



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PAJAK
PERTAMBAHAN NILAI DIBEBASKAN ATAS IMPOR
KAPAL/PENYERAHAN KAPAL PADA PERUSAHAAN
PELAYARAN NIAGA NASIONAL**

SKRIPSI

**IMAM CATUR HARI MUKTI
0806317943**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI FISKAL
PROGRAM SARJANA REGULER
DEPOK
JUNI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PAJAK
PERTAMBAHAN NILAI DIBEBASKAN ATAS IMPOR
KAPAL/PENYERAHAN KAPAL PADA PERUSAHAAN
PELAYARAN NIAGA NASIONAL**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi

**IMAM CATUR HARI MUKTI
0806317943**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI FISKAL
PROGRAM SARJANA REGULER
DEPOK
JUNI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Imam Catur Hari Mukti

NPM : 0806317943

Tanda Tangan :



Tanggal : 28 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Imam Catur Hari Mukti
NPM : 0806317943
Program Studi : Ilmu Administrasi Fiskal
Judul Skripsi : ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PAJAK
PERTAMBAHAN NILAI DIBEBAHKAN ATAS
IMPOR KAPAL/PENYERAHAN KAPAL PADA
PERUSAHAAN PELAYARAN NIAGA NASIONAL

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 : Dra. Inayati, M.Si (.....)

Sekretaris Sidang : Murwendah, S.I.A (.....)

Penguji Ahli : Prof. Dr. Gunadi, M.Sc. Ak. (.....)

Pembimbing : Dr. Haula Rosdiana, M.Si (.....)

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 28 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT. yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya pada penulis sehingga tugas penulisan skripsi yang berjudul “ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PAJAK PERTAMBAHAN NILAI DIBEBASKAN PADA PERUSAHAAN PELAYARAN NIAGA NASIONAL” sebagai persyaratan untuk memenuhi kriteria kelulusan meraih gelar kesarjanaan di Departemen Ilmu Administrasi Program Studi Administrasi Fiskal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia dapat diselesaikan dengan baik.

Dalam masa-masa penulisan, penulis tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan rasa terima dan rasa hormat serta penghargaan yang setulus-tulusnya kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu sehingga skripsi ini dapat terwujud, kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
2. Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si selaku Ketua Program Sarjana Reguler Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
3. Umanto Eko Prasetyo, S.Sos, M.Si selaku Sekretaris Program Sarjana Reguler Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
4. Dra. Inayati, M.Si selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrai Fiskal Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
5. Dra. Titi M. Putranti, M.Si selaku pembimbing akademis penulis karena telah memberikan saran-saran selama penulis menjalani masa kuliah di FISIP UI.
6. Dr. Haula Rosdiana, M.Si selaku pembimbing skripsi yang telah meluangkan waktu dan kesabarannya dalam membimbing, mengarahkan dan mendukung penulis selama penyusunan skripsi.
7. Para Dosen Ilmu Administrasi Fiskal yang telah memberikan ilmu-ilmu yang berguna dan bermanfaat selama penulis menjalankan masa kuliah di FISIP UI.
8. Bapak I Nyoman Widi, Bapak Gunadi, Bapak Hendrawan, Bapak Indra Yuli, Bapak Henry, dan Ibu Dwi Nusiantari sebagai narasumber penulis yang telah

menyediakan waktu dan banyak membantu dalam perolehan data yang penulis butuhkan.

9. (Alm) Bapak dan Ibu tersayang, yang selalu memberikan cinta kepada penulis, juga kakak-kakak penulis, Mbak Nurul, Mbak Pipit, dan Denny, yang selalu memberikan keceriaan dan kasih sayang. Terima kasih atas doa yang kalian berikan selama penulisan skripsi ini.
10. Rhesa, Riyanti, Ribka, dan Khisi, teman-teman seperjuangan penulis dalam penyusunan skripsi;
11. Nanda, Kresna, Arum, Mega, Tiura, Yosy, Daus, Andika, Bestari, Debora, dan Indah, rekan-rekan penulis selama masa kuliah. Terima kasih atas empat tahun yang sangat mengesankan.
12. Teman-teman seperjuangan mahasiswa Administrasi Fiskal FISIP UI angkatan 2008 pada khususnya dan ADM 2008 pada umumnya, baik regular maupun paralel, yang telah belajar, berbagi, berjuang, dan bersuka maupun duka dalam kebersamaan sepanjang masa perkuliahan hingga lulus. Senang bisa bersama kalian selama empat tahun ini.
13. Semua pihak yang telah sangat membantu penulis di dalam penyusunan skripsi ini dan tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu .

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari harapan dan kesempurnaan karena masih terdapat banyak kekurangan, hal ini lebih disebabkan karena keterbatasan waktu dan kemampuan penulis. Oleh karena itu, penulis akan dengan senang hati mengharapkan bahkan menerima saran dan kritik dari pihak manapun dengan diiringi doa dan ucapan terima kasih.

Depok, 28 Juni 2012

Penulis

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

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Imam Catur Hari Mukti
NPM : 0806317943
Program Studi : Ilmu Administrasi Fiskal
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

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

“ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PAJAK PERTAMBAHAN NILAI
DIBEBASKAN ATAS IMPOR KAPAL/PENYERAHAN KAPAL PADA
PERUSAHAAN PELAYARAN NIAGA NASIONAL”

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

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada Tanggal : 28 Juni 2012

Yang menyatakan



(Imam Catur Hari Mukti)

ABSTRAK

Nama : Imam Catur Hari Mukti
Program Studi : Ilmu Administrasi Fiskal
Judul : Analisis Implementasi Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai
Dibebaskan Atas Impor Kapal/Penyerahan Kapal Pada
Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional

Penelitian ini membahas implementasi kebijakan PPN atas impor/penyerahan kapal di Indonesia. Tujuan penelitian adalah menganalisis kebijakan PPN yang pernah dan/atau masih berlaku terkait PPN atas impor/penyerahan kapal, menganalisis implementasi kebijakan PPN dibebaskan atas impor/penyerahan kapal, serta menganalisis faktor penghambat pelaksanaan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kebijakan PPN yang pernah dan/atau masih digunakan atas impor/penyerahan kapal adalah PPN DTP dan PPN Dibebaskan. Implementasi kebijakan PPN Dibebaskan lebih banyak dimanfaatkan pada impor kapal dibanding penyerahan kapal dalam negeri. Hambatan utama dari implementasi kebijakan ini adalah Surat Keterangan Bebas PPN.

Kata Kunci:

Kebijakan Fiskal, Impor/Penyerahan Kapal, Insentif PPN

ABSTRACT

Name : Imam Catur Hari Mukti
Study Program : Fiscal Administration
Title : Policy Implementation Analysis of the Value Added Tax
Exemption of Vessels' Import/Delivery in National
Commercial Shipping Company

This study discusses the implementation of VAT policies on the import/delivery of the vessels in Indonesia. The research objectives are to analyze the VAT policy that once and/or still valid on the import/delivery of the vessels, to analyze the implementation of VAT exemption policy on the import/delivery of the vessels, and to analyze the factors inhibiting the implementation of the VAT Exemption for import/delivery of the vessels. This study is a qualitative descriptive research design. The study concludes that the VAT policies that once and/or is used for import/delivery of the vessels are VAT borne by government and VAT Exemption. The implementation of VAT exemption policy more widely used on vessels imported than domestic delivery. The main barrier of implementation of policy on the VAT Exemption import/delivery of the vessels is certificate free of VAT.

Keyword:

Fiscal Policies, Import/Delivery Vessels, VAT Incentives

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
LEMBAR PERSEMBAHAN.....	xv
BAB 1	
PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Pokok Permasalahan.....	7
1.3. Tujuan Penelitian.....	9
1.4. Signifikansi Penelitian.....	10
1.4.1 Signifikansi Akademis.....	10
1.4.2 Signifikansi Praktis.....	10
1.5. Sistematika Penulisan.....	10
BAB 2	
TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Tinjauan Pustaka.....	12
2.2. Kerangka Teori.....	14
2.2.1. Fungsi Pemerintah.....	14
2.2.2. Kebijakan Publik.....	16
2.2.3. Implementasi Kebijakan.....	17
2.2.4. Kebijakan Fiskal.....	19
2.2.5. Kebijakan Pajak.....	21
2.2.6. Fungsi Pajak.....	22
2.2.7. Konsep Pajak Pertambahan Nilai.....	23
2.2.7.1. Pengertian Pertambahan Nilai.....	23
2.2.7.2. <i>Legal Character</i> PPN.....	25
2.2.7.3. Tipe Pengenaan PPN Atas Barang Modal.....	28
2.2.7.4. Netralitas PPN.....	29
2.2.7.5. PPN Dibebaskan.....	31
2.2.8. Insentif Fiskal.....	33
2.3. Kerangka Pemikiran.....	35

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1.	Pendekatan Penelitian	37
3.2.	Jenis Penelitian	38
3.2.1.	Jenis Penelitian Berdasarkan Tujuan Penelitian.....	38
3.2.2.	Jenis Penelitian Berdasarkan Manfaat Penelitian.....	39
3.2.3.	Jenis Penelitian Berdasarkan Dimensi Waktu.....	39
3.3.	Teknik Pengumpulan Data	39
3.3.1.	Studi Literatur (<i>Library Research</i>).....	40
3.3.2.	Studi Lapangan (<i>Field Research</i>).....	40
3.4.	Teknik Analisis Data	40
3.5.	Informan	41
3.6.	Penentuan Site Penelitian	42
3.7.	Batasan Penelitian	43
3.8.	Keterbatasan Penelitian.....	43

BAB 4

GAMBARAN UMUM

4.1.	Gambaran Umum Pelayaran Indonesia.....	44
4.2.	Perkembangan Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional	45
4.3.	Kapal	47
4.3.1.	Ukuran Kapal	48
4.3.2.	Muatan Kapal	48
4.3.3.	Kelayakan Kapal	49
4.3.4.	Jenis Kapal	50
4.3.5.	Register Kapal	52
4.4.	Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Pada Perusahaan Pelayaran.....	52
4.4.1.	Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Atas Jasa Sewa.....	53
4.4.2.	Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Atas Impor/Penyerahan Kapal	54

BAB 5

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

5.1.	Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas Impor Kapal/Penyerahan Kapal yang Pernah dan atau Masih Berlaku di Indonesia	58
5.1.1.	Tahun 1986-2001 (PPN Ditanggung Pemerintah)	58
5.1.2.	Tahun 2001-sekarang (PPN Dibebaskan)	63
5.2.	Implementasi Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan atas Impor Kapal/Penyerahan Kapal pada Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional.....	69
5.2.1.	Impor Kapal/Penyerahan Kapal	70
5.2.2.	Diberlakukannya Asas <i>Cabotage</i>	78
5.3.	Hal-hal Penghambat Implementasi PPN Dibebaskan Atas Impor/ Penyerahan Kapal Pada Perusahaan Pelayaran	90
5.3.1.	Surat Keterangan Bebas PPN	90
5.3.2.	<i>Time Limit</i> 5 Tahun	94
5.3.3.	Pemberian Fasilitas Memberatkan Industri Galangan Kapal.....	98

BAB 6

SIMPULAN DAN SARAN

6.1. Simpulan.....	106
6.2. Saran.....	106

DAFTAR REFERENSI	108
-------------------------------	------------

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

LAMPIRAN

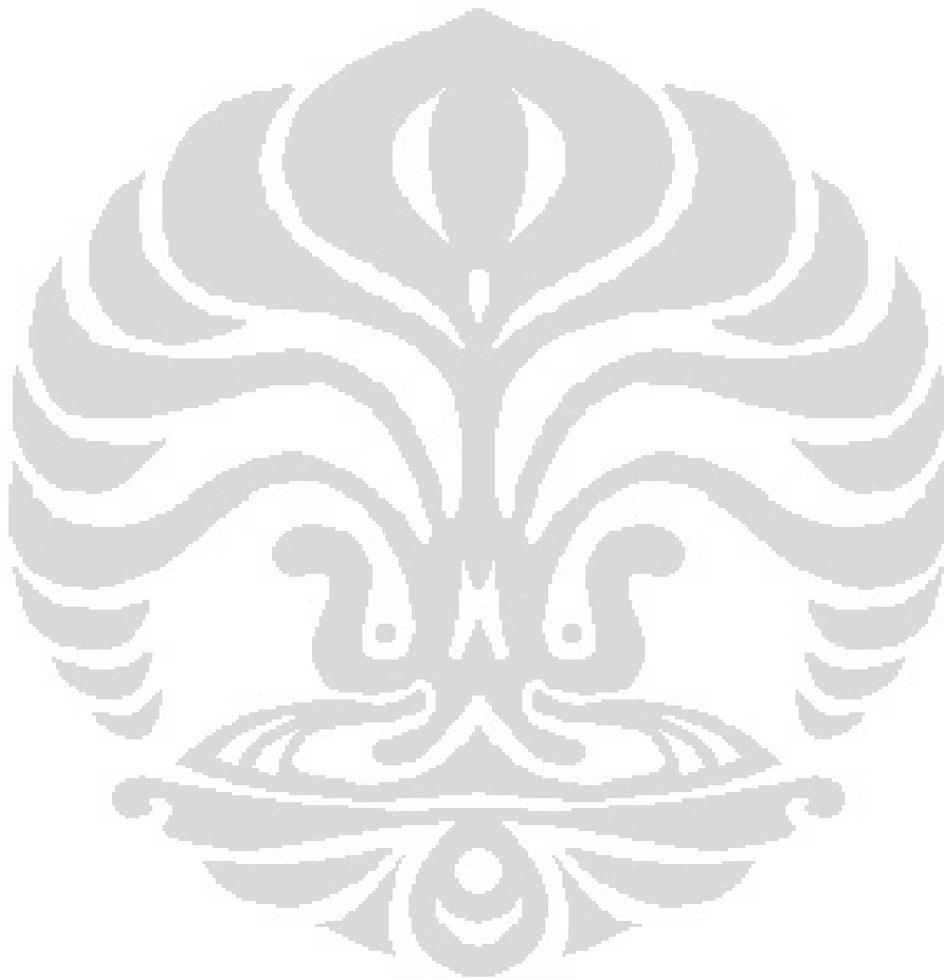


DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Wilayah Daratan dan Lautan Indonesia	2
Tabel 1.2	Perkembangan Jumlah Unit Armada Nasional dan Asing yang Beroperasi di Dalam Negeri Tahun 2007-2010.....	5
Tabel 2.1	Tinjauan Antarpelitian.....	13
Tabel 4.1	Perkembangan Potensi Perusahaan Angkutan Laut Nasional.....	47
Tabel 4.2	Perbedaan Ukuran Ton.....	49
Tabel 5.1	Pemetaan Keputusan Presiden Terkait PPN Ditanggung Pemerintah Atas Impor Kapal/Penyerahan Kapal Dalam Negeri	61
Tabel 5.2	Pemetaan Keputusan Menteri Keuangan Terkait Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Impor Kapal/Penyerahan Kapal Dalam Negeri	63
Tabel 5.3	Pemetaan Peraturan Pemerintah Terkait PPN Dibebaskan Atas Impor Kapal/Penyerahan Kapal Dalam Negeri.....	66
Tabel 5.4	Pemetaan Keputusan Menteri Keuangan Terkait PPN Dibebaskan Atas Impor Kapal/Penyerahan Kapal Dalam Negeri.....	68
Tabel 5.5	Distribusi Persebaran Usia Kapal.....	70
Tabel 5.6	Distribusi Persebaran Jenis Kapal.....	71
Tabel 5.7	Pemetaan Kekuatan Armada Niaga Nasional	72
Tabel 5.8	Proyeksi Penambahan Armada Kapal Periode 2012-2014	73
Tabel 5.9	Data Nilai Impor Kapal 2008-2010(US\$).....	74
Tabel 5.10	Roadmap Pelaksanaan Asas <i>Cabotage</i> Berdasarkan Komoditi	81
Tabel 5.11	Jumlah Kapal Niaga Nasional (Unit) dan Kapasitas Muatannya (GT).....	83
Tabel 5.12	Potensi Industri Galangan Kapal Indonesia	100
Tabel 5.13	Biaya Pembangunan Kapal Baru	101

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Model Kesesuaian Implementasi.....	18
Gambar 2.2	Kerangka Pemikiran Peneliti.....	36
Gambar 5.1	Data Jumlah Kapal Indonesia Tahun 2000-2009	84



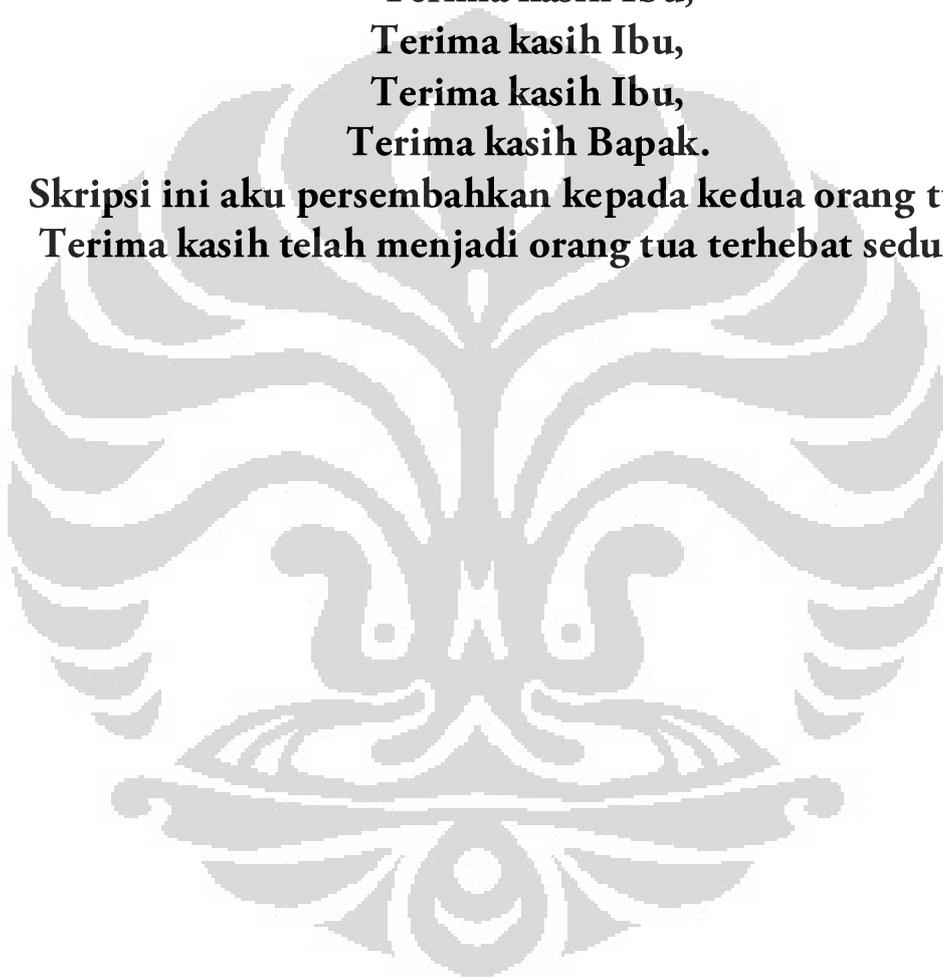
DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Pedoman Wawancara
- Lampiran 2 Hasil wawancara peneliti dengan Dwi Nusiantari
(Staff Subdit Industri Peraturan Perpajakan I, Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia)
- Lampiran 3 Hasil wawancara peneliti dengan I Nyoman Widia MH. Ak, C.PA
(Kepala Subbidang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Badan Kebijakan Fiskal Republik Indonesia)
- Lampiran 4 Hasil wawancara peneliti dengan Prof. Gunadi
(Dosen Administrasi Fiskal FISIP UI)
- Lampiran 5 Hasil wawancara peneliti dengan Hendrawan
(Sekretariat, *Indonesian National Shipowners' Association*)
- Lampiran 6 Hasil wawancara peneliti dengan Henry
(*Head of Tax Division*, PT. Arpeni Pratama Ocean Line, Tbk.)
- Lampiran 7 Hasil wawancara peneliti dengan Indra Yuli
(*Head of Tax Division*, PT. Samudera Indonesia, Tbk.)

LEMBAR PERSEMBAHAN

**“Terima kasih Ibu,
Terima kasih Ibu,
Terima kasih Ibu,
Terima kasih Bapak.**

**Skripsi ini aku persembahkan kepada kedua orang tuaku
Terima kasih telah menjadi orang tua terbaik sedunia”**



**“*Sesungguhnya setelah kesulitan pasti ada kemudahan*”
(QS. Al-Insyirah: 5)**

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Sejak tahun 1950, terdapat 13 negara yang memiliki rata-rata pertumbuhan ekonomi di atas 7% per tahun selama 25 tahun atau lebih. Hal ini berarti dalam setiap satu dekade terjadi ekspansi perekonomian sebesar dua kali lipat, dimana 4 dari 13 negara tersebut merupakan negara yang berasal dari Asia Tenggara (1966-1997), Malaysia (1967-1997), Singapura (1967-2002) dan Thailand (1960-1967). Sampai saat inipun pertumbuhan ekonomi Indonesia masih tercatat positif meskipun keadaan perekonomian dunia sedang terpuruk (Arifin et. al., 2008, h.1).

Seiring dengan berjalannya globalisasi, maka pemerintah harus berusaha untuk mempertahankan momentum pertumbuhan ekonomi tersebut. Globalisasi merupakan akselerasi dan intensifikasi dari interaksi dan integrasi di antara masyarakat, perusahaan-perusahaan, maupun pemerintah dari negara-negara yang berbeda (Rothenberg, <http://www.globaled.org/issues/176.pdf>, 2002). Dengan diberlakukannya globalisasi, maka akan terbuka luas kesempatan bagi pelaku bisnis untuk mengembangkan usahanya tidak hanya di dalam negeri tetapi juga di luar negeri. Pemerintah harus tetap mengembangkan industri lokal agar tetap dapat bertahan dalam menghadapi arus globalisasi.

Selain itu, dalam waktu dekat juga akan diberlakukan Masyarakat Ekonomi ASEAN atau ASEAN *Connectivity*, yang terdiri dari ASEAN *Economic Community*, ASEAN *Security Community*, dan ASEAN *Socio-cultural Community* (Arifin et. al., 2008, h.1). Dengan diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN ini, Indonesia harus siap menghadapi dengan mempersiapkan industri lokal agar tetap dapat bersaing dengan industri luar negeri. Salah satu industri tersebut adalah industri pelayaran, karena industri pelayaran memiliki peranan yang cukup penting bagi Indonesia yang dikenal sebagai negeri maritim.

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, yang tersusun dari 17.508 pulau-pulau yang membentang dari Sabang sampai Merauke. Wilayah Indonesia yang terbentang dari 6°08' LU hingga 11°15' LS, dan dari 94°45' BT hingga 141°05' BT terletak di posisi geografis sangat strategis, berada di antara

benua Asia dan Australia serta antara Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Indonesia memiliki panjang garis pantai yang mencapai lebih dari 81 ribuan kilometer (Departemen Perhubungan, 2009).

Indonesia memiliki luas wilayah 7,9 juta km² yang terdiri dari 1,8 juta km² daratan, 3,2 juta km² laut territorial, dan 2,9 juta km² merupakan perairan ZEE. Hal ini menunjukkan bahwa dua pertiga (77%) wilayah Indonesia merupakan perairan. Panjang garis pantai Indonesia juga merupakan garis pantai terpanjang keempat di dunia, setelah Kanada, Amerika Serikat, dan Rusia. Penduduk Indonesia sendiri populasinya terbesar keempat di dunia, dan nyaris seluruh penduduk Indonesia (95,9%) tinggal di wilayah yang berada di radius 100 km dari garis pantai.

Tabel 1.1
Wilayah Daratan dan Lautan Indonesia

Wilayah Daratan dan Lautan Indonesia	Luas			
	Km ²	%	Km ²	%
Daratan			1.826.440	22,98
Perairan Laut			6.120.673	77,02
a) Laut Territorial	3.205.695	40,34		
b) Zona Ekonomi Eksklusif	2.914.978	36,68		
Total			7.974.113	100

Sumber: UNEP, *United Nations Environment Program*, 2003

Dengan fakta bahwa wilayah Indonesia sebagian besar terdiri dari perairan, tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan industri pelayaran diperlukan tidak hanya untuk menghubungkan pulau-pulau yang ada, tetapi juga untuk mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia. Industri pelayaran nasional perlu dikembangkan menjadi sektor strategis. Berikut ini merupakan alasan mengapa industri pelayaran perlu diberi prioritas (Saragih, 2003):

- a) meningkatkan daya saing Indonesia di pasar global, karena nyaris seluruh komoditi untuk perdagangan internasional diangkut dengan menggunakan sarana dan prasarana transportasi maritim, dan

- b) menyeimbangkan pembangunan kawasan (antara Kawasan Timur Indonesia dan Barat) demi kesatuan Indonesia, karena daerah terpencil dan kurang berkembang (yang mayoritas berada di Kawasan Timur Indonesia yang kaya sumberdaya alam) membutuhkan akses ke pasar dan mendapat layanan, yang seringkali hanya bisa dilakukan dengan transportasi maritim.

Berdasarkan penjelasan yang telah disebutkan, maka bangsa Indonesia harus memanfaatkan secara optimal seluruh potensi laut guna mewujudkan kemakmuran bagi segenap rakyat Indonesia. Perlu dilakukan langkah-langkah konkrit dan lebih inovatif yang harus diupayakan oleh semua pihak, baik itu pemerintah maupun swasta, agar dapat mengurangi waktu yang dibutuhkan dalam memperbaiki kondisi perekonomian Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Potensi kelautan, salah satunya pelayaran, merupakan salah satu potensi yang sangat vital untuk lebih dikembangkan di masa-masa mendatang.

Usaha pelayaran merupakan usaha industri bidang jasa Transportasi Laut atau *shipping industry* yang memiliki manfaat sebagai *place utility*, dimana barang yang kurang bermanfaat di suatu tempat dipindahkan ke tempat dimana potensi manfaatnya lebih dapat digali lagi; dan *time utility*, dimana barang dari satu tempat yang saat tertentu sudah diproduksi dan berlebihan dipindahkan ke tempat yang pada waktu yang sama belum diproduksi dan membutuhkan pengangkutan dengan kapal dapat dilakukan melalui laut, danau, maupun sungai (Kosasih et.al., 2009, h. 8).

Pada kenyataannya, industri pelayaran di Indonesia sampai saat ini masih terpuruk, karena sekitar 94 persen pelayaran dikuasai oleh kapal berbendera asing, sehingga merugikan pelayaran nasional. Permasalahan dihadapi di bidang industri pelayaran selama ini umumnya adalah faktor ketidakmampuan mengembangkan armada akibat kekurangan modal. Selain itu, usaha pelayaran juga belum digolongkan sebagai usaha layak untuk mendapat kredit dari bank. Praktek pengoperasian kapal asing juga banyak merugikan pelayaran nasional, karena tidak mampu bersaing menghadapi kapal asing, tidak saja di luar negeri, tetapi juga di dalam negeri. Selain itu adanya kemudahan perusahaan asing mencarter

kapal nasional mengangkut muatan antar pulau di bawah bekas bendera perusahaan pelayaran nasional (Pelayaran Indonesia 94 persen dikuasai kapal asing, <http://beritasore.com>, diunduh pada 2 Februari 2012).

Untuk mengatasi keadaan tersebut, selanjutnya presiden Indonesia menerbitkan Instruksi Presiden No.5/2005 tentang pemberdayaan industri pelayaran nasional agar menteri dan kepala daerah menerapkan asas mewajibkan komoditas domestik diangkut kapal berbendera Indonesia. Inpres ini mendorong semakin banyaknya kenaikan jumlah kapal, hingga berjumlah kurang lebih 59.000 kapal yang tercatat dalam Kementerian Perhubungan pada saat ini. Berdasarkan data Kementerian Perhubungan, pada Maret 2005 ada sejumlah 6.041 armada niaga nasional berbendera Indonesia, sementara saat ini jumlah armada meningkat menjadi 8.345 unit. Untuk merealisasikan Instruksi Presiden tersebut secara penuh setidaknya diperlukan lagi tambahan 654 unit kapal berbagai ukuran senilai 4,6 miliar dolar AS (Pelayaran Indonesia 94 persen dikuasai kapal asing, <http://beritasore.com>, diunduh pada 2 Februari 2012).

Tabel 1.2 menunjukkan bahwa semenjak diterbitkannya Inpres Nomor Tahun 2005 tentang pemberdayaan industri pelayaran nasional terdapat peningkatan jumlah unit armada nasional yang beroperasi di dalam negeri, yang menunjukkan perkembangan rata-rata per tahun 708,33 unit atau 11,46%, sementara jumlah kumulatif armada sebesar 2.125 unit. Perkembangan armada asing yang beroperasi di dalam negeri memperlihatkan perkembangan rata-rata per tahun sebanyak -84,33 unit atau -13,83% per tahun, sementara jumlah kumulatif armada sebesar -253 unit. Berikut untuk lebih jelasnya dapat dilihat di Tabel 1.2 dibawah ini:

Tabel 1.2
Perkembangan Jumlah Unit Armada Nasional dan Asing yang Beroperasi di
Dalam Negeri Tahun 2007-2010

No	Tahun	Armada Nasional			Armada Asing		
		Unit	Perkembangan		Unit	Perkembangan	
			Unit	%		Unit	%
1	2007	4.805	-	-	799	-	-
2	2008	5.612	807	14,38	759	(40)	(5,27)
3	2009	6.291	679	10,79	683	(76)	(11,13)
4	2010	6.930	639	9,22	546	(137)	(25,09)
Perkembangan Kumulatif			2.125	34,39		(253)	(41,49)
Perkembangan Rata-Rata per Tahun			708,33	11.46		(84,33)	(13,83)

Sumber: Dit Lala, DitJenHubLa, Kementerian Perhubungan

Meskipun menunjukkan progress yang baik, industri pelayaran nasional saat ini dalam kondisi yang kurang menguntungkan, dimana kontribusi sektor industri ini terhadap PDB baru 1,64 persen. Selanjutnya, juga antar pulau pelayaran asing untuk perdagangan luar negeri sebesar 96,6 persen muatan angkutan laut asing dan 46,8 persen muatan angkutan laut dalam negeri dikuasai kapal berbendera asing (Pahlawan devisa, pahlawan tersiksa, <http://unisodem.org>, diunduh pada 3 Februari 2012).

Atas penguasaan industri pelayaran asing ini, setiap tahun Indonesia membayar kapal asing Rp100 triliun dan menghasilkan defisit pada transaksi berjalan, yaitu membayar jasa kepada kapal luar negeri lebih besar ketimbang penerimaan dari komoitas yang diekspor. Oleh karena itu, kebijakan transportasi laut diharapkan dapat menyesuaikan perkembangan yang terjadi baik di skala nasional, regional, maupun global, dalam menjawab tantangan dan peluang yang ditimbulkan (Menuju kekayaan bangsa bahari, <http://beritaindonesia.co.id> diunduh pada 3 Februari 2012).

Undang-Undang tentang Pelayaran telah diatur dalam UU No. 21 Tahun 1992, yang kemudian diganti dengan UU No. 17 Tahun 2008. Dengan diberlakukannya undang-undang tersebut, maka dasar hukum atas industri

pelayaran di Indonesia menjadi jelas. Menurut UU No. 17 Tahun 2008, Pelayaran merupakan satu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan maritim. Beberapa ketentuan perpajakan dalam industri pelayaran juga telah diatur dalam undang-undang ini. Selain itu, pemerintah juga menerapkan asas *cabotage* untuk meningkatkan industri pelayaran nasional. Asas ini memberikan kekuatan bahwa penyelenggaraan pelayaran dalam negeri sepenuhnya hak negara pantai. Penerapan Asas *Cabotage* didukung ketentuan Hukum Laut Internasional, berkaitan dengan kedaulatan dan yurisdiksi negara pantai atas wilayah lautnya. Karena itu, kapal asing tidak boleh berada atau memasuki wilayah perairan tanpa izin dan alasan yang jelas (Asas *cabotage*: pelayaran nasional tersenyum? <http://myedisi.com/> diunduh pada 2 Februari 2012).

Meskipun pemerintah telah memberlakukan beberapa upaya untuk meningkatkan industri pelayaran nasional, Asosiasi Perusahaan Pelayaran Indonesia (*Indonesian National Shipowner Association/INSA*) menilai pemerintah belum menunjukkan komitmen mengimplementasikan UU No. 17 tahun 2008 mengingat pajak dan biaya komponen kapal masih sangat membebani industri pelayaran nasional. Sejauh ini, sektor pajak memiliki kontribusi 17 persen pada pembengkakan biaya produksi kapal (Industri Pelayaran Masih Terbebani Pajak, <http://bisnis.com>, di unduh pada 3 Februari 2011). INSA menilai pemerintah tidak konsisten menerapkan asas *cabotage* karena belum memberi insentif yang ideal bagi pengusaha nasional di sektor pelayaran.

Industri pelayaran nasional juga masih menghadapi berbagai tantangan menyusul masih kurangnya infrastruktur pendukung untuk mendorong majunya industri ini. Industri pelayaran dalam negeri kini tengah mendorong laju pertumbuhannya agar bisa menyaingi industri pelayaran luar negeri. Saat ini sedikitnya terdapat 53 ribu kapal yang menjadi anggota INSA. Para pelaku usaha di pelayaran perlu bermitra pemerintah untuk perbaikan infrastruktur pelabuhan agar kapal-kapal yang lebih besar bisa masuk ke pelabuhan Indonesia (Pertumbuhan industri pelayaran masih terhambat infrastruktur minim. <http://metrotvnews.com/> , diunduh pada 3 Februari 2012).

Untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh pengusaha industri pelayaran, ada beberapa hal yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk membantu mengembangkan industri pelayaran, salah satunya adalah di bidang perpajakan. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan pemberian fasilitas di bidang pembiayaan dan perpajakan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (1) huruf a UU No. 17 Tahun 2008 tentang pelayaran, yang dimaksud dengan “pemberian fasilitas di bidang pembiayaan dan perpajakan” adalah mengembangkan lembaga keuangan nonbank khusus untuk pembiayaan pengadaan armada niaga nasional, memfasilitasi tersedianya pembiayaan bagi pengembangan armada niaga nasional baik yang berasal dari perbankan dan lembaga keuangan nonbank dengan kondisi pinjaman yang menarik, dan memberikan insentif fiskal bagi pengembangan dan pengadaan armada angkutan perairan nasional.

Salah satu upaya pemerintah untuk mendukung industri pelayaran nasional adalah dengan memberikan insentif berupa Pajak Pertambahan Nilai dibebaskan atas impor kapal dan penyerahan kapal untuk Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional. Jenis kapal yang dapat dibebaskan dari PPN adalah kapal laut, kapal angkutan sungai, kapal angkutan danau dan kapal angkutan penyeberangan, kapal pandu, kapal tunda, dan kapal tongkang yang diimpor dan digunakan oleh Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional, atau diserahkan kepada dan digunakan oleh Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional.

1.2 Pokok Permasalahan

Pemberian fasilitas Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dibebaskan atas impor dan atau penyerahan Barang Kena Pajak (BKP) tertentu dan atau penyerahan Jasa Kena Pajak (JKP) tertentu diatur dalam Pasal 16B Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009. Pemberian fasilitas ini bertujuan untuk lebih menunjang keberhasilan sektor-sektor kegiatan ekonomi yang berprioritas tinggi dalam skala nasional, mendorong perkembangan dunia usaha,

dan meningkatkan daya saing, mendukung ketahanan nasional serta memperlancar pembangunan nasional.

Pemberian insentif pajak berupa PPN atas impor kapal/penyerahan kapal pada Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional telah mulai diberlakukan oleh pemerintah melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 326/KMK 04/1996. Pada saat itu, pemerintah masih memberlakukan kebijakan PPN ditanggung pemerintah atas impor kapal dengan alasan masih terbatasnya jumlah armada kapal di Indonesia sementara permintaan kapal terus meningkat. Untuk mendapat fasilitas PPN ditanggung pemerintah, pada saat impor kapal atau penyerahan kapal dalam negeri Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional hanya perlu membubuhkan cap "*ditanggung pemerintah*". Tahun 2001, melalui Peraturan Pemerintah 146/2000 dan KMK 10/KMK 04/2001, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru dimana untuk mendapatkan fasilitas PPN dibebaskan Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional diharuskan mengurus SKB (Surat Keterangan Bebas Pajak) dari kantor pajak dimana Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional terdaftar. Selain itu diterbitkan juga PP 38/2003, yang mengharuskan Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional mengurus SKB serta dikenakan pembatalan Keterangan Bebas jika dijual sebelum 5 tahun dari tanggal pembelian. Aturan terbaru tentang pembuatan SKB PPN ini adalah Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-46/PJ/2010 yang disertai dengan pengantarnya yaitu Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-107/PJ/2010 dimana disebutkan bahwa Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional memiliki waktu 2 bulan terhitung sejak 20 Oktober 2010-31 Desember 2010 untuk membuat SKB PPN.

Aturan untuk membuat Surat Keterangan Bebas PPN ini tentunya menyulitkan bagi Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional. Hal ini terjadi karena ada perubahan yang signifikan dimana sebelumnya untuk mendapat fasilitas PPN cukup hanya dengan membubuhkan cap "*ditanggung pemerintah*", akan tetapi sekarang harus membuat Surat Keterangan Bebas PPN terlebih dahulu. Terlebih lagi dengan munculnya PP 38/2003 yang menyatakan bahwa akan dikenakan pembatalan Keterangan Bebas PPN jika menjual sebelum 5 tahun sejak tanggal pembelian. Hal tersebut seperti yang diutarakan oleh Bapak I Nyoman Widia, Kepala Subbidang KUP dan PPSP Badan Kebijakan Fiskal:

“Hambatan yang banyak dihadapi oleh Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional adalah masalah administrasi, dimana Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional diharuskan untuk mengurus SKB PPN apabila akan membeli kapal. Selain itu juga kebijakan yang mengatakan jika kapal dijual sebelum 5 tahun maka fasilitas bebas PPN juga merugikan perusahaan” (Wawancara dengan I Nyoman Widia pada tanggal 1 Maret 2012)

Melihat fenomena tersebut, permasalahan yang akan diangkat oleh peneliti berkaitan dengan diberlakukannya Pajak Pertambahan Nilai dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal pada perusahaan pelayaran niaga nasional, yaitu:

1. Bagaimana kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas impor kapal/penyerahan kapal yang pernah dan atau masih berlaku di Indonesia?
2. Bagaimana implementasi Pajak Pertambahan Nilai dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal pada perusahaan pelayaran niaga nasional?
3. Hal-hal apa sajakah yang menjadi penghambat dari pelaksanaan PPN dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal pada perusahaan pelayaran niaga nasional?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pokok permasalahan yang ada dan telah dijabarkan dalam bentuk pertanyaan penelitian, penulisan ini ditujukan antara lain:

1. Untuk menganalisis kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas impor kapal/penyerahan kapal yang pernah dan atau masih berlaku di Indonesia
2. Untuk menganalisis implementasi Pajak Pertambahan Nilai dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal pada perusahaan pelayaran niaga nasional.
3. Untuk menganalisis beberapa penghambat dalam implementasi kebijakan Pajak Pertambahan Nilai dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal pada perusahaan pelayaran niaga nasional.

1.4 Signifikansi Penelitian

Signifikansi penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1. Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian tentang konsep kebijakan Pajak Pertambahan Nilai dibebaskan atas impor kapal dan penyerahan kapal dalam negeri pada perusahaan pelayaran niaga nasional. Penelitian ini juga diharapkan akan melengkapi penelitian sebelumnya mengenai industri pelayaran di Indonesia.

1.4.2. Signifikansi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan kepada pemerintah dalam rangka penyempurnaan kebijakan PPN dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal kepada perusahaan pelayaran niaga nasional. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan yang cukup agar kebijakan fiskal yang dilakukan oleh pemerintah tepat sasaran dan dapat mewujudkan pembangunan ekonomi nasional.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan peneliti dalam penelitian ini terdiri dari enam bab yang masing-masing terbagi menjadi beberapa sub-bab. Garis besar yang digunakan oleh peneliti diuraikan sebagai berikut:

BAB 1 PENDAHULUAN

Di dalam bab ini peneliti menjelaskan tentang latar belakang masalah, pokok permasalahan yang akan dibahas, tujuan penelitian, signifikansi penelitian baik akademis maupun praktis, dan sistematika penyusunan skripsi.

BAB 2 KERANGKA PEMIKIRAN

Di dalam bab ini terdiri atas tinjauan pustaka dan kerangka teori. Pada tinjauan pustaka, peneliti menjabarkan sejumlah hasil penelitian sejenis yang menjadi rujukan bagi penelitian ini. Pada kerangka teori, peneliti juga menjabarkan dasar-dasar teoritik dari penelitian yang dilakukan, dan hal-

hal lain yang dapat memaparkan berbagai bahan acuan yang digunakan dalam penelitian.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Di dalam bab ini peneliti menjelaskan metode yang digunakan di dalam melakukan penelitian, seperti: pendekatan penelitian, jenis atau tipe penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, narasumber atau informan, metode dan strategi penelitian, narasumber atau informan, penentuan site penelitian, dan pembatasan penelitian.

BAB 4 GAMBARAN UMUM

Pada bab ini peneliti memberikan gambaran umum objek penelitian yang akan terdiri dari gambaran umum dari perusahaan pelayaran niaga nasional dan kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas impor kapal/penyerahan kapal bagi perusahaan pelayaran niaga nasional.

BAB 5 ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini peneliti akan menganalisis bagaimana kebijakan PPN atas impor/penyerahan kapal yang pernah dan atau masih berlaku di Indonesia, bagaimana implementasi PPN dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal pada perusahaan pelayaran niaga nasional, serta penghambat dalam pemberian PPN dibebaskan pada perusahaan pelayaran niaga nasional.

BAB 6 SIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini peneliti menjelaskan kesimpulan dari penelitian yang dilakukan dan saran-saran sehubungan dengan hasil penelitian serta keterbatasan dalam pelaksanaan penelitian.

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Terdapat dua penelitian sebelumnya yang dapat disandingkan dengan penelitian ini. Peneliti mengambil dua kebijakan yang relevan dengan kebijakan perpajakan di bidang perkapalan/pelayaran. Dengan tinjauan pustaka ini diharapkan dapat memberikan perspektif umum yang berguna terhadap penelitian yang akan dilakukan. Penelitian pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Benny Johar pada tahun 2011 dengan judul “Kebijakan Insentif Fiskal Bagi Industri Perkapalan dalam Rangka Meningkatkan Daya Saing Industri Perkapalan Dalam Negeri”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis latar belakang pemberian insentif bea masuk ditanggung pemerintah (BMDTP) bagi industri perkapalan dalam negeri, menganalisis kendala yang dihadapi dalam kebijakan insentif bea masuk ditanggung pemerintah (BMDTP) bagi industri perkapalan, serta mengevaluasi kebijakan insentif fiskal bagi industri perkapalan.

Penelitian kedua merupakan penelitian yang dilakukan oleh Nurina Windita Sari pada tahun 2010 dengan judul “Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Atas Usaha Jasa Pelayaran”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana perlakuan Pajak Pertambahan Nilai atas usaha jasa pelayaran yang dilakukan oleh perusahaan pelayaran nasional dan non-nasional berdasarkan ketentuan perpajakan Indonesia, dan untuk mengetahui bagaimana perlakuan Pajak Pertambahan Nilai atas usaha jasa pelayaran yang diterapkan di negara Singapura dan Malaysia. Hasil dari penelitian ini adalah Terdapat perbedaan perlakuan PPN antara perusahaan pelayaran nasional dan non-nasional. Perusahaan pelayaran nasional mendapat fasilitas bebas PPN dengan mencantumkan Surat Keterangan Bebas PPN. Perusahaan pelayaran non-nasional tidak mendapat fasilitas bebas PPN. Kedua penelitian tersebut dapat dilihat di Tabel 2.1.

Tabel 2.1
Tinjauan Antarpelitian

Keterangan	Peneliti 1	Peneliti 2
Peneliti	Benny Johar	Nurina Wandita Sari
Tahun	2011	2010
Judul Penelitian	Kebijakan Insentif Fiskal Bagi Industri Perkapalan dalam Rangka Meningkatkan Daya Saing Industri Perkapalan Dalam Negeri	Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Atas Usaha Jasa Pelayaran
Tujuan Penelitian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menganalisis latarbelakang pemberian insentif bea masuk ditanggung pemerintah (BMDTP) bagi industri perkapalan dalam negeri. 2. Menganalisis kendala yang dihadapi dalam kebijakan insentif bea masuk ditanggung pemerintah (BMDTP) bagi industri perkapalan. 3. Mengevaluasi kebijakan insentif fiskal bagi industri perkapalan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk mengetahui bagaimana perlakuan Pajak Pertambahan Nilai atas usaha jasa pelayaran yang dilakukan oleh perusahaan pelayaran nasional dan non-nasional berdasarkan ketentuan perpajakan Indonesia. 2. Untuk mengetahui bagaimana perlakuan Pajak Pertambahan Nilai atas usaha jasa pelayaran yang diterapkan di negara Singapura dan Malaysia.
Metode Penelitian	Kualitatif: Deskriptif	Kualitatif: Deskriptif
Hasil Penelitian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kebijakan pemberian insentif BMDTP atas impor barang dan bahan baku guna pembuatan dan/atau perbaikan kapal dilatarbelakangi oleh kondisi industri perkapalan yang berperan strategis dalam pembangunan ekonomi nasional. 2. Kendala yang dihadapi diantaranya kendala dalam perumusan dan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terdapat perbedaan perlakuan PPN antara perusahaan pelayaran nasional dan non-nasional. Perusahaan pelayaran nasional mendapat fasilitas bebas PPN dengan mencantumkan Surat Keterangan Bebas PPN. Perusahaan pelayaran non-nasional tidak mendapat fasilitas bebas PPN. 2. Singapura dan Malaysia tidak menetapkan Pajak

Keterangan	Peneliti 1	Peneliti 2
	<p>kesulitan dalam penetapan barang dan bahan yang akan diminta BMDTP, jangka waktu yang terbatas, serta prosedur permohonan dan pemanfaatan yang tidak terlaksana dengan baik.</p> <p>3. Kebijakan insentif fiskal bagi industri perkapalan telah dilaksanakan secara tepat sasaran, tetapi dari segi pemanfaatan insentif, kebijakan ini belum mampu meningkatkan daya saing industri perkapalan secara optimal dikarenakan kendala-kendala yang ada.</p>	<p>Pertambahan Nilai bagi perusahaan asing yang ingin melakukan kegiatan pelayaran di kedua negara tersebut. Hal ini dikarenakan Singapura dan Malaysia lebih menitikberatkan sumber pendapatan negaranya dari sektor jasa dibanding dari sektor pajak.</p>

Sumber: diolah peneliti

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan penelitian yang berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Peneliti menganalisis kebijakan Pajak Pertambahan Nilai yang pernah dan atau masih berlaku di Indonesia, bagaimana implementasi Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal pada perusahaan pelayaran niaga nasional. Selain itu peneliti juga menganalisis hal-hal yang menjadi penghambat dari implementasi kebijakan tersebut pada perusahaan pelayaran niaga nasional.

2.2 Kerangka Teori

Berikut ini merupakan teori-teori yang digunakan sebagai pedoman dalam melakukan pembahasan dan analisis penelitian ini.

2.2.1 Fungsi Pemerintah

Fungsi pemerintah timbul karena ada peran yang hanya dapat dilakukan oleh pemerintah. Menurut Musgrave (1984), peran pemerintah meliputi fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Musgrave & Musgrave,

1984, h. 6). Fungsi-fungsi tersebut dapat juga disebut sebagai fungsi kebijakan fiskal. Sementara itu secara rinci ada 4 fungsi kebijakan fiskal yang dilakukan pemerintah, yaitu (Rosdiana dan Tarigan, 2005, h. 3-39):

1. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi timbul dari upaya yang dilakukan pemerintah untuk mencegah atau mengatasi kegagalan pasar (*market failure*) dalam hal pasar tidak mampu menyediakan/memproduksi suatu barang (atau jasa) karena karakteristik barang (atau jasa) tersebut merupakan barang publik (*public goods*).

2. Fungsi Distribusi

Fungsi ini dilakukan untuk mendistribusikan kekayaan atau penghasilan agar tercipta kondisi kesejahteraan. Negara bertanggungjawab mendistribusikan kekayaan dan penghasilan pada satu kelompok saja, sehingga dengan pemungutan pajak negara bisa menyediakan pelayanan kesehatan murah atau subsidi barang pokok lainnya.

3. Fungsi Stabilisasi

Fungsi stabilisasi berkenaan dengan peran pemerintah untuk menangani masalah pengangguran, inflasi, pertumbuhan ekonomi, suplai uang, nilai tukar dan masih banyak lagi aspek makro ekonomi lainnya yang tidak bisa diselesaikan oleh pasar secara otomatis.

4. Fungsi Regulator

Pemerintah berperan sebagai regulator agar tidak terjadi monopoli dan tercapainya kompetisi usaha yang adil. Selain itu pemerintah juga menjamin bahwa semua barang yang diproduksi merupakan preferensi konsumen untuk mencegah monopoli yang timbul akibat terjadinya kegagalan pasar. Fungsi regulator juga berperan untuk mengantisipasi munculnya eksternalitas dari sebuah kebijakan, khususnya eksternalitas negatif.

2.2.2 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu instrumen yang dibutuhkan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Beberapa pakar memiliki pandangan tersendiri tentang definisi dari kebijakan publik.

Cochran dalam Birkland mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“the actions of government and the intentions that determine those actions.”* (Birkland, 1984, h. 21). Artinya, kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dan tujuannya dalam menetapkan aksi-aksi tersebut. Sedangkan Peters dalam Birkland mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut:

“Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the life of citizens.” (Birkland, 1984, h. 21)

Peters menekankan bahwa kebijakan publik merupakan keseluruhan dari aktivitas-aktivitas yang dilakukan pemerintah, baik langsung maupun tidak langsung, yang memiliki pengaruh terhadap masyarakat. Selain itu Cochran dan Malone dalam Birkland juga mendefinisikan kebijakan publik terdiri atas keputusan-keputusan atas pengimplementasian program-program untuk mencapai tujuan-tujuan social (Cochran & Malone, 1995, h. 2).

Dengan melihat definisi tersebut, maka pemahaman mengenai kebijakan publik dapat disimpulkan menjadi dua pembagian. Pembagian jenis kebijakan publik yang pertama adalah makna dari kebijakan publik, bahwa kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan atau dibiarkan. Pembagian jenis kebijakan publik yang kedua adalah bentuknya. Kebijakan publik dalam arti luas dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan, dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati, yaitu yang disebut sebagai konvensi-konvensi.

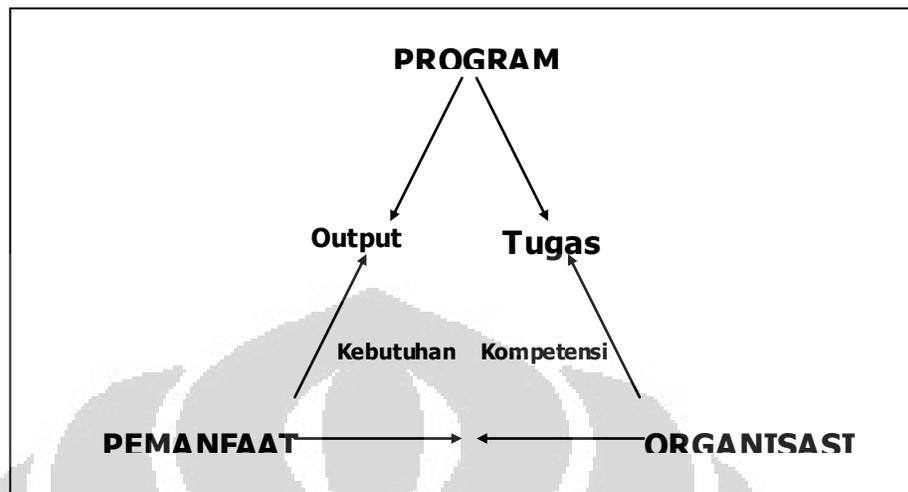
2.2.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah adanya pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat (Winarno, 2011, h. 147).

. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan. Kebijakan biasanya berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Apabila program atau kebijakan sudah dibuat maka program tersebut harus dilakukan oleh para *mobilisator* atau para aparat yang berkepentingan.

Penelitian ini menggunakan Model Kesesuaian Implementasi oleh Korten (1988). Di dalam model implementasi Korten terdapat tiga unsur utama dari pelaksanaan sebuah kebijakan, yaitu program, pemanfaat, dan organisasi. Hal ini sesuai dengan objek yang diteliti. Program yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal, pemanfaat dalam penelitian ini adalah perusahaan pelayaran niaga nasional yang mendapat fasilitas PPN Dibebaskan, dan organisasi dalam penelitian ini adalah pemerintah yang dalam pelaksanaannya diwakili oleh Direktorat Jenderal Pajak.

Korten (dalam Akib & Tarigan, 2010, h. 11-13) membuat Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program. Berikut ini gambar dari Model Kesesuaian Implementasi Korten:



Gambar 2.1
Model Kesesuaian Implementasi
 Sumber: David Korten, 1988 (dikutip dari Akib & Tarigan)

Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Ketiga unsur implementasi program tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat).
2. Kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana.
3. Kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika

output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen (program, pemanfaat dan organisasi) yang disesuaikan satu sama lain juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam *outcomes* (pemanfaat).

2.2.4 Kebijakan Fiskal

Teori kebijakan fiskal muncul dari pengamatan empiris dan pemikiran ahli ekonomi tentang peranan pemerintah dalam perekonomian dan pembangunan ekonomi. Kebijakan fiskal memiliki dua instrument pokok, yakni perpajakan (*tax policy*), dan pengeluaran (*expenditure policy*). Kedua komponen ini berperan sebagai jawaban atas pengaruh penerimaan dan pengeluaran negara terhadap kondisi perekonomian, tingkat pengangguran dan inflasi (Subiyantoro & Riphath, 2004, h. 2).

Menurut Mansury, kebijakan fiskal dibagi menjadi kebijakan fiskal kedalam artian yang luas dan sempit. Kebijakan fiskal dalam artian yang luas merupakan kebijakan yang menggunakan instrument pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja, dan inflasi. Jadi, kebijakan fiskal merupakan alat yang digunakan pemerintah dalam rangka menjalankan tugas untuk membangun

dan menjaga stabilitas perekonomian. Sedangkan kebijakan fiskal dalam artian sempit adalah kebijakan pajak, yaitu kebijakan yang menentukan apa-apa saja yang dijadikan dasar-dasar pemungutan pajak, siapa-siapa yang dikenakan pajak, siapa-siapa yang dikecualikan pajak, apa-apa saja yang dijadikan objek dan dikecualikan, bagaimana menentukan besaran pajak terutang, dan menentukan peraturan perpajakan (Mansury, 1999, h.1).

Ada 3 (tiga) instrument yang dijalankan oleh pemerintah dalam menjalankan kebijakan fiskal . Ketiga instrument tersebut adalah:

- a. *Buying and Selling*, dimana *Buying* melingkupi pembelian yang dilakukan pemerintah. *Selling* sendiri maksudnya adalah pemerintah meliputi segala macam penjualan barang dan jasa yang dilakukan pemerintah, seperti penjualan BBM bersubsidi.
- b. *Giving and Taking*, dimana *Giving* maksudnya adalah pemerintah memberikan bantuan, baik berupa kemudahan administrasi maupun pemberian subsidi. *Taking* sendiri berarti pemerintah meliputi pemungutan pajak dan retribusi, pengenaan denda, dan lain-lain.
- c. *Lending and Borrowing*, dimana *Lending* berarti pemberian pinjaman oleh pemerintah, misalnya pemerintah memberi kemudahan bagi masyarakat untuk kredit perumahan murah (KPR). Sedangkan *Borrowing* sendiri maksudnya adalah pemerintah melakukan pinjaman kepada masyarakat, dimana di dalamnya juga termasuk pinjaman dalam jangka panjang, seperti obligasi pemerintah (Soetrisno, 1983, h. 2252-253).

Mar'ie Muhammad mendefinisikan kebijakan fiskal sebagai kebijakan pengelolaan keuangan negara dan terbatas pada sumber-sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran negara yang tercantum dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara. Di dalam kebijakan ini tercakup besarnya target penerimaan pajak langsung dan tidak langsung, target penerimaan bukan pajak termasuk dividen yang berasal dari BUMN serta besarnya rencana

penerimaan dari luar negeri. Penerimaan negara sendiri berasal dari pajak, dan penerimaan bukan pajak (Muhammad, 2004, h. 109). Penetapan target dalam APBN menjadi salah satu cara yang ditempuh pemerintah untuk melakukan berbagai pertimbangan dalam mengelola kebijakan fiskal. Ketika negara menghadapi kendala dalam hal keterbatasan dana yang dimiliki, pemerintah dituntut untuk dapat melakukan penyesuaian dengan menetapkan batasan (pagu) anggaran. Kebijakan fiskal diambil oleh pemerintah sebagai salah satu upaya dalam mengatasi permasalahan tersebut.

2.2.5 Kebijakan Pajak

Kebijakan pajak merupakan definisi sempit dari kebijakan fiskal, yang memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran, distribusi penghasilan yang lebih adil, dan stabilitas (Mansury, 2000, h. 5). Untuk meningkatkan kesejahteraan melalui pajak, yaitu dengan menggunakan barang modal publik dan pengeluaran belanja negara lainnya yang berhubungan dengan pembangunan.

Berikut ini merupakan *issue-issue* yang penting dalam kebijakan pajak (Rosdiana, 2004, h. 61):

- 1) *What should the tax base be, Income Expenditure, or a hybrid?*
- 2) *What should the tax rate schedule be?*
- 3) *How should the international income flows be taxed?*
- 4) *How should environmental be designed?*

Menurut Victor Thuronyi, keefektifan suatu kebijakan pajak tergantung kepada kata-kata yang penuh arti, dapat dimengerti, masuk akal, dan tersusun dengan baik. Kebijakan pajak yang baik juga seharusnya memenuhi empat kriteria berikut, yakni (Thuronyi, 1998, h. 72):

- 1) *Understability refers to making the law easier to read and follow;*
- 2) *Organization refers to both internal organization of the law and its coordination with other tax laws;*

- 3) *Effectiveness relates to the law's ability to enable the desired policy to be implemented;*
- 4) *Integration refers to the consistency of the law with the legal system and drafting style of the country.*

Pemungutan pajak ditentukan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang menentukan orang-orang tertentu harus menyerahkan sebagian penguasaan atas sumber daya kepada pemerintah. Oleh Mansury, kriteria yang dimuat dalam ketentuan perundang-undangan untuk melakukan pemungutan pajak dibagi menjadi 2 macam, yakni (Mansury, 2000, h. 7):

- 1) *External criteria*, yang merupakan tujuan dari dilakukannya kebijakan, yaitu pertumbuhan, stabilitas, dan distribusi;
- 2) *Internal criteria*, mengacu kepada keadilan dan administrasi

Selain kedua kriteria tersebut, kriteria-kriteria lain yang baik dalam sistem perpajakan adalah *revenue adequacy*, *revenue stability*, *simplicity*, *multiplicity of revenue sources*, *economy of collection*, *neutrality*, dan *tax consciousness*. Mansury juga menyatakan bahwa kebijakan pajak positif merupakan alternatif yang dipilih agar sasaran yang hendak dituju dalam sistem perpajakan dapat terpenuhi. Terdapat tiga unsur dalam sistem perpajakan, ketiga unsur tersebut adalah (Mansury, 1996, h. 18):

- a. Kebijakan perpajakan (*tax policy*);
- b. Undang-undang perpajakan (*tax laws*); dan
- c. Administrasi perpajakan (*tax administration*).

2.2.6 Fungsi Pajak

Fungsi pajak berarti kegunaan pokok atau manfaat pokok dari pajak itu sendiri. Fungsi pajak digunakan untuk menjawab untuk apa pajak dipungut. Fungsi pajak sendiri terdiri dari (Nurmantu, 2003, h. 29-30):

1. Fungsi *Budgetair*

Fungsi *budgetair* merupakan fungsi utama dari pajak. Selain itu fungsi ini juga biasa disebut sebagai fungsi fiskal, yaitu suatu fungsi dimana pajak digunakan sebagai alat untuk memastikan dana secara optimal ke kas negara berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku. Disebut fungsi utama karena secara historis fungsi inilah yang pertama kali timbul (Nurmantu, 2003, h. 30).

2. Fungsi *Regulerend*

Fungsi *regulerend* digunakan oleh pemerintah sebagai instrument untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya (Nurmantu, 2003, h. 36). Pajak digunakan oleh pemerintah untuk mengatur (*regulating*) guna mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan (Rosdiana dan Tarigan, 2005, h. 41).

2.2.7 Konsep Pajak Pertambahan Nilai

Konsep Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dapat dijelaskan berdasarkan definisi PPN, *legal character* PPN, tipe pengenaan PPN atas barang modal, netralitas PPN, dan PPN Dibebaskan.

2.2.7.1 Pengertian Pertambahan Nilai (*Value Added*)

Pada dasarnya, PPN merupakan Pajak Penjualan yang dikenakan atas dasar nilai tambah yang timbul pada semua jalur produksi dan distribusi. Yang dimaksud dengan nilai tambah merupakan semua faktor produksi yang timbul di setiap jalur peredaran suatu barang seperti bunga, sewa, upah kerja, termasuk semua biaya untuk mendapatkan laba. Tait mendefinisikan Nilai Tambah (*Value Added*) sebagai (Tait, 1988, h. 4):

”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 purchases (other than labor) before selling the new or improved product or service. That is the input (the raw materials, transport, rent advertising, and so on)

are bought, people are paid wages to work on these input and when the final good and service is sold, some profit is left. So value added can be looked at from the additive side (wages plus profit).or from the subtractive side (output minus input).”

Berdasarkan penjelasan Tait diatas, dapat dijelaskan bahwa nilai tambah merupakan selisih antara nilai masukan dan nilai keluaran dari suatu barang atau jasa untuk dijual agar mendapatkan keuntungan. Sedangkan Untung Sukardji mendefinisikan nilai tambah sebagai berikut (Sukardji, 2003, h. 10):

“Nilai tambah (added value) adalah penjumlahan unsur-unsur biaya dan laba dalam rangka proses produksi atau distribusi barang atau jasa. Jadi, nilai tambah tidak semata-mata dihasilkan dari perubahan bentuk atau sifat suatu barang dalam kegiatan produksi.”

Berdasarkan definisi nilai tambah diatas, berikut ini merupakan definisi dari Pajak Pertambahan Nilai yang didefinisikan oleh para ahli. Smith dan kawan-kawan dalam Rosdiana dan kawan-kawan mendefinisikan Pajak Pertambahan Nilai sebagai (Rosdiana dkk, 2011, h. 68):

“The VAT is a tax on the value added by a firm to its products in the course of its operation. Value Added can be viewed either as the difference between a firm’s, sales and its purchase during an accounting period or as the sum of its wages, profit, rent interest and other payments not subject to the tax during that period.”

Nilai tambah dapat dilihat sebagai perbedaan antara penjualan dan pembelian sebuah perusahaan dalam suatu periode akuntansi atau sebagai jumlah dari upahnya, keuntungan, bunga sewa dan pembayaran lain yang tidak dikenakan pajak selama periode tersebut. Selain definisi diatas, Lymer dan Hancock (2001) juga memberikan definisi VAT sebagai berikut (Lymer & Hancock, 2001, h. 2):

“VAT is an indirect or expenditure tax which is borne by the final consumer although it is charged whenever a taxable person makes a taxable supply of goods and services in the course of his business.”

Dari definisi Lymer dan Hancock dapat disimpulkan bahwa Pajak Pertambahan Nilai merupakan pajak tidak langsung dan pemajakan atas konsumsinya dikenakan pada konsumen tingkat akhir. Secara sederhana, Pajak Pertambahan Nilai merupakan nilai tambah dapat dilihat dari dua sisi yaitu dari sisi pertambahan nilai (upah dan keuntungan) dan dari sisi selisih output dikurangi input.

2.2.7.2 *Legal Character PPN*

Legal character didefinisikan sebagai ciri-ciri atau *nature* dari suatu jenis pajak (*The legal character of a tax may be defined as a feature (or the nature) of a tax*). *Legal character* PPN merupakan karakteristik berupa ciri khusus yang melekat pada sistem PPN dan tidak dimiliki sistem pajak lain. Berikut ini merupakan *legal character* PPN seperti yang dikemukakan oleh Terra (Terra, 1988, h. 7):

a. *General*

PPN merupakan pajak atas konsumsi secara umum, dimana PPN dikenakan atas semua barang dan jasa yang menjadi *public expenditure* masyarakat. PPN merupakan pajak yang bersifat umum karena ditujukan untuk semua pengeluaran masyarakat secara keseluruhan, tanpa membedakan pengeluaran tersebut berupa barang atau jasa, yang terpenting pengeluaran tersebut adalah untuk konsumsi.

b. *Indirect*

PPN merupakan pajak tidak langsung karena beban pajaknya dapat dialihkan dalam bentuk *forward shifting* maupun *backward shifting*. Pajak tidak langsung ditanggung oleh konsumen, tetapi yang memungut, menyetorkan dan melaporkan pajak yang terutang adalah Pengusaha Kena Pajak. Jadi, konsumen tidak selalu menanggung

beban pajak seutuhnya, tetapi dapat juga dibebankan sebagian kepada penjual dengan melakukan efisiensi atau mengurangi laba (Rosdiana dan Tarigan, 2005, h. 206).

c. *On Consumption*

PPN merupakan pajak atas konsumsi atas pengeluaran yang dikeluarkan oleh seseorang. Sebagai pajak atas konsumsi, maka PPN juga dikenakan terhadap penyerahan dalam negeri dan juga impor. Tetapi pengenaan PPN atas impor juga berbenturan dengan prinsip kewenangan pemungutan pajak. PPN tidak membedakan apakah konsumsi tersebut digunakan atau habis sekaligus maupun digunakan atau habis secara bertahap/berangsur-angsur.

Selain ketiga karakteristik di atas, Gunadi menjelaskan *legal character* dari PPN yang terdapat di Indonesia. *Legal character* tersebut adalah (Gunadi, 1997, h. 93):

a. PPN merupakan pajak tidak langsung

Karakter ini membawa konsekuensi yuridis antara pemikul beban pajak (destinataris pajak) dengan penanggung jawab pajak atas pembayaran pajak ke Kas Negara yang berada pada pihak yang berbeda. Oleh karena PPN merupakan Pajak tidak langsung, maka cirinya adalah secara ekonomi beban pajaknya dialihkan ke pihak lain, yaitu pihak yang akan mengkonsumsi barang atau jasa yang menjadi objek pajak. Sedangkan secara yuridis, tanggung jawab pembayaran pajak ke Kas Negara tidak berada di tangan pihak yang memikul beban pajak.

b. PPN merupakan pajak objektif

Pajak objektif merupakan suatu jenis pajak yang timbulnya kewajiban pajak ditentukan oleh faktor objektif yang dinamakan *taatbestand*, yaitu suatu keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum yang dapat dikenai pajak, yang lebih lazim disebut dengan objek pajak.

Timbulnya kewajiban untuk membayar PPN adalah pada saat diketahui adanya *taatbestand* tersebut, sedangkan kondisi subjek pajaknya tidak ikut menentukan terkena/tidaknya PPN.

c. PPN merupakan *multi-stage tax*

Karakteristik ini berarti bahwa yang dikenai PPN adalah setiap mata rantai jalur produksi maupun jalur distribusi. Tiap penyerahan barang yang menjadi objek PPN dari tingkat pabrikan (*Manufacturer*) sampai Pedagang Besar dan Pedagang Eceran (*Retailer*) dikenai PPN.

d. Pemungutan PPN menggunakan faktur pajak

Untuk menghitung PPN yang terutang maka pada setiap penyerahan Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak, Pengusaha Kena Pajak (PKP) yang bersangkutan mempunyai kewajiban untuk membuat Faktur Pajak sebagai bukti telah dilaksanakan pemungutan pajak.

e. PPN merupakan pajak atas konsumsi dalam negeri

PPN hanya dikenakan atas konsumsi Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak yang dilakukan didalam negeri, karena tujuan akhir PPN adalah pengenaan pajak atas konsumsi di dalam negeri (*Tax on Consumption Expenditure*). Apabila barang atau jasa dikonsumsi di luar negeri, maka atas barang atau jasa tersebut tidak dikenai PPN. Dengan demikian atas Barang Kena Pajak yang diekspor ke luar negeri, tidak akan dikenai PPN.

f. PPN bersifat netral

Karakter netral Pajak Pertambahan Nilai terkait dengan pembahasan *legal characteristic* PPN yang dikenakan pada semua barang dan jasa tanpa terkecuali. Asas netralitas mengungkapkan bahwa pajak seharusnya tidak mempengaruhi pilihan masyarakat untuk melakukan konsumsi dan juga tidak mempengaruhi pilihan produsen untuk memproduksi barang dan jasa, dan juga tidak mengurangi semangat orang-orang untuk tetap bekerja (Rosdiana, 2003, h. 31). Netralitas PPN dibentuk oleh dua faktor, yaitu:

- Pajak Pertambahan Nilai dikenakan untuk konsumsi barang dan atau jasa; dan
- Pemungutan Pajak Pertambahan Nilai menganut prinsip tempat tujuan (*destination principle*). Prinsip tersebut mengandung arti bahwa Pajak Pertambahan Nilai dipungut ditempat barang atau jasa dikonsumsi.

2.2.7.3 Tipe Pengenaan PPN Atas Barang Modal

Tipe pengenaan PPN dapat dibedakan menjadi 3 berdasarkan perlakuan pajaknya terhadap barang modal. Ketiga perbedaan perlakuan tersebut dijelaskan oleh Musgrave & Musgrave sebagai berikut (Musgrave & Musgrave, 1984, h. 441-442):

a. *Gross National Product Type*

PPN pada bentuk *GNP Type* dikenakan pada semua barang konsumsi dan barang produksi tanpa terkecuali. Keuntungannya semua barang akan dikenakan PPN yang relatif besar, sedangkan kelemahannya adalah semua barang investasi akan dikenakan pajak (*capital bears full tax burden*). Selain itu juga akan ada diskriminasi terhadap barang-barang modal karena tidak diperkenankan adanya pengurangan terhadap pembelian barang modal dan penyusutan.

b. *Net National Product Type*

Pengenaan PPN pada *NNP Type* dilakukan setelah seluruh barang konsumsi dan barang modal dikurangi penyusutan yang telah terjadi. Pajak Masukan atas barang modal yang dibeli tidak seluruhnya dapat dikreditkan dengan PPN atas barang modal yang dijual. Jadi, pertambahan nilai netto didefinisikan sebagai pendapatan bruto dikurangi pembelian barang antara dikurangi dengan penyusutan.

c. *Consumption Type*

PPN hanya dikenakan pada konsumen tingkat akhir. Pengenaan pajaknya meliputi barang-barang umum dan barang-barang tertentu

yang hanya digunakan untuk konsumsi. Dasar pengenaan PPN adalah penerimaan bruto perusahaan dikurangi nilai seluruh pembelian produk antara, baik bahan baku maupun dalam proses, selain pengeluaran modal untuk pabrik dan perusahaan.

2.2.7.4 Netralitas PPN

Definisi netralitas dalam kaitannya dengan pengenaan PPN atas ekspor dan impor, menurut M. Leontiadis sebagaimana dikutip Terra, adalah sebagaimana berikut (Terra, 1988, h. 15):

“the importance of border adjustment.....depends on their effect of international trade. If the exclusion of indirect taxes on exports adjust prices solely by the amount of tax, and imports bear the same tax as similar domestically produced goods. The border tax mechanism would be neutral.”

Dari definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa untuk menciptakan netralitas maka pajak tidak langsung (*indirect taxes*) tidak dikenakan atas ekspor, dan impor dikenai pajak yang sama dengan barang-barang yang diproduksi di dalam negeri. Dalam membahas netralitas dalam pandangan perspektif perlu dibagi menjadi dalam 2 tingkatan netralitas, yaitu netralitas internal dan netralitas eksternal. Pada penelitian kali ini yang digunakan adalah netralitas internal, karena berkaitan dengan kebijakan yang memiliki ruang lingkup aspek nasional. Netralitas internal terbagi menjadi 3, yaitu (Terra, 2008, h. 292-295):

a. Netralitas Legal

Netralitas legal merupakan aspek pertama dari netralitas internal, dimana objek dan subjek pajak diperlakukan secara sama. Disimpulkan bahwa pajak umum atas konsumsi merupakan beban pajak atas konsumen-konsumen individu, seperti halnya ada hubungan antara beban pajak dan jumlah yang dihabiskan oleh pembayar pajak.

Dalam rangka menghubungkan beban dari konsumen individu dengan beban pajak, penting diperhitungkan bahwa jumlah pajak yang dibayarkan itu pasti, yang ditunjukkan dengan tarif pajak dari harga penjualan, dan jumlah pajak yang dibayar harus sama pada jenis produk yang sama. Pada sistem pajak yang bertingkat, netralitas legal tidak bisa dijamin. Hal ini karena pada sistem ini pajak dibebankan pada semua atau beberapa tingkat dari rantai produksi dan distribusi. Adanya integrasi vertikal dan horizontal pada rantai produksi dan distribusi berimplikasi pada berkurangnya jumlah pajak pada sistem pajak bertingkat. Beban pajak pada produk tertentu tidak dapat ditentukan secara tepat karena suatu produk memiliki produsen yang berbeda dengan level integrasi yang beragam sehingga menghasilkan beban pajak yang berbeda-beda.

b. Netralitas Kompetisi

Netralitas kompetisi juga didasarkan pada hubungan dengan harga eceran. Pada saat beban pajak tidak tergantung pada perluasan dari integrasi vertikal dan horizontal, tetapi dibentuk dari persentase tetap dari harga eceran sebelumnya, integrasi dari bisnis tidak akan menguntungkan secara pajak. Netralitas kompetisi bukan hanya masalah ekonomi semata, dimana aspek hukumnya ditentukan oleh legislator. Yang diperhitungkan dari netralitas kompetisi adalah distribusi dari beban setelah beban pajak bergeser. Pajak umum tidak langsung atas konsumsi diharuskan untuk dibayar melalui perusahaan, tetapi yang menanggung pajak haruslah konsumen yang berlaku sebagai individu. Perusahaan semata-mata hanya dijadikan sebagai alat untuk meneruskan pajak kepada konsumen dengan harga yang lebih tinggi, yang dikenal dengan istilah "*shifting*". Ketika beban pajak ditanggung oleh produk yang sama, perusahaan yang harus membayar pajak tertinggi tidak dapat mengalihkan beban pajak secara penuh jika ingin tetap kompetitif. Perusahaan harus menanggung beban pajak

secara penuh, yang berlawanan dengan tujuan hukum yang telah ditetapkan oleh legislator. Dengan kata lain pada situasi ini pajak bukanlah netralitas kompetisi. Jadi, pada netralitas kompetisi PPN tidak boleh mengganggu kompetisi, semua pengusaha harus mengemban beban pajak yang sama.

c. Netralitas Ekonomi

Bentuk ketiga dari netralitas internal adalah netralitas ekonomi. Dalam rangka mendapatkan netralitas ekonomi yang optimal prinsip berikut harus diperhatikan, yaitu terlepas dari tekanan yang secara tujuan diambil oleh legislator untuk alasan politik dan lainnya, pajak seharusnya tidak menghancurkan kepentingan ekonomi, sehingga campur tangan dengan mekanisme pasar yang telah tersedia harus dilakukan seminimal mungkin. Netralitas ekonomi menekankan bahwa PPN tidak boleh mengganggu alokasi bisnis, yang dijamin dengan tarif tunggal dan seragam.

Tait juga mengemukakan pendapat yang sejalan, yaitu fiskus harus meyakinkan bahwa atas ekspor secara penuh tidak dikenai PPN dan atas impor dikenai PPN dengan tarif yang tepat (Tait, 1988, h. 223).

“.....fiscal frontier must be maintained to ensure that exports are fully rebated for the VAT paid in the exporter’s domestic market and where the VAT rates appropriate to the importer’s home market can be applied.”

2.2.7.5 PPN Dibebaskan

PPN dibebaskan dapat diberikan untuk orang, barang atau untuk suatu transaksi. Pembebasan ini diberikan untuk tujuan sosial, ekonomi, maupun untuk tujuan lainnya. PPN dibebaskan khususnya merupakan pembebasan pajak atas penyerahan Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak (Rusjdi, 2006, h. 55).

a. Karakteristik PPN Dibebaskan

Yang pertama tidak sepenuhnya dibebaskan dari PPN, dimana pajak dibebaskan bukan berarti tidak sama sekali membayar pajak. Berdasarkan karakteristik pajak dibebaskan, hal yang mendasar adalah fasilitas ini tidak memberikan pembebasan seluruhnya. Dikarenakan PPN dibebaskan berarti pembebasan atas seluruh barang, termasuk barang modal. Yang kedua mendapatkan kemudahan administrasi, dimana pengusaha yang menghasilkan barang atau jasa yang dibebaskan PPN mendapat kemudahan administrasi.

Penerapan pembebasan dapat terlaksana untuk tiga hal. Pertama, pembebasan PPN untuk meningkatkan progresivitas PPN. Kedua, barang dan jasa yang bersifat *meritorius* maka barang dan jasa tersebut layak untuk dibebaskan. Ketiga, untuk beberapa barang dan jasa yang terlalu sulit untuk dikenakan pajak dan secara administrasi tidak perlu (Rusjdi, 2006, h. 56).

b. Barang dan Jasa yang Dibebaskan PPN

Keterbatasan fasilitas PPN dan ditujukan untuk penyerahan Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak tertentu. *European Community* menyetujui pembebasan PPN sangat dibatasi, yaitu (Rusjdi, 2006, h. 56) :

“ exports, postal services, the provision of health and education and goods related to such services, charities, cultural services, betting and gaming, the supply of land, financial services, and leasing or renting immovable property.”

Fasilitas PPN dibebaskan diberikan terhadap barang atau jasa yang termasuk kategori *merit goods*. *Merit goods* merupakan barang yang dibutuhkan oleh masyarakat dan berbeda dengan kepentingan individu. Barang yang mempunyai sifat *merit goods* seharusnya tidak dikenakan pajak, sehingga diberikan fasilitas pembebasan PPN. Musgrave & Musgrave menjelaskan sebagai berikut “ *It has been argued that some*

goods are so “meritorious” that they should not be taxed.” (Musgrave & Musgrave, 1984, h. 78).

2.2.8 Insentif Fiskal

Insentif pajak didefinisikan dari dua sudut pandang, yaitu legal dan keefektifan. Dari sudut pandang keefektifan insentif pajak akan menjadi perlakuan pajak yang secara khusus atas proyek yang memiliki efek atas pengurangan beban pajak. Pada dasarnya, insentif pajak bisa diberikan dalam dua bentuk, yaitu (Hutagaol, ITR Vol. 6/No.19):

1. Pelayanan perpajakan yang professional sehingga memberikan rasa aman, nyaman dan pasti kepada investor;
2. Pengurangan atau pembebasan pajak (*Tax reduced or exemption*).

Zee et al. dalam Easson membedakan insentif pajak sebagai berikut (Easson, 2004, h. 2-3):

“a tax incentives can be defined either in statutory or effective terms. In a statutory terms, it would be a special tax provision granted to qualified investment projects (However determined) that represents a statutory favorable deviation from a corresponding provision applicable to investment projects in general (i.e. projects that receive no special tax provision). An implication of this definition is that any tax provision that is applicable to all investment project does not constitute a tax incentive... In effective terms, a tax incentives would be a special tax provision granted to qualified investments projects that has the effect of lowering the effective tax burden – measured in some way – on those projects, relative to the effective tax burden that would be borne by investors in the absence of the special tax provision.”

Insentif pajak dapat didefinisikan sebagai segala macam bentuk insentif yang dapat mengurangi beban pajak perusahaan untuk meningkatkan investasi di dalam proyek atau sektor tertentu (UNCTAD, 2000, h. 2). Pelayanan perpajakan yang professional dihasilkan dari administrasi perpajakan yang baik yang meliputi struktur organisasi, sumber daya manusia, budaya kerja, sarana dan prasarana pelayanan, serta sistem pengawasan intern.

Bentuk insentif pajak lainnya oleh UNCTAD dikategorikan sebagai berikut (UNCTAD, 2000, h. 2):

1. Pengurangan biaya-biaya tertentu (*deductions for qualifying expenses*)
2. Pembebasan pajak (*Tax Holidays*)
3. Pengurangan tarif Pajak Penghasilan Badan (*Reduced Corporate Income Tax Rate*)
4. Kompensasi kerugian ke tahun yang akan datang (*Loss Carry Forward*)
5. Keuntungan investasi (*Investment Allowance*)
6. Kredit pajak investasi (*Investment Tax Credits*)
7. Pengurangan pajak atas pembayaran dividen dan bunga yang dibayar ke luar negeri (*Reduced taxes on dividends and interest paid abroad*)
8. Perlakuan khusus terhadap peningkatan modal jangka panjang (*Preferential treatment of long-term capital gain*)
9. Tarif nol atau pengurangan tarif (*Zero or reduced tariffs*)
10. Pajak Pertambahan Nilai (*Tax credit for value addition*)
11. Pengurangan yang didasarkan pada jumlah pekerja (*employment-based deductions*).
12. Pengurangan kredit pajak untuk perolehan mata uang asing (*Tax reductions/credits for foreign hard currency earnings*).

Insentif pajak diberikan oleh pemerintah untuk mengurangi beban pajak pelaku usaha dalam rangka mendorong pertumbuhan suatu sektor industri. Pemberian insentif ini juga memiliki beberapa dampak negatif, salah

satunya adalah dapat mengganggu netralitas pajak itu sendiri. Oleh karena itu, maka dalam pemberian insentif pajak harus dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa faktor terlebih dahulu dan harus dilakukan secara efektif dan efisien.

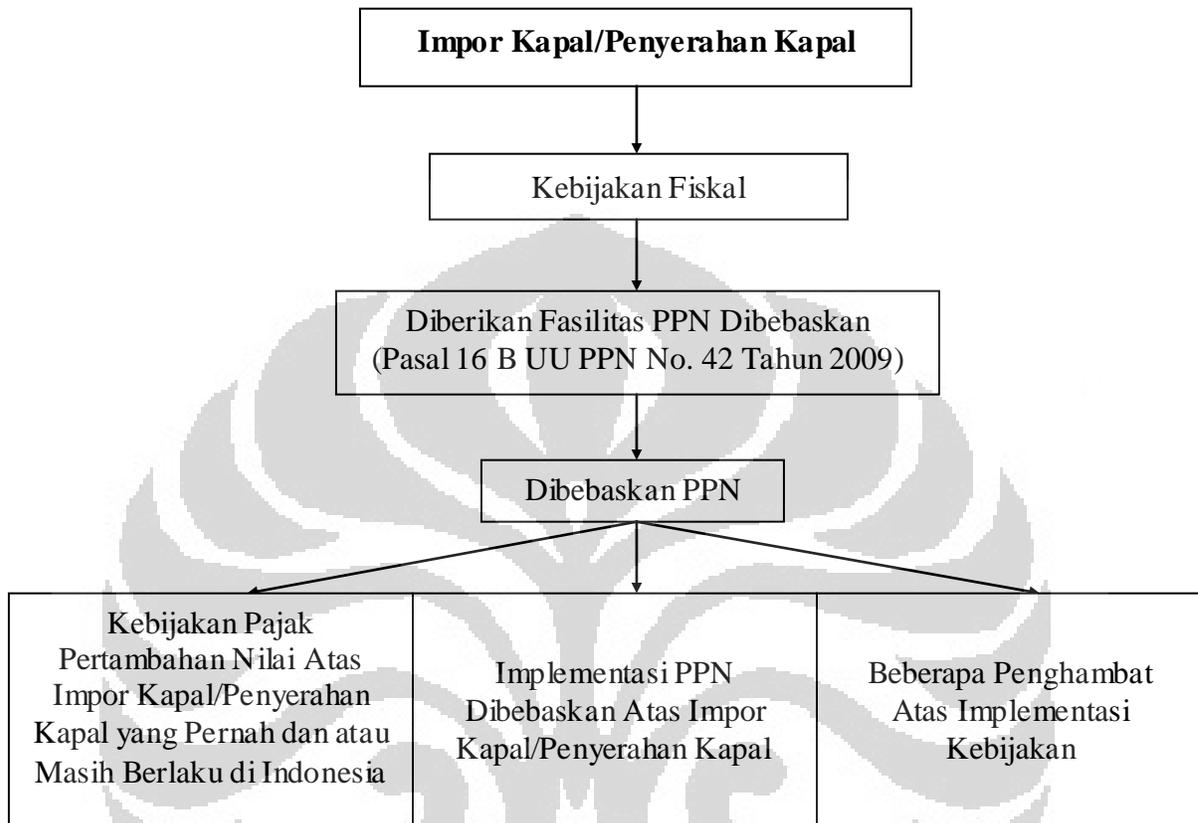
Berikut ini adalah tujuan-tujuan yang ingin dicapai dengan diberlakukannya insentif pajak (UNCTAD, 2000, h. 12-13):

1. Investasi Regional, dimana negara menyalurkan investasi untuk pembangunan wilayah tertentu. Hal ini dilakukan untuk membangun daerah tertinggal dan kawasan industri, mengurangi tingkat pencemaran lingkungan, dan juga tingkat urbanisasi dan kependudukan.
2. Investasi Sektoral, digunakan dalam rangka mempromosikan sektor-sektor yang dianggap penting untuk kepentingan pembangunan. Sektor-sektor yang diberikan insentif adalah sektor yang berorientasi ekspor dan pengembangan teknologi baru, seperti industri energy terbarukan (*renewable resources*).
3. Peningkatan kinerja, untuk mengembangkan berbagai jenis kegiatan seperti ekspor, zona perdagangan bebas, dan industri manufaktur yang berorientasi ekspor.
4. Transfer Teknologi, dimana insentif digunakan sebagai instrument investasi untuk kegiatan-kegiatan penelitian dan pengembangan yang dapat merangsang transfer teknologi.

2.3 Kerangka Pemikiran

Pelaksanaan kebijakan PPN dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal merupakan suatu kebijakan publik. Pemerintah membuat kebijakan publik dengan memberikan insentif pajak dengan sasaran industri perkapalan dalam negeri. Tujuan insentif tersebut adalah untuk mendorong atau meningkatkan daya saing industri perkapalan dalam negeri agar dapat menjadi salah satu pilar perekonomian nasional.

Berdasarkan uraian di atas, maka skema pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran Peneliti

Sumber: Diolah oleh peneliti

BAB 3 METODE PENELITIAN

Metode Penelitian merupakan keseluruhan proses berpikir yang dimulai dari menemukan permasalahan, kemudian dijabarkan oleh peneliti dalam suatu kerangka tertentu, serta mengumpulkan data bagi pengujian empiris untuk mendapatkan penjelasan dalam penarikan kesimpulan atas gejala sosial yang diteliti (Hasan, 2002, h. 21).

3.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam penelitian adalah pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan sebuah proses penyelidikan yang dilakukan 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 alamiah (Cresswell, 2002, h. 1).

Menurut Creswell, pengertian penelitian kualitatif didefinisikan sebagai berikut (Cresswell, 2002, h. 1-2):

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

Menurut Basrowi dan Suwandi dalam bukunya yang dikaji dari berbagai definisi dapat disintesis bahwa penelitian kualitatif adalah (Basrowi & Suwandi, 2008, h. 22) :

“penelitian yang berangkat dari inkuiri naturalistic yang temuan-temuannya tidak diperoleh dari prosedur penghitungan secara statistic. Metode kualitatif dapat digunakan untuk mengungkap dan memahami sesuatu di balik fenomena yang sama sekali belum diketahui.”

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif karena dilihat dari asumsi dasar hakekat dasar ilmu pengetahuan (epistemologi) bahwa penelitian ini bersifat idiografik atau secara holistik menyeluruh. Selain itu dari asumsi dasar tujuan penelitian (aksiologi) adalah menemukan arti pemahaman mengenai kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan pemerintah.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif karena peneliti ingin mengemukakan penjelasan yang lebih mendalam mengenai kebijakan yang telah diimplementasikan. Penelitian kualitatif lebih banyak mementingkan segi “proses” daripada “hasil”. Hal ini disebabkan hubungan bagian-bagian yang diteliti akan jauh lebih jelas apabila diamati dalam proses (Moleong, 2006, h. 11). Pilihan pendekatan kualitatif dimaksudkan agar penelitian ini dapat memberikan penjelasan dan pemahaman yang menyeluruh atas proses atau pemanfaatan kebijakan insentif fiskal bagi industri perkapalan.

3.2 Jenis Penelitian

3.2.1 Berdasarkan Tujuan Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan menurut tujuannya termasuk “deskriptif”, karena penelitian ini bermaksud menggambarkan realitas objek yang diteliti, kemudian dianalisis berdasarkan pada pendekatan keilmuan tertentu. Menurut Kountur, penelitian deskriptif (*descriptive research*) adalah (Kountur, 2005, h. 53):

“Jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian atas suatu keadaan sejelas mungkin tanpa ada perlakuan terhadap obyek yang diteliti.”

Penelitian ini bersifat deskriptif karena bertujuan agar dapat mendeskripsikan implementasi dari pelaksanaan Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal dan faktor-faktor yang menjadi penunjang dan penghambat dalam pelaksanaan Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal.

3.2.2 Berdasarkan Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan berdasarkan manfaat adalah penelitian murni (*pure research*) karena sesuai karakteristik penelitian murni, yaitu (Cresswell, 2002, h. 3):

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

Penelitian ini dilakukan dalam rangka orientasi akademis karena diharapkan dapat membantu proses analisis atas insentif fiskal berupa Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal pada setiap pihak yang berhubungan dengan bidang perpajakan di dalam industri pelayaran nasional.

3.2.3 Berdasarkan Dimensi Waktu Penelitian

Dilihat dari dimensi waktu, penelitian yang dilakukan tergolong dalam penelitian *cross-sectional*. Prasetyo dan Jannah, mendefinisikan penelitian *cross-sectional* sebagai berikut (Jannah & Prasetyo, 2005, h. 45):

“Penelitian cross-sectional adalah penelitian yang hanya digunakan dalam waktu yang tertentu dan tidak akan dilakukan penelitian lain di waktu yang berbeda untuk diperbandingkan.”

Penelitian ini dilakukan dalam satu kurun waktu tertentu, yakni sejak Februari 2012 hingga Juni 2012. Penelitian dilakukan secara berulang untuk mendapatkan data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian.

3.3. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data yang bersifat primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber yang ada dan data sekunder, yaitu data yang telah diolah terlebih dahulu guna mendapatkan data dan informasi yang

lain. Untuk mendapatkan data-data ini, maka teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti adalah:

3.3.1 Studi Literatur (*Library Research*)

Menurut Creswell, manfaat literatur dalam penelitian kualitatif terbagi menjadi tiga, yaitu menjadi kerangka atas permasalahan yang diteliti, menjadi bahan tinjauan literatur bagi penelitian, dan menjadi dasar perbandingan antara konsep yang ada dengan temuan di lapangan (Cresswell, 2002, h. 23).

Peneliti mengumpulkan data-data kepustakaan dari beberapa media massa, buku-buku, serta peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kebijakan PPN Dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal. Data yang diperoleh merupakan data sekunder yang relevan dengan penelitian.

3.3.2 Studi Lapangan (*Field Research*)

Studi lapangan merupakan pelengkap studi kepustakaan dengan melakukan wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara dengan beberapa pihak terkait. Wawancara ini dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara yang memuat hal-hal yang ingin diketahui dan dapat dikembangkan untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh.

Data yang diperoleh dari wawancara tersebut merupakan data primer yang akan dioleh sesuai kebutuhan penelitian yang kemudian akan didukung oleh data-data lainnya (data sekunder). Metode wawancara ini akan dihasilkan data yang berupa data kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari hasil wawancara.

3.4 Teknis Analisis Data

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif. Menurut Bogdan dan Biklen, sebagaimana dikutip Moleong, analisis data kualitatif merupakan (Moleong, 2006, h. 7):

“Upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang

penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.”

Berdasarkan definisi di atas, dalam menganalisis temuan lapangan, peneliti hanya akan mengemukakan gambaran, data, dan analisis yang dianggap penting untuk diketahui oleh orang lain atau para pembaca penelitian ini. Dalam mengumpulkan data, peneliti melakukan teknik mengumpulkan data melalui wawancara serta angka yang digunakan untuk melengkapi analisis kualitatif.

3.5 Informan

Di dalam penelitian ini, pemilihan informan (*key informan*) untuk diwawancara difokuskan pada representasi atas masalah yang diteliti. Oleh karena itu wawancara yang dilakukan kepada beberapa informan harus memiliki beberapa kriteria yang mengacu pada apa yang telah ditetapkan oleh Neuman, yaitu Neuman, 2003, h 394-395¹):

1. *The informan is totally familiar with the culture and is in position witness significant makes a good informan.*
2. *The individual is currently involved in the field.*
3. *The person can speed time with the researcher.*
4. *Non-analitic 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, wawancara akan dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan penelitian, yaitu:

1. Pemerintah
 - Bapak I Nyoman Widia, Kepala Subbidang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Pusat Kebijakan Pendapatan Negara Badan Kebijakan Fiskal
 - Ibu Dwi Nusiantari, Staff Subdit Industri Peraturan Perpajakan I, Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia

Wawancara dengan pemerintah ditujukan untuk mengetahui latar belakang diberlakukannya kebijakan pajak, dan bagaimana implementasi dari kebijakan tersebut, serta hambatan-hambatan yang dihadapi.

2. Akademisi

- Prof. Dr. Gunadi, dosen Ilmu Administrasi Fiskal Universitas Indonesia

Akademisi ditujukan untuk memperoleh informasi dan penjelasan dari pihak-pihak yang mengerti tentang filosofi atau prinsip Pajak Pertambahan Nilai.

3. Praktisi

- Bapak Hendrawan, Sekretariat *Indonesian National Shipowners' Association*
- Bapak Henry, *Head of Tax Division*, PT. Arpeni Pratama Ocean Line, Tbk.
- Bapak Indra Yuli, *Head of Tax Division*, PT. Samudra Indonesia, Tbk.

Kelompok ini ditujukan untuk memperoleh informasi mengenai pengetahuan mereka tentang perlakuan perpajakan atas impor kapal/penyerahan kapal dari sisi Pelaku Usaha, pengimplementasiannya di Indonesia, serta faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam melaksanakan implementasi kebijakan tersebut.

3.6. Penentuan *Site* Penelitian

Site penelitian yang digunakan antara lain:

- 1) Lingkungan Kementerian Keuangan
 - Direktorat Jenderal Pajak
 - Badan Kebijakan Fiskal
- 2) *Indonesia National Shipowners' Association* (INSA)
- 3) Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional

3.7 Batasan Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi hanya menganalisis kebijakan pajak berupa PPN atas impor kapal/penyerahan kapal dalam negeri. Peneliti akan membatasi permasalahan yang dianalisis berupa menganalisis implementasi kebijakan PPN dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal, serta faktor-faktor penghambat implementasi PPN dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal tersebut.

3.8 Keterbatasan Penelitian

Pada penelitian ini, keterbatasan penelitian yang dialami oleh peneliti adalah peneliti tidak dapat meneliti seluruh perusahaan pelayaran. Keterbatasan penelitian dan hambatan yang dihadapi peneliti diantaranya adalah informan yang kurang bersedia terbuka dalam menjawab pertanyaan peneliti. Solusi yang dilakukan oleh peneliti adalah dengan mewawancarai beberapa perusahaan yang datanya diambil oleh peneliti dimana sampelnya dijadikan dasar untuk mengangkat pokok permasalahan skripsi.

BAB 4 GAMBARAN UMUM

4.1 Gambaran Umum Pelayaran Indonesia

Pelayaran merupakan segala sesuatu yang berkaitan dengan angkutan dengan angkutan di perairan, kepelabuhan, serta keamanan dan keselamatannya. Pelayaran secara umum dibagi menjadi dua, yaitu pelayaran niaga dan non-niaga. Pelayaran niaga berkaitan dengan pelayaran yang melakukan kegiatan komersial, sedangkan pelayaran non-niaga berkaitan dengan pelayaran yang melakukan kegiatan non-komersial, seperti kegiatan militer ataupun kegiatan pemerintahan lainnya.

Industri pelayaran Indonesia berada dibawah Kementerian Perhubungan, tepatnya dibawah Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. Untuk perusahaan pelayaran sendiri berada dibawah naungan Direktorat Lalu Lintas Angkutan Laut, yang merupakan bagian dari Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. Direktorat Lalu Lintas Angkutan Laut sendiri memiliki beberapa Subdirektorat, yaitu:

1. Subdirektorat Angkutan Laut Dalam Negeri;
2. Subdirektorat Angkutan Luar Negeri;
3. Subdirektorat Angkutan Laut Khusus dan Penunjang Angkutan Laut;
4. Subdirektorat Pengembangan Usaha Angkutan Laut;
5. Subdirektorat Pengembangan Sistem dan Informasi Angkutan Laut; dan
6. Subbagian Tata Usaha.

Perusahaan pelayaran niaga nasional pada praktiknya harus mendaftarkan ke kantor pelayanan pajak tempat perusahaan pelayaran berada atau berkedudukan untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Salah satu asosiasi yang membawahi perusahaan pelayaran niaga nasional adalah Asosiasi Pemilik Perusahaan Pelayaran Nasional Indonesia atau *Indonesian National Shipowners' Association* (INSA). Asosiasi ini mulai didirikan pada tahun 1967, yang oleh Menteri Perhubungan RI diakui dan dilegalisir melalui SK No. KP.B/AL-308/PHB-89 tertanggal 28 Oktober 1969. INSA merupakan satu-satunya asosiasi yang bersifat pribadi maupun sebagai perusahaan pelayaran niaga nasional yang dimiliki oleh

negara. INSA bertujuan untuk menumbuhkembangkan dunia pelayaran nasional, memelihara kesatuan ekonomi Indonesia, dan mengurangi ketergantungan ekonomi pada luar negeri dalam perdagangan melalui laut. Tugas-tugas yang harus dilakukan INSA untuk memenuhi tujuan-tujuan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Membina dan memperjuangkan kepentingan para anggota;
- b. Membantu penyelenggaraan Penelitian dan Pengembangan dan Pendidikan Pelatihan;
- c. Menyelenggarakan pelayaran terpadu;
- d. Mengembangkan efisiensi perusahaan pelayaran niaga nasional; dan
- e. Berperan dalam organisasi pengusaha tingkat nasional, regional, dan internasional.

Terdapat berbagai macam jenis usaha dalam bidang pelayaran, seperti usaha angkutan, dan pengadaan kapal. Usaha angkutan sendiri terdiri dari angkutan umum dan bukan angkutan umum. Angkutan umum merupakan angkutan yang mengangkut orang dan/atau barang untuk kepentingan umum, sedangkan bukan angkutan umum merupakan angkutan yang mengangkut orang/barang untuk kepentingan satu orang/perusahaan berdasar perjanjian dengan pengusaha angkutan laut. Pengangkutan dilakukan baik melalui jalur dalam negeri maupun jalur internasional. Dalam usaha pengadaan kapal sendiri terdiri atas kegiatan-kegiatan penjualan/pembelian kapal baik dari dalam negeri maupun luar negeri serta kegiatan persewaan (*charter*) kapal. Atas transaksi-transaksi tersebut dapat dilakukan/diberikan kepada perusahaan pelayaran niaga nasional, perusahaan pelayaran non-niaga nasional, dan perusahaan pelayaran asing.

4.2 Perkembangan Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional

Sebagai negara kepulauan yang terdiri atas 17.508 pulau, industri pelayaran memegang peranan penting dalam transportasi antar pulau di Indonesia. Sebanyak 99 persen dari berat total ekspor-impor dan perpindahan barang dalam negeri dilakukan melalui pelayaran laut, sehingga Indonesia merupakan lahan subur bagi industri pelayaran karena banyak perusahaan baik dalam negeri maupun luar negeri yang

melakukan kegiatan usaha pelayaran di Indonesia. Besarnya potensi ini menimbulkan persaingan antara perusahaan pelayaran dalam negeri dan perusahaan pelayaran asing.

Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional adalah badan hukum Indonesia atau badan usaha Indonesia yang menyelenggarakan usaha jasa angkutan laut dengan menggunakan kapal berbendera Indonesia atau kapal asing atas dasar sewa untuk jangka waktu atau perjalanan tertentu ataupun berdasarkan perjanjian dan telah memiliki Surat Izin Usaha Perusahaan Pelayaran (SIUPP) dari Departemen Perhubungan. Pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional untuk mendukung perusahaan pelayaran niaga nasional dalam menghadapi perusahaan pelayaran asing. Inpres ini menekankan pada mulai diberlakukannya asas *cabotage*, yang dilengkapi pula dengan *Road Map Pelaksanaan Asas Cabotage*.

Asas *Cabotage* mewajibkan seluruh angkutan antar pelabuhan di dalam negeri atas setiap pengangkutan komoditas domestik harus diangkut dengan menggunakan kapal berbendera Indonesia dan diwakili oleh awak kapal yang berkewarganegaraan Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran semakin mempertegas peraturan tersebut yang disebutkan di dalam pasal 8 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Kegiatan angkutan laut dalam negeri dilakukan oleh perusahaan angkutan laut nasional dengan menggunakan kapal berbendera Indonesia.”

Perkembangan potensi perusahaan angkutan laut dari tahun 2007-2010 memperlihatkan perkembangan rata-rata per tahun sebanyak 209 buah pertumbuhan perusahaan angkutan laut selama 4 tahun sebanyak sebanyak 628 perusahaan atau 37,62 persen. Untuk melihat lebih jelas perkembangan potensi perusahaan angkutan laut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.1
Perkembangan Potensi Perusahaan Angkutan Laut Nasional

Nomor	Tahun	Jumlah Perusahaan	Perkembangan	
			Unit	%
1	2007	1.483		
2	2008	1.627	144	9,71
3	2009	1.909	282	17,33
4	2010	2.111	202	10,58
Perkembangan Kumulatif			628	37,62
Perkembangan Rata-Rata/Tahun			209	12,54

Sumber: *Executive Summary* Kementerian Perhubungan Tahun 2011

Dilihat dari perkembangan potensi perusahaan angkutan laut per provinsi dari tahun 2007-2010 ternyata didapat suatu perkembangan secara kumulatif dari jumlah perusahaan angkutan laut tiap provinsi mengalami perkembangan yang fluktuatif. Dari perusahaan angkutan laut di 31 provinsi, terlihat perkembangan jumlah potensi perusahaan angkutan laut terlihat sebagian besar positif dan sebagian kecil negatif.

Perkembangan positif maksudnya adalah perusahaan angkutan laut yang berada di tiap provinsi jumlahnya konsisten dan ada beberapa yang mengalami peningkatan jumlah perusahaan. Sedangkan disisi lain perkembangan perusahaan angkutan laut yang terjadi fluktuatif dan cenderung negatif, terjadi di sebagian besar provinsi. Namun demikian masih ada beberapa perusahaan angkutan laut yang terdapat pada provinsi baru.

4.3 Kapal

Kapal merupakan kendaraan pengangkut penumpang dan barang di laut (sungai dan sebagainya). Berikut ini akan dibahas hal-hal yang berkaitan dengan kapal:

4.3.1 Ukuran Kapal

Besarnya ukuran kapal dinyatakan dalam istilah ton register (*register ton*). Untuk ukuran besarnya kapal dikenal istilah *Gross Register Ton* (GRT) dan *Net Register Ton* (NRT). GRT merupakan jumlah dari semua ruangan kapal yang tertutup secara kedap air, baik yang berada di bawah geladak maupun yang berada di atasnya (*deck line*). NRT merupakan ruangan yang tersedia untuk barang dan penumpang, atau juga daya angkut kapal yang dinyatakan dalam volume. Intinya, NRT merupakan GRT dikurangi dengan:

- a. Ruang untuk *bunker* dan air;
- b. Ruang kemudi;
- c. Ruang mesin dan terowongan poros (*shaft tunnel*);
- d. Ruang nakhoda dan anak buah kapal;
- e. Ruang jangkar;
- f. Ruang *Air Ballast*; dan
- g. Ruang perbekalan.

Salah satu ukuran untuk besar kapal adalah panjang kapal, yang berpengaruh dalam hal penyediaan tempat untuk sandar, yang dinyatakan dalam *Length over all* (LOA) dan *length between perpendiculars* (LBP). LOA merupakan panjang kapal secara keseluruhan yang diukur dari bagian paling ujung dari linggi-linggi sampai bagian dari paling belakang buritan. LBP merupakan panjang kapal diukur dari linggi-linggi paling depan dan bagian paling belakang dari buritan pada garis maksimum sarat musim panas (*summer draft*). *Summer draft* merupakan sarat kapal pada musim panas menurut peraturan lambing timbul (*freeboard*).

4.3.2 Muatan Kapal

Muatan kapal memiliki kaitan erat dengan daya angkut kapal. Dalam daya angkut kapal, dikenal istilah *deadweight ton/DWT* (bobot mati dalam ton) dan *cargo capacity* (kapasitas muatan). DWT merupakan daya angkut kapal, termasuk di dalamnya muatan/penumpang, bahan bakar, air, perbekalan dan

spareparts pada sarat maksimum yang dinyatakan dalam long ton (2.240 lbs), atau sama dengan perbedaan antara *loaded* dan *light displacement*. *Cargo capacity* merupakan daya angkut muatan (DWT) dikurangi *bunker*, air, perbekalan, dan *spareparts*, yang dikenal juga sebagai *cargo deadweight* (bobot mati muatan).

Barang yang akan dimuat dalam kapal selalu memakai ukuran ton. Terdapat perbedaan ukuran muatan antara metric, Inggris dan Amerika. Ukuran 1 ton metric adalah 1.000kg, 1 ton Inggris adalah 1.016,05kg, dan 1 ton Amerika adalah 0,90718 metrik. Perbedaannya adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2
Perbedaan Ukuran Ton

Ukuran	Long ton	Short ton	Metric ton
1 long ton (Inggris)	1	1,12	1,106
1 short ton (Amerika)	0,893	1	0,907
1 metric ton	0,984	1,102	1

Sumber: *Shipping*; Pengangkutan intermodal ekspor impor melalui laut. 2005. Penerbit PPM.

Perbedaan antara *net*, *gross*, dan *deadweight tonnage* berbeda untuk setiap kapal. Khusus bagi kapal-kapal barang, rasio perbandingan biasanya adalah 1 NRT : 1,5 GRT : 2,25-2,5 DWT. Untuk keamanan kapal dan untuk mengetahui berat dari isi serta muatannya, di kiri/kanan kapal terdapat tanda batas daya muat kapal dan garis batas *summer draft*.

4.3.3 Kelayakan Kapal

Negara-negara maritim pada umumnya memiliki biro klasifikasi untuk mengetahui kelayakan suatu kapal. Biro klasifikasi mengawasi kekuatan dan kelayakan kapal dagang yang hendak diasuransikan. Biro klasifikasi merupakan badan yang mengawasi kapal-kapal dagang agar kapal-kapal tersebut dalam konstruksi dan operasinya dapat memenuhi syarat dan standar kelayakan laut dan keamanan kapal. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran pasal 35-38, biro klasifikasi memberikan informasi yang

dibutuhkan tentang kapal dagang terhadap pemilik kapal, kalangan perdagangan, asuransi dan sebagainya.

Kapal harus disurvei secara berkala atau sesuai jenjang waktu yang ditetapkan (biasanya tahunan/*annual survey*) agar tetap berada di kelasnya. Survey dilakukan pada saat kapal sedang dibangun (*building survey*) dan pada saat kapal sedang beroperasi (*intermediate survey*). Pemeriksaan ini dilakukan pada saat kapal sedang mengapung di air atau pada waktu naik dok/galangan (*docking survey*). Peraturan mengharuskan kapal harus naik dok setiap 30 bulan dalam waktu 3 tahun dan 2 kali survey semacam ini harus dilakukan setiap 5 tahun. Survey berkala (*annual & intermediate*) harus disesuaikan sedemikian rupa hingga survey berkala dan survey di atas dok dapat dilakukan pada waktu yang sama.

Kapal harus berada dalam kondisi layak laut (*seaworthiness*) apabila kapal hendak berlayar. Layak laut berarti kapal harus layak untuk menghadapi berbagai resiko dan kejadian secara wajar dalam pelayaran, menerima muatan dan mengangkutnya serta melindungi keselamatan muatan dan ABK-nya, dan tidak mencemari lingkungan. Kelayakan kapal mensyaratkan:

- a. Bangunan kapal dan kondisi mesin dalam keadaan baik;
- b. Nakhoda dan ABK berpengalaman dan bersertifikat;
- c. Perlengkapan, *store* dan *bunker* serta alat-alat keamanan memadai dan memenuhi syarat.

Untuk menjaga keselamatan kapal dan lingkungan bagi kapal-kapal berbendera Indonesia, Pemerintah RI dengan Keppres Nomor 65 Tahun 1980 telah memberlakukan SOLAS 74/78 dan Keppres No. 46 Tahun 1986 untuk Marpol 73/78. Kedua peraturan ini tercakup dalam UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran yang diperbaharui melalui UU No. 17 Tahun 2008 yang meratifikasi dan memberlakukan konvensi International Maritime Organization.

4.3.4 Jenis Kapal

Berdasarkan rute, kapal dagang dapat dibagi menjadi *tramper* dan *liner*. *Tramper* merupakan kapal yang memiliki tujuan, rute, dan jadwal tidak tetap. *Liner*

merupakan kapal yang memiliki tujuan, rute, dan jadwal yang tetap. Berikut ini merupakan beberapa pembagian kapal berdasarkan jenisnya:

a. *Conventional Liner Vessel* (Kapal Barang Biasa)

Kapal jenis ini melakukan pelayaran dengan jadwal tetap dan biasanya membawa muatan umum atau barang dalam jumlah yang tidak begitu besar. Muatan dibongkar dan dimuat dengan menggunakan peralatan kapal, dan disusun dalam palka kapal dengan bantuan tenaga manusia.

b. *Semi Container/Pallet Vessel*

Jenis kapal ini dapat mengangkut muatan secara *breakbulk*, *pre-slung*, atau unit-unit *pre-pallet*. Kapal ini juga dapat mengangkut petikemas dalam palkanya yang terbuka dan di atas dek.

c. *Full Container Vessel* (Kapal Petikemas)

Kapal ini khusus dibuat untuk mengangkut petikemas (*container*). Kapal ini bisa mempunyai alat bongkar/muat sendiri dan dapat juga memakai *shore crane & gantry crane* dari darat untuk memuat dan membongkar petikemas.

d. *General Cargo Breakbulk Vessel*

Kapal jenis ini pada awalnya beroperasi sebagai kapal angkut serba guna, sebelum ada kapal-kapal lain yang dibuat demi efisiensi. Kapal ini tidak memerlukan terminal khusus untuk bongkar/muat, sehingga jenis kapal ini masih sering dipakai.

e. *Freedom Vessel*

Merupakan kapal general cargo yang dibuat setelah Perang Dunia II untuk pengangkutan serba guna. Kapal ini diproduksi Amerika dalam jumlah massal sehingga tetap digunakan sampai saat ini.

f. *RoRo*

Roll-on, Roll-off merupakan kapal yang didesain untuk muat bongkar barang ke kapal di atas kendaraan roda. Kapal yang termasuk jenis ro-ro di antaranya adalah kapal ferry, kapal pengangkut mobil, dan kapal general cargo yang beroperasi sebagai kapal RoRo.

g. *Lighter Carrier* (Pengangkut Tongkang)

Kapal ini merupakan variasi dari kapal pengangkut petikemas, dimana sebagai pengganti petikemas, kapal ini mengangkut tongkang bermuatan. Kapal ini tidak memerlukan pelabuhan khusus dan tidak memerlukan pelabuhan sebagai tempat sandar.

4.3.5 Register Kapal

Umumnya kapal akan didaftarkan dan memakai bendera asal negara perusahaan pelayaran didaftarkan. Secara nasional suatu negara perlu mempunyai armada kapal sendiri yang mengibarkan benderanya sebagai kebanggaan nasional. Negara juga berkepentingan memiliki armada kapal nasional untuk:

- a. Menghasilkan valuta asing, terutama untuk negara berkembang;
- b. Menghemat valuta asing, terutama negara yang perdagangannya luas dan jauh;
- c. Tidak tergantung kepada negara lain dalam pengangkutan dan perdagangan; dan
- d. Dapat segera bertindak dalam rangkaian Hankamnas.

Kebutuhan untuk ruang pengapalan dan angkutan tentunya adalah kebutuhan dasar dari suatu negara yang mempunyai armada sendiri. Pajak memegang peranan penting karena apabila pajak suatu negara terlalu tinggi atau banyak peraturan pelayaran yang kurang jelas penerapannya maka banyak pemilik dan perusahaan pelayaran nasional mencari negara yang memudahkan operasi dari kapal-kapalnya bila di daftarkan di negara tersebut.

4.4 Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Pada Perusahaan Pelayaran

Pajak Pertambahan Nilai merupakan jenis pajak objektif yaitu ada tidaknya objek pajak menentukan ada tidaknya pajak yang terutang. Secara umum prinsip pengenaan PPN adalah dengan menggunakan *credit method* dimana pengkreditan Pajak Keluaran terhadap Pajak Masukan dengan sarana Faktur Pajak.

4.4.1 Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Atas Kegiatan Jasa Sewa

Pada prinsipnya kegiatan yang dilakukan oleh perusahaan pelayaran merupakan kegiatan penyerahan jasa. Jasa yang diberikan terdiri atas jasa sewa kapal dan jasa angkut barang dan/atau orang. Apabila Wajib Pajak pelayaran melakukan jasa persewaan kapal, maka atas jasa ini terutang PPN sebesar 10 persen, sedangkan atas jasa angkutan maka tidak terutang PPN karena merupakan *negative list* atau bukan Jasa Kena Pajak, seperti yang tertera di dalam Pasal 4A UU PPN Jo PP Nomor 144 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa “Kelompok jasa yang tidak dikenakan PPN adalah jasa bidang angkutan umum di darat dan di air yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta.” Untuk jasa pengangkutan luar negeri juga tidak dikenakan PPN karena penyerahan jasa tersebut dilakukan diluar daerah pabean.

Jasa angkutan umum yang tidak dikenakan PPN merupakan setiap kegiatan angkutan dengan menggunakan kapalyang diselenggarakan oleh Pengusaha Angkutan Laut untuk mengangkut penumpang, barang, dan atau hewan dalam satu perjalanan atau lebih dari satu pelabuhan ke pelabuhan lain dengan dipungut bayaran selain dengan cara sebagai berikut:

- a. Ada perjanjian lisan atau tulisan;
- b. Waktu dan atau tempat pengangkutan telah ditentukan;
- c. Orang dan atau barang dan atau hewan yang diangkut khusus/tertentu; dan
- d. Kapal tidak dipergunakan untuk keperluan lain.

Pasal 1 angka 7 Keputusan DJP No. KEP-370/PJ/2002 menjelaskan bahwa Perusahaan Angkutan Laut merupakan Badan Hukum Indonesia berbentuk Perseroan Terbatas, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah atau Koperasi, yang didirikan khusus untuk angkutan laut. Dalam hal ini Badan Usaha Tetap (BUT) tidak termasuk ke dalam pengertian tersebut sehingga atas kegiatan pengangkutan yang dilakukan oleh BUT maka dikenakan PPN. Atas kegiatan pengangkutan yang dilakukan BUT pelayaran asing dikenakan PPN (Penjelasan Pasa 4 huruf c PPN), yaitu sebagai berikut:

- a. Jasa yang diserahkan merupakan Jasa Kena Pajak, didukung dengan dikeluarkannya KEP-370/PJ/2002 dimana jasa pengangkutan yang dilakukan BUT tidak termasuk jasa yang dikecualikan dari pengenaan PPN;
- b. Penyerahan dilakukan di dalam daerah pabean, yaitu penyerahan dilakukan ketika perusahaan lokal membuat *shipping order* kepada BUT.; dan
- c. Penyerahan dilakukan dalam kegiatan usaha atau pekerjaannya.

Secara ringkas, Penyerahan Jasa Kena Pajak Tertentu yang Dibebaskan PPN Jasa yang diterima oleh Perusahaan Angkutan Laut Nasional, Perusahaan Penangkapan Ikan Nasional, Perusahaan Penyelenggara Jasa Kepelabuhan Nasional atau Perusahaan Penyelenggara Jasa Angkutan Sungai, Danau, dan Penyeberangan Nasional, adalah:

1. Jasa persewaan kapal;
2. Jasa kepelabuhan meliputi Jasa tunda, Jasa pandu, jasa tambat, dan Jasa labuh;
3. Jasa perawatan atau reparasi (docking) kapal.

4.4.2 Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Atas Impor/Penyserahan Kapal

Pasal 16B ayat (1) UU Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ketiga UU Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPN dan PPnBM) menyebutkan bahwa “Pajak terutang tidak dipungut sebagian atau seluruhnya atau dibebaskan dari pengenaan pajak, baik untuk sementara waktu maupun selamanya, untuk:

- a. Kegiatan di kawasan tertentu atau tempat tertentu di dalam Daerah Pabean;
- b. Penyerahan BKP tertentu atau penyerahan JKP tertentu;
- c. Impor BKP tertentu;

- d. Pemanfaatan BKP Tidak Berwujud tertentu dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean; dan
- e. Pemanfaatan JKP tertentu dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pemberian fasilitas PPN bertujuan untuk lebih menunjang keberhasilan sektor-sektor kegiatan ekonomi yang berprioritas tinggi dalam skala nasional, mendorong perkembangan dunia usaha, memberikan kemudahan bagi perusahaan pelayaran dalam Negeri ,bersaing dalam pasar pelayaran dunia, mendukung ketahanan nasional serta memperlancar pembangunan nasional. Untuk melaksanakan mandat UU PPN ini Pemerintah telah mengeluarkan dua jenis Peraturan Pemerintah yang mengatur fasilitas pembebasan PPN yaitu :

1. Pembebasan PPN atas impor dan/atau penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak tertentu yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 146 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2003.
2. Pembebasan PPN atas impor dan/atau penyerahan Barang Kena pajak tertentu yang bersifat strategis yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2007.

Kapal merupakan salah satu barang kena pajak yang mendapatkan fasilitas Pajak Pertambahan Nilai. Pada industri pelayaran, impor barang yang mendapatkan fasilitas PPN dibebaskan adalah kapal laut, kapal angkutan sungai, kapal angkutan danau, kapal angkutan penyeberangan, kapal pandu, kapal tunda, kapal penangkap ikan, kapal tongkang, dan suku cadang serta alat keselamatan pelayaran atau keselamatan manusia yang diimpor dan digunakan oleh Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional, Perusahaan Penangkapan Ikan Nasional, Perusahaan Penyelenggara Jasa Kepelabuhan Nasional atau Perusahaan Penyelenggara Angkutan Sungai, Danau dan Penyeberangan Nasional, sesuai dengan kegiatan

usahanya. Sedangkan penyerahan barang kena pajak tertentu yang dikenakan bebas PPN adalah kapal laut, kapal angkutan sungai, kapal angkutan danau dan kapal angkutan penyeberangan, kapal pandu, kapal tunda, kapal penangkap ikan, kapal tongkang, dan suku cadang serta alat keselamatan pelayaran atau keselamatan manusia yang diserahkan kepada dan digunakan oleh Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional, Perusahaan Penangkapan Ikan Nasional, Perusahaan Penyelenggara Jasa Kepelabuhan Nasional atau Perusahaan Penyelenggara Jasa Angkutan Sungai, Danau dan Penyeberangan Nasional, sesuai dengan kegiatan usahanya.

Untuk memperoleh fasilitas PPN ini, tidak diperlukan jenis dan spesifikasi kapal yang akan diimpor sebagaimana untuk memperoleh Fasilitas Pembebasan Bea Masuk. Asalkan yang membeli Kapal Impor tersebut adalah Perusahaan Pelayaran yang merupakan Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional, maka Perusahaan Pelayaran tersebut dapat memperoleh fasilitas pembebasan PPN.

Berbeda dengan Fasilitas Pembebasan Bea Masuk, dimana bea masuk dapat diberikan dan tidak menjadi pajak terhutang apabila dilakukan penjualan/pemindahtanganan kepemilikan dibawah kurun waktu 5 tahun kepada Perusahaan lain yang mendapat fasilitas master list untuk pembebasan bea masuk. Untuk Fasilitas Pembebasan PPN pada dasarnya kapal yang diimpor dapat dijual/dipindahtanganan kepada pihak lain dibawah kurun waktu 5 (lima) tahun, namun konsekuensinya adalah bahwa Perusahaan Pelayaran harus membayar PPN yang terutang atau yang seharusnya pada saat mengimpor kapal pertama kali. Dengan demikian, apabila ingin mendapatkan fasilitas pembebasan PPN, kapal impor tersebut tidak boleh dijual/dipindahtanganan sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun (lihat : Pasal 16 Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor : 370/KMK.03/2003 tentang Pelaksanaan Pajak Pertambahan Nilai yang Dibebaskan atas Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu dan/atau Penyerahan Jasa Kena Pajak Tertentu). Hal-hal yang harus diperhatikan dari maksud ketentuan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Bahwa Perusahaan Pelayaran boleh memindahtangankan Kapal Impor yang telah dibeli dalam kurun waktu kurang dari 5 (lima) tahun, akan tetapi sanksinya adalah bahwa Perusahaan Pelayaran tersebut harus membayar PPN terutang yang seharusnya dibayar pada saat pembelian Kapal Impor tersebut;
2. Apabila Kapal Impor tersebut dijual kepada sebuah Perusahaan lain yang memperoleh fasilitas Pembebasan PPN, berarti PPN yang terutang hanyalah sebesar PPN yang seharusnya dibayar pada saat awal. Namun, apabila dijual bukan kepada Perusahaan Lain yang tidak memperoleh Fasilitas Pembebasan PPN, maka Perusahaan lain yang membeli ini juga dibebani dengan PPN 10% dari nilai pembeliannya.

Untuk peraturan pelaksanaannya sendiri telah diputuskan melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 10/KMK.04/2001 tentang Pemberian Dan Penatausahaan Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan Atas Impor Dan Atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu Dan Atau Penyerahan Jasa Kena Pajak Tertentu Jo Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 370/KMK.03/2003 Tentang Pelaksanaan Pajak Pertambahan Nilai Yang Dibebaskan Atas Impor Dan/Atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu Dan/Atau Penyerahan Jasa Kena Pajak Tertentu.

BAB 5

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

5.1 Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas Impor Kapal/Penyerahan Kapal yang Pernah dan atau Masih Berlaku di Indonesia

Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas impor/penyerahan kapal dalam negeri mulai diberlakukan pada tahun 1986 melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pajak Pertambahan Nilai yang Terutang atas Impor dan Penyerahan Barang Kena Pajak dan Jasa Kena Pajak tertentu yang Ditanggung oleh Pemerintah. Berikut ini merupakan pemetaan kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas impor kapal/penyerahan kapal dalam negeri:

5.1.1 Tahun 1986-2001 (PPN Ditanggung Pemerintah)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah merupakan Undang-Undang tentang PPN dan PPnBM pertama setelah reformasi perpajakan di Indonesia tahun 1983. Didalam undang-undang ini sebenarnya tidak diatur mengenai pemberian fasilitas PPN maupun PPnBM terhadap Barang Kena Pajak maupun Jasa Kena Pajak. Namun pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1985 tentang Pajak Pertambahan Nilai yang Terutang atas Impor dan Penyerahan Barang Kena Pajak dan Jasa Kena Pajak tertentu yang Ditanggung oleh Pemerintah memberikan fasilitas PPN kepada beberapa Barang Kena Pajak atas impor maupun penyerahan dalam negeri, salah satu BKP tersebut adalah kapal.

Musgrave dan Musgrave menyatakan bahwa fungsi fiskal terbagi menjadi tiga, yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Musgrave & Musgrave, 1984, hal. 6). Berdasarkan sifat pengeluaran negara, pengalokasian APBN untuk menanggung Pajak Pertambahan Nilai atas impor kapal/penyerahan kapal merupakan pengeluaran pemerintah dimana pemerintah melalui Direktorat Jenderal Pajak berusaha menjalankan fungsi distribusi agar

perusahaan pelayaran dapat memiliki kapal dalam melaksanakan usahanya. Menurut Musgrave & Musgrave fungsi distribusi dilakukan untuk mendistribusikan kekayaan atau penghasilan agar tercipta kondisi kesejahteraan yang merata. Jadi, negara bertanggung jawab untuk mendistribusikan pendapatan dan kesejahteraan.

Latar belakang diberikannya fasilitas Pajak Pertambahan Nilai untuk impor kapal/penyerahan kapal dalam negeri adalah untuk membantu perusahaan nasional yang bergerak di bidang angkutan air. Hal ini juga berkaitan dengan dibebaskannya Pajak Pertambahan Nilai atas jasa angkutan umum bagi konsumen kapal penumpang. Jadi pada intinya sebenarnya pemberian fasilitas ini lebih digunakan untuk konsumen akhir, bukan ke perusahaan yang *core-business*-nya adalah kapal angkutan. Hal ini seperti disampaikan oleh Ibu Dwi Nusiantari, Staff Subdit Industri Peraturan Perpajakan I, Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia:

*“Kalau dasar filosofisnya jadi untuk **membantu perusahaan nasional** yang bergerak di bidang angkutan air. Jadi kapal itu kan kalau di Undang-Undang PPN kan angkutan umum termasuk dalam perusahaan yang jasanya dibebaskan dari PPN ya. Nah itu kan jadinya pengguna angkutan umum pada akhirnya orang-orang pribadi, yang konsumen kapal angkutan. Jadi supaya mereka dapet ininya juga murah. Jasa angkutannya murah. Jadi pada akhirnya bukan untuk memfasilitasi perusahaan yang *core business*-nya kapal angkutan, tapi lebih ke pengguna konsumen akhir.”* (Wawancara dengan Ibu Dwi Nusiantari, tanggal 24 Mei 2012)

Senada dengan pernyataan Ibu Dwi Nusiantari, Bapak I Nyoman Widia, Kepala Subbidang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Badan Kebijakan Fiskal Republik Indonesia juga menyatakan bahwa fasilitas Pajak Pertambahan Nilai diberikan untuk mendukung industri pelayaran nasional. Diharapkan dengan diberikannya fasilitas ini maka perusahaan pelayaran

nasional dapat memiliki kapal sendiri karena harga kapal akan jadi lebih murah. Selain itu, fasilitas juga diberikan karena kapal laut yang digunakan untuk angkutan penumpang dibebaskan Pajak Pertambahan Nilai, sedangkan jika untuk membeli kapal terutang Pajak Pertambahan Nilai maka akan menjadi biaya bagi perusahaan pelayaran. Berikut ini merupakan pernyataan dari Bapak Nyoman Widia:

“Fasilitas ini diberikan untuk mendukung industri pelayaran agar perusahaan pelayaran bisa memiliki kapal sendiri. Karena dengan diberikan fasilitas PPN Dibebaskan maka harga kapal akan menjadi lebih murah. Disamping itu kapal laut yang digunakan untuk jasa angkutan umum itu kan tidak terutang PPN. Kalau untuk penumpang tidak terutang PPN sedangkan untuk membeli kapal terutang PPN kan akan menjadi cost ya. Makanya itu diberikanlah insentif PPN tersebut.” (Wawancara dengan Bapak I Nyoman Widia, tanggal 1 Maret 2012)

Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas impor kapal/penyerahan kapal dalam negeri adalah melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1985 tentang Pajak Pertambahan Nilai yang Terutang atas Impor dan Penyerahan Barang Kena Pajak dan Jasa Kena Pajak tertentu yang Ditanggung oleh Pemerintah. Disebutkan di dalam pasal 1 dan 2 angka 5 bahwa “Pajak Pertambahan Nilai yang terhutang atas impor/penyerahan Barang Kena Pajak tertentu ditanggung oleh Pemerintah yaitu Senjata, amunisi, alat angkutan di air, di bawah air dan di udara, kendaraan lapis baja, dan kendaraan angkutan khusus lain untuk keperluan ABRI yang belum dibuat di dalam negeri”. Kapal disini tersirat dari terminologi alat angkutan air. Peraturan ini mulai berlaku sejak tahun pajak 1985. Keputusan Presiden ini terus diperbarui sampai dengan Keputusan Presiden - 204 Tahun 1998 yang berlaku sejak tanggal 31 Desember 1998. Untuk mengetahui keputusan presiden yang mendasari kebijakan Pajak Pertambahan Nilai ditanggung pemerintah dapat dilihat melalui tabel berikut:

Tabel 5.1
Pemetaan Keputusan Presiden Terkait PPN Ditanggung Pemerintah Atas
Impor Kapal/Penyerahan Kapal Dalam Negeri

No	Keputusan Presiden	Terminologi	Substansi
1	Keputusan Presiden - 36 Tahun 1985	Pasal 1 dan 2 angka 5: Alat angkutan di air	PPN Ditanggung Pemerintah baik atas impor maupun penyerahan BKP
2	Keputusan Presiden - 18 Tahun 1986	Tidak ada perubahan terminologi	PPN Ditanggung Pemerintah baik atas impor maupun penyerahan BKP
3	Keputusan Presiden - 59 Tahun 1988	Tidak ada perubahan terminologi	PPN Ditanggung Pemerintah baik atas impor maupun penyerahan BKP
4	Keputusan Presiden - 41 Tahun 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 1 dan 2 angka 5: Alat angkutan di air • Pasal 2 angka 8: Kapal yang diproduksi PT. PAL • Pasal 2 angka 9: Kapal Laut Caraka Jaya 	PPN Ditanggung Pemerintah baik atas impor maupun penyerahan BKP
5	Keputusan Presiden - 8 Tahun 1995	Tidak ada perubahan terminologi	PPN Ditanggung Pemerintah baik atas impor maupun penyerahan BKP
6	Keputusan Presiden - 42 Tahun 1995	Tidak ada perubahan terminologi	PPN Ditanggung Pemerintah baik atas impor maupun penyerahan BKP
7	Keputusan Presiden - 4 Tahun 1996	<ul style="list-style-type: none"> • Tambahan Pasal 2 angka 8: Kapal laut, kapal sungai, kapal danau, dan segala jenis kapal yang digunakan untuk kegiatan usaha Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional • Kapal Caraka Jaya dihilangkan 	PPN Ditanggung Pemerintah baik atas impor maupun penyerahan BKP ...Lanjutan Tabel
8	Keputusan Presiden - 22 Tahun 1997	Tidak ada perubahan terminologi	PPN Ditanggung Pemerintah baik atas impor maupun penyerahan BKP
9	Keputusan Presiden - 37 Tahun 1998	Tidak ada perubahan terminologi	PPN Ditanggung Pemerintah baik atas

No	Keputusan Presiden	Terminologi	Substansi
			impor maupun penyerahan BKP
10	Keputusan Presiden - 204 Tahun 1998	Tidak ada perubahan terminologi	PPN Ditanggung Pemerintah baik atas impor maupun penyerahan BKP

Sumber: www.ortax.org, diolah peneliti

Kebijakan ini juga dilengkapi tata cara pelaksanaannya melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 558/KMK.04/1986 tentang Tata Cara Pemberian Fasilitas Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Oleh Pemerintah Atas Impor Kapal, Penyerahan Kapal, Penyerahan Jasa Persewaan Kapal, Penyerahan Jasa Keagenan Kapal, Penyerahan Jasa Reparasi/Perawatan Kapal, dan Penyerahan Jasa Kepelabuhanan. Kebijakan atas impor/penyerahan kapal diatur di dalam pasal 2 ayat (1) sampai ayat (4). Untuk mendapatkan fasilitas PPN Ditanggung Pemerintah, perusahaan pelayaran hanya cukup membubuhkan tanda “PPN Ditanggung Pemerintah”.

Pengusaha yang melakukan impor dan/atau penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak yang sebagian terutang Pajak Pertambahan Nilai dan sebagian lainnya Pajak Pertambahan Nilai yang terutang ditanggung oleh Pemerintah wajib melaporkan usahanya pada Kantor Pelayanan Pajak untuk dikukuhkan menjadi Pengusaha Kena Pajak. Selain itu, Pajak Masukan yang dibayar atas impor dan/atau untuk perolehan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak yang digunakan untuk menghasilkan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak yang atas penyerahannya Pajak Pertambahan Nilai yang terutang ditanggung Pemerintah, tidak dapat dikreditkan. Untuk mengetahui keputusan menteri keuangan yang berisikan tata cara kebijakan PPN ditanggung pemerintah dapat dilihat melalui tabel berikut:

Tabel 5.2
Pemetaan Keputusan Menteri Keuangan Terkait Pajak Pertambahan Nilai
Ditanggung Pemerintah Atas Impor Kapal/Penyerahan Kapal Dalam Negeri

No	Keputusan Menteri Keuangan	Substansi
1	KMK Nomor 558/KMK.04/1986	<ul style="list-style-type: none"> • PKP harus mempunyai Surat Keterangan PPN ditanggung oleh Pemerintah yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Pajak • Surat Keterangan PPN ditanggung oleh Pemerintah diajukan kepada Direktur Jenderal Pajak atau Pejabat yang ditunjuk
2	KMK Nomor 559/KMK.04/1986	<ul style="list-style-type: none"> • Pengusaha yang menyerahkan Barang Kena Pajak tertentu yang Pajak Pertambahan Nilainya ditanggung oleh Pemerintah • Pengusaha tersebut wajib membuat Faktur Pajak pada saat penyerahan Barang Kena Pajak paling sedikit dalam rangkap 3 (tiga) • Pengusaha atau Kontraktor sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) dan ayat (2) wajib membubuhkan cap "PPN ditanggung oleh Pemerintah ex <u>Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 1986</u>" pada Faktur Pajak yang bersangkutan.
3	KMK Nomor 326/KMK.04/1996	Tidak ada perubahan substansi, KMK dikhususkan untuk perusahaan pelayaran saja
4	KMK Nomor 252/KMK.04/1998	Tidak ada perubahan substansi

Sumber: www.ortax.org, diolah peneliti

5.1.2 Tahun 2001-sekarang (Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan)

Pemerintah mengganti kebijakan Pajak Pertambahan Nilai atas impor/penyerahan kapal dari yang awalnya ditanggung pemerintah, kini menjadi dibebaskan. Alasan pemerintah untuk mengubah kebijakan dari Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah menjadi Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan adalah untuk melaksanakan mandat perubahan peraturan perundang-undangan dimana pada tahun 2000 UU Nomor 11 Tahun 1994 baru saja diamandemen menjadi UU Nomor 18 Tahun 2000. Di dalam UU Nomor

11 Tahun 1994 ada tambahan pasal baru yaitu Pasal 16B, yang mengatur tentang Pajak Pertambahan Nilai yang terutang tidak dipungut sebagian atau seluruhnya atau dibebaskan dari pengenaan pajak, baik untuk sementara maupun selamanya. Namun pada saat itu pasal 16B tidak digunakan untuk kebijakan impor/penyerahan atas kapal. Baru pada amandemen kedua UU PPN dan PPnBM, yaitu UU Nomor 18 Tahun 2000, fasilitas PPN Dibebaskan baru dibebaskan atas impor/penyerahan kapal dalam negeri. Hal ini seperti disampaikan oleh Ibu Dwi Nusiantari,:

*“Itu karena fasilitas PPN kan diaturnya mulai dari Pasal 16B UU Nomor 18 Tahun 2000. Jadi di tahun 2000 itu kan mulai ada pasal yang mengatur mengenai fasilitas PPN. Jadi fasilitas PPN itu **dibebaskan** dan tidak dipungut. Tidak ada fasilitas ditanggung pemerintah. Oleh karena itu fasilitas PPN beberapa jenis objek PPN yang mendapat fasilitas dirapikan begitu. Jadi disesuaikan dengan dasar hukumnya di undang-undang.”* (Wawancara dengan Ibu Dwi Nusiantari, tanggal 24 Mei 2012)

Hal yang berbeda disampaikan oleh Prof. Gunadi, akademisi dari Universitas Indonesia. Prof. Gunadi beranggapan bahwa keputusan pemerintah untuk mengganti kebijakan PPN dari ditanggung pemerintah menjadi dibebaskan adalah karena dalam suatu kebijakan tanggung menanggung harus ada suatu masukannya, kemudian subsidiya digunakan untuk apa. Ada masanya pemerintah tidak lagi memiliki anggaran untuk menanggung Pajak Pertambahan Nilai tersebut, karena itu kemudian pemerintah mengganti kebijakannya menjadi dibebaskan. Selain itu dengan diberlakukannya PPN Dibebaskan, maka pemerintah akan mengalami pemasukan, karena dengan PPN Dibebaskan pajak masukan tidak bisa dikreditkan. Berikut ini merupakan pernyataan dari Prof. Gunadi:

“Kalau diganti ya artinya pemerintah ndak punya duit. Kalau nanggung-nanggung itu nraktir, nah kalau nraktir itu kan berarti dia

*yang bayar. Tapi ga bisa ngomong oke lah saya traktir tapi bayar masing-masing, bisa ga? Kan jelas ga bisa. Jadi tanggung menanggung itu harus ada suatu masukannya, kemudian dipakai subsidi apa. Ini rupanya kalau suatu ketika habis itu pemerintah ga boleh menanggung lagi tapi dibebaskan saja, begitu. Dibebaskan kan berarti ndak ada yang, ga ada PPN yang dipungut, tapi kan **PPN yang telah dipungut ndak bisa dikreditkan, kan?** Nah gitu kan berarti **ada pemasukan.** Kalau ditanggung pemerintah malah bobol kantongnya, bukannya ada yang masuk malah keluar terus.” (Wawancara dengan Prof. Gunadi, tanggal 4 Juni 2012)*

Peraturan yang mengisyaratkan terjadinya perubahan kebijakan ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 146 Tahun 2000 tentang Impor dan atau Penyerahan Barang Kena Pajak dan atau Penyerahan Jasa Kena Pajak Tertentu yang Dibebaskan dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai. Fasilitas PPN Dibebaskan ini dikenakan untuk lebih menunjang keberhasilan sektor-sektor kegiatan ekonomi yang berprioritas tinggi dalam skala nasional, mendorong perkembangan dunia usaha, dan meningkatkan daya saing, mendukung ketahanan nasional serta memperlancar pembangunan nasional. Kebijakan atas impor kapal diatur di dalam Pasal 1 angka 5 yang berbunyi: “Barang Kena Pajak yang atas impornya dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai adalah Barang Kena Pajak yang atas impornya dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai adalah kapal laut, kapal angkutan sungai, kapal angkutan danau dan kapal angkutan penyeberangan, kapal pandu, kapal tunda, kapal penangkap ikan, kapal tongkang dan suku cadang serta alat keselamatan pelayaran atau alat keselamatan manusia yang diimpor dan digunakan oleh Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional atau perusahaan penangkapan ikan nasional. Sementara itu kebijakan atas penyerahan kapal diatur di dalam Pasal 2 angka 4 dengan jenis kapal dan perusahaan pelayaran yang tidak jauh berbeda dengan kapal impor.

Pada tahun 2003 Peraturan Pemerintah tersebut kembali diperbaharui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 146 Tahun 2000 tentang Impor dan atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu dan atau Penyerahan Jasa Kena Pajak Tertentu yang Dibebaskan dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai. Di dalam Peraturan Pemerintah ini ditambahkan peraturan yang menyatakan bahwa Barang Kena Pajak yang dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai ternyata digunakan tidak sesuai dengan tujuan semula atau dipindahtangankan kepada pihak lain baik sebagian atau seluruhnya dalam jangka 5 (lima) tahun sejak saat impor dan atau perolehan, maka Pajak Pertambahan Nilai yang dibebaskan wajib dibayar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak Barang Kena Pajak tersebut dialihkan penggunaannya atau di dipindahtangankan. Peraturan Pemerintah ini masih digunakan hingga saat ini. Untuk mengetahui peraturan pemerintah yang mendasari kebijakan Pajak Pertambahan Nilai dibebaskan dapat dilihat melalui tabel berikut:

Tabel 5.3
Pemetaan Peraturan Pemerintah Terkait PPN Dibebaskan Atas Impor Kapal/Penyerahan Kapal Dalam Negeri

No	Peraturan Pemerintah	Substansi
1	PP No. 146 Tahun 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Barang Kena Pajak yang atas impor/penyerahannya dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai adalah: Kapal laut, kapal angkutan sungai, kapal angkutan danau dan kapal angkutan penyeberangan, kapal pandu, kapal tunda, kapal penangkap ikan, kapal tongkang dan suku cadang serta alat keselamatan pelayaran atau alat keselamatan manusia yang diimpor/diserahkan dan digunakan oleh Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional atau perusahaan penangkapan ikan nasional
		<ul style="list-style-type: none"> • Pajak Masukan yang dibayar untuk perolehan Barang Kena Pajak dan atau perolehan Jasa Kena Pajak yang atas penyerahannya

No	Peraturan Pemerintah	Substansi
		dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, tidak dapat dikreditkan.
2	PP No. 38 Tahun 2003	Tambahkan: <ul style="list-style-type: none"> • Dalam hal Barang Kena Pajak Tertentu yang dibebaskan PPN ternyata digunakan tidak sesuai dengan tujuan semula atau dipindahtangankan kepada pihak lain baik sebagian atau seluruhnya dalam jangka 5 (lima) tahun sejak saat impor dan atau perolehan, maka Pajak Pertambahan Nilai yang dibebaskan wajib dibayar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak Barang Kena Pajak tersebut dialihkan penggunaannya atau dipindahtangankan. • Apabila dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pajak Pertambahan Nilai yang dibebaskan tidak dibayar, Direktur Jenderal Pajak menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar ditambah dengan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku.

Sumber: www.ortax.org, diolah peneliti

Tata cara pelaksanaan pemberian fasilitas Pajak Pertambahan Nilai dibebaskan pada impor/penyerahan kapal diatur melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 10/KMK.04/2001 tentang Pemberian dan Penatausahaan Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan Atas Impor dan atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu dan atau Penyerahan Jasa Kena Pajak Tertentu. Berbeda dengan PPN ditanggung pemerintah, untuk mendapatkan fasilitas Pajak Pertambahan Nilai dibebaskan perusahaan pelayaran harus mengurus Surat Keterangan Bebas Pajak Pertambahan Nilai dan surat Pemberitahuan Impor Barang (bila impor) terlebih dahulu sebelum melakukan impor kapal atau membeli kapal produksi dalam negeri. Keputusan Menteri Keuangan ini kemudian mengalami beberapa perubahan. Untuk mengetahui keputusan menteri keuangan yang mendasari tata cara pelaksanaan kebijakan PPN dibebaskan atas impor/penyerahan kapal dalam negeri dapat dilihat melalui tabel berikut:

Tabel 5.4
Pemetaan Keputusan Menteri Keuangan Terkait PPN Dibebaskan Atas
Impor Kapal/Penyerahan Kapal Dalam Negeri

No	KMK	Substansi
1	KMK Nomor 10/KMK.04/2001	<ul style="list-style-type: none"> • Permohonan untuk memperoleh SKB PPN atas impor/perolehan BKP diajukan kepada Direktur Jenderal Pajak dengan melampirkan dokumen impor dan dokumen yang berkenaan dengan perusahaan pelayaran niaga nasional atau perusahaan penangkapan ikan nasional. • Orang atau badan yang melakukan penyerahan BKP Tertentu wajib menerbitkan Faktur Pajak yang PPN-nya dibebaskan. • Atas permohonan SKB PPN, DJP memberikan keputusan dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja setelah surat permohonan diterima dengan lengkap. • Apabila dalam jangka waktu tertentu BKP Tertentu yang atas impor atau perolehannya dibebaskan dari pengenaan PPN ternyata dijual atau dipindahtangankan untuk digunakan dalam melaksanakan kegiatan usaha yang tidak sesuai, maka PPN yang dibebaskan atas impor atau penyerahan tersebut harus disetor kembali ke Kas Negara ditambah sanksi administrasi berupa bunga 2% sebulan untuk selama-lamanya dua puluh empat bulan, yang dihitung dari tanggal diterbitkannya SKB PPN atau tanggal Faktur Pajak apabila atas penyerahan tersebut tidak diperlukan SKB PPN, sampai dengan dilakukannya penyetoran kembali.
2	KMK Nomor 63/KMK.03/2002	Tidak ada perbedaan substansi
3	KMK Nomor 370/KMK.03/2003	Tidak ada perbedaan substansi

Sumber: www.ortax.org, diolah peneliti

Dari pelaksanaan kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal ini pada awalnya masih belum berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan pada awalnya perusahaan pelayaran tidak mendapatkan sosialisasi untuk membuat SKB PPN. Direktorat Jenderal Pajak kemudian mengeluarkan peraturan khusus yaitu PER-146/PJ/2010 tentang Tata Cara Pemberian Surat Keterangan Bebas Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas Impor atau Penyerahan Kapal untuk

Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional. Dengan diterbitkannya peraturan ini, perusahaan pelayaran mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan fasilitas PPN Dibebaskan atas kapal yang dibeli dari 1 Januari 2001 sampai 31 Desember 2010. Setelah masa berlaku peraturan ini habis tanggal 31 Desember 2010, maka dasar hukum PPN dibebaskan atas impor/penyerahan kapal kembali ke PP Nomor 38 Tahun 2000.

Bagi pemerintah, kebijakan yang lebih menguntungkan tentunya adalah kebijakan PPN Dibebaskan daripada PPN Ditanggung Pemerintah. Hal ini disebabkan dengan kebijakan PPN Dibebaskan maka pemerintah tidak mempunyai kewajiban untuk menanggung PPN yang terutang dari perusahaan pelayaran, sehingga tidak membebani anggaran APBN seperti pada kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah. Bagi perusahaan pelayaran sendiri baik kebijakan PPN Ditanggung Pemerintah maupun PPN Dibebaskan sama-sama memberi manfaat karena perusahaan pelayaran tidak perlu menanggung PPN atas impor/penyerahan kapal. Hanya saja dari segi administrasi perusahaan pelayaran keberatan dengan PPN Dibebaskan karena diharuskan membuat SKB PPN dan ada batas waktu 5 tahun sebelum kapal boleh dijual lagi. Sedangkan bagi perusahaan galangan kapal, kedua kebijakan ini sama-sama memberatkan karena tidak bisa mengkreditkan pajak masukan yang berakibat menjadi mahalnnya harga kapal produksi dalam negeri.

5.2 Implementasi Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan atas Impor Kapal/Penyerahan Kapal pada Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional

Kebijakan Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan terhadap impor/penyerahan kapal telah diberlakukan sejak tahun 2001 hingga saat ini. Kebutuhan kapal di Indonesia masih cukup besar hingga tahun 2014. Menurut Ketua Umum INSA Carmelita Hartoto, pada 2014 dibutuhkan kapal sebanyak 1.076 unit untuk mengantisipasi pertumbuhan muatan dan 513 unit untuk menggantikan kapal berusia tua di Indonesia. Berikut ini akan dijelaskan implementasi dari kebijakan tersebut pada perusahaan pelayaran niaga nasional:

5.2.1 Impor Kapal/Penyerahan Kapal

Kondisi kapal di Indonesia pada saat ini umumnya adalah berusia di atas 20 tahun, yang mencapai hingga 30 persen, namun berkat diberlakukannya asas *cabotage* sehingga memberikan angin segar bagi perusahaan pelayaran niaga nasional untuk memiliki kapal sendiri. Meskipun begitu, hingga saat ini umur kapal-kapal yang dimiliki oleh perusahaan pelayaran di Indonesia pada umumnya masih tua, kisaran lebih dari 10 tahun. Berikut ini adalah tabel yang menjelaskan umur kapal yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan pelayaran Indonesia:

Tabel 5.5
Distribusi Persebaran Usia Kapal

Nomor	Usia Kapal	Persentase
1	0-5 Tahun	25persen
2	6-10 Tahun	15persen
3	11-15 Tahun	15persen
4	16-20 Tahun	13persen
5	21-25 Tahun	9persen
6	>25 Tahun	21persen

Sumber: Pusat Data dan Informasi Kementerian Perindustrian, 2012

Melihat dari aspek ekonomis, kapal yang berusia diatas 20 tahun sudah dianggap tidak ekonomis lagi. Hal ini dikarenakan pembiayaannya akan jadi semakin mahal. Selain itu juga pemakaian *bunker* juga akan semakin boros karena usia kapal yang sudah tua dan teknologinya sudah lebih tertinggal dari kapal yang usianya lebih muda. Kementerian Perhubungan juga menilai bahwa kapal yang sudah berusia di atas 15 tahun juga sudah dianggap sebagai kapal tua. Hal ini sesuai dengan pernyataan Bapak Hendrawan, sekretaris *Indonesian National Shipowners' Association* berikut ini:

“Kalau bicaranya adalah aspek ekonomis dari sebuah kapal, diatas 20 tahun itu dianggap sudah tidak ekonomis karena dia akan mungkin lebih bisa mahal. Pemakaian bunkernya jadi lebih mahal, ongkos segala macemnya jadi lebih mahal. Kalau dari Kementerian

Perhubungan menilai diatas 15 tahun itu sudah tua.” (Wawancara dengan Bapak Hendrawan tanggal 14 Mei 2012)

Untuk jenis kapal, kapal yang paling banyak dimiliki oleh perusahaan pelayaran adalah kapal barang, yaitu sebesar 13 persen. Setelah itu kapal *tanker* menduduki posisi kedua dengan 7 persen, diikuti dengan kapal penumpang dan feri, kapal container, dan *bulk carriers* yang masing-masing sebesar 7 persen, 5 persen, 2 persen, dan 1 persen. Berikut ini adalah tabel yang menjelaskan distribusi jenis kapal yang dimiliki oleh perusahaan pelayaran di Indonesia:

Tabel 5.6
Distribusi Persebaran Jenis Kapal

Nomor	Usia Kapal	Persentase
1	<i>General cargoes</i>	13persen
2	<i>Tankers</i>	7persen
3	<i>Passenger and Ferries</i>	5persen
4	<i>Container Ships</i>	2persen
5	<i>Bulk Carriers</i>	1persen
6	<i>Other Ships</i>	71persen

Sumber: Kementerian Perindustrian, 2012

Dari segi kuantitas, berdasarkan data dari Kementerian Perhubungan pada bulan Desember 2011 terdapat kenaikan armada kapal yang dimiliki oleh Perusahaan Angkutan Laut Nasional. Kenaikan ini dapat dilihat dari jumlah kapal yang dimiliki pada bulan Desember 2011 yaitu sebesar 9.255 kapal, naik hampir 2 kali lipat dari bulan Maret 2005 yaitu sebesar 4.659 kapal. Kepemilikan kapal ini didominasi oleh kapal *General Cargo*, *Barge*, dan *Tug Boat*. Untuk lebih jelasnya pemetaan kekuatan armada niaga nasional dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 5.7

Pemetaan Kekuatan Armada Niaga Nasional

Tipe Kapal	Jumlah Kapal		Persentase	
	Maret 2005	Des-11	Maret 2005	Des-11
General Cargo	1.388	1.870	29,8	20,21
Container	107	193	2,3	2,09
Ro Ro	60	46	1,3	0,50
Ferry/ Penyeberangan	-	37	0,0	0,40
Bulk Carrier	22	75	0,5	0,81
Tanker	224	527	4,8	5,69
Barge	1.236	2.956	26,5	31,94
Passenger	229	389	4,9	4,20
Tug Boat	1.188	2.796	25,5	30,21
Landing Craft	205	366	4,4	3,95
TOTAL	4.659	9.255	100,0	100,00

Sumber: Kementerian Perhubungan, 2012

Untuk melakukan peremajaan kapal sekaligus memenuhi kebutuhan kapal dalam negeri, perusahaan pelayaran kemudian melakukan pembelian kapal. Salah satu cara yang dilakukan adalah dengan mengimpor kapal. Impor kapal lebih banyak dilakukan oleh perusahaan pelayaran Indonesia karena harga kapal impor lebih murah, selain itu juga untuk mengimpor kapal juga diberikan fasilitas Pajak Pertambahan Nilai Dibebaskan. Kebutuhan kapal, baik untuk pengangkutan orang maupun pengangkutan barang juga semakin meningkat seiring akan diberlakukannya asas *cabotage* pada tahun 2013. Semakin bertambahnya muatan komoditas batubara, CPO, serta angkutan umum juga semakin mempengaruhi tingginya tingkat kebutuhan kapal. Berikut ini merupakan proyeksi kebutuhan kapal dari tahun 2012 hingga tahun 2014:

Tabel 5.8
Proyeksi Penambahan Armada Kapal Periode 2012-2014

Jenis Kapal	2012	2013	2014	Jumlah
Coal Carriers				
Panamax	7	8	8	158
Handymax	1	1	2	
Seatrain	43	44	44	
CPO Tanker				
10.000 DWT	4	4	5	22
3.000 DWT	3	4	4	
General Cargo				
6.000 DWT	2	2	1	15
3.000 DWT	3	3	4	
1.500 DWT	3	3	4	
Container Vessel				
15.000 DWT	1	2	2	14
6.000 DWT	2	2	1	
3.000 DWT	2	1	1	
Jumlah	71	74	76	221

Sumber: BAPPENAS, diolah peneliti

Mekanisme suatu perusahaan pelayaran untuk mendapatkan fasilitas PPN Dibebaskan syarat utamanya adalah harus memiliki SIUPAL. SIUPAL ini penting karena merupakan salah satu syarat yang dibutuhkan apabila hendak mengurus perizinan Surat Keterangan Bebas PPN. SKB PPN ini diajukan sebelum kapal masuk ke wilayah Indonesia dan diurus di Kantor Pelayanan Pajak tempat perusahaan pelayaran terdaftar. SKB PPN harus sudah diselesaikan 3 minggu sampai 1 bulan sebelum kapal masuk wilayah Indonesia agar fasilitas PPN Dibebaskan dapat dinikmati. Berikut ini merupakan pernyataan dari Bapak Indra Yuli:

*“Kalo PT baru pertama harus dibuat **SIUPAL**. Nanti pada saat impor kapal harus urus PIB-nya, yaitu Pemberitahuan Impor Barang. Pada saat itu bea masuk-nya 0 persen, PPN impor 0 persen juga, PPh 22 impor 0 persen. Untuk dapatkan PPN 0 persen harus diurut surat SKB-nya, yaitu Surat Keterangan Bebas PPN di kantor pajak. Untuk*

mengurus SKB PPN ini bisa diwakilkan. SKB PPN diajukan sebelum kapal masuk ke Indonesia. Jadi 3 minggu atau 1 bulan sebelum kapal itu masuk PIB dan SKB PPN udah harus selesai. Untuk PPh-nya itu 1,2 persen untuk charter khusus untuk kapal asing. Pada saat bikin perusahaan PMA pelayaran kita langsung PKP-kan supaya bisa kena potong pungut PPN.” (Wawancara Indra Yuli, 7 Mei 2012)

Pelaksanaan implementasi kebijakan PPN dibebaskan pada impor kapal berjalan dengan cukup baik. Hal ini dikarenakan dengan diterapkannya PPN dibebaskan atas impor kapal maka banyak perusahaan pelayaran nasional yang mengimpor kapal untuk memperkuat armadanya. Nilai impor kapal semakin meningkat dari tahun ke tahun terutama semenjak diberlakukannya asas *cabotage*, dimana kapal yang berlayar di wilayah Indonesia diwajibkan untuk berbendera Indonesia. Untuk mengetahui perkembangan nilai impor kapal dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 5.9
Data Nilai Impor Kapal 2008-2010(US\$)

Nomor	Tahun	Nilai Impor Kapal (US\$)
1	2008	4.495.578.455,00
2	2009	10.228.459.635,00
3	2010	19.821.156.253,00

Sumber: Pusat Data Informasi Kementerian Perindustrian

Perusahaan pelayaran sendiri lebih memilih untuk mengimpor kapal karena harga kapal impor lebih murah dibanding harga kapal buatan perusahaan galangan kapal di Indonesia. Selain itu, untuk mengimpor kapal juga sudah bisa langsung membeli tidak perlu menunggu pesanan terlebih dahulu. Kapal impor juga memiliki kualitas yang lebih bagus dibandingkan kapal dalam negeri, yang merupakan hal utama untuk kepastian jalannya kegiatan perusahaan pelayaran. Hal ini sesuai dengan pernyataan Bapak Hendrawan berikut ini:

“Perusahaan lebih sering impor kapal. Hal ini dikarenakan harganya lebih murah, ready stock, kualitas bagus, ada kepastian untuk para pengusaha. “ (Wawancara dengan Bapak Hendrawan, tanggal 15 Mei 2012)

Pembebasan Pajak Pertambahan Nilai terhadap impor/penyerahan kapal juga memberikan manfaat yang besar terhadap perusahaan pelayaran. Salah satu manfaat utamanya adalah terjaganya aliran uang perusahaan dengan adanya fasilitas ini. Hal ini dikarenakan dengan fasilitas ini perusahaan pelayaran tidak perlu membayar Pajak Pertambahan Nilai atas impor/penyerahan kapal sehingga dapat menghemat pengeluaran perusahaan. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Bapak Indra Yuli seperti berikut ini:

*“Ya berpengaruh besar terhadap **cashflow**, karena berat kan membayar pajak. Tapi kalau dibebaskan kan gratis tidak perlu membayar PPN. Karena di luar negeri sendiri tidak ada PPN impor kapal. Misalkan saya beli kapal nih harganya Rp. 500 milyar, kalo bayar 10persen berapa coba? 50 milyar. 50 milyar itu kan ngutang lagi sama bank. Jadi selain berpengaruh terhadap cashflow juga mengurangi biaya yang dikeluarkan oleh perusahaan.” (Wawancara dengan Indra Yuli, 7 Mei 2012)*

Selain berpengaruh terhadap aliran uang perusahaan, dengan diberikannya fasilitas ini banyak orang yang membuka usaha di bidang pelayaran. Kapal oleh pemerintah digolongkan sebagai barang modal. Karakteristik dari barang modal adalah barang yang menghasilkan. Jadi dengan diberikannya fasilitas PPN Dibebaskan terhadap impor/penyerahan kapal, kapal tersebut dapat tetap menghasilkan sehingga nantinya dari penghasilan tersebut akan dikenakan pajak yang masuk ke kas pemerintah. Dengan fasilitas ini pula banyak perusahaan pelayaran baru yang berdiri sehingga tidak bergantung lagi pada pihak asing. Berikut ini merupakan pernyataan Bapak Henry:

“Ya begini, sekarang kan kapalnya mahal ya, contohnya perusahaan pelayaran beli kapal 40 juta Dollar, perusahaan tidak mampu beli ya, nyari pinjaman ke bank. Kalau dia masuk harus bayar PPN, kan dia harus bayar tambahan 4 juta dollar. Ditambah PPh, dimana kalau punya SIUPAL atau API 2,5 persen, sedangkan kalau tidak punya SIUPAL atau API 7,5 persen. Nah dengan begitu perusahaan pelayaran pertimbangannya kondisi perusahaan belum bagus, ya kan? Dan bank-bank di dalam negeri tidak mau membiayai perusahaan pelayaran. Bagaimana coba kalau kita harus membayar PPN lagi? Nah pemerintah berharap dengan memberikan fasilitas PPN ini jadi barang modal, menghasilkan, bayar pajak final, dan bayar PPN lagi. Makanya selama perusahaan pelayaran tetap berpenghasilan, maka uangnya akan masuk ke pemerintah lagi. Jadi dengan fasilitas ini orang akan banyak masuk ke pelayaran dengan banyak masuk kapal jadi angkutan dalam negeri tidak akan dikuasai asing lagi. Karena dulu kan pelayaran kita dikuasai oleh kapal asing.” (Wawancara dengan Bapak Henry, tanggal 23 Mei 2012)

Keberadaan galangan dalam negeri tidak serta merta membuat perusahaan pelayaran niaga nasional memilih untuk membeli kapal dari galangan tersebut. Perusahaan pelayaran lebih memilih untuk membeli kapal laut, baik bekas maupun baru luar negeri. Hal ini dikarenakan biaya yang dikeluarkan untuk impor kapal lebih murah dibanding membeli kapal produksi perusahaan galangan kapal.

Salah satu penyebab dari mahalnya kapal produksi perusahaan galangan adalah diberlakukannya PPN 10 persen untuk pembelian komponen kapal. Adanya PPN atas komponen kapal ini menambah biaya bagi perusahaan galangan kapal untuk memproduksi kapal. Hal ini menyebabkan harga produk kapal dalam negeri sulit bersaing dengan kapal impor. Apalagi pemerintah juga membebaskan PPN bagi impor kapal jadi. Karena lebih

murah, perusahaan pelayaran lebih suka membeli kapal impor. Jadi disini perusahaan lebih memikirkan strategi bisnis sehingga lebih memilih untuk mengimpor kapal dibandingkan membeli kapal produksi galangan kapal. Di samping itu, industri galangan kapal di Batam ternyata sudah bebas PPN karena mengikuti aturan khusus otorita Batam. Hal ini seperti disampaikan oleh Bapak Hendrawan:

“Perusahaan galangan kapal itu lebih mahal 17 persen dibanding kapal impor, karena ada pajak PPN, PPh dan apalagi... pokoknya ada 17 persen itu. Karena dari luar negeri mereka lebih banyak dapat bantuan dari pemerintah, seperti pajak, bea masuk impor, itu dibebaskan. Galangan kapal saja untuk mengimpor sparepart atau suku cadang saja masih dikenakan PPN 10 persen. Yang pasti kendalanya itu harga kapal di dalam negeri lebih mahal, sehingga kapal harus berpikir strategi bisnis sehingga harus impor kapal dari luar negeri.” (Wawancara dengan Bapak Hendrawan, tanggal 14 Mei 2012)

Selain itu, iklim usaha dalam negeri juga masih belum mendukung usaha industri galangan kapal dimana galangan kapal masih belum mampu untuk memproduksi sendiri kapal yang dibutuhkan. Harga kapal yang cenderung lebih mahal juga mengakibatkan perusahaan pelayaran lebih memilih untuk mengimpor kapal daripada memesan kepada perusahaan galangan kapal. Berikut ini merupakan pernyataan Bapak Henry:

“Tapi masalahnya iklim dalam negeri sendiri belum mendukung, dimana dalam negeri belum mampu memproduksi kapal sendiri sehingga kita harus impor. Di Indonesia kan ya terus terang kapal masih mahal, beli kapal baru kita harus pesen.” (Wawancara dengan Bapak Henry, tanggal 23 Mei 2012)

Tingginya tingkat impor kapal tentunya merugikan bagi perusahaan galangan kapal di Indonesia. Pada tahun 2009 saja, Departemen Perindustrian (Depperin) memperkirakan gara-gara impor kapal yang tinggi dalam dua tahun terakhir, para produsen kapal lokal kehilangan potensi pesanan senilai US\$1,89 miliar. Angka tersebut diperoleh dengan menghitung harga kapal baru jenis tanker standar ukuran 3.500 DWT sekitar US\$ 12 juta per unit.

Untuk memajukan industri galangan kapal, Kemenperin kemudian menyampaikan beberapa usulan. Pertama, ada pembatasan impor kapal bekas pada 2010. Kedua, pengenaan PPN dan BM impor kapal, baik bekas maupun baru. Namun usulan kebijakan ini ditentang oleh Ketua Bidang Kerjasama dan Hubungan Luar Negeri Dewan Pengurus Pusat Indonesian National Shipowners' Association (INSA) Djoni Sutji. Belum waktunya pemerintah kembali mengenakan PPN dan bea masuk impor kapal karena kapasitas galangan di dalam negeri masih terbatas. pungutan PPN dan bea masuk itu dapat mematikan pelayaran nasional mengingat biaya pengadaan kapal di galangan dalam negeri kini masih lebih mahal 17persen daripada pengadaan melalui impor. Berikut ini merupakan pernyataan Bapak Djoni: "Kebijakan itu akan mematikan pelayaran nasional dan berpotensi menggagalkan program asas cabotage yang mewajibkan distribusi barang di dalam negeri menggunakan kapal berbendera Indonesia. " (PPN & bea masuk kapal impor ditolak, <http://ikpi.or.id> diunduh tanggal 8 Juni 2012).

5.2.2 Diberlakukannya Asas Cabotage

Sebelum diberlakukannya asas *cabotage*, impor/penyerahan kapal yang dilakukan oleh perusahaan pelayaran niaga nasional masih terbatas, meskipun pemerintah telah memberikan fasilitas PPN terhadap impor/penyerahan kapal. Hal ini dikarenakan pada saat itu industri pelayaran Indonesia masih dikuasai oleh perusahaan pelayaran asing. Pada saat itu belum ada dukungan yang besar dari pemerintah terhadap perusahaan pelayaran di Indonesia. Dalam periode 5 tahun (1996-2000) jumlah

perusahaan pelayaran di Indonesia memang meningkat, dari 1,156 menjadi 1,724 buah, atau bertambah 568 perusahaan (peningkatan rata-rata 10.5 persen p.a). Sementara kekuatan armada pelayaran nasional membesar, dari 6,156 menjadi 9,195 unit (peningkatan rata-rata 11.3 persen p.a). Tapi dari segi kapasitas daya angkut hanya naik sedikit, yaitu dari 6,654,753 menjadi 7,715,438 DWT.

Meskipun memberikan perkembangan, tetapi pertumbuhan itu tidak dapat dipenuhi oleh kapasitas perusahaan pelayaran nasional (kapal berbendera Indonesia). Untuk pelayaran domestik saja (antar pelabuhan di Indonesia) pada tahun 2000, jumlah kapal asing yang mencapai 1,777 unit dengan kapasitas 5,122,307 DWT meraup muatan domestik sebesar 17 juta ton atau sekitar 31 persen kapasitas rata-rata perusahaan pelayaran nasional menurun.

Pada saat masih belum diberlakukan asas *cabotage*, kapal-kapal barang yang beroperasi di Indonesia masih didominasi oleh kapal-kapal asing yang dikelola oleh *shipping/operators* – Indonesia. Dan sejak enambelas tahun yang lalu, prosentase antara jumlah armada kapal barang nasional mengalami penurunan yang semakin drastis bila dibandingkan jumlah armada kapal asing (yang dikelola oleh *Indonesian Shipping Operators*). Di akhir tahun 2002, persentase yang terjadi adalah ± 10 persen armada kapal nasional dan ± 90 persen armada kapal asing. Sehingga apabila kebijakan pemerintah yang mengatur armada kapal yang beroperasi di kawasan laut Indonesia haruslah berbendera dan *crews* berkebangsaan Indonesia (Prinsip-prinsip *Cabotage*) ini diterbitkan serta dengan dukungan mengenai kemudahan dalam pola pendanaan, maka industri perkapalan Indonesia akan mempunyai potensi pasar dalam negeri yang sangat besar.

Penerapan asas *cabotage* memberikan angin segar kepada para perusahaan pelayaran nasional. Memang masih terlalu awal untuk menyimpulkan bahwa asas *cabotage* memberikan keuntungan yang sangat signifikan kepada perusahaan perkapalan. Tapi, setidaknya bisa kita lihat dari

data Dirjen Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan, yang menyebutkan pada tahun 2005, jumlah kargo yang diangkut oleh kapal nasional di dalam negeri adalah 114,5 juta ton atau sebesar 55,5 persen. Namun pada 2010, jumlah itu meningkat menjadi 303,1 juta ton atau 98,1 persen. Hal itu juga berarti menurunnya jumlah kargo yang diangkut kapal asing di dalam negeri. Yang tadinya sebesar 91,4 juta ton di tahun 2005, menjadi hanya sebesar 5,9 juta ton pada 2010.

Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) mengenai nilai impor kapal Indonesia juga menunjukkan di tahun 2005, nilai impor kapal Indonesia adalah sebesar US\$ 328,6 juta. Lalu di tahun 2009, nilainya mencapai US\$ 2.702,4 juta dan meningkat 93,6 persen dibandingkan dengan nilai impor pada 2008, yang sebesar US\$ 1.395,8 juta. Data di atas menunjukkan, baik jumlah kargo angkutan dan jumlah armada kapal yang berbendera Indonesia, terus meningkat. Sampai dengan bulan Mei 2011, tercatat ada 10.405 kapal yang berbendera Indonesia. Sebuah sinyal positif bagi pertumbuhan perusahaan-perusahaan pelayaran nasional.

Asas *cabotage* secara berkala mengurangi ketergantungan Indonesia akan armada kapal asing. Diharapkan dengan diterapkannya asas *cabotage* ini perusahaan pelayaran Indonesia dapat berkembang dan semakin maju. Berikut ini merupakan *roadmap* dari pelaksanaan asas *cabotage*:

Tabel 5.10
Roadmap Pelaksanaan Asas *Cabotage* Berdasarkan Komoditi

REALISASI ROADMAP PELAKSANAAN AZAS CABOTAGE**) ANGKUTAN LAUT DALAM NEGERI BERDASARKAN KOMODITI (2005-2010)*)													
No	Komoditi	Pangsa Muatan (%) 2003		Pangsa Muatan (%) 2005		Pangsa Muatan (%) 2006		Pangsa Muatan (%) 2007		Pangsa Muatan (%) 2009		Pangsa Muatan (%) 2010	
		Kapal Indonesia	Kapal Asing										
1	<i>Oil/ Petroleum</i>	39	61	40	60	58	42	60	40	90	10	100	0
2	<i>General Cargo</i>	64	36	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
3	<i>Coal</i>	40	60	60	40	60	40	75	25	95	5	100	0
4	<i>Wood</i>	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
5	<i>Fertilizer</i>	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
6	<i>Cement</i>	48	52	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
7	<i>CPO</i>	62	38	80	20	80	20	100	0	100	0	100	0
8	<i>Rice</i>	48	52	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
9	<i>Mine and Quarry</i>	23	77	40	60	40	60	100	0	100	0	100	0
10	<i>Other grains</i>	66	34	70	30	70	30	100	0	100	0	100	0
11	<i>Other liquid</i>	34	66	40	60	55	45	65	35	100	0	100	0
12	<i>Agri grain</i>	62	38	70	30	70	30	80	20	100	0	100	0
13	<i>Fresh product</i>	93	7	95	5	95	5	100	0	100	0	100	0
	Komoditi	2		5		6		9		11		13	

Sumber: *Indonesian National Shipowners' Association*

INSA, selaku induk perusahaan-perusahaan pelayaran niaga nasional Indonesia, sangat setuju dengan pelaksanaan asas *cabotage* ini. Bahkan INSA-lah yang memelopori pelaksanaan asas *cabotage* ini, seperti yang disampaikan oleh Bapak Hendrawan:

“Ya jelas mendukung, karena awalnya kan INSA juga yang memproposal. Proposal, disambut, terus kita bikin tim, INSA dengan beberapa kementerian jadilah Inpres itu. Jadi INSA punya kepentingan dalam pelaksanaan asas cabotage.” (Wawancara dengan Bapak Hendrawan, tanggal 14 Mei 2012)

Implementasi PPN dibebaskan setelah diberlakukannya asas *cabotage* juga sangat signifikan terhadap perkembangan jumlah armada Indonesia. Indra Yuli menyatakan bahwa dengan diberlakukannya asas *cabotage*

semakin banyak kapal yang dibeli oleh perusahaan pelayaran. Berikut pernyataan dari Bapak Indra:

“Setelah cabotage kapal banyak yang ke Indonesia, karena dengan cabotage mewajibkan seluruh kapal untuk berbendera Indonesia, selain itu juga adanya fasilitas PPN dibebaskan mendorong perusahaan pelayaran untuk menambah jumlah armada yang dimilikinya.” (Wawancara dengan Indra Yuli. 7 Mei 2012)

Asas *cabotage* juga sudah menjamin perusahaan pelayaran Indonesia untuk mengangkut muatan dalam negeri. Hal ini dikarenakan perusahaan pelayaran asing sudah tidak dapat beroperasi lagi di Indonesia. Meskipun begitu, perusahaan pelayaran asing masih memiliki celah untuk beroperasi di Indonesia, yaitu dengan mendirikan agen atau anak usaha di Indonesia, sehingga bendera kapalnya dapat diubah menjadi bendera Indonesia dan kembali melakukan kegiatan bisnis di wilayah Indonesia. Hal ini disampaikan oleh Bapak Indra Yuli:

“Iya. Jadi muatan sudah terjamin dari kita. Kapal asing tidak bisa beroperasi di Indonesia. Artinya apa? Perusahaan pelayaran asing harus buat PMA, supaya kapalnya yang bendera asing bisa diubah benderanya jadi merah putih. Nah dia bisa bisnis lagi di Indonesia.” (Wawancara dengan Indra Yuli, tanggal 7 Mei 2012)

Pelaksanaan asas *cabotage* ini tentunya amat sangat mendukung implementasi dari PPN Dibebaskan ini sendiri. Dari segi fisik terjadi lonjakan jumlah kapal, dimana sebelum asas *cabotage* dilaksanakan jumlah kapal yang dimiliki oleh perusahaan pelayaran berjumlah 6.000-an kapal, saat ini sudah mencapai 13.000-an kapal. Selain itu dari segi komoditi dalam negeri juga sudah berhasil dikuasai oleh perusahaan pelayaran sebanyak 99 persen. Berikut seperti yang diungkapkan oleh Bapak Henry:

“Yang jelas kita dari sebelum tahun 2005 kapal kita cuma berjumlah 6000 sekarang ada 13000. Itu dari segi fisiknya. Terus yang kedua, perusahaan pelayaran dari 100-200 sekian, sekarang menjadi 1100 sekian perusahaan pelayaran. Dan selanjutnya terjadi ketika 99 persen komoditi dalam negeri berhasil kembali dikuasai oleh Indonesia. Sekarang jumlah muatan di Indonesia ini ada 700 juta metric ton. 700 juta kali ongkos angkut saja, saat ini sekitar 10 dollar per metric ton, itu sudah banyak kan duitnya?” (Wawancara dengan Bapak Henry, 23 Mei 2012)

Berdasarkan data yang dimiliki INSA, jumlah armada niaga nasional juga melonjak hingga 72,24 persen atau bertambah 4.364 unit dari 6.041 unit pada tahun 2005 menjadi 10.405 unit pada bulan Mei tahun 2011. Selama periode tersebut, sektor pelayaran telah menyerap investasi sebesar US\$ 8,278 miliar. Kapasitas armada juga semakin bertambah 141,62 persen selama enam tahun terakhir, dari 5,67 juta GT pada tahun 2005 menjadi 13,70 juta GT pada bulan Mei 2011. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

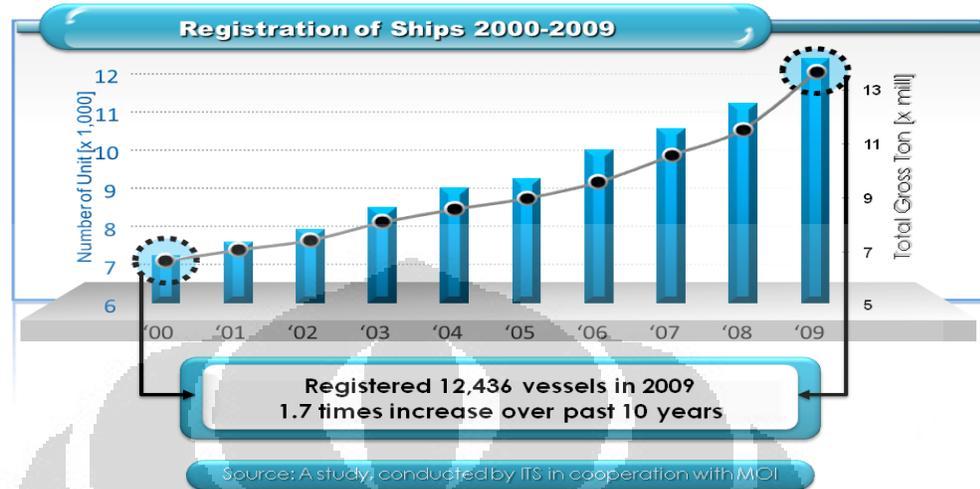
Tabel 5.11
Jumlah Kapal Niaga Nasional (Unit) dan Kapasitas Muatannya (GT)

Periode	Jumlah Kapal	Kapasitas Muatan
2005	6.014	5,67 GT
Mei 2011	10.405	13,70 GT

Sumber: Annual Report INSA 2012

Secara keseluruhan, tingkat pertumbuhan kapal yang berasal dari impor/penyerahan kapal dari periode 2000-2009 juga selalu meningkat. Perkembangan jumlah kapal dengan diberikannya fasilitas PPN dibebaskan dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 5.1
Data Jumlah Kapal Indonesia Tahun 2000-2009



Korten (1988) menyatakan bahwa jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Disini dapat dilihat bahwa pemerintah sebagai organisasi pelaksana program dapat menjalankan tugas dan syarat dari program tersebut. Salah satunya adalah dengan cara mengaktifkan asas *cabotage* yang secara langsung banyak membantu perusahaan pelayaran karena dengan asas *cabotage* diberikan jaminan agar kapal yang berlayar di Indonesia wajib berbendera Indonesia.

Dengan asas *cabotage*, maka kapal yang berlayar dalam perairan Indonesia juga harus menggunakan kapal yang berbendera Indonesia. Namun dengan pelaksanaan asas *cabotage* ini maka kepemilikan asing akan dibatasi, padahal belum tentu perusahaan pelayaran mampu untuk membeli kapal yang harganya mahal, seperti yang diungkapkan oleh Prof. Gunadi berikut ini:

“Ya besar, karena sesuai dengan praktik kan. Kapal itu kan mahal, nah ini kapal-kapal besar tanker ini kalo cabotage harus dia berbendera Indonesia, harus dimiliki orang Indonesia, nah ini gimana ini. Itu ga bisa milik betulan atau cuma milik-milikan gitu lo. Ya

mestinya, ya okelah berbendera, tapi jangan sampai itu jadi milik orang Indonesia. Kalau memang orang Indonesia ndak mampu membeli bagaimana?” (Wawancara dengan Prof. Gunadi, tanggal 4 Juni 2012)

Ada baiknya walaupun sudah melaksanakan asas *cabotage* tetapi asing tetap diperbolehkan untuk memiliki kapal dengan syarat perusahaan pelayaran asing tersebut harus memiliki kapal berbendera Indonesia. Hal ini semata pertimbangan bahwa perusahaan pelayaran di Indonesia belum mampu untuk membeli kapal-kapal besar. Berikut ini merupakan pernyataan Prof. Gunadi:

“Kalau kapal macam tanker itu kan orang Indonesia belum tentu mampu untuk membeli. Nah itu harus disadari. Kalau secara substansi memang ga ada penjualan ga ada penyerahan ya jangan dibebaskan aja, ada penjualan terserah. Ya pemaksaan itu sulit dia, pemaksaan diikuti semacam dengan peraturan material itu sulit. Ya kalau untuk maksa misalnya untuk bayar registrasi, bayar fee, ya itu oke-oke aja. Tapi terus jangan harus kapalnya milik orang Indonesia, lah kalo orang Indonesia melarat semua gimana?” (Wawancara dengan Prof. Gunadi, tanggal 4 Juni 2012)

Korten (1988) menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Ketiga unsur implementasi program tersebut adalah sebagai berikut:

Yang pertama, salah satu unsur berjalannya implementasi adalah kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Dari program PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal ini tentunya sudah sangat sesuai dengan yang diinginkan oleh pemanfaat, yaitu perusahaan pelayaran. Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Pajak selaku Pelaksana program memberikan fasilitas berupa PPN Dibebaskan atas

impor/penyerahan kapal kepada pihak pemanfaat, yaitu perusahaan pelayaran, untuk meningkatkan usaha pelayaran dalam negeri. Dengan diberikannya fasilitas PPN Dibebaskan ini maka perusahaan pelayaran akan semakin dapat berkembang dan pada akhirnya akan dapat meruntuhkan dominasi perusahaan pelayaran asing yang sebelumnya menguasai pelayaran domestik di Indonesia.

Yang kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Korten menyatakan bahwa jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Disini dapat dilihat bahwa pemerintah sebagai organisasi pelaksana program dapat menjalankan tugas dan syarat dari program tersebut. Salah satu cara pemerintah untuk mendukung program kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal adalah dengan cara mengaktifkan asas *cabotage* yang secara langsung banyak membantu perusahaan pelayaran karena dengan asas *cabotage* diberikan jaminan agar kapal yang berlayar di Indonesia wajib berbendera Indonesia. Jadi, output positif yang dapat dilihat dengan diberlakukannya kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal adalah semakin banyak perusahaan pelayaran yang berdiri dan jumlah kepemilikan kapal yang terus meningkat dari tahun ke tahun.

Yang ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program. Disini dapat dilihat bahwa syarat yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai organisasi pelaksana kepada perusahaan pelayaran sebagai pihak pemanfaat untuk mendapatkan fasilitas PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal adalah dengan mewajibkan perusahaan pelayaran untuk membuat SKB PPN dan tidak boleh menjual kapal 5 tahun sebelum tanggal pembelian. Hal ini sebenarnya memberatkan bagi perusahaan pelayaran, yang akan dijelaskan pada pembahasan berikutnya. Meskipun begitu

perusahaan pelayaran tetap menerima syarat tersebut agar tetap dapat mendapatkan fasilitas PPN Dibebaskan. Jadi syarat yang ditetapkan oleh pemerintah kepada perusahaan pelayaran untuk mendapatkan fasilitas PPN Dibebaskan berjalan dengan maksimal terbukti dengan output-nya berupa semakin meningkatnya perusahaan pelayaran yang berdiri dan jumlah kepemilikan kapal di Indonesia.

Korten mengemukakan bahwa jika terdapat ketidaksesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan yang telah disebutkan di atas maka kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan yang diharapkan. Jika dilihat dari penjelasan di atas, masing-masing unsur implementasi kebijakan yang disebutkan Korten telah berjalan dengan baik. Meskipun masih ada beberapa hambatan yang dihadapi oleh perusahaan pelayaran, terutama mengenai syarat untuk mendapatkan fasilitas PPN Dibebaskan, namun fasilitas PPN Dibebaskan ini tetap berjalan dengan baik terutama setelah diberlakukannya asas *cabotage* yang mendukung pelaksanaan program PPN Dibebaskan tersebut.

Untuk menciptakan netralitas maka pajak tidak langsung (*indirect taxes*) tidak dikenakan atas ekspor, dan impor dikenai pajak yang sama dengan barang-barang yang diproduksi di dalam negeri. Pada penelitian kali ini yang digunakan adalah netralitas internal, karena berkaitan dengan kebijakan yang memiliki ruang lingkup aspek nasional. Berikut ini analisis implementasi kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal ditinjau dari Teori Netralitas dari Terra. Terra membagi netralitas internal menjadi 3 aspek, yaitu (Terra, 2008, h. 292-295):

a. Netralitas Legal

Pada netralitas legal ditekankan bahwa PPN harus sesuai dengan karakter legalnya dimana PPN merupakan “*general tax on consumption*” atas pengeluaran individual sehingga harus ada relasi antara pengeluaran konsumen dengan beban pajak, maka seharusnya tarif PPN sama untuk produk yang sama (identik).

Pada kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal terlihat bahwa terdapat kesamaan tarif ataupun kebijakan bagi perusahaan pelayaran yang ingin membeli kapal baru, dimana baik atas impor kapal maupun penyerahan kapal diberikan fasilitas PPN Dibebaskan sehingga perusahaan pelayaran tidak perlu mengeluarkan uang untuk membayar PPN atas pembelian kapal. PPN merupakan “*general tax on consumption*” yang berarti bahwa PPN dikenakan/tidak dikenakan atas semua barang dan jasa yang menjadi *public expenditure* masyarakat. Kapal dibebaskan dari pengenaan PPN karena kapal merupakan barang modal yang bersifat strategis. Disini dapat dilihat dengan dibebaskannya PPN atas impor maupun penyerahan kapal memenuhi aspek netralitas legal dengan bukti bahwa tidak terdapat perbedaan perlakuan perpajakan antara impor kapal dan juga penyerahan kapal. Selain itu semua perusahaan pelayaran selaku konsumen akhir menanggung jumlah beban pajak yang sama. Untuk pembelian kapal dengan jenis yang sama juga diberikan kebijakan yang sama yaitu PPN Dibebaskan.

b. Netralitas Kompetisi

Pada netralitas kompetisi PPN tidak boleh mengganggu kompetisi, semua pengusaha harus mengemban beban pajak yang sama. Dari penjelasan yang telah disebutkan, perusahaan pelayaran lebih suka mengimpor kapal daripada membeli kapal produksi galangan kapal dalam negeri. Dari aspek netralitas kompetisi tentunya ini merugikan perusahaan galangan kapal dalam negeri, karena dengan diberikannya fasilitas PPN Dibebaskan perusahaan galangan kapal tidak dapat mengkreditkan pajak masukannya sehingga harga kapal dalam negeri menjadi lebih mahal daripada harga kapal impor. Hal ini karena perusahaan pelayaran membebaskan pajak masukannya pada harga jual kapal produksinya sehingga harga kapal lebih mahal dibandingkan harga kapal impor meskipun atas harga kapal produksi dalam negeri

juga telah dibebaskan dari pengenaan PPN. Tetapi jika dilihat dari sisi perusahaan pelayaran sendiri, kebijakan PPN ini sendiri tidak terlalu berpengaruh karena perusahaan pelayaran tetap dapat memenuhi kebutuhan jumlah kapal dengan cara memesan harga kapal yang lebih murah, yaitu kapal impor. Beban pajak yang ditanggung oleh perusahaan pelayaran sendiri juga sama besarnya antara satu perusahaan pelayaran dengan perusahaan pelayaran lainnya, karena dengan diberikannya fasilitas PPN Dibebaskan ini maka perusahaan pelayaran tidak perlu menanggung beban pajak. Hal berbeda berlaku bagi perusahaan galangan kapal, dimana perusahaan galangan kapal menanggung beban pajak masukan yang tidak dapat dikreditkan akibat diberikannya fasilitas PPN Dibebaskan ini. Jadi, dari aspek netralitas kompetisi bagi perusahaan pelayaran kebijakan ini berjalan dengan baik, sedangkan bagi perusahaan galangan kapal perlu diberi kebijakan yang lebih menguntungkan bagi perusahaan galangan kapal agar harga kapal dalam negeri dapat lebih bersaing dengan harga kapal asing.

c. Netralitas Ekonomi

Di dalam netralitas internal, netralitas ekonomi menekankan bahwa PPN tidak boleh mengganggu alokasi bisnis, yang dijamin dengan tarif tunggal dan seragam. Pada kebijakan PPN Dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal, aspek netralitas ini berhasil dipenuhi. Hal ini dapat dilihat dari pengenaan tarif yang tunggal dan seragam, bahwa semua jenis kapal mendapatkan kebijakan yang sama, yaitu PPN Dibebaskan tanpa adanya diskriminasi perbedaan perlakuan perpajakan terhadap jenis-jenis kapal tertentu. Dengan adanya perlakuan perpajakan yang sama atas pembelian kapal yang dilakukan oleh perusahaan pelayaran ini tentunya tidak akan mengganggu alokasi bisnis, justru semakin menguntungkan industri pelayaran secara umum karena mendapatkan keringanan dalam membeli kapal sehingga pada

akhirnya dapat menguatkan industri pelayaran nasional yang sebelumnya dikuasai oleh industri pelayaran asing.

Dilihat dari aspek netralitas internal Terra, kebijakan PPN Dibebaskan dapat disimpulkan berjalan dengan baik. Indikatornya adalah terpenuhinya 2 dari 3 aspek netralitas internal, yaitu netralitas legal dan netralitas ekonomi. Meskipun dari aspek netralitas kompetisi tidak terpenuhi, namun itu hanya dilihat dari sudut pandang perusahaan galangan kapal saja karena pajak masukannya tidak dapat dikreditkan, sedangkan untuk perusahaan pelayaran sendiri aspek netralitas kompetisi berhasil dipenuhi ditandai dengan semua perusahaan pelayaran menanggung beban pajak yang sama atas diberlakukannya kebijakan PPN Dibebaskan ini.

5.3 Hal-hal Penghambat Implementasi PPN Dibebaskan Atas Impor/Penyerahan Kapal Pada Perusahaan Pelayaran

5.3.1. Surat Keterangan Bebas PPN

Untuk memperoleh Surat Keterangan Bebas Pajak Pertambahan Nilai sebagaimana, Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional mengajukan permohonan Surat Keterangan Bebas Pajak Pertambahan Nilai kepada Direktur Jenderal Pajak c.q. Kepala Kantor Pelayanan Pajak tempat Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional terdaftar.

Permohonan Surat Keterangan Bebas Pajak Pertambahan Nilai sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER - 46/PJ/2010 Tentang Tata Cara Pemberian Surat Keterangan Bebas Pajak Pertambahan Nilai Atas Impor Atau Penyerahan Kapal Untuk Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional dilengkapi dengan dokumen-dokumen sebagai berikut :

- a. Fotokopi kartu Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
- b. Surat kuasa khusus apabila menunjuk orang lain untuk pengurusan Surat Keterangan Bebas Pajak Pertambahan Nilai;
- c. Surat Ijin Usaha Perusahaan Angkutan Laut (SIUPAL);
- d. Penjelasan secara terinci sesuai spesifikasi teknis Kapal;

- e. Grosse Akta Kapal;
- f. Fotokopi surat pengukuhan PKP;
- g. Dokumen impor, berupa invoice, *bill of lading* (B/L) atau *airways bill* (AWB), dokumen kontrak pembelian yang bersangkutan atau surat perjanjian jual beli atau dokumen yang dapat dipersamakan; dan
- h. Penjelasan tertulis secara rinci tentang kegunaan BKP yang diimpor dalam rangkaian proses produksi yang menghasilkan BKP.

Atas permohonan tersebut, Direktur Jenderal Pajak c.q. Kepala Kantor Pelayanan Pajak memberikan keputusan dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja setelah surat permohonan diterima secara lengkap. Bentuk formulir permohonan Surat Keterangan Bebas Pajak Pertambahan Nilai, Surat Keterangan Bebas Pajak Pertambahan Nilai, dan ketentuan tentang penatausahaan Surat Keterangan Bebas Pajak Pertambahan Nilai adalah sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-233/PJ/2003 tentang Tata Cara Pemberian dan Penatausahaan Pembebasan Pajak Pertambahan Nilai atas Impor dan atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu dan atau Jasa Kena Pajak tertentu. SKB PPN atas impor BKP tertentu yang bersifat strategis diterbitkan oleh Kepala Kantor Pelayanan Pajak atas nama Dirjen Pajak dalam rangkap tiga, yaitu:

- Lembar ke-1 : untuk Dijen Bea dan Cukai;
- Lembar ke-2 : untuk PKP pemohon SKB;
- Lembar ke-3 : untuk KPP penerbit SKB PPN

Pemerintah mewajibkan perusahaan pelayaran untuk membuat Surat Keterangan Bebas PPN agar pemerintah dapat mengawasi kegiatan yang dilakukan oleh perusahaan pelayaran. Selain itu dengan mengurus SKB PPN dapat menjamin perusahaan pelayaran untuk mendapatkan fasilitas PPN Dibebaskan. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Ibu Dwi Nusiantari berikut ini:

“Keharusan menggunakan SKB PPN itu jadi untuk pengawasan kita, gitu. Jadi fasilitas diberikan tapi hanya dapat diberikan apabila terbit

SKB. Jadi SKB itu.. – kan kalau mau ngurus SKB kan ada syarat-syarat SKB yang harus dipenuhi di KPP. Jadi itu peraturan administrasi kita untuk menjamin bahwa perusahaan pelayaran ini berhak untuk mendapatkan fasilitas PPN. Jadi ini untuk kebaikan kita, karena kalau ga ada SKB kan ga terkontrol.” (Wawancara dengan Ibu Dwi Nusiantari, tanggal 24 Mei 2012)

Selain itu, kewajiban untuk membuat SKB PPN juga dibuat supaya perusahaan pelayaran tidak mengakali pajak. Jadi sebenarnya kewajiban untuk membuat SKB PPN merupakan hal yang wajar, kecuali jika ada masalah pada pemberian fasilitas PPN Dibebaskan ini. Berikut merupakan pernyataan dari Prof. Gunadi:

“Ya ga apa-apa, syarat orang ga mau bayar pajak kok. Ya persyaratan itu harus dibikin ketat kalau ndak nanti orang pada ngakalin. Seharusnya kan pinter-pinter ya ngakalin orang itu, persyaratan formal aja. Kecuali kalau dibebaskan itu ada masalah, nah itu ruwet itu.” (Wawancara dengan Prof. Gunadi, tanggal 4 Juni 2012)

Namun demikian, dari kepentingan perusahaan pelayaran, baik INSA dan perusahaan pelayaran beranggapan bahwa kewajiban untuk membuat SKB PPN hanya akan memberatkan perusahaan pelayaran saja. Perusahaan pelayaran beralasan bahwa untuk membeli kapal cukup hanya dengan melapor saja, tidak perlu membuat SKB PPN. Berikut ini merupakan pernyataan dari Bapak Indra Yuli, *Head of Tax Division* PT. Samudera Indonesia:

“Kalau dari kepentingan perusahaan dan INSA, ya itu memberatkan. Ya kan? Kalau kita tidak perlu SKB cukup melaporkan saja. Tapi menurut pemerintah perlu ada SKB supaya terdata berapa jumlah kapal yang berada di Indonesia.” (Wawancara Indra Yuli, tanggal 7 Mei 2012)

Kewajiban untuk membuat SKB PPN juga memberatkan perusahaan pelayaran yang baru berdiri. Seperti diketahui bahwa perusahaan pelayaran

yang ingin mengajukan permohonan PPN Dibebaskan salah satu persyaratan yang harus diberikan adalah Surat Izin Usaha Pengusaha Angkutan Laut (SIUPAL). Salah satu syarat untuk mendapatkan SIUPAL dari Kementerian Perhubungan adalah perusahaan pelayaran harus memiliki kapal sendiri. Kewajiban ini tentu berat bagi perusahaan pelayaran yang baru berdiri. Selain itu juga perusahaan pelayaran yang baru berdiri juga belum memiliki *profit*, dan harus membeli kapal tanpa mendapat fasilitas PPN Dibebaskan. Hal ini disampaikan oleh Bapak Henry, *Head of Tax Division*, PT. Arpeni Pratama Ocean Line, Tbk.:

*“Sekarang gini ya kalo masalah SKB, ini kan berhubungan dengan bea cukai ya, jadi kalau misalnya semua perusahaan pelayaran ya **tidak harus mengajukan permohonan untuk mendapatkan SKB**. Karena kalau setiap kali kapal barang masuk di bea cukai, ga bebas. Tapi kenyataannya kan tidak, karena kan kriterianya itu beda-beda, cuma untuk perusahaan angkutan laut dan punya SIUPAL. Pertanyaan kembali, bagaimana kalau perusahaan pelayaran baru berdiri? Dari mana punya SIUPAL? Sedangkan di Kementerian Perhubungan peraturannya SIUPAL bisa didapat setelah punya kapal. Punya kapal dan grosse akte, harus masuk. Gimana mendapatkan SIUPAL? Gimana perusahaan yang baru berdiri mendapat fasilitas itu? Padahal perusahaan pelayaran baru berdiri secara profit belum ada.”*
(Wawancara dengan Bapak Henry, tanggal 23 Mei 2012)

Disini dapat dilihat bahwa masih ada peraturan yang memberatkan dari syarat untuk mengajukan SKB PPN ini. Untuk memohon SKB PPN perusahaan pelayaran diharuskan untuk melampirkan SIUPAL, sedangkan Kementerian Perhubungan baru dapat menerbitkan SIUPAL apabila perusahaan pelayaran telah memiliki kapal. Berikut ini penjelasan Bapak Henry:

*“Karena untuk memohon SKB PPN disebutkan perusahaan pelayaran nasional yang **telah mendapat izin dari departemen yang bersangkutan**.*

Kalau perusahaan pelayaran harus izin ke perhubungan, yang namanya SIUPAL. Nah itu baru bisa jadi perusahaan pelayaran. Tapi untuk mendapat SIUPAL dengan persyaratan dari Departemen Perhubungan harus punya kapal. Nah yang mana duluan ini jadinya? Seharusnya untuk perusahaan pelayaran yang baru berdiri harus mendapatkan fasilitas PPN untuk pembelian kapal yang pertama agar mendapatkan SIUPAL sehingga untuk pembelian-pembelian kapal yang selanjutnya perusahaan pelayaran ini tetap bisa mendapatkan fasilitas PPN Dibebaskan tersebut.” (Wawancara dengan Pak Henry, 23 Mei 2012)

Dengan adanya kendala yang dihadapi dalam pembuatan SKB PPN ini, maka fungsi netralitas PPN menjadi tidak berlaku. Hal ini dikarenakan ada perbedaan perlakuan antara perusahaan pelayaran yang baru berdiri dengan yang sudah lama berdiri. Diskriminatif terjadi karena perusahaan pelayaran yang sudah lama berdiri dapat menikmati fasilitas PPN dibebaskan, sedangkan untuk perusahaan pelayaran yang baru berdiri belum dapat menikmati fasilitas PPN dibebaskan. Jadi, pemerintah seharusnya memberi kelonggaran bagi perusahaan pelayaran dalam memberi kapal. Cara yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan cara menghapuskan kewajiban untuk membuat SKB PPN. Selain itu, pemerintah juga tetap dapat mewajibkan perusahaan pelayaran untuk membuat SKB PPN asalkan untuk pembelian kapal pertama perusahaan pelayaran yang baru berdiri dapat mengajukan permohonan SKB PPN tanpa harus mengajukan SIUPAL agar dapat menikmati fasilitas PPN Dibebaskan.

5.3.2 Time Limit 5 Tahun

Sesuai dengan PP Nomor 38 Tahun 2003 yang tata cara pelaksanaannya diatur dalam KMK No 370/KMK.03/2003 tentang Pelaksanaan Pajak Pertambahan Nilai yang Dibebaskan Atas Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu dan/atau Penyerahan Jasa Kena Pajak Tertentu, bahwa sektor perkapalan mendapat pembebasan pajak. Namun semua pembebasan pajak itu kembali harus dibayar jika melanggar pasal 16, tentang

Pajak Pertambahan Nilai yang terutang pada impor atau pada saat perolehan Barang Kena Pajak Tertentu disetor kas negara apabila dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak impor digunakan tidak sesuai dengan tujuan semula atau dipindahtangankan.

Pemerintah menetapkan batas waktu 5 tahun agar fasilitas PPN dibebaskan tersebut dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya. Pemerintah beranggapan bahwa jika kapal dijual sebelum 5 tahun, maka perusahaan belum menggunakan fasilitasnya dengan penuh. Selain itu, batas waktu 5 tahun ditetapkan agar tidak terjadi penyimpangan terhadap fasilitas PPN yang diberikan. Berikut ini merupakan pernyataan dari Ibu Dwi Nusiantari:

“Kalau sebelum 5 tahun itu jadi gini, kita memberi fasilitas. Itu fasilitas harus digunakan sesuai peruntukannya. Nah kalau misalnya sebelum 5 tahun itu kan berarti dia belum menggunakan fasilitas itu dengan penuh begitu. Atau mungkin juga kan terjadi penyimpangan dari pemberian fasilitas . untuk menjaga terjadinya penyimpangan, makanya waktu yang ideal itu 5 tahun.” (Wawancara dengan Ibu Dwi Nusiantari, tanggal 23 Mei 2012)

Akan tetapi, sebagian besar pengusaha pelayaran merasa keberaran dengan batas waktu 5 tahun tersebut. Jika pengusaha menjual kapalnya sebelum 5 tahun harus membayar pajak kepada negara sebesar 10 persen dari harga penjualan (PPN 10 persen). Padahal, di Indonesia jarang ada kontrak penggunaan kapal lebih dari 5 tahun, paling banyak 2 tahun. Supaya pengusaha kapal tidak menanggung rugi berkepanjangan mereka harus menjual kapalnya. Namun, pengusaha harus membayar pajak terutang kepada negara sesuai Pasal 16 tersebut. Hal ini seperti disampaikan oleh Bapak I Nyoman Widia:

“Iya, itu kan memberatkan perusahaan pelayaran. Kalau 2 tahun mereka sudah ga menggunakan lagi, kalau menjual mereka harus membayar PPN kan, fasilitasnya dicabut. Desember kemarin ada perusahaan pelayaran mengajukan SKB dapet, waktu itu kenapa ngajuin SKB?”

Karena kredit dari bank-nya belum keluar, kemudian dia keluar kreditnya. Kemudian kan dia karena ada batas waktu 5 tahun itu dia berpikir kalau misalnya dia 3 tahun mau jual kan harusnya, nah itu dia yang jadi masalahnya.” (Wawancara dengan Bapak I Nyoman Widia, tanggal 1 Maret 2012)

Hal senada juga disampaikan oleh perusahaan pelayaran. Mereka beranggapan bahwa batas waktu 5 tahun yang ditetapkan terlalu lama. perusahaan pelayaran nasional sendiri sebenarnya pernah mengusulkan agar batas waktu tersebut diperkecil menjadi 3 tahun saja atau kalau bisa dihapus. Usul 3 tahun ini mengingat teknologi kapal yang semakin maju dari tahun ke tahun, sehingga kapal lama perlu diganti dengan kapal baru agar tetap dapat mengikuti perkembangan zaman, seperti pernyataan dari Bapak Indra Yuli dibawah ini:

“Jadi gini, setelah 5 tahun baru kapal boleh dijual. Kalau pada saat kapal belum 5 tahun dijual PPN yang dibebaskan itu harus dibayar lagi. Peraturan ini memberatkan bagi perusahaan pelayaran. Kita kemarin mengusulkan cukup 3 tahun saja. Karena ditakutkan teknologinya sudah ketinggalan. Karena 5 tahun adalah waktu yang cukup lama, sedangkan teknologi terus berjalan cepat. Jadi kami mengusulkan untuk mengurangi batas waktunya menjadi 3 tahun. Sayangnya usul kami ditolak oleh pemerintah.” (Wawancara Indra Yuli, 7 Mei 2012)

INSA sendiri juga sebenarnya keberatan dengan batas waktu ini. Pihak INSA juga memiliki alasan bahwa kapal yang digunakan oleh perusahaan pelayaran kebanyakan digunakan untuk jangka waktu kurang dari 5 tahun. Pihak INSA sendiri meminta ketentuan ini untuk diperlonggar atau bahkan dihilangkan sama sekali. Berikut merupakan pernyataan dari Bapak Hendrawan yang merupakan perwakilan dari INSA:

“Di peraturannya kan ada, setelah 5 tahun kita baru boleh jual kapal. Kalau kurang dari 5 tahun maka PPN sebesar 10 persen itu dikenakan. Tentu saja baik dari INSA maupun perusahaan pelayaran keberatan, karena kita melihat ya selama dilakukan industri perusahaan pelayaran kan kapal yang digunakan sebagian besar kurang dari 5 tahun ya. Cuma itu kan pertimbangan pemerintah ya, kita ga tau. Tapi dari kita sendiri kalau bisa itu diperlonggarlah. Kalau bisa ya memang dihapuskan.” (Wawancara dengan Bapak Hendrawan, tanggal 14 Mei 2012)

Keluhan lain juga muncul terkait akan dikenakannya sanksi administrasi berupa bunga yang harus dibayarkan oleh perusahaan pelayaran apabila menjual kapal dalam jangka waktu kurang dari 5 tahun sejak tanggal pembelian. Hal yang perlu diperhatikan juga adalah berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan – 370/KMK.03/2003 pasal 16 ayat (3) yang menyebutkan bahwa kepada Pengusaha Kena Pajak yang tidak memenuhi kewajiban, Direktur Jenderal Pajak dapat menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar sebesar Pajak Pertambahan Nilai yang terutang ditambah sanksi administrasi berupa bunga 2% (dua persen) sebulan untuk selama-lamanya 24 (dua puluh empat) bulan, dihitung mulai saat habisnya jangka waktu sampai dengan diterbitkannya Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar. Disini perusahaan hanya memiliki 2 pilihan apabila ingin menjual kapal yang umurnya kurang dari 5 tahun, apakah menjualnya dengan resiko harus membayarkan PPN terutang atau tetap menjaganya dan mengeluarkan biaya tertentu untuk merawat kapal.

Pendekatan lain adalah situasi dari kapal atau perusahaan pelayaran itu sendiri. Apabila kapal memang benar-benar harus dilepas, atau misalnya perusahaan dalam kondisi bangkrut, maka seharusnya pemerintah memberikan keringanan kepada perusahaan pelayaran dengan tidak mencabut fasilitas PPN yang sebelumnya berlaku. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Prof. Gunadi:

“Ya lihat situasinya. Kalau memang kapalnya terpaksa harus dilepaskan ini bagaimana? Kalau memang kondisinya begitu mestinya tetap diberikan fasilitas PPN, jangan tiada maaf bagimu ya. Ya terus kalau perusahaannya bangkrut gimana? Ga bisa dipaksa-paksa ini harus dijual, nanti kalau ga dijual malah biaya-biaya macemnya mahal terus kan ga ada yang nanggung biaya-biaya tersebut.” (Wawancara dengan Prof. Gunadi, tanggal 4 Juni 2012)

Seharusnya pemerintah dalam menetapkan batas waktu ini juga memperhatikan keberlanjutan usaha dari perusahaan pelayaran. Namun kebijakan ini sepertinya akan sulit untuk diubah karena pemerintah juga ingin mendapatkan pajak dari pelanggaran ini, sebagaimana disampaikan oleh Prof. Gunadi:

“Ya boleh dihapuskan, tetapi nanti faktanya itu liat pada keadaan sebenarnya gitu. Maksudnya kan untuk melindungi keberlanjutan usaha. Ya itu kalau perusahaan rugi terus gimana itu? Ya tapi orang pajak ga mau rugi itu, maunya laba.” (Wawancara dengan Prof. Gunadi, tanggal 4 Juni 2012)

Jadi, pada intinya sebenarnya kebijakan batas waktu 5 tahun ini memberatkan perusahaan pelayaran. Seharusnya pemerintah lebih memberikan kelonggaran kepada perusahaan pelayaran dalam hal ini. Cara yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah dengan meminimalisir batas waktu penjualan atau langsung sekaligus menghapuskan batas waktu peraturan tersebut.

5.3.3 Pemberian Fasilitas Memberatkan Industri Galangan Kapal

Sudah seharusnya Indonesia mengembangkan industri perkapalan nasional. Kebijakan ini didukung dengan adanya Instruksi Presiden No 5 Tahun 2005 yang intinya bahwa seluruh angkutan laut dalam negeri harus diangkut kapal berbendera Indonesia. Tetapi, permintaan tersebut tidak diimbangi dengan kemampuan memproduksi kapal.

Industri perkapalan merupakan industri padat karya dan padat modal yang memiliki daya saing tinggi. Karena itu, dukungan pemerintah sebagai pemegang kewenangan sangat penting. Faktor kebijakan moneter dan fiskal, masih sulitnya akses dana perbankan dan tingginya bunga menjadi beban para pelaku usaha. Industri kapal juga diharuskan membayar pajak dua kali lipat. Masalah lain adalah minimnya keterlibatan perbankan. Perbankan enggan menyalurkan kredit kepada industri perkapalan. Mereka beranggapan, industri perkapalan penuh risiko karena kontrol terhadap industri ini sulit. Harga kapal baru produksi dalam negeri memang sedikit mahal, mengingat:

1. Bantuan investasi modal yang didapat dari Bank sangat sulit.
2. Harga komponen bahan-bahan kapal mencapai 60 persen dari biaya produksi.
3. Harga komponen bahan-bahan kapal baik dari import atau dari dalam negeri sendiri selalu kena PPN sebesar 10 persen dari biaya distribusi produk impor.

Perusahaan galangan kapal sekarang pada umumnya lebih memfokuskan usahanya pada fasilitas reparasi saja, sedangkan fasilitas untuk bangunan baru tidak terlalu diunggulkan untuk melakukan produksi. Hal berikut bisa dilihat dari tabel dibawah ini:

Tabel 5.12
Potensi Industri Galangan Kapal Indonesia

No	Kelas Fasilitas	Fasilitas untuk Reparasi			Fasilitas utk Bangunan Baru		
		Unit	Kapasitas produksi/Th		Unit	Kapasitas produksi/Th	
			(GT)	(DWT)		(GT)	(DWT)
1	< 500	121	480.000	720.000	99	21.000	31.500
2	501 – 1.000	45	495.000	742.500	27	17.000	25.500
3	1.001 – 3.000	25	455.000	682.500	8	10.000	15.000
4	3.001 – 5.000	6	400.000	600.000	9	37.000	55.500
5	5.001–10.000	7	900.000	1.350.000	11	70.000	105.000
6	10.001-	6	1.270.000	1.905.000	6	180.000	270.000
7	50.000	3	1.560.000	2.340.000	-	---	---
8	50.001- 100.000 >100.000	1	800.000	1.200.000	-	---	---
	JUMLAH	214	6.360.000	9.540.000	160	335.000	502.500

Sumber: Pusat Data dan Informasi Kementerian Perindustrian

Perusahaan pelayaran sendiri pada umumnya tidak pernah membeli kapal produksi dalam negeri. Hal ini dikarenakan harga kapal dalam negeri lebih mahal, dan juga apabila memesan maka perusahaan galangan kapal akan membutuhkan waktu yang cukup lama untuk memenuhi permintaan perusahaan pelayaran. Sejauh ini perusahaan pelayaran hanya menggunakan jasa perusahaan galangan kapal untuk reparasi kapal saja, seperti yang disampaikan oleh Bapak Hendrawan:

“Perusahaan galangan kapal kita saat ini banyak mendapatkan order dari perusahaan internasional untuk repair, maintenance, docking. Perusahaan galangan kapal ini kalau kita kasih order sulit bersaing. Bisa dibayangkan lebih dari 3000 kapal berbendera Indonesia saat ini dengan kondisi hanya berapa banyak galangan kapal di Indonesia tidak akan bisa masuk. Mereka untuk order docking, repair, dan maintenance

tadi aja mereka udah full, bagaimana kita bisa mau order untuk beli kapal. Kalau kita order, lebih banyak jatuhnya molor, dan dari harga juga tidak kompetitif.” (Wawancara dengan Bapak Hendrawan, tanggal 14 Mei 2012)

Jumlah perusahaan galangan kapal di Indonesia sendiri jumlahnya masih tidak sebanding dengan jumlah perusahaan pelayaran di Indonesia. Jumlah galangan kapal yang berada di Indonesia adalah sekitar 250 galangan kapal yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Untuk kapasitasnya sendiri perusahaan galangan kapal memiliki kapasitas hanya sebesar ± 700.000 DWT/thn untuk bangunan kapal baru dan ± 10 juta DWT/thn untuk pemeliharaan/reparsi kapal. Fasilitas produksi terbesar adalah untuk *graving dock* yaitu sebesar ± 150.000 DWT.

Jika dibandingkan dengan galangan asing, galangan kapal di Indonesia membutuhkan dan yang lebih besar untuk memproduksi kapal. Selain itu dengan diberikannya fasilitas PPN Dibebaskan juga tentunya perusahaan pelayaran lebih memilih kapal produksi galangan asing. Berikut ini merupakan tabel perbedaan biaya pembangunan kapal baru antara perusahaan galangan kapal Indonesia dengan galangan kapal asing:

Tabel 5.13
Biaya Pembangunan Kapal Baru

No	Tipe Kapal	Satuan	Besaran (US\$)	Galangan Asing
1	Ferry Penumpang-Kendaraan	GT	2000-3500/GT	500-1500/GT
2	Tongkang Barge	Feet	2000-2500/feet	700-1000/feet
3	Tanker Minyak	LT DWT	650-800/ LT DWT	450-600/LTDWT
4	Container	TEUS	6500-7500/TEUS	4000-5500/TEUS
5	Kapal Ikan	GT (Kayu)	4500-6000/GT	4000-5000/GT

Sumber: Ir. Surjo W. Adji, M.Sc, INDUSTRI PERKAPALAN INDONESIA: MENYONGSONG MASA DEPAN, 2004

Tujuan utama dari diberikannya fasilitas PPN Dibebaskan adalah untuk memudahkan konsumen penikmat BKP atau JKP. Bagi perusahaan galangan kapal, yang merupakan produsen BKP, fasilitas PPN Dibebaskan ini justru merugikan bisnis usaha mereka. Hal ini dikarenakan dengan dengan fasilitas PPN Dibebaskan ini maka atas penyerahan kapalnya perusahaan galangan kapal tidak dapat mengkreditkan pajak masukannya. Karena tidak bisa mengkreditkan pajak masukannya, maka pada akhirnya pajak masukan ini akan menjadi biaya bagi perusahaan pelayaran. Hal ini seperti disampaikan oleh Bapak I Nyoman Widia:

“Ini sebenarnya kan insentif PPN lebih ke arah konsumen, konsumen yang menikmati itu tadi karena dia akan mendapatkan harga tanpa PPN. Tapi dengan adanya aturan bahwa kalau PPN-nya dibebaskan terus pajak masukannya ga bisa dikreditkan, artinya perusahaan galangan kapal ini yang terkena dampak negatifnya. Jadi perusahaan galangan kapal ini ga bisa mengkreditkan, sehingga menjadi cost. Sehingga harga kapal dalam negeri menjadi lebih tinggi, kalah bersaing dengan kapal impor buatan luar negeri. Jadi perusahaan galangan kapal meminta untuk fasilitasnya diganti, dari dibebaskan menjadi tidak dipungut. Karena insentif PPN ini kan pada dasarnya kan memang ingin meringankan konsumen, tapi pada akhirnya justru tidak menguntungkan bagi pihak perusahaan galangan kapal.” (Wawancara dengan Bapak I Nyoman Widia, tanggal 1 Maret 2012)

Karena pajak masukannya tidak dapat dikreditkan, maka perusahaan galangan kapal kemudian menaikkan harga kapal produksinya untuk menutupi pajak masukan. Dengan tingginya harga kapal dalam negeri ini tentunya perusahaan pelayaran justru akan memilih untuk mengimpor kapal karena harganya yang lebih murah. Kebijakan ini juga dianggap diskriminatif bagi perusahaan galangan kapal, karena harga kapal yang mahal sehingga hanya sedikit perusahaan pelayaran yang berminat untuk memesan kapal yang

diproduksi oleh galangan kapal Indonesia. Hal ini seperti disampaikan oleh Prof. Gunadi:

“Ya karena dia akan memukul produsen dalam negeri. Di dalam negeri menjadi mahal biayanya, nah ini pemerintahan membuat policy yang tidak, - policy yang diskriminatif.” (Wawancara dengan Prof. Gunadi, tanggal 4 Juni 2012)

Kementerian Perindustrian pada tahun 2010 pernah mengusulkan untuk menghapus kebijakan PPN Dibebaskan untuk penyerahan kapal dalam negeri. Dengan dihapuskannya PPN Dibebaskan, maka PPN akan dipungut dimana kemudian pajak masukan dari PPN tersebut dapat dikreditkan oleh perusahaan galangan kapal, sebagaimana yang diutarakan oleh Prof. Gunadi:

“Ya saya sependapat untuk dihapus, karena PPN tadi kan perusahaan lebih untung kalau PPN-nya ndak dibebaskan, tapi dipungut. Hal ini karena kalau dipungut kan PPN-nya dapat dikreditkan. Kalau dibebaskan kan pajaknya tidak dapat dikreditkan. Karena menguntungkan perusahaan-perusahaan ya, tapi kalau bukan perusahaan kan ndak menguntungkan, harus secara normal saja gitu.”

(Wawancara dengan Prof. Gunadi, 4 Juni 2012)

Badan Kebijakan Fiskal juga mempertimbangkan untuk mengubah kebijakan PPN Dibebaskan atas penyerahan kapal dalam negeri diganti menjadi PPN tidak dipungut. Dengan fasilitas PPN tidak dipungut, maka industri galangan kapal nantinya dapat mengkreditkan pajak masukannya. Namun pada akhirnya dengan PPN yang dapat dikreditkan ini akan muncul restitusi, sehingga harus dilakukan pemeriksaan terhadap perusahaan galangan kapal. Padahal perusahaan galangan kapal sendiri belum siap untuk diperiksa. Berikut ini merupakan pernyataan Bapak I Nyoman Widia:

“Iya, karena disini sudah pernah dibahas, nah kita kan sudah berapa kali rapat, industri galangan kapal kan geluh nih ga bisa dikreditkan. Oke kalau begitu nanti kita usulkan deh supaya kebijakannya diganti

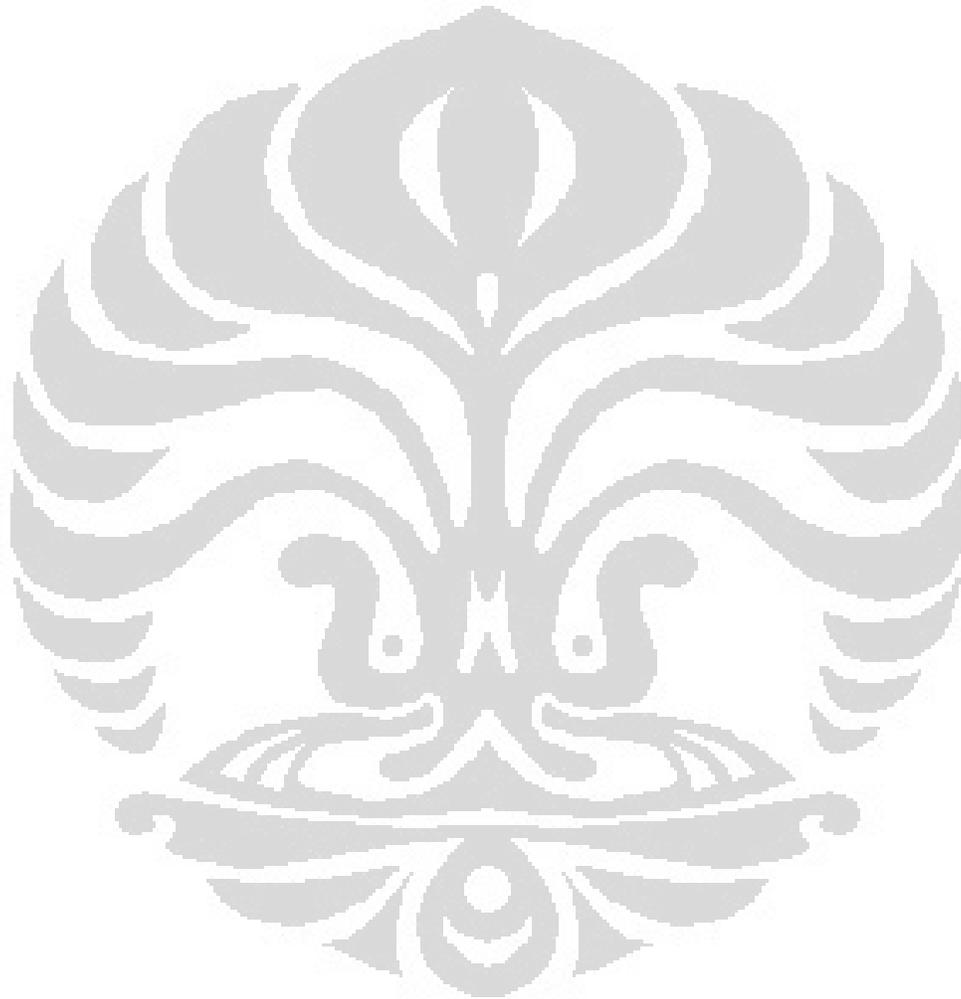
menjadi PPN tidak dipungut, sehingga bisa dikreditkan. Konsekuensi dari tidak dipungut bisa dikreditkan artinya dia bisa melakukan restitusi, ya. Kalau restitusi kan diperiksa, nah dia juga belum siap diperiksa. Jadi mereka tidak dipungut pun tidak mau.” (Wawancara dengan Bapak I Nyoman Widia, tanggal 1 Maret 2012)

Perusahaan galangan kapal menginginkan agar faktor input juga dibebaskan dari PPN. Dengan begitu maka pada saat melakukan penyerahan kapal perusahaan galangan kapal tidak perlu melakukan kredit. Namun hal ini hanya memindahkan masalah ke pemasok, karena apabila pemasok yang menyerahkan komponen kapal mendapatkan fasilitas bebas PPN, maka pajak masukan pemasok komponen tidak dapat dikreditkan. Seperti yang disampaikan oleh Bapak I Nyoman Widia:

“Mereka sebenarnya ingin dibebaskan dari faktor input. Kalau mereka dibebaskan dari faktor input, itu memang selesai masalahnya disini. Cuma kalau dia membeli dari pemasok-pemasok dibebaskan PPN, maka nanti pemasoknya yang justru tidak dapat mengkreditkan pajak masukannya. Nah kalau tidak dipungut, maka akan terjadi restitusi, tetapi perusahaan galangan kapal tidak siap diperiksa. Jadi memindahkan masalah saja. Kalau ini sebenarnya PPN kan menjaga rantai produksi kan, begitu di salah satu rantai tercederai dengan adanya insentif, terganggu ini flow-nya ini gitu lo. Akhirnya perusahaan galangan kapal meminta untuk dikenakan PPN. Bagi perusahaan galangan kapal lebih baik terutang PPN lo, supaya bisa dikreditkan. Lagipula dengan dikenakan PPN kan dapet duitnya dari sini.” (Wawancara dengan Bapak I Nyoman Widia, tanggal 1 Maret 2012)

Oleh karena itu, perusahaan galangan kapal Indonesia lebih memilih agar atas penyerahan kapal yang dilakukannya terutang PPN. Hal ini dilakukan agar perusahaan galangan kapal dapat mengkreditkan pajak masukannya. Selain itu

juga, diharapkan harganya dapat bersaing dengan kapal-kapal produksi galangan kapal asing.



BAB 6

SIMPULAN & SARAN

6.1.Simpulan

Berdasarkan analisis yang dilakukan peneliti mengenai kebijakan PPN atas impor kapal/penyerahan kapal pada bab 5, peneliti mendapat kesimpulan sebagai berikut:

- a. Kebijakan PPN yang pernah berlaku adalah PPN Ditanggung Pemerintah yang berlaku mulai tahun 1986 sampai tahun 2000. Berdasarkan amandemen UU PPN Nomor 18 Tahun 2000 Pasal 16B, kebijakan ini pun kemudian diubah menjadi kebijakan PPN Dibebaskan. Kebijakan ini mulai berlaku dengan ditetapkannya PP Nomor 146 Tahun 2000 yang kemudian diperbarui dengan PP Nomor 38 Tahun 2003 yang masih berlaku hingga saat ini.
- b. Implementasi kebijakan PPN Dibebaskan ditinjau dari Teori Model Implementasi Korten dan Teori Netralitas PPN Terra secara umum berjalan dengan baik. Kebijakan ini lebih banyak dimanfaatkan pada impor kapal dibanding penyerahan kapal dalam negeri. Selain itu permintaan kapal juga semakin meningkat sejak diberlakukannya asas *cabotage*.
- c. Hambatan dari implementasi kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal adalah Surat Keterangan Bebas PPN, adanya batas waktu 5 tahun untuk menjual kapal atau fasilitas PPN akan dicabut, dan yang terakhir adalah industri galangan kapal dalam negeri yang masih tertinggal karena fasilitas yang diberikan dinilai tidak tepat oleh perusahaan galangan kapal di Indonesia.

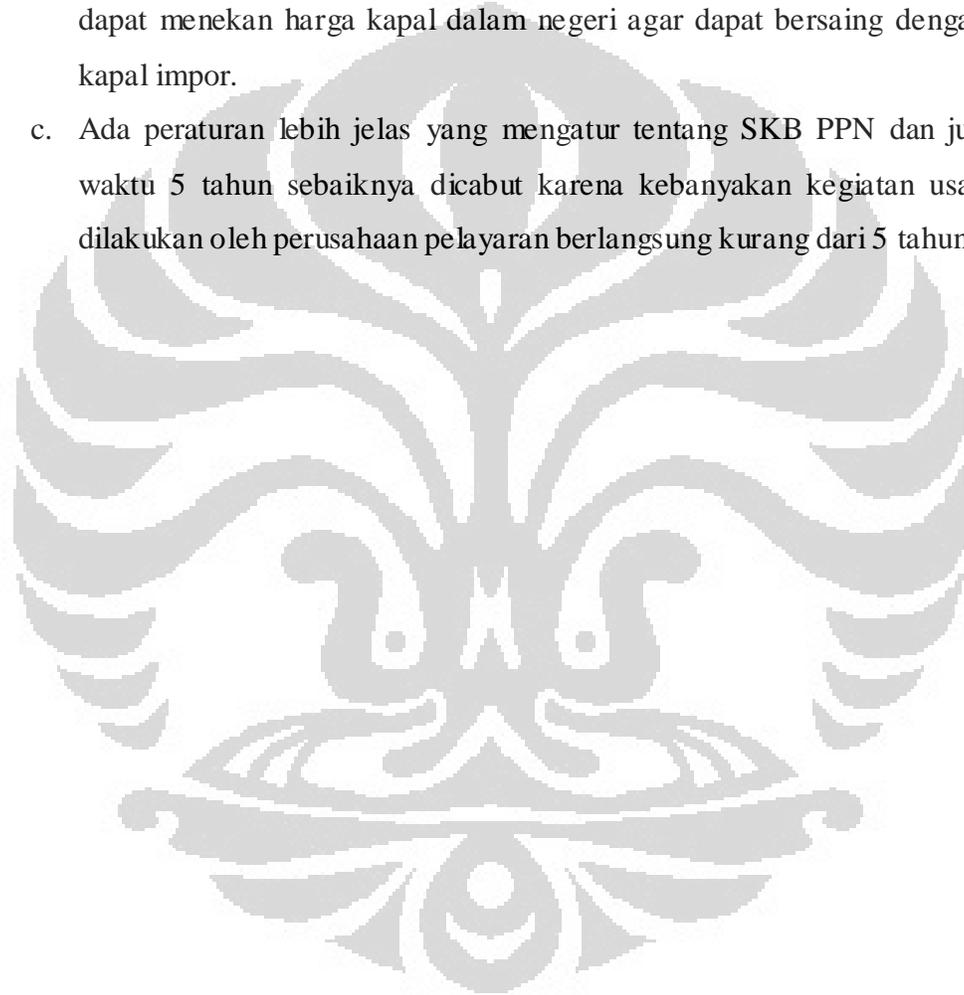
6.2.Saran

Beberapa hal yang menjadi saran peneliti kepada pemerintah atas kebijakan PPN Dibebaskan atas impor kapal/penyerahan kapal yaitu:

- a. Kebijakan PPN yang berlaku sebaiknya dapat mendukung pertumbuhan industri pelayaran nasional pada umumnya. Fasilitas PPN Dibebaskan yang

diberikan diharapkan tidak terbatas untuk *output* di sektor impor/penyerahan kapal saja, tetapi juga termasuk di sektor *input*, yaitu dengan memberikan fasilitas PPN Dibebaskan juga kepada komponen-komponen yang dibeli untuk keperluan memproduksi kapal.

- b. Seharusnya diberikan fasilitas PPN yang berbeda pada penyerahan kapal dalam negeri, agar industri galangan kapal tidak mengalami kerugian dan juga dapat menekan harga kapal dalam negeri agar dapat bersaing dengan kapal-kapal impor.
- c. Ada peraturan lebih jelas yang mengatur tentang SKB PPN dan juga batas waktu 5 tahun sebaiknya dicabut karena kebanyakan kegiatan usaha yang dilakukan oleh perusahaan pelayaran berlangsung kurang dari 5 tahun.



DAFTAR REFERENSI

Buku

- Akib, Haedar & Antonius Tarigan, *Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model, dan Kriteria Pengukurannya*, Universitas Negeri Makassar & Bappenas, 2010.
- Arifin, Syamsul dkk. *Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo. 2008.
- Basrowi, Dr. M.Pd dan Dr. Suwandi, M.Si, *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2008.
- Birkland, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process*. New York: M.E. Sharpe, Inc, 1984.
- Cochran, Charles L. and Eloise F. Malone, *Public Policy: Perspectives and Choices*. New York: McGraw Hill, 1995.
- Cresswell, John W. *Research Design :Qualitative and Quantitative Approach*. London: Sage Publication Inc. 1994.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy, Tenth Edition*. New Jersey: Prentice Hall, 2002.
- Easson , Alex. *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*. Netherlands: Kluwer Law International, 2004.
- Gunadi *et al*, *Perpajakan*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1997.
- Hasan, Iqbal. *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. Jakarta:Ghalia Ind. 2002.
- Jannah, Lina M. dan Bambang Prasetyo, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori Dan Aplikasi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005.
- Kosasih, Engkos SE, MM. dan Prof. Capt. Hananto Soewodo, M.Mar. SE. MM. Ph.D. *Manajemen Perusahaan Pelayaran, Suatu Pendekatan Praktis dalam Bidang Usaha Pelayaran*, Jakarta: Rajawali Pers. 2009.
- Kountur, Ronny. D.M.S., Ph.D. *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*. Jakarta: Penerbit PPM, 2005.

- Lymer, Andy & Dora Hancock, *Taxation, Policy and Practice*, London: Thompson & Learning. 2001.
- Mar'ie Muhammad. *Kebijakan Fiskal di Masa Krisis, dalam Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Kompas. 2004.
- Mansury, R. *Kebijakan Perpajakan*. Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan. 2000.
- _____. *Kebijakan Fiskal*. Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan. 1999.
- _____. *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta: IND-HILL CO, 1996.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif edisi Revisi*. Bandung:PT.Remaja Rosdakarya, 2006.
- Musgrave, Richard A. dan Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw Hill Company. 1984.
- Neuman, W.L.. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches 5th Edition*. Boston:Allyn and Bacon. 2003.
- Nurmantu, Safri . *Pengantar Perpajakan*, Jakarta: Granit, 2003.
- Rosdiana, Haula, Edi Slamet Irianto dan Titi Muswati Putranti, *Teori Pajak Pertambahan Kebijakan dan Implementasinya di Indonesia*, Bogor:Ghalia Indonesia, 2011.
- Rosdiana, Haula dan Rasin Tarigan, *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Rosdiana, Haula. *Pajak Teori dan Kebijakan*. Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Administrasi FISIP UI, 2004
- _____. *Pengantar Perpajakan; Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Jakarta: Yayasan Pendidikan dan Pengkajian Perpajakan, 2003.
- Rusjdi , Muhammad. *PPN & PPnBM Pajak Pertambahan Nilai Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah Edisi Ketiga*. Jakarta : PT. Indeks, 2006.
- Soetrisno, PH. *Dasar-Dasar Kebijaksanaan Ekonomi dan Kebijaksanaan Fiskal*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi UGM, 1983.
- Subarsono, A.G., *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2006.

- Sukardi, Untung . *Pokok-pokok Pajak Pertambahan Nilai Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003.
- Subiyantoro, Heru Ph. D. dan Dr. Singgih Riphath, APU. *Kebijakan Fiskal; Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2004.
- Tait, Alan A. *Value Added Tax: International Practice and Problems*, Washington DC: International Monetary Fund, 1988.
- Terra, Ben . *Sales Taxation : The Case of Value Added Tax in The European Community*, Denventer-Boston, Kluwer Law and Taxation Publisher, 1988.
- Terra, Ben and Julius Kajus. *A Guide to VAT Directives to The Europe: Introduction to Europe VAT 2008, Volume 1*, Washington DC: International Monetary Fund, 2008.
- Thuronyi, Victor. *Tax Law Design and Legal Drafting*. Washington DC: IMF, 1988.
- UNCTAD. *Tax Incentives And Foreign Direct Investment: A Global Survey*. New York: United Nations Publication, 2000.
- Winarno, Budi. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Yogyakarta: CAPS, 2011.

Penelitian/Karya Ilmiah

- Saragih , Barens T. “*Pemberdayaan Pelayaran Nasional*”- Bahan Diskusi Panel dan Lokakarya Kemaritiman Nasional KADIN, Juni 2003, dilampirkan dalam “Cetak Biru dan Rencana Kerja Pengembangan Industri Pelayaran”,
- Hutagaol , John. *Sekilas Tentang Kebijakan Insentif Pajak*. (Indonesia Tax Review, Vol. 6/ No. 19)

Internet

- Asas Cabotage: Pelayaran Nasional Tersenyum?
<http://www.myedisi.com/majalah/maritime/140/396> diunduh pada 2 Februari 2012
- Industri Pelayaran Masih Terbebani Pajak <http://www.bisnis.com/articles/industri-pelayaran-masih-terbebani-pajak>, di unduh pada 3 Februari 2011
- Laurence E. Rothenberg, (2002) *Globalization 101, The three tension of globalization*. 2002 <http://www.globaled.org/issues/176.pdf> diunduh pada 3 Februari 2012

Menuju Kekayaan Bangsa Bahari,

<http://www.beritaindonesia.co.id/berita-utama/menuju-kejayaan-bangsa-bahari/page-2> diunduh pada 3 Februari 2012

Pahlawan Devisa, Pahlawan Tersiksa

http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=12194&coid=2&caid=36&gid=1 diunduh pada 3 Februari 2012

Pelayaran Indonesia 94 Persen Dikuasai Kapal Asing

<http://beritasore.com/2010/07/22/pelayaran-indonesia-94-persen-dikuasai-kapal-asing/>, diunduh pada 2 Februari 2012

Pertumbuhan Industri Pelayaran Masih Terhambat Infrastruktur Minim.

<http://metrotvnews.com/read/newsvideo/2011/12/12/141298/Pertumbuhan-Industri-Pelayaran-masih-Terhambat-Infrastruktur-Minim>, diunduh pada 3 Februari 2012



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Imam Catur Hari Mukti
Tempat, Tanggal Lahir : Labuhan Ratu, 22 Maret 1990
Alamat : Komplek Kantor BTN Way Kambas, Lampung Timur, 34196
Nomor telepon/Rumah : (+62) 85715333945
Email : imam.catur@yahoo.com
imamchmukti@gmail.com
Nama Orang Tua :
Ayah : (Alm) Prijono
Ibu : Sunarsih

Riwayat Pendidikan Formal

Ilmu Administrasi Fiskal, FISIP Universitas Indonesia	2008-2012
SMAN 9 Bandar Lampung	2005-2008
SMPN 1 Labuhan Ratu, Lampung Timur	2002-2005
SDN 1 Rajabasa Lama, Labuhan Ratu	1996-2002

PEDOMAN WAWANCARA

Kementerian Keuangan Republik Indonesia

- Subdit Industri Peraturan Perpajakan I, Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia
 - a. Latar belakang diberlakukannya kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal
 - b. Dampak dari diberlakukannya kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal pada perusahaan pelayaran niaga nasional
 - c. Pendapat tentang kebijakan pajak di sektor pelayaran
- Subbidang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Badan Kebijakan Fiskal Republik Indonesia
 - a. Gambaran kebijakan fiskal atas sektor pelayaran
 - b. Latar belakang diberlakukannya kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal
 - c. Dampak kebijakan fiskal atas pelayaran terhadap penerimaan negara
 - d. Pendapat tentang kebijakan pajak di sektor pelayaran

Akademisi

- a. Pendapat tentang kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal
- b. Kesesuaian dengan konsep PPN yang baik
- c. Pendapat tentang kebijakan pajak di sektor pelayaran

Asosiasi Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional (INSA)

- a. Pendapat tentang kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal
- b. Harapan atas kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal pada perusahaan pelayaran niaga nasional

- c. Pendapat tentang kebijakan fiskal dalam rangka mendorong perkembangan sektor pelayaran, khususnya impor/penyerahan kapal

Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional

- a. Pendapat tentang kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal
- b. Harapan atas kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal pada perusahaan pelayaran niaga nasional
- c. Pendapat tentang kebijakan fiskal dalam rangka mendorong perkembangan sektor pelayaran, khususnya impor/penyerahan kapal



HASIL WAWANCARA

Waktu : Pukul 09.00 WIB – 09.30 WIB
Hari/Tanggal : Kamis, 24 Mei 2012
Tempat : Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia
Direktorat Jenderal Pajak, Lt. 9 Jl. Jend. Gatot Subroto
Kav. 40-42 Jakarta
Interviewer : Imam Catur Hari Mukti (0806317943)
Interviewee : Ibu Dwi Nusiantari
Posisi *Interviewee* : Staff Subdit Industri Peraturan Perpajakan I,
Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia

T: Kebijakan PPN yang pernah dan atau masih berlaku atas impor/penyerahan kapal di Indonesia?

J: Yang masih berlaku adalah PP 146 Tahun 2000 tentang impor/penyerahan BKP tertentu seperti kapal termasuk dalam BKP tertentu yang impornya dibebaskan PPN dan penyerahannya dibebaskan PPN. Perubahannya adalah PP 38 Tahun 2003.

T: Latar belakang diberikannya fasilitas PPN atas impor/penyerahan kapal itu apa saja?

J: Di PP 146 itu kan dijelaskan bahwa pemberian fasilitas PPN untuk kapal yang dimiliki oleh perusahaan pelayaran nasional yang bergerak di bidang angkutan air, perikanan. Untuk perusahaan pelayaran non-niaga nasional masih dikenakan PPN. Kalau dasar filosofisnya jadi untuk membantu perusahaan nasional yang bergerak di bidang angkutan air. Jadi kapal itu kan kalau di Undang-Undang PPN kan angkutan umum termasuk dalam perusahaan yang jasanya dibebaskan dari PPN ya. Nah itu kan jadinya pengguna angkutan umum pada akhirnya orang-orang pribadi, yang konsumen kapal angkutan. Jadi supaya mereka dapet ininya juga murah. Jasa angkutannya murah. Jadi pada akhirnya bukan untuk memfasilitasi perusahaan yang *core business*-nya kapal angkutan, tapi lebih ke pengguna konsumen akhir.

T: Tadi Ibu bilang bahwa perusahaan pelayaran non-niaga nasional masih dikenakan PPN. Itu kenapa bisa begitu, Bu?

J: Kalau perusahaan pelayaran nasional kan tidak berorientasi untuk mencari keuntungan, gitu. Jadi kan ada tujuan pelayanan kemasyarakatan. Kalau perusahaan non-niaga nasional dia memang tujuannya komersil.

T: Dulu fasilitas yang digunakan adalah PPN Ditanggung Pemerintah atas impor/penyerahan kapal, kemudian diganti menjadi PPN dibebaskan. Apa alasannya?

J: Itu karena fasilitas PPN kan diaturnya mulai dari Pasal 16B UU Nomor 18 Tahun 2000. Jadi di tahun 2000 itu kan mulai ada pasal yang mengatur mengenai fasilitas PPN. Jadi fasilitas PPN itu dibebaskan dan tidak dipungut. Tidak ada fasilitas ditanggung pemerintah. Oleh karena itu fasilitas PPN beberapa jenis objek PPN yang mendapat fasilitas dirapikan begitu. Jadi disesuaikan dengan dasar hukumnya di undang-undang.

T: Untuk mendapat fasilitas PPN perusahaan pelayaran harus membuat SKB PPN. Kenapa?

J: Keharusan menggunakan SKB PPN itu jadi untuk pengawasan kita, gitu. Jadi fasilitas diberikan tapi hanya dapat diberikan apabila terbit SKB. Jadi SKB itu.. – kan kalau mau ngurus SKB kan ada syarat-syarat SKB yang harus dipenuhi di KPP. Jadi itu peraturan administrasi kita untuk menjamin bahwa perusahaan pelayaran ini berhak untuk mendapatkan fasilitas PPN. Jadi ini untuk kebaikan kita, karena kalau ga ada SKB kan ga terkontrol.

T: Di PP Nomor 38 Tahun 2003 disebutkan bahwa kapal yang dijual 5 tahun sebelum tanggal pembelian maka fasilitas PPN dibebaskannya akan dicabut. Apa alasannya diberlakukan aturan seperti ini?

J: Kalau sebelum 5 tahun itu jadi gini, kita memberi fasilitas. Itu fasilitas harus digunakan sesuai peruntukannya. Nah kalau misalnya sebelum 5 tahun itu kan berarti dia belum menggunakan fasilitas itu dengan penuh begitu. Atau mungkin juga kan terjadi penyimpangan dari pemberian fasilitas . untuk menjaga terjadinya penyimpangan, makanya waktu yang ideal itu 5 tahun.

T: Apa saja manfaat yang bisa didapat dari pemberian fasilitas PPN ini?

J: Untuk pemerintah, pada dasarnya kan fasilitas ini ditujukan untuk konsumen akhir, pengguna angkutan. Jadi kita lebih mendorong pertumbuhan ekonomi. Kalau untuk perusahaan pelayaran sendiri sih ya untuk mendorong usaha dia agar bisa lebih maju lagi.

T: Mulai tahun 2005 diberlakukan asas *cabotage*, nah kaitannya dengan PPN itu seperti apa? Apakah ada perbedaan sebelum dan sesudah diberlakukannya asas *cabotage*?

J: Sampai saat ini sebenarnya belum ada pengaruh ya, asas *cabotage*. Yang benar-benar berpengaruh itu asas *cabotage* membuat kita mengeluarkan PER-46/PJ/2010 yang memberi kebijakan khusus untuk perusahaan pelayaran nasional. Jadi itu efek dari asas *cabotage*. Jadi perbedaannya sebelum dan sesudah diberlakukannya asas *cabotage* itu sendiri adalah PER-46/PJ/2010 itu. Peraturan ini kan hanya berlaku selama kurang lebih 3 bulan, itu mengacu pada asas *cabotage*. Tapi kalau untuk peraturan yang masih berlaku ini tidak ada perbedaan karena masih merujuk ke PP 146 Tahun 2000.

T: Terus gunanya PER-46/PJ/2010 itu sendiri untuk apa? Kan cuma 3 bulan, jadi setelah itu bagaimana?

J: Kembali normal. Tetap menggunakan PP 146 Tahun 2000. Jadi PER-46/PJ/2010 itu kan untuk kapal-kapal yang diimpor sejak tanggal 1 Januari 2001 sampai dengan sebelum berlakunya PER-46 itu tanggal 19 Oktober 2010 kapal-kapal yang diimpor dan belum mendapat SKB dapat membuat berdasar PER-46. PER-46 berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 2010. Jadi kapal-kapal yang impor sejak tanggal 21 Oktober 2010 dan seterusnya itu kembali ke peraturan yang lama. Jadi ini sebetulnya kebijakan khusus. Dan kebijakan khusus itu kita berikan berdasarkan Inpres No 5 Tahun 2005 yang isinya antara lain Kementerian Keuangan harus mendukung pemberdayaan industri pelayaran nasional melalui kebijakan insentif. Kita menerbitkan PER-46/PJ/2010 untuk mendukung pelaksanaan inpres tersebut.

T: Jadi kapal yang di beli sejak tanggal 21 Oktober 2010 kembali menggunakan PP 146 Tahun 2000?

J: Iya, PER-46/PJ/2010 ini kan mulai diberlakukan 20 Oktober 2010 nih sampai 31 Desember 2010. Jadi untuk kapal yang dibeli 21 Oktober keatas kembali ke peraturan lama. Cuma 31 Desember ini menjadi batas bagi DJP untuk menerima permohonan.

T: Bagaimana konsekuensinya kalau permohonan SKB PPN tidak dikumpul sesuai waktunya tanggal 31 Desember 2010?

J: Ya konsekuensinya jika perusahaan pelayaran tidak mengumpulkan permohonan SKB sebelum tanggal 31 Desember 2010 maka dia tidak bisa dapat SKB-nya, kita tolak permohonannya. Jadi pada akhirnya akan dikenakan PPN.

T: Apakah ada kendala yang dihadapi atas kebijakan ini?

J: Kendalanya ini di PER-46/PJ/2010 ini merupakan salah satu kendala untuk kita. Ketika perusahaan pelayaran nasional merasa kurang sosialisasi begitu atas kebijakan ini. Jadi ga tau kalau harus mengurus SKB untuk impor/penyerahan kapal.

T: Apakah pemerintah mengalami *potential loss* dari diberlakukannya kebijakan ini?

J: Ini saya ga tau kalau angka-angkanya ya, tapi kalau *potential loss* sebenarnya ada seharusnya karena itu kan ada pemasukan PPN yang hilang begitu.



HASIL WAWANCARA

Waktu : Pukul 08.00 WIB – 08.30 WIB
Hari/Tanggal : Kamis, 1 Maret 2012
Tempat : Badan Kebijakan Fiskal
Gd. RM. Notohamiprodo Lt. 6
Jalan Wahidin Raya Nomor 1, Jakarta
Interviewer : Imam Catur Hari Mukti (0806317943)
Interviewee : Bapak I Nyoman Widia MH. Ak, C.PA
Posisi *Interviewee* : Kepala Subbidang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
Badan Kebijakan Fiskal Republik Indonesia

T: Apa latar belakang diberikan fasilitas PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal?

J: Fasilitas ini diberikan untuk mendukung industri pelayaran agar perusahaan pelayaran bisa memiliki kapal sendiri. Karena dengan diberikan fasilitas PPN Dibebaskan maka harga kapal akan menjadi lebih murah. Disamping itu kapal laut yang digunakan untuk jasa angkutan umum itu kan tidak terutang PPN. Kalau untuk penumpang tidak terutang PPN sedangkan untuk membeli kapal terutang PPN kan akan menjadi cost ya. Makanya itu diberikanlah insentif PPN tersebut.

T: Untuk mendapat fasilitas PPN dibebaskan maka perusahaan pelayaran diwajibkan untuk membuat SKB PPN. Bagaimana latar belakang pembuatan kebijakan tersebut?

J: Itu pemerintah mewajibkan membuat Surat Keterangan Bebas PPN supaya ada monitor, ada pengawasan dari pemerintah. Karena di SKB PPN juga itu ada syaratnya, yaitu tidak boleh dijual dalam waktu 5 tahun. Itu fasilitasnya dimanfaatkan oleh broker ataupun pedagang kapal. Syarat ini sebenarnya sedang dikaji .

T: Apa implikasinya dari keharusan mengurus SKB PPN ini bagi perusahaan pelayaran?

J: Ya kalau saya sih melihatnya dari segi administrative lah, karena perusahaan pelayaran kan harus mengurus segala macam dokumen dulu, baru bisa mendapat SKB PPN dan fasilitas PPN Dibebaskan.

T: Kenapa dikaji, Pak?

J: Iya, itu kan memberatkan perusahaan pelayaran. Kalau 2 tahun mereka sudah ga menggunakan lagi, kalau menjual mereka harus membayar PPN kan, fasilitasnya dicabut. Desember kemarin ada perusahaan pelayaran mengajukan SKB dapet, waktu itu kenapa ngajuin SKB? Karena kredit dari bank-nya belum keluar, kemudian dia keluar kreditnya. Kemudian kan dia karena ada batas waktu 5 tahun itu dia berpikir kalau misalnya dia 3 tahun mau jual kan harusnya, nah itu dia yang jadi masalahnya.

T: Pada tahun 2005 mulai diberlakukan asas *cabotage*. Apa pengaruh asas ini terhadap fasilitas PPN dibebaskan tersebut, Pak?

J: Justru bagus kan, malah ikut mendukung asas *cabotage*. Artinya kan perusahaan pelayaran harus menggunakan bendera Indonesia, jadi dengan adanya fasilitas PPN dibebaskan ini orang Indonesia bisa memiliki kapal-kapal sendiri, tidak bergantung kepada kapal asing lagi. Jadi sangat mendukung itu.

T: Apakah ada perbedaan implementasi PPN Dibebaskan sebelum dan setelah diberlakukannya asas *cabotage*?

J: Yang pasti setelah asas *cabotage* lebih banyak impor kapal. Jadi kalau perusahaan pelayaran membeli kapal dari luar negeri, kan PPN-nya dibebaskan. Terus kalau dia beli dalam negeri kan dibebaskan juga. Tapi bagi industri galangan kapal, karena penyerahannya dibebaskan, maka pajak masukannya tidak dapat dikreditkan. Jadi insentif yang diberikan kepada, ini sebenarnya kan insentif PPN lebih ke arah konsumen, konsumen yang menikmati itu tadi karena dia akan mendapatkan harga tanpa PPN. Tapi dengan adanya aturan bahwa kalau PPN-nya dibebaskan terus pajak masukannya ga bisa dikreditkan, artinya perusahaan galangan kapal ini yang terkena dampak negatifnya. Jadi perusahaan galangan kapal ini ga bisa mengkreditkan, sehingga menjadi cost. Sehingga harga kapal dalam negeri menjadi lebih tinggi, kalah bersaing dengan kapal impor buatan luar negeri. Jadi perusahaan galangan kapal meminta untuk fasilitasnya diganti, dari dibebaskan menjadi tidak dipungut. Karena insentif PPN ini kan pada dasarnya kan memang ingin meringankan konsumen, tapi pada akhirnya justru tidak menguntungkan bagi pihak perusahaan galangan kapal.

T: Jadi menurut Bapak untuk penyerahan kapal dalam negeri harus diganti kebijakan ya Pak?

J: Iya, karena disini sudah pernah dibahas, nah kita kan sudah berapa kali rapat, industri galangan kapal kan ngeluh nih ga bisa dikreditkan. Oke kalau begitu nanti kita usulkan deh supaya kebijakannya diganti menjadi PPN tidak dipungut, sehingga bisa dikreditkan. Konsekuensi dari tidak dipungut bisa dikreditkan artinya dia bisa melakukan restitusi, ya. Kalau restitusi kan diperiksa, nah dia juga belum siap diperiksa. Jadi mereka tidak dipungut pun tidak mau.

T: Jadi sebenarnya kebijakan yang tepat itu seperti apa, Pak?

J: Mereka sebenarnya ingin dibebaskan dari faktor input. Kalau mereka dibebaskan dari faktor input, itu memang selesai masalahnya disini. Cuma kalau dia membeli dari pemasok-pemasok dibebaskan PPN, maka nanti pemasoknya yang justru tidak dapat mengkreditkan pajak masukannya. Nah kalau tidak dipungut, maka akan terjadi restitusi, tetapi perusahaan galangan kapal tidak siap diperiksa. Jadi memindahkan masalah saja. Kalau ini sebenarnya PPN kan menjaga rantai produksi kan, begitu di salah satu rantai tercederai dengan adanya insentif, terganggu ini *flow*-nya ini gitu lo. Akhirnya perusahaan galangan kapal meminta untuk dikenakan PPN. Bagi perusahaan galangan kapal lebih baik terutang PPN lo, supaya bisa dikreditkan. Lagipula dengan dikenakan PPN kan dapet duitnya dari sini.

T: Apakah pemerintah mengalami *potential loss* dengan diberikannya fasilitas PPN dibebaskan tersebut?

J: sebenarnya sih untuk barang modal tidak terlalu berpengaruh, karena kan kalau bayar dia nanti bisa dikreditkan, kalau yang bukan barang modal ya. Coba kalau untuk barang modal, kalau dia bayar PPN-nya, terus dikreditkan, nanti bisa restitusi lagi. Artinya secara substansi ga ada, *cashflow* saja.

HASIL WAWANCARA

Waktu : Pukul 10.00 WIB – 10.30 WIB
Hari/Tanggal : Senin, 4 Juni 2012
Tempat : Jalan KS Tubun, Nomor 62A, Jakarta
Interviewer : Imam Catur Hari Mukti (0806317943)
Interviewee : Prof. Dr. Gunadi
Posisi *Interviewee* : Akademisi
Universitas Indonesia

T: Atas impor dan penyerahan kapal mendapatkan fasilitas PPN dibebaskan. Bagaimana tanggapan Prof?

J: nah itu syaratnya apa itu. Kalau pembelian kapal kan ya kalau sewanya mungkin persewaannya aja. Ini untuk kapal baru atau kapal apa yang dibebaskan?

T: Kapal baru, Prof.

J: Dalam rangka apa? Istilahnya kayak gini, PPN itu ga boleh dibebaskan kalau dalam arti dikenakan ya harus dikenakan. Kalau ndak itu ya namanya tidak *general* dia tidak netral. Ya karena dia akan memukul produsen dalam negeri. Di dalam negeri menjadi mahal biayanya, nah ini pemerintahan membuat *policy* yang tidak, - *policy* yang diskriminatif.

T: Dulu atas impor/penyerahan kapal diberikan fasilitas PPN Ditanggung Pemerintah, kemudian diganti menjadi PPN Dibebaskan. Menurut prof apa alasannya kebijakan diganti?

J: Kalau diganti ya artinya pemerintah ndak punya duit. Kalau nanggung-nanggung itu nraktir, nah kalau nraktir itu kan berarti dia yang bayar. Tapi ga bisa ngomong oke lah saya traktir tapi bayar masing-masing, bisa ga? Kan jelas ga bisa. Jadi tanggung menanggung itu harus ada suatu masukannya, kemudian dipakai subsidi apa. Ini rupanya kalau suatu ketika habis itu pemerintah ga boleh menanggung lagi tapi dibebaskan saja, begitu. Dibebaskan kan berarti ndak ada yang, ga ada PPN yang dipungut, tapi kan PPN yang telah dipungut ndak bisa dikreditkan, kan? Nah gitu kan berarti ada pemasukan. Kalau ditanggung pemerintah kan berarti ada PPN yang ditanggung berarti dapat

dikreditkan mestinya kan gitu. Kalau ditanggung pemerintah malah bobol kantongnya, bukannya ada yang masuk malah keluar terus.

T: Jadi sebenarnya perubahan kebijakan ini implikasinya lebih ke arah pemerintah ya Prof? Kalau untuk perusahaan pelayaran sendiri bagaimana?

J: Ya tentu ada ya, kalau dulu ditanggung perusahaan pelayaran dapat mengkreditkan pajaknya, sekarang sudah ga bisa lagi karena bebas. Ya sekarang pajak itu bagaimana pasar untuk mencari duit atau main-main duit, gitu. Untuk bagi-bagi duit nah itu gimana. Nah kembali ke pajak sendiri kan fungsi utamanya untuk pemerintah mencari duit.

T: Kan ada pelaksanaan asas *cabotage* Prof, nah itu pengaruhnya sendiri terhadap kebijakan PPN atas impor/penyerahan kapal ini sendiri bagaimana?

J: Ya besar, karena sesuai dengan praktik kan. Kapal itu kan mahal, nah ini kapal-kapal besar *tanker* ini kalo *cabotage* harus dia berbendera Indonesia, harus dimiliki orang Indonesia, nah ini gimana ini. Itu ga bisa milik betulan atau cuma milik-milikan gitu lo. Ya mestinya, ya okelah berbendera, tapi jangan sampai itu jadi milik orang Indonesia. Kalau memang orang Indonesia ndak mampu membeli bagaimana? Nanti kalau dia sudah berbendera Indonesia terus bagaimana? Sudah dijual, kadang ga dijual. Pura-pura dibeli lewat notaries padahal ndak ada transaksi, nanti harus dibayar PPN-nya gimana? PPN-nya kena atau dibebaskan setelah asas *cabotage*?

T: Dibebaskan, Prof.

J: Kalau kapal macam *tanker* itu kan orang Indonesia belum tentu mampu untuk membeli. Nah itu harus disadari. Kalau secara substansi memang ga ada penjualan ga ada penyerahan ya jangan dibebaskan aja, ada penjualan terserah. Ya pemaksaan itu sulit dia, pemaksaan diikuti semacam dengan peraturan material itu sulit. Ya kalau untuk maksa misalnya untuk bayar registrasi, bayar *fee*, ya itu oke-oke aja. Tapi terus jangan harus kapalnya milik orang Indonesia, lah kalo orang Indonesia melarat semua gimana?

T: Jadi lebih baik untuk asing juga dibebaskan untuk memiliki kapal ya, Prof?

J: Ya, tapi registrasinya harus dan bayar pajaknya harus. Jangan sampai dianggap seolah ada pembelian. Pembelian ini kalau mau dikeluarkan kan ada penjualan kan dihitung laba. Nanti kemudian diusut juga darimana duitnya. Nanti

pajaknya repot gitu kan. Ya *you* dapat membeli kapal misalnya seratus juta US Dollar darimana padahal *you* SPT-nya nihil terus nah ini gimana coba. Padahal ga ada pinjaman.

T: Perusahaan pelayaran mengeluhkan bahwa untuk mendapat fasilitas PPN dibebaskan mereka harus mengurus SKB PPN terlebih dahulu. Bagaimana tanggapan Prof?

J: Ya ga apa-apa, syarat orang ga mau bayar pajak kok. Ya persyaratan itu harus dibikin ketat kalau ndak nanti orang pada ngakalin. Seharusnya kan pinter-pinter ya ngakalin orang itu, persyaratan formal aja. Kecuali kalau dibebaskan itu ada masalah, nah itu ruwet itu.

T: Di PP 38 Tahun 2003 disebutkan bahwa kapal yang dijual 5 tahun sebelum tanggal pembelian maka fasilitas PPN dicabut. Bagaimana ini, Prof?

J: Ya lihat situasinya. Kalau memang kapalnya terpaksa harus dilepaskan ini bagaimana? Kalau memang kondisinya begitu mestinya tetap diberikan fasilitas PPN, jangan tiada maaf bagimu ya. Ya terus kalau perusahaannya bangkrut gimana? Ga bisa dipaksa-paksa ini harus dijual, nanti kalau ga dijual malah biaya-biaya macemnya mahal terus kan ga ada yang nanggung biaya-biaya tersebut.

T: Jadi menurut Prof kebijakan ini harus dihapuskan ya Prof?

J: Ya boleh dihapuskan, tetapi nanti faktanya itu liat pada keadaan sebenarnya gitu. Maksudnya kan untuk melindungi keberlanjutan usaha. Ya itu kalau perusahaan rugi terus gimana itu? Ya tapi orang pajak ga mau rugi itu, maunya laba.

T: Ada artikel yang pernah menyebutkan bahwa Kemenperin pernah mengusulkan untuk mencabut fasilitas PPN Dibebaskan ini. Ini menurut Prof bagaimana?

J: Ya saya sependapat untuk dihapus, karena PPN tadi kan perusahaan lebih untung kalau PPN-nya ndak dibebaskan, tapi dipungut. Hal ini karena kalau dipungut kan PPN-nya dapat dikreditkan. Kalau dibebaskan kan pajaknya tidak dapat dikreditkan. Karena menguntungkan perusahaan-perusahaan ya, tapi kalau bukan perusahaan kan ndak menguntungkan, harus secara normal saja gitu. Kalau ga normal dia ada sesuatu *link/channel* yang terputus jadi PPN itu ga netral.

T: Atas pemberian fasilitas PPN Dibebaskan ini sendiri apakah sudah memenuhi asas *equity*?

J: PPN itu sebenarnya ga pernah adil. Kenapa? Karena tidak memperhatikan penghasilan si pembayar. Ya misalnya PPN rokok, mahasiswa membeli rokok, tukang becak, apa mungkin orang yang minta-minta sama juga dikenakan PPN. Gimana adilnya? Teori itu ga pernah adil, yang bener itu regresivitas terhadap penghasilan. Atau *you* pajak netralitas kan, ya netralitas itu non-diskriminasi harus jangan ga adil gitu kan. Adilnya itu adil dalam arti apa? Adil itu harus diartikan dalam kemampuan membayar itu adil. Kalau dikenakan pada semua orang itu adil tapi adil yang maksudnya adil secara horizontal karena semua orang harus dikenakan semua. Ini kalo PPN itu adilnya adil menutup mata begitu, ga adil betul cuma adil-adilan.

T: Ada perbedaan, dimana atas impor/penyerahan kapal perusahaan pelayaran niaga nasional mendapat fasilitas PPN Dibebaskan, sedangkan perusahaan pelayaran non-niaga nasional tidak mendapat fasilitas. Bagaimana menurut Prof?

J: Itu namanya diskriminasi termasuk. Itu di PPh juga kalau *nation enterprise* tidak dikenakan pajak, maka *non* juga harus tidak dikenakan pajak. Itu diskriminasi itu, ndak boleh, harus non-diskriminasi. Kalau namanya pengusaha semua pengusaha harus ga dikenakan pajak semuanya. Atau dikenakan semuanya supaya adil. Nanti tergantung dengan WTO segala macam.

T: Apa saran Prof untuk pemerintah terkait kebijakan PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal ini?

J: ya tentu sesuai dengan teori aja, sesuai dengan teori perpajakan aja. Yang dikenakan sesuai dengan norma ya. Dikenakan pajak ya, tapi nanti dapat dikreditkan. Sehingga melepaskan atau yaa mestinya kan kalau untuk pengusaha kena pajak kan tidak selamanya dikenakan PPN, PPN harus menjadi beban dari si konsumen. Jadi nanti pada akhirnya yang kena adalah si para penumpang atau manfaat jasa pelayarannya itu. Jadi netral gitu, tidk mempengaruhi iklim bisnis, tidak melekat di bisnis tapi dia menjadi tanggungan konsumen. Tapi kalau sebagai konsumen saya setuju dibebaskan itu.

HASIL WAWANCARA

Waktu : Pukul 11.00 WIB – 11.30 WIB
Hari/Tanggal : Senin, 14 Mei 2012
Tempat : *Indonesian National Shipowners' Association*
Jalan Tanah Abang III, Jakarta
Interviewer : Imam Catur Hari Mukti (0806317943)
Interviewee : Bapak Hendrawan
Posisi Interviewee : Sekretariat,
Indonesian National Shipowners' Association

T: Bagaimana kondisi kapal yang dimiliki oleh perusahaan pelayaran secara umum?

J: Kondisi kapalnya? Dari apanya ini? Kalau dari umur, umurnya sekitar yang di atas 20 tahun itu ada ... Pokoknya gini aja deh, saya takut salah karena saya kurang tau secara statistic ya. Tapi kapal kita umumnya sudah tua. Kapal tua ini umurnya diatas 20 tahun. Cuma untuk ukuran statistiknya saya ga bisa bicara berapa persen. Yang diatas 20 tahun masih cukup banyak, tapi biasanya kayak kapal-kapal yang udah tua itu relative, karena di peraturan internasional tidak ada batasan umur kapal selama dia naik ke laut. Saya kasih contoh Kapal Queen Elizabeth II, itu kapal terbesar, pesiar, itu dibangun tahun 68. Tapi sekarang masih beroperasi masih menjadi kapal pesiar terbesar dan termewah. Intinya, kita berpatokan pada itu. Tapi kalau bicaranya adalah aspek ekonomis dari sebuah kapal, diatas 20 tahun itu dianggap sudah tidak ekonomis karena dia akan mungkin lebih bisa mahal. Pemakaian bunkernya jadi lebih mahal, ongkos segala macemnya jadi lebih mahal. Kalau dari Kementerian Perhubungan menilai diatas 15 tahun itu sudah tua.

T: Jadi itu sebenarnya relative ya, Pak?

J: Iya, relative, relative.

T: Perusahaan pelayaran sendiri biasanya membeli kapal dengan cara mengimpor atau membeli dari galangan kapal?

J: Perusahaan lebih sering impor kapal. Hal ini dikarenakan harganya lebih murah, *ready stock*, kualitas bagus, ada kepastian untuk para pengusaha.

T: Kalau begitu bagaimana kondisi galangan kapalnya, Pak?

J: Perusahaan galangan kapal kita saat ini banyak mendapatkan order dari perusahaan internasional untuk *repair, maintenance, docking*. Perusahaan galangan kapal ini kalau kita kasih order sulit bersaing. Bisa dibayangkan lebih dari 3000 kapal berbendera Indonesia saat ini dengan kondisi hanya berapa banyak galangan kapal di Indonesia tidak akan bisa masuk. Mereka untuk order *docking, repair, dan maintenance* tadi aja mereka udah *full*, bagaimana kita bisa mau order untuk beli kapal. Kalau kita order, lebih banyak jatuhnya molor, dan dari harga juga tidak kompetitif.

T: Lebih mahal yang dalam negeri?

J: Iya lebih mahal yang dalam negeri.

T: Kenapa bisa lebih mahal, Pak?

J: Perusahaan galangan kapal itu lebih mahal 17 persen dibanding kapal impor, karena ada pajak PPN, PPh dan apalagi... pokoknya ada 17 persen itu. Karena dari luar negeri mereka lebih banyak dapat bantuan dari pemerintah, seperti pajak, bea masuk impor, itu dibebaskan. Galangan kapal saja untuk mengimpor *sparepart* atau suku cadang saja masih dikenakan PPN 10 persen.

T: Mekanisme beli kapal ini, tata caranya seperti apa, Pak?

J: Kalau beli kapal kan biasanya kita langsung datang ke galangan, karena kalau mau beli kapal segala macam . kalau sudah namanya *booking* bikin acara *agreement* semacamnya. Yang pasti ya perusahaan pelayaran akan melihat dulu *offering* dari yang bisa ditawarkan itu seperti apa, mereka dengan *offering* kapal ini segala macam berapa, yang lain urusannya ya urusan administrasi.

T: Apakah ada kendala dalam pembelian kapal tersebut?

J: Yang pasti kendalanya itu harga kapal di dalam negeri lebih mahal, sehingga kapal harus berpikir strategi bisnis sehingga harus impor kapal dari luar negeri.

T: Apakah benar perusahaan yang tidak memiliki API tidak bisa mengimpor kapal?

J: Bisa saja, tapi yang pasti kan harganya akan lebih berbeda atau lebih mahal. API itu kan diperlakukannya khusus. Yang pasti untuk punya API itu wajib ya.

T: Kalau misalnya jual kapal lagi kan sebelum 5 tahun itu fasilitasnya dicabut. Nah itu bagaimana menurut Bapak?

J: di peraturannya kan ada, setelah 5 tahun kita baru boleh jual kapal. Kalau kurang dari 5 tahun maka PPN sebesar 10 persen itu dikenakan. Tentu saja baik dari INSA maupun perusahaan pelayaran keberatan, karena kita melihat ya selama dilakukan industri perusahaan pelayaran kan kapal yang digunakan sebagian besar kurang dari 5 tahun ya. Cuma itu kan pertimbangan pemerintah ya, kita ga tau. Tapi dari kita sendiri kalau bisa itu diperlonggarlah. Kalau bisa ya memang dihapuskan.

T: Bagaimana INSA menyikapi asas *cabotage*?

J: Ya jelas mendukung, karena awalnya kan INSA juga yang memproposal. Proposal, disambut, terus kita bikin tim, INSA dengan beberapa kementerian jadilah Inpres itu. Jadi INSA punya kepentingan dalam pelaksanaan asas *cabotage*.

T: Terus bagaimana persaingan kapal kita dengan kapal asing?

J: Kalau untuk dalam negeri tidak ada masalah ya, kecuali untuk kapal *off-shore* kita masih dikuasai oleh kapal asing jadi masih banyak pekerjaan rumah. Karena kapalnya belum tersedia, jadi mereka masih menggunakan kapal-kapal besar dan *rig* itu masih menggunakan kapal asing. Tapi kalau di luar negeri kita masih kalah jauh dari asing. Yang jelas sekarang yang masih menghambat pelaksanaan asas *cabotage* ini adalah fiskal dan pajak.

T: Bagaimana dengan angka pertumbuhan kapal, Pak?

J: Angka pertumbuhan kapal kita itu dari 2005 sampai 2011 itu sudah lebih dari 40 persen. Yang pasti tinggi sekali. Penambahan kapal itu, jadi begini ceritanya, kita melihat penambahan kapal bukan berarti semua kapal itu adalah kapal bangunan baru. Jadi kita juga melihat untuk alih bendera, terus juga perusahaan pelayaran nasional yang tadinya kapal asing terus dijadikan kapal merah putih, begitu. Karena banyak perusahaan pelayaran nasional dulu sebelum ada asas *cabotage* itu mereka menggunakan kapal bendera asing.

T: Jadi pertumbuhan kapal tidak bisa dilihat hanya dari pertumbuhan kepemilikan kapal?

J: Jangan hanya, jadi gini misalnya anda melihat data di perhubungan 3500 kapal selama 5 tahun, itu meningkat. Jangan kita asumsikan 3500 itu adalah kapal beli baru, atau kapal bangunan baru. Disitu ada yang beli baru, impor dan second juga ada, dan alih bendera. Jadi mix ya.

HASIL WAWANCARA

Waktu : Pukul 15.00 WIB – 15.30 WIB
Hari/Tanggal : Rabu, 23 Mei 2011
Tempat : PT Arpeni Pratama Ocean Line, Tbk.
Jalan Abdul Muis Nomor 54 Tanah Abang, Jakarta
Interviewer : Imam Catur Hari Mukti (0806317943)
Interviewee : Bapak Henry
Posisi *Interviewee* : *Head of Tax Division*, PT. Arpeni Pratama Ocean Line, Tbk.

T: Di PPN fasilitas yang diberikan ada 2, yaitu dibebaskan dan terutang tidak dipungut. Kalau perusahaan pelayaran lebih memilih yang mana, Pak?

J: Kalau perusahaan pelayaran, untuk menunjang aktivitas perusahaan perlu kapal. Akan tetapi dok Indonesia tidak mendukung untuk membangun kapal besar, jadi kita harus impor dari luar. Sekarang sudah ada PP 146 Tahun 2000 bahwa impor kapal, suku cadang dan segala macam dibebaskan dari PPN. Itu udah oke tuh. Tapi kalau misalkan kita ditanya untuk bisnis kita, apakah PPN ini terutang atau tidak? Ya kan kalau sekarang atas nama perusahaan pelayaran PPN dibebaskan, tapi kalau diluar-luar tetap terhutang. Kan pelayaran maunya semua tidak terutang. Karena pelayaran kan belinya mahal, pasaran semua rebutan, karena ga bisa keluar lagi. Lalu mau untung apa? Ngos-ngosan adanya.

T: Dengan diberlakukannya PPN Dibebaskan perusahaan pelayaran niaga nasional diwajibkan untuk membuat SKB PPN. Bagaimana tanggapan dari perusahaan pelayaran?

J: Sekarang gini ya kalo masalah SKB, ini kan berhubungan dengan bea cukai ya, jadi kalau misalnya semua perusahaan pelayaran ya tidak harus mengajukan permohonan untuk mendapatkan SKB. Karena kalau setiap kali kapal barang masuk di bea cukai, ga bebas. Tapi kenyataannya kan tidak, karena kan kriterianya itu beda-beda, cuma untuk perusahaan angkutan laut dan punya SIUPAL. Pertanyaan kembali, bagaimana kalau perusahaan pelayaran baru berdiri? Dari mana punya SIUPAL? Sedangkan di Kementerian Perhubungan peraturannya SIUPAL bisa didapat setelah punya kapal. Punya kapal dan grosse akte, harus masuk. Gimana mendapatkan SIUPAL? Gimana perusahaan yang baru berdiri mendapat fasilitas itu? Padahal perusahaan pelayaran baru berdiri secara profit belum ada.

T: Apakah tidak ada pengecualian? Maksudnya kalau yang baru berdiri benar-benar ga bisa dapet fasilitas PPN?

J: Karena untuk memohon SKB PPN disebutkan perusahaan pelayaran nasional yang telah mendapat izin dari departemen yang bersangkutan. Kalau perusahaan pelayaran harus izin ke perhubungan, yang namanya SIUPAL. Nah itu baru bisa jadi perusahaan pelayaran. Tapi untuk mendapat SIUPAL dengan persyaratan dari Departemen Perhubungan harus punya kapal. Nah yang mana duluan ini jadinya? Seharusnya untuk perusahaan pelayaran yang baru berdiri harus mendapatkan fasilitas PPN untuk pembelian kapal yang pertama agar mendapatkan SIUPAL sehingga untuk pembelian-pembelian kapal yang selanjutnya perusahaan pelayaran ini tetap bisa mendapatkan fasilitas PPN Dibebaskan tersebut.

T: Di PP 38 Tahun 2003 disebutkan bahwa kapal tidak boleh dijual 5 tahun sebelum tanggal pembelian atau fasilitas PPN akan dicabut. Bagaimana tanggapannya?

J: ini kan kita harus melihat dulu kenapa pemerintah bisa membuat peraturan untuk SKB ya, supaya kapal bebas PPN. Sebenarnya bukan cuma buat kapal, kita bisa bebas impor itu untuk barang modal. Kapal itu dianggap barang modal untuk menghasilkan. Kalau sekarang pemerintah tidak menetapkan 5 tahun, berarti bukan untuk menghasilkan dong. Kalau perusahaan yang cuma *freight-in* kapal kan tidak dapat SKB. Nah itu kenapa harus 5 tahun. Mungkin pemerintah melihatnya sebagai barang modal. Tapi kalau untuk aspek ke perusahaan pelayarannya, ya tetep aja, cuma kita melakoninya seperti apa. Tapi ya karena itu ketentuannya ya kan bisa ya bukan berarti tidak boleh dijual. Boleh, tapi dengan syarat fasilitas yang didapat dicabut dan kita harus dalam jangka waktu 1 bulan PPN harus disetor kembali. Kalau lebih dari 1 bulan maka akan dikenakan denda sebesar 2 persen per bulan.

T: Pada tahun 2005 melalui Inpres No 5 Tahun 2005 diberlakukan asas Cabotage. Seberapa besar asas cabotage dapat mengembangkan perusahaan pelayaran nasional?

J: Yang jelas kita dari sebelum tahun 2005 kapal kita cuma berjumlah 6000 sekarang ada 13000. Itu dari segi fisiknya. Terus yang kedua, perusahaan pelayaran dari 100-200 sekian, sekarang menjadi 1100 sekian perusahaan pelayaran. Dan selanjutnya terjadi ketika 99 persen komoditi dalam negeri berhasil kembali dikuasai oleh Indonesia. Sekarang jumlah muatan di Indonesia ini ada 700 juta metric ton. 700 juta kali ongkos angkut saja, saat ini sekitar 10 dollar per metric ton, itu sudah banyak kan duitnya?

T: Apakah manfaat dari pemberian fasilitas PPN Dibebaskan bagi perusahaan pelayaran niaga nasional?

J: Ya begini, sekarang kan kapalnya mahal ya, contohnya perusahaan pelayaran beli kapal 40 juta Dollar, perusahaan tidak mampu beli ya, nyari pinjaman ke bank. Kalau dia masuk harus bayar PPN, kan dia harus bayar tambahan 4 juta dollar. Ditambah PPh, dimana kalau punya SIUPAL atau API 2,5 persen, sedangkan kalau tidak punya SIUPAL atau API 7,5 persen. Nah dengan begitu perusahaan pelayaran pertimbangannya kondisi perusahaan belum bagus, ya kan? Dan bank-bank di dalam negeri tidak mau membiayai perusahaan pelayaran. Bagaimana coba kalau kita harus membayar PPN lagi? Nah pemerintah berharap dengan memberikan fasilitas PPN ini jadi barang modal, menghasilkan, bayar pajak final, dan bayar PPN lagi. Makanya selama perusahaan pelayaran tetap berpenghasilan, maka uangnya akan masuk ke pemerintah lagi. Jadi dengan fasilitas ini orang akan banyak masuk ke pelayaran dengan banyak masuk kapal jadi angkutan dalam negeri tidak akan dikuasai asing lagi. Karena dulu kan pelayaran kita dikuasai oleh kapal asing. Tapi masalahnya iklim dalam negeri sendiri belum mendukung, dimana dalam negeri belum mampu memproduksi kapal sendiri sehingga kita harus impor. Di Indonesia kan ya terus terang kapal masih mahal, beli kapal baru kita harus pesen.

T: Apakah ada kendala yang timbul dari pemberian insentif PPN Dibebaskan atas impor/penyerahan kapal? Atau kendala dalam hak pemenuhan kewajiban PPN perusahaan?

J: Kendalanya ya paling pengurusan dokumen, karena persyaratannya kan itu SIUPAL, kalau perusahaan baru gimana? Jadi ga bisa urus. Nah yang kedua itu kan dia minta kegunaan barang, kegunaan kapal, surat pernyataan, lalu bukti pembayaran sama kontraknya. Sama di asas *cabotage*, dokumen SKB PPN ini akan diproses 5 hari kerja setelah dokumen yang diterima lengkap. Begitu kita masukin dokumen, terus ada yang salah, dia ganti lagi. Contoh misalnya B/L, atau Bill of Lading, itu disebutkan harus ada B/L. Kalau dokumen tidak lengkap, kita akan dikasih dokumen penolakan. Jadi kita harus mengajukan lagi. Padahal kan kita ada *schedule*, misalnya kita mesen kapal di Jepang, kan menghitung sampai Indonesia-nya kapan dan dimana, kan kita tentuin pelabuhan bea cukainya dimana. Nah dalam waktu sekian kita harus mengejar SKB PPN-nya selesai. Kalau kapal sudah sampai di Indonesia sementara SKB PPN belum selesai, kita harus bayar lo. Tidak bayar, maka kapal disuruh keluar. Kalau ga diurus-urus maka akan dibuat surat lelang untuk kapal tersebut.

HASIL WAWANCARA

Waktu : Pukul 16.00 WIB – 16.30 WIB
Hari/Tanggal : Senin, 7 Mei 2012
Tempat : PT. Samudera Indonesia, Tbk.
 UOB Plaza Lantai 8, Jalan MH. Thamrin 10230
Interviewer : Imam Catur Hari Mukti (0806317943)
Interviewee : Bapak Indra Yuli
Posisi Interviewee : *Head of Tax Division*
 PT. Samudra Indonesia, Tbk.

T: Syarat-syarat untuk membeli kapal itu seperti apa, Pak?

J: Kalo PT baru pertama harus dibuat SIUPAL. Nanti pada saat impor kapal harus urus PIB-nya, yaitu Pemberitahuan Impor Barang. Pada saat itu bea masuk-nya 0 persen, PPN impor 0 persen juga, PPh 22 impor 0 persen. Untuk dapatkan PPN 0 persen harus diurut surat SKB-nya, yaitu Surat Keterangan Bebas PPN di kantor pajak. Untuk mengurus SKB PPN ini bisa diwakilkan. SKB PPN diajukan sebelum kapal masuk ke Indonesia. Jadi 3 minggu atau 1 bulan sebelum kapal itu masuk PIB dan SKB PPN udah harus selesai. Untuk PPh-nya itu 1,2 persen untuk *charter* khusus untuk kapal asing. Pada saat bikin perusahaan PMA pelayaran kita langsung PKP-kan supaya bisa kena potong pungut PPN.

T: Kan disini untuk impor dan penyerahan kapal kan dibebaskan PPN. Sebelumnya kan kebijakannya masih PPN Ditanggung Pemerintah. Itu kenapa sih Pak, bedanya ditanggung pemerintah dan dibebaskan itu apa?

J: kalo ditanggung pemerintah PPN-nya dibayar, tapi yang bayar pemerintah. Kalo dibebaskan dia kena tarif 0 persen.

T: Untuk membuat kapal menjadi bebas PPN harus membuat SKB, menurut Bapak bagaimana?

J: Kalo dari kepentingan perusahaan dan INSA, ya itu memberatkan. Ya kan? Kalau kita tidak perlu SKB cukup melaporkan saja. Tapi menurut pemerintah perlu ada SKB supaya terdata berapa jumlah kapal yang berada di Indonesia.

T: Kemudian dari batas waktu di PP 38 Tahun 2003 juga disebut kalau ada batas waktu 5 tahun. Itu bagaimana menurut Bapak?

J: Jadi gini, setelah 5 tahun baru kapal boleh dijual. Kalau pada saat kapal belum 5 tahun dijual PPN yang dibebaskan itu harus dibayar lagi. Peraturan ini memberatkan bagi perusahaan pelayaran. Kita kemarin mengusulkan cukup 3 tahun saja. Sayangnya usul kami ditolak oleh pemerintah.

T: Kenapa mengajukan 3 tahun, Pak? Apa alasannya?

J: Karena ditakutkan teknologinya sudah ketinggalan. Karena 5 tahun adalah waktu yang cukup lama, sedangkan teknologi terus berjalan cepat. Jadi kami mengusulkan untuk mengurangi batas waktunya menjadi 3 tahun.

T: Manfaatnya sendiri apa, Pak dengan diberikannya fasilitas PPN ini bagi perusahaan pelayaran?

J: Ya berpengaruh besar terhadap *cashflow*, karena berat kan membayar pajak. Tapi kalau dibebaskan kan gratis tidak perlu membayar PPN. Karena di luar negeri sendiri tidak ada PPN impor kapal. Misalkan saya beli kapal nih harganya Rp. 500 milyar, kalo bayar 10% berapa coba? 50 milyar. 50 milyar itu kan ngutang lagi sama bank. Jadi selain berpengaruh terhadap *cashflow* juga mengurangi biaya yang dikeluarkan oleh perusahaan.

T: Implementasinya sendiri di perusahaan bagaimana, Pak?

J: Setelah *cabotage* kapal banyak yang ke Indonesia, karena dengan *cabotage* mewajibkan seluruh kapal untuk berbendera Indonesia, selain itu juga adanya fasilitas PPN dibebaskan mendorong perusahaan pelayaran untuk menambah jumlah armada yang dimilikinya

T: Jadi asas *cabotage* memegang peranan penting?

J: Iya. Jadi muatan sudah terjamin dari kita. Kapal asing tidak bisa beroperasi di Indonesia. Artinya apa? Perusahaan pelayaran asing harus buat PMA, supaya kapalnya yang bendera asing bisa diubah benderanya jadi merah putih. Nah dia bisa bisnis lagi di Indonesia.

T: Jadi banyak yang seperti itu ya?

J: Banyak.

T: Lebih banyak seperti itu atau perusahaan dalam negeri beli kapal bekas di luar?

J: Ya ada juga, tapi lebih banyak yang membeli bekas.

(lanjutan)

T: Apa benar perusahaan galangan kapal keberatan dengan PPN Dibebaskan karena PPN masukannya tidak dapat dikreditkan?

J: Jadi gini, kalau kapal masuk ke galangan gak bisa dikenakan PPN. Akibatnya PPN di perusahaan galangan kan gak bisa mengkreditkan atas PPN-nya. Karena pajak keluarannya ga ada kan? Kalo pajak keluarannya ga ada, akibatnya kan pajak masukannya gabisa dikreditkan.

