

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi awal tonggak reformasi kegiatan usaha hulu migas di Indonesia. Salah satu ciri khas undang-undang baru ini bahwa Pertamina tidak lagi memonopoli peraturan dan manajemen dari produksi hulu minyak dan gas (migas) atau distribusi dan penjualan bahan bakar minyak pada industri hilir. Undang-undang baru ini membagi kegiatan usaha migas kedalam dua sektor, yaitu industri hulu dan hilir, dan membentuk badan pemerintah yang mengatur dan mengawasi setiap sektornya. Tujuan dari pengelompokan industri migas tersebut adalah untuk membuat jelas kegiatan apa saja yang dapat dilakukan oleh perusahaan asing dan perusahaan lokal.

Berdasarkan undang-undang nomor 22 tahun 2001 perusahaan asing atau BUT hanya boleh melakukan pengusahaan migas dalam industri hulu saja, hal ini dikarenakan beberapa aspek yaitu Industri hulu migas membutuhkan investasi yang sangat besar, jangka waktu pengusahaan yang lama, lokasi yang terkadang sangat terpencil, resiko yang sangat tinggi, level tenaga kerja yang tinggi, dan harga yang harus dibayar jika mengalami kegagalan.<sup>1</sup> Aspek berikutnya jika perusahaan asing atau BUT diperbolehkan untuk bermain di sektor industri hilir,

---

<sup>1</sup>Phina, Anaghara Obiageli, *Are There Economic Limits To Efficient Taxation In Mineral And Petroleum Fiscal Regimes*, [www.nao.org](http://www.nao.org)

ditakutkan perusahaan dalam negeri akan kalah saing dalam pemasaran produknya.

Berdasarkan undang-undang migas yang lama, Pertamina menjadi badan yang mewakili Pemerintah Indonesia untuk menandatangani kontrak bagi hasil (*production sharing contract*) dengan kontraktor migas. Sedangkan, berdasarkan undang-undang migas yang baru, kedudukan Pertamina digantikan dengan BP Migas. Kontrak yang dihasilkan, selanjutnya disebut sebagai Kontrak Kerja Sama,<sup>2</sup> yang dilaksanakan atas dasar prinsip-prinsip (a) kepemilikan sumber daya Minyak dan Gas Bumi tetap ditangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan (*point of export*); (b) pengendalian manajemen atas operasi yang dilaksanakan oleh Kontraktor berada pada Badan Pelaksana; (c) modal dan risiko seluruhnya ditanggung oleh Kontraktor.

Industri hulu meliputi kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi yang di supervisi oleh sebuah *implementing body*, yaitu Badan Pelaksana Migas atau BP Migas. Mengingat undang-undang sebelumnya mengenai otonomi daerah, undang-undang No. 22/2001 juga menambah peran campur tangan pemerintah lokal dan propinsi, dan juga menambah aturan pajak dan bagi hasil.<sup>3</sup>

Pada dasarnya bentuk kerja sama di sektor hulu migas di Indonesia berdasarkan atas Kontrak Bagi Hasil yang disebut *Production Sharing Contract* (PSC) atau dengan istilah baru menurut UU No.22/2001 yaitu Kontrak Kerja Sama. Namun demikian substansi dari Kontrak Kerja Sama tersebut tidak berbeda

---

<sup>2</sup>Surahmat, Rahmanto., *Perlakuan Pajak Penghasilan Di Sektor Migas Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001*, ITR Vol III/15/2004

<sup>3</sup>Vance, David & Mueller, John, *Concerns Remains Over New Legislation*, [www.oilonline.com](http://www.oilonline.com), 2003

dengan Kontrak Bagi Hasil. Dengan perubahan terminologi Kontrak Bagi Hasil menjadi Kontrak Kerja Sama, maka penyebutan Kontraktor Bagi Hasil selanjutnya disebut sebagai Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS).

Peran pemerintah juga ditujukan kepada penyediaan sumber energi seperti minyak bumi untuk kebutuhan domestik, seperti yang diatur menurut pasal 22 ayat (1) Undang-undang No.22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi, mewajibkan Kontraktor Kontrak Kerja Sama untuk menyerahkan minyak mentah bagiannya dalam rangka penyediaan bahan bakar minyak dalam negeri atau yang dikenal dengan istilah *Domestic Market Obligation* (DMO).

DMO adalah kewajiban kontraktor kontrak kerja sama untuk menyerahkan minyak mentah bagiannya dalam rangka penyediaan bahan bakar minyak dalam negeri yang besarnya diatur dalam kontrak. *DMO fee* adalah nilai atau harga minyak DMO yang besarnya diatur dalam kontrak. Dengan kata lain, *DMO fee* adalah suatu nilai penggantian yang dibayarkan oleh Pemerintah kepada KKKS karena KKKS yang bersangkutan telah menyerahkan minyak mentah DMO sebagai kewajibannya sesuai kontrak PSC dalam rangka mendukung penyediaan BBM dalam negeri, dan atas *DMO fee* tersebut terutang pajak penghasilan.

Kewajiban DMO sangat penting untuk mengurangi ketergantungan Indonesia pada minyak impor, terlebih pada saat ini dimana produksi minyak Indonesia terus mengalami penurunan. Sejak tahun 2004 Indonesia telah menjadi negara pengimpor minyak (*net oil importer*).<sup>4</sup> Penyebabnya kebutuhan konsumsi minyak Indonesia terus meningkat tetapi tidak sejalan dengan peningkatan produksi,

---

<sup>4</sup>*Indonesia Becomes Net Oil Importer*, diunduh dari [www.gasandoil.com](http://www.gasandoil.com) pada tanggal 19 Mei 2008 pukul 23:30.

bahkan menurut proyeksi neraca ekspor impor Indonesia dapat dilihat pada *Energy Outlook 2002* terbitan Pusat Studi Energi UI (EOS), pada tahun 2010 Indonesia tidak lagi mampu mengekspor minyak.<sup>5</sup> Tetapi bagaimanapun dua mata uang yang berlawanan kebijakan DMO ini sebenarnya menjadi disinsentif bagi kontraktor kontrak kerja sama<sup>6</sup> selain hambatan-hambatan yang diakibatkan oleh faktor eksternal, seperti dikenakannya sistem perpajakan baru di Indonesia terhadap kegiatan hulu migas.<sup>7</sup>

Dari fenomena tersebut dapat dikatakan, bahwa kinerja pemerintah Indonesia dalam menangani pertambangan minyak di Indonesia termasuk yang belum optimal kalau tidak dikatakan buruk. Menurut Caiden ada kurang lebih seratus konsep untuk memperbaiki administrasi di dunia ini salah satunya dalam hal *policy making* (membuat kebijakan).<sup>8</sup> Kebijakan yang tepat sangat diperlukan untuk dapat mempertahankan produksi minyak bumi nasional atau jika mungkin meningkatkan jumlah produksi sehingga pendapatan negara yang berasal dari minyak bumi dapat terus dipertahankan tanpa menggantungkan diri kepada harga minyak bumi di pasaran dunia. Karena pemerintah berperan penting untuk mencapai alokasi sumber energi bumi agar optimal, seperti penyediaan minyak dan gas untuk konsumsi domestik. Dengan tujuan untuk mengurangi distorsi seperti struktur harga, informasi yang tidak sempurna, pasar monopoli, dan lain-lain; pemerintah perlu melakukan intervensi untuk meminimalisasikan terjadinya

---

<sup>5</sup>Ariyanto, Sudi., *Kita Tidak Lagi Kaya*, [www.kompas.com](http://www.kompas.com), Sabtu, 03 Januari 2004, diunduh tanggal 20 Mei 2008 pukul 00:19.

<sup>6</sup>Hasil wawancara dengan Benny Lubiantara, pada tanggal 12 Mei 2008 pada pukul 13.34

<sup>7</sup>*Permasalahan Kritis Sektor Migas Dan Dampaknya Bagi Perekonomian Indonesia*, Jakarta: Ditjen Migas, 2006, hal 6.

<sup>8</sup>Gerald, E. Caiden, *Administrative Reform Come Of Age*, New York: Berlin Walter De Binyter, hal.100.

distorsi tersebut.<sup>9</sup> Salah satunya adalah pembenahan dalam sistem perpajakan atas industri hulu migas dimana pemerintah sebagai pembuat kebijakan (*policy maker*) hendaknya harus berpijak kepada prinsip sistem perpajakan yang baik dalam membuat peraturan perpajakan dalam industri pertambangan migas.

## **B. Permasalahan**

Tidak mudah untuk merancang sebuah sistem fiskal yang dapat diterima di semua wilayah kerja karena antara satu dengan yang lainnya tentu mempunyai karakteristik unik tersendiri. Secara umum tujuan yang ingin dicapai oleh Pemerintah maupun perusahaan migas adalah memaksimalkan *present value* dari penghasilan yang didapat dari aktivitas pertambangan migas.<sup>10</sup> Tantangan bagi pemerintah adalah bagaimana membuat kebijakan yang pada akhirnya dapat mengakomodir kepentingan kedua belah pihak sehingga tercapai situasi yang saling menguntungkan (*win-win solution*) antara keduanya.

Terkait dengan *DMO fee* yang diterima perusahaan migas, perlu ditegaskan bagaimana perlakuan Pajak Penghasilan terhadap hasil produksi berupa minyak mentah yang diserahkan perusahaan minyak tersebut. Apakah penyerahannya dianggap sebagai penjualan, apabila memang demikian perlu ditegaskan penilaian atau penentuan harganya karena ketentuan ini mewajibkan perusahaan migas untuk menyerahkan hasil produksinya dengan harga lebih rendah dari harga pasar (harga ICP) yang secara ekonomi hal tersebut mengakibatkan adanya *opportunity cost* bagi perusahaan migas yang melakukan penyerahan tersebut.

---

<sup>9</sup>Yusgiantoro, P, *Ekonomi Energi Teori dan Praktik*, Jakarta, Pustaka LP3ES, 2000, hal 27

<sup>10</sup>Andrews, Philip, *Mineral and Petroleum Taxation*, University of Dundee, [www.natural-resources.org](http://www.natural-resources.org), 2000

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan yang akan menjadi dasar penelitian dan penulisan sebagai berikut:

1. Apakah pembayaran kewajiban DMO (*DMO fee*) telah sesuai dengan konsep penghasilan sehingga dapat menjadi objek pajak penghasilan?
2. Permasalahan apa yang timbul dalam perlakuan perpajakan atas pembayaran *DMO fee* setelah dikeluarkannya Undang-undang No.22 tahun 2001?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis apakah atas pembayaran *DMO fee* telah sesuai dengan konsep penghasilan sehingga dapat menjadi objek pajak penghasilan.
2. Untuk menjelaskan permasalahan dan membahas solusi atas permasalahan yang timbul akibat pemajakan atas *DMO fee* setelah dikeluarkannya Undang-undang No.22 tahun 2001.

### **D. Signifikansi Penelitian**

#### **1. Signifikansi Akademis**

Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih luas mengenai aspek perpajakan dalam kontrak kerja sama, khususnya mengenai perlakuan pajak terhadap *DMO fee* yang diterima kontraktor kontrak kerja sama.

#### **2. Signifikansi Praktis**

Ditinjau dari segi kepentingan praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Direktorat Jenderal Pajak dan pihak-pihak yang terkait dengan sektor Industri Hulu Migas, sehingga diharapkan penerimaan pajak dari sektor ini dapat digali lebih optimal.

## **E. Sistematika Penelitian**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini penulis menggambarkan mengenai latar belakang timbulnya kewajiban *Domestic Market Obligation*, fenomena yang muncul atas pembayaran *DMO fee* sebagai objek pajak penghasilan, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian yang diajukan, signifikansi penelitian dan sistematika penelitian.

### **BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

Pada bab ini penulis akan menguraikan konsep mengenai konsep penghasilan dan biaya, nilai sewa ekonomi dalam industri migas, jenis kontrak migas dan konsep bentuk usaha tetap untuk menentukan hak pemajakan bagi kontraktor kontrak kerja sama.

### **BAB III GAMBARAN UMUM KONTRAK KERJA SAMA DAN ASPEK PERPAJAKAN INDUSTRI HULU MIGAS DI INDONESIA**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai Kontrak Bagi Hasil, Kontraktor Kontrak Kerja Sama sebagai Subjek Pajak dan Pemajakannya, dan *Indonesian Crude Price (ICP)*.

### **BAB IV ANALISIS PERLAKUAN PAJAK PENGHASILAN ATAS PEMBAYARAN KEWAJIBAN PASAR DOMESTIK (*DMO FEE*) YANG DITERIMA KONTRAKTOR KONTRAK KERJA SAMA**

Pada Bab ini peneliti akan menganalisis apakah pembayaran atas DMO telah memenuhi konsep penghasilan menurut Undang-undang Pajak Penghasilan dan menganalisa perlakuan perpajakan yang tepat

atas DMO *fee* tersebut.

## **BAB V    SIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab ini diuraikan kesimpulan yang diperoleh peneliti berdasarkan uraian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya dan peneliti memberikan saran atas kebijakan yang dapat diambil.

