PRAKARSA Policy Brief

Maret 2023

Hilangnya Penerimaan Negara dari Aliran Keuangan Gelap di Sektor Perikanan dan Batu Bara di Indonesia

Pesan Kunci:

- Indonesia kehilangan sekitar 74 triliun rupiah dalam 10 tahun terakhir dari aktivitas perdagangan internasional (ekspor-impor) sektor perikanan dan batu bara.
- Pada sektor perikanan, penggelapan terbesar terjadi dengan mitra dagang Amerika Serikat dan China dengan penggelapan terbesar yakni udang-udangan dan mackarel. Di sektor batu bara, penggelapan terbesar terjadi dengan mitra dagang India, Korea Selatan, Belanda, dan Australia. Komoditas penggelapan terbesar terjadi di komoditas baruea bitominous, batu bara selain antrasit dan bitominous.
- Aliran keuangan gelap tidak dapat diselesaikan hanya dengan satu cara karena terdapat berbagai celah yang perlu diperbaiki seperti optimalisasi Automatic Exchange of Information (AEOI), transparansi data *beneficial ownership* (BO), digitalisasi dan integrasi data perdagangan, serta pengawasan perpajakan.

Tantangan optimalisasi penerimaan negara

Pertama kalinya dalam 12 tahun terakhir realisasi penerimaan Indonesia berhasil melampaui target APBN selama tahun anggaran 2021 dan 2022 tercatat masing-masing 15,35 persen dan 15,9 persen lebih tinggi dari target APBN (pada 2022 direvisi dengan Perpres 98/2022) (Kemenkeu, 2022 & 2023). Penerimaan perpajakan berkontribusi besar dan turut melampaui target pemerintah di awal tahun 2021 dan 2021. Selama krisis dampak pandemi Covid-19, realisasi penerimaan negara perlu disikapi secara berimbang mengingat realisasi belanja negara pun tercatat melebihi target. Realisasi belanja negara mencapai Rp2.784,4 triliun atau 1,32 persen diatas target belanja tahun 2021. Berdasarkan realisasi pendapatan dan belanja ini, defisit APBN tahun 2021 sebesar Rp775,1 triliun digunakan untuk peningkatan belanja subsidi dan modal proyek strategis nasional dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat selama pandemi.

Selain defisit, pemerintah Indonesia juga dibayangi tantangan mengenai rendahnya rasio penerimaan pajak terhadap PDB. Rasio perpajakan Indonesia hanya sedikit meningkat dari 8,33 persen pada tahun 2020 menjadi 9,11 persen dari PDB di tahun 2021(Kemenkeu, 2022). Rasio penerimaan negara terhadap PDB di Indonesia masih lebih rendah jika dibandingkan dengan negara-negara lainnya di kawasan Asia-Pasifik, bahkan hanya lebih baik dari Laos (8,9%) dan Bhutan (8,9%) pada tahun 2020. Rasio penerimaan negara Asia-Pasifik, rata-rata sekitar 19,1 persen dari PDB dan negara maju anggota OECD yang mencapai 33,5 persen. Rata-rata rasio di kelompok negara berpendapatan rendah bahkan sudah mencapai 14,3 persen, lebih tinggi dari Indonesia yang hanya mencapai 10,1 persen (PRAKARSA, 2019).

Aliran keuangan gelap global dan komitmen penangangan dalam tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs)

Sebagai wujud komitmen politik pemerintah untuk melaksanakan agenda Sustainable Development Goals (SDGs), Presiden Joko Widodo telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) SDGs Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Di tingkat global, Pemerintah Indonesia telah menunjukkan komitmennya untuk berkontribusi dalam pencapaian SDGs, dengan menyampaikan Voluntary National report (VNR) setiap 2 tahun di High-Level Political Forum (HLPF).

Salah satu tujuan dalam SDGs yakni Goal 16 berisi perdamaian, keadilan dan kelembagaan yang tangguh. Pada target 16.4 secara tegas menuliskan bahwa pada tahun 2030 secara signifikan mengurangi aliran dana gelap maupun senjata, menguatkan pemulihan dan pengembalian aset curian dan memerangi segala bentuk kejahatan yang terorganisasi. Pengukuran indikator 16.4.1 yakni total nilai aliran dana gelap masuk dan ke luar negeri (dalam USD) (Bappenas, n.d). Namun, dalam dokumen BPS (2021) tentang indikator tujuan pembangunan berkelanjutan Indonesia 2021 tidak terdapat laporan atau ukuran yang dapat memperlihatkan kemajuan Indonesia atas pencapaian indikator 16.4.1.

Semua literatur yang membahas isu aliran keuangan gelap atau Illicit Financial Flow (IFF) menyatakan bahwa praktik ini berdampak buruk pada perekonomian negara secara umum. Bank Dunia (2017) menyebut bahwa IFF mengurangi sumberdaya domestik dan penerimaan negara yang dibutuhkan untuk mendanai program pengentasan kemiskinan dan infrastruktur pada negara berkembang. IFF juga menjadi gejala masalah lain seperti pengutamaan kepentingan segelintir pihak serta lemahnya transparansi dan akuntabilitas negara.

Secara umum, potensi kehilangan penerimaan yang disebabkan oleh kebocoran perdagangan menyebabkan kerugian pada struktur ekonomi secara menyeluruh, terutama di negara-negara berkembang dan negara berpendapatan rendah. Kerugian ini terlihat dari adanya transfer pendapatan dan kekayaan dari pendapatan domestik ke luar negeri yang biasanya ke negara-negara berpendapatan tinggi. Bagi negara maju

sekalipun, permasalahan kebocoran perdagangan ini juga dapat terjadi apabila kapasitas produktif sudah terbatas. Biaya sosial dampak dari kebocoran perdagangan dapat merusak pertumbuhan yang berkelanjutan di negara-negara maju serta memperburuk ketidakadilan dalam distribusi pendapatan dan kekayaan termasuk pengentasan kemiskinan.

Indonesia selama ini setidaknya telah kehilangan banyak potensi penerimaan terutama dari komoditas sumber daya alam. Studi PRAKARSA (2019) menyebutkan bahwa sejak tahun 1989 hingga 2017, aliran keuangan gelap dari enam komoditas ekspor yakni batu bara, tembaga, kelapa sawit, karet, kopi, dan perikanan krustasea mencapai 11,1 miliar dolar AS. Komoditas batu bara menjadi komoditas dengan kehilangan tertinggi sebesar 5,32 miliar dolar AS. Sedangkan, sektor perikanan disadari masih banyak kebocoran oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) sejak tahun 2013. KKP mengklaim sektor perikanan mengalami kerugian hingga senilai 2.000 triliun rupiah akibat penangkapan ikan ilegal (KKP, 2018).

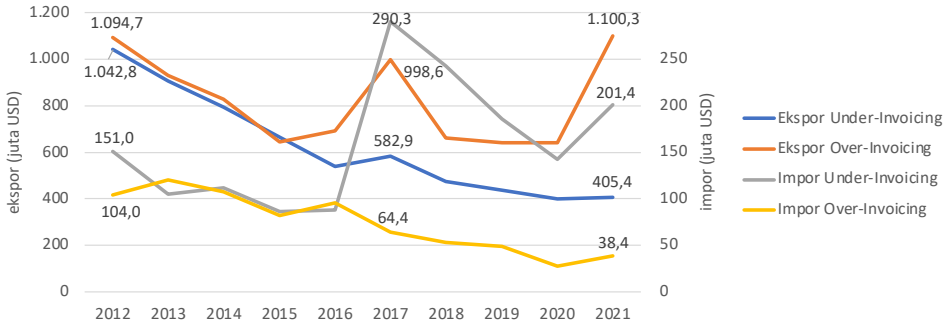
Estimasi potensi hilangnya penerimaan negara dari aliran gelap perdagangan sektor perikanan dan batu bara

Dengan menggunakan metode *Gross Export Reversal* (GER) yang dikembangkan oleh Global Financial Integrity (GFI), PRAKARSA menghitung estimasi kesenjangan atau *misinvoicing* pada catatan perdagangan Indonesia dengan negara mitra. PRAKARSA membandingkan catatan ekspor dan impor dari data 6 kode HS yang dirilis oleh UN-Comtrade. Dari estimasi ini, PRAKARSA juga menghitung potensi pajak yang bisa didapat.

Sektor perikanan

Pada sektor perikanan selama 10 tahun terakhir (2012 – 2021) ditemukan estimasi nilai penggelapan sebesar 9,7 miliar dolar AS atau 128,6 triliun rupiah. Nilai ini terdiri dari *export misinvocing* senilai 7,34 miliar dolar AS (97,3 triliun rupiah), serta *import misinvoicing* senilai 2,3 miliar dolar AS (30,5 triliun rupiah).

Grafik 1. Aliran keuangan gelap sektor perikanan, 2012 - 2021



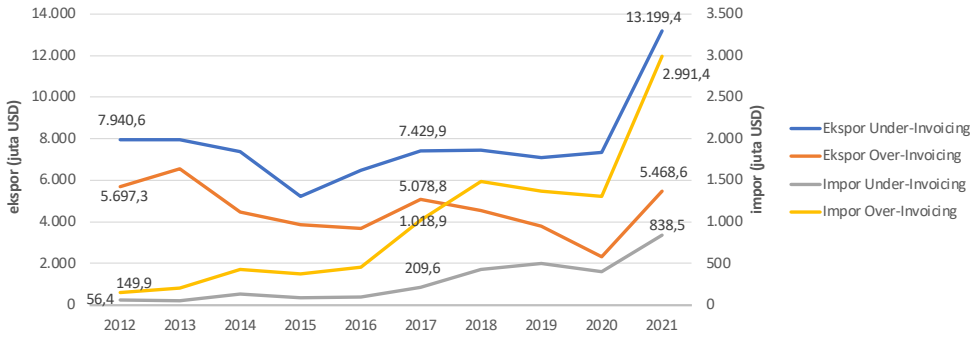
Sumber: PRAKARSA (2022)

Export misinvoicing baik *under* dan *over* terbesar terjadi pada komoditas udang-udangan (kode 30617) untuk mitra negara Amerika Serikat dengan negara tertinggi di sisi *export misinvoicing*. Sedangkan *Import misinvoicing* baik *under* dan *over* terjadi pada komoditas yang sama yaitu Ikan Mackarel (kode 30354). *Under Invoicing* terjadi paling besar di China sedangkan *over invoicing* paling besar terjadi di Amerika Serikat. Dari hasil tersebut, komoditas yang perlu diawasi secara lebih ketat pada sektor perikanan dan turunannya adalah ekspor udang-udangan, khususnya ke Amerika Serikat. Dari sisi impor, komoditas yang perlu diawasi dengan baik adalah ikan beku mackerel yang diimpor dari China dan USA.

Sektor Batu Bara

Pada sektor batu bara, selama 10 tahun terakhir terdapat nilai penggelapan sebesar 133,5 miliar dolar AS atau setara sekitar 1.770 triliun rupiah. Nilai ini terdiri dari *misinvocing* ekspor senilai 122,9 miliar dolar AS (1.630 triliun rupiah), serta *misinvoicing* impor senilai 12,5 miliar USD (165,8 triliun rupiah). Nilai ini lebih besar daripada yang terjadi pada sektor perikanan.

Grafik 2. Aliran keuangan gelap sektor batu bara, 2012 - 2021



Sumber: PRAKARSA (2022)

Misinvoicing ekspor terjadi dalam dua komoditas yang berbeda, dimana *under invoicing* terjadi pada coal bituminous (270112) sedangkan untuk *over invoicing* terjadi pada batu bara selain antrasit (270119). Under-invoicing ekspor paling besar terjadi di India sedangkan *over invoicing* ekspor paling besar terjadi di Korea Selatan. Kerugian terjadi dalam *under invoicing* ekspor karena negara kehilangan pendapatan dari royalti dan PPh. Potensi kehilangan pendapatan yang terjadi adalah 3,8 miliar dolar AS (50,4 triliun rupiah) di royalti dan 1,16 miliar dolar AS (15,4 triliun rupiah) dari PPh (1,5 persen). Dalam sisi *under invoicing* yang menyababkan kerugian negara dari penerimaan pajak terdapat antara Indonesia dengan India, sedangkan untuk sisi *over invoicing* terdapat dari Korea Selatan.

Import misinvoicing baik under dan over terjadi pada komoditas yang sama yaitu coal bituminous (kode 270112). Di sisi *under invoicing* senilai 2,8 miliar dolar AS (37,1 triliun rupiah) dan *over invoicing* 9,7 miliar dolar AS (128,6 triliun rupiah). *Under invoicing* terjadi paling besar di negara Belanda sedangkan *over invoicing* terjadi dari Australia. Komoditas yang perlu diawasi dari sisi ekspor adalah batu bara coal bituminous (270012) dan coal selain antrasit (270119) ke negara India dan Korea Selatan. Sedangkan untuk kasus impor, komoditas yang perlu diawasi adalah coal bituminous (270112) dari Belanda dan Australia.

Celah Kebijakan dalam Praktik Aliran Keuangan Gelap

Perdagangan komoditas sumberdaya alam Indonesia masih menjadi salah satu upaya paling potensial dalam meningkatkan penerimaan negara. Pemerintah telah menerapkan berbagai instrumen berupa pajak dan non-pajak seperti Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), dan royalti. Namun dalam implementasinya, perdagangan (ekspor-impor) komoditas sumberdaya alam seperti perikanan dan batu bara masih terjadi kesenjangan catatan tagihan yang termasuk dalam kategori aliran keuangan gelap.

Mengingat kompleksitas isu, hasil yang ditunjukkan pemerintah belum terlihat signifikan dan masih membutuhkan akselerasi lintas sektor. Berdasarkan praktik-praktik aliran keuangan gelap yang terjadi di beberapa negara maju dan berkembang diketahui bahwa aliran keuangan gelap dapat terjadi antara lain karena adanya gap pencatatan akibat sistem pelaporan penilaian sendiri (*self-asessment*), proses transit pada saat pengiriman barang, dan pencatatan transaksi internasional yang belum terpusat.

Kebijakan perpajakan belum kuat dalam mengatasi masalah *transfer pricing* dan *profit shifting* yang dilakukan oleh perusahaan eksportir yang seringkali bekerjasama dengan mitra perusahaan induk atau anak perusahaan. Praktik ini umum terjadi dalam industri ekstraksi dan batu bara. Modus yang dilakukan adalah pencatatan harga dalam laporan keuangan perusahaan yang lebih tinggi dibandingkan realisasinya. Hal ini menyebabkan Pajak Penghasilan (PPh) badan jauh lebih rendah dibandingkan peningkatan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang relatif tidak signifikan. Tindakan eksportir tersebut menjadi salah satu faktor yang menyebabkan komoditas di sektor perikanan dan batu bara sangat *undertaxed* dimana kontribusi pajak lebih rendah dibanding PDB.

Potensi aliran gelap perikanan dan batu bara terjadi di Indonesia juga dapat menjadi semakin buruk karena adanya inkonsistensi regulasi. Dalam komoditas batu bara, meski ada pembatasan kebijakan ekspor, namun selama tahun 2022 justru terjadi beberapa perubahan dalam praktik pemberian izin, pengenaan tarif, dan sistem kontrak perusahaan. Hal ini kemudian dapat dimaksimalkan oleh pemburu rente (rent seeker) yang semakin mudah mengambil celah sehingga aliran keuangan ilegal bisa terjadi.

Kesimpulan dan rekomendasi

Selama 2012-2021, kesenjangan tagihan perdagangan ekspor-impor sektor perikanan dan batu bara di Indonesia tercatat sebesar 3,51 miliar dolar AS (PRAKARSA, 2022). Dari kesenjangan catatan tagihan perdagangan komoditas perikanan dan batu bara, studi PRAKARSA (2022) menyebut bahwa Indonesia mengalami kehilangan pendapatan selama 10 tahun senilai 5,58 miliar dolar AS atau setara 74 triliun rupiah (7,4 triliun rupiah per tahun). Kerugian ini berdasarkan dari empat sumber pajak yaitu PPN, Royalti, PPh Pasal 22 (2,5%) dan PPh (1,5%).

Berdasarkan hasil temuan keseluruhan maka dirumuskan beberapa rekomendasi berikut:

- Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Pajak memaksimalkan pemanfaatan integrasi informasi antar negara melalui mekanisme Automatic Exchange of Information (AEOI) terkait dengan kegiatan eskpor dan impor untuk meminimalisir praktik *misinvoicing*. Selain itu, perlu peningkatan pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan baik secara formal dan material terutama untuk sektor-sektor yang memiliki risiko prkatik IFF yang tinggi.
- Direktorat Jenderal Bea dan Cukai meninjau kembali sistem pelaporan yang menggunakan *self assesment system*, karena tingginya gap trade *misinvoicing* salah satunya akibat tidak diisinya informasi secara benar. Selain itu, perlu dilakukan pemetaan pencatatan kode HS agar pencatatan antara barang yang diekspor atau impor sesuai dengan kode dalam Buku Tarif Kepabeanan Indonesia (BTKI).
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral perlu menyelaraskan peraturan perundang-undangan terkait kewenangan pemberian lisensi atas kegiatan pertambangan mineral dan batu bara sehingga pemanfaatan *grey area* atau *loophole* atas aturan perundang-undangan yang tidak selaras dapat dihindari.
- Kementerian Perindustrian dan Perdagangan membentuk tim otoritas dalam pengawasan ekspor masing-masing komoditas. Serta integrasi informasi dan data antar lembaga pemerintah terkait dengan ekspor dan impor serta penerimaan negara baik berupa pajak, bea cukai, dan penerimaan negara bukan pajak, sehingga terbentuk database sebagai dasar pengawasan bagi pelaku ekspor dan impor. Database proses bisnis dari hulu ke hilir atas sektor-sektor yang rentan terhadap praktif IFF perlu

dibuat secara digital, terupdate secara berkala dan terintegrasi.

- Kementerian Kelautan dan Perikanan perlu melakukan pemutakhiran harga patokan ikan (dengan mengacu pada kode HS yang berlaku) secara periodik untuk penghitungan pungutan hasil perikanan, sehingga harga patokan komoditas perikanan lebih dapat mencerminkan harga pasar yang berlaku yang pada akhirnya tercermin pada penerimaan negara yang lebih sesuai dengan kondisi harga pasar ikan. Dan database yang mengacu pada sistem klasifikasi (HS code) yang terstandarisasi dapat menunjang database yang valid.
- Pemerintah dapat melibatkan GAFEKSI/ INFA (Gabungan Forwarder dan Ekspedisi Seluruh Indonesia/Indonesian Forwarders Association) mengawasi kegiatan ekspor dan impor untuk mencegah dan mengurangi praktik aliran keuangan gelap atau IFF.

Referensi

ADB. (2022, July 21). ADB Raises Growth Forecast for Indonesia. Retrieved from Asian Development Bank: https://www.adb.org/news/adb-raises-growth-forecast-indonesia

Baker, Raymond W. (2005). Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

Bappenas. (n.d). 16. Perdamaian, Keadilan dan Kelembagaan yang Tangguh. Diakses melalui https://sdgs.bappenas.go.id/tujuan-16/#:~:text=16.4%20Pada%20tahun%202030%20secara,dan%20penyuapan%20dalam%20segala%20bentuknya.

BI. (2022, Oktober 20). BI 7-DAY REVERSE REPO RATE NAIK 50 BPS MENJADI 4,75%: SINERGI MENJAGA STABILITAS DAN MOMENTUM PEMULIHAN. Retrieved from Berita Terkini (Siaran Pers): https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_2428522.aspx

BPS. (2021). Indikator https://www.bps.go.id/publication/2021/12/17/63225cc5ff-4204d6e756b047/indikator-tujuan-pembangunan-berkelanjutan-indonesia-2021.html

GFI. (2021, May 19). Global Financial Integrity. Retrieved from Profit Shifting Case in Indonesia Highlights Need for Improved Tax Collection: https://gfintegrity.org/profit-shifting-case-in-indonesia-highlights-need-for-improved-tax-collection/

Kemenkeu. (2022). Advetorial RAPBN 2022. Diakses melalui https://web.kemenkeu.go.id/media/18316/advertorial-rapbn-2022.pdf

Kemenkeu. (2022, November 24). Press Release. Retrieved from Siaran Pers: Kinerja Baik APBN Masih Terjaga Dengan Kuatnya Pertumbuhan Penerimaan Dan Akselerasi Belanja Serta Pembiayaan Yang Terkendali: https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/siaran-pers/Siaran-Pers-APBN-KITA-NOVEMBER-2022

Kemenkeu. (2022). Hingga Kuartal Ketiga 2022, Kondisi Ekonomi Indonesia Masih Resilien dan Kuat. Diakses melalui https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Kuartal-Ketiga-Kondisi-Ekonomi-Resilien-dan-Kuat

KKP. (2018, June 26). Siaran Berita KKP. Retrieved from Perangi Illegal Fishing, Stok Ikan Indonesia Mengalami Peningkatan: https://news.kkp.go.id/index.php/perangi-illegal-fishing-stok-ikan-indonesia-mengalami-peningkatan/

LKPP. (2022). Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2021 Audited. Jakarta: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

PRAKARSA. (2018). Rasio Pajak Rendah, Utang Makin Menumpuk. Jakarta: PRAKARSA.

PRAKARSA. (2019). Mengungkap Aliran Keuangan Gelap Komoditas Ekspor Unggulan Indonesia: Besaran dan Potensi Hilangnya Penerimaan Negara. Diakses melalui https://repository.theprakarsa.org/publications/288519/mengungkap-aliran-keuangan-gelap-komoditas-ekspor-unggulan-indonesia-besaran-dan

PRAKARSA. (2022). Aliran Keuangan Gelap pada Sektor Perikanan dan Pertambangan Batu Bara serta Produk Turunannya di Indonesia.

World Bank (2017). Illicit Financial Flows. dapat diakses pada https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/illicit-financial-flows-iffs

Penanggungjawab Pelaksana:
Ah Maftuchan
The PRAKARSA Executive Director

Ditulis oleh :
- Rizky Deco Praha
- Eka Afrina Djamhari

Diulas oleh:
Victoria Fanggidae

Didesain oleh:
Bambang Nurjaman

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

PRAKARSA
Welfare Initiative for Better Societies

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

Phone +6221 781 1798
perkumpulan@theprakarsa.org

The 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