

Kebijakan Fiskal sebagai kunci efisiensi di sektor penggunaan lahan dan pengelolaan sumber daya alam

Saat ini penggunaan lahan Indonesia bertumbuh dengan pesat seiring dengan pertumbuhan sektor sumber daya alam. Sektor yang banyak menggunakan lahan seperti kehutanan, migas, pertambangan dan pertanian menyumbang sepertiga dari pendapatan nasional dan hampir setengah dari PDB Indonesia. Kendati demikian sektor ini juga dikenal sebagai penyebab kerusakan hutan dan emisi gas rumah kaca. Apabila Indonesia ingin menumbuhkan sektor ini dan secara bersamaan mengurangi emisi gas rumah kacanya sesuai dengan komitmen yang telah diberikan di COP Paris, yaitu 29% pada tahun 2030, kuncinya adalah mencari cara untuk mendorong penggunaan lahan yang efisien dan produktif.

Climate Policy Initiative telah menerbitkan dua kajian awal yang melihat peluang bagi pemerintah untuk mendorong penggunaan lahan yang efisien dengan cara menyesuaikan kebijakan fiskal Indonesia.

Kajian pertama menemukan tiga peluang untuk memperbaiki kebijakan fiskal: 1) menyesuaikan instrumen pungutan pendapatan yang ada sekarang; 2) meningkatkan pembagian pendapatan kepada pemerintah daerah dan 3) melakukan earmarking pendapatan guna mendukung pengurangan kerusakan hutan dan lahan. Kajian ini memberikan gambaran awal dan rekomendasi agar peluang-peluang tersebut dapat dikaji lebih lanjut dari sudut penerapan.

Pungutan Pendapatan

Pembagian Pendapatan

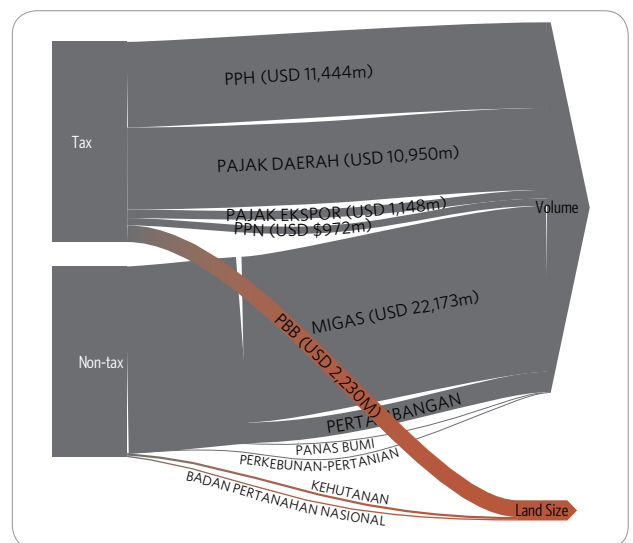
Earmarking Pendapatan

Kendati terdapat peningkatan PDB dari sektor-sektor penggunaan lahan, penerimaan negara tidak tumbuh signifikan. Rasio pajak terhadap PDB di sektor pertanian berada di bawah tingkat optimal, yaitu 1,2%, jauh di bawah rasio rata-rata Indonesia yaitu 12%.

Selain itu, pungutan yang penghitungannya berdasarkan produktivitas (seperti PPh, PPN, dan pajak ekspor), jauh lebih tinggi jumlah penerimaannya dibandingkan dengan pungutan yang berlandaskan luas lahan (seperti PBB). Dari seluruh penerimaan yang berasal dari sektor penggunaan lahan, sebesar 93,5% (400 triliun Rupiah) berasal dari pajak dan PNBP atas laba penjualan atau produksi hasil bumi dibandingkan dengan pajak atas luas lahan yang dipergunakan. Maka dari itu, tidak ada insentif bagi produsen untuk menggunakan lahan secara lebih efisien.

REKOMENDASI: Guna mendorong produktivitas per hektar yang lebih tinggi, Pemerintah perlu menargetkan proporsi pungutan pendapatan yang lebih besar dari instrumen pajak atau PNBP yang penghitungannya berbasis luas lahan, ketimbang pajak atau PNBP yang berbasis laba. Pemerintah juga dapat mengenalkan indikator perlindungan lingkungan sebagai bagian dari syarat bebas pajak (tax holiday).

Gambar 1. Menggambarkan proporsi pungutan berdasarkan luas wilayah dibandingkan dengan pungutan berbasis volume produksi



Pungutan Pendapatan

Pembagian Pendapatan

Earmarking Pendapatan

Transfer pendapatan dari pemerintah pusat merupakan bagian penting dari penerimaan daerah. Tetapi transfer pendapatan saat ini secara tidak langsung memberikan insentif bagi ekspansi lahan. Hal ini bertentangan dengan tujuan Indonesia untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dari sektor penggunaan lahan. Sebagai contoh:

- Pajak bumi dan bangunan serta pungutan PNBP dari sektor-sektor tertentu seperti kehutanan dan pertambangan saat ini merupakan sumber pendapatan besar bagi pemerintah daerah;
- Penerimaan dari migas masih merupakan sumber pendapatan terbesar bagi pemerintahan daerah; serta
- Pajak Penambahan Nilai (PPN), PPh badan dan pajak ekspor serta PNBP dari sektor pertanian, keseluruhannya dibelanjakan oleh pemerintah pusat. Hampir tidak ada sama sekali transfer pendapatan dari sektor perkebunan ke daerah.

Kondisi-kondisi ini dapat mendorong pemerintah daerah untuk mendukung ekspansi industri ekstraktif, ekspansi lahan pertanian dan kegiatan pembukaan lahan.

REKOMENDASI: Pemerintah pusat dapat mengubah alokasi transfer pendapatan ke pemerintah daerah sedemikian rupa sehingga mendorong pemerintah daerah untuk memberikan insentif peningkatan produktivitas lahan per hektar. Contohnya, alokasi Dana Bagi Hasil (DBH) dapat diubah sehingga lebih banyak pembagian yang bersumber dari PPN dibandingkan pembagian yang bersumber dari PBB.

Pendapatan yang diberi earmarking dapat menjadi mekanisme pembiayaan bagi sektor asal pendapatan tersebut. Earmarking yang sudah dilakukan saat ini masih dapat dioptimalkan. Contohnya, Dana Penyesuaian merupakan instrumen potensial yang dapat langsung diberi earmark dan digunakan untuk membiayai program spesifik.



Tingkat pemanfaatan Dana Penyesuaian terus meningkat beberapa tahun belakangan dan dinilai cukup fleksibel untuk dialokasikan ke program yang mendukung pencapaian prioritas pemerintah.

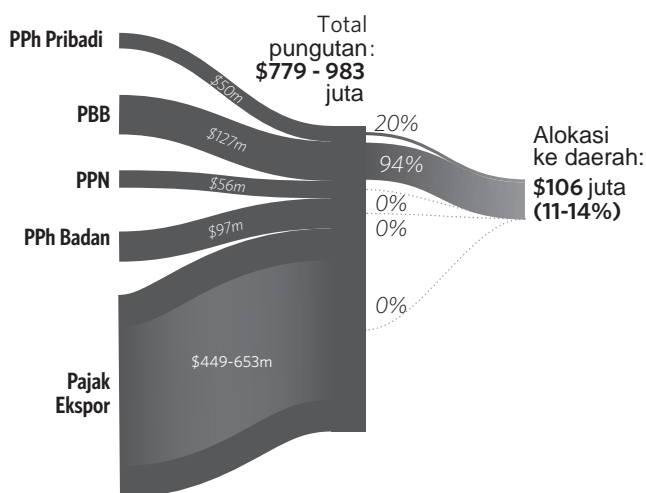
Di saat jumlah Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak mengalami perubahan, jumlah dana yang dialokasikan bagi Dana Penyesuaian meningkat tiga kali lipat dari 20 triliun Rupiah di tahun 2010 menjadi 56 triliun Rupiah di tahun 2011. Akan tetapi dari seluruh program yang dibiayai Dana Penyesuaian, tidak satupun yang digunakan untuk mendukung program pengelolaan lahan yang berkelanjutan.

REKOMENDASI: Pemerintah dapat melakukan earmark pada Dana Penyesuaian untuk mendukung program pengelolaan lahan yang berkelanjutan. Hal ini dapat mendorong pemerintah daerah untuk menerapkan program-program berkelanjutan atau mendorong pemerintah daerah mencapai target lingkungan hidupnya.

Apa peran kelapa sawit?

Indonesia merupakan produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia. Kelapa sawit menyumbang perekonomian nasional secara signifikan. Namun kelapa sawit juga merupakan salah satu sumber utama kerusakan hutan dan lahan utama yang juga merupakan sumber emisi gas rumah kaca Indonesia. Kami melakukan studi kasus yang secara khusus menilik perpajakan di sektor kelapa sawit, dan menemukan bahwa industri kelapa sawit menyumbang setidaknya 10 juta rupiah bagi penerimaan pemerintah dari pajak di tahun 2012/2013. Kendati demikian, sektor kelapa sawit memiliki rasio pajak terhadap PDB yang relatif rendah, yakni hanya sekitar 3,4%. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat peluang untuk meningkatkan pengumpulan pajak dari kelapa sawit. Kajian ini juga memperkirakan bahwa hanya 11-14% (sejumlah 1.103 triliun rupiah) penerimaan sektor kelapa sawit yang dibagikan kembali ke pemerintah daerah pada tahun 2012/2013. Hal ini kembali menunjukkan adanya peluang untuk memperbaiki pembagian penerimaan serta melakukan earmarking yang tepat sasaran, demi tata guna lahan yang lebih baik.

Gambar 2. Jumlah penerimaan dari pajak yang diperoleh tahun 2012/2013 yang berasal dari perkebunan kelapa sawit dan produksi kelapa sawit (khusus pajak ekspor) serta distribusi pendapatan tersebut kepada pemerintah pusat dan daerah.



Untuk mengetahui lebih lanjut:

Naskah lengkap kajian-kajian CPI yang terkait dapat ditemukan di situs www.ClimatePolicyInitiative.com/Indonesia