



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PAJAK
PERTAMBAHAN NILAI (PPN) ATAS SUBSIDI
LIQUEFIED PETROLEUM GAS (LPG)
TABUNG 3 KILOGRAM**

SKRIPSI

**NURMA ARI WIDYANINGRUM
0906611923**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI FISKAL (EKSTENSI)**

**DEPOK
JANUARI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PAJAK
PERTAMBAHAN NILAI (PPN) ATAS SUBSIDI
LIQUEFIED PETROLEUM GAS (LPG)
TABUNG 3 KILOGRAM**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Sarjana Ilmu Administrasi**

**NURMA ARI WIDYANINGRUM
0906611923**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI FISKAL (EKSTENSI)**

**DEPOK
JANUARI 2012**

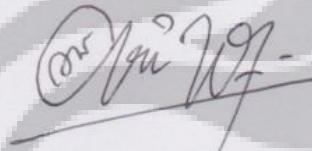
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya penulis sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah penulis nyatakan dengan benar.**

Nama : Nurma Ari Widyaningrum

NPM : 0906611923

Tanda Tangan :



Tanggal : 18 Januari 2012

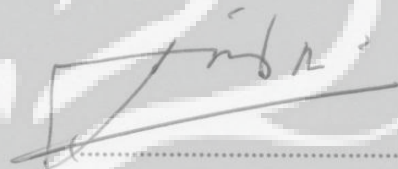
HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Nurma Ari Widyaningrum
NPM : 0906611923
Program Studi : Ilmu Administrasi Fiskal
Judul Skripsi : Implementasi Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai
(PPN) atas Subsidi *Liquefied Petroleum Gas* (LPG)
Tabung 3 Kilogram

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Fiskal, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

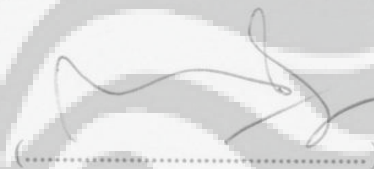
DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang
Dr. Ning Rahayu, M. Si.



(.....)

Pembimbing
Dr. Haula Rosdiana, M. Si.



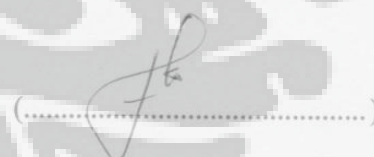
(.....)

Penguji Ahli
Drs. Iman Santoso, M. Si.



(.....)

Sekretaris Sidang
Dra. Afiati Indri Wardani, M. Si.



(.....)

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 18 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan berkat, rahmat, dan karunia Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas Subsidi *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) Tabung 3 Kilogram” ini. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan dan penyusunan skripsi ini mengalami banyak hambatan, namun hambatan-hambatan tersebut dapat teratasi berkat bantuan dan dukungan dari banyak pihak baik secara moril maupun materiil. Pada kesempatan ini penulis sampaikan banyak terima kasih kepada pihak yang telah membantu dalam kelancaran penyelesaian penyusunan skripsi ini, antara lain:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
2. Bapak Drs. Asrori, MA, FMLI, selaku Ketua Program Ekstensi Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI dan Ketua Sidang Outline, yang telah memberikan masukan-masukan untuk penyusunan dan penulisan Skripsi yang lebih baik,
3. Ibu Dr. Ning Rahayu, M. Si., selaku Ketua Program Studi Administrasi Fiskal Ekstensi FISIP UI dan Ketua Sidang Skripsi yang telah memberikan kesempatan dan masukan atas penyusunan Skripsi ini,
4. Ibu Dr. Haula Rosdiana, M. Si, yang telah dengan besar hati meluangkan waktu dan pikirannya untuk memberikan bimbingan kepada penulis,
5. Ibu Dra. Titi Muswati P., M. Si, selaku Dosen Penguji Ahli dalam Sidang Outline, yang telah memberikan masukan-masukan untuk penyusunan dan penulisan Skripsi yang lebih baik,
6. Bapak Drs. Iman Santoso, M. Si., selaku Penguji Ahli dalam Sidang Skripsi, yang telah meluangkan waktu dan memberikan masukan,
7. Ibu Dra. Afiati Indri Wardani, M. Si., selaku Sekretaris Sidang Skripsi, yang telah meluangkan waktu dan memberikan masukan,
8. Prof. Gunadi, selaku Narasumber yang telah memberikan informasi dalam menyusun Skripsi ini,
9. Ayah, ibu yang dengan sepenuh hati mendoakan, memberi dukungan moril maupun materiil, semoga penulis selalu dapat membanggakan kedua orang tua,
10. Kakak Nurma Abi K., Adik Nurma Abadi F., Adik Nurma Afi N., yang selalu mendukung dan mendoakan penulis,
11. Eyang Putri yang selalu mendoakan dan memberi dukungan kepada penulis,
12. Om Ali, Tante Helmi, Adik Rahma, yang selalu mendoakan dan mendukung penulis dalam penyelesaian Skripsi ini,

13. Raditya Yudha Perwira, yang selalu mendoakan, mendukung, menghibur, dan menemani penulis untuk bertukar pikiran,
14. Bapak Ferry, Bapak Freddy, Bapak Arie Widodo, Bapak Purwito Hadi, Bapak Sumarno Pati, yang telah memberikan informasi pendukung skripsi penulis,
15. Keluarga besar Pojay, kakak Meka, kakak Anton, kakak MJ Wahyudi, kakak Wendi, kakak Indra, kakak Gunawan, kakak Ryan, kakak Benny yang selalu mendukung penulis,
16. Dian, Annis, Indah, Tisa, yang selalu mendukung dan memberi masukan,
17. Teman-teman Penyetaraan 57 Bagus, Wulan, Ria, Ramon, Denny, Perdaus, Penni, Chyntia mari berjuang bersama,
18. Teman-teman Administrasi Fiskal 2009 Edwin, Roni, Shelly, Hari, dan yang lainnya semangat untuk semua,
19. Adik Anindhita, yang selalu mendukung dan memberi semangat,
20. Satria, Tommi, Aci, Dhimas, tim penghibur yang sukses.

Semoga dengan terselesaikannya penulisan dan penyusunan skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca dan pihak yang berkepentingan. Dengan penuh kesadaran penulis mengakui bahwa dalam penulisan skripsi ini masih belum sempurna, oleh karena itu kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan.

Depok, Januari 2012
Penulis

Nurma Ari Widyaningrum

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Nurma Ari widyaningrum
NPM : 0906611923
Program Studi : Ilmu Administrasi Fiskal
Departemen : Ekstensi Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-Exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah penulis yang berjudul :

“ Implementasi Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas Subsidi *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) Tabung 3 Kilogram”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir penulis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada Tanggal : 18 Januari 2012

Yang Menyatakan



Nurma Ari Widyaningrum

ABSTRAK

Nama : Nurma Ari Widyaningrum
Program Studi : Ilmu Administrasi Fiskal
Judul Skripsi : Implementasi Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas Subsidi *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) Tabung 3 Kilogram

Skripsi ini membahas mengenai implementasi kebijakan pemerintah pemberian insentif Pajak Pertambahan Nilai atas subsidi LPG tabung 3 kilogram. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah implementasi kebijakan pemberian insentif PPN Ditanggung Pemerintah atas LPG tabung 3 kilogram menjadi hasil temuan dalam audit BPK yang menyatakan bahwa implementasinya kurang sesuai dengan Undang-Undang PPN yang berlaku. Kemudian pemerintah mengambil kebijakan baru menggantikan kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah yaitu dengan kebijakan yang disebut PPN Subsidi yang penganggaran yang tergabung dalam pos subsidi harga LPG tabung 3 kilogram. Perbedaan yang mendasar dari kedua kebijakan ini adalah adanya aliran uang dalam implementasi kebijakan PPN subsidi LPG tabung 3 kilogram yang baru ini.

Kata Kunci :
LPG, Implementasi Kebijakan, PPN

ABSTRACT

Name : Nurma Ari Widyaningrum
Study Program : Fiscal Administrative Sciences
Thesis Title : Policy Implementation of Value Added Tax (VAT) Subsidies Liquefied Petroleum Gas (LPG) Tube 3 Kilograms

The thesis is about the government's policy implementation of Value Added Tax incentives LPG tube 3 kilograms subsidy. It uses qualitative approach. The results of this thesis is government's policy implementation that gives VAT incentive for 3 kilograms LPG becomes the founding in BPK's audit that claim that the implementation was not accordance with VAT Act and regulations. Then the government issues the new policy to succeed that called the VAT Subsidy that the budgeting uses 3 kilograms LPG price policy section. The difference between both of policy is the cash flow in the new 3 kilograms LPG VAT subsidy policy.

Keyword:

LPG, Policy Implementation, VAT

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vii
ABSTRAKSI	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Pokok Permasalahan	7
1.3 Tujuan Penelitian	9
1.4 Signifikansi Penelitian	9
1.5 Sistematika Penulisan	10
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN	
2.1 Tinjauan Pustaka	12
2.2 Kerangka Pemikiran	14
2.3 Kerangka Teori	17
2.3.1 Kebijakan Publik	17
2.3.2 Implementasi Kebijakan	19
2.3.3 Kebijakan Fiskal	23
2.3.4 Fungsi Pajak	24
2.3.5 Pajak Pertambahan Nilai	25
2.3.5.1 Konsep <i>Tax Expenditure</i>	27
2.3.5.2 Karakteristik (<i>Legal Character</i>) Pajak Pertambahan Nilai	30
2.3.5.3 Kelebihan-kelebihan Pajak Pertambahan Nilai	31
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1 Pendekatan Penelitian	33
3.2 Jenis/Tipe Penelitian	34

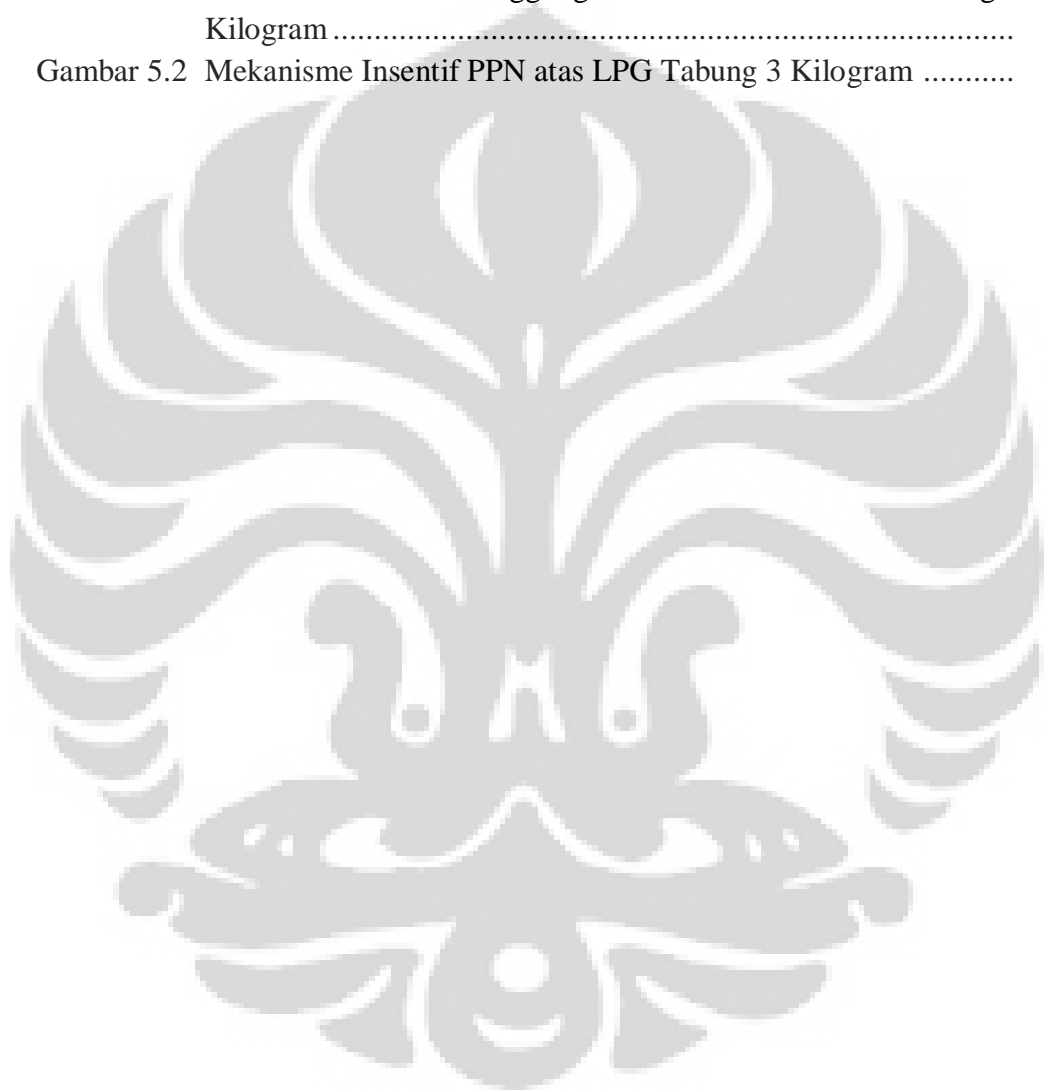
3.3 Teknik Analisis Data	36
3.4 Teknik Pemilihan Nara Sumber	36
3.5 Proses Penelitian	37
3.6 Batasan Penelitian	38
BAB IV GAMBARAN UMUM LPG di INDONESIA	
4.1 Gambaran Umum LPG di Indonesia	39
4.2 Gambaran Umum Subsidi LPG di Indonesia	42
BAB V IMPLEMENTASI PPN ATAS SUBSIDI LPG TABUNG 3 KILOGRAM	
5.1 Implementasi PPN Ditanggung Pemerintah atas LPG Tabung 3 Kilogram	47
5.1.1 Mekanisme Pelaksanaan PPN Ditanggung Pemerintah atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram	47
5.1.2 Kelebihan dan Kekurangan Insentif PPN Ditanggung Pemerintah	52
5.2 Kebijakan Pemerintah dalam Menyikapi Teguran BPK yang Menyatakan Implementasi PPN Ditanggung Pemerintah atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram Tidak Sesuai dengan UU PPN yang Berlaku di Indonesia	56
5.2.1 Penganggaran PPN atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram	58
5.2.2 Mekanisme PPN atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram sesuai UU APBN-P No. 11 Tahun 2011	62
BAB VI SIMPULAN DAN SARAN	
6.1 Simpulan	72
6.2 Saran	72
DAFTAR PUSTAKA	74

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Pendapatan Negara dan Hibah 2010-2011	2
Table 1.2	Perkembangan Subsidi BBM Jenis Tertentu dan LPG Tabung Tiga Kilogram 2005-2010	6
Tabel 2.1	Matriks Tinjauan Pustaka	13
Tabel 4.1	LP Mix Spesification	40
Tabel 4.2	Target Distribusi Pemerintah Prigram Konversi Minyak Tanah ke LPG Tabung 3 Kilogram	44
Tabel 5.1	Perhitungan Subsidi Bahan Bakar Minyak jenis tertentu dan LPG Tabung 3 Kilogram	61
Tabel 5.2	Perbedaan Kebijakan Pemberian Insentif PPN atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram Ditanggung Pemerintah dan Kebijakan Pemberian Insentif PPN atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram ...	70
Tabel 5.3	Faktor-faktor penentu Keberhasilan Implementasi Kebijakan menurut Edwards III	71

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Perkembangan Volume Konsumsi BBM 2005-2010	5
Gambar 2.1	Skema Alur Pemikiran Penelitian	16
Gambar 2.2	Hubungan Antar Variabel Implementasi Kebijakan	23
Gambar 4.1	Jalur Distribusi LPG Tabung 3 Kilogram di Indonesia	41
Gambar 5.1	Mekanisme PPN Ditanggung Pemerintah atas LPG Tabung 3 Kilogram	50
Gambar 5.2	Mekanisme Insentif PPN atas LPG Tabung 3 Kilogram	64



DAFTAR LAMPIRAN

- Hasil Wawancara
- Surat Perintah Membayar (SPM) Nihil
- Surat Perintah Pencairan Dana Nihil
- Surat Pernyataan Tanggung Jawab Belanja Pajak Ditanggung Pemerintah



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kesuksesan pembangunan Negara Indonesia sangat dipengaruhi oleh pengelolaan keuangan negara yang baik. Dalam arti luas keuangan negara meliputi APBN, APBD, keuangan negara pada Perjan, Perum, PN-PN, dan sebagainya, sedangkan dalam arti sempit keuangan negara meliputi badan hukum yang berwenang menelora dan mempertanggungjawabkannya (Sutedi: 2010. Hal 10). APBN merupakan rencana kerja yang diperhitungkan dengan keuangan yang disusun secara sistematis, yang mencakup rencana penerimaan dan rencana pengeluaran untuk satu tahun anggaran yang disusun oleh pemerintah pusat dan disetujui oleh DPR. APBN dapat menjadi indicator seberapa jauh peran pemerintah dalam kegiatan perekonomian nasional. Setiap tahun pemerintah pusat menyusun APBN dengan priode pelaksanaan dua belas bulan. Mulai tahun anggaran 2000 pemerintah menggunakan tahun kalender sebagai tahun anggaran, yaitu mulai tanggal 1 Januari sampai 31 Desember. Dimana sebelumnya tahun anggaran dimulai pada tanggal 1 April setiap tahunnya.

Di dalam APBN dijelaskan sumber-sumber pendapatan negara yang berasal dari dalam negeri dan hibah. Pendapatan negara dari dalam negeri diperoleh dari sector pajak dan sector non pajak. Lebih rincinya mengenai pendapatan negara yang berasal dari dalam negeri dan hibah dapat dilihat dalam tabel 1.1 berikut ini:

Tabel 1.1
PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH 2005-2011
(Triliun Rupiah)

Uraian	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Real	Real	Real	Real	Real	Real	Real
Pendapatan Negara dan Hibah	495.2	638.0	707.8	981.5	848.8	992.4	1451.9
I Pendapatan Dalam Negeri	493.9	636.2	706.1	979.3	847.1	990.5	1165.3
1 Penerimaan Perpajakan	347.0	409.2	491.0	658.7	619.9	743.3	878.7
a. Pajak Dalam Negeri	331.8	396.0	470.1	622.4	601.3	720.8	831.7
I Pajak Penghasilan	175.5	208.8	238.4	327.5	317.6	362.2	432.0
1 Migas	35.1	43.2	44.0	77.0	50.0	55.4	65.2
2 Non Migas	140.4	165.6	194.4	250.5	267.6	306.8	366.7
II Pajak Pertambahan Nilai	101.3	123.0	154.5	209.6	193.1	263.0	298.4
III Pajak Bumi dan Bangunan	16.2	20.9	23.7	23.4	24.3	25.3	29.1
IV BPHTB	3.4	3.2	6.0	5.6	6.5	7.2	-
V Cukai	33.3	37.8	44.7	51.3	56.7	59.3	68.2
VI Pajak Lainnya	2.1	2.3	2.7	3.0	3.1	3.8	4.2
b. Pajak Perdagangan Internasional	15.2	13.2	20.9	36.3	18.7	22.6	46.9
I Bea Masuk	14.9	12.1	16.7	22.8	18.1	17.1	21.9
ii Bea Keluar	0.3	1.1	4.2	13.6	0.6	5.5	25.4
2 Penerimaan Negara Bukan Pajak	146.9	227.0	215.1	320.6	227.2	247.2	286.6
a. Penerimaan SDA	110.5	167.5	132.9	224.5	139.0	164.7	192.0
I Migas	103.8	158.1	124.8	211.6	125.8	151.7	173.2
ii Non Migas	6.7	9.4	8.1	12.8	13.2	13.0	18.8
b. Bagian Laba BUMN	12.8	23.0	23.2	29.1	26.0	29.5	28.8
c. PNPB Lainnya	23.6	36.6	56.9	63.3	53.8	43.5	50.3
d. Pendapatan BLU	0.0	0.0	2.1	3.7	8.4	9.5	15.4
II Hibah	1.3	1.8	1.7	2.3	1.7	1.9	4.7

Sumber: Kementerian Keuangan diunduh dari NA dan RAPBN 2011 Bab III, hal. III-43, NA APBN 2012 Bab III, hal III-43, diolah penulis

Anggaran belanja pemerintah pun juga dijelaskan secara rinci dimana tujuan utama dari anggaran pengeluaran ini adalah mensukseskan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam menyusun anggaran belanja ini, pemerintah menggunakan tiga fungsi utama kebijakan fiskal, yaitu :

1. Fungsi Alokasi, dimana anggaran pemerintah pusat dimanfaatkan untuk membiayai berbagai program dan kegiatan investasi produktif seperti penyediaan berbagai infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat.
2. Fungsi Stabilisasi, dengan menyediakan berbagai jenis subsidi, baik subsidi kebutuhan pokok (*price subsidies*), maupun langsung ke obyek sasaran (*targeted subsidies*). Subsidi ditujukan untuk menjaga perekonomian khususnya kestabilan harga.
3. Fungsi Distribusi, yaitu dialokasikan untuk pemberdayaan berbagai kelompok masyarakat yang berpenghasilan rendah, kurang beruntung atau berkemampuan ekonomi yang terbatas dalam bentuk :
 - a. Pembayaran transfer yang berupa bantuan Social (*conditional cash transfer*) untuk program yang mendukung upaya pengentasan kemiskinan (*provelly alleviation*), pemerataan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha dengan program PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat), pengembangan program pendidikan dengan program BOS (Bantuan Operasional Sekolah), bidang kesehatan dengan JAMKESMAS (Jaminan Kesehatan Masyarakat), air bersih, dll.
 - b. Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang berperan penting dalam rangka pengentasan kemiskinan.

Subsidi selain berfungsi sebagai alat untuk menjaga perekonomian dengan menjaga stabilitas harga namun juga secara tidak langsung bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Subsidi ini oleh pemerintah diberikan pada kebutuhan-kebutuhan pokok masyarakat seperti beras, tepung terigu, bahan bakar minyak (BBM) tertentu dan *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) tabung 3 kilogram. Pemberian subsidi LPG ini dimaksudkan agar program peggantian (konversi) minyak tanah ke gas LPG tabung 3 kilogram dapat sukses. Program konversi ini bertujuan untuk penghematan sumber daya energi yang semakin langka dan harga minyak mentah dunia yang semakin tinggi. Subsidi sendiri merupakan alokasi anggaran yang diberikan kepada lembaga/perusahaan yang memproduksi, menjual barang dan jasa, memenuhi hajat hidup orang banyak, sehingga harga jualnya dapat dijangkau oleh masyarakat.

Upaya pemerintah di berbagai bidang membuahkan hasil yang cukup memuaskan yaitu meningkatnya pendapatan perkapita masyarakat Indonesia. Pendapatan perkapita masyarakat Indonesia pada tahun 2010 sebesar Rp 27 juta, meningkat sebesar 13 persen dibandingkan pendapatan perkapita tahun 2009 sebesar Rp 23,9 juta. Sebagaimana disampaikan Kepala Badan Pusat Statistik (BPS) Rusman Heriawan pada hari Senin tanggal 7 Februari 2011

“Angka nominal PDB sebesar Rp 6.244,9 triliun dibagi dengan jumlah penduduk pada 2010 yang sebesar 237,6 juta hasilnya adalah Rp 27 juta per kapita pendapatan per tahun.”

Pemanfaatan LPG tabung 3 kilogram dianggap sebagai salah satu cara yang sukses untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan didukung dengan penyebaran atau distribusi yang merata di masyarakat. Sekaligus sebagai upaya pemerintah dalam hal penghematan cadangan minyak bumi di Indonesia yang semakin menipis dan penghematan subsidi bahan bakar minyak yang cenderung meningkat terutama pada minyak tanah. Upaya ini dilakukan oleh pemerintah dengan memulai pendistribusian konversi minyak tanah ke LPG 3 kilogram mulai sejak tahun 2007.

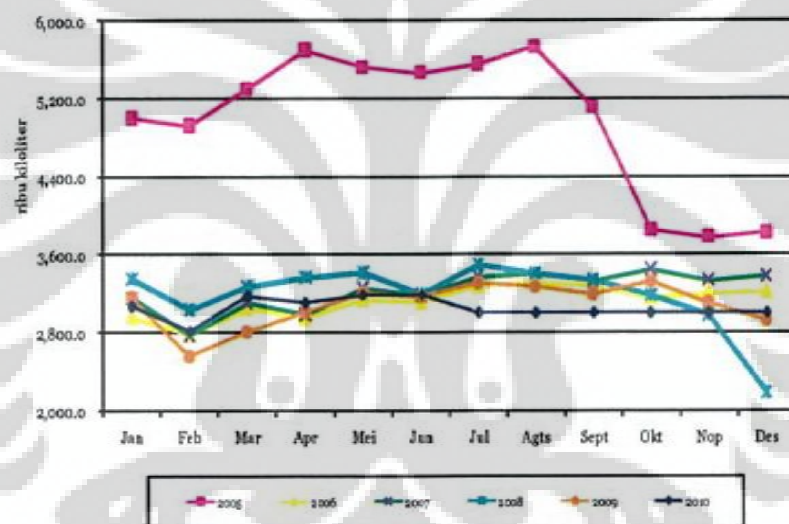
Pemberian subsidi PPN terhadap LPG tabung 3 kilogram sebagai konversi atas minyak tanah oleh pemerintah dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang merupakan subsidi energy. Subsidi energy ini merupakan bentuk alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang mendistribusikan bahan bakar minyak jenis tertentu (Bahan Bakar Minyak dan Bahan Bakar Nabati), LPG tabung 3 kilogram, tenaga listrik sehingga harga jualnya terjangkau oleh masyarakat. Pemerintah mengatur kebijakan tersebut melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 88/PMK.011/2011 tanggal 13 Juni 2011 yang berlaku sejak Januari 2011 hingga 31 Desember 2011.

Dalam rentang waktu 2005-2010, realisasi anggaran subsidi BBM secara nominal mengalami penurunan sebesar RP 6,7 triliun, atau menurun rata-rata 1,4 persen per tahun, dari sebesar Rp 95,6 triliun (3,5 persen terhadap Pendapatan

Domestik Bruto-PDB) pada tahun 2005 dan diperkirakan mencapai Rp 88,9 triliun (1,4 persen terhadap PDB) pada tahun 2010. Penurunan Realisasi anggaran belanja subsidi dalam kurun waktu tersebut, antara lain berkaitan dengan parameter volume konsumsi BBM bersubsidi. Dalam tahun 2010, volume konsumsi BBM bersubsidi diperkirakan mencapai 36,5 juta kiloliter, atau turun sebesar 23,2 juta kiloliter bila dibandingkan dengan realisasi volume konsumsi BBM bersubsidi tahun 2005, yang mencapai 59,7 juta kiloliter. Konsumsi bahan bakar minyak periode 2005-2010 dapat kita lihat dari grafik perkembangan volume konsumsi BBM berikut ini.

Gambar 1.1

PERKEMBANGAN VOLUME KONSUMSI BBM, 2005 - 2010



Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 2011 Bab IV hal IV-37

Adanya BBM bersubsidi tersebut banyak masyarakat yang menyalahgunakan pemanfaatannya, sehingga konsumsi yang berlebihan pun terjadi, yang kemudian berdampak pada perekonomian Negara karena fungsi subsidi adalah menjaga kestabilan perekonomian. Menteri Koordinator (Menko) Perekonomian Hatta Rajasa pada hari Senin 23 Mei 2011 menegaskan

“Konsumsi bahan bakar minyak (BBM) yang melebihi kuota APBN 2011 akan menyebabkan peningkatan defisit dan anggaran pun mengalami tekanan.”

Menteri Keuangan melaporkan bahwa realisasi subsidi bahan bakar minyak selama catur wulan pertama 2011 mengalami peningkatan lebih dari 100 persen dibanding periode yang sama di tahun 2010. Plt Kepala Badan Kebijakan Fiskal Kemenkeu, Bambang Brodjonegoro

“Realisasi subsidi BBM hingga 30 April 2011 mencapai Rp29,2 triliun atau 30,4 persen dari pagu APBN 2011 (Rp95,9 triliun). Pada periode yang sama tahun 2010, realisasi subsidi BBM hanya mencapai Rp10,9 triliun atau 12,2 persen dari pagu di APBNP 2010 sebesar Rp88,9 triliun.”

Dalam tabel 1.4 berikut ini dituliskan perkembangan subsidi BBM Jenis Tertentu dan LPG Tabung 3 Kilogram antara tahun 2005-2010

Tabel 1.2
PERKEMBANGAN SUBSIDI BBM JENIS TERTENTU DAN LPG
TABUNG TIGA KILOGRAM 2005-2010

Uraian	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
	Real	Real	Real	Real	Real	APBN	APBN-P
Subsidi BBM Jenis Tertentu dan LPG Tabung 3 Kilogram (triliun rupiah)	95.6	64.2	83.8	139.1	45.0	68.7	88.9
% terhadap PBD	3.5	1.9	2.1	2.8	0.8	1.1	1.4
Faktor-faktor yang mempengaruhi							
1 ICP Jan-Des (US \$/barel)	53.40	64.26	72.31	97.02	61.58	65.00	80.00
2 Nilai Tukar Rupiah (Rp/US \$)	9.705	9.164	9.140	9.692	10.408	10.000	9.200
3 Volume BBM (ribu kiloliter)	59.747,4	37.630,0	38.643,0	39.176,0	37.724,0	36.505,0	36.505,0
> Premium	17.734,3	16.807,0	17.929,0	19.529,0	21.120,0	21.454,1	21.454,1
> Kerosene (Minyak Tanah)	11.355,4	9.959,0	9.850,0	7.855,0	4.569,0	3.800,0	3.800,0
> Minyak Solar	25.530,0	10.864,0	10.864,0	11.792,0	12.035,0	11.250,9	11.250,9
> Minyak Diesel	781,4	-	-	-	-	-	-
> Minyak Bakar	4.346	-	-	-	-	-	-
4 Volume Subsidi LPG (ribu metrik ton)	-	-	21.5	506.4	1753.9	2973.3	2973.3
5 Alpha (%)	14.10	14.10	14.10	9.00	-	-	-
6 Alpha (Rp/liter)	-	-	-	-	537	556	556

Sumber : Kementerian Keuangan diunduh dari NA dan RAPBN 2011 BAB IV, hal IV-39 diolah oleh penulis

dari tabel di atas dapat kita lihat bahwa pemanfaatan subsidi tertinggi terjadi pada tahun 2008 dimana pada tahun tersebut merupakan tahun kedua sosialisasi konversi minyak tanah ke gas LPG. Tahun 2008 Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) mencapai Rp 139,1 triliun rupiah atau sebesar 2,8 persen terhadap Pendapatan Domestik Bruto (PDB). Subsidi tersebut mengalami kenaikan sebesar 0,7 persen terhadap PDB jika dibandingkan dengan pemberian subsidi BBM tertentu dan LPG tabung 3 kilogram pada tahun 2007 yang merupakan tahun pertama sosialisasi konversi minyak tanah ke Gas LPG khususnya tabung 3 kilogram. Pada tahun 2008 tersebut sosialisasi konversi minyak tanah ke gas LPG 3 kilogram ditargetkan dapat merata ke seluruh Indonesia sehingga pembengkakan biaya subsidi BBM pun terjadi.

1.2 Pokok Permasalahan

Pemberian Subsidi PPN pada LPG tabung 3 kilogram yang dilakukan oleh pemerintah kepada Pertamina selaku produsen LPG tabung 3 kilogram, hingga pertengahan tahun 2011 yaitu sekitar bulan juli 2011 sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 15/PMK.02/2006, Nomor 25/PMK.02/2007, Nomor 03/PMK.02/2009, Nomor 215/PMK/02/2010, Nomor 88/PMK.011/2011 tanggal 13 Juni 2011 yang menyatakan bahwa PPN terutang atas subsidi BBM jenis tertentu dan LPG Tabung 3 Kilogram yang dibayarkan kepada pengusaha ditanggung oleh pemerintah. Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan tersebut maka sejak tahun 2006 mekanisme pemberian subsidi PPN BBM yaitu ditanggung pemerintah yang pelaksanaannya diawasi dan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Hasil pemeriksaan BPK atas mekanisme pemberian subsidi PPN BBM 2011 menemukan ketidaksesuaian antara pelaksanaannya dengan UU PPN yang berlaku, sehingga BPK menegur pemerintah atas mekanisme pemberian subsidi PPN BBM tersebut. Pemberian insentif PPN atas LPG Tabung 3 kilogram ini tidak diatur di dalam UU PPN No. 42 Tahun 2009. Pasal 16B UU PPN No. 42 Tahun 2009 hanya mengatur tentang PPN Terutang Tidak Dipungut dan PPN

Dibebaskan, tidak mengatur tentang Pajak Ditanggung Pemerintah. BPK meminta agar kebijakan pemberian subsidi PPN BBM yang sebelumnya ditanggung pemerintah (DTP) disesuaikan atau tidak bertentangan dengan dasar hukum Pajak Pertambahan Nilai yaitu UU No. 42 Tahun 2009. Menanggapi teguran BPK atas pelaksanaan mekanisme pemberian subsidi tersebut maka pemerintah akan mengubah kebijakan mengenai mekanisme pemberian subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram tersebut. Pada awalnya tanggapan pemerintah atas teguran BPK menyebutkan bahwa atas implementasi pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram tidak melanggar dasar pemberian insentif PPN atas LPG tabung 3 kilogram yaitu UU APBN No. 10 Tahun 2010, namun lebih lanjut pemerintah menanggapi dengan merubah implementasinya agar tidak bertentangan dengan UU PPN No. 42 Tahun 2009 yang berlaku. Sebagaimana disampaikan oleh Dirjen Pajak Fuad Rahmani bahwa akan dibuat aturan-aturan *Standar Operating Procedure* (SOP) sehingga proses pembayarannya harus sesuai dengan UU APBN yang berlaku, UU PPN tahun 2009 dan aturan-aturan pelaksanaan yang berlaku. Selama ini Pertamina hanya menyetorkan PPN atas LPG tabung 3 kilogram yang diperoleh dari hasil penjualan kepada masyarakat, sedangkan untuk besarnya PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram tersebut hanya memakai Surat Perintah Membayar (SPM) Nihil yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pajak kemudian diserahkan kepada Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara sebagai dasar untuk menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D). Penerbitan SP2D tersebut akan menjadi dasar pencatatan Direktorat Jenderal Pajak dalam account penerimaan Negara, sehingga dianggap sebagai in and out saja, itulah yang menjadi permasalahan oleh BPK karena tidak sesuai dengan mekanisme pembayaran pajak.

Dari uraian latar belakang permasalahan di atas maka pokok permasalahan akan diuraikan dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi pemberian subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram saat pajak ditanggung pemerintah?

2. Bagaimanakah kebijakan pemerintah dalam menyikapi teguran yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan bahwa implementasi PPN Subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah kurang sesuai dengan Undang-Undang PPN yang berlaku di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pokok permasalahan di atas maka tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Mendeskripsikan implementasi pemberian subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram saat Pajak Ditanggung Pemerintah.
2. Mendeskripsikan kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam menyikapi teguran dari BPK yang menyatakan bahwa implementasi PPN subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah tidak sesuai dengan Undang-Undang PPN yang berlaku di Indonesia saat ini.

1.4 Signifikansi Penelitian

Tidak hanya tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini, namun juga besar harapan penulis untuk dapat memberikan signifikansi atau manfaat dari penelitian ini baik secara akademis maupun secara praktis.

- a. Signifikansi Akademis
Hasil penelitian diharapkan dapat melengkapi kajian *tax expenditure* tentang Pajak Pertambahan Nilai Subsidi LPG tabung tiga kilogram.
- b. Signifikansi Praktis
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi berbagai pihak yang terkait sehubungan dengan kebijakan yang diambil pemerintah dalam menyikapi teguran dari Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan bahwa PPN Ditanggung Pemerintah atas Subsidi Bahan Bakar Minyak dan LPG tabung 3 kilogram tidak sesuai dengan Undang-Undang PPN yang berlaku saat ini.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini merupakan gambaran umum tentang isi skripsi secara keseluruhan. Penulisan skripsi ini terdiri dari enam bab, yaitu:

BAB I

PENDAHULUAN

Merupakan pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

Berupa kerangka pemikiran yang berisi tinjauan pustaka atas penelitian yang dilakukan dengan penelitian sebelumnya, kerangka pemikiran yang menggambarkan sistematika penulisan laporan penelitian, dan kerangka teori yang berisikan teori-teori pendukung penelitian.

BAB III

METODE PENELITIAN

Menuliskan tentang metode penelitian yang digunakan oleh peneliti. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai pendekatan penelitian yang digunakan, jenis atau tipe penelitian yang dipakai oleh peneliti, teknis analisis data yang digunakan untuk mengolah data yang diperoleh oleh peneliti, Nama Nara Sumber atau Informan yang dimintai informasi oleh peneliti, Proses Penelitian, dan Site Penelitian yang digunakan.

BAB IV

GAMBARAN UMUM LPG TABUNG 3 KILOGRAM di INDONESIA

Pada bab ini akan dibahas mengenai deskripsi subsidi bahan bakar minyak jenis tertentu LPG tabung 3 kilogram serta ketentuan Pajak Pertambahan Nilai yang terkait.

BAB V**SUBSIDI PAJAK PERTAMBAHAN NILAI (PPN) PADA LIQUEFIED PETROLEUM GAS (LPG) TABUNG 3 KILOGRAM**

Bab ini merupakan pembahasan mengenai implementasi pemberian subsidi PPN atas LPG tabung 3 kilogram adanya teguran dari BPK sesuai dengan informasi dan data yang diperoleh yaitu Pajak Ditanggung Pemerintah (DTP), dan mengetahui bagaimanakah langkah yang diambil pemerintah dalam menyikapi teguran BPK atas implementasi PPN Ditanggung Pemerintah atas LPG tabung 3 kilogram yang tidak sesuai dengan Undang-Undang PPN yang berlaku di Indonesia saat ini.

BAB VI**SIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini menguraikan simpulan dan saran, yang merupakan bab penutup dari penulisan skripsi. Penulis akan menyimpulkan hasil penelitian dan memberikan saran apabila diperlukan.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini penulis telah melakukan tinjauan pustaka terhadap dua penelitian terdahulu yang masih berhubungan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan penelitian ini. Tinjauan pustaka yang pertama, penulis lakukan terhadap penelitian milik Melli Asriani yang berjudul “Implementasi Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah atas Impor Barang untuk Eksplorasi Minyak dan Gas Bumi”. Penelitian ini memiliki tujuan penelitian yaitu menjelaskan dan menganalisis pelaksanaan pemberian insentif PPN ditanggung pemerintah atas kegiatan impor barang untuk eksplorasi minyak dan gas bumi. Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan kualitatif dengan tujuan deskriptif, menggunakan teknik pengumpulan data yaitu studi lapangan dan studi kepustakaan. Hasil dari penelitian ini adalah menjelaskan bahwa pelaksanaan pemberian insentif ini memerlukan suatu proses yang panjang dan melibatkan beberapa institusi negara, berawal dari permohonan pengajuan insentif hingga pemindahbukuan *account* pengeluaran subsidi menjadi *account* penerimaan pajak oleh Direktorat Jenderal Pajak. Penanggung PPN oleh pemerintah membawa konsekuensi pengeluaran pemerintah dalam APBN untuk menanggung PPN tersebut, namun dalam kenyataannya tidak ada *fresh money* yang secara riil dibelanjakan, karena pengeluaran pemerintah diseimbangkan secara langsung dengan pendapatan pemerintah dari sektor pajak.

Kedua, yaitu tinjauan pustaka dilakukan terhadap penelitian milik Nursantiyah dengan penelitian berjudul “Implementasi Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah atas Penyerahan Tepung Terigu dan Impor Gandum (Studi Kasus di Produsen Tepung Terigu X)”. Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk menggambarkan pengenaan PPN atas penyerahan tepung terigu dan impor gandum, menganalisis *Rational Choice* yang diterapkan produsen tepung terigu X saat diberlakukannya PPN ditanggung pemerintah atas penyerahan tepung terigu dan impor gandum, menganalisis peranan kebijakan PPN ditanggung pemerintah

atas penyerahan tepung terigu dan impor gandum. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan tujuan deskriptif dan teknik pengumpulan data studi literature dan studi lapangan. Hasil dari penelitian ini yaitu Rational Choice yang diterapkan produsen tepung terigu X membebankan Pajak Masukan yang dinilai tidak material dalam Harga Pokok Penjualan (HPP). Hal ini dilakukan untuk menekan *Cost of Tax Compliance* jika dilakukan restitusi terhadap PPN yang lebih bayar, hal ini tidak melanggar perundang-undangan, namun menyebabkan HPP tepung terigu masih mengandung PPN. Insentif PPN ditanggung pemerintah ini dirasakan di seluruh mata rantai jalur produksi dan distribusi tepung terigu. Produsen diuntungkan dari segi *Cash Flow* dan tidak terganggunya produktivitas tepung terigu, dibandingkan jika pemerintah memberikan subsidi dengan mengimpor langsung tepung terigu dari luar negeri.

Tabel 2.1
Matriks Tinjauan Pustaka

Peneliti	Melli Asriani Ilmu Administrasi Fiskal 2008	Nursantiyah Ilmu Administrasi Fiskal 2009
Judul Penelitian	Implementasi Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah atas Impor Barang untuk Eksplorasi Minyak dan Gas Bumi.	Implementasi Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah atas Penyerahan Tepung Terigu dan Impor Gandum (Studi Kasus di Produsen Tepung Terigu X).
Tujuan Penelitian	menjelaskan dan menganalisis pelaksanaan pemberian insentif PPN ditanggung pemerintah atas kegiatan impor barang untuk eksplorasi minyak dan gas bumi.	menggambarkan pengenaan PPN atas penyerahan tepung terigu dan impor gandum, menganalisis <i>Rational Choice</i> yang diterapkan produsen tepung terigu X saat dibelakukannya PPN ditanggung pemerintah atas penyerahan tepung terigu dan impor gandum, menganalisis peranan kebijakan PPN ditanggung pemerintah atas penyerahan tepung terigu dan impor gandum.
Metode Penelitian	Pendekatan kualitatif dengan tujuan deskriptif, menggunakan teknik pengumpulan data yaitu studi lapangan dan studi kepustakaan.	pendekatan kualitatif dengan tujuan deskriptif dan teknik pengumpulan data studi literature dan studi lapangan.

<p>Hasil Penelitian</p>	<p>menjelaskan bahwa pelaksanaan pemberian insentif ini memerlukan suatu proses yang panjang dan melibatkan beberapa institusi negara, berawal dari permohonan pengajuan insentif hingga pemindahbukuan <i>account</i> pengeluaran subsidi menjadi <i>account</i> penerimaan pajak oleh Direktorat Jenderal Pajak. Penanggung PPN oleh pemerintah membawa konsekuensi pengeluaran pemerintah dalam APBN untuk menanggung PPN tersebut, namun dalam kenyataannya tidak ada <i>fresh money</i> yang secara riil dibelanjakan, karena pengeluaran pemerintah diseimbangkan secara langsung dengan pendapatan pemerintah dari sektor pajak.</p>	<p>Rational Choice yang diterapkan produsen tepung terigu X membebaskan Pajak Masukan yang dinilai tidak material dalam Harga Pokok Penjualan (HPP). Hal ini dilakukan untuk menekan <i>Cost of Tax Compliance</i> jika dilakukan restitusi terhadap PPN yang lebih bayar, hal ini tidak melanggar perundang-undangan, namun menyebabkan HPP tepung terigu masih mengandung PPN. Insentif PPN ditanggung pemerintah ini dirasakan di seluruh mata rantai jalur produksi dan distribusi tepung terigu. Produsen diuntungkan dari segi <i>Cash Flow</i> dan tidak terganggunya produktivitas tepung terigu, dibandingkan jika pemerintah memberikan subsidi dengan mengimpor langsung tepung terigu dari luar negeri.</p>
--------------------------------	---	---

Sumber: diolah peneliti dari berbagai penelitian sebelumnya

Yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian-peelitian sebelumnya yaitu pada penelitian ini akan membandingkan implementasi kebijakan mekanisme pemberian insentif atau subsidi PPN ditanggung pemerintah yang kemudian kebijakannya dirubah menjadi pemberian subsidi langsung dan mengetahui dasar perubahan kebijakan tersebut.

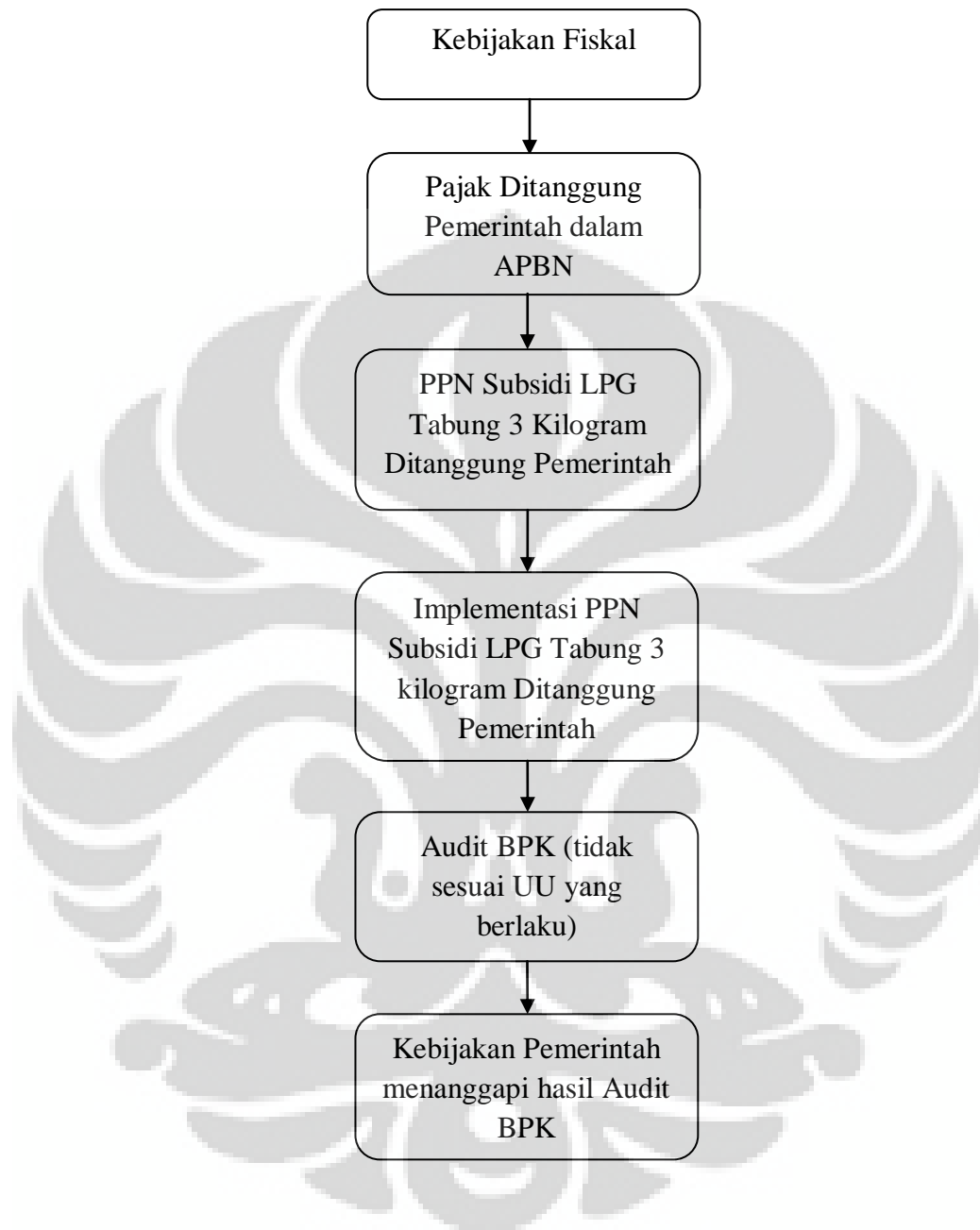
2.2 Kerangka Pemikiran

Dalam rangka pembahasan secara ilmiah perlu adanya kerangka pemikiran, yaitu model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah. Kerangka teori yang dipergunakan dalam menyusun skripsi ini, diantaranya kebijakan publik, kebijakan fiskal, Pajak Pertambahan Nilai,

Menghadapi perkembangan masyarakat dunia yang semakin pesat baik secara ekonomi maupun teknologi yang tidak sebanding dengan pertumbuhan ekonomi di Indonesia, maka banyak sekali usaha pemerintah untuk menstabilkan perekonomian negara kita. Subsidi merupakan salah satu cara yang digunakan pemerintah untuk menjaga perekonomian yaitu dengan menjaga stabilitas harga kebutuhan masyarakat. Subsidi diberikan pada sektor-sektor kebutuhan masyarakat yang pokok bagi kehidupannya. Hal ini dimaksudkan agar harga-harga kebutuhan pokok dapat dijangkau oleh masyarakat sehingga peningkatan kesejahteraan pun dapat tercapai. Salah satu kebutuhan pokok yang mendapatkan subsidi yaitu BBM LPG tabung 3 kilogram, hal ini juga dimaksudkan agar masyarakat berganti (konversi) menggunakan gas LPG dari minyak tanah mengingat minyak dunia semakin langka dan mahal. Dimana subsidi yang diberikan yaitu subsidi PPN. Kebijakan mekanisme pemberian subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram ini pada awal pelaksanaannya yaitu berupa subsidi PPN yang Ditanggung Pemerintah. Namun implementasi pemberian fasilitas PPN subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah ini mendapat sorotan dari Badan Pemeriksa Keuangan selaku auditor pemerintah karena kurang sesuai dengan Undang-Undang PPN yang berlaku di Indonesia saat ini.

Dari pemikiran tersebut di atas, peneliti mengangkat topik subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram, adapun alur pemikiran peneliti dapat dilihat dalam skema berikut ini:

Gambar 2.1
Skema Alur Pemikiran Penelitian



Sumber: diolah oleh penulis

Kebijakan fiskal yang diambil pemerintah untuk menjaga kestabilan perekonomian negara antara lain dengan pemberian subsidi pajak terhadap kebutuhan pokok masyarakat salah satunya bahan bakar LPG tabung 3 kilogram. Kebijakan pemberian subsidi tersebut dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2011. Kebijakan yang diambil pemerintah dalam pemberian subsidi PPN ini adalah dengan Pajak Ditanggung Pemerintah. Implementasi Pajak Ditanggung Pemerintah ini di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dari hasil audit tersebut BPK menemukan ketimpangan dalam implementasinya karena dianggap Subsidi Pajak Ditanggung Pemerintah tidak sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku di negara kita, maka ijakan pemberian subsidi PPN yang sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. Dengan hasil audit BPK tersebut makapenuis ingin mengetahui bagaimanakah kebijakan pemerintah menyikapi hasil audit BPK yang menyatakan bahwa Pajak Ditanggung Pemerintah tidak sesuai dengan Unang-Undang PPN yang berlaku.

2.3 Kerangka Teori

Kerangka teori disini merupakan kumpulan dari beberapa teori pendukung yang digunakan oleh penulis untuk menjawab permasalahan yang diangkat oleh penulis.

2.3.1 Kebijakan Publik

Kebijakan public dalam arti sempit diartikan sebagai tindakan yang diambil pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi (Dwijowijoto : 2003. Hal. 23). Kebijakan yang diambil oleh pemerintah ini berdasarkan atas isu-isu yang terjadi di masyarakat yang kemudian diangkat menjadi topic untuk dibicarakan dalam sidang ataupun rapat pemerintahan yang kemudian akan menghasilkan suatu bentuk kebijakan dalam menyelesaikan isu-isu yang terjadi di masyarakat tersebut. selain sebagai pembuat kebijakan pemerintah juga sebagai pelaksana serta pengawas terhadap implementasi kebijakan tersebut. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah

kehidupan tampil berbeda. Fokusnya dalam hal ini adalah bagaimana negara dapat memberikan pelayanan public yang optimal untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan negara yaitu kemakmuran dan kesejahteraan yang utuh. Menurut Dunn, kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah. Selain itu, Friedrich mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu arah lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu. Proses perumusan kebijakan menurut Nugorho secara umum sebagai berikut:

1. Munculnya isu kebijakan

Isu ini dapat berupa masalah dan atau kebutuhan masyarakat yang bersifat mendasar, memiliki lingkup cakupan yang besar, dan memerlukan pengaturan pemerintah. Isu ini dapat bermula dari isu yang terjadi di masyarakat akibat kebijakan sebelumnya. Waktu menangkap isu yang ideal adalah kurang dari 7 hari.

2. Setelah pemerintah menangkap isu tersebut, maka perlu dibentuk Tim Perumus Kebijakan yang terdiri dari pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan public. Waktu pembentukan tim ini paling lama 7 hari. Pembentukan tim ini dimaksudkan untuk merumuskan naskah akademik dan atau langsung merumuskan draft nol.

3. Setelah terbentuk, draft nol kebijakan didiskusikan bersama forum publik antara lain:

- a. Para pakar kebijakan dan pakar yang berhubungan dengan masalah terkait, bila perlu anggota legislatif yang membidangi masalah terkait. Bertujuan melakukan verifikasi secara akademis.
- b. Kedua adalah dengan instansi pemerintah di luar lembaga yang merumuskan kebijakan tersebut bila perlu melibatkan komisi bidang terkait dari badan legislatif.
- c. Ketiga dengan para pihak yang terkait langsung dengan kebijakan atau yang terkena dampak langsung (*beneficiaries*). Bertujuan untuk

mendapatkan verifikasi secara sosial dan politik dari kelompok masyarakat yang terkait secara langsung.

- d. Keempat dengan pihak terkait secara luas dengan menghadirkan tokoh-tokoh masyarakat, lembaga swadaya masyarakat. Diskusi ini bertujuan untuk membangun pemahaman publik terhadap rencana munculnya suatu kebijakan. Hasil diskusi publik tersebut akan dijadikan materi dalam menyusun kebijakan yang disebut *draft 1*.
4. *Draft 1* tersebut diverifikasi dan didiskusikan dalam *focused group discussion* yang melibatkan instansi terkait, pakar kebijakan, dan pakar dari permasalahan yang akan diatur.
5. Tim perumus merumuskan *Draft* yang merupakan *Draft* final dari kebijakan.
6. *Draft* final disahkan oleh pejabat berwenang, untuk Undang-Undang dibawa ke proses legalisasi.

2.3.2 Implementasi Kebijakan

Mengingat keterbatasan penelitian, penelitian ini hanya memfokuskan pembahasan pada implementasi kebijakan kebijakan. Implementasi kebijakan dapat dijelaskan lebih lanjut oleh Meter dan Horn, yaitu kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Wiemer dan Vining dalam bukunya yang berjudul *Policy Analysis Concept and Practice* menyebutkan 3 faktor yang menjadi fokus terhadap kemungkinan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

- a. Logika dari kebijakan tersebut
- b. Adanya kerjasama dan koordinasi yang baik yang diperlukan dalam mendukung implementasi kebijakan
- c. Adanya pelaksana yang mampu dan komitmen terhadap pelaksanaan kebijakan

Menurut Edwards III terdapat empat variabel (*critical factors*) yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Edward III yang menjadi masalah utama dalam administrasi publik adalah *lack of attention to*

implementation. Menurutnya “*without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*” (Nugroho : 2011. Hal 636). menurut Edwards III terdapat empat variabel (*critical factor*) yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Faktor-faktor yang dikemukakan oleh Edwards III dapat dijelaskan sebagai berikut (Subarsono, 2007, hlm.90) :

1. *Communication* (Komunikasi)

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan distorsi implementasi. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses komunikasi menurut Edwards III adalah *transmission* (cara penyampaian) informasi, *clarity* (kejelasan) informasi, serta *consistency* (konsistensi) dalam penyampaian informasi. Dalam perspektif ilmu komunikasi, proses komunikasi terdiri dari tiga bagian pokok antara lain komunikator (pihak yang bertindak sebagai pemberi informasi dan penerima *feedback*), pesan (*message*) atau informasi yang disampaikan, dan komunikan (pihak yang menerima informasi dan pemberi *feedback* pada komunikator). Menurut Edwards III kejelasan komunikasi memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edwards III juga menjelaskan faktor-faktor yang menimbulkan ketidakjelasan informasi kebijakan antara lain *complexity of policy making* (kompleksitas pembuatan kebijakan publik), *public opposition* (penolakan masyarakat), *competing goals and the need for consensus* (tidak tercapainya kesepakatan mengenai tujuan kebijakan), *avoiding accountability* (kebijakan yang kurang akuntabel).

2. *Resources* (Sumberdaya)

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Kesiapan sumber daya yang diperlukan dalam implementasi

kebijakan menurut Edwards III meliputi kualitas dan kuantitas staf pelaksana, ketersediaan informasi bagi staf tersebut, keluasaan kewenangan yang diberikan kepada staf pelaksana, serta ketersediaan fasilitas pendukung bagi staf dalam rangka melaksanakan kebijakan. Motivasi juga merupakan hal yang penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Mc Clelland dalam teori Achievement Motivation, ciri-ciri orang yang memiliki keinginan kuat untuk mencapai sesuatu adalah:

- a. Tingkat kesulitan tujuan sedang-sedang saja namun cukup merupakan tantangan untuk dikerjakan dengan baik.
- b. Tujuan tersebut diciptakan dengan pertimbangan bahwa hasil dapat dicapai jika pekerjaan tersebut dikerjakan sendiri.
- c. Pegawai menyukai pekerjaan tersebut dan merasa berkepentingan dalam keberhasilannya.
- d. Pegawai lebih senang mengerjakan sesuatu yang dapat memberi gambaran pekerjaannya.

3. *Dispositions or attitude* (Disposisi)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Pernyataan Edwards III dalam hal disposisi

“If implementors are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decisionmakers intended. But when implementors attitude or perspectives differ from the decisionmakers, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated.”
(Edwards : 1980. Hal. 89)

Edwards III menyebutkan dua hal penting berkenaan dengan disposisi yaitu yang pertama *staffing the bureaucracy* yang menekankan pada pentingnya pembuat kebijakan untuk menyusun atau menempatkan staf-staf yang memiliki perspektif yang sama dalam struktur organisasi pelaksana untuk menjamin keterlaksanaan kebijakan. Kedua adalah insentif bagi pelaksana

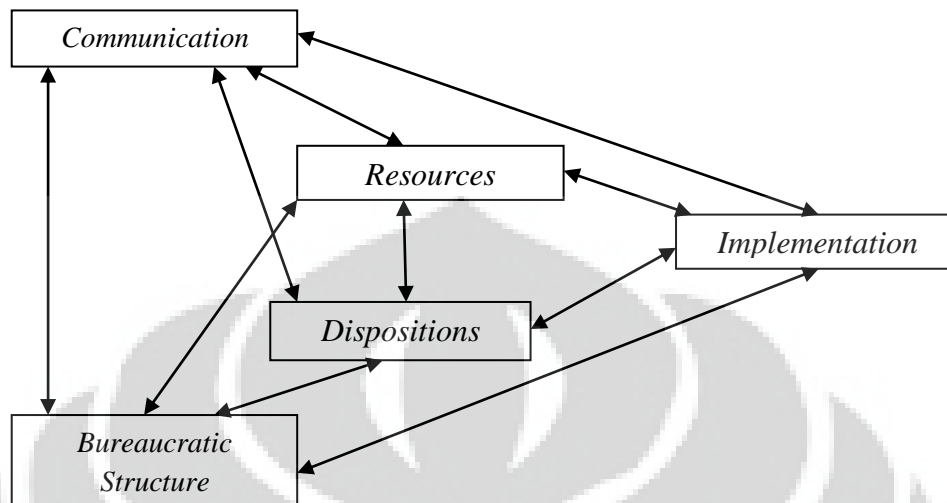
kebijakan yang menekankan pada tingkat kecukupan penghargaan yang akan diterima pelaksana kebijakan bila bersedia dan berhasil menerapkan kebijakan. Selain itu insentif juga digunakan sebagai sarana pengendalian dalam pelaksanaan kebijakan agar pelaksana kebijakan bersedia melaksanakan kebijakan sesuai yang dikehendaki pembuat kebijakan.

4. *Bureaucratic structure* (Struktur birokrasi)

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Menurut Edwards III salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*Standar Operating Procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi. Selain SOP, *fragmentasi* juga perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan. Menurut Edwards III *fragmentasi* adalah pembagian pusat koordinasi dan pertanggungjawaban, dalam hal ini pelaksanaan kebijakan terpecah-pecah karena banyaknya organisasi yang terlibat. Konsekuensi atas fragmentasi ini adalah semakin banyak pihak yang terlibat, pelaksanaan kegiatan cenderung kurang fokus. Namun kegiatan dengan skala besar sementara koordinasi dan pertanggungjawabannya tidak dibagi-bagi, akan menyebabkan penumpukan koordinasi serta pertanggungjawaban yang pada akhirnya mengganggu kelancaran terlaksananya kegiatan.

Edwards III menggambarkan hubungan variabel-variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana terlihat dalam gambar 2.2 berikut ini: (Edwards III : 1980. Hal. 148)

Gambar 2.2
Hubungan Antar Variabel Implementasi Kebijakan



Sumber : Edwards III : 1980. Hal 148

2.3.3 Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal memiliki dua instrumen pokok, yakni : perpajakan (*tax policy*) dan pengeluaran (*expenditure policy*). Dalam konteks perencanaan pembangunan ekonomi, rancangan kebijakan fiskal tidak hanya diarahkan untuk pengembangan aspek ekonomi (seperti ; pendapatan per kapita, pertumbuhan ekonomi, pengurangan pengangguran dan stabilitas ekonomi) tetapi juga peningkatan aspek sosial seperti, pemerataan, pendidikan dan kesehatan.

Kebijakan fiskal dalam arti sempit dapat disebut sebagai kebijakan pajak. Secara tradisional, menurut Gunadi kebijakan pajak merupakan sarana meningkatkan pendapatan dan mekanisme redistribusi. Tujuan pokok dari kebijakan perpajakan, antara lain (Mansury : 2000. Hal 5):

- a. Peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran

Penggunaan sumber daya yang terkumpul untuk pembentukan barang modal publik dan pengeluaran belanja negara lainnya yang berhubungan dengan pembangunan.

- b. Distribusi penghasilan yang lebih adil

Menurut Bird, banyak negara berkembang yang mempergunakan fasilitas pajak untuk mendorong investasi swasta dalam barang-barang modal baru, paling sedikit dalam jenis usaha-usaha tertentu.

c. Stabilitas

Stabilitas ekonomi merupakan cara untuk melindungi agar penghasilan masyarakat yang kita upayakan meningkat tidak digerogeti oleh kenaikan harga. Prioritas stabilitas ekonomi adalah menjaga kestabilan harga kebutuhan dasar masyarakat, dan pada bidang perekonomian adalah mengarahkan agar perluasan kegiatan ekonomi dapat menampung mayoritas angkatan kerja (Boediono: 2009. Hal 29).

Menurut Mansury suatu sistem perpajakan yang tepat untuk suatu negara pada suatu waktu harus mengakomodasi faktor-faktor khusus sebagai berikut:

- a. Kondisi ekonomi, politik dan administratif
- b. Tujuan kebijakan publik
- c. Tersedianya instrumen-instrumen kebijakan, disamping pajak juga instrumen-instrumen lain (moneter dan pengaturan)

2.3.4 Fungsi Pajak

Fungsi pajak menurut Mansury adalah kegunaan pokok, manfaat pokok dari pajak itu sendiri. Pada umumnya dikenal dua macam fungsi pajak, yaitu fungsi budgetair dan fungsi regulierend, yaitu :

a. Fungsi Budgetair

Fungsi Budgetair disebut fungsi utama pajak, atau fungsi fiskal (*fiscal function*), yaitu suatu fungsi dalam mana 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. Berdasarkan fungsi ini, pemerintah yang membutuhkan dana untuk membiayai berbagai kepentingan memungut pajak dari penduduknya.

b. Fungsi Regulierend

Fungsi regulierend atau fungsi mengatur disebut juga fungsi tambahan, yaitu suatu fungsi dalam mana pajak dipergunakan oleh pemerintah sebagai alat

untuk mencapai tujuan tertentu. Disebut sebagai fungsi tambahan karena fungsi ini hanya sebagai pelengkap dari fungsi utama pajak, yakni fungsi budgetair. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pajak dipakai sebagai alat kebijaksanaan (Nurmantu : 2005. Hal 55).

Menurut Earl R. Rolph, fungsi pajak terdiri dari 3 macam, yaitu:

a. Revenue

Pajak berfungsi di satu pihak mengurangi potensi kemampuan bayar wajib pajak, tetapi di lain pihak menakkan kemampuan bayar pemerintah sebagai pemungut pajak

b. Resource reallocation

Keberadaan pajak dapat mengubah perilaku konsumen, dapat mendorong kegiatan atau sebaliknya dapat menghambat kegiatan tertentu

c. Income redistribution

Dengan adanya pajak, maka penghasilan yang diterima secara berlebihan oleh elite penduduk tertentu akan dikenakan tarif pajak penghasilan yang lebih tinggi, yang hasilnya dapat dipergunakan untuk membantu penduduk yang miskin

2.3.5 Pajak Pertambahan Nilai

Rosdiana dan Irianto mengemukakan bahwa Pajak Pertambahan Nilai adalah pajak penjualan yang dipungut atas dasar nilai tambah yang timbul pada jalur produksi dan distribusi. Nilai tambah adalah semua faktor produksi yang timbul di setiap jalur peredaran suatu barang seperti bunga, sewa, upah kerja, termasuk semua biaya untuk mendapatkan laba. Nilai tambah dari suatu barang atau jasa oleh Alan Tait didefinisikan sebagai berikut:

“Value added is the value that a producer (Whether a manufacturer, distributor, advertising agent, hairdresser, farmer, race horse trainer or circus owner) adds to his raw, material or purchase (other than labor) before selling the new or improved product or service.”

Rosdiana dan Irianto menyimpulkan bahwa *Value Added* (Pertambahan Nilai) dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi pertambahan nilai (upah dan

keuntungan) serta dari sisi selisih *output* (harga penjualan) dikurangi *input* (harga pembelian).

$$\text{Value Added} = \text{Wages} + \text{Profit} = \text{Output} - \text{Input}$$

Definisi lain dari Pajak Pertambahan Nilai yang dikemukakan oleh Alan Schenk, antara lain sebagai berikut:

“VAT’s typically are imposed on sales of good by business at each stage of production and distribution, and on sales of services as they are rendered. The tax liability on domestic sales under invoice method VAT generally is equal to difference between the tax payable on purchases from other business (input tax).”

Bentuk Pajak Pertambahan Nilai menurut Hussein Kartasasmita, antara lain:

1. *General Consumption Value Added Tax Type*

Bentuk ini dianggap paling netral terhadap pembentukan harga baik pada jalur produksi maupun pada jalur distribusi, karena PPN yang sudah dibayar oleh pengusaha pada waktu dilakukan pembelian (yang langsung ikut serta dalam proses produksi barang, seperti bahan baku, bahan penolong, alat-alat perusahaan, dan sebagainya), PPN tersebut akan dikembalikan secara tidak langsung (*indirect repayment*), yakni melalui cara pengkreditan pajak. Barang-barang yang dihitung dalam GNP adalah barang yang dihasilkan warga negara yang tidak hanya terdiri dari barang konsumsi, tapi juga barang produksi yang secara teknis dinamakan investasi termasuk jasa. Berdasarkan GNP perhitungan PPN dirumuskan sebagai berikut : (Rosdiana dan Irianto : 2012. Hal 225)

$$\text{GNP} = \text{Consumption} + \text{Investment} = \text{Wages} + \text{Profit} + \text{Depreciation}$$

2. *Gross Product Value Added Tax Type*

Dalam bentuk ini, pajak dihitung dari seluruh jumlah pendapatan kotor hasil produksi, dikurangi dengan pajak yang telah dibayar atas perolehan bahan-bahan tanpa fasilitas pengurangan untuk biaya barang/modal.

3. *Net Income Value Added Tax Type*

Dalam bentuk ini, pajak dihitung dari seluruh pendapatan kotor dikurangi penyusutan dan penghapusan barang modal dan bahan-bahan. Rumusnya (Rosdiana dan Irianto : 2012. Hal. 226)

$$\text{Income} = \text{Consumption} + \text{Investment} - \text{Depereciation} = \text{Wages} + \text{Profit}$$

2.3.5.1 Konsep *Tax Expenditure*

Rosdiana dan Irianto mengartikan *tax expenditure* merupakan salah satu hilangnya potensi pajak yang dimiliki oleh pemerintah dengan memberikan beberapa bentuk subsidi atau insentif sebagai instrument kebijakan fiskal untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Tujuan pemerintah tersebut adalah untuk menstabilkan perekonomian. Konsep *tax expenditure* ini dimaksudkan untuk menyesuaikan penghasilan atau kemampuan masyarakat dengan kebutuhan hidup agar dapat dipenuhi. Morgan menyebutkan pemberian subsidi ini dimaksudkan agar masyarakat mampu untuk membeli barang konsumsi karena adanya subsidi tersebut dan juga untuk produsen akan tetap dapat melaksanakan usahanya karena produknya mampu dibeli oleh masyarakat. Rosdiana dan Irianto menyebutkan bahwa dalam *tax expenditure* pemerintah tidak dapat mengawasi langsung alokasi sumber daya yang diberikan. Tax Expenditure diimplementasikan dalam berbagai bentuk antara lain pembebasan, pengurangan, penyesuaian, kredit dan penangguhan. Bratic menjelaskan

“Tax expenditures are defined as all items within the system of the existing form of taxation that bring about a loss of revenue to the central government budget, whether because they reduce the tax base or the tax liability. Tax expenditures have various different forms. They can be tax deductions or allowances, tax exemption, various forms of tax credits, tax privileges or reliefs and tax incentives.”

Tax expenditure dapat menjadi alat yang digunakan oleh pemerintah untuk membuat suatu kebijakan atas subsidi, asalkan besarnya *tax expenditure* tersebut tidak melebihi anggaran yang ditetapkan oleh pemerintah. Kleinbard menjelaskan

“Tax expenditures can be the most efficient means of delivering certain government subsidies, but it is greatly improbable that optimal policy design explains why the aggregate growth in tax expenditures has outstripped the growth in explicit government spending”

Kebijakan pemerintah dalam pemberian subsidi ini merupakan pengeluaran bagi pemerintah namun bukan merupakan penghasilan bagi orang ataupun badan yang menerima. Orang atau badan diuntungkan dengan adanya kebijakan ini. Satu sisi sebagai konsumen orang atau badan tersebut mampu untuk memenuhi kebutuhan dengan adanya kebijakan pemerintah ini, sisi lain sebagai produsen akan diuntungkan dengan adanya jaminan bahwa produknya akan laku atau dikonsumsi oleh masyarakat. Senada dengan yang diungkapkan oleh Zelinsky:

“tax expenditure analysis have argued with great force that income tax deduction and exclusions (unlike tax credit) have a regressive distributional impact”

Pemberian insentif ini dimungkinkan mengingat struktur perpajakan terdiri dari dua unsur:

1. Struktur yang diperlukan untuk mengenakan pajak, terdiri dari ketentuan structural dalam rangka pemungutan pajak tersebut, secara keseluruhan berisikan pengertian tentang apa saja yang dibutuhkan untuk memungut pajak.
2. Struktur yang merefleksikann anggaran pengeluaran pajak (*tax expenditure budget*) dan terdiri dari ketentuan yang mengatur bantuan keuangan yang diajukan dalam anggaran tersebut, dengan kata lain terdiri dari system penyaluran bantuan keuangan pemerintah melalui jalur ketentuan khusus dan bukan jalur langsung melalui APBN.

Ketentuan yang mengatur tentang pemberian subsidi yang termasuk dalam ruang lingkup *tax expenditure* dapat berbentuk antara lain (Mohammad : 2008):

- a. Bukan objek pajak;
- b. Pengecualian-pengecualian;
- c. Pengurangan-pengurangan;
- d. Tarif khusus;
- e. Pajak ditanggung pemerintah;
- f. Penangguhan pengenaan pajak;
- g. Perangsang fiskal bagi perusahaan yang akan berusaha dalam bidang kegiatan tertentu berupa pemberian pinjaman yang bersyarat lunak;
- h. Perangsang investasi;
- i. Penyusutan dipercepat;
- j. Masa bebas pajak;
- k. Mengurangi atau menunda atau membebaskan pembayaran pajak terhadap impor barang modal dan bahan baku yang digunakan untuk proses produksi.

General Tax on Consumption yang melekat pada PPN seharusnya dikenakan untuk semua jenis barang, namun implementasinya untuk tujuan tertentu pemerintah memberikan pengecualian dalam pengenaannya. PPN sendiri menyediakan fasilitas untuk transaksi barang dan jasa. Fasilitas ini terdiri dari dua jenis yaitu:

1. *Exemption*

Menurut Tait *Exemption* memiliki pengertian

“Exemption actually means exempt trader has to pay VAT on his inputs without being able to claim any credits for this tax paid on his inputs”

Karakteristik dasar dari *exemption* ini sebenarnya tidak sepenuhnya membebaskan dari pengenaan PPN. Namun PPN dibebaskan untuk penyerahannya dan tetap dikenakan PPN pada perolehannya dimana perolehan tersebut digunakan untuk memproduksi barang dan jasa yang dibebaskan, namun pengusaha tidak dapat mengkreditkan pajak masukan tersebut, karena itu pengusaha akan memasukkannya dalam biaya produksi yang akhirnya menjadi unsur harga jual. Konsekuensinya, fasilitas PPN ini akan menyebabkan terjadinya pajak berganda (*cascading effect*).

2. *Zero Rate*

Menurut Tait, *zero rate* memiliki pengertian

“ Zero rating means that a trader is fully compensated for any VAT he pays on inputs ”

Dalam fasilitas ini unsur Pajak Masukan dan Pajak Keluaran masih ada sehingga PPN masih dapat berjalan secara normal. Pengenaan PPN atas penyerahan barang dengan fasilitas ini dikenakan PPN dengan tarif 0%. Konsekuensinya kemungkinan terjadi lebih bayar PPN, pengusaha pun memiliki hak untuk menghadapi keadaan tersebut dengan melakukan restitusi atau kompensasi atas PPN lebih bayar tersebut.

2.3.4.2 Karakteristik (*Legal Character*) Pajak Pertambahan Nilai

Menurut Terra karakteristik Pajak Pertambahan Nilai di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Bersifat Umum (*General*)

Rosdiana menjelaskan bahwa pajak penjualan dikenakan terhadap semua atau sejumlah besar barang (dan termasuk jasa). Pajak ini juga merupakan pajak obyektif timbulnya pajak ditentukan oleh faktor obyektif yaitu adanya taatsbestand yaitu keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum yang dapat dikenakan pajak yang disebut obyek pajak (sukardji :2006. Hal 21).

2. Merupakan Pajak tidak Langsung (*Indirect Tax*)

Pajak Pertambahan Nilai merupakan jenis pajak tidak langsung (*indirect tax*), dimana beban pajaknya dapat dilimpahkan kepada pihak lain dengan cara *forward shifting* ataupun *backward shifting*. *Forward shifting* adalah pelimpahan oleh pengusaha beban pajak dilimpahkan ke depan, yakni kepada pembeli. *Backward shifting* adalah pelimpahan beban dengan cara menekan harga produksi atau memperkecil laba (Nurmantu : 2005. Hal. 59). Pajak tidak langsung (*indirect tax*) dikenakan kepada konsumen atas apa yang dikonsumsi, yang merupakan pengeluaran penghasilan konsumen pada waktu penghasilan tersebut dibelanjakan atau dikonsumsi. Pajak tidak langsung membawa konsekuensi yuridis antara pemikul beban (*tax beaner*) dengan penanggung jawab atas pembayaran pajak (*tax payer*) ke kas negara yang merupakan pihak berbeda (Gunadi :2010) .

3. Pajak atas konsumsi umum dalam negeri (*On Consumption*).

Hanya dikenakan atas konsumsi BKP dan/atau JKP yang dilakukan di dalam negeri (Sukardji: 2006. Hal. 22). Pajak penjualan dipungut atas sejumlah uang yang melekat pada penjualan barang atau jasa yang merupakan komponen dari biaya dalam formulasi harga (Rosdiana : 2011. Hal. 50).

Legal character PPN memungkinkan semua barang dijadikan sebagai obyek PPN tanpa memperhatikan untuk apa barang tersebut dipergunakan. Namun harus diperhatikan barang yang dikenakan PPN adalah *privat expenditure*, jika barang tersebut merupakan *public expenditure* atau pengeluaran/belanja pemerintah dapat dikecualikan dari obyek PPN, dengan pertimbangan kemudahan administrasi maupun secara konsep dan teori. Pada hakikatnya, PPN yang diterima pemerintah adalah nihil karena dibayar pemerintah dan dipungut oleh pemerintah walaupun mungkin beda departemen (Rosdiana : 2011. Hal 112).

2.3.4.3 Kelebihan-Kelebihan Pajak Pertambahan Nilai

A. Fiscal Advantages

Menurut Terra Pajak Pertambahan Nilai memiliki beberapa kelebihan, antara lain:

1. Multi Stage Tax

PPN dikenakan pada setiap mata rantai jalur produksi maupun jalur distribusi (Sukardji : 2006. Hal 21), sehingga potensi pemajakannya besar (Rosdiana : 2011. Hal. 69).

2. Dibayar ke Kas Negara menggunakan Invoice Method/Indirect Substraction Method/Credit Method

- *Invoice Method* membutuhkan dokumen penunjang (Faktur Pajak) sebagai alat bukti untuk mendeteksi kebenaran jumlah Pajak Masukan dan Pajak Keluaran.
- *Indirect Substraction Method*, pajak yang disetorkan ke kas negara merupakan hasil pengurangan pajak Keluaran dengan Pajak Masukan.

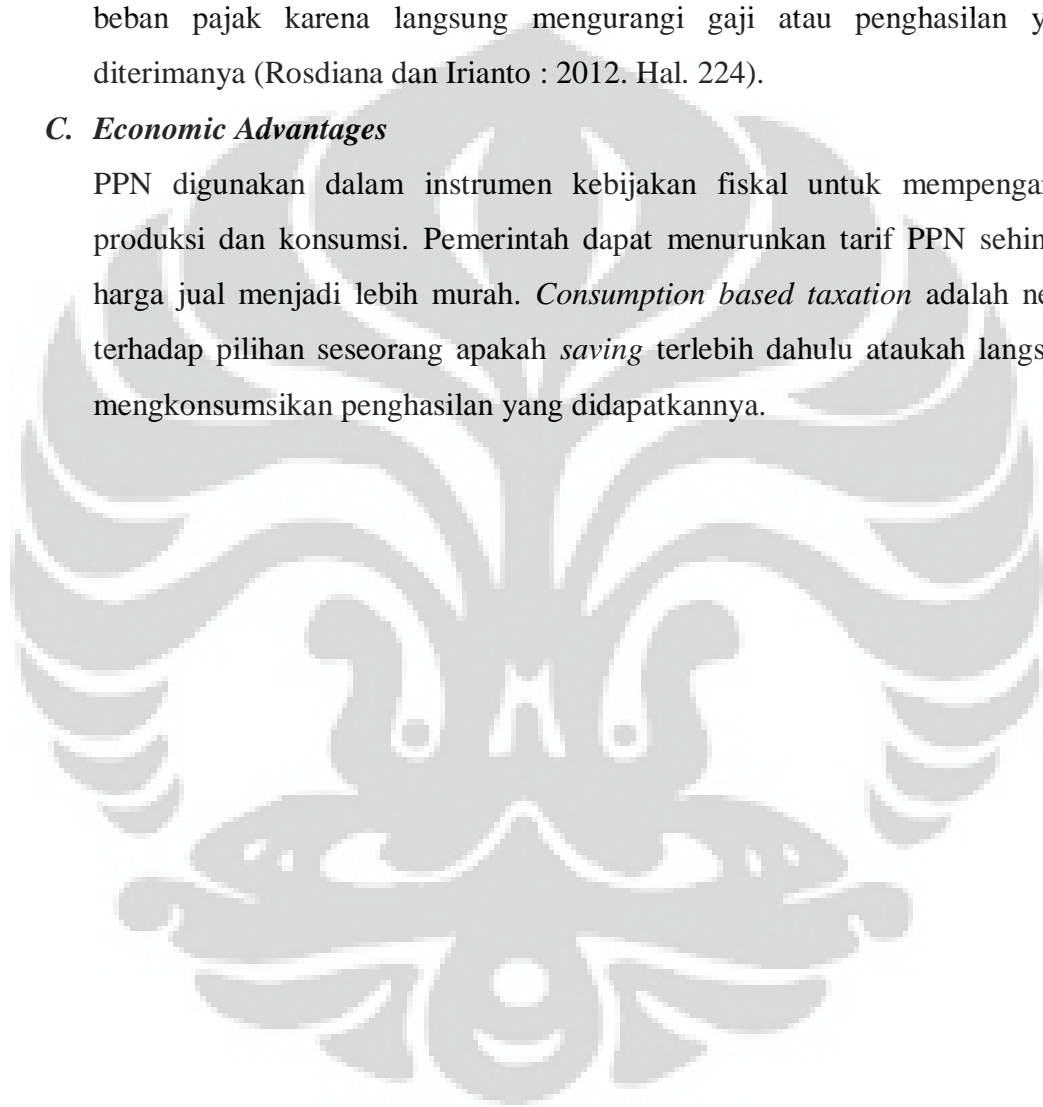
- *Credit Method*, pajak yang dikurangkan untuk memperoleh jumlah yang harus dibayarkan ke kas negara.

B. Psychological Advantages

Sering kali pembayar pajak tidak menyadari bahwa mereka telah membayar pajak, karena pada umumnya pajak sudah dimasukkan dalam harga jual. Berbeda dengan Pajak Penghasilan dimana seseorang langsung merasakan beban pajak karena langsung mengurangi gaji atau penghasilan yang diterimanya (Rosdiana dan Irianto : 2012. Hal. 224).

C. Economic Advantages

PPN digunakan dalam instrumen kebijakan fiskal untuk mempengaruhi produksi dan konsumsi. Pemerintah dapat menurunkan tarif PPN sehingga harga jual menjadi lebih murah. *Consumption based taxation* adalah netral terhadap pilihan seseorang apakah *saving* terlebih dahulu ataukah langsung mengkonsumsi penghasilan yang didapatkannya.



BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan seperangkat cara yang sistematis, logis dan rasional yang digunakan oleh peneliti ketika merencanakan, mengumpulkan, menganalisis, dan menyajikan data untuk menarik kesimpulan (Hamidi : 2007. Hal. 122). Metode penelitian ini adalah bagian yang penting dalam proses penelitian karena menjelaskan mengenai cara peneliti untuk menjawab pertanyaan penelitian. Selain itu, metode penelitian juga memiliki pengertian keseluruhan proses berpikir yang dimulai dari menemukan permasalahan, kemudian peneliti menjabarkannya dalam suatu kerangka tertentu, serta mengumpulkan data bagi pengujian empiris untuk mendapatkan penjelasan dalam penarikan kesimpulan atas gejala sosial yang diteliti. Metode penelitian membahas mengenai penjelasan secara teknis dari suatu penelitian yang mencakup pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknis analisis data, informan, proses penelitian, site penelitian, serta batasan masalah penelitian.

3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci dan disusun dalam sebuah latar ilmiah. Hal ini seperti dijelaskan oleh Creswell

“ an aquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic picture, formed with word, reporting detailed views of informant and conducted in a natural setting”.

Penelitian kualitatif disebut juga *verstehen* (pemahaman mendalam) karena mempertanyakan makna suatu objek secara mendalam dan tuntas. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan kualitatif karena peneliti ingin mendapatkan

pemahaman yang lebih mendalam mengenai suatu proses pemberian subsidi PPN PG tabung 3 kilogram. Penelitian kualitatif lebih banyak mementingkan segi proses daripada hasil. Dengan demikian, hubungan bagian-bagian yang akan diteliti akan jauh lebih jelas apabila diamati dalam proses (Moleong : 2006. Hal. 11).

3.2 Jenis Penelitian

a. Berdasarkan tujuan

Penelitian ini termasuk kedalam jenis penelitian deskriptif (*descriptive research*). Menurut Kountour, penelitian deskriptif adalah jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian atas suatu keadaan sejelas mungkin tanpa ada perlakuan terhadap objek yang diteliti (Kountur : 2007. Hal. 108). Neuman menjelaskan bahwa: (Neuman : 2000. Hal. V30)

“ descriptive approach present a picture of the spesific detail situation or relationship. The outcome of a descriptive study is a detailed picture of the subject”

b. Berdasarkan manfaat penelitian

Berdasarkan manfaat, penelitian ini termasuk kedalam penelitian murni, artinya manfaat dari hasil penelitian ini digunakan untuk pengembangan akademis. Karakteristik penelitian murni, diantaranya: (Nazir : 2003. Hal. 21)

1. *Research problems and subjects are selected with a great deal of freedom*
2. *Research is judged by absolute norm of scientific rigor, and the highest standards of scholarship are sought*
3. *The driving goal is to contribute to basic, theoretical knowledge*

Penelitian ini dilakukan dalam kerangka akademis dan lebih ditujukan bagi pemenuhan kebutuhan peneliti. Hasil dari penelitian dasar adalah pengetahuan umum dan pengertian-pengertian tentang alam serta hukum-hukumnya. Pengetahuan umum ini merupakan alat untuk memecahkan masalah-masalah praktis, walaupun tidak memberikan jawaban yang menyeluruh untuk tiap permasalahan tersebut (Nazir : 2003. Hal 26).

c. Berdasarkan dimensi waktu

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini termasuk penelitian *cross sectional*. Menurut Kountour, penelitian *cross sectional* adalah penelitian yang

dilakukan dalam waktu tertentu dan hanya dilakukan pada suatu saat tertentu bukan disengaja melakukan pengumpulan data pada waktu-waktu yang berbeda untuk dijadikan pertimbangan. Hal tersebut sejalan dengan yang diungkapkan oleh Bailey mengenai definisi *cross sectional* :

“Most survey studies are in theory cross sectional, even though in practice it may take several weeks or months for interviewing to be completed. Research observe at one point in time”

d. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data bertujuan untuk mengumpulkan data atau informasi yang dapat menjelaskan permasalahan suatu penelitian secara objektif.

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data :

1. Studi literatur (*Library Research*)

Studi ini dilakukan peneliti dengan cara membaca dan mengumpulkan data-data kepustakaan dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, makalah atau karya ilmiah, surat kabar, serta penelusuran di internet guna mendapatkan data sekunder dan tulisan-tulisan yang relevan dengan permasalahanyang diangkat dalam penelitian ini. Creswell menjelaskan tiga macam penggunaan literatur dalam penelitian, yakni: (Creswell : 1994. Hal. 10)

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

2. Studi lapangan (*Field Research*)

Studi lapangan merupakan pelengkap studi kepustakaan dalam melakukan wawancara mendalam, kepada beberapa pihak terkait. Metode wawancara adalah sebuah cara yang dapat dipergunakan seseorang untuk tujuan suatu tugas tertentu, dengan berusaha mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seorang responden. Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang

diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan (Moleong : 2006. Hal. 135)

3.3 Teknik Analisis Data

Menurut Bogdan dalam buku Moleong analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari data wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami dan temuannya diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan analisis data kualitatif dengan studi literature dan melakukan wawancara yang mendalam untuk memperoleh informasi yang akurat untuk dituangkan dalam laporan penelitian ini.

3.4 Teknik Pemilihan Nara Sumber

Informan adalah seseorang yang diharapkan dapat member informasi yang berguna untuk kepentingan penelitian melalui wawancara dan data yang dibutuhkan peneliti. Dalam penelitian kualitatif, pemilihan informan yang tepat merupakan salah satu faktor yang menjadi penentu dalam proses pengumpulan dan pengolahan data. Pemilihan informan (*key informan*) pada penelitian difokuskan pada representasi atas masalah yang diteliti. Oleh sebab itu wawancara yang dilakukan kepada beberapa informan yang memiliki beberapa kriteria yang mengacu pada apa yang telah ditetapkan oleh Neuman (394), diantaranya:

1. *The informants is totally familiar with the culture and is in position witness significant makes a good informants*
2. *The individual is currently involved in the field*
3. *The person can speed time with the researcher*
4. *Non-analytic individuals make better informants. A non analytic informant is familiar with and uses native folk theory or pragmatic common sense*

Berdasarkan kriteria tersebut di atas, maka wawancara dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan penelitian, diantaranya adalah:

1. Perumus Kebijakan

a. Badan Kebijakan Fiskal (BKF)

Wawancara ini dimaksudkan untuk mengetahui tentang kebijakan pemberian subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram baik dari segi kebijakannya sendiri maupun dari segi implementasinya. Wawancara dilakukan dengan Bapak Purwito Hadi, bidang Kebijakan Pajak dan PNBP 1 Badan Kebijakan Fiskal.

b. Direktorat Jendral Pajak

Bapak Sumarno PP1 Direktorat Jenderal Pajak. Wawancara dengan Direktorat Jenderal Pajak ini dilakukan untuk mengetahui implementasi subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram sebagai pembuat kebijakan.

c. Direktorat Jenderal Anggaran

Wawancara dilakukan dengan Bp Ferry Setiawan Kepala Seksi Penerimaan Usaha Hilir dan Migas. Wawancara ini dilakukan untuk mengetahui realisasi anggaran untuk PPN atas Subsidi LPG tabung 3 kilogram.

2. Akademisi

Narasumber bidang akademis, penulis melakukan wawancara dengan Prof. Dr. Gunadi yang merupakan staff pengajar Ilmu Admisitrasi Fiskal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Wawancara ini dimaksudkan untuk mengetahui tentang implementasi kebijakan subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram dari sudut pandang akademis.

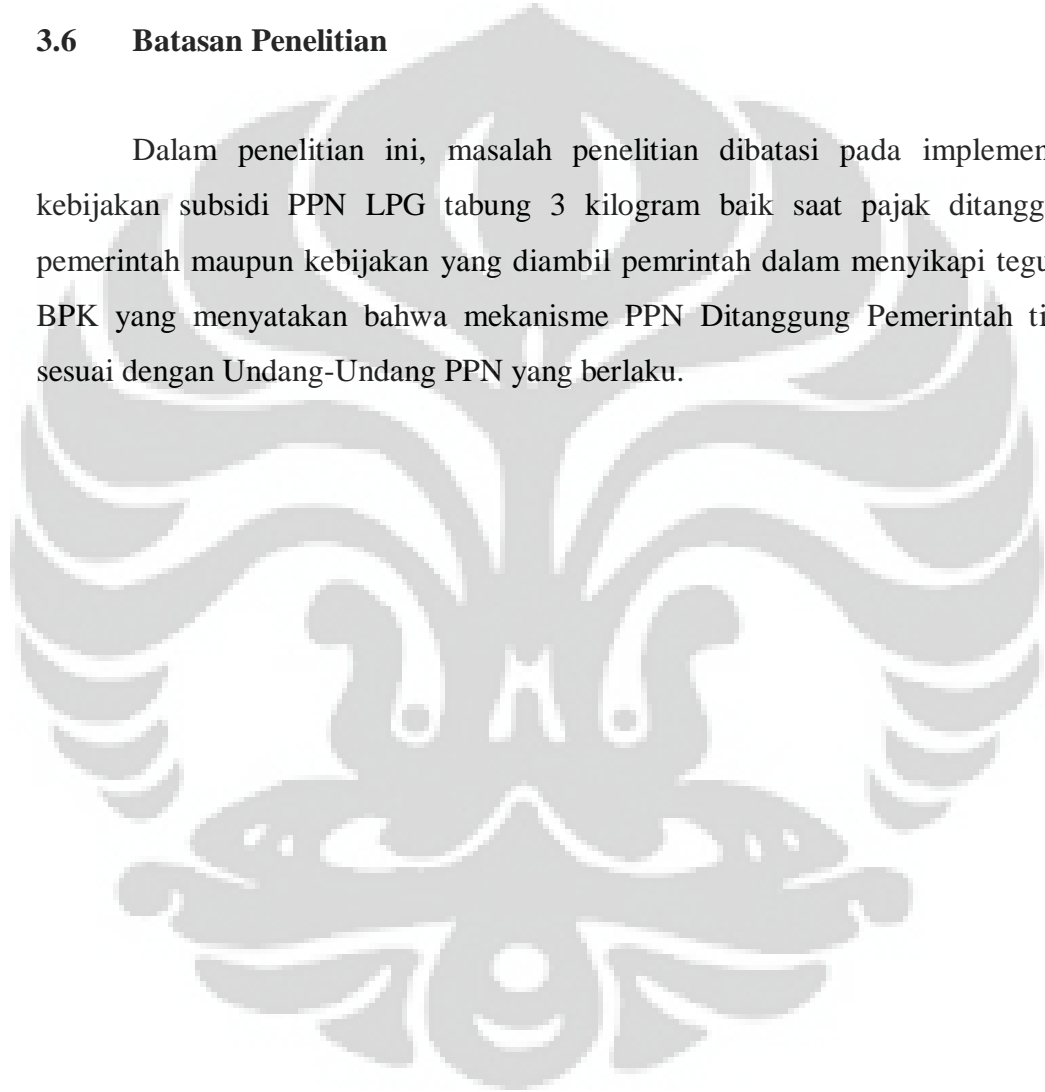
3.5 Proses Penelitian

Proses penelitian ini dimulai dari menentukan topik dari penelitian, merumuskan masalah, menentukan judul penelitian, merancang metode penelitian, menganalisis permasalahan yang ada dan menyimpulkan apa yang ditemukan selama proses penelitian tersebut. Penelitian ini dimulai dari ketertarikan peneliti untuk membahas fenomena yang terjadi dalam kehidupan masyarakat mengenai subsidi

bahan bakar minyak, sehingga peneliti ingin mengetahui lebih dalam mengenai implementasinya . Proses penelitian dilanjutkan dengan mengumpulkan data baik berasal dari literatur maupun wawancara yang dianggap peneliti dapat membantu jalannya penelitian. Kemudian proses dilanjutkan dengan menganalisis data yang berupa wawancara dan literatur yang sudah terkumpul dan terakhir menarik kesimpulan berdasarkan hasil penelitian.

3.6 Batasan Penelitian

Dalam penelitian ini, masalah penelitian dibatasi pada implementasi kebijakan subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram baik saat pajak ditanggung pemerintah maupun kebijakan yang diambil pemerintah dalam menyikapi teguran BPK yang menyatakan bahwa mekanisme PPN Ditanggung Pemerintah tidak sesuai dengan Undang-Undang PPN yang berlaku.



BAB IV
GAMBARAN UMUM
LIQUEFIED PETROLEUM GAS (LPG) DI INDONESIA

4.1 Gambaran Umum LPG di Indonesia

LPG adalah produk gas yang dihasilkan cahaya dari destilasi minyak bumi atau juga dihasilkan dari kondensasi gas alam dalam Pengolahan Pabrik Unit. LPG digunakan sebagai bahan bakar untuk rumah tangga dan industri. LPG ini terutama digunakan oleh masyarakat tingkat menengah yang kebutuhannya semakin meningkat dari tahun ke tahun karena ramah lingkungan. Penggunaan LPG ini juga merupakan salah satu program pemerintah yaitu konversi minyak tanah ke LPG yang bertujuan menghemat bahan bakar terutama minyak tanah mengingat harga minyak dunia yang terus meningkat dan semakin terbatasnya persediaan sumber daya minyak.

Di kawasan industri, produk LPG digunakan sebagai substitusi freon, Aerosol, Refrigerant / Agen Pendingin, kosmetik dan juga digunakan sebagai bahan baku produk khusus. Menurut penggunaannya, LPG dibedakan untuk:

1. LPG Mix
2. LPG Propane
3. LPG Butana

LPG Mix adalah campuran gas *propane* (C_3H_8) dan *butane* (C_4H_{10}) kurang lebih 97% dan sisanya adalah gas pentane yang dicairkan dengan komposisi antara 50% dan 50% dari volume dan sisanya adalah gas pentane yang dicairkan, ditambah bau (Mercaptant) dan umumnya digunakan untuk bahan bakar dalam rumah tangga. LPG Propane dan LPG Butana LPG yang mengandung Propana Butana 95% dan 97,5% dari volume masing-masing dan ditambah bau (Mercaptant), umumnya digunakan untuk industry. LPG lebih berat dari udara dengan berat jenis sekitar 2.01 (dibandingkan dengan udara), tekanan uap LPG cair dalam tabung sekitar $5.0 - 6.2 \text{ Kg/cm}^2$.

Berikut disajikan detail proses pembuatan LPG

Tabel 4.1
LP Mix specification

	Min	Max	Method
Spesific Gravity at 60/60 °F	to be reported	to be reported	ASTM D-1657
Vapour Pressure 100 °F, psig	-	120	ASTM D-1267
Weathering Test 36 °E, % vol	95	-	ASTM D-1837
Copper Corrosion. thr, 100 °F	-	ASTM No. 1	ASTM D-1838
Total Sulfur. gr/100 cuft	-	15	ASTM D-784
Water Content	No Free Water	No Free Water	Visual
Composition:			ASTM D-2163
• C1 % vol		0.2	
• C3 & C4 % vol	97.5		
• C5 & heavier % vol		2.0	
Ethyl or Buithyl. ml/1000 AG	50	50	
Mercaptan Added			

Sumber : PT Pertamina (Persero)

Dari Tabel di atas dapat dilihat bahwa dalam proses pembuatan LPG harus sesuai dengan standar internasional dalam setiap langkah pembuatannya, berikut penjelasan dari masing-masing standardisasinya:

- ASTM D-1657 : merupakan standar untuk mengukur kepadatan pancaran hidrokarbon dari tekanan hydrocarbon.
- ASTM D-1267 : uji standar tekanan gage vapor LPG, cairan gas alam, atau minyak bumi cair.
- ASTM D-1837 : uji standar volatilitas LPG.
- ASTM D-1838 : uji standar tembaga jalur korosi LPG.
- ASTM D-784 : spesifikasi standar untuk erange lak & lacs India untuk isolasi listrik.
- ASTM D-2163 : standar untuk pengujian hidrokarbon pada LPG dan Propane Gas dengan kromatografi gas.

Pendistribusian LPG tabung 3 kilogram untuk sampai ke tangan masyarakat dalam hal ini konsumen akhir tidak langsung dilakukan oleh PT Pertamina (Persero), namun PT Pertamina (Persero) mendistribusikannya melalui agen-agen rekanan PT Pertamina (Persero). Gambaran tentang pendistribusian LPG Tabung 3 Kilogram dapat dilihat di bawah ini:

Gambar 4.1

Jalur distribusi LPG Tabung 3 Kilogram di Indonesia



Sumber: PT Pertamina (Persero) diolah kembali oleh penulis

Jalur pendistribusian LPG yaitu mulai LPG dari produsen ditampung di Terminal LPG Refrigerated yang kemudian akan diisikan ke dalam tabung-tabung yang disediakan oleh produsen tabung LPG dalam proses pengisian

tersebut diukur kembali tekanan gas dalam tabung untuk menjamin keamanan dalam penggunaan, yang kemudian didistribusikan kepada para agen rekanan PT Pertamina (Persero). Agen-agen tersebutlah yang akan mendistribusikan ke pangkalan, Retailer, ataupun kepada konsumen akhir dalam hal ini masyarakat secara langsung.

Cara lain yang dilakukan adalah dengan mendistribusikan LPG dari terminal refrigerator ke *SPPBE* (Stasiun Pengangkutan dan Pengisian Bulk Elpiji), di *SPPBE* lah akan diisikan LPG ke tabung-tabung LPG yang kosong lalu didistribusikan kembali kepada para agen untuk mencapai tangan konsumen akhir. Pengisian melalui *SPPBE* ini biasanya dilakukan untuk pengisian ulang tabung-tabung kosong dari konsumen.

4.2 Gambaran Umum Ketentuan Insentif Pajak Pertambahan Nilai atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram di Indonesia

Perkembangan perekonomian Indonesia yang belum stabil membutuhkan usaha yang keras dari pemerintah dan masyarakat sebagai pelaku ekonomi. Selaku pembuat kebijakan pemerintah memiliki andil yang sangat penting dalam menentukan langkah yang tepat agar perekonomian dapat berjalan dengan baik. Salah satu usaha yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjaga kestabilan perekonomian Indonesia adalah dengan memberikan subsidi terhadap kebutuhan pokok masyarakat.

Kebijakan pemberian subsidi tersebut dimaksudkan untuk melindungi produksi dalam negeri. Kebijakan ini dapat menguntungkan bagi para produsen, karena dengan adanya kebijakan ini barang-barang hasil produksi dalam negeri mampu dikonsumsi oleh masyarakat. Hal ini dirasa menguntungkan daripada pemerintah harus mengimpor jenis barang-barang kebutuhan masyarakat tersebut dari luar negeri yang berpotensi mematikan produksi dalam negeri. Subsidi LPG tabung 3 kilogram dimaksudkan selain untuk menjaga kestabilan perekonomian juga untuk mansukseskan program konversi minyak tanah ke LPG mengingat

harga minyak dunia yang melambung tinggi dan semakin terbatasnya sumber daya alam yang tersedia. Penggunaan LPG dapat meningkatkan efisiensi penggunaan energi yang cukup besar karena nilai kalor efektif LPG lebih tinggi dibandingkan minyak tanah dan mempunyai gas buang yang lebih bersih dan ramah lingkungan. Pengurangan penggunaan minyak tanah akan bermanfaat karena :

- Peningkatan potensi nilai tambah minyak tanah menjadi bahan bakar avtur
- Pengurangan penyalahgunaan minyak tanah bersubsidi
- Penataan system penyediaan dan pendistribusian bahan bakar bersubsidi untuk mengamankan APBN akibat penyalahgunaan serta kelangkaan

Pemberian subsidi atas LPG tabung 3 kilogram tersebut akan tetap dikenakan pajak yang berupa Pajak Pertambahan Nilai sebesar 10% tarif PPN dikalikan dengan jumlah subsidi yang dibayarkan pemerintah kepada pengusaha. Dimana Peraturan Menteri Keuangan yang beredar yaitu PMK No. 88/PMK.011/2011 Pasal 4 menyebutkan bahwa besarnya PPN tersebut ditanggung oleh Pemerintah.

Kebijakan pemberian subsidi LPG tabung 3 kilogram ini mulai dilaksanakan pada tahun 2007, kebijakan atas PPN Ditanggung Pemerintah atas Subsidi LPG tabung 3 kilogram ini pun mulai dilaksanakan. Sasaran Program Pengalihan Minyak Tanah ke LPG adalah *ZERO-KERO 2012*. Pengertian "*Zero-Kero*" adalah kondisi di mana tidak ada lagi minyak tanah bersubsidi yang digunakan untuk memasak. Sesuai Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2006 maka minyak tanah untuk penerangan tetap tersedia. Selain itu minyak tanah akan tetap dipasarkan dengan harga keekonomian atau ditingkatkan nilai tambahnya menjadi avtur. Target yang ingin dicapai adalah terdistribusinya tabung LPG 3 kg untuk 6 juta KK pada tahun 2007 dan sekitar 42 juta KK pada akhir tahun 2012.

Tabel 4.2
Target Distribusi Pemerintah Program Konversi Minyak Tanah ke LPG
Tabung 3 kilogram

Tahun	KK Terkonversi	Volume LPG	Wilayah	Justifikasi
2007	6.000.000	64.390,018	Jawa dan Bali	<ul style="list-style-type: none"> ○ sudah ada tanki timbun ○ daerah sekitar kilang penghasil LPG
2008	9.000.000	1.171.019,93	Medan, Riau, Palembang, Jawa, Bali, Balikpapan, Makasar	<ul style="list-style-type: none"> ○ sudah ada tanki timbun ○ daerah sekitar kilang penghasil LPG
2009	14.020.000	2.747.963,06	Seluruh Jawa-Bali	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kesiapan Infrstruktur (tanki <i>Pressure</i>)
2010	4.500.000	3.836.328,63	Luar Jawa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kesiapan Infrstruktur (tanki <i>Pressure</i>)
2011	4.000.000	4.374.925,97	Luar Jawa	
2012	4.500.000	4.918.741,80	Luar Jawa	

Sumber : Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, diolah kembali oleh penulis

Kesuksesan program konversi minyak tanah ke LPG ini akan diraih dengan membentuk suatu Tim Independen sebagai tim pengarah yang keanggotaannya mewakili instansi yang terkait yaitu:

- Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (Ditjen Mgas) sebagai coordinator
- Departemen Keuangan bertanggung jawab dalam penganggaran APBN
- Departemen Perindustrian bertanggung jawab dalam pengadaan tabung
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan bertanggung jawab dalam sosialisasi
- Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah bertanggung jawab dalam pengadaan kompor

- Departemen social bertanggung jawab pengalihan profesi dalam usaha niaga minyak tanah
- Badan Pengatur BBM dan Gas Melalui Pipa bertanggung jawab dalam penarikan minyak tanah pada daerah konversi
- PT Pertamina bertanggung jawab sebagai pelaksana program dan pengadaan infrastruktur pendistribusian

Departemen ESDM bertanggung jawab dalam pengawasan penyediaan dan pendistribusian LPG tabung 3 kg yang merupakan pengalihan dari minyak tanah bersubsidi. Pengawasan ini melibatkan berbagai instansi terkait antara lain Pemda, Lembaga Independen, serta Badan Usaha yang ditunjuk untuk melaksanakan penyediaan dan pendistribusian LPG tabung 3 kg tersebut. Dalam melakukan pembagian paket LPG bersubsidi perdana kepada masyarakat pengguna minyak tanah, dilakukan koordinasi dengan melibatkan Pemda setempat. Sehingga semua masyarakat pengguna minyak tanah dapat digantikan dengan LPG.

Pengawasan dalam pengurangan kuota minyak tanah untuk daerah yang akan dikonversi melibatkan Badan Pengatur yang mempunyai tanggung jawab dalam pengawasan penyediaan dan pendistribusian minyak tanah bersubsidi. Tujuan pengawasan tersebut adalah untuk menghindari kelangkaan minyak tanah di masyarakat. Pengawasan dalam kegiatan penyediaan dan pendistribusian LPG melibatkan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) serta Lembaga Independen dan Pemda. Lembaga Independen disini selain bertujuan untuk mengawasi juga melakukan verifikasi realisasi volume LPG bersubsidi sebagai referensi bagi Departemen Keuangan dalam pembayaran subsidi kepada Badan Usaha pelaksana.

Program konversi minyak tanah ke LPG tabung 3 kilogram ini tidak lepas dari adanya kendala-kendala yang terjadi dalam pelaksanaannya, untuk memperkecil kemungkinan atau mencegah hal tersebut maka:

- Penyusunan SOP (*Standard Operating Procedure*) kegiatan pengalihan minyak tanah ke LPG secara jelas, transparan dan tersosialisasi dengan baik untuk menghindarkan adanya kecurangan dan kecemburuan sosial.
- Peningkatan ketrampilan dan alih profesi serta pembukaan lapangan kerja baru untuk meningkatkan daya beli masyarakat agar subsidi LPG bisa diperpendek waktunya.
- Penyuluhan program pengalihan minyak tanah ke LPG yang ditujukan kepada usaha kecil dan industry rumah tangga secara kontinu dengan memberikan pemahaman dan ajakan (persuasif) untuk menggunakan LPG. Penyuluhan ini meliputi:
 - Keuntungan menggunakan LPG dibandingkan minyak tanah
 - Pemasangan peralatan tabung dan kompor LPG secara baik dan benar
 - Penggunaan LPG secara efektif dan efisien sebagai bentuk hemat energi
- Humas yang baik untuk menjembatani hubungan antara masyarakat dan pemerintah

BAB V
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PAJAK
PERTAMBAHAN NILAI (PPN) ATAS SUBSIDI
LIQUEFIED PETROLEUM GAS (LPG)
TABUNG 3 KILOGRAM

5.1 Implementasi Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram

Sub Bab ini akan menguraikan tentang tahapan implementasi kebijakan atas pemberian insentif PPN Ditanggung Pemerintah Terhadap Liquefied Petroleum Gas (LPG) Tabung 3 Kilogram yang diatur melalui peraturan Menteri Keuangan Nomor 88/PMK.011/2011 tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Subsidi Bahan Bakar Minyak Jenis Tertentu Dan Liquefied Petroleum Gas (LPG) Tabung 3 (Tiga) Kilogram Bersubsidi. Pembahasan akan dibagi menjadi tiga bagian yaitu mekanisme pelaksanaan ketentuan Pajak Ditanggung Pemerintah, penganggaran PPN Ditanggung Pemerintah dalam APBN, serta kelebihan dan kekurangan insentif PPN Ditanggung Pemerintah.

5.1.1 Mekanisme Pelaksanaan PPN Ditanggung Pemerintah atas Subsidi LPG tabung 3 Kilogram

Transaksi penyerahan dan penerimaan LPG tabung 3 kilogram merupakan obyek Pajak Pertambahan Nilai sebagaimana diatur dalam Undang-Undang PPN Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan ketiga UU No. 8 Tahun 1983 tentang PPN barang dan jasa dan PPnBM Pasal 4 ayat (1) huruf a. Distribusi LPG tabung 3 kilogram tidak sepenuhnya dibebankan kepada konsumen, namun pemerintah turut campur tangan dalam pendistribusiannya melalui subsidi. Subsidi merupakan suatu pemberian bantuan dari pemerintah kepada masyarakat baik pemberian secara langsung ataupun dengan pemberian bantuan pajak ditanggung

oleh pemerintah. Seperti halnya yang terjadi dalam distribusi LPG tabung 3 kilogram oleh PT Pertamina (Persero), dimana pemerintah memberikan subsidi terhadap tabung LPG tabung 3 kilogram supaya harganya dapat tercapai oleh kalangan masyarakat menengah ke bawah sehingga program konversi minyak tanah dapat berhasil. Di sisi lain perekonomian Indonesia akan tetap terjaga dengan adanya program subsidi ini. Kelebihan secara ekonomis Pajak Pertambahan Nilai secara tidak langsung dapat terlihat yaitu kebijakan fiskal mempengaruhi produksi dan konsumsi sehingga pemerintah mengambil kebijakan subsidi tersebut agar harga dapat lebih murah dan terjangkau oleh masyarakat. Dalam kondisi tersebut pemerintah Indonesia

Pemberian subsidi oleh pemerintah ini akan tetap dikenakan pajak yaitu Pajak Pertambahan Nilai sebesar 10% dari nilai subsidi yang diberikan. Besarnya nilai Pajak Pertambahan Nilai atas subsidi tersebut ditanggung oleh pemerintah untuk langsung disetorkan ke kas negara oleh pemerintah. Jadi kalau dari mata awam dilihat sepertinya pemerintah hanya mengeluarkan uang dari kantong kiri masuk lagi ke kantong kanan, sebagaimana diungkapkan oleh Profesor Gunadi dalam wawancara mendalam yang dilakukan penulis, pada kesempatan tersebut Profesor Gunadi mengungkapkan

“dalam system pajak ditanggung pemerintah kalau kita lihat dari mata orang awam sepertinya pemerintah hanya mengeluarkan uang dari kantong kiri masuk lagi ke kantong kanan, karena tidak terlihat pemerintah mengeluarkan uang dalam bentuk cair”

Implementasi kebijakan pemberian fasilitas PPN ditanggung pemerintah bagi LPG tabung 3 kilogram sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 88 Tahun 2011 adalah untuk PPN atas subsidi harga LPG tabung kilogram yang diberikan pemerintah kepada PT Pertamina sebagai produsen sekaligus sebagai distributor dengan kata lain PT Pertamina adalah eksekutor. Tidak sepenuhnya nilai PPN yang ditanggung pemerintah atas penyerahan LPG tabung 3 kilogram, dalam hal ini untuk penyerahan LPG tabung 3 kilogram kepada konsumen PPN nya dibayar sendiri oleh konsumen seperti yang disampaikan oleh Bapak Sumarno, pelaksana Seksi PPN Industri Direktorat Jenderal Pajak dalam wawancara mendalam dengan

penulis. Berikut contoh penggambaran kasusnya.

Gambaran Kasus:

- Harga Pasar LPG tabung 3 Kilogram = Rp 1.000 (*Exclude* PPN)
- PT Pertamina menjual dengan harga eceran = Rp 600 (*Include* PPN)
 $PPN = 10/110 \times Rp\ 600 = Rp\ 54,55$
- Subsidi Pemerintah = Rp 500 (*Include* PPN)
 $PPN = 10/110 \times Rp\ 500 = Rp\ 45,45$

Mekanismenya:

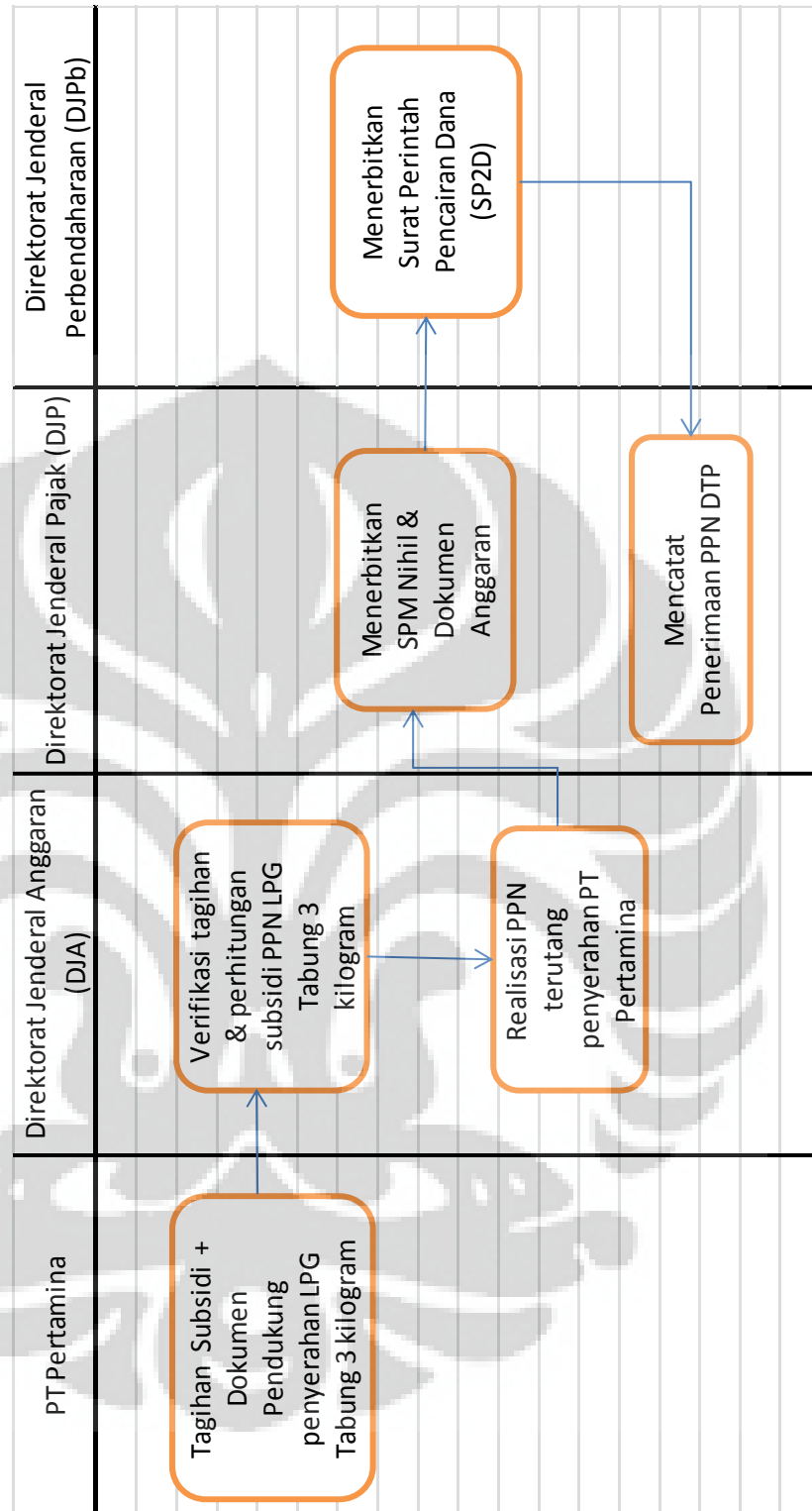
Pada saat PT Pertamina menjual ke konsumen dengan harga jual eceran Rp 600 termasuk PPN sebesar 10%, maka PT Pertamina harus menyetor dan melaporkan sendiri PPN atas transaksi tersebut sebesar Rp 54,55. PT Pertamina menerima subsidi LPG tabung 3 kilogram dari pemerintah sebesar Rp 500 (sudah termasuk PPN), maka berdasarkan Undang-Undang APBN No. 10 Tahun 2010, maka Pemerintah harus membayar PPN atas subsidi harga jual LPG tabung 3 kilogram sebesar 10% dari nilai yang disubsidikan yaitu Rp 45,45 yang atas subsidi tersebut PPN nya dibayar oleh Pemerintah melalui mekanisme Pajak Ditanggung Pemerintah (DTP).

Surat Pemberitahuan (SPT) Subsidi PPN ditanggung Pemerintah atas penyerahan LPG tabung 3 kilogram yaitu:

- SPT Masa PPN yang disampaikan PT Pertamina → sama dengan SPT Masa yang biasa
- Faktur Pajak atas penyerahan LPG tabung 3 kilogram → dicap Ditanggung Pemerintah
- SPT Badan → sama seperti SPT Badan Biasa

Perhitungan besarnya PPN subsidi LPG tabung 3 kilogram yang Ditanggung Pemerintah tidak mentah dari hasil penjualan LPG tersebut oleh PT Pertamina kepada masyarakat, namun harus melalui proses verifikasi dan perhitungan lebih lanjut dari Direktorat Jenderal Anggaran. Mekanisme PPN Subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah dapat dilihat dalam gambar berikut ini:

Gambar 5.1
Mekanisme PPN Ditanggung Pemerintah atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram



Sumber : Diolah oleh penulis

Proses yang dilalui untuk mencatat pendapatan negara dari sector pajak dalam hal ini PPN Ditanggung Pemerintah atas Subsidi LPG tabung 3 kilogram dimulai dari peyampaian tagihan subsidi PT Pertamina atas penyerahan LPG tabung 3 kilogram ke konsumen setiap bulannya kepada Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) disertai dokumen pendukungnya. DJA melakukan verifikasi terhadap tagihan subsidi beserta melakukan perhitungan subsidi PPN atas penyerahan LPG tabung 3 kilogram yang dilakukan PT Pertamina ke konsumen, ini dilakukan untuk mengecek kelengkapan dokumen-dokumen pendukung dan melakukan perhitungan PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram sesuai dengan dokumen pendukung yang diserahkan PT Pertamina kepada DJA. Perhitungan PPN dilakukan dengan menggunakan mekanisme selisih antara harga patokan yang ditetapkan pemerintah dengan harga pasar eceran. DJA akan mengirimkan realisasi PPN terutang perbulan atas penyerahan PT Pertamina berdasarkan selisih antara harga patokan MOPS¹ dengan harga jual eceran yang ditetapkan pemerintah tersebut kepada Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dalam bentuk Berita Acara. Hal ini ditegaskan pula oleh Bapak Sumarno:

“DJP akan menerima Berita Acara tentang Realisasi besarnya subsidi PPN dari Direktorat Jenderal Anggaran untuk kemudian dibuatkan Surat Perintah Membayar (SPM) Nihil dan menyampaikannya kepada Direktorat Jenderal Perbendaharaan untuk dicairkan.”

Pelaporan atas subsidi PPN LPG tabung 3 kilogram dimulai dari DJP yang menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) Nihil dan dokumen anggaran berupa Berita Acara Perhitungan PPN DTP, kuitansi dari Kuasa Pengguna Anggaran (dalam hal ini adalah DJP), dan SSP kepada Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) untuk menerima pembayaran atas PPN tersebut. Berita Acara tersebut berisi permintaan untuk mengubah *account* pengeluaran subsidi menjadi pajak melalui penjurnalan dengan nilai sebesar PPN yang Ditanggung Pemerintah. Penjelasan senada mengenai hal ini diberikan oleh Bapak Sumarno:

¹ MOPS (*Mean of Patts Singapore*) merupakan penilaian produk untuk *trading* minyak di kawasan Asia yang dibuat oleh Platts, anak perusahaan McGraw Hill, digunakan di Indonesia berdasarkan Perpres Nomor 55 Tahun 2005

“Pemerintah lah yang membayar, dari rekening pemerintah di bagian rekening pengeluarannya dimana subsidi termasuk di dalamnya, harus dipindahkan ke rekening penerimaan. Jadi pajak hanya memastikan bahwa PPN Ditanggung Pemerintah ini akan masuk ke penerimaan pajak. Uang subsidi PPN harus dipindahkan dari account subsidi pajak menjadi *account* penerimaan pajak”

Peranan DJA dalam hal ini adalah melakukan pemindahbukuan sejumlah nominal anggaran belanja subsidi pajak ke posisi penerimaan pajak. Instrumen yang dijadikan sebagai dasar adalah SPM Nihil tersebut. disebut SPM Nihil karena pemerintah tidak hanya melakukan pendebitan atas pengeluaran pemerintah namun juga diikuti pengkreditan penerimaan pemerintah berupa pajak dengan nominal yang sama sehingga selisihnya menjadi nihil.

Dokumen SPM Nihil, Berita Acara PPN DTP, Kuasa dari Kuasa Pengguna Anggaran, dan SSP yang disampaikan DJP ke Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) akan digunakan oleh DJPb menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) untuk dapat mencairkan PPN Ditanggung Pemerintah tersebut. SP2D yang diterbitkan DJPb merupakan dasar bagi DJP untuk mencatat besarnya PPN Ditanggung Pemerintah atas Subsidi LPG tabung 3 kilogram. Pada dasarnya tidak ada uang pemerintah yang dibelanjakan karena penerimaan pajak yang diikuti dengan pengeluaran subsidi ini hanya bersifat pencatatan saja. Kebijakan subsidi pajak ini tidak ada *fresh money* yang dikeluarkan pemerintah karena pengeluaran pemerintah untuk subsidi pajak akan diimbangi dengan penambahan penerimaan pajak dalam jumlah nominal yang sama.

5.1.2 Kelebihan dan Kekurangan Insentif PPN Ditanggung Pemerintah

Penerapan PMK Nomor 88/PMK.011/2011 yang mengatur pemberian insentif berupa PPN DTP atas Bahan Bakar Minyak jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram, pada dasarnya tidak menghilangkan potensi penerimaan pajak bagi pemerintah, walaupun secara kasat mata tidak terlihat adanya distribusi uang. Karena pemerintah sendirilah yang berperan dalam pelaksanaan kebijakan ini. Bagi Direktorat Jenderal Pajak pelaksanaan kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah di satu sisi tetap memberikan penerimaan pajak, namun disisi lain

menyebabkan munculnya kewajiban administrative baru terkait dengan proses untuk menjadikan PPN tersebut menjadi bagian penerimaan pajak, seperti penebitan SPM Nihil dan verifikasi tagihan yang disampaikan PT Pertamina yang diberikan oleh Direktorat Jenderal Anggaran.

Sekilas insentif PPN Ditanggung Pemerintah hampir serupa dengan pembebasan ataupun PPN terutang tidak dipungut yang merupakan bentuk-bentuk fasilitas PPN yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 karena sama-sama meniadakan kewajiban pembayaran atas PPN yang terutang oleh Wajib Pajak, namun antara insentif PPN Ditanggung Pemerintah dengan PPN dibebaskan ataupun PPN terutang tidak dipungut pada dasarnya berbeda terutama dari segi pengakuan penerimaan pajak oleh Direktorat Jenderal Pajak. PPN Dibebaskan atau PPN terutang tidak dipungut tidak ada penerimaan yang dapat diakui oleh Direktorat Jenderal Pajak, sehingga dapat berefek pada penerimaan PPN menjadi lebih kecil dan dimungkinkan adanya kerugian dari sisi penerimaan pajak. Berbeda dengan insentif PPN Ditanggung Pemerintah tetap ada pengakuan penerimaan PPN oleh Direktorat Jenderal Pajak atas obyek yang tercantum dalam PMK Nomor 88/PMK.011/2011. Bagi Direktorat Jenderal Pajak insentif Pajak Ditanggung Pemerintah memberikan sedikit “keuntungan” dibandingkan fasilitas PPN yang lain karena tidak mengganggu pencapaian target penerimaan pajak. Direktorat Jenderal Pajak akan mencatat PPN Ditanggung disisi penerimaan sehingga dapat meningkatkan jumlah penerimaan PPN.

Pemberian insentif PPN Ditanggung Pemerintah bagi PT Pertamina sebagai pelaksana yang ditunjuk oleh pemerintah akan memberikan keuntungan seperti terjaminnya administrasi perpajakan khususnya PPN ditanggung pemerintah mulai dari penyeteroran hingga pelaporan pajaknya. Dari sisi produksi dan distribusi, PT Pertamina mendapat jaminan bahwa LPG yang diproduksi akan terdistribusi dengan adanya program konversi minyak tanah ke LPG tabung 3 kilogram.

Implementasi pemberian Insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah kurang dapat mengontrol potensi penerimaan Negara karena implementasinya hanya secara administrative saja. Tidak terdapat aliran uang dalam mekanisme kebijakan pemberian insentif PPN atas LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah. Dalam mekanisme tersebut hanya terdapat pemindahbukuan *account* pengeluaran untuk subsidi ke *account* penerimaan Negara.

PMK Nomor 88/PMK.02/2011 hanya berlaku 1 tahun hal ini dikarenakan penetapan kebijakan ini berorientasi pada Undang-Undang APBN Nomor 10 Tahun 2010 yang menjadi dasar penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 2011. Undang-Undang APBN hanya berlaku 1 tahun, maka dengan tidak berlakunya UU tersebut maka diikuti daluwarsa untuk peraturan-peraturan di bawahnya yang menggunakan Undang-Undang APBN sebagai konsideran hukumnya. Padahal dalam rencana konversi minyak tanah ke LPG tabung 3 kilogram akan mencapai target dalam jangka waktu enam tahun yaitu mulai tahun 2007 sampai dengan tahun 2012. Untuk itu setiap tahun pemerintah harus menerbitkan PMK baru dan memasukkan subsidi PPN ini dalam APBN. Subsidi PPN ditanggung pemerintah ini memiliki pos tersendiri dalam APBN.

Lebih lanjut rencana pemberian subsidi LPG tabung 3 kilogram akan tetap berlanjut, namun ada perubahan dalam implementasinya kelak. Terdapat ketidakwajaran dalam pelaksanaan kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah ini, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai badan pemerintah yang dikuasakan untuk memeriksa keuangan pemerintah memberikan teguran atas pelaksanaan kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah ini karena kurang sesuai dengan Undang-Undang PPN yang saat ini berlaku di Indonesia. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Edwards III yang menyebutkan variable struktur birokrasi yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Kebijakan pemberian insentif PPN subsidi LPG tabung 3 kilogram ini hendaknya sesuai dengan SOP (*Standar Operating Procedures*), dimana untuk pajak harus sesuai dengan Undang-Undang Perpajakan yang berlaku.

Implementasi PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah akan dirubah menjadi PPN saja atau yang lebih dikenal dengan subsidi PPN langsung. Anggaran untuk subsidi LPG tabung 3 kilogram tetap diatur dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dimana yang sebelumnya untuk PPN Subsidi Ditanggung Pemerintah memiliki pos sendiri, maka untuk PPN subsidi langsung akan menempel pada pos subsidi harga. Sebagaimana diutarakan oleh Bapak Sumarno

“Akan ada perubahan mekanismenya dari PPN atas Subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah ke PPN atas Subsidi LPG tabung 3 kilogram langsung, dimana Pajak Ditanggung Pemerintah ini dia memiliki pos tersendiri dalam APBN, nah sedangkan untuk PPN Subsidi ini anggarannya menempel pada subsidi harga”

Implementasi kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi LPG tabung 3 kilogram tidak dapat dilanjutkan karena terhambat oleh faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan yang diungkapkan oleh Edwards III antara lain:

1. Komunikasi

Komunikasi antar aparatur pemerintah dalam implementasi kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah kurang baik. Kurang adanya koordinasi antara pembuat kebijakan, pelaku kebijakan dengan Pemeriksa implementasi kebijakan pemberian insentif PPN atas LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah tersebut, menyebabkan kebijakan pemberian insentif PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi LPG tabung 3 kilogram yang sudah berlangsung sejak tahun 2007 harus diubah kebijakannya.

2. Sumber Daya

Pemerintah telah menempatkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang kompeten di bidangnya untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Mulai dari Badan Kebijakan Fiskal sebagai pembuat kebijakan hingga Direktorat Jenderal Pajak sebagai pencatat penerimaan negara dari sektor pajak. Keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya dari SDM saja, namun juga sumber daya keuangan. Implementasi kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi LPG tabung

3 kilogram yang tidak terdapat aliran uang, maka potensi penerimaan negara kurang dapat dikontrol.

3. Disposisi

Komitmen dari para implementor kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah juga merupakan salah satu faktor penentu kesuksesan suatu kebijakan. Implementasi kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi LPG tabung 3 kilogram sebenarnya memiliki dampak yang positif bagi pemerintah karena dapat memperkecil potensi kenakalan para implementor seperti korupsi. Hal ini disebabkan dalam implementasi kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi LPG tabung 3 kilogram hanya secara administratif tanpa adanya aliran uang.

4. Struktur Birokrasi

Implementasi kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi LPG tabung 3 kilogram masih belum sesuai dengan aturan perpajakan yang mengatur yaitu UU No. 42 tahun 2009 tentang PPN Barang dan/atau Jasa Kena Pajak dan PPNBM. Implementasi kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi LPG tabung 3 kilogram didasarkan pada UU APBN yang didukung dengan aturan pelaksanaannya berupa Peraturan Menteri Keuangan (PMK).

5.2 Kebijakan Pemerintah dalam Menyikapi Teguran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang Menyatakan bahwa Implementasi PPN Ditanggung Pemerintah atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram Tidak Sesuai dengan Undang-Undang PPN yang Berlaku di Indonesia

Teguran dari BPK yang menyatakan bahwa implementasi PPN atas Subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah tidak sesuai dengan Undang-Undang PPN No. 42 Tahun 2009, karena fasilitas Pajak Ditanggung Pemerintah tidak diatur di dalam UU PPN No. 42 Tahun 2009 yang berlaku saat ini. Pemerintah tidak begitu saja menarik kebijakan atas pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram tersebut, namun akan tetap memberikan insentif PPN ini dengan kebijakan baru yang tidak melanggar UU No. 42 Tahun 2009. Pertimbangan pemerintah tetap memberikan insentif PPN atas LPG tabung

3 kilogram adalah agar masyarakat khususnya masyarakat kurang mampu tetap dapat mengkonsumsi LPG tabung 3 kilogram sebagai bahan bakar rumah tangga.

Diharapkan dengan adanya kebijakan ini kesejahteraan masyarakat akan meningkat. Selain itu pemerintah memiliki tujuan di samping meningkatkan kesejahteraan masyarakat yaitu dapat menjaga penerimaan negara terutama dari sektor pajak. Sementara waktu, pemerintah masih akan tetap memberikan subsidi LPG tabung 3 kilogram, karena melihat kondisi masyarakat Indonesia yang belum memungkinkan pemerintah untuk lepas tangan. Pemerintah dimungkinkan akan menghentikan pemberian insentif ini dengan mempertimbangkan kondisi masyarakat Indonesia. Hal tersebut sejalan dengan ungkapan Bapak Ferry

“Mungkin saja dihentikan, namun melihat kondisi masyarakat Indonesia sekarang ini akan sulit bagi pemerintah untuk menghentikan kebijakan ini, namun pasti akan dipikirkan ulang. Sebenarnya pemberian subsidi ini juga agar dapat meningkatkan penerimaan pemerintah.”

Teguran yang diberikan oleh BPK tersebut dianggap sebagai isu bagi pemerintah untuk segera merumuskan kebijakan yang baru yang mendukung implementasi kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram. Menanggapi isu tersebut maka pemerintah berdiskusi dengan para pembuat, pelaku, dan pengawas kebijakan untuk membuat suatu kebijakan baru yang tidak melanggar UU PPN No. 42 Tahun 2009. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk tetap mempertahankan kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram adalah dengan memperbarui dasar kebijakan yang dulunya UU No. 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011 menjadi UU No. 11 Tahun 2011 tentang APBN-P Tahun 2011. Perubahan dasar hukum tersebut terdapat dalam poin penganggaran insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram yang dulunya di dalam UU No. 10 Tahun 2010 tentang APBN tahun 2011 memiliki pos tersendiri dengan nama Pajak Ditanggung pemerintah, sedangkan di UU No. 11 Tahun 2011 tentang APBN-P tahun 2011 anggaran atas insentif PPN tersebut langsung menempel pada subsidi LPG tabung 3 kilogram. Lebih lanjut mengenai

kebijakan yang diambil oleh pemerintah tersebut dapat dilihat dari uraian berikut ini.

5.2.1 Penganggaran PPN atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Kebijakan fiskal dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, distribusi penghasilan yang adil, dan stabilitas perekonomian. Pemberian subsidi PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram ini dimaksudkan selain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat namun juga untuk mencapai target pendapatan pemerintah dari sector pajak atau dengan kata lain menjaga kestabilan ekonomi negara. Sejalan dengan fungsi pajak yang diungkapkan oleh Earl R. Rolph yaitu fungsi revenue, dimana di satu pihak pajak mengurangi potensi kemampuan bayar wajib pajak namun di lain pihak meningkatkan kemampuan bayar pemerintah sebagai pemungut pajak. Pendapatan PPN dari penjualan LPG tabung 3 kilogram ke masyarakat belum bisa memenuhi target yang ditentukan, maka pemerintah mengambil kebijakan untuk memberikan insentif PPN atas LPG tabung 3 kilogram dengan maksud dapat mencapai target yang ditentukan dalam pendapatan PPN khususnya dari LPG tabung 3 kilogram. Pemerintah memiliki target untuk memperoleh angka yang baik dalam neraca pendapatan.

Pemberian insentif ini dianggarkan dalam APBN setiap tahunnya. Mulai tahun 2007 hingga tahun 2010, pemerintah memiliki kebijakan untuk pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram yaitu dengan PPN Ditanggung Pemerintah. APBN tahun anggaran 2007 sampai dengan tahun anggaran 2010 mencatat insentif atas PPN Ditanggung Pemerintah ini dalam pos tersendiri. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Bapak Ferry Setiawan, Kepala Seksi Penerimaan Usaha Hilir dan Migas, Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) pada hari kamis tanggal 22 Desember 2011 pukul 10.00 sampai 12.00 bertempat di Kantor DJA Lantai 20

“Insentif PPN Ditanggung Pemerintah atas LPG tabung 3 kilogram ini sebelum tahun anggaran 2011 ini dia punya pos PPN Ditanggung Pemerintah sendiri”

Pada awalnya APBN tahun 2011 yang disusun berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2010, masih mencatat insentif PPN Ditanggung Pemerintah pada pos tersendiri. Dan dengan dasar UU APBN No. 10 Tahun 2010 tersebut maka disusun pula aturan pelaksanaannya yaitu PMK No. 88/PMK.011/2011 tentang PPN Ditanggung Pemerintah atas Bahan Bakar Minyak jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram. Namun peraturan tersebut tidak dapat terus dilaksanakan dikarenakan adanya audit Badan Pemeriksa Keuangan yang menjadikan implementasi PPN Ditanggung Pemerintah tersebut sebagai suatu temuan yang kurang sesuai dengan Undang-Undang PPN No. 42 Tahun 2009. Ketentuan tentang PPN Ditanggung Pemerintah tidak diatur dalam UU PPN No. 42 Tahun 2009. Pasal 16B UU PPN No. 42 Tahun 2009 hanya mengatur tentang pemberian fasilitas PPN Dibebaskan dan Terutang Tidak Dipungut.

Menanggapi teguran dari BPK tersebut maka pemerintah membuat perubahan peraturan yaitu dengan menerbitkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2011 yang mengatur tentang perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011. Perubahan yang mendasar tentang kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram yaitu pada Undang-Undang No. 11 tahun 2011 tentang APBN-P 2011, di dalam peraturan baru tersebut insentif tersebut sudah tidak memiliki pos tersendiri namun insentif ini sudah langsung menempel pada pos subsidi harga Bahan Bakar Minyak jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram. Lebih lanjut Bapak Ferry menjelaskan

“Coba mbak perhatikan dalam UU APBN No. 10 Tahun 2010 Pasal 3 ayat 2 huruf b (1) disini masih disebutkan adanya anggaran untuk PPN Ditanggung Pemerintah untuk BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram, nah sekarang bandingkan dengan UU APBN-P No. 11 Tahun 2011 Pasal 7 ayat 1 menyebutkan anggaran subsidi BBM tertentu dan LPG tabung 3 kilogram yang diperkuat pada ayat 2 nya bahwa subsidi tersebut sudah termasuk PPN di dalamnya.”

Sesuai dengan penjelasan yang diberikan oleh Bapak Ferry tersebut memang benar adanya penganggaran PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram di dalam UU NO. 10 Tahun 2010 Pasal 3 ayat 2 huruf b angka 1 sebesar Rp 6 triliun. Sedangkan di dalam UU No. 11 Tahun 2011 sudah tidak disebutkan adanya pos tersendiri untuk mencatat anggaran untuk PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi BBM tertentu dan LPG tabung 3 kilogram, namun di dalam Pasal 7 ayat 1 disebutkan Subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram tahun anggaran 2011 diperkirakan mencapai Rp 129.72 triliun dimana dijelaskan pada ayat selanjutnya bahwa nilai tersebut sudah termasuk PPN atas subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram. Dalam menetapkan anggaran untuk pemberian subsidi BBM tertentu dan LPG tabung 3 kilogram ini, pemerintah harus memperhatikan parameter-parameter antara lain:

1. ICP atau lebih dikenal dengan nama harga minyak mentah
2. Nilai tukar rupiah
3. Volume BBM jenis tertentu
4. Volume LPG tabung 3 kilogram
5. Harga patokan (MOPS)
6. Harga jual eceran

Berikut disajikan perhitungan untuk subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram tahun anggaran 2011.

Tabel 5.1
Perhitungan Subsidi BBM Jenis Tertentu dan LPG Tabung 3 Kilogram

Keterangan	APBN-P	Perkiraan Realisasi APBN-P Tahun 2011
Parameter:		
1. ICP US \$/bbl	95,00	109,90
2. Nilai Tukar (Rp/US\$ 1)	8.700,00	8734,00
3. Vol. BBM Jenis Tertentu (ribu KL)	40.494	40.494
4. Vol LPG tabung 3 kilogram (Juta Kg)	3.522	3.257
5. Rata-rata Alpha BBM Tertimbang (Rp/liter)	595,46	595,46
(Dalam Miliar Rupiah)		
1. Subsidi BBM jenis tertentu	100.628,25	131.711,53
2. Subsidi LPG tabung 3 kilogram	21.393,19	21.170,56
3. Sub Jumlah Sebelum PPN (1+2)	122.021,44	152.882,09
4. PPN atas Subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram	12.202,14	15.288,21
5. Carry Over	(4.500,00)	
6. Jumlah (3+4+5)	129.723,58	168.170,30

Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran

Tabel di atas menunjukkan parameter yang digunakan oleh pemerintah untuk menghitung besarnya subsidi yang dianggarkan pemerintah. Parameter pertama yang digunakan yaitu ICP atau harga minyak mentah, untuk menentukan nilai ICP dalam anggaran ini maka pemerintah melihat realisasi ICP dari tahun anggaran sebelumnya yang kemudian akan dijumlahkan dengan selisih Indeks harga pasar BBM dengan indeks MOPS. Yang kemudian dikalikan dengan besaran nilai tukar rupiah, volume BBM jenis tertentu, dan LPG tabung 3 kilogram. Maka akan diperoleh hasil besaran anggaran nilai subsidi yang akan diberikan pemerintah kepada pelaksana lapangan.

5.2.2 Mekanisme PPN atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram Sesuai UU APBN-P No. 11 Tahun 2011

Kebijakan pemerintah dalam menanggapi teguran dari BPK atas temuan yang menyatakan bahwa implementasi dari pemberian insentif PPN Ditanggung LPG tabung 3 kilogram sebagaimana perubahan dalam anggaran di dalam APBN, maka mekanisme pelaksanaan pemberian insentif PPN atas LPG tabung 3 kilogram juga mengalami perubahan. Namun hal ini tidak didukung dengan adanya pembaruan peraturan pelaksanaan yang mengikuti Undang-Undang APBN No. 11 Tahun 2011, dimana sampai sekarang pun peraturan pelaksanaan yang mengatur tentang pemberian insentif BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram masih menggunakan PMK No. 88/PMK.011/2011 dimana Peraturan Menteri Keuangan tersebut masih mengatur tentang PPN Ditanggung Pemerintah atas BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram. Kondisi tersebut membuat pemerintah belum bisa mencairkan insentif PPN yang diberikan oleh pemerintah, dikarenakan bahwa peraturan pelaksanaan tersebut yaitu PMK 88/PMK.011/2011 sudah tidak boleh menjadi dasar pelaksanaan, namun belum ada peraturan pelaksanaan baru yang mengatur lebih lanjut.

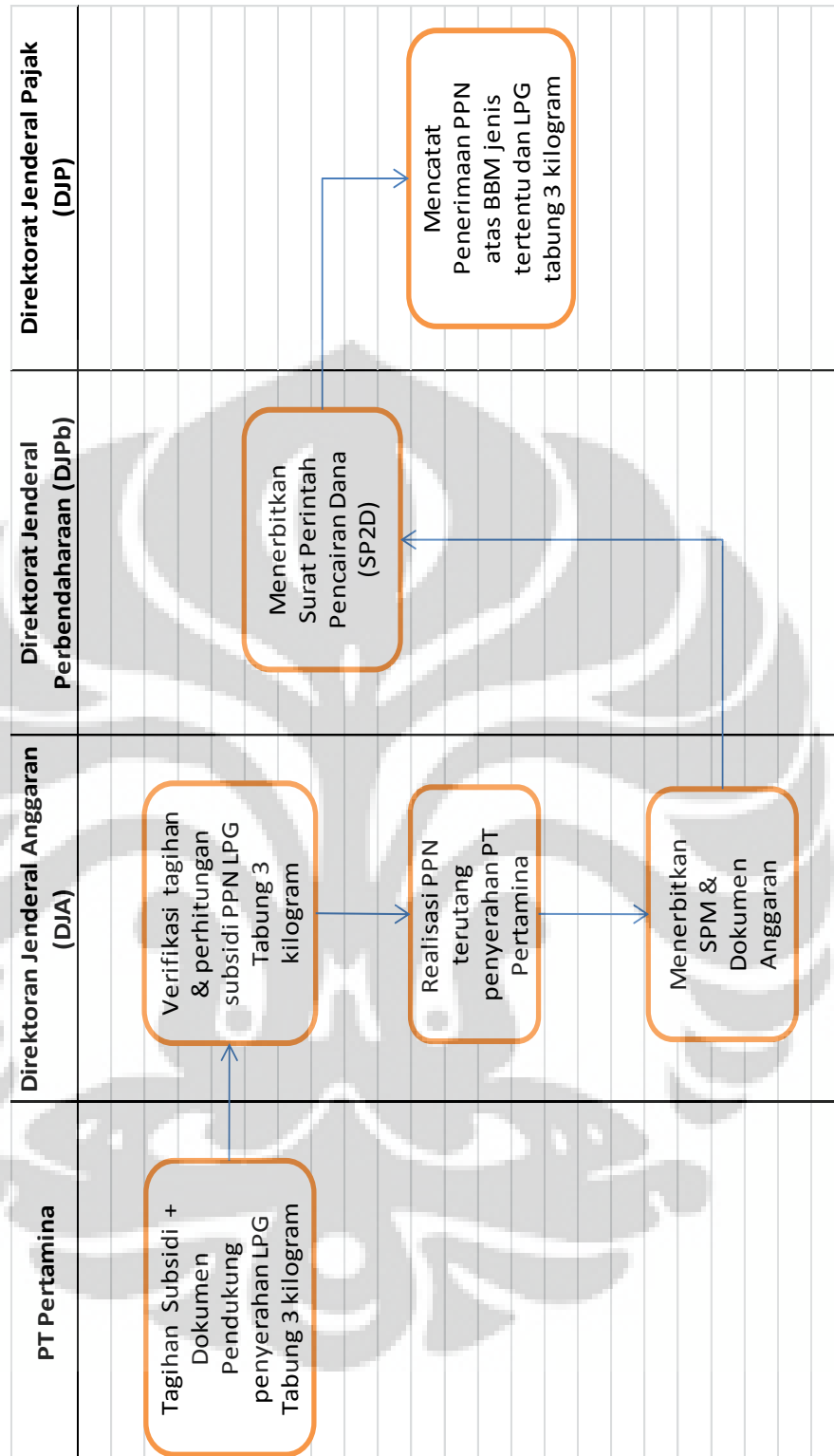
Saat ini pemerintah sedang merancang suatu peraturan pelaksanaan tentang insentif PPN atas subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram yang mengikuti Undang-Undang APBN No. 11 tahun 2011. Kurang adanya komunikasi antar aparat pemerintah, kurangnya sumber daya yang mendukung, disposisi yang kurang jelas, dan struktur birokrasi merupakan faktor-faktor yang menyebabkan kebijakan tersebut belum bisa di implementasikan. Lebih lanjut Bapak Ferry mengungkapkan

“Saat ini pemerintah sedang menyusun aturan pelaksanaan yang menggantikan PMK No. 88/PMK.011/2011, saat ini draft nya sudah jadi tinggal menunggu pengesahan dari Kementerian Keuangan, sedang diusahakan pengesahannya sebelum tahun 2011 berakhir, PMK yang baru ini nantinya akan berlaku surut mulai bulan Januari 2011”

Pernyataan yang di atas, perubahan mekanisme yang dilakukan pemerintah dengan peraturan pelaksanaan yang belum siap membuat pihak pemerintah sendiripun terutama DJP belum bisa mencairkan insentif PPN yang seharusnya sudah bisa dicatat sebagai penerimaan PPN. Ditambahkan oleh Bapak Ferry bahwa mekanisme baru yang direncanakan oleh pemerintah sendiri yaitu dengan pemberian insentif PPN atas subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram, dalam pengaplikasiannya tidak jauh berbeda dengan pemberian insentif PPN Ditanggung Pemerintah pada kebijakan sebelumnya, namun memang perlu adanya perubahan system administrasi yang mendukung.

Perubahan administrasi sendiri tidak hanya dari kubu pemerintah namun juga dari kubu PT Pertamina sebagai pelaksana lapangan. Perubahan yang nyata terjadi dalam kebijakan yang baru ini adalah dengan adanya perpindahan uang (*fresh money*) dari rekening pemerintah walaupun nantinya masuk kembali ke rekening pemerintah lagi. Sedangkan di kebijakan yang lama yaitu insentif PPN Ditanggung Pemerintah atas LPG tabung 3 kilogram hanya secara administrative saja tidak ada aliran uang di rekening pemerintah hanya perpindahan *account* saja. Penggambaran mengenai mekanisme insentif PPN yang baru, disajikan berikut ini:

Gambar 5.2
Rencana Mekanisme Insentif PPN atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram



Sumber: Diolah oleh penulis

Gambar di atas menunjukkan mekanisme untuk pencairan insentif PPN atas subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram. Disini terdapat perubahan kewenangan dalam menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM). Pada Insentif PPN atas subsidi ini yang berwenang menerbitkan SPM adalah Direktorat Jenderal Pajak, namun dalam kebijakan yang baru yang berwenang untuk menerbitkan SPM adalah Direktorat Jenderal Anggaran. Proses dimulai dari PT Pertamina yang menyerahkan Surat Tagihan dan dokumen pendukung penjualan seperti SSP, Faktur Pajak, kepada Direktorat Jenderal Anggaran untuk diverifikasi dan dihitung ulang atas PPN yang terutang. Sampai dengan proses ini tidak ada beda antara mekanisme antara insentif PPN Ditanggung Pemerintah dengan Insentif PPN. Selanjutnya, setelah melakukan verifikasi dan menghitung realisasi PPN yang terutang, maka Direktorat Jenderal akan menerbitkan SPM yang di dalamnya tercantum nilai sebesar nilai hasil perhitungan realisasi PPN yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Anggaran. Cara perhitungan yang digunakan dalam menghitung realisasi PPN ini sama dengan cara yang digunakan untuk menghitung Insentif PPN Ditanggung Pemerintah. Bapak Ferry mengungkapkan lebih lanjut

“Pada kebijakan yang baru ini, kamilah yang akan menerbitkan SPM sesuai nilai perhitungan, jadi pada mekanisme ini SPM yang diterbitkan tidak Nihil lagi sudah ada nilainya, nanti selanjutnya kami akan menyampaikan SPM tersebut dan Berita Acara Verifikasi kepada Kuasa Bendahara Umum Negara (Direktorat Jenderal Perbendaharaan-Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara) untuk dicairkan dan ditransfer ke rekening PPN”

Surat Perintah Membayar senilai perhitungan Direktorat Jenderal Anggaran beserta dengan Berita Acara Verifikasi dan dokumen pendukung lainnya disampaikan oleh Direktorat Jenderal Anggaran kepada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) dibawah wewenang Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara untuk membayarkan PPN senilai dengan yang tercantun di dalam SPM kepada Kas Negara khususnya di dalam rekening PPN. Proses terakhir yaitu pihak Direktorat Jenderal Pajak meakukan pencatatan atas masuknya uang dari KPPN sebagai pendapatan PPN atas BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram.

Mekanisme yang baru ini, dari pihak PT Pertamina juga harus melaporkan SPT PPN atas subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram, dimana di dalamnya tercantum nilai PPN sebesar 10% dari nilai subsidi yang diberikan oleh pemerintah dan juga nilai PPN hasil dari penjualan PT Pertamina ke konsumen dalam hal ini masyarakat. Berbeda dengan pada mekanisme pemberian Insentif PPN Ditanggung Pemerintah, nilai yang dicantumkan dalam SPT hanya nilai PPN hasil dari penjualan ke masyarakat. Berikut disajikan ilustrasi kasusnya,

Gambaran Kasus:

- Harga Pasar LPG tabung 3 Kilogram = Rp 1.000 (*Exclude* PPN)
- PT Pertamina menjual dengan harga eceran = Rp 600 (*Include* PPN)
 $PPN = 10/110 \times Rp\ 600 = Rp\ 54,55$
- Subsidi Pemerintah = Rp 500 (*Include* PPN)
 $PPN = 10/110 \times Rp\ 500 = Rp\ 45,45$

Mekanismenya:

Pada saat PT Pertamina menjual ke konsumen dengan harga jual eceran Rp 600 termasuk PPN sebesar 10%, maka PT Pertamina harus menyeter dan melaporkan sendiri PPN atas transaksi tersebut sebesar Rp 54,55. PT Pertamina menerima subsidi LPG tabung 3 kilogram dari pemerintah sebesar Rp 500 (sudah termasuk PPN), maka berdasarkan Undang-Undang APBN No. 11 Tahun 2011, maka Pemerintah harus membayar PPN atas subsidi harga jual LPG tabung 3 kilogram sebesar 10% dari nilai yang disubsidikan yaitu Rp 45,45 yang atas subsidi tersebut PPN nya dibayar oleh Pemerintah melalui mekanisme subsidi langsung. Mekanisme yang baru ini akan menyebabkan SPM (Surat Perintah Membayar) akan dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Anggaran dengan Nilai Rp 45,45 yang kemudian akan diserahkan kepada Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) untuk diterbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) dan kemudian DJPb akan mentransfer dana sebesar yang tercantum dalam SPM yaitu Rp 45,45 ke rekening Kas Negara untuk dicatat oleh Direktorat Jenderal Pajak sebagai penerimaan Negara, khususnya Pajak Pertambahan Nilai.

Mekanisme kebijakan pemberian insentif Pajak Pertambahan Nilai atas subsidi LPG tabung 3 kilogram yang baru diharapkan akan menjadi lebih baik baik dari segi administrasi maupun dari segi kualiti kontrol. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edwards III dipengaruhi oleh empat faktor antara lain:

1. Komunikasi

Kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG ini diperlukan komunikasi mulai dari Pertamina memberikan surat tagihan dan rincian atas distribusi LPG tabung 3 kilogram kepada Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) untuk diverifikasi dan dihitung ulang berapa jumlah PPN yang akan dibayarkan, kemudian menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) sesuai dengan hasil perhitungannya, kemudian menyampaikan SPM ke Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) untuk segera dicairkan. Pencairan dana ini menggunakan media Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) yang diterbitkan oleh DJPb dilanjutkan dengan *transfer* dana sesuai dengan nilai dalam SPM ke rekening kas negara untuk dicatat oleh Direktorat Jenderal Pajak sebagai penerimaan Negara. Komunikasi antar badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram sangat penting agar pemberian insentif tersebut dapat segera diproses dan segera dicairkan sehingga dapat dicatat sebagai penerimaan Negara oleh Direktorat Jenderal Pajak.² Jika komunikasi antar badan tersebut kurang terjaga maka akan terjadi kesalahpahaman yang berpengaruh pada keuangan Negara karena pencatatan penerimaan Negara akan tertunda.

2. Sumber Daya

Sumber daya dalam implementasi kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram sangat diperlukan. Baik Sumber Daya Manusia (SDM) maupun Sumber Daya Keuangannya. SDM yang kompeten sangat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan ini agar proses nya dapat berjalan dengan efektif. Kompeten dalam hal ini SDM nya harus memiliki komitmen yang kuat, jujur, cekatan, ahli dalam bidang implementasi

² Mekanisme Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram sesuai dengan UU No. 11 Tahun 2011 Gambar 5.2 hal. 59

kebijakan. Sumber Daya Keuangan Negara juga harus dalam kondisi baik, apabila sudah diterbitkan SP2D maka Direktorat Jenderal Perbendaharaan harus segera mentransfer uang sebesar nilai dalam Surat Perintah membayar ke rekening Kas Negara, untuk itu dibutuhkan ketersediaan uang atau dana untuk segera ditransfer sehingga dapat dicatat oleh Direktorat Jenderal Pajak sebagai penerimaan Negara, walaupun nantinya uang akan masuk kembali ke kantong Negara.

3. Disposisi

Komitmen dan kejujuran dari implementor juga merupakan factor pendukung keberhasilan dalam implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan yang berhubungan dengan uang sangat rawan terhadap oknum-oknum yang kurang memiliki komitmen dan kejujuran karena apabila watak dan karakteristik tersebut tidak dimiliki oleh implementor dimungkinkan adanya penyimpangan keuangan Negara seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme. Implementor yang paling rawan dengan penyakit masyarakat tersebut adalah Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) sebagai kuasa pengguna keuangan Negara.

4. Standar Birokrasi

Pembuatan kebijakan harus berdasarkan *Standar Operating Procedures (SOP)* yang menjadi pedoman bagi implementor. Apabila implementor bertindak sesuai dengan SOP maka implementasi suatu kebijakan agar berjalan dengan efektif, selain itu juga harus didukung dengan adanya komunikasi yang baik antar implementor, sumber daya yang kompeten sebagai implementor dan juga disposisi yang baik di dalam badan implementor tersebut. Adanya SOP yang baik seperti aturan pelaksanaan yaitu Peraturan Menteri Keuangan atau yang lebih sering disebut sebagai PMK akan membuat implementasi kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram berjalan dengan baik. Kondisi yang berjalan selama tahun 2011 yang bisa disebut sebagai masa peralihan kebijakan dari kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah menjadi pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram belum diikuti dengan adanya aturan pelaksanaan. Informasi terakhir menyebutkan bahwa akan disahkan PMK sebagai aturan pelaksanaan kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi

LPG tabung 3 kilogram yang akan berlaku surut mulai bulan Januari 2011. Belum adanya PMK yang baru ini membuat implementor khususnya Direktorat Jenderal Pajak belum dapat mencatat PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram tersebut sebagai penerimaan Negara. Pemberlakuan PMK tersebut harus diikuti penerbitan Surat Perintah Membayar mulai bulan Januari 2011 yang di dalamnya terdapat nilai sebesar perhitungan Direktorat Jenderal Anggaran atas hasil verifikasi tagihan PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram yang telah didistribusikan kepada masyarakat yang diberikan oleh Pertamina.

Implementasi atas kebijakan pemberian insentif Pajak Pertambahan Nilai (PPN) LPG tabung 3 kilogram ini akan memberikan manfaat bagi pemerintah, dengan adanya mekanisme yang baru ini akan lebih terkontrol potensi penerimaan pajaknya. Mekanisme kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram yang berdasarkan UU No. 11 Tahun 2011 tentang APBN-P terdapat aliran dana atau *fresh money* akan membuat pemerintah lebih mudah mengontrol potensi penerimaan Negara walaupun prosesnya harus melalui tahapan *tax expenditure* baru kemudian akan menjadi penghasilan Negara yang dicatat dalam kas Negara.

Selama implementasinya sejak tahun 2007, kebijakan pemberian insentif PPN atas LPG tabung 3 kilogram telah mengalami perubahan mekanisme dari PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah menjadi PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram. Lebih jelas mengenai perbedaan dua mekanisme atas kebijakan pemberian insentif Pajak Pertambahan Nilai atas LPG tabung 3 kilogram seperti yang sudah dijelaskan di atas dapat dilihat dalam table berikut ini:

Tabel 5.2
Perbedaan Mekanisme Kebijakan Pemberian Insentif Pajak Pertambahan Nilai atas LPG Tabung 3 Kilogram

Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram	Pajak Pertambahan Nilai atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram
<ul style="list-style-type: none"> • Sesuai dengan UU No. 10 Tahun 2010 tentang APBN tahun 2011 Pasal 3 ayat (2) huruf b (1) , PPN Ditanggung Pemerintah atas LPG tabung 3 kilogram ini memiliki Pos tersendiri dengan nama Pajak Ditanggung Pemerintah. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sesuai dengan UU No. 11 Tahun 2011 tentang APBN-P tahun 2011 Pasal 7 ayat (1), PPN atas Subsidi LPG tabung 3 kilogram ini sudah tidak memiliki Pos tersendiri namun langsung menempel pada subsidi harga LPG tabung 3 kilogram yang diberikan oleh pemerintah.
<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada aliran uang (<i>fresh money</i>) dalam mekanisme Pajak Ditanggung Pemerintah atas subsidi LPG tabung 3 kilogram ini, hanya secara administrative saja pencatatannya yaitu dari <i>account</i> pengeluaran pemerintah untuk subsidi ke <i>account</i> penerimaan negara dari sector pajak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mekanisme kebijakan pemberian insentif PPN atas Subsidi LPG tabung 3 kilogram yang baru terdapat aliran uang (<i>fresh money</i>) sebesar PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram dan secara administrative terdapat pencatatan penerimaan Negara dari sector pajak.
<ul style="list-style-type: none"> • Sarana untuk penyetoran pajaknya menggunakan Surat Perintah Membayar Nihil yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sarana yang digunakan untuk penyetoran pajaknya adalah Surat Perintah Membayar yang didalamnya tercantum nilai PPN sebesar 10% dari nilai subsidi harga LPG tabung 3 kilogram yang diberikan pemerintah.
<ul style="list-style-type: none"> • Kurang adanya control pemerintah terhadap potensi penerimaan pajak karena yang berperan disini hanya pemerintah saja, dan mekanismenya hanya secara administrative saja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah lebih bisa mengontrol potensi penerimaan dengan mekanisme insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram yang baru ini karena sebelum dicatat sebagai penerimaan, pemerintah harus mengeluarkan dana untuk konsep <i>tax expenditure</i>.

Sumber : Diolah oleh penulis

Tabel 5.3
Faktor-faktor Penentu Keberhasilan Implementasi Kebijakan
Menurut Edwards III

Faktor-faktor	PPN Ditanggung Pemerintah atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram	PPN atas Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram
Komunikasi	Kurang adanya komunikasi antara aparat yang membuat dan mengimplementasikan kebijakan dengan Badan Pemeriksa. Sehingga dalam implementasinya menjadi temuan oleh BPK yang menyatakan bahwa implementasi PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi LPG tabung 3 kilogram kurang sesuai dengan UU PPN No. 42 Tahun 2009.	Perumusan kebijakan yang baru ini sudah memiliki SOP dan disesuaikan dengan UU PPN No. 42 tahun 2009. Koordinasi juga dilakukan antara pembuat kebijakan, implementor, serta dengan Badan Pemeriksa, sehingga diharapkan kebijakan yang baru ini akan lebih baik.
Sumber Daya	Sumber Daya Manusia pelaksana kebijakan adalah orang-orang yang kompeten di bidangnya. Dalam hal sumber daya finansial kurang dapat dikontrol potensi penerimaan negara karena tidak adanya aliran uang dalam implementasinya.	Sumber Daya Manusia pelaksana kebijakan adalah orang-orang yang kompeten di bidangnya. Dalam hal sumber daya finansial lebih dapat dikontrol potensi penerimaan negara karena ada aliran uang (<i>fresh money</i>).
Disposisi	Komitmen dan kejujuran implementor diperlukan dalam implementasi kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi LPG tabung 3 kilogram. Potensi untuk melakukan korupsi, kolusi, nepotisme dalam implementasi kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah atas subsidi LPG tabung 3 kilogram ini kecil karena implementasinya secara administratif.	Komitmen dan kejujuran implementor diperlukan dalam implementasi kebijakan PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram karena potensi untuk melakukan tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme lebih besar karena adanya aliran uang dalam implementasinya.
Struktur Birokrasi	Belum memiliki SOP, Kurang sesuai dengan UU PPN No. 42 tahun 2009, implementasi berdasarkan UU APBN dan PMK	Implementasi sudah memiliki SOP, sesuai UU PPN No. 42 tahun 2009, UU APBN, dan PMK

Sumber: Diolah oleh penulis

BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

6.1 Simpulan

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, dari implementasi kebijakan pemberian Insentif PPN atas LPG tabung 3 kilogram mulai dari mekanisme PPN Ditanggung Pemerintah hingga Kebijakan yang diambil pemerintah dalam menanggapi teguran BPK yang menyatakan adanya ketimpangan atas implementasi PPN Ditanggung Pemerintah dengan Undang-Undang PPN yang berlaku, maka dapat ditarik kesimpulan berikut ini:

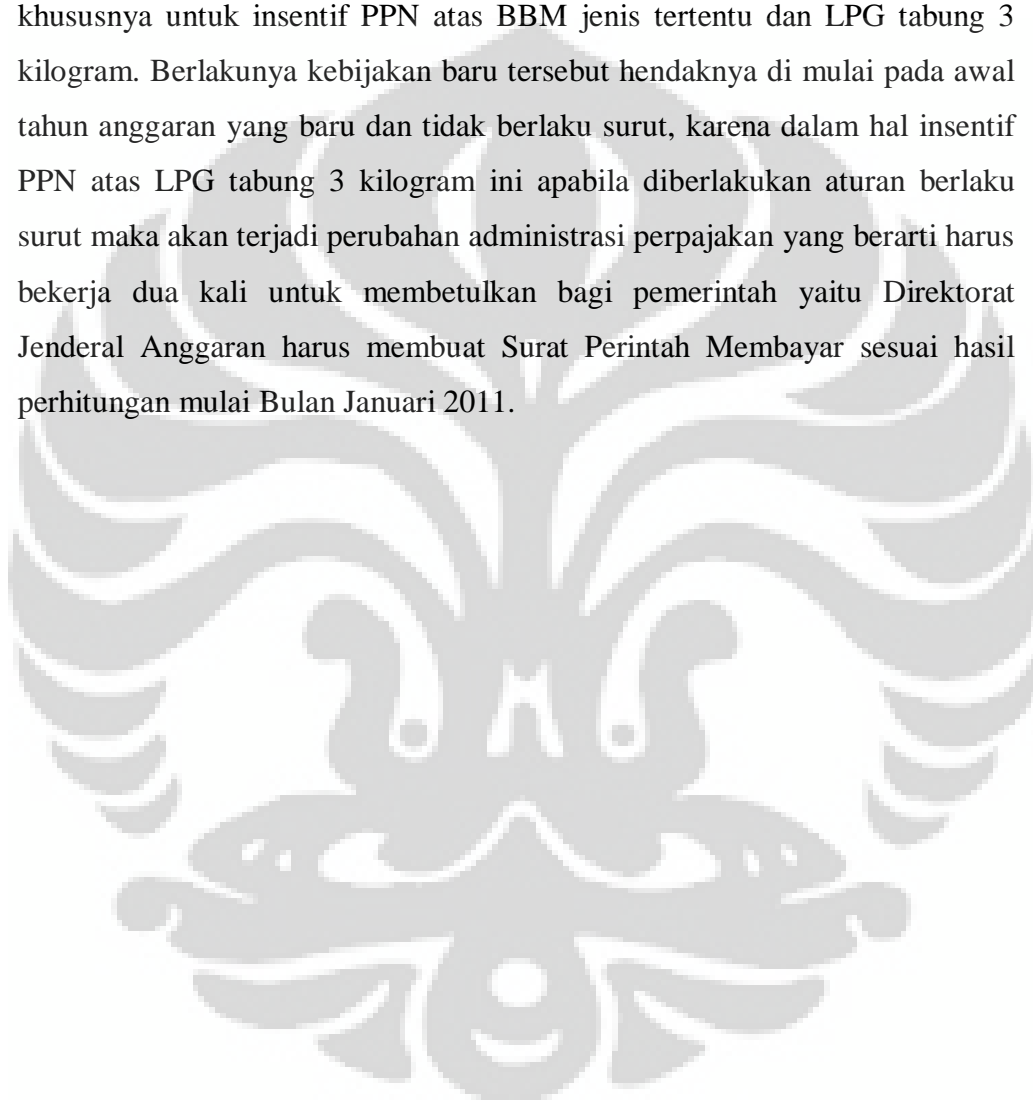
1. Implementasi kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram Ditanggung Pemerintah menggunakan dasar hukum UU No. 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011 dan aturan pelaksanaan PMK No. 88/PMK.011/2011. Pada saat ini kebijakan tersebut sudah tidak dapat dilaksanakan, karena sebenarnya di dalam UU PPN No. 42 Tahun 2009 tidak mengatur tentang Pajak Ditanggung Pemerintah. Hal itulah yang menjadi temuan dalam audit yang dilakukan oleh BPK.
2. Adanya hasil audit BPK yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram kurang sesuai dengan UU PPN No. 42 Tahun 2009, tidak lantas membuat pemerintah untuk menghentikan kebijakan tersebut. Pemerintah mengambil tindakan dengan perubahan dasar implementasi kebijakan dari UU No. 10 tahun 2010 tentang APBN tahun 2011 menjadi UU No. 11 tahun 2011 tentang APBN-P 2011. Dasar hukum yang baru ini memuat tentang PPN atas subsidi LPG tabung 3 kilogram.

6.2 Saran

1. Pemerintah dalam menanggapi teguran BPK atas implementasi Insentif PPN Ditanggung Pemerintah yang tidak sesuai dengan Undang-Undang PPN yang berlaku saat ini hendaknya lebih cepat dan tanggap, sehingga pelaksanaan

dilapangan tidak mengalami kebingungan dan kerancuan dalam menggunakan aturan pelaksanaan. Aturan pelaksanaan yang sudah tidak kompeten dengan kondisi saat ini hendaknya segera dilakukan pencabutan secara resmi.

2. Dengan disahkannya UU APBN-P No. 11 Tahun 2011, hendaknya pemerintah segera menetapkan dan mengesahkan aturan pelaksanaan khususnya untuk insentif PPN atas BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram. Berlakunya kebijakan baru tersebut hendaknya di mulai pada awal tahun anggaran yang baru dan tidak berlaku surut, karena dalam hal insentif PPN atas LPG tabung 3 kilogram ini apabila diberlakukan aturan berlaku surut maka akan terjadi perubahan administrasi perpajakan yang berarti harus bekerja dua kali untuk membetulkan bagi pemerintah yaitu Direktorat Jenderal Anggaran harus membuat Surat Perintah Membayar sesuai hasil perhitungan mulai Bulan Januari 2011.



DAFTAR PUSTAKA

Buku Teks

- Aaron, Henry J. and Joel Slemrod, *The Crisis In Tax Administration*, Washington DC : Brookings Institution Press, 2004.
- Alm, James and Jorge Martinez-Vasques, *Taxing The Hard To Tax : Lesson From Thoery and Practice*, USA : Elsevier, 2004.
- Boediono, *Ekonomi Indonesia Mau ke Mana?*, Jakarta : Gramedia, 2009.
- Busroh, Abu Daud, *Pemeriksaan Keuangan Negara*, Jakarta : Bina Aksara, 1988.
- Creswell, John W., *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. London: Sage Publication Inc. 2009.
- Devereux, Michael P., *The Economics of Tax Policy*, Oxford University Press, 1996.
- Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, terjemahan edisi kedua, Gajah Mada University, Yogyakarta, 1991.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta : PT Elex Media Konputindo, 2003.
- Efendi, Muhammad Bakhrun, *Kebijakan Perpajakan di Indonesia dari Era Kolonial sampai Era Orde Baru*, Sleman : Alinea Pustaka, 2006
- Hamidi, *Metode Penelitian dan Teori Komunikasi*, Malang: UMM Pres, 2007.
- Johns, Helen, Paul Ormerod, *Happiness, Economics and Public Policy*, Great Britain : The Institute of Economic Affairs, 2007.
- Kountur, Ronny, *Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*, Jakarta : Percetakan Buana Printing, 2007.
- Mansury, R., *Kebijakan Perpajakan*, Jakarta : Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan, 2000.
- Mardiasmo, *Perpajakan (Edisi Revisi)*, Yogyakarta: Andi Yogyakarta, 2007.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006.
- Mohammad, Zain, *Manajemen Perpajakan*, Jakarta: Salemba Empat, 2008.

- Morgan, David R., *Over-taxation by Inflation*, London: *The Institute of Economic Affairs*, 1977.
- Nazir, Moh., *Metode Penelitian*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2003.
- Neuman, William Lawrence, *Social Research Method Qualitative and Quantitative Approach fourth Edition*, Boston : Allyn and Bacon, 2000.
- Nugroho, Riant, *Public Policy: Dinamika Kebijakan-Analisi Kebijakan-Manajemen Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011
- Nurmantu, Safri, *Pengantar Perpajakan*, Jakarta : Granit, edisi 3, 2005.
- Nurmantu, Safri, Azhari A. Samudra, *Dasar-Dasar Perpajakan*, Jakarta : Universitas Terbuka, 2003.
- Pandiangan, Liberty, *Pajak Pertambahan Nilai*, Jakarta : Rineka Cipta, 1993.
- Rosdiana, Haula, Edi Slamet Irianto, Titi Muswati Putranti, *Teori Pajak Pertambahan Nilai : Kebijakan dan Implementasinya di Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2011.
- Rosdiana, Haula, Edi Slamet Irianto, *Pengantar Perpajakan: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, 2012.
- Shome, Parthasarathi, *Tax Policy Handbook*, USA : Tax Policy Division, 1995.
- Subarsono, AG., *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi*, Cetakan II, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2007.
- Sukardji, Untung, *Pajak Pertambahan Nilai Edisi Revisi 2006*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Sutedi, Adrian, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010.
- Tait, Alan A., *Value Added Tax : International Practise and Problem*, Washington DC : IMF, 1988.
- Terra, Ben, *Sales Taxation: The Case of Value Added Tax in The European Community*, Deventer-Boston : Kluwer Law and Taxation Publisher, 1988.
- Thuronyi, Victor, Editor, *Tax Law Design and Drafting*, Vol 1, International Monetary Fund, 1996.
- Wahab, Solikhin Abdul, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : PT Grafindo Persada, 2002.

Wibawa Samoedra, dkk. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2000.

Winarno, Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, Yogyakarta : Media Pressindo, 2007.

Jurnal

Bratic, Vjekoslav, *Tax Expenditure In Croatia: Personal Income, Corporate Income, Real Estate Transfers And Value Added Tax*, Occasional Paper Series-Institute of Public Finance, 2006.

Gunadi, Tafsir Nurchamid, Milla Sepliana Setyowati, Wisamodro Jati, *Harmonisasi Pajak Tidak Langsung atas Konsumsi di Negara-Negara Anggota ASEAN*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Mei-Agustus 2010.

Kleinbard, Edward D., *Tax Expenditure Framework Legislation*, University of Southern California Law School, Los Angeles, CA 90089-0071.

Schenk Alan, *Value Added Tax, A Model Statute and Comentary*, USA : A Report of The Committee on Value Added Tax of The American Bar Association Saction of Taxation, 1988.

Zelinsky, Edward, *Do Tax Expenditures Create Framing Effects? Volunteer Firefighters*, Virginia Tax Review, Spring 2005.

Skripsi dan Tesis

Asriani, Melli, *Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah atas Impor Barang untuk Eksplorasi Minyak dan Gas Bumi*, Jakarta : Program Ilmu Administrasi Fiskal, 2008.

Mentari Ria, *Evaluasi Kebijakan Sunset Policy Ditinjau dari Sudut Pandang Wajib Pajak (Studi Kasus pada Telkom Group)*, Jakarta : Program Magister Ilmu Administrasi FISIP, 2008.

Nursantiyah, *Implementasi Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah atas Penyerahan Tepung Terigu dan Impor Gandum (studi Kasus di Produsen Tepung Terigu X)*, Jakarta : Program Ilmu Administrasi Fiskal, 2009.

Perdanawati, Illiyana, *Analisis Implementasi Sunset Policy 2008 Studi Kasus KPP Pratama Jakarta Tebet*, Jakarta : Program Magister Ilmu Administrasi FISIP, 2008.

Pitoyo, *Implementasi Program Better Education Through Reformed Management and Universal Teacher Upgrading di Kabupaten Brebes, Jakarta* : Program Magister Ilmu Administrasi FISIP, 2011.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah*

Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 88/PMK.11/2011 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Bahan Bakar Minyak Jenis Tertentu dan Liquefied Petroleum Gas (LPG) Tabung 3 Kilogram Tahun Anggaran 2011*

Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011*

Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011*

Lain-lain

<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/02/07/1449472/Pendapatan.Per.Kapita.2010.Rp.27.Juta>

<http://finance.detik.com/read/2011/07/25/183401/1689167/1034/turuti-bpk-pemerintah-ubah-mekanisme-ppn-dtp-bbm-subsidi>

<http://gasdom.pertamina.com/faq.aspx>

<http://m.tribunnews.com/2011/06/27/pemerintah-tanggung-ppn-subsidi-bbm-dan-lpg-3-kilogram>

<http://www.investor.co.id/home/hatta-subsidi-bbm-berlebihan-bikin-fiskal-jebol/12474>

http://www.skalanews.com/baca/news/5/13/92868/investasi/subsidi_bbm_bengkak_fiskal_jebol_.html

Nota Keuangan dan APBN 2010

Nota Keuangan dan RAPBN 2011

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Nurma Ari Widyaningrum

Tempat/Tanggal Lahir : Kediri / 25 September 1987

Alamat Tetap : Jl Raung Gg. Melati No. 9 RT 001 / RW 003
Banjarmlati - Kec. Mojoroto - Kota Kediri
64119
Telp. (0354) 777294

Alamat Tinggal : Jl. Pondok Jaya X No. 42A
Pela Mampang - Mampang Prapatan – Jakarta Selatan
12720

No. HP : 085645190300

Email : nurma.iyum@gmail.com

Nama Orang Tua (Ayah) : Drs. Nur Rohman
(Ibu) : Siti Maidah

Pendidikan Formal

- SD : SDN Sukorame 2 Kediri
- SMP : SMP Negeri 4 Kediri
- SMA : SMA Negeri 2 Kediri
- D3 : D3 Perpajakan FE Univ. Airlangga Surabaya

Narasumber : Prof. Dr. Gunadi
Jabatan : Staff Pengajar Ilmu Administrasi Fiskal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia
Lokasi : Kantor di Jl Kolonel Satsuit Tubun No. 62A Petamburan Jakarta Barat
Waktu : Tanggal 6 Desember 2011, Pukul 8.30 sampai dengan 9.00

1. Bagaimanakah subsidi menurut anda?

“subsidi itu sebenarnya adalah bantuan yang diberikan pemerintah secara langsung dalam bentuk transfer kepada sasarannya. Kalau subsidi pajak itu hamper sama seperti pajak dibebaskan”

2. Bagaimana menurut anda tentang pemberian insentif PPN atas subsidi LPG tabung 3 Kilogram di Indonesia?

“dalam system pajak ditanggung pemerintah kalau kita lihat dari mata orang awam sepertinya pemerintah hanya mengeluarkan uang dari kantong kiri masuk lagi ke kantong kanan, karena tidak terlihat pemerintah mengeluarkan uang dalam bentuk cair. Jadi seharusnya pemerintah kalau memang memberikan subsidi jangan hanya omong saja. Jadi harus ada aliran uang yang keluar masuk.”

3. Bagaimana menurut anda dengan kebijakan yang akan diambil pemerintah menanggapi teguran BPK yang menyatakan PPN DTP tidak sesuai dengan UU PPN yang berlaku, sehingga menyebabkan tidak dapat dicairkannya insentif PPN tersebut sampai aturan pelaksanaannya di sahkan?

“Sebenarnya kalau seperti itu, sebenarnya tidak berpengaruh pada pengeluaran dan penerimaan pemerintah dari PPN tersebut, karena kan yang keluar uang pemerintah, yang terima juga pemerintah. Tapi mungkin kalau kebijakan baru tersebut berpengaruh pada proses administrasinya saja”

4. Kalau dibandingkan antara insentif PPN Ditanggung Pemerintah dengan Pemberian Insentif subsidi langsung lebih efektif mana menurut Bapak?

“Sebenarnya lebih baik pemberian subsidi langsung, karena secara tidak langsung pemerintah bisa mengontrol pengeluaran karena harus mengeluarkan uang cair untuk insentif ini, mau gak mau pemerintah harus menyediakan

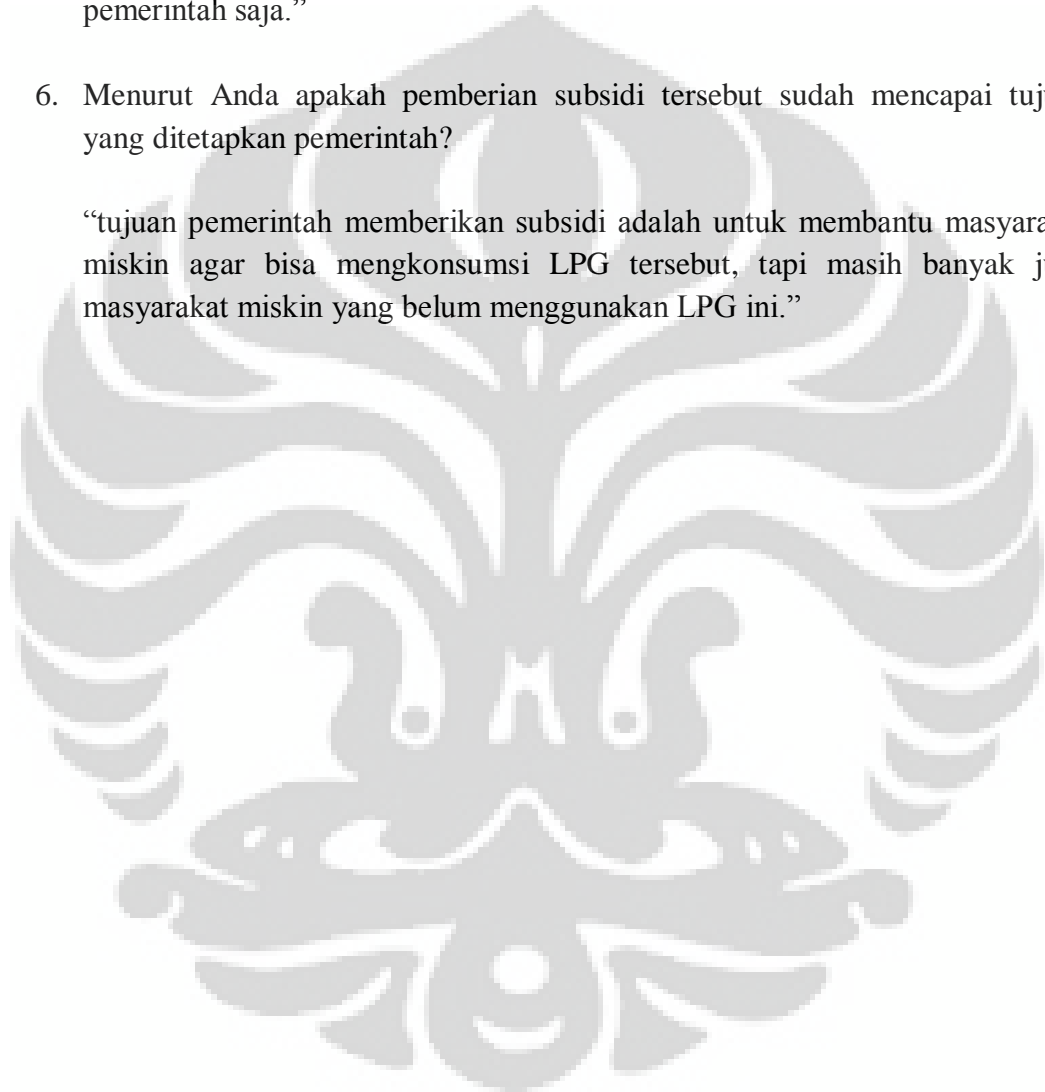
uang sebesar tagihan Pertamina untuk insentif PPN atas LPG Tabung 3 Kilogram, walaupun nantinya masuk ke kas negara lagi.”

5. Menurut Anda apakah sesuai penerapan insentif PPN Ditanggung Pemerintah untuk LPG Tabung 3 kilogram ini sejak awal pelaksanaannya?

“Jadi sebenarnya penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan itu disesuaikan dengan kondisi Indonesia pada saat itu, itu dampak perubahan alur pemikiran pemerintah saja.”

6. Menurut Anda apakah pemberian subsidi tersebut sudah mencapai tujuan yang ditetapkan pemerintah?

“tujuan pemerintah memberikan subsidi adalah untuk membantu masyarakat miskin agar bisa mengkonsumsi LPG tersebut, tapi masih banyak juga masyarakat miskin yang belum menggunakan LPG ini.”



Narasumber : Bp Purwito Hadi
Jabatan : Kepala Seksi Kebijakan Pajak dan PNBP 1
Lokasi : Kantor BKF Jl. Dr. Wahidin No. 1 Jakarta Pusat
Waktu : Tanggal 13 Desember 2011 Pukul 16.00 sampai pukul 17.00

1. Apa yang menjadi dasar pemikiran pemerintah untuk memberlakukan PMK No. 88/PMK.011/2011 tentang Pajak Ditanggung Pemerintah atas BBM Jenis Tertentu & LPG Tabung 3 Kilogram?

“sebenarnya kebijakan ini diambil untuk mendukung program konversi minyak tanah ke lpg mengingat semakin langkanya sumber daya alam dan semakin meningkatnya harga minyak dunia, jadi harganya bias terjangkau masyarakat.”

2. Bagaimanakah implementasi di lapangan atas kebijakan tersebut?

“Pertamina sebagai eksekutor, karena Pertamina sebagai BUMN yang bertugas memproduksi sekaligus mendistribusikan LPG tabung 3 kilogram tersebut ke tangan konsumen.”

3. Apakah tujuan dari pemberlakuan ketentuan tersebut?

“supaya harganya LPG tersebut lebih terjangkau masyarakat dan target penerimaan pajak Pemerintah juga terpenuhi.”

4. Bagaimana Proses yang dilalui dalam perumusan kebijakan tersebut? Apa saja tahapan sampai tercipta atau diputuskan kebijakan tersebut?

“perumusan kebijakan pada PMK tersebut mengacu pada pelaksanaan Undang-Undang APBN yang telah disetujui oleh DPR, ini merupakan aturan pendukung pelaksanaannya.”

5. Kalau pemanfaatannya tidak sesuai dengan anggaran yang ditetapkan apakah dampak yang ditimbulkan?

“secara signifikan tidak ada dampak yang serius.”

6. Bagaimana jika kurang dari anggaran?

“pada dasarnya tidak masalah, penerimaan pajak turun, di samping jumlah subsidi turun”

7. Bagaimana jika melebihi anggaran?

“dianggarkan atau dikompensasikan ke anggaran tahun berikutnya dengan persetujuan DPR.”

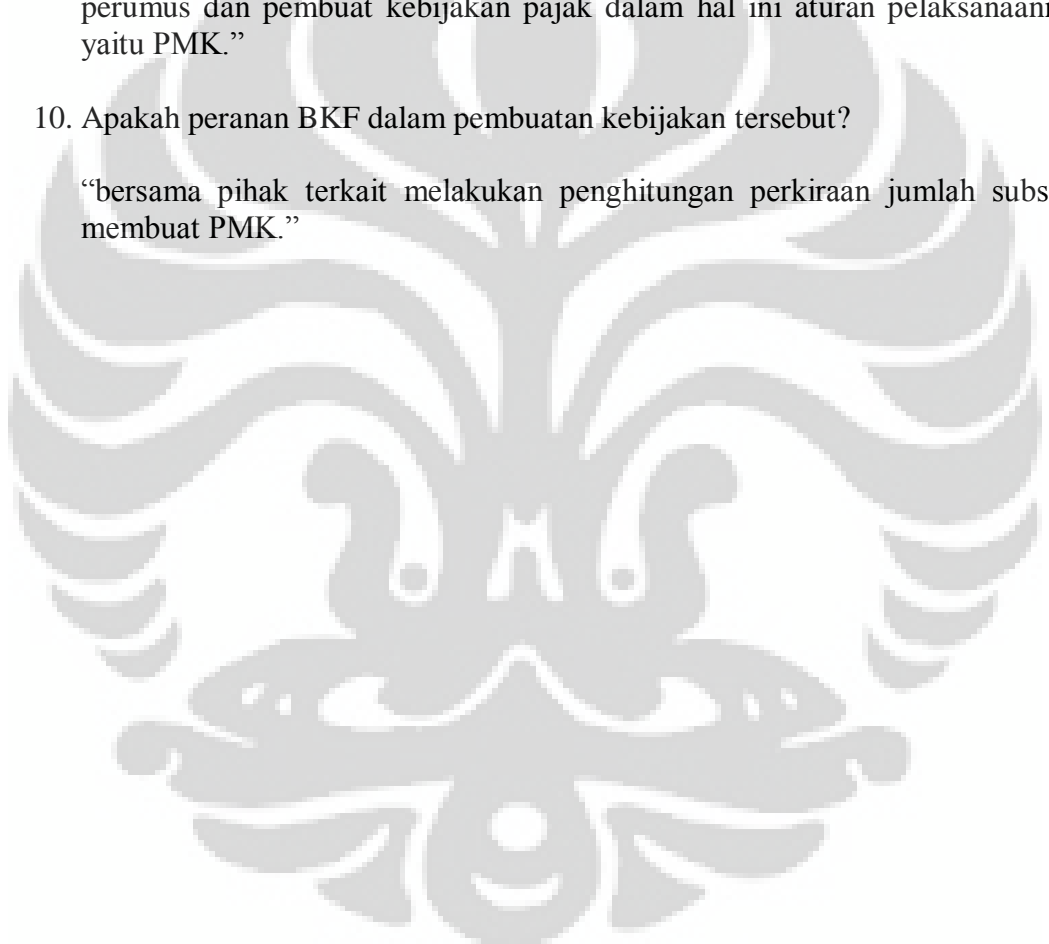
8. Adakah kemungkinan pemberian insentif ini akan dihentikan?
“kemungkinan itu ada, namun juga harus melihat kondisi ekonomi dan masyarakat Indonesia terlebih dahulu.”

9. Siapa sajakah pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan ini?

“Kementrian ESDM sebagai pihak yang mengusulkan sekaligus sebagai pengawas, Direktorat Jenderal Pajak sebagai pihak yang mealkukan pencatatan atas penerimaan PPN pad akas negara , Direktorat Jenderal Anggaran sebagai pihak yang membuat anggaran pendapatan dan belanja negara, Direktorat Jenderal Perbendaharaan sebagai kuasa pengguna anggaran bertugas dalam pencairan dana untuk pemberian subsidi tersebut, BKF sebagai perumus dan pembuat kebijakan pajak dalam hal ini aturan pelaksanaannya yaitu PMK.”

10. Apakah peranan BKF dalam pembuatan kebijakan tersebut?

“bersama pihak terkait melakukan penghitungan perkiraan jumlah subsidi, membuat PMK.”



Narasumber : Bapak Ferry Setiawan
Jabatan : Kepala Seksi Penerimaan Usaha Hilir dan Migas
Direktorat Jenderal Anggaran
Lokasi : Kantor Direktorat Jenderal Anggaran Lt. 20
Jl Dr. Wahidin No. 1 Jakarta Pusat
Waktu : Tanggal 20 Desember 2011, Pukul 10.00 sampai dengan
12.00

1. Bagaimanakah penganggaran insentif PPN LPG tabung 3 kilogram di dalam APBN sebelum tahun anggaran 2011?

“Insentif PPN Ditanggung Pemerintah atas LPG tabung 3 kilogram ini sebelum tahun anggaran 2011 ini dia punya pos PPN Ditanggung Pemerintah sendiri”

2. Lalu apakah perbedaan penganggaran pemberian insentif ini dengan APBN yang tahun 2011?

“Coba mbak perhatikan dalam UU APBN No. 10 Tahun 2010 Pasal 3 ayat 2 huruf b (1) disini masih disebutkan adanya anggaran untuk PPN Ditanggung Pemerintah untuk BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 kilogram, nah sekarang bandingkan dengan UU APBN-P No. 11 Tahun 2011 Pasal 7 ayat 1 menyebutkan anggaran subsidi BBM tertentu dan LPG tabung 3 kilogram yang diperkuat pada ayat 2 nya bahwa subsidi tersebut sudah termasuk PPN di dalamnya.”

3. Apakah sudah ada peraturan pelaksanaan untuk UU No. 11 Tahun 2011 tersebut?

“Saat ini pemerintah sedang menyusun aturan pelaksanaan yang menggantikan PMK No. 88/PMK.011/2011, saat ini draft nya sudah jadi tinggal menunggu pengesahan dari Kementrian Keuangan, sedang diusahakan pengesahannya sebelum tahun 2011 berakhir, PMK yang baru ini nantinya akan berlaku surut mulai bulan Januari 2011”

4. Apakah dasar Direktorat Jenderal Anggaran dalam membuat anggaran subsidi tersebut?

“Kalau dasar hukumnya kita menggunakan UU APBN atau UU APBN-P. Kalau perhitungannya terdapat ICP atau harga minyak mentah, kemudian nilai tukar rupiah terhadap US dollar, Volume BBM jenis tertentu dan Volume LPG Tabung 3 Kilogram, MOPS, dan harga jualnya.”

5. Kalau Realisasi tidak sesuai dengan anggaran yang ditetapkan, apakah akan berdampak bagi penerimaan negara?

“Kalau realisasi lebih besar dari anggaran, dampaknya pada penerimaan PPN juga akan lebih besar, kalau untuk pemberian insentif ini, sedangkan kalau realisasinya lebih kecil maka penerimaan PPN juga akan kecil.”

6. Berarti nanti akan ada perubahan administrasi perpajakan Pak?

“Betul, dengan berlakunya kebijakan baru tersebut administrasi perpajakan juga harus dibetulkan, seperti SPT Masa PPN nya.”

7. Apakah peran Direktorat Jenderal Anggaran dalam kebijakan baru ini masih sama seperti pada kebijakan yang lama?

“Pada kebijakan yang baru ini, kamilah yang akan menerbitkan SPM sesuai nilai perhitungan, jadi pada mekanisme ini SPM yang diterbitkan tidak Nihil lagi sudah ada nilainya, nanti selanjutnya kami akan menyampaikan SPM tersebut dan Berita Acara Verifikasi kepada Kuasa Bendahara Umum Negara (Direktorat Jenderal Perbendaharaan-Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara) untuk dicairkan dan ditransfer ke rekening PPN”

8. Jadi sebenarnya untuk implementasi kebijakan yang baru ini tidak akan jauh berbeda dengan kebijakan yang ditanggung pemerintah dulu ya Pak?

“sepertinya tidak jauh berbeda, namun di kebijakan baru tersebut terdapat aliran uang (*fresh money*), kalau yang dulu hanya secara administrative aja, kalau bahasa awamnya hanya memindahkan akun saja”

9. Apakah aturan pelaksanaan yang lama yaitu PMK 88 itu sudah dicabut atau masih dilaksanakan di lapangan?

“untuk pencabutan secara resmi belum ada pemberitahuan formal, tapi peraturan itu akan dicabut. Di lapangan masih menggunakan PMK itu sejauh ini.”

10. Mungkinkah kebijakan pemberia subsidi ini akan dihentikan?

“Mungkin saja dihentikan, namun melihat kondisi masyarakat Indonesia sekarang ini akan sulit bagi pemerintah untuk menghentikan kebijakan ini, namun pasti akan dipikirkan ulang. Sebenarnya pemberian subsidi ini juga agar dapat meningkatkan penerimaan pemerintah.”

BENDAHARA UMUM NEGARA
SURAT PERINTAH MEMBAYAR

Tanggal 29-12-2010 Nomor : 00026

Kuasa Bendahara Umum Negara, KPPN JAKARTA II (019)

Agar melakukan pembayaran sejumlah Rp. 0,-

*** NIHIL ***

Cara Bayar : Pengesahan

Tahun Anggaran : 2010

Dasar Pembayaran
KEPPRES NO.42 TAHUN 2002(03)
DIPA-APP SUBSIDI DAN
TRANSFER No. 0362/999-07.1/-/2010
TANGGAL 18-11-2010

Klasifikasi Belanja 5513 KP/KD/DK/TP/DS

Fungsi, Sub Fungsi, Program 01.90.01

Satker 980522 Unit Organisasi 999.07 Lokasi 01.99

KANTOR PUSAT DIREKTORAT JENDERAL PAJAK

Jenis Pembayaran : 1 Pengeluaran Anggaran

Sifat Pembayaran : 6 Pengesahan

Sumber Dana / Cara Penarikan : 01.0 RM / RM

PENGELUARAN

POTONGAN

Keg/Sub.Keg MAK	Jumlah Uang	Lemb/Unit/Lok/MAP	Jumlah Uang
6003 . 04724 . 551322	5.897.545.000.000,-	015.04.01.99.411231	5.897.545.000.000,-
Jumlah Pengeluaran	5.897.545.000.000,-	Jumlah Potongan	5.897.545.000.000,-

Kepada : Para Penerima Subsidi Pajak Ditanggung Pemerintah

Rp.

NPWP : 00.000.000.0-051.000

Nomor Rek :

Bank/Pos :

Yaitu : Pengesahan Atas Pembayaran Subsidi Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Subsidi Bahan Bakar Minyak, Bahan Bakar Nabati dan LPG 3 KG Bersubsidi Tahun Anggaran 2010

TELAH DIBUKUKAN
PADA TANGGAL: 02 DEC 2010

JAKARTA, 29 DESEMBER 2010
An. Menteri Keuangan
Kuasa Pengguna Anggaran
Pejabat Penandatanganan SPM

Anggrah Suryo
NIP. 196712151992011000



11442750

Tanggal: 11 MARET 2010
Tahun Anggaran: 2010
Kategori: 019 / 109

Beasiswa Subsidi Lembaga Negeri dan Non Negeri
Berkas Rekening Nomor: sesuai dengan
Pengesahan: ***NIHIL***

NIHIL

Pada Peraturan Subsidi Pajak Ditanggung Dengan Jatah
01000000-051.000
Yaitu: Subsidi Pajak Pertambahan Nilai Dengan Fasilitas Pengembalian Atas
Subsidi Bahan Bakar Nabati dan LPG 3 kg B
Subsidi Tahun Anggaran 2010

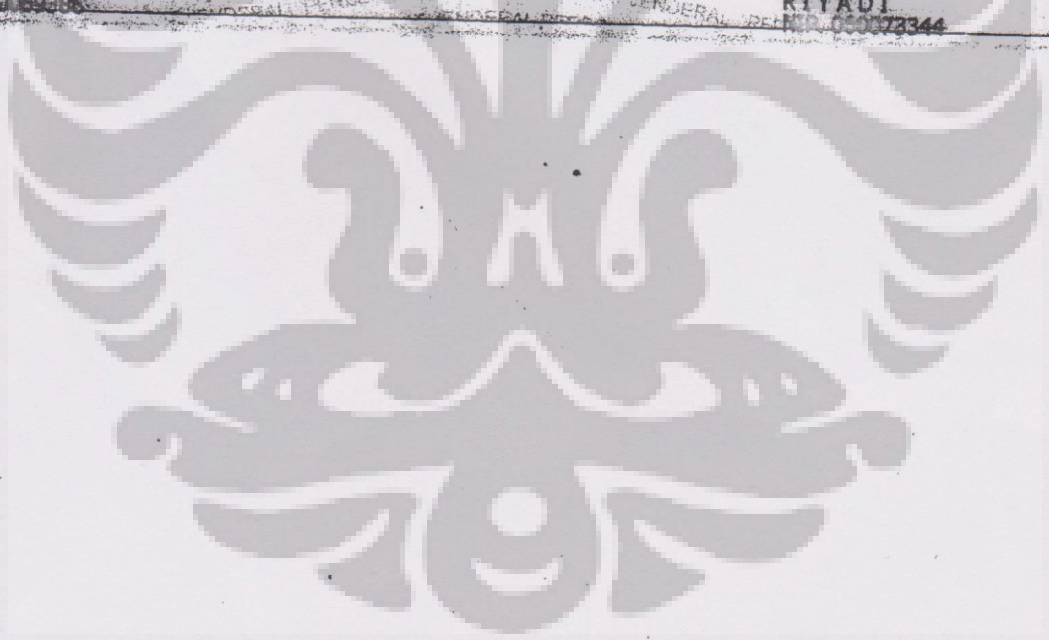
MINUMAN

KEPALA SEKSI ENCATIRAN DATA

JAKARTA, tanggal seperti diatas
KEPALA SEKSI BANK/GIRO POS

SUDIEMAN
NIP. 050109906

RIYADI
NIP. 050173344



**SURAT PERNYATAAN TANGGUNG JAWAB BELANJA
PAJAK DITANGGUNG PEMERINTAH (SPTB P-DTP)**

Nomor : 26 / PJ.084 / DTP / 2010

1. Nama Satuan Kerja : KANTOR PUSAT DIREKTORAT JENDERAL PAJAK
2. Kode Satuan Kerja : 980522
3. Tanggal / No. DIPA : 18 Nopember 2010, DIPA Nomor 0362/999-07.1/-/2010
4. Sub Kegiatan : 6003.04724 - Pembayaran Subsidi Non BBM
5. Klasifikasi Belanja : 5513 – Belanja Subsidi Lembaga Non-Kuangan-Non BBM

Yang bertanda tangan di bawah ini Kuasa Pengguna Anggaran Satuan Kerja Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak menyatakan bahwa Saya bertanggungjawab penuh atas segala pengeluaran yang telah dibayar lunas kepada yang berhak menerima dengan perincian sebagai berikut :

No	AKUN	Penerima	Uraian	Bukti		Jumlah
				Tanggal	Nomor	
1.	551322	KPP BUMN 051	PPN DTP atas Subsidi Bahan Bakar Minyak, Bahan Bakar Nabati dan LPG 3 KG Bersubsidi Tahun Anggaran 2010	10-11-2010	S-3421/AG/2010	5.897.545.000.000
Total						5.897.545.000.000

Bukti-bukti belanja tersebut di atas disimpan sesuai ketentuan yang berlaku oleh Satuan Kerja Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak untuk kelengkapan administrasi dan keperluan pemeriksaan aparat pengawasan fungsional.

Demikian Surat Pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya.

Jakarta, 29 Desember 2010

Kuasa Pengguna Anggaran



[Signature]
Sunhar Petrus Tambunan

NIP195108031980011001



KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
DIREKTORAT JENDERAL PAJAK
DIREKTORAT PENYULUHAN PELAYANAN DAN HUMAS

Jalan Jenderal Gatot Subroto 40-42
Jakarta 12190
Kotak Pos 124 – Jakarta 10002
Home Page <http://www.pajak.go.id>

Telepon : 525-0208; 525-1609; 526-2880
Ext : 51658, 51601
Faksimile : 5736088; 5262621
Kring Pajak : 500200

Nomor : S-1104/PJ.091/2011
Sifat : Biasa
Lampiran : -
Hal : Pemberian Ijin Riset

Jakarta, 12 Oktober 2011

Yth. Staf Profesional Senior
Pusat Pelayanan dan Administrasi Akademik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia
Kampus UI DEPOK 16424

Sehubungan dengan surat Saudara Nomor: 2310/H2.F9.D7.1/PDP.01.04/2011 tanggal 4 Oktober 2011 hal Permohonan Riset, atas:

Nama/NPM : Nurma Ari Widyaningrum

dengan ini Direktorat Penyuluhan Pelayanan dan Humas memberikan ijin kepada mahasiswa yang bersangkutan untuk melakukan riset/penelitian pada Direktorat Potensi Kepatuhan dan Penerimaan dan Direktorat Peraturan Perpajakan I sepanjang bahan-bahan keterangan/data yang didapat digunakan untuk keperluan akademis yang tidak untuk dipublikasikan dan tidak menyangkut rahasia jabatan/negara sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 34 UU KUP.

Setelah selesai melaksanakan riset/penelitiannya, mahasiswa yang bersangkutan agar dapat memberikan *soft-copy* hasil riset/penelitian tersebut untuk menjadi masukan bagi kami. *Soft-copy* dimaksud dapat dikirim melalui email ke alamat sebagai berikut: perpustakaan@pajak.go.id.

Demikian, agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.



a.n. Direktur
Kasubdit Penyuluhan Perpajakan

Agung Budiwijaya
NIP. 197009291996031001