



*Laporan Lapangan*

# Kajian Lingkungan Dunia Usaha di Daerah Pasca Konflik: Kasus Provinsi Maluku Utara

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-31936336; Faks: 62-21-3190850; E-mail: [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id); Web: [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)

M. Sulton Mawardi

*Editor:*

Nuning Akhmadi

Oktober 2003

# KAJIAN LINGKUNGAN DUNIA USAHA DI DAERAH PASCA KONFLIK: KASUS PROVINSI MALUKU UTARA

M. Sulton Mawardi

Editor:  
Nuning Akhmadi

Kerjasama  
Proyek SCRAP (Support Conflict Riding Area Project) – Bank Dunia,  
dengan Lembaga Penelitian SMERU

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini sepenuhnya menjadi tanggungjawab penulis, dan tidak mewakili pandangan Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan penelitian SMERU.

Oktober, 2003

# DAFTAR ISI

	Halaman
<b>I. PENDAHULUAN</b>	1
<b>II. GAMBARAN UMUM DAERAH</b>	3
1. Pemerintahan	3
2. Dampak Konflik Terhadap Kegiatan Perekonomian	4
<b>III. REGULASI PUNGUTAN DAERAH</b>	8
1. Pemerintah Provinsi Maluku Utara	8
2. Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat	15
3. Pemerintah Kota Ternate	22
<b>IV. PERSEPSI RESPONDEN TERHADAP KONDISI IKLIM USAHA</b>	23
A. Umum	23
1. Infrastruktur	23
2. Kebijakan dan Prilaku Birokrasi	23
3. Permodalan	26
4. Faktor Keamanan	27
B. Sektoral	27
1. Sektor Perdagangan Komoditi Perkebunan	27
2. Sektor Perikanan	32
3. Sektor Jasa Konstruksi	33
4. Sektor Penunjang Transportasi Laut	34
<b>V. PENUTUP</b>	36
<b>VI. REFERENSI</b>	37

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Volume Arus Barang di Pelabuhan A. Yani, Ternate, 1997-2002	4
Tabel 2. Perkembangan Jumlah Armada Perikanan di Kabupaten Halmahera Barat, 1997-2002	6
Tabel 3. Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Maluku Utara, TA 2000 – 2003 (Rp Juta)	9
Tabel 4. Rencana Tarif Retribusi Pengujian Mutu Produk Perkebunan di Maluku Utara	11
Tabel 5. Rencana Jenis dan Tarif Retribusi Pengujian Mutu Hasil Perikanan	12
Tabel 6. Rencana Struktur dan Besarnya Tarif Retribusi IUP dan SIKPI	14
Tabel 7. Pembagian Hasil Produksi Pemungutan Hasil Hutan	17
Tabel 8. Pembayaran Pungutan SPKT oleh Seorang Responden di Halmahera Barat	21
Tabel 9. Perkembangan Komponen Gaji DPRD Kabupaten Maluku Utara, TA 2000-2003 (Rp Juta)	24

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Realisasi APBD Kabupaten Halmahera Barat, TA 2000-2003 (Rp Juta)	37
Lampiran 2. Perkembangan Realisasi PAD Kabupaten Halmahera Barat, TA 2000-2003 (Rp Juta)	38
Lampiran 3. Copy Bukti Pembayaran SPKT Kopra (Contoh 1)	39
Lampiran 4. Copy Bukti Pembayaran SPKT Kopra (Contoh 2)	40
Lampiran 5. Perkembangan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Ternate, TA 2000 – 2003 (Rp Juta).	41
Lampiran 6. Perkembangan Harga Bulanan Komoditi Perkebunan di Maluku Utara, Tahun 2000-2003 (Rp/Kg)	42

# I. PENDAHULUAN

Pengalaman dari masa Orde Baru menunjukkan bahwa salah satu faktor penyebab terjadinya “ekonomi biaya tinggi” adalah karena pemerintah memberlakukan kebijakan yang bersifat distortif terhadap bekerjanya mekanisme pasar. Secara operasional, kebijakan itu diterapkan dalam bentuk pemberlakuan kuota, pemberian hak monopoli atau hak monopsoni, pengenaan tarif, pungutan pajak dan retribusi daerah secara berlebihan –baik resmi maupun tidak resmi– serta berbagai bentuk pembatasan mekanisme pasar lainnya. Selain kebijakan yang bersifat nasional, seperti BPPC (Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh), TRI (Tebu Rakyat Intensifikasi), dan kuota perdagangan ternak antar daerah, beberapa daerah juga menerapkan pola kebijakan serupa, seperti monopoli perdagangan jeruk di Kalimantan Barat, sistem rayonisasi pemasaran teh rakyat di Jawa Barat, dan monopoli perdagangan hasil bumi oleh KUD di Nusa Tenggara Timur.

Secara normatif, alasan pemerintah pusat dan daerah menerapkan kebijakan-kebijakan seperti itu adalah untuk melindungi produsen atau petani kecil. Tetapi pengalaman menunjukkan bahwa berbagai kebijakan yang ditujukan untuk mengatur pasar hanya menguntungkan kepentingan ekonomi kelompok-kelompok tertentu. Dengan dalih untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) –yang dipandang sebagai simbol kemandirian daerah– pemerintah daerah (pemda) juga memberlakukan berbagai Peraturan Daerah (Perda) tentang pajak, retribusi, dan pungutan lain yang jumlahnya mencapai ratusan jenis. Pada kenyataannya, berbagai kebijakan itu menciptakan ekonomi biaya tinggi sehingga mengganggu iklim usaha, memperlemah daya saing produk dalam negeri, dan menghambat perkembangan investasi dan perekonomian secara umum.

Deregulasi perdagangan (khususnya komoditi pertanian) yang dilakukan sejak tahun 1997 (melalui UU No. 18, 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah) dan tahun 1998 (melalui *Letter of Intent* dengan IMF) telah membuat mekanisme perdagangan komoditi pertanian berlangsung lebih efisien dan berdampak positif bagi para pelaku ekonomi yang terlibat di dalamnya (SMERU, 1999). Sejalan dengan berlalunya waktu dan dengan adanya pergantian sistem pemerintahan, khususnya pergantian sistem pemerintahan dari pemerintahan sentralistik menjadi pemerintahan desentralistik dan otonom, saat ini ditengarai adanya kecenderungan daerah untuk menghidupkan kembali peraturan-peraturan yang telah dihapus. Pada batas tertentu, pelaksanaan otonomi daerah dikhawatirkan akan menyuburkan kembali praktek-praktek kebijakan yang dapat mendistorsi pasar. Khususnya praktek kebijakan yang menyangkut aspek-aspek ekonomi yang dianggap sebagai prioritas kepentingan daerah, misalnya dalam bentuk perlindungan terhadap kelompok kepentingan tertentu (putra daerah), maupun kebijakan yang semata-mata hanya untuk meningkatkan pendapatan daerah. Kedua isu ini muncul ke permukaan karena beberapa daerah cenderung menerapkan kebijakan ekonomi lokal yang bersifat *inward looking* dan hanya mempertimbangkan keuntungan jangka pendek.

Alasan yang sering dikemukakan pemerintah daerah ketika memberlakukan kebijakan tersebut adalah agar basis keuangan pemerintah daerah meningkat, karena jumlah dana alokasi umum (DAU) yang diterima dari pemerintah pusat dirasakan

masih kurang. Saat ini baik pemerintah provinsi (pemprov), pemerintah kabupaten (pemkab), maupun pemerintah kota (pemkot) dengan dukungan penuh dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing, disibukkan dengan berbagai usaha untuk meningkatkan PAD. Mereka telah, sedang, dan akan merancang berbagai perda tentang pajak, retribusi, serta jenis pungutan lainnya untuk menciptakan sumber penerimaan baru, atau dengan cara meningkatkan tarif pungutan yang sudah ada. Maraknya berbagai pungutan daerah ini bahkan telah menarik perhatian International Monetary Fund (IMF) sehingga mendorong pemerintah pusat untuk mengeluarkan keputusan pembatalan sebagian dari perda yang diberlakukan di beberapa daerah.

Sehubungan dengan itu, pemantauan terhadap upaya pemerintah daerah untuk memberlakukan kembali regulasi perekonomian, khususnya pungutan di sektor perdagangan pertanian (yang umumnya menjadi tumpuan hidup mayoritas penduduk di sebagian besar daerah) menjadi relevan dan penting. Setidaknya ada dua hal yang menjadikan kegiatan pemantauan ini bernilai strategis. *Pertama*, secara umum dapat menjadi peringatan dini terhadap perlunya penciptaan lingkungan usaha yang *fair* dan efisien. *Kedua*, dapat menjadi rujukan bagi pemerintah daerah untuk menempatkan dirinya dalam suatu sistem perekonomian yang terintegrasi (regional, nasional dan internasional), bukan sistem perekonomian sempit yang hanya dibatasi oleh koridor wilayah administratif daerah yang bersangkutan saja.

Penciptaan lingkungan dunia usaha yang kondusif berdasarkan mekanisme pasar yang efisien merupakan pra-kondisi bagi terciptanya pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Khusus di daerah-daerah pasca konflik, desakan untuk menciptakan kondisi seperti ini menjadi sangat vital agar sektor ekonomi yang terpuruk segera dapat pulih kembali.

Laporan ini ditulis berdasarkan hasil kerja lapangan di Provinsi Maluku Utara (Malut) yang dilakukan pada tanggal 3-23 Juni 2003, dengan fokus kajian pada Kabupaten Halmahera Barat (Halbar) dan Kota Ternate. Informasi mengenai persoalan dunia usaha dalam kaitannya dengan kebijakan pemerintahan lokal diperoleh melalui pejabat pemerintah, baik di lingkungan biro, badan, bagian, dan dinas di tingkat provinsi, kabupaten maupun kota. Selain itu, informasi berharga juga didapat dari para pelaku dan pengamat ekonomi, misalnya pengurus Kamar Dagang dan Industri Daerah (Kadinda), pengusaha di beberapa sektor yang berbeda, pedagang hasil bumi berbagai tingkat, petani dan nelayan, redaktur dan wartawan koran daerah, pengurus Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan staf pengajar perguruan tinggi setempat.

## II. GAMBARAN UMUM DAERAH

### 1. Pemerintahan

Meskipun Provinsi Maluku telah dibentuk sejak tahun 1999 (berdasarkan UU No. 46, 1999), secara administratif pemerintahan Provinsi Maluku baru efektif mulai awal 2003 setelah gubernur Provinsi Maluku dipilih secara definitif. Konflik SARA (suku, agama dan ras) yang terjadi sekitar akhir 1999 yang kemudian disusul dengan krisis politik lokal yang dipicu oleh proses pemilihan gubernur yang berlarut-larut, telah menyebabkan tertundanya proses penyelenggaraan pemerintahan secara normal. Salah satu akibatnya, hingga tahun 2002 sebagian besar produk hukum yang dihasilkan oleh Pemprov Maluku masih berupa Keputusan Pejabat Gubernur, belum merupakan Perda sebagaimana seharusnya.

Sebelum adanya pemekaran wilayah pada awal tahun 2003, wilayah Pemprov Maluku hanya terdiri dari dua kabupaten dan satu kota, yaitu Kabupaten Maluku Utara, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kota Ternate. Berdasarkan UU No. 1, 2003, Kabupaten Maluku Utara dan Halmahera Tengah dimekarkan, sehingga wilayah Provinsi Maluku kini meliputi enam kabupaten dan dua kota, yakni:

- (i) Kabupaten Halmahera Tengah dimekarkan menjadi dua kabupaten dan satu kota, yakni satu kabupaten induk (Halmahera Tengah), satu kabupaten baru (Halmahera Timur), dan satu kota, Kota Tidore Kepulauan.
- (ii) Kabupaten Maluku Utara dimekarkan menjadi empat kabupaten, yakni satu kabupaten induk (Kabupaten Halmahera Barat), dan tiga kabupaten baru, yakni Kabupaten Halmahera Utara, Halmahera Selatan, dan Kabupaten Kepulauan Sula.
- (iii) Kota Ternate.

Sampai saat ini pusat pemerintahan Provinsi Maluku masih berkedudukan di Kota Ternate. Rencananya akan dipindahkan ke Kota Sofifi yang terletak di Pulau Halmahera dan secara administratif nanti akan menjadi bagian dari wilayah Kota Tidore Kepulauan.

Mengingat pemekaran wilayah kabupaten/kota ini baru saja dilaksanakan (para bupati/walikota baru dilantik pada tanggal 31 Mei 2003), maka praktis efektivitas pemerintahannya sampai sekarang masih berada di kabupaten induk, yakni di Halmahera Tengah dan Halmahera Barat. Status sebagai kabupaten induk ini akan terus disandang sampai dengan terbentuknya DPRD masing-masing kabupaten pemekaran hasil pemilihan umum 2004. Kabupaten Halbar, sebagai contoh, diperkirakan akan terus berperan sebagai kabupaten induk sampai dengan berakhirnya Tahun Anggaran 2005. Dengan demikian maka penyebutan Kabupaten Halbar dalam kajian ini harus diartikan sebagai Kabupaten Maluku sebelum pemekaran.

Sebelum pemekaran, secara administratif Kabupaten Halbar meliputi 18 kecamatan, dan terbagi menjadi 449 desa pantai dan 130 desa bukan pantai. Sedangkan Kota Ternate terdiri dari empat kecamatan dan 60 desa/kelurahan. Pusat pemerintahan

Kabupaten Halbar sampai sekarang masih berkedudukan di Kota Ternate. Pemandangan ibukota Halbar ke Jailolo (di Pulau Halmahera) nampaknya masih memerlukan waktu yang cukup lama karena proses pembangunan fisik kantor pusat pemerintahan baru saja dimulai. Dengan demikian, saat ini hingga beberapa tahun ke depan Kota Ternate menjadi pusat ibukota tiga pemerintahan daerah sekaligus, yakni Pemerintah Provinsi Maluku, Kabupaten Halbar dan Pemerintah Kota Ternate sendiri.

## 2. Dampak Konflik terhadap Kegiatan Perekonomian

Konflik sosial yang berujung pada konflik SARA (suku, agama dan ras) dan kekerasan sosial yang terjadi di Propinsi Maluku melanda wilayah yang luas. Di Kabupaten Halbar sebagai contoh, dari 18 kecamatan yang ada, 14 kecamatan diantaranya mengalami konflik. Pertanyaannya, mengapa konflik dan kekerasan sosial dapat terjadi di Maluku, suatu daerah yang toleransi kehidupannya terkenal sangat tinggi? Kotak 1 sedikit banyak memberikan gambaran mengenai persoalan ini dalam lingkup skala persoalan yang lebih luas.

Di sektor ekonomi sendiri, dampak negatif yang ditimbulkan oleh konflik itu sangat mendalam, dan dalam beberapa aspek bahkan masih berlangsung hingga sekarang. Gambaran keterpurukan ekonomi sebagai dampak konflik antara lain dapat dilihat dari PDRB Kabupaten Maluku pada tahun 2000 (atas dasar harga konstan) yang mengalami penurunan 7,89%, yaitu dari Rp498.009 juta (1999) menjadi Rp458.735 juta (2000) (BPS, Kabupaten Maluku Dalam Angka, 2001). Sedangkan untuk Kota Ternate, sebagai pusat pemerintahan dan pusat kegiatan ekonomi di Maluku, pada tahun yang sama PDRB-nya (atas dasar harga konstan) mengalami penurunan 0,93%, yaitu dari Rp201.557 juta (1999), menjadi Rp199.683 juta (2000) (BPS, Kota Ternate Dalam Angka, 2001).

Dampak negatif konflik di Maluku Utara juga dapat dilihat dari indikator volume arus barang yang keluar masuk di Pelabuhan A. Yani di Ternate yang merupakan pelabuhan utama di kawasan Maluku Utara. Tabel 1 menunjukkan bahwa pada tahun 2000 volume barang yang masuk (bongkar) mengalami penurunan sebesar 14,5% dibandingkan dengan tahun sebelum konflik (1999). Sedangkan volume barang keluar (muat) mengalami penurunan sebesar 38,2%.

**Tabel 1. Volume Arus Barang di Pelabuhan A. Yani, Ternate, 1997-2002**

Tahun	Bongkar		Muat	
	Volume (ton/m3)	Perubahan	Volume (ton/m3)	Perubahan
1997	212.761	-	108.702	-
1998	163.303	-23,2%	93.079	-14,4%
1999	154.604	-5,3%	66.924	-28,1%
2000	132.193	-14,5%	41.378	-38,2%
2001	179.288	35,6%	42.892	3,7%
2002	179.664	0,2%	89.533	108,7%

Sumber : Pelindo IV, Cabang Ternate.



### Kotak 1 Kekerasan Sosial di Maluku Utara

Tradisi kerukunan antar etnis dan antar umat beragama di Maluku Utara sejak dahulu tercatat sangat tinggi, sehingga sering menjadi rujukan sebagai model toleransi kehidupan beragama yang ideal. Masyarakat desa yang penduduknya berbeda agama telah memformalkan bentuk keakraban tersebut menjadi sistem *pela*, yakni suatu sistem hubungan yang merujuk pada bantuan saling menguntungkan antar mereka. Dalam bingkai sistem *pela* ini, sebagai contoh, jika suatu desa akan mendirikan masjid, maka penduduk yang beragama Kristen (dari desa bersangkutan dan dari desa tetangga) otomatis akan membantunya. Demikian sebaliknya, jika suatu desa akan mendirikan gereja, maka penduduk yang beragama Islam juga akan membantu (Taylor, 2001). Tetapi pada tahun 1999/2000 tatanan kehidupan sosial yang harmonis tersebut tiba-tiba berantakan dengan meletusnya konflik sosial yang akhirnya terpolarisasi menjadi konflik agama.

Pertanyaannya, mengapa di daerah yang masyarakatnya sekian abad hidup rukun bisa terjadi “tragedi kemanusiaan” dengan korban jiwa dan harta benda sedemikian besar? Menurut pengamatan dan analisa Taylor (2001), dapat disimpulkan bahwa ***akar persoalan penyebab konflik tidak terletak pada faktor perbedaan agama***. Sementara ini, analisa yang dilakukan oleh Tadjoeeddin (2002) menyebutkan bahwa eskalasi konflik sosial yang terjadi belakangan ini tidak dapat dipisahkan dari keadaan tidak menentu (*turbulence situation*) sebagai akibat adanya kombinasi krisis ekonomi dan transisi multidimensi (politik, ekonomi dan sosial) yang sedang melanda Indonesia sejak tahun 1998.

Kondisi sosial, ekonomi, politik dan hukum yang rapuh –semoga hanya sementara– sebagai akibat proses transisi tersebut merupakan lahan subur untuk meledaknya kekerasan sosial. Hipotesa demikian juga didukung oleh Snyder, 2000 (dalam Tadjoeeddin, 2002) yang menyatakan bahwa tahap-tahap awal demokratisasi suatu negara akan sangat rentan terhadap pecahnya konflik komunal. Berdasarkan studi yang dilakukan di 152 negara selama periode 1816-1992, Hegre *et. al*, 2001 (dalam Tadjoeeddin, 2002) menemukan hubungan seperti U terbalik yang menggambarkan kaitan antara kekerasan sosial dan tingkat demokratisasi suatu negara. Berdasarkan hal ini mereka menyimpulkan bahwa: “*Semidemocracies are more likely to experience civil war than either democracies or autocracies*”. Dengan demikian, memuncaknya ledakan kekerasan yang terjadi di suatu negara terkait erat dengan berlangsungnya perubahan tatanan politik negara yang bersangkutan.

Memang benar suatu proses transisi di suatu negara tidak selalu harus diasosiasikan atau disertai dengan adanya konflik sosial. Tetapi, sejarah Indonesia sendiri mencatat bahwa episode-episode kekerasan sosial kelihatannya terkait dengan perubahan-perubahan sejarah tertentu. Sebagai contoh, serangkaian pemberontakan daerah pecah di tahun 50-an seiring dengan kegagalan demokrasi konstitusional. Demikian pula dengan ledakan kekerasan sosial yang hebat di tahun 1965-66 yang menandai pergantian rezim dari Orde Lama ke Orde Baru. Mengikuti kecenderungan ini, maka barangkali tidak terlalu salah jika dikatakan bahwa terjadinya gelombang kekerasan sosial belakangan ini mempunyai keterkaitan dengan terjadinya proses transisi sistemik di Indonesia yang dimulai sejak 1998.

*Sumber : Taylor, 2001; Tadjoeeddin, 2002.*

Namun, memasuki tahun 2001, kondisi perekonomian di Maluku Utara umumnya, dan khususnya Kota Ternate, mulai menampakkan pemulihan. Terbukti pada tahun 2001 PDRB Kota Ternate telah mengalami laju pertumbuhan sebesar 2,83%. Demikian juga halnya dengan volume arus barang yang masuk dan ke luar Pelabuhan A. Yani telah mengalami pertumbuhan positif (Tabel 1).

Selain berdampak negatif pada kinerja perekonomian makro, peristiwa konflik juga mengakibatkan beberapa aspek kegiatan ekonomi masyarakat berubah. Di sektor perkebunan, sebagai contoh, banyak pusat-pusat produksi seperti Jailolo, Gane Timur dan Ibu mulai membuka hubungan dagang langsung dengan Manado. Hubungan dagang langsung ini terus berlanjut hingga sekarang, sehingga mengakibatkan arus perdagangan komoditi perkebunan antar pulau yang keluar melalui Ternate berkurang. Sebelum konflik, menurut perkiraan seorang responden, arus komoditi perkebunan Maluku Utara yang keluar melalui Ternate mencapai 70%-80% dari total volume perdagangan, sisanya keluar melalui Tobelo dan Sanana. Setelah konflik, angka tersebut menurun hingga tinggal sekitar 60%-70%. Kondisi demikian membuat volume perdagangan responden yang bersangkutan mengalami penurunan sekitar 20%. Dampak konflik lainnya adalah hubungan dagang dengan Kota Ambon praktis terhenti, sampai sekarang.

Dampak konflik terhadap sektor perikanan juga cukup parah. Menurut Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Halbar, hal ini terjadi karena banyak armada perahu nelayan yang hancur atau hilang. Data pada Tabel 2 menunjukkan bahwa pada tahun 2000 total armada perahu nelayan yang hancur atau hilang mencapai 33,2%, terdiri dari kapal motor (10,2%), perahu dengan motor tempel (28,1%), dan perahu tanpa motor (35,2%). Akibatnya, produksi perikanan laut saat itu mengalami penurunan sebesar 27,8%, yaitu dari 51.342 ton (1999) menjadi 37.461 ton (2000).

Untuk membantu para nelayan yang mengalami musibah akibat konflik, Pemkab Halbar telah mengalokasikan anggaran sekitar Rp1 milyar untuk memperbaiki dan atau menyediakan armada perahu nelayan yang rusak atau hilang. Hal yang sama juga dilakukan oleh Pemkot Ternate dengan mengembangkan proyek perikanan bagi para nelayan yang kehilangan perahunya.

**Tabel 2. Perkembangan Jumlah Armada Perikanan di Kabupaten Halbar, 1997-2002**

Tahun	Jenis Armada							
	Kapal Motor		Motor Tempel		Perahu Tanpa Motor		Total	
	Unit	Δ	Unit	Δ	Unit	Δ	Unit	Δ
1997	351		870		6.103		7.324	
1998	351	0,0%	917	5,4%	6.169	1,1%	7.437	1,5%
1999	353	0,6%	938	2,3%	6.352	3,0%	7.643	2,8%
<b>2000</b>	<b>317</b>	<b>-10,2%</b>	<b>674</b>	<b>-28,1%</b>	<b>4.115</b>	<b>-35,2%</b>	<b>5.106</b>	<b>-33,2%</b>
2001	360	13,6%	900	33,5%	4.540	10,3%	5.800	13,6%
2002	410	13,9%	1.210	34,4%	5.120	12,8%	6.740	16,2%

Sumber : Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Halmahera Barat, Maluku Utara, 2003.

Keterangan: Δ = perubahan

Perusahaan besar perikanan juga tidak lepas dari pengaruh konflik. Kepala Cabang PT. Usaha Mina (Persero) cabang Pulau Bacan misalnya, menyatakan bahwa selama 8 bulan kegiatan usahanya praktis terhenti karena lokasi perusahaan dijadikan tempat penampungan pengungsi. Disamping itu, sekitar 40% armada kapal nelayan yang menjadi plasma perusahaan ini mengalami kerusakan. Akibatnya, tingkat produksi tahun 2001-2002 menurun drastis, hanya mencapai 1.000 ton per tahun atau hanya 18% dari tingkat produksi tahun 1999<sup>1</sup>.

Ironisnya, selain mengakibatkan kerugian besar terhadap kegiatan perekonomian masyarakat pada umumnya, ternyata ada pihak tertentu yang justru mengambil keuntungan dari terjadinya konflik tersebut. Menurut penuturan beberapa responden, beberapa oknum aparat keamanan yang ikut melibatkan diri dalam bisnis komoditi perkebunan mendapatkan keuntungan besar.

---

<sup>1</sup>Achdiat Adi Sobari, (Kepala Cabang PT. Usaha Mina, Bacan), 2003. *Realisasi Fisik dan Perkembangan Investasi serta Permasalahannya*. Makalah disampaikan pada Rapat Koordinasi Perencanaan Penanaman Modal Daerah Provinsi Maluku Utara, Ternate, 2-3 Juni 2003.

### III. REGULASI PUNGUTAN DAERAH

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah seharusnya mampu mendorong perkembangan ekonomi daerah ke arah yang lebih efisien. Hal ini antara lain dapat dilakukan dengan cara belajar dan tidak mengulangi kesalahan pemerintahan sentralistik era Orde Baru yang cenderung mencampuri mekanisme pasar untuk kepentingan kelompok tertentu. Otonomi daerah diharapkan akan membuka kesempatan bagi pengembangan potensi ekonomi masing-masing daerah sehingga tercipta persaingan positif antar mereka dalam meraih peluang ekonomi. Pada gilirannya, kondisi persaingan ini akan mendorong daerah untuk mengembangkan iklim usaha yang kondusif agar para investor tertarik menanamkan modalnya di daerah yang bersangkutan. Untuk itu, aparat pemda dituntut mempunyai wawasan luas dan berorientasi ke depan dalam merumuskan berbagai kebijakan ekonomi daerah, serta tidak terjebak pada upaya pencapaian tujuan jangka pendek semata.

Namun kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah justru mengalami penyempitan makna. Selain memproduksi peraturan daerah (perda) yang mengatur perubahan tatanan pemerintahan, banyak produk hukum pemda, baik berupa perda maupun keputusan (gubernur/bupati/walikota) yang cenderung ditujukan hanya untuk meningkatkan PAD melalui pungutan pajak, retribusi atau jenis pungutan lainnya. Akibatnya, timbul kesan bahwa pelaksanaan otonomi daerah sekedar dijadikan legitimasi pemda untuk sebanyak mungkin “memajaki” rakyat.

Kenyataan itu dapat dinilai sebagai eksekusi negatif pelaksanaan otonomi daerah. Adanya persepsi bahwa pemerintah daerah harus mampu membiayai sendiri kepentingan daerahnya merupakan faktor pendorong timbulnya eksekusi negatif tersebut. Dalam hal ini banyak pihak menyatakan bahwa apabila kewenangan yang diberikan kepada daerah selalu dikaitkan dengan kemampuan daerah dalam menggali PAD, maka tujuan otonomi daerah tidak akan pernah terwujud. Berbagai regulasi pungutan terhadap kegiatan perekonomian merupakan hambatan yang mendistorsi mekanisme pasar sehingga membebani dan mempersulit dunia usaha. International Monetary Fund (IMF) dan pengusaha yang tergabung dalam Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN) juga mengkhawatirkan hal ini. Menanggapi situasi demikian, Menteri Keuangan melalui antara lain surat No. No. S-486/MK.07/2001, No. S-26/MK.07/2002, dan No.S-70/MK.07/2002 memberikan rekomendasi kepada Menteri Dalam Negeri agar membatalkan beberapa perda yang telah diberlakukan di beberapa provinsi dan kabupaten/kota.

#### 1. Pemerintah Provinsi Maluku Utara

Persoalan konflik SARA dan konflik elit politik yang terjadi di Maluku telah menguras energi pemprov sehingga aspek rutin internal penyelenggaraan pemerintahan belum banyak tersentuh. Produk hukum berupa perda penetapan APBD misalnya, baru terbentuk untuk TA 2003. Penetapan APBD pada tahun-tahun sebelumnya masih didasarkan pada Keputusan Gubernur. Kondisi demikian membawa dampak, antara lain pada tidak adanya produk hukum dari Pemprov Maluku yang berkaitan dengan pungutan daerah sebagai sumber penerimaan PAD. Tabel 3 menunjukkan bahwa

sumber penerimaan PAD yang efektif berlaku sampai dengan TA 2003 hanyalah PKB (Pajak Kendaraan Bermotor) dan BBNKB (Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor). Tetapi pemungutan sumber penerimaan ini masih berdasarkan pada produk hukum Pemerintah Dati I Maluku, yakni Perda No.9777.71/07/1985 dan Perda No. 02/1995. Sedangkan sumber penerimaan yang berasal dari Pos Sumbangan Pihak Ke Tiga (SPKT), merupakan murni sumbangan masyarakat dalam arti yang sebenarnya. Dalam TA 2000 misalnya, SPKT sebesar Rp92,1 juta diperoleh dari PT. Barito, masyarakat Malut di Palu, PT. Taltim di Jakarta, dan peserta Mukhtar Al Usyad al Islamiyah di Bandung.

**Tabel 3. Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Maluku Utara, TA 2000 – 2003 (Rp Juta)**

	Keterangan	2000 <sup>a)</sup>	2001	TA 2002	2003 (Target)
<b>Pendapatan Asli Daerah</b>		<b>2.049,5</b>	<b>5.577,5</b>	<b>8.874,3</b>	<b>9.525,0</b>
<b>A.</b>	<b>Pajak Daerah</b>	<b>875,5</b>	<b>3.495,4</b>	<b>7.288,9</b>	<b>7.300,0</b>
1	Pajak Kendaraan bermotor	768,8	1.221,9	1.773,7	1.750,0
2	Pajak BBNKB	68,9	2.145,7	3.486,4	3.950,0
3	Pajak PBBKB	37,7	127,8	2.028,8	1.600,0
<b>B.</b>	<b>Retribusi Daerah</b>	<b>718,1</b>	<b>1.250,0</b>	<b>3,3</b>	<b>250,0</b>
1	Pelayanan Kesehatan	-			
2	Pengujian kendaraan bermotor	-			
3	Ijin Trayek	-			
4	Lain-lain	718,1	1,250,0	3,3	250,0
<b>C.</b>	<b>Lain-lain Pendapatan</b>	<b>455,9</b>	<b>832,1</b>	<b>1,582,1</b>	<b>1.975,0</b>
1	Jasa Giro	363,7	830,0	1,429,5	1.200,0
2	Sumbangan Pihak ke Tiga <sup>b)</sup>	92,1	2,1	-	25,0
3	Lain-lain			152,6	750,0

Sumber: APBD Provinsi Maluku Utara, TA 2000 – 2003.

Keterangan:

- a). Besaran anggaran untuk TA 2000 disetarakan menjadi 1 tahun kalender.
- b). SPKT pada TA 2000 berasal dari PT. Barito, masyarakat Malut di Palu, PT. Taltim Jakarta, dan peserta Mukhtar Al Usyad al Islamiyah di Bandung.

Sebagai provinsi yang baru terbentuk, proses penyesuaian administratif pemerintahan baik dalam penyusunan struktur organisasi pemda maupun pengaturan kepegawaian, terus dilakukan. Pada tahun 2002 pemerintah provinsi menghasilkan sebanyak 44 buah produk hukum, enam diantaranya berupa perda<sup>2</sup> dan sisanya berupa Keputusan Gubernur. Sebagian besar produk hukum ini berisi ketetapan mengenai penataan struktur organisasi pemerintahan. Diantara keputusan gubernur itu, hanya tiga diantaranya berkaitan dengan sumber penerimaan PAD, yakni Keputusan Gubernur tentang Pajak Kendaraan di Atas Air, Bea Balik Nama Kendaraan di Atas Air, dan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air. Namun demikian, sampai dengan TA 2003 sumber-sumber penerimaan ini belum efektif diberlakukan.

<sup>2</sup> Perda No. 1, 2002 tentang APBD Prop. Malut Tahun 2002; Perda No. 2, 2002 tentang Lembaga Daerah Prop. Malut; Perda No. 3, 2002 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Prov. Malut; Perda No. 4, 2002 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata kerja Dinas-dinas Daerah Prov. Malut; Perda No. 5, 2002 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata kerja Lembaga-lembaga Teknis Daerah Prov. Malut; dan Perda No. 6, 2002 tentang Perubahan APBD Prov. Malut TA 2002.

Untuk tahun 2003, sampai dengan bulan Juni 2003 produk hukum yang dihasilkan oleh Pemprov Malut baru satu, yakni perda tentang APBD. Saat studi ini dilakukan, DPRD sedang membahas empat rancangan peraturan daerah (raperda), yaitu Raperda tentang Rencana Strategis (Renstra), Pola Dasar (Poldas), Program Pembangunan Daerah (Propeda), dan Raperda tentang Tata Ruang Wilayah.

Sejalan dengan makin membaiknya kondisi iklim politik, ekonomi dan sosial di wilayah Malut, yang antara lain ditandai dengan dicabutnya kondisi darurat sipil pada bulan Mei 2003, pemerintah provinsi mulai menata kembali dasar-dasar hukum penyelenggaraan rumah tangga pemerintahannya. Menurut rencana, jika DPRD sudah selesai merampungkan pembahasan empat raperda tersebut, pihak eksekutif segera akan mengajukan sembilan raperda lainnya. Sama dengan yang terjadi di daerah lain (lihat SMERU, 2001 – 2002), begitu penataan organisasi kelembagaan pemerintahan diselesaikan, agenda pemerintah daerah berikutnya adalah menciptakan berbagai perda tentang pungutan daerah. Sembilan raperda yang akan diajukan ke DPRD semuanya merupakan raperda yang berkaitan dengan pungutan daerah, yakni lima raperda tentang pajak daerah dan empat raperda tentang retribusi daerah. Raperda tentang pajak daerah meliputi PKB, BBNKB (sebagai pengganti Perda Provinsi Dati I Maluku), pajak kendaraan di atas air, bea balik nama kendaraan kendaraan di atas air, pemakaian air bawah tanah (ABT) dan air permukaan tanah (APT) (sebagai pengganti keputusan gubernur). Sedangkan raperda tentang retribusi daerah meliputi Ijin Trayek, Ijin Usaha Perikanan, Pengujian dan Pengawasan Mutu Hasil Perikanan, dan retribusi Pengawasan Mutu Produk Hasil Perkebunan.

Dilihat dari kepentingan dunia usaha, tiga raperda yang disebut terakhir perlu mendapat perhatian khusus karena selain nantinya akan menjadi beban pengusaha, juga memuat beberapa ketentuan yang kontroversial. Untuk memberikan gambaran tentang aspek-aspek pengaturan dalam raperda retribusi ini, berikut disajikan ringkasannya.

#### a. Raperda Pengawasan Mutu Produk Hasil Perkebunan

Jenis retribusi yang dirancang dalam raperda ini digolongkan sebagai retribusi jasa umum. Ketentuan penting dalam raperda (Pasal 14) menyebutkan bahwa “Setiap pengusaha, baik orang pribadi atau badan **sebelum memperdagangkan komoditi hasil perkebunan ke luar daerah, wajib memiliki Surat Keterangan Hasil Uji Mutu (SKHUM)** yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, cq. Balai Pengawasan dan Pengujian Mutu Barang Provinsi Maluku Utara”. Komoditi perkebunan yang terkena ketentuan tersebut hanya meliputi empat komoditi utama, yakni kopra, cengkeh, kakao, dan pala<sup>3</sup>. Dengan menyimak ketentuan dimaksud maka secara langsung hal itu berarti produk perkebunan yang tidak memiliki SKHUM tidak dapat diperdagangkan keluar daerah Malut.

Menurut UU No. 34, 2000, definisi retribusi jasa umum adalah “*jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan*”. Berdasarkan definisi ini maka penerbitan SKHUM menjadi penting **jika dan hanya jika** rekanan dagang atau pembeli

---

<sup>3</sup>Komoditi perkebunan lainnya seperti kacang mete, kopi, vanili, dsb, tidak diwajibkan memiliki SKHUM.

menghendaki adanya jaminan mutu produk perkebunan tersebut. Selama pihak pembeli di luar daerah tidak menghendaki atau tidak mempedulikan SKHUM, maka dengan sendirinya SKHUM menjadi tidak ada gunanya.

Ketentuan lain dalam raperda ini menyatakan bahwa SKHUM hanya dapat diterbitkan jika pengusaha terlebih dahulu memiliki bukti pembayaran (retribusi). Tabel 4 menyajikan besarnya tarif retribusi pengujian mutu komoditi perkebunan yang ditetapkan dalam raperda tersebut.

Jika retribusi tersebut efektif diberlakukan, maka berdasarkan harga yang berlaku dan volume produksi yang dicapai (hanya yang berasal dari Kabupaten Halbar saja), potensi penerimaan pemprov dari empat komoditi utama itu akan mencapai sekitar Rp1,8 milyar per tahun (Tabel 4). Bagi pemerintah provinsi, jumlah ini merupakan potensi sumber penerimaan yang sangat penting mengingat target penerimaan retribusi untuk TA 2003 yang berlaku saat ini hanya sebesar Rp250 juta. Sebaliknya bagi pengusaha, pungutan ini tentunya akan memberatkan. Bukan saja menyangkut jumlahnya, melainkan yang lebih penting lagi adalah mereka terpaksa harus membayar untuk sesuatu yang kemungkinan besar tidak memberikan nilai tambah apapun, sesuatu yang tidak diperlukan, dan untuk sesuatu yang tidak ada gunanya.

**Tabel 4. Rencana Tarif Retribusi Pengujian Mutu Produk Perkebunan di Malut**

Jenis Komoditi	Tarif (% thd harga)	Potensi Penerimaan			
		Harga*) (Mei 2003)	Tarif (Rp/Kg)	Produksi *) (Ton)	Penerimaan (Rp)
<b>1. Cengkeh :</b>					
a. Bunga cengkeh	0.50%	13.000	65	1.271	82.615.000
b. Gagang cengkeh	0.10%				
<b>2. Pala :</b>					
a. Biji pala	0.35%	25.000	87.5	2.448	214.200.000
b. Fuli	0.30%				
<b>3. Kakao</b>	0.40%	9.000	36	13.245	476.820.000
<b>4. Kopra</b>					
a. Kopra	0.50%	1.600	8	126.072	1.008.576.000
b. Bungkil Kopra	0.10%				
<b>Total</b>					<b>1.782.211.000</b>

Sumber : Raperda Pemprov Malut tentang Pengawasan Mutu Produk Hasil Perkebunan.

\*) . Dinas Perkebunan Kabupaten Halbar, 2003. Harga tersebut adalah harga di tingkat pedagang. (lihat Tabel Lampiran 1).

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dikatakan bahwa upaya pemerintah provinsi untuk memberlakukan retribusi Pengawasan Mutu Produk Hasil Perkebunan tidak lebih dari sekedar upaya untuk “memajaki” perdagangan komoditi perkebunan yang akan dijual keluar daerah. Pada masa lalu, sebelum dihapus oleh UU No. 18, 1997, regulasi serupa pernah diberlakukan di beberapa daerah dengan berbagai versi nama seperti retribusi hasil bumi, retribusi pangkalan dan sebagainya.

## b. Raperda tentang Retribusi Pengujian dan Pengawasan Mutu Hasil Perikanan

Sama halnya dengan retribusi pengawasan Mutu Produk Hasil Perkebunan, retribusi di sektor perikanan juga digolongkan sebagai retribusi jasa umum. Beberapa ketentuan dalam raperda ini antara lain:

- a) Komoditi perikanan yang akan diperdagangkan baik untuk tujuan dalam negeri maupun ekspor wajib diuji dan diperiksa di Laboratorium Penguji. Setelah dilakukan pengujian, Laboratorium Penguji kemudian menerbitkan Sertifikat Kesehatan terhadap hasil perikanan yang bersangkutan.
- b) Sertifikat kesehatan adalah surat keterangan yang menerangkan bahwa suatu hasil perikanan telah ditangani dan diolah sejak pra panen hingga siap didistribusikan dengan cara-cara yang memenuhi persyaratan sanitasi sehingga aman dikonsumsi manusia.
- c) Ikan adalah semua jenis ikan termasuk biota perairan lainnya yang ditangani dan atau diolah untuk dijadikan produk akhir berupa ikan segar dan ikan beku yang digunakan untuk konsumsi.
- d) Struktur tarif pengujian hasil perikanan untuk tujuan antar pulau dikenakan biaya sebesar 0,7% dikalikan harga jual dari masing-masing komoditi dikalikan volume.
- e) Struktur dan besarnya tarif pengujian mutu hasil perikanan untuk tujuan ekspor ditetapkan sebagai berikut (Tabel 5).

**Tabel 5. Rencana Jenis dan Tarif Retribusi Pengujian Mutu Hasil Perikanan**

Jenis Pengujian	Biaya (Rp/contoh)	Jenis Pengujian	Biaya (Rp/contoh)
1. Organoleptik	17.000	3. Pengujian Kimia :	
2. Mikrobiologi :		▪ Protein	82.460
▪ Total Plate count	58.425	▪ Lemak	82.460
▪ Coliform	60.000	▪ Abu	68.425
▪ Eschericia coli	60.000	▪ Air	28.000
▪ Salmonella	264.450	▪ Tri methylamine	24.000
▪ Vibrio cholera	150.000	▪ Total volatile base	24.000
▪ Vibrio parahaemolyticus	150.000	▪ Histamin	162.000
▪ Staphylococcus aureus	48.000	▪ Mercury	72.000
▪ Shigela	200.000	4. Fisika	
▪ Listeria	200.000	▪ Filth	60.000
▪ Clostridium	271.765	<b>Total</b>	<b>2.354.750</b>

Sumber: Raperda tentang Retribusi Pengujian dan Pengawasan Mutu Hasil Perikanan, Provinsi Malut.

Disamping adanya persoalan seperti yang dikemukakan pada pembahasan Raperda Pengawasan Mutu Produk Hasil Perkebunan, beberapa persoalan lainnya yang menyangkut ketentuan dalam raperda ini adalah:

- a) Tabel 5 menunjukkan bahwa jenis pengujian mutu produk perikanan untuk tujuan ekspor mencapai 20 jenis. Jika ikan atau produk perikanan lainnya yang



akan diekspor harus diuji dengan 20 jenis pengujian tersebut, maka total biaya yang diperlukan mencapai Rp2,4 juta per unit contoh. Mengingat struktur tarif yang diberlakukan berdasarkan unit contoh, dan tidak ada ketentuan mengenai prosentase unit contoh yang harus diuji terhadap volume barang yang akan diekspor, maka kebijakan demikian cenderung menguntungkan pengusaha yang melakukan ekspor dalam jumlah besar.

- b) Penerbitan Sertifikat Kesehatan yang ditujukan untuk menjamin mutu produk merupakan langkah yang baik untuk melindungi konsumen. Persoalannya kemudian adalah bagaimana memperlakukan produk perikanan yang setelah diuji ternyata mutunya tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan. Jika ketentuan mengenai uji mutu ini memang ditujukan untuk menjaga kualitas mutu produk perikanan Maluku Utara, maka konsekuensinya adalah produk tersebut tidak diperbolehkan untuk diekspor dan atau diperdagangkan antar pulau (karena tidak layak dikonsumsi). Atau dengan kata lain produk tersebut harus dimusnahkan. Pada kondisi seperti ini, beban kerugian yang harus ditanggung pengusaha bersangkutan tentunya sangat besar. Untuk menghindari resiko kerugian, peluang timbulnya kolusi antara aparat penguji mutu dengan pengusaha menjadi sangat terbuka.
- c) Secara teknis, pengujian mutu produk perikanan dapat dilakukan jika kapal-kapal penangkap atau kapal pengangkut ikan untuk antar-pulau atau ekspor berlabuh. Masalahnya adalah dalam praktek bisnis perikanan yang umum terjadi, kapal-kapal penangkap dan pengangkut ikan jarang berlabuh. Mereka kebanyakan melakukan transaksi di tengah laut. Jika raperda ini diberlakukan, maka sangat boleh jadi akan makin sedikit kapal yang mau berlabuh karena berusaha untuk menghindari pungutan tersebut.
- d) Diskriminasi struktur tarif dan jenis pengujian untuk perdagangan domestik dan ekspor menimbulkan standar ganda (*double standard*) terhadap jaminan kualitas produk. Dilihat dari kepentingan Pemprov Maluku untuk mengintegrasikan sistem perekonomiannya ke sistem perekonomian global, maka adanya diskriminasi ini menjadi kontra-produktif. Hal ini karena dalam persetujuan WTO terdapat klausul yang melarang praktek diskriminasi seperti itu.

### **c. Raperda tentang Retribusi Ijin Usaha Perikanan**

Selain akan dikenakan retribusi uji mutu, dunia usaha di sektor perikanan juga akan dikenakan retribusi perijinan usaha. Dalam raperda ini ijin usaha yang akan dikenai pungutan meliputi:

- a) Pemberian ijin usaha perikanan (IUP) dengan masa berlaku selama perusahaan atau perorangan melakukan kegiatan usaha perikanan.
- b) Pemberian dan perpanjangan Surat Penangkapan Ikan (SPI) dan Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI). Keharusan memiliki IUP, SPI dan SIKPI berlaku baik untuk kapal tidak bermotor maupun kapal bermotor yang berbobot lebih dari 10 GT (*gross ton*) dan kurang dari 30 GT. SPI dan SIKPI berlaku selama 3 tahun untuk kapal penangkap ikan dengan jenis alat tangkap

pukat cincin, rawai tuna, jaring insang hanyut dan hohate. Sedangkan kapal yang menggunakan alat tangkap selain jenis tersebut berlaku selama 2 tahun.

Tabel berikut ini menyajikan struktur besarnya tarif IUP dan SIKPI yang ditetapkan berdasarkan rumusan tarif per GT dikalikan ukuran kapal menurut jenis kapal perikanan yang digunakan.

**Tabel 6. Rencana Struktur dan Besarnya Tarif Retribusi IUP dan SIKPI**

Jenis Kapal Ikan	Tarif retribusi/GT
1. Pukat Udang	109.800
2. Pukat Ikan	98.300
3. Rawai tuna ( <i>tuna long line</i> )	27.200
4. Rawai dasar ( <i>bottom long line</i> )	16.400
5. Pukat cincin ( <i>purse seine</i> ):	
a. Pelangis kecil	11.300
b. Pelangis besar tunggal	30.500
c. Pelangis besar kelompok (termasuk kapal lampu)	30.500
6. Huhate ( <i>pole &amp; line</i> ) (tunggal/kelompok)	16.900
7. Jaring insang ( <i>gill net</i> )	20.400
8. <i>Squid jigging</i>	17.500
9. Bubu	31.500
10. Bouke ami	13.000
11. Bagan apung	10.000
12. <i>Long bag set net</i>	10.000
13. Payang	10.000
14. Pengangkut ikan:	
a. Tunggal	5.000
b. Kelompok	10.000

Sumber : Raperda tentang Retribusi Ijin Usaha Perikanan, Pemprov Malut.

Untuk penerbitan SPI tarif retribusi ditetapkan berdasarkan skala usaha perusahaan, yakni:

- a. Perusahaan skala kecil, tarifnya 1% dikalikan produktivitas kapal, dikalikan Harga Patokan Ikan (HPI).
- b. Perusahaan skala besar, tarifnya 2,5% dikalikan produktivitas kapal, dikalikan HPI.

Selain mengatur retribusi perijinan usaha di bidang perikanan, raperda ini juga menetapkan bahwa kegiatan **perdagangan** hasil perikanan untuk tujuan ekspor dan tujuan perdagangan dalam negeri dikenakan Retribusi Pengeluaran Hasil Perikanan dan Hasil Laut Lainnya. Besarnya tarif retribusi ditetapkan sebagai berikut:

- a. Kegiatan ekspor hasil perikanan dikenakan retribusi sebesar 3,5% dikalikan volume, dikalikan HPI.
- b. Kegiatan perdagangan antar pulau dikenakan retribusi sebesar 5% dikalikan volume, dikalikan HPI.

Dengan mengacu pada ketentuan dalam dua raperda tersebut maka sektor perdagangan komoditi perikanan akan dikenakan tiga jenis retribusi, yakni retribusi pengujian mutu, retribusi penangkapan ikan, dan retribusi perdagangan antar daerah dan atau ekspor. Untuk perusahaan besar yang melakukan penangkapan ikan dan menjualnya dalam negeri, total retribusi perdagangan yang harus dibayar mencapai 8,2% dari total nilai komoditi yang diperdagangkan. Jika perusahaan yang sama melakukan kegiatan ekspor, maka retribusi yang harus dibayar mencapai 6% (dari total nilai komoditi) ditambah dengan biaya uji mutu sebesar Rp2,4 juta.

Sehubungan dengan itu, untuk retribusi pengujian mutu, meskipun mengandung permasalahan, di dalamnya masih akan ada jasa langsung yang diberikan oleh pemerintah daerah. Sedangkan untuk retribusi perdagangan, sama sekali tidak ada jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah, sehingga sebenarnya retribusi ini dapat dikategorikan sebagai pajak perdagangan hasil perikanan.

Disamping mengatur retribusi perijinan (untuk penangkapan dan pengangkutan ikan) serta retribusi perdagangan ikan dan hasil laut lainnya, raperda ini juga mengatur retribusi mengenai usaha lain di bidang perikanan (misalnya budidaya rumput laut atau mutiara). Untuk kegiatan usaha seperti ini Pemprov Malut akan mengenakan retribusi sebesar 1% dari total nilai investasi.

## **2. Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat**

Konflik SARA yang pernah melanda Halbar telah membuat prasarana dan sarana sosial ekonomi masyarakat mengalami kerusakan cukup parah. Untuk merehabilitasi sarana-sarana tersebut dibutuhkan dana yang besar dan tidak mungkin jika hanya mengandalkan pada kemampuan keuangan daerah sendiri. Untuk itu pemerintah pusat telah memberikan perlakuan khusus dalam hal transfer dana kepada Pemerintah Kabupaten Halbar. Lampiran 1 menunjukkan bahwa perlakuan khusus tersebut, yang dicerminkan oleh dana bantuan dari pemerintah pusat, baik dalam bentuk DAU (Dana Alokasi Umum), DAK (Dana Alokasi Khusus) maupun dana lainnya, jumlahnya dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan cukup besar. Jika pada TA 2001 total transfer dana pemerintah pusat mencapai Rp220,7 milyar, pada TA 2002 dan TA 2003 jumlahnya meningkat, masing-masing menjadi Rp243,2 milyar dan Rp269,5 milyar.

Meskipun dana bantuan dari pemerintah pusat dan dana perimbangan lainnya terus mengalami peningkatan, hal ini tidak menyurutkan upaya pemkab untuk menggali sumber pendapatan yang berasal dari daerah sendiri (PAD). Upaya ini ditempuh melalui intensifikasi maupun ekstensifikasi pungutan daerah, baik dalam bentuk pajak dan retribusi daerah maupun melalui sumbangan pihak ke tiga (SPKT). Mengingat sektor perekonomian yang dominan di Halbar adalah sektor perkebunan, perikanan dan kehutanan, maka upaya memaksimalkan perolehan PAD dilakukan dengan mengeksploitasi pungutan di ketiga sektor tersebut.

Di bidang perpajakan daerah, pada tahun 2002 pemkab mengeluarkan Perda No. 12, 2002 tentang Pajak Pengeluaran Hasil Hutan. Pada dasarnya ketentuan dalam perda ini menyatakan bahwa para pemegang Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan, Ijin Usaha Pemungutan Hasil Hutan (HPHH), dan Ijin Usaha Penebangan Kayu yang menjual hasil hutan kayu dan bukan kayu kepada pihak lain (baik untuk ekspor

maupun domestik) dikenakan pajak sebesar 7% dari harga yang berlaku. Pada TA 2002, realisasi perolehan PAD dari sumber ini mencapai Rp1,3 milyar (lihat Lampiran 2), dan langsung mendongkrak perolehan pajak daerah dari Rp283,5 juta (TA 2001) menjadi Rp1,8 milyar (TA 2002).

Meskipun sumber penerimaan ini sangat potensial untuk meningkatkan PAD, tetapi di dalamnya mengandung permasalahan serius karena melanggar prinsip umum perpajakan. Menurut prinsip ini, satu objek pungutan pajak tidak boleh dikenakan pungutan berganda (*double taxation*). Mengingat pemerintah pusat telah mengenakan pungutan kehutanan seperti dana reboisasi dan iuran hasil hutan (IHH), maka pemkab sebenarnya tidak berhak lagi mengenakan pungutan sejenis.

Perda No. 12, 2002 tersebut termasuk perda bermasalah, sehingga dilarang oleh Mendagri, dan oleh karenanya meskipun perda ini secara resmi belum dicabut oleh pemkab, penerimaan Pajak Pengeluaran Hasil Hutan pada TA 2003 tidak lagi dianggarkan dalam perolehan PAD. Selain persoalan pungutan yang berkaitan dengan Perda No. 12, 2002, pungutan lainnya di sektor kehutanan adalah pungutan sumbangan pihak ketiga (SPKT).

#### a. Sumbangan Pihak Ketiga di sektor Kehutanan

Jenis pungutan SPKT yang diberlakukan oleh Pemkab Halbar sekarang sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1997. Pada tahun itu Pemkab Maluku Utara menerbitkan Perda No. 3, 1997 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak ke Tiga Kepada Pemerintah Daerah. Dasar hukum yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam menerbitkan perda ini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 8, 1978 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak ke Tiga Kepada Daerah. Dalam Permendagri ini dinyatakan (Pasal 2, ayat 1) bahwa "*setiap daerah dapat menerima suatu sumbangan dari Pihak ke Tiga*". Jika dicermati, ketentuan dalam pasal ini dengan jelas menyatakan bahwa daerah **dapat menerima SPKT** (jika ada yang memberi sumbangan), dan **bukan meminta SPKT**. Ini berarti posisi pemerintah daerah dalam kaitannya dengan SPKT berada dalam kedudukan yang pasif (menunggu pemberian), dan bukan dalam kedudukan yang aktif (meminta atau mencari sumbangan). Terhadap hal ini, ketentuan-ketentuan normatif yang dimuat dalam Perda No. 3, 1997 sebenarnya sudah sesuai dengan Permendagri tersebut, yang antara lain menyatakan:

- a) SPKT kepada pemerintah daerah adalah pemberian (dapat berupa pemberian hadiah, donasi, wakaf, hibah dan atau lain-lain sumbangan yang serupa) pihak ke tiga kepada pemerintah daerah secara ikhlas, sukarela dan tidak mengikat.
- b) Pihak ke tiga adalah setiap orang atau badan hukum yang memberikan sumbangan dimanapun domisilinya tanpa membedakan kewarganegaraan dan asal- muasalnya.

Dalam kenyataan, ketentuan SPKT yang dipraktekkan oleh Kabupaten Halbar (juga daerah lainnya) telah menyimpang jauh dari konsep tersebut. Dengan dalih untuk SPKT, Pemkab Halbar telah memberlakukan pungutan wajib (dengan tarif yang sudah ditentukan) kepada kegiatan ekonomi yang berpotensi memberikan penerimaan besar kepada pemerintah daerah. Di sektor kehutanan, berdasarkan SK

Bupati No. 306, 2000 tentang Pengesahan Pembagian Hasil Produksi Pemungutan Hasil Hutan, para pemegang ijin HPHH diwajibkan membayar SPKT dan pungutan lainnya kepada pihak terkait seperti disajikan pada Tabel 7.

**Tabel 7. Pembagian Hasil Produksi Pemungutan Hasil Hutan**

Keterangan	Pembagian hasil Rp/m <sup>3</sup>
<b>1. Hasil Produksi Jenis Meranti</b>	
a) Kelompok tani/koperasi	20.000
b) Sumbangan kepada pemerintah desa setempat	5.000
c) Sumbangan kepada pemerintah kecamatan	2.500
d) SPKT kepada Pemkab Malut	5.000
e) Sumbangan utk kepentingan pendidikan/rumah ibadah di desa setempat	7.500
f) Sumbangan untuk kepentingan lainnya	5.000
g) Biaya kewajiban penanaman hutan kembali	5.000
<b>Total</b>	<b>50.000</b>
<b>2. Hasil produksi kayu jenis lainnya</b>	
a) Kelompok tani/Koperasi	10.000
b) Sumbangan kepada Pemdes setempat	2.500
c) Sumbangan kepada pemerintah kecamatan	1.250
d) SPKT kepada Pemkab Malut	2.500
e) Sumbangan untuk kepentingan pendidikan/rumah ibadah di desa setempat	3.750
f) Sumbangan untuk kepentingan lainnya	2.500
g) Biaya kewajiban penanaman hutan kembali	2.500
<b>Total</b>	<b>25.000</b>

Sumber : SK Bupati Maluku Utara No. 306, 2000, tanggal 11 Oktober 2000.

Pada tanggal 17 Mei 2001, melalui SK No. 100A, 2001 tentang Penebangan Kayu, SK Bupati Maluku Utara No.306, 2000 tanggal 11 Oktober 2000 dicabut, dan pungutan di sektor kehutanan diganti dengan ketentuan:

- a. Setiap penebangan kayu dalam areal Ijin Pemanfaatan Hasil Hutan, Ijin HPHH, dan Ijin Penebangan Kayu perlu dikenakan pungutan.
- b. Pungutan ditetapkan sebesar 10% dari harga setiap m<sup>3</sup> kayu yang ditebang, dan seluruh hasil pungutan secara bruto disetor ke kas daerah.
- c. Bagi hasil penerimaan pungutan ditentukan untuk desa dan kecamatan penghasil, masing-masing sebesar 30% dan 20% dari jumlah penerimaan.

Jika dalam SK sebelumnya pungutan di sektor kehutanan disebut sebagai SPKT, dan dalam Perda No. 12, 2002 diklasifikasikan sebagai pajak, maka pungutan yang ditentukan dalam SK yang baru ini tidak ada pengklasifikasiannya. Kenyataan ini barangkali merupakan cermin kebingungan pemkab setempat dalam menyiasati antara kepentingan untuk memperoleh penerimaan dengan ketentuan-ketentuan hukum lainnya yang berlaku atas pungutan di sektor kehutanan.

Terlepas dari adanya persoalan hukum tersebut, yang jelas sumber penerimaan dari sektor kehutanan memberikan kontribusi yang besar terhadap PAD. Tabel 7 di atas menunjukkan bahwa selama tiga tahun anggaran (2000-2002), realisasi pungutan SPKT atau pungutan lainnya yang dibukukan dalam pos penerimaan ini masing-masing mencapai Rp1 milyar, Rp3,4 milyar, dan Rp3,8 milyar. Pada TA 2003, penerimaan dari pos SPKT bahkan ditargetkan mencapai Rp5 milyar.

Inkonsistensi Pemkab Halbar dalam menerapkan aturan perundangan seperti di atas sebenarnya hanyalah cermin kecil dari apa yang secara umum terjadi di negeri ini. Pemerintah pusat misalnya, juga sering tidak konsisten melaksanakan aturan perundangan yang dibuatnya sendiri.

#### **b. Sumbangan Pihak Ke Tiga di Sektor Perkebunan**

Seperti halnya di sektor kehutanan, potensi besar sektor perkebunan yang berada di Malut telah membuat Pemkab setempat berkeinginan untuk mengeksploitir penerimaan daerah dari sektor ini. Berhubung komoditi perkebunan merupakan komoditi ekspor, sebenarnya sejak tahun 1998 sudah ada larangan dari pemerintah pusat untuk tidak membebani sektor ini dengan pungutan. Hal ini antara lain dilakukan melalui Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1998 tentang “Larangan Pengenaan Pungutan Atas Barang-barang Ekspor”, dan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 1998 tentang “Larangan Pengenaan Pungutan atas Barang-barang Ekspor dan Pencabutan Larangan Perdagangan Antar Dati I dan Dati II/Pulau”. Kedua produk hukum ini masih berlaku sampai sekarang.

Sekalipun menyadari bahwa mengenakan pungutan di sektor perkebunan sebenarnya menyalahi aturan, Pemkab tetap mencoba memanfaatkan celah peraturan yang ada agar tetap dapat menarik manfaat finansial dari keberadaan sektor ini. Untuk itu melalui SK No. 258, 2002 tanggal 27 Mei 2002, Bupati menerbitkan keputusan tentang Sumbangan Pihak Ke Tiga dari hasil Komoditas Perkebunan Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Maluku Utara. Dalam SK ini disebutkan bahwa penerbitannya dilakukan dengan memperhatikan :

- a). Hasil rapat pemda dengan Komisis A,B, dan C, DPRD Malut tanggal 15 Mei 2002.
- b). Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Malut No. 188.4/08/DPRD/MU/2002 tanggal 23 Mei 2002 tentang Penerimaan SPKT dari Hasil Komoditas Perkebunan Kepada Pemkab Malut.

Dengan demikian, meskipun tidak dalam bentuk peraturan daerah, keputusan bupati mengenai SPKT di sektor perkebunan dibuat atas sepengetahuan dan persetujuan sebagian besar anggota DPRD setempat. Ketentuan-ketentuan pokok yang dimuat dalam SK Bupati ini menyebutkan bahwa :

- a. SPKT berasal dari setiap pembelian hasil komoditas perkebunan oleh para pengusaha/pembeli dalam daerah Malut.
- b. Besaran SPKT adalah 2% per kg dari harga beli dan mulai berlaku sejak tanggal 27 Mei 2002.

- c. Hasil komoditas perkebunan yang dikenai SPKT adalah: cengkeh, kakao, kopra, pala, fuli, gagang/tangkai cengkeh, kayu manis, vanili dan jambu mete.

Sehubungan dengan penerbitan SK tersebut, selain mengandung permasalahan hukum seperti dikemukakan di atas, permasalahan lainnya adalah menyangkut keberadaan Tim Sosialisasi SPKT. Pada tanggal 28 Mei 2002, Bupati Malut mengeluarkan SK No. 261A, 2002 tentang Pembentukan Tim Sosialisasi SPKT Hasil Komoditas Perkebunan. Tugas Tim ini adalah melakukan sosialisasi SPKT kepada para kepala desa, pengusaha/pembeli hasil-hasil perkebunan dan unit/instansi terkait lainnya. Penerbitan SK yang satu sama lain saling terkait ini nampaknya menggunakan pendekatan mekanisme yang terbalik. Sementara materi pokok SK yang pertama, yakni kewajiban pengusaha untuk membayar SPKT sudah efektif diberlakukan, tetapi tim sosialisasi SPKT baru dibentuk pada hari berikutnya. Menurut mekanisme yang umumnya berlaku, pembentukan tim sosialisasi seharusnya dilakukan terlebih dahulu. Atau setidaknya efektivitas pemberlakuan SK yang bersangkutan menyusul setelah tim sosialisasi bekerja, sehingga masyarakat atau *stakeholders* yang berkepentingan mendapatkan informasi tentang kebijakan atau peraturan yang akan diberlakukan. Dalam SK yang ke dua ini juga tidak disebutkan berapa lama waktu sosialisasi yang dialokasikan kepada tim untuk memasyarakatkan SPKT sektor perkebunan.

Berdasarkan informasi yang diperoleh, tim sosialisasi sebenarnya belum melakukan tugasnya sebagaimana ditetapkan dalam SK Bupati. Seorang responden yang menjadi anggota tim sosialisasi untuk satu kecamatan di Halmahera, sebagai contoh, sampai saat studi dilaksanakan (Juni 2003) belum sekalipun pernah mengunjungi daerah tersebut. Dengan alasan instansi yang memungut SPKT bukan instansi dimana responden bekerja, maka ia juga tidak mengetahui apakah SPKT sudah efektif diberlakukan atau belum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembentukan dan keberadaan tim ini hanyalah sekedar formalitas untuk memberikan kesan seakan-akan SK Bupati tentang SPKT telah disosialisasikan kepada masyarakat.

Oleh karena itu tidak mengherankan jika antar aparat pemerintah tidak mempunyai informasi yang seragam mengenai efektivitas pemberlakuan SPKT sektor perkebunan<sup>4</sup>. Dalam hal ini aparat di Dinas Pendapatan Halbar menyatakan bahwa pungutan SPKT sudah mulai diberlakukan, tapi pelaksanaannya masih tersendat karena pungutannya baru saja dijalankan. Sementara itu aparat di Dinas Perkebunan dengan yakin menyatakan bahwa sampai sekarang (Juni 2003) tidak ada satupun jenis pungutan yang dibebankan pada komoditi perkebunan. Menurutnya, pemkab saat ini baru sekedar merancang kebijakan untuk mengenakan SPKT terhadap komoditi perkebunan.

Kontroversi mengenai SPKT komoditi perkebunan tidak hanya terjadi di tingkat birokrasi pemerintahan kabupaten saja, melainkan juga terjadi di lapangan. Jika kontroversi di tingkat birokrasi tersebut kemungkinan hanya akibat persoalan

---

<sup>4</sup> Di tingkat provinsi staf Bappeda menyatakan bahwa sepengetahuannya tidak ada pungutan resmi yang dibebankan kepada komoditi perkebunan, tetapi "*entah jika pungutan tersebut bersifat tidak resmi, saya tidak mengetahuinya*". Menurutnya, pemerintah provinsi tidak lagi banyak mengetahui tentang rincian kebijakan yang dilakukan oleh pemkab/pemkot. Tidak adanya hubungan hierarkhis antara pemerintah provinsi dengan pemkab/pemkot menyebabkan masing-masing tingkat pemerintahan separtinya "berjalan" sendiri-sendiri.

informasi atau koordinasi, di lapangan kontroversi yang terjadi kemungkinan sudah mengarah pada unsur korupsi atau penyalahgunaan kewenangan. Di salah satu kecamatan di daratan Halmahera, sebagai contoh, petugas pemungut SPKT di sana menyatakan bahwa SPKT komoditi perkebunan baru efektif diberlakukan mulai bulan Agustus 2002. Sebelum bulan Agustus 2002, menurutnya, tidak ada pungutan apapun yang dibebankan pada komoditi perkebunan yang diperdagangkan.

Menurut keterangan petugas yang bersangkutan, pada tahun 2002 target penerimaan SPKT untuk kecamatan tersebut dipatok sebesar Rp5 juta. Tetapi karena SPKT baru berlangsung selama 5 bulan (Agustus – Desember 2002), maka realisasinya hanya sebesar Rp2 juta. Disamping alasan masa berlakunya SPKT masih relatif baru, tidak tercapainya target perolehan SPKT juga disebabkan karena ketentuan tarif SPKT belum dilaksanakan sepenuhnya, yaitu 2% dari harga pasar. SPKT yang dipungut dari pedagang komoditi perkebunan hanya sebesar Rp2/kg, dan inipun terbatas pada komoditi kopra saja.

Petugas tersebut juga menyatakan bahwa sejauh ini target pungutan SPKT baru ditujukan kepada para pedagang besar saja, yakni para pedagang antar pulau. Sementara untuk pedagang kecil, belum dipungut SPKT karena peranan pedagang kecil hanya akan dijadikan sebagai faktor penunjang saja<sup>5</sup>. Artinya, jika target penerimaan SPKT yang ditetapkan sudah dapat dipenuhi dari pungutan pedagang besar, maka pedagang kecil tidak dikenai pungutan SPKT.

Khusus mengenai waktu pemberlakuan SPKT dan jumlah SPKT yang dipungut, keterangan yang diberikan oleh petugas tersebut ternyata bertolak belakang dengan apa yang sesungguhnya terjadi dalam praktek pemungutan SPKT. Seorang responden, pedagang besar kopra (dengan volume perdagangan sekitar 5.000-6.000 ton per tahun) menyatakan bahwa setiap kali mengapalkan kopra ke Surabaya (satu atau dua kali per bulan), ia diharuskan membayar **pajak** (istilah responden untuk SPKT) oleh petugas kecamatan sebesar Rp2/kg. Pemungutan ini sudah dilakukan sejak lama, tetapi responden tidak mengetahui dengan pasti kapan tepatnya pungutan SPKT mulai dikenakan terhadap usaha perdagangan kopranya<sup>6</sup>. Berdasarkan arsip kuitansi pembayaran SPKT yang masih disimpan responden (Lihat Lampiran 3), ada yang menunjukkan pembayaran pada tanggal 8 Desember 2001. Dalam kuitansi pembayaran ini ditulis bahwa pembayaran pada tanggal tersebut adalah untuk pembayaran SPKT kopra sampai dengan tanggal 31 Oktober 2001. Berdasarkan bukti ini maka jelas bahwa pungutan SPKT kopra sudah diberlakukan jauh sebelum SK Bupati tersebut diterbitkan.

Realisasi penerimaan SPKT untuk tahun 2002 di kecamatan sampel sebesar Rp2 juta juga tidak sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Tabel 8 menunjukkan bahwa pembayaran SPKT yang dilakukan oleh seorang responden pada tahun 2002 mencapai

---

<sup>5</sup> Keterangan tersebut sejalan dengan pengalaman pedagang kecil kopra (dengan volume perdagangan sekitar 18 ton/tahun) di Sidangoli yang tidak pernah dipungut SPKT ketika mengapalkan kopranya ke Ternate. Seorang responden, pedagang besar di Ternate, juga menyatakan bahwa langganan dagangnya yang berasal dari daratan Halmahera dan pulau-pulau di bagian selatan Maluku tidak pernah dikenakan pungutan.

<sup>6</sup> Wawancara dilakukan dengan anak pedagang besar kopra karena yang bersangkutan sedang berada di Makassar.



Rp11.072.000. Manipulasi seperti ini bisa terjadi karena pada dasarnya konsep SPKT yang dipraktekkan oleh pemerintah daerah sudah salah sejak awal, sehingga dengan mudah disalahgunakan untuk kepentingan aparat pelaksana. Sebagai contoh, Lampiran 4 menunjukkan bahwa petugas pemungut menuliskan kuitansi pembayaran dengan menyatakan bahwa SPKT tersebut merupakan sumbangan untuk desa sampel (bukan untuk Pemkab Halbar sebagaimana seharusnya). Mengenai hal ini, kepala desa yang bersangkutan memberikan konfirmasi bahwa selama ini tidak satu rupiahpun uang dari sumber SPKT sektor perkebunan yang pernah ia diterima. Dengan demikian tidak jelas kemana uang SPKT tersebut disetorkan.

**Tabel 8. Pembayaran Pungutan SPKT oleh Seorang Responden di Halbar**

Tahun/ Transaksi	Tanggal pembayaran	Jumlah pembayaran SPKT (Rupiah)
2001		
1	08-Dec-01	1.000.000
2002		
1	27-Feb-02	1.600.000
2	20-Mar-02	982.000
3	16-Apr-02	800.000
4	16-May-02	1.800.000
5	04-Sep-02	1.200.000
6	31-Oct-02	2.290.000
7	17-Nov-02	1.500.000
8	19-Dec-02	900.000
<b>Total 2002</b>		<b>11.072.000</b>
2003		
1	25-Jan-03	1.100.000
2	24-Feb-03	700.000
3	28-Mar-03	450.000
4	01-May-03	400.000
5	18-May-03	400.000
6	12-Jun-03	800.000

Sumber : Responden di Halmahera Barat (disalin sesuai dengan aslinya).

Selain terjadi manipulasi, persoalan lain yang menyertai pemungutan SPKT adalah yang berkaitan dengan inkonsistensi pelaksanaannya. Di kecamatan sampel lainnya, sebagai contoh, seorang (pelaksana<sup>7</sup>) pedagang kopra antar pulau yang volume perdagangannya setara dengan responden pedagang di kecamatan sampel pertama, menyatakan bahwa untuk tahun 2002 ia hanya membayar SPKT sebesar Rp3 juta. Mekanisme sistem pembayarannya juga hanya dilakukan satu kali saja, yakni pada bulan Mei 2002, dan tidak dilakukan pada setiap kali pengapalan kopra seperti yang dilakukan oleh responden di kecamatan sampel pertama. Untuk tahun 2003, sampai saat wawancara ini dilakukan responden belum mau membayar SPKT yang dibebankan kepadanya, dengan alasan kedua belah pihak belum mencapai kesepakatan tentang sistem dan jumlah SPKT yang harus dibayar. Menurut responden, petugas pemungut SPKT di kecamatan tersebut menghendaki agar

<sup>7</sup> Pemilik perusahaan sedang berada di Manado.

pembayaran SPKT dilakukan tiap bulan atau tiap pengapalan kopra dengan tarif Rp2/kg. Namun, responden menyatakan bahwa sistem pemungutan demikian kurang logis, karena tiap kali transaksi (pengapalan) kopra tidak berarti pengusaha selalu mendapatkan keuntungan. Jika mendapatkan keuntungan, mungkin pungutan itu tidak menjadi persoalan. Tetapi jika mengalami kerugian, maka pungutan tersebut menjadi tidak logis karena "*masa sudah rugi, akan dipungut retribusi (SPKT) pula*". Untuk itu responden menghendaki agar pungutan SPKT dilakukan tiap tahun saja dengan catatan "*kalau jumlahnya barang Rp3 juta/tahun, okeylah*". Negosiasi antara responden dengan petugas pemungut SPKT mengenai cara pembayaran dan jumlah yang harus dibayar masih belum mendapatkan kata akhir karena harus menunggu keputusan pemilik perusahaan.

### **3. Pemerintah Kota Ternate**

Untuk memperkuat basis kemampuan keuangannya, Pemerintah Kota Ternate pernah membuat usulan kepada pemerintah pusat mengenai bagi hasil laba BUMN yang beroperasi di Ternate, bahkan perda mengenai soal ini sudah sempat dibuat. Sayangnya, upaya ini gagal karena ditolak pemerintah pusat. Untuk itu, alternatif lain yang ditempuh Pemkot Ternate adalah dengan meningkatkan perolehan PAD. Tetapi karena kendala potensi sumber penerimaan yang terbatas (dapat dilihat dari target penerimaan masing-masing sumber penerimaan yang beberapa diantaranya hanya sebesar Rp5 juta per tahun), maka jalan keluar yang ditempuh Pemkot adalah dengan membuat sebanyak mungkin jenis pungutan daerah. Pada Lampiran 5 dapat dilihat bahwa sejak pelaksanaan otonomi daerah (TA 2001) sampai sekarang (TA 2003), Pemkot Ternate telah memberlakukan 16 jenis pungutan retribusi baru. Dengan adanya tambahan jenis pungutan ini maka jenis retribusi yang sekarang efektif berlaku di Kota Ternate mencapai 28 jenis.

Menurut Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, Pemkot Ternate memang pernah memikirkan untuk menggali sumber penerimaan dari sektor perdagangan hasil perkebunan (cengkeh, kopra, pala, kakao, dsb). Sebagai kota tempat transit sebagian besar komoditi perkebunan Maluku Utara yang akan diantar-pulaukan atau diekspor, sebenarnya sangat mudah bagi Pemkot Ternate untuk menarik pungutan dari sektor ini. Tetapi menurutnya peluang untuk mengeksploitasi pendapatan dari sektor perdagangan komoditi perkebunan sangat kecil akibat terbentur persyaratan ketat yang digariskan oleh UU No. 34, 2000. Selain itu, jika sektor ini dikenakan pungutan maka kondisi perekonomian masyarakat yang baru bangkit akan mendapat beban baru, sehingga tidak tertutup kemungkinan justru akan ditolak oleh masyarakat. Oleh karena itu sampai saat ini Pemkot tidak membebani pungutan apapun terhadap kegiatan perdagangan komoditi perkebunan.

Dalam upaya meningkatkan PAD, Pemkot sedang dan akan melaksanakan kegiatan yang tidak berkaitan dengan pembebanan pungutan kepada masyarakat. Saat ini, upaya yang sudah berjalan adalah melakukan kemitraan dengan PT. Pelindo dalam pembangunan lapangan/sarana penumpukan peti kemas di areal Pelabuhan A. Yani. Upaya lain yang akan ditempuh adalah dengan mendirikan perusahaan daerah (BUMD) karena hingga kini Pemkot Ternate belum memiliki BUMD. Potensi lain yang akan dikembangkan adalah di sektor pariwisata, seperti pemugaran benteng, obyek rekreasi danau, dan sebagainya.

### III. PERSEPSI RESPONDEN TERHADAP KONDISI IKLIM USAHA

#### A. Umum

Salah satu tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah memperbaiki pelayanan pemerintah kepada masyarakat agar lebih efektif dan efisien. Di dalamnya termasuk pula kebijakan dan pelayanan agar dunia usaha dapat berkembang ke arah yang lebih kondusif. Dengan terciptanya kondisi yang kondusif, maka dapat diharapkan adanya peningkatan aktivitas perekonomian yang pada gilirannya dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat. Di wilayah Maluku Utara, upaya demikian semakin penting artinya karena meskipun aktivitas perekonomian mulai menggeliat kembali, tetapi masih banyak persoalan yang perlu segera dibenahi. Kalangan pengamat maupun para pelaku bisnis menilai bahwa kondisi umum perekonomian yang dihadapi oleh Maluku Utara antara lain berkisar pada persoalan:

#### 1. Infrastruktur

Infrastruktur yang ada di Maluku Utara kondisinya masih kurang memadai, misalnya jalan lingkar Halmahera hingga saat ini belum terbangun. Sebagian kondisi jalan yang ada sekarang mengalami kerusakan sehingga menghambat kelancaran transportasi dan distribusi barang. Jalur transportasi laut, baik yang menyangkut kondisi pelabuhan maupun armada pelayaran, meskipun kondisinya cukup memadai, tetapi masih perlu ditingkatkan. Selain persoalan transportasi, ketidakcukupan pasokan energi tenaga listrik merupakan problem yang amat serius di Maluku Utara.

#### 2. Kebijakan dan Perilaku Birokrasi

Menurut beberapa kalangan, pemerintah daerah baik propinsi, kabupaten, dan kota belum mempunyai kebijakan yang secara tegas dapat menunjang perbaikan iklim usaha. Pernyataan-pernyataan pejabat tentang keberpihakannya kepada ekonomi rakyat, misalnya, juga baru terbatas pada retorika saja, sedangkan implementasinya belum ada. Selain disebabkan oleh adanya *lack of knowledge* dalam menyusun program pembangunan yang komprehensif, kondisi demikian juga terkait dengan sikap, mentalitas dan perilaku pejabat yang lebih mengutamakan kepentingannya sendiri. Praktek KKN di jajaran Pemda misalnya, yang dari dulu memang sudah terjadi, sekarang justru ditengarai menunjukkan adanya kecenderungan yang makin meningkat.

Untuk menggambarkan perilaku elit daerah, salah satu indikasi yang disoroti oleh banyak responden adalah alokasi anggaran belanja DPRD yang dari tahun ke tahun terus membesar. Dalam praktek pemerintahan di daerah saat ini, otonomi daerah telah membuat pihak legislatif mempunyai peran politis yang lebih tinggi daripada pihak eksekutif. Bahkan kesan umum yang terjadi adalah pihak eksekutif berada di bawah bayang-bayang pihak legislatif. Salah satu akibat dari situasi ini adalah pihak legislatif mempunyai "*bargaining position*" lebih besar. Adanya legislatif yang kuat ini tidak berarti bahwa masyarakat yang diwakili juga kuat. Kekuatan legislatif sekarang baru terbatas pada kekuatan untuk mengedepankan kepentingannya sendiri, bukan

kekuatan untuk memberdayakan masyarakat yang diwakili. Salah satu indikator yang mudah dibaca adalah bagaimana DPRD selalu menuntut “kenaikan upah”. Tabel 9 menunjukkan bahwa pada TA 2000, alokasi belanja untuk DPRD Kabupaten Halbar sebesar Rp2,7 milyar, dengan komponen gaji sebanyak 8 jenis. Jumlah belanja ini sebenarnya sudah melebihi perolehan PAD yang hanya mencapai Rp2,3 milyar. Jika alokasi belanja ini dibagi untuk seluruh anggota (45 orang), maka rata-rata penerimaan anggota setara dengan Rp5,1 juta per bulan. Pada TA 2001, setelah otonomi daerah efektif diberlakukan dan DPRD mempunyai hak untuk menyusun anggarannya sendiri, alokasi belanja untuk DPRD langsung meningkat menjadi Rp8,4 milyar atau terjadi peningkatan sebesar 206% dari TA 2000. Berdasarkan angka itu maka alokasi belanja untuk masing-masing anggota DPRD setara Rp15,6 juta per bulan. Alokasi belanja DPRD tersebut sudah berada 49% di atas perolehan PAD yang hanya sebesar Rp5,6 milyar.

**Tabel 9. Perkembangan Komponen Gaji DPRD Kabupaten Maluku Utara, TA 2000-2003 (Rp Juta).**

	Belanja DPRD	2000a)	2001	2002	2003
1	Uang representasi	721.1	637.8	551.9	551.9
2	Uang paket	117.9	135.8	138.0	138.0
3	Tunjangan jabatan				28.0
4	Tunjangan komisi				38.6
5	Tunjangan operasional komisi				122.5
6	Tunjangan panitia				351.0
7	Tunjangan kesehatan	159.1	50.5	517.5	967.5
8	<b>Tunjangan kesejahteraan</b>	318.0	<b>3.072.1</b>	<b>2.160.0</b>	<b>2.160.0</b>
9	Tunjangan lainnya:				
10	Tunjangan keluarga			152.4	55.3
11	Tunjangan anak				32.9
12	Tunjangan pangan				64.3
13	Tunjangan perbaikan penghasilan			193.3	193.3
14	Tunjangan forum konsultasi pimpinan dan ketua fraksi			27.5	27.5
15	Tunjangan kegiatan	142.0			75.0
16	Tunjangan THR			157.5	157.5
17	<b>Tunjangan Peningkatan kinerja</b>				<b>6.430.0</b>
18	Uang kehormatan	437.3	318.8	87.2	
19	<b>Perjalanan dinas</b>	736.9	<b>3.565.6</b>	<b>3.860.9</b>	<b>6.613.0</b>
20	Biaya reses		266.5	450.0	900.0
21	Pakaian dinas	113.7	97.5	123.8	191.3
22	Tunjangan khusus		271.8	118.2	-
	<b>Total Jenis Penerimaan</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>22</b>
	<b>Total Belanja</b>	<b>2.746.0</b>	<b>8.416.4</b>	<b>8.538.2</b>	<b>19.097.5</b>
	<b>Perubahan</b>		206%	1%	124%
	<b>Rata-rata belanja/orang/bulan</b>	<b>5.1</b>	<b>15.6</b>	<b>15.8</b>	<b>35.4</b>
	<b>PAD</b>	<b>2.306.5</b>	<b>5.637.7</b>	<b>9.172.0</b>	<b>9.838.0</b>
	<b>% Belanja DPRD thd PAD</b>	119%	149%	93%	194%

Sumber : APBD Kabupaten Maluku Utara, TA 2000 – 2003.

Keterangan : a). Angka-angka pada TA 2000 disetarakan menjadi 1 tahun kalender.

Pada TA 2002, DPRD menciptakan berbagai komponen tunjangan baru sehingga total komponen gaji DPRD menjadi 13 jenis. Penciptaan komponen penerimaan ini berlanjut pada TA 2003, sehingga total jenis komponen penerimaan gaji DPRD mencapai 22 jenis. Dengan makin banyaknya tunjangan yang diterima, maka dengan sendirinya alokasi belanja untuk DPRD mengalami peningkatan sangat tajam, yaitu mencapai Rp19,1 milyar. Alokasi belanja ini merupakan jumlah yang sangat besar karena pada TA 2003 perolehan PAD hanya ditargetkan mencapai Rp9,8 milyar, atau hanya setengah dari alokasi belanja untuk DPRD. Berdasarkan jumlah anggaran ini, maka alokasi anggaran untuk masing-masing anggota DPRD rata-rata mencapai Rp35,4 juta per bulan.

Jika dibandingkan dengan alokasi belanja TA 2000 (sebelum otonomi), maka hanya dalam jangka waktu 3 tahun alokasi belanja untuk DPRD telah meningkat sebesar 7 kali lipat. Di tengah kondisi keterpurukan ekonomi akibat konflik, dan adanya kenyataan bahwa hingga saat ini sebagian rakyat Halbar masih hidup berhimpitan di barak-barak pengungsian, maka kenaikan gaji DPRD yang konsisten dari tahun ke tahun itu merupakan hal yang sangat kontroversial. Para elite daerah ini ternyata tidak mempunyai *sense of crisis* atau setidaknya bersikap empati terhadap derita yang dialami oleh masyarakatnya. Dengan biaya Perjalanan Dinas sebesar Rp6,6 milyar, sebagai contoh, barangkali mereka lebih sibuk memikirkan akan menginap di hotel bintang 5 mana<sup>8</sup> daripada memikirkan (apalagi memperjuangkan) nasib rakyatnya yang terpuruk tersebut. Banyak kalangan menilai bahwa apa yang dilakukan oleh para elite daerah tersebut sudah mengarah pada “*kejahatan anggaran*”.

Dengan potret penyelenggaraan pemerintahan seperti itu<sup>9</sup>, maka tidak mengherankan jika secara umum pemerintah daerah sepertinya tidak begitu peduli dengan persoalan-persoalan ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat umumnya dan dunia usaha pada khususnya. Kondisi demikian mengakibatkan potensi perekonomian di Maluku yang sebenarnya sangat besar tidak diketahui oleh dunia luar. Selama ini pemerintah daerah tidak pernah melakukan *mapping* yang sistematis tentang potensi ekonomi Maluku, karena aparat pemerintah sendiri tidak mengetahui secara persis potensi apa saja yang secara komparatif mempunyai keunggulan besar dibandingkan potensi daerah lain. Ditambah dengan tidak adanya promosi yang baik, karena mereka sendiri tidak tahu apa yang harus dipromosikan, maka sangat sedikit investor dari luar yang bersedia atau tertarik untuk datang ke Maluku. Seorang responden mencontohkan, ketika ada rombongan tamu dari Kadin pusat datang ke Ternate, sambutan Gubernur dan aparat daerah lainnya “*dingin-dingin saja*”. Tidak ada respon atau sikap pro-aktif yang ditunjukkan oleh pejabat daerah untuk menarik minat investasi mereka.

Dalam kaitannya dengan dunia usaha, pemerintah daerah justru cenderung melihat sektor ini sebagai sumber pendapatan pemerintah daerah semata. Berbagai pajak, retribusi, dan SPKT seperti dikemukakan sebelumnya merupakan salah satu indikasinya. Khusus di bidang pengadaan jasa konstruksi, kontraktor yang mendapat proyek dari Pemda juga diharuskan membayar kompensasi kepada pemda

---

<sup>8</sup>Seorang responden menyatakan bahwa beberapa hotel bintang 5 di Jakarta menjadi favorit para anggota DPRD Maluku Utara.

<sup>9</sup>Indikasi lain tentang perilaku elite daerah yang hanya mementingkan diri sendiri tercermin dari kejengkelan seorang responden yang menyatakan ada elite pejabat daerah yang lebih sering berada di Jakarta daripada di Ternate.

sebesar 10% dari nilai proyek. Ditambah dengan PPn, PPh, dan lain-lainnya maka menurut perkiraan Ketua Kadin Halbar, sekitar 30% dari nilai proyek habis hanya untuk membayar berbagai pungutan resmi tersebut. Belum lagi jika diperhitungkan dengan berbagai “biaya negosiasi” atau “biaya untuk kelancaran pekerjaan”, maka jumlah dana yang secara riil benar-benar dibelanjakan untuk kegiatan proyek menjadi lebih kecil lagi. Sehubungan dengan ini, seorang pengusaha ekspedisi menyatakan bahwa Malut ini merupakan pemerintahan baru, dan karenanya membutuhkan dana yang banyak. Akibatnya pengusaha/investor tidak mau datang ke Malut karena takut diperas. Untuk pajak dan retribusi yang berlaku, tarif resminya dinilai tidak memberatkan pengusaha/masyarakat. Yang menjadi persoalan adalah adanya tarif non-resmi (pungli). Untuk perijinan, misalnya, jika pengusaha/masyarakat hanya membayar sesuai dengan tarif resmi akan dipersulit dan prosesnya menjadi bertele-tele. Tetapi jika mau membayar tarif tidak resmi semuanya akan mudah dan cepat. Kesimpulannya, di jaman reformasi ini, katanya, masalah pungli menjadi lebih menggiatkan.

Persoalan birokrasi perijinan yang berbelit-belit tersebut diakui keberadaannya oleh Walikota Ternate Syamsir Andili sebagai salah satu faktor penghambat investor dalam pengurusan ijin investasi. Bahkan Walikota menyatakan bahwa apa yang terjadi sekarang bukanlah krisis ekonomi, namun yang dominan adalah justru **krisis birokrasi** (Malut Pos, 23 Juni, 2003).

Sementara itu seorang pejabat di pemerintahan provinsi menyatakan bahwa KKN yang terjadi di daerah, sedikit banyak sebenarnya hanya meniru apa yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Responden mencontohkan, pada tahun 2000 Provinsi Malut mendapat dana dari pemerintah pusat sebesar Rp3 milyar untuk proyek pengembangan kawasan. Berdasarkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang diberikan pusat, konsultan untuk proyek ini harus didatangkan dari pusat, dan untuk konsultan ini saja alokasi dananya sudah dipatok sebesar 30% dari nilai pagu proyek.

### 3. Permodalan

Beberapa kalangan menilai bahwa sektor swasta seperti perbankan tidak berpihak pada kepentingan masyarakat Malut. Seorang reporter media lokal memperkirakan dana yang dihimpun dari masyarakat jumlahnya sekitar Rp800 milyar per tahun, tetapi yang dikembalikan kepada masyarakat dalam bentuk kredit jumlahnya sangat kecil, hanya sekitar Rp100 milyar. Inipun harus disertai catatan bahwa prioritas pemberian kredit hanya ditujukan kepada warga golongan tertentu. Akibatnya, masyarakat Malut, terutama dari kalangan pengusaha menengah dan kecil, harus berhubungan dengan rentenir atau pelepas uang yang bunganya lebih tinggi. Menurut responden, pihak bank melakukan kebijakan demikian mungkin karena mereka menerapkan asas kehati-hatian, atau karena para calon nasabah tidak mempunyai kualifikasi (agunan) seperti dipersyaratkan. Padahal untuk usaha-usaha yang prospektif, pihak bank seharusnya tidak menerapkan kebijakan seperti itu secara kaku. Sektor informal yang sekarang berkembang sangat dinamis, seperti warung makan di Pantai Swering, misalnya, omsetnya mampu mencapai Rp1 milyar per bulan. Untuk usaha seperti ini, meskipun seandainya agunan yang mereka miliki

kurang memenuhi syarat, responden menyarankan agar pihak bank seyogyanya bisa bersikap lebih fleksibel.

#### **4. Faktor Keamanan**

Dampak kerusakan yang terjadi tiga setengah tahun lalu, selain masih menyisakan persoalan pengungsi yang belum dapat dituntaskan, sampai sekarang juga masih menyisakan persoalan belum kembalinya semua pengusaha (yang mengungsi) ke Malut. Hal ini berdampak pada belum pulihnya beberapa kegiatan perekonomian. Sebagai contoh, sebelum konflik terdapat empat buah pabrik es balok (semuanya milik warga keturunan Cina) untuk keperluan nelayan yang memproduksi di Ternate. Saat ini yang sudah beroperasi lagi baru dua buah dengan kapasitas 15 ton/hari. Akibatnya, para nelayan mengalami kekurangan pasokan es dan terpaksa membeli es dari Bitung (Sulawesi Utara). Di Halmahera, kegiatan perkebunan pisang di Galela, pabrik minyak goreng Bimoli, dan beberapa pabrik minyak goreng kecil lainnya, juga belum beroperasi kembali. Kondisi demikian, khususnya yang menyangkut belum beroperasinya pabrik-pabrik minyak goreng tersebut, membawa dampak negatif bagi petani kopra.

Meskipun kondisi darurat sipil sudah dicabut dan kondisi keamanan sudah pulih, tetapi kondisi tingkat keamanan yang ada dianggap belum sampai pada taraf seperti sebelum terjadinya konflik. Akibatnya, sebagian pengusaha yang mengungsi ke luar daerah masih enggan untuk kembali ke Malut. Untuk meyakinkan bahwa kondisi keamanan di Malut sudah sangat kondusif, wakil Gubernur Malut berencana datang ke Manado untuk meminta para pengusaha yang mengungsi di sana agar kembali ke Maluku Utara (Malut Pos, 23 Juni, 2003).

### **B. Sektoral**

#### **1. Sektor Perdagangan Komoditi Perkebunan**

Di sektor komoditi perkebunan, selama ini mekanisme perdagangannya berlangsung secara kompetitif. Pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten maupun kota belum pernah memberlakukan kebijakan yang bersifat hambatan non-tarif. Untuk hambatan yang bersifat tarif, selain persoalan SPKT di Kabupaten Halbar dan kemungkinan retribusi pengujian mutu seperti dikemukakan sebelumnya, para pedagang besar yang berdomisili di Kota Ternate menyatakan bahwa mereka belum pernah dikenakan pungutan seperti itu. Para pedagang hasil bumi di Ternate bahkan menyatakan bahwa iklim usaha saat ini sangat kondusif. Salah satu buktinya adalah sejak tiga bulan lalu sudah ada “pemain” baru (dari Makassar) yang membuka usaha dagang di Ternate.

Sebagai pelabuhan transit komoditi yang akan diperdagangkan antar pulau, persoalan dunia usaha yang dihadapi oleh para pedagang di Ternate umumnya tidak terkait dengan kebijakan pemerintah daerah. Beberapa persoalan perdagangan yang dihadapi oleh kalangan dunia usaha di sektor perdagangan komoditi perkebunan antara lain berkisar pada persoalan:

### a. Fluktuasi Harga Komoditi

Fluktuasi harga komoditi perkebunan, khususnya cengkeh, yang berlangsung cepat dan sering tidak bisa diprediksi selama sekitar satu tahun terakhir, menyebabkan banyak pengusaha mengalami kerugian besar. Lampiran 6 dan Grafik 1 menunjukkan bahwa pada bulan Mei 2002 harga cengkeh masih Rp52.500/kg. Pada bulan berikutnya harganya langsung jatuh menjadi Rp24.000/kg<sup>10</sup>. Pada tingkat harga cengkeh sekitar Rp25.000/kg, yang kebetulan bersamaan dengan masa panen cengkeh (Juli-Agustus), banyak pedagang yang kemudian membeli cengkeh dalam jumlah besar sebagai stok<sup>11</sup>. Pedagang berkeyakinan bahwa pada tingkat harga tersebut harga cengkeh tidak akan turun lagi. Langkah spekulasi ini dilakukan karena selama periode Januari 2001 hingga Mei 2002, harga cengkeh tidak pernah berada pada tingkat di bawah Rp50.000/kg, dan bahkan pada musim panen 2001, harga cengkeh mencapai puncaknya, yakni Rp79.500/kg. Pada kenyataannya, dinamika pasar cengkeh yang terjadi setelah periode tersebut meleset jauh dari perkiraan pedagang. Harga cengkeh ternyata terus mengalami penurunan secara konsisten, dan pada bulan Mei 2003 harganya tinggal Rp13.000/kg. Saat kunjungan lapangan ini dilakukan (Juni 2003) harga pembelian cengkeh oleh pedagang di Ternate turun lagi pada kisaran Rp12.000/kg. Menurut prediksi para pedagang, pada bulan Juli-Agustus mendatang harga cengkeh bisa jatuh hingga mencapai Rp10.000/kg atau bahkan lebih rendah lagi karena bulan-bulan itu adalah masa panen cengkeh.

Menyimak penurunan harga cengkeh secara drastis seperti itu, beberapa pedagang memberikan sinyalemennya bahwa terjadinya hal tersebut karena kesalahan pemerintah yang membuka kran impor cengkeh (dari Afrika). Menurut mereka, kebijakan demikian ditempuh karena pemerintah memperkirakan produksi cengkeh dalam negeri mengalami penurunan. Padahal, masih menurut sinyalemen pedagang, data produksi yang digunakan pemerintah tersebut tidak benar alias fiktif. Sementara itu pihak Dinas Perkebunan Halbar mensinyalir persoalan menurunnya harga cengkeh tidak terlepas dari permainan politik dagang antara pabrik rokok dengan para importir atau penyelundup cengkeh dari Zanzibar.

Terlepas dari “teori-teori” tersebut, yang jelas rendahnya harga cengkeh yang terjadi saat ini telah menyebabkan nasib petani cengkeh identik dengan pengalaman ketika BPPC masih ada. Menurut istilah petani cengkeh di Jailolo, nasib petani cengkeh sekarang dapat dianggap sebagai korban “**BPPC jilid ke dua**”.

Selain persoalan fluktuasi harga bulanan atau tahunan, fluktuasi harga jangka pendek (harian/mingguan) juga berlangsung cepat dan sering tidak bisa diprediksi. Responden mencontohkan, pada awal bulan Juni 2003 (tanggal 1 atau 2 Juni) harga pembelian cengkeh masih Rp15.000 /kg, tapi pada saat wawancara (tanggal 6 Juni) harga cengkeh telah melorot menjadi Rp12.500/kg. Dengan sendirinya jika cengkeh yang dibeli pada awal bulan dijual sekarang, maka responden akan mengalami kerugian cukup besar. Demikian juga dengan harga kakao, dua minggu sebelumnya

---

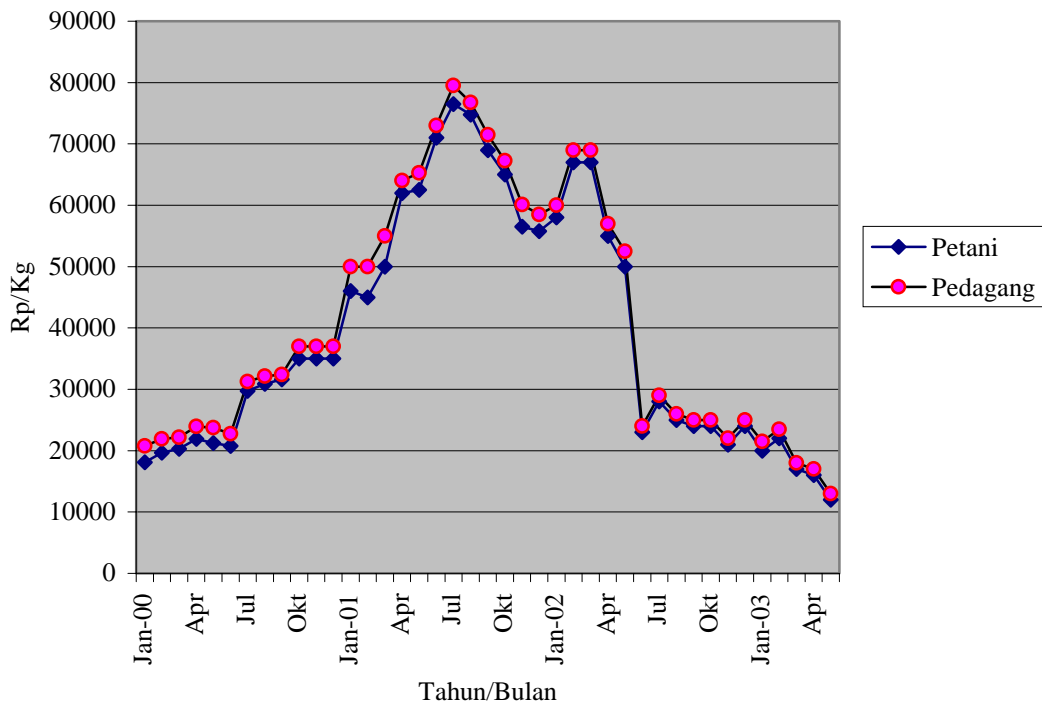
<sup>10</sup>Ketika ditanyakan “Mengapa harga cengkeh turun?” Responden menjawab: “Anda salah, harga cengkeh tidak pernah turun, yang benar adalah harga cengkeh terjun bebas”.

<sup>11</sup> Responden menceritakan bahwa ada rekannya yang hingga saat ini masih menyimpan cengkeh 50 ton, sehingga potensi kerugiannya sekitar Rp600 juta.



mencapai Rp14.500/kg, tetapi pada saat wawancara tinggal Rp8.500/kg. Harga komoditi yang relatif tidak berfluktuasi adalah kopra, karena sejak dua bulan terakhir stabil pada kisaran Rp1.600/kg.

**Grafik 1. Perkembangan Harga Cengkeh, Jan 2000 - Mei 2003**



Sumber : Dinas Perkebunan Kab. Halbar, 2003.

Untuk komoditi pala yang merupakan komoditi ekspor, menguatnya nilai rupiah dinilai pedagang sebagai faktor yang kurang menguntungkan karena membuat pala Indonesia kurang kompetitif di pasar dunia. Selain itu, permintaan dunia terhadap pala akhir-akhir ini juga melemah. Menurut eksportir pala di Ternate, salah satu pemicu melemahnya permintaan pala dunia adalah akibat adanya berita di media massa sekitar bulan Nopember 2002 yang menyatakan bahwa mengkonsumsi pala dapat menyebabkan kanker hati. Ke dua faktor ini mengakibatkan volume ekspor pala yang dilakukan responden yang biasanya sekitar 500 ton per tahun, mengalami penurunan sekitar 30%. Harga pala juga cenderung terus menurun. Selama tahun 2002, rata-rata harga pala di atas Rp30.000/kg, tetapi selama tahun 2003 harga pala hanya “bermain” pada kisaran Rp25.000/kg (ketika wawancara dilakukan, harga beli pala oleh responden sudah berada pada tingkat Rp24.000/kg).

#### **b. Biaya Transportasi Laut**

Armada pelayaran yang melayani pengiriman barang dengan rute Surabaya-Ternate pulang-pergi sudah mencukupi kebutuhan. Dalam sebulan, rata-rata sekitar 10 kapal (dengan bobot di atas 2.500 GT) melayani rute tersebut. Selama ini (kecuali saat kerusuhan) belum pernah ada kasus penumpukan atau kelangkaan barang akibat

kendala kurangnya armada kapal. Keluhan pedagang umumnya berkisar pada makin mahal biaya transportasi laut, baik untuk pengapalan antar pulau maupun lokal.

Berhubung para pedagang komoditi perkebunan di Ternate umumnya menggunakan peti kemas dalam kegiatan bisnisnya, maka yang menjadi sorotan mereka adalah tarif angkutan kapal peti kemas. Tarif pengapalan peti kemas ke Surabaya misalnya, mencapai Rp5 juta per peti kemas ukuran 15 feet (responden lainnya menyebut angka Rp4.160.000 per peti kemas). Sebagai perbandingan, tarif dari pelabuhan Bitung (Sulawesi Utara) ke Surabaya hanya Rp2,8 juta per peti kemas. Menurut analisa responden, mahal nya tarif ini mungkin disebabkan karena saat ini hanya ada satu (monopoli) perusahaan armada pelayaran kapal peti kemas yang melayani rute Ternate-Surabaya (pp). Jika analisa responden ini benar, maka mulai tahun depan (2004) tarif angkutan laut Ternate-Surabaya boleh jadi akan turun, karena menurut keterangan Direktur PT. Pelindo (Pelabuhan Indonesia) Cabang Ternate, mulai tahun depan ada tiga perusahaan kapal peti kemas baru yang akan beroperasi pada rute tersebut.

Mahal nya tarif angkutan laut juga dikeluhkan oleh pedagang komoditi perkebunan yang biasa menggunakan jasa pelayaran lokal (dari Sidangoli ke Ternate). Tarif angkutan ferry dari Sidangoli ke Ternate untuk truk yang bermuatan (5 ton) mencapai Rp350.000. Sedangkan tarif ferry untuk truk kosong (biasanya kembali dari Ternate) mencapai Rp283.000 (sebelum harga BBM naik, tarifnya masing-masing hanya Rp220.000 dan Rp180.000). Menurut responden, ongkos pelayaran ferry tinggi karena ferry tersebut milik dan dimonopoli oleh perusahaan negara (BUMN) sehingga tidak ada pesaingnya.<sup>12</sup>

### c. Seputar Persoalan Pungutan

Semua responden pedagang besar komoditi perkebunan, baik pedagang antar pulau maupun eksportir, yang berdomisili di Ternate menyatakan bahwa sampai saat studi ini dilakukan (Juni 2003), tidak ada satupun jenis pungutan resmi yang dibebankan pada komoditi yang diperdagangkannya. Pemerintah kota Ternate belum pernah membuat aturan yang mengganggu kegiatan bisnis mereka, dan sebaliknya, pemerintah kota juga tidak pernah memberikan bantuan apapun kepada mereka. Masing-masing pihak berjalan sendiri-sendiri tanpa saling merepotkan. Sebagai perusahaan dagang, pungutan yang harus dibayar oleh mereka hanya berupa pajak penghasilan (PPH pasal 25), yang merupakan pungutan pemerintah pusat<sup>13</sup>.

Berkaitan dengan pungutan komoditi perkebunan, seorang responden menuturkan bahwa di Manado (Sulawesi Utara) sejak Januari tahun ini ada pungutan kepada pedagang dalam bentuk "pajak" yang dikenakan pada komoditi cengkeh yang akan

---

<sup>12</sup> Responden juga merasa heran karena tarif penumpang ferry (yang dikelola BUMN) dari Sidangoli ke Ternate adalah Rp12.000/penumpang, sedangkan tarif untuk *speed boat* (perusahaan swasta) hanya Rp10.000/penumpang. Padahal jika menggunakan ferry membutuhkan waktu pelayaran selama 1 jam, sedangkan jika menggunakan *speed boat* hanya 15 menit. "Aneh, usaha milik negara kok harganya lebih mahal," celetuk responden.

<sup>13</sup> Seorang responden menuturkan bahwa besar kecilnya pajak yang harus dibayarkan tidak semata-mata tergantung pada keuntungan yang diperoleh perusahaan, tapi tergantung pula pada seberapa dekat hubungannya dengan petugas pajak. Artinya jumlah pajak yang dibayarkan bisa dinegosiasikan dengan petugas.

diantar-pulaukan. Besarnya pajak tersebut mencapai 10% dari harga pasar. Jika hal yang sama diterapkan di Malut, maka jalan keluar yang akan ditempuh responden adalah dengan menransmisikan beban pungutan tersebut kepada harga beli dari petani, karena keuntungan bersih dari jual beli cengkeh yang diperolehnya hanya sekitar 2%. Dengan demikian yang harus menanggung beban pungutan tersebut adalah petani. Untuk itu responden menyarankan agar pungutan seperti itu, apakah berbentuk pajak, retribusi atau SPKT<sup>14</sup>, seharusnya tidak dikenakan pada komoditi perkebunan yang *notabene* merupakan sumber penghidupan ratusan ribu petani kecil.

Kondisi perdagangan komoditi perkebunan di Ternate yang bebas dari segala bentuk pungutan seperti yang selama ini dinikmati oleh para pedagang, nampaknya akan segera berakhir. Seorang responden menyatakan bahwa petugas Dinas Perindag Kota Ternate yang sering datang ke kantornya untuk memonitor harga, menginformasikan tentang akan adanya pungutan perdagangan komoditi perkebunan. Responden yang bersangkutan tidak mempunyai informasi mengenai jenis pungutan dan kapan akan diberlakukan. Sementara itu, seorang responden lainnya menceritakan bahwa sekitar 1 minggu lalu ada aparat pajak (sayangnya responden tidak mengetahui apakah aparat tersebut dari pemprov, pemkab, atau pemkot) yang memberitahukan bahwa perdagangan komoditi perkebunan di Ternate akan dikenakan pungutan SPKT sebesar 2%, dan rencananya akan dipungut mulai bulan Juli 2003.

Sejalan dengan dua informasi tersebut, Direktur PT. Pelindo Cabang Ternate dan seorang responden perusahaan EMKL (ekspedisi muatan kapal laut) menyatakan bahwa Pemkot Ternate sebenarnya telah memberlakukan pungutan SPKT terhadap barang (apa saja, termasuk komoditi perkebunan) yang dikapalkan melalui Pelabuhan A. Yani. SPKT ini efektif berlaku sejak 2 bulan lalu dengan ketentuan pungutan sebesar Rp750/ton/m<sup>3</sup> barang yang dikapalkan ke luar Malut. Menurut responden, yang menanggung pungutan ini sebenarnya adalah pemilik barang, tapi pemungutannya dikenakan pada perusahaan ekspedisi. Sangat boleh jadi mekanisme pemungutan SPKT seperti ini yang menyebabkan para pedagang di Ternate tidak pernah merasa dibebani pungutan apapun oleh pemerintah kota. Masalahnya adalah apakah jenis pungutan SPKT ini yang informasinya diterima oleh pedagang bersangkutan, ataukah akan ada jenis pungutan lainnya. Berdasarkan dokumen yang tersedia sekarang, pungutan terhadap perdagangan komoditi perkebunan yang masih dalam tahap perencanaan adalah Retribusi Pengawasan Mutu Produk Hasil Perkebunan seperti dikemukakan pada bagian sebelumnya.

Beban pungutan formal langsung yang ditanggung oleh para pedagang besar di Ternate memang belum ada, tetapi mereka kadang-kadang dikenakan pungutan informal, baik yang dilakukan oleh oknum polisi<sup>15</sup>, maupun oleh oknum aparat pemerintah daerah. Meskipun menurut persepsi mereka jumlah pungutan ini relatif kecil, tetapi kadangkala hal ini cukup merepotkan.

---

<sup>14</sup> Untuk SPKT yang dikenakan pada komoditi kehutanan seperti yang sudah berlangsung selama ini, responden bersikap "Biarkan saja, toh mereka adalah para pengusaha besar".

<sup>15</sup> Citra polisi di Malut umumnya kurang baik. Indikasinya dapat dilihat dari julukan masyarakat yang diberikan kepada mereka, yaitu "polisi India" (seperti gambaran yang sering terlihat dalam film-film India yang ditayangkan stasiun TV di Indonesia, dimana polisi sering melakukan pemerasan, korupsi atau perbuatan buruk lainnya).

## 2. Sektor Perikanan

Di Maluku Utara secara resmi hanya ada dua perusahaan besar yang bergerak di sektor perikanan (penangkapan dan ekspor ikan tuna, cakalang), yakni PT. Usaha Mina (BUMN) yang berdomisili di Bacan (tidak mempunyai kantor perwakilan di Ternate), dan PT. Ocean Mitramas (swasta) yang berdomisili di Ternate. Seorang responden yang merupakan staff dari perusahaan tersebut menyatakan bahwa salah satu persoalan besar yang dihadapi oleh dunia usaha perikanan di Malut adalah maraknya pencurian ikan oleh kapal-kapal asing. Sejak empat tahun terakhir keberadaan kapal-kapal asing ilegal ini (umumnya kapal-kapal Pilipina) menjadi faktor yang membuat perusahaan perikanan domestik terdesak. Menurut responden, yang mengherankan kapal-kapal ini sepertinya dengan leluasa menguras hasil laut Indonesia tanpa ada tindakan apapun dari aparat pemerintah maupun dari TNI Laut. Akibatnya, baik nelayan kecil maupun perusahaan perikanan besar mengalami penurunan omset cukup besar. Sebelum kapal-kapal ilegal tersebut beroperasi omset penangkapan ikan perusahaan responden bisa mencapai 4.000 ton per bulan, tetapi sekarang tinggal 1.000 ton per bulan.

Selain persoalan tersebut, beberapa faktor lain makin menambah iklim usaha perikanan di Malut kurang kondusif, yaitu:

### a. Kebijakan Pemerintah

Aspek yang menjadi sorotan responden adalah inkonsistensi kebijakan pemerintah dalam mengembangkan usaha di sektor perikanan. Sebagai contoh, PT. OM sewaktu akan membuka usaha perikanan di Malut (1990) diminta oleh pemerintah daerah untuk menjadi perusahaan inti bagi para nelayan (plasma). PT. OM menuruti permintaan ini dengan menginvestasikan dana cukup besar, antara lain untuk pengadaan 60 kapal penangkap ikan yang kemudian dikreditkan kepada para nelayan. Selain pengadaan kapal, PT. OM juga harus menanggung biaya operasional kapal-kapal tersebut, seperti pancing, BBM, teknisi, dan suku cadang. Untuk biaya operasional, misalnya, sekali melaut (1-2 hari), setiap kapal nelayan membutuhkan dana sekitar Rp700.000-800.000 yang harus disediakan perusahaan. Tetapi sekarang, banyak perusahaan lain yang tidak menginvestasikan apapun untuk pengembangan nelayan diberikan ijin untuk beroperasi di wilayah *fishing ground* PT. OM. Bahkan ada kesan pemda mengobral perijinan sehingga cenderung tidak terkontrol (*kebablasan*), sehingga para pelaku usaha perikanan dibiarkan berkelahi sendiri di lapangan. Menurut responden, pemberian ijin demikian tidak terlepas dari sifat kolusif birokrasi pemerintahan yang belum berubah.

Mengingat perusahaan seperti itu tidak menginvestasikan apapun untuk pengembangan nelayan, dan prinsip bisnis yang dianut adalah "*hit and run*", maka mereka bisa memberikan harga beli relatif lebih tinggi bagi nelayan. Akibatnya, nelayan yang menjadi plasma PT.OM banyak yang menjual hasil tangkapannya kepada perusahaan-perusahaan ini sehingga pola kemitraan antara nelayan dengan pengusaha besar seperti PT.OM tidak bisa berkembang dengan baik. Menurut responden, kondisi seperti inilah yang menjadi salah satu faktor penghambat masuknya investor di sektor perikanan.

## **b. Pungutan**

Pejabat di Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Halbar menyatakan bahwa hanya perusahaan-perusahaan besar dan atau nelayan besar yang memperdagangkan ikannya keluar daerah secara komersial saja yang dikenakan pungutan retribusi. Sedangkan untuk para nelayan kecil, sama sekali tidak dipungut retribusi. Dasar hukum pengenaan beberapa retribusi sektor perikanan yang berlaku sekarang adalah:

- a) PP No. 141, 2000 dan PP No. 142, 2000 yang dikeluarkan oleh Departemen Kelautan dan Perikanan (pungutan pemerintah pusat).
- b) Perda Kabupaten Halbar No. 17, 2001 dan No. 18, 2001 tentang perijinan dan pengusahaan perikanan. Perda ini hanya berlaku untuk kapasitas kapal di bawah 10 GT. Sedangkan untuk kapal dengan kapasitas 10 GT – 30 GT menjadi kewenangan pemerintah propinsi, dan untuk kapal di atas 30 GT menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- c) SK Bupati Malut (1991) tentang penerbitan SKMI (surat keterangan muatan ikan). Tarif retribusinya ditetapkan Rp25.000-Rp30.000 per satu kali muat (untuk ke luar daerah).

Menurut pejabat tersebut, pengusaha perikanan sendiri sering dibuat bingung oleh pungutan yang dikeluarkan oleh masing-masing tingkat pemerintahan. Kesan berebutan antar tingkat pemerintahan tidak bisa dihindarkan karena dalam prakteknya kewenangan di sektor kelautan dan perikanan masih tumpang-tindih. Dalam kondisi seperti ini, tingkat pemerintahan kecamatan dan pihak lain yang sebenarnya tidak mempunyai kewenangan di sektor ini ikut mengambil keuntungan dengan “*mengail di air keruh*”. Responden, staf perusahaan perikanan besar, misalnya menyatakan bahwa selain dikenakan pungutan pemerintah provinsi sebesar 5% (dari harga dasar), pihak pemerintah kecamatan/Koramil/Polsek di daerah operasi penangkapannya juga menarik pungutan sebesar 5%.

## **c. Sumber Daya Manusia (SDM)**

Kualitas SDM masyarakat Malut umumnya, dan nelayan khususnya, masih rendah baik dilihat dari tingkat pendidikannya maupun ketrampilannya. Selain itu, menurut penuturan responden, karakter SDM di Malut yang cenderung bersikap santai dan tidak disiplin, tidak mendukung terciptanya produktivitas kerja tinggi.

## **3. Sektor Jasa Konstruksi**

Persoalan utama usaha jasa konstruksi di Malut adalah maraknya KKN, baik yang melibatkan eksekutif maupun legislatif. Asal mau memberikan uang sogok, siapa saja bisa memperoleh proyek dari pemda, terlepas apakah mereka profesional atau tidak. Kalaupun ada proses tender, dalam prakteknya hanyalah proses “*tender-tenderan*” karena tender proyek-proyek pemda telah dikuasai oleh *mafia proyek*. Lebih parah lagi, ada proyek yang bernilai milyaran rupiah tidak dilakukan melalui proses tender, melainkan melalui penunjukkan langsung.

Mengingat para kontraktor yang mampu memberikan uang pelicin dalam jumlah besar dan mempunyai koneksi kuat dengan birokrat setempat berasal dari luar Malut, maka yang banyak mendapatkan proyek pemda setempat adalah kontraktor dari luar Malut (umumnya dari Manado). Akibatnya, tutur seorang responden, kontraktor lokal melakukan protes, bahkan disertai kekerasan. Sebagai contoh, kontraktor lokal pernah melempari kantor Dinas Transmigrasi karena semua proyek di dinas ini diberikan kepada kontraktor dari luar Malut melalui penunjukan langsung.

#### 4. Sektor Penunjang Transportasi Laut

Sesuai dengan bidang usahanya, yakni Ekspedisi Muatan Kapal Laut (EMKL), responden menyatakan bahwa salah satu faktor penting yang dapat memperlancar atau menghambat dinamika perekonomian di Malut adalah kondisi pelabuhan. Saat ini kondisi dan kapasitas Pelabuhan A. Yani di Ternate sebagai gerbang utama keluar masuknya arus barang di Malut dinilainya masih kurang memadai. Menurutnya, beberapa aspek yang terkait dengan bidang kepelabuhanan yang perlu mendapatkan perhatian dan perbaikan adalah:

- a) Panjang dermaga Pelabuhan A. Yani masih kurang. Jika ada “*kapal putih*” (kapal penumpang PELNI) atau kapal AL mau berlabuh, maka 2-3 kapal barang yang sedang berlabuh terpaksa harus keluar lebih dulu. Kapal PELNI yang hanya singgah sekitar 1 – 2 jam saja, mengakibatkan proses bongkar-muat barang tertunda hingga sekitar 5 jam. Untuk itu agar ketiga kepentingan kapal (penumpang, barang dan AL) tidak saling mengganggu, maka tidak ada jalan lain kecuali dengan menambah panjang dermaga. Untuk Pelabuhan Bastiong, responden lainnya menyatakan bahwa daya tampung pelabuhan tersebut sekarang sudah kurang mencukupi, karena sering terlihat 5-6 kapal terpaksa harus antri tambat.
- b) Pasokan listrik yang tidak lancar sering menghambat kegiatan bongkar muat pada malam hari.
- c) *Forklift* yang beroperasi sudah tua sehingga sering rusak. Dari dua buah *forklift* yang tersedia hanya tinggal satu yang bisa dioperasikan.

Mengenai soal pungutan yang berkaitan dengan bidang usahanya, responden menyatakan selama ini tidak ada masalah, dalam arti pungutan tersebut masih dalam batas kewajaran. Jenis-jenis pungutan yang harus dibayar responden meliputi pajak penghasilan perusahaan (PPh pasal 25), SPKT kepada Pemkot Ternate sebesar Rp750/ton barang yang dikirimkan, dan membayar Jasa Pelabuhan kepada PT. Pelindo sebesar Rp3.500/ton barang yang dikirimkan.

Di luar pungutan/biaya tersebut, tidak ada lagi beban pungutan yang ditanggung oleh perusahaan, baik kepada pemerintah daerah, aparat keamanan, satuan tugas (satgas) partai politik, maupun preman. Tidak seperti pelabuhan lain, seperti Pelabuhan Tanjung Priok di Jakarta dan Pelabuhan Tanjung Perak di Surabaya yang terkesan “*angker*” karena keberadaan preman-preman pelabuhan, Pelabuhan Ternate 100% bebas dari premanisme.

## V. PENUTUP

Salah satu benang merah yang dapat ditarik dari uraian-uraian di atas adalah kondisi iklim usaha yang terbentuk di suatu daerah merupakan interaksi gabungan dari banyak faktor, baik yang bersifat ekonomi maupun non-ekonomi. Secara institusional, di dalamnya melibatkan pula unsur-unsur pemerintah (pusat dan lokal) dan non-pemerintah. Dalam kompleksitas hubungan demikian, pemerintah sebagai pemegang otoritas regulator sebenarnya mempunyai peran dominan untuk menciptakan pra-kondisi apakah iklim usaha yang terbentuk akan bersifat kondusif atau sebaliknya.

Berkaitan dengan itu, salah satu persoalan mendasar di Maluku Utara adalah adanya kecenderungan pemerintah setempat belum memberikan prioritas kebijakan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Sampai sekarang, pemda belum memiliki skala prioritas rancangan standar pelayanan (kecuali untuk perizinan) yang harus dipenuhi dalam mendorong aktivitas dunia usaha di wilayahnya. Pemerintah setempat nampaknya juga masih kurang memberikan apresiasi terhadap peran dunia usaha sebagai pemain dan sekaligus pendorong pertumbuhan ekonomi lokal. Padahal, pertumbuhan ekonomi yang tinggi merupakan salah satu faktor yang bisa berperan penting dalam mempercepat perbaikan aspek-aspek kehidupan sosial-ekonomi masyarakat yang sempat terpuruk akibat konflik.

Sayangnya, alih-alih menumbuhkan iklim usaha yang kondusif, pemerintah daerah justru cenderung melihat keberadaan dunia usaha hanya sebagai sumber penerimaan PAD semata. Pungutan pajak, retribusi dan sumbangan pihak ke tiga (SPKT) yang cenderung semakin marak menimbulkan kesan kuat bahwa pemda nampaknya sengaja menggunakan momentum otonomi daerah untuk memperkuat basis keuangannya dengan “segala cara”.

Banyak pihak menyayangkan kebijakan pengenaan pungutan yang orientasinya cenderung hanya memungut sebanyak-banyaknya, namun kurang memperhitungkan dampak distortif yang ditimbulkan. Jika keadaan ini terus berkembang, maka yang terjadi kemudian adalah inefisiensi dalam perekonomian, dan sangat potensial melahirkan ekonomi biaya tinggi. Tujuan ideal otonomi daerah yang mengandung unsur berkewenangan, berkeadilan dan berkesejahteraan (bagi masyarakat) dengan sendirinya hanya akan menjadi slogan belaka.

## REFERENSI

- BPS, 2002. Kabupaten Malut Dalam Angka, 2001.
- BPS, 2002. Kota Ternate Dalam Angka, 2001.
- SMERU, 1999. Regional Deregulation Program on Trade and the Impact to Regional Economic. Proceedings.
- Sobari, Achdiat Adi. 2003. *Realisasi Fisik dan Perkembangan Investasi serta Permasalahannya*. Makalah disampaikan pada Rapat Koordinasi Perencanaan Penanaman Modal Daerah Provinsi Maluku Utara, Ternate.
- Taddjoeddin, Mohammad Zulfan. 2002. Anatomi Kekerasan Sosial dalam Konteks Transisi: Kasus Indonesia, 1990-2001. Working Paper. UNSFIR.
- Taylor, Paul Michael. 2001. "Statement", testimonial presented to United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF), Hearing on Religious-Freedom Violations in the Moluccas, Indonesia.



**Lampiran 1. Realisasi APBD Kabupaten Halmahera Barat  
TA 2000-2003 (Rp Juta)**

No	U r a i a n	2000 <sup>a)</sup>	2001	2002	2003 (Target)
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	3.499,0	4.260,5	23.045,7	12.000,0
II.	Pendapatan Asli Daerah	2.306,5	5.637,7	9.172,1	9.838,0
1	Pajak Daerah	436,1	283,4	1.781,4	730,0
2	Retribusi Daerah	522,9	917,0	2.703,3	3.063,0
3	Bagian Laba BUMD	160,0	150,0	-	-
4	Penerimaan Lain-lain	1.187,5	4.287,3	4.687,4	6.045,0
III.	Bagian Dana Perimbangan	142.684,7	236.698,6	283.546,3	302.935,2
1	<b>Bagi hasil Pajak</b>	<b>8.155,5</b>	<b>13.693,4</b>	<b>15.891,1</b>	<b>18.552,0</b>
a.	PBB	6.435,5	10.603,4	13.489,6	16.650,0
b.	BPHTB	3,1	805,0	1.214,2	500,0
c.	Bagi hasil PPh psl 21	-	928,0	300,7	750,0
d.	PBBKB	1.716,9	1.357,0	585,7	250,0
e.	PKB/BBNKB	-	-	300,9	402,0
2	<b>Bagi Hasil Bukan Pajak SDA</b>	<b>14.611,4</b>	<b>2.302,9</b>	<b>24.455,1</b>	<b>14.900,0</b>
a.	IHH/PSDH	-	49,2	7.481,2	10.500,0
b.	Iuran Hasil Pengusahaan hutan	3.115,8	-	-	-
c.	Landrent	599,2	39,6	2.160,0	50,0
d.	Iuran Eksplorasi/Eksploitasi/Royalty	10.895,2	2.214,1	14.772,4	4.000,0
e.	Pungutan Pengusahaan Perikanan	-	-	-	-
f.	Pungutan Hasil Perikanan	-	-	41,5	350,0
g.	Penggunaan Hak Atas Tanah Pem.	1,2	-	-	-
3	<b>Bantuan Pemerintah pusat</b>	<b>119.917,9</b>	<b>220.702,3</b>	<b>243.200,2</b>	<b>269.483,2</b>
a.	Dana Rutin Daerah	75.493,6	-	-	-
b.	Dana Pembangunan Daerah	42.624,3	-	-	-
c.	Penerimaan lainnya	1.800,0	-	-	-
d.	<b>Dana Alokasi Umum (DAU)</b>	<b>-</b>	<b>210.062,8</b>	<b>232.710,0</b>	<b>250.350,0</b>
e.	Dana Alokasi Khusus (DAK)	-	-	-	19.133,2
a.	Dana Reboisasi	-	9.199,5	7.675,0	-
b.	Dana Rutin Khusus dari Pempus	-	1.440,0	301,0	-
f.	Dana Penyeimbang	-	-	2,264,2	-
g.	Dana Bantuan TK I	-	-	250,0	-
		-	-	-	-
	<b>APBD (I+II+III )</b>	<b>148.490,2</b>	<b>246.596,8</b>	<b>315.764,1</b>	<b>324.773,2</b>

Sumber : APBD Kabupaten Halbar TA 2000 – 2003.

Keterangan : Angka-angka pada TA 2000 disetarakan menjadi 1 tahun kalender.

**Lampiran 2. Perkembangan Realisasi PAD Kabupaten Halbar,  
TA 2000-2003 (Rp Juta)**

No	Uraian	2000 <sup>a)</sup>	2001	TA 2002	2003 (Target)
	<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>2.306,5</b>	<b>5.637,7</b>	<b>9.172,0</b>	<b>9.838,0</b>
<b>A.</b>	<b>Pajak Daerah</b>	<b>436,1</b>	<b>283,5</b>	<b>1.781,3</b>	<b>730,0</b>
1	Pajak Hotel	1,2	3,4	0,7	10,0
2	Pajak Restoran	-	-	1,3	15,0
3	Pajak Hiburan	-	1,9	0,1	15,0
4	Pajak Reklame	20,3	25,8	43,8	40,0
5	Pajak Penerangan Jalan	146,1	112,3	211,9	200,0
6	Pajak Pengambilan Gol. C	232,5	140,1	223,0	450,0
7	Pajak Pengeluaran Hasil Hutan	-	-	1.300,6	-
8	Pajak ABT & APT	36,0	-	-	-
		-	-	-	-
<b>B.</b>	<b>Retribusi Daerah</b>	<b>523,0</b>	<b>916,9</b>	<b>2.703,3</b>	<b>3.063,0</b>
1	Pelayanan Kesehatan	177,1	382,8	522,1	550,0
2	Persampahan/Kebersihan	16,0	11,2	27,3	50,0
3	Penggantian Cetak KTP	29,9	42,9	197,7	200,0
4	Pasar	45,8	77,5	126,8	200,0
5	Pemakaian Kekayaan Daerah	39,5	64,9	95,9	100,0
6	Terminal	4,3	2,7	14,0	78,0
7	Rumah Potong Hewan	-	-	9,4	15,0
8	IMB	202,4	252,0	363,5	450,0
9	Ijin Gangguan/HO	-	75,0	-	50,0
10	Ijin Trayek	8,1	7,9	48,8	50,0
11	Pengadaan Barang dan Jasa	-	-	1.217,9	1.000,0
12	Biaya Dokumen Pengadaan Barang dan Jasa	-	-	68,5	-
13	Perijinan Tertentu	-	-	11,4	-
14	Ijin Usaha Pengelolaan Hasil Hutan	-	-	-	320,0
		-	-	-	-
<b>C.</b>	<b>Bagian Laba Usaha Milik Daerah</b>	<b>160,0</b>	<b>150,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
1	BPD	-	-	-	-
2	PDAM	-	-	-	-
3	PD Gama Karya	160,0	150,0	-	-
		-	-	-	-
<b>D.</b>	<b>Lain-lain Pendapatan</b>	<b>1.187,4</b>	<b>4.287,3</b>	<b>4.687,3</b>	<b>6.045,0</b>
1	Hasil Penjualan Barang Milik Daerah	0,9	17,3	7,3	-
2	Jasa Giro	145,2	860,6	871,5	1.000,0
3	Sumbangan Pihak Ke tiga	1.038,7	3.391,2	3.805,9	5.000,0
4	Cicilan KB	-	-	-	25,0
5	Cicilan Rumah Dinas	2,7	18,2	2,6	20,0

Sumber : APBD Kabupaten Maluku Utara, TA 2000 – 2003.

Keterangan : a) Angka-angka pada TA 2000 disetarakan menjadi 1 tahun kalender.

Lampiran 3: Contoh 1 Copy Bukti Pembayaran SPKT Kopra

UNIT/DINAS Pusat  
UPTR [Redacted]

Model : Bend. 26

**TANDA BUKTI PENERIMAAN**

No. : 039755 Lembar : I / II / III / IV / V

Bendaharawan Khusus Penerima : [Redacted]  
 Telah menerima uang sebesar Rp. 1000.000 (dengan huruf) # Satu juta Rupiah #


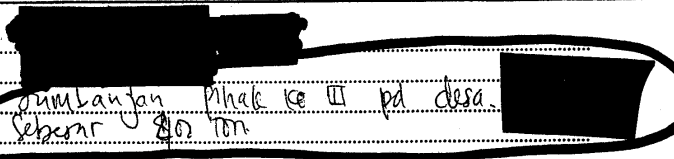

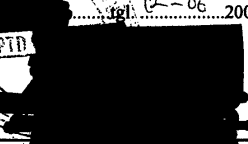

Dari Nama [Redacted]  
 Alamat [Redacted]  
 Sebagai pembayaran Gubangan pDab ke 3 (Kopra)  
Terima 31.10.2001

Ayat Penerimaan [Redacted] Uang tersebut Dijas Diterima [Redacted] 19 .....

Penyetor, [Redacted]

\*) Jabatan dan Tanda tangan Bendahara Khusus Penerima

Lampiran 4: Contoh 2 Copy Bukti Pembayaran SPKT Kopra

DINAS PENDAPATAN DAERAH KABUPATEN MALUKU UTARA Jl. Raya Bastiong Ternate Telp. 21498		Model : Bend. 26
<b>TANDA BUKTI PENERIMAAN</b>		Lembar : I / II / III
Bendaharawan Khusus Penerima :  Telah menerima uang sebesar Rp. 500.000 ( * Delapan Ratus Ribu Rupiah * )		No.
Dari Nama Alamat Sebagai Pembayaran	 sumbangan Pihak ke III pd desa.  sebesar 500.000	
Ayat Penerimaan	Uang tersebut Diatas Diterima tgl. 12-06-2003 	12-06-2003 Penyeter 
*) Jabatan dan Tanda tangan Bendahara Khusus Penerima		

**Lampiran 5: Perkembangan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD)  
Kota Ternate, TA 2000 – 2003 (Rp Juta)**

No	Uraian	2000 <sup>a)</sup>	2001	2002	2003 (Target)
	<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>1.521,1</b>	<b>3.174,7</b>	<b>6.533,3</b>	<b>6.090,5</b>
<b>A.</b>	<b>Pajak Daerah</b>	<b>659,1</b>	<b>1.250,6</b>	<b>2.190,8</b>	<b>2.015,0</b>
1	Pajak Hotel & Restoran	58,1	148,4	199,8	180,0
2	Pajak Reklame	53,3	68,4	159,7	157,0
3	Pajak Pertunjukan/hiburan	2,1	15,9	5,8	10,0
4	Pajak Penerangan Jalan	406,1	725,6	1.284,5	1.100,0
5	Pajak Pengambilan Gol. C	131,9	266,4	541,0	568,0
6	Pajak Pemanfaatan ABT & APT	7,5	25,9		
<b>B.</b>	<b>Retribusi Daerah</b>	<b>770,3</b>	<b>1.387,4</b>	<b>2.336,5</b>	<b>2.315,5</b>
1	Pelayanan kesehatan	20,7	60,7	166,7	100,0
2	Persampahan/Kebersihan	121,6	202,9	322,0	295,0
3	KTP dan Akte Catatan Sipil	26,8	94,5	191,6	165,0
4	Parkir di tepi jalan umum	22,7	65,4	140,7	147,5
5	Pasar	320,1	416,8	569,5	600,0
6	Pengujian Kendaraan Bermotor	-	78,4	84,4	90,0
7	Pemeriksaan Tabung Pemadam Kebakaran	32,8	96,3	110,4	110,0
8	Pemakaian Kekayaan Daerah	10,7	10,9	27,4	30,0
9	Terminal	96,5	144,7	160,0	160,0
10	Penyedotan kakus	3,9	8,8	7,6	15,0
11	Jasa Pelabuhan Laut	-		14,1	16,0
12	Ijin SIUP (Srt Ijin Usaha Perdagangan)	-		6,1	10,0
13	Ijin Pemanfaatan Tanah	10,5	4,9	83,2	10,0
14	IMB	89,5	136,4	204,1	200,0
15	Ijin Usaha Angkutan Sewa	-		-	5,0
16	Ijin HO	10,8	5,5	10,2	12,0
17	Ijin Trayek	3,7	23,8	29,7	30,0
18	Ijin Tempat Usaha	-		56,8	55,0
19	Pengusaha hotel melati	-		6,4	12,5
20	Ijin Rekreasi dan Hiburan Umum	-		-	7,5
21	Pemasukan, Pengeluaran Hewan ternak	-		11,0	10,0
22	RPH	-		-	15,0
23	Tempat khusus parkir	-		4,8	15,0
24	Ijin Usaha Rumah Makan	-		1,0	10,0
25	Biaya Cetak Dokumen Lelang	-	37,4	89,5	100,0
26	Usaha Penunjang Angkutan Laut	-		1,0	5,0
27	Biaya Cetak Nomor Rumah/bangunan	-		17,0	60,0
28	Ijin Usaha Jasa Konstruksi	-		21,3	30,0
<b>C</b>	<b>Lain-lain Pendapatan</b>	<b>91,7</b>	<b>536,7</b>	<b>2.006,0</b>	<b>1.760,0</b>
1	Jasa Giro & Deposito	16,8	194,1	989,6	900,0
2	Sumbangan Pihak Ke tiga	5,9	20,3	10,3	45,0
3	Ijin Operasi Ojeg	-	22,9	11,1	15,0
4	Bunga deposito	-	299,4	907,7	750,0
5	Lain-lain	69,1	-	87,3	50,0

Sumber : APBD Kota Ternate, TA 2000 – 2003.

Keterangan : Angka-angka pada TA 2000 disetarakan menjadi 1 tahun kalender.

Lampiran 6. Perkembangan Harga Bulanan Komoditi Perkebunan di Maluku Utara , Tahun 2000-2003 (Rp/Kg)

Tahun/ Bulan	Kopra		Cengkeh		Pala		Kakao	
	Petani	Pedagang	Petani	Pedagang	Petani	Pedagang	Petani	Pedagang
Jan-00	1.237	1.412	18.125	20.750	28.500	31.250	2.700	2.962
Feb	1.213	1.388	19.688	21.938	35.000	37.750	2.844	3.031
Mar	1.225	1.400	20.313	22.188	35.375	38.000	2.875	3.094
Apr	1.206	1.425	21.938	23.938	37.750	39.750	3.550	3.900
Mei	1.225	1.375	21.250	23.750	35.750	38.000	3.031	3.200
Jun	1.144	1.363	20.750	22.750	28.250	31.125	4.338	4.675
Jul	1.038	1.231	29.750	31.250	36.000	38.250	4.806	5.100
Agus	925	1.200	30.875	32.125	34.250	36.250	4.406	4.725
Sep	725	975	31.625	32.375	32.500	34.500	3.875	4.250
Okt	600	700	35.000	37.000	35.000	36.500	4.000	4.500
Nop	600	700	35.000	37.000	35.000	36.500	4.000	4.500
Des	650	750	35.000	37.000	37.000	38.300	4.250	4.800
Jan-01	750	1.000	46.000	50.000	30.000	35.000	6.500	7.000
Feb	550	750	45.000	50.000	20.000	23.000	6.000	6.500
Mar	750	950	50.000	55.000	21.000	23.000	6.500	7.000
Apr	900	1.100	62.000	64.000	25.000	27.000	8.000	8.700
Mei	775	880	62.500	65.290	25.600	27.100	7.058	7.750
Jun	1.050	1.250	71.000	73.000	32.000	34.625	7.000	7.500
Jul	1.325	1.475	76.500	79.500	31.500	33.750	6.500	7.000
Agus	1.075	1.160	74.750	76.750	26.250	27.625	5.000	5.500
Sep	875	975	69.000	71.500	25.250	27.000	4.625	5.500
Okt	850	950	65.000	67.250	28.625	30.000	6.800	7.175
Nop	950	1.000	56.500	60.125	29.750	31.000	6.900	7.250
Des	1.100	1.280	55.750	58.500	28.375	29.500	7.800	8.300
Jan-02	1,250	1,500	58,000	60,000	28,000	29,000	8,000	8,500
Feb	1,250	1,400	67,000	69,000	32,000	33,500	8,000	9,000
<b>Mar</b>	<b>1.200</b>	<b>1.400</b>	<b>67.000</b>	<b>69.000</b>	<b>32.500</b>	<b>34.000</b>	<b>10.000</b>	<b>11.000</b>
Apr	1.300	1.500	55.000	57.000	36.000	37.000	9.500	10.500
Mei	1.200	1.400	50.000	52.500	37.000	38.000	8.000	9.000
Jun	1.250	1.400	23.000	24.000	28.000	30.000	8.000	9.000
Jul	1.400	1.600	28.000	29.000	28.000	29.000	9.000	10.000
Agus	1.300	1.450	25.000	26.000	28.000	29.000	10.000	12.000
Sep	1.400	1.500	24.000	25.000	30.000	31.000	10.000	12.000
Okt	1.400	1.500	24.000	25.000	34.000	35.000	11.000	12.000
Nop	1.450	1.550	21.000	22.000	30.500	32.000	9.500	10.500
Des	1.450	1.500	24.000	25.000	31.000	33.000	9.500	10.500
Jan-03	1.675	1.900	20.000	21.500	26.000	27.000	9.000	10.000
Feb	1.600	1.750	22.000	23.500	29.500	31.000	10.000	11.000
Mar	1.600	1.750	17.000	18.000	25.000	26.000	10.000	11.000
Apr	1.650	1.750	16.000	17.000	26.000	27.000	10.000	11.000
Mei	1.500	1.600	12.000	13.000	24.000	25.000	8.500	9.000

Sumber: Dinas Perkebunan Kabupaten Halbar, 2003.