

- BAB 2** **KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**
 Bab ini menguraikan konsep-konsep teoritis yang digunakan sebagai acuan dalam menganalisis penelitian ini, diantaranya mengenai konsep kebijakan dan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Selain itu, bab ini juga menjabarkan kerangka pemikiran yang merupakan kaitan antara konteks penelitian dengan teori yang peneliti gunakan. Metode penelitian yang digunakan juga akan dibahas pada bagian akhir bab ini.
- BAB 3** **GAMBARAN UMUM *PRODUCTION SHARING CONTRACT* DI INDONESIA**
 Bab ini menggambarkan mengenai kegiatan dalam pengelolaan migas dan aturan hukum yang dikenakan terhadapnya termasuk mengenai ketentuan perpajakan yang berlaku atas kegiatan ini.
- BAB 4** **IMPLEMENTASI PAJAK PERTAMBAHAN NILAI DITANGGUNG PEMERINTAH ATAS IMPOR BARANG EKSPLORASI MINYAK DAN GAS BUMI**
 Bab ini menguraikan pembahasan mengenai proses pelaksanaan pemberian fasilitas PPN ditanggung atas impor barang eksplorasi yang dimulai sejak pengajuan permohonan oleh kontraktor migas hingga permintaan pembayaran PPN oleh Direktorat Jenderal Pajak kepada Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Anggaran dan penjelasan pada mekanisme yang digunakan pemerintah untuk menanggung PPN tersebut.
- BAB 5** **SIMPULAN DAN REKOMENDASI**
 Bab ini merupakan penutup yang berisi simpulan atas temuan yang didapat dalam penelitian berdasarkan analisis pada bab-bab sebelumnya. Peneliti juga memberikan beberapa saran atas simpulan hasil penelitian.

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Penelitian ini membahas mengenai pemberian insentif berupa PPN ditanggung pemerintah kepada kontraktor migas yang melakukan impor barang untuk kegiatan eksplorasi minyak bumi dan gas alam. Penelitian mengenai fasilitas PPN bagi kontraktor migas sebelumnya pernah dilakukan oleh Tri Widyasari pada tahun 1992 dengan judul: Penundaan Pembayaran Pajak Pertambahan Nilai bagi Kontraktor Bagi Hasil dan Pengaruhnya dalam Meningkatkan Investasi Migas. Dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa kontraktor yang sedang melakukan kegiatan eksplorasi migas dapat memperoleh penundaan pembayaran PPN sampai dengan selesainya tahapan tersebut dan minyak atau gas bumi yang terkandung siap diproduksi. Jadi, PPN yang terutang atas perolehan barang yang dipergunakan untuk kegiatan eksplorasi baru akan dibayarkan ketika kontraktor bagi hasil tersebut mencapai tahap eksploitasi. Pembahasan penelitian dalam hal ini ditekankan pada bagaimana pengaruh pemberian fasilitas PPN ini terhadap peningkatan investasi migas di Indonesia serta bagaimana kebijakan tersebut ditinjau berdasarkan prinsip kepastian hukum dan netralitas.

Berbeda dengan penelitian Tri Widyasari tersebut, pada penelitian ini, pembahasan akan lebih difokuskan pada analisis atas implementasi kebijakan PPN ditanggung pemerintah atas impor barang untuk kegiatan eksplorasi migas.

Penelitian terkait lainnya sehubungan dengan tema yang diambil yakni penelitian yang dilakukan oleh Shinta Nurzana Permata Irwandy pada tahun 2005 dengan judul: Pengenaan Pajak Atas Hulu Migas dan Pengaruhnya Terhadap Investasi di Indonesia (Analisis Pasal 31 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi). Penelitian ini membahas implikasi perpajakan yang timbul setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi sebagai dasar hukum utama kegiatan usaha pertambangan migas di Indonesia menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 Tentang Pertamina. Perbedaan ketentuan perpajakan yang diatur dalam pasal 31 Undang-Undang Migas memberikan konsekuensi pada munculnya kewajiban kontraktor untuk membayar berbagai macam pajak sejak tahap awal eksplorasi,

seperti PPN, Bea Masuk dan PPh Pasal 22. Padahal, Undang-Undang sebelumnya hanya mengenakan pajak ketika tahap eksploitasi migas telah tercapai. Bagi kontraktor, aturan ini menjadi beban berat dalam pengeluarannya karena pada tahap eksplorasi belum ada penghasilan yang diperoleh. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi penurunan kegiatan eksplorasi yang cukup tajam sejak diterbitkannya Undang-undang Migas tersebut dengan penyebab utama penurunan adalah besarnya beban pajak yang harus dipikul oleh kontraktor pada tahap eksplorasi. Penurunan jumlah kegiatan eksplorasi ini berkorelasi positif dengan penurunan investasi di sektor pertambangan migas dan penurunan hasil produksi dalam negeri.

Berkebalikan dengan penelitian diatas, pembahasan yang diangkat dalam penelitian ini menyangkut pemberian insentif pajak atas impor barang eksplorasi berupa PPN ditanggung pemerintah kepada kontraktor yang dilatarbelakangi oleh penurunan produksi migas nasional sejak munculnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001. Namun, penelitian ini lebih memfokuskan pada proses implementasi kebijakan insentif PPN tersebut.

2.1.1 Konsep Kebijakan

Kajian kebijakan, dalam lingkup kebijakan publik, dapat diartikan secara sempit sebagai tindakan yang diambil pemerintah untuk memecahkan permasalahan yang terjadi.⁷ Di dalamnya, terdapat unsur tujuan, nilai dan praktek sebagai acuan dasar pembuatannya. Sebagaimana dikutip dari pernyataan Thomas Dye, kebijakan publik ini mencerminkan apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah melakukannya dan bagaimana hasilnya berdasarkan perbedaan-perbedaan yang terjadi setelahnya.⁸ Fokusnya dalam hal ini adalah bagaimana negara dapat memberikan pelayanan publik secara optimal kepada rakyatnya dan mencapai tujuan yang dicita-citakan negara yakni kemakmuran dan kesejahteraan secara utuh.

Proses perumusan suatu kebijakan publik memerlukan suatu analisis terhadap pertanyaan-pertanyaan yang muncul dari permasalahan yang terjadi agar

⁷ Riant N. Dwidjowijoto, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2006, hal. 23.

⁸ Thomas R. Dye, dalam Riant N. Dwidjowidjoto, *Ibid*.

kemudian dapat memberikan landasan yang kuat bagi para pembuat kebijakan untuk membuat keputusan. Menurut William, perumusan kebijakan atau disebut pula analisis kebijakan dilakukan melalui: “...*synthesizing information including research results to produce a format for policy (the laying out of alternative choices) and determining future needs for policy-relevant information.*”⁹ Dari penjelasan tersebut diketahui bahwa kebijakan dibuat tidak hanya untuk memecahkan permasalahan yang terjadi saat ini tetapi juga dengan mempertimbangkan kebutuhan di masa depan.

Dalam hal proses penyusunan kebijakan, Anderson J.E membagi proses kebijakan meliputi tahap-tahapan yang dimulai dari permasalahan, formulasi, adopsi, implementasi dan evaluasi. Secara sederhana, pemahaman proses kebijakan dapat dilihat pada model siklus kebijakan linear yang terdiri dari kegiatan perumusan kebijakan (*policy formulation*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), keluaran kebijakan (*policy output*), dan dampak kebijakan (*policy outcomes*).¹⁰ Fokus penelitian ini sendiri terletak pada analisis terhadap implementasi kebijakan. William N. Dunn berpendapat bahwa implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan hingga tercapainya hasil kebijakan itu sendiri.¹¹

Kebijakan publik pada dasarnya mencakup berbagai segi kehidupan masyarakat, baik dari segi politik, sosial maupun ekonomi. Dalam bidang ekonomi, bentuknya berupa kebijakan moneter dan fiskal. Anggaran misalnya, juga merupakan kebijakan publik dalam lingkup kebijakan fiskal. Anggaran ini terdiri atas dua sisi yaitu sisi pendapatan dan sisi belanja. Sisi pendapatan (*revenue*) menggambarkan jenis, jumlah dan sumber uang negara diterima sedangkan sisi belanja (*expenditure*) berisi jenis dan jumlah biaya yang harus dikeluarkan serta untuk apa pengeluaran negara itu dilakukan. Jadi, pada sisi belanja akan terlihat adanya macam-macam urusan, proyek dan kegiatan lainnya

⁹ Walter William, dalam Riant N. Dwijowidjoto, *Ibid.*, hal. 50.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 22

¹¹ William N. Dunn, Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1999, hal. 80.

yang perlu dibiayai. Anggaran berisi pula program dan *policy* penerimaan dan pembelanjannya.¹²

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan parameter dalam merepresentasikan dan mengelola kebijakan fiskal yang ditempuh oleh pemerintah Indonesia. Dalam periode satu dekade terakhir, negara telah dihadapkan pada situasi ekonomi yang sulit yang berakibat pada terbatasnya sumber-sumber pembiayaan. Konsekuensinya, pemerintah ‘dipaksa’ untuk memecahkan berbagai permasalahan yang terjadi dengan anggaran yang terbatas. Dalam hal ini, kebijakan fiskal yang diambil oleh pemerintah menjadi salah satu penentu keberhasilan dalam mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.

Sebagai bagian dari kebijakan publik, kebijakan fiskal dapat dimaknai sebagai suatu kebijakan yang bertujuan untuk mempertahankan tingkat stabilitas ekonomi, mencapai kesempatan kerja yang tinggi, neraca pembayaran luar negeri yang sehat, serta tingkat pertumbuhan ekonomi yang dapat diterima.¹³ Kebijakan ini dapat pula dikatakan sebagai teknik dalam mengubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk mencapai kondisi ekonomi yang ideal. Teknik tersebut digambarkan oleh Suparmoko sebagai berikut:

“Pengeluaran pemerintah untuk suatu sektor tertentu akan menarik faktor-faktor produksi ke sektor itu, sedangkan pajak yang dikenakan pada sektor tertentu akan menghalangi mengalirnya faktor-faktor tersebut ke sektor itu. Karena proses yang demikian, maka pola penerimaan dan pengeluaran pemerintah akan mempengaruhi alokasi faktor-faktor produksi. Pajak akan membatasi tumbuhnya industri dan sebaliknya subsidi akan mendorong berkembangnya industri.”¹⁴

Dalam hal ini, instrumen utama yang digunakan yaitu pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Oleh karena itu, seringkali kebijakan fiskal ini dalam arti sempit disebut sebagai kebijakan perpajakan.

¹² Ibnu Syamsi, *Dasar-Dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*, (Jakarta: Bina Aksara, 1983), hal. 32-33

¹³ Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, (Singapore: McGraw-Hill International, 1983), hal. 13.

¹⁴ M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 1992), hal 255.

Dalam definisi yang diajukan Mansury, kebijakan perpajakan positif merupakan alternatif yang nyata-nyata dipilih dari berbagai pilihan agar dapat dicapai sasaran yang akan dituju oleh sistem perpajakan.¹⁵ Umumnya, kebijakan perpajakan berisi tentang strategi yang berkaitan dengan penerimaan negara dan mencakup dua aspek penting yang harus dipertimbangkan, yaitu peraturan pajak itu sendiri serta masalah-masalah penting yang mencakup administrasi perpajakan.

Pada hakekatnya pembuatan suatu kebijakan pajak harus memperhatikan karakteristik dan permasalahan dari sektor usaha yang ada. Dalam sektor sumber daya alam, menurut David C.L. Nellor, negara pada dasarnya memegang dua peran fiskal, yaitu:¹⁶

a. Negara sebagai *the sovereign tax power*

Menurut peran ini, negara dipandang sebagai pemegang kekuasaan perpajakan yang berdaulat. Untuk itu, pemerintah memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa sektor sumber daya alam telah memberikan kontribusi dalam penerimaan negara sama seperti sektor industri lainnya. Pajak disini digunakan sebagai instrumen fiskal untuk mengumpulkan penerimaan bagi negara. Dalam hal ini, keadilan dipandang sebagai fokus utama dalam membuat kebijakan pemungutan pajak agar dalam implementasinya, pengenaan pajak terhadap pelaku usaha sektor sumber daya alam sesuai dengan sektor-sektor usaha lainnya serta mencerminkan prinsip *ability to pay*.

b. Negara sebagai *the resource owner*

Sebagai pemilik sumber daya alam yang berada di wilayah yurisdiksinya, negara melalui pemerintahnya menentukan kapan sumber daya tersebut dapat dieksploitasi. Selain itu, pemerintah harus memastikan bahwa sumber daya alam tersebut dihargai dengan harga yang pantas (*appropriate price*) dan mendistribusikan penghasilan dari eksploitasi ini untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan pemanfaatan antar generasi. Dengan demikian, jika cadangan sumber daya alam negara akan dieksploitasi oleh suatu badan usaha maka negara harus menerima pembayaran atas sumber daya

¹⁵ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta: Ind.Hill.Co, 1996, hal. 4.

¹⁶ David C.L. Nellor, *Taxation of Mineral and Petroleum Resources*, dalam Tax Policy Handbook, (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1995) hal. 237.

alam yang diambil itu, terpisah dari kewajiban perpajakan yang dikenakan atas kegiatan tersebut.

Kebanyakan perjanjian kerja sama dalam kegiatan pertambangan dibuat untuk periode 10-30 tahun yang bertujuan untuk mengharmonisasi hubungan antara investor dan pemerintah karena sifat usahanya berjangka panjang, memerlukan modal besar dan beresiko tinggi. Satu alasan proyek sumber daya alam dikembangkan berdasarkan perjanjian jangka panjang adalah untuk menyeimbangkan kekuasaan selama umur suatu proyek.¹⁷ Sebelum dimulainya eksplorasi atau pada tahap awal, kekuasaan berada pada perusahaan pertambangan karena terdapat persaingan global untuk menarik investor potensial. Seringkali, negara menawarkan berbagai insentif atau kemudahan sebagai instrumen penarik investasi. Kekuasaan tersebut kemudian berpindah kepada pemerintah dimana dapat terjadi tekanan politis untuk melakukan negosiasi ulang atas perjanjian awal pada suatu proyek yang menghasilkan arus kas bersih positif yang signifikan. Pada masa mendekati akhir proyek, pada saat cadangan sumber daya hampir habis, keseimbangan kekuasaan berpindah lagi. Perusahaan pertambangan dapat menghentikan proyek apabila mereka menyimpulkan bahwa pemerintah negara sumber daya alam meminta terlalu banyak.¹⁸

Usaha eksploitasi sumber daya alam pada dasarnya melibatkan dua pihak utama, yaitu pemerintah sebagai pemilik sumber daya alam dan perusahaan sebagai pihak penggarap. Seringkali timbul benturan kepentingan yang fundamental antara perusahaan dan pemerintah terhadap pembagian risiko dan keuntungan (*risk and reward*) pengembangan sumber daya. Kedua pihak berusaha memaksimalkan keuntungan dan memindahkan risiko sebanyak mungkin pada pihak lainnya.¹⁹ Negara dalam hal ini pun tidak dapat memaksakan kepentingannya karena pemerintah sangat membutuhkan keberadaan perusahaan melalui investasinya di negara tempat sumber daya alam tersebut. Oleh karena itu, kebijakan fiskal yang dibuat pemerintah sebisa mungkin dapat menengahi kepentingan kedua belah pihak, sehingga di satu sisi mampu meningkatkan penerimaan yang stabil bagi negara tempat investasi dan di sisi lain juga

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ John Hutagaol, *Op.Cit.*, hal. 246.

memberikan keuntungan yang optimal bagi perusahaan dengan tetap mengusahakan pengembangan sumber daya yang efisien.

2.1.2 Konsep Pajak

Pajak sebagai instrumen utama dalam kebijakan fiskal dapat dimaknai sebagai pungutan pemerintah terhadap rakyat. Beberapa ahli telah merumuskan definisi yang baku mengenai pajak, salah satunya yang diajukan oleh Seligman yang mendefinisikan pajak sebagai: *“A compulsory contribution from the person to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all without reference to special benefit conferred.”*²⁰ Kata *“the person”* disini menunjukkan bahwa pajak dibayar atau ditanggung oleh orang baik berupa orang pribadi maupun badan. Kata *“government”* menunjukkan bahwa pajak dibayarkan kepada pemerintah dalam berbagai bentuknya. Jadi, pajak tersebut bisa dibayar atau dipungut oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah atau pemerintah yang bersifat internasional. Selain itu, tujuannya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah dengan tanpa diikuti pemberian kontrapestasi secara langsung kepada pembayar pajak. Pengertian senada juga diungkapkan oleh Dora Hancock dalam kalimat sebagai berikut:

*“ They (taxes) are a compulsory levy, imposed by government, on either income, expenditure or capital assets, for which tax payers received nothing specific in return. The primary purpose of imposing a tax is to raise money for public purposes. ”*²¹

Tujuan akhir penyelenggaraan pajak pada dasarnya serupa dengan kebijakan fiskal sebagai induk dari kebijakan pajak yaitu dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran, distribusi penghasilan yang lebih adil dan stabilitas. Peningkatan kesejahteraan melalui pajak dapat tercipta melalui penggunaan pajak yang terkumpul tersebut untuk pembentukan barang modal publik dan pengeluaran belanja negara lainnya yang berhubungan dengan pembangunan.²²

²⁰ Edwin R.A. Seligman, *The Science of Finance*, dalam Safri Nurmantu, Pengantar Perpajakan, (Jakarta: Granit, 2003), hal. 12.

²¹ Dora Hancock, *An Introduction to Taxation*, (London: Chapman & Hall, 1994), hal. 1-2.

²² Mansury, *Kebijakan Perpajakan*, (Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan, 2000), hal. 5.

Implementasi pemungutan pajak dalam suatu negara akan memiliki peranan yang besar dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan pada negara yang bersangkutan. Dalam hal ini, peranan atau fungsi pemungutan pajak dapat dilihat dalam dua sisi, yaitu fungsi budgetair dan fungsi reguleren.

1. Fungsi Budgetair

Fungsi budgetair adalah suatu fungsi dalam mana pajak dipergunakan sebagai alat untuk memasukan dana secara optimal ke kas negara berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku.²³ Fungsi ini pada hakekatnya merupakan fungsi utama pajak karena fungsi inilah yang secara historis pertama kali timbul ketika pajak dipungut. Berdasarkan fungsi ini, pemerintah yang membutuhkan dana untuk membiayai berbagai kepentingan memungut pajak dari penduduknya. Pajak dalam hal ini dipergunakan sebagai alat untuk mengisi kas negara (*to raise government's revenue*), yang akan dimanfaatkan untuk pembiayaan kegiatan pemerintah, baik pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan.²⁴

2. Fungsi Reguleren

Dalam fungsi reguleren, pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur (*regulating/regulerend*) guna tercapainya tujuan-tujuan tertentu yang ditetapkan pemerintah.²⁵ Pemberian berbagai insentif perpajakan merupakan salah satu bentuk realisasi dari fungsi reguleren ini karena umumnya pemberian insentif pajak dilatarbelakangi oleh adanya suatu target atau tujuan yang dicanangkan pemerintah untuk dicapai dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, pajak dipakai sebagai alat kebijaksanaan, melalui penerbitan berbagai peraturan yang pada intinya melegalkan pemberian berbagai kemudahan dan fasilitas bagi wajib pajak.²⁶

Insentif pajak, sebagai bentuk realisasi atas fungsi reguleren perpajakan, umumnya diberikan pemerintah atas dasar kepentingan investasi untuk menarik

²³ Safri Nurmantu, *Op.Cit.*, hal. 31.

²⁴ Mansury, *Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan, 1999), hal. 2.

²⁵ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Op.Cit.*, hal. 40.

²⁶ Safri Nurmantu, *Op.Cit.*, hal. 36

investor dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Insentif pajak sendiri merupakan kebijakan yang memberikan keringanan atau kemudahan terhadap hak dan kewajiban perpajakan bagi wajib pajak tertentu. Menurut Zee, dikatakan sebagai insentif pajak apabila fasilitas perpajakan hanya diberikan untuk pihak-pihak atau sektor-sektor usaha tertentu sehingga menciptakan perbedaan perlakuan dengan aturan perpajakan umum.²⁷ Menurut pandangan yang dikemukakan oleh Richard Good:

*“Tax incentive for industrial and mineral production usually take the form of special provisions favouring investment. Presumably the incentives are directed toward investment rather than production itself because capital considered specially scarce and its regarded as a strategic factor closely associated with entrepreneurship. The incentives may be intended primarily to encourage foreign owned enterprises, but generally they offered also to domestic product.”*²⁸

Menurut pandangan diatas, insentif pajak lebih ditujukan untuk menarik investasi dari pada produksi khususnya bagi investasi asing (*Foreign Direct Investment*), karena dimaksudkan memenuhi kekurangan sumber daya modal dan teknologi yang belum mampu dipenuhi oleh investor dalam negeri.

Keefektifan pemberian insentif pajak dalam menarik investasi hingga saat ini memang masih dipertanyakan. Beberapa hasil survei dan riset bahkan menunjukkan bahwa insentif pajak tidak mempunyai peranan yang penting dalam pengambilan keputusan investasi. Namun, hingga saat ini banyak negara, khususnya negara-negara berkembang, masih memandang pentingnya keberadaan insentif pajak sebagai alat dalam merangsang minat investasi asing. Alasan-alasan yang mendasarinya bermacam-macam, seperti.²⁹

- c. Para pengambil kebijakan merasa perlu untuk membuat sistem yang dapat menarik masuk investasi tetapi sulit untuk menghilangkan unsur-unsur yang menghambat investasi. Pemberian insentif pajak adalah salah satu cara termudah dan tercepat yang bisa digunakan.

²⁷ Howell H. Zee dalam Alex Easson, *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, (The Hague: Kluwer Law International, 2004), hal. 3.

²⁸ Richard Good, *Government Finance in Developing Countries: Studies of Government Finance*, (Washington D.C.: The Brooking Institute, 1983), hal. 247.

²⁹ D Holland dan R. J. Van Horn dalam Kristian Agung Prasetyo, *Benarkah Pemberian Insentif Pajak Dapat Meningkatkan Investasi Asing di Indonesia?*, *Inside Tax*, Edisi 06/April 2008, hal. 15.

- d. Pemberian insentif pajak dipandang relatif tidak membebani anggaran negara dan secara politis lebih mudah dibanding dengan penyediaan subsidi.
- e. Adanya tekanan dari perusahaan-perusahaan asing untuk mengalihkan modalnya ke negara lain jika insentif pajak tidak diberikan.

Insentif pajak lebih tepat untuk dikatakan sebagai faktor pendukung penarik investasi. Apabila faktor-faktor lain yang lebih krusial, seperti kestabilan politik, kepastian hukum dan kondisi infrastruktur, ternyata tidak tertangani dengan baik, maka sulit untuk tercipta iklim investasi yang kondusif walaupun diberikan berbagai insentif perpajakan.

2.1.3 Pengertian Pajak Pertambahan Nilai

Sejak pertama kali diperkenalkan di Perancis tahun 1954, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atau yang juga dikenal dengan *Value Added Tax (VAT)* telah berkembang pesat sebagai salah satu sumber penerimaan pajak yang diandalkan oleh banyak negara. Definisi *VAT* sendiri telah diungkapkan oleh banyak ahli. Salah satunya, Throop Smith yang dalam bukunya mendefinisikan *Value Added Tax* sebagai:

*“The tax on the value added by a firm to its product in the course of its operation. Value Added can be viewed either as the difference between a firm’s sales and its purchases during an accounting period or as the sum of its wages, profit, rent, interest, and other payment not subject to tax during that period.”*³⁰

Sementara itu, **Shome** memberikan gambaran *Value Added Tax* sebagai berikut :

*“The VAT ideally taxes the value added in every stage of production and distribution which implies that the taxpayer would have to be given credit for the taxes pays on his purchases.”*³¹

Berdasarkan kedua definisi diatas, dapat terlihat bahwa unsur penting yang harus ada dalam pemungutan PPN adalah adanya nilai tambah (*value added*) yang muncul dalam setiap tahapan produksi dan distribusi barang dan jasa.

³⁰ Dan Throop Smith, et.al., *What You Should Know About The Value Added Tax*, (United State of America:Dow Jones Irwin, Inc), 1997, hal.3

³¹ Parthasarathi Shome, *Tax Policy Handbook*, (Washington DC: International Monetary Fund, 1995), hal. 6.

Nilai tambah sendiri, menurut definisi yang diberikan oleh Henry Aaron, yaitu:

*“Value Added is the difference between the value of firm’s sales and the value of the purchased material inputs used in producing good sold. Value added is also equal to the sum of wages and salaries, interest payments, and profits before tax earned by a firm.”*³²

Serupa dengan definisi diatas, Tait merumuskan suatu nilai tambah (*value added*) sebagai:³³

$$\text{Value Added} = \text{wages} + \text{profits} = \text{output} - \text{input}$$

Banyak ahli yang menyatakan bahwa PPN kurang tepat untuk disebut sebagai suatu jenis pajak, melainkan lebih dapat dikatakan sebagai suatu cara dalam pemungutan pajak penjualan. Hal ini didukung oleh Musgrave yang menyatakan bahwa *“The Value Added Tax is not genuinely a new form of taxation, but merely a sales tax which administered in a different form.”*³⁴ Jadi, pada dasarnya PPN merupakan Pajak Penjualan yang dipungut atas dasar nilai tambah yang timbul pada semua jalur produksi dan distribusi.³⁵

2.1.4 Legal Characteristic PPN

Suatu jenis pajak harus mempunyai karakteristik yang menggambarkan secara keseluruhan pajak yang bersangkutan dan bukan hanya sebagai label yang dilekatkan kepadanya. Ketika ada permasalahan dalam suatu pajak, maka seharusnya dengan menelaah ke dalam karakteristik pajak tersebut, masalah yang muncul dapat teratasi.³⁶

Sebagai bagian yang tak terpisahkan dari Pajak Penjualan, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) mempunyai *legal characteristic* yang serupa dengan Pajak Penjualan, yaitu sebagai *general indirect tax on consumption*. Secara terpisah, masing-masing karakteristik dapat dijelaskan sebagai berikut:

³² Henry Aaron, *The Value Added Tax: Lesson from Europe, Studies of Government Finance*, (Washington D.C.: The Brooking Institute, 1981), hal 2

³³ Alan A. Tait., *Value Added Tax: International Practice and Problems*, (Washington DC: International Monetary Fund, 1988), hal. 4.

³⁴ Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Op.Cit.*, hal. 141

³⁵ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 214.

³⁶ Ben Terra, *Sales Taxation: The Case of Value Added Tax in The European Community*, (Deventer-Boston, Kluwer Law and taxation Publishers, 1988), hal. 7.

1. *General*

Ciri ini menggambarkan bahwa Pajak Penjualan bersifat umum, artinya ia dikenakan atas semua jenis pengeluaran (*private expenditure*) tanpa adanya pengecualian. Dalam hal ini, baik pengeluaran yang berbentuk barang maupun jasa menjadi objek pengenaan pajak penjualan, karena pada intinya keduanya merupakan pengeluaran.³⁷

*“A Sales tax should be intended to tax all private expenditure. One result of this view is that a sales tax should not discriminate between goods and services, as they both represent consumption”.*³⁸

Selain itu, tidak seharusnya pula ada diskriminasi pengenaan pajak antara pengeluaran atas barang produksi dalam negeri ataupun barang impor.

Di Indonesia, karakter sebagai *general tax* juga dianut dalam pengenaan PPN. Namun, dalam prakteknya ternyata perlu ada pengecualian atas barang dan jasa tertentu untuk tidak dikenakan PPN dengan berbagai pertimbangan yang melatarbelakanginya. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 Tentang Pajak Pertambahan Nilai tercantum *negative list* yang pada dasarnya merupakan daftar barang dan jasa yang tidak dikenakan PPN. Tiga faktor yang menyebabkan tidak mungkinnya pengenaan PPN kepada hampir semua jenis barang dan jasa ditetapkan, yaitu: (1) faktor sosial dan politik dalam kehidupan masyarakat, (2) faktor teknik dalam Sumber Daya Manusia dan pengawasan, serta (3) sifat alamiah atau karakteristik dari barang dan jasa yang tidak mungkin dikenakan PPN.³⁹

2. *Indirect*

Pajak Penjualan termasuk dalam pajak tidak langsung, artinya beban pajaknya dapat dialihkan kepada pihak lain. Ben Terra menggambarkan Pajak tidak langsung sebagai:

“...one which is not levied directly upon the person on whom it ultimately falls, but charged in some other way, especially upon the production or importation of articles of use or consumption, the price of

³⁷ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Op.Cit.*, hal 133

³⁸ Ben Terra, *Op.Cit.*, hal. 8.

³⁹ Pino Sidartha, “*Pilih mana, Tax Exemptions atau Zero Rate?*”, Indonesian Tax Review, Vol.V/Ed.21/2006, hal.11

which is thereby augmented to the consumer, who thus pay the tax in the form of the increase price."⁴⁰

Menurut Ben Terra, pajak tidak langsung dikenakan bukan pada pihak (*person*) yang sebenarnya dikenakan kewajiban tersebut, tetapi dibebankan kepada konsumen akhir melalui suatu pembayaran atas harga yang lebih tinggi. Jadi dalam hal ini, atas pemenuhan kewajiban Pajak Penjualan tidak hanya melibatkan satu pihak saja. Konsekuensinya, pemikul beban pajak (*destinataris pajak*) dan penanggung jawab atas pembayaran pajak ke kas negara berada pada pihak yang berbeda.⁴¹ Di satu sisi, pembeli barang kena pajak atau penerima jasa kena pajak berkedudukan sebagai *destinataris pajak* dan di sisi lain, Pengusaha Kena Pajak bertindak sebagai penanggung jawab pembayaran pajak ke kas negara.

Dengan demikian, sebagai pajak tidak langsung akan ada pengalihan beban pajak (*shifting of burden*), yang dapat berbentuk *forward shifting* atau *backward shifting*. Dalam *forward shifting*, produsen atau pengusaha kena pajak akan mengalihkan beban pajak ke depan yaitu kepada pembeli. Inilah yang biasanya terjadi di lapangan. Namun, dalam kondisi tertentu, seperti tuntutan dari *pressure group* dan persaingan harga pasar, bisa saja pembebanannya dilimpahkan ke belakang atau secara *backward shifting* sehingga produsenlah yang akhirnya memikul beban pajak tersebut dengan cara menekan harga produksi atau memperkecil laba.⁴²

3. *On Consumption*

Pajak penjualan merupakan pajak atas konsumsi secara umum. Konsumsi dalam hal ini diartikan secara menyeluruh, dalam arti tidak membedakan apakah itu konsumsi secara bertahap atau habis sekaligus dalam satu kali penggunaan. "*A distinction between immediate and continuous use or consumption is not to be made. The tax is due as soon as the consumer has made the expenditure.*"⁴³ Selain itu, ia tidak pula membedakan apakah barang yang dikonsumsi merupakan barang bergerak, tidak bergerak, barang berwujud ataupun barang tidak berwujud. Dalam

⁴⁰ Ben Terra, *Op.Cit.*, hal.

⁴¹ Untung Sukarji, *Pajak Pertambahan Nilai: Edisi Revisi 2005*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hal. 19.

⁴² Safri Nurmantu, *Op.Cit.*, hal. 59.

⁴³ Ben Terra, *Op. Cit.*, hal. 10.

hal ini, apabila telah terjadi kegiatan konsumsi atas suatu barang oleh individu ataupun badan maka pajak penjualan akan dikenakan terhadapnya.

2.1.5 Yurisdiksi Pemungutan PPN

Berdasarkan yurisdiksi atau kewenangan perpajakannya, PPN memiliki dua prinsip pemungutan yaitu *origin principle* dan *destination principle*. Perbedaan diantara keduanya terletak pada pengenaan PPN lintas negara terkait dengan kegiatan ekspor dan impor.

1. *Origin Principle*

Menurut prinsip ini, negara yang berhak mengenakan PPN adalah negara dimana barang diproduksi atau dimana barang tersebut berasal.⁴⁴ Terkait dengan kegiatan ekspor-impor, hal ini berarti suatu negara berhak mengenakan PPN atas barang yang diekspor, sebaliknya barang impor dikecualikan dari pengenaan PPN di negara tersebut.

2. *Destination Principle*

Menurut *destination principle*, barang akan dikenakan PPN di negara tempat barang tersebut dikonsumsi. Hal ini ditegaskan oleh Ebrill: “*under the destination principle, VAT imposed on goods and services consumed in taxing jurisdiction, regardless of where they are produced.*”⁴⁵ Bertentangan dengan *origin principle*, menurut *destination principle* negara berhak mengenakan PPN atas barang impor karena di negara tersebutlah barang dikonsumsi. Sebaliknya, negara tersebut tidak memiliki hak pemajakan atas ekspor barang.

Keunggulan dari prinsip ini adalah bahwa semua barang dikenakan beban pajak yang sama ketika akhirnya terjual kepada konsumen.⁴⁶ Hal ini disebabkan, tarif PPN atas barang produksi lokal dan barang impor sama sehingga tidak menimbulkan distorsi. Dengan demikian maka kompetisi antara komoditi impor dengan produk domestik tidak dipengaruhi oleh PPN.

Sebagian besar negara penganut PPN, termasuk Indonesia, sekarang ini menggunakan *destination principle* karena lebih netral untuk perdagangan

⁴⁴ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Op.Cit.*, hal. 225.

⁴⁵ Liam Ebrill, *et.al.*, *The Modern VAT*, (Washington DC: International Monetary Fund, 2001), hal. 180.

⁴⁶ Ben Terra, *Op.Cit.*, hal. 14.

internasional. Hal ini dilakukan dalam rangka harmonisasi perpajakan demi terciptanya iklim perdagangan internasional yang fair dan netral.⁴⁷ Pasal 4 huruf b Undang-Undang PPN mencerminkan penerapan prinsip ini di Indonesia dimana atas impor barang kena pajak ke dalam Daerah Pabean Indonesia akan dikenakan PPN 10%. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah baru mengenakan PPN jika barang-barang dikonsumsi di wilayah negara Indonesia.

2.1.6 Metode Penghitungan PPN

Pada dasarnya ada 3 metode yang dapat digunakan dalam penghitungan nilai PPN, yaitu Metode Gross dan Metode Nilai Tambah yang terdiri dari *Additive Method* dan *Substraction Method*. Sistem perhitungan PPN di Indonesia sendiri menggunakan metode Nilai Tambah, dimana pajak dihitung berdasarkan nilai tambah yang timbul dalam suatu barang. Teknik perhitungan PPN dilakukan dengan menggunakan *Indirect Substraction Method* (Metode Pengurangan Tidak Langsung).

Berdasarkan metode ini, nilai PPN yang terutang dihitung dengan mengurangkan selisih pajak yang dipungut pada saat penjualan (pajak keluaran) dengan pajak yang dibayar pada waktu pembelian (pajak masukan).⁴⁸ Nilai selisih ini yang nantinya akan dibayarkan ke kas negara oleh pengusaha kena pajak. Metode inilah yang paling banyak dipakai oleh negara yang memungut PPN, termasuk Indonesia, karena berbagai kelebihan yang melekat padanya.

Metode ini dikenal juga sebagai *Credit Method* ataupun *Invoice Method*. Disebut sebagai *Credit Method* karena ada mekanisme pengkreditan pajak melalui penghitungan selisih nilai antara pajak keluaran dan pajak masukan. Di sisi lain, ia juga disebut sebagai *Invoice Method* karena metode ini membutuhkan adanya invoice atau faktur pajak sebagai dokumen utama dalam pemungutan PPN.

2.1.7 Fasilitas Pajak Pertambahan Nilai

Sebagai *general tax on consumption*, PPN memang seharusnya dikenakan terhadap semua jenis barang dan jasa. Namun, dalam implementasinya, berbagai

⁴⁷ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Op.Cit.*

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 223.

pengecualian perlu diberikan pemerintah khususnya dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu. PPN sendiri menyediakan sejumlah fasilitas untuk transaksi barang dan jasa tertentu. Fasilitas PPN ini secara umum terdiri dari dua jenis, yaitu *zero rate* dan *exemption* (pembebasan pajak)

1. *Exemption*

Menurut definisi Tait: "*exemption actually means that the exempt trader has to pay VAT on his inputs without being able to claim any credit for this tax paid on his inputs.*"⁴⁹ Karakteristik dasar dari *exemption* ini yaitu bahwa fasilitas ini sebenarnya tidak membebaskan pengusaha secara menyeluruh dari pengenaan PPN. Dalam hal ini, penyerahan oleh pengusaha akan dibebaskan dari pengenaan PPN, tetapi atas perolehan barang-barang yang digunakan untuk memproduksi barang atau jasa yang dibebaskan tersebut tetap dikenakan PPN, tetapi pengusaha yang bersangkutan tidak dapat mengkreditkan PPN tersebut.

Oleh karena pengusaha tidak dapat melakukan pengkreditan atas PPN masukan tersebut, maka ia akan memasukannya ke dalam unsur biaya produksi yang pada akhirnya akan menjadi unsur dalam harga jual. Konsekuensinya, fasilitas PPN ini akan mengakibatkan terjadinya pajak berganda (*cascading effect*).

2. *Zero Rate*

"*Zero rating means that a trader is fully compensated for any VAT he pays on inputs.*"⁵⁰ David Williams menyebutkan *Zero rating* sebagai "*exemption with credit*".⁵¹ Menurutnya, *zero rating* seperti pembebasan, namun Pengusaha tetap dapat mengkreditkan Pajak Masukan yang sudah dibayarnya pada saat membeli bahan baku, bahan pembantu, mesin-mesin, dan lainnya.

*"A trader liable to the zero rate is liable to an actual rate of VAT, which just happens to be zero; therefore, such a zero-rated trader is wholly a part of the VAT system and makes a full return for VAT in the formal way."*⁵²

⁴⁹ Alan A. Tait, *Op.Cit.*, hal. 49

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Victor Thuronyi, *Op.Cit.*, hal.215

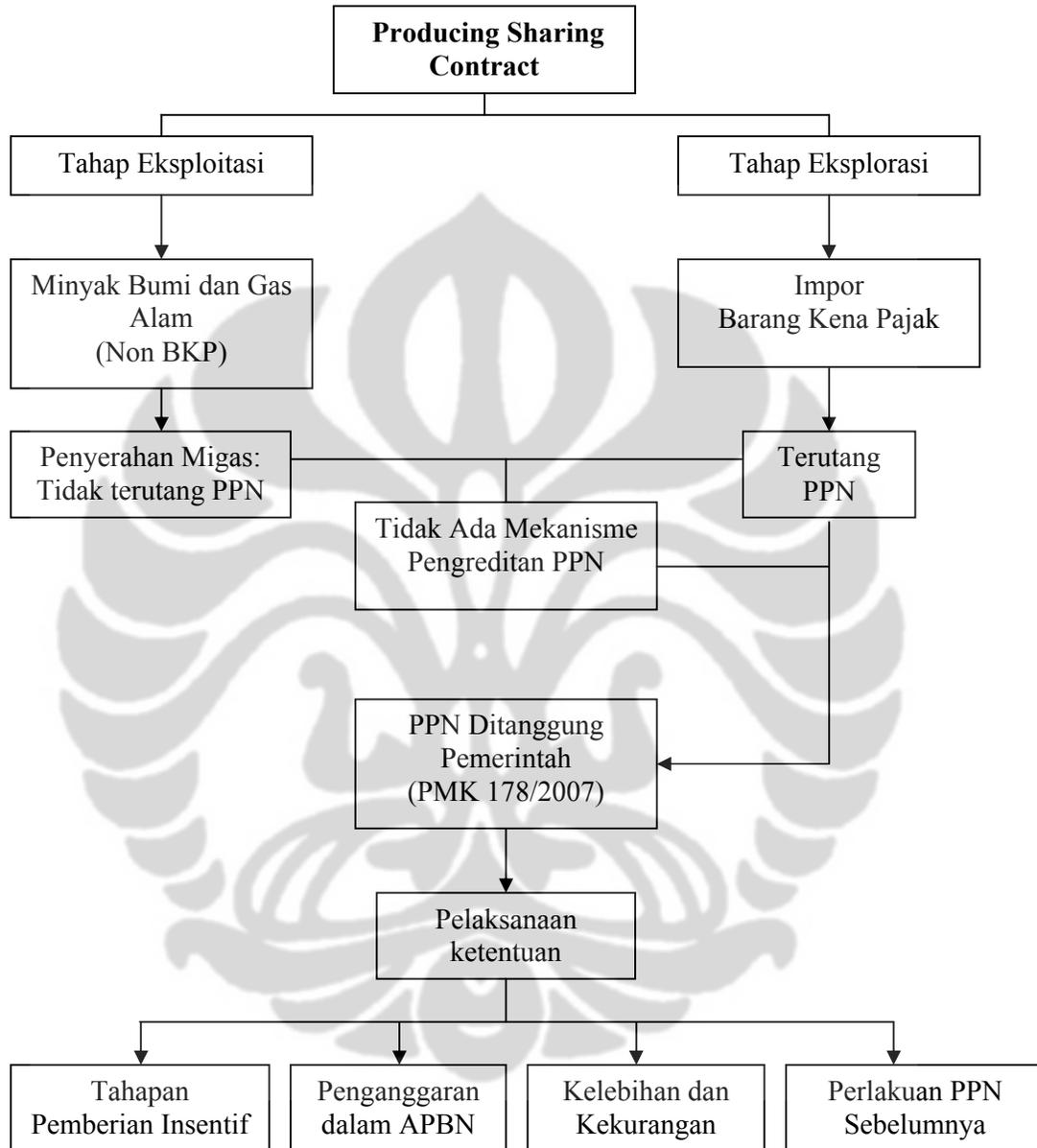
⁵² Alan A. Tait, *Loc.Cit.*

Pada fasilitas ini, mekanisme PPN berjalan secara normal karena unsur pajak masukan dan pajak keluaran masih ada. Dalam hal ini, penyerahan barang yang mendapat fasilitas *zero rate* pada dasarnya tetap dikenakan PPN namun dengan tarif sebesar 0% sehingga pajak keluaran yang dilaporkan oleh pengusaha adalah sebesar nol satuan mata uang. Konsekuensinya, kemungkinan akan terjadi lebih bayar dan pengusaha diberikan hak untuk meminta restitusi atau kompensasi atas kelebihan pembayaran PPN tersebut. Di Indonesia sendiri, fasilitas *zero rate* ini dikenal dengan istilah PPN terutang tidak dipungut sebagaimana diatur dalam pasal 16B Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 Tentang Pajak Pertambahan Nilai.



2.2 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan uraian permasalahan dan kerangka teori di atas, maka kerangka pemikiran yang dibangun dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran Penelitian

Melalui penerbitan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 178/PMK.011/2007, pemerintah memberikan suatu bentuk insentif perpajakan

bagi kontraktor migas yang berada dalam tahap eksplorasi. Insentif pajak tersebut berupa kesediaan pemerintah untuk menanggung PPN yang terutang atas impor barang oleh kontraktor migas yang akan digunakan dalam kegiatan eksplorasi tersebut. Sebelum tahun 2008, kontraktor sendiri yang harus menanggung PPN tersebut dan karena minyak dan gas bumi termasuk sebagai non BKP maka seluruh pajak masukan kontraktor, termasuk PPN atas impor barang eksplorasi, tidak dapat dikreditkan dengan pajak keluarannya, karena memang tidak ada pajak keluaran yang dapat diakui. Dengan demikian, seluruhnya menjadi biaya kontraktor. Tuntutan akan adanya pembebasan kewajiban PPN impor ini semakin besar seiring dengan meningkatnya harga barang operasi hulu migas sebagai akibat kenaikan harga minyak dunia. Hal ini menyebabkan nilai PPN impor yang harus dibayar oleh pengusaha migas juga semakin besar.

Kebijakan PPN ditanggung pemerintah ini, selain menjadi jawaban atas tuntutan kontraktor, juga menjadi salah satu instrumen yang digunakan untuk meningkatkan produksi migas dalam negeri. Implementasi kebijakan ini merupakan proses yang melibatkan banyak pihak dari departemen-departemen terkait dan juga kontraktor sendiri sebagai penerima fasilitas. Tertarik untuk memahami lebih dalam mengenai kebijakan ini, peneliti memutuskan untuk membahasnya dalam penelitian ini. Penelitian ini sendiri lebih memfokuskan pada analisis atas proses pelaksanaan pemberian fasilitas PPN ditanggung pemerintah sejak pengajuan permohonan oleh kontraktor hingga permintaan utang PPN atas impor barang eksplorasi tersebut oleh Direktorat Jenderal Pajak kepada pemerintah melalui Direktorat Jenderal Anggaran. Selain itu, juga akan dibahas mengenai bagaimana pemerintah menanggung PPN tersebut serta mekanisme penganggarnya dalam APBN 2008.

2.3 Metode Penelitian

Pada dasarnya, pemilihan metode penelitian yang akan dipakai dalam proses penelitian menjadi hal penting dan harus diperhatikan oleh peneliti, selain isi dari penelitian itu sendiri.

2.3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini berupa pendekatan kualitatif, yang ditujukan untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam dan menyeluruh mengenai permasalahan yang diangkat. Menurut Creswell, pendekatan kualitatif dapat didefinisikan sebagai:

“An aquiry process of understanding a social or human problem, based on bulding acomplex, holistic picture, formed with words, reporting, detailed views of information and conducted in a natural setting.”⁵³

Dalam penelitian ini, peneliti berupaya untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif mengenai proses implementasi kebijakan PPN ditanggung pemerintah atas impor barang untuk kegiatan eksplorasi migas dan bagaimana cara pemerintah terkait dengan pengeluaran untuk menanggung PPN tersebut.

Dikatakan termasuk dalam penelitian kualitatif karena penelitian ini bukan bertujuan untuk menguji kebenaran suatu teori melainkan lebih kepada menarik suatu kesimpulan dari gejala yang terjadi. Teori-teori yang digunakan dalam hal ini lebih berfungsi sebagai pembanding untuk memperjelas suatu data-data dan fakta yang diungkapkan sehingga mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif. Oleh karena itu, pola pemikiran yang dianut disini bersifat induktif, yang merupakan ciri dari penelitian kualitatif.

“Peneliti kualitatif secara induktif, grounded. Ia tidak memulai penelitiannya dengan mengajukan hipotesis dan kemudian menguji kebenarannya (berpikir deduktif). Tetapi peneliti kualitatif bergerak dari bawah. Dia kumpulkan sebanyak mungkin tentang sesuatu dan dari data itu ia mencari pola-pola hukum, prinsip-prinsip, dan akhirnya menarik kesimpulan dari analisisnya itu.”⁵⁴

2.3.2 Jenis Penelitian

Penggolongan suatu penelitian dapat dilakukan dalam beberapa kategori, diantara lain berdasarkan tujuan penelitian dan manfaat penelitian.

⁵³ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*, (California: Sage Publication, 1994), hal. 1.

⁵⁴ Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI). 2006, hal 7.

1. Jenis Penelitian Berdasarkan Tujuan

Menurut tujuannya, penelitian ini dapat digolongkan dalam penelitian deskriptif. Peneliti berupaya untuk mengeksplorasi dan mengklarifikasi suatu fenomena sosial dengan cara mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang akan diteliti.⁵⁵ Hal ini sesuai dengan gambaran yang diberikan oleh Neuman mengenai penelitian deskriptif, yaitu: “*descriptive research present a picture of the specific details of situation, social setting, or relationship. The outcome of a descriptive study is a detailed picture of the subject.*”⁵⁶ Pada penelitian deskriptif, peneliti berupaya untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai seluk-beluk insentif PPN ditanggung pemerintah yang diberikan kepada kontraktor migas ketika mengimpor barang untuk keperluan eksplorasi.

2. Jenis Penelitian Berdasarkan Manfaat

Ditinjau dari manfaatnya, penelitian ini tergolong ke dalam penelitian murni karena lebih ditujukan untuk memenuhi kebutuhan intelektual peneliti yang bersangkutan. Penelitian murni lebih banyak digunakan di lingkungan akademik dan biasanya dilakukan dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan.⁵⁷

3. Jenis Penelitian Berdasarkan Dimensi Waktu

Berdasarkan dimensi waktunya, penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian *cross sectional* karena dilakukan dalam suatu waktu tertentu. dalam penelitian ini sendiri, proses penelitian berlangsung sejak bulan Januari 2008 hingga November 2008.

⁵⁵ Sanapiah Faisal, (Format-Format Penelitian Sosial: Dasar-Dasar dan Aplikasi, Jakarta: Rajawali Pers, 1992), hal. 20.

⁵⁶ William Lawrence Neuman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches. 4th ed*, (USA : Allyn & Bacon, 2000), hal.30

⁵⁷ Bambang P & Lina M. Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal.38

2.3.3 Metode dan Strategi Penelitian

1. Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, data yang dikumpulkan adalah berupa data yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Data kualitatif yang berbentuk narasi atau kalimat dapat berupa dokumentasi dari kejadian-kejadian nyata, rekaman dari pembicaraan orang-orang, mengamati perilaku yang spesifik, dan kesan-kesan visual.⁵⁸ Data ini merupakan data utama yang digunakan peneliti dalam membahas penelitian ini sedangkan data kuantitatif lebih berfungsi sebagai data pendukung dari informasi yang disajikan dalam data kualitatif. Untuk mendapatkan data-data ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang berbentuk:

a. Studi Lapangan

Penelitian ini termasuk dalam penelitian lapangan (*field research*), dimana proses pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan informan-informan yang sebelumnya telah ditetapkan. Wawancara sendiri dapat diartikan sebagai suatu cara yang digunakan untuk mendapatkan Informasi maupun pendirian secara lisan dan langsung dari sumbernya. Dalam menentukan pilihan atas informan, Neuman mengajukan beberapa kriteria yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. *The informant is totally familiar with the culture and is position to witness significant events makes a good informant*
- b. *The individual is currently involved in the field*
- c. *The person can spend time with the researcher*
- d. *Non analytic individuals make better informant*⁵⁹

Berdasarkan kriteria diatas, wawancara mendalam akan dilakukan peneliti terhadap pihak-pihak yang terdiri dari

- a. Konsultan perpajakan di sektor usaha minyak dan gas bumi
- b. Akademisi perpajakan dari Widyaiswara Pusdiklat Perpajakan
- c. Kepala Seksi Pembebasan Migas pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai
- d. Koordinator Pelaksana SubDitjen PPN Industri, Direktorat Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Tidak Langsung Lainnya Direktorat Jenderal Pajak.

⁵⁸ William Lawrence Neuman, *Op. Cit.*, hal. 146.

⁵⁹ William Lawrence Neuman, *Op.Cit.*, hal 394.

e. Kepala Sub Bidang PPN Pusat Kebijakan Pendapatan negara, Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan peneliti dengan mengumpulkan data dan informasi yang berasal dari literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah yang dianalisis. Studi ini bertujuan membantu peneliti dalam mengumpulkan data utama dan membentuk kerangka pemikiran yang dapat menentukan arah dan tujuan penulisan. Creswell dalam bukunya menjelaskan mengenai penggunaan literatur, yaitu:

1. *The literature is used to “frame“ the problem in the introduction to the study*
2. *The literature is presented in a separate section as a “review of the literature”*
3. *The literature is presented in the study at the end, it becomes a basis for comparing and contrasting findings of the qualitative study.*⁶⁰

Dalam hal ini, sumber literature dapat dijadikan sebagai kerangka dalam penyusunan permasalahan, sebagai review literatur atas penelitian, dan sebagai dasar dalam melakukan perbandingan atas temuan data kualitatif di lapangan. Untuk penelitian ini, sumber literatur yang digunakan berasal dari buku-buku, penelitian-penelitian terdahulu, peraturan perundang-undangan, jurnal, dan sumber lainnya.

2. Berdasarkan Teknik Analisis Data

Dalam hal ini, analisis data kualitatif digunakan sebagai teknik dalam menganalisis data penelitian. Selain itu, data angka juga digunakan dalam analisis ini, dimana posisinya sebagai data pendukung untuk melengkapi analisis kualitatif. Dengan demikian, penggunaan kedua jenis data diharapkan saling melengkapi.

⁶⁰ John W Creswell, *Op.Cit*, hal.23

2.3.4 Proses Penelitian

Proses penelitian ini dimulai ketika peneliti membaca artikel mengenai kesediaan pemerintah untuk memberikan suatu paket insentif pajak kepada kontraktor migas, yang sedang melakukan kegiatan eksplorasi, berupa pembebasan bea masuk dan PPN ditanggung pemerintah untuk impor barang yang akan digunakan dalam rangka pelaksanaan kegiatan eksplorasi migas tersebut. Desakan dari para kontraktor yang merasa keberatan dengan pembebanan pajak impor yang terlalu besar dan semakin menurunnya produksi migas dari tahun ke tahun menjadi hal yang melatarbelakangi penerbitan kebijakan tersebut. Khusus untuk fasilitas PPN, dana sebesar Rp 3 triliun telah dialokasikan dari APBN untuk menanggung pajak tersebut.

Proses selanjutnya yaitu pencarian bahan-bahan yang mendukung tema tersebut termasuk di dalamnya berbagai teori-teori yang dapat dijadikan landasan untuk menganalisis kebijakan tersebut. Selanjutnya, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa pihak yang terkait dengan kebijakan ini disertai dengan wawancara akademisi perpajakan untuk memberikan penerangan secara teoritik mengenai kebijakan pemberian insentif PPN bagi impor barang eksplorasi migas ini. Setelah data dan informasi diperoleh, peneliti mulai melakukan analisis penelitian dengan tetap melandaskan pada konsep teoritis. Proses akhir berupa perumusan kesimpulan dan saran atas hasil penelitian.

2.3.5 Site Penelitian

Tempat-tempat yang dipergunakan sebagai site penelitian ini yaitu Direktorat Jenderal Pajak Direktorat PPN dan Pajak Tidak Langsung Lainnya dan Peraturan Perpajakan yang berada di Kantor Pusat DJP di Jakarta Selatan, Direktorat Fasilitas Kepabeanan pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Badan Kebijakan Fiskal pada Departemen Keuangan, dan Widyaiswara Pusdiklat Perpajakan di daerah Slipi Jakarta Barat, dan Konsultan Pajak yang berkantor di Jakarta Selatan.

2.3.6 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini seyogyanya akan lebih komprehensif jika didukung dengan keberadaan data-data kuantitatif terkait dengan pelaporan PPN ditanggung pemerintah atas impor barang untuk eksplorasi migas agar seberapa besar pengaruh penanggungan PPN oleh pemerintah bagi penerimaan dan pengeluaran negara dapat terlihat dengan jelas. Namun, hal ini menjadi keterbatasan dalam penelitian ini karena peneliti mendapatkan kesulitan untuk memperoleh data-data tersebut di lapangan. Hal ini menyebabkan peneliti hanya bisa fokus untuk membahas proses pelaksanaan pemberian insentif PPN ditanggung pemerintah tersebut. Untuk itu, jika akan dilakukan penelitian selanjutnya mengenai insentif ini, akan lebih baik jika data-data kuantitatif tersebut bisa didapatkan sehingga bisa dilakukan analisis terhadap kebijakan pemberian insentif PPN ditanggung pemerintah secara lengkap dan komprehensif.

