

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Salah satu jenis kekayaan alam tersebut adalah minyak dan gas bumi (migas) yang hingga saat ini masih menjadi sumber energi utama dan sumber devisa bagi negara Indonesia. Dengan mendasarkan pada bunyi pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 diatas, maka hal ini berarti bahwa kekayaan migas yang terkandung dalam wilayah Republik Indonesia merupakan komoditas milik negara, dan bukan milik perorangan. Oleh karena itu, tanggung jawab pengelolaannya berada di pihak pemerintah dengan sasaran utama dalam rangka menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Pada dasarnya, migas merupakan sumber daya alam yang sangat strategis dan bernilai ekonomi tinggi tetapi jumlahnya terbatas dan tidak dapat terbaharui (*non renewable resources*), artinya sumber daya ini hanya dapat dimanfaatkan sekali dan setelah itu otomatis persediaannya akan berkurang. Penggunaan yang tidak terkontrol dapat berakibat pada kelangkaan persediaan yang menjurus pada terganggunya siklus kehidupan. Oleh karena itu, sistem pengelolaan menjadi hal utama yang harus diperhatikan oleh pemerintah agar hasil produksi migas ini dapat dimanfaatkan dengan optimal dan bijaksana.

Pada dasarnya, kegiatan pertambangan migas dibagi dalam dua sektor, yaitu sektor hulu yang meliputi eksplorasi dan eksploitasi serta sektor hilir yang meliputi pengolahan, penyulingan, pemasaran, dan distribusi.¹ Dalam hal ini, Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang belum dapat sepenuhnya mengandalkan kemampuan sendiri dalam melakukan pengusaha pertambangan

¹ John Hutagaol, *Sekilas Tentang Ketentuan Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi serta Aspek Perpajakannya*, dalam Buku *Perpajakan: Isu-Isu Kontemporer*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), hal. 234.

minyak dan gas bumi. Untuk dapat melakukan pengusahaan pertambangan migas, diperlukan empat syarat:²

1. adanya sumber minyak dan gas bumi
2. adanya modal yang memadai
3. adanya teknologi yang canggih
4. adanya keterampilan profesional

dari keempat syarat itu, yang telah tersedia baru syarat pertama, yaitu adanya sumber minyak dan gas bumi. Tiga persyaratan lainnya, yaitu adanya modal yang memadai, teknologi dan keterampilan yang profesional, masih harus didatangkan dari negara maju. Dalam hal ini, modal, teknologi dan keterampilan itu dimiliki oleh perusahaan-perusahaan besar yang datang ke negara pemilik sumber daya alam dengan sebutan sebagai kontraktor migas. Dengan demikian, pengusahaan pertambangan migas di Indonesia diselenggarakan melalui suatu kerja sama antara pemerintah dan kontraktor migas dalam bentuk Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*). Jadi, pemerintah dan kontraktor swasta merupakan mitra dimana pemerintah memberikan kontribusi dalam bentuk sumber daya alam sedangkan kontraktor yang bersangkutan memberikan modal dalam bentuk biaya eksplorasi, pengembangan dan pengoperasian proyek.³

Oleh karena pelaksanaan kegiatan pertambangan migas ini sebagian besar dilakukan oleh kontraktor asing, maka dapat dikatakan bahwa kelangsungan produksi juga bergantung pada investasi asing itu sendiri. Dalam hal ini, iklim investasi di Indonesia menjadi hal yang cukup berpengaruh terhadap kesediaan para kontraktor migas untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Tidak hanya itu, setiap kebijakan di sektor migas yang dibuat pemerintah dapat berperan dalam mempengaruhi minat para kontraktor ini, baik secara positif ataupun negatif. Dalam hal ini, banyak kalangan menilai bahwa regulasi migas di Indonesia kurang mampu merangsang minat investasi dari luar, salah satunya karena insentif yang diberikan dianggap belum menguntungkan para investor. Padahal, keberadaan kontraktor asing di Indonesia hingga saat ini masih sangat diperlukan mengingat

² Tukirman. Pengaruh Perpajakan terhadap Penerimaan Negara dari Kontrak Production Sharing Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. (Jakarta: Direktorat Jenderal Pajak, 1988), hal. 5.

³ Rudi M. Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, (Jakarta: Djambatan, 2000), hal. 7.

belum mempunya pengusaha dalam negeri untuk mengeksploitasi seluruh cadangan migas yang terkandung di wilayah Indonesia secara mandiri. Hal ini terlihat dari produksi migas Indonesia yang sebagian besar bersumber dari produksi kontraktor asing.

Namun, yang terjadi saat ini adalah sektor usaha hulu migas berada pada titik stagnan bahkan cenderung menurun. Walaupun produksi gas alam mengalami peningkatan setiap tahunnya tetapi hal sebaliknya terjadi pada minyak bumi. Selama satu dekade terakhir, produksi minyak bumi Indonesia mengalami penurunan yang cukup besar. Pada tahun 1997 jumlah produksi masih bisa mencapai angka 1,57 juta barel per hari, tetapi sepuluh tahun kemudian (2007), produksinya hanya sebesar 899 ribu barel per hari. Penurunan produksi ini disebabkan oleh banyak faktor, diantaranya sudah semakin tuanya sumur-sumur minyak di Indonesia sehingga cadangan yang dimiliki sudah semakin sedikit. Selain itu pula, kebijakan pemerintah terhadap investasi migas juga ikut andil dalam terjadinya hal ini. Beberapa kebijakan dinilai oleh investor justru menjauhkan ketertarikan mereka untuk berinvestasi di Indonesia. Hal ini berujung pada berubahnya status Indonesia saat yang ini bukan lagi merupakan *net exporter* minyak, tetapi sudah menjadi *net importer* karena kebutuhan konsumsi minyak di Indonesia telah jauh lebih besar dari produksinya.

Tabel 1.1
Produksi Harian Minyak Bumi Indonesia Tahun 1997-2007

Tahun	Produksi
1997	1.577.647
1998	1.556.595
1999	1.455.761
2000	1.415.306
2001	1.341.434
2002	1.252.111
2003	1.146.592
2004	1.095.930
2005	1.062.120
2006	1.005.985
2007	899.000

Sumber: Laporan BP Migas, Tahun 2007

Tingkat kebutuhan dari sumber daya migas tentunya berbeda-beda di setiap negara. Umumnya, semakin maju suatu negara maka semakin besar ketergantungan negara tersebut terhadap sumber daya ini. Indonesia sendiri tidak hanya menganggap migas sebagai sumber energi tetapi lebih dari itu, produksi migas dijadikan sebagai tumpuan sumber devisa negara. Walaupun jumlah produksi minyak tidak mencukupi kebutuhan konsumsi, tetapi tetap sebagian hasil produksi minyak kita diekspor ke beberapa negara seperti Jepang, Korea Selatan dan China. Di sisi lain, untuk mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri yang cukup besar, pemerintah melakukan impor dari sejumlah negara. Dengan demikian, walaupun kenaikan harga minyak dunia memberikan keuntungan bagi Indonesia karena kegiatan ekspornya menghasilkan penerimaan yang lebih besar, tetapi di sisi lain pemerintah juga harus mengeluarkan biaya yang lebih besar pula untuk impor minyak tersebut, terlebih lagi impor minyak kita jumlahnya telah melebihi nilai ekspor. Jadi, jika negara-negara produsen minyak lain saat ini sedang menikmati tambahan penerimaan akibat lonjakan harga minyak dunia, maka berbeda dengan Indonesia, yang pada dasarnya juga produsen, justru lebih terbebani dengan adanya kenaikan tersebut.

Menyadari bahwa pengeluaran negara untuk penyediaan minyak bagi kebutuhan nasional telah memakan porsi yang semakin besar dalam APBN, pemerintah mulai membuat kebijakan-kebijakan yang pro investor dengan tujuan untuk meningkatkan investasi mereka di Indonesia melalui eksplorasi lapangan-lapangan baru untuk menemukan cadangan minyak. Hal ini bertujuan agar target peningkatan produksi migas nasional untuk tahun-tahun mendatang bisa tercapai. Salah satu kebijakan tersebut berasal dari sektor pajak. Melalui penerbitan tiga Peraturan Menteri Keuangan, Pemerintah memberikan paket insentif pajak berupa pembebasan Bea Masuk dan Pajak Pertambahan Nilai ditanggung pemerintah terhadap impor barang yang digunakan untuk melakukan kegiatan eksplorasi oleh kontraktor migas. Peraturan ini pada dasarnya dibuat untuk menanggapi keluhan para kontraktor yang menganggap bahwa pajak yang harus mereka bayar untuk memulai tahap awal penambangan migas berupa proses eksplorasi nilainya sangat besar dan memberatkan. Ketentuan pajak sebelumnya

mengenakan Bea Masuk, PPN dan PPh pasal 22 atas setiap kegiatan impor barang oleh kontraktor yang akan digunakan dalam tahap eksplorasi.

Terbitnya aturan yang memberikan insentif pajak untuk kegiatan sektor migas membawa angin segar bagi kontraktor khususnya yang sedang berada dalam tahap eksplorasi migas. Aturan sebelumnya yang mewajibkan mereka untuk membayar Bea Masuk dan Pajak Pertambahan Nilai ketika mengimpor barang-barang untuk keperluan eksplorasi menjadi beban berat yang harus ditanggung. Faktanya, kegiatan eksplorasi itu belum membuahkan penghasilan bagi kontraktor yang bersangkutan. Terlebih lagi, nilai Bea Masuk dan Pajak Pertambahan Nilai tersebut jumlahnya bisa mencapai 50% dari nilai barang eksplorasi yang diimpor.⁴ Hal ini menyebabkan anggaran kontraktor untuk melaksanakan tahap eksplorasi menjadi membengkak. Padahal, belum tentu semua kontraktor mampu untuk memenuhi kewajiban perpajakan tersebut. Akibatnya, menurut Deputi Finansial dan Ekonomi Badan Pelaksana Migas, Eddy Purwanto, banyak peralatan untuk eksplorasi migas yang masih tertahan di gudang Direktorat Jenderal Bea dan Cukai karena para kontraktor tersebut tidak mampu memenuhi kewajiban perpajakannya.⁵

Dalam pidatonya tahun 2003, Kwik Kian Gie menyatakan bahwa ada 4 hal yang harus diperhatikan dalam pengelolaan migas nasional, yaitu:

- Kesenambungan ketersediaan migas
- Bagaimana negara dapat memperoleh pemasukan yang sebesar-besarnya dari migas tersebut
- Bagaimana pemerintah mendistribusikan penerimaan migas tersebut dengan sebaik-baiknya, dan
- Bagaimana pemerintah mampu menyediakan BBM dengan kualitas dan harga yang terbaik bagi masyarakat.⁶

⁴ BP Migas Meminta Pajak Impor Dicabut, www.kompas.com, diunduh pada tanggal 20 Januari 2008.

⁵ *Ibid.*

⁶ Makalah Pengelolaan Industri Migas Nasional untuk Kemakmuran Rakyat, disampaikan dalam seminar Pengelolaan Industri Migas Nasional untuk Kemakmuran Rakyat, tanggal 21 Oktober 2003, hal 2.

Dalam hal ini, jumlah produksi dapat dikatakan sebagai perhatian utama untuk mencapai sasaran tersebut, dimana hal ini hanya akan tercapai jika produksi migas Indonesia sesuai dengan target yang ditetapkan oleh pemerintah. Agar sasaran tersebut dapat terealisasi, instrumen-instrumen pendukung yang ada harus pula diperkuat, salah satunya dengan memberikan insentif di bidang pajak.

1.2 Pokok Permasalahan

Pemberian insentif pajak bagi kontraktor migas, khususnya di bidang Pajak Pertambahan Nilai (PPN) diatur dalam suatu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 178/PMK.11/2007 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah atas Impor Barang untuk Kegiatan Eksplorasi Hulu Migas serta Panas Bumi. Dalam hal ini, atas kegiatan impor barang untuk eksplorasi migas pada dasarnya tetap dikenakan PPN, hanya saja kewajiban pembayaran PPN tersebut tidak berada pada kontraktor yang melakukan kegiatan importasi, tetapi dibebankan kepada Pemerintah. Konsekuensinya, pemerintah harus mengalokasikan sejumlah bagian pengeluaran dalam APBN untuk membayar PPN ini ke rekening penerimaan pajak. Dalam hal ini, sesuai dengan ketentuan pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2008, telah dimasukkan sebesar Rp 3 triliun sebagai unsur penerimaan pajak perdagangan internasional yang berasal dari Pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) ditanggung pemerintah.

Penerbitan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 178/PMK.011/2007 merupakan salah satu bentuk upaya pemerintah dalam mencapai peningkatan produksi migas untuk tahun-tahun mendatang dan mengembalikan posisi Indonesia sebagai *net exporter* minyak. Pemerintah yang bersedia menanggung PPN atas impor barang yang dilakukan oleh kontraktor migas untuk kegiatan eksplorasi menginginkan adanya peningkatan usaha dari para kontraktor untuk menemukan sumur-sumur migas baru dalam rangka pencapaian target tersebut.

Namun demikian, jika dilihat dari bentuknya, insentif ini berbeda dengan bentuk fasilitas PPN yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 Tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah. Pasal 16B merinci menyebutkan dua bentuk fasilitas PPN yang diterapkan di Indonesia

yaitu pembebasan dan PPN terutang tidak dipungut. Dalam kedua fasilitas tersebut, tetap ada PPN yang terutang atas penyerahan atau perolehan barang dan jasa tertentu, namun tidak ada pembayaran atas hutang PPN tersebut karena diberikan fasilitas dibebaskan atau tidak dipungut oleh pemerintah. Dengan demikian, ada penerimaan pajak yang dikorbankan karena pemberian fasilitas tersebut. Namun, berbeda dengan insentif yang berbentuk PPN ditanggung pemerintah, dimana tetap ada pembayaran utang PPN atas transaksi yang mendapat fasilitas ini, tetapi pemenuhan kewajiban PPN tersebut tidak dilakukan oleh pengusaha, melainkan oleh pemerintah sendiri. Dalam hal ini, pemahaman mengenai alasan pemerintah memutuskan menerbitkan insentif PPN dalam bentuk PPN ditanggung pemerintah dinilai perlu untuk menciptakan kejelasan atas kebijakan tersebut. Ditambah lagi, insentif tersebut diberikan untuk sektor usaha migas yang dikenal memiliki karakteristik fiskal yang agak berbeda dengan sektor usaha lain. Selain karena memiliki resiko yang tinggi akan terjadinya kegagalan produksi, usaha pertambangan migas memerlukan waktu yang lama untuk mencapai tahap menghasilkan.

Berangkat dari hal tersebut dan uraian yang telah dipaparkan dalam latar belakang permasalahan, peneliti memutuskan untuk mengangkat kebijakan PPN ditanggung pemerintah atas impor barang untuk kegiatan eksplorasi migas ke dalam sebuah penelitian. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini berfokus pada tahap implementasi kebijakan PPN ditanggung pemerintah yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 178 Tahun 2007, dengan pokok permasalahannya yaitu:

Bagaimana proses pelaksanaan pemberian insentif PPN ditanggung pemerintah atas kegiatan impor barang untuk tahap eksplorasi migas?

1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan dan menganalisis pelaksanaan pemberian insentif PPN ditanggung pemerintah atas kegiatan impor barang untuk eksplorasi migas.

1.3.2 Signifikansi Penelitian

2. Signifikansi Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi bagi penelitian-penelitian selanjutnya mengenai kajian perlakuan Pajak Pertambahan Nilai atas impor barang untuk kegiatan eksplorasi migas.

3. Signifikansi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pihak-pihak yang berperan baik secara langsung maupun tidak langsung dalam perusahaan dan pemanfaatan sumber daya migas di Indonesia.

1.4 Batasan Penelitian

Pemberian insentif PPN impor dalam bentuk PPN ditanggung pemerintah sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 178 Tahun 2007 diberikan terhadap impor barang eksplorasi bagi sektor migas dan panas bumi. Namun, penelitian ini dibatasi pada implementasi kebijakan tersebut dalam sektor migas.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan penelitian ini, peneliti membagi ke dalam beberapa bagian. Adapun sistematika dari penulisan penelitian ini disajikan sebagai berikut:

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini menggambarkan latar belakang penerbitan kebijakan pemberian insentif berupa PPN ditanggung pemerintah atas impor barang untuk kegiatan eksplorasi migas beserta pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian secara akademis dan praktis, dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

- 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