

Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan: Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam

Rimawan Pradiptyo, Wiko Saputra, Aryanto Nugroho, Aldila Hutami

Universitas Gajah Mada
Yayasan Auriga Nusantara
Publish What You Pay (PWYP) Indonesia
Komisi Pemberantasan Korupsi

*rimawan@ugm.ac.id, wikosa24@gmail.com,
aryanto@pwyvindonesia.org, aldila.hutami@kpk.go.id*

Abstract

The natural resource sector dominates the Indonesian economy. However, its state revenue is suboptimum under the existing management. The corruption prevention program of the KPK National Rescue Movement, aims at improving governance in the natural resources sector to increase state revenue. This study analyzes the program achievements in fiscal policy and state revenue in the forestry sector, oil palm plantations, mining, and marine and fisheries. The program has increased state revenue of Rp 22,64 trillion in the 2015-2017 period, consisting of tax revenue of Rp 8,82 trillion and non-tax state revenue of Rp 13,82 trillion. The program has improved the licensing system, developing an information system for state revenue, data exchange, and synergy across ministries. These achievements, however, have been sub-optimum in closing the loopholes of state revenue losses and building a credible fiscal policy. Further improvement in institutional aspects should be conducted to optimize the state revenue.

Keywords: *Corruption Prevention Programme, State Revenue, Fiscal Policy, Natural Resources, National Movement*

Abstrak

Sektor Sumber Daya Alam (SDA) masih mendominasi perekonomian Indonesia, namun tata kelola SDA yang ada belum mampu mengoptimalkan penerimaan negara. Program Gerakan Nasional Penyelamatan SDA (GNP SDA) KPK, bertujuan memperbaiki aspek tata kelola di sektor tersebut. Studi ini menganalisis capaian GNP SDA terkait kebijakan fiskal dan penerimaan negara di sektor kehutanan, perkebunan sawit, pertambangan mineral, serta kelautan dan perikanan. Program GNP SDA meningkatkan penerimaan negara sebesar Rp 22,64 triliun pada periode 2015-2017, Rp 8,82 triliun berupa penerimaan pajak dan Rp 13,82 triliun berupa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Program GNP SDA mendorong penataan perizinan, membangun sistem informasi penatausahaan dan penerimaan negara, pertukaran data, dan sinergi antar-kementerian. Perbaikan aspek kelembagaan tersebut belum optimal menutup celah kerugian penerimaan negara dan membangun kebijakan fiskal yang kredibel. Perbaikan sistem informasi penerimaan negara, perbaikan kebijakan insentif dan disinsentif untuk memperkuat sistem pengawasan dan penegakan hukum, adalah beberapa strategi kebijakan yang perlu ditempuh di masa mendatang.

Kata Kunci: Pencegahan Korupsi, Penerimaan Negara, Kebijakan Fiskal, Sumber Daya Alam, Gerakan Nasional Sumber Daya Alam

Pendahuluan

Teori Ekonomi menempatkan pembangunan kelembagaan sebagai salah satu faktor yang membedakan mengapa beberapa negara berhasil dengan pembangunannya dan mengapa sebagian negara lain gagal (Acemoglu, Johnson, and Robinson, 2002, Acemoglu and Robinson, 2012, Hall and Jones, 1999, Mehlum, Moene, and Torvik, 2006, Romer, 1986). Aspek kelembagaan yang dimaksud di sini bukanlah dalam bentuk organisasi, namun lebih sebagai aturan main yang mengatur tata hubungan antar-elemen masyarakat di suatu negara dalam berbagai aspek kehidupan (Acemoglu, Johnson dan Robinson, 2002, North, 1991 dan Ostrom, 1986).

Berbagai kajian di atas menunjukkan bahwa kepemilikan sumber daya alam justru bukanlah faktor penentu keberhasilan suatu negara dalam membangun. Fakta menunjukkan negara dengan sumber daya melimpah rata-rata memiliki kinerja pembangunan ekonomi yang rendah dibanding negara-negara yang kurang memiliki sumber daya alam (Sachs and Warner, 1995, 1997, Venables, 2016).

Studi oleh Hall and Jones (1999) menunjukkan negara dengan kepemilikan sumber daya alam yang melimpah cenderung tidak memiliki aspek kelembagaan yang kuat. Lemahnya aspek kelembagaan meningkatkan tingkat korupsi yang berdampak pada penurunan efisiensi perekonomian di negara tersebut (Pradipto *et al.*, 2019).

Eksplorasi lebih lanjut menunjukkan bahwa tidak semua negara dengan kekayaan sumber daya alam melimpah memiliki kualitas kelembagaan yang lemah (Adams, *et al.*, 2019, Amiri, *et al.*, 2019, dan Dwumfour dan Ntow-Gwamfi, 2018). Amiri, *et al.*, (2019) menunjukkan bahwa negara-negara seperti Australia, Chile, Malaysia, dan Kanada, memiliki sumber daya alam yang melimpah dan, disaat yang bersamaan,

memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Studi oleh Amiri, *et al.*, (2019) terhadap 28 negara yang kaya sumber daya alam selama 2000-2016, menunjukkan bahwa hipotesis *natural resource-curse*, hanya terbukti terjadi di negara dengan kualitas kelembagaan yang lemah. Mereka melaporkan di negara dengan kualitas kelembagaan rendah, peningkatan penerimaan dari sumber daya alam justru menekan pertumbuhan sektor manufaktur dan pada akhirnya menekan pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya di negara yang kaya sumber daya alam dengan kualitas kelembagaan yang baik, hasil dari eksplorasi sumber daya alam digunakan untuk mendorong sektor manufaktur dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Amiri, *et al.*, 2019).

Temuan serupa dilaporkan dari studi oleh Dwumfour dan Ntow-Gwamfi (2018) yang menggunakan data dari 38 negara Afrika selama periode 2000-2012. Hipotesis *natural resource-curse* berdampak negatif terhadap pembangunan finansial, khususnya jika digunakan *Z-score* sebagai indikator. Kajian ini juga membuktikan bahwa kualitas institusi mampu menurunkan dampak negatif dari *natural resource-curse* terhadap pembangunan finansial.

Indonesia termasuk ke dalam negara dengan kepemilikan sumber daya yang melimpah. Namun demikian aspek kelembagaan di Indonesia masih cenderung lemah dibandingkan negara ASEAN-5 lain yang ditandai dengan rendahnya Indeks Persepsi Korupsi dan juga Indeks Kemudahan Berbisnis (*Ease of Doing Business/EoDB*).

Sepanjang sejarah Indonesia, sektor sumber daya alam tetap mendominasi perekonomian hingga saat ini. Ekspor Indonesia masih didominasi oleh produk-produk mentah yang diperoleh dari ekstraksi sumber daya alam (Stenly, 2015).

Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan: Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam

Kontribusi sektor kehutanan, perkebunan sawit, pertambangan, dan perikanan terhadap Pendapatan Domestik Bruto (PDB) mencapai Rp 1.188,25 triliun pada 2014. Keempat sektor tersebut, di artikel ini, disebut sebagai sektor sumber daya alam (SDA). Meski demikian, nilai produksi di sektor SDA tidak sebanding dengan nilai penerimaan negara, baik pajak maupun Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Pada 2014, nilai penerimaan pajak di sektor SDA hanya 43,34 triliun (*tax ratio* hanya 4,41%) dan PNBP di sektor SDA hanya sebesar Rp21,90 triliun pada tahun 2015.

Sektor SDA memegang peran penting bagi perekonomian Indonesia. Rendahnya tingkat penerimaan negara dibandingkan nilai produksi di sektor SDA mendorong KPK untuk menginisiasi program pencegahan korupsi di sektor SDA. Gerakan Nasional Penyelamatan SDA (GNP SDA) adalah program pencegahan korupsi yang diinisiasi oleh KPK yang melibatkan 27 Kementerian dan Lembaga (K/L) sejak 2015. Meski program ini baru resmi dimulai di tahun 2015, namun embrio program ini telah dirintis sejak tahun 2009.

Salah satu fokus dari GNP SDA adalah melakukan pencegahan korupsi terhadap penerimaan negara di sektor SDA. Strategi yang diterapkan melalui penguatan kebijakan fiskal dengan tujuan untuk mengoptimalkan penerimaan negara. Perbaikan aspek kelembagaan di sektor SDA dilakukan karena terdapat banyak indikasi korupsi dalam penerimaan negara di sektor tersebut. Saputra (2013) melaporkan *tax ratio* di sektor pertambangan hanya 6,3%, meskipun rasio pajak tersebut idealnya sebesar 14-16%. Hal serupa terjadi di sektor SDA secara umum, yang mana *tax ratio* hanya 4,41% di tahun 2014.

Berdasarkan hasil kajian KPK pada sektor perkebunan sawit (2016), ditemukan potensi pajak yang tidak terpungut oleh pemerintah sekitar Rp 18,13 triliun. Meski potensi pajak di sektor sawit berdasarkan

kajian KPK pada 2016 mencapai Rp 40 triliun, namun fakta menunjukkan pemerintah hanya mampu memungut pajak sebesar Rp 21,87 triliun. Salah satu faktor penyebab rendahnya penerimaan negara tersebut, yaitu rendahnya tingkat kepatuhan pajak, yang mana kepatuhan Wajib Pajak (WP) Orang Pribadi hanya 6,3% dan WP Badan sebesar 46,3% (KPK, 2016).

Tidak berbeda dengan penerimaan pajak, PNBP sektor SDA juga cenderung sub-optimum. Kajian KPK di sektor kehutanan (2015), menyebutkan kemampuan pemerintah memungut PNBP dari periode 2003-2014 hanya sebesar Rp 31,0 triliun, dibandingkan dengan potensinya yang mencapai Rp 93,9-118,0 triliun. Artinya, negara kehilangan potensi penerimaan sebesar Rp 62,8-86,9 triliun, selama kurun waktu tersebut. Di sektor mineral dan batu bara (*minerba*), tercatat sekitar Rp 28,5 triliun potensi penerimaan yang hilang, akibat persoalan administratif, buruknya sistem perizinan dan lemahnya sistem pengawasan (KPK, 2013; KPK, 2015).

Tidak hanya soal hilangnya potensi penerimaan negara, tata kelola kebijakan fiskal di sektor SDA juga belum kredibel. Pertama, pemerintah masih menganggap pelaksanaan kebijakan fiskal hanya sebagai fungsi penerimaan. Padahal, di sana juga termaktup fungsi mengatur, termasuk di dalamnya untuk pemerataan (*equality*), keadilan (*justice*), dan perlindungan (*protection*) (Purwaningsih, 2014).

Kedua, model transfer fiskal di sektor SDA belum menganut prinsip keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*) dan cenderung eksploitatif terhadap lingkungan (Nurrochmat *et al.*, 2010; Mumbunan, Ring, Lenk, 2012; Sijabat, 2016). Misalnya, Dana Bagi Hasil (DBH) SDA, basis penghitungannya didasarkan pada daerah penghasil dan realisasi penerimaan. Artinya, semakin banyak izin dan hasil produksi yang dihasilkan oleh daerah, semakin besar DBH SDA yang diterimanya.

Kebijakan ini mengisyaratkan bahwa pemerintah memberikan insentif untuk mengeksploitasi kekayaan alam secara berlebihan. Kebijakan tersebut merupakan pemicu terjadinya kerusakan ekosistem dan lingkungan, meskipun tujuan awal dari kebijakan tersebut adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi (Kurniawan & Managi, 2018).

Ketiga, penetapan tarif pajak dan PNBP yang rendah terhadap sektor SDA telah memberikan insentif bagi pelaku usaha untuk merusak lingkungan. Tarif Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) untuk perkebunan, kehutanan, dan pertambangan umum, terbukti sangat rendah. Tarif PBB perkebunan sawit, sebagai contoh, hanya Rp 43.486 per hektare, kehutanan Rp 8.000 per hektare dan pertambangan minerba Rp 81.000 per hektare (Saputra, 2018).

Idealnya, sektor yang berbasis hutan dan lahan dikenakan tarif pajak lebih tinggi, mengingat nilai eksternalitas dari perusahaan yang cenderung tinggi dan beban biaya pemulihannya ditanggung oleh negara (Saputra, 2018; Falconer, Mafira & Guntur, 2015). Salah satu konsekuensi dari kebijakan ini adalah tingginya tingkat deforestasi dari pembukaan hutan dan lahan untuk perkebunan sawit (Vijay *et al.*, 2016; Gaveau *et al.*, 2016; Saputra, 2019). Penetapan tarif royalti di sektor kehutanan yang terlalu rendah memberi insentif kepada pengusaha untuk melakukan eksploitasi berlebihan terhadap sumber daya hutan. Hasil kajian KPK (2015) menunjukkan bahwa tarif royalti untuk pemungutan hasil hutan berupa kayu hampir tidak berubah secara nominal sejak tahun 1990-an.

Keempat, belum terdapat skema insentif dan disinsentif yang rasional untuk menjaga kualitas lingkungan hidup dalam pengelolaan SDA. Kebijakan transfer fiskal, sebagai contoh, ternyata tidak mendukung terhadap upaya perlindungan lingkungan hidup. Fakta menunjukkan daerah yang

memiliki tutupan hutan yang luas justru minim mendapatkan dana perimbangan atau transfer fiskal dibandingkan daerah yang tutupan hutannya sudah hilang akibat dieksploitasi (Mumbunan, Ring, Lenk, 2012; Ring *et al.*, 2011; Santos *et al.*, 2012; Schroter-Schlaack *et al.*, 2014; Falconer, Mafira & Guntur, 2015).

Melalui program GNP SDA, KPK dan pemerintah melakukan perbaikan tata kelola kebijakan fiskal di sektor SDA. Pada sektor perpajakan misalnya, perbaikan penerimaan negara dilakukan, salah satunya melalui integrasi data. Kerjasama ini dilakukan antara Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dan kementerian teknis terkait, seperti Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM).

Upaya peningkatan PNBP dilakukan melalui perbaikan regulasi maupun tata laksana pemungutan. KKP melakukan penataan perizinan yang diintegrasikan dengan sistem PNBP. Inisiatif perbaikan lainnya dilakukan oleh Kementerian ESDM dengan membuat e-PNBP untuk meningkatkan kepatuhan pelaku usaha dalam membayar royalti dan iuran tetap.

Pertanyaan yang mengemuka adalah sejauhmana GNP SDA KPK berdampak pada penguatan kebijakan fiskal yang pada akhirnya bermuara pada optimalisasi penerimaan negara di sektor SDA? Studi ini dilakukan untuk mengevaluasi program GNP SDA terkait dengan sistem kebijakan fiskal yang pada akhirnya berdampak pada penerimaan negara. Perlu dicatat bahwa kajian ini tidak berupaya untuk analisis kausalitas, mengingat *randomized control trial* (RCT) maupun *quasi-experiment*, tidak memungkinkan diterapkan untuk evaluasi ini. Perlu diingat bahwa program GNP SDA melibatkan hampir semua sektor pemerintahan, sehingga upaya untuk menentukan kelompok kontrol (*control group*) dan dapat diperbandingkan, sulit dilakukan.

Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan: Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam

Aspek kualitatif dari program dianalisis melalui reviu dokumen rencana aksi GNP SDA untuk aspek kebijakan fiskal dan penerimaan negara. *Focus Group Discussion* (FGD) dengan K/L terkait serta pemerintah daerah, serta *indept interview* dengan informan kunci dilakukan untuk memahami persoalan kebijakan fiskal dan penerimaan negara di sektor SDA.

Pembahasan

Dampak GNP SDA terhadap Penerimaan Negara

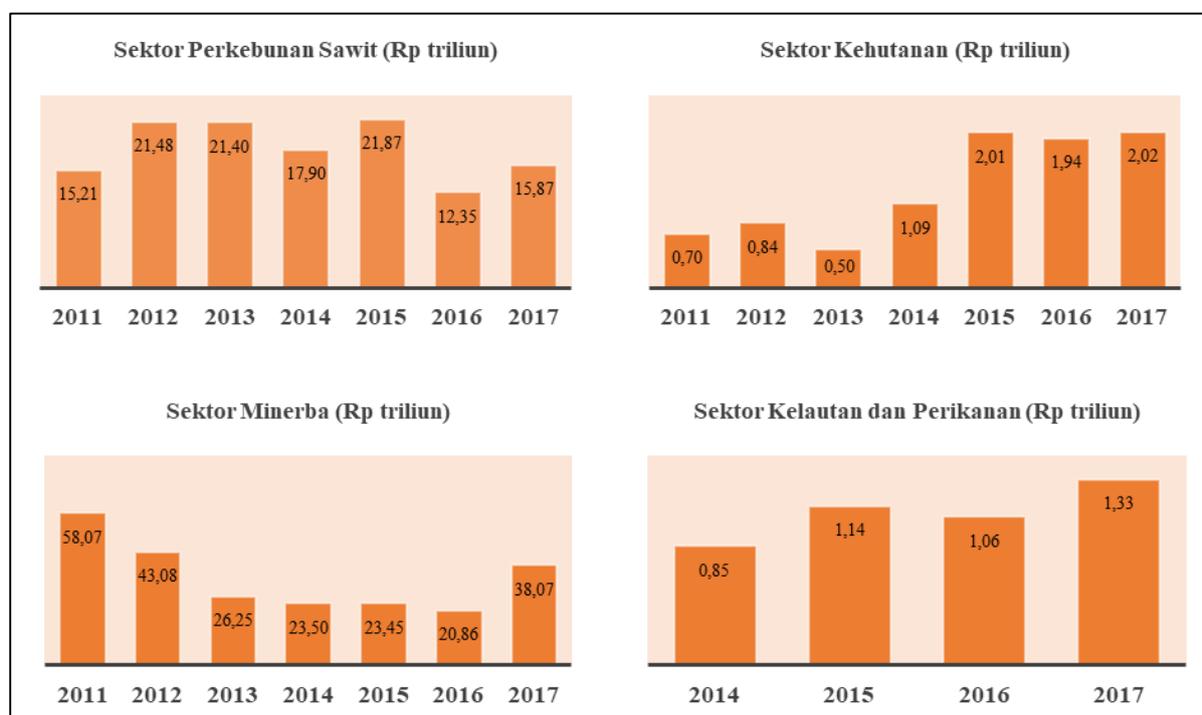
1. Penerimaan Pajak

Penerimaan pajak sebelum pelaksanaan GNP SDA cenderung sub-optimum. Hal ini disebabkan, rendahnya kepatuhan Wajib Pajak (WP) sektor SDA dalam menunaikan kewajibannya, sehingga realisasinya sangat rendah (KPK, 2016). Penerimaan pajak sektor SDA di tahun 2014 sebesar Rp 43,34 triliun atau hanya 4,41% dari total penerimaan pajak. Hal ini tidak

sebanding dengan kontribusi sektor SDA terhadap PDB yang mencapai 14,08%.

Strategi yang ditempuh GNP SDA untuk mengoptimalkan penerimaan pajak di sektor SDA dilakukan melalui kerjasama pertukaran data antar-kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan Direktorat Jenderal Pajak. Sistem perpajakan yang menganut *self-assessment reporting* membutuhkan banyak data pembandingan untuk melakukan verifikasi laporan Surat Pemberitahuan (SPT) Pajak. Strategi ini berhasil meningkatkan penerimaan pajak.

Pada **Gambar 1** bisa dilihat kenaikan penerimaan pajak sektor SDA. Selama periode 2015-2017 terjadi peningkatan penerimaan sebesar 18,19%, yaitu dari Rp 48,47 triliun pada 2015 menjadi Rp 57,29 triliun pada 2017. Peningkatan yang signifikan terjadi di sektor pertambangan, yakni 62,34%.



Sumber: Direktorat Jenderal Pajak, 2018 (diolah)

Gambar 1. Kinerja Penerimaan Pajak Sektor Sumber Daya Alam, 2011-2017

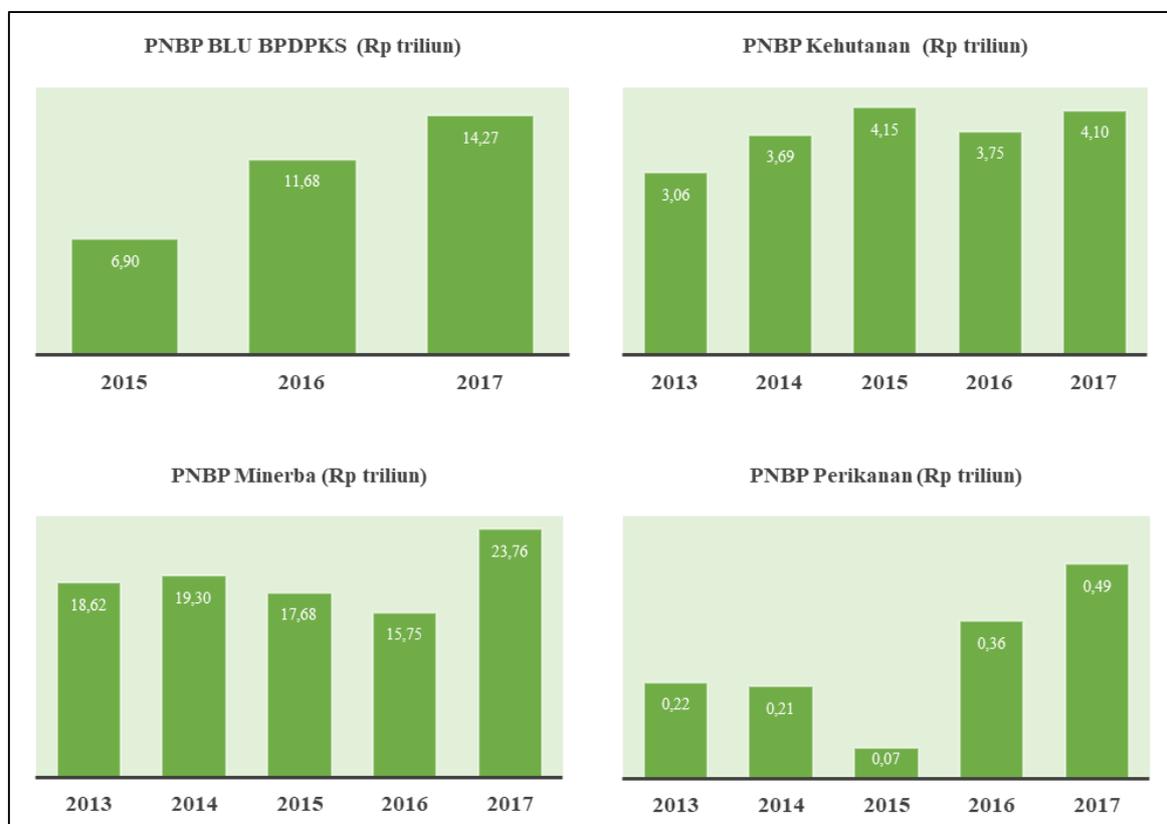
Perlu dicatat bahwa peningkatan penerimaan pajak tidak sepenuhnya disebabkan oleh pertukaran data dan kerja sama antar-instansi tersebut. Misalnya, di sektor pertambangan minerba, terjadi kenaikan dari Rp 23,45 triliun pada 2015 menjadi Rp 38,07 triliun pada 2017. Peningkatan ini lebih banyak dipicu oleh kenaikan harga komoditi pertambangan. Fenomena yang serupa juga terjadi di sektor kehutanan.

Meski pertukaran data dan koordinasi untuk peningkatan penerimaan pajak telah dilakukan, namun secara keseluruhan, kinerja penerimaan pajak sektor SDA masih belum optimal. Dengan total realisasi mencapai Rp 57,29 triliun, yang jelas tidak sebanding dengan nilai PDB di sektor itu yang mencapai Rp 1.480,04 triliun. Artinya, *tax ratio* di empat sektor itu hanya sebesar 3,87%.

2. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

GNP SDA mendorong optimalisasi PNBP sektor SDA. Optimalisasi juga dilakukan untuk PNBP Badan Layanan Umum (BLU) Badan Pengelolaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS). PNBP yang didapatkan dari penerimaan pungutan ekspor komoditas kelapa sawit, *Crude Palm Oil* (CPO), dan produk turunannya. Beberapa kajian KPK tentang PNBP SDA, seperti PNBP Kehutanan dan PNBP BLU BPDPKS menunjukkan terdapat masalah dalam tata kelolanya.

Sejak tahun 2015, beberapa rencana aksi terkait PNBP sudah dijalankan oleh empat kementerian teknis. Jika dilihat dari capaian kinerja penerimaannya, terlihat terjadi peningkatan. Pada **Gambar 2** terlihat kenaikan PNBP SDA (kehutanan, minerba, dan perikanan), yaitudari Rp 21,90 triliun di 2015 menjadi Rp 28,35 triliun di 2017, atau kenaikan sebesar 29,45%.



Sumber: LKPP, 2013-2017 (diolah)

Gambar 2. Kinerja PNBP Sektor Sumber Daya Alam dan BLU BPDPKS, 2011-2017

**Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan:
Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam**

Peningkatan signifikan terjadi pada PNBP perikanan, dari Rp 79,2 miliar pada 2015 menjadi Rp 491 miliar pada 2017. Kenaikan itu didorong oleh kebijakan yang pro-aktif dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Penataan perizinan kapal dan penegakan hukum yang intensif dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk mendorong kepatuhan pelaku usaha dalam membayar PNBP.

Kenaikan PNBP juga terjadi di sektor minerba, dari Rp 17,68 triliun pada 2015 menjadi Rp 24,76 triliun pada 2017. Kenaikan ini selain didorong oleh adanya perbaikan sistem pencatatan dan pemungutan PNBP minerba, juga dikarenakan meningkatnya kepatuhan perusahaan dalam melakukan pembayaran PNBP maupun piutang yang belum dibayarkan. GNP SDA mendorong Kementerian ESDM melakukan pemblokiran pelayanan publik terhadap perusahaan yang belum membayar PNBP. Meski demikian, peningkatan PNBP di sektor ini lebih banyak disebabkan oleh kenaikan harga komoditas pertambangan yang berpengaruh terhadap penerimaan royalti. Pendapatan dari iuran produksi/royalti naik dari Rp 16,73 triliun di 2015 menjadi Rp 23,24 triliun di 2017.

Kenaikan serupa, namun demikian, tidak terjadi di PNBP kehutanan. PNBP di sektor ini turun dari Rp 4,15 triliun pada 2015 menjadi Rp 4,10 triliun pada 2017. Hal ini disebabkan oleh turunnya pendapatan Dana Reboisasi (DR) dari Rp 2,0 triliun menjadi Rp 1,72 triliun, dan juga penurunan penerimaan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dari Rp 1,01 triliun menjadi Rp 918,35 miliar.

Penerimaan PNBP di sektor kelapa sawit mengalami peningkatan selama periode 2015-2017. PNBP BLU BDPKS dipungut mulai Juli 2015, sejalan dengan kebijakan penghimpunan dana perkebunan

sawit. Nilai PNBP di tahun 2015 sebesar Rp 6,90 triliun dan terus mengalami kenaikan hingga Rp 14,27 triliun pada tahun 2017. Kenaikan ini didorong oleh peningkatan ekspor komoditas kelapa sawit, CPO, dan produk turunannya yang naik mencapai 26% pada tahun 2017, sehingga penerimaannya meningkat signifikan pada periode tersebut.

Dampak GNP SDA terhadap Sistem Kebijakan Fiskal Tata Kelola SDA

1. Penataan Perizinan, Integrasi Data, dan Sinergi Pengawasan

Ketika evaluasi ini dilakukan, penataan perizinan dan integrasi data masih berlangsung antara Direktorat Jenderal Pajak dan kementerian teknis, antara lain Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian ESDM, dan Kementerian Pertanian. Di dua kementerian, yakni Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Kementerian ESDM kemajuan penataan perizinan dan integrasi data berjalan lebih baik dibandingkan di Kementerian Pertanian.

Kementerian Kelautan dan Perikanan, telah dilakukan Nota Kesepahaman (MoU) dengan Direktorat Jenderal Pajak¹. MoU tersebut menyepakati, peningkatan pengelolaan negara, peningkatan koordinasi pengawasan dan penyidikan, sinkronisasi program dan kebijakan, dan pemanfaatan data dan informasi. Kementerian Kelautan dan Perikanan aktif dalam memperbaiki tata kelola melalui beberapa kebijakan. Program analisis dan evaluasi kepemilikan kapal eks asing, program analisis dan evaluasi kepemilikan kapal ikan Indonesia (Anev KII), program *due diligence* dan kajian atas permohonan perizinan (SIUP, SIKPI, dan SIPI), program pendataan dan validasi kepemilikan kapal cantrang, dan analisis bersama Wajib Pajak (WP) besar perikanan,

¹ Nota kesepahaman nomor MoU-15/MK.03/2015 dan 12/KP/JB/XII/2015.

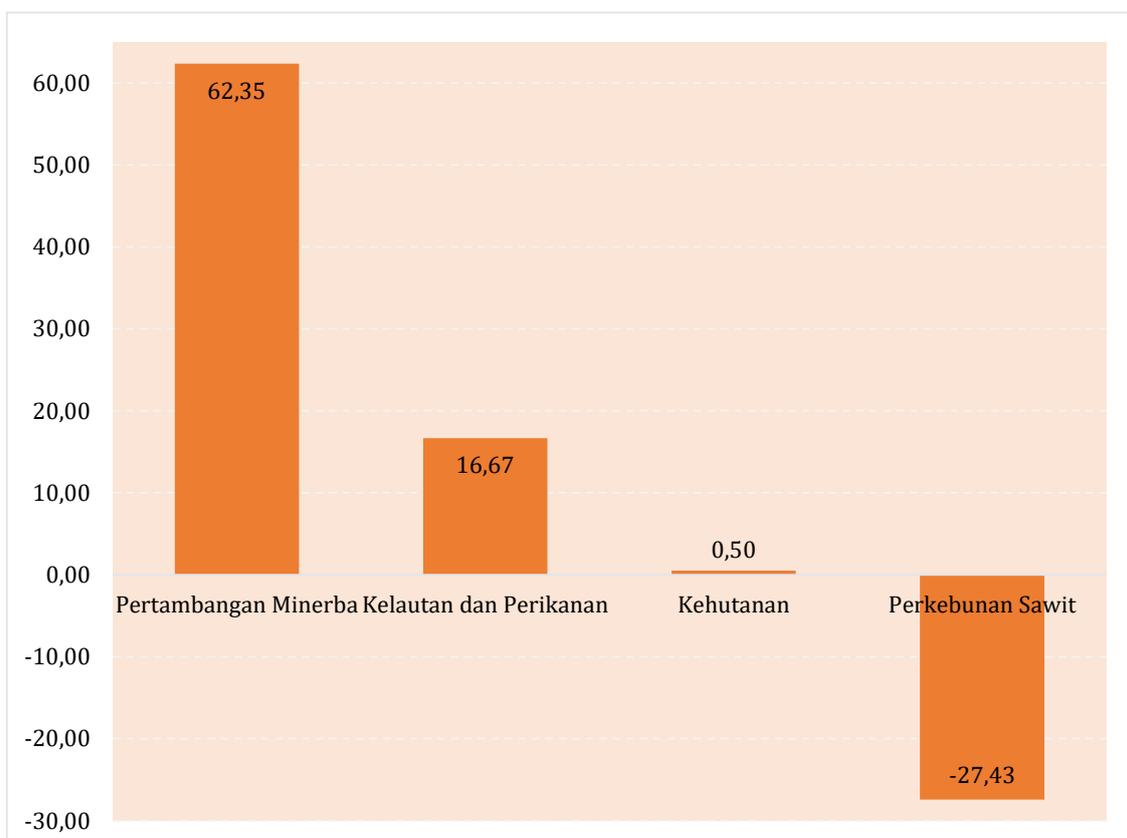
adalah program-program yang dilakukan untuk perbaikan tata kelola tersebut.

Di setiap proses penataan dan evaluasi perizinan di Kementerian Kelautan dan Perikanan, Direktorat Jenderal Pajak dilibatkan secara aktif dalam evaluasi dan memberikan penilaian terhadap izin-izin yang diterbitkan atau perpanjangan izin. Penilaian kepatuhan pelaku usaha dalam menunaikan kewajiban pajak juga dilakukan. Jika terindikasi terdapat pelaku usaha tidak patuh menunaikan kewajibannya maka Direktorat Jenderal Pajak merekomendasikan untuk tidak mendapatkan izin atau perpanjangan izin.

Hal yang sama juga dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dan Direktorat Jenderal Minerba. Kedua pihak membentuk tim bersama untuk memperkuat sinergi dalam hal penilaian kepatuhan pelaku usaha dalam menunaikan kewajiban pajak dan mengoptimalkan pertukaran data. Sinergi

ini dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan kepatuhan para pengusaha dalam memenuhi kewajibannya. Direktorat Jenderal Pajak dilibatkan dalam penyusunan dan evaluasi Rencana Kerja Anggaran dan Belanja (RKAB) pelaku usaha pertambangan minerba. RKAB ini adalah instrumen penting untuk mengukur pendapatan perusahaan sebelum pajak.

Strategi yang diterapkan dalam hal penataan perizinan, pertukaran data, dan sinergi pengawasan memberikan manfaat terhadap peningkatan penerimaan pajak. Penerimaan pajak di sektor perikanan dan minerba mengalami kenaikan selama periode 2015-2017. Pada **Gambar 3** terlihat pertumbuhan penerimaan pajak di sektor SDA. Di sektor pertambangan minerba kenaikan penerimaan pajak mencapai 62,35% sedangkan sektor kelautan dan perikanan naik sebesar 16,67%.



Sumber: Direktorat Jenderal Pajak, 2015-2017 (diolah)

Gambar 3. Pertumbuhan Realisasi Penerimaan Pajak menurut Sektor, 2015-2017

**Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan:
Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam**

Perlu dicatat bahwa pertukaran data dan sinergi pengawasan di sektor kehutanan dan perkebunan sawit, tidak seintensif dan sebaik yang dilakukan di sektor perikanan dan minerba. Kinerja penerimaan pajak di sektor kehutanan dan perkebunan sawit tidak sebaik kinerja penerimaan pajak di sektor perikanan dan minerba. Penerimaan pajak di sektor kehutanan naik hanya 0,5% dan sektor perkebunan sawit justru turun sebesar 27,43%. Perlu dicatat kenaikan pajak di sektor kehutanan tertolong oleh fakta kenaikan harga komoditas di pasar internasional. Dapat disimpulkan bahwa penataan perizinan, pertukaran data, dan sinergi antara kementerian teknis dan Direktorat Jenderal Pajak efektif mendorong peningkatan penerimaan pajak.

2. Tarif Pajak di Sektor SDA belum Memasukkan Unsur Eksternalitas

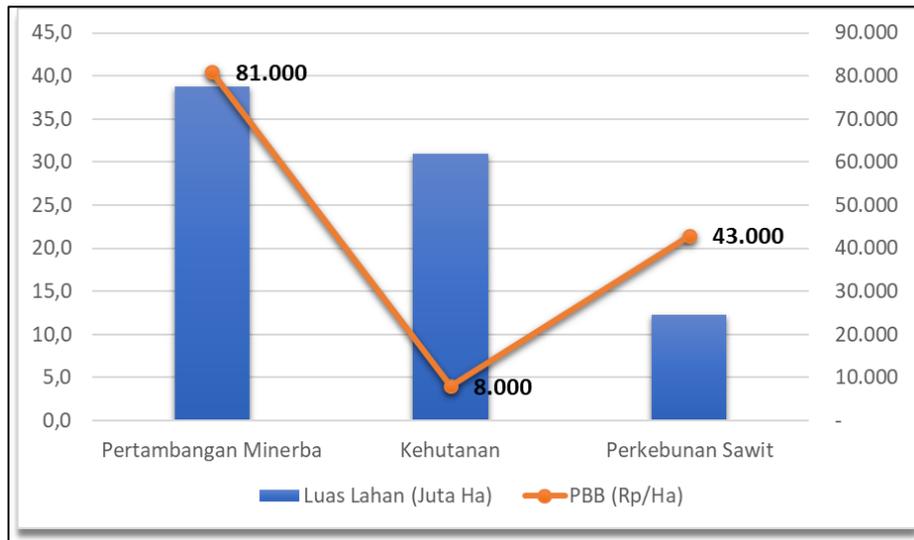
Pajak mempunyai dua fungsi, yakni fungsi penerimaan dan fungsi pengaturan. Namun praktiknya di Indonesia, terutama di sektor SDA, belum mengarusutamakan fungsi pengaturan. Terkait dengan pajak, pemerintah masih cenderung sebatas mengejar target penerimaan, namun mengabaikan fungsi pengaturan dan pengendalian.

Idealnya, sektor-sektor berbasis SDA yang sifatnya eksploitatif dan berbasis lahan, fungsi pengaturan harus dominan. Hal itu dikarenakan proses bisnis sektor SDA memiliki eksternalitas negatif, seperti memicu deforestasi, degradasi lahan dan

lingkungan, bahkan berdampak juga terhadap kohesi sosial dalam masyarakat (Li, 2015; Petrenko, Paltseva & Stephanie, 2016; Pramudya, Hospes & Termeer, 2018). Semua ekseternalitas negatif tersebut menimbulkan biaya lingkungan (*environmental cost*) dan biaya sosial (*social cost*) (Barreiro *et al.*, 2016; Zakaria *et al.*, 2017).

Pada praktiknya, biaya-biaya di atas tidak ditanggung oleh perusahaan, namun menjadi beban negara. Misalnya, kasus kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 yang menciptakan kerugian mencapai Rp 221 triliun (World Bank, 2016). Kerugian itu ditanggung oleh negara dan masyarakat. Seharusnya, sektor-sektor yang berisiko terhadap kerusakan lingkungan dan sosial dikenakan perlakuan tarif pajak yang berbeda, apalagi sektor tersebut sifatnya ekstraktif yang nilai tambahnya kecil (Saputra, 2018; Falconer, Mafira & Guntur, 2015).

Hasil analisis GNP SDA terhadap kebijakan pajak di sektor pertambangan minerba, kehutanan, dan perkebunan sawit, menunjukkan rendahnya tarif dan nilai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di ketiga sektor tersebut. Konversi nilai PBB pertambangan minerba hanya dikenakan Rp 81.000 per hektare. Fenomena serupa terjadi di sektor perkebunan sawit Rp 43.000 per hektare dan di sektor kehutanan lebih kecil lagi, yakni Rp 8.000 per hektare. Angka ini dapat dilihat pada **Gambar 4**.



Sumber: Hasil perhitungan tim evaluasi, 2018

Gambar 4. Nilai PBB dan Luas Lahan yang Dimanfaatkan di Tiga Sektor, 2018

Dampak dari rendahnya nilai pajak tersebut menyebabkan ekspansi pembukaan lahan baru marak terjadi. Seharusnya, pemerintah dapat menjadikan instrumen pajak sebagai fungsi pengendalian terhadap sektor-sektor yang berisiko tinggi terhadap kerusakan lingkungan dan sosial (Saputra, 2018; Falconer, Mafira & Guntur, 2015). Namun hal ini tidak terjadi dan terdominasi oleh kebutuhan untuk mencapai target penerimaan negara semata.

3. Sistem Transfer Fiskal dan Keberlanjutan Pembangunan

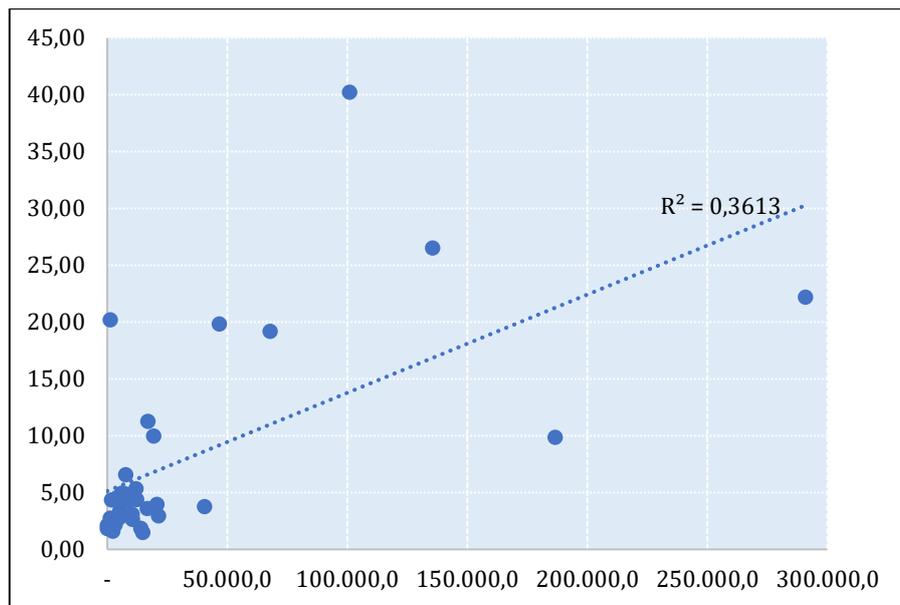
Selain menelisik pada aspek penerimaan negara, evaluasi GNP SDA juga menganalisis model kebijakan fiskal dana transfer daerah,

yakni Dana Bagi Hasil (DBH) SDA. Sesuai ketentuan yang berlaku, PNBP SDA yang dikumpulkan oleh pemerintah pusat sebagian ditransfer ke daerah penghasil (Agustina *et al.*, 2012; Nasution, 2016)². DBH SDA merupakan salah satu dana perimbangan yang pengalokasiannya didasarkan pada realisasi PNBP SDA. DBH SDA dibagikan dengan persentase tertentu ke daerah penghasil, dan provinsi, kabupaten/kota, yang mungkin terkena dampak eksternalitas negatif dari pengelolaan SDA. Konsekuensi dari peraturan ini adalah semakin banyak SDA yang dihasilkan oleh suatu daerah, semakin besar pendapatan daerah dari DBH SDA (Agustina *et al.*, 2012; Nasution, 2016).

² Hal ini diatur dalam Undang-Undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 55/2005 tentang Dana Perimbangan.

**Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan:
Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam**



Keterangan: angka vertikal adalah persentase DBH SDA terhadap pendapatan daerah (%)
angka horizontal adalah angka deforestasi (hektare)
Sumber: BPS, 2015 dan DJPK, 2015 (diolah)

Gambar 5. Hubungan antara Persentase DBH SDA terhadap Pendapatan Daerah dan Angka Deforestasi menurut Provinsi di Indonesia, 2015

Hasil kunjungan Tim Evaluasi GNP SDA ke beberapa daerah menunjukkan terjadinya degradasi tutupan hutan pada daerah-daerah yang banyak mengeluarkan izin SDA. Di saat yang bersamaan praktik korupsi marak terjadi di daerah-daerah tersebut. DBH SDA yang besar menjadikan penerimaan daerah juga besar. Namun demikian, tata kelola anggaran yang masih sub-optimum menyebabkan potensi korupsi banyak terjadi, seperti di Riau, Kalimantan Timur, Aceh, dan Papua.

Hasil penelusuran tim evaluasi GNP SDA menunjukkan hubungan yang signifikan antara besaran DBH SDA dengan laju kerusakan hutan (deforestasi) di daerah. Semakin besar DBH SDA yang diterima semakin tinggi angka deforestasinya (lihat **Gambar 5**). Didasarkan pada berbagai temuan tersebut dapat disimpulkan: pertama, kerusakan hutan yang diidentifikasi dari laju deforestasi dipicu oleh maraknya izin-izin SDA. Izin-izin itu dikeluarkan tanpa merujuk pada tata ruang yang baik sehingga banyak yang menerabas kawasan hutan. Kedua,

skema DBH SDA memberikan insentif terhadap daerah untuk terlibat dalam perusakan hutan agar penerimaan daerahnya naik.

Dalam model desentralisasi fiskal, dana perimbangan merupakan bagian pemerintah pusat mengatur distribusi alokasi anggaran ke daerah, termasuk di dalamnya DBH SDA. Secara prinsip keadilan fiskal (*fiscal equality*), memang selayaknya proporsi DBH SDA yang besar didistribusikan kepada daerah penghasil (*by origin*). Namun, prinsip keadilan distribusi juga harus mempertimbangkan prinsip keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*).

Tidak selayaknya, daerah yang mampu menjaga hutan dan lingkungan tidak diberikan insentif. Daerah-daerah tersebut justru harus mendapatkan transfer dana yang memadai sesuai dengan kemampuan mereka untuk mempertahankan keberlanjutan pembangunan (Mumbunan, Ring, Lenk, 2012; Ring *et al.*, 2011; Santos *et al.*, 2012; Schroter-Schlaack *et al.*, 2014).

Sangat ironis bahwa skema DBH yang ada saat ini, belum mengatur hal tersebut.

Penutup

Didasarkan pada berbagai hasil analisis di atas, terdapat beberapa kesimpulan dari studi ini. Pertama, sejak pelaksanaan GNP SDA terdapat peningkatan penerimaan negara sebesar Rp 22,64 triliun pada periode 2015-2017, yang terdiri dari penerimaan pajak sebesar Rp 8,82 triliun dan penerimaan negara bukan pajak sebesar Rp 13,82 triliun. Kedua, meski terjadi peningkatan penerimaan negara, namun dari sistem pengelolaan kebijakan fiskal di sektor SDA masih banyak menghadapi kendala dan kekurangan. Celah terjadinya potensi kehilangan penerimaan negara akibat korupsi masih tinggi.

Ketiga, akibat dari tidak kredibelnya kebijakan dan pengelolaan fiskal di sektor SDA, menyebabkan rendahnya penerimaan pajak dan PNB. Keempat, GNP SDA mendorong perbaikan sistem lewat penataan perizinan, pertukaran data, dan sinergi antara kementerian teknis dan Direktorat Jenderal Pajak. Hal ini efektif mendorong peningkatan penerimaan pajak.

Kelima, GNP SDA juga mendorong integrasi sistem data antara Direktorat Jenderal Pajak dan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Keenam, sistem tarif pajak sektor SDA belum berfungsi sebagai pengendalian terhadap perlindungan lingkungan hidup dan cenderung memberikan peluang bagi pelaku usaha untuk mengeksploitasi lingkungan hidup. Ketujuh, sistem transfer fiskal di sektor SDA belum memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup dan keberlanjutan pembangunan.

Dari hasil evaluasi tersebut, terdapat beberapa rekomendasi. Pertama, perlu membangun sistem integrasi data (*interfacing*) antara kementerian teknis dan Kementerian Keuangan dalam mengoptimalkan penerimaan pajak dan

PNBP sektor SDA. Kedua, pemerintah perlu menyusun kebijakan pencegahan praktik penghindaran pajak (*general anti-avoidance rule dan specific anti-avoidance rule*) di sektor kehutanan, pertambangan mineral, perkebunan khususnya sawit dan kelautan, dan perikanan sebagai basis meningkatkan kepatuhan WP dan optimalisasi penerimaan pajak.

Ketiga, perlu merekonstruksi ulang kebijakan dana perimbangan dengan memasukkan instrumen perlindungan lingkungan hidup ke dalam skema transfer dana ke daerah. Hal ini dapat dilakukan dengan mengembangkan skema *ecological fiscal transfer* (EFT) dan sistem insentif dan disinsentif untuk memperkuat sistem pengawasan dan penegakan hukum. Keempat, perlu menyusun valuasi ekonomi SDA di masing-masing sektor dengan memasukkan biaya lingkungan dan biaya sosial dalam valuasinya, sebagai dasar untuk menetapkan skema tarif, baik tarif pajak maupun tarif PNB.

Referensi

- Acemoglu, D., and Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origin on Power, Prosperity and Poverty*. Profile Books LTD. London.
- Acemoglu, D., Johnson, S., and Robinson, J. (2004). *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*. In Aghion, P., and Durlauf, S.N. (2005). *Handbook of Economic Growth* 1(A): 385-472.
- _____. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics* 117(November): 1231-1294.
- Adams, D., Ullah, S., Akhtar P., Adams, K., and Saidi, S. (2019). *The Role of Country-Level Institutional Factors in Escaping the Natural Resource Curse*:

**Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan:
Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam**

- Insight from Ghana*. Resource policy 61: 433-440.
- Agustina, CD., Ahmad, E., Nugroho, D., et al. (2012). *Political economy of natural resource revenue sharing in Indonesia*. Asia Research Centre Working, Paper 55. LSE, University of Bonn & World Bank. London.
- Amiri, H., Samadian, F., Yahoo, Jamali, S.J. (2019). *Natural Resource Abundance, Institutional Quality and Manufacturing Development: Evidence from Resource-Rich Countries*. Resource Policy 62: 550-560.
- Barreiro, V., Iqbal, M., Limberg, G., et al. (2016). *The Cost of Conflict in Oil Palm in Indonesia*. Daemeter Consulting. Indonesia.
- Dwumfour, R.A., and Ntow-Gyamfi, M. (2018). *Natural Resources, Financial Development, and Institutional Quality in Africa: Is There a Resource Curse*. Resource Policy 59: 411-426.
- Falconer, A., Mafira, T., & Guntur, S. (2015). *Improving Land Productivity through Fiscal Policy: Early Insight on Taxation the Palm Oil Supply Chain*. Climate Policy Initiative Report.
- Gaveau, DL., Sheil, D., Salim, MA. et al. (2016). *Rapid Conversion and Avoided Deforestation: Examining Four Decades of Industrial Plantation Expansion in Borneo*. Scientific Report 6(3).
- Hall, R.E., and Jones, C.I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *Quarterly Journal of Economics* 114(February): 83-116.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2013). *Laporan Hasil Kajian Sistem Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Mineral dan Batu Bara*. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Korupsi. Jakarta.
- _____ (2015). *Awasi Sektor Pertambangan, KPK Perbaiki Tata Kelola*. Press Release Komisi Pemberantasan Korupsi. Jakarta.
- _____ (2015). *Mencegah Kerugian Negara di Sektor Kehutanan: Sebuah Kajian tentang Sistem Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Penatausahaan Kayu*. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Korupsi. Jakarta.
- _____ (2016). *Kajian Sistem Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit*. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Korupsi. Jakarta.
- Kurniawan, R., & Managi, S. (2018). *Economic Growth and Sustainable Development in Indonesia. An Assessment*. Bulletin of Indonesia Economic Studies 54(3): 339-361.
- Li, T.M. (2015). *Social Impact of Oil Palm in Indonesia: A Gendered Perspective from West Kalimantan*. Occasional Paper 124. CIFOR. Bogor-Indonesia.
- Mehlum, H., Moene, K., and Torvik, R. (2006). Institutions and the Resource Curse. *Economic Journal* 116(508): 1-20.
- Mumbunan, S., Ring, I., & Lenk, T. (2012). *Ecological Fiscal Transfer at the Province Level in Indonesia*. UFZ-Diskussionspapiere, No. 06/2012. <http://hdl.handle.net/10419/55837>.
- Nasution, A. (2016). *Government Decentralization Program in Indonesia*. ADBI Working Paper Series Number 601. ADB Institute.
- North, D.C. (1991). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*.

- Cambridge University Press.
Cambridge.
- Nurrochmat, D.R. et al. (2010). *Neraca Pembangunan Hijau: Konsep dan Implikasi Bisnis Karbon dan Tata Air di Sektor Kehutanan*. IPB Press. Bogor.
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice* 48(10): 3-25.
- Petrenko, C., Paltseva, J. & Searle, S. (2016). *Ecological Impacts of Palm Oil Expansion in Indonesia*. International Council on Clean Transportation. Washington.
- Pradipto, R., Dartanto, T., Priyarsono, S. et al. (2019). *Menghapus Pulau Berintegritas atau Membangun Pulau Berintegritas? Rekomendasi Ekonom terhadap Pelemahan Penindakan dan Pencegahan Korupsi*. Naskah Akademik. Indonesia.
- Pramudya, P., Eusebius, Hospess, Otto, & Termeer, C.J.A.M. (2018). The Disciplining of Illegal Palm Oil Plantations in Sumatra. *Third World Quarterly* 39(5).
- Purwaningsih, A. (2014). Impact of Government Regulation No. 46 The Year 2013 in Income Tax of Small and Medium Enterprises in Indonesia. *Review of Integrative Business and Economics Research* 3(2).
- Ring, I. et al. (2011). *Ecological Fiscal Transfer in: Ring I & Shlaack CS (eds)*. Instrument Mixes for Biodiversity Policies. POLICYMIX Report No. 2: 98-118. Helmholtz Centre for Environmental Research-UFZ. Leipzig. <http://policymix.nina.no>
- Romer, P.M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy* 94 (October): 1002-1037.
- Sachs, J.D., and Warner, A.M. (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. NBER Working Paper 5398.
- _____. (1997). Sources of Slow Growth in African Economies. *Journal of African Economies* 6(3): 35-76.
- Santos, R. et al. (2012). Fiscal Transfer for Biodiversity Conservation: The Portuguese Local Finances Law. *Land Use Policy* 29(2): 261-273.
- Saputra, W. (2018). *Efektivitas Kebijakan Fiskal dalam Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit untuk Upaya Perlindungan Lingkungan Hidup*. Dipresentasikan dalam "Environmental Outlook 2018" di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 15-19 Januari 2018.
- _____. (2019). *Penguasaan Lahan oleh Perkebunan Sawit dalam Kawasan Hutan dan Strategi Penyelesaiannya*. Policy Papers. Auriga Nusantara. Jakarta.
- _____. (2013). *Studi Analisis Tax Gap dan Tax Efficiency di Indonesia, 2008-2012*. Research Report Perkumpulan Prakarsa. Jakarta.
- Schroter-Schlaack, C. et al. (2014). Intergovernmental Fiscal Transfer to Support Local Conservation Action in Europe. *The German Journal of Economic Geography* 58:98-114.
- Sijabat, R. (2016). Fiscal Decentralization and Sustainable Development: Lesson from the Local Government Level in Indonesia. *Asia-Pacific Journal of Rural Development*.
- Stenly. (2015). *The Effect of Natural Resource Abundance on Economic Growth: Case of Indonesia*. The Hague. Netherlands.

**Ketika Kekayaan Alam Tidak Menyejahterakan:
Pembelajaran dari Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam**

- Venables, A.J. (2016). Using Natural Resources for Development: Why Has It Proven So Difficult? *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30 (1): 161-183. American Economic Association. USA. <http://www.jstor.org/stable/437100> 15 Accessed: 29-11-2017 20:27 UTC.
- Vijay, V., Stuart, LP., Clinton, NJ., et al. (2016). The Impact of Oil Palm on Recent Deforestation Biodiversity Loss. *PLOS One* 11(7): e0159668.
- World Bank. (2015). Krisis Kebakaran dan Asap Indonesia. World Bank. <<http://www.worldbank.org/in/news/feature/2015/12/01/indonesias-fire-and-haze-crisis>>. 10 April 2019.
- Zakaria, RY., Pradiptyo, R., Iswari, P., & Wibisana, PS. (2017). *Studi Biaya Konflik Tanah dan Sumber Daya Alam dari Perspektif Masyarakat*. Conflict Resolution Unit, IBCSD, KARSA & UKAid. Indonesia.