

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat. Penguasaan mineral dan batubara oleh negara dikelola oleh pemerintah pusat dan / atau pemerintah daerah.

Kewenangan Pemerintah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagai pengganti Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967. Kewenangan tersebut antara lain penetapan kebijakan nasional, pembuatan peraturan perundangan-undangan, penetapan sistem perizinan pertambangan mineral dan batubara nasional, perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan mineral dan batubara, pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada tingkat nasional, penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara nasional dan terakhir pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan.

Dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah : pertama, menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing; kedua, menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup; ketiga, menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan / atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri; keempat, mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional; kelima, meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat; dan terakhir, menjamin kepastian hukum dan penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Pemerintah melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2006 telah mencanangkan kebijakan energi nasional yang bertujuan untuk menjamin pasokan energi dalam negeri dan untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Salah

satunya adalah dengan mengembangkan energi baru yang dihasilkan oleh teknologi baru baik yang berasal dari energi terbarukan maupun energi tak terbarukan, antara lain : Hidrogen, *Coal Bed Methane*, *Coal Liquefaction*, *Coal Gasification* dan Nuklir.

Sesuai dengan *Blue Print* Pengelolaan Energi Nasional Tahun 2005 – 2025 kondisi keenergian di Indonesia 2005 adalah :

Pertama, terdapatnya potensi energi yang cukup besar untuk batubara. Berdasarkan rasio cadangan – produksi maka potensi penggunaan energi untuk batubara adalah selama 146 tahun, sementara untuk minyak bumi hanya tersisa 23 tahun lagi. Hal ini dapat dilihat dalam Tabel 1.1.

Tabel 1.1
Potensi Energi Nasional 2005

JENIS ENERGI FOSIL	SUMBER DAYA	CADANGAN (Proven + Possible)	PRODUKSI	RASIO CAD/PROD (TAHUN)
Minyak bumi	86,9 miliar barel	9.1 miliar barel*)	387 juta barel	23
Gas	384.7 TSCF	158.8 TSCF	2.95 TSCF	62
Batubara	58 miliar ton	19,3 miliar ton	132 juta ton	146

*) Termasuk blok Cepu

Sumber :

Blueprint PEN Sekretariat Panitia Teknis Sumber Energi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral
http://74.125.155.132/search?q=cache:jpxOpAHCydcJ:www.esdm.go.id/publikasi/lainlain/doc_download/714-blue-print-pengelolaan-energi-nasional-pen.html+Blueprint+PEN+tgl+10+Nop+2007&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id
 diunduh : 26-01-2009

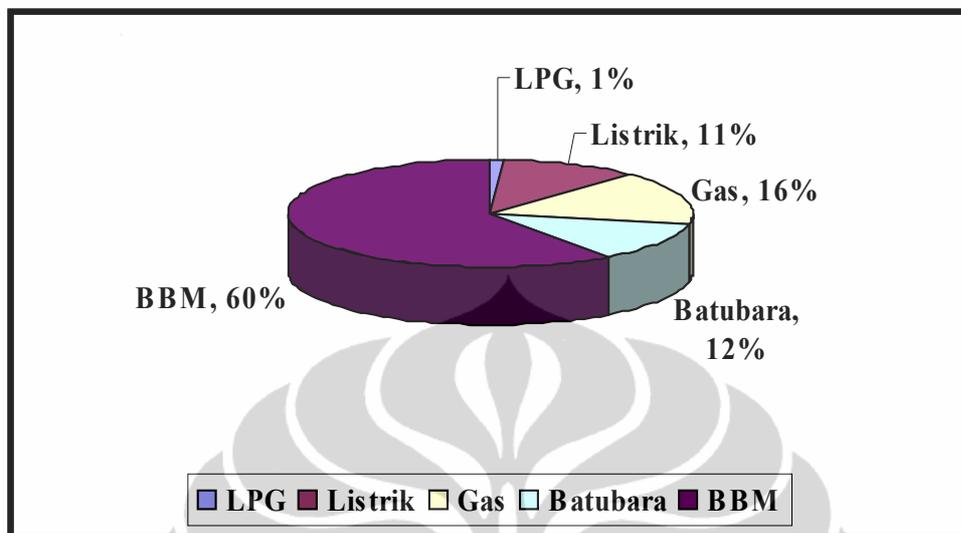
Tabel 1.1 di atas menunjukkan Indonesia memiliki potensi sumber daya yang besar untuk minyak bumi, gas dan batubara. Namun cadangan yang telah terbukti jumlahnya masih sedikit dibandingkan potensi yang ada. Dengan kemampuan produksi per tahun untuk minyak bumi 387 juta barel, Gas 2,95 *Triliun Standard Cubic Feet* (TSCF), dan batubara 132 juta ton, maka batubara lah yang dapat diandalkan sebagai energi untuk jangka waktu 146 tahun ke depan.

Kedua, Pangsa konsumsi Bahan Bakar Minyak (BBM) adalah 60% dari energi final. Untuk 2005 pemakaian energi batubara masih sekitar 12%, sementara pemakaian BBM oleh masyarakat masih tinggi yaitu 60%. (Lihat gambar 1.1). Bila potensi batubara yang ada tidak dikembangkan, maka pada tahun 2028, Indonesia akan menjadi negara pengimpor murni BBM karena cadangannya yang sudah habis.

Ketiga, Ekspor energi besar dan impor BBM besar. Ekspor minyak bumi 514.000 barel per hari, pemakaian dalam negeri 611.000 barel per hari dan impor 487.000 barel per hari. Ekspor gas bumi 4,88 Bilion Cubic Feet (BCF) per hari, pemakaian dalam negeri

3,47 BCF per hari. Ekspor batubara 92.500.000 ton per tahun, pemakaian dalam negeri 32.910.000 ton per tahun.

Gambar 1.1
Peranan BBM Dalam Pemakaian Energi Final Nasional 2005



Sumber :

Blueprint PEN Sekretariat Panitia Teknis Sumber Energi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral
<http://www.esdm.go.id/publikasi/lainlain/blue-print-pengelolaan-energi-nasional> diunduh : 26-01-2009

Keempat, harga ekspor gas dan batubara lebih tinggi dari harga pemasaran dalam negeri, di samping itu, harga batubara lebih kompetitif dibandingkan dengan energi lain. (Setiawan, 2006). Kompetitifnya harga batubara ini disebabkan oleh penambangan batubara telah berkembang dengan pesat dan telah mencapai skala produksi (*large scale of economics*) yang makin besar. Dengan tercapainya *large scale of economics*, harga jual batubara di dalam negeri semakin murah sehingga menarik minat para pengguna dalam negeri, khususnya sektor industri. (Zed, 2006) Teknologi pemanfaatan batubara saat ini juga telah berkembang pesat, yang dikenal sebagai Teknologi Batubara Bersih (*Clean Coal Technology*).

Tim Kajian Batubara Nasional (2006) menyatakan pada masa mendatang, produksi batubara Indonesia diperkirakan akan terus meningkat; tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri (domestik), tetapi juga untuk memenuhi permintaan luar negeri (ekspor). Hal ini mengingat sumber daya batubara Indonesia yang masih melimpah, sementara di sisi lain harga BBM yang tetap tinggi, menuntut industri yang selama ini berbahan bakar minyak untuk beralih menggunakan batubara.

Indikasi permintaan dalam negeri yang akan semakin meningkat ditandai dengan adanya rencana pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) baru di dalam dan luar Pulau Jawa dengan total kapasitas 10.000 Mega Watt (MW),

Universitas Indonesia

meningkatnya produksi semen setiap tahun, dan semakin berkembangnya industri-industri lain seperti industri kertas (*pulp*) dan industri tekstil. Demikian pula halnya dengan permintaan batubara dari negara-negara pengimpor mengakibatkan produksi akan semakin meningkat pula.

Perkembangan produksi batubara selama 16 tahun terakhir telah menunjukkan peningkatan yang cukup pesat, dengan kenaikan produksi rata-rata 17,88% pertahun. Dalam tabel 1.2 produksi batubara tahun 1992 baru mencapai 23,119 juta ton dan selanjutnya terus meningkat, pada tahun 2008 produksi batubara nasional telah mencapai 183,180 juta ton.

Tabel 1.2
Data Produksi, Penjualan Domestik dan Ekspor Batubara

Tahun	Produksi	TON			
		Penjualan Domestik	Ekspor	%Ekspor/Prod	Δ % Produksi
2008	183,180,246.00	45,848,243.98	131,736,088.20	71.92%	1.77%
2007	180,002,942.66	47,483,823.21	140,048,706.98	77.80%	-0.22%
2006	180,406,143.73	39,267,789.80	129,123,676.61	71.57%	18.81%
2005	151,840,294.71	42,477,277.07	105,818,439.51	69.69%	17.56%
2004	129,156,475.79	32,882,669.00	93,292,374.71	72.23%	14.63%
2003	112,667,588.24	28,696,489.91	84,017,493.63	74.57%	8.12%
2002	104,207,635.00	31,218,923.00	74,387,650	71.38%	26.05%
2001	82,673,056.00	26,761,282.00	65,362,293	79.06%	-2.52%
2000	84,806,684.00	22,617,670.00	42,226,879	49.79%	15.58%
1999	73,374,375.00	19,441,177.00	44,977,964	61.30%	17.90%
1998	62,234,888.00	15,600,216.00	41,083,941	66.01%	4.44%
1997	59,587,712.00	13,405,577.00	38,402,709	64.45%	18.35%
1996	50,346,839.00	11,254,545.00	n.a.		20.52%
1995	41,773,163.00	9,206,307.00	n.a.		27.14%
1994	32,856,824.00	8,421,360.00	n.a.		16.40%
1993	28,228,152.00	8,093,662.00	n.a.		22.10%
1992	23,119,486.00	7,173,691.00	n.a.		65.95%
1991	13,931,684.00	5,876,959.00	n.a.		29.24%
1990	10,779,920.00	5,835,619.00	n.a.		
Rata-rata				69.15%	17.88%

Sumber : Direktorat Jenderal Energi Sumber Daya Mineral, telah diolah kembali
<http://dtwh2.esdm.go.id/dw2007/index.php?mode=4>, tanggal diunduh : 17-01-2009

Perkembangan produksi batubara nasional tersebut tentunya tidak terlepas dari permintaan dalam negeri (domestik) dan luar negeri (ekspor) yang terus meningkat setiap tahunnya. Sebagian besar produksi tersebut untuk memenuhi

permintaan luar negeri, yaitu rata-rata 69.15%, dan sisanya 30.85% untuk memenuhi permintaan dalam negeri. (Tim Kajian Batubara Nasional, 2006).

Menurut Tim Kajian Batubara Nasional (2006), pemanfaatan batubara di dalam negeri meliputi penggunaan di PLTU, industri semen, industri kertas, industri tekstil, industri metalurgi, dan industri lainnya, sebagai berikut :

a. Pembangkit Listrik Tenaga Uap

PLTU merupakan industri yang paling banyak menggunakan batubara. Tercatat dari seluruh konsumsi batubara dalam negeri pada tahun 2005 sebesar 35,341 juta ton, 25,132 juta ton atau sekitar 71,11% di antaranya digunakan oleh PLTU. Hingga saat ini, PLTU berbahan bakar batubara, baik milik Perusahaan Listrik Negara maupun yang dikelola swasta, ada 9 PLTU, dengan total kapasitas saat ini sebesar 7.550 MW dan mengkonsumsi batubara sekitar 25,1 juta ton per tahun.

Berdasarkan data dalam kurun waktu 1998-2005, Penggunaan batubara di PLTU untuk setiap tahunnya meningkat rata-rata 13,00%. Hal tersebut sejalan dengan penambahan PLTU baru sebagai dampak permintaan listrik yang terus meningkat.

b. Industri Semen

Perkembangan pemakaian batubara pada industri semen berfluktuasi. Antara tahun 1998-2001, pemakaian batubara rata-rata naik sangat signifikan, yaitu 69,95%, namun tahun 2002 dan 2003 sempat mengalami penurunan hingga 7,59%. Memasuki tahun 2004, kebutuhan batubara pada industri semen mengalami perubahan yang positif, yaitu 19,78% seiring perkembangan ekonomi yang mulai membaik di dalam negeri. Tahun 2005, tercatat sebesar 6,023 juta ton atau sekitar 17,04% kebutuhan batubara dalam negeri digunakan oleh industri semen.

c. Industri Tekstil

Industri tekstil memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap bahan bakar minyak (BBM). Melambungnya harga BBM menyebabkan banyak industri yang mengalihkan bahan bakarnya ke batubara. Pengalihan ini membuat industri harus melakukan modifikasi terhadap *boiler* atau mengganti *boiler* baru yang cocok untuk bahan bakar batubara.

Tabel 1.3
Konsumsi Batubara Menurut Jenis Industri Di Indonesia
Tahun 1998 – 2005

Jenis	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PLTU	10,911,341	13,047,717	13,943,613	19,165,256	21,902,161	23,810,054	23,492,328	25,132,174
Semen	1,279,973	2,762,831	3,763,884	5,938,172	5,355,460	5,068,194	6,070,825	6,023,248
Industri Tekstil	-	-	-	-	-	274,160	381,440	1,307,610
Industri Kertas	692,737	805,397	766,549	804,202	471,751	1,680,304	1,106,227	2,272,443
Metalurgi	144,907	123,226	134,393	220,666	236,802	225,907	122,827	160,490
Briket	29,963	38,302	36,799	31,265	24,708	24,976	23,506	28,267
Lain-Lain	2,600,550	2,573,355	5,545,609	2,407,667	3,792,481	4,715,840	5,237,639	417,583
Jumlah	15,659,471	19,350,828	24,190,847	28,567,228	31,783,363	35,799,435	36,434,792	35,341,815
% Naik/Turun per tahun PLTU		20%	7%	37%	14%	9%	-1%	7%
Rata-rata		13%						
% kenaikan Ind. Semen		115.85%	36.23%	57.77%	-9.81%	-5.36%	19.78%	-0.78%
Rata-rata		69.95%			-7.59%		9.50%	
% kenaikan Ind. Kertas		16.26%	-4.82%	4.91%	-41.34%	256.18%	-34.17%	105.42%
Rata-rata		43.21%						

Sumber : - Hasil Survei Puslitbang Teknologi Mineral dan Batubara (*tekMIRA*), 2006
 - Direktorat Pembinaan dan Pengusahaan Mineral dan Batubara (DPPMB), 2006
www.tekmira.esdm.go.id/data/files/BatuBara%20Indonesia.pdf tanggal diunduh : 10-01-2009, setelah diolah kembali

Pada tahun 2003 jumlah perusahaan tekstil yang menggunakan bahan bakar batubara hanya 18 perusahaan saja, namun pada tahun 2006 sudah bertambah menjadi 224 perusahaan yang tersebar di Pulau Jawa terutama di Propinsi Jawa Barat. Kebutuhan batubaranya pun meningkat sangat signifikan, yaitu dari 274.160 ton pada tahun 2003 naik menjadi 1.307.610 ton pada tahun 2006.

d. Industri Kertas

Penggunaan batubara dalam industri kertas adalah sebagai bahan bakar. Energi panas yang dihasilkan oleh batubara digunakan untuk memasak air pada *boiler* sehingga menghasilkan uap yang diperlukan untuk memasak *pulp* (bubur kertas). Perkembangan pemakaian batubara pada industri kertas selama kurun waktu 1998-2005 naik sangat signifikan, rata-rata 43,21%. Pada tahun 2005, jumlah kebutuhan batubara untuk industri ini mencapai sekitar 2,272 juta ton atau sekitar 6,43% dari total konsumsi industri.

e. Industri Metalurgi dan Industri Lainnya

Perkembangan kebutuhan batubara oleh industri metalurgi berfluktuasi sejalan dengan *trend* perkembangan kondisi produksi perusahaan yang mengalami turun naik. Tahun 1998 tercatat 144,907 juta ton, meningkat hingga mencapai 236,802 juta ton pada tahun 2002, namun kemudian menurun hingga 122,827 juta ton tahun 2004.

Selain industri metalurgi, masih banyak industri lainnya yang menggunakan batubara sebagai bahan bakar dalam mendukung proses produksinya, antara lain industri makanan, kimia, pengecoran logam, karet ban, dan lainnya. Di Provinsi Banten dan Jawa Barat ada 21 perusahaan yang telah menggunakan batubara dengan total kebutuhan diperkirakan mencapai 416.708 ton untuk tahun 2005.

f. Briket Batubara

Perkembangan briket batubara dari tahun 1998 – 2005, berfluktuatif, namun cenderung ada peningkatan. Konsumsi terendah sebesar 23.506 ton pada tahun 2004 dan tertinggi mencapai 38.302 ton tahun 1999. Pada sisi lain potensi konsumsi BBM yang dapat disubstitusi briket batubara untuk Industri Kecil dan Menengah (IKM) dan rumah tangga sebesar 12,32 juta ton, dan jumlah optimisnya sebesar 1,3 juta ton per tahun atau ekuivalen dengan 936.000 kilo liter minyak tanah per tahun. Kondisi pasar akan menentukan prospek penggunaan briket di Indonesia sebagai bahan alternatif substitusi minyak tanah bersama-masa dengan energi alternatif lainnya seperti bahan bakar nabati (*biofuel*) dan *Liquid Petroleum Gas* (LPG).

Kebutuhan batubara dunia saat ini ternyata meningkat sangat cepat, antara lain dipicu oleh *booming* harga dan semakin banyaknya pembangunan PLTU di luar negeri yang menggunakan bahan bakar batubara, serta penutupan ekspor ke China. Hal ini yang mengantarkan Indonesia sebagai pemasok (eksportir) terbesar pada tahun 2005 menyaingi Australia dan Afrika Selatan. Ekspor batubara Indonesia pada tahun 1992 hanya sebesar 16,288 juta ton, sedangkan pada tahun 2008 tercatat sebesar 131,736 juta ton. Ini berarti volume ekspor rata-rata naik sebesar 16,00%. Kontraktor PKP2B merupakan eksportir batubara terbesar, yaitu sekitar 95,36% dari jumlah ekspor batubara Indonesia, diikuti oleh Badan Usaha Milik Negara sebesar 2,52% dan Kuasa Pertambangan sebesar 2,12%. (Tim Kajian Batubara Nasional, 2006).

Usaha pertambangan di Indonesia, termasuk batubara, umumnya dilakukan secara *massive* dan modern, memanfaatkan penanaman modal yang cukup besar, baik

melalui penanaman modal dalam negeri maupun melalui penanaman modal asing. Usaha ini membutuhkan penggunaan teknologi tinggi (*high technology*) dan tenaga kerja yang memiliki ketrampilan tinggi (*high skilled*). (Saleng, 2007)

Pertambangan tidak hanya mampu menghasilkan devisa yang cukup besar untuk pembiayaan pembangunan nasional, tetapi dengan efek gandanya (*multiplier effect*), mampu menjadi penggerak utama (*prime-mover*) pembangunan nasional, karena menciptakan berbagai ekonomi ikutan. Bidang pertambangan telah memberikan kontribusi dalam skala nasional berupa penerimaan negara melalui *devisa*, *royalty*, iuran pertambangan lainnya, pajak, dan penerimaan negara dari non pajak yang digunakan untuk membiayai pembangunan nasional. (Saleng, 2007).

Kebijakan investasi pertambangan diarahkan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat setempat, pemerintah daerah, pemerintah pusat, dan investor. Kepentingan masyarakat setempat merupakan pemanfaatan langsung dari pertambangan, sedang kepentingan daerah adalah kepentingan tidak langsung dalam bentuk pendapatan daerah untuk pembangunan daerah secara keseluruhan. Kepentingan Pemerintah Pusat mewakili kepentingan pembangunan nasional secara keseluruhan dalam bentuk pendapatan negara berupa pajak dan devisa serta kemanfaatan ekonomi dan moneter yang lain. Kepentingan investor adalah dalam bentuk pengembalian investasi atau *return on investment* (ROI) yang wajar. (Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, 2000).

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, dalam penguasaan bahan tambang, pemerintah dapat melaksanakan sendiri dan atau menunjuk kontraktor apabila diperlukan, untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah. Salim (2007) menjelaskan apabila usaha pertambangan dilaksanakan oleh kontraktor, kedudukan pemerintah adalah memberikan izin kepada kontraktor yang bersangkutan. Izin yang diberikan oleh pemerintah berupa kuasa pertambangan, kontrak karya, *contract production sharing* dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara. (PKP2B).

PKP2B adalah salah satu instrument hukum dalam bidang pertambangan khususnya dalam bidang batubara. PKP2B dibuat antara Pemerintah Indonesia dengan perusahaan swasta asing atau patungan antara asing dengan nasional dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA). Investasi di bidang pertambangan telah dibuka sejak tahun 1967 dengan dikeluarkannya UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal

Asing. Pasal 8 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1967 menyatakan bahwa penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerja sama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

PKP2B merupakan perjanjian pola campuran (*mixed*) antara pola kontrak karya dengan kontrak *product production sharing* karena untuk ketentuan perpajakan mengikuti pola kontrak karya, sedangkan pembagian hasil produksinya merupakan pola *contract production sharing*. (Saleng, 2004 dalam Salim, 2007). Pemerintah Indonesia menerima hasil produksi sebesar 13,5% dari produksi kotor atas harga pada saat berada di atas kapal (*free on board*) atau harga setempat. (Salim, 2007).

Istilah PKP2B baru digunakan dalam Pasal 1 Keppres No. 75 Tahun 1996 tentang Ketentuan Pokok PKP2B. Sebelumnya istilah yang digunakan adalah Perjanjian Kerja Sama sebagaimana terdapat pada Pasal 1 Keppres No. 49 Tahun 1981 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Perjanjian Kerja Sama Pengusahaan Tambang Batubara antara Perusahaan Negara Tambang Batubara dan Kontraktor Swasta. PKP2B adalah Perjanjian Karya antara pemerintah dan perusahaan kontraktor swasta untuk melaksanakan pengusahaan pertambangan bahan galian batubara, yaitu semua kegiatan kontraktor yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, evaluasi, pengembangan, konstruksi, penambangan, operasi, pencucian, pengolahan, penjualan dan semua kegiatan lain yang dilakukan oleh kontraktor untuk maksud atau yang berkaitan dengan perjanjian.

Selain terdapat dalam Keppres No. 75 Tahun 1996, istilah ini juga digunakan dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No. 1409.K/201/M.PE/1996 tentang Tata Cara Pengajuan Pemrosesan Pemberlakuan Kuasa Pertambangan, Izin Prinsip, Kontrak Karya dan PKP2B. PKP2B adalah suatu perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan swasta asing atau patungan antara asing dengan nasional (dalam rangka PMA) untuk pengusahaan batu bara dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan Umum.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, maka PKP2B dinyatakan masih tetap berlaku. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 169 huruf a Undang-Undang tersebut, sementara dalam pasal 169 huruf b Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, ketentuan yang tercantum dalam

pasal kontrak karya dan PKP2B disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tersebut diundangkan.

Dari potensi yang ada, Indonesia masih merupakan pilihan yang menarik untuk investasi pada industri pertambangan mineral dan batubara, tetapi dari tahun 1998 sampai dengan 2002 terjadi kelesuan investasi. Kelesuan yang dimaksud adalah tidak adanya kontrak baru investasi asing pada industri pertambangan mineral dan batubara yang ditandatangani. (Purwanto, 2003).

Investasi pada industri pertambangan mempunyai hubungan yang kuat dengan kebijakan pertambangan dan peraturan pemerintah. Pemerintah dapat menyusun dan melaksanakan undang-undang, peraturan, administratif, dan perjanjian. Perusahaan tambang mempunyai pilihan untuk memutuskan di mana akan investasi. Banyak faktor keseimbangan diputuskan oleh perusahaan ketika akan berinvestasi. Potensi geologis biasanya mempunyai prioritas yang utama, tetapi kondisi geologis yang bagus belum cukup menarik untuk investasi jika kebijakan dan peraturan tidak mendukung dan tidak dapat dilaksanakan. (Otto dalam Purwanto, 2003).

Sejak dilakukannya kontrak pertama kali untuk mineral tahun 1967 sampai dengan tahun 1998 telah ditandatangani kontrak sebanyak 235, dan untuk kontrak batubara dari mulai tahun 1981 sampai dengan tahun 2000 telah ditandatangani kontrak sebanyak 141. Kontrak mineral yang masih aktif adalah 76 buah dan untuk kontrak batubara adalah 110 buah. (Purwanto, 2003).

Permasalahan yang dihadapi industri batubara dewasa ini dan sekaligus menjadi tantangan pengembangan industri tersebut adalah implementasi otonomi daerah di sub sektor pertambangan umum dimana peraturan daerah belum selaras dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Masalah lainnya adalah kemampuan sumber daya manusia dan teknologi yang masih terbatas, pungutan dan retribusi tambahan. Di samping itu, kebijakan lintas sektoral yang tumpang tindih, jaminan dan kepastian hukum, kebijakan perpajakan dan pungutan ekspor, pertambangan tanpa ijin (PETI) dan permasalahan sosial juga merupakan masalah dalam pengembangan industri batubara. (Setiawan, 2006).

Pendapatan daerah dan negara dari investasi pertambangan diperoleh dari pemasukan pajak dan pungutan bukan pajak serta royalti mineral. Negara maupun daerah memerlukan pemasukan pajak dan pungutan yang berasal dari pertambangan untuk melaksanakan pembangunan dan membiayai keperluan rutin pemerintahan. Pajak

yang dipungut dari industri pertambangan merupakan bagian dari keuntungan perusahaan pertambangan. Dalam hal perusahaan merugi karena biaya produksi yang lebih tinggi dari harga jual, maka negara tidak mendapatkan pajak sebagai bagian dari keuntungan. Dengan demikian risiko usaha perusahaan juga merupakan risiko negara. (Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, 2000).

Rezim fiskal sektor pertambangan sebelumnya cukup kompetitif. Investor dan pemberi pinjaman sangat memperhatikan adanya pajak yang kompetitif dan adil, sikap menghormati perjanjian, serta tingkat pajak yang stabil dan dapat diperkirakan, terutama selama masa pengembalian hutang. Selama tiga dekade, aktifitas pertambangan didasarkan atas perjanjian Kontrak Karya (KK). Sistem perpajakan dalam KK yang terakhir (KK ke 7) dapat dikatakan cukup kompetitif dibandingkan dengan pajak di negara penghasil mineral lainnya. Tetapi sistem pajak pertambangan yang berlaku saat ini (menggantikan KK generasi ke 7) menerapkan tingkat pajak yang lebih tinggi dari negara lain. Sistem pajak yang memberatkan ini juga berlaku pada aktifitas pertambangan di masa mendatang. (*Mengundang Investasi*, 2004).

Beratnya beban pajak saat ini berhubungan dengan tiga faktor. Pertama adalah tingkat kontribusi produksi, biasa disebut dengan royalti, yang saat ini mencapai empat persen secara rata-rata, dua kali lebih tinggi dari royalti yang diterapkan di dalam perjanjian Kontrak Karya ke tujuh. Faktor kedua adalah dimasukkannya hasil pertambangan dalam status komoditas tidak kena Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sejak tahun 2001, yang menyebabkan meningkatnya biaya produksi sebab pembayaran PPN sehubungan dengan perolehan barang dan jasa tidak lagi dapat diminta kembali. Ketiga adalah meningkatnya berbagai pajak dan pungutan daerah, sesuai dengan diterapkannya UU 34/2000 mengenai pajak daerah. Hal ini telah meningkatkan pembayaran pajak yang ditanggung oleh industri pertambangan, dari sekitar US\$636 juta di tahun 1996, menjadi US\$920 juta di tahun 2000. Akibatnya investasi baru tidak lagi menjadi sesuatu yang menarik. (*Mengundang Investasi*, 2004).

Diperparah oleh rendahnya konsistensi dan tingginya ketidakpastian. Banyak perusahaan pertambangan mengeluhkan kekhawatiran terhadap tidak konsistennya penerapan PPN dalam perjanjian Kontrak Karya yang sekarang berlaku. Disamping itu tidak terdapat jaminan bahwa peraturan perpajakan ini akan tetap berlaku di masa mendatang. Hal ini penting terutama bagi proyek pertambangan dengan modal awal yang tinggi (mencapai US\$1,2 miliar untuk proyek besar) dan masa produksi yang

panjang (hingga 30-40 tahun untuk proyek utama). Banyak perusahaan yang juga mengeluhkan lamanya waktu yang dibutuhkan untuk pengembalian pajak. (*Mengundang Investasi*, 2004)

Sejak 1 Januari 2001 batubara sebelum melalui proses menjadi briket, tidak lagi dikenakan PPN. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 144 Tahun 2000. Sejak saat itu, Perusahaan pertambangan batu bara tidak dapat lagi memperoleh restitusi PPN Masukan. Mereka kemudian mengkompensasikan klaim atas PPN Masukan sejak tahun 2001 sampai dengan 2007 terhadap pembayaran royalti yang terhutang kepada Pemerintah Indonesia dengan alasan sebagai bentuk kompensasi *reimbursement* PPN, dan dilandaskan pada pasal 1425, 1426, 1427 dan 1429 KUH Perdata mengenai ketentuan perjumpaan utang piutang/kompensasi yang menurut mereka dapat dilakukan tanpa sepengetahuan salah satu pihak. (Wahyu, 2008).

Dalam Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1996, kontraktor swasta wajib menyerahkan sebesar 13,50% (Tiga belas dan lima puluh perseratus persen) dari hasil produksi batubaranya kepada Pemerintah secara tunai atas harga pada saat berada di atas kapal (*Free on Board*) atau harga setempat (*at sale point*). Dalam hal perusahaan pertambangan dilakukan dengan cara bawah tanah dan atau batubara yang diproduksi ternyata bermutu rendah, besarnya hasil produksi batubara yang harus diserahkan kepada Pemerintah dapat dipertimbangkan kembali berdasarkan hasil kajian yang diajukan oleh perusahaan Kontraktor Swasta. Hasil produksi batubara digunakan untuk pembiayaan pengembangan batubara, inventarisasi sumber daya batubara, biaya pengawasan lingkungan dan keselamatan kerja pertambangan, pembayaran iuran Eksplorasi (royalti), dan PPN. Dana hasil produksi batubara tersebut langsung disetorkan ke Kas Negara.

Berdasarkan PKP2B, pajak penjualan atas jasa yang diterima menjadi tanggung jawab Perusahaan Pertambangan, sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku. Perusahaan Pertambangan berpendapat, dengan diberlakukannya Undang Undang No. 8 tahun 1983 mengenai PPN (UU PPN), maka peraturan pajak penjualan sudah tidak berlaku karena pajak penjualan berbeda dengan PPN baik dalam bentuk maupun substansi, sehingga PPN merupakan pajak baru dan Pemerintah seharusnya tidak mengenakan pajak baru ini kepada Perusahaan Pertambangan. (Wahyu, 2008) Berdasarkan PKP2B, mereka juga berpendapat bahwa PPN Masukan dapat diperoleh kembali dengan cara mengkompensasikan klaim atas PPN Masukan terhadap

pembayaran royalti yang terhutang kepada Pemerintah Indonesia, dan sisa saldo yang belum diterima diharapkan dapat diperoleh seluruhnya. (Wahyu, 2008).

Menurut Hadiyanto, Direktur Jenderal Kekayaan Negara Departemen Keuangan, perusahaan pertambangan yang menunggak royalti adalah : PT Kideco Jaya Agung dengan jumlah tunggakan royalti Rp 448,09 miliar dan 30,51 juta USD; PT Kaltim Prima Coal 115,63 juta dollar USD; PT Kendilo Coal Indonesia 6,64 juta dollar USD; PT Arutmin Indonesia 68,60 juta dollar USD; PT Berau Coal Rp 284,28 miliar dan 23,82 juta dollar USD; dan PT Adaro Indonesia Rp 131,70 miliar dan 85,00 juta dollar USD. Sehingga total jumlah tunggakan royalti Rp 864,07 miliar dan 330,20 juta dollar USD. Jumlah itu belum termasuk biaya administrasi pengurusan piutang negara sebesar 10 persen yang merupakan bagian dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). (Wahyu, 2008).

Berdasarkan hasil audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKB), jumlah PPN yang telah dibayar kontraktor untuk 2001 sampai 2007 dan dimintakan penggantian adalah Rp 7,18 triliun. Adapun jumlah Pajak Penjualan yang harus disetor oleh kontraktor dari 2001 sampai 2007 berdasarkan audit adalah Rp 610,34 miliar.

Tidak dibayarnya royalti yang menjadi hak Pemerintah oleh perusahaan pertambangan (kontraktor pertambangan) karena pemerintah juga belum membayarkan restitusi PPN atas perolehan Barang Kena Pajak (BKP) dan atau Jasa Kena Pajak (JKP). Kontraktor pertambangan beralasan mereka mempunyai piutang kepada negara berupa PPN, sebagai suatu jenis pajak baru yang tidak disebut secara jelas dalam Kontrak PKP2B, yang dibayar atas perolehan BKP dan / atau JKP, yang harus dikembalikan oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 11 ayat (3) PKP2B Generasi Pertama. (Hariyulianto, 2008) Di sisi lain, Departemen Keuangan menilai, restitusi PPN tidak bisa dijadikan alasan untuk menahan royalti kepada negara. Terlebih lagi, pemerintah tidak memiliki utang pembayaran restitusi PPN batubara kepada kontraktor pertambangan PKP2B generasi pertama.

Perseteruan antara pemerintah dan pengusaha batubara dalam sengketa royalti batubara berujung pada pencekalan pada pengusaha batubara oleh pihak imigrasi atas permintaan Menteri Keuangan, Sri Mulyani Indrawati. Pencekalan ini dilakukan karena pengusaha batubara tersebut tidak bersedia melunasi kewajiban pembayaran royaltinya

kepada pemerintah. Nama-nama pengusaha yang dicekal Direktorat Jenderal Imigrasi sesuai informasi detik*Finance* adalah :

Tabel. 1.4
Daftar Pengusaha Yang Dicekal

No.	Nama		Jabatan	Ket.
	Perusahaan	Pengusaha		
1	PT Arutmin Indonesia	Kazuya Tanaka Endang Ruchiyat Ferry Purbaya Wahyu Eddie Junianto Soebari Roslan Perkasa Roslani	Direktur Direktur Direktur Direktur Komisaris	
2	PT Kideco Jaya Agung	Ari Saptari Hudaya Kenneth Patrick Farrel Hanibal S Anwar Nalinkant A Rathod Abdullah Popo Parulian	Presiden Direktur Direktur Direktur Presiden Komisaris Komisaris	
3	PT Adaro Indonesia	Edwin Soerjadjaja	Presiden Komisaris	
4	PT Berau Coal	Jeffrey Mulyono	Presiden Direktur	
5	PT Libra Utama Intiwood	Mualin Tantomo		Personal Guarantee
6	PT Citra Dwipa Finance	Hendra Tjoa	Direktur Utama	

Sumber : detikfinance

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut maka perbedaan yang ada antara kontraktor pertambangan Generasi Pertama dengan Pemerintah disebabkan oleh perubahan kebijakan pemerintah mengenai perubahan status batubara. Semula batubara sebelum diproses menjadi briket merupakan BKP namun sejak keluarnya PP 144 Tahun 2000, batubara sebelum diproses menjadi briket batubara merupakan Barang Tidak Kena Pajak. Hal ini menimbulkan konsekuensi Pajak Masukan atas perolehan BKP dan JKP tidak dapat dikreditkan. Pajak Masukan yang tidak dapat dikreditkan menjadi biaya bagi kontraktor pertambangan. Tindakan kontraktor pertambangan menahan sebagian DHPB merupakan suatu cara mengkompensasi Pajak Masukan yang tidak dapat dikreditkan. Dasar hukum tindakan Kontraktor ini adalah pasal 1425, 1426, 1427 dan 1429 KUH Perdata mengenai ketentuan perjumpaan utang piutang/kompensasi. Perusahaan pertambangan beralasan mereka mempunyai piutang kepada negara berupa PPN, sebagai suatu jenis pajak baru yang tidak disebut secara jelas dalam Kontrak PKP2B.

Oleh karena itu dengan menggunakan Pasal 11.3. PKP2B pajak baru tersebut harus *direimburse* oleh Pemerintah dalam waktu 60 hari setelah diterimanya faktur (*invoice*) yang bersangkutan.

Dengan demikian pokok masalah yang hendak diteliti dalam tesis ini adalah :

1. Bagaimana perlakuan PPN bagi Kontraktor PKP2B Generasi Pertama ?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa antara Pemerintah dan Kontraktor PKP2B Generasi Pertama mengenai PPN ?
3. Bagaimana perlakuan PPN terhadap batubara sebelum diproses menjadi briket batubara?
4. Bagaimana pengenaan PPN atas batubara di negara-negara produsen batubara?

1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai oleh penelitian ini adalah :

1. Menganalisis perlakuan PPN bagi Perusahaan Pertambangan PKP2B Generasi Pertama.
2. Menganalisis penyelesaian sengketa antara Pemerintah dan Kontraktor PKP2B Generasi Pertama mengenai PPN.
3. Menganalisis perlakuan PPN terhadap batubara sebelum diproses menjadi briket batubara.
4. Membandingkan pengenaan PPN di negara-negara produsen batubara.

1.3.2 Signifikansi Penelitian

Diharapkan dengan adanya studi penelitian ini dapat diperoleh signifikansi / manfaat baik secara akademis maupun praktis.

Pertama, signifikansi akademis

Penelitian ini diharapkan dapat membangun pengetahuan baru dan mendorong penelitian lanjutan mengenai perlakuan PPN dalam industri pertambangan batubara. Industri ini memiliki peluang untuk berkembang dengan pesat seiring dengan penelitian yang semakin intensif mengenai pemanfaatan batubara sebagai sumber energi alternatif menggantikan minyak dan gas bumi.

Penelitian ini juga dilakukan dalam kerangka teori kebijakan publik, khususnya kebijakan perpajakan. Seringkali kebijakan perpajakan yang diberlakukan kurang selaras dengan kebijakan publik lainnya, dalam hal ini kebijakan investasi. Dalam industri pertambangan, perpajakan masih dipandang sebagai masalah bagi para investor dalam berinvestasi di Indonesia.

Kedua, signifikansi praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan perpajakan yang kondusif terhadap perkembangan investasi dalam bidang pertambangan batubara, namun tidak mengganggu penerimaan pajak. Penelitian ini diharapkan juga berguna bagi para praktisi yang bergerak dalam bidang pertambangan batubara dalam melaksanakan administrasi PPN sehingga dapat meminimalkan biaya dalam rangka mematuhi ketentuan perpajakan.

1.4 Sistematika Penulisan Tesis

Sistematika penulisan bermanfaat untuk memberikan deskripsi umum mengenai alur pemikiran penulis sehingga tidak terjadi penyimpangan makna terhadap isi tesis. Untuk memudahkannya, penulisan ini tersusun dalam lima bab di mana satu sama lain memiliki interdependensi dan saling terkait. Sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

BAB 1 : PENDAHULUAN

Pada bab ini akan dijelaskan latar belakang permasalahan, perumusan pokok permasalahan, tujuan dan signifikansi penelitian, kerangka teori, dan sistematika penulisan tesis.

BAB 2 : TINJAUAN LITERATUR

Pada bab ini akan dijelaskan landasan-landasan teori dan informasi dari kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas, antara lain fungsi pajak, sistem perpajakan, Asas-Asas pemungutan pajak, pajak langsung dan pajak tidak langsung, karakteristik (*legal character*) pajak penjualan, beberapa bentuk pajak penjualan, sistem pemungutan dalam pajak penjualan, konsepsi PPN, metode penghitungan PPN, tipe PPN, pengecualian dari pengenaan PPN, prinsip pemungutan dalam PPN, instrument fiskal untuk sumber daya mineral, minyak dan gas, kebijakan pengembangan industri pertambangan batubara di Indonesia, karakteristik industri pertambangan, instrumentasi fiskal dalam industri pertambangan, dan diskriminasi perpajakan. Dalam bab ini juga akan disampaikan beberapa hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan studi.

BAB 3 : METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai pendekatan penelitian, jenis/tipe penelitian, metode analisis data, hipotesis kerja, nara sumber/informan, proses penelitian, penentuan lokasi dan objek penelitian, dan keterbatasan penelitian.

BAB 4 : PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai pajak penjualan (PPn) di Indonesia, PPN di Indonesia, spesifikasi dan kualitas batubara, metode penambangan batubara, proses pengolahan batubara, instrument hukum pertambangan batubara di Indonesia, pemanfaatan hasil pertambangan batubara di Indonesia, perkembangan produksi, ekspor, dan impor batubara, dan perkembangan penjualan dalam negeri.

Dalam Bab ini juga akan dilakukan analisa perlakuan PPN bagi kontraktor PKP2B Generasi Pertama, analisa penyelesaian sengketa antara pemerintah dan kontraktor PKP2B Generasi Pertama mengenai PPN, dan analisa perlakuan PPN terhadap batubara sebelum diproses menjadi briket batubara. Bab ini juga akan membandingkan pengenaan PPN atas batubara di negara-negara produsen batubara.

BAB 5 : SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini terdiri dari bagian simpulan dan saran. Simpulan memuat mengenai hal-hal yang ditemukan dan ditarik dari hasil analisa-analisa dan pembahasan penelitian yang telah dilakukan. Berdasarkan simpulan tersebut dapat dihasilkan saran-saran yang sesuai dan memberikan manfaat perbaikan bagi setiap pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini.