang dapat diverifikasi, seperti proporsi pekerja lokal yang terlatih, pembangunan *training center*, program sertifikasi, skema *apprenticeship*, dan laporan transfer teknologi (Tamba, 2025). Desain semacam ini lebih selaras dengan temuan bahwa manfaat FDI sangat dipengaruhi oleh kualitas *human capital* domestik dan kesiapan sistem vokasi dalam menyuplai keterampilan yang dibutuhkan industri (Setiyanto & Fitriady, 2024). Literatur mengenai *Industry 4.0* juga menunjukkan bahwa penguatan kompetensi, *reskilling*, dan penutupan *skill gap* merupakan prasyarat penting agar investasi berteknologi tinggi dapat menghasilkan manfaat ketenagakerjaan yang lebih mendalam (Rikala et al., 2024). Dalam konteks Indonesia, temuan mengenai pendidikan vokasi semakin memperkuat argumen bahwa penyelarasan pelatihan dengan kebutuhan industri tetap menjadi persoalan mendasar dalam pembentukan tenaga kerja yang siap pakai (Kholifah et al., 2025). Dengan demikian, *tax holiday* hanya memperoleh legitimasi kebijakan yang lebih kuat apabila pengurangan pajak diikuti oleh investasi nyata pada kapasitas domestik.

Sejalan dengan hal tersebut, implikasi fiskalnya adalah pemerintah tidak lagi cukup memberikan *tax holiday* secara umum, tetapi perlu mengaitkannya dengan kewajiban yang dapat diverifikasi, seperti *local hiring plan*, target minimal pelatihan, pembentukan *training center*, skema *apprenticeship*, serta peta jalan pengurangan ketergantungan pada tenaga kerja asing untuk jabatan yang secara bertahap dapat diisi oleh tenaga kerja domestik. Desain demikian lebih sesuai dengan temuan bahwa manfaat investasi sangat bergantung pada kualitas *human capital* domestik dan kapasitas sistem vokasi dalam memenuhi kebutuhan industri.

Akan tetapi, evaluasi *tax holiday* tidak dapat berhenti pada dimensi ketenagakerjaan dan desain fiskal semata, karena manfaat investasi juga ditentukan oleh bagaimana industrialisasi memengaruhi kondisi sosial dan lingkungan di wilayah penerima. Dalam konteks ini, elaborasi atas kasus Morowali menunjukkan bahwa pengukuran keberhasilan industrialisasi perlu melampaui indikator output ekonomi. Jika peningkatan investasi justru disertai oleh tertinggalnya layanan dasar, segregasi pekerja, atau degradasi lingkungan, maka kebijakan yang semula dimaksudkan untuk memperluas kesejahteraan justru berpotensi menghasilkan ketimpangan baru (Warburton, 2024). Kajian mengenai hilirisasi nikel menunjukkan bahwa pertumbuhan industri yang sangat cepat tidak selalu diikuti oleh distribusi manfaat yang merata bagi komunitas lokal dan kawasan sekitarnya (Lahadalia et al., 2024). Di sisi lain, studi mengenai dampak sosial di Morowali memperlihatkan bahwa relasi kerja, distribusi manfaat, dan tekanan terhadap lingkungan merupakan bagian dari konsekuensi industrialisasi yang tidak dapat diabaikan dalam evaluasi kebijakan (Taufik et al., 2025). Oleh sebab itu, insentif bersyarat perlu memasukkan indikator perlindungan sosial dan kepatuhan lingkungan, serta membuka ruang bagi penerapan mekanisme *clawback* apabila komitmen perusahaan tidak terpenuhi. Arah kebijakan seperti ini sejalan dengan argumen bahwa hilirisasi yang berkelanjutan harus dibangun di atas pembagian manfaat yang lebih adil dan tata kelola yang lebih akuntabel (Taufik et al., 2025).

Selanjutnya, urgensi evaluasi tersebut menjadi semakin besar ketika ditempatkan dalam perubahan lanskap perpajakan internasional. Implikasi strategis lainnya adalah perlunya adaptasi terhadap *Global Minimum Tax*. Jika *tax holiday* dipertahankan dalam bentuk lama, Indonesia berisiko kehilangan ruang fiskal tanpa memperoleh keunggulan kompetitif yang berarti karena sebagian manfaat pembebasan pajak dapat dinetralisasi melalui mekanisme *top-up tax* di yurisdiksi lain (Parada, 2024). Dalam kerangka *post-Pillar Two*, fokus kebijakan tidak lagi semata-mata terletak pada seberapa besar insentif diberikan, melainkan pada seberapa besar kapasitas domestik, kualitas kerja, dan tingkat kepatuhan yang dihasilkan oleh insentif tersebut (Dilaga & Daryatno, 2025; Saragih, 2023).

Dengan mempertimbangkan seluruh dimensi tersebut secara simultan, penilaian akhir atas *tax*

holiday perlu diletakkan pada manfaat bersihnya bagi negara. Secara evaluatif, penelitian ini berpandangan bahwa dalam desain kebijakan yang masih bertumpu pada pembebasan tarif, manfaat *tax holiday* bagi negara belum dapat dinilai secara konsisten lebih besar daripada biayanya apabila indikator yang digunakan adalah penyerapan tenaga kerja berkualitas. Namun demikian, penilaian ini perlu dibaca dengan memperhatikan keterbatasan penelitian, karena analisis disusun berdasarkan data sekunder dan tidak didukung oleh data kuantitatif tingkat perusahaan mengenai besaran *tax expenditure*, realisasi penyerapan tenaga kerja, maupun capaian transfer teknologi pada masing-masing penerima fasilitas. Manfaat kebijakan ini memang nyata dalam bentuk sinyal investasi dan percepatan industrialisasi, namun manfaat tersebut sebagian tereduksi oleh rendahnya elastisitas penyerapan kerja pada industri padat modal, kesenjangan keterampilan domestik, distribusi manfaat yang tidak merata, serta eksternalitas sosial-lingkungan. Oleh karena itu, dalam menghadapi era *Global Minimum Tax*, Indonesia perlu menyiapkan harmonisasi implementasi domestik GMT dengan desain insentif investasi, menggeser insentif dari *profit-based tax exemption* menuju insentif berbasis aktivitas riil, membangun sistem evaluasi pascainsentif yang memuat indikator ketenagakerjaan, transfer teknologi, dan kepatuhan lingkungan, serta memperkuat daya tarik nonpajak melalui kepastian regulasi, infrastruktur, dan kualitas *human capital*.

KESIMPULAN

Tax holiday pada industri pionir padat modal lebih efektif sebagai instrumen penarik investasi daripada sebagai kebijakan penciptaan tenaga kerja secara langsung. Pada kasus industri petrokimia dan hilirisasi nikel, investasi yang masuk memang strategis bagi penguatan basis industri nasional, tetapi kemampuan kebijakan ini dalam menghasilkan penyerapan tenaga kerja berkualitas tetap dibatasi oleh karakter produksi yang padat modal, *skills mismatch* tenaga kerja domestik, dan belum optimalnya mekanisme alih teknologi di tingkat perusahaan. Dari sudut pandang ketenagakerjaan, implikasi utama penelitian ini adalah perlunya penggeseran indikator evaluasi dari jumlah tenaga kerja terserap menuju kualitas pekerjaan, dominasi tenaga kerja lokal pada posisi teknis inti, serta intensitas pelatihan dan transfer teknologi. Secara evaluatif, penelitian ini menilai bahwa pada desain kebijakan yang masih bertumpu pada pembebasan tarif, manfaat *tax holiday* bagi negara belum selalu lebih besar daripada biaya fiskalnya, karena manfaat kerja sering terkonsentrasi pada fase konstruksi dan dibayangi eksternalitas sosial-lingkungan. Oleh karena itu, reformulasi *tax holiday* perlu diarahkan menjadi insentif bersyarat yang dikaitkan dengan *local hiring*, pelatihan bersertifikat, *technology transfer*, *supplier development*, dan kepatuhan lingkungan, serta dilengkapi evaluasi periodik pada era *Global Minimum Tax*.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada para reviewer dan editor Owner: Riset dan Jurnal Akuntansi atas masukan substantif yang sangat membantu dalam penyempurnaan naskah ini. Penulis juga menyampaikan apresiasi kepada sivitas akademika Politeknik Keuangan Negara STAN atas dukungan akademik selama proses penulisan dan penyelesaian artikel ini.

REFERENSI

- Afida, C. N., & Widodo, C. A. (2023). The Location-Based Tax Incentives in Indonesia: Special Economic Zones. *Jurnal Pajak Indonesia (Indonesian Tax Review)*, 7(2), 11–17. <https://doi.org/10.31092/jpi.v7i2.2171>
- Awaludin, A. A., Cholil, M., & Rusgianto, S. (2024). Impact Of Sectoral Growth On Employment Absorption: Evidence From Key Indonesian Industries. *Jurnal Ekonomi Bisnis Dan Kewirausahaan*, 13(2), 277–298. <https://doi.org/10.26418/jebik.v13i2.79592>
- Bella, M. I., & Yudianto, I. (2021). The Impact of Tax Incentives on Foreign Direct Investment: The Case of Tax Holiday and Corporate Income Tax Rates in Indonesia. *Journal of Accounting Auditing and Business*, 4(2), 34–48. <https://doi.org/10.24198/jaab.v4i2.34397>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

- Cahyadi, A., Amalia, P., & Fahriza, F. (2025). Tax Strategy as an Alternative to Tax Incentives to Stimulate Investment in the Global Minimum Tax Era in Indonesia. *Laws*, 14(5), 66. <https://doi.org/10.3390/laws14050066>
- Dilaga, T. P., & Daryatno, A. B. (2025). Global Minimum Tax: Implications and Recommendations for Multinational Corporations. *Journal Research of Social Science, Economics, and Management*, 5(4), 3968–3980. <https://doi.org/10.59141/jrssem.v5i4.1169>
- Fazaalloh, A. M. (2024). FDI And Economic Growth In Indonesia: A Provincial And Sectoral Analysis. *Journal of Economic Structures*, 13(1), 3. <https://doi.org/10.1186/s40008-023-00323-w>
- Gehrke, E., Genthner, R., & Kis-Katos, K. (2025). Regulating Manufacturing FDI: Local Labor Market Responses To A Protectionist Policy In Indonesia. *Journal of Development Economics*, 177, 103563. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2025.103563>
- Hidayanti, Idrus, I. I., & Ahmad, M. R. S. (2022). Pertukaran sosial masyarakat lokal dan tenaga kerja asing (TKA) di Desa Fatufia Kabupaten Morowali Sulawesi Tengah. *Predestination: Journal of Society and Culture*, 2(2), 123–135. <https://doi.org/10.26858/prd.v2i2.32295>
- Karlinah, Lady, Sugondo, L. Y., Falatifah, M., & Wahyuda, D. A. (2025). Systematic Literature Review : Dampak Tax Incentives terhadap Inovasi dan Pertumbuhan Ekonomi. *Owner*, 9(2), 1318–1330. <https://doi.org/10.33395/owner.v9i2.2678>
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2020). Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 130/PMK.010/2020 tentang pemberian fasilitas pengurangan pajak penghasilan badan. JDIH Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2024a). Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2024 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/PMK.010/2020 tentang pemberian fasilitas pengurangan pajak penghasilan badan. JDIH Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2024b). Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 136 Tahun 2024 tentang pengenaan pajak minimum global berdasarkan kesepakatan internasional. JDIH Kementerian Keuangan.
- Kholifah, N., Nurtanto, M., Sutrisno, V. L. P., Majid, N. W. A., Subakti, H., Daryono, R. W., & Achmadi, A. (2025). Unlocking Workforce Readiness Through Digital Employability Skills In Vocational Education Graduates: A PLS-SEM Analysis Based On Human Capital Theory. *Social Sciences & Humanities Open*, 11, 101625. <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2025.101625>
- Lahadalia, B., Wijaya, C., Dartanto, T., & Subroto, A. (2024). Into sustainable and equitable nickel downstreaming in Indonesia: What policy reforms are needed? *Migration Letters*, 21(3), 620–631. <https://migrationletters.com/index.php/ml/article/view/6759>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Parada, L. (2024). Global Minimum Taxation: A Strategic Approach for Developing Countries. *Columbia Journal of Tax Law*, 15(2), 187–211. <https://doi.org/10.52214/cjtl.v15i2.12714>
- Rikala, P., Braun, G., Järvinen, M., Stahre, J., & Hämäläinen, R. (2024). Understanding and measuring skill gaps in Industry 4.0 — A review. *Technological Forecasting and Social Change*, 201, 123206. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2024.123206>
- Saragih, J. G. (2023). Adapting Indonesia's Tax Incentive Strategy In The Post Pillar Two Era. *Journal Of Tax Policy, Economics, And Accounting*, 1(2), 136–149. <https://doi.org/10.61261/muctj.v1i2.47>
- Setiyanto, A., & Fitriady, A. (2024). Foreign Direct Investment and Economic Growth in Indonesia: Role of Human Capital and Trade Openness. *Jejak*, 17(1), 1–11. <https://doi.org/10.15294/jejak.v17i1.5581>
- Sudiana, P., Jones, J., & Wren, C. (2026). The FDI Location Motive And Effectiveness Of Tax Incentives: Evidence For Indonesia. *Finance and Space*, 3(1). <https://doi.org/10.1080/2833115X.2025.2608583>

- Tamba, F. Y. (2025). Potensi *tax avoidance* atas implementasi *tax holiday*: Literature review. *Indonesian Accounting Research Journal*, 5(3), 339–350. <https://doi.org/10.35313/iarj.v5i3.6531>
- Taufik, A., Tikson, D. T., & Yunus, M. (2025). Social Impact Assessment in The Development of A Nickel Smelter in Morowali District. *Journal of Government and Politics (JGOP)*, 7(2), 133. <https://doi.org/10.31764/jgop.v7i2.35951>
- Warburton, E. (2024). Nationalist enclaves: Industrialising the critical mineral boom in Indonesia. *The Extractive Industries and Society*, 20, 101564. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2024.101564>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.