

1. PENGANTAR

1.1. Latar Belakang

Pada 23 Mei 1997 Pemerintah Indonesia mengesahkan UU No. 18, 1997. Pelaksanaan UU ini lebih lanjut diatur dengan PP No. 19, 1998 tentang Pajak Daerah dan PP No. 20, 1998 tentang Retribusi Daerah. UU No. 18, 1997 ini mulai efektif diberlakukan pada 23 Mei 1998 atau setahun setelah disahkan. 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.

Di bawah UU lama telah tercipta banyak sekali jenis pajak dan retribusi daerah,¹ ditambah lagi dengan berbagai pungutan lain yang didasarkan pada Keputusan/ Instruksi/Surat Kepala Daerah (Tingkat I dan Tingkat II). Semua jenis pajak, retribusi, dan pungutan-pungutan lain tersebut dirasakan cenderung menghambat efisiensi alokasi sumber ekonomi dan bersifat tidak adil. Di samping adanya pajak, retribusi, dan pungutan-pungutan lain oleh daerah yang tumpang tindih, termasuk tumpang tindih dengan pajak dan pungutan oleh pusat, terdapat juga jenis pajak yang seharusnya merupakan retribusi dan sebaliknya ada retribusi yang lebih tepat sebagai pajak (UU No. 18, 1997).

Pada 15 Januari 1998, atau tiga bulan menjelang akan diberlakukannya UU No. 18, 1997 secara efektif (23 Mei 1998), Pemerintah Indonesia menandatangani LoI. Beberapa isi LoI yang menyangkut pengaturan perdagangan hasil pertanian adalah: (1) mulai 1 Februari 1998 para pedagang bebas membeli, menjual, dan mengirim semua jenis komoditi pertanian antar Daerah Tingkat (Dati) I dan Dati II dan semua bentuk pembatasan perdagangan antar Dati I harus dihapus; (2) mulai 30 September 1998 kuota pembatasan penjualan ternak antar daerah harus ditiadakan; dan (3) dalam waktu secepat mungkin segala jenis retribusi atas barang-barang ekspor di semua tingkat pemerintahan tidak boleh lagi diberlakukan.

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 (1) Instruksi Presiden (Inpres) No. 1, 1998 tentang Larangan Pengenaan Pungutan Atas Barang-barang Ekspor; (2) Inpres No. 2, 1998 tentang Perdagangan Antar Dati I dan Dati II/Pulau; dan (3) Keputusan Presiden (Keppres) No. 21, 1998 tentang Perdagangan Cengkeh.

Selain itu, berdasarkan 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, 1998 mengenai Pencabutan Peraturan Daerah (Perda) Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Sesuai dengan UU No. 18, 1997 pencabutan yang dimaksud berlaku efektif mulai 23 Mei 1998. Sebanyak 10 dari 19 jenis pajak daerah dan 31 dari 54 jenis retribusi daerah

¹ Jenis pajak yang tercipta berjumlah 6 di Dati I dan 58 di Dati II, retribusi sebanyak 36 di Dati I dan 134 di Dati II. Rata-rata kedua jenis pungutan ini di Dati I 20 jenis di Dati II 50 jenis (CPIS, 1996).

yang dicabut terkait kuat dengan regulasi perekonomian/perdagangan hasil pertanian (lihat Lampiran I).²

Salah satu keputusan yang menyangkut perdagangan regional yang masih tetap diberlakukan adalah Surat Keputusan Direktur Jenderal (Dirjen) Peternakan Nomor 931/TN.120/Kpts/DJP/Deptan/1997 tentang Alokasi Ternak Potong untuk Keperluan antar Pulau/Dati I, Industri, dan Hari Raya Tahun 1998. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya pengaturan kuota ini adalah untuk melestarikan sumber daya ternak. Di balik pertimbangan itu terdapat kekhawatiran adanya penjualan ternak potong betina bunting/produktif dan bibit oleh petani. Kekhawatiran seperti ini kelihatannya muncul karena para pengambil keputusan masih menganggap bahwa petani kita bodoh. Misalnya, dalam Surat Dirjen Peternakan No. TN.150/03/B/0298 kepada Gubernur Kepala Dati I NTT tertanggal 18 Pebruari 1998 tentang Pencegahan dan Larangan Pematangan Sapi/Kerbau Betina Produktif masih mendasari keputusannya dengan UU Penjualan Ternak Besar Bertanduk Betina Tahun 1936 (Stbl. 1936 No. 614). Kalau tidak sangat terpaksa petani tidak akan mau menjual ternak produktif/bibit. Oleh karena itu, tugas penting aparat pemerintah adalah memikirkan berbagai upaya untuk membantu rakyat (petani) agar terhindar dari situasi keterpaksaan. Dalam kaitan dengan LoI, pengaturan kuota ternak ini harus sudah dihapus mulai 30 September 1998.

Penetapan UU No. 18, 1997 dan penandatanganan LoI tidak dengan sendirinya menggulirkan perbaikan perekonomian rakyat atau penghapusan hambatan perdagangan. Segala isi ketetapan dan kesepakatan itu 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. Dalam kaitan itu, tujuan kunjungan Tim Bank Dunia ini adalah mengamati pelaksanaan deregulasi perdagangan dalam praktek nyatanya di lapangan dan melihat dampaknya terhadap dinamika perekonomian/perdagangan rakyat (perdesaan) dan penerimaan pemerintah (daerah).

Laporan ini disusun berdasarkan hasil kunjungan lapangan ke Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) pada tanggal 3 - 16 Agustus 1998 dalam rangka mempelajari pelaksanaan berbagai deregulasi perdagangan regional, khususnya di bidang perdagangan hasil pertanian

Informasi tentang proses pelaksanaan deregulasi ini dikumpulkan melalui kunjungan ke beberapa instansi pemerintahan daerah yang relevan dengan aktifitas perekonomian dan perdagangan hasil pertanian. Di samping itu Tim juga mengunjungi beberapa pedagang, KUD, dan petani. Selain mengunjungi instansi tingkat propinsi, Tim juga berkunjung ke Kabupaten Kupang (fokus pada ternak), Kabupaten Manggarai (fokus pada *tree crops*), dan Kabupaten Sumba Timur (fokus pada tanaman pangan).

² Instruksi Mendagri ini juga menyebutkan bahwa apabila masih ada Perda yang tidak terkait dengan UU No. 18 Tahun 1997 yang belum tercantum pada Instruksi ini, maka Perda tersebut termasuk yang harus dicabut.

2. DEREGULASI PERDAGANGAN DI NTT

2.1. Tingkat Propinsi

Berkenaan dengan Pelaksanaan Inpres No. 1 dan No. 2, 1998, pada tanggal 14 Pebruari 1998 Gubernur NTT mengeluarkan surat yang meminta para Bupati/Walikota agar mengambil langkah-langkah untuk:

1. Mencabut Perda yang berkaitan dengan pungutan/retribusi terhadap barang/komoditi yang akan diperdagangkan antar Dati II/pulau atau diekspor.
2. Mencabut Surat Keputusan Bupati/Walikota yang berkenaan dengan pelarangan perdagangan barang/komoditi antar Dati II/pulau atau ekspor.
3. Tidak melakukan kebijakan tata niaga barang/komoditi di masing-masing Dati II, antara lain:
 - Badan Tata Niaga.
 - Rekomendasi perdagangan antar pulau/ekspor.
 - Rekomendasi lain yang berkenaan dengan kegiatan perdagangan.

Surat tersebut kemudian diperkuat dengan Instruksi Gubernur (Ingub) No. 2, 1998 tanggal 21 April 1998 yang menginstruksikan mulai 23 Mei 1998 menghentikan semua pungutan (pajak dan retribusi daerah) yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997 dan segera menyusun Perda tentang pajak dan retribusi daerah yang baru. Bersamaan dengan itu melalui Ingub No.1, 1998 mulai tanggal 23 Mei 1998 juga diinstruksikan untuk menghentikan pungutan pajak dan retribusi daerah yang didasarkan pada 21 Perda Tingkat I. Sebanyak 10 di antaranya merupakan regulasi-regulasi yang langsung menyangkut perekonomian/perdagangan hasil pertanian.

Ingub No. 1, 1998 juga menyatakan bahwa yang dihentikan adalah pungutannya, sementara regulasi teknis yang mengatur hal-hal yang terkait dengan kegiatan pemerintahan masih tetap berlaku. Bagi keberlangsungan kegiatan pemerintahan di daerah pasal ini merupakan dasar kerja yang memang diperlukan, tetapi harus diupayakan adanya langkah-langkah nyata agar kegiatan yang dimaksud tidak menjadi sumber bagi berkembangnya “pungutan liar.”

Selanjutnya secara formal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Gubernur Kepala Dati I NTT melalui Perda No. 11, 1998 mencabut 14 Perda Tingkat I. Dari 14 Perda yang dicabut itu sebanyak 6 di antaranya menyangkut regulasi tentang perdagangan regional. Perbedaan jumlah Perda yang dicabut antara Perda No. 11, 1998 dengan Ingub No. 1, 1998 disebabkan adanya beberapa Perda yang pungutannya harus dihapus, terutama atas pengaruh LoI, namun materi aturan teknisnya masih diperlukan dalam rangka melaksanakan kegiatan pemerintahan di daerah. Misalnya, Perda No. 4, 1994 tentang Pengujian Berkala, Izin Trayek, Izin Operasi, dan Izin Dispensasi Jalan Bagi Kendaraan Bermotor. Sebagaimana terhadap Ingub No. 1, 1998, bahwa berbagai regulasi teknis tetap diperlukan, tetapi harus dihindari agar kegiatan teknis itu tidak menjadi sumber bagi munculnya “pungutan liar.”

Salah satu regulasi utama yang menyangkut perdagangan di NTT selama ini adalah Keputusan Gubernur Kepala Dati I NTT No. 231, 1990 tentang Tata Niaga Hasil Produksi Rakyat Melalui Koperasi Unit Desa (KUD). Beberapa isi pokok dari keputusan itu adalah:

- (1) Semua kegiatan tata niaga hasil produksi rakyat di NTT (lihat Tabel 1) harus dilakukan melalui KUD.

- (2) Semua pedagang/pengusaha yang melakukan pembelian hasil produksi rakyat harus melalui KUD.
- (3) Setiap petani produsen sebagai anggota KUD yang menjual hasilnya melalui/pada KUD wajib mengadakan “Simpanan Wajib Khusus” (SWK) pada KUD (penjelasan lebih lanjut lihat Kotak 1). Materi regulasi ini terlihat sangat anti kompetisi, walaupun dalam prakteknya selama ini KUD kerap kali hanya dipakai namanya. Keputusan ini kemudian diperbaharui melalui Keputusan Gubernur No. 24, 1997 tanggal 27 Mei 1997 (empat hari setelah UU No. 18, 1997 disahkan) yang pada dasarnya tetap memanfaatkan KUD sebagai satu-satunya jalur tata niaga hasil produksi rakyat. Pada tanggal 28 Maret 1998 kedua keputusan tersebut dicabut dengan Keputusan Gubernur No. 18/KEP/HK/1998 tentang “Pemberdayaan Usaha Ekonomi Rakyat Melalui Pola Kemitraan antara Koperasi Unit Desa (KUD) dengan Pengusaha Besar dan Pengusaha Menengah Di NTT.”

Tata niaga hasil produksi rakyat telah dicabut, tetapi kehendak Pemda untuk membina dan mengembangkan KUD melalui pola inti plasma, pola dagang, dan pola ventura masih tetap dipertahankan. Namun berdasarkan pengamatan dalam upaya melaksanakan Keputusan Gubernur No. 231, 1990 selama hampir sepuluh tahun terakhir ini hasilnya belum memadai. Sampai tahun 1998, saat keputusan itu dicabut, KUD di NTT yang tidak secara nyata aktif dalam kegiatan perdagangan hasil produksi rakyat masih sangat banyak, tetapi atas nama KUD SWKnya tetap ditarik. Hambatan utamanya terletak pada ketiadaan modal. Berdasarkan kenyataan itu timbul pertanyaan; sejauh mana dana SWK yang dikumpulkan selama ini telah benar-benar dimanfaatkan untuk membangun KUD.

Kotak 1. Beberapa Isi Pokok Keputusan Gubernur Kepala Dati I NTT No. 231, 1990 yang Telah Diubah dengan Keputusan Gubernur Kepala Dati I NTT No. 24, 1997.

1. Tata niaga hasil produksi rakyat dilakukan melalui Koperasi Unit Desa (KUD) dan distribusi kebutuhan bahan pokok rakyat sehari-hari dapat dilakukan melalui KUD.
2. Jenis komoditi yang ditataniagakan melalui KUD adalah semua jenis hasil produksi rakyat yang diatur dalam Keputusan Gubernur Kepala Dati I NTT No. 231, 1990 (lihat Tabel 1) dan atau jenis hasil lainnya yang akan ada sesuai dengan tingkat perkembangan hasil produksi rakyat di waktu yang akan datang.
3. Salah satu sumber pendanaan KUD berasal dari “simpanan wajib khusus” (SWK) yang kepemilikannya diatur sebagai berikut:
 - *SWK adalah simpanan para petani pada KUD yang dapat digunakan oleh KUD sesuai dengan ketentuan perkoperasian dalam rangka pemupukan modal.
 - *Bagi petani penjual yang belum menjadi anggota KUD, dana SWK itu dijadikan dana pemupukan modal dan dana tersebut dipakai untuk memproses yang bersangkutan menjadi anggota KUD.
 - *Seluruh dana KUD adalah hak petani yang disimpan pada KUD.
 - *KUD berkewajiban mencatat nama-nama petani, SWK, dan jumlah hasil yang dijual melalui KUD.
4. Mekanisme penarikan atau pemungutan SWK diatur sebagai berikut:
 - *KUD dapat menarik langsung dari petani penjual pada saat terjadi transaksi pada KUD.
 - *Jika kondisi KUD/daerah kurang memungkinkan maka SWK dapat dimasukkan sebagai salah satu komponen dalam kalkulasi penetapan harga oleh Badan Tata Niaga.
 - *Jika dimasukkan sebagai komponen biaya dalam kalkulasi penetapan harga, maka menjadi kewajiban pihak pengusaha untuk menyetor dana tersebut ke rekening KUD asal komoditi penghasil yang ada pada BPD atau BRI di kabupaten.
 - *Para pengusaha yang hendak mengantarpulaukan atau mengeksport harus melampirkan bukti penyetoran tersebut pada Bagian Ekonomi Setwilda Tingkat II atau instansi berwenang lainnya.
5. Prosedur pencairan SWK oleh KUD diatur sebagai berikut:
 - *Untuk mempercepat pengeluaran dana SWK bagi pemanfaatannya oleh KUD, paling lama 3 (tiga) hari setelah KUD mengajukan proposal, dana SWK tersebut sudah dicairkan/dikeluarkan dari Bank.
 - *Penggunaan dana SWK berstatus pinjaman tanpa bunga dan pengembaliannya oleh KUD paling lama 3 (tiga) tahun dan dilakukan secara bertahap.
 - *SWK adalah simpanan petani pada KUD dan merupakan bagian dari harga yang ditetapkan oleh petani.

Sumber: Keputusan Gubernur Kepala dati I NTT No. 24, 1997

Tabel 1. Jenis Komoditi Hasil Produksi Rakyat yang Tata Niaganya Diatur Melalui KUD.

Pangan	Perkebunan	Peternakan	Perikanan	Kehutanan	Industri	Tambang
Jagung	Kopi	Ternak besar	Nener	Asam	Tenunan	Pasir
Kcg. hijau	Kopra	Ternak kecil	Ikan	Kemiri	Rajutan	Batu
Kcg. tanah	Kakao	Unggas	Kerang mutiara	Sarang burung layang-layang	Anyaman	Kerikil
Kedelai	Jambu mete	Kulit ternak	Garam		Ukiran	Kapur
Kcg. merah	Jarak	Tulang	Batu lola		Bata	
Ketumbar	Pinang	Tanduk	Bata laga		Batako	
Bwg. putih	Vanili		Japing-japing			
Bwg. merah	Cengkeh		Ekor hiu			
Gaplek			Udang			
Gabah			Lobster			
Beras			Rumput laut			
			Teripang			
			Cumi-cumi			
			Mutiara			

Sumber: Keputusan Gubernur Kepala Dati I NTT No. 231, 1990.

Persoalan kontroversial lain di NTT adalah menyangkut tata niaga jambu mete. Didorong oleh pertimbangan bahwa jambu mete dapat menjadi komoditi unggulan yang diharapkan dapat menjadi sumber pendapatan bagi sebagian besar rakyat, maka melalui Ingub No. 1, 1997 Pemda mencoba mengatur pola pengembangan, pengolahan, dan tata niaga jambu mete. Ingub ini ditujukan kepada para Bupati, beberapa kepala kantor pemerintah yang terkait, dan Ketua Kadin di NTT. Salah satu instruksinya berbunyi agar mereka: “Tidak melakukan penjualan antar pulau maupun ekspor jambu mete oleh petani dalam bentuk biji gelondongan (kacang mete belum dikupas) kecuali kepada pabrik yang memiliki izin usaha industri dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan yang berlokasi di Propinsi NTT.” Bersamaan dengan itu, melalui Surat Keputusan Gubernur No. 18/SKEP/HK/1997 ditunjuk PT Sekar Group (yang berkantor di Surabaya) sebagai pengusaha inti dan pengolah jambu mete di NTT. Sejauh ini secara formal legalitas regulasi yang menyangkut jambu mete ini belum pernah dicabut. Mungkin alasannya, sebagaimana dikemukakan oleh seorang pejabat NTT bahwa: “Kami sebenarnya tidak memberikan hak monopoli kepada PT Sekar Group, hanya dalam kenyataannya memang tidak ada pengusaha lain yang lebih baik dari pada, dan dapat menyaingi, PT Sekar Group.”

2.2. Tingkat Kabupaten

Secara legal cara setiap Dati II bereaksi terhadap upaya deregulasi perdagangan regional ini berbeda-beda. Di antara tiga Dati II yang dikunjungi Tim hanya Kabupaten Dati II Sumba Timur yang mengeluarkan keputusan formal untuk menghentikan beberapa jenis pungutan pajak dan retribusi daerah yang tidak sesuai dengan UU No. 18, 1997, yaitu melalui Instruksi Bupati (Inbup) No. 2, 1998 tanggal 10 Mei 1998. Inbup ini menghentikan pungutan yang didasarkan atas 7 Perda tentang pajak daerah; 2 di antaranya mengenai regulasi di bidang perdagangan dan 10 Perda tentang retribusi daerah; 5 di antaranya menyangkut pungutan di bidang perdagangan.

Dua Dati II lainnya yang dikunjungi Tim tidak mengeluarkan keputusan formal yang menghentikan berbagai jenis pungutan di daerahnya. Mereka menganggap bahwa berbagai keputusan yang dikeluarkan Pemerintah Pusat dan Propinsi Dati I sudah cukup untuk

dijadikan dasar bagi penghentian berbagai pungutan yang tidak sesuai dengan UU No. 18, 1997.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa dalam pengaturan deregulasi perdagangan di NTT, antara Dati I dan Dati II dalam proses hukumnya terdapat perbedaan. Di Tingkat I semua pungutan yang berdasarkan Perda telah dihentikan melalui Ingub No. 1, 1998, bahkan beberapa Perda secara formal dicabut dengan keputusan yang setingkat, yaitu melalui Perda No. 11, 1998. Melalui Keputusan Gubernur No. 18/KEP/HK/1998 secara resmi Keputusan Gubernur No. 231, 1990 dan Surat Keputusan Gubernur No. 24/SKEP/III/1997 tentang tata niaga hasil produksi rakyat juga telah dicabut. Sementara itu di Dati II terlihat ketidaksamaan cara dalam penyelesaian hukum atas berbagai upaya deregulasi ini. Hanya Kabupaten Sumba Timur yang mengeluarkan keputusan formal tentang penghentian berbagai pungutan dalam tata niaga komoditi pertanian, sedangkan Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai kelihatannya hanya menghentikan pungutan-pungutannya berdasarkan berbagai keputusan yang dikeluarkan oleh institusi pemerintah yang lebih tinggi.

3. PELAKSANAAN DEREGULASI

Satu hal yang patut dicatat dalam pelaksanaan deregulasi ini adalah para pihak yang berkepentingan, terutama para pedagang, dan petani mengetahui dengan benar adanya pelaksanaan deregulasi tersebut. Para pedagang perantara (tengkulak) dan petani kopi yang ditemui di daerah-daerah terpencil sekalipun mengetahui dengan tepat, bahwa sejak bulan Mei 1998 tidak ada lagi pungutan dalam bentuk apapun terhadap komoditi yang mereka usahakan. Secara antusias mereka menyebutkan bahwa sekarang adalah “*era perdagangan bebas*,” dalam pengertian tidak ada lagi “*orang pemerintah yang mengganggu*” aktivitas ekonomi mereka. Selain karena arus dan akses informasi yang mudah dijangkau melalui berbagai media yang tersedia, pihak pemerintah sendiri secara aktif menyebarluaskan informasi yang dimaksud. Beberapa hari menjelang 23 Mei 1998 (hari efektif penghentian pungutan), Pemda Kabupaten Sumba Timur, misalnya, secara khusus berusaha memberi penerangan kepada masyarakat tentang akan dihentikannya beberapa jenis pungutan tersebut. Penerangan itu dilakukan dengan berkeliling wilayah kabupaten menggunakan kendaraan yang berpengeras suara. Tenggang waktu satu tahun antara diundangkannya deregulasi tersebut dengan waktu efektif pelaksanaannya merupakan faktor positif yang membuat sosialisasinya di masyarakat berjalan dengan baik.

3.1. Perdagangan Ternak Besar

Pengaturan kuota perdagangan ternak antar Dati I/Pulau untuk NTT, paling tidak untuk tahun 1998 ini, walaupun secara formal masih diberlakukan namun kelihatannya sudah dilanggar. Tahun 1998 NTT mendapat kuota sebesar 45.000 ekor (sapi dan kerbau) dan jumlah itu sudah terpenuhi pada bulan Juni 1998. Pengamatan di beberapa desa menunjukkan bahwa sejak bulan Mei 1998 tingkat penjualan ternak oleh petani meningkat sangat besar. Peningkatan permintaan ternak potong akhir-akhir ini disebabkan oleh menurunnya pasokan daging impor akibat krisis moneter. Menurut aturannya, sejak bulan Juli 1998 NTT tidak boleh lagi melakukan pengiriman ternak antar Dati I/Pulau, tetapi nyatanya masih terus berlangsung. Seorang staf karantina di Kupang mengatakan bahwa NTT sudah mengajukan izin kuota tambahan. Sebenarnya, daerah ini pada 1998 mampu menyediakan ternak potong (sapi dan kerbau) sebanyak lebih dari 105.000 ekor (Dinas Peternakan Propinsi Dati I NTT, 1998). Angka ini hanya 10,5% dari populasi sapi dan kerbau di NTT yang pada 1996 berjumlah 996 ribu ekor (*Nusa Tenggara Timur Dalam Angka, 1996*).

Retribusi kartu ternak masih berlaku di desa-desa yang dikunjungi. Pungutan ini ditarik oleh aparat desa ketika terjadi transaksi penjualan ternak besar (sapi, kerbau) yang besarnya berbeda antara satu desa dengan lainnya, yaitu antara Rp5 ribu sampai Rp10 ribu. Kartu ternak merupakan dokumen yang mencantumkan identifikasi setiap ternak besar. Dokumen seperti ini memang sangat diperlukan dalam rangka mengurangi tingkat pencurian ternak, karena itu perlu dipertimbangkan untuk terus diberlakukan.

Retribusi pasar hewan masih diberlakukan dalam bentuk “uang palang” sebesar Rp1.000 per ternak (besar) yang dibawa ke pasar dan apabila terjadi penjualan dikenakan pungutan tambahan sebesar Rp2.500 per ternak. Sepanjang Pemda memang menyediakan lokasi dan bangunan pasar hewan, maka retribusi semacam ini memang pantas dan perlu dilakukan. Hasilnya, paling tidak, dapat dipergunakan untuk membangun, memelihara dan mengelola

pasar tersebut. Namun dalam kenyataannya meskipun transaksi tidak dilakukan di pasar hewan, retribusi pasar tetap dipungut melalui pedagang antar pulau. Menurut perkiraan staf Instalasi Penelitian dan Pengkajian Teknologi Pertanian (IP2TP) di Fatuleu dan seorang pedagang antar pulau di Kupang, penjualan ternak yang terjadi di pasar hewan hanya kurang lebih 5% dari seluruh transaksi ternak di NTT. Di Kabupaten Kupang, sebagai contoh, hanya ada sebuah pasar hewan yang dikenal cukup besar dan itu pun berlangsung hanya sekali seminggu. Kabupaten-kabupaten lain pada umumnya belum memiliki pasar hewan. Pada umumnya ternak yang masuk pasar hewan, menurut beberapa pedagang, adalah ternak “afkir” (ternak yang tidak memenuhi syarat untuk diantarpulaukan). Jadi bagian terbesar hasil retribusi pasar hewan di NTT diperoleh tanpa ada jasa pelayanan oleh Pemda. Pemanfaatan dananya pun kelihatannya sebagian besar tidak untuk pengembangan usaha peternakan. Kantor Dinas Peternakan Dati I dan Dati II yang dikunjungi, misalnya, umumnya memperoleh perawatan sangat tidak memadai. Padahal NTT merupakan Dati I pengirim ternak antar pulau terbesar kelima di Indonesia.

Beberapa pedagang, terutama pedagang ternak, kadang-kadang masih menemui adanya petugas di (bekas) pos-pos retribusi yang tetap mencoba menarik pungutan. Namun, karena pedagang umumnya mengetahui bahwa segala bentuk pungutan seperti itu sudah dihentikan, mereka cukup berani untuk menolaknya. Walaupun tetap memberikan uang, jumlahnya “seikhlasnya” saja. Kedudukan pungutan seperti ini dikenal sebagai “pungutan liar.” Agar pungutan jenis ini tidak berkembang, maka Pemda harus berusaha secara tegas menghentikannya. Dalam kaitan ini kiranya perlu disosialisasikan suatu nilai yang menyatakan bahwa segala bentuk “pungutan liar” sama dengan “tindak kejahatan kriminal,” terlebih-lebih kalau dilakukan oleh aparat pemerintah/negara.

3.2. Sumbangan Wajib Khusus (SWK)

Khusus mengenai Keputusan Gubernur No. 231, 1990 yang telah diubah dengan Keputusan Gubernur No. 24, 1997, setelah keputusan-keputusan itu dicabut, maka salah satu persoalan yang harus segera diselesaikan adalah dana SWK (lihat Kotak 1). Setelah hampir satu dekade peraturan ini diberlakukan di seluruh NTT dan mencakup semua komoditi penting (lihat Tabel 1), tentu dana SWK yang merupakan simpanan petani itu jumlahnya sudah cukup besar. Selama ini dan bahkan sampai sekarang SWK tetap ditarik meskipun KUD tidak terlibat dalam perdagangan hasil produksi rakyat. Pada kenyataannya, menurut hampir semua informan yang ditemui Tim, hanya sebagian kecil saja perdagangan hasil produksi rakyat di perdesaan dilakukan melalui KUD, bagian terbesar lainnya dilaksanakan oleh para pedagang (pengumpul) biasa. Di Kabupaten Ruteng, misalnya, menurut salah seorang pedagang, terdapat 6 pedagang antar pulau dengan omzet pembelian sekitar Rp100 juta/hari. Setiap pedagang menunjuk sekitar 30 pedagang pengumpul yang bertugas keliling ke desa-desa. Contoh lainnya, di sebuah desa di Kabupaten Kupang, penduduk mengatakan ada sekitar 10 orang pedagang pengumpul yang biasa membeli hasil pertanian mereka. Dengan banyaknya pedagang yang bergerak di perdagangan hasil produksi rakyat ini, maka penetapan harga komoditi pertanian di perdesaan cenderung makin baik dan menguntungkan petani.

Judul Keputusan Gubernur No. 18/KEP/HK/1998 yang mencabut Keputusan Gubernur No. 231, 1990 dan Surat Keputusan Gubernur No. 24/SKEP/III/1997 adalah “Pemberdayaan Usaha Ekonomi Rakyat Melalui Pola Kemitraan antara Koperasi Unit Desa (KUD) dengan Pengusaha Besar dan Pengusaha Menengah Di NTT.” Judul keputusan ini tidak dengan tegas menyatakan mencabut dua keputusan sebelumnya, walaupun materi

keputusannya sendiri menyatakan begitu. Keputusan ini jelas masih memperlihatkan keinginan untuk mengatur tata kerja KUD. Namun mengingat keputusan ini, menurut salah seorang staf Setwilda NTT, dipersiapkan hanya dalam waktu dua hari, maka dia tidak yakin aturan yang ada itu akan mampu mengatur kegiatan kemitraan antara KUD dan pengusaha secara baik. Bagaimanapun, melalui keputusan ini dana SWK dapat tetap dikelola oleh instansi pemerintah, sebagaimana tertulis dalam lampiran keputusan tersebut bahwa: "Pemanfaatan modal KUD yang berasal dari SWK baik yang ada di BPD, BRI, dan Bank Bukopin akan diatur tersendiri."

Sampai sekarang SWK masih tetap dipungut melalui pedagang atas nama KUD, terutama dalam perdagangan ternak besar, sekalipun KUD tidak terlibat dalam aktivitas perdagangan (ternak). SWK sebenarnya memang tidak tergolong pajak atau retribusi daerah, tetapi merupakan "simpanan" petani pada KUD. Namun karena dalam prakteknya kebanyakan KUD tidak memanfaatkan dana tersebut untuk kepentingan anggotanya, maka SWK kerap kali dianggap petani/pedagang sebagai pungutan biasa. Sekarang pungutan SWK ini ditarik berdasarkan Keputusan Gubernur No. 18/KEP/HK/1998 tentang Pemberdayaan Usaha Ekonomi Rakyat Melalui Pola Kemitraan antara Koperasi Unit Desa (KUD) dengan Pengusaha Besar dan Pengusaha Menengah Di NTT. Lampiran keputusan tersebut antara lain menyebutkan bahwa permodalan KUD dapat memanfaatkan SWK.

Salah satu KUD yang dikunjungi Tim, pada akhir tahun lalu diberi tahu oleh Kantor Departemen Koperasi dan PPK Kabupaten, bahwa pada 1997 neraca SWK KUD ini di BRI sebesar Rp24 juta (di NTT terdapat 163 kecamatan yang umumnya memiliki KUD).³ Pemberitahuan tersebut disampaikan berkenaan akan adanya kunjungan Menteri Koperasi dan PPK. Dalam kesempatan itu Puskud bahkan sempat menitipkan semen, seng, dan gula pada KUD ini (sesuatu yang tidak pernah dilakukan sebelumnya). Setelah diketahui bahwa kunjungan Menteri dibatalkan, maka barang-barang titipan tersebut ditarik kembali.

Mengetahui adanya dana SWK sebesar Rp24 juta itu, maka dalam rangka mengembangkan usaha perdagangan ternak, pengurus KUD tersebut mencoba menyusun dan mengirimkan proposal pinjaman sebesar Rp4 juta ke BRI Cabang. Menurut aturan, tiga hari setelah proposal diajukan, dana SWK sudah dapat dicairkan (lihat Kotak 1). Dalam kenyataannya setelah Pengurus KUD bolak-balik mengurusnya ke Puskud, Kantor Depkop dan PPK Kabupaten, serta BRI Cabang, dana tidak keluar juga. Alasannya, selalu saja ada persyaratan administratif yang "kurang." Dalam hal ini pejabat pemerintah biasanya dengan mudah "mempersalahkan" lemahnya sumber daya manusia (SDM) KUD. Pertanyaan di balik itu adalah apa yang selama ini telah dilakukan oleh berbagai instansi di NTT dalam upaya "membina," khususnya meningkatkan SDM KUD. Padahal beberapa instansi pemerintah, tanpa harus menyebut berbagai sumber dana lain, telah hampir 10 tahun terakhir ini diberi wewenang untuk mengelola dana SWK.

Menghadapi persoalan yang menyangkut dana SWK ini, seorang anggota pengawas KUD (di kecamatan yang berbeda dengan kasus di atas) mengatakan kepada Tim, bahwa dia ingin mengajak pengurus KUD untuk meminta dana SWK guna dibagikan kepada petani sebagai pihak yang berhak. "Kita ingin tahu apakah uangnya masih ada," katanya. Maksud di balik gagasan ini adalah ingin membuktikan kepada masyarakat bahwa Pengurus KUD di

³ Apabila rata-rata setiap KUD memiliki dana SWK Rp20 juta, maka dana SWK di seluruh NTT berjumlah lebih dari Rp3 miliar.

kecamatanannya terdiri dari orang-orang yang baik/jujur. Selama ini dalam masyarakat muncul rumor yang mengatakan bahwa dana KUD banyak dikorupsi oleh anggota pengurus.

Selain itu seorang pengurus KUD menceritakan bahwa Uang Penyertaan Petani dari hasil cengkeh di wilayah KUDnya berjumlah sekitar Rp500 juta. Namun sekarang tidak jelas dimana dana itu berada dan siapa yang bertanggung jawab atas pengelolaan dana itu. Dokumen pendataannya juga tidak jelas. Dia pernah mendengar penjelasan dari seorang pejabat (?) yang menyatakan bahwa dana tersebut dipakai untuk berbagai bentuk pembangunan, tetapi masyarakat di kecamatan wilayah KUDnya tidak pernah tahu secara jelas untuk pembangunan apa. Rumor yang berkembang dalam masyarakat adalah bahwa dana itu dipakai untuk “pembangunan” Timor Timur.

4. DAMPAK DEREGULASI

Meskipun UU No. 18, 1997 baru efektif diberlakukan pada 23 Mei 1998, tetapi dampak deregulasinya, baik langsung maupun tidak langsung, sudah terlihat pengaruhnya dalam perekonomian di NTT. Secara garis besar dampaknya dapat dibedakan dalam dua hal: (1) dampak pada masyarakat luas, terutama bagi para petani dan pedagang yang selama ini menjadi objek pemberlakuan berbagai pajak dan retribusi dan (2) dampak yang berhubungan dengan penerimaan pemerintah daerah (Pemda).

4.1. Perekonomian Rakyat

Pajak dan retribusi yang selama ini dikenakan pada perdagangan berbagai komoditi produksi lokal merupakan komponen biaya “non-market” yang secara langsung mendistorsi mekanisme pembentukan harga pasar. Secara ekonomi hal ini berarti bahwa nilai harga yang berlaku di pasar tidak sepenuhnya mencerminkan biaya dan penerimaan marjinal produk tertentu bagi setiap pelaku pasar yang terlibat. Dengan demikian baik produsen maupun konsumen akan dirugikan dalam mekanisme pasar yang telah terdistorsi tersebut.

Secara teoritis penghapusan berbagai pungutan pajak dan retribusi yang dikenakan pada berbagai komoditi lokal yang diperdagangkan di NTT akan menguntungkan berbagai pihak yang terlibat dalam mata rantai produksi dan tata niaga komoditi bersangkutan. Hal ini disebabkan jumlah uang yang selama ini terpaksa dikeluarkan dari sistem ekonomi, melalui pajak dan retribusi, sekarang telah dihapuskan dan dengan sendirinya kembali memasuki mekanisme sistem pasar. Dengan kata lain melalui deregulasi ini, “*surplus produsen*” dan “*surplus konsumen*” yang selama ini terpaksa harus berkurang karena berbagai pungutan, telah dikembalikan lagi kepada produsen dan konsumen.

Para pelaku pasar secara antusias menyambut gembira pelaksanaan deregulasi ini. Bagi mereka, keberatan terhadap pungutan dan retribusi itu tidak saja menyangkut jumlah nominalnya, tetapi hal lain yang sering lebih “menjengkelkan” adalah menyangkut mekanisme pungutan dan ekseseks yang menyertainya.

4.1.1. Pemasaran Sapi Potong

Sapi potong merupakan salah satu komoditi andalan NTT. Tetapi ironisnya, tata niaganya justru mengalami paling banyak distorsi. Sistem kuota perdagangan antar pulau yang diberlakukan Dirjen Peternakan (dengan dalih untuk melestarikan populasi ternak), menjadi salah satu sumber timbulnya distorsi pasar ternak di NTT. Selain itu, komoditi sapi potong juga dijadikan “sapi perah” dalam hal penciptaan sumber pendapatan Pemda dan atau oknum aparat pemerintah melalui mekanisme berbagai pungutan pajak dan retribusi di setiap rantai tata niaga yang dilaluinya. Tidak kurang dari 16 jenis pungutan pajak dan retribusi (lihat Tabel 2) yang dibebankan kepada petani dan pedagang sapi potong. Untuk itu tidak mengherankan jika aturan tata niaga sapi potong ini menjadi agenda deregulasi yang secara eksplisit dinyatakan dalam LoI.

Tabel 2. Beberapa Pungutan yang Dikenakan Terhadap Komoditi Sapi Potong (Sebelum Deregulasi).

Jenis	Biaya (Rupiah)
1. Buku Pemilikan Ternak	1.500/buah
2. Kartu ternak	150/ekor

2. Transfer Kepemilikan	2.500 -10.000/ekor
3. “Palang” di pasar hewan	1.000/ekor
4. Retribusi Pasar hewan	2.500/ekor
5. Retribusi Antar Pulau	50.000-75.000/ekor */
6. Karantina	325/ekor
7. Fee KUD	5.000-7.500
8. Pos di jalan	7.500/ekor
9. Bea Padang Rumput	1.500/thn/ekor
10. Uang Leges :	
a/. Surat Izin Mengeluarkan Ternak ke Luar Daerah	5.000/surat
b/. Surat Izin Pemberian Cap bakar hak milik atas ternak	10.000/surat
c/. Legalisir Mutasi ternak	1.000/ekor
d/. Surat Keterangan Kesehatan Hewan	2.500/ekor
e/. Surat Izin Pengumpulan Makanan Ternak	1.500/surat
11. Surat Izin Pemeliharaan ternak dalam Kota	5.000/3ekor/2tahun

Keterangan: */. Dipungut sebesar 10 % dari harga yang ditetapkan oleh SK Bupati.

Sumber: Beberapa Perda Lombok Timur, Kupang dan Manggarai, pedagang, dan peternak.

Meskipun secara formal kuota perdagangan ternak baru akan dihapus pada 30 September 1998, tetapi sejak bulan Mei tahun ini suasana deregulasi sudah mulai dirasakan oleh pelaku pasar sapi potong di NTT. Perdagangan sapi dalam tiga bulan terakhir terlihat makin ramai, dalam arti terjadi peningkatan permintaan yang cukup tajam. Di desa Matawalatu (Kecamatan Rindiumalulu, Lombok Timur), misalnya, menurut catatan kepala desa, sampai dengan Agustus 1998 saja sudah terjadi transaksi jual-beli sapi sebanyak 50 ekor. Padahal sepanjang 1997 penjualan sapi dari desa ini hanya 30 ekor. Meningkatnya permintaan sapi potong di desa ini merupakan cerminan kondisi pasar di NTT secara keseluruhan. Permintaan tambahan kuota yang telah diajukan sebesar 20.000 ekor (sehingga kuota 1998 menjadi 65.000 ekor), tampaknya juga belum mencukupi. Data per 8 Juli 1998 menunjukkan bahwa jumlah sapi yang dikeluarkan dari NTT untuk tujuan Pulau Jawa sudah mencapai 54.753 ekor (Tabel 3). Perayaan natal, tahun baru, dan lebaran yang hampir bersamaan waktunya tahun ini merupakan faktor yang akan makin mempertinggi permintaan sapi potong dari NTT.

Permintaan ternak potong lainnya, seperti kerbau, juga meningkat. Dari jumlah kuota tahun 1998 sebesar 11,500 ekor, 10.692 ekor (93%) di antaranya telah diantarpulaukan (keadaan per 8 Juli 1998). Demikian juga halnya dengan permintaan terhadap kambing. Menurut pihak Dinas Peternakan Dati I NTT, peningkatan permintaan terhadap kambing akhir-akhir ini, terlihat dari adanya usaha “*menyelundupkan*” kambing ke luar daerah. Pedagang dari berbagai daerah, terutama Sulawesi Selatan, dengan kapal tradisionalnya membawa bahan kebutuhan pokok penduduk untuk kemudian dibarter dengan ternak kambing.

Tabel 3. Realisasi Pengiriman Ternak Potong Asal NTT Ke Jawa
(Keadaan sampai dengan 8 Juli 1998).

Kabupaten	Sapi		Kerbau	
	Ekor	Prosen	Ekor	Prosen
Kupang	12.270	21,4%	1.140	10,7%
TTS	20.880	36,4%	385	3,6%
TTU	8.500	14,8%	307	2,9%

Belu	9.355	16,3%	280	2,6%
Ende	0	0,0%	0	0,0%
Ngada	350	0,6%	900	8,4%
Manggarai	725	1,3%	3.205	30,0%
Sumba Timur	4.510	7,9%	3.180	29,7%
Sumba Barat	750	1,3%	1.295	12,1%
Total NTT	57.340	100,0%	10.692	100,0%

Sumber: Dinas Peternakan TK I NTT.

Banyak pihak yang ditemui memberikan analisis bahwa permintaan sapi potong yang meningkat tahun ini bukan disebabkan oleh peningkatan permintaan terhadap daging (diperkirakan permintaan daging justru menurun), melainkan disebabkan oleh makin menurunnya permintaan daging import. Jika substitusi impor telah terpenuhi, diperkirakan permintaan sapi potong dari NTT akan stabil kembali dalam keadaan keseimbangan baru yang lebih tinggi.

Peningkatan permintaan sapi potong yang cukup tajam itu dengan sendirinya segera diterjemahkan oleh para produsen (peternak) dalam bentuk kenaikan harga. Meskipun begitu pembentukan harga yang terjadi di pasar tidak bisa juga dilepaskan dari pengaruh krisis ekonomi. Dibandingkan dengan tahun lalu, harga sapi potong sekarang rata-rata mencapai peningkatan sekitar 30%. Pelaksanaan deregulasi yang bersamaan dengan memuncaknya krisis ekonomi, ditandai dengan melambungnya berbagai harga barang, mempersulit usaha untuk mengisolasi pengaruh deregulasi terhadap kenaikan harga secara tepat.

Menurut perkiraan beberapa staf Bagian Ekonomi Pemda Kabupaten Sumba Timur, besarnya pajak dan retribusi yang dikenakan terhadap sapi yang diantarpulaukan mencapai Rp115.000/ekor. Perkiraan ini tidak berbeda jauh dengan angka yang disajikan pada Tabel 2 di atas. Dengan dihapuskannya berbagai pungutan ini maka paling tidak jumlah uang itu sekarang dapat masuk kembali ke dalam mekanisme pasar. Tabel 4 menunjukkan bahwa dibandingkan dengan tahun lalu, harga jual sapi di tingkat petani mengalami kenaikan antara Rp150.000 - Rp215.000 per ekor. Berdasarkan data ini memang tidak mudah untuk menyimpulkan apakah kenaikan harga yang diterima petani disebabkan oleh deregulasi, permintaan yang meningkat, inflasi, atau kombinasi dari ketiganya.

Apapun penyebabnya, agaknya dapat diduga bahwa secara proporsional petani memperoleh lebih banyak margin keuntungan (akibat kenaikan harga) dibandingkan dengan pedagang. Selain karena mata rantai tata niaga yang cukup efisien⁴ (dalam arti mata rantainya cukup pendek, yaitu peternak → pedagang pengumpul → pedagang antar pulau), asumsi ini didasarkan juga pada kenyataan bahwa saat ini pembentukan harga sapi potong di tingkat petani makin kompetitif dibanding sebelumnya. Petunjuk yang dapat dijadikan proksi terhadap fenomena ini adalah adanya kenyataan bahwa jumlah pedagang antar pulau yang beroperasi pada 1998 meningkat sekitar 35% dibanding tahun lalu (dari 25 orang/perusahaan pada 1997 menjadi 34 pada 1998). Dengan makin banyaknya pedagang antar pulau yang operasinya sampai ke pelosok desa melalui pedagang perantara yang menjadi anak buahnya, maka persaingan antar mereka makin ketat. Pada gilirannya hal ini akan membuat mekanisme penentuan harga makin kompetitif dan dapat menguntungkan

⁴ Lihat juga *Studi Pemasaran Ternak Sapi di Propinsi NTB dan NTT* oleh Lembaga Penelitian Universitas Nusa Cendana dan BPTP Naibonat, 1997.

peternak. Makin banyaknya pedagang yang sekarang beroperasi juga mencerminkan makin mudahnya mereka mendapatkan berbagai akses yang diperlukan dalam menjalankan bisnisnya. Berbagai prosedur perizinan yang selama ini dinilai memberatkan pengusaha, dan merupakan salah satu sumber biaya ekonomi tinggi, juga cenderung mulai berkurang.

Tabel 4. Perbandingan Harga Sapi Bali (Rupiah/Ekor) di Tingkat Petani Menurut Prakiraan Berat Hidup Sama.

Tahun 1997 (Agustus- Desember)	Tahun 1998 (Agustus)	Kenaikan	
		(Nominal)	%
650.000	850.000	200.000	31
410.000	575.000	165.000	40
500.000	650.000	150.000	30
750.000	925.000	175.000	23
700.000	915.000	215.000	31

Sumber: Pedagang dan peternak di Kupang dan Manggarai, 1998.

Beberapa pedagang perantara yang ditemui di Pasar Ternak Desa Lili, Kabupaten Kupang, menyebutkan bahwa sekarang sangat sulit mendapatkan sapi, sehingga mereka harus berkeliling kampung sehari-hari untuk mendapatkannya. Jika terdengar informasi ada seorang petani yang akan menjual sapi, biasanya pedagang yang mendatangnya 3 atau 4 orang. Dengan demikian proses tawar menawarnya seringkali berlangsung alot. Kondisi demikian tentu saja menguntungkan *'bargaining position'* pemilik sapi; sementara margin keuntungan pedagang perantara cenderung menipis. Mereka mengatakan bahwa untuk waktu kerja selama 1 minggu (mulai proses pencarian sapi di desa sampai membawanya ke pasar hewan dan untuk itu tidak jarang mereka harus berjalan kaki), keuntungan bersih yang diterima hanya antara Rp25.000 - Rp40.000/ekor. Bagi pedagang perantara mandiri (bukan kepanjangan tangan pedagang antar pulau), margin keuntungan per satuan waktu (Rp/ekor/hari) cenderung lebih kecil dari jumlah itu. Hal ini terjadi karena dengan modal yang terbatas, mereka membutuhkan waktu lebih lama (karena lokasi lebih jauh) untuk mendapatkan ternak yang akan dijual dengan harga relatif murah.

4.1.2. Tanaman Perkebunan

Selain sapi potong, tanaman perkebunan juga merupakan komoditi yang sebelumnya banyak dijadikan objek pungutan pajak dan retribusi yang dijadikan sumber andalan pendapatan Pemda, khususnya di Kabupaten Manggarai dan kabupaten lainnya di Pulau Flores. Selain distorsi akibat berbagai pungutan itu dan akibat Keputusan Gubernur No. 231, 1990, distorsi di sub-sektor ini pernah diwarnai juga oleh adanya pemberian hak monopoli pembelian jambu mete kepada PT Sekar Group. Melalui deregulasi, pengaturan seperti itu sekarang pada umumnya tidak berlaku lagi, baik secara normatif maupun aktual. Sampai batas tertentu, kondisi ini merupakan prasyarat bagi terciptanya mekanisme perekonomian yang dapat memberikan peluang lebih baik bagi pelaku pasar.

Dalam kaitan itu, di sub-sektor perkebunan, khususnya untuk tanaman kopi, mekanisme tata niaga yang terbentuk akibat deregulasi memberikan ruang gerak yang jauh lebih luas. Dalam arti bahwa pelaku pasar mempunyai kesempatan untuk berusaha tanpa diganggu oleh berbagai hal yang bersifat non-pasar. Fenomena demikian, misalnya, dapat dilihat dari makin

terintegrasinya pasar lokal dengan pasar regional dan bahkan pasar internasional, dimana transmisi harga terdistribusikan dengan lebih transparan. Adanya deregulasi yang diterjemahkan dalam bentuk makin mudahnya akses orang untuk berusaha, serta tiadanya pengaturan tata niaga dan pungutan yang menyertainya, juga mampu menciptakan kondisi pasar yang makin bergairah. Sehingga meskipun kondisi krisis ekonomi makin parah, aktivitas kegiatan bisnis di sub-sektor ini justru terlihat makin bergairah.

Khusus mengenai adanya pengaruh krisis ekonomi yang salah satu indikator utamanya adalah makin melemahnya nilai tukar rupiah terhadap valuta asing, justru merupakan berkah besar bagi para pelaku ekonomi, khususnya petani yang bergerak di sub-sektor perkebunan. Tabel 5 dan Tabel 6 menunjukkan bahwa harga jual komoditi perkebunan yang diterima petani meningkat cukup tajam, yaitu antara 100% - 650%. Dengan adanya kenaikan harga sebesar ini, tidak mengherankan jika petani menyatakan sekarang mereka sedang menikmati masa “resepsi,” bukan masa “resesi” sebagaimana yang dialami masyarakat perkotaan. Mereka bahkan mengharapkan agar krisis ekonomi ini biar saja terus berlangsung⁵. Meskipun harga kebutuhan pokok naik, tetapi kenaikannya tidak setinggi kenaikan harga jual komoditi mereka. Oleh karena itu secara “netto” petani masih mempunyai margin peningkatan pendapatan yang cukup besar. Dalam hitungan sederhana, jika sebelum krisis harga 1 kg kopi sama dengan 2-3 kg beras, sekarang petani bisa mendapatkan 8-10 kg beras (harga beras yang berlaku di desa antara Rp1.600 - Rp1.750/kg).

Tabel 5. Perkembangan Harga Komoditi Perkebunan di Tingkat Petani di Kabupaten Manggarai (Rp/Kg).

Komoditi	Agustus 1997	Agustus 1998	% Kenaikan
Kopi	3.400	17.000	400%
Kemiri	2.000	6.200	210%
Jambu mete	1.750	3.500	100%
Vanili kering	40.000	80.000	100%
Cengkeh	2.000	5.500	175%
Kakao	2.000	15.000	650%

Sumber: Pedagang Lokal di Ruteng, Manggarai, 1998.

Tabel 6. Perkembangan Harga Kopi Di Tingkat Petani.

Bulan/Tahun	Rupiah/Kg
Juni 1997	2.800
Agustus	3.400
Nopember	4.300
Desember	6.000
Januari 1998	7.000
Februari	8.000
Maret	8.200
April	9.000
Mei	11.000

⁵ Menurut perkiraan seorang pedagang, hanya untuk petani kopi saja, tidak kurang dari Rp1.5 milyar per hari uang yang masuk ke desa-desa di Kabupaten Manggarai.

Juni	19.000
Juli	18.000
Agustus	17.000

Sumber: Catatan petani di Desa Galo Lobos, Poco Ranakan, Manggarai.

Pengaruh penghapusan pajak dan retribusi mempunyai andil besar dalam pembentukan harga keseimbangan baru sapi potong (karena jumlah pungutan per unit/ekor cukup besar). Namun pada kasus kopi pengaruhnya tidak nyata; melambungnya harga kopi semata-mata disebabkan oleh melemahnya rupiah. Selama ini, menurut keterangan pedagang, jumlah nominal pungutan per unit (kg) kopi yang ditarik relatif kecil, yaitu Rp100/kg untuk dana SPPMK (Sumbangan Peningkatan Produksi dan Mutu Kopi) dan Rp50 untuk KUD.⁶ Jika diasumsikan bahwa seluruh pungutan ini dibebankan 100% kepada harga yang diterima petani (dan nampaknya memang demikian), maka proporsinya tetap tidak signifikan. Bagi petani, perbedaan harga yang disebabkan oleh adanya berbagai pungutan itu (jika selama ini mereka mengetahuinya) tidak pernah dipersoalkan. Hal itu disebabkan oleh dua alasan, yaitu: (1), volume penjualan setiap kali transaksi tidak dalam jumlah besar (sekitar 10 - 50 kg sesuai dengan fase pemanenan kopi yang tidak serentak), dan (2) pungutan tersebut tidak langsung ditarik dari petani, melainkan melalui pedagang yang menjual kopi ke luar Kabupaten Manggarai. Tetapi apabila dilihat secara keseluruhan, pungutan retribusi yang dikenakan terhadap kopi dalam bentuk SPPMK di Kabupaten Manggarai cukup besar, yaitu lebih dari Rp600 juta per tahun (lihat Tabel 11).

Meskipun sulit untuk mengidentifikasi siapa yang mendapat keuntungan dari penghapusan pungutan itu (petani atau pedagang), namun beberapa informan menduga bahwa pedaganglah yang lebih diuntungkan. Jika dugaan ini benar, maka pedagang kopi antar pulau di Ruteng pada musim panen kopi sekarang mendapat tambahan keuntungan sekitar Rp600 juta, atau masing-masing pedagang mendapatkan Rp100 juta (di Ruteng ada 6 pedagang antar pulau).

Disamping besar pungutan yang dipermasalahkan, hal yang justru menjadi persoalan sebenarnya adalah tidak adanya kemanfaatan pungutan SPPMK itu bagi petani kopi. Dalam prakteknya, menurut petani di beberapa desa yang ditemui, mereka tidak pernah mendapatkan sesuatu dari pemerintah, termasuk penyuluhan sekalipun. Dapat dikatakan bahwa pemerintah tidak pernah melakukan usaha peningkatan produksi dan mutu kopi (sesuai dengan nama pungutannya). Tanaman kopi yang dimiliki petani sekarang, sekitar 60% adalah kopi tua (ditanam pada dekade 50-an dan 60-an), sementara 40% sisanya ditanam pada tahun 80-an. Cara budidaya kopi yang dipraktekkan juga masih tradisional, upaya pemeliharaan dan perawatannya sangat minimal. Demikian juga halnya dengan mutu kopi yang dijual petani yang tidak beranjak dari mutu "asalan" atau kualitas rendah. Hal terakhir ini dipertanyakan oleh beberapa pedagang, karena mereka mengetahui adanya pungutan yang ditujukan untuk meningkatkan mutu kopi.

Mengenai margin keuntungan yang diperoleh pedagang kopi antar pulau, mereka umumnya menyatakan bahwa tingkat keuntungan nyata yang akan didapat tahun ini diperkirakan tidak jauh berbeda dengan tahun sebelumnya. Alasan yang dikemukakan antara lain: (1) produksi kopi di Kabupaten Manggarai mengalami penurunan sekitar 30% akibat musim panas yang

⁶ Besar retribusi yang dipungut tidak didasarkan pada prosentase harga jual seperti yang terjadi di Kabupaten Sumba Timur, melainkan ditetapkan secara absolut menurut jenis komoditinya. Untuk vanili, misalnya, retribusinya sebesar Rp2,000/kg, dan fee untuk KUD Rp500/kg.

berkepanjangan sehingga volume perdagangannya juga menurun, (2) persaingan antar pedagang makin ketat karena adanya peningkatan permintaan dari eksportir di Surabaya dan Denpasar, (3) kenaikan ongkos transport yang mencapai 40%, dan (4) biaya modal yang makin tinggi seiring dengan kebijaksanaan uang ketat.

Margin keuntungan lebih besar nampaknya dinikmati oleh pedagang keliling desa yang mengadakan pembelian secara tradisional, dimana transaksi pembelian dilakukan dengan menggunakan satuan volume ("*muk*"),⁷ bukan satuan berat (kg). Dalam hal ini margin keuntungan yang diperolehnya lebih banyak disebabkan oleh selisih satuan konversi tersebut, bukan disebabkan oleh selisih harga jual. Menurut perkiraan beberapa petani, pembelian setara dengan 10kg akan menghasilkan selisih konversi sekitar 1kg – 1,5kg. Dengan melambungnya harga kopi sekarang, margin keuntungan yang diperoleh pedagang jenis ini tentunya jauh lebih besar dibandingkan dengan margin keuntungan yang diperolehnya tahun lalu.

Untuk jenis pedagang pengumpul desa (biasanya juga menjadi "anak buah" pedagang besar/pedagang antar pulau-PAP), margin keuntungan nominal per kg kopi yang dijual-beli mengalami kenaikan yang berarti. Pada tahun lalu margin keuntungan yang diperolehnya berkisar antara Rp50 - Rp100/kg, dan untuk tahun ini diperkirakan sekitar Rp200/kg. Meskipun demikian, karena harga kopi sekarang kenaikannya mencapai 4-5 kali lipat dibandingkan tahun lalu, maka menurut pengakuannya nilai riil keuntungan yang diperolehnya justru menurun. Faktor lain yang membuat keuntungan riilnya makin kecil adalah karena komposisi modal yang digunakan sekarang berbanding terbalik dengan tahun-tahun sebelumnya. Jika biasanya sekitar 75% modal yang digunakan merupakan modal yang berasal dari PAP, pada tahun ini ia terpaksa harus lebih banyak menggunakan modal sendiri (sekitar 80%). Hal ini terjadi karena modal PAP tersebut sekarang didistribusikan ke lebih banyak pedagang dalam rangka memperluas jaringan pembelian sebagai antisipasi makin meningkatnya persaingan.

4.1.3 Tanaman Pangan

Di antara ketiga sub-sektor yang diamati (peternakan, perkebunan, dan tanaman pangan), petani yang mata pencahariannya bergantung pada tanaman pangan tidak menikmati keberuntungan sebagaimana dialami oleh koleganya di sub-sektor perkebunan dan peternakan. Indikator rata-rata yang disajikan pada Tabel 7 merupakan contoh bahwa pendapatan nominal petani tanaman pangan (padi) pada tahun 1998 ini (dibandingkan dengan tahun 1997) justru mengalami penurunan yang cukup berarti. Kenaikan harga jual beras sebesar 68% sebenarnya lebih dari cukup untuk mengkompensasikan kenaikan rata-rata biaya input yang mencapai 21%. Tetapi karena tingkat produktivitas padi menurun secara drastis, yakni sebesar 44% (dari 4.5 ton menjadi 2.5 ton GKP), akibat kekeringan dan serangan hama belalang, maka pendapatan bersih yang diterima petani turun sebesar 23%.

Seandainya produktivitas padi tidak mengalami penurunan, pendapatan nominal petani tentunya akan mengalami peningkatan akibat harga jual yang lebih tinggi. Tetapi jika dilihat dari segi kepentingan petani yang mengusahakan tanaman pangan di NTT umumnya, penurunan harga input sebenarnya lebih dikehendaki daripada kenaikan harga jual. Hal ini dikarenakan sifat perusahaan tanaman pangan umumnya tidak ditujukan untuk pemasaran,

⁷ Konversi: 1kg setara dengan 6 *muk*.

melainkan lebih diorientasikan sebagai usaha pemenuhan dan keamanan kebutuhan pangan keluarga. Sifat “subsistensi” demikian memang dapat dimengerti karena persoalan pangan di NTT merupakan masalah klasik yang belum ditemukan cara pemecahannya secara efektif.

Tabel 7. Perbandingan Biaya dan Penerimaan Tanaman Padi, Tahun 1997 dan 1998 (Rp/Ha).

Biaya :	Tahun 1997			Tahun 1998			Perubahan	
	Volume	Harga	Nilai	Volume	Harga	Nilai	Harga	Nilai
Traktor (Borongan)			160.000			200.000		25%
Pengolahan Tanah (Borongan)			185.000			225.000		22%
Bibit (Kg)	50	500	25.000	50	750	37.500	50%	50%
Urea (Kg)	200	400	80.000	200	450	90.000	13%	13%
SP 36 (Kg)	50	500	25.000	50	660	33.000	32%	32%
Tenaga Kerja :								
Tanam (Borongan)			90.000			110.000		22%
Pemupukan (HOK)	6	4.000	24.000	6	5.000	30.000	25%	25%
Penyiangan (Borongan)			175.000			200.000		14%
Pemanenan (Borongan)			200.000			240.000		20%
Total Biaya			964.000			1.165.500		21%
Penerimaan :								
Gabah Kering Panen (Kg)	4.500			2.500				
Beras	2.700	950	2.565.000	1.500	1.600	2.400.000	68%	-6%
Penerimaan Bersih			1.601.000			1.234.500		-23%

Sumber : Petani di desa Tange dan desa Daleng, Kec. Lembor, Manggarai, 1998.

Dengan kondisi seperti itu, terutama dalam kaitannya dengan sifat “subsistensi” tersebut, deregulasi pungutan pajak dan retribusi yang diberlakukan tidak berpengaruh nyata baik terhadap pendapatan petani maupun mekanisme tata niaganya. Seperti dikemukakan sebelumnya, retribusi yang dipungut Pemda adalah atas komoditi yang dikirim ke luar daerah. Sementara untuk tanaman pangan, NTT dikenal sebagai daerah yang justru selalu defisit pangan, sehingga harus selalu mengimpornya.

4.1.4. Pemanfaatan Kenaikan Pendapatan Petani

Dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, uraian di atas menunjukkan bahwa pendapatan nominal petani mengalami peningkatan yang berarti, terutama petani yang mengusahakan tanaman ekspor, seperti kopi, kakao, dan vanili. Hal yang sama juga dinikmati oleh petani peternak, meskipun peningkatannya tidak sebesar pada petani pekebun. Bagi petani pekebun, hal ini terjadi karena dua hal, yaitu (1) adanya kenaikan harga yang sangat tajam akibat depresiasi rupiah, dan (2) ongkos produksi yang relatif tidak berubah. Sementara bagi petani peternak, peningkatan pendapatan yang diperolehnya lebih disebabkan oleh faktor permintaan yang meningkat, dihapuskannya berbagai pungutan pajak dan retribusi, sementara ongkos produksinya tidak berubah.

Dalam mengalokasikan peningkatannya petani kopi di Kabupaten Manggarai dapat dikatakan rasional. Dalam arti mereka tidak terjebak oleh keinginan untuk membeli barang konsumtif yang mahal. Pada umumnya mereka mengatakan bahwa uang mereka banyak digunakan untuk membiayai anak sekolah. Masyarakat Manggarai memang mempunyai tradisi yang kuat dalam menyekolahkan anak-anaknya, bahkan sampai ke tingkat

sarjana. Tradisi “Pesta Sekolah”⁸ yang hanya terdapat di daerah Manggarai merupakan petunjuk kuatnya minat untuk investasi di bidang pendidikan.

Selain untuk menyekolahkan anak, umumnya petani menyatakan bahwa pendapatan lebih yang diperoleh, mereka gunakan untuk memelihara kebun kopinya secara lebih intensif, seperti penyiangan dan pemupukan. Usaha ini dilakukan dengan harapan di musim panen mendatang produksinya akan lebih tinggi. Apabila harga kopi sama dengan sekarang, maka penghasilan mereka akan meningkat tajam.

Di desa-desa yang dikunjungi terlihat beberapa petani merenovasi rumahnya dalam bentuk plesterisasi lantai dan mengganti atap rumbia dengan seng. Hal ini hanya dapat dilakukan oleh petani yang memiliki kebun cukup luas, karena harga bahan bangunan telah meningkat tajam.

4.2. Pendapatan Asli Daerah

Pajak dan retribusi daerah merupakan komponen sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang penting. Oleh karena itu Pemda berusaha dengan berbagai cara agar hasil pungutannya dapat terus ditingkatkan. Hanya sayangnya, usaha itu sering tidak mempertimbangkan efisiensi perekonomian daerah secara keseluruhan. Pemungutan pajak dan retribusi yang orientasinya hanya untuk memperbesar PAD tidak jarang justru merupakan bumerang bagi upaya menciptakan mekanisme perekonomian yang sehat. Dengan kata lain pungutan pajak dan retribusi -yang kadang kala sangat eksesif terhadap beberapa aktivitas ekonomi tertentu- justru merupakan sumber distorsi pasar yang mengakibatkan terjadinya inefisiensi ekonomi.

Dalam kaitan itu, deregulasi yang berusaha menata kembali segala bentuk pungutan pajak dan retribusi daerah merupakan langkah yang tepat. Tabel 8 menunjukkan bahwa deregulasi yang diberlakukan mulai 23 Mei 1998 secara serentak telah menghapuskan 188 jenis pajak dan retribusi, terdiri dari 91 pajak dan 97 retribusi, yang selama ini berlaku di NTT. Di setiap kabupaten, pungutan yang dihapus mencapai sekitar 15 jenis pajak dan retribusi. Banyaknya jenis pajak dan retribusi yang dihapuskan itu dengan sendirinya secara langsung mempengaruhi penerimaan PAD Tahun Anggaran (TA) 1998/99 ini. Jika tidak ada regulasi baru yang mengatur penerimaan pajak dan retribusi daerah, maka pada TA berikutnya PAD NTT akan tetap rendah.

Baik Dati I maupun Dati II sudah menyusun Perda baru tentang beberapa jenis pungutan dan sudah dikirimkan ke Depdagri untuk mendapatkan pengesahan, tetapi sampai sekarang belum ada satupun Perda yang disahkan. Salah satu Perda yang menarik adalah tentang “Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga.” Perda tentang hal ini sudah disetujui oleh DPRD Sumba Timur, sementara Dati I NTT, menurut seorang staf Biro Hukum Setwilda NTT, dan Dati II lainnya tengah menyusun Perda serupa. Sebagai sumber penerimaan Pemda, Perda ini mengandung banyak kelemahan, karena objeknya tidak pasti, dasar pungutnya tidak ada ukuran, dan cara pungutnya tidak jelas.

⁸ Suatu pesta yang diadakan oleh keluarga yang akan menyekolahkan anaknya, terutama ke perguruan tinggi. Keluarga tersebut mengundang semua penduduk desa untuk menghadiri “pesta sekolah.” Dalam pesta ini mereka yang datang berkewajiban memberikan sejumlah uang kepada keluarga yang mengundang sebagai bekal bagi anaknya yang akan bersekolah. Makin besar uang yang disumbangkan, makin tinggi gengsi sosial yang diperoleh. Hadir pada “pesta sekolah” dinilai lebih penting daripada pesta perkawinan.

Tabel 8. Jumlah Jenis Pajak dan Retribusi yang Dihapus.

No.	Kabupaten	Pajak	Retribusi	Total
				Pajak & Retribusi
1	<i>Kupang</i>	6	5	11
2	Kodya Kupang	4	5	9
3	TTS	3	4	7
4	TTU	8	5	13
5	Belu	9	7	16
6	Alor	8	10	18
7	Flotim	8	7	15
8	Sikka	6	8	14
9	Ende	10	6	16
10	Ngada	7	9	16
11	<i>Manggarai</i>	7	12	19
12	<i>Sumba Timur</i>	8	11	19
13	Sumba Barat	7	8	15
	Jumlah	91	97	188

Sumber: Dinas Pendapatan Dati I NTT, 1998.

4.2.1 PAD Pemda Tingkat I

Pada Tabel 9 terlihat bahwa deregulasi di bidang pajak dan retribusi daerah telah mengakibatkan terpengkasnya PAD Tingkat I NTT sebesar Rp12 milyar per tahun. Apabila jumlah ini dibandingkan dengan perolehan PAD pada TA 1997/1998 yang besarnya Rp29 milyar, berarti Pemda NTT kehilangan sebesar 41% dari pendapatannya. Angka itu merupakan suatu jumlah kehilangan yang sangat berarti mengingat NTT adalah daerah yang tingkat ekonominya masih relatif miskin. Sumber terbesar kehilangan ini berasal dari pos pajak bahan galian golongan C yang mencapai Rp7,5 milyar (namun pos ini selanjutnya menjadi hak Pemda Tingkat II, jadi seharusnya tidak berpengaruh terhadap perekonomian NTT), dan kemudian disusul sektor pertanian yang jumlahnya sekitar Rp1,5 milyar (terutama dari sub-sektor perikanan dan peternakan).

Dari sudut pandang Dinas Pendapatan Dati I NTT, dan aparat Pemda pada umumnya, menurunnya PAD, apapun penyebabnya, merupakan kondisi yang tidak menguntungkan karena hal itu berarti makin terbatasnya sumber dana yang dapat digunakan untuk "*kegiatan pembangunan.*" Selain karena faktor deregulasi yang secara drastis memangkas penerimaan PAD, krisis ekonomi yang tampaknya cenderung makin parah mempunyai pengaruh yang besar pula terhadap perolehan PAD pada TA 1998/99. Pos-pos penerimaan yang masih berlaku, karena tidak bertentangan dengan deregulasi, juga mengalami penurunan yang sangat berarti. Pajak yang berasal dari Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), misalnya, sangat tajam penurunannya karena selama priode April - Agustus 1998 hanya terjadi 7 transaksi jual-beli mobil baru. Demikian juga halnya dengan pos Pajak Kendaraan Bermotor dan pos-pos penerimaan lainnya. Oleh karena itu pihak Dinas Pendapatan hampir memastikan bahwa PAD NTT pada TA ini akan jauh berkurang dibanding dengan tahun sebelumnya.

Tabel 9. Sumber PAD Pemda Tingkat I NTT yang Hilang Akibat Deregulasi (Rp juta).

Jenis	Pajak	Retribusi	Jumlah	Proporsi
1. Pajak Penangkapan Ikan	50	-	50	0,4%
2. Damija		250	250	2,1%
3. Minuman Keras		500	500	4,2%
4. Leges		537	537	4,5%
5. Bahan Galian Golongan C		7.500	7.500	62,5%
6. Pengeboran ABT		75	75	0,6%
7. Penimbunan BBM		15	15	0,1%
8. Biaya SIP		332	332	2,8%
9. Dokumen Lelang		1.250	1.250	10,4%
10. Pengambilan Ikan dan Non-ikan		818	818	6,8%
11. Pemeriksaan Hasil Ikan		30	30	0,2%
12. Pengeluaran Hasil Ternak Potong		600	600	5,0%
13. Pemeriksaan Ternak Kecil		50	50	0,4%
Jumlah	50	11.957	12.007	100,0%
Jumlah PAD NTT TA 1997/98			28.979,9	41%

Sumber: Dinas Pendapatan Propinsi Dati I NTT, 1998.

Menghadapi kondisi seperti itu, kalangan pemerintah umumnya berpendapat bahwa pajak dan retribusi yang menyumbang PAD dalam jumlah besar tidak perlu dihapus, seperti retribusi penangkapan ikan (dan hasil laut lainnya), serta retribusi pengeluaran ternak. Dengan kata lain mereka mengharapkan agar pajak dan retribusi yang berasal dari komoditi unggulan daerah tidak ikut dihapuskan, karena komoditi demikian sekaligus juga merupakan andalan sumber pendapatan Pemda. Jika hal itu tidak mungkin dilakukan, maka sebagai kompensasinya diharapkan pemerintah pusat ikut menanggung beban yang diakibatkan oleh menurunnya PAD secara drastis tersebut. Tanpa ada kompensasi, aparat Pemda umumnya pesimis bahwa jumlah anggaran yang tersedia akan dapat membiayai berbagai kegiatan rutin sebagaimana layaknya.

Jika akhir-akhir ini beberapa propinsi di Indonesia yang kaya sumber daya alam menghendaki otonomi lebih luas, terutama dalam hal pengelolaan sumber keuangannya, bagi NTT hal itu tampaknya tidak relevan.

4.2.2 PAD Pemda Tingkat II

Sebagaimana terjadi pada Pemda Tingkat I, semua Pemda Tingkat II di NTT juga mengalami hal yang sama, yaitu kehilangan sumber penerimaan PAD akibat deregulasi pajak dan retribusi. Secara keseluruhan, jumlah PAD yang hilang di semua Dati II mencapai angka Rp5,2 milyar (lihat Tabel 10). Jumlah kehilangan untuk setiap Dati II sangat beragam. Nilai nominal kehilangan terendah (Rp97,8 juta) dialami di Kabupaten Ende, sedangkan yang tertinggi dialami oleh Kabupaten Manggarai (Rp1,2 milyar). Apabila dihubungkan dengan Tabel 8 di atas nampak bahwa tidak ada korelasi positif antara jumlah jenis pungutan yang dihapuskan di Dati II dengan jumlah kehilangan PAD-nya. Secara garis besar mungkin dapat dikatakan bahwa Dati II yang mempunyai potensi sumber ekonomi lebih tinggi (dan karenanya selama ini dijadikan andalan sumber PAD melalui pajak dan retribusi secara intensif) cenderung mengalami kehilangan penerimaan PAD yang makin besar pula. Hal itu terutama terkait dengan retribusi pengeluaran hasil bumi, hasil laut, dan ternak yang besarnya ditetapkan 10% dari harga jual komoditi yang bersangkutan. Sebagai dasar pungutan, setiap triwulan Bupati mengeluarkan SK tentang Penetapan Pencatatan Harga (*Pricenotering*) setiap

komoditi yang menjadi objek pungutan. Retribusi ini sudah berlaku di NTT sejak tahun 1968.⁹

Tabel 10. Rekapitulasi Kerugian Dati II Akibat Deregulasi (Rp Juta).

No. Kabupaten	Pajak	Retribusi	Total	PAD 1997/1998	Prosen
1. Kupang	30,3	63,3	93,6	1.716,5	5,45%
2. Kodya Kupang	21,5	188,0	209,5		
3. TTS	10,1	211,7	221,8		
4. TTU	25,2	210,7	235,9		
5. Belu	43,6	242,2	285,8		
6. Alor	13,4	637,1	650,5		
7. Flotim	25,5	279,9	305,4		
8. Sikka	16,7	347,7	364,4		
9. Ende	16,6	81,3	97,9		
10. Ngada	44,8	254,9	299,7		
11. Manggarai	54,2	1157,7	1.211,9	2.690,8	45,04%
12. Sumba Timur	7,0	789,0	796,0	1.780,3	44,71%
13. Sumba Barat	42,8	388,0	430,8		
Jumlah	351,7	4.851,50	5.203,20		

Sumber: Dinas Pendapatan Dati I NTT, 1998.

⁹ Di Sumba Timur, misalnya, retribusi hasil bumi didasarkan pada Perda No. 2/PD/DPRD/GR/1968 tentang Retribusi Daerah, sementara SK Bupati Sumba Timur terbaru mengenai *Pricenotering* dikeluarkan pada 14 Januari 1998 (SK No. 4/524/72/I/SK/98).

Kabupaten Manggarai mempunyai potensi alam relatif lebih baik dibandingkan kabupaten lainnya, dan dikenal sebagai daerah penghasil kopi, cengkeh, dan tanaman keras lain yang mempunyai nilai ekonomi tinggi. Oleh karena itu PAD-nya sangat tergantung pada komoditi-komoditi tersebut. Pelaksanaan deregulasi yang serentak menghapuskan berbagai pungutan dengan sendirinya merupakan pukulan berat bagi penerimaan PAD Kabupaten Manggarai. Jumlah PAD yang hilang mencapai 45% dari total PAD TA lalu. Dari Rp1,2 milyar yang hilang itu, lebih dari 50% (Rp626,6 juta) berasal dari retribusi yang dikenakan pada komoditi kopi dalam bentuk SPPMK. Ditambah dengan retribusi pengeluaran hasil bumi sebesar Rp348,3 juta dan pengeluaran ternak sebesar Rp73,8 juta. Jadi, semua sumber kehilangan PAD tersebut berasal dari sektor pertanian (lihat Tabel 11).

Gambaran yang sama juga terjadi di Kabupaten Sumba Timur yang merupakan salah satu daerah penghasil ternak sapi potong andalan. Sumbangan sub-sektor peternakan dalam komponen PAD mencapai Rp756 juta (42%), dalam bentuk Retribusi Pengeluaran Ternak, Bea Padang Rumput, Pajak Potong Hewan, dan Retribusi Pemeriksaan Bantaian. Mulai TA 1998/99 pos-pos penerimaan tersebut (secara keseluruhan ada 19 jenis pajak dan retribusi yang dihapuskan) akan hilang dari komponen PAD Kabupaten ini, sehingga PAD-nya paling tidak akan berkurang dalam jumlah sebesar angka tersebut.

Tabel 11. Beberapa Besaran Komponen PAD TA 1997/98
(Rp Juta)

Sumber Penerimaan*)	Dati I NTT		Kupang		Manggarai		Sumba Timur	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
A. Total Pajak-pajak Daerah	9.861,5	34,0	130,7	7,6	227,4	8,5	115,9	6,5%
1. Pajak Potong Hewan	-	-	6,2	0,4	20,3	0,8	3,3	0,2%
2. Pajak atas Izin Penang. Ikan	64,1	0,2	-	-	-	-	-	-
B. Total Retribusi Daerah	10.852,9	37,4	305,4	17,8	1.574,1	58,5	1.303,9	73,2
1. Uang leges	547,0	1,9	36,7	2,1	58,3	2,2	40	2,2
2. Pemeriksaan Bantaian			1,5	0,1	7,9	0,3	3,4	0,2
3. Izin Pengeluaran Hasil								
Bumi dan Ternak	-	-	57,6	3,4	422,1	15,7	736,5	41,4
a. Hasil Bumi			53,7	3,1	348,3	12,9	13,9	0,8
b. Ternak	717,0	2,5	3,9	0,2	73,8	2,7	722,6	40,6
4. Bea Padang rumput			0	0,0	0	0,0	26,5	1,5
5. SPPMK			0	0,0	626,6	23,3	0	0,0
C. Penerimaan Dinas-Dinas	5.980,0	20,4	595,5	34,7	528,2	19,6	72,6	4,1
1. Dinas Peternakan	12,4	0,0	391,8	22,8	18,4	0,7		0,0
2. Dinas Pertanian Tan.Pangan	92,3	0,3	4	0,2		0,0	0,4	0,0
3. Dinas Perkebunan	29,9	0,1	5,2	0,3	7,1	0,3		0,0
4. Dinas Perikanan	463,5	1,4	66,3	3,9	79	2,9	2,4	0,1
TOTAL PAD	28.979,9	100,0	1.716	100,0	2.691	100,0	1.780	100,0

Keterangan: *Tidak semua sumber penerimaan disebutkan diatas (hanya yang berkaitan)

-SPPMK = Sumbangan Peningkatan Produksi dan Mutu Kopi

Sumber: Dinas Pendapatan Dati I NTT dan tiga Dati II di NTT.

Untuk Kabupaten Kupang, jumlah penerimaan PAD-nya diperkirakan akan berkurang sebesar Rp303 juta (termasuk Kotamadya Kupang) atau 18% dari perolehan PAD TA 1997/98. Angka ini merupakan jumlah terkecil dibanding dengan dua kabupaten sampel

lainnya. Dari jumlah itu, sebagian besar juga berasal dari sub-sektor peternakan dalam bentuk Pajak Potong Hewan, Retribusi Pengeluaran Ternak, dan Penerimaan dari Dinas Peternakan.

5. KESIMPULAN

1. Tingkat pendidikan dan pengetahuan mayoritas rakyat sudah cukup baik untuk mendasari mereka mengambil keputusan-keputusan rasional dalam menghadapi berbagai

persoalan hidup. Oleh karena itu, regulasi-regulasi yang dikeluarkan pemerintah dengan maksud untuk “melindungi rakyat” atas anggapan bahwa mereka masih bodoh dan terbelakang sudah tidak pantas lagi dilakukan. Begitu juga regulasi sebagaimana yang dilakukan terhadap aktifitas KUD di NTT selama ini. Apalagi setelah hampir sepuluh tahun regulasi itu dilaksanakan, ternyata tidak banyak memberi manfaat bagi pembangunan KUD dan anggotanya (petani).

2. Kewenangan mengambil keputusan mengenai perekonomian rakyat tidak cukup hanya digeser dari aparat pemerintah pusat ke aparat pemerintah daerah, tetapi juga sudah waktunya untuk aparat pemerintah/negara menyerahkan berbagai keputusan tentang hal-hal tersebut langsung kepada dan oleh rakyat sendiri, baik sebagai kelompok maupun individu. Istilah “pasar bebas” yang dengan penuh kegembiraan disambut di daerah (perdesaan) NTT, menyusul dihentikannya berbagai pungutan atas perdagangan komoditi pertanian, merupakan petunjuk tentang perubahan yang diinginkan rakyat yang harus diantisipasi pemerintah. Dalam kaitan ini birokrasi pemerintah/militer harus dapat mengembangkan cara menampilkan kewenangan/kekuasaan negara secara lembut (*soft state*).
3. Deregulasi penghapusan pungutan pajak dan retribusi daerah terhadap komoditi pertanian yang dilaksanakan di NTT mempunyai dampak positif terhadap mekanisme pasar komoditi bersangkutan. Pembentukan harga menjadi lebih transparan dan kompetitif sehingga masing-masing pelaku pasar -petani dan pedagang- merasa diuntungkan.
4. Dilihat dari kepentingan penerimaan PAD, Pemda merupakan pihak yang paling dirugikan dengan adanya pelaksanaan deregulasi tersebut, karena deregulasi itu secara langsung menghapus berbagai sumber andalan penerimaan PAD.
5. Peningkatan tajam pendapatan yang diterima petani dari komoditi hasil perkebunan lebih disebabkan oleh melemahnya nilai tukar rupiah terhadap valuta asing dari pada pelaksanaan deregulasi. Dampak deregulasi terhadap peningkatan pendapatan lebih banyak dinikmati oleh petani peternak.

Pajak Dati I

1. Pajak atas izin menangkap ikan
2. Bea balik nama alat angkutan air
3. Pajak alat angkutan air

Pajak Dati II

1. Pajak anjing
2. Pajak atas izin penjualan minuman keras
3. Pajak atas tanda kemewahan mengenai luas dan penghiasan kuburan.
4. Pajak bangsa asing
5. Pajak pengusahaan kandang babi
6. Pajak pengumpulan telur penyu
7. Pajak pengambilan rumput dan agar-agar laut
8. Pajak rumah asap
9. Pajak atas izin penjualan/pembuatan petasan dan kembang api
10. Pajak kendaraan tidak bermotor
11. Pajak potong hewan
12. Pajak radio
13. Pajak rumah bola
14. Pajak pendaftaran perusahaan
15. Pajak pengambilan sarang burung
16. Pajak pendirian rumah tembakau

Retribusi Dati I

1. Ret. pengusahaan tambak ikan di tepi pantai
2. Ret. pengambilan dan pembakaran kapur gamping
3. Ret. pengujian mutu hasil perikanan
4. Ret. dispensasi kelas jalan
5. Ret. penyelenggaraan balai benih ikan dan udang milik Pemda.
6. Ret. perizinan pariwisata
7. Ret. air bawah tanah dan permukaan
8. Ret. pungutan atas dokumen lelang
9. Ret. izin pengambilan kerikil, pasir, dan batu kapur
10. Ret. Pengelolaan bahan galian golongan C
11. Ret. Leges
12. Ret. Tempat pelelangan ikan
13. Ret. iuran pertambangan rakyat untuk galian emas
14. Ret. hasil hutan dan laut
15. Ret. penerimaan sertifikat prakualifikasi dan daftar rekanan mampu
16. Ret. penimbunan/penyimpanan bahan bakar

Retribusi Dati II

1. Ret. leges
2. Ret. penertiban pengeluaran ternak ke luar daerah
3. Ret. pemeriksaan hasil bumi
4. Ret. izin usaha hotel
20. Ret. pemberian izin industri kecil
21. Ret. pengawasan/pengeluaran hasil ternak/unggas ke luar daerah
22. Ret. pencegahan/pemberantasan ternak terhadap penyakit ngorok dan vaksinasi
23. Ret. pembenihan ikan hias dan udang

5. Ret. pemberian izin menangkap ikan
6. Ret. penyelenggaraan perfilman
7. Ret. jasa fasilitas sungai/dermaga
8. Ret. kartu keluarga
9. Ret. lisensi ulang
10. Ret. tempat usaha
11. Ret. izin menutup selokan
12. Ret. izin rumah makan
13. Ret. pengelolaan bambu
14. Ret. penjualan benih anjing keturunan asing
15. Ret. pencucian kendaraan bermotor
16. Ret. pembelian kelembak
17. Ret. izin pengangkutan barang
18. Ret. angkutan tebu giling
19. Ret. pembenihan ikan hias
24. Ret. jasa fasilitas langsung
25. Ret. wajib uji barang
26. Ret. pemeriksaan susu
27. Ret. pemberian nomor rumah
28. Ret. penitipan sepeda
29. Ret. pengambilan sarang burung walet
30. Ret. izin depot obat
31. Ret. penerimaan timbangan ternak
32. Ret. tempat pedagang kaki lima
33. Ret. pemberantasan hama tanaman
34. Ret. sewa kandang babi
35. Ret. saluran riol
36. Ret. kendaraan bermotor
37. Ret. sewa tratag
38. Ret. izin pembuatan gula kelapa

Catatan:

Apabila di daerah masih ada Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah selain dari yang tersebut dalam daftar di atas yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997, maka Perda tersebut termasuk yang harus dicabut dan dihentikan pemungutannya.