

POLICY BRIEF

Mendorong Optimalisasi Penerimaan Negara dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Pertambangan¹

Oleh: Article 33 Indonesia²

Ringkasan

Terdapat potensi kehilangan penerimaan negara dari PNBPKH Penggunaan Kawasan Hutan untuk pertambangan tahun 2009-2012 sebesar 497 Milyar atau terdapat selisih sebesar 31,4 % antara realisasi dengan potensi penerimaan yang seharusnya. Persentase kehilangan cenderung menurun antara tahun 2009 – 2012, pada tahun 2009 sebesar 34,86%, tahun 2010 sebesar 52,51%, tahun 2011 sebesar 11.58% dan tahun 2012 sebesar 24.92%.

Kehilangan penerimaan negara dari PNBPKH disebabkan oleh kelemahan dalam proses koleksi. Kelemahan dalam proses koleksi disebabkan oleh beberapa permasalahan dalam beberapa titik proses koleksi yakni penagihan, perhitungan dan pengawasan. Kelemahan sistem koleksi disebabkan oleh permasalahan terkait peraturan, sistem administrasi dan permasalahan kelembagaan.

Fakta paling menarik bahwa dalam proses koleksi adalah tidak bekerjanya pemerintah daerah dalam proses koleksi PNBPKH penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan. Minimnya kewenangan dan kepentingan pemerintah daerah menjadi isu paling mengemuka menjadi penyebab tidak bekerjanya pemerintah daerah.

Latar Belakang

Kegiatan penggunaan kawasan hutan (PKH) untuk pertambangan merupakan salah satu kegiatan di sektor kehutanan yang sangat penting untuk diperhatikan. Selain sebagai penyumbang penerimaan negara, kegiatan PKH pertambangan memiliki potensi dampak negatif bagi kelestarian hutan.

PKH Pertambangan menyumbang penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang bersumber dari izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH) atau PNBPKH.³ Pada tahun 2012 PNBPKH pertambangan menyumbang 467 miliar atau 12% dari total PNBPKH sektor kehutanan (Statistik Kehutanan, 2013).

Namun diduga terdapat potensi kehilangan penerimaan negara dari kegiatan PKH pertambangan. Potensi kehilangan ini salah satunya disebabkan tidak semua kegiatan pertambangan di kawasan hutan memiliki izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH) untuk dikenakan PNBPKH. Di Kalimantan saja dengan luas hutan yang digunakan untuk kegiatan pertambangan baik berizin dan tidak berizin IPPKH seluas 6 juta hektar dari setidaknya 6.000 izin tambang dengan potensi penerimaan PNBPKH yang tidak terpungut hingga 15,9 triliun.⁴

¹ Policy brief ini disusun berdasarkan hasil penelitian analisis kemungkinan penyebab kehilangan penerimaan negara dari PNBPKH studi kasus di Propinsi Sumatera Selatan, Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara, penelitian ini didukung oleh The Asia Foundation

² Ditulis oleh Triyono Basuki, peneliti Divisi Tatakelola Industri Ekstraktif, Article 33 Indonesia

³ Kementerian Kehutanan sesuai dengan PP No 24 Tahun 2010 dan Permenhut No 18 Tahun 2011, menggunakan istilah PNBPKH Penggunaan kawasan hutan (PKH) untuk menjelaskan PNBPKH yang diperoleh dari izin pinjam pakai kawasan hutan.

⁴ Nagara, Grahat (2010). Korupsi dalam Kelemahan Pengurusan Kawasan Hutan. Jakarta: Yayasan Silvagama.

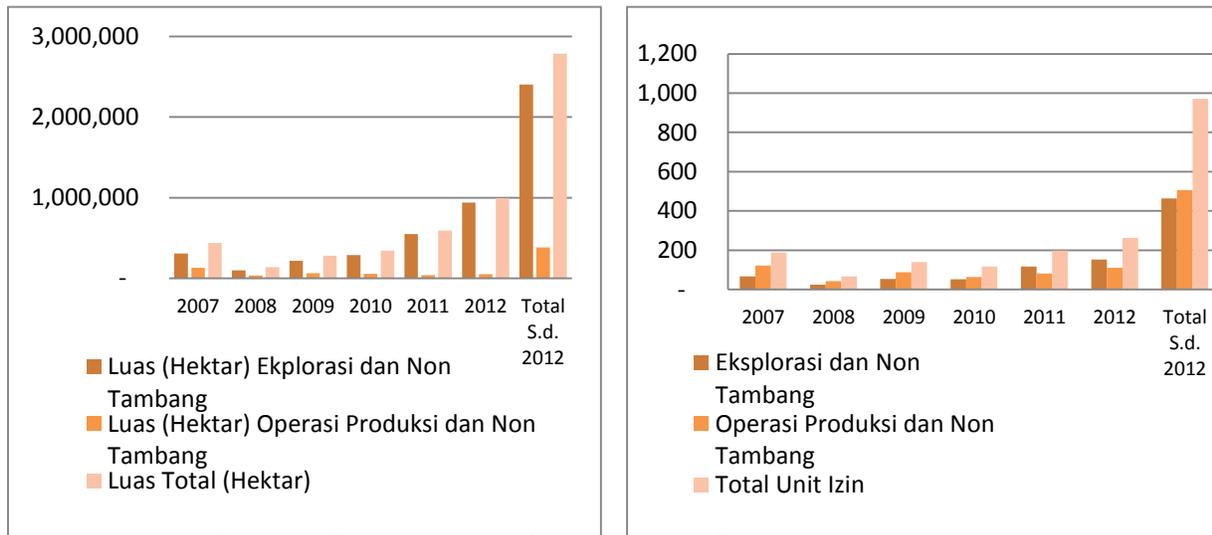
Kegiatan pertambangan di kawasan hutan di Pulau Sumatera, Jawa dan Kalimantan pada tahun 2010 dengan luas 15,3 juta hektar negara seharusnya memperoleh penerimaan sampai dengan 20,5 triliun per tahun.⁵

Selain itu, kehilangan penerimaan dari PNBP sektor kehutanan juga disebabkan oleh beberapa permasalahan (*loope holes*) dalam berbagai tahap dalam sistem koleksi penerimaan PNBP, yakni pada tahap penagihan, perhitungan dan pembayaran, pelaporan dan pengawasan.⁶ Permasalahan pada sistem koleksi ini diduga disebabkan oleh adanya kelemahan dalam regulasi dan sistem administrasi.

Perhatian terhadap kehilangan penerimaan menjadi sangat penting karena kehilangan penerimaan PNBP PKH pertambangan diduga memiliki korelasi terhadap terjadinya degradasi dan deforestasi. Kehilangan penerimaan menyebabkan lemahnya kapasitas fiskal pemerintah untuk menjalankan fungsi pengawasan kegiatan penggunaan kawasan hutan. Sehingga, instrumen yang telah dibuat untuk menghindari dampak negatif PKH pertambangan misalnya melalui kewajiban reklamasi dan revegetasi, kewajiban reboisasi pada lahan pengganti dan reboisasi pada daerah aliran sungai (DAS) tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.⁷

Penggunaan Kawasan Hutan untuk Pertambangan

Gambar 1. Luasan dan Jumlah Izin IPPKH



Sumber : Diolah dari data Statistik Bidang Planologi Kehutanan 2012

Penggunaan kawasan hutan (PKH) untuk kegiatan non-kehutanan adalah salah satu bentuk penggunaan kawasan hutan. Kegiatan penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan dapat dilakukan di kawasan hutan produksi maupun di kawasan hutan lindung. Kegiatan PKH pertambangan di kawasan hutan lindung hanya diperbolehkan dalam bentuk pertambangan bawah tanah (*underground mining*).⁸ Walaupun pemerintah pada tahun 2004 memberikan pengecualian kepada beberapa perusahaan yang telah memegang perjanjian kontrak karya dan

⁵ Sumargo dkk (2011). Potret keadaan hutan Indonesia periode 2000-2009. Forest Watch Indonesia. Bogor.

⁶ S. Mumbunan dan R. Wahyudi (2014). Potensi Kehilangan Negara dari PNBP Kayu Legal di Indonesia. Jakarta: Article 33 Indonesia.

⁷ Permenhut No 18 Tahun 2011 tentang pedoman pinjam pakai kawasan hutan.

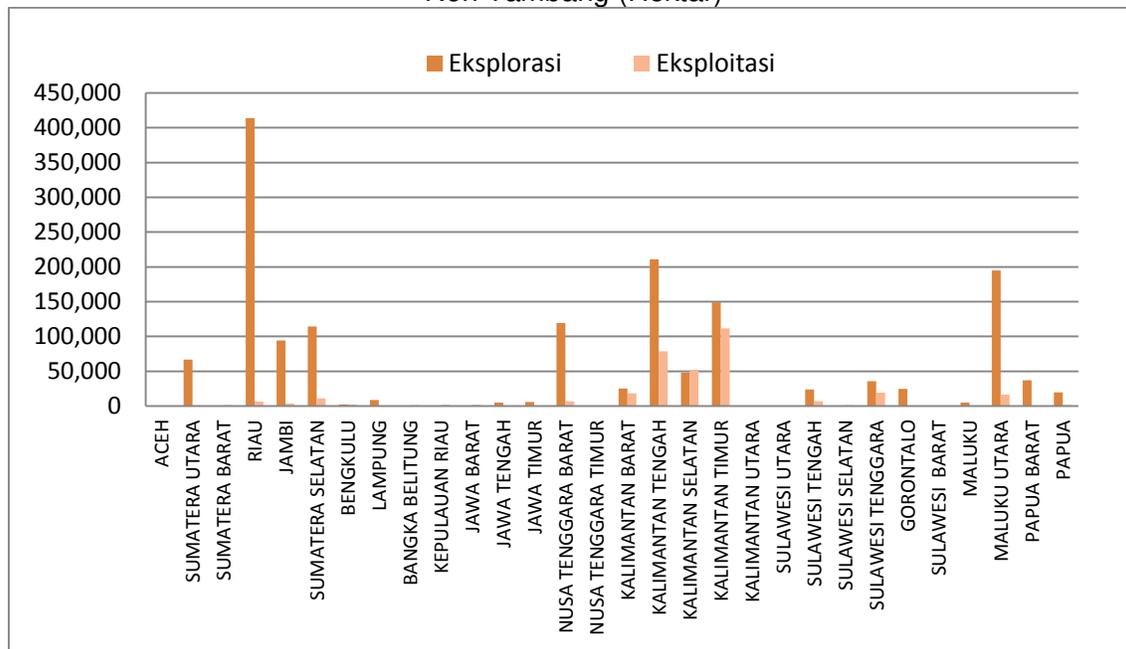
⁸ Berdasarkan Perpu No 1 Tahun 2004 tentang perubahan UU No 41 tahun 2009 tentang kehutanan dan peraturan pemerintah no 24 tahun 2010 tentang penggunaan kawasan hutan.

IUP pertambangan sebelum adanya regulasi PKH. Perusahaan-perusahaan ini tetap diperbolehkan melakukan penambangan secara terbuka dalam kawasan hutan lindung.⁹

Luas izin IPPKH terus meningkat dari tahun ke tahun. Berdasarkan data Statistik Bidang Planologi Kehutanan tahun 2012, izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH) untuk survei eksplorasi tambang dan non-tambang sampai dengan tahun 2012 seluas 2,4 juta hektar dengan 464 unit izin IPPKH. Sedangkan izin IPPKH untuk penggunaan kawasan hutan operasi produksi tambang dan non-tambang sampai dengan tahun 2012 seluas 384 ribu hektar dengan 506 izin IPPKH. Lihat Gambar 1.

Sebaran izin pinjam pakai kawasan hutan terdapat di berbagai propinsi penghasil sumberdaya pertambangan di Pulau Sumatera, Jawa, Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, kepulauan Maluku, dan Papua. Izin IPPKH untuk tahap eksplorasi terluas di Propinsi Riau dengan luas 413 ribu hektar. Izin IPPKH untuk eksploitasi terluas di Propinsi Kalimantan Timur dengan luas 111 ribu hektar, lihat Gambar 2.

Gambar 2. Sebaran IPPKH Eksplorasi dan Eksploitasi Tambang dan Non Tambang (Hektar)



Sumber: Diolah dari Data Statistik Kehutanan Indonesia 2012.

Penerimaan PNBPKH memiliki porsi yang cukup besar jika dibandingkan dengan keseluruhan penerimaan PNBPKH sektor kehutanan. Penerimaan PNBPKH berkontribusi sebesar 12,24% dari total penerimaan PNBPKH sektor kehutanan. Penerimaan PNBPKH juga sangat signifikan jika dibandingkan dengan penerimaan PNBPKH kehutanan PSDH dan DR, lihat Tabel 1.

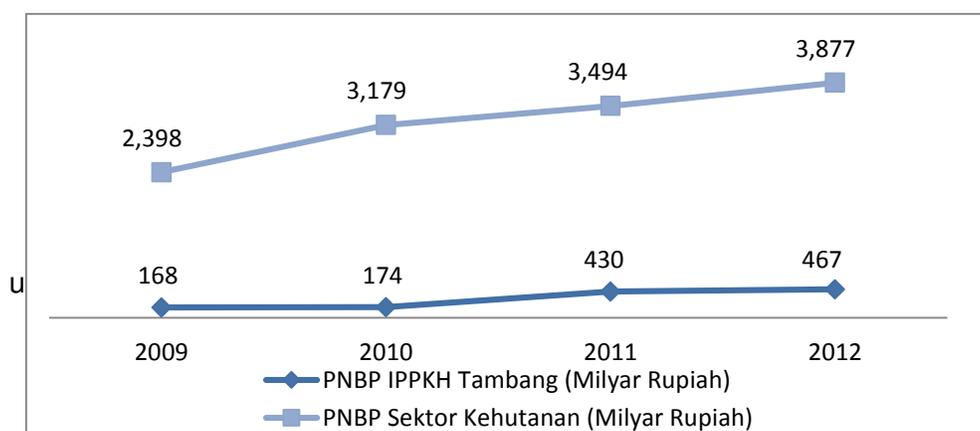
⁹ Keppres No 41 Tahun 2004 tentang pengecualian bagi 13 pemegang izin tambang yang diperbolehkan melakukan penambangan secara terbuka di kawasan hutan lindung, perusahaan tersebut adalah: Freeport Indonesia, Karimun Granit, INCO, Aneka Tambang (A), Natarang Mining, Nusa Halmahera Mineral, Pelsart Tambang Kencana, Interex Sacra Raya, Weda Bay Nickel, Gag Nickel, Sorik Mas Mining, Aneka Tambang (B).

Tabel 1. PNBP dari Sektor Kehutanan Tahun 2012

Jenis PNBP	Target (Milyar)	%	Realisasi	%
Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)	1,305.88	42.04	986.27	25.47
Dana Reboisasi (DR)	1,505.62	48.47	1,597.17	41.25
Iuran izin HPH (IHPH)	38.08	1.23	102.69	2.65
<i>Penggunaan Kawasan Hutan (PKH)</i>	<i>227.29</i>	<i>7.32</i>	<i>473.96</i>	<i>12.24</i>
Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan (DPEH)	0.078	0.00	0.964	0.02
Iuran Mengangkut Sumberdaya Alam Hidup atau Mati (IAS/TA)	4.25	0.14	13.43	0.35
Pungutan Obyek Wisata Alam	22.03	0.71	20.04	0.52
PNBP lainnya	3.17	0.10	677.25	17.49
Total	3,106.40	100	3871.774	100

Sumber: Diolah dari Statistik Kehutanan Indonesia, 2012

Gambar 3. Penerimaan PNBP PKH pertambangan dan PNBP Kehutanan



Sumber: Diolah dari Statistik Kehutanan Indonesia, 2012

Tatakelola Penerimaan Negara dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Pertambangan

Penerimaan PNBP PKH merupakan pengganti kewajiban menyediakan lahan kompensasi dan melakukan reboisasi pada lahan kompensasi. PNBP PKH hanya dikenakan kepada pemegang izin IPPKH tahap eksplorasi dan operasi produksi yang berada pada wilayah yang luas kawasan hutannya lebih dari 30% dari total luas seluruh wilayah DAS, pulau dan atau propinsi.¹⁰ Walaupun untuk pemegang izin IPPKH eksplorasi hanya diwajibkan membayar

¹⁰ Pasal 6 PP No 24 Tahun 2010

PNBP pada aktifitas pengambilan contoh ruah (*sample*).¹¹ Perhitungan kewajiban pembayaran PNBP PKH secara umum didasarkan pada luas areal yang digunakan untuk kegiatan pertambangan dikalikan dengan tarif masing-masing klasifikasi penggunaan areal hutan. Perhitungan PNBP PKH dilakukan diawal dengan menggunakan data rencana penggunaan lahan atau data baseline.¹²

Tatakelola PNBP PKH pertambangan sangat berbeda dengan tatakelola PNBP kehutanan pada umumnya dan PNBP pertambangan. Selain itu, Kegiatan PKH pertambangan juga berada pada irisan tatakelola dua sektor yang berbeda yakni sektor kehutanan dan sektor pertambangan. Perbedaan tatakelola pada kedua sektor ini terlihat pada level desentralisasi, sektor kehutanan cenderung sentralistik dan sektor pertambangan terdesentralisasi. Desentralisasi sektor pertambangan terbilang amat progresif, bahkan cenderung eksekutif bila dibandingkan dengan desentralisasi sektor industri ekstraktif lainnya¹³. Meskipun pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengelola hutan produksi dan hutan lindung di wilayah administratif mereka, namun kewenangan strategis seperti pemberian izin usaha kehutanan tetap berada di tangan Menteri Kehutanan.¹⁴

Perbedaan tatakelola PNBP PKH dengan PNBP Kehutanan secara umum dan PNBP Pertambangan terlihat salah satunya pada proses koleksi. Proses koleksi PNBP merupakan proses bertahap yang meliputi aktivitas penagihan, perhitungan dan pembayaran serta pelaporan.¹⁵ Proses koleksi pada PNBP kehutanan dilakukan oleh Kabupaten/ Kota penghasil, proses koleksi PNBP pertambangan dilakukan oleh masing-masing level pemerintahan yang mengeluarkan izin (pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota), sedangkan proses koleksi PNBP PKH dilakukan oleh pemerintah pusat (Kementerian Kehutanan).¹⁶

Selain itu, dari sisi distribusi PNBP PKH Pertambangan juga berbeda dengan PNBP kehutanan secara umum dan PNBP Pertambangan. PNBP PKH merupakan pengecualian dari skema dana bagi hasil dari PNBP dari sumberdaya alam. Menurut Direktorat Planologi, Kementerian Kehutanan, PNBP dari PKH pertambangan merupakan jenis PNBP khusus yang tidak termasuk dalam kelompok PNBP sumber daya alam yang tertuang dalam pasal 2 ayat (1) UU No 20 Tahun 1997. Dengan klasifikasi tersebut, PNBP PKH tidak termasuk jenis PNBP yang dibagikan ke daerah sesuai dengan Pasal 11 UU No 33 Tahun 2004 dan PP No 55 Tahun 2005 tentang dana perimbangan.¹⁷ Lihat Tabel 2.

Tabel 2. Perbedaan Tatakelola PKH dengan Sektor Kehutanan dan Pertambangan

No	Kewenangan	Sektor Kehutanan Secara Umum	Sektor Pertambangan	Penggunaan Kawasan Hutan
1	Perizinan	Kementerian Kehutanan	Pemerintah Pusat, Gubernur, Bupati/ Walikota	Kementerian Kehutanan

¹¹ ibid

¹² PP No 2 Tahun 2008 dan PP No 33 Tahun 2014

¹³ Solechah, S. N., 2012. Realisasi desentralisasi sektor pertambangan. Buletin info singkat pemerintahan dalam negeri, Vol IV No 12. Jakarta.

¹⁴ Ngakan, dkk, 2005. Dinamika proses desentralisasi sektor kehutanan di Sulawesi Selatan: Sejarah, realitas, dan tantangan menuju pemerintah otonomi yang mandiri. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor.

¹⁵ Ibid

¹⁶ Diringkas dari penjelasan dalam bahan presentasi Direktorat Jenderal planologi, Kementerian Kehutanan tentang siklus koleksi PNBP PKH, Mumbunan dkk (2013). Rente Industri Ekstraktif: Penerimaan Negara dan Daerah dari Migas, Tambang dan Hutan di Indonesia. Jakarta: Article 33 Indonesia.

¹⁷ Berdasarkan penjelasan dari Direktorat PKH, Kemenhut, dikutip dari www.subditpnbp.dephut.net

2	Koleksi dan pengawasan PNBP	Kabupaten/ Kota Penghasil	Pemerintah Pusat, Gubernur, Bupati/ Walikota	Kementerian Kehutanan
3	Distribusi PNBP	Dibagihasikan kepada daerah penghasil	Dibagihasikan kepada daerah penghasil	Tidak dibagihasikan

Kehilangan Penerimaan dari PKH Pertambangan

Kehilangan penerimaan dari PNBP PKH dihitung dengan membandingkan realisasi penerimaan PNBP dan potensi penerimaan hasil perhitungan. Perhitungan potensi penerimaan PNBP PKH pertambangan dilakukan dengan menggunakan data izin IPPKH yang diterbitkan Kementerian Kehutanan tahun 2008-2012. Selain itu, perhitungan dilakukan dengan menggunakan asumsi luasan areal terganggu yang penentuannya berdasarkan pada data pertumbuhan rata-rata areal terganggu beberapa izin IPPKH dan mendasarkan pada regulasi perhitungan PNBP PKH.

Terdapat selisih yang cukup besar antara data potensi penerimaan hasil perhitungan dengan data realisasi penerimaan pemerintah. Data potensi penerimaan hasil perhitungan dari tahun 2009-2012 selalu lebih tinggi dibanding dengan realisasi penerimaan pemerintah. Fakta ini menunjukkan adanya potensi penerimaan yang tidak terkoleksi atau potensi kehilangan. Dalam rentang 2009–2012 terdapat total potensi penerimaan negara yang tidak terkoleksi dan berpotensi hilang sebesar Rp. 494 Milyar atau sebesar 31,04%. Potensi kehilangan penerimaan terbesar terdapat pada tahun 2012 sebesar Rp 156 Milyar. Sedangkan persentase kehilangan terbesar terdapat pada tahun 2010 yakni sebesar 52.81%. lihat Tabel 3 dan Gambar 4.

Tabel 3. Perbandingan Realisasi dan Potensi Penerimaan PNBP PKH

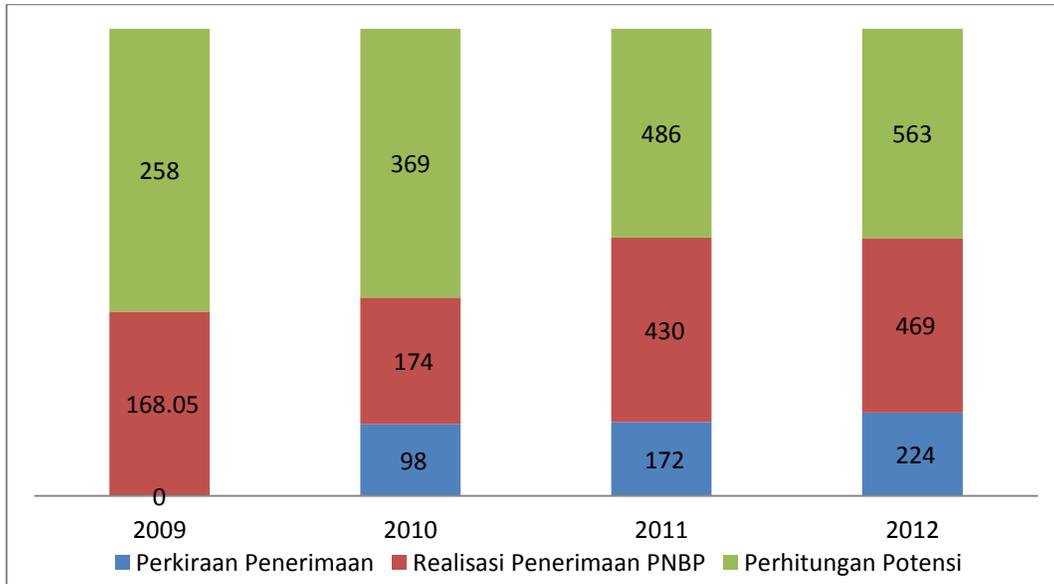
Tahun	Penerimaan (Milyar Rp)		Selisih (Milyar Rp)	Selisih (%)
	Realisasi	Potensi	Realisasi-Potensi	Realisasi-Potensi
2009	168	258	-90	34.86%
2010	174	369	-195	52.81%
2011	430	486	-56	11.58%
2012	469	625	-156	24.92%
	Jumlah		-497	
	Rata-rata		-124	31.04%

Selain itu, terdapat data menarik dengan melihat persentase selisih antara realisasi penerimaan dan potensi penerimaan hasil perhitungan antara tahun 2009-2010 yakni persentase selisih semakin mengecil ditahun 2011 dan 2012 dibandingkan dengan tahun 2009 dan 2010. Hal ini dapat dilihat sebagai indikasi adanya perbaikan kinerja koleksi penerimaan PNBP PKH di tahun 2011 dan 2012.

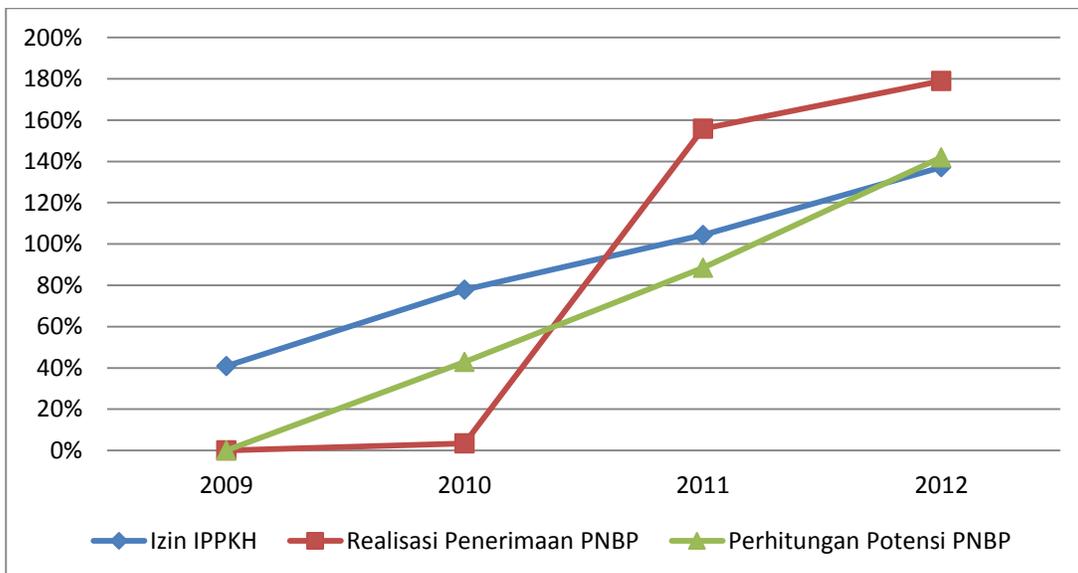
Lebih jauh untuk melihat apakah benar terjadi potensi kehilangan adalah dengan membandingkan pola peningkatan penerimaan pemerintah dengan pola pertumbuhan luasan izin, lihat gambar 5. Persentase peningkatan penerimaan pada tahun 2009 ke tahun 2010 sangat kecil dibandingkan dengan persentase pertumbuhan luasan izin dan pola peningkatan potensi penerimaan. Dari fakta ini menunjukkan bahwa dalam selang tahun 2009-2010 terdapat potensi penerimaan yang tidak terkoleksi. Walaupun jika melihat persentase peningkatan penerimaan dibandingkan dengan persentase kenaikan luasan izin pada selang 2011-2012 memiliki persentase yang hampir sama.

Selain itu jika melihat Gambar 4, terdapat juga selisih antara perkiraan yang dibuat pemerintah dengan realisasi yang diterima oleh pemerintah. Perkiraan penerimaan yang ditetapkan oleh pemerintah selalu jauh lebih rendah dibanding realisasi penerimaan. Selisih antara perkiraan dengan realisasi penerimaan semakin membesar pada kurun waktu 2011 dan 2012. Perbedaan antara perkiraan dan realisasi ini menarik karena semestinya hal ini tidak terjadi. Karena pemerintah menyusun perkiraan berdasarkan data baseline yang digunakan sebagai acuan perhitungan BNPB oleh wajib bayar.

Gambar 4. Perbandingan Perkiraan, Realisasi dan Perhitungan Potensi Penerimaan PNBPKH Pertambangan (Milyar Rupiah)



Gambar 5. Persentase Pertumbuhan Luasan Izin Dibandingkan dengan Persentase Kenaikan Realisasi Penerimaan dan Potensi Penerimaan Hasil Perhitungan



Perbedaan antara perkiraan pemerintah dengan realisasi penerimaan dapat disebabkan oleh beberapa kemungkinan penyebab. Kemungkinan penyebab pertama adalah perkiraan penerimaan yang dibuat oleh pemerintah tidak cukup mencerminkan potensi penerimaan yang sesungguhnya. Hal ini bisa disebabkan oleh kelemahan terkait data pendukung untuk memperkirakan pendapatan. Kemungkinan penyebab kedua adalah adanya realisasi penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan rencana baseline. Dalam kasus ini wajib bayar harus membayar PNBП tambahan atas penggunaan lahan diluar rencana base line. Sehingga penerimaan PNBП yang diterima pemerintah lebih besar dari rencana penerimaan.

Permasalahan dalam Koleksi PNBП PKH

1. Permasalahan dalam penagihan

Kelemahan dalam proses penagihan kemungkinan menjadi salah satu penyebab dari adanya potensi kehilangan. Kelonggaran dalam proses penagihan pembayaran berpotensi memberikan ruang bagi wajib bayar untuk minimal melakukan penundaaan pembayaran atau bahkan lebih jauh terjadi penghindaran pembayaran (*tax avoidance*). Diduga, lonjakan realisasi penerimaan pada tahun 2011 dan 2012 kemungkinan terjadi karena adanya akumulasi pembayaran yang terlambat yang seharusnya diterima di tahun 2009 dan tahun 2010, sebagaimana terlihat pada gambar 4. Selisih antara realiasi penerimaan pemerintah dengan potensi penerimaan hasil perhitungan kemungkinan karena banyak wajib bayar yang tidak ditagih atau ditagih namun wajib bayar mengabaikan tagihan yang disampaikan tersebut. Hal ini didukung dengan fakta bahwa dari dokumen surat Kementerian Kehutanan kepada wajib bayar PNBП PKH yang ditembuskan ke Dinas Kehutanan tahun 2012, hampir sebagian besar merupakan surat tagihan dan surat peringatan akibat keterlambatan pembayaran.

2. Permasalahan akibat penggunaan data baseline

Penggunaan data baseline banyak disoroti oleh responden wajib bayar. Penggunaan data baseline sebagai dasar perhitungan dalam perhitungan PNBП dianggap oleh responden perusahaan sebagai penyebab jumlah pembayaran cenderung tidak sesuai dengan seharusnya. Permasalahan ini disebabkan oleh sulitnya pemegang izin IPPKH menyesuaikan kegiatan tambang aktual dengan rencana (*baseline*). Kegiatan tambang aktual sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor diantaranya permintaan pasar dan harga komoditas tambang. Penurunan harga tambang akan menurunkan permintaan dan menyebabkan pengurangan produksi dan aktifitas tambang.

Selain itu, menurut responden BPKH sebagian besar perusahaan memiliki masalah terkait keakuratan data yang digunakan sebagai dasar penyusunan data baseline, misalnya data deposit tambang dan *stripping ratio* dll. Hal ini akan berpengaruh secara langsung terhadap rencana aktifitas tambang. Sehingga dengan terpaksa perusahaan seringkali melakukan perubahan aktifitas tambang yang tidak sesuai dengan rencana baseline.

Di sisi lain, regulasi Kemenhut hanya memperbolehkan perubahan data baseline sekali selama umur izin IPPKH. Regulasi ini semakin mempersulit pemegang izin untuk menyesuaikan data baseline dengan aktifitas dan luasan areal terganggu aktual. Pada akhirnya hal ini diduga menjadi penyebab nilai pembayaran PNBП cenderung tidak tepat.

3. Permasalahan terkait pelaporan

Pelaporan wajib bayar kepada instansi pemerintah terkait PNBП PKH merupakan salah satu titik lemah dalam proses koleksi. Ditemukan fakta bahwa tidak semua wajib bayar menyerahkan bukti pembayaran dan laporan realisasi kegiatan PKH secara lengkap dan tepat waktu. Ketidaklengkapan laporan pembayaran akan menyulitkan Kementerian Kehutanan dan instansi terkait dalam memantau pembayaran PNBП. Sedangkan ketidaklengkapan laporan semester atas realisasi kegiatan PKH yang dilengkapi peta resolusi tinggi mengakibatkan

beberapa hal diantaranya: (1) Kemenhut tidak dapat melakukan perkiraan penerimaan dengan tepat, (2) BPKH tidak dapat melakukan verifikasi pembayaran dengan tepat dan cepat. Bagi pemerintah daerah, ketidaklengkapan laporan baik laporan pembayaran maupun laporan realisasi kegiatan PKH membuat pemerintah daerah menjadi tidak memiliki cukup informasi untuk mengawasi pembayaran PNBP.

4. Lemahnya pengawasan

Kelemahan dalam pengawasan pembayaran PNBP diduga menjadi penyebab terjadinya kurang bayar atau bahkan potensi kehilangan. Salah satu titik kelemahan pengawasan adalah pada pengawasan terlambat bayar dan tidak bayar yang dilakukan oleh Kementerian Kehutanan. Kelemahan ini disebabkan proses pengawasan hanya dilakukan oleh Kementerian Kehutanan, padahal disisi lain Kementerian kehutanan diketahui memiliki keterbatasan sumberdaya manusia. Hal ini diduga menyebabkan proses tindaklanjut atas temuan kasus terlambat bayar atau bahkan tidak bayar kurang optimal dilakukan.

Titik lemah pengawasan yang lain adalah pada pengawasan atas kurang bayar yang dilakukan melalui kegiatan verifikasi. Kegiatan verifikasi dari sisi pelibatan instansi daerah lebih baik dibandingkan dengan pengawasan terlambat bayar dan kurang bayar. Namun kegiatan verifikasi masih memiliki kelemahan, diantaranya adalah kegiatan verifikasi pembayaran dilakukan tidak terhadap seluruh wajib bayar atau masih menggunakan sistem uji petik. Lebih jauh pelaksanaan uji petik tidak dilakukan secara acak. Sehingga ada peluang perusahaan tertentu yang tidak diverifikasi yang membuka peluang wajib bayar secara sengaja membayar dengan jumlah yang tidak tepat.

Walaupun perlu diakui dengan dilakukannya kegiatan verifikasi pembayaran sejak tahun 2011 menjadi salah satu penyebab penurunan persentase kehilangan penerimaan pada tahun 2011 dan 2012, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 3. Fakta ini sejalan dengan pernyataan responden BPKH yang menyatakan sejak dilakukan verifikasi terdapat peningkatan penerimaan dari PNBPKH sampai dengan 60% dibanding sebelum dilakukan kegiatan verifikasi.

6. Lemahnya sistem sanksi

Sistem sanksi atas keterlambatan pembayaran, kurang bayar, dan tidak bayar masih sangat lemah. Selain sanksi yang lemah, penerapan sanksi juga membutuhkan proses dan waktu yang cukup panjang. Ketiadaan sanksi yang kuat dan implementasi sanksi kepada wajib bayar yang melanggar menjadikan wajib bayar melakukan penghindaran pembayaran. Sebagai gambaran untuk menerapkan sanksi terberat berupa pencabutan izin, Kementerian kehutanan harus melalui berbagai prosedur. Prosedur tersebut meliputi penyampaian surat tagihan pertama sampai dengan ketiga dan dilanjutkan penyampaian surat peringatan pertama sampai ketiga. Hingga pada akhirnya setelah menerima surat peringatan ketiga Kementerian kehutanan baru dapat melakukan mencabut izin IPPKH.

Selain itu regulasi juga membuka ruang untuk memperingan sanksi terhadap wajib bayar. Terhadap kasus terlambat bayar dan kurang bayar, hanya dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar 2% (dua persen) per bulan dari bagian yang terutang yang dikenakan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan.¹⁸ Regulasi juga memberi kelonggaran pembayaran PNBPKH berupa pembayaran secara bertahap (mencicil) dan adanya kesempatan untuk mengajukan keberatan atas sanksi denda oleh wajib bayar. Lebih jauh, regulasi ini memberikan wewenang kepada Menteri Kehutanan untuk memutuskan keberatan atas sanksi.¹⁹

7. Lemahnya kapasitas dan insentif instansi pemerintah serta adanya ego sektoral

¹⁸ Permenkeu Nomor 91 Tahun 2009, Pasal 5

¹⁹ PP No 29 Tahun 2009

Terdapat berbagai permasalahan terkait kelembagaan. Dalam sistem koleksi PNBPKH pihak yang memiliki kewenangan besar yakni Kementerian Kehutanan ternyata memiliki kapasitas yang lemah dari sisi kecukupan SDM. Disisi lain, pihak yang memiliki kapasitas besar dalam hal ini pemerintah daerah namun tidak memiliki cukup kewenangan dan insentif untuk terlibat dalam proses koleksi penerimaan. Pada umumnya responden instansi pemerintah daerah menyatakan minimnya insentif disebabkan tidak adanya bagi hasil atas penerimaan dari PNBPKH.

Selain itu juga terdapat kendala terkait kerjasama antar instansi pemerintah yang mungkin disebabkan oleh adanya ego sektoral, dalam hal ini ego sektoral antara urusan kehutanan dan urusan pertambangan. Hal ini terlihat dari pernyataan responden Dinas Pertambangan Propinsi dan Kabupaten yang tidak pernah terlibat dalam kegiatan verifikasi pembayaran dan kegiatan-kegiatan lainnya terkait PKH pertambangan. Selain itu, sampai dengan saat ini belum terjadi proses koordinasi antara Kementerian Kehutanan dengan Kementerian ESDM terkait dengan PKH pertambangan .

Rekomendasi Kebijakan

1. Perubahan perhitungan PNBPKH untuk menjamin ketepatan jumlah pembayaran

Perlu dipertimbangkan untuk melakukan perubahan terkait sistem perhitungan PNBPKH. Ada beberapa opsi perbaikan jika perhitungan tetap menggunakan metode perhitungan *self assessment* sebagaimana saat ini. *Opsi pertama* adalah dengan mengubah periodisasi penyusunan data baseline menjadi lebih singkat, bisa tiga tahunan, dua tahunan atau bahkan tahunan. Jika mengacu penyusunan rencana kerja dan anggaran belanja (RKAB) dalam praktik kegiatan pertambangan secara umum, perencanaan dilakukan secara tahunan. Periodisasi baseline yang semakin pendek akan membuka kesempatan yang cukup luas bagi wajib bayar untuk melakukan penyesuaian rencana baseline dengan realisasi. *Opsi kedua* adalah mengubah dasar perhitungan PNBPKH dari sebelumnya berdasarkan pada data baseline (rencana) menjadi perhitungan berdasar pada realisasi areal terganggu disetiap akhir tahun berjalan. *Opsi ketiga*, mengubah perhitungan PNBPKH menjadi perhitungan yang mengenakan tarif tunggal untuk seluruh areal kawasan hutan yang dipinjam pakai sebagaimana PNBPKH iuran izin pada iuran tetap (*landrent*) pada pertambangan.

Namun lebih jauh, perlu dipertimbangkan untuk mengubah model perhitungan PNBPKH secara *self assessment* menjadi metode perhitungan oleh pemerintah atau *official assessment*. Pada saat ini, walaupun regulasi mengatur penghitungan PNBPKH dilakukan secara *self assessment*, namun pada praktiknya saat ini Kementerian kehutanan juga sudah melakukan perhitungan jumlah PNBPKH yang harus dibayar secara official untuk penagihan pembayaran.

2. Perlu mendesentralisasi kewenangan penagihan dan pengawasan pembayaran kepada pemerintah daerah

Kelemahan kewenangan menjadi salah satu penyebab yang mengemuka atas minimnya keterlibatan instansi di level daerah dalam penagihan dan pengawasan. Peningkatan kewenangan instansi di level daerah dapat dilakukan dengan mendesentralisasi kewenangan penagihan dan pengawasan pembayaran dari Kementerian kehutanan kepada pemerintah daerah (Dinas Kehutanan Propinsi dan Kabupaten). Sehingga diharapkan dengan meningkatnya kewenangan menjadi dorongan bagi instansi di level daerah untuk terlibat lebih aktif dalam penagihan dan pengawasan. Lebih jauh, dengan meningkatnya partisipasi instansi di level daerah diharapkan dapat meningkatkan efektifitas penagihan dan pengawasan. Sebagai contoh, sistem uji petik dalam kegiatan verifikasi pembayaran, dapat dilakukan dengan persentase sample yang lebih besar. Bahkan responden dinas kehutanan menyatakan memiliki kapasitas untuk melakukan verifikasi pembayaran terhadap seluruh wajib bayar.

Proses desentralisasi ini mengikuti desentralisasi secara umum pada sektor kehutanan. Desentralisasi kewenangan dalam penagihan dan pengawasan pembayaran PNBPN sudah dilakukan dalam proses koleksi PNBPN kehutanan untuk PSDH dan DR dan PNBPN kehutanan lainnya. Proses koleksi PNBPN kehutanan secara umum (penagihan dan pengawasan pembayaran) secara penuh telah dilakukan oleh dinas kehutanan kabupaten/kota.

3. Perbaiki sanksi

Perlu memperberat sanksi atas kasus terlambat bayar, kurang bayar atau tidak bayar. Masih banyak celah regulasi yang dapat dimanfaatkan oleh wajib bayar untuk menghindari pembayaran. Salah satunya adalah ketentuan yang mengatur tentang batas waktu maksimum pengenaan denda untuk keterlambatan pembayaran dan kurang bayar selama 24 bulan. Regulasi ini diduga dapat mendorong perusahaan untuk menunda melakukan pembayaran. Selain itu besaran denda yang hanya 2% dari nilai terutang per bulan dianggap terlalu ringan dan tidak memiliki efek jera.

Selain peningkatan sanksi, perlu juga dikaji perubahan atau penghapusan beberapa regulasi yang meringankan wajib bayar. Salah satu yang harus dihapus adalah ketentuan dalam PP No 29 Tahun 2009 yang memberi kelonggaran pembayaran PNBPN berupa pembayaran secara bertahap (mencicil). Salah satu regulasi yang harus dirubah adalah regulasi mengenai pengajuan keberatan atas sanksi denda oleh wajib bayar yang memberikan kewenangan kepada Menteri untuk memutuskan permohonan keberatan atas sanksi denda atas kurang bayar. Proses penyelesaian keberatan wajib bayar ini seharusnya melalui sebuah mekanisme yang transparan dan akuntabel.

Selain sanksi atas pembayaran, perlu juga dibuat aturan sanksi yang lebih kuat atas ketidaktaatan penyampaian laporan. Regulasi masih belum cukup tegas mengatur tentang sanksi atas keterlambatan dan ketidaklengkapan laporan.

4. Perlu membentuk SDM khusus verifikator pembayaran

Perlu membentuk SDM khusus untuk melakukan verifikasi pembayaran PNBPN PKH. Keterbatasan SDM merupakan salahsatu penghambat pelaksanaan kegiatan verifikasi pembayaran PNBPN PKH. SDM verifikator ini ditetapkan secara khusus, baik SDM yang berasal dari BPKH, BP2HP, BPDAS, Dinas Kehutanan Propinsi dan Kabupaten maupun SDM Dinas Pertambangan Propinsi. SDM verifikator ini bisa diperluas tugasnya bukan hanya terkait pembayaran, namun juga melakukan verifikasi terkait kewajiban-kewajiban wajib bayar lainnya diantaranya verifikasi kegiatan reklamasi dan reboisasi.

Sebagai contoh, dalam koleksi PNBPN kehutanan pada umumnya instansi yang berwenang telah menetapkan pelaksana khusus untuk proses koleksi. Dalam proses koleksi PNBPN kehutanan, dinas kehutanan membentuk tenaga teknis terkait pembayaran PNBPN yakni dengan membentuk pengawas tenaga teknis (wasganis) dan pejabat pengesah laporan hasil produksi (P2LHP) untuk menjalankan fungsi verifikasi dan pengesahan laporan hasil produksi (LHP). Di level perusahaan, perusahaan menyediakan SDM tenaga teknis (ganis) untuk menyusun laporan hasil produksi (LHP) yang digunakan sebagai dasar pembayaran PNBPN.

5. Perlunya integrasi pembayaran PNBPN PKH kedalam sistem SIMPONI Kementerian Keuangan

Salah satu cara untuk mengintegrasikan sistem administasi untuk mengatasi ketidaklengkapan data dan dokumen terkait pembayaran PNBPN adalah dengan menggunakan sistem pembayaran secara online. Sistem pembayaran PNBPN secara online saat ini telah ada yang dibuat oleh Kementerian Keuangan. Kementerian keuangan saat ini telah memiliki sistem pembayaran secara online melalui modul pembayaran negara (MNP) generasi kedua yang disebut dengan Sistem Informasi PNBPN Online (SIMPONI). Penggunaan sistem ini juga telah ditetapkan oleh Kemenkeu melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32 Tahun 2014 tentang

Sistem Penerimaan Negara Secara Elektronik pada tanggal 10 Februari 2014. Salah satu kelebihan sistem pembayaran ini adalah Wajib Bayar dapat melakukan pembayaran/penyetoran penerimaan negara melalui berbagai saluran pembayaran yang disediakan oleh Bank, baik melalui *teller (Over The Counter)*, ATM (*Automatic Teller Machine*), EDC (*Electronic Data Capture*), maupun *internet banking*. Disisi lain, dengan sistem ini pemerintah dapat memantau Keseluruhan transaksi yang terjadi berdasarkan asal, jenis maupun jumlah pembayarannya secara *real time*.²⁰

7. Kebijakan untuk memperbaiki struktur insentif

Kemendhut perlu lebih menjalankan Permenhut Nomor 56 Tahun 2008 yang mengamanatkan bahwa anggaran kegiatan pengawasan didanai dari penerimaan PNBPKH. Sehingga tidak ada lagi persoalan terkait dengan keterbatasan anggaran yang menjadi disinsentif bagi BPKH dan juga instansi lain yang terkait, dalam pelaksanaan kegiatan pengawasan.

Selain itu perlu memberikan insentif fiskal kepada pemerintah daerah dengan berbagai opsi. Opsi pertama adalah dengan memasukan sebagian penerimaan PNBPKH kedalam dana alokasi khusus (DAK) sektor kehutanan. Sehingga dana dari penerimaan PNBPKH dapat dioptimalkan kembali ke sektor kehutanan, khususnya untuk anggaran pengawasan kegiatan PKH pertambangan. Lebih jauh, opsi kedua adalah membagi hasilkan penerimaan PNBPKH kepada daerah penghasil. Terdapat keinginan yang besar dari daerah untuk memasukan PNBPKH ke dalam bagian PNBPKH kehutanan lainnya yang dapat dibagihasilkan. Berbagai opsi pemberian insentif fiskal kepada pemerintah daerah ini diharapkan dapat meningkatkan kepentingan pemerintah daerah untuk terlibat dalam proses koleksi PNBPKH.

²⁰ <http://www.anggaran.depkeu.go.id/dja/edef-konten-view.asp?id=975>