

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Permasalahan

Sektor pajak memberikan kontribusi yang besar untuk penerimaan negara. Hal ini dapat dilihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2007 (Lihat Lampiran I : tabel 1), dimana sektor pajak memberikan kontribusi sebesar lebih dari 70% (tujuh puluh persen), baik pajak dalam negeri maupun pajak perdagangan internasional. Indonesia mengandalkan sektor pajak sebagai penerimaan utama negara selain dari sektor migas. Peningkatan penerimaan dari sektor pajak merupakan hasil dari perbaikan sistem perpajakan yang ada di Indonesia. Dimulai sejak reformasi perpajakan pada tahun 1984 sampai dengan reformasi perpajakan pada tahun 2000, dengan prinsip kepastian hukum, keadilan dan netralitas yang mutlak diperhatikan dalam upaya memungut pajak.

Penerimaan Pajak, khususnya PPN dalam negeri lain yang cukup besar porsinya dalam tahun 2006 adalah berasal dari sektor pertambangan migas (Lampiran I : Tabel 2). Sektor ini semakin besar peranannya dipengaruhi oleh perubahan ekonomi makro, terutama karena lebih tingginya perkiraan harga minyak mentah (*crude oil*) Indonesia di pasar internasional yang cukup tinggi.<sup>1</sup> Pada tahun 2006, penerimaan PPN dalam negeri dari sektor pertambangan migas

---

<sup>1</sup>*Pendapatan Negara dan Hibah RAPBNP 2008*, diunduh dari <http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/07086,%20Data%20Pokok%20APBN%202007%202008.pdf>, 28 Januari 2008, pukul 08.37.

mencapai Rp 16,8 triliun, meningkat tajam dibandingkan tahun 2005 yang hanya sebesar Rp 2,9 triliun. Pada tahun 2007, penerimaan PPN dalam negeri dari sektor pertambangan migas diperkirakan meningkat hingga mencapai sebesar Rp 28,3 triliun. Kenaikan PPN migas dalam kurun waktu tersebut terutama disebabkan oleh kenaikan harga minyak mentah (*crude oil*) Indonesia pada pasar Internasional.<sup>2</sup> Meningkatnya perkiraan kontribusi penerimaan PPN impor tersebut terkait dengan perkiraan meningkatnya kegiatan industri pengolahan di dalam negeri.<sup>3</sup>

Selain sektor perpajakan, sebagaimana yang telah digambarkan di atas, Industri minyak dan gas bumi merupakan salah satu industri yang memegang peranan yang penting dalam kelanjutan Pembangunan Nasional di bidang ekonomi. Hal ini sesuai dengan amanat pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Demikian pula bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan dasar pemikiran tersebut, negara diberi kekuasaan untuk memelihara, menggunakan dan mengatur penggunaan kekayaan alam dengan sebaik-baiknya.

Kontribusi minyak dan gas bumi terhadap penerimaan negara sangat besar. Peranan gas bumi di Indonesia berdasarkan Kebijakan Gas Bumi yang dikeluarkan oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (DESDM), Dirjen

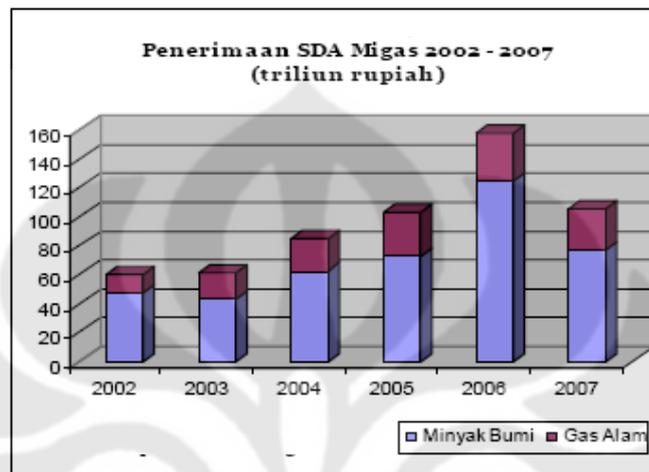
---

<sup>2</sup> *Loc. Cit.*

<sup>3</sup> *Loc. Cit.*

Migas adalah sebagai sumber pendapatan bagi pemerintah, sumber energi dan bahan baku, menciptakan efek berganda. Penerimaan dari sektor migas tersebut dapat dilihat pada grafik 1 berikut ini:

**GRAFIK I**



Sumber : Departemen Keuangan

Minyak dan gas bumi merupakan sumber energi yang tidak terbarukan dan merupakan komoditi penting bagi rakyat dan sampai saat ini masih merupakan sektor penerimaan yang besar bagi negara selain dari sektor pajak.<sup>4</sup> Untuk mengatur komoditi strategis ini, maka kegiatan usaha minyak dan gas bumi dicantumkan dalam Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960, Undang-Undang No. 15 Tahun 1962, dan Undang-Undang No. 8 Tahun 1971.

Dengan adanya kesempatan yang terbuka luas dari sektor minyak dan gas bumi, berarti dapat memberikan kontribusi pada penerimaan Negara. Kontribusi tersebut baik berasal dari sektor minyak dan gas bumi itu sendiri, maupun berasal dari sektor perpajakan. Penerimaan dari sektor perpajakan khususnya sektor yang

---

<sup>4</sup> *Loc. Cit.*

ditimbulkan dari aktifitas usaha yang dilakukan oleh para pelaku usaha di bidang minyak dan gas bumi, yang dapat dipastikan bertambah besar.

Dari sektor migas, tidak semua penyerahan ataupun perolehan minyak dan gas bumi terhutang Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Objek yang dikecualikan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) terdapat dalam pasal 4A UU PPN. Mengenai barang tambang yang diambil langsung dari alam itu sendiri, diatur dalam Pasal 4A ayat (2) huruf a UU PPN. Definisi dalam Undang-Undang PPN menyebutkan jenis barang yang tidak dikenakan PPN salah satunya adalah barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya. Ketentuan “diambil langsung dari sumbernya” ketika diimplementasikan di lapangan untuk menentukan batasan terutang dan tidak terutang PPN menimbulkan *dispute*.

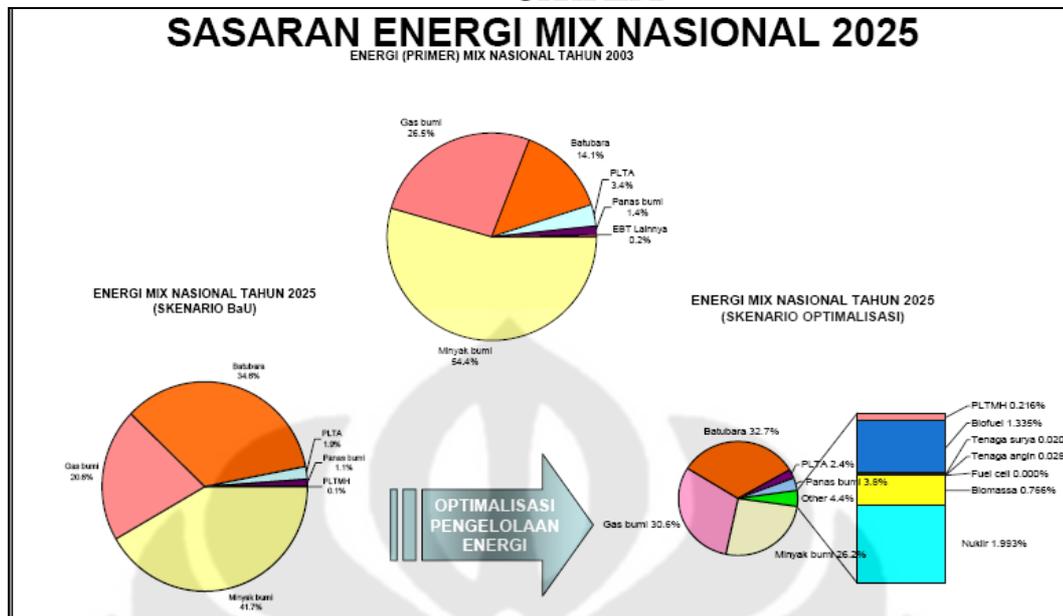
## **B. Pokok Permasalahan**

Pemanfaatan gas bumi, batubara, panas bumi merupakan energi alternatif yang dapat digunakan sebagai energi alternatif pengganti bahan bakar minyak (BBM) yang kini mulai dicanangkan oleh pemerintah. Pemerintah mulai mencari alternatif bahan bakar yang untuk dapat mengoptimalkan penggunaan energi yang ada saat ini (Grafik 2).<sup>5</sup> Masyarakat saat ini telah menggunakan LPG (*Liquid Petroleum Gas*) sebagai bahan bakar di rumah tangga. Selain LPG, juga terdapat gas bumi yang dialirkan secara langsung melalui pipa yang dapat dikonsumsi oleh rumah tangga maupun industri komersial.

---

<sup>5</sup> *Energy Blue Print*, [http://www.ipa.or.id/files/Energy\\_Blueprint.pdf](http://www.ipa.or.id/files/Energy_Blueprint.pdf), 26 Pebruari 2008, pukul 20.38.

## GRAFIK 2



Sumber : *Blueprint* Pengelolaan Energi Nasional 2003 - 2025

PT. PGN (Persero) Tbk. merupakan salah satu badan usaha yang bergerak di sektor hilir gas bumi. PT. PGN (Persero) Tbk. merupakan badan usaha yang bisnis utamanya adalah menyalurkan gas bumi melalui pipa transmisi dan pipa distribusi. Gas bumi merupakan salah satu jenis barang tambang yang dikecualikan dari pengenaan PPN, karena dikategorikan barang yang diambil langsung dari sumbernya. Batasan barang yang diambil langsung dari sumbernya tersebut menimbulkan *dispute* dalam menentukan objek ataupun non-objek PPN.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam skripsi ini adalah:

- a. Bagaimana kepastian objek Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas gas bumi yang dialirkan melalui pipa transmisi maupun pipa distribusi kepada konsumen rumah tangga dan industri?

- b. Bagaimana implikasi Pajak Pertambahan Nilai (PPN) Masukan yang tidak dapat dikreditkan terhadap biaya operasional Perusahaan (studi pada PT. Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk.)?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan yang menjadi pertanyaan penelitian yang telah diajukan dimuka, maka penulisan ini bertujuan untuk :

1. Untuk menganalisa kepastian objek Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas gas bumi yang dialirkan melalui pipa transmisi dan distribusi kepada konsumen rumah tangga dan industri.
2. Untuk menganalisa implikasi Pajak Pertambahan Nilai (PPN) Masukan yang tidak dapat dikreditkan bagi biaya operasional pada PT. PGN (Persero) Tbk.

### **D. Signifikansi Penelitian**

- a. Signifikansi Akademis

Mengingat masih belum jelasnya peraturan mengenai ketentuan “barang yang diambil langsung dari sumbernya” dan masih terbatasnya literatur atau penelitian yang membahas tentang perlakuan PPN yang tepat atas batasan barang yang diambil langsung dari sumbernya, dalam hal ini PPN atas gas bumi yang dialirkan melalui pipa transmisi maupun pipa distribusi, penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan konsep terkait permasalahan

tersebut, sehingga penelitian ini dapat menjadi acuan dalam penelitian-penelitian berikutnya yang sejenis.

b. Signifikasi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada PT. PGN (Persero) Tbk. dalam memenuhi ketentuan Pajak Pertambahan Nilai atas usaha yang dijalankannya.

**E. Sistematika Penulisan**

Tulisan ini disajikan dalam beberapa bab, dengan sistematika sebagai berikut :

**BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini merupakan pendahuluan dari penulisan skripsi yang menguraikan mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan yang menjadi rumusan pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian baik bagi kalangan akademisi maupun praktisi, serta sistematika penulisan penelitian.

**BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

Pada bab ini Penulis mencoba mengaitkan masalah dengan teori untuk memadukan seluruh materi yang memiliki keterkaitan dengan masalah penelitian dan cara mengungkapkan dasar-dasar teoritis, konseptual dan logis.

### **BAB III GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN**

Bab ini menguraikan mengenai Gambaran Umum PT. PGN (Persero) Tbk dan Mekanisme Pelaksanaan Pajak Pertambahan Nilai, Pengenaan PPN, Saat Terutangnya PPN, Tarif dan Dasar Pengenaan PPN.

### **BAB IV KEPASTIAN OBJEK PPN ATAS GAS BUMI YANG DIALIRKAN MELALUI PIPA TRANSMISI DAN DISTRIBUSI SERTA IMPLIKASINYA BAGI BIAYA OPERASIONAL PT. PERUSAHAAN GAS NEGARA (PERSERO) Tbk.**

Bab ini membahas seluruh uraian mengenai informasi dan data yang telah dikumpulkan dikaitkan dengan cara berpikir penulis, guna mendapatkan pemecahan masalah dalam pengenaan Pajak Pertambahan Nilai atas gas bumi yang dialirkan melalui pipa transmisi dan pipa distribusi. Selain itu, juga untuk mendapatkan beberapa gambaran tentang pengaruh atas ketentuan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) tersebut terhadap biaya operasional perusahaan.

### **BAB V SIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab penutup ini, dikemukakan simpulan yang merupakan jawaban atas pokok permasalahan dan memberikan saran atas kebijakan yang dapat diambil terhadap perlakuan Pajak Pertambahan Nilai atas gas bumi.