

# BAB I PENDAHULUAN

## I.1. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan kegiatan hilir minyak dan gas di Indonesia memasuki babak baru dengan diberlakukannya Undang-Undang No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Pada tanggal 23 Oktober 2001 DPR RI telah menyetujui RUU Minyak Dan Gas Bumi, yang diajukan oleh Pemerintah RI, menjadi Undang-undang Minyak Dan Gas Bumi dan selanjutnya disahkan oleh Pemerintah RI Cq. Presiden RI menjadi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi, yang diundangkan pada tanggal 23 November 2002 dalam Lembaran Negara RI Tahun 2001 No.136 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4152.<sup>1</sup>

Lahirnya undang-undang ini dianggap sebagai tonggak reformasi kegiatan hulu dan hilir migas. Jiwa undang-undang tersebut sesuai dengan Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945. Dalam undang-undang Migas secara eksplisit dinyatakan bahwa sebagai pemegang kuasa pertambangan migas yang terkandung di bumi NKRI, dan BP Migas dibentuk untuk mengelola kegiatan hulu migas serta BPH migas untuk mengelola kegiatan hilir migas di Indonesia. Selain itu, semangat *good governance* terefleksi dalam undang-undang. Pada awal tahun 1980-an hingga tahun 2001, sesuai Undang-undang No.8 Tahun 1971 Pertamina diberikan kekuasaan migas baik hulu maupun hilir di Indonesia. Oleh karena itu, Pertamina berperan ganda selain sebagai kontaktor juga sebagai regulator. Hak istimewa (*privilege*) yang dimiliki Pertamina justru membuatnya terpasung dan sulit berkembang.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 Terbit Hari Selasa 04 Januari 2005

<sup>2</sup> Investor Daily, "Pertamina, Guru Petronas yang Terpasung", 26 Mei 2005 dikutip dari buku Kapita Selekta Perpajakan Hutagaol, dkk Jakarta Penerbit Salemba Empat Jakarta 2006

Penyempurnaan peraturan perundang-undangan ini pada saat itu dirasakan semakin mendesak, mengingat pembaharuan atau pembangunan hukum di sektor lain telah sampai pada tahap implementasi. Apabila undang-undang di bidang minyak dan gas bumi tidak diubah atau disempurnakan niscaya akan menimbulkan berbagai benturan dikarenakan secara substansi materi terdapat perbedaan yang pada tataran implementasi tidak mungkin dilaksanakan secara bersamaan.<sup>3</sup>

Berbagai kelemahan dan kendala tercermin secara jelas apabila dikaitkan dengan perkembangan sekarang maupun tantangan di masa depan, antara lain disebabkan<sup>4</sup> :

1. Ruang lingkup pengaturannya lebih terfokus pada kegiatan dalam negeri sehingga kurang memberikan dorongan berusaha di luar negeri.
2. Mempunyai sifat usaha yang monopolistis (hanya perusahaan negara/BUMN) dan sarat misi sosial (penugasan pemerintah).
3. Tidak mendukung kemandirian, pemupukan dana, dan kemampuan bersaing di era keterbukaan
4. Terdapat ketentuan khusus (perpajakan dan kepabeanan) yang sering menimbulkan kesulitan dalam penerapannya.

Kegiatan Usaha Hilir diselenggarakan segera dilakukan setelah titik penyerahan (penjualan, *delivery point*) kegiatan hulu. Migas setelah titik penyerahan bukan milik negara, disamping dapat pula berasal dari pembelian minyak impor. Pokok-pokok dalam kegiatan usaha hilir adalah sebagai berikut<sup>5</sup> :

- a) Kegiatan usaha hilir yang mencakup : Pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan Niaga;

---

<sup>3</sup> Keterangan Tertulis Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral pada Januari 2004 kepada Mahkamah Konstitusi

<sup>4</sup> *Ibid*

<sup>5</sup> Dikutip dari Keterangan Tertulis Menteri Badan Usaha Milik Negara tanggal 29 Juli 2004 kepada Mahkamah Konstitusi

- b) Kegiatan usaha hilir dilaksanakan dengan izin usaha dan diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan;
- c) Izin usaha diberikan kepada badan usaha untuk melaksanakan pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan/atau niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba;
- d) Badan pengatur adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan gas bumi pada kegiatan hilir

Seiring dibukanya kebijakan baru ini, investor di sektor hilir bahan bakar minyak semakin agresif mencari lahan-lahan yang diperuntukkan sebagai lokasi Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU). investor semakin melirik pasar BBM di dalam negeri sejalan dengan kebijakan pemerintah yang mengurangi subsidi BBM sehingga harga jualnya mendekati harga pasar.<sup>6</sup> Dengan diberlakukannya UU migas yang baru terjadi perubahan pada pasar di sektor hilir migas dari pola yang monopolistik menjadi kegiatan yang terbuka melalui mekanisme pasar. Artinya, Pertamina harus melepaskan monopolinya perlahan-lahan, apalagi selama ini Pertamina menguasai sektor hilir.<sup>7</sup>

Dengan banyaknya peminat di sektor ini, Pertamina kini menghadapi era perdagangan bebas yang di Indonesia sudah dibuka melalui Undang-undang Migas dan Undang-undang Antimonopoli. Bukan wacana, di Jakarta dan sekitarnya sudah cukup banyak SPBU *Shell* dan SPBU *Petronas* beroperasi. Untuk *Shell* sampai dengan akhir 2007, sudah memiliki 20 ritel SPBU di wilayah Jakarta, Tangerang dan Depok. Sedangkan untuk *Petronas* saat ini memiliki ada 11 SPBU di wilayah Jabodetabek dan

---

<sup>6</sup>Artikel "Investor Semakin Agresif Mencari Lahan" dari Website [www. Bphmigas.go.id](http://www.bphmigas.go.id) diakses pada tanggal 1 Februari 2008

<sup>7</sup>Artikel "Persaingan Bsinis Liberalisasi Pasar Hilir Migas" diunduh dari [www.sinarharapan.co.id/ekonomi/industri/2003/1105/ind3.html](http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/industri/2003/1105/ind3.html)

bahkan di awal 2008 telah beroperasi 4 SPBU di kota Medan.<sup>8</sup> Hanya dengan melepas harga bahan bakar minyak ke pasar, perusahaan asing tersebut mau beroperasi dan bersaing dalam iklim kompetisi global. Pengakhiran monopoli oleh Pertamina berarti pembukaan peluang investasi bagi asing dalam berbisnis eceran bahan bakar minyak<sup>9</sup>. Dampaknya terasa, sebagian pangsa pasar Pertamina dan Pertamina plus Pertamina sedikit tersedot ke perusahaan asing tersebut. SPBU asing tersebut yang hanya menjual BBM sejenis *Pertamax* (Ron 92) dan *Pertamax Plus* (Ron 95) omzetnya mencapai 70 kiloliter per hari, sementara rata-rata omzet SPBU Pertamina hanya 10-20 kiloliter per harinya.<sup>10</sup>

Pihak BPH Migas di tahun 2006 berencana membuka lelang PSO (*Public Service Obligation*) BBM bersubsidi, namun hingga kini belum ada satupun badan usaha diluar Pertamina termasuk asing yang siap untuk mengemban tugas PSO BBM bersubsidi, syaratnya selain harus membangun beberapa SPBU, badan usaha yang ikut dalam PSO bersubsidi ini juga disyaratkan untuk mendistribusikan di dua Wilayah Distribusi Niaga (WDN) yang berbeda. Selain itu, badan usaha tersebut juga harus mempunyai fasilitas penyimpanan (*storage*), baik pengadaannya dengan membangun sendiri ataupun sewa.<sup>11</sup>

Meski demikian dalam hasil rapat DPR pada tanggal 5 Juni 2006 sudah disepakati bahwa pemerintah tidak boleh membuka pasar PSO BBM subsidi kepada badan usaha asing, namun BPH migas menyatakan ini tidak berarti lelang PSO subsidi BBM dibatalkan, dikarenakan pemerintah masih mengkaji dan melihat dengan semua perundang-undangan terkait yang ada. Kemudian pemerintah, dalam hal ini Badan Pengatur Hilir Migas, mulai tahun 2010 mendatang pemerintah memang menargetkan

---

<sup>8</sup> Diunduh dari [www.malangnet.wordpress.com/2007/12/10/pemerintahakan.html](http://www.malangnet.wordpress.com/2007/12/10/pemerintahakan.html)

<sup>9</sup> Selaras dengan dikatakan oleh Revrison Baswir, Kepala Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan Universitas Gadjah Mada, dikutip dari [www.swaramuslim.co./siyasa/more.php?id=5972\\_0\\_6\\_0\\_0M](http://www.swaramuslim.co./siyasa/more.php?id=5972_0_6_0_0M)

<sup>10</sup> Majalah *Warta Pertamina* Bulan desember 2007

<sup>11</sup> Loc.cit, [www.bphmigas.go.id](http://www.bphmigas.go.id)

penyediaan dan pendistribusian BBM didalam negeri sudah menggunakan mekanisme pasar bebas.<sup>12</sup>

Melalui pengaturan dalam bentuk ijin usaha ini jelas akan sangat mudah bagi badan usaha manapun untuk menerapkan praktek-praktek usaha yang liberal guna mendahulukan kepentingan pengusaha-pengusaha yang berorientasi pada maksimasi laba dan mereka tidak akan memperhatikan kepentingan hajat hidup orang banyak yang nyatanya masih sangat lemah daya belinya, penolakan DPR selain untuk menjamin ketersediaan pasokan, juga untuk memudahkan pemerintah dalam pengawasannya.<sup>13</sup>

Di lain pihak, saat ini para pemilik kendaraan bermotor diuntungkan dengan banyaknya pilihan untuk mengisi bensin, ada pilihan *Premium*, *Pertamax* dan *Pertamax Plus* yang merupakan produk pertamina, dan ada juga bensin jenis lain dari perusahaan asing seperti *Shell* dan *Petronas*. Sebelum dapat berusaha di sektor ini, Badan Usaha asing ini harus mengajukan surat permohonan kepada Kepala BPH Migas untuk ijin usaha yang dimiliki disertai lampiran syarat administrasi dan teknis. Namun untuk saat ini penjualan minyak yang diizinkan kepada perusahaan asing hanya sejenis Minyak Solar (*high speed diesel*), *Pertamax (Fuel with an octane level of RON 92)* dan *Pertamax Plus (Fuel with an octane level of RON 95)*.

Penjualan Minyak distrukturisasi melalui dua bisnis unit yaitu melalui penjualan eceran di Stasiun Pengisian bahan bakar Minyak Umum (SPBU) (*retail sector which will sell the fuel through fuel stations*) dan penjualan minyak kepada sektor industri lainnya seperti *Manufacturing, mining, and plantation*.

Dalam menjalankan bisnis penjualan *retail* BBM melalui SPBU, ada 3 sistem yang bisa dipakai yaitu :<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Artikel "DPR:Batalkan PSO BBM Untuk Asing" diunduh dari [www.Bphmigas.go.id](http://www.Bphmigas.go.id) pada tanggal 1 Februari 2008

<sup>13</sup> *Ibid*

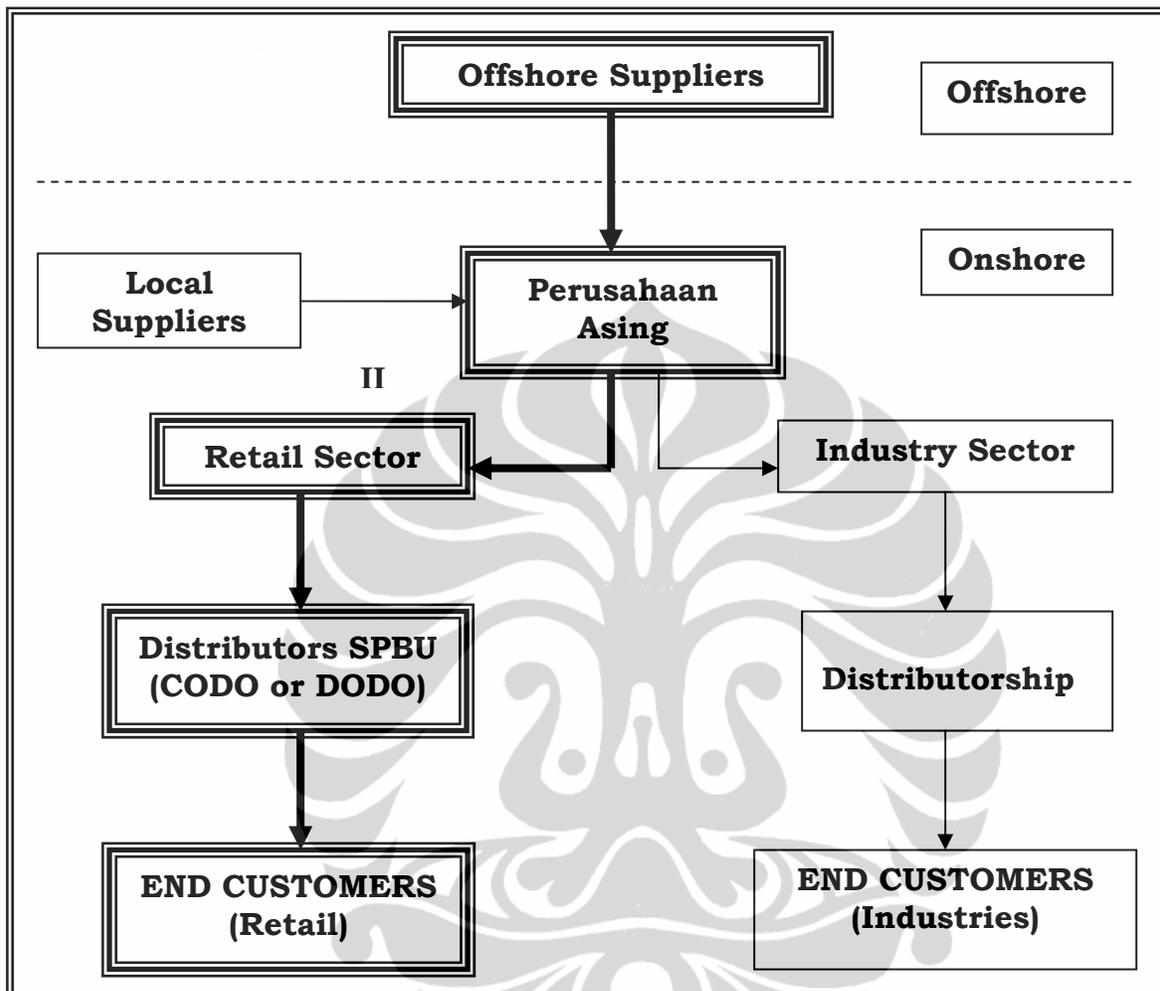
<sup>14</sup> Artikel "Berbagi Pola Kerja Sama SPBU Asing" diunduh dari : [www.kontan-online.com](http://www.kontan-online.com)

- a) COCO : *Company Own Company Operate*. Dalam sistem ini Perusahaan asing mendirikan SPBU, perusahaan asing bisa memiliki dan mengoperasikan sendiri SPBU tersebut, tetapi mereka hanya boleh menjual produknya sebanyak 80% dan sisanya barang dagangan yang dipasok dari Pertamina.
- b) CODO : *Company Own Dealer Operate*. Dalam sistem ini perusahaan asing berhak memiliki SPBU tapi yang mengoperasikan harus mitra lokal.
- c) DODO : *Distributor Own Dealer Operate*. Dalam sistem ini perusahaan minyak asing hanya memasok BBM, namun SPBU yang menjadi penjualnya 100% dimiliki dan dioperasikan oleh usaha lokal.

Selain wajib memilih salah satu pola operasional SPBU, pemerintah juga mewajibkan perusahaan asing mengikuti ketentuan wilayah distribusi niaga. Ketentuan distribusi niaga ini mewajibkan perusahaan asing yang bermain di sektor hilir untuk mendistribusikan BBM di seluruh Indonesia. Konfigurasi wilayah ini terdiri dari daerah atau wilayah yang pasarnya sudah terbuka, dan wilayah yang masih terpencil, misalnya perusahaan mendapat hak untuk mendistribusikan BBM di pulau Jawa terutama *Jabodetabek*, mereka juga bakal diwajibkan untuk mendistribusikan ke daerah terpencil seperti Papua atau Maluku.

Dari ketiga sistem diatas., harga untuk konsumen akhir (harga pada tingkat SPBU) akan ditentukan oleh perusahaan asing tersebut. Dibawah ini akan digambarkan skema lebih lanjut.

**Gambar 1.1**  
**Arus Penjualan Eceran Bahan Bakar Minyak**



Sumber : Diilustrasikan peneliti dari berbagai literatur

Dari skema diatas, ada banyak permasalahan pajak yang terkait bagi perusahaan asing untuk menjalankan bisnis penjualan *retail* BBM di Indonesia. Oleh karena itu peneliti akan membahas permasalahan-permasalahan yang timbul dalam menjalankan bisnis diatas di tinjau dari aspek perpajakannya.

## I.2. Pokok Permasalahan

Dengan mengacu pada latar belakang diatas dan permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini, maka pokok permasalahan tesis dirinci menjadi pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut

1. Apa saja komponen pajak yang termasuk dalam harga jual eceran pada SPBU dengan logo asing ?
2. Bagaimana perlakuan pajak atas penjualan bahan bakar minyak oleh SPBU asing yang menjalankan bisnis di Indonesia dengan sistem kepemilikan *CODO (Company Own Dealer Operate)* ?
3. Bagaimana perusahaan yang menjalankan bisnis SPBU dengan logo asing mengimplementasikan surat edaran Dirjen Pajak tentang perubahan penunjukkan pemungut Pajak PPh Pasal 22 ?

## I.3. Tujuan Penelitian

Guna mencari dan mengumpulkan data dan fakta yang diperlukan untuk mencari solusi dari pokok permasalahan diatas, peneliti melakukan penelitian dengan tujuan :

1. Menganalisis komponen pajak yang terdapat pada harga penjualan SPBU dengan logo asing, dan menganalisis hubungannya terhadap kelangsungan bisnis SPBU.
2. Menganalisis perlakuan pajak atas penjualan eceran bahan bakar minyak melalui SPBU asing, menurut sistem kepemilikan *CODO (Company Own Dealer Operate)*.
3. Menjelaskan implementasi dari Surat edaran Dirjen Pajak tentang perubahan penunjukkan pemungut Pajak PPh Pasal 22 pada perusahaan yang menjalankan bisnis SPBU.

#### **I.4. Ruang Lingkup Penelitian**

Untuk Lebih menspesifikasikan penelitian, maka ruang lingkup penelitian ini adalah untuk melihat lebih jauh dari aspek administrasi perpajakan, khususnya terhadap diberlakukannya kebijakan swastanisasi asing oleh pemerintah dalam penjualan *retail* bahan bakar minyak yang dioperasikan oleh salah satu SPBU asing di Indonesia.

#### **I.5. Signifikansi Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan memberikan manfaat kepada berbagai pihak, khususnya yang tertarik dengan masalah aspek perpajakan dari diberlakukannya swastanisasi asing atas penjualan *retail* bahan bakar minyak.

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

Penelitian ini merupakan kajian awal perlakuan pajak atas penjualan eceran bahan bakar minyak di Indonesia. Dengan adanya regulasi pemerintah melalui UU migas tahun 2001, saat ini swasta asing diizinkan dalam penjualan bahan bakar minyak di wilayah Indonesia melalui SPBU dengan logo asing. Secara akademis, penelitian ini diharapkan menjadi awalan akan adanya penelitian lanjutan tentang aspek perpajakan atas penjualan eceran bahan bakar minyak di Indonesia.

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

Sedangkan secara praktis, penelitian ini dilakukan untuk memberikan pengetahuan yang memadai tentang aspek perpajakan penjualan eceran

bahan bakar minyak di Indonesia dan pemungutannya. Selain itu juga memberikan masukan untuk melakukan kegiatan pengoperasian penjualan *retail* bahan bakar minyak oleh swasta asing

## **I.6. Sistematika Penelitian**

Untuk mempermudah dalam pembahasan serta memahami tesis ini, penulis menyusun secara berurutan terdiri dari 6 (enam) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

### **BAB I            PENDAHULUAN**

Bab ini merupakan pendahuluan yang menyajikan gambaran materi tesis, yang terdiri dari latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, ruang lingkup penelitian, signifikansi penelitian dan sistematika penelitian tesis.

### **BAB II            TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN**

Pada bab ini akan diuraikan mengenai teori-teori yang menjadi landasan pemikiran penelitian dan pada bab ini juga berisi pembahasan mengenai pendekatan dan jenis penelitian, teknik pengumpulan data, batasan ruang lingkup penelitian dan teknik analisis data.

### **BAB III            MEKANISME BISNIS STASIUN PENGISIAN BAHAN BAKAR UMUM ASING**

Pada bab ini menjelaskan ketentuan dalam Undang-undang No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas, Perkembangan Bisnis SPBU asing di Indonesia, Kegiatan operasional pada SPBU asing, hak dan kewajiban dealer SPBU dalam aspek keuangan dan pajak.

BAB IV ANALISIS ASPEK PERPAJAKAN ATAS PENJUALAN ECERAN BAHAN BAKAR MINYAK DI INDONESIA OLEH STASIUN PENGISIAN BAHAN BAKAR MINYAK UMUM SWASTA ASING YANG MENGGUNAKAN SISTEM *COMPANY OWN DEALER OPERATE*

Pada bab ini terdapat 3 sub bab yaitu : komponen pajak dalam harga jual eceran bahan bakar minyak, aspek pajak pada penjualan eceran bahan minyak melalui SPBU asing menurut sistem CODO (*company own dealer operate*) dan Implementasi Surat Edaran Dirjen Pajak tentang perubahan penunjukan pemungut pajak penghasilan pasal 22.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini berisi simpulan penulis selama melakukan penelitian dan juga saran penulis terhadap perkembangan aspek perpajakan atas penjualan eceran bahan bakar minyak di Indonesia oleh stasiun pengisian bahan bakar minyak umum swasta asing yang menggunakan sistem *company own dealer operate*.