

## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

#### A. Tinjauan Pustaka

Penelitian ini merupakan penelitian pertama di lingkungan akademis ilmu administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia yang membahas mengenai *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil. Penelitian ini akan mengkaji *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil ditinjau dari ketentuan pajak penghasilan.

#### B. Kerangka Pemikiran

##### B.1 *Normal Profit* dan *Economic Profit*

###### *Normal Profit*

Pada dasarnya *profit* atau keuntungan merupakan bonus bagi pengusaha yang telah berani untuk mengambil resiko dan melakukan inovasi. *Normal profit* merupakan sejumlah keuntungan yang jumlahnya sama dengan jumlah biaya yang dikeluarkan. Sehingga merupakan tingkat pengembalian yang diterima oleh pengusaha, yang jumlahnya hanya mampu untuk menutupi seluruh biaya yang dikeluarkan atas kegiatannya. *Normal profit* tidak dapat dijadikan sinyal bagi para pengusaha untuk masuk ke dalam pasar.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Holley H. Ulbrich, Mellie L. Waarner *Managerial Economics*. New York: Barron's Educational Series, 1990, hlm. 233

### ***Economic Profit***

Merupakan sejumlah keuntungan berlebih yang jumlahnya berada di atas *normal profit*. Jumlah keuntungan ini mengindikasikan adanya kenaikan permintaan dan kesempatan bagi pengusaha untuk melakukan realokasi sumber daya yang dimilikinya untuk mengembangkan kegiatan usahanya.<sup>2</sup> *Windfall profit* termasuk dalam kategori *economic profit*, karena jumlahnya melebihi *normal profit*. Namun timbulnya *windfall profit*, khususnya *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil bukanlah dikarenakan meningkatnya permintaan dan produksi, namun dikarenakan kondisi global yang terjadi, yaitu meningkatnya harga minyak dunia sehingga mempengaruhi harga jual yang digunakan oleh kontraktor.

### **B.2 *Windfall Profit***

Dalam kondisi tertentu, sebuah entitas usaha dapat memperoleh keuntungan yang sangat berlimpah, bukan dikarenakan peningkatan volume usaha, namun dikarenakan kondisi lingkungan yang mengakibatkan sebuah entitas usaha memperoleh keuntungan yang berlimpah. Jika dilihat dari asal katanya *windfall* berarti sesuatu yang berlimpah dan *profit* berarti keuntungan, jika digabungkan maka *windfall profit* merupakan keuntungan yang diperoleh dalam jumlah yang berlimpah. Harvey, mengungkapkan yang dimaksud

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

dengan *windfall profit* adalah “*Windfall profit is a sudden unexpected profit uncontrolled by the profiting party.*”<sup>3</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut dapat didefinisikan bahwa *windfall profit* adalah penghasilan yang diperoleh oleh suatu industri yang terjadi karena suatu keadaan yang tidak terduga yang mengakibatkan suatu perusahaan memperoleh keuntungan yang besar. Pada dasarnya *windfall profit* dapat diperoleh semua jenis usaha. Salah satu kondisi yang mengakibatkan sebuah entitas usaha dapat memperoleh *windfall profit* adalah kenaikan harga secara internasional, sehingga terjadi kenaikan harga jual.

Di Indonesia pada tahun 1974 *windfall profit* diartikan sebagai keuntungan yang diperoleh kontraktor bagi hasil jika terdapat *excess price* dalam melakukan penjualan. Adapun *excess price* ini timbul dari selisih positif antara harga jual dengan harga yang ditentukan oleh pemerintah sebagai harga dasar (*base price*). Keadaan ini juga terjadi di Amerika Serikat pada tahun 1980, di mana *windfall profit* diartikan sebagai berikut:

“ *The windfall profit is the excess of the removal price of a barrel of crude oil over the sum of the adjusted base price and the amount of the severance tax adjustment with respect to such barrel (subject to 90% of net income limit)*”<sup>4</sup>

Di Amerika Serikat *windfall profit* diartikan sebagai dasar pengenaan pajak untuk perhitungan *windfall profit tax*, di mana merupakan keuntungan yang diperoleh di tengah tidak terkendalinya harga minyak, yang jumlahnya

---

<sup>3</sup> Campbell R Harvey (*Professor of Finance, Fuqua School of Business at Duke University. Durham, NC, USA*) dalam “*Windfall Profit Bagi-Bagi Dong*”, [www.ekonomi.migas.com](http://www.ekonomi.migas.com) diunduh pada tanggal 14 Desember 2007 pukul 17.34

<sup>4</sup> D.Larry Crumbley, *Readings in the Crude Oil Windfall profit tax*. Oklahoma: PennWell Publishing Company, 1980, hlm. 24

berasal dari harga jual (*removal price*) setelah dikurangkan dengan *adjusted base price* yang ditentukan oleh pemerintah dan penyesuaian terhadap *state severance tax*, besarnya *windfall profit* tidak lebih dari maksimal sembilan puluh persen dari keuntungan bersih. Dari beberapa definisi yang ada, peneliti menyimpulkan dalam mendefinisikan *windfall profit*, hal tersebut merupakan definisi tersendiri yang diatur oleh pemerintah yang bersangkutan, terkait dengan pada batas harga berapa suatu keuntungan dianggap sebagai keuntungan yang berlebih atau *windfall profit*.

### **B.3 Konsep Penghasilan**

Definisi tentang penghasilan yang diterima secara umum oleh para ahli ekonomi dengan spesialisasi perpajakan adalah definisi penghasilan yang dikemukakan oleh oleh Schanz, Haig dan Simon atau dikenal dengan *SHS Concept*, yaitu :

1. Schanz mengemukakan apa yang disebut dengan *The Accretion Theory of Income* yang menyatakan bahwa pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan seharusnya tidak membedakan sumbernya dan tidak menghiraukan pemakaiannya, melainkan lebih menekankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa. Jadi apa dipakai untuk konsumsi atau disimpan untuk konsumsi di kemudian hari tidak penting, yang penting adalah bahwa penerimaan atau perolehan tersebut merupakan tambahan kemampuan ekonomis.

2. Haig merumuskan penghasilan sebagai “*the increase or accretion in one’s power to satisfy his want in a given period in so far as that power consist of (a) money it self, or (b) anything susceptible of valuations in terms of money*”. Menurutnya, hakekat penghasilan itu adalah kemampuan untuk memenuhi kebutuhan untuk mendapatkan kepuasan, jadi bukan kepuasan itu sendiri. Oleh karena itu, penghasilan didapat pada saat tambahan kemampuan itu diterima, dan bukan pada saat kemampuan itu dipakai guna menguasai barang dan jasa pemuas kebutuhan, dan bukan juga pada saat barang dan jasa tersebut dipakai untuk memuaskan kebutuhan. Haig juga menekankan bahwa tambahan kemampuan yang dihitung sebagai penghasilan adalah hanya yang berbentuk uang dan dapat dinilai dengan uang, sebab jika tidak berbentuk uang dan tidak dapat dihitung dengan memakai nilai uang, maka jumlahnya menjadi tidak dapat dihitung dan tidak dapat diukur.
3. Simon juga mengembangkan definisi penghasilan untuk keperluan perpajakan yang mirip dengan definisi yang telah diuraikan oleh Haig. Ia mengemukakan bahwa penghasilan sebagai objek pajak haruslah bisa dikuantifikasikan, jadi harus bisa diukur dan mengandung konsep perolehan (*acquisitive concept*). Konsep ini terkait dengan perolehan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan. Simons menekankan kepada pengukuran berkenaan dengan apa yang diperoleh itu. Simons pada dasarnya mengajukan ide tentang keadilan pengenaan pajak yang dapat diukur secara objektif dan bukan atas dasar perasaan subjektif. Penghasilan menurut Simons dapat dihitung dari jumlah aljabar (1) nilai pasar

dari hak yang dipakai untuk konsumsi dan (2) perubahan nilai dari hak-hak atas harta antara awal periode dengan akhir periode yang bersangkutan. Dari apa yang dikemukakan Simons tersebut, maka semua itu dalam menghitung jumlah penghasilan diukur dengan harga pasar. Simons mengungkapkan:

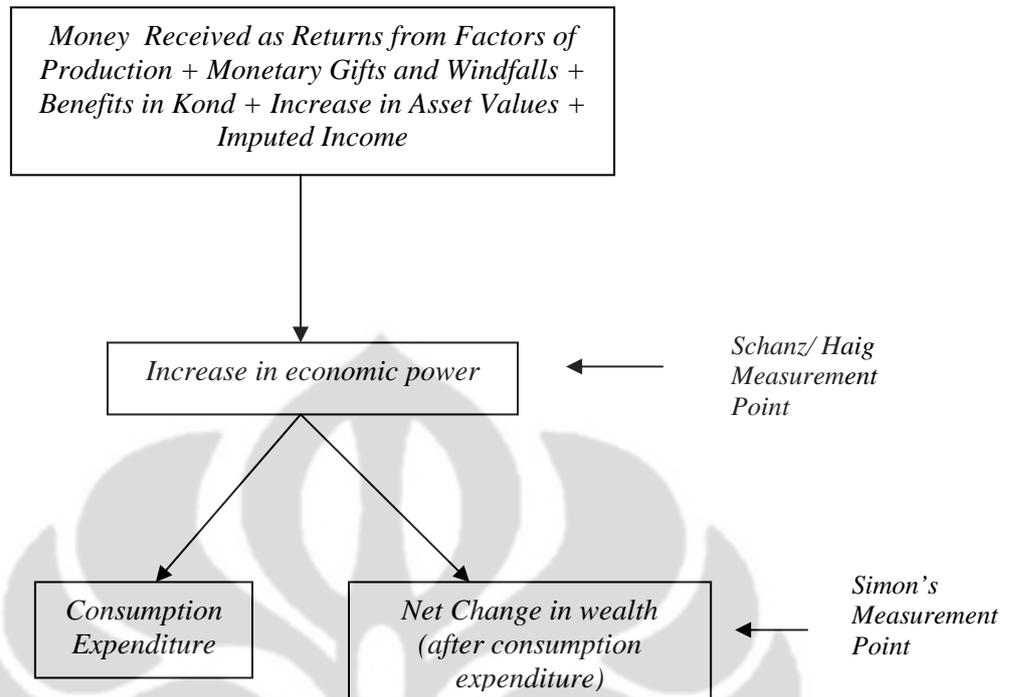
*“Personal income may be defined as the algebraic sum of (1) the market value of rights exercised in consumption and (2) the change in the value of the store of property rights between the beginning and the end of the period in question. In the words, it is merely the result obtained by adding consumption during the period to ‘wealth’ at the end of the period and then subtracting ‘wealth’ at the beginning”.*<sup>5</sup>

Tema pokok dari SHS *Concept* tersebut adalah bahwa *“the Accretion Theory of Income”* itu adalah satu-satunya teori yang menelurkan konsep penghasilan yang memungkinkan untuk menerapkan *“the ability to pay approach”*.<sup>6</sup> Holmes mengilustrasikan konsep penghasilan yang dikemukakan oleh Schanz, Haig, dan Simon, sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *PERPAJAKAN Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm.14

<sup>6</sup> Mansury *Op.Cit.* , hlm. 71



Sumber: Kevin Holmes, *The Concept of Income A multi disciplinary analysis*.Amsterdam: IBFD Publications, 2000, hlm.69

**Gambar II.1**  
**Konsep Penghasilan Menurut Schanz, Haig, dan Simon**

#### B.4 Pajak yang Berbasis Penghasilan

Sebagai konsekuensi dari penerapan konsep SHS dalam mendefinisikan penghasilan, maka dalam menentukan penghasilan kena pajak (*taxable income*) harus ditemukan rumusan “tambahan kemampuan ekonomis” yang tepat. Karena yang menjadi dasar pengenaan pajak adalah tambahan kemampuan ekonomis, pendapatan kotor (*gross income*) setelah dikurangi dengan berbagai pengurangan yang diperkenankan (*tax reliefs*) sehingga besarnya tambahan kemampuan ekonomis dapat dihitung.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Haula Rosdiana, *Op.cit.*, hlm. 148

Dalam penghitungan Pajak Penghasilan, penghasilan yang diterima wajib pajak pada dasarnya sebagai peredaran usaha (bagi yang melakukan kegiatan usaha) maupun sebagai penghasilan bruto bagi yang melakukan pekerjaan bebas. Adapun yang dipergunakan sebagai dasar pengenaan dan penghitungan Pajak Penghasilan adalah Penghasilan Kena Pajak, yaitu setelah peredaran usaha dikurangi harga pokok kemudian dikurangi lagi biaya operasional.

### **B.5 Azas-Azas dalam Pemungutan Pajak**

Agar pajak yang dipungut dapat berjalan sesuai dengan fungsinya, maka dalam pemungutannya harus memperhatikan azas-azas atau prinsip-prinsip pemungutan pajak, antara lain:

#### **1. Azas Keadilan (*Equity*)**

Pajak harus dipungut secara adil dan merata, pajak dikenakan kepada orang-orang pribadi atau badan sebanding dengan kemampuannya untuk membayar pajak tersebut dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya dari negara. Terdapat dua bentuk keadilan dalam pajak, yaitu:

- Keadilan secara horizontal

Suatu pemungutan pajak dikatakan memenuhi keadilan secara horizontal apabila wajib pajak yang berada dalam kondisi yang sama diperlakukan sama (*equal treatment for the equals*).

- Keadilan secara vertikal

Keadilan secara vertikal terpenuhi apabila wajib pajak yang berada dalam keadaan yang berbeda diperlakukan tidak sama (*unequal treatment for the unequal*). Hal ini dapat ditunjukkan melalui pemberlakuan tarif pajak progresif, di mana semakin besar *ability to pay* yang dimiliki oleh wajib pajak, maka semakin besar pula beban pajak yang harus ditanggungnya.

## 2. Azas *Revenue Productivity*

Azas ini lebih terkait dengan kepentingan pemerintah, terutama dengan fungsi utama pajak sebagai penghimpun dana dari masyarakat untuk membiayai kegiatan pemerintah, baik pembiayaan rutin maupun pembangunan. Sehingga dana yang terkumpul dari pajak senantiasa diusahakan dalam jumlah yang optimal. Namun tetap harus diperhatikan bahwa jumlah pajak yang dipungut jangan sampai terlalu tinggi sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi.

## 3. Azas *Ease of Administration*

Rosdiana berpendapat bahwa yang dimaksud dengan *azas ease of administration* adalah terkait dengan empat hal, yaitu:

- *Certainty*, merupakan kepastian dari pemerintah dalam bentuk Undang-Undang, terkait dengan subjek, objek, dasar pengenaan pajak, tarif, dan prosedur perpajakan;
- *Efficiency*, senantiasa diusahakan agar biaya dalam memenuhi kewajiban perpajakan lebih rendah dari hasil pemungutan pajak.

Dari segi fiskus disebut dengan *Administrative & Enforcement Cost*, dari sisi wajib pajak disebut dengan *Compliance Cost*.

- *Confinience of payment*, Hal ini terkait dengan sistem dan prosedur perpajakan, terutama terkait dengan pemungutan dan penentuan jatuh tempo pada waktu yang tepat.
- *Simplicity*, dalam pelaksanaannya senantiasa harus dilakukan dengan mudah dan tidak berbelit-belit.<sup>8</sup>

## **B.6 Fungsi Pajak**

Pada hakikatnya, fungsi pajak dapat dibedakan menjadi dua, yaitu fungsi *budgetair* dan fungsi *regulerend*. Namun, perbedaan ini tidaklah bersifat dikotomis, karena dalam banyak hal kedua fungsi ini berjalan secara bersamaan.<sup>9</sup>

### **1. Fungsi Budgetair**

Menurut Nurmantu, fungsi budgetair disebut fungsi utama pajak, atau fungsi fiskal (*fiscal function*) yaitu suatu fungsi dimana pajak dipergunakan sebagai alat untuk memasukkan dana secara optimal ke kas negara berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku. Fungsi ini disebut fungsi utama karena fungsi inilah yang secara historis pertama kali timbul.<sup>10</sup>

### **2. Fungsi Regulerend**

Pajak juga digunakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Menurut Mansury, fungsi ini sering menjadi tujuan pokok dari sistem pajak, paling tidak, dalam sistem

---

<sup>8</sup> Haula Rosdiana, *op.cit*, hlm. 131

<sup>9</sup> *ibid*, hlm.40

<sup>10</sup> Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan*, Jakarta: Granit, 2003, hlm. 30.

perpajakan yang benar tidak terjadi pertentangan dengan kebijakan Negara dalam bidang ekonomi dan sosial.<sup>11</sup>

## **B.7 Fungsi Pemerintah**

Secara ekonomi, pemerintah mempunyai tiga fungsi utama, fungsi tersebut oleh Musgrave disebut sebagai *fiscal function*<sup>12</sup>. Adapun *fiscal function* yang dijalankan oleh pemerintah, antara lain:

### 1. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi pemerintah ada karena ada barang atau jasa yang seluruhnya atau sebagian tidak dapat disediakan melalui mekanisme pasar (*failures of provision*). Ini karena karakteristik barang atau jasa tersebut berupa barang publik atau sebagian barang publik. Untuk barang dan jasa ini, karena masyarakat masih sangat membutuhkan barang dan jasa ini namun pasar tidak dapat menyediakannya maka pemerintahlah yang menyediakannya. Oleh karena itu dibutuhkan fungsi pemerintah dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi. Musgrave memasukkan fungsi regulator ke dalam fungsi alokasi pemerintah, fungsi regulasi berkaitan erat dengan munculnya eksternalitas, terutama eksternalitas negatif. Oleh karena itu, negara harus berfungsi sebagai regulator melalui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkannya, salah satunya melalui pemungutan pajak.

---

<sup>11</sup> R. Mansury, *Kebijakan Fiskal*, Jakarta : Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan, 1999, hlm. 3

<sup>12</sup> Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 3<sup>rd</sup> edition of International Student Edition, USA: McGraw-Hill Company, 1983, hlm. 6

## 2. Fungsi Distribusi

Selain fungsi alokasi, pemerintah juga mempunyai tanggung jawab untuk mendistribusikan pendapatan dan kesejahteraan dalam masyarakat. Fungsi distribusi muncul sebagai konsekuensi dari tujuan suatu negara didirikan yaitu untuk mensejahterakan warga negaranya. Oleh karena itu, negara juga memiliki tanggungjawab untuk mendistribusikan pendapatan dan kesejahteraan dalam masyarakat sehingga tidak terjadi penumpukan pendapatan dan kesejahteraan pada satu kelompok tertentu saja. Tanggungjawab negara untuk mendistribusikan pendapatan dan kesejahteraan inilah yang pada akhirnya menjadi justifikasi pemungutan pajak pada negara modern. Dalam menjalankan fungsi distribusinya, senantiasa diusahakan agar tercapai distribusi optimal di mana hal ini mencerminkan efisiensi ekonomi. Menurut Musgrave, distribusi optimal yang mencerminkan efisiensi ekonomi akan tercapai ketika “*someone gains, no one loses*”, yang berarti efisiensi ekonomi akan tercapai jika keuntungan yang diperoleh seseorang bukanlah hasil dari pengorbanan pihak lain yang menderita kerugian (*A is improved without that of anyone else, including B and C, being worsened*). Di samping itu, seperti yang diungkapkan oleh Faizal Noor dalam bukunya, di mana dalam dunia nyata selalu saja terdapat disparitas atau kesenjangan potensi ekonomi antar daerah atau negara, sehingga ada daerah yang lebih maju dan daerah yang kurang maju perekonomiannya. Bila keadaan ini dibiarkan, maka biasanya ekonomi daerah atau negara yang lebih maju akan mengeksploitasi

ekonomi daerah yang kurang maju. Oleh karena itu, dalam hal ini dibutuhkan peran pemerintah untuk mengurangi kesenjangan, dan menciptakan transaksi ekonomi yang lebih adil di tengah masyarakat,<sup>13</sup> sehingga di sinilah letak peran penting pemerintah dalam menjalankan fungsi distribusinya. Fungsi distribusi ini menjadi hal yang paling berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pemerintah, terutama terkait dengan pemungutan pajak sebagai instrumen dalam rangka mengurangi ketimpangan pendapatan dalam masyarakat serta pemanfaatan dana hasil pemungutan pajak untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan pelayanan publik.

### 3. Fungsi Stabilisasi

Kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah senantiasa harus mampu menciptakan kestabilan ekonomi, berupa kesempatan kerja penuh (*full employment*), stabilitas harga dan nilai tukar. Kestabilan tersebut tidak akan muncul secara otomatis dalam mekanisme pasar, sehingga dibutuhkan peran pemerintah sebagai *stabilizer* di dalam perekonomian melalui kebijakan-kebijakan yang dihasilkannya. Karena perekonomian nasional tidak hanya terkait dengan kondisi nasional namun juga sangat erat kaitannya dengan perdagangan internasional dan arus modal dari luar negeri, maka kebijakan yang dihasilkan pemerintah dalam menjalankan fungsi stabilisasinya, senantiasa mempertimbangkan kompleksitas

---

<sup>13</sup> Henry Faizal Noor, *Ekonomi Manajerial*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada. 2007, hlm.24

kebijakan-kebijakan internasional.<sup>14</sup> Terkait dengan penelitian ini, stabilitas ekonomi nasional sangat dipengaruhi oleh kondisi global, salah satunya kenaikan harga minyak dunia. Hal lain yang juga terkait adalah kesejahteraan masyarakat, di mana sangat dipengaruhi oleh fluktuasi perubahan harga komoditas, kenaikan harga minyak dunia turut mempengaruhi fluktuasi harga komoditas, sehingga mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat. Di sinilah dibutuhkan peran pemerintah sebagai *stabilizer* perekonomian.

### **B.8 Pertimbangan Keadilan (*Equity Consideration*) dalam Kebijakan Ekonomi**

Salah satu tujuan dibuatnya pengaturan dalam kebijakan ekonomi pemerintah adalah untuk membatasi praktik monopoli yang merugikan perekonomian. Kebutuhan terhadap pengaturan dalam perekonomian seringkali dikarenakan adanya pertimbangan-pertimbangan dalam kondisi tertentu, salah satunya adalah pertimbangan keadilan (*equity consideration*). Menurut Walters, dalam kondisi tertentu pertimbangan keadilan (*equity consideration*) lebih diutamakan dari pada pertimbangan efisiensi (*efficiency arguments*) dalam merumuskan suatu kebijakan ekonomi.<sup>15</sup>

Keadilan memiliki makna yang relatif bagi setiap pihak, sehingga kebijakan yang didasari atas pertimbangan keadilan sering dipandang sebagai kebijakan yang bermotif menguntungkan salah satu pihak (*selfish motives*), tetapi tidak

---

<sup>14</sup> Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave *Op.cit* hlm. 15

<sup>15</sup> Stephen J.K Walters, *Enterprise, Government, and The Public*, Mc-Graw Hill, Inc 1993, hlm. 352

dapat terelakkan bahwa penerapan kebijakan tersebut dapat menghasilkan kebijakan yang bermanfaat bagi publik. Seperti pemberian subsidi silang, yang dapat menimbulkan redistribusi pendapatan antara golongan masyarakat ekonomi atas dengan masyarakat yang termasuk golongan ekonomi lemah. Kebijakan redistribusi pendapatan juga diterapkan terhadap beberapa jenis industri terkait dengan pendapatan yang diperoleh. Salah satu contohnya adalah kebijakan penerapan *windfall profit tax* di Amerika Serikat.

### **B.9 Bentuk Perjanjian Pengusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi yang ada di Dunia**

Dilihat dari aspek hubungan kontraktual dan kepemilikan sumber daya mineral terdapat dua model bentuk perjanjian, yaitu:

#### 1) Bersifat konsesional

Merupakan suatu bentuk perjanjian antara suatu Negara pemilik atau pemegang kuasa pertambangan minyak dan gas bumi dengan kontraktor di mana kontraktor akan mendapatkan hak untuk melakukan eksplorasi dan, jika berhasil, melakukan produksi serta memasarkan minyak dan gas bumi dengan tanpa melibatkan Negara pemberi Konsesi dalam manajemen operasi. Hak-hak tersebut diperoleh sebagai imbalan dari pemenuhan kewajiban atas semua pembayaran termasuk tetapi tidak terbatas pada royalti, bonus, dan pajak. Konsesi merupakan bentuk paling tua di dunia dan paling banyak diterapkan. Negara-negara yang menggunakan system ini antara lain Inggris, Norwegia, Thailand, Amerika Serikat, Australia, dan beberapa Negara Timur Tengah.

Secara umum konsesi memuat ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan umum. Ciri utamanya adalah pembayaran royalti, baik dalam bentuk tunai (*cash*) ataupun hasil produksi (*in-kind*). Kelemahan konsesi adalah lemahnya keterlibatan Negara (pemerintah) dalam manajemen. Hal ini menjadi penting bila dikaitkan dengan tujuan tertentu, misalnya pertimbangan alih teknologi dan pengembangan sumber daya manusia.

## 2) Bersifat kontraktual

Yang termasuk ke dalam kategori ini antara lain kontrak *production sharing* (*production sharing contract*), kontrak jasa resiko (*risk service contract*), dan kontrak jasa (*service contract*). Untuk kepentingan penelitian ini, pembahasan batasi pada *production sharing contract*. *Production sharing contract* merupakan model yang dikembangkan dari konsep perjanjian bagi hasil dalam hukum adat Indonesia. Adapun yang menjadi ciri-ciri dari *Production Sharing Contract*, antara lain:<sup>16</sup>

### 1. Manajemen ada di tangan negara

Dalam bentuk Kontrak Bagi Hasil, negara umumnya diwakili oleh perusahaan negara misalnya diwakili oleh Pertamina (sejak 2001 oleh Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi / BP Migas). Manajemen di tangan negara artinya negara ikut serta dan mengawasi jalannya operasi secara aktif dengan tetap memberikan kewenangan kepada kontraktor untuk bertindak sebagai operator dan menjalankan operasi di bawah pengawasannya. Negara terlibat

---

<sup>16</sup> Rudi M. Simamora. *Op. Cit*, hlm. 60.

langsung dalam proses pengambilan keputusan operasional yang biasanya dijalankan melalui mekanisme persetujuan (*approval*). Ketentuan ini lekat dengan nuansa yuridis-politis.

## 2. Penggantian biaya operasi (*cost recovery*)

Adanya penggantian biaya operasi yang telah dikeluarkan oleh kontraktor mengandung makna bahwa kontraktor mempunyai kewajiban untuk menalangi terlebih dahulu biaya operasi yang diperlukan yang kemudian diganti kembali dari hasil penjualan atau dengan mengambil bagian dari minyak dan gas bumi yang dihasilkan. Jika dalam satu tahun kalender tertentu, kontraktor tidak mendapatkan penggantian biaya operasi secara penuh karena hasil produksi atau hasil penjualan di bawah biaya operasi, maka kekurangannya akan diperhitungkan pada tahun berikutnya.

## 3. Pembagian hasil produksi (*production split*)

Pembagian hasil produksi setelah dikurangi biaya operasi dan kewajiban lainnya merupakan keuntungan yang diperoleh oleh kontraktor dan merupakan pemasukan dari sisi negara. Besaran pembagian hasil produksi ini berbeda-beda satu negara dengan negara lainnya, dan juga berbeda antara kontraktor yang satu dengan yang lainnya. Hal ini tergantung dari berbagai faktor keterpencilan (*remoteness*), semakin terpencil tentu akan semakin tidak menarik bagi investor, sehingga harus diberikan insentif yang mungkin berupa pengurangan beban pajak, bonus produksi yang lebih kecil, dan sebagainya. Disamping itu, biasanya juga pembagian hasil produksi antara minyak dan gas bumi berbeda. Dalam pembagian hasil produksi minyak biasanya negara

mendapatkan bagian yang lebih besar daripada kontraktor, sebaliknya untuk pembagian hasil produksi gas bumi biasanya negara mendapatkan bagian yang lebih kecil dibanding yang diterimanya dalam minyak karena secara teknologi, komersial, dan finansial minyak lebih mudah pengelolaannya. Itu artinya upaya yang dikeluarkan kontraktor untuk memproduksi minyak bumi relatif lebih kecil dibandingkan dengan gas bumi.

#### 4. Pajak (*tax*)

Pengenaan pajak di sini didasari atas ketentuan hukum perpajakan suatu negara yang dikenakan atas kegiatan operasi kontraktor di suatu negara tertentu, terutama pajak penghasilan perusahaan. Pengenaan pajak penghasilan ini dikaitkan erat dengan besarnya pembagian hasil produksi antara negara dengan kontraktor. Pada prinsipnya semakin besar bagian negara maka pajak penghasilan yang dikenakan atas kontraktor akan semakin kecil. Sehingga pilihannya adalah apakah bagian negara diperbesar dengan sebaran kewajiban fiskal lainnya diperkecil atau sebaliknya, bagian negara diperkecil dengan sebaran kewajiban fiskal lainnya diperbesar.

#### 5. Kepemilikan aset ada pada negara

Umumnya semua peralatan yang diperlukan untuk pelaksanaan operasi menjadi hak milik perusahaan negara segera setelah dibeli atau setelah didepresiasi.

## B.10 Bentuk Usaha Tetap

Bentuk Usaha Tetap (BUT) adalah wajib pajak luar negeri yang merupakan bentuk usaha yang digunakan oleh wajib pajak luar negeri untuk mewakili kegiatan atau kepentingannya di suatu negara.<sup>17</sup> Pengertian BUT ini diberikan sebagai salah satu cara untuk menghindari pengenaan pajak berganda atas laba usaha (*business profit*). Definisi tersebut mengandung beberapa syarat, yaitu (a) adanya tempat usaha berupa prasarana, seperti gedung, atau dalam hal tertentu berupa mesin dan peralatan, (b) tempat usaha bersifat tetap, (c) kegiatan usaha dilakukan melalui tempat tetap ini.

Karakteristik lain dari suatu BUT adalah bahwa sifatnya produktif, artinya turut memberikan andil dalam memberikan laba usaha bagi perusahaan.<sup>18</sup> Pada dasarnya penghasilan perusahaan hanya dikenakan di negeri yang bersangkutan. Ketentuan ini mengatur tentang wewenang antara negara domisili dan negara yang sumber yang berkenaan dengan penghasilan dari usaha. Sumber penghasilan BUT adalah negara tempat BUT menjalankan usaha atau melakukan kegiatan. Menurut Pendapat Pires tempat usaha (*establishment*) merupakan tempat yang secara efektif aktivitas usaha dapat dijalankan dan dengan demikian laba usaha dapat dihasilkan (dari tempat usaha tersebut).<sup>19</sup> Pengenaan pajak terhadap perolehan laba usaha yang diterima oleh bentuk usaha tetap memiliki prinsip – prinsip berikut ini, yaitu:

---

<sup>17</sup> John Hutagaol, *Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda Indonesia Dengan Negara – Negara di Kawasan Asia Pasifik, Amerika, dan Afrika: Pemahaman Praktis*, Jakarta: Salemba Empat, 2000, hlm. 19.

<sup>18</sup> R. Mansury, *Memahami Ketentuan Perpajakan Berdasarkan Tax treaties Indonesia*, Jakarta; Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan, 1999, hlm.113

<sup>19</sup> Gunadi, *Pajak Internasional*, Jakarta; Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1997, hlm. 67

### 1. *Attribution principle*

Prinsip ini mengandung pengertian bahwa yang dianggap laba usaha yang diperoleh dari kegiatan usaha di negara sumber oleh perusahaan yang merupakan penduduk dari negara domisili adalah laba yang berasal dari kegiatan yang dilakukan oleh bentuk usaha tetap itu saja.

### 2. *Force of attraction principle.*

Prinsip ini mengandung pengertian bahwa yang dianggap laba usaha dari suatu bentuk usaha tetap bukan hanya laba dari kegiatan yang langsung dilakukan oleh bentuk usaha tetap, tetapi juga laba usaha yang berasal dari kegiatan diluar bentuk usaha tetap oleh kantor pusatnya.

Dari hal-hal yang termasuk dalam pengertian Bentuk Usaha Tetap, bentuk usaha tetap dapat digolongkan ke dalam beberapa tipe berikut ini.

#### a. Tipe Aset (*Asset Type*)

Bentuk usaha yang termasuk dalam tipe ini, misalnya bentuk usaha tetap berupa kantor, suatu tempat manajemen, cabang, pabrik, ruang kerja, gudang, pertambangan, ladang minyak atau gas, atau tempat lainnya untuk pengambilan sumber kekayaan alam, anjungan pengeboran minyak, pertanian, perkebunan, dan sebagainya.

#### b. Tipe Agen (*Agent Type*)

Dalam tipe ini, bentuk usaha tetap berupa orang pribadi atau badan yang bertindak sebagai agen dari perusahaan luar negeri yang kedudukannya tidak bebas.

#### c. Tipe Aktivitas

Bentuk usaha ini dapat berupa bentuk proyek konstruksi, proyek instalasi, dan pemberian jasa (*furnishing of services*).

#### d. Tipe Asuransi

Dalam tipe ini bentuk usaha tetap dapat berupa agen atau pegawai dari perusahaan asuransi yang tidak didirikan dan tidak bertempat kedudukan di suatu Negara yang menerima premi asuransi atau menanggung risiko di Negara itu.<sup>20</sup>

Berdasarkan uraian tipe-tipe BUT di atas maka kontraktor bagi hasil termasuk ke dalam BUT tipe aset. BUT merupakan subjek pajak dan konsekuensinya adalah BUT kontraktor bagi hasil dapat dikenakan pajak di Indonesia atas penghasilan yang didapatkannya di Indonesia berdasarkan ketentuan pajak yang berlaku di Indonesia. Pajak yang dikenakan atas penghasilan BUT di Indonesia terlebih dahulu dikurangi dengan biaya-biaya untuk mendapatkan penghasilan.

### **B.11 Kerangka Hukum dalam *Production Sharing Contract***

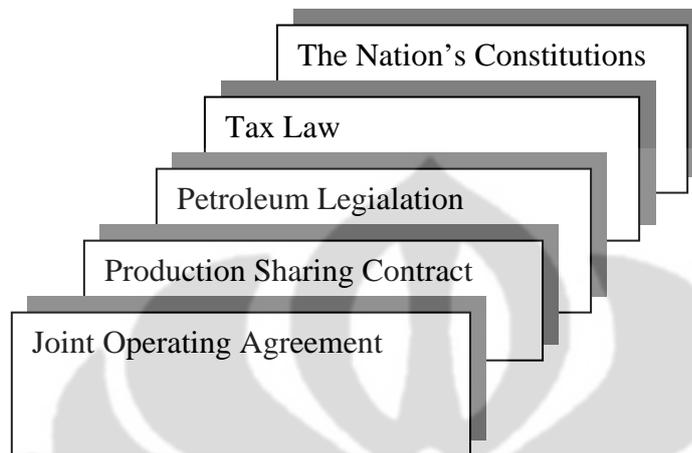
Pelaksanaan *production sharing contract* tentu saja tidak terlepas dari kerangka hukum yang berlaku dalam setiap Negara. Pelaksanaan kontrak tersebut harus tetap mempertimbangkan hierarki hukum yang lebih tinggi yang ada dalam sebuah Negara, yaitu berupa Konstitusi Negara, Hukum Perpajakan, dan Peraturan yang mengatur mengenai migas. Hierarki hukum tersebut terkait dengan yuridiksi pemajakan, pengaturan mengenai perusahaan kegiatan eksplorasi dan

---

<sup>20</sup> Jaja Zakaria, *Perlakuan Perpajakan Terhadap Bentuk Usaha Tetap*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005, hlm.8

eksploitasi migas, serta hubungan antara Negara dengan investor asing.<sup>21</sup>

Johnston mengilustrasikannya dalam Gambar II.1 di bawah ini.



Sumber : Daniel Johnston, *International Petroleum Fiscal System and Production Sharing Contracts*, Oklahoma: PenWell Publishing Company, 1994, hlm. 151

**Gambar II.2**  
**Kerangka Hukum dalam *Production Sharing Contract***  
**(*Legal/ Regulatory/ Contractual Framework*)**

Konstitusi sebuah Negara merupakan nilai-nilai mendasar atau dasar berpijak atas segala sesuatu yang dilaksanakan dalam sebuah Negara. Terkait dengan *production sharing contract*, konstitusi Negara mengamanahkan bentuk hubungan yang seharusnya terjadi antara Negara dengan kontraktor asing, segala peraturan yang berada di bawahnya tidak boleh melanggar konstitusi. Dalam pelaksanaannya, aturan perpajakan dalam industri tertentu, misalnya sektor migas diatur dalam peraturan hukum yang terpisah. Kewajiban pajak diatur di dalam kontrak dengan mengikuti aturan-aturan yang ada dalam hukum perpajakan yang berlaku. Kemudian dimungkinkan juga terdapat aturan yang mengatur khusus

---

<sup>21</sup> Daniel Johnston, *International Petroleum Fiscal System and Production Sharing Contracts*, Oklahoma: PenWell Publishing Company, 1994, hlm. 151

mengenai perusahaan di sektor migas, di sini biasanya diatur lebih detail mengenai pelaksanaan kegiatan perusahaan migas dan kesepakatan antara pemerintah dengan kontraktor asing. Dan yang terakhir adalah *production sharing contract* itu sendiri, di mana ini merupakan kesepakatan yang berisi klausul-klausul yang harus disepakati oleh kedua belah pihak, yaitu pemerintah dan kontraktor asing selama kegiatan perusahaan migas berlangsung.

*Production sharing contract* merupakan suatu bentuk kontrak yang menunjukkan bahwa pengaturannya diatur secara *lex specialist derogate lex generalist*. Dirdjosisworo mendefinisikan kontrak sebagai berikut: “ Kontrak adalah suatu janji atau seperangkat janji-janji dan akibat pengingkaran atau pelanggaran atasnya hukum memberikan pemulihan atau menetapkan kewajiban bagi yang ingkar janji disertai sanksi untuk pelaksanaannya”<sup>22</sup> William R Anson menjelaskan bahwa istilah kontrak digunakan secara acak untuk menyatakan tiga macam hal, ia mengatakan:

*Principles of the Law of Contract : “The term contract has been used indifferently to refer to three different things: (1) the series of operative acts by the parties resulting for new legal relations; (2) the physical document executed by the parties as the lasting evidence of their having performed the necessary operation acts and also as an operative fact in itself; (3) the legal relations resulting from the operative acts, consisting of a right or rights in personam and their corresponding duties, accompanied by certain powers, privileges and immunities. The sum of these legal relations is often called obligation”*<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Soedjono Dirdjosisworo, *Kontrak Bisnis (Menurut Sistem Civil Law, Common Law dan Praktek Dagang Internasional)*, Bandung: Mandar Maju, 2003, hlm. 29

<sup>23</sup> Madjedi Hasan, *Pacta Sunt Servanda : Penerapan Azas "Janji itu mengikat" dalam kontrak bagi hasil di bidang minyak dan gas bumi*. Jakarta: Fikahati Aneska. 2005, hlm. 15.

Pernyataan tersebut memiliki arti bahwa istilah kontrak digunakan secara acak untuk menyatakan tiga macam hal, yaitu satu rangkaian tindakan-tindakan operasional dari para pihak yang menimbulkan hubungan hukum baru, dokumen yang dilaksanakan oleh para pihak sebagai bukti akhir telah dijalankannya oleh para pihak tindakan-tindakan operasional, yang terdiri dari hak atau hak-hak pribadi dan kewajibannya, yang disertai dengan kekuasaan, hak istimewa dan kewajiban, dan hubungan hukum ini sering disebut kewajiban.

Dari pengertian-pengertian yang ada tersebut, dapat disimpulkan bahwa kontrak merupakan suatu persetujuan tertulis dari para pihak untuk melaksanakan kewajiban hukum secara bersama-sama dilandasi pada saling pengertian untuk melakukan sesuatu pada masa mendatang. Menurut namanya kontrak dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu yang bernama dan tidak bernama. Perjanjian bernama (*benoemd*) adalah perjanjian yang mempunyai nama sendiri, yaitu diatur dan diberi nama oleh pembentuk undang-undang atau merupakan perjanjian yang terdapat dan dikenal dalam KUH Perdata dan undang-undang lain. Perjanjian tidak bernama (*onbenoemde overeenkomst*) merupakan perjanjian yang timbul tumbuh, hidup dan berkembang dalam masyarakat. *Production sharing contract* termasuk ke dalam perjanjian tidak bernama. Lahirnya perjanjian ini adalah berdasarkan asas kebebasan berkontrak.

Dalam hukum perjanjian berlaku sekurang-kurangnya tiga prinsip atau asas yang bersifat universal, yaitu:

- 1) Asas konsensualisme, yang berarti bahwa hal-hal itu terjadi melalui persesuaian kehendak atau konsensus para pihak.

- 2) Asas kekuatan mengikat persetujuan, di mana para pihak harus memenuhi apa yang mereka terima sebagai kewajiban masing-masing.
- 3) Asas kebebasan berkontrak, yaitu azas yang menyatakan bahwa setiap orang bebas mengadakan persetujuan dengan siapa saja yang dikehendaki, menentukan isi, daya kerja dan persyaratan-persyaratan persetujuan sesuai dengan pandangan sendiri, menuangkannya dalam bentuk tertentu atau tidak dan tunduk pada ketentuan-ketentuan perundang-undangan tertentu yang dipilih. Asas ini sangat erat hubungannya dengan asas konsensualisme.<sup>24</sup>

Suatu perikatan hukum yang dilahirkan dari suatu perjanjian mempunyai dua atribut, yaitu hak dan kewajiban hukum. Kewajiban hukum adalah mengikatkan diri untuk melakukan sesuatu kepada pihak lain, sementara hak atau manfaat berupa tuntutan dilaksanakannya sesuatu yang disanggupi dalam perjanjian itu. Karena itu dalam setiap perjanjian, masing-masing pihak harus menepati janjinya untuk melaksanakan kewajibannya dan juga menghormati hak pihak lain. Grotius mencari dasar konsensus itu dalam Hukum Kodrat dengan mengatakan bahwa “janji itu mengikat” (*pacta sunt servanda*) dan “kita harus memenuhi janji kita” (*promissorum implendorum obligati*). Menurutnya, asas *pacta sunt servanda* ini timbul dari premise bahwa kontrak secara alam dan sudah menjadi sifatnya mengikat berdasarkan dua alasan. Yang pertama, adalah sifat kesederhanaan bahwa seorang harus berinteraksi dan bekerja sama dengan orang

---

<sup>24</sup> Madjedi Hasan, *Op.cit*, hlm. 24.

lain, yang berarti bahwa orang-orang ini harus saling mempercayai, yang pada gilirannya akan memberikan kejujuran dan kesetiaan. Alasan kedua, setiap individu memiliki hak, di mana yang paling mendasar adalah hak milik yang dapat dialihkan. Apabila seorang individu memiliki hak untuk melepaskan miliknya, maka tidak ada alasan mengapa dia harus dicegah untuk melepaskan haknya yang kurang penting seperti melalui kontrak.<sup>25</sup>

### **B.12 Keseimbangan Kekuatan (*Balance of Power*) dalam Pengusahaan Sektor Migas**

Pemerintah memiliki dua peran penting dalam pengusahaan sektor migas. Pertama, sebagai pihak yang memiliki kekuatan dalam memungut pajak (*sovereign tax power*) dan kedua sebagai pemilik sumber daya alam (*resource owner*). Sebagai *sovereign tax power*, pemerintah harus dapat menjamin bahwa pengusahaan sektor migas dapat memberikan kontribusi bagi pendapatan negara. Sebagai *resource owner*, pemerintah harus dapat menentukan kapan kegiatan eksploitasi atas sumber daya yang ada akan dilakukan dan menjamin bahwa harga yang digunakan adalah sesuai dan wajar, sehingga memberikan kemanfaatan yang maksimal bagi negara yang mendukung pertumbuhan ekonomi. Konflik mendasar yang sering timbul dalam kegiatan pengusahaan sektor migas adalah dalam hal distribusi resiko dan keuntungan antara perusahaan yang melakukan kegiatan eksploitasi selaku investor dengan pemerintah. Kedua belah pihak cenderung untuk memaksimalkan keuntungan yang diperoleh dan menggeser resiko yang mungkin timbul kepada pihak lain. Oleh karena itu, disusunlah sebuah

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 27

kesepakatan dalam bentuk kontrak yang di dalamnya terdapat pengaturan fiskal. Kontrak ini bertujuan untuk mengatur mengenai kepentingan kedua belah pihak dalam kegiatan perusahaan sektor migas. Pengaturan fiskal yang ada tidak terlepas dari pertimbangan politik (*political judgement*) karena selalu terdapat *trade off* antara keuntungan, resiko, dan jangka waktu perolehan keuntungan. Di samping itu, pengaturan ini bertujuan untuk menciptakan kedudukan fiskal yang stabil (*a stable fiscal environment*) antara pemerintah dengan investor dan proses pembangunan yang efisien (*efficient resource development*).

Sebagian besar kontrak perusahaan migas berlaku untuk jangka panjang yaitu sepuluh hingga tiga puluh tahun. Dalam jangka waktu tersebut senantiasa diharapkan tercipta hubungan yang stabil antara investor dan pemerintah. Dalam perusahaan sektor migas cenderung terdapat pergeseran keseimbangan kekuatan (*the balance of power shift over a life of a project*), hal ini seperti diungkapkan oleh Nellor :

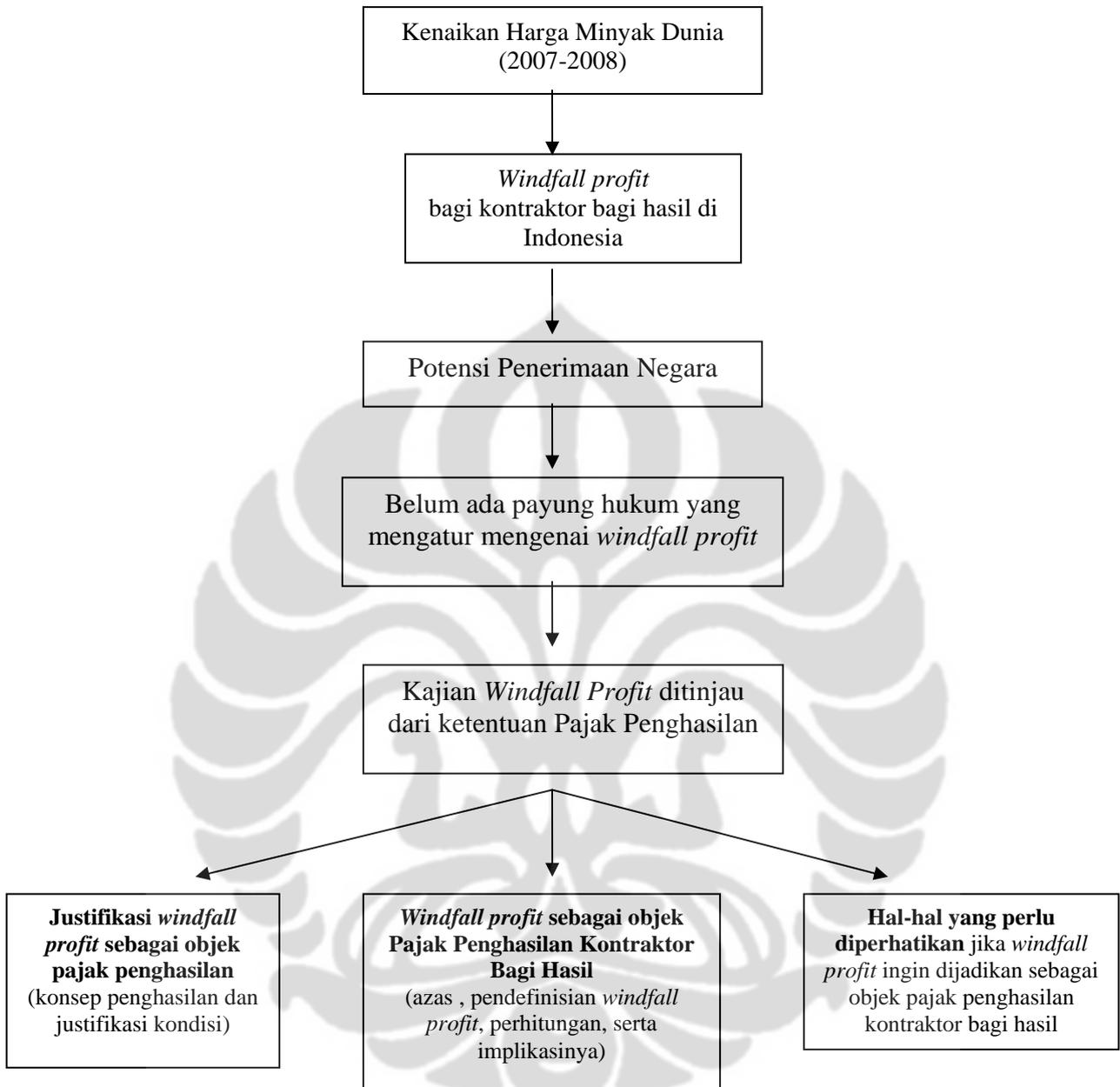
*“ One reason resource projects are developed under long term agreements is that the balance of power shifts over the life of a project. Before exploration begins or in its early stages, the power is with the resource companies because there is worldwide competition to attract potential investors. The power then shifts to the government, and political pressure for renegotiating the original agreement can become almost irresistible once a successful project has come on stream and is generating significant positive net cash flows. At the tail end of the project, when the resource deposit is almost depleted, the balance of power shifts again. The resource company can walk away from the project should it conclude that the government is making excessive demands. ”*<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> David C.L. Nellor, ‘Taxation of Mineral and Petroleum Resources’ dalam Parthasarathi Shome (Editor), *Tax Policy Hand Book*, Washington, D.C: Tax Policy Division Fiscal Affair IMF, 1995, hlm. 237.

Dari pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa sebelum dimulainya masa eksplorasi pada tahap awal, kekuatan berada pada investor, karena pada saat ini negara-negara pemilik sumber daya alam berkompetisi untuk menarik para investor potensial untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di negaranya. Setelah investor masuk dan memasuki tahap negosiasi kontrak, kekuatan bergeser pada pemerintah, di mana pemerintah sebagai *resource owner* memiliki kekuatan politik untuk menegosiasikan kontrak yang dapat memberikan keuntungan maksimal bagi negara. Di akhir proyek, kekuatan bergeser lagi kembali kepada investor, di mana setelah kegiatan eksploitasi telah memasuki tahap penyelesaian, investor dapat saja melepaskan investasinya dan meninggalkan proyek, jika pemerintah yang bersangkutan melakukan hal-hal yang berlebihan dan cenderung melebihi apa yang telah disepakati di dalam kontrak. Adanya pergeseran kekuatan tersebut mendorong dibutuhkan berbagai instrumen fiskal untuk mengontrol kepentingan kedua belah pihak selama masa berlakunya kontrak.

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



Sumber : diolah peneliti

**Gambar II.3**  
**Kerangka Pemikiran Penelitian**

## C. Metode Penelitian

### C.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Creswell dalam bukunya menjelaskan mengenai pendekatan kualitatif :

*“ a qualitative approach is one in which the inquirer often makes knowledge claims based primarily on constructivist perspectives (i.e., the multiple meanings of individual experiences, meaning socially and historically constructed, with an intent of developing a theory or pattern ) or advocacy/participatory perspectives (i.e., political, issue-oriented, collaborative, or change oriented) or both. It also uses strategies of inquiry such as narratives, phenomenologies, ethnographies, grounded theory studies, or case studies. The researcher collects open-ended, emerging data with the primary intent of developing themes from the data”.*<sup>27</sup>

Dari definisi yang dikemukakan di atas, pendekatan kualitatif merupakan pendekatan penelitian yang bertujuan untuk mengembangkan pengetahuan melalui perspektif konstruktivis dan berusaha untuk membangun sebuah teori melalui data-data yang dikumpulkan oleh peneliti. Permasalahan dalam penelitian ini diangkat menggunakan pendekatan kualitatif karena peneliti ingin mengkaji *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil ditinjau dari ketentuan pajak penghasilan. Kebijakan ini belum diterapkan di Indonesia dan belum ada payung hukum apapun yang mengaturnya. Sehingga diharapkan berdasarkan analisis yang bersumber dari wawancara mendalam dengan informan yang telah dipilih serta sumber data yang ada diharapkan

---

<sup>27</sup> John W Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Approach Second Edition*, USA: Sage Publication, 1994, hlm. 18

melalui penelitian ini peneliti dapat melengkapi konsep mengenai *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil dan perlakuannya sebagai potensi penerimaan negara.

## C.2 Jenis Penelitian

### a. Berdasarkan tujuan penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan jenis penelitian yang berusaha menggambarkan atau menjelaskan secermat mungkin mengenai suatu hal dari data yang ada. Jenis penelitian ini tidak terbatas pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti dari data itu, menjadi suatu wacana dan konklusi dalam berfikir logis, praktis, dan teoritis. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Neuman dalam bukunya : “*descriptive research present a picture of the spesific details of situation, social setting, or relationship. The outcome of a descriptive study is a detailed picture of the subject*”<sup>28</sup>

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis *windfall profit*, sejarah pemberlakuannya, serta justifikasi atas *windfall profit* sebagai objek pajak penghasilan. Di samping itu, penelitian ini juga berusaha untuk menganalisis bagaimana penerapan *windfall profit* sebagai objek pajak penghasilan kontraktor bagi hasil. Serta hal-hal apa saja yang harus diperhatikan jika hal ini akan diterapkan.

---

<sup>28</sup> William Lawrence Neuman, *Social Research Method, Qualitative and Quantitative Approaches, 4th edition*, USA: Allyn & Bacon, 2000, hlm. 30.

#### **b. Berdasarkan manfaat penelitian**

Berdasarkan manfaatnya, penelitian ini merupakan penelitian murni, di mana penelitian ini ditujukan untuk pengembangan ranah keilmuan pengetahuan perpajakan. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Neuman bahwa penelitian murni memperluas pengetahuan dasar mengenai sesuatu.

*“basic research advances fundamental knowledge about the social world. It focuses on refuting or supporting theories that explain how the social world operates, what make things happen, why social relation are a certain way, and why society changes”<sup>29</sup>*

Pertanyaan penelitian murni secara sekilas tidak menjawab secara konkrit permasalahan yang ada di lapangan, namun penelitian murni menyediakan suatu landasan berfikir bagi penelitian praktis untuk memecahkan masalah. Secara sekilas penelitian ini berusaha untuk memberikan jawaban atas permasalahan yang dihadapi pemerintah terkait dengan kenaikan harga minyak dunia, namun tentu saja batasan dalam penelitian ini tidak dapat secara langsung memberikan suatu jawaban yang praktis atas permasalahan tersebut, karena masih membutuhkan disiplin ilmu lain dan penelitian-penelitian lebih lanjut. Namun penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan berpikir bagi penelitian lain di masa depan mengenai penerapan *windfall profit* sebagai objek pajak penghasilan.

#### **d. Berdasarkan Dimensi Waktu**

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian *cross-sectional research*, karena dilakukan pada satu waktu tertentu, pada saat

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 21

peneliti melakukan penelitian hingga penelitian tersebut selesai dilakukan. Sebagaimana halnya yang dinyatakan oleh Bailey dan Babbie berturut-turut, yaitu: “*Most survey studies are in theory cross-sectional, even though in practice it may take several weeks or months for interviewing to be completed. Researchers observe at one point in time.*”<sup>30</sup> Penelitian ini dilakukan dalam jangka waktu Januari 2007 hingga Mei 2008, di mana harga minyak dunia masih terus mengalami kenaikan. Adapun data-data yang digunakan oleh peneliti dapat merupakan data-data yang telah ada sebelum penelitian dilakukan dan juga dari hasil wawancara dengan para nara sumber.

**d. Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Lofland dan Lofland sebagaimana yang dikutip oleh Lexy J. Moleong dalam bukunya, sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.<sup>31</sup> Kata-kata dan tindakan orang yang diamati dan diwawancarai merupakan sumber data utama. Meskipun demikian studi literatur juga merupakan salah satu sumber data yang tidak bisa ditinggalkan karena studi literatur adalah titik tolak penelitian ini serta alat yang akan mempertajam pembahasan dalam penelitian ini. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

---

<sup>30</sup> Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004), hlm.7

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm.157

## 1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan melalui pengumpulan literatur buku dan data yang relevan dengan penelitian ini, seperti buku-buku, literatur, jurnal, artikel, baik media cetak maupun elektronik.

## 2. Studi Lapangan

Studi lapangan dilakukan melalui wawancara mendalam (*interview*) dan analisis data sekunder. Wawancara dijelaskan oleh Gerald R. Adams dan Jay D. Schvaneveldt dalam bukunya sebagai:

*“The interview can be very structured, so that all questions are read verbatim, always in the same order using strict standardization, or the interview can be very permissive, amounting to a free flowing conversation between the interviewer and the respondent.”*<sup>32</sup>

Wawancara dilakukan berupa komunikasi verbal dengan tujuan mendapatkan informasi dan dilaksanakan dengan pedoman wawancara. Pembuatan pedoman wawancara disusun dengan terstruktur sehingga memudahkan peneliti dalam memahami dan mendapatkan informasi yang diinginkan. Pedoman wawancara berupa daftar pertanyaan terbuka yang tidak membatasi jawaban dari informan sehingga informan benar-benar dapat memberikan jawaban sesuai dengan persepsi dan pengetahuan yang dimilikinya. Pedoman wawancara tidak bersifat mengikat, jadi apabila di dalam wawancara ada hal di luar pertanyaan yang dibahas namun memiliki keterkaitan dengan tema penelitian akan

---

<sup>32</sup> Gerald R. Adams and J D. Schvaneveldt, *Understanding Research Method*, (New York; Longman Publishing Group, 1991) hlm. 214.

dijadikan bahan analisis oleh peneliti. Wawancara dilakukan terhadap narasumber/ informan yang telah dipilih oleh peneliti terkait dengan topik penelitian. Adapun pemilihan narasumber/ informan dalam penelitian ini, didasarkan atas kategori narasumber/ informan yang dikemukakan oleh Neuman, yaitu:

*The ideal informants has four characteristic:*

- *The informan is totally familiar with the culture*
- *The individual is currently involved in the field*
- *The person can spend time with the researcher*
- *Nonanalytic individuals.*<sup>33</sup>

**e. Berdasarkan Teknik Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Dalam penelitian kualitatif analisis data dilakukan bersamaan atau hampir bersamaan dengan pengumpulan data, sehingga tidak ada panduan yang baku dalam melakukan analisis data. Hal ini sejalan dengan yang diungkapkan oleh Bogdan dan Biklen yang dikutip oleh Irawan dalam bukunya:

“Analisis data adalah proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip interview, catatan di lapangan, dan bahan-bahan lain yang Anda dapatkan, yang kesemuanya itu Anda kumpulkan untuk meningkatkan pemahaman Anda terhadap suatu fenomena dan membantu Anda kepada orang lain.”<sup>34</sup>

Dalam penelitian ini peneliti senantiasa terus berusaha mengumpulkan data-data yang terkait dengan penelitian baik berupa data empiris maupun hasil wawancara informan yang relevan. Analisis data terus dilakukan sejalan dengan pengumpulan data. Dalam hal ini, peneliti tidak akan memaparkan semua

---

<sup>33</sup> Neuman, *Op.cit.*, hlm. 394

<sup>34</sup> Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006, hlm. 73

temuan data yang diperoleh, namun hanya data-data yang terkait dengan batasan penelitian, peneliti juga mempertimbangkan kebaruan atas data yang diperoleh.

### **C.3 Metode dan Strategi Penelitian**

Metode penelitian merupakan penjelasan secara teknis mengenai metode yang digunakan dalam suatu penelitian. Penelitian yang bersifat deskriptif dapat digunakan seandainya telah terdapat informasi atau data mengenai suatu permasalahan atau suatu keadaan akan tetapi informasi tersebut belum cukup terperinci, maka peneliti mengadakan penelitian untuk memperinci informasi yang tersedia. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

#### **a. Metode wawancara**

Peneliti melakukan wawancara dengan para informan yang telah dipilih yang dianggap mampu dan menguasai permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian.

#### **b. Metode kajian kepustakaan**

Peneliti menggali informasi dari berbagai sumber kepustakaan, baik buku, majalah, surat kabar, ataupun *web site*, yang terkait dengan permasalahan penelitian.

#### **c. Metode historis**

Dalam penelitian ini peneliti melakukan analisis historis terkait dengan permasalahan penelitian, di mana peneliti menganalisis perlakuan atas *windfall profit* di Indonesia pada tahun 1974 dan penerapan *windfall profit*

*tax* di Amerika Serikat pada tahun 1980. Dengan melakukan analisis historis, diharapkan peneliti dapat memperoleh gambaran yang memadai terkait dengan kemungkinan diterapkannya pengaturan atas *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil pada saat ini di Indonesia.

Adapun jenis data yang digunakan oleh peneliti digolongkan menjadi dua yaitu:

**a. Data Primer**

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung melalui wawancara mendalam dengan informan. Data primer diperoleh peneliti melalui studi lapangan. Studi lapangan dilakukan melalui wawancara mendalam dengan beberapa informan. Dalam melakukan wawancara peneliti dibantu dengan alat bantu wawancara yaitu pedoman wawancara.

**b. Data Sekunder**

Data Sekunder merupakan data yang diperoleh dari dokumen yang telah ada. Dalam penelitian ini data sekunder diperoleh melalui studi dokumen dan literatur. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini antara lain berupa artikel, buku-buku, dan jurnal ilmiah.

#### **C.4 Hipotesis Kerja**

Peneliti memulai penelitian ini dengan hipotesis sementara bahwa keuntungan berlimpah (*windfall profit*) yang diperoleh kontraktor bagi hasil di Indonesia merupakan potensi penerimaan Negara. Hal ini dapat dilakukan dengan

memberlakukannya sebagai objek pajak penghasilan kontraktor bagi hasil, dengan perlakuan yang berbeda dari penghasilan yang diterima.

### **C.5 Narasumber/ informan**

Berdasarkan kategori narasumber/ informan yang dikemukakan oleh Neuman, maka yang dijadikan narasumber/ informan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Pengamat Perminyakan Nasional, Bapak Kurtubi
2. Pakar Perpajakan di sektor Migas, Bapak Muhardjo
3. Kepala Subdirektorat Dampak Kebijakan Direktorat Jenderal Pajak, Bapak Prof. Dr. John Hutagaol
4. Kepala Subdirektorat Potensi Penerimaan Direktorat Jenderal Pajak, Bapak Ir. Andri Nur Alam, M.A
5. Kepala Bidang Perumusan Kebijakan, Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan RI, Bapak Gunawan Pribadi.
6. Akademisi, Guru besar Perpajakan FISIP UI, Bapak Prof. R. Mansury, Phd
7. Direktur Eksekutif Lembaga Kajian Reformasi Pertambangan dan Energi Bapak Pri Agung Rakhmanto
8. Konsultan Pajak, Tax Manager Deloitte Tax Solutions, Bapak John Lauwrenz
9. Tax Supervisor Kontraktor Bagi Hasil “X”, Bapak Abdul Hafiz
10. Finance Staff Kontraktor Bagi Hasil “Y”, Bapak Zaid Talib

## C.6 Proses Penelitian

Peneliti akan menjabarkan proses penelitian yang dimulai dari pemilihan topik hingga ke kerangka pemikiran dan metode penelitian yang digunakan guna menyelesaikan laporan penelitian ini.

- **Pemilihan Topik Penelitian**

Pemilihan topik penelitian skripsi ini diawali ketika peneliti membaca artikel di salah satu surat kabar ibu kota pada Bulan November 2007 mengenai usulan pemberlakuan *windfall profit tax* di Indonesia sebagai solusi alternatif mengurangi dampak lonjakan harga minyak dunia yang pada saat itu mulai merangkak tajam yang berimplikasi pada meningkatnya defisit APBN. Namun di sisi lain para kontraktor bagi hasil diuntungkan dengan kenaikan harga minyak ini. Peneliti kemudian merasa tertarik dan tertantang untuk mengetahui lebih jauh mengenai *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil dan kemungkinan penerapannya di Indonesia. Peneliti mulai menggali informasi dari berbagai sumber baik melalui media cetak ataupun elektronik mengenai penerapan kebijakan ini di luar negeri atau pun sejarah penerapannya di Indonesia.

- **Merumuskan Masalah**

Dari berbagai informasi yang diperoleh dan diskusi dengan beberapa pihak, peneliti mulai merumuskan masalah yang akan menjadi fokus penelitian. Peneliti memfokuskan masalah menjadi tiga pertanyaan penelitian, menganalisis justifikasi *windfall profit* yang diterima

kontraktor bagi hasil, menganalisis penerapannya di Indonesia, dan menganalisis hal-hal apa saja yang harus diperhatikan jika kebijakan ini akan diterapkan.

- **Pendahuluan**

Penulisan skripsi ini dimulai dengan pendahuluan, dimulai dengan latar belakang masalah yang menyajikan gambaran mengapa suatu penelitian menarik untuk diteliti. Alat bantu yang digunakan adalah *what, who, when, where, why, dan how*. Dengan alat bantu tersebut peneliti menjabarkan munculnya *windfall profit* yang diterima kontraktor bagi hasil akibat kenaikan harga minyak dunia dan sekilas historis atas pemberlakuan *windfall profit* di Indonesia pada tahun 1974 dan di Amerika Serikat pada tahun 1980 serta latar belakang dimungkinkannya kebijakan ini diterapkan di Indonesia pada saat ini. Dilanjutkan dengan merumuskan permasalahan dalam bentuk pertanyaan penelitian. Kemudian dilanjutkan dengan menuliskan tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan menyajikan sistematika penulisan.

- **Kerangka Pemikiran dan Metode Penelitian**

Proses selanjutnya yang dilakukan peneliti adalah memulai kerangka pemikiran dengan melakukan tinjauan pustaka berupa kajian literatur dari perpustakaan, pencarian artikel melalui media cetak dan elektronik. Setelah melengkapi kerangka pemikiran, peneliti melanjutkan ke tahap metode penelitian, dengan menjabarkan pendekatan penelitian dan alasan peneliti memilih pendekatan tersebut, menentukan jenis penelitian,

menentukan teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti, menentukan hipotesis kerja, menentukan narasumber dan informan, menjabarkan tahapan proses penelitian, menentukan site penelitian, batasan penelitian, dan keterbatasan dalam penelitian.

- Pengumpulan data dan turun lapangan

Pengumpulan data dilapangan dilakukan peneliti dengan mengumpulkan informasi dan data yang terkait dengan topik penelitian pada objek penelitian. Data yang diperoleh peneliti berupa data kualitatif. Untuk dapat memahami lebih jauh mengenai topik penelitian, peneliti mulai menyusun daftar pertanyaan terbuka yang akan diajukan dan melakukan wawancara mendalam kepada pihak yang benar-benar ahli di bidangnya yang menyangkut topik penelitian.

### **C.7. Site Penelitian**

Penelitian yang dilakukan adalah mengenai analisis atas *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil ditinjau dari ketentuan pajak penghasilan. Peneliti melakukan pengamatan pelaksanaan kebijakan tersebut di Amerika Serikat pada tahun 1980 serta pemberlakuannya di Indonesia pada tahun 1974, sebagai acuan melalui studi kepustakaan dan wawancara dengan informan. Site penelitian ini dibatasi melalui penggalian informasi di wilayah tempat para informan berada, yaitu di Jakarta.

### **C.8. Batasan Penelitian**

Penelitian ini dibatasi pada kajian atas *windfall profit* yang ditinjau dari ketentuan mengenai objek pajak penghasilan. Hal tersebut mengingat belum adanya penelitian yang membahas mengenai *windfall profit*, sehingga peneliti ingin terlebih dahulu meneliti *windfall profit* sebagai bentuk objek pajak penghasilan. Hal tersebut juga dilatarbelakangi oleh analisis secara historis yang dilakukan oleh peneliti. Peneliti membatasi pembahasan pada tataran konsep penghasilan dengan juga menganalisis dari penerapannya di Indonesia pada tahun 1974 dan di Amerika Serikat pada tahun 1980. Kemudian peneliti mencoba untuk mengkaji penerapannya sebagai objek pajak penghasilan badan kontraktor dan melihat implikasinya terhadap perubahan proporsi bagi hasil. Adapun formula yang dihasilkan merupakan hasil dari proses kajian kepustakaan dan turun lapangan berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan para informan. Setelah itu peneliti mencoba menganalisis mengenai hal-hal yang perlu diperhatikan jika kebijakan ini ingin diterapkan, yang peneliti rangkum menjadi tiga aspek, yaitu ekonomi, hukum, dan politik. Adapun kontraktor bagi hasil di sini dibatasi pada kontraktor yang mengikat kontrak dalam bentuk *production sharing contract*.

### **C.9. Keterbatasan Penelitian**

Penelitian ini pada dasarnya ingin mencoba untuk merespons isu publik terkait dengan solusi alternatif dalam menghadapi kenaikan harga minyak dunia melalui pengenaan pajak terhadap *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil. Sedikitnya literatur yang membahas mengenai *windfall profit* cukup

menjadi keterbatasan bagi peneliti untuk melakukan penelitian. Informasi secara komprehensif yang terbatas mengenai pemberlakuan *windfall profit* di negara lain menjadikan peneliti tidak dapat memperoleh informasi terbaru terkait dengan penerapan kebijakan atas *windfall profit*, karena informasi yang ada sebagian besar dalam bentuk artikel. Proses wawancara yang memakan waktu dalam tahap perizinan, menyebabkan ada beberapa informan yang sangat potensial tidak bisa diwawancara mengingat batas waktu yang telah ditentukan. Karena topik dalam penelitian ini masih merupakan wacana publik, ada beberapa pihak yang seharusnya dapat menjadi informan menolak untuk memberikan pendapatnya. Di samping itu, terdapat data-data yang tidak dapat diperoleh peneliti untuk ditampilkan dalam rangka mempertajam analisis peneliti karena data-data tersebut bersifat konfidensial, sehingga tidak dapat diperoleh. Hal-hal tersebutlah yang menjadi keterbatasan dalam penelitian ini, di samping tidak terlepas dari keterbatasan waktu dalam menyelesaikan penelitian ini dan keterbatasan yang dimiliki oleh peneliti.