

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Tim Batubara Nasional Kelompok Kajian Kebijakan Mineral dan Batubara, Pusat Litbang Teknologi Mineral dan Batubara, pada masa mendatang produksi batubara Indonesia diperkirakan akan terus meningkat. Produksi tersebut tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri (domestik), tetapi juga untuk memenuhi permintaan luar negeri (ekspor). Perkembangan produksi batubara selama 13 tahun terakhir menunjukkan peningkatan yang cukup pesat, dengan kenaikan produksi rata-rata 15,68 % per tahun. Perkembangan produksi batubara nasional tersebut tentunya tidak terlepas dari permintaan dalam negeri (domestik) dan permintaan luar negeri, yaitu rata-rata 72,11 % dan sisanya 27,89 % untuk memenuhi permintaan dalam negeri.¹

Perkembangan batubara ini terjadi karena sumber daya batubara Indonesia yang masih melimpah, di lain pihak harga Bahan Bakar Minyak (BBM) yang tetap tinggi, menuntut industri yang selama ini berbahan bakar minyak untuk beralih menggunakan batubara. Menurut perkiraan, produksi minyak bumi hanya sampai pada tahun 2040. Produksi minyak di Indonesia cenderung mengalami penurunan dari 1,3 juta barel per hari menjadi satu juta barel. Penurunan produksi terjadi dalam beberapa tahun terakhir akibat ladang yang menjadi sumber

¹ Tim Kajian Batubara Nasional Kelompok Kajian Kebijakan Mineral dan Batubara, Pusat Litbang Teknologi Mineral dan Batubara. "Batubara Indonesia". *www.google.com*, 2006. diunduh pada tanggal 5 Februari 2008.

produksi minyak usianya sudah tua, sementara ladang baru belum beroperasi. Akibat menurunnya produksi Indonesia mengalami kesulitan memenuhi kebutuhan minyak dalam negeri, sehingga begitu ada kenaikan harga minyak memberikan dampak negatif terhadap proses pembangunan.²

Menipisnya cadangan minyak dan melambungnya harga Bahan Bakar Minyak (BBM) menyebabkan pemerintah mengambil kebijakan diversifikasi energi dengan mengkaji semua sumber energi yang potensial. Akhir-akhir ini terjadi peningkatan penggunaan batubara sebagai salah satu sumber alternatif potensial sekaligus sumber energi termurah. Berdasarkan hasil eksplorasi yang telah dilakukan secara intensif selama beberapa tahun terakhir, baik oleh pemerintah maupun swasta, sumber daya batubara Indonesia diperkirakan mencapai 61,38 miliar ton, sedangkan yang termasuk kategori cadangan mencapai 67,5 miliar ton.³

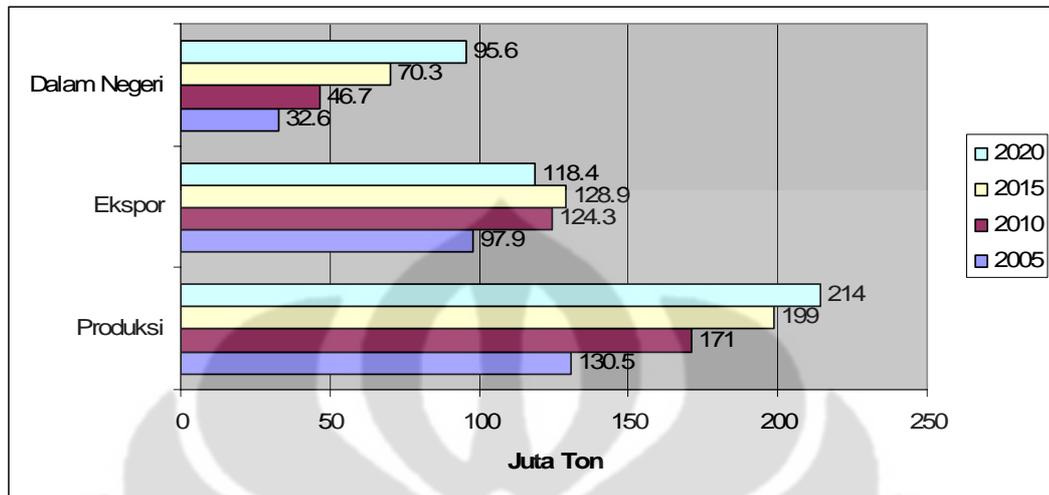
Dalam tahun 2002-2006, produksi batubara sangat didominasi oleh perusahaan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B). Sebagian besar produksi batubara dari BUMN dipasarkan di dalam negeri, sebaliknya, produksi PKP2B hampir seluruhnya diekspor. Indonesia adalah negara keempat sebagai pemasok batubara dunia, yaitu sekitar 7% dari kebutuhan dunia, di bawah Australia (29%) yang merupakan pemasok terbesar, disusul Amerika Serikat (19%) dan Afrika Selatan (8%).⁴ Perkembangan batubara Indonesia beberapa tahun terakhir menunjukkan peningkatan yang signifikan.

² <http://www.media-indonesia.com/berita.asp?id=150659>, diunduh 2 Desember 2007

³ Direktorat General of Mineral, Coal and Geothermal, *Mineral, Coal and Geothermal 2007*, (Jakarta : Departemen of Energy and Mineral Resources, 2007) hal. 47

⁴ *Ibid.*, hal. 49

Proyeksi Produksi, Ekspor dan Penggunaan Batubara Dalam Negeri untuk tahun 2005-2020 dapat dilihat dari grafik berikut :



Grafik I.1

Proyeksi Produksi, Ekspor dan Penggunaan Batubara Dalam Negeri, 2005-2020

Sumber : Direktorat Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi

Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) merupakan konsumen terbesar di dalam negeri, disusul kemudian industri semen, kertas (pulp), tekstil, peleburan baja, pembuatan briket, dan lain-lain. Pertumbuhan konsumsi batubara Indonesia rata-rata meningkat sebesar 9% per tahun, dan diharapkan akan semakin meningkat dengan naiknya kontribusi batubara di dalam *energy mix* untuk mengurangi ketergantungan akan BBM yang saat ini cadangannya semakin menipis serta untuk optimalisasi pendapatan negara dari migas bagi kelangsungan

pembangunan.⁵ Perkembangan konsumsi batubara (menurut jenis industri di Indonesia) dapat dilihat dari tabel berikut :

TABEL I.1
KONSUMSI BATUBARA MENURUT JENIS INDUSTRI DI INDONESIA
TAHUN 1998-2005

ton

JENIS INDUSTRI	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	2,573,555	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	31,783,364	35,799,436	36,434,791	35,341,816

Sumber : - Hasil Survei Puslitbang Teknologi Mineral dan Batubara (tekMIRA), 2006
- Direktorat Pembinaan dan Pengusahaan Mineral dan Batubara (DPPMB), 2006

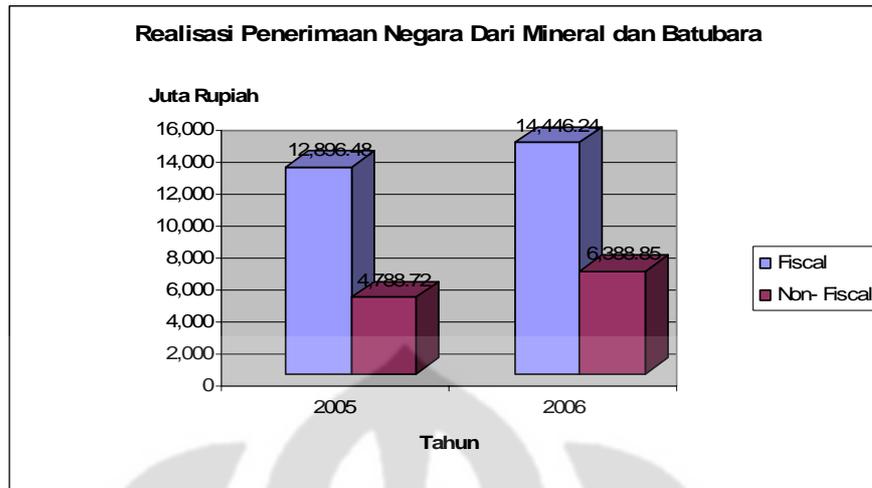
Industri pertambangan memiliki *multiplier effect* baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kegiatan perekonomian lainnya. Dampak bagi perekonomian nasional maupun daerah atas keberadaan industri pertambangan antara lain penciptaan *output*, penciptaan lapangan pekerjaan, penghasil devisa serta pemberi kontribusi fiskal bagi penerimaan pusat dan daerah. Industri pertambangan batubara merupakan industri hulu yang mendukung sektor industri

⁵ Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 221.

hilir seperti industri listrik, semen, pulp dan kertas serta industri briket batu bara yang menjadi konsumsi masyarakat.

Selain dampak positif yang ditimbulkan, industri pertambangan juga memiliki dampak negatif. Salah satunya adalah dampak terhadap lingkungan yaitu kehancuran lingkungan hidup. Kegiatan pertambangan yang merusak lingkungan menyebabkan terjadinya pemanasan global (*global warming*), tidak hanya bagi daerah penambangan tapi juga bagi dunia. Industri pertambangan diwajibkan untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Untuk menjamin pelestarian lingkungan hidup, setiap perusahaan yang bergerak dalam bidang pertambangan diwajibkan melakukan analisis mengenai dampak lingkungan, pengelolaan limbah hasil usaha dan/ atau kegiatan, pengelolaan bahan berbahaya dan beracun, dan reklamasi lahan bekas tambang.

Salah satu penerimaan terbesar dari penerimaan negara adalah dari penerimaan pajak. Bentuk penerimaan pajak yang banyak memberikan sumbangan yang cukup besar adalah pajak penghasilan baik dari sektor migas maupun non-migas. Sektor non-migas yang cukup menjanjikan adalah di bidang pertambangan. Dalam sistem anggaran defisit, penerimaan negara berasal dari penerimaan dalam negeri dan bantuan/ hibah luar negeri. Penerimaan dalam negeri berbentuk penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang juga disumbang dari sektor pertambangan. Penerimaan negara berupa pajak lebih besar daripada penerimaan negara bukan pajak termasuk penerimaan negara dari mineral dan batubara, dapat dilihat dari gambar berikut ini:



Grafik I. II

Realisasi Penerimaan Negara Dari Mineral dan Batubara

Sumber : Direktorat Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi

Keterbatasan kemampuan pemerintah dalam membangun sektor pertambangan menyebabkan pemerintah membutuhkan pihak lain baik lokal maupun asing sebagai mitra kerjasama dalam mengembangkan sektor pertambangan. Pengadaan kerjasama antara pemerintah dan kontraktor di sektor pertambangan batubara dilatarbelakangi oleh beberapa sebab antara lain :

- 1) tingginya tingkat risiko dalam kegiatan industri pertambangan (*high risk industry*), 2) besarnya permodalan (*capital intensive*), 3) besarnya kebutuhan teknologi dan keahlian (*high technology and skill required*), 4) banyaknya tahapan kegiatan pertambangan dari penemuan sampai produksi (sekurang-kurangnya 10 tahun).⁶

Selama ini kontrak pertambangan di Indonesia dibagi dalam tiga bentuk, yakni Kontrak Karya (KK) untuk bidang pertambangan umum, yang ditandatangani

⁶ Agnes Budi Utami, "Analisis Perlakuan Pajak Pertambahan Nilai Batubara (Studi Kasus pada Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara)", *Skripsi FISIP Universitas Indonesia*, 2006, hal. 3, tidak diterbitkan.

pemerintah dengan investor serta Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B). Lainnya adalah Kuasa Pertambangan (KP) yang diterbitkan pemerintah daerah. Kontrak Karya terakhir ditandatangani pada 1998, yakni untuk Generasi VII bersamaan dengan PKP2B Generasi III.⁷

Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) adalah perjanjian antara pemerintah republik Indonesia dengan perusahaan kontraktor swasta asing (PMA) maupun nasional (PMDN) untuk melaksanakan pengusahaan pertambangan bahan galian batubara. Perjanjian ini untuk menjamin kepastian kedua belah pihak yaitu pihak kontraktor dan pemerintah. Kontrak PKP2B memuat aturan-aturan tentang seluruh hak dan kewajiban yang terkait pertambangan antara pemerintah dengan mitra kerjasama. Salah satu ketentuan yang diatur dalam PKP2B adalah mengenai ketentuan perpajakan. Ketentuan perpajakan dalam PKP2B dipengaruhi oleh peraturan perundang-undangan perpajakan Indonesia.

Lex specialis derogat lex generalis adalah undang-undang yang khusus didahulukan berlakunya daripada undang-undang yang umum.⁸ Surat Menkeu Nomor S-1032/MK.04/1988 menyatakan bahwa PKP2B adalah *lex specialis* yang hendaknya diberlakukan atau disamakan dengan Undang-undang. Oleh karena itu, ketentuan perpajakan dalam PKP2B diberlakukan secara khusus. Peraturan perpajakan yang berlaku bagi kontraktor PKP2B adalah sesuai dengan PKP2B yang telah dibuat sebelumnya, dan jika dalam undang-undang perpajakan tidak

⁷ Sistem Kontrak Karya Pertambangan Umum Akan Diubah , www.hukumonline.com, 20 November 2006, diunduh 18 Januari 2008.

⁸ Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*, (Bandung: Refika Aditama, 2000) hal. 70

mengatur hal-hal yang khusus maka peraturan akan mengacu ketentuan pada PKP2B.

Prinsip-prinsip dalam Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) adalah sebagai berikut :

1. Perusahaan kontraktor swasta bertanggung jawab atas pengelolaan perusahaan pertambangan batubara yang dilaksanakan berdasarkan perjanjian.
2. Perusahaan kontraktor swasta menanggung semua risiko dan semua biaya berdasarkan perjanjian dalam melaksanakan perusahaan pertambangan batubara.⁹

Di antara biaya-biaya yang terdapat dalam PKP2B, salah satunya adalah biaya reklamasi. Reklamasi adalah usaha untuk memperbaiki atau menata kembali kegunaan lahan, kualitas lingkungan hidup, sarana dan prasarana yang terganggu sebagai akibat dari Usaha Pertambangan.

Perusahaan tambang mungkin menganggap reklamasi sebagai beban. Padahal, seharusnya perusahaan jangan menganggap kewajiban reklamasi sebagai beban, karena reklamasi sangat menguntungkan bagi masyarakat, pemerintah dan perusahaan sendiri. Biaya reklamasi memang tidak sedikit dan apabila biayanya besar akan merugikan perusahaan. Akan tetapi, jika anggaran reklamasi terlalu sedikit, maka tentu tidak akan membantu terciptanya *sustainable development*¹⁰. Dalam Undang-undang perpajakan Indonesia biaya reklamasi diatur dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000.

⁹ Salim HS, *Ibid*, hal. 232

¹⁰ David Dwiarto, "Purnomo Minta Reklamasi Jangan Dianggap Beban", www.google.co.id, 25 Januari 2005, diunduh pada tanggal 2 Maret 2008

B. Pokok Permasalahan

Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) di Indonesia terdiri dari 3 (tiga) Generasi. Ketentuan perpajakan pada masing-masing generasi memiliki prinsip yang berbeda-beda. Kontraktor harus membayar pajak penghasilan atas penghasilan, yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh kontraktor, baik yang berasal dari Indonesia maupun luar Indonesia, dengan nama dan dalam bentuk apapun, termasuk laba bruto atas usaha, dividen, bunga dan royalti dengan tarif pajak yang akan dikenakan selama jangka waktu perjanjian.

Penghasilan Kena Pajak (*taxable income*) sebagai dasar pengenaan pajak dihitung setelah mengurangi *gross income* dengan berbagai pengurangan-pengurangan yang diperkenankan oleh Undang-undang. Dalam penghitungan laba kena pajak, penghasilan yang diterima atau diperoleh dapat dikurangkan dengan biaya-biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan (*deductible expense*). Dalam setiap Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) yang ditandatangani oleh pemerintah dan kontraktor disebutkan didalamnya biaya-biaya yang dapat dikurangkan.

Biaya reklamasi dalam UU PPh tidak diatur dalam Pasal 6 UU PPh tetapi dalam Pasal 9 UU PPh dimana Pasal 9 UU PPh mengatur mengenai biaya yang tidak dapat dikurangkan dengan penghasilan bruto menurut Undang-undang Pajak. Biaya pengelolaan lingkungan dan biaya reklamasi pembebanannya dilakukan melalui perkiraan cadangan biaya reklamasi. Realisasi biaya pengelolaan lingkungan dan pemeliharaan pasca tambang yang timbul selama

jangka waktu perjanjian diperhitungkan terlebih dahulu pada penyisihan yang telah dilakukan, apabila jumlahnya lebih kecil daripada yang dicadangkan maka merupakan penghasilan, sebaliknya apabila jumlahnya lebih besar dari yang dicadangkan maka merupakan biaya. Pengawasan penting dalam hal pembebanan biaya reklamasi karena biaya reklamasi membutuhkan dana yang besar dan cukup signifikan sebagai pengurang Penghasilan Kena Pajak (PKP) yang mempengaruhi besarnya laba kena pajak.

Pertanyaan yang timbul dalam penelitian adalah "Bagaimanakah pembebanan biaya reklamasi dalam kontrak PKP2B (Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara)?" Dari pertanyaan umum tersebut diturunkan menjadi pertanyaan yang lebih khusus sebagai berikut :

1. Mengapa biaya reklamasi dapat dijadikan biaya pengurang Penghasilan Kena Pajak (PKP)?
2. Bagaimanakah tindakan pengawasan yang dilakukan oleh instansi pemerintah terkait dengan pembebanan biaya reklamasi?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mengenai pembebanan komponen biaya reklamasi dalam kontrak PKP2B, terutama untuk :

1. Menganalisis biaya reklamasi pada PKP2B yang dapat dijadikan pengurang Penghasilan Kena Pajak (PKP).

2. Mengetahui bentuk pengawasan dari instansi pemerintah atas komponen biaya reklamasi yang dapat menjadi biaya pengurang (*deductible expense*) yang diajukan kontraktor tambang batubara.

D. Signifikansi Penelitian

Terdapat dua macam signifikansi penelitian yang diharapkan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Signifikansi akademis

Penelitian ini diharapkan memberikan tambahan pengetahuan dan wawasan akademik bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang perpajakan terutama mengenai pembebanan biaya reklamasi yang dapat dikurangkan (*deductible expense*) dalam kontrak tambang batubara. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan kepustakaan dalam studi lebih lanjut bagi penulis lainnya dan memberikan tambahan wawasan yang berkaitan dengan masalah perpajakan.

2. Signifikansi Praktis

Bagi masyarakat, khususnya pihak yang menggunakan PKP2B (Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara), penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan mengenai biaya yang dapat dikurangkan dalam kontrak PKP2B khususnya biaya reklamasi. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah dan khususnya kepada Direktorat Jenderal Pajak, berkaitan dengan pengawasan komponen biaya reklamasi yang dapat dikurangkan (*deductible expenses*) dalam kontrak PKP2B.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penyusunan laporan penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bab Pendahuluan yang akan membahas mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Bab ini membahas mengenai tinjauan pustaka, kerangka pemikiran yang digunakan dalam menganalisis mengenai perusahaan pertambangan, konsep penghasilan, konsep biaya yang dapat dikurangkan (*deductible expense*) dan konsep pengawasan.

Selain itu bab ini membahas mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yang terdiri dari pendekatan penelitian, jenis penelitian, metode penelitian, hipotesis kerja, narasumber/ informan, proses penelitian, *site* penelitian, dan keterbatasan penelitian.

BAB III GAMBARAN UMUM PERTAMBANGAN BATUBARA

Bab ini akan membahas mengenai sejarah, gambaran umum mengenai pertambangan di Indonesia khususnya pertambangan batubara, PKP2B (Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan

Batubara), tahapan kegiatan pertambangan, reklamasi pertambangan, kebijakan perpajakan pada PKP2B dan ketentuan Pajak Penghasilan mengenai reklamasi.

BAB IV ANALISIS KOMPONEN BIAYA REKLAMASI PADA PERJANJIAN KARYA PENGUSAHAAN PERTAMBANGAN BATUBARA (PKP2B)

Bab ini akan menganalisis pembebanan komponen biaya reklamasi yang dapat dikurangkan (*deductible expense*) dalam kontrak PKP2B dan juga melihat bentuk pengawasan yang dilakukan pemerintah terhadap biaya reklamasi.

BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bab ini memberikan simpulan mengenai pembebanan komponen biaya reklamasi yang dapat dikurangkan dalam kontrak PKP2B yang telah diuraikan pada bab sebelumnya sekaligus memberikan saran yang berkaitan dengan permasalahan yang ada.