



LAPORAN LAPANGAN

Deregulasi Perdagangan Regional dan Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Daerah

Kasus:
Jawa Tengah dan
DI. Yogyakarta

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu Tim Persepsi Daerah dan tidak berhubungan atau mewakili Group Bank Dunia maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan Persepsi Daerah

Syaikhu Usman
M. Sulton Mawardi
Nina Toyamah
Vita Febriany
Sudarno Sumarto
Roger D. Montgomery
Jacqueline L. Pomeroy

Laporan lapangan dari Social Monitoring & Early Response Unit (SMERU), Suatu Unit yang didukung oleh Bank Dunia, AusAID, ASEM, dan USAID

Juni 1999
(Edisi Perbaikan)

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
Daftar Isi	i
Daftar Tabel	ii
Daftar Lampiran	iv
Daftar Singkatan	v
1. PENGANTAR	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Gambaran Umum Daerah	1
2. DEREGULASI PERDAGANGAN DI JATENG DAN DIY	4
2.1. Tingkat Propinsi	4
2.2. Tingkat Kabupaten	8
3. PELAKSANAAN DEREGULASI	11
3.1. Perdagangan Ternak Besar	13
3.2. Sumbangan Pihak Ketiga (pada Usaha Tani Tembakau)	15
3.3. Usaha Perikanan Laut (Tempat Pelelangan Ikan)	16
3.4. Pungutan pada Usaha Bawang Merah	17
3.5. Usaha Tani Tebu dan Tataniaga Gula	19
3.6. Sosialisasi	20
4. DAMPAK DEREGULASI	22
4.1. Perekonomian Daerah	22
4.1.1. Tembakau Rajangan (di Kabupaten Temanggung)	22
4.1.2. Kopi (di Kabupaten Temanggung)	26
4.1.3. Bawang Merah (di Kabupaten Brebes)	27
4.1.4. Tebu/Gula (di Kabupaten Klaten)	31
4.1.5. Ikan Laut (di Kabupaten Gunung Kidul)	32
4.1.6. Ternak Sapi (di Kabupaten Gunung Kidul)	35
4.1.7. Tanaman Pangan (di Kabupaten Gunung Kidul)	37
4.2. Pendapatan Asli Daerah	37
4.2.1. Propinsi Jawa Tengah	37
4.2.2. Propinsi DI Yogyakarta	39
4.2.3. Kabupaten Temanggung – Jawa Tengah	42
4.2.3. Kabupaten Brebes – Jawa Tengah	45
4.2.3. Kabupaten Klaten – Jawa Tengah	47
4.2.3. Kabupaten Gunung Kidul – DIY	50
5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	53
LAMPIRAN	54

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Gambaran Umum Jateng dan DIY: Wilayah, Penduduk, dan Beberapa Jenis Produk Pertanian, 1997.	2
2. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Jawa Tengah yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.	5
3. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah DIY yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.	6
4. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Di Empat Kabupaten yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.	9
5. Prosentase Realisasi Pungutan TA 1997/98 terhadap TA 1998/99 Kabupaten Gunung Kidul atas Pajak dan Retribusi Daerah yang Sudah Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.	11
6. Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga dari Pengusaha/Grader Tembakau Di Kabupaten Temanggung, 1994/95 – 1997/98 (Rp Juta).	16
7. Tarif Retribusi/Jasa PPI/TPI dan Alokasi Penggunaannya.	17
8. Jenis Pungutan Di Pasar Bawang Merah.	18
9. Analisis Penerimaan dan Biaya Tataniaga Pengrajang Tembakau di Temanggung, Tahun 1997 dan 1998 (Rp/kg).	25
10. Marjin Tataniaga Pedagang Kopi Kabupaten Temanggung, Sebelum dan Sesudah Deregulasi.	27
11. Struktur Biaya dan Hasil Usahatani Bawang Merah Di Kabupaten Brebes.	30
12. Biaya Kirim Bawang Merah.	31
13. Perkembangan Harga Bawang Merah.	31
14. Penggunaan Jasa Koperasi, Anjuran, dan Kesepakatan TPI Baron.	34
15. Marjin Tataniaga Pedagang Ikan Laut dari Kabupaten Gunung Kidul, Sebelum dan Sesudah Deregulasi.	35
16. Jenis Pungutan yang Pernah Dikenakan pada Komoditi Ternak dari Kabupaten Gunung Kidul.	36
17. Struktur Penerimaan APBD Propinsi Jawa Tengah, TA 1996/97-1998/99.	38
18. Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Tengah, 1996/97 -1998/99 (Rp Juta).	39
19. Struktur Penerimaan APBD Propinsi DI Yogyakarta, TA 1996/97-1998/99.	40
20. Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Propinsi DI Yogyakarta, 1996/97 -1998/99 (Rp Juta).	41

DAFTAR TABEL (Lanjutan)

Tabel	Halaman
21. Struktur Penerimaan APBD Kabupaten Temanggung, TA 1996/97-1998/99	42
22. Potensi Penerimaan Daerah Kabupaten Temanggung yang Hilang pada TA 1998/99.	43
23. Jenis Pajak dan Retribusi Daerah yang Dihapus dan Perkiraan Besarnya Pungutan yang Hilang pada TA 1998/99 Di Kabupaten Temanggung (Rp Juta).	43
24. Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Temanggung, 1996/97 –1998/99 (Rp Juta).	44
25. Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Brebes, 1996/97 - 1998/99 (Rp Juta).	46
26. Sumber Penerimaan APBD Kabupaten Brebes, TA 1996/97-1998/99 (Rp Juta)	47
27. Sumber Penerimaan APBD Kabupaten Klaten, TA 1996/97-1998/99 (Rp Juta)	48
28. Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Klaten, TA 1996/97 - 1998/99 (Rp Juta).	49
28. Struktur Penerimaan APBD Kabupaten Gunung Kidul, TA 1996/97-1998/99	50
30. Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gunung Kidul, TA 1996/97 –1998/99 (Rp Juta).	51

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran		Halaman
1.a	Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Tengah, TA 1996/97-1998/99	54
1.b	Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Propinsi DI Yogyakarta, TA 1996/97-1998/99	55
1.c	Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Temanggung , TA 1996/97-1998/99	56
1.d	Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Brebes, TA 1996/97-1998/99	57
1.e	Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Klaten, TA 1996/97-1998/99	58
1.f	Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gunung Kidul, TA 1996/97-1998/99	59
2.a	Perkembangan Penerimaan APBD Propinsi Jawa Tengah, TA 1996/97-1998/99	60
2.b	Perkembangan Penerimaan APBD Propinsi DI Yogyakarta TA 1996/97-1998/99	61
2.c	Perkembangan Penerimaan APBD Kabupaten Temanggung TA 1996/97-1998/99	62
2.d	Perkembangan Penerimaan APBD Kabupaten Brebes TA 1996/97-1998/99	63
2.e	Perkembangan Penerimaan APBD Kabupaten Klaten TA 1996/97-1998/99	64
2.f	Perkembangan Penerimaan APBD Kabupaten Gunung Kidul TA 1996/97-1998/99	65
3	Latar Belakang Deregulasi	66

DAFTAR SINGKATAN

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
ASSR	<i>Agricultural Sector Strategic Review</i>
BBI	Balai Benih Ikan
BBNKB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
BPD	Bank Pembangunan Daerah
BPHTB	Bea Perolehan Hak Atas dan Bangunan
BPPC	Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh
CPIIS	<i>Centre for Policy and Implementation Studies</i>
Dati	Daerah Tingkat
Depdagri	Departemen Dalam Negri
Depkeu	Departemen Keuangan
Depperindag	Departemen Perdagangan dan Perindustrian
Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
DIY	Daerah Istimewa Yogyakarta
dll	dan lain-lain
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DT	Daerah Tingkat
FoB	<i>Free on Board</i>
Ha	Hektar
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
Ingub	Instruksi Gubernur
Inpres	Instruksi Presiden
Jateng	Jawa Tengah
Kab	Kabupaten
Kadin	Kamar Dagang dan Industri
Kepmendagri	Keputusan Menteri Dalam Negri
Kg	Kilogram
KSU	Kerja Sama Usaha
KTP	Kartu Tanda Penduduk
LoI	<i>Letter of Intent</i>
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MT	Musim Tanam
P4T	Paguyuban Pabrik Rokok, Petani, Pedagang, Tembakau
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PB	Pedagang Borongan
PBB-KB	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
PE	Pedagang Eceran
Pemda	Pemerintah Daerah
Perda	Peraturan Daerah
Persepsi	Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Program Deregulasi Daerah
PG	Pabrik Gula

DAFTAR SINGKATAN (Lanjutan)

PJR	Petugas Jalan Raya
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor
PP	Pedagang Pengumpul
PPI	Pelabuhan Pelelangan Ikan
PT	Perseroan Terbatas
Rp	Rupiah
RS	Rumah Sakit
RSUD	Rumah Sakit Umum Daerah
Setwilda	Sekretariat Wilayan Daerah
SKPIH	Surat Keterangan Pengantar Ikan Hidup
SKPKH	Surat Keterangan Pengantar Hasil Perikanan
STB	Surat Tidak Berkeberatan
SWP5D	Sumbangan Wajib Pembangunan Prasarana Produksi Pertanian dan Pemasaran Daerah
t.a.d	tidak ada data
TA	Tahun Anggaran
TCD	<i>Ton Cane per Day</i>
TDR	Tandan Daftar Rekanan
TK	Tingkat
TPI	Tempat Pelelangan Ikan
TPR	Tempat Pemungutan Retribusi
TRI	Tebu Rakyat Intensifikasi
UU	Undang-Undang

1. PENGANTAR

1.1. Latar Belakang

Pelaksanaan reformasi struktur ekonomi dan program deregulasi perdagangan di daerah yang terjadi sejak dua tahun terakhir ini didasarkan pada dua peraturan pokok, yaitu:

- 1) Undang-undang (UU) No. 18, 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang disahkan pada 23 Mei 1997, dan
- 2) *Letter of Intent* (LoI) dalam rangka kesepakatan bantuan International Monetary Fund (IMF) kepada Pemerintah Indonesia yang ditandatangani pada 15 Januari 1998, enam bulan sesudah pengesahan UU No. 18, 1997.

Penetapan UU No. 18, 1997 dan penandatanganan LoI tidak dengan sendirinya menggulirkan perbaikan perekonomian masyarakat atau penghapusan hambatan perdagangan. Segala isi ketetapan dan kesepakatan itu masih memerlukan dukungan pengaturan melalui berbagai keputusan pemerintah (daerah). Setelah semua peraturan yang diperlukan diumumkan, itupun belum berarti segala sesuatu akan berjalan sebagaimana bunyi aturannya. Proses, metode, dan cara pelaksanaan deregulasi yang telah diputuskan itu merupakan faktor penentu dalam pelaksanaannya di lapangan (ASSR March, 1998). Dalam kaitan itu, tujuan kunjungan Tim Persepsi Daerah Ke Propinsi Jawa Tengah (Jateng) dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) ini adalah mengamati proses pengundangan deregulasi perdagangan dan pelaksanaan nyatanya di lapangan, serta melihat dampaknya terhadap dinamika perekonomian/perdagangan di daerah (perdesaan) dan penerimaan pemerintah (daerah).

Laporan ini ditulis berdasarkan hasil kunjungan lapangan di dua propinsi tersebut dari tanggal 17 sampai 27 Mei 1999 dalam rangka menelusuri pelaksanaan berbagai reformasi dan deregulasi perdagangan regional, khususnya di bidang perdagangan hasil pertanian. Informasi tentang proses pelaksanaan reformasi dan deregulasi daerah ini dikumpulkan melalui kunjungan ke beberapa instansi pemerintahan yang relevan dengan aktifitas perekonomian dan perdagangan hasil pertanian. Di samping itu Tim juga mengunjungi beberapa petani, pedagang, dan asosiasi pedagang/pengusaha. Selain mengunjungi institusi di tingkat propinsi, Tim juga mengunjungi lembaga-lembaga yang serupa di tingkat kabupaten, yaitu Kabupaten Brebes, Kabupaten Temanggung, Kabupaten Klaten, masing-masing di Propinsi Jateng, dan Kabupaten Gunung Kidul di Propinsi DIY.

1.2. Gambaran Umum Daerah

Propinsi Jateng dan Propinsi DIY terletak di bagian tengah Pulau Jawa. Pada 1997 Jateng mempunyai luas sekitar 3,25 juta ha (1,7% dari luas Indonesia) dengan penduduk 29,9 juta jiwa (15% dari penduduk Indonesia), sedangkan luas DIY lebih kurang 0,32 juta ha dengan penduduk 3,2 juta jiwa (Tabel 1). Kepadatan penduduk Jateng 919/km² dan DIY sebesar 1.008 jiwa/km². Jateng dibagi kedalam 29 kabupaten dengan 7.932 desa dan 6 kotamadya dengan 606 kelurahan. DIY terdiri dari empat kabupaten dengan 387 desa dan sebuah kotamadya dengan 45 kelurahan.

Tabel 1. Gambaran Umum Jateng dan DIY: Wilayah, Penduduk, dan Beberapa Jenis Produk Pertanian, 1997.

Wilayah (Propinsi, Kabupaten)	Luas (000 ha)	Penduduk (000 jiwa)	Padi (000 ton)	Bawang Merah (000 kw)	Ternak Sapi & Kerbau (000 ekor)	Tembakau (ton)	Kopi (ton)	Tebu (ton)	Ikan Laut (ton)	PAD (Rp juta, 1997/98) ^{*)}	PAD/ APBD (%)
<u>Jawa Tengah</u>	3.254	29.907	8.150	1.642	1.480	46.016	7.560	289.317	268.922	437.915	30
- Brebes	166	1.652	422	<i>1.221 [74]</i>	36	0	56	47.648	<i>1.662 [0,6]</i>	6.754	14
- Temanggung	87	638	137	2	36	<i>10.145 [22]</i>	<i>3.050 [40]</i>	3.050	0	4.823	12
- Klaten	66	1.099	352	112	72	2.648	59		0	6.937	12
<u>D.I. Yogyakarta</u>	319	3.214	740	254	205	2.358	463	19.986	1.389	61.618	27
- Gunung Kidul	149	733	167	4	<i>99 [48]</i>	107	0	463	<i>940 [67]</i>	3.772	10

Keterangan: Jateng terdiri dari 35 kab./kodya dan DIY mempunyai 5 kab./kodya.
 Cetak miring menunjuk pada komoditi yang ditelusuri kaitannya dengan deregulasi.
 Di dalam tanda [...] adalah angka persen terhadap produksi tingkat propinsi.

Sumber: Jawa Tengah Dalam Angka, 1998; DIY Dalam Angka, 1997.
^{*)} = Laporan Biro/Bagian Keuangan masing-masing daerah.

Jateng merupakan propinsi penghasil padi ketiga terbesar di Indonesia. Komoditi ini ditanam di persawahan yang luasnya hampir sejuta ha (31% dari luas propinsi) yang 66% di antaranya dapat ditanami dua atau tiga kali per tahun. DIY mempunyai lahan sawah seluas lebih dari 60 ribu ha (19% dari luas propinsi). Tanaman penting lainnya di kedua propinsi ini adalah jagung dan kedelai. Meskipun padi, jagung, dan kedelai merupakan produk penting, tetapi mengingat perdagangannya selama ini dapat dikatakan tidak diregulasi, maka komoditi ini tidak dijadikan objek utama dalam pemantauan ini. Di Jateng komoditi yang dipantau regulasinya adalah bawang merah, tembakau, kopi, tebu, dan ikan laut, sedangkan di DIY ternak potong dan ikan laut (lihat Tabel 1).

Kondisi jalan, baik Jateng maupun DIY, pada umumnya (sekitar 80%) sudah diaspal atau paling tidak sudah dikeraskan (berbatu kerikil). Hampir semua pemukiman penduduk sudah dapat dicapai dengan kendaraan bermotor. Kedua daerah ini juga dihubungkan dengan angkutan kereta api secara reguler. Jateng mempunyai lima pelabuhan laut yang cukup besar, yaitu Tanjung Mas, Cilacap, Tegal, Jepara, dan Juwana, sementara DIY tidak mempunyai pelabuhan laut, kecuali beberapa pelabuhan nelayan yang terdapat di Bantul dan Gunung Kidul. Dua pelabuhan udara yang relatif besar (Achmad Yani dan Adi Sumarmo) menghubungkan Jateng dengan dunia luar, sementara DIY mempunyai Pelabuhan Udara Adi Sucipto yang menjadi pintu gerbang utama para turis untuk DIY dan juga Jateng (Candi Borobudur).

2. DEREGULASI PERDAGANGAN DI JATENG DAN DIY

2.1. Tingkat Propinsi

Selama ini Pemda di Jateng dan DIY, baik propinsi maupun kabupaten, dapat dikatakan hampir tidak pernah mengeluarkan regulasi yang mengatur kegiatan perdagangan komoditi pertanian. Pengaturan yang ada umumnya dilakukan oleh pemerintah pusat, misalnya tentang program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI), yang kemudian penghapusannya juga dilakukan oleh pusat sendiri.

Sebanyak 24 jenis pajak dan retribusi daerah Jateng atau hampir 2/3 dari seluruh jenis yang berlaku selama ini harus dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997 (lihat Tabel 2). Penghapusan pungutan ini lebih lanjut diimplementasikan berdasarkan Instruksi Gubernur (Ingub) Jateng No. 188. 3/42.A/1998 tanggal 30 Maret 1998. Instruksi ini menegaskan juga bahwa kegiatan pemerintahan yang diatur dalam Perda-perda tentang pajak dan retribusi yang dihapuskan itu masih tetap berlaku.

Keadaan yang serupa juga terjadi di DIY. Propinsi ini menghapus 18 jenis pungutan pajak dan retribusi daerah (Tabel 3). Lima di antaranya harus dicabut total dan 13 lainnya hanya dihapus pungutannya, dalam pengertian kegiatan pemerintahan yang diatur di dalam Perda-perda itu masih tetap berlaku.

Pada pelaksanaan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada perundangan yang mengatur kehidupan masyarakat akan terjadi proses interaksi antara aparat pemerintah dengan rakyat. Dalam kaitan dengan proses tersebut muncul dua macam pengamatan, sebagai berikut:

1. Beberapa informan (subjek pungutan) menyatakan bahwa proses interaksi itu seringkali merupakan jalan bagi lahirnya pungutan liar (informal).
2. Beberapa aparat pemerintah menceritakan bahwa sejak dihapusnya berbagai pungutan itu, pemerintah (daerah) kehilangan informasi dan kontrol atas berbagai jenis kegiatan perekonomian/perdagangan di daerah.

Kedua bentuk pengamatan tersebut ditemukan baik di tingkat propinsi maupun kabupaten. Mengenai isu pertama, pemikiran yang muncul menghendaki agar interaksi langsung antara aparat dengan rakyat harus dibuat sesedikit mungkin atau diganti dengan bentuk interaksi tidak langsung. Dalam kaitan dengan isu kedua, berbagai pihak menyadari pentingnya informasi, tetapi kegunaan kontrol terhadap kegiatan perekonomian daerah mulai dipertanyakan. Perkembangan perekonomian/perdagangan yang mengarah pada pasar bebas, cenderung lebih disenangi masyarakat pelaku ekonomi. Walaupun informasi tentang perkembangan perekonomian/perdagangan itu diperlukan, hal itu tidak harus dilakukan sendiri oleh aparat pemerintah. Institusi masyarakat yang lain, seperti Kadin, asosiasi produsen/konsumen/pedagang, koperasi, dan LSM agaknya perlu diberi kesempatan dan peran untuk melaksanakan hal-hal tersebut. Di masa depan, kelihatannya, bentuk interaksi tidak langsung antara aparat pemerintah dengan rakyat akan menjadi alternatif yang perlu dikembangkan.

Tabel 2. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Jawa Tengah yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.

Jenis Pungutan	Tetap Berlaku	Dihapus
<u>Pajak Daerah</u>		
1. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)*	Diperbaharui	
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB)*	Diperbaharui	
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB)*	Baru	
<u>Retribusi Daerah</u>		
1. Dokumen Lelang Pekerjaan Dana APBD		HT
2. Pengambilan Dokumen Prakualifikasi dan TDR		HT
3. Uang Leges		HT
4. Izin Usaha Peternakan		HT
5. Pemeriksaan Ternak		HP
6. Pemeriksaan dan Pengawasan Kulit Ternak		HP
7. Usaha Bar		HK
8. Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum		HK
9. Usaha Hotel Golongan Melati		HK
10. Usaha Perkemahan		HT
11. Usaha Perikanan		HT
12. Pemeriksaan Mutu Hasil Perikanan		HT
13. Tempat Pelelangan Ikan		HP
14. Pembuatan dan Pengusahaan Tambak		HT
15. Penyelenggaraan Balai Benih Ikan dan Udang		HP
16. Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C		HK
17. Pengambilan Air Bawah Tanah		HK
18. Kesejahteraan Buruh		HT
19. Usaha Penampung dan Penyalur Tenaga Kerja		HT
20. Iuran Wajib Latih Tenaga Kerja Perusahaan		HT
21. Izin Sementara dan Pengawasan Sarana Kesehatan		HP
22. Hygiene dan Sanitasi Usaha-usaha bagi Umum		HP
23. Sumbangan Wajib Retribusi Prasarana Jalan		HT
24. Penggunaan Air Permukaan Tanah		HT
25. Pemakaian Kekayaan Daerah*	Diperbaharui	
26. Pasar Grosir dan Pertokoan*	Diperbaharui	
27. Penjualan Produksi Usaha Daerah*	Diperbaharui	
28. Tempat Penginapan/Pasanggerahan/Villa*	Diperbaharui	
29. Pelayanan Kesehatan di RSUD & RS Kusta**	Diperbaharui	
30. Izin Trayek***	Diperbaharui	
31. Pengujian Kendaraan Bermotor***	Diperbaharui	

Keterangan: * = Sudah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

** = Sudah ditetapkan DPRD.

*** = Masih dibahas DPRD

Sumber: Biro Hukum Setwilda Jateng.

HP = Dihapus pungutannya saja.

HT = Dihapus. total

HK = Digeser ke kabupaten/kotamadya.

Tabel 3. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah DIY yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.

Jenis Pungutan	Tetap Berlaku	Dihapus
<u>Pajak Daerah</u>		
1. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) *	Diperbaharui	
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB)*	Diperbaharui	
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB) *	Baru	
<u>Retribusi Daerah</u>		
1. Pengganti Biaya Pembuatan Dokumen Lelang		HT
2. Prakuifikasi Pekerjaan pemborongan dan Pengadaan		HT
3. Uang Leges		HT
4. Lelang Hasil Hutan		HT
5. Izin Usaha Peternakan		HT
6. Izin Pengiriman/Pengeluaran Ternak		HP
7. Usaha dan Penggolongan Losmen		HK
8. Usaha Pondok Wisata		HK
9. Usaha Rumah Makan		HK
10. Usaha Penginapan Remaja		HK
11. Promosi Pariwisata		HP
12. Rekreasi dan Hiburan Umum		HK
13. Pramuwisata dan Usaha Jasa Pramuwisata		HP
14. Tempat Pelelangan Ikan		HP
15. Izin Usaha Perikanan		HP
16. Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C		HK
17. Pembinaan Pemboran dan Pemakaian Air Bawah Tanah		HK
18. Wajib Laport Kesejahteraan Buruh		HP
19. Penjualan Produk Daerah**	Diperbaharui	
20. Pemakaian Kekayaan Daerah***	Diperbaharui	
21. Penginapan/Pasangerahan/Villa**	Diperbaharui	
22. Pengujian Kendaraan Bermotor***	Diperbaharui	
23. Izin Trayek**	Diperbaharui	
24. Tempat Rekreasi dan Olahraga***	Diperbaharui	
25. Pelayanan Kesehatan**	Diperbaharui	
26. Pengolahan Limbah Cair Masih dibahas DPRD***	Diperbaharui	

Keterangan: * = Sudah diundangkan dalam Lembaran Daerah. HP = Dihapus punggutannya saja.
 ** = Masih dibahas DPRD. HT = Dihapus. Total.
 *** = Pembaruannya akan dipersiapkan HK = Digeser ke kabupaten/kotamadia.

Sumber: Biro Hukum Setwilda DIY.

Baik Jateng maupun DIY sudah menyelesaikan proses pengundangan tiga jenis pajak daerah, termasuk PBB-KB (Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor). Sebagai jenis pajak baru, PBB-KB memang harus segera dibuat, tetapi dua jenis pajak lainnya yaitu Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB) menurut Pasal 43 ayat (2) UU No. 18, 1997 masih dapat diberlakukan sampai 23 Mei 2000. Namun setiap propinsi cenderung ingin menggantikannya secepat mungkin dengan Perda baru. Hal ini, agaknya, dilakukan guna menghindari bagi hasil dengan kabupaten/kotamadya. Berdasarkan UU lama penerimaan dari hasil PKB dan BBN-KB dibagikan dengan kabupaten/kotamadya, sedangkan berdasarkan UU No. 18, 1997, kedua pajak ini sepenuhnya menjadi sumber penerimaan propinsi.

Dalam hal mempersiapkan perundangan yang mengatur retribusi, Jateng kelihatannya lebih cepat dibanding DIY. Jateng sudah mengundangkan empat Perda tentang retribusi, sementara DIY baru satu. Staf Biro Keuangan Setwilda DIY mengakui lambatnya proses pembentukan perundangan di daerahnya, terutama pada tingkat pembahasan di DPRD. Anggota DPRD selalu ingin tahu secara rinci setiap produk perundangan yang dipersiapkan.

Keadaan tersebut disenangi oleh banyak responden pejabat pemerintah, meskipun dengan itu pihak eksekutif DIY sering dibuat “repot” oleh DPRD. Semua itu terjadi disebabkan anggota DPRD terdiri dari mereka yang berpendidikan relatif tinggi dengan pengalaman kemasyarakatan yang luas. Dalam hal pembahasan APBD, misalnya, mereka tidak sekedar ingin tahu tentang penganggarannya, tetapi juga latar belakang kebijakan dari setiap program dan proyek, dan pelaksanaan nyatanya di lapangan. Dari banyaknya kritik masyarakat terhadap kualitas dan kesungguhan kerja para anggota DPR(D) selama ini, agaknya DPRD DIY pantas dibanggakan masyarakatnya.

Semua responden menyepakati bahwa pemerosesan perundangan memerlukan tingkat kehati-hatian yang tinggi. Tetapi, ketika mengetahui bahwa proses pengesahan Perda di Depdagri memerlukan waktu lebih dari enam bulan, para responden di Jateng dan DIY tidak menemukan alasan pembenarnya. Beberapa responden, meskipun tidak menunjukkan bukti nyata, cenderung mengkaitkan penyebabnya dengan “praktek setor orang daerah kepada orang pusat”¹ (pembicaraan tentang hal ini biasanya diikuti dengan senyum atau bahkan gelak tawa). Makin banyak “upeti” yang dibawa orang daerah untuk orang pusat makin lancar penyelesaian urusannya.

Mengenai mekanisme pelaksanaan PBB-KB, beberapa staf Dinas Pendapatan Daerah melihatnya sebagai satu kasus aneh. Berdasarkan UU No. 18, 1997, pajak ini berstatus sebagai pajak daerah tingkat propinsi. Oleh karena itu, pengaturan dan pelaksanaannya seharusnya diserahkan sepenuhnya kepada daerah, baik mekanisme pemungutannya maupun penentuan besar tarifnya. Namun nyatanya pemungutan pajak ini dilakukan secara sentralistik oleh Depkeu. Secara praktis mungkin hal itu dapat dibenarkan, tetapi secara prinsipil pengelolaan PBB-KB oleh pusat itu kurang searah dengan politik desentralisasi dan otonomi pemerintahan. Ditambah lagi, di balik sentralisasi PBB-KB ini muncul isu adanya permintaan setor ke pusat. Ketika ditanyakan apakah permintaan setor itu dipenuhi, jawaban beberapa staf Dinas Pendapatan Daerah: “Anda sudah tahu apa yang biasa terjadi jika menyangkut soal uang.”

Persoalan lain yang dikemukakan responden tentang PBB-KB adalah adanya perbedaan cara pengaturan oleh Depdagri dan Depkeu. Kepmendagri No. 110, 1998 menyebutkan bahwa seluruh dana PBB-KB harus masuk dulu pada APBD Propinsi, sesudah itu baru ditransfer ke APBD Kabupaten. Sementara itu, Surat Menkeu No. 539/KMK/05/98 memerintahkan transfer uang langsung ke setiap kabupaten. Kenyataan ini menunjukkan lemahnya koordinasi antar instansi di tingkat pusat.

Selain itu, beberapa responden juga mempertanyakan alasan pemerintah pusat yang sampai sekarang masih belum menyerahkan tanggung jawab pengelolaan PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) kepada daerah. Padahal seluruh penerimaan pajaknya sudah diserahkan kepada daerah. Apakah hal ini memang merupakan kebijakan pemerintah untuk kepentingan semua

¹ Informasi semacam ini diperoleh juga dari berbagai daerah lain yang dikunjungi Tim Persepsi Daerah.

daerah, atau hanya permainan sekelompok orang yang belum rela melepaskan kewenangannya. Di balik kewenangan mengatur pajak PBB ini, sering juga muncul cerita tentang orang daerah yang menyetor sejumlah uang kepada orang pusat. Bukan sekedar ingin memotong alur korupsi, tetapi kalau politik otonomi daerah mau dilaksanakan dengan sepenuh hati, maka pengelolaan PBB sepatutnya diserahkan kepada daerah.

2.2. Tingkat Kabupaten

Tabel 4 memperlihatkan jenis-jenis pajak dan retribusi daerah di empat kabupaten di Jateng dan DIY yang dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997. Jenis pajak daerah yang selama ini diberlakukan mempunyai kecenderungan yang sama antara satu kabupaten dengan lainnya. Hal ini disebabkan jenis pajak daerah lebih banyak ditetapkan oleh Pemerintah Pusat melalui UU, atau paling tidak PP, dan diberlakukan merata di seluruh Indonesia. Pajak bangsa asing, misalnya, harus dilaksanakan juga di Kabupaten Gunung Kidul, meskipun di kabupaten ini boleh dikatakan tidak ada orang asingnya (pada TA 1997/98 diperoleh pajak orang asing sebesar Rp20.000 dan jumlah yang sama diperoleh lagi pada TA 1998/99 berikutnya).

Lain halnya dengan jenis retribusi daerah yang memperlihatkan adanya perbedaan di setiap kabupaten. Hal ini menunjukkan adanya pemberian otonomi yang cukup besar kepada pemerintah daerah. Namun dengan dikeluarkannya UU No. 18, 1997 tanda-tanda pelaksanaan otonomi itu makin menghilang. UU ini hampir tidak memberi ruang sedikitpun untuk adanya inisiatif penciptaan jenis retribusi oleh setiap daerah, kecuali yang telah ditentukan UU tersebut. Jenis retribusi dan pajak daerah di seluruh Indonesia dibuat seragam. Padahal kondisi dan aktifitas perekonomian di berbagai pelosok daerah sangat beraneka ragam. Keadaan seperti ini sering dikeluhkan oleh responden pejabat daerah untuk sekaligus menunjukkan masih banyaknya aparat pendukung gaya memerintah yang bersifat sentralistik pada berbagai instansi pusat di Jakarta.

Kritik yang senada sering juga dikemukakan oleh aparat kabupaten terhadap aparat propinsi. Misalnya, dalam kasus pajak penambangan bahan galian golongan C yang menurut UU No. 18, 1997 harus diserahkan ke kabupaten sampai sekarang masih ada kabupaten yang belum menerima pelimpahannya. Di pihak lain, pajak kendaraan bermotor yang selama ini berstatus bagi hasil dengan kabupaten, sejak TA 1998/99 sudah tidak diberlakukan lagi.

Untuk menindaklanjuti UU No. 18, 1997, Bupati Kabupaten Brebes mengeluarkan Instruksi No. 05/1998 tentang penghapusan pungutan berbagai pajak dan retribusi yang tidak sesuai dengan UU No. 18, 1997. Akibat langsung dari instruksi ini adalah Pemda Brebes kehilangan pendapatan asli daerah (PAD) dari 27 jenis sumber penerimaan, terdiri dari 8 jenis pajak, serta 19 jenis retribusi dan penerimaan lain-lain. Meskipun demikian, kalangan Dispenda sangat setuju dengan UU itu karena dengan demikian banyak pajak dan retribusi yang selama ini dikenakan kepada rakyat kecil, seperti pajak radio, pajak sepeda, becak dan sebagainya sekarang dapat dihapuskan.

Di keempat kabupaten yang dikunjungi Tim, enam buah Perda tentang pajak daerah yang dicantumkan dalam UU No. 18, 1997 sudah diundangkan. Hanya Kabupaten Gunung Kidul yang tidak memperbarui Perda tentang pajak penerangan jalan (PPJ). Menurut UU, Perda tentang PPJ memang masih dapat diberlakukan selama tiga tahun sejak UU No. 18, 1997 disahkan. Pada umumnya proses pengundangan Perda-perda itu, sejak saat ditetapkan oleh DPRD, pengesahan di Depdagri, sampai pengundangnya dalam lembaran daerah, memerlukan waktu lebih dari empat bulan.

Tabel 4. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Di Empat Kabupaten yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.

Jenis Pungutan	Brebes	Temanggung	Klaten	Gunung Kidul
<u>Pajak Daerah</u>				
1. Pajak Potong Hewan	X	X	X	X
2. Pajak Radio	X	X	X	X
3. Pajak Bangsa Asing	X	X	X	X
4. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor	X	X	X	X
5. Pajak Anjing		X	X	
6. Pajak Sarang Burung	X			X
7. Pajak Pengeras Suara	X		X	
8. Pajak Pendaftaran Perusahaan	X			
9. Pajak Tempat Usaha			X	
10. Pajak Kendaraan Di Atas Air	X			
11. Pajak Bola Sodok dan Permainan Anak		X		
<u>Retribusi Daerah</u>				
1. Biaya Dokumen Lelang	X ^{*)}			X
2. Rencana Kerja dan Syarat-syarat		X		
3. Uang Leges	X	X	X	X
4. Izin Reklame				X
5. Dispensasi Jalan/Jembatan	X	X	X	X
6. Kendaraan Tidak Bermotor	X			X
7. Pengujian Kendaraan Tidak Bermotor			X	
8. Izin Usaha Titipan Sepeda			X	
9. Izin Angkutan	X			
10. Izin Mendirikan Perusahaan Angkutan	X		X	
11. Izin Tanam Lombok/Bawang	X			
12. Penggilingan padi/Huller	X		X	
13. Usaha Rumah Makan	X	X		
14. Usaha Salon Kecantikan	X	X		
15. Tempat Rekreasi dan Hiburan Umum	X			
16. Izin Usaha Bioskop	X			
17. Pangkalan Mobil Barang	X			
18. Izin Tempat Usaha (Non HO)	X	X		
19. Kartu Bukti Pedagang				X
20. Kartu Ternak	X ^{*)}	X	X	X
21. Kartu Blantik (Pedagang Ternak)				X
22. Blangko Beli				X
23. Blangko Jual				X
24. Timbangan Ternak	X ^{*)}			X
25. Pemeriksaan Kesehatan Ternak				X
26. Pemeriksaan Hewan Penghela			X	
27. Pengusahaan Kandang Babi			X	
28. Pemeriksaan Daging				X
29. Kulit Basah Ternak				X
30. Pemeriksaan Air Susu			X	
31. Plat Nomor Rumah	X ^{*)}			X
32. Kartu Keluarga/Tanda Penduduk	X ^{*)}	X		
33. Pemeriksaan Calon Penganten				X
34. Penertiban Penebangan Pohon Jati	X ^{*)}			
35. Pengusahaan Guano				X
36. Lulusan Rojokoyo			X	

Keterangan: ^{*)} = Berbeda dengan kabupaten lain, di Kabupaten Brebes jenis-jenis pungutan ini tidak dikelompokkan kedalam retribusi, tetapi masuk pendapatan lain-lain.

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Masing-masing Kabupaten.

Pemda tingkat kabupaten belum banyak memproses Perda tentang retribusi, karena alasan kekurangan dana. Meskipun informasi pasti tentang biaya pembuatan sebuah Perda tidak diperoleh Tim, tetapi langkah-langkah yang harus dilalui dalam mempersiapkan sebuah Perda di bawah ini, kiranya dapat memberi gambaran tentang hal itu.

1. Penyusunan rancangan Perda oleh pihak eksekutif (beberapa kali rapat, konsultasi dengan pihak-pihak yang relevan, pengetikan dan perbanyak, dll.).
2. Pembahasan di DPRD (biasanya memerlukan beberapa kali sidang komisi dan sidang paripurna, pengetikan dan perbanyak atas perbaikan Perda, dll.).
3. Pengesahan oleh Depdagri dan Depkeu (transportasi/biaya mengantar ke Jakarta, kerap kali diperlukan juga pengecekan ke Jakarta, pengetikan ulang dan perbanyak atas perbaikan, dll.)
4. Pengundangan pada Lembaran Daerah (perbanyak untuk semua instansi yang relevan, kecamatan, desa, publik, dll.)

3. PELAKSANAAN DEREGULASI

Dalam kaitan dengan UU No. 18, 1997, secara perundangan (legalistik) kelihatannya penghapusan berbagai pajak dan retribusi daerah tidak terlalu sulit dilakukan. Berdasarkan laporan resmi Pemda tentang PAD, terlihat indikasi pemberhentian pungutan atas pajak dan retribusi daerah memang dilakukan pada akhir Mei 1998 (Tabel 5, contoh kasus Propinsi DIY dan Kabupaten Gunung Kidul). Pada TA 1998/99 memang masih ada kesempatan kurang dari dua bulan bagi Pemda untuk menarik pajak dan retribusi daerah, yaitu antara 1 April – 23 Mei 1998. Jadi pada TA 1998/99 dari setiap jenis pungutan itu Pemda masih mungkin memperoleh hasil sekitar 15% dari penerimaan reguler tahunannya. Pajak bangsa asing, pajak radio, dan pajak kendaraan tidak bermotor bahkan masih mungkin diperoleh jauh di atas 15%, karena jenis-jenis pungutan ini dapat ditarik sekaligus di awal TA.

Tabel 5. Prosentase Realisasi Pungutan TA 1998/99 terhadap TA 1997/98 Propinsi DIY dan Kabupaten Gunung Kidul atas Pajak dan Retribusi Daerah yang Sudah Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.

Jenis Pungutan	DIY (%)	Gunung Kidul (%)
1. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor		53
2. Pajak Potong Hewan		12
3. Pajak Radio		70
4. Pajak Bangsa Asing		100
5. Uang Leges	14	19
6. Retribusi Dispensasi Jalan		1
6. Retribusi Kartu Ternak		76
7. Retribusi Pemeriksaan Daging		11
8. Retribusi Blangko Beli		10
9. Retribusi Blangko Jual		9
10. Retribusi Kulit Basah Ternak		11
11. Kartu Blantik		0
12. Retribusi Timbangan Ternak		12
13. Retribusi Kesehatan Ternak		21
14. Retribusi Pemeriksaan Calon Penganten		32
15. Retribusi Tempat Pelelangan Ikan	88	
16. Retribusi Izin Usaha Losmen	44	
17. Retribusi Pelelangan Hasil Hutan	27	
18. Retribusi Ternak	28	
19. Retribusi Air Bawah Tanah	23	
20. Retribusi Izin Usaha Rumah Makan	65	
21. Retribusi Izin Pramuwisata	16	
22. Retribusi Rekreasi dan Hiburan Umum	46	
23. Retribusi Pemakaian Air Bawah Tanah	21	
24. Retribusi Bahan Galian Golongan C	19	
25. Retribusi Izin Usaha Perikanan	17	
26. Retribusi Izin dan Retribusi Produksi SIPD/SIPR	5	

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Propinsi DIY dan Kabupaten Gunung Kidul (diolah).

Namun pada retribusi kartu ternak yang mencapai 76% di Kabupaten Gunung Kidul, meskipun menurun dibanding tahun lalu, dapat dilihat sebagai indikasi bahwa pungutan ini belum sepenuhnya dihapus. Sementara di Propinsi DIY retribusi yang kelihatannya masih dipungut terus, antara lain:

- 1) Retribusi Tempat Pelelangan Ikan/TPI (88%),
- 2) Retribusi Pelelangan Hasil Hutan (27%),
- 3) Retribusi Ternak (28%), dan
- 4) Retribusi Rekreasi dan Hiburan Umum (46%).

Bentuk laporan yang relatif jujur seperti pada Tabel 5 di atas hanya diperoleh dari Propinsi DIY dan Kabupaten Gunung Kidul. Sementara pada laporan PAD TA 1998/99 dari Propinsi Jawa Tengah dan kabupaten sampel yang dikunjungi, sudah tidak mencantumkan sama sekali angka penerimaan pajak dan retribusi yang dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997. Hilangnya laporan penerimaan itu tidak dengan sendirinya berarti pajak dan retribusi daerah yang dihapus tersebut benar-benar telah dihentikan praktek pemungutannya. Beberapa indikasi masih adanya pemungutan atau penyimpangan dalam pelaksanaannya, meskipun telah berubah menjadi pungutan liar (pungli), tergambar dari berbagai penjelasan responden berikut ini.

UU No. 18, 1997 hanya menghapus pungutannya, sementara kegiatan pemerintahan yang diatur dalam Perda-perda tentang pajak dan retribusi masih berlaku, atau dengan kata lain tetap harus dilaksanakan. Sebagaimana telah dijelaskan pada Bagian 2, bahwa dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan itu terjadi proses interaksi antara aparat pemerintah dengan warga masyarakat. Proses itu, kemudian, seringkali menjadi jalan bagi lahirnya pungli (informal). Jadi pada prakteknya masih ada pungutan, yang hasilnya bahkan sama sekali tidak masuk ke kas daerah. Oleh karena itu tidak lagi dapat dimunculkan dalam laporan PAD. Uang leges misalnya masih ditarik di beberapa tempat, meskipun tidak lagi sepenuhnya masuk ke kas daerah.

Melihat hal seperti itu beberapa responden mengatakan lebih baik diberlakukan pungutan resmi. Namun responden lainnya mengingatkan bahwa selama ini pada pungutan resmi itu juga selalu ada punglinya. Selama gaji pegawai pemerintah masih rendah, maka masyarakat pembayar (pungli) pun akan dengan mudah bersikap “maklum,” atau sulit/rikuh menolaknya. Beberapa pedagang ternak di Gunung Kidul, misalnya, menyebutnya sebagai “uang perasaan.” Adanya semacam kesepakatan atau dengan kata lain tidak adanya sikap penolakan terhadap pungli ini, antara lain, disebabkan:

1. Jenis pungutan formal dan informal seringkali tidak dapat dibedakan oleh masyarakat, dan hal ini sudah berlangsung lama. Keadaan ini sudah menjadi kebiasaan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat.
2. Jumlah pungutan biasanya relatif kecil dibanding omzet komoditi yang diusahakan/diperdagangkan, dan juga bila dibanding dengan nilai waktu, energi, dan resiko yang mungkin harus dibayar apabila menolaknya. Kenyataan ini membuat orang dengan mudah mengambil sikap menyerah.

UU No. 18, 1997 tidak mempertimbangkan masukan/kepentingan daerah dan telah memangkas PAD dalam jumlah besar. Penurunan PAD itu lebih diperburuk lagi oleh adanya krisis moneter dan ekonomi yang berkepanjangan. UU ini dinilai tidak sejalan dengan

politik otonomi yang menjadi tuntutan daerah yang telah diperjuangkan bertahun-tahun. Pemikiran serupa ini tidak hanya dikemukakan oleh aparat pemerintah, tetapi juga oleh beberapa pengurus Kadinda Jateng dengan mengatakan bahwa UU ini memperlemah semangat pelaksanaan otonomi. Berdasarkan persepsi seperti ini, kemudian terlihat adanya keberanian/ kecenderungan aparat Pemda untuk tetap memberlakukan pungutan-pungutan yang secara perundangan sebenarnya sudah dihapus. Caranya, dengan memberi “baju baru” pada berbagai jenis pungutan (lama) yang akan tetap diberlakukan. Misalnya, pungutan retribusi TPI dimasukkan ke dalam Retribusi Pertokoan dan Grosir atau diserahkan pemungutannya kepada KUD dengan “arahan” dari Dinas Perikanan.

3.1. Perdagangan Ternak Besar

Pelaksanaan UU No. 18, 1997 telah menghapus berbagai bentuk pungutan yang terkait dalam beberapa Perda mengenai komoditi peternakan. Hal ini mengakibatkan hilangnya seluruh PAD yang dipungut oleh Dinas Peternakan Jateng sebesar Rp 1,1 milyar. Bersamaan dengan itu, kegiatan pemantauan keluar-masuknya komoditi ternak dan hasilnya (terutama pengiriman ternak hidup dan kulit) menjadi lemah, bahkan hilang. Penjelasan yang lebih kurang sama diperoleh juga dari staf Dinas Peternakan Kabupaten Gunung Kidul. Kabupaten ini merupakan daerah produsen sapi potong terbesar di DIY. Sejauh ini kegiatan yang masih dilakukan Dinas Peternakan adalah memantau harga ternak yang berlaku di pasar-pasar hewan.

Sebenarnya kalau berpegang pada Instruksi Gubernur Jateng No. 188. 3/42.A/1998 tentang penghapusan pungutan, hilangnya kontrol terhadap kegiatan perdagangan ternak tidak perlu terjadi. Instruksi ini menegaskan bahwa kegiatan pemerintahan yang diatur dalam Perda-perda tentang pajak dan retribusi daerah yang dihapus itu masih tetap berlaku. Namun dalam prakteknya kewenangan aparat pemerintah dalam melakukan pemantauan dan pemeriksaan (seolah-olah) hilang bersamaan dengan dihapuskannya pungutan. Hilangnya kegiatan pemantauan ini tidak disebabkan oleh hilangnya kewenangan karena dibatalkan oleh perundangan, tetapi lebih disebabkan oleh merosotnya kemauan aparat untuk melaksanakan tugasnya. Kerosotan itu agaknya terkait erat dengan lenyapnya insentif berupa uang, resmi atau tidak resmi, yang selama ini dapat mereka peroleh dari uang hasil pungutan.

Sejak berlakunya UU No. 18, 1997, para pedagang juga menganggap tidak lagi mempunyai kewajiban untuk melapor di setiap pos lalu lintas ternak ke luar daerah/propinsi. Di Jateng terdapat 14 pos pemeriksaan ternak, sementara di DIY hanya ada satu pos yang terletak di Wates, perbatasan DIY dengan daerah barat. Dengan bebasnya perdagangan ternak antar daerah, staf Dinas Peternakan Jateng mengkhawatirkan keberadaan ternak besar di daerahnya akan terkuras. Oleh karena itu, mereka tidak menyetujui pemberlakuan UU No. 18, 1997.

Sebagaimana dijelaskan di atas, sebenarnya UU ini tidak menghapuskan tugas dan tanggung jawab administrasi pemerintahan yang diatur dalam setiap Perda. Hilangnya kegiatan pencatatan lalu lintas komoditi perdagangan itu bukan disebabkan adanya larangan oleh UU tersebut. Tetapi, lebih disebabkan aparat pemerintah sendiri yang tidak mau lagi melaksanakan tugasnya. Sementara itu, kekhawatiran tentang akan terkurasnya ternak dari Jateng agaknya terlalu dibesar-besarkan. Banyak pejabat pemerintah yang tetap berasumsi bahwa rakyat (petani dan pedagang) masih bodoh.

Dinas Peternakan Jateng tidak lagi melakukan penentuan alokasi ternak antar daerah kepada para pedagang yang selama ini diatur dalam SK Dinas Peternakan Jateng No.524/1127/V/1982 tentang Perizinan Pengiriman Ternak Potong Keluar Propinsi Jawa

Tengah. Para pedagang tidak lagi dibatasi oleh keharusan memperbaharui izin pengeluaran ternak potong yang selama ini hanya berlaku untuk jangka waktu enam bulan saja. Demikian pula keberadaan Surat Dirjen Peternakan No. TN 120/21/A/0299 tanggal 23 Februari 1999 tentang “Suplai Ternak Antar Pulau Tahun 1999” mereka abaikan. Keputusan seperti itu ditemukan juga di DIY.

Untuk mengkompensasi kehilangan PAD, Dinas Peternakan Jateng telah melakukan penggalian sumber baru yang disesuaikan dengan perundang-undangan yang berlaku. Jateng merencanakan akan memberlakukan pengenaan retribusi kesehatan hewan melalui pelayanan berupa laboratorium ternak yang telah dituangkan dalam Perda (baru) Jateng No. 9, 1998 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah. Walaupun Perda tersebut sudah diundangkan dalam Lembaran Daerah, tetapi operasionalisasinya masih harus menunggu pengesahan dari Menteri Keuangan, terutama menyangkut besarnya tarif. Namun alasan utama penundaan pemberlakuan Perda ini sebenarnya disebabkan fasilitas laboratoriumnya yang sampai sekarang belum tersedia. Di masa lalu Perda semacam ini dapat saja diberlakukan, meskipun pemerintah tidak memberikan pelayanan apapun. Agar cara-cara seperti itu tidak terulang, DPRD hendaknya tidak hanya bertanggung jawab membahas dan menetapkan Perda, tetapi juga harus ikut melakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya.

Sebelum pelaksanaan deregulasi, Pemda Kabupaten Gunung Kidul memberlakukan sebelas jenis pungutan pada usaha dan perdagangan ternak besar (potong), sebagai berikut:

1. Retribusi Kartu Ternak
2. Retribusi Kartu Blantik (pedagang ternak)
3. Retribusi Pasar (hewan)²
4. Retribusi Blangko Jual (petani)
5. Retribusi Blangko Beli (blantik/pedagang)
6. Retribusi Timbangan Ternak
7. Retribusi Kesehatan Ternak
8. Retribusi Pengiriman Ternak ke Luar Daerah
9. Retribusi Potong Hewan
10. Retribusi Pemeriksaan Daging
11. Retribusi Kulit Basah Ternak

Retribusi 1 sampai 8 dikenakan dalam proses perdagangan ternak potong yang dikirim ke luar daerah. Sebelum “reformasi” pengeluaran pedagang bahkan sering harus ditambah untuk “pos cegatan polisi” yang besarnya dapat mencapai Rp25.000/truk (berisi sekitar 20 ekor sapi). Retribusi 7 dan 8 merupakan pungutan tingkat propinsi (berdasarkan Perda Propinsi DIY), tetapi dilaksanakan oleh aparat/instansi tingkat kabupaten.

Meskipun sudah ada kartu ternak, petani yang akan menjual hewannya kepada blantik harus mempunyai blangko jual. Pada waktu terjadi transaksi jual-beli, pembeli/pedagang harus menyediakan blangko beli. Proses ini dapat terjadi di desa maupun di pasar hewan dan disebut sebagai “balik nama ternak.”

² Retribusi masuk pasar hewan di DIY berbeda dari satu kabupaten ke kabupaten lain. Kabupaten Gunung Kidul menetapkan Rp1.000/ekor, Kabupaten Sleman Rp500, dan Kodya Yogyakarta Rp250. Penetapan ini kelihatannya didasarkan pada posisi usaha/perdagangan ternak di setiap daerah. Di Kabupaten Gunung Kidul ternak merupakan komoditi utama, sementara di dua daerah lainnya ternak tidak terlalu berarti dalam perekonomian masyarakat.

Dalam hal pengiriman ternak ke luar daerah, administrasinya dimulai di Kantor Dinas Peternakan Kabupaten, beberapa kasus bahkan dimulai di Kantor Desa. Surat pengiriman ini masih diperlukan pedagang sampai sekarang. Beberapa tahun lalu, bagi pedagang ternak yang akan mengangkut ternaknya ke luar DIY bahkan masih harus ditambah dengan izin (stempel) dari Dinas Peternakan Propinsi DIY. Seharusnya untuk memperoleh surat-surat ini tidak dipungut ongkos. Tetapi dalam prakteknya pedagang masih memberi uang (biasanya) Rp5.000/surat. Pemberian ini disebut beberapa pedagang sebagai “uang perasaan atau uang kesadaran.” Karena uang ini diberikan atas dasar rasa kurang enak kalau tidak memberi atau atas kesadaran perlunya balas jasa pada setiap bantuan/pelayanan yang diperoleh. Dulu surat ini harus ditunjukkan pada setiap pos pemeriksaan hewan yang dilewati yang biasanya juga diikuti dengan pemberian uang.

Retribusi 9, 10, dan 11 harus dibayar oleh petani/pedagang/pengusaha yang memotong ternak untuk dijual guna memenuhi konsumsi lokal. Retribusi 11 ditarik dengan asumsi setiap kulit ternak yang dipotong pasti akan diproses lebih lanjut (dikeringkan).

3.2. Sumbangan Pihak Ketiga (pada Usaha Tani Tembakau)

Sumbangan pihak ketiga, kelihatannya, tidak terlalu optimal pengembangannya di Jateng dan DIY. Baru pada 1993, Gubernur Jateng melalui Surat No. 970/035650 menginstruksikan Pemda kabupaten untuk melakukan pemungutan sumbangan pihak ketiga. Itu pun, hanya ditujukan kepada petani atau pengusaha tembakau. Menindaklanjuti surat tersebut, Pemda Kabupaten Temanggung, sebagai daerah tembakau paling potensial di Jateng, melalui Surat Bupati No. 970/00297 tanggal 14 Februari 1994 menetapkan beberapa hal yang menyangkut sumbangan dari pengusaha tembakau.

Berdasarkan pendekatan yang dilakukan Pemda, di Kabupaten Temanggung terdapat 14 pedagang/grader tembakau yang tergabung dalam lima pabrikan/perusahaan besar yang menyatakan kesanggupannya untuk memberikan sumbangan sebesar Rp2.000 untuk setiap pembelian satu keranjang tembakau rajangan³. Surat Bupati tersebut kemudian disahkan dalam Rapat DPRD Kabupaten Temanggung pada 3 Maret 1994 dalam bentuk SK Bupati No. 979/159, 1994 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga dari Para Pengusaha/Grader Tembakau. Penamaan ini sebenarnya tidak begitu tepat, karena dalam kenyataannya pengusaha/grader menggeser beban pungutan ini kepada petani.

Tabel 6 memberikan gambaran hasil pelaksanaan SK Bupati tersebut. Realisasi penerimaan sumbangan pihak ketiga terus meningkat dan selalu melebihi anggaran (target) yang direncanakan. Dengan terjadinya kegagalan panen tembakau pada TA 1998/99, maka pada TA itu sumbangan pihak ketiga diputuskan untuk tidak dipungut. Namun, hal ini tidak berarti bahwa SK Bupati tentang sumbangan produsen tembakau dicabut. Jadi sewaktu-waktu masih dapat diberlakukan lagi.

³ Pada bulan yang sama keluar dua buah SK Bupati DT II Temanggung No.979/77 dan No. 979/78 Tahun 1994 masing-masing mengenai ‘Pembentukan Team Pembina Penghimpun Dana Sumbangan Pihak Ketiga dari Para Pengusaha/Grader Tembakau kepada Daerah’ dan ‘Pembentukan Panitia Penghimpun Dana Sumbangan Pihak Ketiga dari Para Pengusaha/Grader Tembakau kepada Daerah’

Tabel 6. Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga dari Pengusaha/Grader Tembakau Di Kabupaten Temanggung, 1994/95 – 1997/98 (Rp Juta).

Tahun	Anggaran	Realisasi	% Realisasi
1994/95	712,0	733,6	103,0%
1995/96	750,0	t.a.d.	t.a.d.
1996/97	802,0	807,4	100,7%
1997/98	810,0	815,1	100,6%
1998/99	800,0	0,0	0,0%

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Temanggung (diolah).

Pemda Kabupaten Temanggung tidak menempatkan penerimaan sumbangan pihak ketiga ke dalam pos PAD, tetapi berada di bawah kelompok Pos Sumbangan. Berbeda dengan kasus di beberapa kabupaten sampel di Jawa Barat, Sulawesi Selatan dan NTB, pada umumnya penerimaan sumbangan pihak ketiga merupakan bagian dari PAD yang dimasukkan ke dalam Pos Penerimaan Lain-Lain. Tidak jelas dasar hukum yang dijadikan pertimbangan penempatan sumbangan pihak ketiga tersebut.

Mengingat posisinya yang ditempatkan pada Pos Sumbangan itu, maka pungutan sumbangan pihak ketiga ini tidak dapat dicabut dengan UU No. 18, 1997, karena UU ini hanya mengatur pajak dan retribusi daerah.

3.3. Usaha Perikanan Laut (Tempat Pelelangan Ikan)

Retribusi TPI merupakan salah satu sumber PAD yang cukup potensial baik di Jateng maupun DIY. Di DIY retribusi ini dikelola oleh Dinas Perikanan Propinsi dengan mengacu pada Perda No. 8, 1990 tentang "Tempat Pelelangan Ikan di Propinsi DIY". Berdasarkan data penerimaan pada 1997/98, retribusi TPI memberikan kontribusi sekitar 57% dari total penerimaan yang masuk melalui Dinas Perikanan. Sumber penerimaan Dinas Perikanan lainnya terdiri dari uang leges, retribusi izin usaha perikanan, balai benih ikan, dan lain-lain.

Retribusi TPI telah dihapus sejak 23 Mei 1998. Namun kemudian berdasarkan surat Kepala Dinas Perikanan DIY No.523.21/1157 tanggal 15 Juni 1998 yang ditujukan kepada Kepala PPI/TPI se-DIY perihal "Pelaksanaan Pelelangan Ikan oleh Organisasi Nelayan," antara lain menjelaskan hal-hal sebagai berikut:

1. Perda mengenai TPI akan diganti atau dimasukkan ke dalam Perda baru tentang "Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan."
2. Untuk sementara waktu pelaksanaan/pengelolaan pelelangan ikan diserahkan kepada organisasi nelayan (koperasi perikanan/koperasi nelayan) setempat.
3. Penyesuaian tarif retribusi/jasa PPI/TPI serta alokasi penggunaannya.
4. Upaya ini ditempuh agar keberadaan PPI/TPI tetap terpelihara.

Pada Tabel 7 berikut ini disajikan perbedaan besarnya tarif retribusi/jasa PPI/TPI dan alokasinya, keadaan sebelum dan sesudah deregulasi. Berdasarkan Perda No.8, 1990 tarif retribusi TPI atau biaya penyelenggaraan lelang ditetapkan sebesar 8% dari harga lelang yang dibebankan baik kepada pihak penjual maupun pembeli. Penyesuaian besarnya tarif dilakukan dengan menghapus bagian penerimaan untuk propinsi dan kabupaten sebesar 3%, sehingga tarif baru yang dikelola langsung oleh kelompok nelayan ditetapkan sebesar 5%.

Tabel 7. Tarif Retribusi/Jasa PPI/TPI dan Alokasi Penggunaannya.

Uraian	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi
A. Tarif Total	8,0%	5,0%
1. Penjual/Nelayan	5,0%	3,0%
2. Pembeli	3,0%	2,0%
B. Alokasi Penggunaan Dana		
1. Retribusi DT I	1,5%	-
2. Retribusi DT II	1,5%	-
3. Tabungan Nelayan	1,5%	0,5%
4. Dana PACEKLIK Nelayan	0,5%	0,5%
5. Dana Sosial/Kecelakaan	0,5%	0,3%
6. Penyelenggaraan Lelang	2,0%	1,5%
7. Pengawasan Operasional	0,5%	-
8. Asuransi Nelayan	-	0,3%
9. Perawatan Sarana TPI/PPI	-	2,0%

Mengingat TPI adalah aset milik Pemda, maka untuk pengelolaan dana perawatan sarana TPI, Dinas Perikanan setempat menetapkan bahwa dana sebesar 2% harus dimasukkan ke rekening BRI/BPD terdekat dan penggunaannya berdasarkan rapat anggota dan diketahui oleh petugas perikanan. Hal ini dilakukan untuk mempermudah sosialisasi Perda baru yang saat ini sedang dipersiapkan.

Selain retribusi TPI dan leges, retribusi yang berkaitan dengan perizinan usaha perikanan yang selama ini diatur dalam Perda DIY No. 6 Tahun 1991 juga dihapuskan. Retribusi yang dimaksud terdiri dari:

1. Retribusi Izin Usaha Perikanan (penangkapan dan budidaya).
2. Retribusi Surat Penangkapan Ikan (besarnya tergantung bentuk dan jenis alat penangkapan ikan).
3. Retribusi pengiriman hasil produksi perikanan (dibedakan atas SKPHP = Surat Keterangan Pengantar Hasil Perikanan dan SKPIH = Surat Keterangan Pengantar Ikan Hidup/benih ikan).

Secara formal yang dihapus hanyalah keberadaannya, namun pada kenyataannya pelayanan menyangkut perizinan yang seharusnya tetap dilakukan tidak dimanfaatkan pedagang/pengusaha, bahkan mereka enggan dan merasa tidak perlu lagi melapor.

Pengelolaan penerimaan Balai Benih Ikan (BBI) selanjutnya akan diatur dalam Perda DIY (baru) No. 9, 1998 tentang Penjualan Produksi Usaha Daerah.

3.4. Pungutan pada Usaha Bawang Merah

Bawang merah merupakan satu-satunya komoditi di Kabupaten Brebes (bahkan mungkin di Indonesia) yang dikenakan Retribusi Izin Penanaman. Keunikan lain yang menyertai retribusi ini adalah menyangkut cara pemungutannya. Menurut Perda, tarif retribusi yang dikenakan kepada setiap petani ditetapkan sebesar Rp5.000/ha/tanam. Tetapi, para responden menceritakan hal yang berbeda. Menurut mereka, setiap kali tanam bawang merah petani dikenakan pungutan Rp5.000/kotak/tanam atau identik dengan Rp50.000/ha/tanam. Petugas yang menarik pungutan ini adalah aparat desa yang disebut

“ulu-ulu,’ atas instruksi Camat setempat. Sejak Mei 1998, pungutan demikian sudah dihentikan dan petani umumnya mengetahui “deregulasi” ini dari kepala desa.

Pungutan lain yang pernah dikenakan atas bawang merah adalah SWP5D (Sumbangan Wajib Pembangunan Prasarana Produksi Pertanian dan Pemasaran Daerah). Selain bawang merah, pungutan ini juga dikenakan pada cabe. SWP5D tidak dikenakan pada komoditi pertanian lainnya. Jika retribusi izin tanam bawang dipungut langsung kepada petani, SWP5D dikenakan kepada pedagang. Pungutan ini ditarik di pos retribusi, pasar, dan perusahaan ekspedisi yang biasa mengangkut bawang merah ke luar daerah.

Sebelum deregulasi, setiap truk (kapasitas 5 ton) bawang merah yang masuk ke pasar Klampok dikenakan retribusi sebesar Rp5.000/truk dengan perincian pungutan seperti pada Tabel 8 berikut ini.

Tabel 8. Jenis Pungutan Di Pasar Bawang Merah.

Jenis Pungutan	Tarif (Rp/truk)
1. SWP5D	2.000
2. Lapak dan Kebersihan	2.500
3. Parkir	500
Total	5.000

Sumber: Pedagang di Pasar Klampok

Secara resmi SWP5D sudah dihapus melalui Instruksi Bupati Kabupaten Brebes No. 5, 1998. Dengan demikian, seharusnya sekarang pungutan untuk setiap truk adalah Rp3.000. Dalam kenyataannya pedagang tetap dikenakan pungutan Rp5.000/truk dengan alasan untuk uang kebersihan. Bagi pedagang bawang merah, jumlah uang itu memang tidak begitu besar dibanding nilai perdagangannya. Namun, dalam kaitan ini bukan jumlah uangnya yang dipersoalkan, melainkan adanya praktek pungutan ilegal tersebut. Berkenaan dengan hal ini, yang juga unik, dan sekaligus serius, adalah sejak sebelum deregulasi sampai sekarang, pedagang yang telah membayar berbagai jenis pungutan (legal) itu tidak pernah menerima bukti pembayaran. Kenyataan ini dapat dengan mudah disalahgunakan oleh oknum petugas untuk tidak menyerahkan hasil pungutannya ke Kas Daerah.

Masih berkaitan dengan SWP5D, keunikan lainnya terjadi pada pungutan yang dibebankan pada perusahaan ekspedisi. Responden menyatakan bahwa pada awal tahun anggaran aparat pendapatan mendatangi perusahaan bersangkutan untuk menetapkan jumlah pungutan SWP5D yang harus dibayar pada tahun berjalan. Mekanisme demikian tergolong unik, karena total pungutan tidak didasarkan pada kewajiban aktual, tetapi semata-mata didasarkan pada proses tawar menawar. Responden mencontohkan bahwa perusahaannya pernah diminta membayar SWP5D sebesar Rp1 juta untuk masa satu tahun ke depan. Melalui negosiasi, akhirnya disepakati bahwa SWP5D yang dibayar hanya sebesar Rp400.000. Sama halnya dengan SWP5D yang ditarik di pasar, responden ini juga mengaku bahwa ia tidak pernah menerima tanda bukti pembayarannya.

3.5. Usaha Tani Tebu dan Tataniaga Gula

Sejarah tebu rakyat dan juga industri gula nasional (terutama di Jawa) selalu diwarnai berbagai gejala, baik sosial, ekonomi, dan bahkan kadang-kadang juga melibatkan kepentingan politik. Sebelum adanya berbagai deregulasi yang dicobakan untuk menata ulang sistem pergulaan nasional, industri gula merupakan contoh klasik bagaimana kepentingan bisnis mampu memperalat negara/birokrasi pemerintahan untuk mendukung dan membesarkannya. Sejak era dekade 60-an, dan kemudian dengan sistem TRI, eksistensi industri gula sangat tergantung pada berbagai perangkat peraturan pemerintah. Mulai dari penyediaan lahan petani (sering disertai dengan tekanan kekuasaan) sampai dengan pemasaran gula ke konsumen. Meskipun demikian, sejarah juga mencatat bahwa industri pergulaan nasional tidak pernah mampu mandiri.

Keseluruhan permasalahan yang dihadapi oleh industri gula nasional sekarang ini pada akhirnya sampai kepada kecenderungan bahwa masa depan industri gula di Jawa sangat sulit dipertahankan. Dilema industri gula yang berkepanjangan dihadapkan pada suatu realita bahwa industri ini sudah terlanjur besar pada tempat yang kurang cocok. Masalahnya terletak pada faktor lokasinya yang justru terpusat di pulau Jawa dimana beberapa aspek keadaan pertanian rakyatnya sangat lemah untuk dapat mendukung industri gula secara optimal.

Dengan berlakunya undang-undang No. 12, 1992 yang menjamin kebebasan petani untuk mengusahakan lahannya, ditambah dengan Inpres No. 5, 1998, sebagian besar keberadaan pabrik gula (PG) di Jawa pada akhirnya tergantung kepada mekanisme pasar yang berlaku. Jika PG yang bersangkutan mampu bersaing melalui mekanisme pasar untuk mendapatkan lahan petani, maka kekurangan areal tanam yang selama ini menjadi kendala pokok dalam meningkatkan efisiensi kerja PG dengan sendirinya akan terhapus. Di Kabupaten Klaten, terdapat 2 PG, yaitu PG Gondang Baru dan PG Ceper. Tetapi, sejak tahun 1997 PG Ceper terpaksa harus ditutup karena tidak mampu menghadapi tantangan lingkungan bisnis yang berubah.

Menurut beberapa informasi, pelaksanaan deregulasi penanaman tebu telah dilaksanakan secara penuh. Dalam arti tidak ada lagi pemaksaan kepada petani untuk menanam tebu seperti yang dulu sering terjadi. Meskipun demikian nampaknya pemerintah tidak sama sekali melepaskan dukungannya terhadap PG. Hanya saja sekarang dukungan yang diberikan oleh pemerintah tidak lagi bersifat langsung dan mengikat serta tidak mempunyai “sanksi hukum” seperti dulu. Bentuk dukungan yang dimaksud adalah adanya Keputusan Gubernur Jateng No. 10, 1999 (13 Maret 1999) tentang Program Pengembangan Tebu Rakyat Musim Tanam 1999/2000. Dalam keputusan ini memang tidak ada ketentuan yang mengharuskan petani menanam tebu untuk kepentingan PG. Keputusan ini lebih merupakan ketentuan mengenai mekanisme hubungan antara PG dan petani yang masih berminat untuk menanam tebu. Dalam sistem baru ini, petani mempunyai beberapa pilihan kerjasama dengan PG, yaitu:

1. Sistem Kemitraan, dilakukan dengan dua pola, yakni:
 - ◆ Pola kerjasama usaha (KSU) dengan sistem jaminan minimal, dan
 - ◆ KSU dengan sistem bagi hasil.
2. Sistem Tebu Rakyat Murni.
3. Sistem Tebu Rakyat Mandiri.
4. Sistem Sewa Lahan.

Menurut keterangan pihak-pihak yang menggeluti persoalan tebu rakyat, pola-pola tersebut hanya berlaku di atas kertas. Praktek umum yang ada di lapangan pada dasarnya hanya terdiri dari dua pola, yaitu sistem sewa lahan dan sistem tebu rakyat bebas. Pada sistem sewa lahan, hubungan antara PG dan petani hanya terikat pada kesepakatan harga sewa lahan. Dalam hal ini petani sudah tidak punya urusan apapun dengan aspek-aspek yang berkaitan dengan pengolahan lahan, rendemen, harga gula, apalagi dengan tarif impor gula yang 0%. Sedangkan pada sistem tebu rakyat bebas yang berlaku secara individual, petani tidak mempunyai akses langsung untuk menjual tebunya ke PG. Mekanisme yang berlaku adalah para petani menjual tebunya secara tebasan kepada para pedagang/tengkulak. Para pedagang inilah yang kemudian menjadi pemasok tebu bagi PG yang akan memproses penggilingannya, melakukan pembagian hasil, menetapkan harga, dan sebagainya. Dalam pola ini petani tidak mempunyai keterkaitan apapun dengan tebu yang telah dijualnya.

3.6. Sosialisasi

Upaya sosialisasi berbagai bentuk peraturan, termasuk deregulasi dalam rangka pelaksanaan UU No. 18, 1997 dan LoI pada umumnya kurang banyak dilakukan. Hal ini disebabkan kurang tersedianya dana. Banyak daerah yang menceritakan kesulitan memperbanyak Perda, padahal konsekwensi dari suatu perda yang telah diundangkan dalam “Lembaran Daerah” adalah disediakannya salinan Perda itu bagi publik. Dengan demikian, salinan Perdanya paling tidak harus tersedia di setiap Instansi Pemerintah yang terkait dengan pelaksanaan Perda, di Kantor Kecamatan, Kantor Desa, Perpustakaan, dll. Perbanyak salinan Perda itu dimaksudkan agar masyarakat dapat dengan mudah menemukannya. Idealnya, atau bahkan menjadi tanggung jawab pemerintah untuk mengkampanyekan/ mensosialisasikan berbagai informasi yang terkandung pada setiap Perda.

Salah satu usaha ke arah itu dilakukan oleh Pemda Kabupaten Temanggung. Pada 1998 kabupaten ini menerbitkan buku kecil tentang *Pedoman Pelayanan Masyarakat Kabupaten Daerah Tingkat II Temanggung*. Buku ini berisi penjelasan singkat tentang 162 jenis pelayanan masyarakat yang dilaksanakan oleh 41 unit instansi pengelola, baik instansi otonom daerah maupun instansi vertikal pusat. Instansi otonom mengelola 98 jenis pelayanan, sedangkan instansi vertikal sebanyak 62 jenis. Kotak 1 berikut ini merupakan salah satu contoh dari isi buku tersebut. Buku ini disebar (terbatas) kepada masyarakat. Setiap kepala desa memiliki buku ini, dengan harapan warga masyarakat yang akan berurusan dengan instansi pemerintahan dapat mempersiapkan segala persyaratan yang diperlukan.

Kotak 1. Pedoman Pelayanan Masyarakat.

SURAT IZIN USAHA PENGGILINGAN PADI

Dasar: Perda No. 3 , 1990

Persyaratan:

Pemohon mengajukan surat permohonan kepada Bupati melalui Kepala Bagian Perekonomian dengan melampirkan persyaratan:

1. Photocopy Surat Tidak Berkeberatan (STB) perusahaan penggilingan padi.
2. Rekomendasi perusahaan dari Departemen Tenaga Kerja.

Biaya: Tanpa Biaya.

Waktu Penyelesaian: 7 (tujuh) hari kerja.

Unit Pengelola: Bagian Perekonomian Setwilda.

Sumber: Pedoman Pelayanan Masyarakat Kabupaten Temanggung, 1998

4. Dampak Deregulasi

4.1. Perekonomian Daerah

Untuk mengetahui dampak pelaksanaan deregulasi terhadap perekonomian daerah, dilakukan analisis terhadap beberapa kasus perdagangan komoditi unggulan yang ada di empat kabupaten sampel di Propinsi Jateng dan Propinsi DIY. Komoditi unggulan yang dimaksud terdiri dari tembakau rajangan, kopi, bawang merah, tebu/gula, ikan laut, dan ternak sapi. Penelusuran terhadap tataniaga tembakau dan kopi dilakukan di Kabupaten Temanggung, bawang merah di Brebes, tebu/gula di Klaten, dan ikan laut dan ternak sapi di Gunung Kidul. Pelaku tataniaga yang diwawancarai terdiri dari produsen (petani/peternak/pekebun), pedagang pengumpul, pedagang antar pulau, serta pengusaha dan prosesor.

4.1.1. Tembakau Rajangan (di Kabupaten Temanggung)

Kabupaten Temanggung adalah penghasil tembakau rajangan terbesar di Jawa Tengah, sebagai bahan baku pabrik rokok kretek di dalam negeri. Pada 1997, sekitar 25% produksi tembakau rajangan atau 22% dari total produksi tembakau di Jateng berasal dari kabupaten ini. Tembakau rajangan dari Kabupaten Temanggung dikenal luas karena memiliki kualitas terbaik (kadar nikotin tinggi) dengan ciri khusus/unik yang tidak ditemukan di daerah lain atau disebut tembakau rajangan “srintil.” Harga jualnya juga selalu relatif lebih tinggi (dapat mencapai lebih dari Rp100.000/kg). Tembakau rajangan kualitas srintil dihasilkan dari pertanaman tembakau yang ditanam di lereng gunung (Sindoro dan Sumbing), terutama di musim kemarau.

Regulasi daerah yang menyangkut perdagangan komoditi tembakau di Kabupaten Temanggung hanya berupa pengenaan sumbangan dari masyarakat pertembakauan sebesar Rp2.000/keranjang (atau Rp50/kg).⁴ Untuk mempermudah pemungutan, Pemda setempat meminta pengusaha/pedagang pengumpul akhir membuat surat pernyataan bahwa mereka bersedia menghimpun dana sumbangan yang besarnya telah ditetapkan sesuai dengan volume pembelian mereka. Pada kenyataannya dana tersebut kemudian sepenuhnya dibebankan oleh pengusaha/pedagang kepada pihak petani. Komoditi tembakau juga dikenai pungutan desa yang besarnya tergantung kesepakatan antara petani dan aparat desa.

Di samping itu, tataniaga tembakau rajangan masih juga dihadapkan pada berbagai permasalahan rumit yang menyangkut variabel pasar maupun non-pasar yang pada akhirnya menekan posisi tawar petani produsen. Permasalahan itu antara lain berupa:

- (1) Keberadaan standar mutu tembakau sangat beragam. Berdasarkan identifikasi selama ini, standar mutu tembakau rajangan Kabupaten Temanggung dibedakan atas 10 kelas mutu; dari kelas A (mutu dan harga terendah) hingga I dan kelas K (tembakau srintil/mutu dan harga terbaik). Penetapan kelas mutu didasarkan perbedaan karakteristik tembakau rajangan yang terdiri dari warna dan kecerahan, aroma/bau, karakter permukaan daun, posisi tumbuhnya daun, dan kebersihannya. Selanjutnya, setiap kelas mutu dibedakan pula atas tiga sub-kelas, misalnya: D plus (baik), D nol (standar), dan D minus (kurang). Pada kenyataannya penilaian terhadap standar mutu tersebut berbeda dari satu pembeli/grader ke pembeli/grader lainnya, terutama

⁴ Regulasi ini pun baru diberlakukan empat tahun terakhir. Untuk TA 1998/99 bahkan tidak dipungut sama sekali karena panen tembakau gagal.

menyangkut penilaian terhadap aroma/bau yang sangat subjektif. Keadaan ini mengakibatkan penilaian mutu yang diperkirakan produsen belum tentu sama dengan penilaian mutu yang ditetapkan pembeli. Dalam prakteknya, petani produsen selalu tunduk pada penetapan mutu dan harga yang dibuat pembeli. Penentuan kelas mutu itu dilakukan oleh “grader” yang bekerja untuk, atau ditunjuk, oleh setiap perusahaan. Sebagai tenaga yang dianggap ahli, grader sangat dominan dalam menentukan kelas mutu dan harga tembakau.

- (2) Struktur pasar oligopsoni. Ada tujuh perwakilan pabrik rokok kretek yang melakukan pembelian tembakau rajangan di Kabupaten Temanggung, yaitu: PT Gudang Garam, PT Jarum, PT Noroyono, PT Wismilak, PT Jambu Bol, PT Bentul, dan PT Sukun. PT Gudang Garam merupakan pembeli terbesar. Selama tiga tahun terakhir (1996-1998), PT Gudang Garam rata-rata membeli 13 ribu ton tembakau rajangan atau 77% dari total realisasi pembelian, kemudian PT Djarum: 17%, PT Noroyono: 4% dan sisanya (1%) dibeli oleh empat perwakilan perusahaan rokok kretek lainnya. Pembelian yang mereka lakukan mengacu pada rencana produksi rokok dan stok barang yang telah dimiliki, sementara petani melakukan produksi hanya berdasarkan kebiasaan dan status sosial/ekonomi di masyarakat⁵.
- (3) Saluran tataniaga tembakau rajangan cukup panjang. Tataniaga tembakau rajangan di Kabupaten Temanggung melibatkan cukup banyak pelaku. Dari petani asli (umumnya sekaligus sebagai pengrajang)⁶ dan atau dari pengrajang yang memperoleh daun tembakau dari luar daerah⁷ yang menjualnya kepada pedagang pengumpul pertama, kemudian dijual kepada pedagang pengumpul lanjutan (diperkirakan ada 2-4 tingkatan, tergantung besarnya modal yang mereka miliki) sampai ke pedagang pengumpul besar/juragan yang mempunyai akses dan hubungan baik dengan perusahaan/grader. Petani dan pedagang pengumpul pertama tidak memiliki akses langsung kepada juragan dan atau grader. Pembayaran yang dilakukan pedagang pengumpul kepada pihak petani atau pedagang pengumpul di bawahnya umumnya tidak dilakukan secara tunai. Pembayaran baru dilakukan setelah tembakau diterima dan dibayar oleh juragan/perusahaan/grader. Seluruh bentuk biaya dan pungutan dibebankan kepada petani.

⁵ Bagi masyarakat Kabupaten Temanggung, bertanam tembakau mencerminkan status sosial dan ekonomi yang tinggi. Kemungkinan untung atau rugi merupakan urusan nanti. Masyarakat berkeyakinan (atas dasar pengalaman) bahwa setiap empat tahun sekali akan diperoleh keuntungan sangat besar, sehingga kerugian yang dialami pada tahun-tahun lainnya akan tertutupi.

⁶ Pada umumnya petani Kabupaten Temanggung asli tidak menjual daun tembakau, tetapi dijual setelah berupa tembakau rajangan. Pengolahan daun tembakau hingga siap dijual meliputi: pemeraman daun, penyortiran, pengraingan, pencampuran (untuk memperbaiki kualitas dengan pewarna, saus, gula, tembakau jenis lain), penyusunan di atas rigen (tempat menjemur terbuat dari bambu), penjemuran, pelembaban, penggulungan, dan pengepakan ke dalam keranjang.

⁷ Banyak petani tembakau dari luar Kabupaten Temanggung (seperti Salatiga, Boyolali, Wonosobo, dan Magetan) menjual daun tembakaunya ke pengrajang di Kabupaten Temanggung. Harga yang mereka peroleh relatif lebih tinggi, karena tembakau rajangan yang dihasilkan mutunya lebih baik dibandingkan dengan tembakau yang dirajang di daerah lain.

Dalam proses itu, kelihatannya ada variabel non-pasar berupa kesepakatan informal di kalangan pedagang yang sulit ditembus oleh petani. Bahkan Pemda dan Dinas terkait setempat tidak mempunyai kekuatan untuk menyederhanakan tataniaga tersebut.

(4) Adanya biaya informal yang dibebankan kepada petani/produsen tembakau rajangan. Di luar pungutan resmi dan biaya angkut, petani dibebani biaya tambahan yang dikenakan pada saat produknya diterima di perusahaan, yaitu berupa:

- ◆ Uang tip untuk satpam perusahaan.
- ◆ Uang antri truk, agar saat masuk mendapat prioritas.
- ◆ Uang antri pada saat penetapan kelas mutu terhadap contoh produk oleh grader.
- ◆ Uang tip untuk tenaga bongkar di perusahaan.
- ◆ Uang tip untuk petugas timbang di perusahaan.
- ◆ Uang tip untuk memperoleh cap jenis kualitas.
- ◆ Potongan susut sebesar 20% (untuk potongan berat keranjang) yang ditetapkan secara sepihak oleh perusahaan.

Total pungutan tergantung volume barang dan kedekatan pedagang/petani dengan pihak pemungut. Keberadaan pungutan ini seringkali dikeluhkan petani/produsen tembakau, namun hingga saat ini belum diperoleh jalan keluarnya

Dari sekian permasalahan yang ada, penanganan standar mutu tembakau rajangan merupakan hal yang sangat penting untuk segera dicari jalan keluarnya. Apabila penetapan mutu tetap dilakukan secara konvensional, posisi produsen akan tetap pada posisi yang lemah.⁸ Salah satu alternatif jalan keluarnya adalah keberadaan badan penguji standar mutu tembakau yang independen yang diterima oleh kedua belah pihak. Dalam kaitan dengan masalah tersebut Pemda Jateng dan Temanggung sejak jauh hari telah melakukan upaya untuk menyamakan persepsi petani dan perusahaan rokok terhadap mutu tembakau, agar posisi petani produsen tembakau bisa ditingkatkan, yaitu melalui:

- (1) Pembinaan kelembagaan melalui 'Paguyuban Pabrik Rokok, Petani, Pedagang Tembakau' (P4T) yang dibentuk sejak tahun 1986 dan adanya rencana penyelenggaraan Pasar Lelang Tembakau.
- (2) Pertemuan teknis tembakau rajangan pada tahun 1988, membahas kesepakatan atas kriteria mutu dan tingkat harga tembakau rajangan.
- (3) Secara formal Pemda Jateng juga mengeluarkan:
 - ◆ Instruksi Gubernur Jawa Tengah No. 525-2/95/1993 tentang penetapan standar mutu tembakau asapan dan rajangan di Propinsi Jawa Tengah,
 - ◆ Instruksi Gubernur Jawa Tengah No. 525-2/96/1993 tentang pelaksanaan standar mutu tembakau asapan dan rajangan di Propinsi Jawa Tengah, serta

⁸ Petani produsen tembakau kurang menikmati penerimaan hasil usahatani secara layak. Berdasarkan perhitungan kasar oleh Dr. J. Sardi Karjoredjo menunjukkan bahwa usahatani dan perdagangan tembakau di Kabupaten Temanggung secara umum dinikmati oleh: a) pemerintah 10%, b) petani 20%, c) pedagang 30%, dan d) perusahaan rokok 40%.

- ◆ Instruksi Gubernur Jawa Tengah No. 525-2/97/1993 tentang pembentukan tim pembina dan pengawas standar mutu tembakau asapan dan rajangan di Propinsi Jawa Tengah.

Hingga saat ini upaya tersebut sulit dilaksanakan mengingat kuatnya pengaruh dan posisi perusahaan rokok sebagai pembeli sekaligus sebagai penentu jenis mutu dan harga tembakau rajangan. Kelihatannya perusahaan rokok tidak bersedia mendukung upaya yang dilakukan Pemda, dianggap terlalu berpihak kepada petani produsen dan khawatir akan mengubah sistem yang selama ini dianggap cocok bagi mereka.

Penelusuran dan analisis terhadap pergeseran marjin tataniaga tembakau sulit dilakukan, karena:

- a) sistem penjualan tembakau rajangan tidak dilakukan sekaligus,
- b) beragamnya standar mutu dan harga tembakau,
- c) panen dan penjualan tembakau dilakukan pada periode Juli – September (saat penelitian dilakukan penanaman tembakau baru berumur maksimum 1 bulan), dan
- d) tataniaga tembakau melibatkan banyak pelaku, penelusuran tidak dapat dilakukan secara lengkap.

Pada Tabel 9 diberikan gambaran mengenai keuntungan atau kerugian yang dialami pelaku tataniaga tembakau pada musim tanam 1997 dan 1998. Pengrajang dan pelaku tataniaga tembakau menjelaskan bahwa pada 1997 mereka umumnya masih memperoleh keuntungan, walaupun tidak terlalu besar. Sedangkan, pada 1998 sebagian besar pelaku mengalami kerugian, karena kualitas dan harga tembakau rajangan mengalami penurunan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya.

Tabel 9. Analisis Penerimaan dan Biaya Tataniaga Pengrajang Tembakau di Temanggung, Tahun 1997 dan 1998 (Rp/kg).

Uraian	1997	1998
1. Biaya Tataniaga		
a. Bahan baku/daun tembakau*)	5.000	5.980
b. Biaya Pengolahan :		
- Perajangan & Jemur	80	120
- Bahan Pencampur	280	490
- Keranjang	250	500
c. Potongan berat Keranjang	1.600	1.267
d. Ongkos Angkut dan Bongkar/Muat	130	130
2. Pungutan	70	20
a. Sumbangan ke Pemda	50	0
b. Sumbangan ke Desa/APPKD	20	20
3. Harga Pengadaan	7.410	8.507
4. Harga Jual	8.000	6.333
5. - Keuntungan	590	-2.173
- Marjin	7,4%	-34,3%

Keterangan: *) = harga di tempat pengrajang untuk menghasilkan 1 kg tembakau rajangan

4.1.2. Kopi (di Kabupaten Temanggung)

Selain sebagai produsen utama tembakau, Kabupaten Temanggung juga merupakan penghasil utama kopi (terutama kopi robusta) di Jawa Tengah. Pada 1997, produksi kopi Kabupaten Temanggung memberikan kontribusi sekitar 41% terhadap total produksi kopi di Jawa Tengah. Tingginya harga kopi pada masa krisis diperkirakan akan mendorong minat petani untuk melakukan diversifikasi tanaman, agar tidak hanya bertumpu pada tembakau. Di samping itu, tanaman kopi juga diharapkan akan sangat membantu upaya konservasi lahan.

Selama ini tataniaga kopi dilakukan secara bebas, tidak ada suatu bentuk regulasi formal apapun yang ditujukan kepada petani, pedagang, atau pengusaha, baik yang diberlakukan oleh Pemda Propinsi maupun Kabupaten, terkecuali berupa upaya pembinaan. Bentuk pembinaan yang dilakukan Dinas teknis terkait di Kabupaten Temanggung (Depperindag dan Dinas Perkebunan), selain menyangkut budidaya tanaman kopi (penyediaan bibit, kursus/penyuluhan, dan permodalan), juga dilakukan upaya melalui kemitraan usaha antara petani produsen (melalui kelompok tani) dengan pengusaha/eksportir kopi. Upaya ini bertujuan menjamin pemasaran dan kelancaran informasi dan transparansi harga kopi serta meningkatkan kualitas kopi di tingkat petani⁹

Dalam surat kesepakatan ditentukan antara lain bahwa:

- (1) petani harus melakukan pemanenan setelah kopi merah/tua, dan menjualnya kepada perusahaan mitra,
- (2) harga pembelian minimal 70% FoB, harga di tingkat petani dijamin berada di atas harga pasaran lokal yang ditetapkan melalui forum musyawarah dan dibayar tunai,
- (3) perusahaan mitra dan Dinas Perkebunan memberikan bimbingan teknis kepada petani.

Dalam pelaksanaannya, ketentuan dalam kesepakatan kerja ini tidak dapat dilakukan sebagaimana mestinya. Beberapa perusahaan mitra tidak konsekwen dengan jadwal pembelannya, sehingga petani merasa dibohongi. Pada akhirnya keberadaan surat kesepakatan tidak menghalangi atau membatasi proses penjualan kopi yang dilakukan petani. Beberapa responden menjelaskan bahwa proses tersebut bahkan memberikan manfaat yang positif bagi petani. Mereka tidak saja dapat melakukan perbandingan harga dengan pedagang pengumpul kecil/bakul dan pedagang pengumpul besar di tingkat kecamatan/kabupaten, tetapi dapat juga langsung berakses ke pihak pengusaha/eksportir.¹⁰ Informasi harga dapat diperoleh secara langsung atau melalui pesawat telepon. Dengan demikian, mereka mempunyai kesempatan untuk memutuskan menjual barangnya ke pihak yang dapat memberikan harga tertinggi.

⁹Secara formal kemitraan dituangkan dalam Surat Kesepakatan Kerjasama Kemitraan Kegiatan Pembinaan dan Peningkatan Mutu Hasil Perkebunan Rakyat antara Petani Kopi dengan Perusahaan Mitra (CV Satria, PT Aneka Karya Estetika, Duta Setia, dan UD Mapan). Kesepakatan ini ditandatangani oleh Direktur setiap perusahaan dengan pengurus/ketua Kelompok Tani dan diketahui oleh Bupati Kabupaten Temanggung. Pada tahap awal, untuk lebih mengikat petani, ada perusahaan mitra yang memberikan fasilitas berupa tempat penjemuran dan pemberian bibit atau berupa uang tunggu/panjar.

¹⁰ Salah satu eksportir kopi di Semarang (yang tidak ikut menandatangani kesepakatan) secara rutin melakukan pembelian kopi ke kelompok tani.

Di salah satu kelompok tani kopi di Desa Ketitang Kecamatan Jumo, biaya operasional kelompok tani disepakati sebesar Rp10/kg kopi yang dijual melalui kelompok tani. Keberadaan pungutan sebelum dan sesudah krisis ekonomi (devaluasi) tidak berubah nyata. Demikian pula biaya tataniaganya hanya meningkat sekitar Rp2/kg. Selain iuran untuk kelompok tani, petani tidak dibebani biaya apapun yang secara langsung ditujukan pada komoditi kopi.

Harga kopi di tingkat petani mengalami kenaikan paling tinggi dibanding dengan harga komoditi lainnya. Peningkatannya mencapai hampir 4 (empat) kali lipat dibanding sebelum krisis ekonomi (devaluasi). Di samping itu bagian harga yang diterima petani juga meningkat dari 95% sebelum deregulasi menjadi 98%, sedangkan margin tataniaga yang dinikmati pedagang cenderung turun (Tabel 10).

Tabel 10. Margin Tataniaga Pedagang Kopi Kabupaten Temanggung, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/Kg).

Uraian	Sebelum	Sesudah
	Deregulasi	Deregulasi
	Awal '97	Juni/Juli'98
1. Harga Beli (Harga Jual di Tingkat Petani)	4.500	15.958
% harga beli thd harga jual pedagang	94,7%	98,2%
2. Biaya Tataniaga *)	43,0	45,0
a. Ongkos angkut	28,0	30,0
b. Tenaga Kerja	15,0	15,0
3. Pungutan	10,5	10,0
a. Kelompok tani	10,0	10,0
b. Pungutan liar/informal	0,5	0,0
-% Pungutan thd Total Biaya	19,8%	18,2%
-% Pungutan thd Harga Pengadaan	0,2%	0,1%
4. Biaya Tataniaga & Pungutan	53,0	55,0
- Perubahan Biaya (tataniaga+pungutan)		3,8%
5. Harga Pengadaan	4.607	16.069
6. Harga Jual PP tingkat Kabupaten **)	4.750	16.250
7. - Keuntungan	143	181
- Margin	3,0%	1,1%

Catatan: *) = Besarnya tergantung pada volume penjualan.

**) = Harga beli eksportir di Semarang.

4.1.3. Bawang Merah (di Kabupaten Brebes)

Berdasarkan identifikasi Depperindag Kabupaten Brebes, setidaknya ada tujuh pola saluran tataniaga bawang merah di Kabupaten Brebes, yaitu:

1. Petani --- pengecer.
2. Petani --- pedagang pengumpul --- pengecer.
3. Petani --- pedagang pengumpul --- pedagang besar --- pengecer.
4. Petani --- pedagang besar --- pengecer.
5. Petani --- pedagang besar --- eksportir.
6. Petani --- pedagang pengumpul --- KUD --- PT. Indofood.
7. Petani --- KUD --- PT. Indofood.

Dengan berbagai pola saluran tataniaga seperti itu, ditambah dengan banyaknya pedagang yang beroperasi, mekanisme pemasaran bawang merah seharusnya berlangsung dalam kompetisi yang tinggi. Tetapi menurut Depperindag Kabupaten Brebes, pada prakteknya petani hanya mempunyai pilihan pemasaran yang terbatas. Bahkan mekanisme tataniaga bawang merah yang berlangsung sekarang dinilainya masih kurang efisien. Hal ini didasarkan pada beberapa indikasi berikut:

1. Adanya praktek penimbangan yang diistilahkan “timbangan maju.”¹¹.
2. Petani lebih suka menjual bawangnya secara tebasan.
3. Petani kurang mempunyai akses pemasaran langsung akibat masih kuatnya sindikasi pedagang bawang, terutama adanya dominasi pedagang dari luar daerah, seperti Jakarta dan Cirebon.

Faktor pertama dan ketiga tersebut sebenarnya saling berkaitan satu sama lain. Jika petani menjual langsung bawangnya ke pasar “induk,” maka mereka akan dikenakan timbangan maju 25 kg per kwintal (sementara jika dijual kepada pedagang pengumpul di kampung, timbangan maju hanya dikenakan 6 kg per kwintal). Bahkan antar pasar induk sendiri memberlakukan timbangan maju yang berbeda. Di Pasar Klampok, timbangan maju ditetapkan sebesar 25 kg, di pasar bawang Sengon (berjarak sekitar 20 km dari Klampok) hanya sebesar 15 kg, dan di Pasar Losari, Cirebon juga 15 kg, sementara itu, di Pasar Larangan hanya 10 kg. Perbedaan yang cukup besar ini membatasi akses petani kepada saluran tataniaga yang lebih singkat (dan dengan demikian lebih efisien).

Di lain segi, mekanisme seperti itu dapat dimengerti jika dilihat bahwa sebagian besar pedagang pengumpul yang beroperasi di desa-desa adalah juga “kaki tangan” pedagang besar. Dengan demikian, jika pedagang di pasar bawang induk ini memberikan timbangan maju sama dengan pedagang pengumpul di kampung, maka peranan pedagang pengumpul menjadi lemah. Fenomena demikian banyak dijadikan dasar sinyalemen yang menyatakan bahwa sindikasi pedagang bawang merah sangat kuat, bahkan ada yang menyebutnya sebagai “mafia pedagang.”

Mekanisme transaksi bawang merah yang sudah menjadi semacam tradisi tersebut nampaknya juga tidak pernah dipersoalkan oleh petani. Bagi sebagian besar petani, persoalannya memang mungkin menjadi sangat sederhana. Jika keuntungan yang diperoleh dari usahataniannya sudah dianggap “wajar,” maka adanya praktek semacam “timbangan maju” itu menjadi kurang signifikan untuk mereka persoalkan.

Fenomena itu menjadi menarik karena pada dasarnya petani sangat rasional dalam menghitung untung rugi kegiatan usahataniannya. Dengan kata lain mereka sangat sadar akan konsep untung/rugi. Sebagai contoh, petani akan mengeluh jika pupuk yang digunakan mengalami kenaikan sebesar Rp500 per kg (berarti ada kenaikan biaya produksi sekitar

¹¹ Pengertian “timbangan maju” adalah penjual (petani) bawang merah harus memberikan kelebihan berat tertentu pada berat barang yang dijualnya. Sebagai contoh, jika timbangan maju 25 kg, berarti setiap penjualan seberat satu kwintal, jumlah barang yang harus diserahkan ke pembeli adalah 1,25 kwintal. Pada awalnya, permintaan “diskon” penimbangan ini sebenarnya adalah sebagai kompensasi penyusutan dan “grading.” Tetapi, karena sekarang praktek demikian sudah menjadi tradisisi, maka hal itu tidak lagi relevan dengan kompensasi tersebut.

Rp500,000/ha). Tetapi anehnya, dengan timbangan maju sebesar 6 kg saja, nilai produksi yang hilang akan mencapai sekitar Rp2 juta/ha tidak pernah dipermasalahkan (diasumsikan produksi per ha sebesar 10 ton dan harga jual Rp3.500/kg). Kenyataan ini mungkin berkaitan dengan kondisi umum petani yang rata-rata menghadapi keterbatasan modal, sehingga “lebih sensitif” terhadap aspek biaya dibanding dengan aspek hasil usahatani.

Usahatani bawang merah melibatkan modal besar dengan resiko sangat tinggi, baik resiko pada faktor produksi maupun resiko pada tajamnya fluktuasi harga. Sebagaimana dinyatakan oleh banyak responden, menanam bawang merah mirip dengan usaha perjudian. Dalam arti jika lagi “hoki,” keuntungan yang akan diperoleh sangat besar. Sebaliknya, jika lagi “apes,” kerugian yang akan ditanggung juga sangat besar. Menghadapi kondisi usaha yang penuh resiko, pola pemasaran yang didasarkan atas kontrak penjualan (hedging) seharusnya merupakan jalan ke luar yang cukup baik. Tetapi uniknya, kontrak penjualan yang pernah ditawarkan oleh Indofood, ABC, dan perusahaan lainnya tidak memperoleh tanggapan memadai dari petani. Petani ternyata lebih memilih untuk menjadi “orang bebas.” Soal “hoki” dan “apes,” seperti dikatakan seorang petani, justru merupakan seni dan tantangan hidup bagi mereka.

Dampak ekonomi yang ditimbulkan oleh deregulasi terhadap aktivitas ekonomi bawang merah di Kabupaten Brebes, baik dari ukuran angka-angka nominal maupun relatif memang tidak terlalu besar. Dikatakan demikian, karena besaran pungutan yang pernah diberlakukan dan sekarang sudah dihapus, memang tidak terlalu besar. Bagi petani keuntungan deregulasi yang langsung dirasakan adalah hilangnya pungutan retribusi izin tanam bawang merah sebesar Rp50.000/ha. Jika dibandingkan dengan total biaya usahatani bawang merah (versi petani) sebesar Rp6,6 juta/ha (sebelum krisis ekonomi) dan Rp22,7 juta/ha (1999), maka proporsi pungutan itu hanya sebesar 0,8 % dan 0,2%.

Analisis usahatani yang disajikan pada Tabel 11 menunjukkan bahwa dibandingkan dengan 1997, keuntungan nominal yang diperoleh petani pada 1999 (Mei) mengalami peningkatan sebesar 265% (versi petani) atau 286 % (versi Dinas Tanaman Pangan). Tetapi karena harga input-output mengalami kenaikan secara proporsional, maka kenaikan keuntungan relatif petani (terhadap total biaya) menjadi kecil. Jika sebelum deregulasi/krisis ekonomi angka yang dimaksud besarnya 36% dan 33%, pada 1999 besarnya menjadi 39% dan 38%. Perhitungan ini sekali lagi menggarisbawahi bahwa dampak deregulasi pungutan tidak signifikan terhadap petani bawang merah di Kabupaten Brebes. Sementara itu, perubahan harga input-output yang terjadi semata-mata disebabkan oleh perubahan faktor ekonomi yang berada di luar aspek deregulasi pungutan.

Tabel 11. Struktur Biaya dan Hasil Usahatani Bawang Merah Di Kabupaten Brebes.

Keterangan	Petani		Dinas Tanaman Pangan	
	1997	1999	1997	1999
1. Biaya tenaga kerja				
- Pra panen	1.900.000	6.000.000	2.461.500	4.288.000
- Pasca Panen	500.000	1.000.000	407.500	795.000
2. Sarana produksi				
- Benih	2.000.000	10.000.000	3.000.000	15.000.000
- Pupuk	882.500	1.710.000	277.500	672.500
- Pestisida	640.000	2.520.000	1.615.000	6.198.000
3. Pengeluaran lain-lain		-		
Pajak Lahan		-	7.500	7.500
- Sewa Lahan	625.000	1.500.000	500.000	1.000.000
- Iuran P3A	-	-	-	-
- Retribusi tanam	50.000	-	-	-
4. Total biaya	6.597.500	22.730.000	8.269.000	27.961.000
5. Total produksi	9.000	9.000	11.000	11.000
6. Harga	1.000	3.500	1.000	3.500
7. Nilai produksi	9.000.000	31.500.000	11.000.000	38.500.000
8. Keuntungan	2.402.500	8.770.000	2.731.000	10.539.000
9. Margin	36%	39%	33%	38%

Sumber: Petani dan Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Brebes.

Sementara itu bagi pedagang bawang merah, deregulasi yang ada sekarang dirasakan tidak mempunyai dampak apapun dalam kegiatan bisnis mereka. Pungutan SWP5D tetap harus dibayar, pungli di jalanan yang dilakukan oleh “PJR” dan polisi juga tidak makin berkurang, bahkan ada kecenderungan makin intensif. Menurut beberapa pedagang dan sopir truk, dalam kasus tertentu mereka menggunakan preman untuk mengorganisir pungli tersebut. Menghadapi kondisi demikian, perusahaan ekspedisi dan sopir hanya bisa pasrah, dan untuk sekedar menghibur diri, mereka memparodikan “polisi dan PJR sebagai anak-anak sopir.” Dikatakan begitu, karena setiap kali mereka akan mengantar barang harus selalu menyediakan anggaran tambahan untuk “dibagikan kepada anak-anak” sebagai “uang jajan.”

Sebagai gambaran, sepanjang ruas jalan Brebes – Merak (bawang yang akan dikirim ke Sumatera), “uang jajan yang harus diberikan kepada anak-anak” itu (dengan catatan tidak ada pelanggaran lalu lintas apapun yang dilakukan oleh sopir) setidaknya mencapai Rp60.000. Sepanjang ruas jalan Brebes – Cikampek, setidaknya bertemu PJR 2 kali dengan uang jajan masing-masing Rp5.000. Di ruas jalan tertentu di daerah Cirebon, bahkan setiap sopir harus memberikan ‘amplop’ sebagai “uang izin lewat,” meskipun tidak distop oleh PJR (jika tidak dilakukan maka petugas akan mengejar mereka). Kemudian sepanjang ruas jalan tol Kebun Jeruk - Merak, harus memberikan 3 kali “mel” (istilah sopir lainnya untuk stop dan memberikan “uang jajan”) masing-masing Rp10.000. Supaya cepat diizinkan masuk kapal penyeberangan, harus membayar “uang tip” Rp10.000 (jika tidak, truknya akan diminta terus menunggu di tempat parkir).

Terlepas dari soal pungli tersebut, kondisi krisis ekonomi yang terjadi sekarang dirasakan para pedagang sebagai kondisi yang kurang menguntungkan bagi kegiatan bisnis mereka. Selain berkaitan dengan makin mahalnya biaya transportasi (Tabel 12) dan biaya operasional

lainnya, hal itu terutama berkaitan dengan makin tingginya ketidakpastian usaha akibat makin tingginya fluktuasi harga bawang merah. Tabel 13 mencerminkan bahwa dalam waktu yang relatif singkat pergerakan harga bawang merah dapat mencapai rentang yang sangat lebar, bahkan pergerakannya kadang-kadang cenderung liar. Menurut para pedagang, kegiatan dalam bisnis bawang merah sekarang seperti orang bermain judi, kadang "kalah/rugi" kadang "menang/untung."

Tabel 12. Biaya Kirim Bawang Merah.

Tujuan	Sebelum krisis	Setelah krisis
Sumatra	Rp500.000/truk	Rp1.400.000/truk
Surabaya	Rp150.000/truk	Rp350.000/truk

Sumber: Pedagang

Tabel 13. Perkembangan Harga Bawang Merah.

No.	Bulan	1997		1998		1999	
		PB	PE	PB	PE	PB	PE
1.	Januari	800	1.000	1.035	1.300	6.000	6.500
2.	Februari	1.000	1.200	1.475	1.600	7.680	8.500
3.	Maret	900	1.100	3.275	3.675	8.275	8.775
4.	April	1.000	1.275	5.300	5.800	4.610	5.275
5.	Mei	875	1.100	5.375	5.895		
6.	Juni	800	1.000	8.000	8.800		
7.	Juli	1.515	1.840	7.450	8.250		
8.	Agustus	1.325	1.525	6.675	7.250		
9.	September	825	1.075	8.565	9.375		
10.	Oktober	865	1.675	9.665	10.775		
11.	November	1.035	1.300	7.030	8.025		
12.	Desember	2.250	2.600	5.830	6.330		

Keterangan: PB=Pedagang Borongan. PE=Pedagang Eceran.

Sumber: Depperindag Kabupaten Brebes

4.1.4. Tebu/gula (di Kabupaten Klaten)

Pada saat survey dilakukan sedang marak isu mengenai tuntutan kenaikan harga gula, pertanyaan yang harus dijawab adalah untuk kepentingan siapa kenaikan itu? Apakah untuk petani pemilik lahan, pedagang tebu yang mengatas-namakan petani, PG, atau siapa?

Terlepas dari berbagai macam pola yang dicoba untuk dikembangkan, satu hal yang patut dicatat adalah deregulasi di bidang pergulaan/pertebuan melalui UU No. 18, 1997 dan kesepakatan dengan IMF (LoI) benar-benar telah membebaskan petani untuk sepenuhnya memilih sistem yang ditawarkan atau sama sekali tidak menanam tebu. Mekanisme pasar yang ada sekarang memberikan hak penuh petani untuk menentukan apa yang akan dilakukan terhadap lahan yang dikuasainya.

Di salah satu desa di Kecamatan Prambanan, misalnya, untuk musim tanam 1999/2000 PG Gondang Baru menawarkan harga sewa tanah sebesar Rp6,5 juta/ha/MT, tetapi petani meminta harga sewa Rp8,5 juta. Karena tidak ada kecocokan harga, maka transaksi penyewaan lahan tidak terjadi. Menurut kepala desa, pihak PG memang pernah mendatangnya untuk meminta bantuan dalam hal pengadaan areal dan negosiasi harga sewa dengan petani. Tetapi, kepala desa melihat persoalan sewa lahan adalah urusan setiap petani dengan PG, karena itu pihak PG diminta untuk negosiasi langsung dengan petani.

Sebelum deregulasi setiap tahun desa bersangkutan harus menyediakan areal sekitar 25 ha, sedangkan pada MT 1998/1999 hanya ada 4 ha yang digunakan untuk penanaman tebu secara sukarela oleh pemilikinya. Untuk MT 1999/2000 tidak ada satu orangpun yang bersedia menyewakan lahannya untuk tebu akibat tidak adanya kesepakatan harga tersebut. Aparat desa sendiri menyadari bahwa pola yang selama ini dilakukan oleh pemerintah sangat tidak masuk akal, sebab PG sebagai lembaga bisnis murni selalu bisa meminjam tangan birokrasi pemerintahan untuk menunjang kepentingannya. Sekarang, mekanisme seperti itu sudah tidak mungkin dilakukan. Jika PG ingin tetap bertahan, maka kuncinya adalah efisiensi, sehingga ia dapat bersaing untuk memperebutkan lahan petani. Mengingat kondisi PG saat ini yang umumnya tergolong sudah tua, maka kalangan PG sendiri menyadari bahwa kelangsungan mereka “tinggal menghitung hari.”

PG Gondang Baru mempunyai kapasitas giling 1.400 TCD (ton cane per day). Dengan asumsi masa giling optimal selama 180 hari, dan produktivitas lahan sawah rata-rata 1.000 kwt/ha, maka kebutuhan arealnya mencapai 2.500 ha. Pada musim giling 1999, areal yang tersedia hanya sekitar 2.100 ha. Itupun setelah digabungkan dengan bekas areal wilayah kerja PG Ceper. Pada musim tanam 1999/2000 kebutuhan areal ini kelihatannya akan makin sulit dipenuhi. Keadaan ini terlihat dari kenyataan bahwa sampai 15 Mei 1999, PG Gondang Baru cuma mempunyai cadangan areal sebanyak 380 ha (yang didapat melalui sistem sewa). Kekurangan areal yang ada pada akhirnya sangat tergantung apakah pada musim tanam sekarang petani masih mau menanam tebu atau tidak. Jika petani tidak mau menanam tebu lagi, dapat dipastikan bahwa nasib PG Gondang Baru akan segera menyusul nasib PG Ceper.

4.1.5. Ikan Laut (di Kabupaten Gunung Kidul)

Usaha perikanan laut cukup potensial di Kabupaten Gunung Kidul, karena memiliki wilayah pantai yang cukup luas dibandingkan dengan kabupaten lainnya di DIY. Dari perkiraan potensi produksi ikan laut DIY sekitar 30 ribu ton, produksi usahanya baru sekitar 5% atau 6 ribu ton. Dari produksi tersebut lebih kurang 67% di antaranya adalah berasal dari Kabupaten Gunung Kidul. Untuk menunjang kelancaran pemasaran ikan laut dari Kabupaten Gunung Kidul, Pemda DIY telah membangun dan mengoperasikan 4 (empat) buah TPI, yang berlokasi di Sadeng (paling besar), Baron, Ngrehen, dan Drini.

Kalau dilihat dari segi produksi dan keterlibatan masyarakat, ikan laut tidak termasuk komoditi unggulan. Namun selama ini ikan laut dijadikan sasaran penarikan pungutan daerah berupa retribusi TPI sebagai sumber PAD yang cukup berarti. Keadaan ini menarik untuk dikaji mengingat sejauh ini kehidupan mayoritas nelayan masih tergolong miskin.

Di salah satu TPI (terletak di Pantai Baron, kurang-lebih 25 km dari Wonosari, ibukota Kabupaten Gunung Kidul) diperoleh keterangan bahwa pelaksanaan pelelangan ikan saat ini sepenuhnya dilakukan oleh pengurus Koperasi Mina Samudra. Sebelumnya mereka juga adalah pelaksana pelelangan ikan di TPI di bawah koordinasi petugas Dinas Perikanan Kabupaten Gunung Kidul, sehingga mereka sudah terbiasa dengan tugasnya.

Koperasi tersebut beranggotakan 185 orang nelayan, yang sebagian besar berasal dari luar daerah Baron, di antaranya ada yang berasal dari Jawa Tengah dan Jawa Timur. Sebagian besar nelayan tidak memiliki kapal dan alat penangkap ikan sendiri (hanya 5 nelayan yang memiliki peralatan sendiri). Nelayan umumnya berstatus sebagai buruh/pekerja bagi pemilik modal (pemilik perahu dan peralatannya, menurut bahasa mereka dikenal sebagai “Si Bos”), yang berasal dari luar daerah. Sistem bagi hasil antara nelayan dengan pemilik modal yang biasa dilakukan adalah:

- 1) Masing-masing menerima 50% dari hasil bersih penjualan ikan. Hasil bersih diperoleh dari hasil penjualan ikan dikurangi biaya operasional (terdiri dari biaya bahan bakar, uang makan dan rokok; pada masa sebelum krisis kurang lebih Rp15.000 dan sekarang Rp20.000) dan biaya perawatan jaring (sebesar 10-20% dari hasil). Bagian yang diperoleh nelayan dibagi rata di antara nelayan yang melaut bersama-sama (rata-rata dua nelayan per perahu motor).
- 2) Sistem lain adalah keterikatan antara nelayan dengan pemilik modal yang juga sekaligus sebagai pedagang pengumpul ikan. Pedagang memberi pinjaman modal kepada nelayan, berupa jaring dan atau biaya operasional, dengan catatan bahwa ikan hasil tangkapannya harus dijual kepada pemilik modal. Di samping itu banyak sistem lain yang sifatnya sangat spesifik, dan itu ditentukan berdasarkan tingkat kedekatan hubungan antar pribadi.

Dalam satu tahun nelayan efektif melaut selama 8-10 bulan, setiap bulannya rata-rata mereka melaut 15 hari. Dua sampai empat bulan lainnya merupakan masa paceklik bagi nelayan. Namun, biasanya dalam jangka waktu 3 tahun sekali terjadi musim panen lobster. Pada musim ini penghasilan nelayan bisa mencapai Rp250.000/hari. Pada musim penangkapan ikan, seringkali nelayan hanya memperoleh penghasilan sekitar Rp10.000/hari atau bahkan hasil yang diperoleh minus (berhutang pada koperasi atau pemilik modal).

Peran bakul/pedagang pengumpul di TPI cukup besar. Di antara mereka biasanya telah terjadi kesepakatan harga, sehingga proses pelelangan tidak terjadi secara murni. Selain bakul/pedagang pengumpul kecil, ada lima orang pedagang pengumpul besar yang melakukan pembelian di wilayah ini untuk kemudian dijual ke luar daerah atau ke para eksportir. Para bakul biasanya menjual ikan secara eceran di pasar terdekat, di jajakan ke kampung-kampung, atau dijual di sekitar tempat rekreasi di pantai Baron, berupa ikan mentah atau sudah dimasak.

Pelaksanaan pemungutan iuran jasa TPI oleh koperasi atau kelompok nelayan saat ini tidak sepenuhnya mengacu pada surat Kepala Dinas Perikanan DIY No 5232.21/1157 tanggal 15 Juni 1998. Misalnya di TPI Baron, anggota bersepakat menetapkan besarnya iuran jasa TPI 6%, dengan pembagian 3,5% dari nelayan dan 2,5% dari pedagang. Sementara di TPI Drini iuran disepakati sesuai dengan surat edaran tersebut. Demikian pula dalam alokasi penggunaannya nelayan di TPI Baron menetapkan kebijakan lain (Tabel 14.).

Tabel 14. Penggunaan Jasa Koperasi, Anjuran dan Kesepakatan TPI Baron.

Penggunaan Jasa	Anjuran*)	TPI Baron **)
1. Tabungan Nelayan	0,50%	1,50%
2. Asuransi Nelayan	0,25%	-
3. Dana Sosial	0,25%	0,25%
4. Dana Paceklik	0,50%	0,75%
5. Dana Perawatan Pelelangan	2,00%	1,00%
6. Dana Penyelenggaraan Pelelangan	1,50%	-
7. Pemda (Dinas Perikanan)	-	1,50%
8. Operasional Koperasi	-	1,00%
Jumlah	5,00%	6,00%

Sumber: *) = Surat Kepala Dinas Perikanan DIY No 5232.21/1157, 15 Juni 1998.

**) = Pedagang dan Nelayan di TPI Baron.

Di samping iuran TPI, nelayan juga dibebani pungutan untuk membiayai sedekah laut (pada 1 Muharam) yang ditarik sebesar Rp200 setiap kali melaut. Selain itu dipungut juga dana kebersihan masing-masing sebesar Rp100/hari kepada nelayan dan Rp500/minggu kepada pedagang.

Bagi nelayan dampak pemberlakuan UU No 18, 1997 tidak begitu berarti, karena mereka masih tetap dibebani pungutan. Sedangkan dilihat dari sisi kepentingan Dinas Perikanan dampak yang dirasakan adalah:

- 1) Animo nelayan terhadap pembinaan yang dilakukan Pemda setempat berkurang, hal ini terkait erat dengan hilangnya kewenangan petugas bersamaan dengan dialihkannya pelaksanaan pelelangan dan pemungutan iuran TPI kepada kelompok/koperasi nelayan.
- 2) Pelaksanaan pengawasan dan pemantauan dari petugas berkurang, hal ini pada akhirnya akan mempengaruhi akurasi data lapangan yang akan diperoleh.
- 3) Keberadaan asuransi nelayan diabaikan, sekarang tidak semua nelayan ikut asuransi, walaupun tetap dianjurkan. Hal ini dipengaruhi oleh tingkat pendidikan nelayan yang relatif rendah sehingga tidak pernah memperhitungkan resiko.

Berdasarkan analisis marjin tataniaga ikan laut seperti disajikan pada Tabel 15 menunjukkan bahwa peningkatan harga ikan laut dinikmati pula oleh pedagang. Keadaan ini tercermin dari meningkatnya marjin keuntungan yang mereka peroleh. Sebaliknya bagi nelayan, walaupun tingkat harga jual meningkat namun proporsi harga yang diperolehnya menurun. Peran para bakul/pedagang pengumpul ikan di TPI dalam penetapan harga lelang sangat besar.

Tabel 15. Marjin Tataniaga Pedagang Ikan Laut dari Kabupaten Gunung Kidul, Sebelum dan Sesudah Deregulasi.

Uraian		Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi
1.	Harga Beli (Harga Jual di Tingkat Nelayan)	3.000	6.000
	% harga beli thd harga jual pedagang	85,7%	80,0%
2.	Biaya Tataniaga	152	125
	a. Kebersihan TPI & Pantai	2	5
	b. Es Balok	150,0	120,0
3.	Pungutan		
	a. Retribusi TPI/Koperasi	240,0	360,0
	-% Pungutan thd Total Biaya	61,2%	74,2%
	-% Pungutan thd Harga Pengadaan	7,1%	5,6%
4.	Biaya Tataniaga & Pungutan	392	485
	- Perubahan Biaya (tataniaga+pungutan)		24%
5.	Harga Pengadaan	3.392	6.485
6.	Harga Jual di Bakul/Pedagang Pengumpul	3.500	7.500
7.	- Keuntungan	108	1.015
	- Marjin	3,1%	13,5%

Keterangan: *) = Ikan campuran

4.1.6. Ternak Sapi (di Kabupaten Gunung Kidul)

Gunung Kidul merupakan kantong produksi ternak sapi di DIY, sekitar 50% dari total populasi ternak sapi/kerbau yang ada di DIY (197,4 ribu ekor) berasal dari Gunung Kidul. Jenis ternak sapi potong yang dipelihara cukup banyak antara lain, simental (asal Inggris/Australia), himonni, brengus, brahman, dan ongol.

Selama ini DIY juga diakui sebagai daerah pemasok ternak untuk wilayah Jawa Barat, Jakarta, dan Jawa Tengah. Sebagian besar pasokan ternak itu dapat dipastikan berasal dari Kabupaten Gunung Kidul. Pada tahun 1997, jumlah ternak sapi/kerbau dari Kabupaten Gunung Kidul yang dikirim ke luar daerah sebanyak 10 ribu ekor lebih. Angka ini meningkat sekitar 12% dibanding pengiriman pada tahun 1996. Bahkan pada 1998/99 pengiriman ternak dari Kabupaten Gunung Kidul meningkat sangat drastis, dari 861 ekor/bulan pada 1997/98 menjadi 2.498 ekor/bulan pada 1998/99 atau meningkat hingga 190% (secara kumulatif pada perioda April 1998 hingga Maret 1999 pengiriman ternak sapi/kerbau dari Kabupaten Gunung Kidul sebanyak 29.974 ekor).

Minat penjualan/pengiriman ternak sapi ke luar daerah meningkat sejalan dengan meningkatnya harga jual. Berdasarkan perkembangan harga rata-rata di beberapa pasar ternak di DIY, harga per-kg berat hidup sapi potong pada 1999 meningkat lebih dari dua kali lipat dibandingkan harga pada 1977, yaitu dari sekitar Rp 4.000/kg menjadi Rp 9.300/kg. Demikian pula harga bibit ternak sapi (simental) meningkat dari Rp 1,5 juta/ekor sebelum krisis menjadi sekitar Rp 2,5 juta/ekor setelah krisis.

Transaksi jual beli ternak umumnya berlangsung di Pasar Ternak. Sebagaimana yang terjadi di Pasar Ternak di Pulau Lombok, peranan pedagang perantara, di DIY dikenal sebagai *blantik*, juga sangat dominan. Hal ini membuat peternak enggan ke pasar sendiri untuk menjual ternaknya, karena akses terhadap pembeli sebenarnya terhambat oleh keberadaan para blantik tersebut. Di samping itu, pada umumnya profesi blantik dipegang oleh para *elit*

desa. Namun demikian, mengingat jumlah blantik yang ada di suatu desa relatif cukup banyak, sehingga memungkinkan terjadi persaingan harga. Keadaan ini memungkinkan informasi harga ternak dapat dengan mudah diketahui peternak, sehingga posisi tawar menawar mereka dapat menjadi lebih baik.

Pembeli sapi/kerbau di pasar ternak adalah pejalan, blantik atau langsung pedagang antar daerah, baik yang berasal dari Kabupaten Gunung Kidul maupun dari luar daerah. Mereka mengunjungi pasar hewan tertentu sesuai dengan hari pasar yang jadwalnya sudah ditentukan. Pedagang dari luar daerah bahkan ada yang menunjuk perwakilan atau agen yang berkedudukan di Kabupaten Gunung Kidul. Beberapa blantik menjelaskan bahwa keuntungan yang mereka peroleh dari setiap ekor ternak sapi/kerbau kurang lebih Rp25.000-Rp50.000. Sementara keuntungan minimum yang diperoleh pedagang antar daerah dari setiap ekor ternak sapi yang dijualnya adalah sekitar Rp 15.000/ekor, dengan jumlah pengiriman sekitar 20 ekor per hari.

Sebelum pemberlakuan UU No. 18, 1997, terdapat 9 macam pungutan yang secara langsung dikenakan terhadap komoditi ternak sapi/kerbau, seperti terlihat dalam Tabel 16 berikut.

Tabel 16. Jenis Pungutan yang Pernah Dikenakan pada Komoditi Ternak dari Kabupaten Gunung Kidul.

Jenis Pungutan	Tarif (Rp/ekor)
1. Pajak potong hewan	1.500
2. Periksa daging	2.000
3. Balik nama / Blangko beli	500
4. Blangko jual	500
5. Kulit basah	300
6. Kartu blantik	1.000
7. Timbangan hewan	100
8. Kesehatan hewan	300
9. Kartu ternak	300
Total	9.000

Sumber: Dinas Peternakan Gunung Kidul.

Jumlah tersebut masih ditambah dengan retribusi memasuki pasar hewan dan izin pengeluaran ternak bila dikirim ke luar daerah yang masing-masing sebesar Rp1.000/ekor dan Rp5.000/izin.

Karena nilai nominal pungutan per-ekor ternak sapi yang relatif kecil sementara harga ternak meningkat cukup besar, maka dampak pemberlakuan UU No. 18, 1997 tidak dirasakan langsung baik oleh petani, pedagang pengumpul, ataupun oleh pedagang antar daerah. Bahkan sejak dihapuskannya retribusi izin penjualan dan kartu ternak, pedagang kesulitan membedakan antara sapi legal dan sapi curian.

Saat ini untuk tujuan menjamin legalitas ternak yang diperjualbelikan pedagang tetap mensyaratkan keberadaan surat keterangan dari Kepala Desa, sebagai pengganti kartu ternak dan surat jual beli, terkecuali terhadap pemilik ternak yang dikenalnya.

Demikian pula yang dilakukan oleh pedagang dari luar daerah, khususnya untuk tujuan memperlancar pengiriman ternak selama di perjalanan, mereka tetap memerlukan surat keterangan dari Dinas Peternakan. Untuk pengurusan surat tersebut tidak ada lagi

ketentuan tarif pungutan, tetapi secara sukarela mereka memberi “uang kesadaran” kepada petugas yang besarnya kurang lebih Rp5.000/izin

Mengingat sebagian besar transaksi ternak berlangsung di pasar hewan, maka monitoring dan pendataan jumlah ternak yang diperjual belikan dapat dilakukan langsung oleh petugas di setiap pasar ternak. Hal ini tidak harus dikaitkan dengan keberadaan retribusi yang selama ini dianggap mencerminkan kewenangan petugas dalam melaksanakan berbagai pelayanan kepada masyarakat.

4.1.7. Tanaman Pangan (di Kabupaten Gunung Kidul)

Gaplek merupakan salah satu produk unggulan Kabupaten Gunung Kidul dan telah menjadi komoditi ekspor, terutama untuk tujuan ke Jepang dan Taiwan. Namun petani tidak menikmati imbas melemahnya nilai Rupiah terhadap US\$ seperti yang dinikmati oleh petani pekebun kopi dan coklat.

Saluran tataniaga gaplek cukup panjang, disana terlibat beberapa tingkatan pedagang pengumpul (hingga 4 tingkatan) sebelum sampai ke pembeli akhir (pabrik atau pedagang antar daerah). Dominannya peran pedagang pengumpul serta sifat komoditi yang mudah rusak, mengakibatkan posisi tawar menawar petani selalu lemah. Mereka tidak pernah berani menawarkan harga tinggi, khawatir tidak laku. Petani juga tidak mempunyai akses atau tidak berusaha untuk memperoleh informasi tentang harga di luar daerah apa lagi harga internasional.

Sebagian besar produk pertanian tanaman pangan secara formal tidak dikenai retribusi. Namun, untuk pengangkutan gaplek, terutama di daerah perbatasan ke/dari Kabupaten Gunung Kidul, pedagang antar daerah selalu diminta pungutan tidak resmi oleh oknum polisi. Pungutan ini terjadi hanya untuk komoditi gaplek dan dilakukan pada saat panen raya (Agustus, September). Oleh karena itu, pelaksanaan deregulasi tidak memberi dampak apapun terhadap tataniaga gaplek di Kabupaten Gunung Kidul.

4.2. Pendapatan Asli Daerah

4.2.1. Propinsi Jawa Tengah

Struktur Penerimaan APBD. Realisasi penerimaan APBD Propinsi Jateng selama tiga TA cenderung meningkat dari Rp510 milyar pada TA 1997/98 menjadi Rp588,4 milyar pada TA 1998/99. Penerimaan dari pos sumbangan dan bantuan yang cukup tinggi (hampir tiga kali lipat dibanding realisasi pada dua TA sebelumnya) merupakan penyumbang terbesar pada kenaikan tersebut. Pos penerimaan lainnya yang meningkat adalah bagi hasil pajak dan penerimaan lain-lain PAD.

Peranan PAD terhadap penerimaan APBD Propinsi Jateng sangat besar. Kontribusi PAD pada TA 1996/97 dan 1997/98 mencapai 67% dan 71,5%, kemudian pada TA 1998/99 kontribusinya turun menjadi sekitar 42%. Sedangkan kontribusi Pos Sumbangan dan Bantuan pada TA 1996/97 dan 1997/98 relatif kecil, kurang dari 15%, namun kemudian pada TA 1998/99 kontribusinya meningkat cukup tajam menjadi sekitar 47%, bahkan melebihi kontribusi PAD. Realisasi penerimaan pos sumbangan dan bantuan pada TA 1996/97 dan 1997/98 dibanding dengan angka rencananya sangat berbeda, ini disebabkan penerimaan dari “Subsidi Perimbangan Keuangan dari Pusat” yang besarnya lebih dari Rp 1 triliun tidak ada realisasinya.

Dalam struktur PAD sendiri, bagian terbesar berasal dari pajak daerah yang memberikan kontribusi lebih dari 80% pada TA 1996/97 dan 1997/98. Pada TA 1998/99 kontribusinya sedikit turun menjadi sekitar 78%, karena adanya peningkatan kontribusi penerimaan lain-lain.

Tabel 17. Struktur Penerimaan APBD Propinsi Jawa Tengah, TA 1996/97-1998/99.

No.	Uraian	Tahun Anggaran		
		1996/97	1997/98	1998/99
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	13,2%	7,2%	4,1%
II.	Pendapatan Asli Daerah	67,4%	71,5%	41,8%
	A. Pajak Daerah	55,2%	57,8%	32,4%
	B. Retribusi Daerah	8,9%	9,9%	3,2%
	C. Bagian Laba BUMD	0,8%	1,0%	1,1%
	D. Penerimaan Dinas-Dinas	0,3%	0,4%	-
	E. Penerimaan Lain-lain	2,2%	2,4%	5,1%
III.	Bagi Hasil Pajak	4,5%	5,0%	6,0%
	A. Pajak Bumi dan Bangunan	4,5%	5,0%	5,7%
	B. Pajak Perolehan HAT Bangunan	-	-	0,3%
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	1,6%	1,6%	1,3%
V.	Pos Sumbangan dan Bantuan	13,2%	14,6%	46,8%
VI.	Penerimaan Pembangunan	0,0%	0,0%	0,0%
	Penerimaan Daerah Murni (I+II+III+IV)	86,8%	85,4%	53,2%
	Jumlah APBD (I+II+III+IV+V+VI)	100,0%	100,0%	100,0%

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Jateng.

Sumber PAD Yang Hilang dan Kompensasinya. Pada TA 1998/99, realisasi PAD mencapai Rp245 milyar, berkurang sekitar 33% (Rp 119 milyar) dibanding dengan TA sebelumnya. Kontribusi penurunan PAD terbesar berasal dari penurunan penerimaan pajak BBNKB yang besarnya mencapai Rp109 milyar. Krisis ekonomi memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap penurunan PAD Propinsi Jateng (Tabel 18).

Penurunan PAD yang diakibatkan oleh pemberlakuan UU No. 18, 1997, khususnya karena penghapusan dan pengalihan beberapa jenis pajak dan retribusi daerah, diperkirakan mencapai 10% dari realisasi PAD TA 1997/98.

Dalam rincian penerimaan PAD TA 1998/99, Pemda Jateng tidak secara eksplisit menganggarkan penerimaan dari beberapa jenis retribusi yang akan dihapus. Padahal pungutan itu masih dapat ditarik untuk bulan April dan Mei 1998. Namun dalam pos penerimaan lain-lain realisasinya meningkat drastis, yaitu lebih tinggi Rp18 milyar dibanding dengan TA sebelumnya. Peningkatan ini mungkin bersumber dari pajak dan retribusi daerah yang memang masih boleh ditarik selama dua bulan (April dan Mei 1998). Atau, bahkan juga mengindikasikan tetap adanya pemungutan pajak dan retribusi daerah yang sebenarnya sudah dihapus, tetapi pada TA 1998/99 dimasukkan kedalam pos "Penerimaan Lain-lain."

Tabel 18. Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Propinsi Jawa Tengah, 1996/97 -1998/99 (Rp Juta).

No.	Uraian	1996/97	1997/98	1998/99	Perubahan 98/99 Thd 97/98
	Pendapatan Asli Daerah	329.129,2	364.141,1	245.041,9	-32,70%
A.	Pajak Daerah	269.203,1	294.956,0	190.458,9	-35,40%
	1 Pajak Kendaraan Bermotor	103.256,4	117.001,0	125.029,8	6,90%
	2 Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	160.321,0	172.251,8	62.733,6	-63,60%
	3 Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	-	-	2.695,5	-
	4 Tunggakan Pajak dan Denda Pajak	5.625,7	5.703,2	-	-
B.	Retribusi Daerah	43.555,1	50.594,8	18.863,0	-62,70%
	1 Penjualan Produksi Usaha Daerah	-	-	1.114,0	-
	2 Usaha Penambangan Bahan Galian Gol.C	8.737,7	t.a.d	-	-
	3 Pelayanan Kesehatan	7.833,2	t.a.d	12.391,6	-
	4 Uang Leges	5.718,1	t.a.d	-	-
	5 Izin Penggunaan Air Permukaan Tanah	4.634,2	t.a.d	-	-
	6 Izin Pengambilan Air Bawah Tanah	3.713,1	t.a.d	-	-
	7 Tempat Pelelangan Ikan	3.429,0	t.a.d	-	-
	8 Pengujian Kendaraan Bermotor	2.851,4	t.a.d	2.853,9	-
	9 Tempat Pelelangan Hasil Hutan	1.835,3	t.a.d	-	-
	10 Sumbangan Wajib Rehabilitas Prasarana Jalan	1.534,6	t.a.d	-	-
	11 Izin Trayek Kendaraan Penumpang	923,7	t.a.d	568,5	-
	12 Penertiban Pengeluaran Ternak	841,3	t.a.d	-	-
	13 Retribusi Lain-Lain	1.503,5	50.594,8	1.935,0	-
C.	Bagian Laba Milik Daerah	3.892,9	4.251,3	5.701,7	34,10%
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	1.643,6	2.190,6	-	-
E.	Penerimaan Lain-lain	10.834,5	12.148,4	30.018,3	147,10%
	3 Penerimaan Jasa Giro	4.043,4	4.024,4	5.023,5	24,80%
	4 Sumbangan Pihak Ke-3	739,3	3.279,4	1.072,8	-67,30%
	5 Penerimaan Lain-Lain	6.051,8	4.844,6	23.922,0	393,79%
	Penerimaan APBD (tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)	487.763,2	510.012,6	588.407,9	15,40%

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Jateng.

4.2.2. Propinsi DI Yogyakarta

Struktur Penerimaan APBD. Angka rencana dan realisasi penerimaan APBD DIY selama tiga TA mengalami penurunan cukup tajam, anggarannya turun rata-rata 27%/tahun, sementara realisasinya turun 39%/tahun. Realisasi penerimaan APBD pada TA 1996/97 sebesar Rp. 213,4 milyar, turun menjadi Rp. 134,6 milyar pada TA 1998/99 (Tabel 20).

Peran PAD terhadap penerimaan APBD cukup besar, selama tiga TA kontribusinya berkisar antara 25% hingga 31%, dengan kecenderungan meningkat. Sedangkan kontribusi terbesar berasal dari Pos Sumbangan dan Bantuan, berkisar 68% dan 58% dengan kecenderungan menurun. Peningkatan kontribusi PAD erat kaitannya dengan penurunan dana yang berasal dari Pos Sumbangan dan Bantuan. Pada TA 1998/99 dana Pos Sumbangan dan Bantuan turun drastis (besarnya mencapai Rp 94,4 milyar) dibandingkan pada TA sebelumnya. Sementara itu penerimaan yang berasal dari Pos Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak serta

penerimaan PAD selain pajak dan retribusi daerah, nilai nominal maupun kontribusinya cenderung meningkat, terutama pada pos penerimaan lain-lain. Oleh karena itu peran PAD murni terhadap penerimaan APBD DI Yogyakarta pada TA 1998/99 bisa mencapai 42%. Pajak daerah merupakan penyumbang terbesar (lebih dari 80%) PAD.

Tabel 19. Struktur Penerimaan APBD Propinsi DI Yogyakarta, TA 1996/97-1998/99.

No.	Uraian	Tahun Anggaran		
		1996/97	1997/98	1998/99
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	5,7%	3,8%	4,1%
II.	Pendapatan Asli Daerah	25,1%	26,3%	31,1%
	A. Pajak Daerah	21,8%	22,9%	25,4%
	B. Retribusi Daerah	1,5%	1,4%	0,9%
	C. Bagian Laba BUMD	0,9%	1,2%	2,4%
	D. Penerimaan Dinas-Dinas	0,3%	0,3%	0,6%
	E. Penerimaan Lain-lain	0,5%	0,4%	1,8%
III.	Bagi Hasil Pajak	1,6%	1,4%	4,1%
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	0,7%	0,5%	2,2%
V.	Pos Sumbangan dan Bantuan	66,9%	68,0%	58,4%
VI.	Penerimaan Pembangunan	0,0%	0,0%	0,0%
	Penerimaan Daerah Murni (I+II+III+IV)	33,1%	32,0%	41,6%
	Jumlah APBD (I+II+III+IV+V+VI)	100,0%	100,0%	100,0%

Sumber : Dispenda dan Biro Keuangan – Pemda Propinsi DI Yogyakarta, Mei 1999 (diolah)

Sumber PAD Yang Hilang dan Kompensasinya. Pada TA 1998/99, realisasi PAD mencapai 41,9 milyar, berkurang sekitar 30% (Rp 18,2 milyar) dibandingkan pada TA sebelumnya. Penurunan PAD tersebut tidak semata-mata diakibatkan oleh pemberlakuan UU No.18, 1997, karena sebagian besar (Rp 19,2 milyar) dari nilai PAD yang hilang berasal dari pos BBNKB. Keadaan ini menunjukkan bahwa krisis ekonomi memberikan pengaruh sangat besar terhadap penurunan PAD Propinsi DIY (Tabel 20).

Penurunan PAD yang diakibatkan oleh pemberlakuan UU No 18, 1997 sendiri diperkirakan hanya 5% dari total realisasi penerimaan PAD TA 1997/98. Hal inipun karena pengaruh masa transisi, dimana ada beberapa obyek pajak dan retribusi yang belum bisa ditarik karena dasar hukumnya masih dalam proses pembaharuan (hingga saat ini baru ada empat Perda yang sudah diundangkan, yaitu tiga Perda mengenai pajak: PKB, BBN-KB, dan PBB-KB dan satu Perda tentang retribusi yaitu Retribusi Produksi Usaha Daerah).

Tabel 20. Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Propinsi DI Yogyakarta, 1996/97 -1998/99 (Rp Juta).

No.	Uraian	1996/97	1997/98	1998/99	Perubahan 98/99 Thd 97/98
	Pendapatan Asli Daerah	53.497,0	60.119,2	41.876,0	-30,3%
A.	Pajak Daerah	46.577,2	52.544,9	34.136,0	-35,0%
1.	Pajak Kendaraan Bermotor	19.524,0	22.229,9	23.056,8	3,7%
2.	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	26.968,7	30.135,2	10.951,7	-63,7%
3.	Tunggakan Pajak	84,5	179,8	127,5	-29,1%
B.	Retribusi Daerah	3.222,5	3.193,3	1.227,9	-61,5%
1.	Pengujian Kendaraan Bermotor	245,8	254,7	242,079	-5,0%
2.	Uang Leges	140,7	168,2	24,2	-85,6%
3.	Tempat Pelelangan Ikan	25,4	72,4	63,8	-11,9%
4.	Rumah Sakit dan Balai Pengobatan	116,9	175,9	242,4	37,8%
5.	Hutan Wisata	11,0	22,2	24,5	10,2%
6.	Pemberian Izin Angkutan Barang/Orang	57,0	49,3	56,4	14,5%
7.	Tempat Pelelangan Hasil Hutan	641,3	908,2	247,1	-72,8%
8.	Ternak	68,2	65,4	18,5	-71,8%
9.	Rekreasi dan Hiburan Umum	34,9	43,0	19,8	-54,0%
10.	Pemakaian Air Bawah Tanah	636,6	784,5	161,0	-79,5%
11.	Bahan Galian Gol.C	1.209,4	619,7	119,4	-80,7%
12.	Retribusi Lain-Lain	35,4	29,7	8,6	-70,9%
C.	Bagian Laba Milik Daerah	1.948,7	2.636,4	3.288,7	24,7%
1.	BPD	1.490,0	1.996,4	2.539,6	27,2%
2.	PD. Aneka Industri dan Jasa ANINDYA	199,1	221,1	252,6	14,3%
3.	PD.Tarumartani	96,1	149,2	203,8	36,6%
4.	Badan Usaha Kredit Pedesaan	163,5	269,7	292,7	8,5%
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	659,5	766,2	784,8	2,4%
1.	Penerimaan Dinas Pekerjaan Umum	6,1	6,5	2,3	-63,9%
2.	Penerimaan Dinas Kesehatan	2,4	2,0	3,3	65,1%
3.	Penerimaan Dinas Tenaga Kerja	16,7	17,2	7,3	-57,7%
4.	Penerimaan Dinas Per. Tan. Pangan	86,9	93,2	117,3	25,8%
5.	Penerimaan Dinas Kehutanan	464,0	562,8	571,1	1,5%
6.	Penerimaan Dinas Perkebunan	19,0	15,3	16,4	7,2%
7.	Penerimaan Dinas Peternakan	12,3	14,3	12,6	-12,0%
8.	Penerimaan Dinas Perikanan	52,0	54,9	54,6	-0,7%
E.	Penerimaan Lain-lain	1.089,1	978,4	2.438,6	149,2%
1.	Hasil Penjualan Milik Daerah	58,2	80,4	47,9	-40,4%
2.	Biaya Prakualifikasi	15,3	76,2	15,7	-79,4%
3.	Uang Pengganti Dokumen Lelang	28,2	52,6	0,9	-98,2%
4.	Penerimaan Kembali Kredit Perumahan Pegawai	1,4	1,1	0,4	-63,4%
5.	Penerimaan Sewa/Sewa Beli Rumah Dinas	-	-	-	-
6.	Sumbangan Pihak Ke-3	24,3	21,6	6,8	-68,7%
7.	Jasa Giro	548,3	470,7	360,5	-23,4%
8.	Penerimaan Uang Administrasi Beras	34,3	33,7	32,2	-4,4%
9.	Penerimaan Sewa Gedung/Pabrik	10,7	20,7	14,6	-29,6%
10.	Penerimaan Lain-Lain	368,5	221,6	1.959,5	784,4%
	Penerimaan APBD	213.379,6	228.996,3	134.588,5	-41,2%
	(tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)				

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Propinsi DT I Yogyakarta.

4.2.3. Kabupaten Temanggung - Jawa Tengah

Struktur Penerimaan APBD. Realisasi penerimaan APBD Kabupaten Temanggung untuk TA 1998/99 mencapai Rp57,2 milyar, meningkat hampir 54% dibanding realisasi penerimaan APBD pada TA sebelumnya. Sebagaimana halnya dengan daerah lain, struktur penerimaan APBD didominasi oleh pos sumbangan dan bantuan. Kontribusi PAD selama ini kurang dari 15%, bahkan untuk TA 1998/99 hanya 9% saja (Tabel 21). Kontribusi seluruh sumber penerimaan daerah murni atau penerimaan di luar Pos Sumbangan dan Bantuan selama tiga TA terakhir cenderung terus menurun. Sebaliknya kontribusi Pos Sumbangan dan Bantuan yang merupakan bagian terbesar dalam struktur APBD, dilihat dari nilai maupun kontribusinya terus meningkat.

Penerimaan retribusi dan pajak daerah mendominasi struktur PAD Kabupaten Temanggung, pada TA 1998/99 kontribusinya masing-masing mencapai 67% dan 22%.

Tabel 21. Struktur Penerimaan APBD Kabupaten Temanggung, TA 1996/97-1998/99.

No.	Uraian	Tahun Anggaran		
		1996/97	1997/98	1998/99
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	5,4%	4,5%	2,6%
II.	Pendapatan Asli Daerah	16,4%	13,0%	9,0%
	A. Pajak Daerah	3,2%	2,5%	1,9%
	B. Retribusi Daerah	11,0%	9,0%	6,0%
	C. Bagian Laba BUMD	0,9%	0,7%	0,4%
	D. Penerimaan Dinas-Dinas	0,2%	0,1%	0,1%
	E. Penerimaan Lain-lain	1,0%	0,7%	0,5%
III.	Bagi Hasil Pajak	17,1%	15,8%	8,5%
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	0,6%	0,6%	0,1%
V.	Pos Sumbangan dan Bantuan	55,3%	62,1%	78,9%
VI.	Penerimaan Pembangunan	5,3%	4,0%	0,9%
	Penerimaan Daerah Murni (I+II+III+IV)	39,5%	33,9%	20,2%
	Jumlah APBD (I+II+III+IV+V+VI)	100,0%	100,0%	100,0%

Sumber: Dispenda dan Biro Keuangan – Pemda Kabupaten Temanggung, Mei 1999 (diolah)

Sumber PAD yang Hilang dan Kompensasinya. Pelaksanaan UU No. 18, 1997 dan tidak dilakukannya pengumpulam dana sumbangan pihak ketiga (dari masyarakat pertembakauan) menyebabkan penerimaan daerah Kabupaten Temanggung untuk TA 1998/99 hilang sekitar Rp2,1 milyar (lihat Tabel 22). Bagian terbesar berasal dari bagi hasil pajak PKB dan BBNKB sebesar 45,5% serta dari sumbangan pihak ketiga sebesar 38,6% dari total penerimaan yang hilang. Semula Pemda Kabupaten memperoleh 20% dari penerimaan pajak PKB dan BBNKB, sekarang seluruhnya menjadi hak Pemda Propinsi. Sedangkan keberadaan sumbangan masyarakat pertembakauan secara formal belum dihapus. Mengingat pada tahun 1998 terjadi kegagalan panen tembakau, diperparah dengan kondisi krisis ekonomi, maka Pemda setempat memutuskan untuk tidak memungut sumbangan tersebut.

Tabel 22. Potensi Penerimaan Daerah Kabupaten Temanggung yang Hilang pada TA 1998/99.

No.	Jenis Pungutan	Besarnya Pungutan yang hilang	
		(Rp. Juta)	%
1.	Pajak Daerah	22,19	1,1
2.	Retribusi Daerah	212,55	10,3
3.	Bagi Hasil Pajak	943,10	45,5
4.	Bagi Hasil Bukan Pajak	95,68	4,6
5.	Sumbangan Pihak Ketiga	800,00	38,6
	Total	2.073,52	100,0

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Temanggung (diolah).

Besarnya PAD yang hilang karena dihapuskannya beberapa jenis pajak dan retribusi daerah disajikan dalam Tabel 23 berikut ini. Penghapusan 6 jenis pajak dan 7 jenis retribusi daerah mengakibatkan hilangnya PAD sebesar Rp 255 juta atau 5% dari total PAD TA 1997/98.

Tabel 23. Jenis Pajak dan Retribusi Daerah yang Dihapus dan Perkiraan Besarnya Pungutan yang Hilang pada TA 1998/99 Di Kabupaten Temanggung (Rp. Juta).

No. Jenis Pungutan yang Dihapus	Nilai Pungutan Yang Hilang *)
A. Pajak Daerah	21,9
1. Pajak Potong Hewan	14,0
2. Pajak Radio	3,1
3. Pajak Bangsa Asing	0,2
4. Pajak Anjing	0,8
5. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor	2,9
6. Pajak Rumah Bola (Pajak Bola Sodok)	0,9
B. Retribusi Daerah	233,1
1. Uang Leges	79,9
2. Dispensasi Jalan/Jembatan	21,3
3. Izin Usaha Rumah Makan	0,5
4. Izin Usaha Salon Kecantikan	0,8
5. Retribusi Izin Tempat Usaha	78,4
6. Biaya Penggantian Ongkos Pembuatan RKS **)	44,7
7. Penerimaan Uang Kartu Ternak	7,5
C. Jumlah Pungutan Yang Dihapus	255,0
Proporsi terhadap realisasi PAD 1997/98	5,0%
Proporsi terhadap realisasi APBD 1997/98	0,6%

Catatan: *) Berdasarkan data Realisasi Penerimaan TA 1997/1998

**) RKS : Rencana Kerja dan Syarat-syarat

Untuk mengkompensasi PAD yang hilang, Kabupaten Temanggung telah merealisasikan pemungutan Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C dan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan Tanah, sebesar Rp. 58,9 juta atau 157% dari rencana. Di samping itu, ditempuh pula upaya melalui intensifikasi pemungutan melalui pelaksanaan

pelayanan jemput bola terhadap beberapa bentuk pungutan seperti pembuatan KTP dan PBB, serta penyesuaian tarif pungutan pajak dan retribusi hingga 100% (Tabel 24). Sementara itu realisasi penerimaan dari PBBKB untuk periode Oktober 1998-Januari 1999 yang diterima pada akhir bulan Maret 1999 adalah sebesar Rp685.969.435. Sedangkan perolehan bagi hasil dari BPHTB yang terealisasi sejak Juli 1998 sebesar Rp64 juta.

Tabel 24. Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Temanggung, 1996/97 –1998/99 (Rp Juta).

No.	Uraian	1996/97	1997/98	1998/99	Perubahan 98/99 Thd 97/98
	Pendapatan Asli Daerah	4.226,1	4.823,0	5.145,8	6,7%
A.	Pajak Daerah	826,2	929,8	1.109,2	19,3%
	1. Pajak Potong Hewan	12,8	14,0	-	-
	2. Pajak Pembangunan I	20,4	25,3	31,9	26,2%
	3. Keramaian Umum+reklame	50,9	49,0	32,9	-32,7%
	4. Penerangan Jalan	731,7	833,6	985,5	18,2%
	5. Pajak Pengambilan Bahan Galian Gol.C	-	-	19,9	-
	6. Pajak Pemanfaatan ABT & APT	-	-	39,0	-
	7. Pajak Lain-lain	10,4	7,9	-	-
B.	Retribusi Daerah	2.838,1	3.344,3	3.448,2	3,1%
	1. Uang Leges	72,4	78,9	-	-
	2. Rumah Potong Hewan	22,3	20,3	19,0	-6,3%
	3. Izin Bangunan/ IMB	124,4	277,2	171,6	-38,1%
	4. Terminal	233,6	222,5	80,0	-64,0%
	5. Pelayanan Kesehatan	1.730,0	2.002,5	2.398,5	19,8%
	6. Pasar/Kios	421,9	465,3	488,9	5,1%
	7. Parkir di Tepi Jalan Umum	-	-	110,1	-
	8. Retribusi Lainnya (yang dihapus)	113,1	145,7	-	-
	9. Retribusi Lainnya (yang tidak dihapus)	120,6	131,9	180,1	36,6%
C.	Bagian Laba BUMD	232,1	250,4	244,1	-2,5%
	1. Bank Pembangunan Daerah	80,9	82,7	90,6	9,6%
	2. Perusahaan Daerah Air Minum	81,6	91,8	116,8	27,3%
	3. Perusahaan Daerah Bank Pasar	35,8	41,1	4,7	-88,7%
	4. Apotik Waringin Mulyo	10,9	12,2	12,4	1%
	5. Badan Kredit Kecamatan	22,8	22,6	19,6	-13,3%
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	59,9	46,5	37,7	-18,8%
	1. Dinas Peternakan	10,3	10,1	10,1	0,4%
	2. Penerimaan Dinas Perikanan Daerah	4,5	3,4	4,6	37,4%
	3. Penerimaan Dinas Pekerjaan Umum	45,2	33,0	22,9	-30,4%

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Temanggung (diolah).

Tabel 24. (Lanjutan.)

No.	Uraian	1996/97	1997/98	1998/99	Perubahan 98/99 Thd 97/98
E.	Penerimaan Lain-Lain	269,7	252,0	306,6	21,7%
1.	Penerimaan Uang KTP dan Kartu Klrgr	146,3	201,2	149,1	-25,9%
2.	Penerimaan Uang Kartu Ternak	7,6	7,5	-	-
3.	Pendapatan Radio Temanggung	14,0	11,3	7,6	-33%
4.	Penerimaan Jasa Giro	-	12,3	30,3	147%
5.	Hasil Penjualan Milik Daerah	-	-	25,0	-
6.	Penerimaan Lain-Lain	101,7	19,6	94,7	382%
	Penerimaan APBD	25.798,7	37.099,3	57.162,5	54,1%
(tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)					

Sumber : - SK Bupati Kepada Daerah TK II Temanggung tentang Penjabaran Realisasi Anggaran Pendapatan DT II Kabupaten Temanggung TA 96/97

- Perhitungan Anggaran Pendapatan DT II Kabupaten Temanggung TA 1997/1998

- Dispenda Kab. DT II Temanggung, "Realisasi Perhitungan Anggaran Pendapatan"

Catatan : -TA 98/99 Penerimaan Dinas-Dinas masuk Pos Penerimaan Lain-Lain, dalam tabel diatas tetap dimasukkan ke Pos Penerimaan Dinas-Dinas

-TA 98/99 Penerimaan Biaya Cetak KTP dimasukkan ke Pos Retribusi, dalam tabel diatas dimasukkan ke Pos Penerimaan Lain-Lain, disesuaikan dengan data TA sebelumnya

Nilai nominal PAD Kabupaten Temanggung selama tiga TA terakhir (1996/97 - 1998/99) cenderung meningkat. Pada TA 1998/99 meningkat sekitar 7% dibandingkan TA sebelumnya, diperoleh dari Pajak Penerangan Jalan, penerimaan dari dua jenis pajak baru dan Retribusi Pelayanan Kesehatan. Namun demikian berdasarkan nilai konstan (1996/97 = 100), menunjukkan bahwa PAD Kabupaten Temanggung pada TA 1998/99 turun sebesar 30% dibandingkan nilai konstan pada TA sebelumnya. Penurunan tersebut terjadi di kelima pos penerimaan yang ada, sebesar 20% hingga 47%.

Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Temanggung kurang dari 15%, oleh karena itu pengaruh penghapusan pajak dan retribusi karena pemberlakuan UU No. 18, 1997 menjadi relatif kecil pula, hanya 1% dari realisasi APBD TA 1997/98. Namun demikian dilihat dari sifat dan keberadaan dana untuk kepentingan daerah tetap dirasakan penting.

4.2.4. Kabupaten Brebes - Jawa Tengah

Bagi Pemda Kabupaten Brebes sendiri, pelaksanaan penghapusan berbagai macam pungutan tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap perolehan PAD. Hal ini dikarenakan banyak jenis pajak dan retribusi daerah yang dihapuskan itu sebenarnya tidak begitu berpotensi. Pajak Pengeras Suara, misalnya, selama ini hanya ditargetkan sebesar Rp200.000 per tahun. Secara keseluruhan, Dispenda memperkirakan total penerimaan yang hilang ada sekitar Rp370 juta. Tetapi, karena jumlah kehilangan tersebut dikompensasikan oleh sumber penerimaan baru dan juga karena adanya peningkatan penerimaan di pos-pos penerimaan lainnya, maka PAD Kabupaten Brebes untuk TA 1998/99 (dibandingkan dengan TA 1997/98) justru mengalami peningkatan sebesar Rp2,1 milyar atau 31.2% (Tabel 25). Dalam hal ini semua komponen penerimaan PAD mengalami peningkatan, yaitu pajak daerah (23,5%), retribusi daerah (29,4%), laba BUMD (13%) dan penerimaan lain-lain (110,3%).

Tabel 25. Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Brebes, 1996/97 - 1998/99 (Rp Juta)

N	Uraian	1996/97	1997/98	1998/99	Perubahan 98/99 Terhadap	
					1996/97	1997/98
	Pendapatan Asli Daerah	6.080,0	6.788,2	8.905,1	46,5%	31,2%
A.	Pajak Daerah	1.206,4	1.544,9	1.907,9	58,1%	23,5%
4.	Pajak Penerangan jalan umum	1.044,4	1.395,6	1.811,7	73,5%	29,8%
5.	Pajak Pembangunan I	50,1	53,4	60,2	20,3%	12,7%
6.	Pajak Tontonan/(98/99)Pajak Hiburan	41,2	30,2	25,2	-38,8%	-16,6%
7.	Pajak Kendaraan Tidak Bermotor	22,2	21,5	-	-	-
8.	Pajak Potong Hewan	15,4	16,1	-	-	-
9.	Reklame	16,5	14,3	10,7	-35,0%	-24,7%
	Pajak Lainnya	16,7	13,7	0,0		
B.	Retribusi Daerah	4.246,0	4.537,8	5.873,3	38,3%	29,4%
3.	Pengelolaan RSU/(98/99)Pelayanan Kesehatan	2.354,4	2.433,4	4.414,1	87,5%	81,4%
4.	Retribusi Pasar	630,6	692,1	838,6	33,0%	21,2%
5.	Pelayanan Puskesmas	452,8	488,1	-	-	-
6.	Angkutan Sampah/(98/99)Pel, Kebersihan	103,9	116,3	127,2	22,4%	9,3%
7.	Iuran Pelayan Irigasi/(98/99)I.P.A.I.R	87,3	112,7	110,8	26,9%	-1,7%
8.	Izin Dispensasi Jalan	59,8	95,5	-	-	-
9.	TPR Bus dan non Bus	73,5	85,0	81,8	11,2%	-3,8%
10.	Pangkalan Mobil Barang	44,0	76,0	-	-	-
11.	Uang Sempadan/IMB	68,4	62,6	72,2	5,6%	15,4%
	Retribusi Lainnya	371,2	376,2	228,6	-38,4%	-39,2%
C.	Bagian Laba BUMD	137,5	159,6	180,2	31,1%	12,9%
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	93,4	97,2	0,0	-	-
E.	Penerimaan Lain-Lain	396,8	448,6	943,7	137,8%	110,3%
1.	Penjualan KTP dan KK/(98/99)Biaya Cetak	127,7	314,0	652,9	411,3%	107,9%
2.	Lain-lain	88,8	47,1	203,4	129,0%	332,1%
3.	Penjualan Dokumen Tender	56,4	57,9	-	-	-
	Penerimaan lainnya	123,9	29,6	87,4	-29,5%	195,3%
	Penerimaan APBD	39.733,0	51.554,4	95.170,8	139,5%	84,6%

Keterangan: - TA 98/99 Penerimaan KTP/KK dimasukkan ke pos Penerimaan Retribusi, pada TA 98/99 Penerimaan KTP/KK dimasukkan ke pos lain-lain, TA 98/99 Penerimaan Dinas-Dinas tidak dimasukkan ke PAD.

Sumber: -Dispenda Kabupaten Brebes.

Keadaan yang sama juga dapat dilihat pada APBD Kabupaten Brebes. Dalam kaitan ini Tabel 26 memperlihatkan bahwa untuk TA 1998/99 APBD Kabupaten Brebes justru meningkat sebesar 84,6% (dibanding dengan TA 1997/98). Berdasarkan angka-angka di Tabel 25 dan Tabel 26 dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan deregulasi pungutan tidak mempunyai pengaruh terhadap penurunan penerimaan pemerintah daerah.

Tabel 26. Sumber Penerimaan APBD Kabupaten Brebes, TA 1996/97-1998/99.

No.	Uraian	1996/97 (Rp. Juta)	1997/98 (Rp. Juta)	1998/99 (Rp. Juta)	Perubahan TA 1998/99 Thd.	
					1996/97	1997/98
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	179,9	820,4	466,4	159,3%	-43,2%
II.	Pendapatan Asli Daerah	6.080,0	6.788,2	8.905,1	46,5%	31,2%
	A. Pajak Daerah	1.206,4	1.544,9	1.907,9	58,1%	23,5%
	B. Retribusi Daerah	4.246,0	4.537,8	5.873,3	38,3%	29,4%
	C. Bagian Laba BUMD	137,5	159,6	180,2	31,1%	12,9%
	D. Penerimaan Dinas-Dinas	93,4	97,2	0,0	-	-
	E. Penerimaan Lain-lain	396,8	448,6	943,7	137,8%	110,3%
III.	Bagi Hasil Pajak	5.012,9	5.736,1	7.026,2	40,2%	22,5%
	A. Pajak Bumi dan Bangunan	3.821,1	4.185,1	6.025,2	57,7%	44,0%
	B. PKB/BBNKB	1.212,4	1.550,4	178,5	-85,3%	-88,5%
	C. Perolehan Hak Atas Tanah	-	-	47,4	-	-
	D. Pajak Bahan Bakar	-	-	760,8	-	-
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	308,5	263,0	111,3	-63,9%	-57,7%
V.	Pos Sumbangan dan Bantuan	27.135,4	37.945,6	77.588,8	185,9%	104,5%
VI.	Penerimaan Pembangunan	1.016,3	1,2	1.073,0	5,6%	89.317,7%
	Penerimaan Daerah Murni (I+II+III+IV)	11.581,3	13.607,7	16.509,0	42,5%	21,3%
	Jumlah APBD (I+II+III+IV+V+VI)	39.733,0	51.554,4	95.170,8	139,5%	84,6%
VII.	Urusan Kas & Perhitungan					

Sumber: 1. Dispenda Kabupaten Brebes

2. Pemda Kabupaten Brebes

Keterangan: Terdapat sedikit perbedaan Nilai PAD di Kedua sumber diatas sehingga untuk PAD mengacu pada Sumber 1, sedang penerimaan lainnya mengacu pada sumber 2.

4.2.5. Kabupaten Klaten - Jawa Tengah

Struktur Penerimaan. Pola struktur penerimaan pendapatan Pemda Kabupaten Klaten tidak berbeda dengan daerah-lain. Sebagaimana disajikan pada Tabel 27, sebagian besar APBD masih berasal dari pos sumbangan dan bantuan. Untuk TA 1998/99 proporsinya mencapai 85,4%, lebih tinggi dari TA sebelumnya yang hanya sebesar 71,6%. Secara nominal, APBD Kabupaten Klaten pada TA yang sama mengalami peningkatan sebesar 82,6%, yaitu dari Rp57.9 milyar menjadi Rp105.7 milyar. Pada saat yang sama, PAD sebagai indikator kemampuan daerah dalam membiayai anggarannya sendiri makin turun kontribusinya, yaitu dari 12% menjadi 8%. Secara langsung data ini mencerminkan makin kuatnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat/propinsi dalam membiayai belanja daerahnya.

Tabel 27. Sumber Penerimaan APBD Kabupaten Klaten, TA 1996/97-1998/99.

No.	Uraian	1996/97 (Rp. Juta)	1997/98 (Rp. Juta)	1998/99 (Rp. Juta)	Perubahan Realisasi TA 1998/99 Thd.	
					1996/97	1997/98
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	1.591,2	2.372,6	2.044,4	28,5%	-13,8%
II.	Pendapatan Asli Daerah	6.209,2	6.941,4	7.469,2	20,3%	7,6%
	A. Pajak Daerah	1.759,3	1.997,9	2.477,1	40,8%	24,0%
	B. Retribusi Daerah	2.974,7	3.368,4	2.839,9	-4,5%	-15,7%
	C. Bagian Laba BUMD	756,7	708,9	608,8	-13,2%	-14,1%
	D. Penerimaan Dinas-Dinas	57,9	49,4	0,0	-13,2%	-14,1%
	E. Penerimaan Lain-lain	660,5	816,8	1.543,3	133,7%	89,0%
III.	Bagi Hasil Pajak	5.675,1	6.712,2	5.814,5	2,5%	-13,4%
	A. Pajak Bumi dan Bangunan			4.920,4		
	B. Hak Atas Tanah dan Bangunan			26,5		
	C. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor			733,2		
	D. Bagi Hasil PKB/BBNKB			134,3		
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	433,1	410,5	121,6	-71,9%	-70,4%
V.	Pos Sumbangan dan Bantuan	25.483,8	41.472,8	90.268,0	254,2%	117,7%
VI.	Penerimaan Pembangunan	0,0	0,0	0,0	-	-
	Penerimaan Daerah Murni (I+II+III+IV)	13.908,6	16.436,6	15.449,6	11,1%	-6,0%
	Jumlah APBD (I+II+III+IV+V+VI)	39.392,4	57.909,4	105.717,7	168,4%	82,6%
VII.	Urusan Kas & Perhitungan					

Sumber: -Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Klaten Dalam Pelita VI.

Penurunan proporsi PAD dalam struktur APBD tersebut ternyata bukan merupakan akibat penurunan jumlah nominal PAD, tetapi semata-mata karena makin dominannya Pos Sumbangan dan Bantuan. Data pada Tabel 28 menunjukkan bahwa pada TA 1998/1998 jumlah PAD Klaten mengalami peningkatan sebesar 7,6%, yakni dari Rp 6,9 milyar (TA 1997/1998) menjadi Rp 7,5 milyar.

Tabel 28. Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Klaten, TA 1996/97 - 1998/99.

No	Uraian	1996/97	1997/98	1998/99	Perubahan Realisasi 98/99 Thd.	
		(Rp. Juta)	(Rp. Juta)	(Rp. Juta)	1996/97	1997/98
	Pendapatan Asli Daerah	6.209,2	6.941,4	7.469,2	20,3%	7,6%
A.	Pajak Daerah	1.759,3	1.997,9	2.477,1	40,8%	24,0%
1.	Pajak Pemanfaatan Bahan Galian Gol.C	-	-	28,7	-	-
2.	Pajak Pemanfaatan ABT dan APT	-	-	171,9	-	-
3.	Penerangan Jalan	1.553,8	1.785,5	2.101,3	35,2%	17,7%
5.	Pajak Pembangunan I/(98/99)Pajak Hotel	61,3	61,1	72,8	18,9%	19,2%
7.	Reklame	22,0	23,5	32,5	47,8%	38,3%
	Pajak Lainnya	122,3	127,8	69,8	-42,9%	-45,3%
B.	Retribusi Daerah	2.974,7	3.368,4	2.839,9	-4,5%	-15,7%
1.	Retribusi Pasar	906,1	1.037,7	1.024,5	13,1%	-1,3%
2.	Penerimaan Puskesmas(98/99)Pelayanan	441,3	563,6	794,7	80,1%	41,0%
3.	Retribusi Parkir(98/99)Parkir di Tepi Jalan	418,0		155,3	-62,9%	
4.	Uang Dispensasi Jalan	317,9	335,0	40,0	-87,4%	-88,0%
5.	Persewaan Toko/Kios/(98/99)Ret. Pasar	220,7	220,7	311,1	41,0%	40,9%
6.	Izin Bangunan/(98/99)Retribusi IMB	152,9	134,4	78,5	-48,6%	-41,6%
7.	Stasiun Bus dan Taxi/(98/99)Terminal	135,0	131,7	130,0	-3,7%	-1,2%
8.	Uang Leges	89,8	86,2	15,4	-82,8%	-82,1%
9.	Tempat Rekreasi/(89/99)Rekreasi dan Olah	89,7	96,1	97,1	8,2%	1,0%
10.	Izin Tempat Usaha/(98/99)Izin Gangguan	35,2		40,8	15,9%	
11.	Sewa Tanah/Bangunan(98/99)Pemakaian	31,8	49,8	69,7	119,3%	40,1%
	Retribusi lainnya	136,3	713,2	82,7	-39,3%	-88,4%
C.	Bagian Laba BUMD	756,7	708,9	608,8		-14,1%
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	57,9	49,4	0,0	-	-
E.	Penerimaan Lain-Lain	660,5	816,8	1.543,3	133,7%	89,0%
5.	Pemasangan Plat Nomor	1,2		-	-	-
6.	Hasil 15% Kas Desa	249,0		276,0	11%	
9.	Penerimaan KTP/KK	254,3		899,3	254%	
10.	Penerimaan Lain-Lain	42,7		213,8		
11.	Jasa Giro	-	-	103,3	-	-
	Penerimaan lainnya	113,4	816,8	50,8	-55,2%	-93,8%
	Penerimaan APBD	39.392,4	57.909,4	105.717,7	168%	83%
	(tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)					

Keterangan: - TA 98/99 Penerimaan KTP/KK dimasukkan ke pos Penerimaan Retribusi
 TA 98/99 Penerimaan KTP/KK dimasukkan ke pos lain-lain
 TA 98/99 Penerimaan Dinas-Dinas tidak dimasukkan ke PAD

Sumber: -Daftar Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kab. Klaten TA 1996/97 - 1998/99

Peningkatan PAD di saat deregulasi penghapusan sumber-sumber penerimaan PAD sedang dilakukan, merupakan suatu kebanggaan tersendiri bagi instansi yang bertanggung jawab terhadap perolehan PAD. Jumlah kehilangan penerimaan sekitar Rp600 juta (terutama dari pos-pos retribusi) dapat diimbangi dengan adanya peningkatan pajak daerah yang cukup tinggi (24%), yaitu dari Rp2 milyar menjadi Rp2.5 milyar. Sama halnya dengan kabupaten Brebes, pelaksanaan UU No. 18, 1997 tidak menyebabkan menurunnya PAD di Kab. Klaten, setidaknya jika diukur dari nilai nominalnya.

4.2.6. Kabupaten Gunung Kidul - DIY

Struktur Penerimaan APBD. Realisasi anggaran pendapatan daerah Kabupaten Gunung Kidul untuk TA 1998/99 mencapai Rp 63,5 milyar, meningkat hampir 65% dibandingkan realisasi penerimaan APBD pada TA sebelumnya. Pos sumbangan dan bantuan memberikan kontribusi 82,7% terhadap total penerimaan APBD TA 1998/99, meningkat hingga 94% dari realisasi pada TA sebelumnya atau meningkat hampir 2,5 kali lipat dari angka TA 1996/97. Sebaliknya peranan PAD dan sumber lainnya selama tiga TA terakhir cenderung turun (Tabel 29), walaupun secara nominal seluruh pos penerimaan PAD meningkat jika dibandingkan dengan dua TA sebelumnya. Proporsi terbesar PAD pada TA 1998/99 berasal dari pos retribusi, yaitu sekitar 59% dari total PAD.

Tabel 29. Struktur Penerimaan APBD Kabupaten Gunung Kidul, TA 1996/97-1998/99.

No.	Uraian	Tahun Anggaran		
		1996/97	1997/98	1998/99
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	3,7%	3,8%	3,5%
II.	Pendapatan Asli Daerah	12,9%	9,8%	7,0%
	A. Pajak Daerah	2,3%	1,7%	1,3%
	B. Retribusi Daerah	7,7%	6,1%	4,1%
	C. Bagian Laba BUMD	0,4%	0,4%	0,3%
	D. Penerimaan Dinas-Dinas	1,0%	0,6%	0,4%
	E. Penerimaan Lain-lain	1,6%	1,1%	0,9%
III.	Bagi Hasil Pajak	17,6%	13,1%	5,2%
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	2,0%	2,8%	1,5%
V.	Pos Sumbangan dan Bantuan	63,6%	70,4%	82,7%
VI.	Penerimaan Pembangunan	4,2%	0,0%	0,0%
	Penerimaan Daerah Murni (I+II+III+IV)	36,2%	29,5%	17,2%
	Jumlah APBD (I+II+III+IV+V+VI)	100,0%	100,0%	100,0%

Sumber: Dinas Penerimaan Daerah Kabupaten Gunung Kidul (diolah).

Sumber PAD Yang Hilang dan Kompensasinya. Diperkirakan penerimaan daerah yang hilang akibat pemberlakuan UU No.18, 1997 sebesar Rp3 milyar, Rp 207 juta di antaranya hilang karena penghapusan beberapa jenis pajak dan retribusi daerah dan Rp2,8 milyar berasal dari bagian pajak PKB dan BBN-KB yang sekarang sepenuhnya dialihkan ke tingkat propinsi. Namun demikian dengan diciptakannya bentuk pungutan baru seperti PBB-KB (untuk masa 4 bulan telah diterima sebesar Rp700 juta) dan Pajak galian C (Kabupaten Gunung Kidul mempunyai potensi bahan galian yang sangat besar), mereka optimis bahwa kehilangan PAD tersebut pada TA mendatang akan segera terkompensasi.

Upaya jangka pendek yang dilakukan Pemda setempat untuk menekan sekecil mungkin hilangnya potensi PAD adalah melalui intensifikasi pemungutan dengan melakukan pelaksanaan pelayanan jemput bola (*door to door*) terhadap beberapa bentuk pungutan dan tunggakan pungutan serta mengoptimalkan penarikan pajak dan retribusi yang akan dihapus khususnya pada periode April dan Mei 1998. Oleh karena itu, pada TA 1998/99 sebagian besar pungutan yang akan dihapus masih tetap dianggarkan, yaitu sebesar Rp62 juta atau 31% dari realisasi pada TA 1997/98 yang sepenuhnya telah dapat direalisasikan. Upaya ini

dilakukan hanya dalam kurun waktu dua bulan, ini menunjukkan bahwa Pemda Gunung Kidul benar-benar memanfaatkan sisa waktu pemungutan untuk tetap berupaya menekan sekecil mungkin kehilangan PAD.

Secara keseluruhan anggaran dan realisasi PAD Kabupaten Gunung Kidul selama tiga TA terakhir terus meningkat, hal ini terjadi di kelima pos penerimaan PAD seperti terlihat dalam Tabel 30. Berdasarkan jenis pungutan yang ada, sumber penerimaan terbesar sehingga nilai PAD meningkat berasal dari Pajak Penerangan Jalan, Retribusi Pelayanan Kesehatan, Retribusi Kebersihan, laba PDAM dan BPD dan Penerimaan Lain-Lain. Namun demikian berdasarkan nilai konstan (1996/97 = 100), menunjukkan bahwa PAD Kabupaten Gunung Kidul pada TA 1998/99 turun sebesar 22% dibandingkan nilai konstan pada TA sebelumnya. Penurunan tersebut terjadi di kelima pos penerimaan yang ada, sebesar 7% hingga 27%.

Upaya lain yang dilakukan Pemda Kabupaten Gunung Kidul untuk mengoptimalkan PAD-nya selain mempersiapkan Perda-Perda baru dan melakukan penyesuaian besarnya tarif pajak/retribusi yang akan diberlakukan, juga melakukan studi banding dengan daerah lain dalam upaya menggali sumber-sumber penerimaan baru lainnya yang sesuai dengan perundang-undangan yang ada.

Tabel 30. Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gunung Kidul, TA 1996/97 –1998/99 (Rp Juta).

No.	Uraian	1996/97	1997/98	1998/99	Perubahan 98/99 Thd. 97/98
	Pendapatan Asli Daerah	3.171.1	3.772.3	4.463.1	18.3%
A.	Pajak Daerah	557.5	635.8	811.0	27.6%
	1. Pajak Potong Hewan	2.8	2.8	0.3	-88.3%
	2. Pajak Pembangunan I	44.3	48.8	49.7	1.7%
	3. Keramaian Umum dan Reklame	8.8	11.0	8.4	-23.7%
	4. Penerangan Jalan	477.8	548.5	713.3	30.0%
	5. Pajak Bahan Galian Gol C	-	-	11.7	-
	6. Pajak Air Bawah Tanah	-	-	11.6	-
	7. Pajak Lainnya	23.8	24.6	16.1	-34.7%
B.	Retribusi Daerah	1.877.4	2.357.4	2.618.9	11.1%
	1. Uang Leges	93.3	84.0	15.6	-81.4%
	2. Sewa Kios/Retribusi Pasar	255.3	264.7	285.4	7.8%
	3. Izin Tempat Usaha/HO	16.2	15.3	10.9	-28.4%
	4. Retribusi Bus/Taxi	51.0	54.7	53.9	-1.4%
	5. Retribusi Pelayanan Kesehatan	1.137.4	1.480.5	1.817.6	22.8%
	6. Retribusi Obyek Wisata	137.0	232.7	239.5	2.9%
	7. Retribusi yg Berkaitan Dengan Ternak*)	79.6	76.4	26.9	-52.1%
	8. Retribusi Lain-Lain	107.4	149.1	169.0	-1.8%
C.	Bagian Laba BUMD	100.4	147.4	202.6	37.4%
	1. Bank Pembangunan Daerah	85.4	123.6	161.3	30.5%
	2. Perusahaan Daerah Air Minum	10.0	15.0	35.0	133.3%
	3. Perusahaan Daerah Bank Pasar	5.0	8.9	6.3	-28.9%

Tabel 30. (Lanjutan.)

No.	Uraian	1996/97	1997/98	1998/99	Perubahan 98/99 thd 97/98
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	237,6	223,5	255,2	14,2%
	1. Dinas Peternakan	35,4	30,8	38,5	24,9%
	2. Penerimaan Dinas Perikanan Daerah	3,5	3,4	5,0	45,2%
	3. Penerimaan Dinas Pekerjaan Umum	89,4	118,9	107,8	-9,3%
	3. Dinas Pertanian	26,5	28,5	28,5	0,0%
	4. Penerimaan Dipenda	82,8	42,0	75,5	80,0%
E.	Penerimaan Lain-Lain	398,3	408,2	575,5	41,0%
	1. Kartu Bukti Pedagang	3,3	3,3	3,5	5,7%
	2. Sewa Rumah Dinas	6,8	6,2	6,1	-1,5%
	3. Pendapatan KPP/KTP/KK	55,3	25,1	24,6	-2%
	4. Perpanjangan Kios	10,6	15,6	15,2	-3%
	5. Penerimaan Dari Hak Milik	8,7	25,0	9,6	-62%
	6. Penerimaan Jasa Giro	40,2	64,7	76,8	19%
	7. Penerimaan Lain-Lain	273,4	268,2	439,7	64%
	Penerimaan APBD	24.489,1	38.378,1	63.484,0	65%
	(tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)				

Keterangan: *) Terdapat 8 jenis retribusi yang berkaitan dengan ternak.

Sumber: -Daftar Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gunung Kidul,

TA 1996/97 - 1998/99.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Secara perundangan (legal-formal) semua daerah telah menghapus pajak dan retribusi daerah yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997. Namun dalam prakteknya masih terlihat adanya indikasi bahwa beberapa pungutan yang dihapus itu tetap saja dipungut. Beberapa daerah melaporkan pungutan itu tetap dengan nama lama, sebagian lagi menggeser posnya ke dalam “Penerimaan Lain-lain.” Penggeseran pos ini menempatkan pungutan-pungutan itu, secara legal-formal, berada di luar jangkauan UU No. 18, 1997. Di samping itu masih cukup banyak ditemukan indikasi adanya pungutan informal atas komoditi pertanian, baik di jalur tataniaganya maupun jalur angkutan jalan raya. Kenyataan ini memperkuat pentingnya usaha mengembangkan dan melaksanakan sistem monitoring atas reformasi perekonomian dan deregulasi perdagangan. Kegiatan itu perlu disosialisasikan guna menumbuhkan kesadaran publik akan pentingnya pengawasan rakyat terhadap aktivitas institusi dan aparat pemerintahan.
2. Deregulasi yang menghapus berbagai jenis pungutan daerah telah menyebabkan terhapusnya beberapa kegiatan pemerintahan yang terkait dengan pungutan-pungutan itu. Seiring dengan dihapuskannya pajak dan retribusi itu, dalam beberapa hal terlihat antusiasme aparat pemerintah cenderung menurun dalam memberikan pelayanan publik. Pada gilirannya instansi pemerintah, antara lain, kehilangan kontrol dan informasi terhadap berbagai kegiatan perekonomian masyarakat. Informasi tersebut sangat diperlukan dalam rangka menyusun kebijakan publik, misalnya, tentang data arus keluar masuk barang. Namun, di masa depan pengumpulan informasi semacam ini *tidak* harus dilakukan oleh aparat pemerintah, tetapi dapat dilakukan oleh institusi ekonomi swasta. Instansi pemerintah cukup memperoleh informasi seperti itu, misalnya, dari Kadin, asosiasi, LSM, dsb.
3. Selain regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, seperti sistem TRI dan BPPC, Pemerintah Daerah Jateng maupun DIY tidak pernah mengeluarkan regulasi yang secara serius mendistorsi mekanisme pasar komoditi pertanian. Oleh karena itu, reformasi perekonomian dan deregulasi perdagangan komoditi pertanian tidak secara langsung berpengaruh dalam peningkatan penghasilan petani. Namun bagaimanapun, upaya-upaya itu telah memberi kebebasan dan lebih banyak pilihan usaha bagi petani dan mengurangi interaksi langsung para pelaku ekonomi dengan petugas pemerintah yang berarti mengurangi titik-titik potensial bagi lahirnya pungutan liar.
4. Penurunan PAD Pemda Propinsi lebih banyak disebabkan oleh kondisi krisis ekonomi dari pada oleh pengaruh pelaksanaan UU No. 18, 1997. Namun, dilihat dari kepentingan regional, penggeseran/penyerahan sumber-sumber pendapatan Pemda Propinsi kepada Pemda Kabupaten/Kotamadya kurang tepat jika dianggap sebagai “kehilangan pendapatan” bagi Pemda Propinsi. Penghapusan berbagai jenis pungutan telah menghilangkan sumber-sumber PAD. Namun kompensasi yang disediakan (PBB-KB dan BBN-KB) dan peningkatan perolehan (efisiensi pemungutan) sumber-sumber yang sudah ada dapat menutup, bahkan melebihi nilai kehilangan tersebut.

LAMPIRAN:

1. Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah
2. Perkembangan Penerimaan APBD
3. Latar Belakang Deregulasi

LAMPIRAN 3

LATAR BELAKANG DEREGULASI: Kesepakatan Pemerintah Indonesia dengan IMF

Pada pertengahan 1996, setahun sebelum terjadi krisis ekonomi di Indonesia, muncul kritik tajam dan luas dari berbagai pihak, terutama pengusaha, mengenai makin maraknya persoalan “ekonomi biaya tinggi.” Salah satu sumber ekonomi biaya tinggi yang banyak dikritik waktu itu adalah berbagai pungutan resmi oleh pemerintah (pusat dan daerah) atau swasta dan pungutan tidak resmi atau pungutan liar yang secara luas dikenal dengan akronim “pungli” yang dilakukan oleh oknum aparat negara, baik sipil maupun militer.

Berbagai hasil pertanian yang menjadi sumber pendapatan mayoritas rakyat (miskin) pun tidak terlepas dari pungutan-pungutan tersebut di atas. Pada gilirannya semua itu menekan tingkat harga yang dapat dinikmati petani produsen. Harga pada tingkat petani lebih tertekan lagi, karena adanya berbagai regulasi yang berlebihan dan munculnya monopoli atau monopsoni untuk jenis-jenis komoditi tertentu di beberapa daerah.

Gejala ekonomi biaya tinggi mulai merebak paling tidak sejak memasuki dekade 1990, sebagai akibat dari: (1) adanya regulasi yang berlebihan dan pungutan yang tidak efisien yang justru membuat penerimaan daerah tidak optimal (CPIS, 1996), sementara dana yang diperlukan dalam rangka memenuhi kewajiban Pemerintah Daerah (Pemda) makin meningkat, dan (2) lemahnya sistem pengawasan dalam pelaksanaan regulasi, sehingga berbagai hambatan yang muncul seringkali lambat terdeteksi, dan walaupun segera diketahui umumnya tidak tersedia cara (cepat) untuk menghapusnya.

Pada 15 Januari 1998, atau tiga bulan menjelang akan diberlakukannya UU No. 18, 1997 secara efektif (23 Mei 1998), Pemerintah Indonesia menandatangani Kesepakatan Bantuan *Letter of Intent* (LoI). Beberapa isi LoI yang menyangkut pengaturan perdagangan hasil pertanian adalah:

Butir 40. Arah utama dari strategi reformasi struktur ekonomi adalah deregulasi dan swastanisasi kegiatan ekonomi, mempromosikan kompetisi dalam negeri, memperluas wilayah usaha sektor swasta. Semua peraturan yang membatasi pasar, baik formal maupun informal, termasuk untuk kertas dan plywood terhitung mulai 1 Februari 1998 harus dicabut.

Tidak boleh ada produsen/perusahaan yang dipaksa menjual produknya melalui organisasi pemasaran tertentu, dan juga tidak boleh ada kewajiban bagi mereka untuk membayar ongkos atau komisi kepada organisasi semacam itu. Tidak ada institusi yang boleh mengatur wilayah pemasaran khusus, atau menetapkan besarnya produksi, atau pembagian pasar kepada perusahaan tertentu.

Butir 41: Searah dengan itu, perdagangan hasil pertanian pun harus dideregulasi. Terhitung 1 Februari 1998 pedagang diberi kebebasan membeli, menjual, dan mengirim semua komoditi keluar wilayah kabupaten dan propinsi,

termasuk cengkeh, jambu mete, jeruk, dan vanila. Secara khusus, dalam waktu secepatnya pedagang diperbolehkan membeli dan menjual cengkeh pada tingkat harga berapapun dan kepada siapapun. Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh (BPPC) harus dihapus mulai Juni 1998. Sistem kuota yang membatasi penjualan ternak potong harus dihapus mulai September 1998.¹² Terhitung 1 Pebruari 1998 Pemda propinsi dilarang memberlakukan pembatasan perdagangan antar dan inter propinsi.

Butir 42: Pemerintah harus melaksanakan larangan pengenaan pungutan atas semua barang ekspor oleh semua tingkat pemerintahan. Dalam usaha meningkatkan kompetisi dan mengintegrasikan pasar, maka pemerintah akan mengembangkan dan melaksanakan program satu tahun penghapusan pungutan atas kegiatan perdagangan antar propinsi dan antar kabupaten. Penurunan PAD yang disebabkan penghapusan pungutan itu akan diatasi melalui pengenaan pajak bahan bakar dan bantuan keuangan dari pusat.

Butir 43: Petani dibebaskan dari semua peraturan, baik formal maupun informal, yang memaksa mereka menanam tebu. Pembebasan ini akan dapat merasionalkan produksi gula, memaksa penutupan semua pabrik tua dan yang tidak efisien milik pemerintah. Hal itu juga akan dapat meningkatkan produksi beras, melalui pergeseran pemanfaatan sawah beririgasi dari ditanami tebu dengan padi. Pembebasan ini juga dapat meningkatkan efisiensi dan kompetisi dalam industri pergulaan.

Sehubungan dengan penandatanganan LoI tersebut, pada 21 Januari 1998 Pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai keputusan. Di antara keputusan-keputusan tersebut yang langsung menyangkut perdagangan hasil pertanian adalah:

- ◆ Instruksi Presiden (Inpres) No. 1, 1998 tentang Larangan Pengenaan Pungutan Atas Barang-barang Ekspor;
- ◆ Inpres No. 2, 1998 tentang Perdagangan Antar Dati I dan Dati II/Pulau; dan
- ◆ Keputusan Presiden (Keppres) No. 21, 1998 tentang Perdagangan Cengkeh.

Dalam usaha menderegulasi berbagai hal yang selama ini dilihat sebagai penyebab ekonomi biaya tinggi, pada 23 Mei 1997, Pemerintah Indonesia mengesahkan UU No. 18, 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pelaksanaan UU ini lebih lanjut diatur dengan PP No. 19, 1998 tentang Pajak Daerah dan PP No. 20, 1998 tentang Retribusi Daerah. UU ini merupakan pengganti UU No. 11 Drt., 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah dan UU No. 12 Drt., 1957 tentang Pengaturan Umum Retribusi Daerah. Kedua UU yang digantikan itu tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan perekonomian sekarang, karena itu perlu disusun UU baru dengan sistem yang sederhana, adil, efektif, dan efisien. Namun UU No. 18, 1997 ini hanya menderugulasi pungutan daerah, sementara pungutan pusat di daerah tidak terjangkau oleh UU ini. Padahal menurut hasil penelitian CPIS (1996)

¹² SK Mentan No. 931/TN.120/Kpts/DJP/Deptan tertanggal 31 Desember 1997 yang akan berlaku selama 1998 terhitung September 1998 harus dibatalkan.

regulasi dan pungutan non pajak yang dilakukan pusat di daerah lebih banyak dibanding pungutan daerah.

Berkenaan dengan pelaksanaan UU No. 18, 1997 (dan didorong oleh adanya LoI), maka pada 23 Maret 1998 dikeluarkan:

- ◆ Instruksi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) No. 9, 1998 tentang Larangan Pengenaan Pungutan atas Barang-barang Ekspor dan Pencabutan Larangan Perdagangan Antar Dati I dan Dati II/Pulau, dan
- ◆ Instruksi Mendagri No. 10, 1997 mengenai Pencabutan Peraturan Daerah (Perda) Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Sesuai dengan UU No. 18, 1998 pencabutan yang dimaksud berlaku efektif mulai 23 Mei 1998. Sebanyak 10 dari 19 jenis pajak daerah dan 31 dari 54 jenis retribusi daerah yang dicabut terkait kuat dengan regulasi perekonomian/perdagangan hasil pertanian.

Penetapan UU No. 18, 1997 dan penandatanganan LoI tidak dengan sendirinya menggulirkan perbaikan perekonomian rakyat atau penghapusan hambatan perdagangan. Dalam kaitan itu, Bank Dunia bekerjasama dengan Pemerintah Indonesia membentuk Tim Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Deregulasi Daerah (**Persepsi Daerah**) dengan tujuan:

- 1) mengamati pelaksanaan deregulasi perdagangan hasil pertanian dalam praktek nyatanya sehari-hari di lapangan,
- 2) mengkaji dampaknya terhadap dinamika perekonomian/perdagangan rakyat (perdesaan) dan penerimaan pemerintah (daerah), dan
- 3) membantu mengembangkan kemampuan masyarakat madani (lokal) untuk di masa depan dapat melaksanakan sendiri pemantauan pelaksanaan berbagai peraturan yang terkait dengan struktur ekonomi dan deregulasi di daerah, baik oleh pusat maupun Pemda.

Laporan ini secara khusus mengkaji beberapa usaha deregulasi yang dilakukan pada 1997 dan 1998 yang mencakup hal-hal berikut.

Pajak dan Retribusi Daerah

Melihat upaya pelaksanaan penghapusan pungutan retribusi dari berbagai kegiatan perdagangan hasil pertanian antar daerah, khususnya komoditi ekspor. Sebagaimana dijelaskan dalam *Inception Report* (**Persepsi Daerah**, Desember 1998) retribusi atas kegiatan perdagangan tersebut seharusnya sudah dicabut berdasarkan tiga paket deregulasi, sebagai berikut:

- ◆ Keputusan Mendagri No. 48, 1984 dan No. 29, 1986 tentang penghapusan sejumlah pungutan daerah terhadap komoditi ekspor hasil pertanian (perdesaan).
- ◆ Perubahan UU tentang pajak dan retribusi daerah sebagaimana tertuang dalam UU No. 18, 1997.
- ◆ Kesepakatan Januari 1998 (LoI) dengan IMF yang kemudian diimplementasikan berdasarkan beberapa Inpres, Keppres, dan Kepmen.