

BAB I

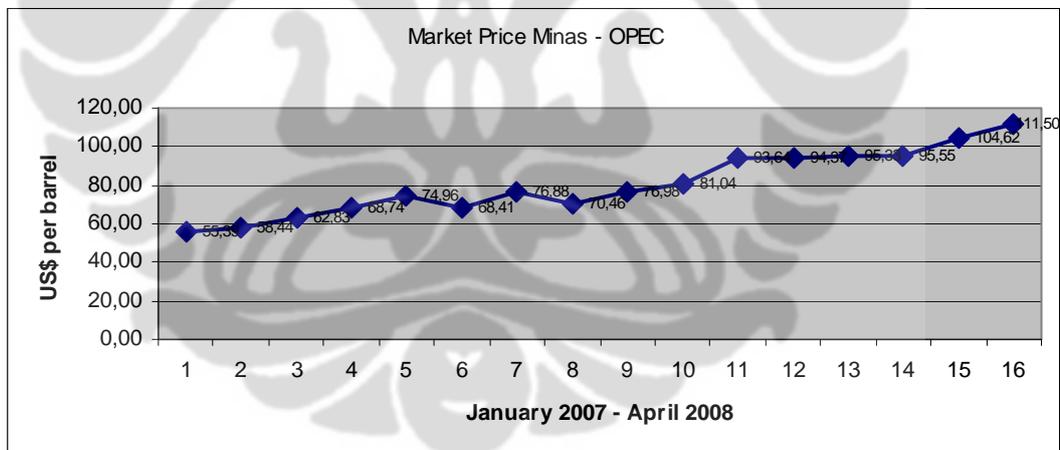
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam sistem kenegaraan, pemerintah memiliki peran penting dalam menjalankan roda pemerintahan. Pemerintah senantiasa dituntut untuk mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan kepada masyarakat, salah satunya dengan melakukan *transfer payment* melalui pemberian subsidi kepada masyarakat yang salah satunya subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM). Untuk itu pemerintah membutuhkan dana yang juga digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan. Salah satu sumber dana yang digunakan pemerintah adalah pajak. Jika pemerintah menginginkan potensi penerimaan dari sektor pajak dapat tergali secara maksimal maka harus didukung dengan kondusifnya aktivitas ekonomi.

Berbagai gangguan terhadap aktivitas ekonomi tentu saja tidak dapat dihindari yang pada gilirannya berpengaruh terhadap penerimaan negara dan terganggunya kesejahteraan masyarakat. Salah satunya adalah kenaikan harga minyak dunia yang memberikan pengaruh besar terhadap kondisi perekonomian. Sejak tahun 1999 kecenderungan harga minyak mulai meningkat setelah mengalami kejatuhan pada tahun 1998 karena terjadinya krisis moneter di Asia. Pada akhir tahun 2001 hingga awal tahun 2002 harga sempat menurun sebagai akibat peristiwa 11 September 2001 di Amerika Serikat. Pada pertengahan tahun 2002 harga kembali meningkat dan terus mengalami kenaikan hingga mencapai

level USD 70 per barrel pada bulan Agustus 2006. Meredanya konflik Libanon telah mendorong harga turun hingga level USD 50 per barrel. Hal ini mendorong OPEC memotong produksi. Harga kembali naik mencapai angka tertinggi yakni USD 98 per barrel pada tanggal 10 November 2007. Sebelumnya pada 19 Oktober 2007 terjadi lonjakan harga minyak mentah di New York Merchantile Exchange (NYME) yang menyentuh level USD 90 per barrel.¹ Awal tahun 2008 telah hampir menyentuh level psikologis 100 dolar AS per barrel dan hingga April 2008 telah menyentuh level USD 112. Salah satunya dapat dilihat dalam Grafik I.1, di mana peneliti menggambarkan kenaikan harga minyak Indonesia yaitu Minas yang dicatatkan di OPEC, dari Januari 2007 hingga April 2008.



Sumber : diolah peneliti

Grafik I.1
Kenaikan Harga Minyak Minas – OPEC
Januari 2007 – April 2008

¹ “Skenario Minyak 100 dollar AS per barrel”, *Harian Kompas*, Sabtu, 27 Oktober 2007

Kondisi ini tentu saja menyerap dan meningkatkan defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).² Sementara itu, industri minyak bumi, di Indonesia maupun di negara manapun, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kondisi minyak dan gas bumi internasional. Sehubungan dengan hal tersebut, fluktuasi harga minyak dunia akan memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap industri eksplorasi dan produksi minyak bumi. Jika harga minyak dunia meningkat maka keuntungan perusahaan -dalam hal ini para kontraktor bagi hasil- akan meningkat,³ apalagi jika kenaikan harga minyak dunia melambung tinggi.

Keuntungan berlebih yang diperoleh para kontraktor akibat kenaikan harga minyak dunia yang melambung tinggi dinamakan *windfall profit*. Keuntungan ini timbul di tengah-tengah beban berat yang harus dipikul oleh masyarakat, terutama kalangan ekonomi lemah yang berpenghasilan tetap. Sebagai negara produsen minyak seharusnya Indonesia memperoleh keuntungan dari kenaikan harga minyak. Namun dikarenakan Indonesia harus juga berperan sebagai *net importer* minyak, maka kenaikan harga minyak dunia justru menjadikan momok tersendiri bagi APBN Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dalam Tabel I.1, di mana terjadi penurunan penerimaan negara dari sektor migas pada tahun 2007.

² Pada tahun 2007 realisasi subsidi BBM mencapai Rp 90 triliun, jumlah tersebut melonjak dari target APBN-P 2007 Rp 55 triliun.

³ Haryono, *Akuntansi Perminyakan*, Jakarta; Penerbit Universitas Trisakti, 2003, hlm. 21.

Tabel I.1
Penerimaan Negara dari Sektor Migas
Tahun 2005-2008
(dalam miliar rupiah)

No	Uraian Jenis Penerimaan	2005	2006	2007	2008
		APBN	APBN	APBN	RAPBN
A	PENERIMAAN PERPAJAKAN	47.872,48	66.163,73	34.742,00	64.370,20
1	PPh Minyak dan Gas Bumi	34.976,00	43.137,42	20.295,76	40.950,87
	a PPh Minyak Bumi	10.972,30	14.619,04	7.579,61	14.988,16
	b PPh Gas Bumi	24.003,70	28.518,38	12.716,15	25.962,71
2	Pajak Non Migas	12.896,48	23.026,31	14.446,24	23.419,33
	a Pajak Pertambangan Umum	12.896,48	23.026,31	14.446,24	23.419,33
B	PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK	107.488,48	163.671,88	51.887,55	120.241,27
1	SDA Minyak Bumi dan Gas Alam	102.699,76	157.007,09	46.161,78	112.341,29
	a Pendapatan Minyak Bumi	71.760,47	121.816,66	35.655,64	81.757,54
	b Pendapatan Gas Alam	30.939,29	35.190,43	10.506,14	30.583,75
2	SDA Pertambangan Umum	4.788,72	6.664,79	5.725,77	7.899,98
	a Pendapatan Iuran Tetap	57,10	58,24	84,32	66,60
	b Pendapatan Royalty	3.138,94	4.163,99	3.617,43	5.239,80
	c Penjualan Hasil tambang	1.592,68	2.442,56	2.024,02	2.593,58
C	PENERIMAAN LAIN-LAIN	304,10	7.940,45	2.811,30	7.536,65
1	Penerimaan lain-lain Migas	0,00	7.552,94	2.179,42	6.885,57
	a Selisih harga DMO (harga ICP) dengan fee kontraktor	0,00	7323,22	1812,22	6456,47
	b Pendapatan lain dari kegiatan Hulu Migas	0,00	4,50	99,62	0,00
	c Iuran Badan Usaha dalam kegiatan usaha penyediaan dan pendistribusian BBM dan pengangkutan gas bumi	0,00	225,22	267,58	429,10
2	Penerimaan Jasa Teknologi	304,10	387,51	631,88	651,08
	JUMLAH	155.665,06	237.776,06	89.440,85	192.148,12

Sumber: Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral- RI

Menyikapi kondisi tersebut, pemerintah harus mengambil kebijakan yang tepat, jangan sampai kebijakan yang diambil menjadi terburu-buru dan menyengsarakan rakyat. Jika dilihat dari sisi distribusi keadilan, kenaikan harga minyak dunia akan mengakibatkan ketidakseimbangan distribusi pendapatan antara produsen minyak dengan konsumen. Hal ini dipercayai sebagai ketidakadilan bagi produsen minyak yang menikmati keuntungan tinggi di tengah beban berat yang harus ditanggung konsumen. Sehingga harus terjadi pembagian

keuntungan berlebih kepada rakyat melalui negara.⁴ Hal tersebut menimbulkan adanya potensi penerimaan bagi pemerintah yang bersumber dari *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor minyak asing, melalui pengenaan pajak atas *windfall profit* tersebut. Jika dilihat dari kondisi di Indonesia saat ini, maka alasan penerapan pajak ini adalah keuntungan besar yang diterima oleh para kontraktor bukanlah karena hasil usaha mereka secara langsung, tetapi karena dipengaruhi oleh lonjakan harga minyak dunia. Sementara itu seluruh biaya yang dikeluarkan oleh mereka akan diganti oleh pemerintah melalui mekanisme pemulihan biaya (*cost recovery*). Sehingga wajar apabila tambahan penerimaan yang sangat besar tersebut dikembalikan pada negara -pemilik sumber daya alam (*host country*), yaitu Indonesia.⁵ Di samping itu penggunaan ICP (*Indonesian Crude Price*) sebagai dasar harga dalam menghitung *cost recovery*, pajak dan bagi hasil antara pemerintah Indonesia dengan kontraktor senantiasa tidak mencerminkan harga pasar yang sebenarnya yang cenderung lebih rendah dari harga pasar. Sehingga terdapat selisih positif antara harga pasar yang digunakan oleh kontraktor dalam melakukan penjualan dengan ICP. Selisih positif ini setidaknya dapat menjadi potensi penerimaan negara yang merupakan *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor.

Keadaan seperti ini pernah terjadi di Indonesia pada tahun 1974. Saat itu merupakan *golden decade* bagi negara-negara penghasil minyak, termasuk Indonesia di mana harga minyak melonjak hingga empat kali lipat dari harga

⁴ Salvatore Lazzari, *Journal The Windfall Profit Tax On Crude Oil: Overview of The Issues*, USA:Congressional Research Service Report for Congress, 1990

⁵ Hasil wawancara peneliti dengan Bapak Kurtubi, Pengamat Perminyakan Nasional, Rabu, 12 Februari 2008.

sebelumnya yang mencapai lebih dari USD 30 per barelnya.⁶. Dalam kondisi tersebut pemerintah Indonesia membuat kesepakatan baru dengan kontraktor melalui *New Deal Agreement*. Di sini terdapat penambahan proporsi bagi hasil antara pemerintah Indonesia dengan kontraktor bagi hasil. Selain itu kebijakan serupa pernah diterapkan di Amerika Serikat pada tahun 1980 melalui pengenaan *windfall profit tax* kepada para kontraktor. Tujuan utamanya adalah sebagai instrumen dalam rangka redistribusi pendapatan yang lebih seimbang antara produsen minyak dengan para konsumen. Melalui pengenaan pajak ini dipercaya bahwa para produsen minyak akan memperoleh keuntungan dalam jumlah yang rasional. Di samping itu, alasan yang melatarbelakanginya adalah pemerintah mengalami defisit anggaran yang tinggi akibat kenaikan harga minyak dunia. Sehingga dana yang dihasilkan dari pemungutan pajak ini dapat digunakan untuk menutupi defisit yang dialami oleh pemerintah dan bisa digunakan sebagai subsidi untuk mengurangi pengaruh kenaikan harga minyak pada konsumen.

Melihat pengalaman tersebut, pemerintah Indonesia pada saat ini dapat mempertimbangkan potensi penerimaan yang berasal dari *windfall profit* sebagai solusi alternatif terkait. Hal ini tentunya harus terkait dengan kebijakan energi pemerintah dalam menghadapi kenaikan harga minyak dunia. Sejak *production sharing contract* memasuki generasi keempat, belum ada payung hukum yang mengatur mengenai *windfall profit* yang diterima oleh para kontraktor. Sehingga

⁶ Rudi M. Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, Jakarta:Penerbit Djambatan, 1999 hlm. 45

tidak ada perlakuan khusus yang diberikan dalam menghitung besarnya *windfall profit*.

Melihat historis yang ada, tentu saja pemerintah dapat mempertimbangkan untuk memberikan perlakuan terhadap *windfall profit* yang diterima oleh para kontraktor, melalui pengenaan pajak, sehingga dapat memberikan tambahan penerimaan bagi negara. Namun untuk dapat menerapkan hal tersebut, dibutuhkan analisis terkait dengan justifikasi yang tepat atas *windfall profit* sebagai objek pajak. Walaupun belum ada payung hukumnya, namun perlu dikaji berdasarkan tatanan hukum yang telah ada terkait dengan pengenaan pajak terhadap kontraktor bagi hasil yang berlaku saat ini, yaitu mulai dari UUD 1945, UU No. 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan, UU No. 22 Tahun 2001 mengenai Minyak dan Gas Bumi serta klausul yang terdapat dalam *Production Sharing Contract*, karena pengaturan mengenai kontraktor bagi hasil di Indonesia bersifat *lex specialist derogate lex generalis*.

Di samping itu, dalam penentuan '*tax policy options*' yang baik harus selalu memperhatikan kemudahan dalam pelaksanaan pemungutan pajak, hal ini terkait dengan pertimbangan *ease of administration*.⁷ Bentuk yang dapat dikenakan atas *windfall profit* adalah melalui pengenaan pajak sebagai bagian dari objek pajak penghasilan kontraktor. Hal ini dikarenakan *windfall profit* merupakan penghasilan tambahan yang diperoleh kontraktor akibat kenaikan harga minyak. Tentunya semua keputusan ini dijalankan tanpa harus keluar dari

⁷ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan Pasca Reformasi 2000*, Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan, 2002, hlm.78

tatanan hukum perpajakan yang berlaku pada saat ini dan dalam rangka kemudahan dalam pelaksanaan pemungutannya. Untuk sampai pada hal tersebut tentu saja dibutuhkan analisis dengan mempertimbangkan sejarah atas *windfall profit* sebagai objek pajak dan kajian terhadap konsep penghasilan. Perlu juga dikaji terkait dengan hal-hal yang harus diperhatikan jika *windfall profit* ingin dijadikan sebagai objek pajak penghasilan. Di sini, peneliti akan melakukan kajian atas *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil ditinjau dari ketentuan pajak penghasilan yang dibatasi dalam ketentuan mengenai objek pajak penghasilan.

B. Permasalahan

Windfall profit yang diterima oleh kontraktor bagi hasil dapat dijadikan sebagai potensi penerimaan negara, namun hingga saat ini belum ada payung hukum yang mengatur mengenai perlakuan *windfall profit* tersebut. Melihat historis yang ada, diperlukan adanya pendefinisian yang tegas dari pihak pemerintah. Definisi ini lebih tepatnya pada bagian batas harga berapa suatu keuntungan yang diperoleh akan disebut sebagai *windfall profit* atau harga apa yang akan digunakan dalam menentukan *windfall profit*. Penelitian ini dibatasi pada kajian atas *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor ditinjau dari ketentuan pajak penghasilan yang dibatasi dalam ketentuan mengenai objek pajak. Analisis dilakukan pada tataran konsep penghasilan, pendefinisian *windfall profit* berdasarkan teori dan sejarah yang pernah ada, perhitungan *windfall profit* sebagai pajak penghasilan kontraktor serta hal-hal yang harus diperhatikan jika *windfall*

profit dijadikan sebagai objek pajak penghasilan. Terkait dengan batasan penelitian tersebut yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Apa yang menjadi justifikasi *windfall profit* yang diterima kontraktor bagi hasil sebagai objek pajak penghasilan?
2. Bagaimana pemberlakuan *windfall profit* yang diterima kontraktor bagi hasil sebagai objek pajak penghasilan?
3. Hal-hal apa saja yang perlu diperhatikan dalam menerapkan *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil sebagai objek pajak penghasilan?

C. Tujuan

Penulisan skripsi ini ditujukan untuk memenuhi salah satu persyaratan kelulusan program sarjana reguler Strata Satu (S1) Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI. Selain itu, berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian skripsi ini adalah:

1. Menganalisis apa yang menjadi justifikasi atas penerapan *windfall profit* yang diterima kontraktor bagi hasil sebagai sebagai objek pajak penghasilan.
2. Menganalisis pemberlakuan *windfall profit* yang diterima kontraktor bagi hasil sebagai objek pajak penghasilan.
3. Menganalisis hal-hal apa saja yang harus diperhatikan jika *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil dijadikan sebagai objek pajak penghasilan.

D. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

1. Signifikansi Praktis

Hasil penelitian mengharapkan bahwa melalui pengaturan *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil sebagai objek pajak penghasilan, dapat menjadi solusi alternatif bagi pemerintah dalam menghadapi gejolak kenaikan harga minyak dunia.

2. Signifikansi Akademis

Penelitian ini merupakan penelitian pertama di lingkungan akademis ilmu administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia yang membahas mengenai *windfall profit*, sehingga diharapkan penelitian ini dapat menjadi acuan bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang akan melengkapi penelitian ini.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan laporan ini merupakan gambaran umum tentang isi penelitian secara keseluruhan. Penulisan laporan penelitian ini terdiri dari lima (5) bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan secara umum kondisi yang berhubungan dengan objek penelitian yang terdiri dari lima sub bab, yaitu latar belakang masalah, permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Bab ini menjabarkan berbagai penjelasan tentang konsep yang akan diteliti yang berhubungan dengan *windfall profit*, konsep penghasilan, pajak yang berbasis penghasilan, azas-azas perpajakan, fungsi pemerintah, dan konsep *production sharing contract*. Bab ini juga akan menjabarkan metode penelitian yang digunakan seperti pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, hipotesis kerja, proses penelitian, penentuan *site* penelitian, batasan penelitian, dan keterbatasan penelitian .

BAB III GAMBARAN UMUM PERLAKUAN WINDFALL PROFIT DI INDONESIA TAHUN 1974 DAN PENGENAAN WINDFALL PROFIT TAX DI AMERIKA SERIKAT TAHUN 1980

Bab ini ingin menjelaskan gambaran umum pemberlakuan *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil di Indonesia pada tahun 1974 dan pengenaan *windfall profit tax* yang diterima oleh kontraktor minyak di Amerika Serikat pada tahun 1980.

BAB IV ANALISIS ATAS WINDFALL PROFIT YANG DITERIMA KONTRAKTOR BAGI HASIL DITINJAU DARI KETENTUAN PAJAK PENGHASILAN

Bab ini akan menganalisis *windfall profit* yang diterima kontraktor bagi hasil ditinjau dari ketentuan pajak penghasilan yang dibatasi pada ketentuan mengenai objek pajak penghasilan. Yang pertama

akan dilakukan analisis terkait dengan justifikasi *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil sebagai objek pajak penghasilan, kemudian dilakukan analisis mengenai pemberlakuan *windfall profit* dengan pengaturan sebagai pajak penghasilan kontraktor, dan yang terakhir akan dianalisis mengenai hal-hal yang perlu diperhatikan jika terdapat pengaturan terhadap *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor sebagai objek pajak penghasilan.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan jawaban dari pertanyaan penelitian yang diajukan dalam sub permasalahan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi bagi pemerintah terkait dengan solusi alternatif untuk kebijakan energi pemerintah dalam menghadapi gejolak kenaikan harga minyak dunia, melalui pengaturan atas *windfall profit* yang diterima oleh kontraktor bagi hasil sebagai objek pajak penghasilan.