

Kajian Perda Kab. Bangka & Kab. Labuhan Batu Tentang Sektor Usaha Perkebunan

Pengantar

Penerapan kebijakan/regulasi investasi di daerah kembali mendapat kritikan. Kali ini berasal dari asosiasi para pengusaha perkebunan atas terbitnya Perda No.25 Tahun 2001 di Kabupaten Bangka (Provinsi Bangka Belitung) dan Perda No 25 Tahun 2002 di Kabupaten Labuhan Batu (Provinsi Sumatera Utara).

Dalam surat konsultasinya kepada KPPOD, para pengusaha perkebunan kelapa sawit di Bangka, yang terhimpun dalam Gabungan Pengusaha Perkebunan Bangka (GPPPB), mencatat beberapa poin kritikan atas substansi Perda No.25/2001 sebagai dasar penolakan mereka. **(1)** Telah banyak pajak dan retribusi yang harus ditanggung oleh perusahaan kelapa sawit di Bangka, yang tentu membebani biaya operasional perusahaan, seperti PBB, PPN atas Penjualan CPO, Retribusi Air dan Retribusi Alat Berat. **(2)** Merujuk Surat Edaran Dirjen Pajak No. SE-02/Pj-52/2001 tertanggal 19 Januari 2001, diketahui bahwa hasil pertanian, hasil perkebunan, dan hasil kehutanan yang dipetik langsung, diambil langsung, atau disadap langsung dari sumbernya menjadi barang kena pajak yang terutang PPN. **(3)** Beberapa perusahaan perkebunan kelapa sawit di Bangka adalah perkebunan plasma, sehingga pengenaan pajak ini bisa saja dialihkan menjadi beban yang akan ditanggung oleh para petani produsen. **(4)** Sebagian besar perusahaan perkebunan di Bangka adalah perkebunan yang belum berproduksi sepenuhnya, yang berarti belum berproduksi.

Problem yang serupa juga dialami para pengusaha di Labuhan Batu. Melalui bantuan Badan Kerja Sama Perusahaan Perkebunan Sumatera (BKS-PPS), mereka menyuarati pemerintah daerah setempat (Bupati Labuhan Batu) karena keberatan atas sejumlah poin dalam Perda No.35/2002. **(1)** golongan retribusi perizinan tertentu sebagaimana yang ditetapkan tidak konsisten dengan penjabaran dalam ukuran penggunaan jasa, sehingga cenderung seperti golongan retribusi jasa usaha. **(2)** tarif retribusi tidak mengacu ketentuan Pasal 18 ayat (3c) UU

No.34/2000 yang menetapkan tarif sebagai biaya untuk menutup sebagian/seluruh perkiraan biaya yang diperlukan untuk menyediakan jasa perizinan. **(3)** menyangkut pembebanan retribusi atas pabrik pengolahan, karena untuk hal pendirian pabrik pengolahan di perkebunan sudah diatur dalam mekanismenya secara khusus.

Kajian Perda

1. Perda Kab. Bangka No. 25 Thn 2001 tentang Pajak Tandan Buah Segar

Perda ini berisi beberapa ketentuan mendasar berikut:

1. Obyek pajak adalah tandan buah segar (TBS).
2. Subyek dan wajib pajak adalah orang/badan yang menghasilkan TBS
3. Dasar Pengenaan Pajak adalah Nilai Jual TBS yang dihitung dengan mengalikan volume dan nilai pasar TBS
4. Besarnya tarif pajak ditetapkan sebesar 1,5%

Kalau kita mencermati ketentuan pasal 4A ayat 2 UU No.18/2000 (yang salah satunya mengatur ihwal Pajak Pertambahan Nilai), TBS adalah salah satu obyek pajak yang masuk dalam pengecualian *negative-list* obyek pajak pertambahan nilai (PPN). Artinya, TBS adalah obyek yang akan dikenakan pungutan PPN. Hal ini juga diperkuat oleh SE Dirjen Pajak No. SE-02/PJK/01 yang memasukan hasil pertanian, perkebunan dan kehutanan sebagai Barang Kena Pajak yang terutang PPN.

Dengan demikian, penetapan TBS sebagai obyek pajak daerah (seperti dalam Perda ini) jelas merupakan bentuk *double-taxation* atas satu obyek yang sama. Hal ini juga diperkuat oleh ketentuan psl 2 ayat 2 UU No.34/2000 yang tidak memasukan TBS sebagai bagian dari jenis-jenis pajak kabupaten atau kota. Kalau pun daerah diberi kewenangan untuk menetapkan di luar itu, jenis-jenis pajak yang akan dipilih sebagai obyek pajak daerah tidak boleh merupakan obyek pajak propinsi atau pun obyek pajak pusat (pasal 2 ayat 4).

Dengan hanya melihat kedua rujukan di atas, segera terlihat bahwa perda ini selain memunculkan pungutan ganda atas satu obyek yang sama, juga bertentangan dengan sejumlah peraturan yang berada di atasnya. Dan tentu, *double-taxation* yang diakibatkan oleh kehadiran perda ini akan menambah beban tanggungan wajib pajak, sehingga *cost of doing business* menjadi tinggi dan melebihi porsi sewajarnya.

Beban pungutan ganda ini juga kian berat karena para wajib pajak terkena pungutan sumbangan pihak ketiga berdasarkan SK Bupati No. 09/01 tentang Penerimaan Sumbangan dari Pengusaha Perkebunan Kelapa Sawit, yakni sebesar Rp 100 juta untuk thn 2001, Rp 200 juta untuk thn 2002, dan berdasarkan musyawarah kedua pihak (pengusaha dan pemda) untuk tahun-tahun berikutnya (pasal 2). SK ini adalah jabaran di sektor perkebunan kelapa sawit dari Perda No.20/97 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemda Bangka.

2. Perda Kab. Labuhan Batu No.35 Thn 2002 tentang Perizinan Usaha Perkebunan

Inti pengaturan dalam Perda ini adalah:

1. Yang dimaksud Izin Usaha Perkebunan (IUP) adalah perizinan tetap usaha perkebunan yang wajib dimiliki perusahaan untuk dapat melakukan kegiatan usaha budidaya perkebunan dan atau usaha industri perkebunan. Usaha budidaya perkebunan merupakan usaha budidaya tanaman perkebunan yang meliputi kegiatan pra-tanam, penanaman, pemeliharaan tanaman dan pemanenan pada jenis tanaman yang ditetapkan pemerintah; sedangkan dengan usaha industri perkebunan dimaksud sebagai serangkaian kegiatan pengolahan produksi tanaman perkebunan yang bertujuan untuk memperpanjang daya simpan dan atau meningkatkan nilai tambah (lihat Pasal 1 tentang Ketentuan Umum).
2. Baik usaha budidaya perkebunan (dengan luas lahan minimal 25 ha) maupun usaha industri perkebunan wajib memiliki IUP (yang diterbitkan oleh Bupati), dan dengan keharusan untuk mendaftarkan ulang setiap tahun dalam rangka pengendalian dan pengawasan.
3. Bupati setelah menerima permohonan izin usaha perkebunan dari pemohon dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30 hari kerja memberikan jawaban menolak atau menyetujui pemberian izin usaha. Dalam hal penolakan, Bupati wajib memberikan alasannya secara tertulis. Sebaliknya, dalam hal persetujuan, maka Bupati dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30 hari kerja memberikan SK Pemberian Izin Usaha Perkebunan.

4. Perda ini juga memuat pengaturan tentang pungutan retribusi, dimana ihwal pemberian izin usaha perkebunan kepada orang pribadi maupun badan usaha sebagai obyeknya, dan retribusinya sendiri digolongkan ke dalam golongan perizinan tertentu. Besarnya tarif retribusi izin usaha perkebunan adalah:
 - Usaha budidaya perkebunan Rp 5.000/ha
 - Daftar ulang izin Rp 2.500/ha
 - Izin usaha industri perkebunan: untuk pabrik minyak kelapa sawit (Rp 1-4,5 juta); untuk pabrik pengolahan karet (Rp 1-3 juta); dan untuk pabrik pengolahan kakao (Rp 1-2 juta). Penetapan tarifnya berdasarkan bobot kapasitas terpasang per hari.
5. Diluar kewajiban membayar retribusi di atas, orang pribadi/badan usaha juga dikenakan berbagai kewajiban lainnya (Pasal 31 ayat 2), diantaranya adalah melaporkan kegiatan diversifikasi usaha, melaporkan perkembangan usaha secara berkala, dan menumbuhkan dan memberdayakan masyarakat/koperasi sekitarnya (*community development/CD*).

Hal awal yang segera memperlihatkan kelemahan perda ini adalah **Pertama** pada penamaan judul yang tidak sesuai dengan isi pengaturannya. Wilayah cakup dari judul itu terbatas, sementara isi pengaturannya melebar ke luar, terutama karena adanya pengaturan soal pungutan retribusi. Kalau mau menjaga konsistensi keduanya, perda perizinan haruslah membatasi wilayah pengaturannya pada segala hal yang menyangkut proses dan persyaratan izin usaha; dan kalau pun ada pungutan yang dibebankan kepada pihak yang mengurus perizinan, pungutan itu tidak lebih dari biaya administrasi perizinan.

Kedua, obyek pungutan dari retribusi, terutama menyangkut usaha industri perkebunan/ UIP (kegiatan pengolahan produksi untuk mendapat nilai tambah) bertumpang tindih dengan obyek pungutan PPN pusat (Pasal 4 UU 18/2000). Bukan saja lalu berarti Perda ini bertentangan dengan aturan di atasnya, juga membebaskan pungutan ganda bagi pelaku usaha (bahkan dalam catatan keberatan pihak BKS PPS, dalam praktiknya beban pungutan ganda itu tidak hanya berkaitan dengan PPN, tapi juga PBB dan lebih jauh adalah Pajak Ekspor).

Ketiga, berdasarkan pasal 22, prinsip pungutan retribusi ini dimaksudkan untuk menutup sebagian atau semua biaya penyelenggaraan izin (ayat 1); dan biaya itu meliputi biaya survey lapangan dan biaya transportasi dalam rangka pengendalian pengawasan (ayat 2). Dengan merujuk kepada prinsip pungutan itu, lalu menjadi pertanyaan berkaitan dengan proporsionalitas struktur dan besarnya tarif, yakni selain berdasarkan (2)

luas lahan/hektar (usaha budidaya perkebunan dan daftar ulang izin) juga berdasarkan kapasitas terpasang di masing-masing jenis pabrik pengolahan (minyak kelapa sawit, pengolahan karet, dan pengolahan kakao).

Ihwal proporsionalitas itu juga dapat dipertanyakan kepada hitungan besaran tarif yang ditetapkan, yang secara umum berkisar dari Rp 1 juta - Rp 4,5 juta untuk kapasitas terpasang tertentu. Padahal, misalnya, dalam kapasitas terpasang yang dihitung ini juga termasuk kapasitas listrik (yang sudah dikenakan Pajak Penerangan Jalan/PPJ) dan sarana/prasarana penunjang pada pabrik seperti boiler, instalasi listrik, dll yang juga sudah dikenakan pungutan retribusi berdasarkan Perda tentang Retribusi Norma Kerja dan Keselamatan Kerja. Dipakainya berkali-kali beberapa penunjang kapasitas itu dalam berbagai komponen perhitungan tarif di sejumlah perda retribusi membuat berlebihannya (tak proporsionalitas) perhitungan tersebut dan sekaligus menggandakan berkali-kali beban tanggungan pelaku usaha.

Keempat, menyangkut regulasi perizinan, patut diakui bahwa batasan waktu yang jelas dalam hal pengurusan izin dalam perda ini (pasal 12 dan 14) maupun kewajiban Bupati untuk memberikan alasan tertulisnya jika suatu permohonan izin ditolak tentu akan memberikan kejelasan dan kepastian bagi subyek pemohon izin. Namun catatan yang perlu diberikan adalah menyangkut batasan tak tegas menyangkut jenis-jenis obyek usaha perkebunan yang perlu mendapat izin. Hal ini potensial menimbulkan tafsiran berbeda di lapangan. Apakah, misalnya, pendirian pabrik pengolahan komoditas perkebunan dalam areal perkebunan itu juga menjadi obyek pengaturan dalam perda ini? Sebab menurut catatan keberatan BKS PPS, ihwal obyek tersebut telah memiliki pengaturan prosedur perizinannya sendiri. Bahkan, mengutip catatan keberatan dari pihak pelaku usaha ini, obyek tersebut sesungguhnya tidak perlu menempuh proses perizinan apa pun, karena pabrik pengolahan adalah unit yang tidak terpisah dari suatu usaha perkebunan dan pengenaan pajaknya selama ini juga tidak dipisahkan dari perhitungan atas beban pajak unit-unit lain dalam usaha itu (termasuk perhitungan pajak atas areal/lahan usaha yang digunakan).

Kelima, adanya kewajiban lain di luar pengurusan izin atau pembayaran retribusi bagi para pelaku usaha, yakni berupa proyek pengembangan masyarakat dan pembinaan sektor tertentu yang berada di sekitar lokasi perkebunan mestinya juga menjadi poin pertimbangan

para pengambil kebijakan dalam merumuskan besaran tarif retribusi yang dikenakan. Bahkan *corporate-responsibility* ini juga mengambil porsi yang cukup besar dalam alokasi anggaran (*social cost*) suatu perusahaan. Karena itu, kalau belum saatnya menjadikan proyek CD ini sebagai kompensasi dari retribusi, paling kurang itu mesti mempengaruhi (mengurangi) secara signifikan besaran tarif pungutannya.

Penutup

Melihat catatan keberatan para asosiasi pengusaha maupun kajian singkat penulis di atas, jelas terlihat bahwa kehadiran kedua Perda tersebut lebih banyak berakibat disinsentif ketimbang suportif bagi pembangunan ekonomi dan kepentingan dunia usaha di daerah bersangkutan. Hal itu terjadi, baik dalam kebijakan perizinan maupun kebijakan pungutan. Contoh kasus sektor perkebunan ini, sekali lagi membuktikan betapa sempitnya orientasi politik legislasi/regulasi di sebagian daerah. Selain berharap kepada otoritas pemerintah pusat (melalui kewenangan pengawasan represifnya), koreksi atas Perda bermasalah semacam ini kita kembalikan pula kepada kearifan daerah sendiri untuk melakukan *self-correction*. ■