

Maret 2019

## Menguak Aliran Keuangan Gelap di Enam Komoditas Ekspor Unggulan Indonesia

### Pesan Kunci:

- Pada kurun 1989-2017, aliran keuangan gelap enam komoditas ekspor unggulan Indonesia: batu bara, tembaga, minyak sawit, karet, kopi dan udang-udangan/krustasea sebesar 142,07 miliar dolar Amerika Serikat dengan rincian sebagai berikut: aliran keuangan gelap yang masuk (*illicit financial inflows*) ke Indonesia dengan cara *over-invoicing* sebesar 101,49 miliar dolar Amerika Serikat dan aliran keuangan gelap yang keluar (*illicit financial outflows*) dari Indonesia dengan cara *under-invoicing* miliar mencapai 40,58 miliar dolar Amerika Serikat
- Pada periode 1989-2017, aliran keuangan gelap keluar (*outflows*) terbesar bersumber dari komoditas batu bara sebesar 19,64 miliar dolar Amerika Serikat. Sedangkan aliran keuangan gelap masuk (*inflows*) paling besar berasal dari komoditas minyak sawit yang nilainya mencapai 40,47 miliar dolar Amerika Serikat.
- Berdasarkan aliran keuangan gelap yang keluar dan yang masuk ke Indonesia 6 komoditas unggulan di atas, Indonesia kehilangan potensi penerimaan pajak mencapai 11,1 miliar dolar Amerika Serikat. Potensi terbesar hilangnya penerimaan berasal dari batu bara yaitu 5,32 miliar dolar Amerika Serikat.

**R**ingkasan Kebijakan ini didasari oleh laporan berjudul "Mengungkap Aliran Keuangan Gelap di Indonesia: Besaran dan Potensi Penerimaan Pajak yang Hilang di Enam Komoditas ekspor unggulan"

### Pendahuluan

Neraca perdagangan merupakan salah satu indikator penting dalam perekonomian karena dapat membantu para ekonom dan investor menentukan kekuatan relatif ekonomi suatu negara dibandingkan negara lain. Selain itu, neraca perdagangan juga dapat dimanfaatkan oleh pembuat kebijakan dan pihak yang berkepentingan lainnya untuk menggali informasi bagaimana kinerja ekspor dan impor suatu negara dalam periode tertentu. Akan tetapi, banyak pihak yang tidak mengetahui bahwa data neraca perdagangan seringkali tidak mencerminkan kondisi ekspor impor yang riil karena adanya rekayasa pencatatan oleh pelaku ekspor impor. Rekayasa tersebut menjadi penyebab utama terjadinya aliran keuangan gelap (*illicit financial flows*) yang berhubungan langsung dengan upaya pengelakan pajak dan penghindaran pajak.

Secara umum, aliran keuangan gelap adalah bentuk perpindahan uang atau modal baik dalam bentuk perolehan, pengiriman, ataupun pembelajaannya secara ilegal (Baker, 2005). Dalam beberapa tahun terakhir, aliran keuangan gelap mulai disadari menjadi salah satu penyebab lambatnya kemajuan pembangunan ekonomi di negara-negara berkembang lantaran hilangnya potensi penerimaan negara, baik yang bersumber dari pajak maupun non pajak. Persoalan ini kemudian mendapatkan perhatian global dan menjadi isu penting yang masuk dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, Sustainable Development Goals, nomor 16 dan indikator 16.4 di mana pengurangan aliran keuangan gelap merupakan salah satu indikator yang harus dicapai.

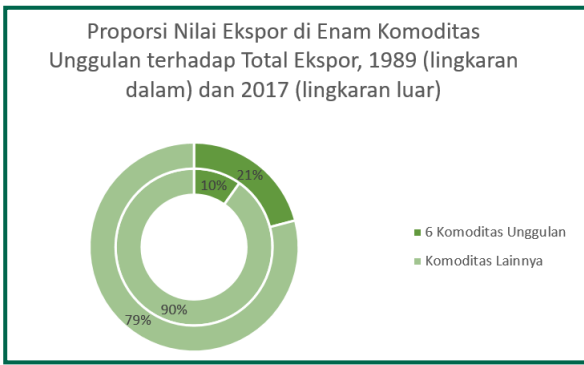
Di Indonesia, persoalan aliran keuangan gelap harus segera diatasi sebab Indonesia sedang menuju tahapan-tahapan menjadi negara maju. Salah satu prasyarat negara maju adalah kemampuan dalam melakukan reformasi tata

kelola perpajakan dan kemampuan meningkatkan rasio pajak terhadap produk domestik bruto (PDB) secara signifikan sejajar dengan rata-rata negara anggota OECD. Pada 2018, merujuk Badan Pusat Statistik (BPS), pendapatan per kapita Indonesia pertahun mencapai US\$3.927 setara Rp56 juta yang mana tergolong sebagai negara dengan pendapatan menengah atas. Hal ini naik jika dibandingkan dengan tahun 2017 di mana pendapatan per kapita pertahun sebesar Rp51,89 juta setara US\$3.876,8 yang mana masih tergolong sebagai negara pendapatan menengah bawah. Namun, hal yang masih memprihatinkan dan menjadi ironi adalah, rasio pajak terhadap PDB relatif stagnan dalam kisaran 10-13 persen selama hampir 20 tahun terakhir ini.

Pada dua dekade terakhir ini, motor penggerak ekspor Indonesia bersumber dari non-migas (ekstraktif, manufaktur dan pertanian), terutama dari enam komoditas unggulan yakni batu bara, tembaga, minyak sawit, karet, kopi dan udang-udangan atau crustacea. Sayangnya, kontribusi dari kegiatan ekspor-impor enam komoditas unggulan tersebut terhadap perekonomian riil dan penerimaan negara masih jauh dari harapan. Salah satu musababnya adalah, tingginya praktik-praktik gelap dalam kegiatan ekspor-impor enam komoditi unggulan tersebut. Dokumen ini adalah ringkasan kebijakan yang akan menyoroti persoalan kebocoran perdagangan berupa aliran keuangan gelap di enam komoditas ekspor unggulan dan memberikan rekomendasi kebijakan yang dapat mengatasi persoalan aliran keuangan gelap di Indonesia.

### Perkembangan Nilai Ekspor di Enam Komoditas Unggulan

Pada 2017, enam komoditas berupa batu bara, tembaga, minyak sawit, karet, kopi, dan udang-udangan atau krustasea menjadi komoditas ekspor unggulan Indonesia. Batu bara dan tembaga merupakan komoditas ekspor terbesar di sektor ekstraktif, sedangkan karet dan minyak sawit adalah komoditas ekspor terbesar di sektor manufaktur. Sementara itu, kopi dan udang-udangan atau krustasea merupakan komoditas ekspor terbesar di sektor pertanian.



Keenam komoditas ekspor ini sangat vital bagi kinerja ekspor Indonesia. Dari 4000 lebih macam komoditas yang diekspor Indonesia pada 2017, keenam komoditas unggulan ini berhasil berkontribusi sebesar 21 persen dari total nilai ekspor. Padahal pada 1989 nilai kontribusi ekspor keenam komoditas tersebut hanya sebesar 10 persen dari total nilai ekspor Indonesia.

Dalam kurun waktu 1989 sampai 2017 nilai ekspor keenam komoditas ini memiliki pertumbuhan yang sangat pesat. Nilai ekspor keenam komoditas meningkat dari sebesar 2,1 miliar USD pada 1989 menjadi 35,2 miliar USD pada 2017. Artinya, secara persentase selama 1989 sampai 2017 keenam komoditas ini tumbuh sebesar 1.533 persen. Penyumbang terbesar dari pertumbuhan nilai ekspor yang sangat pesat ini berasal dari komoditas batu bara dan minyak sawit. Selama 1989 sampai 2017, batu bara dan minyak sawit memiliki rata-rata pertumbuhan nilai ekspor per tahunnya masing-masing sebesar 1.081 dan 2.782 persen.

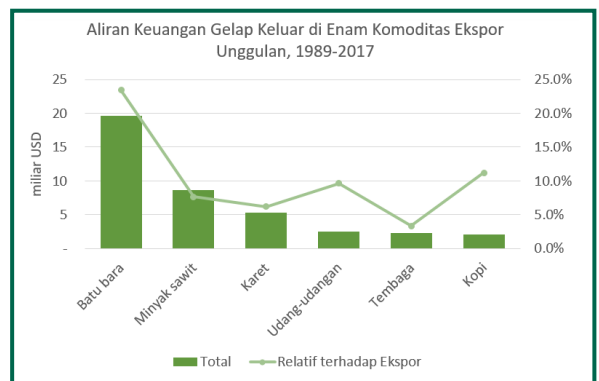
### Besaran Aliran Keuangan Gelap

Pada pertengahan 2018 hingga awal 2019, PRAKARSA melakukan riset penghitungan aliran keuangan gelap pada enam komoditas ekspor unggulan di Indonesia selama periode 1989–2017. Data nilai ekspor diperoleh dari United Nations Comtrade Database dengan klasifikasi Harmonized System. Untuk mengestimasi aliran keuangan gelap digunakan pendekatan metode trade *misinvoicing* atau kesalahan tagihan perdagangan baik berupa *over-invoicing* maupun *under-invoicing*. Secara lebih spesifik, pengukuran trade *misinvoicing* dalam penelitian ini dengan menggunakan pendekatan Gross Excluding Reversals (GER) yang diimplementasikan oleh Global Financial Integrity. Metode ini mengalkulasi ketidakcocokan laporan nilai ekspor suatu negara dengan laporan nilai impor oleh negara lain.

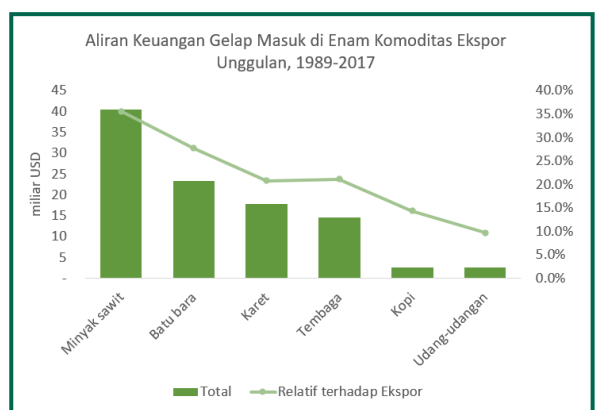
Prakarsa menemukan bahwa pada periode 1989 hingga 2017, Indonesia mengalami aliran keuangan gelap masuk (dengan cara ekspor *over-invoicing*) sebesar 101,49 miliar USD dan mengalami aliran keuangan gelap keluar (dengan cara ekspor *under-invoicing*) sebesar 40,58 miliar USD akibat adanya selesih pencatatan perdagangan antar negara di enam komoditas ekspor unggulan. Ini berarti Indonesia mengalami lebih banyak aliran keuangan gelap yang masuk dibandingkan keluar pada keenam komoditas ekspor unggulan Indonesia yang nilainya mencapai lebih dari 60 miliar USD. Setiap tahun, rata-rata Indonesia

mengalami aliran keuangan gelap keluar pada enam komoditas tersebut sebesar 233 juta USD. Sementara, aliran keuangan gelap yang masuk rata-rata mencapai 583 juta USD.

Aliran keuangan gelap keluar terbesar terdapat pada komoditas batu bara, selanjutnya berturut-turut diikuti oleh komoditas minyak sawit dan karet. Selama 1989 hingga 2017, Indonesia kehilangan 19,64 miliar USD dari komoditas batu bara. Proporsi aliran keuangan gelap terhadap nilai ekspor tertinggi pada komoditas ini terjadi pada 2001 yang mencapai 86 persen. Apabila melihat dari dari proporsi terhadap nilai ekspor, aliran keuangan gelap keluar pada komoditas ini juga merupakan yang terbesar, mencapai 23,42 persen.



Aliran keuangan gelap masuk paling besar berasal dari komoditas minyak sawit yang nilainya mencapai 40,47 miliar USD. Setelah itu disusul oleh komoditas karet dan tembaga. Proporsi aliran keuangan gelap masuk tertinggi dari komoditas minyak sawit terjadi pada 2001, yang nilainya mencapai 167,5 persen. Dibandingkan kelima komoditas lainnya, secara proporsi terhadap nilai ekspor, aliran keuangan gelap masuk dari komoditas minyak sawit juga merupakan yang tertinggi, mencapai 35,62 persen.



Meskipun komoditas batu bara lebih banyak mengalami aliran keuangan gelap keluar, pada tahun 2013, terjadi lonjakan aliran keuangan gelap masuk yang nilainya relatif besar, yakni mencapai 1,95 miliar USD. Di sisi lain, dalam beberapa tahun terakhir komoditas minyak sawit mengalami tren peningkatan aliran keuangan gelap masuk secara neto yang semakin besar. Pada keempat komoditas lainnya, tren aliran keuangan gelap bersifat fluktuatif, meskipun lebih banyak aliran keuangan gelap

yang masuk ke Indonesia.

Selama 1989 hingga 2007, aliran keuangan gelap keluar yang berasal dari komoditas batu bara paling banyak lari ke India yang mencapai 6,29 miliar USD. Jika dilihat dari proporsi terhadap nilai ekspor secara keseluruhan, Indonesia mengalami kerugian lebih dari 8 kali lipat (426 persen) akibat adanya aliran keuangan gelap keluar ke Italia, terbesar diantara negara lainnya. Di sisi lain, aliran keuangan gelap masuk terbesar berasal dari Korea Selatan yang mencapai 6,38 miliar USD. Proporsi aliran keuangan gelap masuk terhadap nilai ekspor terbesar berasal dari Belarusia, yang mencapai 100 persen. Prakarsa menemukan fakta menarik dimana Brazil (nilai aliran keuangan gelap keluar mencapai 122 juta USD), Macedonia dan Laos walaupun mengklaim sebagai salah satu negara importir batu bara dari Indonesia, menurut catatan ekspor Indonesia ketiga negara tersebut bukanlah sebagai negara tujuan ekspor batu bara.

Pada komoditas tembaga, aliran keuangan gelap terbesar mengalir ke Jepang yang nilainya mencapai 646 juta USD. Secara proporsi, aliran keuangan gelap keluar paling besar terdapat pada negara Swedia yang mencapai 36 persen terhadap total ekspor. Sementara itu, aliran keuangan gelap masuk pada komoditas ini paling besar berasal dari Spanyol yang mencapai 3,78 miliar USD. Sedangkan secara proporsi terhadap nilai ekspor, yang tertinggi berasal dari Kanada yakni sebesar 67 persen. Terlebih lagi, Prakarsa mengestimasi terdapat aliran keuangan gelap keluar pada komoditas tembaga ke Oman sebesar 70 juta USD dimana Indonesia bahkan tidak pernah mengklaim ada ekspor komoditas tersebut ke Oman.

Minyak sawit mengalami kebocoran perdagangan terbesar dibandingkan komoditas lain. Selama 1989 hingga 2017, aliran keuangan gelap keluar terbesar ke negara Rusia mencapai 1,28 miliar USD. Proporsi aliran keuangan gelap keluar terbesar ke Perancis mencapai 618 persen terhadap total ekspor. Di sisi lain, aliran keuangan gelap masuk terbesar berasal dari negara Bangladesh yang nilainya mencapai 806 juta miliar USD. Apabila melihat dari nilai relatif ekspor, aliran keuangan gelap masuk berasal dari negara Iran dan Saudi Arabia yang mencapai 96 persen. Sama halnya seperti komoditas batu bara, terdapat beberapa negara yang sama sekali tidak tercatat sebagai tujuan ekspor di komoditas ini. Sebagai contoh Finlandia, diduga ada aliran keuangan gelap mengalir ke negara tersebut yang berasal dari minyak sawit senilai 19,98 juta USD padahal Indonesia tidak pernah mencatat adanya ekspor minyak sawit ke negara tersebut.

Terdapat aliran keuangan gelap keluar terbesar pada komoditas karet alam ke Luksemburg. Aliran keuangan gelap bermuara ke negara ini mencapai 806 juta USD. Bahkan apabila dilihat secara proporsi terhadap nilai ekspor, nilainya mencapai 534 persen. Di sisi lain, aliran keuangan gelap masuk terbesar di komoditas karet alam berasal dari Singapura yang nilainya mencapai 2,9 miliar USD padahal nilai ekspor komoditas ini ke Singapura hanya sebesar 4,1 miliar USD. Artinya, proporsi aliran

keuangan gelap masuk relatif terhadap ekspor karet alam ke Singapura mencapai 72 persen.

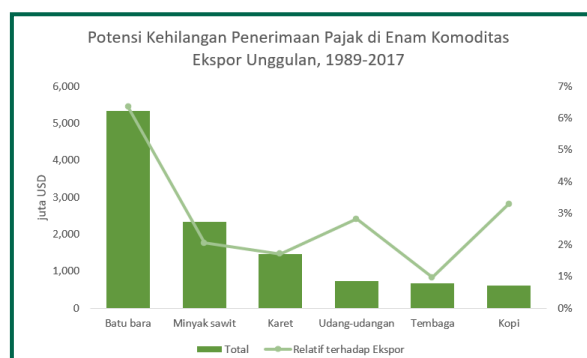
Pada komoditas udang-udangan atau krustasea, aliran keuangan gelap keluar paling besar menuju ke Amerika Serikat dengan nilai sebesar 1,16 miliar USD. Secara proporsi terhadap nilai ekspor, aliran keuangan gelap keluar dari komoditas ini menuju ke Spanyol yang nilainya mencapai 80 persen. Sementara itu, Jepang merupakan negara sumber aliran keuangan gelap masuk terbesar untuk komoditas udang-udangan yang nilainya mencapai 486 juta USD.

Kopi sebagai salah satu komoditas unggulan Indonesia mengalami aliran keuangan gelap keluar terbesar ke Amerika Serikat dengan nilai sebesar 414 juta USD. Akan tetapi, meskipun Amerika Serikat merupakan tujuan aliran keuangan gelap terbesar di komoditas kopi, secara proporsi Indonesia justru mengalami aliran keuangan gelap keluar terparah ke Armenia yakni sebesar 77 persen terhadap nilai ekspor. Sementara itu, aliran keuangan gelap masuk di komoditas kopi ke Indonesia paling besar berasal dari Belgia senilai 257,5 juta USD. Hal yang lebih menarik adalah Indonesia hanya mencatat nilai ekspor kopi ke Belgia sebesar 4,2 juta USD. Ini berarti aliran keuangan gelap keluar ke Belgia sebesar lebih dari enam ribu persen dari nilai ekspor.

### Potensi Penerimaan Pajak yang Hilang

Semua aktivitas baik *under* dan *over-invoicing* dalam impor dan ekspor akan menimbulkan kerugian bagi negara yang terlibat. Global Financial Integrity menjelaskan bahwa *under invoicing* ekspor digunakan untuk mengurangi pembayaran pajak dan royalti di dalam negeri. Dengan mencatat ekspor yang lebih rendah dari nilai yang sebenarnya tercatat di negara tujuan, perusahaan akan membayar pajak pendapatan dan royalti (untuk komoditas tertentu) menjadi lebih rendah dibandingkan yang sebenarnya.

Demikian juga dengan ekspor *over-invoicing*, hal ini dilakukan untuk mengurangi Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan pajak ekspor yang berlaku karena pemerintah memberikan stimulus ekspor berupa tidak akan dikenai PPN untuk barang-barang ekspor. Di beberapa negara, stimulus yang diberikan oleh pemerintah untuk meningkatkan ekspor adalah dengan memberikan pengurangan bea impor dan PPN pada bahan baku industri yang berorientasi ekspor. Dengan melakukan ekspor *over-invoicing*, perusahaan akan mendapatkan keuntungan dari pengurangan bea impor atas impor bahan baku dan pengurangan PPN untuk barang yang diekspor.



**Penanggungjawab Pelaksana:**

**Ah Maftuchan**

Perkumpulan Prakarsa Executive Director

**Ditulis oleh :**

- Widya Kartika
- Rahmanda M. Thaariq
- Dwi Rahayu Ningrum
- Herni Ramdlaningrum

**PRAKARSA Policy Brief** adalah analisis dan rekomendasi kebijakan independent tentang berbagai hal krusial yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.



**P R A K A R S A**  
Welfare Initiative for Better Societies

Jl. Rawa Bambu I Blok A No.8-E  
Pasar Minggu, Jakarta Selatan  
Indonesia 12520

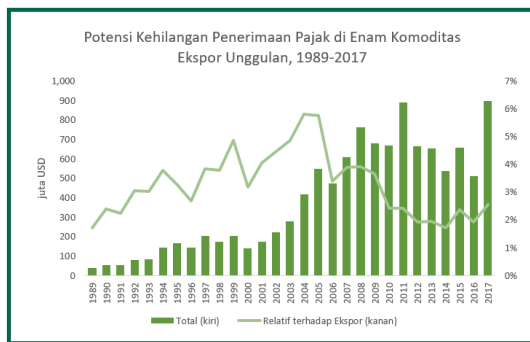
Phone +6221 781 1798  
Fax +6221 781 1897  
perkumpulan@theprakarsa.org

**Perkumpulan Prakarsa** adalah institusi independent yang bergerak dalam bidang riset dan produksi pengetahuan, pengembangan kapasitas dan advokasi kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan

Pembaca dipersilakan mengutip atau mereproduksi **Prakarsa Policy Brief** dengan menyebut sumber aslinya asalkan tidak untuk kepentingan komersial. Pandangan tulisan merupakan cerminan pemikiran dari penulis.

[www.theprakarsa.org](http://www.theprakarsa.org)

Dalam penelitian ini, Prakarsa mencoba mengestimasi potensi kehilangan penerimaan pajak negara yang disebabkan oleh praktek ekspor *under-invoicing*. Dari 6 komoditas yang dipilih, potensi kerugian negara terbesar disebabkan oleh praktik ekspor *under-invoicing* pada komoditas batubara dengan total kerugian dari tahun 1989 sampai 2017 mencapai 5,32 miliar USD. Kerugian lain yang juga cukup besar akibat praktik ekspor *under-invoicing* terjadi pada komoditas minyak sawit dan karet yang jika dijumlahkan mencapai 4 miliar USD. Sementara ekspor *under-invoicing* pada tiga komoditas lain menyebabkan potensi kerugian di bawah 1 miliar USD. Angka ini dihitung berdasarkan total ekspor *under-invoicing* pada tahun tersebut dengan tarif PPh badan pada tahun tersebut.



Dari tahun ke tahun jika dilihat secara lebih detail, secara nominal potensi kehilangan penerimaan pajak akibat ekspor *under-invoicing* ekspor pada enam komoditas ekspor unggulan semakin besar. Potensi kehilangan terbesar terjadi pada tahun 2001 dan 2017 dengan nilai total mencapai 900 miliar USD. Meskipun secara nominal potensi kehilangan penerimaan pajak semakin besar, namun jika dibandingkan dengan nilai ekspor pada enam komoditas tersebut, potensi kehilangan penerimaan pajak semakin menurun setelah tahun 2005. Potensi kehilangan penerimaan pajak terbesar relatif terhadap nilai ekspor justru terjadi pada 2004 dimana potensi kehilangan penerimaan pajak mencapai 5,80 persen dari total nilai ekspor akibat praktik ekspor *under-invoicing*. Secara rata-rata potensi kehilangan penerimaan negara karena praktik *under-invoicing* pada enam komoditas ekspor unggulan Indonesia adalah 3,27 persen per tahun.

Melihat data dan hasil perhitungan di atas, dapat dilihat bahwa upaya pemerintah dalam menanggulangi kebocoran aktivitas ekspor dan impor semakin baik dari waktu ke waktu. Terlihat bahwa pemerintah berusaha untuk menutup *loopholes* yang memungkinkan terjadinya hilangnya penerimaan negara dengan membenahi administrasi fiskal pada aktivitas ekspor dan impor. Namun, apa yang telah dilakukan masih belum optimal karena masih belum mampu melakukan perubahan fundamental seperti sistem dan perundangan yang ada.

**Rekomendasi Kebijakan**

1. Pemerintah perlu segera mengkaji ulang secara mendalam apakah *missinvoicing* yang terjadi disebabkan karena lemahnya pengawasan atau insentif yang menguntungkan baik kebijakan insentif (fiskal dan non-fiskal) terhadap kegiatan ekspor maupun impor terutama untuk komoditas strategis yang menyumbang nilai ekspor besar bagi Indonesia. Kebijakan pemberian insentif fiskal (pembebasan bea masuk, tax holiday, tax allowance dan lain-lain) yang berlebihan berpotensi menciptakan celah yang dapat dimanfaatkan untuk melakukan pengelakan dan penghindaran pajak secara lebih masif.
2. Pemerintah perlu meningkatkan pengawasan seperti audit nilai dan kuantitas ekspor terhadap perusahaan-perusahaan eksportir dan memfokuskan pada komoditas tertentu, seperti batubara dan kelapa sawit, yang paling tinggi potensi terjadinya praktik aliran keuangan gelap.
3. Pemerintah dan parlemen perlu segera meninjau kembali rekomendasi dari World Customs Organizations, OECD atau UN untuk mencegah terjadinya potensi kehilangan penerimaan negara dan mengakomodir dalam peraturan pemerintah.
4. Perlu adanya harmonisasi data kepabeanan, *transfer pricing* dan *cross border transaction* pada transaksi ekspor.
5. Pemerintah perlu segera membangun kolaborasi lintas aktor (non-pemerintah dengan pemerintah) untuk mengatasi permasalahan aliran keuangan gelap. Dalam konteks kolaborasi di lingkungan pemerintah: Kementerian Keuangan, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, Kejaksaan, Kepolisian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia serta Kementerian/Lembaga terkait perlu melakukan kerja-kerja kolaboratif untuk menekan hilangnya potensi penerimaan negara dari praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan pengelakan pajak (*tax evasion*).

*Ringkasan kebijakan ini didasarkan pada studi yang lebih luas, "Mengungkap Aliran Keuangan Gelap di Indonesia: Besaran dan Potensi Penerimaan Pajak yang Hilang di Enam Komoditas ekspor unggulan", yang didanai oleh Ford Foundation.*

**Referensi**

Baker, Raymond W. 2005. *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Amerika Serikat: John Wiley & Sons. 23.  
Global Financial Integrity. 2018. *South Africa: Potential Revenue Losses Associated with Trade Misinvoicing*.