



LAPORAN LOKAKARYA

**Hasil Laporan Lokakarya:  
Pmantauan Reformasi  
Struktur Ekonomi dan  
Program Deregulasi Daerah  
“PERSEPSI DAERAH”**

*Deregulasi Perdagangan  
Regional dan Pengaruhnya  
Terhadap Perekonomian  
Daerah*

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu Tim SMERU 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

Lokakarya yang diselenggarakan Social Monitoring & Early Response Unit (SMERU), Suatu unit yang didukung oleh Bank Dunia, AusAID, ASEM, dan USAID

Hotel Millenium, Jakarta  
7 Desember, 1999

## DAFTAR ISI

Bagian/Bab	Halaman
DAFTAR ISI .....	i
DAFTAR TABEL .....	iii
DAFTAR SINGKATAN .....	iv
<b>I. PENGANTAR.</b> .....	1
Pengantar 1 (Ir. Teddy Setiadi) .....	2
Pengantar 2 (Dr. Jacqueline L. Pomeroy) .....	3
<b>II. MAKALAH LOKAKARYA</b> .....	4
MAKALAH I (Tim Persepsi Daerah) .....	5
ABSTRACT.....	6
1.LATAR BELAKANG .....	7
2.METODE PEMANTAUAN DAN SAMPLING .....	8
3.HASIL PEMANTAUAN LAPANGAN .....	10
3.1. Pelaksanaan Deregulasi .....	10
3.1.1. Pelaksanaan UU No. 18, 1997 .....	10
3.1.2. Pelaksanaan <i>Letter of Intent</i> (LoI) .....	14
3.1.3. Penyesuaian Perda tentang Pajak dan Retribusi Daerah .....	15
3.1.4. Beberapa Peraturan yang Potensial Mengganggu Mekanisme Pasar .....	20
3.1.5. Sosialisasi Perundangan .....	21
3.2.Dampak Deregulasi .....	22
3.2.1. Deregulasi dan Perdagangan Komoditi Pertanian .....	22
3.2.2. Marjin Keuntungan Pedagang.....	25
3.2.3. Deregulasi dan Pendapatan Asli Daerah .....	31
4. DARI DAN UNTUK DAERAH .....	37
4.1. Pelajaran dari Daerah .....	37
4.2. Agenda Ke Depan .....	38
DAFTAR BACAAN .....	40
LAMPIRAN .....	42
MAKALAH 2 (Dr. Rahim Darma) .....	46

## DAFTAR ISI (Lanjutan)

<b>Bagian/Bab</b>	<b>Halaman</b>
1. PENDAHULUAN.....	47
2. PELAKSANAAN DEREGULASI .....	48
3. MASALAH PUNGUTAN .....	50
4. PENUTUP .....	51
<b>III. PEMBAHASAN .....</b>	<b>53</b>
Pembahas 1 (Dr. Machfud Sidik). .....	54
Pembahas 2 (Drs. Busrori, MSoc). .....	56
<b>IV. DISKUSI/TANYA JAWAB .....</b>	<b>58</b>
Diskusi Termin 1 .....	59
Diskusi Termin 2 .....	61
<b>V. KATA PENUTUP/CONCLUDING REMARK.....</b>	<b>65</b>
Dr. Jacqueline L. Pomeroy .....	66

# DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
<b>MAKALAH I</b>	
1. Propinsi/Kabupaten dan Komoditi yang Ditinjau Tim Persepsi Daerah .....	9
2. Jumlah Pajak dan Retribusi Daerah yang Dihapus dan yang Baru Sesuai dengan UU No. 18, 1997 .....	13
3. Perubahan Proporsi Harga Yang Diterima Petani/Produsen Sebelum dan Sesudah Deregulasi .....	25
4. Perubahan Marjin Keuntungan Pedagang .....	26
5. Proporsi Harga Yang Diterima Petani/Produsen .....	27
6. Marjin Keuntungan Pedagang .....	29
7. Harga Normal di Tingkat Petani dan Pedagang/Pabrik, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (dalam Rp/Kg, 1996=100).....	30
8. Korelasi Antara Jumlah Pungutan yang Dihapus dengan Jumlah PAD yang Hilang .....	33
9. Penyebab Penurunan PAD Propinsi (Juta Rupiah) .....	34
10. Gambaran Perubahan PAD dan APBD Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Diurut berdasarkan presentase PAD yang dihapus) .....	36
<b>MAKALAH II</b>	
1. Jumlah Peraturan Daerah yang Tetap Berlaku dan Dihapus Sebagai Implementasi UU No. 18, 1997 .....	48
2. Pencapaian Realisasi PAD TA 1997/98 dan 1998/99 (Rp Juta) .....	49
3. Perkiraan Pajak dan Retribusi yang Hilang Karena UU No. 18, 1997 (Rp Juta) .....	49
4. Perbandingan Marjin Pemasaran dan Tingkat Distorsi Sebelum dan Sesudah Deregulasi (UU No. 18, 1997) .....	51

## DAFTAR SINGKATAN

ABT	Air Bawah Tanah
ADB	<i>the Asian development Bank</i>
AEKI	Asosiasi Eksportir Kopi Indonesia
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APT	Air Permukaan Tanah
AS	Amerika Serikat
Askindo	Asosiasi Kakao Indonesia
ASSR	<i>Agricultural Sector Strategic Review</i>
BBN-KB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
BCM	Bima Citra Mandiri (PT)
BH	Berat Hidup
BPH-TB	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
BPPC	Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh
BPS	Badan Pusat Statistik
BTN	Badan Tata Niaga
Bulog	Badan Urusan Logistik
CPI	<i>Consumer price index</i>
CPIS	<i>Centre for Policy and Implementation Studies</i>
CV	Perusahaan Komanditer
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
Dephutbun	Departemen Kehutanan dan Perkebunan
Depperindag	Departemen Perdagangan dan Perindustrian
Dipenda	Dinas Pendapatan Daerah
Dirjen	Direktur Jenderal
Ditjen	Direktorat Jenderal
DIY	Daerah Istimewa Yogyakarta
dll.	dan lain-lain
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Dati	Daerah tingkat
FoB	<i>Free on Board</i>
GKSI	Gabungan Koperasi Susu Indonesia
HKTI	Himpunan Kerukunan Tani Indonesia
HST	Hulu Sungai Tengah
IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development</i>
IDT	Inpres Desa Tertinggal
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
Inbub	Instruksi Bupati
Ingub	Instruksi Gubernur
Inmen	Instruksi Menteri
Inmendagri	Instruksi Menteri Dalam Negeri
Inpres	Instruksi Presiden
Ipair	Iuran pelayanan air irigasi

## DAFTAR SINGKATAN (Lanjutan)

Ipep	Iuran pembiayaan eksploitasi dan pemeliharaan irigasi
Jabar	Jawa Barat
Jateng	Jawa Tengah
Jatim	Jawa Timur
Juklak	Petunjuk Pelaksanaan
Kalbar	Kalimantan Barat
Kalsel	Kalimantan Selatan
Kandep	Kantor Departemen
Kanwil	Kantor Wilayah
Kepmen	Keputusan Menteri
Keppres	Keputusan Presiden
Kg	Kilogram
KKPA	Kredit Koperasi Primer untuk Anggota
Km	Kilometer
KSU	Kerja sama usaha
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KTP Hewan	Kartu Tanda Pemilikan Hewan
KUD	Koperasi Unit Desa
KUT	Kredit Usaha Tani
LD	Lembaran Daerah
LoI	<i>Letter of Intent</i>
Lotim	Lombok Timur
Mendagri	Menteri Dalam Negeri
Menperindag	Menteri Perindustrian dan Perdagangan
MK	Marjin Keuntungan
MT	Musim Tanam
MTP	Multi Tehniktama Praparsa (PT)
Muba	Musi Banyuasin
NJOP	Nilai Jual Objek Pajak
NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur
OKI	Ogan Komering Ilir
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PBB-KB	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
Pemda	Pemerintah Daerah
Pepehani	Persatuan Peternak dan Pedagang Hewan Nasional Indonesia
Perda	Peraturan Daerah
Persepsi Deregulasi	<u>P</u> emantauan <u>R</u> eformasi <u>S</u> truktur <u>E</u> konomi dan <u>P</u> rogram
PG	Pabrik Gula
PH	Proporsi Harga
PHK	Pemutusan Hubungan Kerja
PIR	Perusahaan Inti Rakyat
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor

## DAFTAR SINGKATAN (Lanjutan)

Polmas	Polewali Mamassa
PP	Peraturan Pemerintah
PT	Perusahaan Terbatas
Rp	Rupiah
RPH	Rumah Potong Hewan
RSS	Ribbed Smoke Sheet

# **I. PENGANTAR**

**1.**

**Ir. Teddy Setiadi**

**(Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri,  
Departemen Perdagangan dan Perindustrian)**

**2.**

**Dr. Jacqueline L. Pomeroy**

**(Task Manager Tim Persepsi Daerah, Bank Dunia)**



## **Pengantar 1**

**(Ir. Teddy Setiadi, Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri, Departemen Perdagangan dan Perindustrian)**

Studi yang dilakukan oleh Tim Persepsi Daerah sangat bermanfaat, karena hal itu berkaitan dengan salah satu reformasi yang berkenaan dengan perdagangan dalam negeri seperti dituangkan dalam Inpres No. 2, 1998. Pokok-pokok kebijakan yang tercakup dalam Inpres ini diantaranya adalah: pertama, melarang Pemerintah Daerah membatasi perdagangan antar daerah, kedua, melarang Pemda memberlakukan kebijakan tataniaga komoditi, dan ketiga, kebijakan perdagangan dalam negeri hanya mengacu pada kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

Hasil penelitian di beberapa daerah menunjukkan bahwa Inpres tersebut telah membawa dampak positif terhadap peningkatan pendapatan petani, dan juga mampu memperlancar arus/distribusi barang. Sebagai contoh ekstrim, dengan dihapuskannya tataniaga cengkeh dan dibubarkannya BPPC (sejak akhir Juni 1998), telah mampu meningkatkan harga cengkeh sampai ke tingkat Rp. 35.000- Rp. 40.000 per kg (dari harga sebelumnya yang hanya maksimal Rp. 5.000/kg). Meskipun demikian, persoalan lain yang muncul adalah menyangkut berkurangnya produksi secara signifikan. Secara nasional produksi cengkeh pada tahun 1996/97 hanya sekitar 40.000 ton (jauh menurun dibandingkan produksi tahun-tahun sebelumnya), pada tahun 1998/99 ini diperkirakan produksi cengkeh berkisar 50.000-60.000 ton. Di lain pihak kebutuhan industri rokok diperkirakan sekitar 100.000 – 110.000 ton per tahun. Bagi pabrik rokok besar, masalahnya sedikit berkurang karena mereka umumnya sudah mempunyai stok cengkeh untuk kebutuhan sekitar 1,5 tahun. Tetapi bagi pabrik rokok kecil dan menengah, kekurangan supply cengkeh tersebut merupakan masalah yang serius. Untuk menutupi kekurangan produksi ini, supply dari pasar internasional juga tidak banyak membantu karena kecilnya volume cengkeh yang diperdagangkan, yaitu hanya sekitar 15.000 – 20.000 ton per tahun. Inipun disertai catatan bahwa pasarnya sudah merupakan pasar yang tetap sehingga tidak mudah bagi para pabrikan rokok untuk membelinya.

Persoalan tersebut merupakan dilema baik bagi industri rokok maupun petani cengkeh itu sendiri. Bagi pabrik rokok besar, salah satu antisipasinya adalah kemungkinan dengan menggunakan aroma sintetis sebagai pengganti cengkeh. Jika ini terjadi maka otomatis permintaan terhadap cengkeh akan menurun. Tetapi di lain pihak, dengan tingginya harga cengkeh sekarang telah mendorong petani untuk merehabilitasi atau memperluas areal tanam cengkehnya. Jika skenario ini yang terjadi, maka di masa depan kemungkinan justru akan terjadi over supply lagi yang pada gilirannya akan merugikan petani cengkeh.

Berkenaan dengan pelaksanaan Inpres No. 2, 1998, beberapa daerah masih memberlakukan ketentuan tataniaga yang bertentangan dengan Inpres tersebut. Salah satu contohnya adalah ketentuan mengenai tataniaga garam. Padahal dalam Keppres No. 69, 1997 juga sudah dinyatakan bahwa garam beryodium yang sudah memenuhi standar nasional boleh diperdagangkan secara bebas dimanapun. Persoalan demikian bisa terjadi kemungkinan karena belum adanya ketentuan yang jelas mengenai tataniaga garam non-yodium.

Dengan masih adanya fenomena semacam itu maka monitoring yang dilakukan oleh Tim Persepsi Daerah menjadi makin relevan, dan diharapkan dapat dilanjutkan di daerah-daerah yang selama ini belum termasuk dalam kajian Tim ini.

## Pengantar 2

(Dr. Jacqueline L. Pomeroy, Task Manager Tim Persepsi Daerah, Bank Dunia)

Keberadaan Tim Persepsi Daerah tidak terlepas dari peranan lembaga-lembaga donor dalam memberikan dukungan pembiayaannya, yaitu *European Community* (ASEM) yang telah menyediakan dana dalam bentuk hibah. Kelancaran tugas tim ini tidak akan berjalan dengan baik tanpa adanya bantuan dan dukungan yang besar baik dari Bappenas, Depperindag, dan Pemerintah Daerah. Untuk itu sudah pada tempatnya jika Tim ini mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terkait dengan kelancaran tugas Tim Persepsi Daerah.

Hasil monitoring Tim Persepsi daerah diharapkan mempunyai kegunaan bagi para pengambil kebijakan di pemerintahan. Hal ini dikarenakan tujuan kajian Tim ini bukan sekedar hanya memonitor pelaksanaan beberapa butir LoI dan beberapa ketentuan pemerintah lainnya. Lebih dari tujuan tersebut, pada kenyataannya Tim ini juga mempunyai beberapa tujuan yang lebih luas dan lebih penting. Selain untuk memonitor bagaimana ketentuan-ketentuan tersebut dan perubahan-perubahan yang diperlukan dilaksanakan secara nyata di tingkat daerah, Tim ini juga melihat bagaimana dampak yang ditimbulkan akibat dari perubahan-perubahan tersebut. Dampak tersebut mempunyai spektrum yang luas, bukan hanya menyangkut dampak ke produsen komoditi yang sebelumnya aktivitas perdagangannya dibatasi, khususnya petani kecil, tapi juga dampaknya terhadap pemerintah daerah itu sendiri. Dengan melihat spektrum dampak yang luas tersebut maka hal itu sejalan dengan tujuan studi Tim Persepsi Daerah sendiri, yaitu mencoba membantu petani produsen dan pemerintah Indonesia. Dalam hal ini khususnya menyangkut bagaimana pemerintah ingin desentralisasi, bagaimana jalan terbaik untuk melaksanakannya, dan bagaimana cara yang optimal bagi daerah, baik tingkat I maupun tingkat II, untuk menciptakan dan melaksanakan strategi baru desentralisasi dan otonomi yang memang akan terjadi di Indonesia. Masih banyak pertanyaan mengenai hal ini dan tidak ada *magic formula* atau jawaban yang memuaskan dari pertanyaan-pertanyaan ini. Hal itu merupakan proses yang bertahap, dan hasil studi Tim Persepsi Daerah ini diharapkan dapat memberikan input yang berguna bagi pengembangan strategi baru tersebut. Persoalan bagaimana dampaknya terhadap penerimaan tingkat propinsi, bagaimana dampaknya terhadap penerimaan tingkat kabupaten, merupakan pertanyaan yang berguna bagi orang yang mencoba mengembangkan kebijakan untuk melaksanakan rencana desentralisasi.

Sehubungan dengan hasil kajian Tim Persepsi Daerah, banyak pertanyaan yang perlu dikembangkan lagi. Salah satunya adalah menyangkut isu perdagangan garam beryodium di beberapa daerah. Di sana masih ditemukan banyak regulasi. Masalahnya apakah ada cara yang lebih baik untuk mencapai tujuan yang sama, yaitu menjamin garam beryodium sampai kepada konsumen?. Dari pengalaman Tim ini diharapkan ada kerja sama dengan pemerintah daerah dalam membantu mereka menciptakan cara yang lebih baik –untuk mencapai tujuan yang sama - tapi dengan mengeliminir aspek-aspek negatif dari kebijakan tataniaga tersebut.

## **II. MAKALAH LOKAKARYA:**

- 1. Deregulasi Perdagangan Regional dan Pengaruhnya terhadap  
Perekonomian Daerah  
(Tim Persepsi Daerah)**
- 2. Monitoring Implementasi UU NO. 18, 1997  
di Propinsi Sulawesi Selatan  
(Dr. Rahim Dharma, Peneliti Lokal Persepsi Daerah, Sulawesi Selatan)**

## **Makalah 1**

# **Deregulasi Perdagangan Regional dan Pengaruhnya terhadap Perekonomian Daerah (Tim Persepsi Daerah)**

## ABSTRACT

Over the years we have identified that Indonesia's rural economy became increasingly heavily taxed and regulated. There was growing concern about a decline in incomes of the primary producers of rural products. Producers received an increasingly smaller percentage of the final prices for their goods. Real agricultural incomes were subjected to downward pressures, and producers face distorted prices that resulted in disincentives to increase production. Partly in response to the *Krismon* which hit Indonesia in mid-1997, the government adopted economic reforms as part of the 1997 reform package and the January 1998 Letter of Intent (LoI) agreed with the IMF. The 1997 reforms reduced local taxes, while the January 1998 LoI to the IMF deregulated local trade in an effort to get rid of monopolies, monopsonies and other trade distortions which contributed to the "high cost economy."

The World Bank recruited a team in late 1998 to monitor the deregulation efforts mentioned above. The monitoring activity, **Persepsi Daerah**, is one of several teams created in response to the *Krismon* and falls under the umbrella of **SMERU**, the Social Monitoring and Early Response Unit. The monitoring activity surveyed representative provinces and *kabupatens*. The evidence was positive and encouraging.

*First*, local governments at both provincial and *kabupatens* did deregulate taxes and levies on agricultural goods in trade. This includes the dismantling of monopsony rights, quotas and numerous trade barriers. However, we also found that local governments proved ingenious at inventing a few new revenue sources, bending the rule considerably in doing so.

*Second*, farmers benefited from the reduction of monopolies, monopsonies, and lightening of the tax/*retribusi* burden. Using relative prices to reflect the share accruing to the farmer, we found that in almost all of the case studies examined, the share to the farmers has increased, partly due to cost reduction. In addition, the removal of market distortions has also improved market efficiency.

*Third*, local revenues (PAD) at both *kabupatens* and provincial had declined significantly but this decline was not entirely due to the implementation of Law No. 18, 1997 and LOI but mostly due to general business downturn (e.g. decrease in motor vehicle transfer tax revenues). At the *provincial* level, we saw that in every case Rupiah levels of PAD revenues went down, taxes went down and *retribusi* levies went down. The case with *kabupatens* proved quite different. Many revenue levels (PAD, taxes, *retribusi* levies) went up from 1997/98 to 1998/99, at least nominally. Even though Law No.18, 1997 abolished a fair number of taxes and *retribusi*, these were relatively minor in terms of revenues collected. Compensating measures were adopted (new or devolved-down-from province taxes/*retribusi*, additional contributions and assistance from the central government) and were often more than enough to counter the impact of the tax reform law.

Much has been achieved in removing price distortions, but it was achieved by centralist imposition. Besides, we also still found the existent of illegal levies. The stage now moves to the regions to continue the process of economic reform in concert with their own local DPRD parliaments. **Persepsi Daerah** has developed a system for discovering and reporting problems during reform, which may be of some use.

# 1. LATAR BELAKANG

Sampai dengan akhir dekade 1990-an, tataniaga komoditi pertanian, khususnya pertanian rakyat, mengalami distorsi yang signifikan akibat kebijakan yang “tidak ramah pasar” (*not market friendly*). Wujud kebijakan yang distortif tersebut antara lain berupa pemberian hak monopoli/monopsoni, pemberlakuan kuota, pembatasan pasar, serta pajak dan retribusi yang berlebihan.<sup>1</sup> Akibat kebijakan tersebut, di satu pihak proporsi harga yang dinikmati petani jauh lebih rendah dari pada yang sebenarnya dapat mereka terima. Di lain pihak, harga yang dibayar oleh konsumen di perkotaan menjadi lebih mahal dari pada yang seharusnya.<sup>2</sup> Kenyataan ini sangat ironis mengingat sebagian besar penduduk miskin bergerak di sektor pertanian, yang hingga saat ini masih merupakan mata pencaharian utama bagi sekitar 45% penduduk Indonesia.<sup>3</sup>

Krisis moneter (Krismon) yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997, tuntutan perlunya perubahan dari pelaku ekonomi sebelum Krismon, serta tuntutan reformasi telah mendorong Pemerintah untuk mengoreksi kebijakan yang “tidak ramah pasar” tersebut. Perubahan itu tertuang dalam kebijakan program deregulasi sektor perdagangan di daerah.

Pelaksanaan program deregulasi perdagangan regional yang terjadi sejak dua tahun terakhir didasarkan pada dua kebijaksanaan pokok berikut:

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

Kedua inovasi kebijaksanaan itu, antara lain berisi: a) penghapusan sejumlah pajak dan retribusi daerah atas perdagangan hasil pertanian, b) pembebasan perdagangan antar pulau/daerah, c) penghapusan kuota sapi potong antar propinsi, d) pembebasan tataniaga cengkeh, dan e) pembebasan petani dari program intensifikasi tebu.

Sudah menjadi rahasia umum bahwa aturan seringkali tidak sesuai dengan pelaksanaannya di lapangan, oleh karena itu dipandang perlu membentuk sebuah tim pemantau. Tim yang dimaksud adalah sebuah tim yang dibentuk atas kerjasama Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia untuk melakukan pemantauan reformasi struktur ekonomi dan program deregulasi daerah (disingkat Persepsi Daerah). Tugas pokok dari Tim Persepsi Daerah adalah melakukan kegiatan penelitian ke beberapa propinsi di Indonesia dengan tujuan:

1. Mengamati pelaksanaan deregulasi perdagangan hasil pertanian dalam praktek nyata di lapangan.
2. Mengkaji dampaknya terhadap dinamika perekonomian/perdagangan rakyat (perdesaan) dan penerimaan pemerintah (daerah).
3. Membantu mengembangkan kemampuan masyarakat madani (lokal) agar di masa depan dapat melaksanakan sendiri pemantauan pelaksanaan berbagai peraturan yang terkait dengan struktur ekonomi dan deregulasi di daerah, baik oleh pusat maupun Pemda.

---

<sup>1</sup> Beberapa contoh kebijakan yang “tidak ramah pasar” tersebut, antara lain: a) monopoli perdagangan cengkeh oleh BPPC; b) pemberian hak monopoli perdagangan jeruk di Kalbar kepada PT Bimantara; c) keharusan petani untuk menjual komoditi pertaniannya kepada KUD di NTT; d) rayonisasi pemasaran teh di Jawa Barat; e) kuota perdagangan ternak antar pulau; f) sistem tebu rakyat intensifikasi; dan lain-lain.

<sup>2</sup> Sebaliknya mereka yang banyak menikmati keuntungan dari kebijakan yang distortif ini adalah para kroni dari oknum-oknum pejabat.

<sup>3</sup> Perlu diakui bahwa kemiskinan yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah (*policy induced poverty*) seperti ini juga banyak terjadi di negara-negara sedang berkembang lain.

Catatan ini merupakan rangkuman dari hasil pemantauan lapangan yang dilakukan oleh Tim Persepsi Daerah sampai dengan Bulan Nopember 1999.

## **2. METODE PEMANTAUAN DAN SAMPLING**

Metode pemantauan yang ditempuh guna mencapai ketiga tujuan yang telah disebutkan didekati melalui langkah-langkah sebagai berikut:

1. Memantau pelaksanaan deregulasi ekonomi di daerah dari segi legal administratif dengan mewawancarai instansi terkait di daerah, serta mengumpulkan data-data sekunder pendukung.
2. Mengkaji dampak deregulasi ekonomi terhadap pendapatan asli daerah (PAD), dengan cara analisis komparatif sebelum dan sesudah deregulasi, juga wawancara langsung dengan aparat terkait mengenai usaha-usaha yang dilakukan untuk menanggulangi penurunan PAD tersebut.
3. Mengkaji dampak deregulasi terhadap ekonomi rakyat melalui analisis sistem dan margin tataniaga sebelum dan sesudah deregulasi. Hal ini dilakukan melalui wawancara langsung dengan responden yang terdiri dari produsen (petani, peternak, nelayan), pedagang pengumpul, eksportir, koperasi, asosiasi, pengusaha jasa transportasi, dan lain-lain.
4. Melakukan kerjasama dengan institusi lokal baik perguruan tinggi, LSM, maupun pers, sehingga aktivitas pemantauan dan kajian di atas dapat dilanjutkan oleh institusi lokal.
5. Menyampaikan hasil temuan/kajian kepada pemerintah baik daerah maupun pusat, dan kepada masyarakat umum melalui media massa dan kegiatan lokakarya.

Dalam setiap kunjungan ke propinsi, Tim Persepsi Daerah melakukan kunjungan ke ibu kota propinsi dan 1-3 kabupaten sampel. Pemilihan kabupaten sampel bergantung pada banyaknya regulasi daerah yang ditujukan untuk mengatur berbagai aspek tataniaga komoditi pertanian yang dikeluarkan kabupaten (relatif terhadap kabupaten lain dalam propinsi). Sementara itu, pemilihan komoditi didasarkan pada hasil utama dari kabupaten sampel serta tingkat distorsi pasar yang dialami jenis komoditi pertanian yang dihasilkannya baik sebelum maupun setelah deregulasi.

Selama melakukan kunjungan ke propinsi dan kabupaten sampel, Tim Persepsi Daerah didampingi oleh peneliti lokal. Cara ini dilakukan sebagai salah satu bentuk upaya pengembangan kapasitas lokal berupa latihan/transfer metodologi pemantauan, sehingga pemantauan kabupaten selanjutnya dapat dilakukan sendiri oleh peneliti lokal. Hingga Nopember 1999 Tim Persepsi Daerah telah melakukan kunjungan ke 14 propinsi dan 43 kabupaten (lihat Tabel 1).

**Tabel 1.** Propinsi/Kabupaten dan Komoditi yang Ditinjau Tim Persepsi Daerah

Propinsi	Kabupaten	Komoditi
1. Jawa Barat (Desember 1998)	1. Sukabumi 2. Bandung 3. Garut	Susu sapi Teh, pisang
2. Jawa Tengah (Mei 1999)  (Agustus 1999) (Oktober 1999)	4. Brebes 5. Temanggung 6. Klaten 7. Purworedjo*) 8. Boyolali*)	Bawang merah Kopi, tembakau Tebu/Gula Gula kelapa, kambing, jeruk Susu sapi, minyak atsiri kenanga
3. D.I. Yogyakarta (Mei 1999) (Agustus 1999) (Oktober 1999)	9. Gunung Kidul 10. Kulon Progo*) 11. Sleman*)	Ikan laut Ikan, teh, cabai merah, sapi Tembakau, susu sapi, padi, salak pondoh, jamur kuping
4. Nusa Tenggara Barat (April 1999)	12. Lombok Timur 13. Sumbawa 14. Bima	Sapi potong, tembakau Sapi potong Sapi potong, kemiri, bawang mrh.
5. Nusa Tenggara Timur (Agustus 1998)  (Oktober 1999)	15. Sumba Timur 16. Kupang 17. Manggarai 18. Flores Timur*)	Kopi Padi Sapi potong Ikan laut
6. Sulawesi Selatan (Pebruari 1999) (Juni 1999) (September 1999)	19. Bone 20. Polmas 21. Palopo*) 22. Gowa*)	Kakao, sapi potong, udang windu Kakao, kopi Kakao, jeruk, rotan Kopi, sayuran
7. Sulawesi Utara (Juli 1999)	23. Gorontalo 24. Minahasa	Ikan, sapi, rotan Kopra, cengkeh
8. Riau (Juni/Juli 1999) (Agustus 1999) (Oktober 1999)	25. Bengkalis 26. Kampar*) 27. Indragiri Hulu*)	Karet, ikan laut Karet, jeruk, palawija Karet, pisang, ternak sapi, palawija
9. Sumatera Utara (Juli 1999)	28. Karo	Sayur mayur, kopi
10. Kalimantan Barat (Agustus 1999)	29. Sambas	Jeruk, ikan
11. Kalimantan Selatan (Agustus 1999)	30. HST 31. Banjar*)	Karet, itik Padi, ikan mas
12. Jawa Timur (Agustus 1999) (September 1999) (Oktober 1999) (November 1999) (November 1999)	32. Malang 33. Sampang 34. Banyuwangi*) 35. Situbondo*) 36. Pasuruan*) 37. Probolinggo*)	Susu, kopi, tebu Tembakau, ternak, mete Padi, ikan, sapi potong Tebu Susu sapi Ternak sapi, tembakau
13. Sumatera Selatan (Oktober 1999) (Juli 1999) (September 1999)	38. Ogan Komering Ilir 39. Musi Banyuasin 40. Lahat*) 41. Ogan Komering Ulu*)	Karet, kelapa sawit Karet, ikan Kopi Kopi, padi
14. Jambi (Oktober 1999) (Agustus 1999)	42. Kerinci 43. Batanghari*)	Kayu manis, kentang, kopi Karet, ternak sapi

Keterangan: \*) Survei dilakukan oleh peneliti/tim daerah.



### **3. HASIL PEMANTAUAN LAPANGAN**

#### **3.1. Pelaksanaan Deregulasi Perdagangan**

##### **3.1.1. Pelaksanaan UU No. 18, 1997**

Secara hukum perundangan, semua Pemda yang dikunjungi, baik propinsi maupun kabupaten, sudah menghapus pajak dan retribusi yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997. Cara penghapusannya berbeda antara satu daerah dengan lainnya, antara lain:

1. Langsung memberlakukan UU No. 18, 1997 dan peraturan pendukung lainnya yang dikeluarkan oleh pemerintah atasan, tanpa mengeluarkan keputusan lokal.
2. Memberlakukannya dengan cara mengeluarkan instruksi/keputusan Kepala Daerah.
3. Mengeluarkan Perda khusus yang menghapus Perda-perda tentang pajak dan retribusi daerah yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997.

Ketiga cara di atas memberi gambaran perbedaan pandangan di antara Pemda-pemda terhadap kedudukan Perda dalam hirarkhi perundangan Indonesia. Cara pertama, sepenuhnya mengakui bahwa Perda berada di bawah peraturan-peraturan formal yang dikeluarkan pemerintah atasan.<sup>4</sup> Cara kedua, pada dasarnya juga tunduk kepada peraturan yang dikeluarkan atasan, tetapi sifat daerah otonom perlu ditampilkan, dan juga karena staf pelaksana terbiasa menunggu petunjuk atasan langsung. Cara ketiga, memandang bahwa Perda sepenuhnya merupakan wewenang Daerah dalam kerangka otonomi. Oleh karena itu, “Perda harus dicabut dengan Perda.”

Pada pelaksanaan kegiatan pemerintahan yang dilakukan atas dasar perundangan yang mengatur kehidupan masyarakat akan terjadi proses interaksi antara aparat pemerintah dengan rakyat. Dalam kaitan dengan proses tersebut, di sektor pungutan pajak dan retribusi daerah, muncul dua macam pengamatan, sebagai berikut:

1. Beberapa aparat pemerintah menceritakan bahwa sejak dihapusnya berbagai pungutan itu, pemerintah (daerah) kehilangan informasi dan kontrol atas berbagai jenis kegiatan perekonomian/perdagangan di daerah. Di beberapa daerah terlihat kecenderungan bahwa penghapusan pungutan berarti juga penghapusan pelayanan (manajemen pemerintahan) yang menyertai pungutan itu. Misalnya, kegiatan aparat pemerintah dalam mengumpulkan informasi/data, pengawasan, dan pembinaan atas berbagai kegiatan perekonomian/perdagangan menjadi berkurang bahkan ada yang hilang sama sekali. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa setelah pungutan yang menyertainya dihilangkan, Pemda tidak memiliki dana operasional untuk melaksanakan fungsi-fungsi itu. Alasan ini sulit dipercaya, karena selama ini peran PAD dalam APBD (sebagai sumber dana pelaksanaan manajemen pemerintahan) pada umumnya kecil. Penjelasan lain yang masuk akal, agaknya lebih terkait dengan hilangnya insentif yang diperoleh petugas, yaitu berupa “penerimaan informal” yang menyertai keterlibatan mereka dalam pemungutan pajak dan retribusi daerah. Penjelasan terakhir ini didasarkan pada pengamatan berikut ini.
2. Beberapa informan menyatakan bahwa pada proses penarikan pungutan itu seringkali terbuka jalan bagi lahirnya pungutan informal. Dengan kata lain, selama ini pada pungutan resmi selalu ada pungutan informalnya, bahkan banyak responden yang menceritakan bahwa pembayaran pungutan kadang-kadang dapat “dirundingkan.” Dalam hal terakhir ini pungutan dapat dikenakan kurang dari yang seharusnya, jadi uang yang masuk ke Kas Daerah tidak maksimal. Selama gaji pegawai pemerintah masih rendah, maka masyarakat pembayar pun

<sup>4</sup> Surat kawat pun kadang-kadang diperlakukan seperti peraturan formal oleh aparat Pemda.

akan dengan mudah bersikap “maklum,” akan kenyataan itu, dan sulit/rikuh menolak pungutan informal. Beberapa pedagang ternak di Kabupaten Gunung Kidul, misalnya, menyebut pungutan informal ini sebagai “uang perasaan.”

Dalam kaitan dengan isu informasi, berbagai pihak menyadari pentingnya informasi, tetapi kegunaan kontrol pemerintah terhadap kegiatan perekonomian daerah mulai dipertanyakan. Perkembangan perekonomian/perdagangan yang mengarah pada pasar bebas, cenderung lebih disenangi masyarakat pelaku ekonomi. Informasi tentang perkembangan perekonomian/perdagangan memang diperlukan, namun hal itu tidak harus dilakukan sendiri oleh aparat pemerintah. Institusi masyarakat yang lain, seperti Kadin, asosiasi produsen/konsumen/pedagang, koperasi, dan LSM perlu didorong dan diberi kesempatan dan peran untuk melaksanakan fungsi tersebut.<sup>5</sup>

Bersamaan dengan menurunnya aktifitas “pengawasan/pembinaan” oleh instansi/aparat pemerintah, masyarakat pun cenderung tidak mau berurusan dengan mereka. Misalnya, kebanyakan pedagang tidak mau lagi melapor ke Dinas Peternakan tentang jumlah ternak yang mereka kirim ke luar daerah. Suasana seperti ini, kemudian dinilai oleh banyak aparat Pemda, terutama mereka yang selama ini mengelola pungutan, bahwa rakyat sudah tidak lagi “menghormati” instansi/aparat pemerintah. Ungkapan seperti ini, memperkuat penilaian banyak pengamat yang menyatakan bahwa masih banyak pegawai pemerintah tidak pernah (mau) merasa sebagai “pelayan” rakyat, tetapi lebih merasa sebagai “pengatur” rakyat.

Tentu masih banyak regulasi (teknis) yang harus dilaksanakan oleh instansi/aparat pemerintah guna berlangsungnya kegiatan pemerintahan di berbagai tingkat dan sektor kehidupan. Tetapi, bersamaan dengan semua itu perlu dikembangkan langkah-langkah nyata agar semua itu tidak menjadi sumber bagi berkembangnya pungutan informal.

Pada Tabel 2 dapat dilihat jumlah jenis pungutan yang dihapus di setiap propinsi/kabupaten. Rata-rata lebih dari 50% jenis pungutan yang ada harus dihapus. Penghapusan ini tentu saja berakibat mengurangi perolehan PAD. Namun, makin banyak jenis pungutan yang dihapus, tidak berarti makin besar PAD yang hilang, karena selama ini banyak jenis pungutan yang tidak potensial (penjelasan lebih lanjut lihat Butir 3.2).

Penilaian Pemda terhadap UU No. 18, 1997 tidak sama di setiap propinsi/kabupaten. Sebagian Pemda mengganggapnya baik/positif, karena telah menghapus berbagai jenis pungutan yang tidak efisien. Dalam arti, bahwa biaya pemungutan lebih besar dibanding hasilnya.<sup>6</sup> Mereka juga optimis bahwa pungutan baru berdasarkan UU No 18, 1997 dapat memperbaiki PAD mereka, terutama untuk tingkat kabupaten/kota, misalnya melalui Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C dan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (sebelumnya merupakan pungutan propinsi). Sementara itu, untuk tingkat propinsi harapan ditujukan pada Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB) yang merupakan jenis pajak baru,<sup>7</sup> PKB dan BBN-KB yang tidak lagi dibagihasilkan dengan kabupaten/kota.

Namun sebagai sumber penerimaan propinsi, pelaksanaan ketiga jenis pajak tersebut di atas masih menghadapi berbagai kendala. Pemberlakuan PBB-KB tidak sesuai dengan rencana dan sampai sekarang pencairannya masih tidak menentu. Pencairan pertama dilaksanakan pada Maret 1999 untuk periode penerimaan Oktober 1998-Januari 1999. Menurut UU No. 18, 1997, PBB-KB merupakan pajak daerah (propinsi) yang dibagihasilkan dengan kabupaten/kota. Namun, sampai

<sup>5</sup> Bandingkan dengan alasan Presiden Abdurrahman Wahid dalam melikuidasi Departemen Penerangan.

<sup>6</sup> Selama ini ada beberapa jenis pajak daerah yang dipungut atas perintah UU nasional. Pemda yang tidak melakukannya dapat dinilai sebagai “tidak melaksanakan atau bahkan melanggar UU.” Misalnya, Ordonansi pajak potong 1936, UU No. 12, 1947 (pajak radio), dan UU No. 74, 1958 (pajak bangsa asing).

<sup>7</sup> PBB-KB juga menjadi sumber penerimaan (pajak bagi hasil) untuk kabupaten/kota.

saat ini pemungutannya masih dilakukan oleh pusat (Depkeu) yang kemudian ditransfer langsung ke kas daerah (propinsi dan kabupaten/kota). Persoalan yang sering dipertanyakan Pemda adalah tentang data konsumsi bahan bakar di setiap daerah. Tidak semua Pemda yang menanyakannya ke Depkeu atau ke Pertamina (di Jakarta dan di daerah) mendapat jawaban. Sampai sekarang data ini terkesan ditutupi oleh “orang pusat.” Keadaan ini kemudian diterjemahkan “orang daerah” sebagai sikap setengah hati Pusat dalam menyerahkan urusan (desentralisasi/otonomi) kepada Daerah.

Pembicaraan tentang hal ini di daerah biasanya berkembang juga pada ketertutupan Pusat atas data pajak bumi dan bangunan (PBB) dan produksi migas. Kebanyakan Daerah tidak tahu data penerimaan hasil PBB sektor pertambangan, kehutanan, dan perkebunan di daerahnya. Mereka menerima saja berapapun yang diberikan Pusat ke Daerah. Di balik hal ini kemudian muncul cerita bahwa petugas daerah dapat “berunding” dengan petugas pusat tentang jatah perolehan PBB yang dapat diterima oleh daerahnya, tentunya melalui imbalan pemberian “upeti.” Daerah-daerah produsen minyak dan gas tidak mengetahui data produksi daerahnya sebagai dasar perhitungan penerimaan dalam rangka perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Dalam urusan otonomi, kelihatannya Daerah harus berjuang “ngotot.” Salah satu cara “ngotot” itu tergambar dari perdebatan kecil berikut ini. Seorang staf Pemda beberapa waktu yang lalu mencoba menjajagi kemungkinan mendapat dana dari Pusat guna menanggulangi kemiskinan di Propinsi Riau. Hal itu dia kemukakan kepada seorang pejabat Pusat yang sedang berkunjung ke Pekanbaru. Berikut adalah isi perdebatannya:

*“Itu urusan Daerah,”* kata pejabat Pusat.

*“Ya betul, kalau minyak urusan Pusat,”* jawab staf Pemda.

Banyak suara yang menghendaki agar Pusat mau lebih banyak melibatkan Daerah dalam berbagai pengambilan keputusan nasional. Misalnya, berbagai PP yang menyangkut pelaksanaan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 perlu menarik pemikiran “orang daerah.” Begitu juga dalam proses pembuatan peraturan pendukung lainnya. Di balik keinginan ini, setiap Pemda hendaknya selalu siap “ngotot” menyampaikan berbagai pemikiran kepada Pusat. Pemikiran yang disampaikan haruslah bersumber pada hasil rekaman secara demokratis dari berbagai pihak di daerah. Sumber yang dimaksud bukan cuma jajaran Pemda, tetapi juga berbagai institusi swasta, masyarakat lokal/adat, dan lembaga kemasyarakatan umumnya. Kalau tidak, maka segala sesuatu tetap akan diatur oleh “orang pusat.” Artinya, hubungan keuangan pusat – daerah akan kembali menjadi semacam politik SDO (Sumbangan Daerah Otonomi).

Hal lain yang banyak disorot adalah tentang penetapan jenis-jenis pajak dan retribusi yang boleh dipungut oleh Pemda berdasarkan UU No. 18, 1997. Jenis pajak dan retribusi yang boleh dipungut oleh Pemda disamaratakan untuk seluruh Indonesia. Kebijakan ini melahirkan penilaian seakan-akan Pusat tidak mengakui perbedaan (potensi) Daerah. Kalau cara Pusat menyusun peraturan nasional masih seperti ini, maka banyak responden yang meragukan perkembangan masa depan politik otonomi di Indonesia. Hal-hal seperti ini telah melahirkan penilaian negatif pada UU No. 18, 1997. UU ini tidak kondusif bagi pelaksanaan otonomi daerah. Namun perlu segera dikemukakan, bahwa banyak aparat daerah sendiri yang mengkritik kebijakan pajak dan retribusi daerah selama ini. Mereka menilai pemungutan pajak, terutama retribusi daerah, hanya berorientasi pada peningkatan PAD dan kurang memperhatikan dampak negatifnya pada usaha mengefisienkan perekonomian lokal/rakyat. Dari segi ini, ide untuk membatasi jenis pajak dan retribusi daerah yang boleh dipungut oleh Daerah didukung oleh banyak pihak, terutama para pelaku ekonomi (pengusaha/investor).

**Tabel 2.** Jumlah Pajak dan Retribusi Daerah yang Dihapus dan yang Baru Sesuai dengan UU No. 18, 1997

Propinsi/ Kabupaten	Jumlah Jenis Pajak dan Retribusi Daerah			% Dihapus thd Awal
	Awal	Dihapus	Baru <sup>*)</sup>	
1. Jawa Barat	t.a.d	t.a.d	t.a.d	-
1.1 Sukabumi	40	22	t.a.d	55
1.2 Bandung	63	39	t.a.d	62
1.3 Garut	t.a.d	t.a.d	t.a.d	-
2. Jawa Tengah	33	19	1	58
2.1 Brebes	42	27	4	64
2.2 Temanggung	28	14	3	50
2.3 Klaten	37	18	2	49
3. Yogyakarta	28	11	1	39
3.1 Gunung Kidul	30	22	3	73
4. NTB	20	11	8	55
4.1 Lombok Timur	36	22	10	61
4.2 Bima	41	28	17	68
4.3 Sumbawa	42	34	7	81
5. Sulawesi Selatan	26	20	1	77
5.1 Bone	38	26	5	68
5.2 Polmas	34	17	t.a.d	50
6. Sulawesi Utara	31	21	3	68
6.1 Gorontalo	37	22	13	59
6.2 Minahasa	33	18	15	55
7. Riau	18	15	3	83
7.1 Bengkalis	40	16	6	48
8. Sumatra Utara	41	33	11	80
8.1 Karo	35	24	13	69
9. Kalimantan Barat	25	18	3	72
9.1 Sambas	33	24	6	73
10. Kalimantan Selatan	31	21	3	68
10.1 Hulu Sungai Tengah	24	18	2	75
11. Jawa Timur	t.a.d	24	7	-
11.1 Malang	42	36	9	86
11.2 Sampang	46	26	12	57
12. Sumatera Selatan	24	19	12	79
12.1 Muba	28	16	16	57
12.2 OKI	24	12	21	50
13. Jambi	20	15	3	75
13.1 Kerinci	26	21	18	81

Keterangan: \*) = Data tergantung pada waktu pelaksanaan kunjungan lapangan (lihat Tabel.1).

t.a.d = tidak ada data.

Sumber: Laporan Kunjungan Lapangan Tim Persepsi Daerah.

### 3.1.2. Pelaksanaan *Letter of Intent* (LoI)

Dalam kaitan dengan beberapa butir LoI yang menyangkut deregulasi usaha dan perdagangan komoditi pertanian berbagai pengaturan yang menghambat dan mendistorsi pasar pada umumnya sudah dicabut. Deregulasi yang telah dikeluarkan Pusat, antara lain:

1. *Pembubaran BPPC dengan Keppres No. 21, 1998 terbitung mulai 2 Pebruari 1998.* Penelusuran hal ini di Propinsi Sulut sebagai penghasil cengkeh terbesar, nampaknya memang telah bebas dari campur tangan pemerintah, baik pusat maupun daerah.
2. *Pelarangan pengenaan pungutan atas barang-barang ekspor dengan Inpres No. 1, 1998 terbitung mulai 21 Januari 1998, pelaksanaannya saling mendukung dengan UU No. 18, 1997.*
3. *Pencabutan larangan perdagangan komoditi antar propinsi dan kabupaten/pulau serta mencabut kebijakan tataniaga yang diatur oleh propinsi dan kabupaten dengan Inpres No. 2, 1998 terbitung mulai 21 Januari 1998.*
4. *Penghentian kewajiban menanam tebu (Program TRI) dengan Inpres No. 5, 1998 terbitung 21 Januari 1998.* Pengamatan atas hal ini di Kabupaten Klaten, Jateng, dan Kabupaten Malang, Jatim, memperlihatkan bahwa tidak ada lagi pemaksaan kepada petani untuk menanam tebu, sebagaimana yang dulu banyak terjadi.
5. *Sistem kuota yang membatasi perdagangan ternak potong harus dibapus terbitung mulai September 1998.* Melalui Surat DirJen Peternakan No. TN 120/21/A/0299 tanggal 23 Februari 1999 wewenang pengaturan ini hanya digeser dari DirJen Peternakan kepada Kepala Dinas Peternakan Propinsi.<sup>8</sup>

Sementara itu, deregulasi yang dikeluarkan Pemda, antara lain:

1. *Penghapusan tataniaga hasil produksi rakyat di NTT yang diharuskan melalui KUD dengan SK Gubernur NTT No. 18/KEP/HK/1998.* Salah satu regulasi perdagangan di NTT yang kontroversial selama ini adalah SK Gubernur No. 231, 1990 tentang Tataniaga Hasil Produksi Rakyat Melalui Koperasi Unit Desa (KUD). Ditetapkan bahwa: semua kegiatan tataniaga (jual-beli) antara pedagang/pengusaha dengan petani produsen hasil produksi rakyat di NTT (mulai dari jagung sampai kerikil) harus dilakukan melalui KUD. Disamping itu petani produsen sebagai anggota KUD diwajibkan mengadakan “Simpanan Wajib Khusus” (SWK) pada KUD.

Regulasi ini dalam prakteknya tidak pernah berlaku secara efektif, karena KUD yang ada tidak pernah mampu mengontrol pelaksanaannya. Peran KUD hanyalah sebagai kolektor SWK melalui para pedagang. Hingga sekarang tidak ada kejelasan mengenai jumlah dan pemanfaatan SWK tersebut. Pemikiran awal untuk tujuan mengembangkan koperasi tidak tercapai.

2. *Penghapusan tataniaga jeruk di Kalbar yang diwajibkan melalui konsorsium tertentu dengan SK Gubernur Kalbar No. 21, 1998.* Pengaturan tataniaga jeruk dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

- a) SK Gubernur No. 088, 1988, mengatur pilot proyek tataniaga jeruk yang dilaksanakan oleh Puskud, di Kabupaten Sambas sebagai produsen jeruk terbesar. Dua setengah bulan kemudian keluar SK Gubernur No. 88A, 1988 pengaturan tataniaga diberlakukan untuk

<sup>8</sup> Pemberlakuan sistem kuota tidak pernah benar-benar dipatuhi. Dalam prakteknya pelanggaran terhadap kuota sering terjadi. Menurut pedagang ternak di NTB, misalnya, pengaturan kuota tidak lebih dari sekedar alat bagi aparat terkait untuk melakukan pungutan informal. Kuota dapat juga diperdagangkan antar pedagang dengan tarif kesepakatan. Kuota informal, menurut beberapa pedagang, dapat diperoleh dari petugas pemerintah dengan membayar sejumlah uang. Mereka menyebutnya sebagai “proyek kuota.” Ungkapan “proyek/diprojekkan” telah berkonotasi negatif dalam kehidupan masyarakat.

seluruh Kalbar, dilaksanakan oleh Puskud bekerjasama dengan Kelompok Humpus. Pengiriman jeruk keluar daerah harus memperoleh “Surat Jalan Jeruk” dari Puskud. Surat ini dapat dikeluarkan apabila pemohon dapat menunjukkan surat bukti pembayaran retribusi penjualan jeruk. Namun karena banyaknya kritik masyarakat, maka Kelompok Humpus mengundurkan diri.

- b) SK Gubernur No. 296, 1991 menunjuk PT Bima Citra Mandiri-BCM (Kelompok Bimantara) sebagai koordinator tataniaga jeruk. Pada saat itu luas tanaman jeruk di Kabupaten Sambas sekitar 17.500 ha. Karena banyaknya keberatan masyarakat terhadap pengaturan tataniaga ini, PT BCM pun tidak bertahan lama.
  - c) SK Gubernur No. 555, 1993 yang menyerahkan kembali pimpinan konsorsium kepada Puskud. Pada 1993 luas tanaman jeruk di Kabupaten Sambas mencapai puncak terluasnya, yaitu lebih dari 19 ribu ha. Berdasarkan SK Gubernur No. 21, 1998 penunjukan Puskud sebagai koordinator tataniaga jeruk dicabut. Saat ini (1998) luas tanaman jeruk di Kabupaten Sambas hanya tinggal tidak lebih dari 1.500 ha.
3. *Pencabutan penunjukkan satu asosiasi untuk menarik retribusi perdagangan ikan di Bengkalis dengan SK Gubernur Riau No. Kpts. 237/VI/1998.* Pada tahun 1992 Gubernur Riau mengeluarkan SK No. Kpts. 08/I/1992 tentang Penunjukkan Asosiasi Perusahaan Pengangkutan dan Pengumpulan Ikan sebagai Pelaksana Pemungutan Retribusi Pelelangan Ikan di Kabupaten Bengkalis. Asosiasi juga diberi hak monopoli sebagai pengangkut dan pengumpul hasil perikanan, kewajiban membina nelayan dan KUD, serta ikut menentukan proses pemberian izin (usaha dan angkutan). Ini berarti kewenangan Dinas Perikanan, sebagai instansi teknis bidang perikanan dikurangi sehingga perannya menjadi marginal. Dominannya peran instansi diluar Dinas Perikanan (TNI Angkatan Laut) berlangsung sejak lama. Keberadaan asosiasi yang didukung oleh AL, dapat leluasa melakukan tugasnya. Pihak Kadinda mensinyalir pembentukan asosiasi hanyalah akal-akalan untuk memudahkan oknum pengusaha dan oknum AL dalam mengeruk hasil laut. “Konspirasi” bisnis kelompok tertentu dengan militer seperti ini sebenarnya sudah lama dikenal.

Kelihatannya kampanye pemberantasan korupsi dengan semboyan “Pemberantasan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme)” yang gencar dilakukan masyarakat dua tahun terakhir ini belum banyak mengubah wajah (birokrasi) Indonesia.<sup>9</sup>

### **3.1.3. Penyesuaian Perda tentang Pajak dan Retribusi Daerah**

Proses penyesuaian perundangan berdasarkan UU No. 18, 1997 sudah dilakukan oleh Pemda, terutama untuk jenis pajak, karena petunjuk pembuatan Perda tentang pajak sangat jelas. Untuk retribusi, di banyak daerah, baru sebagian kecil yang telah disyahkan, sedangkan sebagian lainnya masih menunggu pengesahan Mendagri, atau baru dalam tahap proses pengajuan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Perda merupakan produk hukum bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD. Namun, selama ini seluruh Perda (baru) dirancang oleh pihak eksekutif, sementara DPRD(D) terkesan hanya menjadi “tukang stempel.”

Suasana yang kelihatannya agak berbeda berkembang di D.I. Yogyakarta. Staf Biro Keuangan Setwilda DIY mengakui adanya kelambatan proses pembentukan Perda di daerahnya, terutama

<sup>9</sup> Hasil penelitian *Transparency International (Kompas, 22 April 1999)* masih menyimpulkan bahwa Indonesia termasuk salah satu negara yang tingkat korupsinya tertinggi di dunia. Menurut laporan itu, negara-negara paling korup, termasuk Indonesia, memiliki pemerintahan yang melakukan kontrol ekonomi dengan amat sewenang-wenang. Sementara itu, negara-negara yang rendah tingkat korupsinya melakukan kontrol ekonomi secara baik.

pada tingkat pembahasan di DPRD. Anggota DPRD selalu ingin tahu secara rinci setiap produk perundangan yang dipersiapkan. Keadaan ini disenangi oleh banyak responden pejabat pemerintah, meskipun dengan itu pihak eksekutif 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.

Pengesahan Perda tentang pajak dan juga retribusi daerah dari seluruh Indonesia yang dilakukan oleh Depdagri dan harus dikonsultasikan dengan Depkeu, dinilai oleh banyak responden sebagai sangat sentralistis. Pada saat yang relatif bersamaan untuk pajak daerah saja Pusat harus meneliti dan mengesahkan sekitar 2.000 Perda (26 propinsi masing-masing tiga Perda dan 314 kabupaten/kota masing-masing enam Perda). Dengan jumlah aparat yang terbatas, akibatnya proses pengesahan ini menjadi sangat lama. Semua responden menyepakati bahwa pemrosesan perundangan memerlukan tingkat kehati-hatian yang tinggi. Tetapi, ketika mengetahui bahwa proses pengesahan Perda oleh Pusat kerap kali memerlukan waktu lebih dari enam bulan, mereka mendesak untuk adanya “terobosan,” agar tidak mengganggu kepentingan Pemda.<sup>10</sup>

Didorong oleh tingginya permintaan (*demand*) untuk pengesahan Perda, beberapa responden mengindikasikan bahwa proses pengesahan ini melahirkan “praktek setor orang daerah kepada orang pusat.” Bentuk “setorannya” berbeda-beda, mulai dari sekedar basa-basi dengan mengajak makan sesudah proses diselesaikan, membawa/memberi oleh-oleh, sampai ke menyeteror uang yang jumlahnya bervariasi. Bahkan, pernah ada yang memberi Rp10 juta (proses pengesahannya super cepat dan menyangkut perbankan-BPD). Lazimnya dalam struktur birokrasi yang rumit, persoalan suap, “uang rokok,” “uang lobi,” atau bentuk-bentuk pungutan informal lainnya selalu muncul.

Berikut adalah dialog (kurang lebih), yang diceritakan kepada Tim Persepsi Daerah, antara seorang staf kabupaten dengan bupati, ketika melaporkan hasil kunjungannya ke Jakarta untuk mengecek perkembangan “nasib” beberapa Perda mereka.

Staf Kabupaten: *Bapak Bupati, Perda-perda yang kita kirim beberapa waktu lalu sampai sekarang belum mendapat pengesahan.*

Bupati: *Apakah kamu membawa uang untuk mereka?*

Staf Kabupaten: *Tidak, Pak.*

Bupati: *Jelas dong, urusan ini memerlukan pelicin.*

Dengan berlakunya UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah, perdebatan mengenai pengesahan Perda oleh Pusat ini makin serius. Dalam perdebatan ini kelihatannya beberapa pihak di Depdagri sendiri belum satu pandangan sebagaimana yang terkesan dari kejadian berikut:

1. Pada 24 Juni 1999, Biro Hukum Setjen Depdagri mengirim Surat Kawat No. 080/1455/SJ yang menjelaskan bahwa setelah berlakunya UU No. 22, 1999, maka Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang ditetapkan sesudah 7 Mei 1999 tidak lagi memerlukan pengesahan Mendagri, sementara yang ditetapkan sebelum 7 Mei 1999 tetap diproses pengesahannya oleh

<sup>10</sup> Menurut SK Mendagri No. 171, 1997 tentang Prosedur Pengesahan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, apabila Mepdagri tidak memberi jawaban apapun setelah tenggang waktu tertentu (enam bulan), maka Daerah dapat mengesahkan Perda dengan SK Kepala Daerah. Namun, selama ini pada umumnya Pemda kurang begitu “berani” memanfaatkan SK ini.

Mendagri. Selanjutnya, Perda yang telah mendapat persetujuan DPRD cukup ditandatangani Kepala Daerah dan pengundangannya dilakukan oleh Sekretaris Daerah dengan penempatannya pada Lembaran Daerah.

2. Pada 9 Agustus 1999, Ditjen PUOD Depdagri mengirim Surat Kawat No. 188.341/2309/PUOD yang pada dasarnya meralat isi Kawat No. 080/1455/SJ tersebut di atas. Kawat ini menjelaskan bahwa mengingat perlu adanya masa transisi dalam memberlakukan UU No. 22, 1999 dan guna menjaga tertibnya penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka proses pengesahan Perda yang diterbitkan daerah masih memberlakukan ketentuan yang ada sampai dikeluarkannya peraturan pelaksanaan UU No. 22, 1999 tentang Perda. Pelaksanaan ketentuan ini selambat-lambatnya akan berlangsung sampai awal Januari 2000 dan selanjutnya akan diatur sesuai dengan ketentuan baru berdasarkan UU No. 22, 1999.
3. Pada 15 September 1999, Biro Hukum SetJen Depdagri mengirim Surat Kawat No. 188.2/2180/SJ untuk menjelaskan bahwa setelah diundangkannya UU No. 22, 1999, maka Perda yang telah mendapat persetujuan DPRD cukup ditandatangani oleh Kepala Daerah dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah. Sebelumnya Rapat kerja Biro dan Bagian Hukum se Indonesia yang diadakan pada 12 – 13 Juli 1999, antara lain menyimpulkan bahwa untuk menghindari adanya pembatalan terhadap Perda yang telah diundangkan, Pemda dapat mengkonsultasikan terlebih dahulu materi rancangan Perda kepada Biro Hukum Depdagri.

Berkenaan dengan hal-hal tersebut di atas, beberapa responden di daerah menafsirkan bahwa dalam proses pengesahan Perda dan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota ini ada perbedaan kepentingan antara staf DitJen PUOD dan Biro Hukum. Seharusnya, menurut beberapa responden, pengesahan Perda dan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota lebih tepat diproses oleh Biro Hukum, bukan oleh DitJen PUOD. Seorang responden menduga bahwa kondisi ini sulit diperbaiki karena adanya kepentingan untuk mempertahankan potensi “pungutan informal” di balik proses pengesahan Perda.

Seorang staf Biro Hukum Propinsi Jambi mencoba menjelaskan kedudukan pengesahan Perda dan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota dari aspek hukum. UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah memang tidak lagi mengatur pengesahan Perda dan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota oleh Mendagri. Namun, UU No. 18, 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah masih berlaku. Mengingat kedua peraturan ini berkedudukan sejajar (sama-sama UU), maka UU yang satu tidak dapat membatalkan UU yang lain. Dalam hal terdapat perbedaan antara dua UU seperti ini, maka pelaksanaan sesuatu hal harus tunduk pada UU yang ruang lingkup pengaturannya lebih khusus dan dapat mengabaikan UU yang ruang lingkup pengaturannya lebih umum. Dalam kaitan dengan pengesahan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah pelaksanaannya harus tunduk pada UU No. 18, 1997 yang khusus mengatur tentang “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah,” bukan UU No. 22, 1999 yang mengatur “Pemerintahan Daerah” secara umum. Dunia hukum mengenal teori yang berlaku universal, yaitu: *Lex specialist derogaat lex generalis*.

Menurut beberapa staf Depdagri, di masa depan ciri preventif dalam upaya mengontrol perundangan yang dikeluarkan Pemda akan dikurangi atau bahkan ditinggalkan dan diubah dengan pendekatan refresif, selain itu juga akan banyak diserahkan kepada rakyat (*public control*). Cara ini dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk berinisiatif, berinovasi, dan berkreasi. Namun, apabila kemudian muncul Perda atau Keputusan yang bertentangan dengan perundangan nasional, maka Pusat akan segera menyetop dan meminta Daerah untuk segera membatalkannya.



Beberapa hal yang secara potensial dapat menjadi penghambat pelaksanaan deregulasi yang terkait dengan UU No. 18, 1997 adalah:

1. *Upaya keras Pemda untuk mengintensifkan dan megektensifkan penerimaan melalui “Sumbangan Pihak Ketiga.”* Dalam upaya mengantisipasi penurunan PAD, banyak Pemda (di luar Sumatera) mencoba meningkatkan penerimaan melalui sumbangan pihak ketiga. Untuk itu dipraktekkan pungutan “sumbangan” dengan terlebih dulu ditetapkan targetnya (ada tarifnya), karena itu sumbangan ini terkesan “diwajibkan.” Padahal menurut beberapa pejabat Pemda: “Perda tentang sumbangan pihak ketiga adalah alat bagi Pemda untuk **menerima** sumbangan secara legal, bukan untuk **mencari** sumbangan.”

Di pihak lain UU No. 18, 1997 dikeluarkan dengan semangat lebih mengefisienkan pungutan, memperjelas dan menyederhanakan tarif pungutan, mengefisienkan alokasi sumber ekonomi, dan pengaturan yang lebih adil atas beban pungutan kepada pelaku ekonomi. Dalam kaitan ini, Pemda cenderung menganggap UU No. 18, 1997 tidak relevan dengan sumbangan pihak ketiga, karena “sumbangan” tidak tergolong pajak atau retribusi, tetapi “Pendapatan Lain-lain.” Secara formalistik, logika itu benar, tetapi dalam prakteknya sumbangan pihak ketiga itu adalah pungutan yang mekanisme pemungutannya sama dengan pajak dan retribusi. Jadi jalan keluar yang dilakukan Pemda untuk menghindari dari UU No. 18, 1997 hanya “akal-akalan.”

Salah satu contohnya adalah menyangkut kendaraan tidak bermotor, yaitu kereta yang ditarik kuda (delman) yang masih merupakan alat angkut penting di berbagai daerah. Beberapa Pemda melihatnya sebagai objek pungutan yang cukup potensial. Untuk itu pemilik/pengemudi delman dibebani sumbangan pihak ketiga. Pungutan ini ditarik setiap enam bulan sekali pada saat pemeriksaan kelayakan kereta dan kuda yang dilakukan bersama oleh Dispenda, Dinas Peternakan, DLLAJ, dan Polisi. Sumbangan pihak ketiga bagi pemilik/pengemudi delman hanya perubahan nama dari bentuk pungutan yang selama ini dibebankan kepada mereka. Pungutan-pungutan itu berupa pajak kendaraan tidak bermotor, retribusi pengujian kendaraan tidak bermotor, dan retribusi pemeriksaan kesehatan hewan yang sudah dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997.

2. *Penggeseran retribusi yang dihapus ke dalam Perda baru dengan nama baru.* Retribusi tempat pelelangan ikan di berbagai daerah telah dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997, tetapi beberapa daerah mencoba menariknya kembali. Kepala Dinas Perikanan D.I. Yogyakarta, misalnya, mengeluarkan SK tentang “Pelaksanaan Pelelangan Ikan oleh Organisasi Nelayan” yang menjelaskan, antara lain: a) Perda mengenai TPI akan diganti atau dimasukkan ke dalam Perda baru tentang “Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan” dan b) untuk sementara waktu pengelolaan pelelangan ikan diserahkan kepada organisasi nelayan setempat.

Hal yang serupa juga dilakukan oleh Pemda Kabupaten Kerinci atas Retribusi Pangkalan Hasil Bumi dan Industri (PHBI). Dalam rangka pelaksanaan UU No. 18, 1997, Retribusi PHBI telah dihentikan pemungutannya sejak 23 Mei 1998, berdasarkan Instruksi Bupati. Kemudian, sejak 1 Oktober 1999 retribusi ini dihidupkan kembali. Alasannya, “Perda harus dicabut dengan Perda.” Bagi mereka yang berpandangan seperti ini, UU (No. 18, 1997) dan apalagi Instruksi Bupati tidak bisa otomatis mengubah atau membatalkan Perda. Jadi selama Perda tentang Retribusi PHBI belum dicabut, Pemda tetap berkewajiban melaksanakannya. Namun guna menyesuaikan dengan pelaksanaan UU No. 18, 1997, Pemda sedang menyusun rancangan Perda PHBI dengan memakai nama “Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan” (beberapa responden menyebutnya sebagai “ganti baju”).

3. *Pada proses pengenaan pajak/retribusi resmi, masih sering diikuti dengan pungutan informal.* Berkembangnya semacam kesepakatan dalam bentuk tidak adanya sikap penolakan terhadap pungutan informal ini, antara lain, disebabkan bahwa jenis pungutan formal dan informal

seringkali tidak dapat dibedakan oleh masyarakat, dan hal ini sudah berlangsung lama.<sup>11</sup> Jumlah pungutan biasanya relatif kecil dibanding omzet komoditi yang diusahakan/diperdagangkan, tetapi relatif besar bila dibanding dengan nilai waktu, energi, dan resiko yang mungkin harus dibayar apabila menolaknya. Kenyataan ini membuat orang dengan mudah mengambil sikap “menyerah.”

4. *Masih terdapat banyak pungutan informal di jalur transportasi yang dilakukan oleh “oknum” polisi, tentara, DLLAJR, dan bahkan preman.* Menurut pedagang yang biasa membawa sayuran dan buah-buahan dari beberapa daerah di Jabar ke Pasar Cengkareng, Jakarta diperoleh penjelasan bahwa pos retribusi resmi di sepanjang jalan raya sudah tidak ada lagi. Namun, pungutan liar (pungli) yang dilakukan oknum petugas jalan raya masih sering ditemui. Bahkan, sejak krisis ekonomi ini, mereka cenderung makin “merajalela” menarik pungli. Seorang pedagang menjelaskan bahwa setiap hari dia mengangkut satu truk sayur-mayur (sekitar 5 ton) dari Sukabumi ke Pasar Cengkareng. Setiap membawa barang, dia harus menyediakan uang pungli di sepanjang perjalanannya paling tidak Rp22.000, antara lain di pos Benda Cicurug, di sekitar/setelah pintu masuk Tol Jagorawi, di sekitar/setelah pintu masuk Tol Kota Jakarta, dan di tempat bongkar di Cengkareng<sup>12</sup>

Berdasarkan pengalaman seperti ini beberapa responden membuat kesimpulan bahwa upaya “reformasi” kelihatannya baru berlaku “sebatas kata-kata saja, dalam kenyataannya pedagang atau rakyat masih banyak dirugikan oleh petugas,” yang dalam kasus ini kebanyakan dilakukan oleh polisi.<sup>13</sup> Kejadian sebagaimana yang diceritakan di atas, sebenarnya sudah berlangsung lama, bahkan kadang-kadang pedagang harus juga menyediakan uang untuk para preman jalan raya.

Menurut beberapa pedagang hasil pertanian, ada dua hal yang membuat mereka terpaksa “menyerah” kepada oknum di jalan raya. Pertama, mereka harus selalu tepat waktu (sesuai dengan janji) dalam menyerahkan barangnya kepada grosir. Kalau tidak, maka grosir bisa menolaknya dan kesempatan memasarkan barangnya dapat ditutup. Kedua, barang yang dibawa umumnya mudah rusak, tertahan beberapa jam saja nilainya akan berkurang, bahkan dapat membuatnya tidak laku sama sekali.

Retribusi kartu ternak sudah dihapus, begitu juga retribusi pengiriman ternak keluar daerah. Namun demi kelancaran pengangkutan ternak, pedagang biasanya tetap meminta surat keterangan asal ternak dari Kepala Desa, supaya tidak dituduh membawa ternak curian. Tanpa surat keterangan ini, di sepanjang jalan antara Watampone – Makassar, misalnya, mereka akan mengalami kesulitan dengan sekitar 20 pos Polsek/Koramil. Pengamanan ternak dari kegiatan pencurian ini menjadi alasan bagi Polsek dan Koramil untuk memeriksa truk angkutan ternak.<sup>14</sup> Meskipun begitu, menurut para informan, tingkat pencurian ternak di Kabupaten Bone pada dua tahun terakhir ini cenderung meningkat. Informan di Kecamatan Cina, Kabupaten Bone, menceritakan bahwa dulu rata-rata rumah tangga memelihara 10 ekor sapi, sekarang hanya tiga ekor. Penyebabnya adalah: 1) peran ternak dalam kegiatan membajak

<sup>11</sup> Keadaan ini sudah menjadi kebiasaan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, beberapa pengamat bahkan menyatakan: “Korupsi di Indonesia sudah menjadi budaya” (lihat juga Footnote No. 9).

<sup>12</sup> Dalam melakukan pungli, khususnya di pos Benda Cicurug, oknum polisi biasanya bekerjasama dengan orang-orang tertentu (preman?) di sekitarnya.

<sup>13</sup> Ongkos truk dari Sukabumi ke Jakarta rata-rata Rp140.000 dan ongkos tenaga kerja/hari sekitar Rp100.000. Dengan demikian besarnya “pungli” rata-rata 14% dari biaya transport atau 20% dari biaya tenaga kerja.

<sup>14</sup> Menurut beberapa sopir dan pedagang ternak, sekarang mereka harus “menyetor” Rp5.000 pada setiap Polsek/Koramil. Kelihatannya sopir melakukan semua itu secara sukarela, tanpa ada yang menyetop. Namun, menurut mereka, kalau tidak berhenti, petugas akan mengejar atau di belakang hari mereka akan menghadapi “persoalan.”

sawah sudah digeser oleh traktor, dan 2) takut dicuri. Pencurian ternak makin meningkat sejak terjadi krisis ekonomi, dan sejauh ini belum ada cerita tentang Polsek/Koramil yang menemukan sapi curian yang kemudian dikembalikan kepada pemiliknya.

### 3.1.4. Beberapa Peraturan yang Potensial Mengganggu Mekanisme Pasar

Dalam kaitan dengan LoI beberapa hal yang mungkin akan mengganggu pelaksanaannya, antara lain:

1. *Pengaturan mengenai kemitraan.* SK Gubernur NTB No. 68, 1998 tentang Pelaksanaan Program Intensifikasi Tembakau mengatur pola usaha penanaman tembakau, pola hubungan kerja (kemitraan) antara petani dengan perusahaan pengelola tembakau, luas areal tanam dan produksi, rencana paket kredit oleh pengusaha kepada petani, dan proses penetapan harga tembakau pada waktu panen.

SK Gubernur tentang kapas yang menyebutkan bahwa petani kapas (antara lain di Kabupaten Bone, dengan produksi sekitar 2.000 ton/tahun) harus bermitra dengan PT Kapas Garuda Putih (KGP; lokasi di Bulukumba). SK ini menetapkan harga jual sebesar Rp1.500/kg. Pada waktu Tim berkunjung ke Kabupaten Bone, ada usul petani yang menghendaki harga jual menjadi Rp2.000/kg. SK ini ternyata cukup kuat mengikat petani, perusahaan mitra tetap berpegang pada harga yang ditetapkan SK. Pemda merencanakan baru akan menaikkan harga kapas tahun depan. SK ini sebenarnya dimaksudkan untuk melindungi harga jual petani agar tidak terlalu rendah, sekaligus memastikan ketersediaan bahan baku bagi PT KGP. Namun ketika harga jual yang ditetapkan tidakimbang lagi dengan biaya produksi, maka tahun berikutnya ada kemungkinan petani tidak mau tanam kapas lagi. Pertanyaannya adalah apakah SK semacam ini memang diperlukan?

Dalam kaitan ini, Butir 40 *Letter of Intent* antara lain menyatakan bahwa tidak boleh ada pemaksaan menjual suatu produk melalui, atau membayar biaya/komisi kepada, organisasi pemasaran tertentu. Tidak ada institusi yang berwenang menentukan daerah pemasaran khusus, mengatur besarnya produksi, atau membagi pangsa pasar kepada perusahaan-perusahaan tertentu.

2. *Berbagai pengaturan Pemda tentang usaha/pemasaran produksi rakyat yang sudah dibekukan (tidak efektif lagi), tetapi tidak secara resmi dicabut.* SK Gubernur Sulsel tentang jambu mete yang menginstruksikan kepada instansi/badan/asosiasi/aparat yang terkait dengan usaha pembelian jambu mete agar tidak melakukan pembelian jambu mete bentuk gelondongan. Namun dalam kenyataannya hampir seluruh jambu mete yang diantarpulaukan, termasuk yang di ekspor ke India, masih dalam bentuk gelondongan. “SK ini tidak digubris oleh pedagang,” kata seorang staf Dinas Perkebunan. Namun, kalau SK ini tidak dicabut secara resmi, suatu saat dapat dipakai oleh petugas pemerintah untuk memaksa petani memprosesnya menjadi jambu mete biji. Kebijakan serupa juga diberlakukan pada komoditi kakao.
3. *Usaha pengaturan mutu hasil pertanian dan pelestarian (ternak).* Salah satu contohnya adalah Instruksi Gubernur Kalsel No. 18, 1996 tentang “Larangan Memproduksi dan Memperjualbelikan Karet Jenis Scrap yang Terkontaminasi.” Instruksi ini bertujuan meningkatkan pendapatan petani dan mengurangi limbah pabrik. Tetapi ketika semua kendaraan yang mengangkut karet diperiksa di beberapa tempat pada jalur transportasinya, maka muncul persoalan “pungli” di jalan raya.

Ada kecenderungan bahwa pemerintah (Pemda?) ingin menjadikan Pulau Sumbawa sebagai tempat pemurnian dan pelestarian jenis sapi Bali. Peternak dilarang mengembangkan jenis lain. Banyak informan yang keberatan dengan kebijakan ini, karena Pulau Sumbawa terlalu luas untuk maksud itu. Pengembangan jenis sapi Bali tidak memberi keuntungan yang

memadai bagi petani. Mereka iri dengan petani di Jawa yang bebas memilih berbagai jenis ternak yang menguntungkan untuk dternakkan.<sup>15</sup>

*Pengaturan mengenai pola tanam.* Masih banyak daerah yang mengatur pola tanam dengan alasan tentu saja untuk membantu petani. Namun, banyak petani mengatakan bahwa kebijakan yang dibuat pejabat seringkali dilatari anggapan bahwa kemampuan petani masih rendah.<sup>16</sup> Misalnya, Kabupaten Lotim melakukan pengaturan “pola tanam dan tata tanah” melalui Perda No. 8, 1990. Beberapa isi penting Perda ini menetapkan bahwa bentuk pola tanam ditetapkan lima macam. Bentuk lain yang menyimpang dari pola di atas akan ditetapkan tersendiri dengan SK Bupati. Pelaksanaan pola tanam dan tertib tata tanam pada setiap daerah irigasi disesuaikan dengan keadaan iklim dan ketersediaan air. Ketentuan awal tanam padi, tutup tanam padi, dan luas tanam padi untuk setiap musim tanam ditetapkan oleh Bupati. Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tersebut diancam hukuman kurungan selamalamanya tiga bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp50.000,-

Akhir-akhir ini pelaksanaan Perda ini tidak terlalu ketat. Namun sewaktu-waktu dapat saja diberlakukan lagi, sebab secara formal belum pernah dicabut. Pada dasarnya masyarakat petani perlu dibebaskan dari pemaksaan untuk menanam jenis tanaman tertentu, sebagaimana diberlakukan pada tanaman tebu (*Butir 43 Letter of Intent*). Mereka harus diberi kebebasan untuk memilih tanaman yang secara ekonomis dapat memberikan penghasilan yang lebih tinggi.

### **3.1.5. Sosialisasi Perundangan**

Usaha sosialisasi perundangan, khususnya yang menyangkut deregulasi dalam rangka pelaksanaan UU No. 18, 1997 dan LoI, kepada masyarakat umumnya masih sangat terbatas. Sehingga masih sulit mengharapkan agar rakyat dapat melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan pengaturan usaha dan perdagangan regional di daerah. Alasan yang banyak dikemukakan Pemda (Biro dan Bagian Hukum) adalah terbatasnya dana (pada TA 1999/2000 setiap kabupaten rata-rata disediakan dana Rp5 juta untuk kegiatan penyuluhan hukum). Secara umum selama ini hukum merupakan salah satu sektor yang mendapat anggaran paling kecil. Kalau sekarang masyarakat menghendaki agar pemerintah lebih mengedepankan supremasi hukum dalam praktek bermasyarakat dan bernegara, maka anggaran sektor ini perlu diberi alokasi secara memadai.

Dengan dana itu berbagai Perda dan Keputusan Pemda diusahakan dapat diperbanyak untuk dibagikan kepada instansi pengelola, kecamatan, dan kantor desa/kelurahan. Karena selama ini dananya kecil, biasanya tidak banyak kantor desa/kelurahan yang menerima dokumen-dokumen tersebut, padahal pelayanan kepada rakyat harusnya disediakan di desa/kelurahan. Lebih dari itu, setiap peraturan yang menyangkut rakyat selalu mencantumkan pasal yang lebih kurang berbunyi: “Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan peraturan ini dengan

<sup>15</sup> Peternak di Kabupaten Gunung Kidul, D.I. Yogyakarta, misalnya, bebas memilih jenis sapi yang ingin dikembangkan, antara lain: simental, himonni, brengus, brahman, atau ongol.

<sup>16</sup> Contoh lain, di sektor peternakan terlihat pada Surat Dirjen Peternakan No. TN.150/03/B/0298 kepada Gubernur NTT tanggal 18 Pebruari 1998 tentang Pencegahan dan Larangan Pematangan Sapi/Kerbau Betina Produktif. SK ini masih mendasari keputusannya dengan UU Penyembelihan Ternak Besar Bertanduk Betina Tahun 1936 (Stbl. 1936 No. 614). Keputusan seperti ini kelihatannya muncul karena para pengambil keputusan masih menganggap petani kita bodoh. Sebenarnya, 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.

penempatannya dalam Lembaran Negara/Daerah.”<sup>17</sup> Dalam prakteknya orang tidak mudah memperoleh atau membaca peraturan perundangan yang menyangkut rakyat. Kadang-kadang terdapat kesan bahkan informasinya sengaja ditutup-tutupi. Jangankan peraturan daerah, peraturan perundangan (nasional) pun masih sangat sedikit tersedia di toko buku.

Untuk menyebarkan informasi tentang deregulasi dan Perda baru, Pemda biasanya melakukannya melalui rapat koordinasi internal dengan melibatkan seluruh instansi terkait dan aparat kabupaten (untuk tingkat propinsi), aparat kecamatan (untuk tingkat kabupaten), aparat desa/kelurahan (untuk tingkat kecamatan). Beberapa daerah mengirim naskah peraturannya ke radio dan media lokal untuk dapat disiarkan. Instansi yang berwenang melakukan sosialisasi perundangan berbeda antara satu daerah dengan lainnya. Sebagian daerah menyerahkan upaya ini pada Biro dan Bagian Hukum, sementara yang lain menyerahkannya kepada instansi pemungutnya, seperti Dinas Pendapatan Daerah, Dinas Teknis yang terkait, atau Biro/Bagian Perekonomian.

Beberapa usaha yang tergolong inovatif dalam mensosialisasikan peraturan perundangan, adalah sebagai berikut:

1. Pemda Kabupaten Sumba Timur, NTT, secara aktif menyebarluaskan informasi tentang deregulasi perdagangan/pungutan. Beberapa hari menjelang 23 Mei 1998 (hari efektif penghentian pungutan), secara khusus Pemda berusaha memberi penerangan kepada masyarakat mengenai akan dihentikannya beberapa jenis pungutan tersebut. Penerangan itu dilakukan dengan berkeliling wilayah kabupaten menggunakan kendaraan yang berpengeras suara. Indikasi dari keberhasilan cara ini, bahwa para pihak yang berkepentingan, terutama pedagang dan petani mengetahui dengan benar pelaksanaan deregulasi itu. 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 bersemangat mereka menceritakan bahwa sekarang adalah “*era perdagangan bebas,*” dalam pengertian tidak ada lagi “*orang pemerintah yang mengganggu*” aktivitas ekonomi mereka.
2. Penerbitan buku kecil tentang *Pedoman Pelayanan Masyarakat Kabupaten Daerah Tingkat II Temanggung*. Buku ini berisi penjelasan singkat mengenai 162 jenis pelayanan masyarakat yang dilaksanakan berbagai instansi di Kabupaten Temanggung, Jateng. Buku ini disebarkan ke seluruh instansi, kecamatan, bahkan sampai ke desa/kelurahan. Hal yang serupa, ditemukan juga di Kabupaten Sambas, Kalbar, yang meringkas isi penting setiap Perda (baru) dalam satu halaman, kemudian disebarkan ke seluruh desa/kelurahan.

## **3.2. Dampak Deregulasi**

### **3.2.1. Deregulasi dan Perdagangan Komoditi Pertanian**

Pelaksanaan deregulasi ekonomi dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi perekonomian melalui upaya pengurangan faktor regulasi yang menjadi sumber distorsi pasar. Hal ini diharapkan dapat membawa dampak positif bagi perekonomian rakyat, terutama bagi produsen/petani yang selama ini dianggap sebagai pihak yang sering dirugikan. Untuk mengetahui dampak tersebut, maka dilakukan analisis terhadap beberapa kasus tata niaga komoditi unggulan di kabupaten yang dikunjungi. Wawancara dilakukan dengan pelaku ekonomi di setiap tingkatan jalur tataniaga yang ada, meliputi: petani produsen, pedagang perantara/pengumpul, pedagang antar daerah/pulau serta pengusaha (eksportir, prosesor).

<sup>17</sup> Tanpa kegiatan sosialisasi pun, asal suatu peraturan sudah ditempatkan dalam Lembaran Negara/Daerah, maka semua orang dianggap sudah tahu, dan peraturan itu secara hukum sudah efektif berlaku.

Data dan informasi yang dikumpulkan meliputi data sebelum dan sesudah deregulasi. Data sebelum deregulasi adalah data pada bulan Juli 1997, yang kemudian dikonfirmasi dengan data sekunder yang diperoleh dari instansi terkait di daerah, sedangkan data setelah deregulasi adalah data pada saat survey dilaksanakan di masing-masing daerah/propinsi (lihat Tabel 1). Analisis dilakukan terhadap 36 contoh kasus yang terdiri dari 20 jenis komoditi pertanian di 12 Propinsi yang dikunjungi.

Depresiasi nilai rupiah terhadap US\$ dua tahun terakhir, mendorong peningkatan harga jual hampir semua komoditi pertanian yang dianalisis. Sehingga dampak deregulasi sulit diisolasi sepenuhnya dari pengaruh krisis tersebut. Namun demikian analisis terhadap margin tataniaga komoditi pertanian tetap dilakukan dengan mencoba mengeliminasi pengaruh krisis melalui pendekatan perubahan *share*/proporsi harga yang diterima petani terhadap harga pembeli akhir (pedagang besar, eksportir, prosesor).

### **Regulasi formal yang pernah dikenakan atas perdagangan komoditi pertanian**

Mengacu pada pembahasan pelaksanaan deregulasi sebelumnya, berikut adalah beberapa contoh regulasi formal yang pernah dikenakan terhadap perdagangan komoditi pertanian berdasarkan pengelompokan komoditi atau sub sektor pertanian yang dianalisis.

1. Komoditi tanaman pangan dan hortikultura Bentuk regulasi yang secara umum dikenakan pada perdagangan komoditi ini adalah berupa pengenaan retribusi pengiriman barang ke luar daerah (hasil bumi, pangkalan). Pungutan ini dibebankan kepada pedagang antar daerah atau kepada perusahaan angkutan. Tidak ditemui bentuk pengaturan yang sifatnya membatasi atau pelarangan, kecuali kasus jeruk di Kalbar.
2. Tanaman perkebunan/kebutanan. Di samping dikenai retribusi hasil bumi/pangkalan, beberapa jenis komoditi perkebunan pernah dikenai pengaturan yang sifatnya membatasi, baik oleh pemerintah pusat (teh-rayonisasi, cengkeh-BPPC, tebu-TRI, dan rotan-dikelola KUD) maupun daerah (pelarangan penjualan biji kakao/mete/kopi asalan di Sulsel, dan pelarangan produksi karet scrap di Kalsel).
3. Perikanan. Komoditi perikanan laut dikenai pungutan/retribusi pelelangan, dengan mengabaikan pelaksanaan dari proses pelelangan itu sendiri. Pendirian TPI lebih dimaksudkan untuk mengoptimalkan pemungutan retribusi, sementara upaya untuk mendukung proses pelelangan terabaikan. Hal ini terjadi di seluruh daerah yang dikunjungi. Di beberapa daerah selain dibebani retribusi TPI, komoditi ikan juga dikenai pungutan/retribusi pengiriman ke luar daerah.
4. Peternakan. Perdagangan komoditi peternakan terutama ternak sapi potong merupakan sasaran pengenaan berbagai bentuk pungutan di daerah, baik berupa pungutan formal maupun informal, hal ini terjadi di seluruh daerah yang dikunjungi. Untuk alasan kelestarian, sejak tahun 1988 tataniaga komoditi ternak potong juga diatur melalui kebijakan alokasi dan kuota. Sementara untuk perdagangan komoditi susu sapi terikat dengan sistem kemitraan antara petani dan koperasi susu/GKSI.

Semua bentuk pungutan daerah (formal dan informal) terhadap komoditi pertanian dibebankan kepada pedagang, terkecuali pungutan desa. Dilihat dari segi banyaknya pengaturan, jumlah jenis pungutan dan besarnya pungutan yang pernah diberlakukan, ternak sapi adalah komoditi yang paling banyak dikenai regulasi daerah. Sebaliknya komoditi kopi, dan bawang merah di NTB adalah komoditi yang selama ini relatif tidak banyak diatur atau dibebani pungutan daerah. Secara umum sub-sektor tanaman pangan dan hortikultura paling sedikit diregulasi dibandingkan tiga sub-sektor lainnya.

## Apakah deregulasi berdampak atas proporsi harga di tingkat petani?

Pelaksanaan deregulasi dan reformasi ekonomi berpengaruh terhadap kinerja sistem tataniaga beberapa komoditi pertanian yang dianalisis. Pelaku ekonomi yang menguasai perdagangan sebagian besar komoditi pertanian setelah deregulasi tidak banyak mengalami perubahan, disamping itu kondisi yang ada belum sepenuhnya mendukung ke arah pasar yang terbuka. Sistem pasar yang bersifat oligopsoni (seperti: tembakau, dan teh) masih berlangsung, demikian pula peran pedagang sebagai penentu harga, kualitas barang dan timbangan masih tetap dominan (seperti pada komoditi: bawang merah di Brebes, tembakau di Sampang dan Temanggung). Namun demikian pelaksanaan deregulasi menunjukkan indikasi yang positif.

Berikut adalah beberapa temuan menyangkut kinerja sistem tataniaga berdasarkan hasil pemantauan terhadap perdagangan komoditi pertanian yang dianalisis dengan didukung bukti empiris. Paling tidak ada dua hal utama yang mengarah pada semakin berkurangnya distorsi pasar dalam perdagangan beberapa komoditi pertanian, yaitu:

1. Perdagangan sebagian besar komoditi pertanian semakin bebas, karena alternatif tempat petani menjual hasil pertaniannya semakin banyak. Keadaan ini menaikkan posisi tawar di tingkat petani.
2. Berkurangnya pungutan/retribusi formal maupun informal yang dibebankan kepada pedagang atau pengusaha angkutan mengurangi biaya tataniaga yang harus mereka tanggung, ini berarti beban biaya yang selama ini diperhitungkan terhadap harga beli pedagang di tingkat petani akan berkurang.

Bukti empiris menunjukkan bahwa proporsi harga di tingkat petani dari seluruh komoditi yang diteliti mengalami kenaikan rata-rata 9% setelah deregulasi. Hampir 92% dari contoh kasus yang ada menunjukkan kenaikan proporsi, kecuali untuk kasus kakao di Bone, ikan laut di Gunung Kidul dan kulit manis di Kerinci. Sekitar 58% dari contoh kasus, proporsi harga di tingkat petaninya meningkat pada kisaran lebih dari 0% hingga 10%; dan 33% lainnya meningkat pada kisaran lebih dari 10% hingga 32% (Tabel 3 dan Tabel 5). Hal ini didukung pula oleh kenyataan bahwa petani produsen menikmati kenaikan harga normal lebih tinggi atau penurunan harga normal lebih rendah dibandingkan kenaikan/penurunan harga normal yang dialami pedagang (Tabel 7).

Turunnya proporsi harga di tingkat petani pada komoditi kakao disebabkan tingginya curah hujan karena pengaruh badai 'la-nina' sehingga petani terpaksa menjual biji kakao dalam keadaan basah. Sementara itu dalam kasus ikan laut faktor utamanya adalah karena proses pelelangan tidak berlangsung sebagaimana mestinya. Harga lebih banyak ditentukan oleh pedagang/bakul yang cenderung bersepakat dalam menentukan harga beli. Pedagang antar daerah yang berani membeli di atas harga kesepakatan pengumpul setempat akan 'dihakimi.' Sedangkan untuk kasus kulit manis, permintaan dunia cenderung turun dan berimplikasi menurunnya harga. Harga jual kayu manis saat ini lebih rendah dibandingkan harga sebelum deregulasi, sedangkan biaya tataniaga meningkat cukup besar.

Peningkatan proporsi harga di tingkat petani yang terbesar terjadi pada komoditi tembakau rajangan. Pada saat itu pedagang membeli bahan baku tembakau dari petani dengan harga relatif lebih tinggi dari tahun sebelumnya, dengan harapan cuaca akan mendukung proses pengeringan tembakau rajangan. Namun kualitas tembakau rajangan yang dihasilkan jauh dari harapan karena proses pengeringan tidak sempurna, sehingga harga jual pedagang ke pabrik rokok jatuh.

Petani kopi (robusta di Temanggung) menerima proporsi harga tertinggi baik sebelum maupun setelah deregulasi dibandingkan petani komoditi lainnya. Hal ini dimungkinkan karena komoditi kopi relatif tidak terdistorsi. Oleh karena itu dampak regulasi terhadap peningkatan proporsi harga yang diterima petani juga tidak terlalu besar.

### 3.2.2. Marjin keuntungan pedagang

Ketatnya persaingan pasar di daerah pedesaan tercermin dari banyaknya pedagang pengumpul yang terlibat dalam perdagangan. Sebagai contoh, di satu desa jumlah pedagang karet yang aktif tidak kurang dari 10 orang (Hulu Sungai Tengah, Muba). Demikian pula pedagang pengumpul kopi yang beroperasi di seluruh daerah yang dikunjungi jumlahnya cukup banyak. Sementara di Sulut banyak masyarakat (korban PHK) yang tertarik menjadi pedagang pengumpul kopra/kelapa. Pengusaha pengolah kopra/kelapa mengakui bahwa untuk memenuhi kebutuhan bahan baku kopra saat ini sulit diperoleh hanya dari satu atau dua orang pedagang, karena semakin banyaknya pedagang pengumpul yang beroperasi. Bahkan petani kopi di Temanggung mempunyai akses langsung kepada pengusaha/eksportir. Disamping itu pengaruh kurangnya pasokan barang di pasaran pada saat survey dilakukan (bawang merah di Bima, mete di Sampang, cengkeh di Minahasa, dan susu di Sukabumi) juga mendorong ketatnya persaingan diantara pedagang.

**Tabel 3.** Perubahan Proporsi Harga Yang Diterima Petani/Produsen Sebelum dan Sesudah Deregulasi<sup>\*)</sup>

Perubahan Proporsi Harga (PH)	Jenis Komoditi Pertanian	Proporsi Sampel
PH $\geq$ 20%	1. Kelapa (Minahasa) 2. Tembakau Rajangan (Temanggung) 3. Ikan Laut (Gorontalo) 4. Ternak Sapi (Gorontalo)	11%
10% $\leq$ PH < 20%	1. Bawang Merah (Bima) 2. Kentang (Gowa) 3. Kopra (Minahasa) 4. Cengkeh (Minahasa) 5. Karet/Scrap (Muba) 6. Kemiri (Bima, tujuan Banjarmasin) 7. Rotan (Luwu) 8. Susu Sapi (Sukabumi)	22%
0% < PH < 10%	1. Kentang (Kerinci) 2. Jeruk Manis (Luwu) 3. Daun Teh (Sukabumi) 4. Kakao (Polmas) 5. Kopi (semua daerah, 5 kasus) 6. Tembakau Rajangan (Sampang) 7. Karet/RSS/Scrap (Bengkalis & HST, 3 kasus) 8. Biji Menté (Sampang) 9. Kemiri (Bima, tujuan Mataram) 10. Udang (Bone) 11. Ternak Sapi (Bone, Bima, Lotim, Sampang) 12. Telur Itik (HST-Kalsel)	58%
PH < 0% (negatif)	1. Kakao (Bone) 2. Kayu Manis (Kerinci) 3. Ikan Laut (Gunung Kidul)	8%
	Jumlah	100%

Keterangan: \*) Nilai tertinggi: 31,9%; Nilai terendah: -5,7%  
Rata-rata: 8,8%; Median: 6,5%  
Sumber : Tabel 5 (diolah).



Kondisi ini terlihat pula dari analisis besarnya margin keuntungan pedagang komoditi pertanian yang cenderung menurun (89% dari total contoh kasus), kecuali untuk komoditi bawang merah dan kemiri di Bima, serta kayu manis di Kerinci (lihat Tabel 4 dan Tabel 6). Penurunan margin keuntungan paling banyak (64% dari contoh kasus yang dianalisis) ada pada kisaran kurang dari 0% hingga minus 10%.

Untuk kasus bawang merah, harga di Bima (sekitar Desember 1998) meningkat hampir 14 kali dari harga sebelum deregulasi atau harga konstannya meningkat hingga 454% (lihat Tabel 7), sementara biaya tataniaga hanya meningkat tiga kali lipat saja. Hal ini memungkinkan pedagang dapat menikmati keuntungan yang lebih besar dibandingkan sebelum deregulasi. Sementara untuk komoditi kemiri dari Bima (untuk tujuan Mataram), disebabkan kenaikan harga jual di Mataram lebih tinggi dari pada di Banjarmasin, sedangkan kenaikan biaya tataniaganya relatif kecil.

**Tabel 4.** Perubahan Margin Keuntungan Pedagang\*)

<b>Perubahan Margin Keuntungan (MK)</b>	<b>Jenis Komoditi Pertanian</b>	<b>Proporsi Sampel</b>
MK > 0% (positif)	1. Bawang Merah (Bima) 2. Kayu Manis (Kerinci) 3. Kemiri (Bima, tujuan Mataram) 4. Ikan Laut (Gunung Kidul)	11%
0% ≥ MK > (-10%)	1. Kentang (Kerinci) 2. Jeruk Manis (Luwu) 3. Daun Teh (Sukabumi) 4. Kakao (Polmas & Bone, 2 kasus) 5. Kopi (semua daerah, 5 kasus) 6. Tembakau Rajangan (Sampang) 7. Karet/RSS/Scrap (Bengkalis & HST, 3 kasus) 9. Biji Mente (Sampang) 10. Rotan (Luwu) 11. Udang (Bone) 12. Susu Sapi (Sukabumi) 13. Ternak Sapi (Bone, Bima, Lotim, Sampang) 14. Telur Itik (HST-Kalsel) (23 kasus)	64%
(-10%) ≥ MK > (-20%)	1. Kentang (Gowa) 2. Kopra (Minahasa) 3. Kelapa (Minahasa) 4. Cengkeh (Minahasa) 5. Karet/Scrap (Muba) 6. Kemiri (Bima, tujuan Banjarmasin) 7. Ikan Laut (Gorontalo)	19%
MK ≤ (-20%)	1. Tembakau Rajangan (Temanggung) 2. Ternak Sapi (Gorontalo)	6%
	Jumlah	100%

Keterangan: \*) Nilai tertinggi: 10,9%; Nilai terendah: -41,7%  
Rata-rata: 6,7%; Median: 4,9%

Sumber: Tabel 6 (diolah)

Pedagang tembakau rajangan di Temangggung pada musim panen tahun 1998 mengalami penurunan marjin paling besar dibandingkan komoditi lainnya. Seperti diulas sebelumnya bahwa pada saat itu kualitas tembakau rajangan yang dihasilkan sangat rendah serta permintaan pabrik rokok terhadap tembakau rajangan turun. Untuk musim tanam tahun 1999 harga tembakau rajangan diperkirakan membaik, di Sampang misalnya harga pasaran telah mencapai Rp18.000/kg.

Secara umum toleransi para pedagang dimasa reformasi meningkat. Keuntungan tidak semata diambil dari setiap unit produk tetapi lebih diprioritaskan pada upaya akumulasi volume barang yang akan diperdagangkan. Bahkan bagi pedagang yang sekaligus pemilik/ pengusaha angkutan lebih mengutamakan operasional alat angkutannya, perolehan keuntungan dari produk yang diperdagangkan tidak menjadi prioritas. Nampaknya pedagang lebih mementingkan kelangsungan usaha dan keharmonisan dengan masyarakat sekitar dari pada memaksimalkan keuntungan yang akan diperolehnya. Selain itu pedagang juga melakukan upaya diversifikasi usaha seperti penyediaan sarana produksi dan kebutuhan pokok bagi petani.

Sebagai komoditi yang paling banyak dibebani berbagai bentuk pungutan dan pengaturan, ternyata komoditi ternak sapi tidak menjadi komoditi yang paling diuntungkan dari dampak deregulasi tersebut. Sistem pasar tradisional yang banyak dikuasai para 'calo' atau pedagang perantara menjadi penghambat utama. Di samping itu peluang usaha pemasaran ternak ke daerah lain belum dimanfaatkan karena terbentur masalah permodalan.

**Tabel 5.** Proporsi Harga Yang Diterima Petani/Produsen

No.	Komoditi	Propinsi, Kabupaten	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi	Perubahan
<b>A. Tanaman Pangan &amp; Hortikultura</b>					
1.	Bawang Merah	Bima, NTB	57%	75%	17,9%
2.	Kentang	Kerinci, Jambi - Padang Gowa, Sulsel – Klmantan	82%	85%	3,2%
3.	Jeruk Manis	Luwu, Sulsel	60%	71%	11,1%
<b>B. Tanaman Perkebunan &amp; Kehutanan</b>					
4.	Daun Teh	Sukabumi, Jawa Barat	77%	84%	7,1%
5.	Biji Kakao	Polmas, Sulsel Bone, Sulsel	88%	97%	8,4%
6.	Kopi [arabica] [robusta]	Polmas, Sulsel Temanggung, Jateng Karo, Sumut Malang, Jatim Kerinci, Jambi	91%	94%	2,9%
7.	Kopra	Minahasa, Sulut	95%	98%	3,5%
8.	Kelapa	Karo, Sumut	66%	71%	4,7%
9.	Cengkeh	Malang, Jatim	89%	94%	5,6%
10.	Tembakau Rajangan	Kerinci, Jambi	91%	93%	2,4%
11.	Karet/	Minahasa, Sulut	65%	82%	16,4%
	Ojol	Minahasa, Sulut	63%	83%	20,8%
	RSS	Minahasa, Sulut	83%	97%	13,9%
	Scrap	Temanggung, Jateng Sampang, Jatim	63%	94%	31,9%
12.	Biji Mente	Sampang, Jatim	89%	93%	4,4%

Tabel 5. (Lanjutan)

No.	Komoditi	Propinsi, Kabupaten	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi	Perubahan
13.	Kayu Manis	Kerinci, Jambi	93%	92%	-0.7%
14.	Kemiri	Bima, NTB - Mataram - Banjarmasin	71% 58%	80% 74%	8.6% 16.4%
15.	Rotan	Luwu, Sulsel	34%	54%	19.9%
<b>C. Perikanan</b>					
16.	Ikan Laut	Gunung Kidul, Yogyakarta Gorontalo, Sulut	86% 60%	80% 80%	-5.7% 20.0%
17.	Udang	Bone, Sulsel	85%	88%	3.0%
<b>D. Peternakan</b>					
18.	Susu Sapi	Sukabumi, Jabar	50%	60%	10.0%
19.	Ternak Sapi	Bone, Sulsel Gorontalo, Sulut Bima, NTB Lombok Timur, NTB Sampang, Jawa Timur	81% 60% 73% 86% 86%	88% 83% 80% 89% 87%	7.3% 23.3% 7.6% 3.5% 1.2%
20.	Telur Itik	Hulu Sungai Tengah, Kalsel	78%	88%	9.7%
	<b>Rata-rata</b>				<b>8.8%</b>
	<b>Median</b>				<b>6.5%</b>

Tabel 6. Marjin Keuntungan Pedagang

Komoditi	Propinsi, Kabupaten	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi	Perubahan	Pembeli Terakhir
<b>Keamanan Pangan &amp; Hortikultura</b>					
Bawang Merah	Bima, NTB	2.3%	13.2%	10.9%	PP-Banjarmasin
Kentang	Kerinci, Jambi - Padang	14.0%	11.0%	-3.0%	P. antar Daerah
	Gowa, Sulsel - Blkppan	20.6%	6.7%	-13.9%	P. antar Pulau
Jeruk Manis	Luwu, Sulsel - UP	11.5%	5.4%	-6.1%	P. antar Daerah
<b>Keamanan Perkebunan &amp; Kehutanan</b>					
Daun Teh	Sukabumi, Jawa Barat	18.5%	12.0%	-6.5%	Pabrik Pengolah
Biji Kakao	Polmas, Sulsel	7.9%	1.8%	-6.1%	PP-Kabupaten
	Bone, Sulsel	6.4%	5.5%	-0.9%	PP-Kabupaten
Kopi [arabica]	Polmas, Sulsel	5.6%	3.1%	-2.5%	PP-Kabupaten
[robusta]	Temanggung, Jateng	3.0%	1.1%	-1.9%	PP-Kabupaten
	Karo, Sumut	18.4%	13.6%	-4.8%	PP-Kabupaten
	Malang, Jatim	10.0%	4.8%	-5.2%	PP-Kabupaten
	Kerinci, Jambi	2.6%	1.5%	-1.1%	P. antar Daerah
Kopra	Minahasa, Sulut	32.9%	14.3%	-18.6%	Pabrik Pengolah
Kelapa	Minahasa, Sulut	27.5%	8.5%	-19.0%	Pabrik Pengolah
Cengkeh	Minahasa, Sulut	12.5%	0.6%	-11.9%	Pabrik Pengolah
Tembakau	Temanggung, Jateng	7.4%	-34.3%	-41.7%	PP-Kecamatan
	Sampang, Jatim	9.2%	3.9%	-5.3%	PP-Desa
Karet/ Scrap	Bengkalis, Riau	18.1%	13.2%	-5.0%	Pabrik Crumb R.
RSS	Hulu Sungai Tengah, Kalsel	7.0%	5.5%	-1.5%	Pabrik Crumb R.
Scrap	Hulu Sungai Tengah, Kalsel	11.6%	3.1%	-8.5%	Pabrik Crumb R.
"	Muba, Sumsel	30.0%	11.0%	-19.0%	Pabrik Crumb R.
Biji Mente	Sampang, Jatim	5.2%	0.3%	-4.9%	PP-Kecamatan
Kayu Manis	Kerinci, Jambi	1.0%	2.0%	1.0%	Eksportir
Kemiri	Bima, NTB - Mataram	7.6%	7.9%	0.3%	PP-Mataram
	- Banjarmasin	26.2%	16.2%	-10.0%	PP-Banjarmasin
Rotan	Luwu, Sulsel	6.0%	5.3%	-0.7%	Ek sportir
<b>Perikanan</b>					
Ikan Laut	Gunung Kidul, Yogyakarta	3.1%	13.5%	10.4%	PP-Kecamatan
	Gorontalo, Sulut	29.3%	12.8%	-16.5%	PP-Kecamatan
Udang	Bone, Sulsel	11.1%	10.8%	-0.3%	Eksportir
<b>Peternakan</b>					
Susu Sapi	Sukabumi, Jabar	28.8%	19.5%	-9.3%	Pengecer
Ternak Sapi	Bone, Sulsel	12.3%	8.9%	-3.4%	P. antar Pulau
	Gorontalo, Sulut	31.0%	10.9%	-20.1%	PP-Balikpapan
	Bima, NTB	11.5%	7.3%	-4.2%	PP- DKI
	Lombok Timur, NTB	3.8%	2.2%	-1.6%	PP- DKI
	Sampang, Jawa Timur	12.0%	10.6%	-1.4%	Pengecer
Telur Itik	Hulu Sungai Tengah, Kalsel	21.2%	11.7%	-9.5%	PP-Kabupaten
<b>Rata-rata</b>				<b>-6.7%</b>	
<b>Median</b>				<b>-4.9%</b>	

**Tabel 7.** Harga Normal di Tingkat Petani dan Pedagang/Pabrik, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (dalam Rp/Kg, 1996=100)

Komoditi	Kabupaten	Petani			Pedagang/Pabrik			
		Sebelum	Sesudah	Perubahan	Sebelum	Sesudah	Perubahan	
<b>Tanaman Pangan &amp; Hortikultura</b>								
Bawang Merah	Bima	575	4180	627%	1007	5573	454%	
Kentang	Kerinci	1295	856	-34%	1582	1007	-36%	
	Gowa	1151	805	-30%	1918	1132	-41%	
Jeruk Manis	Luwu	671	515	-23%	959	686	-28%	
<b>Tanaman Perkebunan &amp; Kehutanan</b>								
Daun Teh	Sukabumi	240	264	10%	312	315	1%	
Biji Kakao	Polmas	2206	4490	104%	2493	4635	86%	
	Bone	2177	3718	71%	2637	4587	74%	
Kopi [arabica]	Polmas	6952	7001	1%	7672	7484	-2%	
	[robusta]							
	Temanggung	4315	7794	81%	4555	7936	74%	
	Karo	2210	3416	55%	3327	4803	44%	
	Malang	3836	4249	11%	4315	4499	4%	
	Kerinci	2877	3523	22%	3165	3775	19%	
Kopra	Minahasa	612	989	62%	940	1213	29%	
Kelapa	Minahasa	1199	1651	38%	1918	1981	3%	
Cengkeh	Minahasa	2781	5992	115%	3356	6190	84%	
Tembakau Rajangan	Temanggung	4795	2920	-39%	7672	3093	-60%	
	Sampang	7672	8998	17%	8631	9498	10%	
Karet/	Ojol							
	Bengkalis	943	699	-26%	1779	1238	-30%	
	RSS	HL.Sungai Tengah	2254	1300	-42%	2589	1500	-42%
	Scrap	HL.Sungai Tengah	959	550	-43%	1199	650	-46%
	Scrap	Muba	703	818	16%	1247	1070	-14%
Biji Mente	Sampang	3836	3499	-9%	4315	3749	-13%	
Kayu Manis	Kerinci	3836	1510	-61%	4124	1636	-60%	
Kemiri	Bima– Mataram	719	984	37%	1007	1229	22%	
	Bima- Banjarmasin	719	984	37%	1247	1328	7%	
Rotan	Luwu	302	735	143%	897	1372	53%	
<b>Perikanan</b>								
Ikan Laut	Gunung Kidul	2877	2930	2%	3356	3663	9%	
	Gorontalo	1918	2311	21%	3196	2889	-10%	
Udang	Bone	14384	33797	135%	17021	38625	127%	
<b>Peternakan</b>								
Susu Sapi	Sukabumi	863	755	-13%	1726	1259	-27%	
Ternak Sapi (Rp/ekor)	Bone	789323	893202	13%	973820	1011066	4%	
	Gorontalo	719217	1238053	72%	1198696	1485663	24%	
	Bima	786344	944231	20%	1083621	1177338	9%	
	Lombok Timur	1227465	1187666	-3%	1428845	1327825	-7%	
	Sampang	2205600	1399650	-37%	2568565	1606698	-37%	
Telur Itik (Rp/Butir)	Hulu Sungai Tengah	336	350	4%	432	400	-7%	

### **3.2.3. Deregulasi dan Pendapatan Asli Daerah**

Pajak dan retribusi daerah merupakan komponen sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sangat penting, dan karenanya Pemda berusaha dengan berbagai cara agar jumlahnya dapat terus ditingkatkan. Hanya sayangnya, usaha itu sering tanpa mempertimbangkan faktor efisiensi perekonomian di daerahnya. Pemungutan pajak dan retribusi yang orientasinya hanya untuk memperbesar PAD tidak jarang justru merupakan penghambat bagi terciptanya mekanisme perekonomian yang sehat. Dengan kata lain pungutan pajak dan retribusi -yang kadang kala sangat eksekutif terhadap beberapa aktivitas ekonomi tertentu- justru merupakan sumber distorsi pasar yang mengakibatkan terjadinya inefisiensi ekonomi.

Dalam kaitannya dengan hal itu, langkah deregulasi yang diusahakan untuk menata kembali segala bentuk pungutan pajak dan retribusi daerah (berdasarkan UU No. 18, 1997) merupakan langkah tepat. Banyaknya jumlah jenis pungutan pajak dan retribusi yang harus dihapuskan sebagai konsekuensi pelaksanaan deregulasi, secara langsung mempunyai dampak terhadap perolehan PAD. Kondisi krisis ekonomi yang berlangsung bersamaan dengan pelaksanaan deregulasi, memberikan kontribusi yang besar pula dalam pencapaian realisasi PAD.

Terlepas dari soal perolehan PAD yang berkurang, kalangan Pemda umumnya menanggapi pelaksanaan UU tersebut dengan sikap yang cenderung menolak. Argumen umum yang dikemukakan berkisar pada penyeragaman pemangkasan pungutan tanpa melihat potensi sumber penerimaan masing-masing daerah. Bagi daerah yang selama ini sumber penerimaannya sangat tergantung pada jenis pungutan tertentu yang potensinya besar, akan merasa sangat keberatan jika jenis pungutan itu dihapuskan. Dalam banyak hal ketentuan-ketentuan dalam UU itu dinilai hanya berdasarkan patron yang berlaku di Jawa. Dalam menyusun UU No. 18/1997 keragaman potensi ekonomi setiap daerah kurang diakomodir.

Menghadapi kondisi seperti itu, kalangan Pemda umumnya berpendapat bahwa pungutan pajak dan retribusi daerah yang menyumbang PAD dalam jumlah besar tidak perlu dihapus. Dengan kata lain mereka menuntut agar UU No. 18, 1997 direvisi. Hal ini sangat relevan terutama jika dikaitkan dengan pelaksanaan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999.

#### **Struktur pendapatan daerah:**

Data yang disajikan pada Tabel 10 menunjukkan bahwa komposisi penerimaan daerah masih didominasi oleh sumber penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat. Sebelum diberlakukannya UU No. 18, 1997, kontribusi PAD terhadap APBD tingkat propinsi mencapai angka 33%. Setelah deregulasi, angka tersebut turun menjadi 25%. Sebaliknya, proporsi penerimaan yang bersumber dari Pos Sumbangan dan Bantuan mengalami peningkatan, yakni dari rata-rata 47% menjadi 51%. Kecenderungan perubahan komposisi penerimaan demikian juga terjadi pada struktur pendapatan Pemda kabupaten/kota. Jika sebelum deregulasi (TA 1997/1998) kontribusi PAD terhadap APBD mencapai rata-rata 9%, pada TA berikutnya mengalami sedikit penurunan menjadi 8%. Sementara itu sumber penerimaan dari Pos Sumbangan dan Bantuan mengalami peningkatan, yaitu dari 76% menjadi rata-rata 81%. Angka-angka ini mengindikasikan bahwa pemberlakuan UU No. 18, 1997 telah mengakibatkan peningkatan ketergantungan Pemda terhadap sumber pembiayaan yang berasal dari Pusat.

#### **Dampak UU No. 18, 1997 terhadap pendapatan daerah:**

Dalam banyak wawancara/diskusi dengan aparat Pemda (baik Pemda propinsi maupun kabupaten), dampak nyata deregulasi terhadap PAD yang segera dapat diidentifikasi adalah berupa keluhan mengenai turunnya PAD. UU 18, 1997 dianggap tidak aspiratif terhadap kepentingan daerah, karena sumber-sumber yang sangat potensial bagi penerimaan daerah dihapuskan begitu saja. Sementara sumber-sumber pendapatan yang tidak mempunyai potensi justru diperbolehkan untuk dipungut pajak atau retribusinya. Kesan yang muncul ke permukaan

adalah penurunan PAD tersebut sepertinya dianggap telah melumpuhkan kemampuan keuangan daerah sehingga dapat menghambat roda pemerintahan setempat. Padahal seperti dikemukakan sebelumnya, kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah masih relatif kecil, sehingga proporsi pendapatan yang terkena dampak deregulasi ini sebenarnya juga kecil.

Untuk mengetahui dampak deregulasi terhadap penerimaan daerah dilakukan dengan membandingkan nilai penerimaan PAD sebelum deregulasi (TA 1997/98) dan sesudah deregulasi (TA 1998/99), baik untuk Pemda propinsi maupun Pemda kabupaten. Dalam hal ini yang perlu digarisbawahi adalah dampak deregulasi terhadap PAD di masing-masing daerah tidak paralel dengan jumlah jenis pajak dan retribusi yang dihapus. Data yang disajikan pada Tabel 8 berikut (berdasarkan data pada Tabel 2 dan Tabel 10) menunjukkan lemahnya hubungan antara kedua variabel tersebut. Untuk tingkat propinsi, *rank correlation* antara jumlah PAD yang hilang dengan jumlah jenis pungutan (pajak dan retribusi daerah) yang dihapus hanya 0,33. Untuk tingkat kabupaten, angkanya juga relatif kecil, yaitu 0,41. Fenomena ini menunjukkan bahwa besar kecilnya dampak deregulasi terhadap PAD sangat tergantung pada struktur dan jenis sumber penerimaan di masing-masing daerah yang bersangkutan.

### **Tingkat propinsi:**

1. Pada TA 1998/99 rata-rata PAD propinsi mengalami penurunan sebesar 31% (didasarkan pada realisasi TA 1997/98). Faktor utama penurunan PAD sebesar ini bukan disebabkan oleh pelaksanaan UU No. 18, 1997, melainkan lebih diakibatkan oleh kondisi krisis ekonomi (umumnya dikarenakan terjadinya penurunan yang sangat tajam pada pos penerimaan BBN-KB yang merupakan sumber utama PAD propinsi). Penghapusan berbagai pajak dan retribusi daerah di propinsi ternyata hanya memberikan kontribusi penurunan PAD rata-rata sebesar 13%. Dalam hal ini perlu dicatat pula bahwa dalam angka 13% tersebut (Tabel 10), sebagian besar sebenarnya tidak benar-benar hilang, melainkan dialihkan sebagai sumber penerimaan bagi daerah kabupaten/kota, yaitu Pajak Galian Golongan C, Pajak ABT, dan Pajak APT. Sebagai ilustrasi, Tabel 9 menunjukkan bahwa jumlah sumber pendapatan yang benar-benar hilang dari propinsi rata-rata hanya sekitar 2 %. Sementara itu di dalam dampak UU No. 18, 1997 itu sendiri, sekitar 85 % dari total kehilangan PAD propinsi merupakan sumber baru bagi PAD kabupaten. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hal ini merupakan langkah awal yang baik untuk menyongsong era otonomi daerah yang titik beratnya memang berada di tingkat kabupaten.

**Tabel 8.** Ranking Propinsi/Kabupaten berdasarkan Jumlah PAD yang Hilang dan Jumlah Pungutan yang Dihapus

Propinsi/ Kabupaten	Jumlah PAD Hilang (Rp Juta)	Jumlah Pungutan Dihapus	Ranking PAD Hilang	Rangking Pungutan Dihapus
Jateng	36.414,1	19	1	5
Riau	23.374,9	15	2	8
Sulsel	17.475,0	20	3	4
Sumsel	15.438,6	19	4	5
Sumut	12.770,6	33	5	1
Kalsel	10.258,8	21	6	2
Kalbar	4.363,1	18	7	7
NTB*)	4.176,6	11	8	10
Sulut	3.973,2	21	9	2
Jambi	3.412,7	15	10	8
D.I. Yogyakarta	3.006,0	11	11	10
<b>Rank Correlation (Propinsi)</b>			<b>0,33</b>	
Lotim	2.303,1	22	1	7
Sumbawa	1.856,5	34	2	1
Bone	1.573,0	26	3	4
Bima	794,8	28	4	2
Bengkalis	719,3	16	5	14
Kerinci	692,2	21	6	10
Sambas	659,0	24	7	5
Karo	622,6	24	8	5
OKI	524,8	12	9	17
Klaten	485,9	18	10	11
Brebes	475,2	27	11	3
Muba	407,2	16	12	14
Minahasa	342,2	18	13	11
Temanggung	241,2	14	14	16
Gorontalo	205,1	22	15	7
Gunung Kidul	188,6	22	16	7
HST	47,9	18	17	11
<b>Rank Correlation (kabupaten)</b>			<b>0,41</b>	
<b>Rank Correlation (propinsi dan kabupaten)</b>			<b>0,46</b>	

2. Kompensasi penerimaan dalam bentuk PBB-KB (Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor) tidak mampu menutup jumlah sumber penerimaan PAD yang hilang. Oleh karenanya kalangan Pemda propinsi umumnya menghendaki agar diberikan kompensasi yang lebih besar. Untuk PBB-KB misalnya, seharusnya pajak ini hanya dialokasikan untuk Pemda propinsi saja, karena Pemda kabupaten/kota sudah banyak mendapatkan kompensasi pendapatan, seperti Pajak Galian Golongan C, Pajak ABT dan Pajak APT. Bagi mereka, kondisi demikian dirasakan tidak fair, karena Pemda propinsi harus “berkorban” untuk Pemda kabupaten. Seharusnya yang “berkorban” adalah Pusat, karena selama ini Pusat sudah terlalu banyak mendapatkan “subsidi” dari Daerah.



**Tabel 9.** Penyebab Penurunan PAD Propinsi (Rp Juta)

Propinsi	PAD			Faktor Penyebab			PBB-KB 1998/99
	1997/98	1998/99	Penurunan <sup>a)</sup>	Krisis Ekonomi	UU No 18, 1997		
					Ke Dati II	Dihapus <sup>b)</sup>	
Riau	129.860,3	95.388,40	34.471,9	33.117,4	21.976,3	1.567,5 (1,2%)	973,2
Jambi	34.126,9	21.346,90	12.780,1	11.377,8	2.752,8	685,4 (2,0%)	484,0
Kalsel	56.993,3	38.940,80	18.052,5	14.103,0	9.324,8	1.064,9 (1,9%)	501,0
Sulsel	102.794,0	67.938,30	34.856,1	25.645,5	13.197,1	3.852,5 (3,7%)	758,2

Keterangan: <sup>a)</sup> = Jumlah penurunan PAD tidak sama dengan penjumlahan faktor penyebab' karena beberapa pos penerimaan PAD lainnya mengalami peningkatan.

<sup>b)</sup> = Angka dalam kurung merupakan prosentase sumber pendapatan yang dihapus terhadap total realisasi PAD TA 1997/1999.

Untuk propinsi yang relatif kaya sumber daya alamnya, tuntutan semacam itu memang dapat dimengerti. Propinsi Riau misalnya, tiap tahun telah “menyumbangkan” trilyunan rupiah kepada pemerintah pusat baik dalam bentuk migas maupun non-migas. Di lain sisi jumlah uang yang dikembalikan ke daerah dalam bentuk Sumbangan dan Bantuan sangat tidak signifikan. Untuk TA 1998/99, jumlah bantuan dan sumbangan yang diterima Propinsi Riau dari Pemerintah Pusat hanya sebesar Rp92.8 milyar. Jumlah ini hanyalah 0,00 sekian persen dari total kekayaan daerah Riau yang “disetorkan” ke Pusat. Akibat pembagian keuangan pusat-daerah yang sangat tidak adil ini, pada gilirannya memunculkan tuntutan untuk memerdekakan diri. Fenomena ini harus disikapi secara arif oleh Pusat.

Dalam kaitan dengan hal itu, pada UU perimbangan keuangan pusat-daerah yang baru, Pemda memang akan mendapatkan pembagian yang lebih besar dari sebelumnya. Ini merupakan langkah awal positif untuk memberikan porsi pendapatan yang lebih adil bagi daerah. Meskipun demikian, langkah ini tidak dengan sendirinya sudah dapat memuaskan daerah. Selain soal porsi pembagian, soal lain yang tidak kalah pentingnya adalah menyangkut kejujuran dan niat baik pemerintah pusat dalam mengimplementasikan UU tersebut. Hal ini perlu diperhatikan karena orang daerah sudah mulai meragukan kejujuran pemerintah pusat dalam hal penghitungan nilai migas dalam APBN (sebagai dasar pembagian) yang dihasilkan oleh daerah. Secara berseloroh mereka mengatakan, bagi Riau jauh lebih baik jika pembagian tersebut diwujudkan dalam bentuk “melubangi” pipa-pipa minyak Caltex dari pada didasarkan pada besaran APBN.

3. Di beberapa propinsi, penurunan PAD juga disebabkan karena lambatnya pemerintah daerah dalam memperbarui Perda-nya dan atau lambatnya pemerintah pusat dalam mengesahkannya (lihat Butir 3.1).

#### **Tingkat kabupaten:**

1. Meskipun deregulasi ini secara langsung berakibat hilangnya sumber penerimaan (lama) PAD kabupaten rata-rata sebesar 17%, pada kenyataannya rata-rata jumlah PAD kabupaten justru mengalami peningkatan sebesar 16%. Hal ini dikarenakan sumber penerimaan PAD yang baru, seperti Pajak Galian Golongan C, Pajak ABT, dan Pajak APT (penyerahan dari propinsi) dan bagi hasil PBB-KB jumlahnya jauh lebih besar dari pada jumlah sumber penerimaan yang hilang tersebut (Tabel 10).

2. Selain karena peningkatan PAD, peningkatan APBD kabupaten yang rata-rata mencapai 36% juga disebabkan oleh meningkatnya Pos Sumbangan dan Bantuan, yaitu dari rata-rata 76% menjadi 82% (Tabel 10).
3. Pemda kabupaten yang sumber penerimaan PAD-nya mempunyai ketergantungan yang besar pada pungutan di sektor pertanian, mengalami penurunan PAD yang jauh lebih besar seperti terjadi di Kabupaten-kabupaten Lombok Timur, Polewale Mamasse, Bone, dan Kerinci.

Reaksi jajaran Pemda (terutama Dinas Pendapatan) yang sering cenderung berlebihan kemungkinan mempunyai keterkaitan dengan mekanisme pengumpulan dan atau fleksibilitas dalam penggunaan PAD, sehingga memungkinkan pihak-pihak tertentu mendapatkan keuntungan daripadanya.<sup>18</sup> Terlepas dari kemungkinan terjadinya hal seperti itu, orientasi Pemda umumnya hanya bersifat sepihak, yakni cenderung terkonsentrasi pada upaya untuk mengumpulkan PAD setinggi mungkin tanpa melihat implikasinya terhadap kinerja perekonomian daerah secara keseluruhan.

Terlepas dari soal dramatisasi terhadap penurunan PAD tersebut, Pemda memang telah mengupayakan berbagai langkah efisiensi sebagai antisipasi penurunan PAD. Pengeluaran-pengeluaran yang urgensinya tidak jelas dikurangi atau dihapuskan sama sekali, seperti perjalanan dinas, pakaian seragam, pembelian furniture kantor dan sebagainya. Dilihat dari aspek ini, pengurangan PAD sebenarnya justru mempunyai nilai positif, yaitu merupakan saat yang tepat bagi Pemda untuk menekan pemborosan anggaran.

**Tabel 10.** Gambaran Perubahan PAD dan APBD Sebelum dan Sesudah Deregulasi  
(Diurut berdasarkan persentase PAD yang dihapus)

Propinsi/ Kabupaten	% Pajak dan Retribusi yang dihapus thd		% Δ PAD TA 98/99 terhadap	% Δ APBD TA 1998/99 Terhadap	Kontribusi PAD Terhadap APBD (%)		Kontribusi Pos Sumbangan dan Bantuan terhadap APBD*) TA	
	PAD	APBD	TA	TA	TA	TA	1997/98	1998/99
	1997/98	1997/98	1997/98	1997/98	1997/98	1998/99	1997/98	1998/99
<b>Propinsi :</b>								
D.I. Yogyakarta	5	1	-30	-41	26	31	60	58
Sumut	6	2	-42	-55	28	35	66	50
Jateng	10	2	-33	15	72	42	15	47
Jambi	10	3	-37	-5	26	17	53	60
Kalbar	11	3	-14	1	25	21	56	59
NTB*)	13	3	-33	-8	24	17	63	66
Sulut	14	3	-17	2	22	18	67	72
Sulsel	17	6	-23	-8	36	25	36	44
Sumsel	17	6	-39	9	34	19	38	40
Kalsel	18	6	-32	11	30	19	38	40
Riau	18	7	-27	9	39	26	25	26
Maksimum	18,0	7,0	-14,0	15,0	72,0	42,0	67,0	72,0
<b>Minimum</b>	5,0	1,0	-42,0	-55,0	22,0	17,0	15,0	26,0
<b>Rata-rata</b>	12,6	3,8	-29,7	-6,4	32,9	24,5	47,0	51,1
<b>Median</b>	13,0	3,0	-32,0	1,0	28,0	21,0	53,0	50,0
<b>Kabupaten :</b>								
HST	3	0,1	9	9	4	4	76	76
Purworejo	4	1	-19	70	18	9	70	86
Temanggung	5	1	7	54	13	9	62	79
Gunung Kidul	5	1	18	65	10	7	70	83
Sleman	5	1	10	10	15	15	76	76
Brebes	7	1	31	85	13	9	74	82
Klaten	7	1	8	83	12	7	72	85
Kulon Progo	8	1	33	75	13	10	69	81
Gorontalo	9	0,3	-13	12	3	2	89	88
Minahasa	10	0,4	6	14	3	3	87	86
Gowa	12	1	10	21	11	10	78	79
Bengkalis	14	1	174	54	6	10	49	59
Muba	14	0,5	56	11	3	5	74	72
Situbondo	14	2	-4	110	13	6	72	84
Karo	16	2	-16	57	13	7	73	83
Sambas	17	1	-2,4	14	4	4	82	86
OKI	20	0,8	54	12	4	5	83	83
Bima**)	32	2	-18	6	5	4	89	91
Kerinci	36	2	-16	8	4	3	86	84
Bone	38	2	-32	-22	6	6	87	87
Sumbawa**)	50	4	70	6	8	25	-	-
Lotim**)	57	4	-45	1	6	4	89	90
Banjar			28	14	6	6	74	79
Bojolali			17	72	17	11	70	77

Tabel 10. (Lanjutan)

Propinsi/ Kabupaten	% Pajak dan Retribusi yang dihapus thd		% Δ PAD TA 98/99 terhadap	% Δ APBD TA 1998/99 terhadap	Kontribusi PAD Terhadap APBD (%)		Kontribusi Pos Sumbangan dan Bantuan terhadap APBD*) TA	
	PAD	APBD	TA	TA	TA	TA	1997/98	1998/99
	1997/98	1997/98	1997/98	1997/98	1997/98	1998/99	1997/98	1998/99
<b>Maksimum</b>	57,0	4,0	174,0	110,0	18,0	25,0	89,0	91,0
<b>Minimum</b>	3,0	0,1	-45,0	-22,0	3,0	2,0	49,0	59,0
<b>Rata-rata</b>	17,4	1,4	15,2	35,0	8,8	7,5	76,1	81,6
<b>Median</b>	13,0	1,0	8,5	14,0	7,0	6,5	74,0	83,0

Keterangan: TA 1997/98 (sebelum deregulasi) TA 1998/99 (setelah deregulasi).

\*) = Pos Sumbangan dan Bantuan terdiri dari: Ganjaran, Subsidi Perimbangan Keuangan dari Negara, Subsidi/Bantuan Pembiayaan Penyelenggaraan SD Negeri, Subsidi/Bantuan Biaya Operasional RSUD, Subsidi/Bantuan Pengembangan dan Pemeliharaan Obyek Pariwisata Daerah, Subsidi/Bantuan Pengembangan Usaha Penambangan Daerah, Subsidi/Bantuan Biaya Operasional Penyuluhan Pertanian, Subsidi/Bantuan Biaya Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Dana Latihan Prajabatan, Subsidi Belanja Pembangunan SDM & Pembinaan Pemerintahan, Bantuan Pembangunan Daerah Tk I, Bantuan Pembinaan dan Pengawasan Inpres Daerah II.

\*\*) = Menggunakan rata-rata bulanan.

Sumber: Laporan Kunjungan Lapangan Tim Persepsi.

## 4. Dari dan Untuk Daerah

### 4.1. Pelajaran dari Daerah

Secara umum semua Pemda telah melaksanakan deregulasi di bidang pajak dan retribusi, pengaturan tataniaga yang membatasi berjalannya mekanisme pasar, serta pemberian hak monopoli/monopsoni. Namun, di sejumlah daerah masih ditemukan berbagai upaya mempertahankan sumber penerimaan potensial melalui instrumen pungutan lain, seperti sumbangan pihak ketiga atau mengganti nama pungutan dengan yang baru, sesuai dengan UU No. 18, 1997. Di samping itu, masih ada beberapa aturan formal yang potensial dapat menghambat perdagangan/mekanisme pasar, seperti peraturan kemitraan, rayonisasi pasar, peraturan pola tanam, dan pengawasan mutu produksi.

Pungutan informal tidak hanya terjadi di lingkungan birokrasi pemerintahan, tetapi juga di jalan raya. Jenis pungutan informal terakhir ini merupakan salah satu sumber “ekonomi biaya tinggi” yang sudah berlangsung sejak lama dan sampai sekarang belum pernah ada upaya yang “cukup berani dan berarti” untuk menghentikannya.

Pada umumnya usaha Pemda mensosialisasikan perundangan masih sangat kurang, karena keterbatasan dana dan belum menemukan cara yang efektif. Biro dan Bagian Hukum Pemda tergolong institusi yang selama ini memperoleh dana paling kecil di lingkungannya. Keadaan ini memberi gambaran bahwa supremasi hukum memang masih terkebelakang. Kewajiban menempatkan peraturan perundangan dalam “Lembaran Daerah,” dalam realitasnya tidak berarti semua orang dengan mudah dapat membaca, apalagi memilikinya.

Sektor perdagangan merupakan salah satu objek yang dipungut secara intensif oleh Daerah, karena sumber penerimaan besar lainnya sudah ditarik oleh Pusat. Dalam kenyataannya proporsi terbesar dari barang yang diperdagangkan di daerah (perdesaan) adalah komoditi pertanian. Padahal

mayoritas penduduk bekerja di sektor pertanian yang penghasilannya rata-rata masih tergolong rendah. Jadi “memajaki” sektor perdagangan pada dasarnya sama dengan “memajaki” petani yang umumnya masih miskin.

Oleh karena itu, deregulasi perdagangan langsung maupun tidak langsung membawa manfaat bagi petani. Hal ini dibuktikan dengan naiknya proporsi harga di tingkat petani pada hampir semua komoditi yang dianalisis. Pasar lokal menjadi makin kompetitif, kebebasan bagi petani untuk memilih jenis tanaman yang “menguntungkan” serta kebebasan dalam menjualnya telah disambut antusias oleh pelaku pasar. Temuan ini memperkuat hipotesis awal kita bahwa di masa lampau telah terjadi distorsi pasar yang nyata. Dorongan insentif (*Incentive compatibility*) yang terkandung dalam paket deregulasi inilah yang harus dipertahankan oleh pemerintahan mendatang.

Meskipun UU No. 18, 1997 tidak terbebas dari kritik, tetapi yang jelas deregulasi dalam bidang perpajakan dan retribusi daerah yang didasarkan pada UU itu merupakan salah satu kebijakan yang mempunyai kontribusi penting dalam mengefisienkan gerak roda perekonomian pada umumnya, dan khususnya di sektor pertanian. Penghapusan berbagai jenis pajak dan retribusi daerah yang selama ini menjadi sumber penerimaan PAD, dengan sendirinya mempunyai dampak terhadap perolehan pendapatan daerah. Terhadap hal ini, opini yang berkembang di kalangan pemerintah daerah umumnya cenderung bersifat over reaktif. Padahal data yang ada menunjukkan bahwa dampak deregulasi tersebut terhadap pendapatan daerah cenderung bersifat netral atau paling tidak hanya dalam taraf minimal. Dalam arti bahwa penurunan pendapatan yang terjadi di tingkat propinsi dapat diimbangi dengan peningkatan pendapatan di tingkat kabupaten, sehingga dalam lingkup regional sebenarnya tidak ada pendapatan yang hilang. Walaupun seandainya dalam neraca pendapatan propinsi-kabupaten tersebut masih didapatkan angka negatif, selisih tersebut yang menikmati adalah juga masyarakat di daerah yang bersangkutan.

## 4.2. Agenda Ke Depan

Temuan-temuan di atas dapat dijadikan referensi penting bagi Pemda dan Pusat terutama dalam menyongsong pengimplementasian UU No 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

- ◆ Perlu disadari bahwa berbagai hambatan perdagangan, pajak, dan retribusi yang berlebihan sebagaimana terjadi di masa lalu bukan kebijakan yang tepat. Penggalan sumber pendapatan daerah tidak mesti dilakukan melalui cara-cara yang membebani sektor perdagangan secara berlebihan (*excessive*). Oleh karena itu, Pemda perlu segera mengidentifikasi lingkungan kebijakan (*regulatory environment*) yang kondusif bagi bertumbuhkembangnya perekonomian daerah, yang pada gilirannya akan dapat juga meningkatkan penerimaan Pemda.
- ◆ Retribusi hendaknya ditarik hanya dengan tujuan untuk mengganti ongkos pelayanan (*cost recovery*) yang telah dikeluarkan Pemda.
- ◆ Adanya pungutan yang meskipun “legal” akan tetapi tidak transparan, seperti sumbangan pihak ketiga juga perlu dikoreksi. Sumbangan yang dipungut dari pengusaha ini sebenarnya bersifat sukarela, tetapi dalam prakteknya menjadi semacam pungutan wajib yang sulit ditolak oleh subjek. Akhirnya kalau terlalu berat, mereka tentu akan menggeser beban tersebut kepada produsen (petani). Karena pungutan seperti ini seringkali tidak transparan, maka sebaiknya dicabut atau diganti dengan sistem pungutan yang lebih terbuka.

- ◆ Agar pungutan Daerah tidak hanya terkonsentrasi di sektor perdagangan, maka Pusat perlu mempertimbangkan untuk mendesentralisasikan pemungutan beberapa jenis pajak pusat, misalnya pajak kekayaan (*property tax*; pajak bumi dan bangunan-PBB).
- ◆ Upaya menegakkan supremasi hukum harus didukung dengan pengalokasian anggaran yang lebih besar untuk sektor hukum di semua tingkat pemerintahan.
- ◆ Kepedulian rakyat untuk melakukan pemantauan terhadap kebijaksanaan pemerintah dapat didorong melalui kegiatan sosialisasi. Kegiatan ini sudah harus dilakukan sejak proses pengambilan keputusannya. Hal itu dapat dicapai melalui pengembangan suasana transparan guna saling bertukar/membenturkan pendapat dan kemudahan mendapatkan informasi, antara lain melalui publikasi yang seluas-luasnya.
- ◆ Kebijakan dan pelaksanaan perundangan adalah produk pihak DPR(D) yang mendapat kepercayaan publik melalui pemilihan umum. Oleh karena itu, pada akhirnya mereka harus bertanggungjawab sepenuhnya kepada rakyat. Melalui penyelenggaraan pemerintahan yang transparan rakyat mempunyai kebebasan untuk menilai hasil kerja mereka. Atas dasar penilaian itu pada saatnya rakyat akan menentukan pilihannya pada pemilihan umum berikutnya. Inilah masyarakat madani yang diharapkan berkembang di Indonesia.

## DAFTAR BACAAN

Agriculture Sector Strategy Review (ASSR).

“*Decentralization of Agricultural Support Services.*” Ministry of Agriculture Republic of Indonesia. Jakarta, March 1998.

Harian *Kompas*. Jakarta, 22 April 1999.

Imron Husin, Syaikh Usman, dan Hudi Sartono.

“Hasil Kajian tentang Pungutan Daerah.” Center for Policy and Implementation Studies (CPIS). Jakarta, September 1996.

Intruksi Presiden No. 1 tahun 1998 tentang “Larangan Pengenaan Pungutan Atas Barang-barang Ekspor.”

Intruksi Presiden No. 2 tahun 1998 tentang “Perdagangan Antar Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II/Pulau.”

Intruksi Menteri Dalam Negeri No. 9 tahun 1998 tentang “Larangan Pengenaan Pungutan atas Barang-barang Ekspor dan Pencabutan Larangan Perdagangan Antar Dati I dan Dati II/Pulau.”

Intruksi Menteri Dalam Negeri No. 10 tahun 1998 tentang “Pencabutan Perda Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.”

M. Sulton Mawardi dan Syaikh Usman.

“Dampak Deregulasi Perdagangan Terhadap Perekonomian Daerah: Kasus Nusa Tenggara Timur.” Jakarta, September 1998.

Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Program Deregulasi Daerah (disingkat: Persepsi Daerah).

“*Inception Report and Workplan.*” Jakarta, Desember 1998.

Persepsi Daerah.

“Kasus Jawa Barat.” Laporan Kunjungan Lapangan. Jakarta, Desember 1998.

“Pedoman Umum Pemantauan.” Jakarta, Januari 1999.

“Catatan Kunjungan Ke Direktorat Pendapatan Daerah (BINA PATDA) Ditjen PUOD, Depdagri.” Jakarta, Januari 1999.

“Kasus Sulawesi Selatan.” Laporan Kunjungan Lapangan. Jakarta, Maret 1999.

“Kasus Nusa Tenggara Barat.” Laporan Kunjungan Lapangan. Jakarta, Mei 1999.

“Kasus Jawa Tengah dan D.I. Yogyakarta.” Laporan Kunjungan Lapangan. Jakarta, Juni 1999.

Persepsi Daerah.

“Kasus Sulawesi Utara.” Laporan Kunjungan Lapangan. Jakarta, Juli 1999.

“Kasus Riau dan Sumatra Utara.” Laporan Kunjungan Lapangan. Jakarta, Agustus 1999.

“Kasus Jawa Timur.” Laporan Kunjungan Lapangan. Jakarta, Agustus 1999.

“Kasus Kalimantan Selatan dan Kalimantan Barat.” Laporan Kunjungan Lapangan. Jakarta, September 1999.

“Kasus Sumatra Selatan dan Jambi.” Laporan Kunjungan Lapangan. Jakarta, Nopember 1999.

“Kumpulan Laporan Peneliti Daerah.” 1999.

*“Lesson Learned to Date, an Interim Progress Report.”* Jakarta, September, 1999.

Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1997 tentang “Pajak Daerah.”

Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1997 tentang “Retribusi Daerah.”

Undang-undang No. 18 tahun 1997 tentang “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.”

Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintahan Daerah.”

Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.”



## LAMPIRAN

### 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 kalaupun 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 Pebruari 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 Pebruari 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.<sup>19</sup> 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) 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, 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 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.

### **Pengaturan Pasar**

Mempelajari kemungkinan masih adanya pengaturan yang membatasi kebebasan pasar komoditi hasil pertanian, baik formal maupun informal. Misalnya, keharusan untuk memasarkan komoditi melalui organisasi tertentu, atau harus membayar biaya/komisi ke lembaga tertentu.

### **Monopoli dan Monopsoni**

Melihat sejauh mana masih adanya institusi yang mengawasi pemberian hak wilayah pemasaran tertentu, pembagian wilayah pemasaran, atau menetapkan besarnya produksi yang boleh dihasilkan.

### **Pengaturan Perdagangan Antar Daerah**

Memonitor pelaksanaan penghapusan segala bentuk pembatasan perdagangan antar daerah/pulau, khususnya untuk cengkeh, jambu mete, jeruk, dan vanili yang secara khusus disebut dalam LoI.

### **Kuota Perdagangan Ternak**

Studi ini juga akan melihat pengaturan kuota ternak yang diperdagangkan antar pulau/daerah, dan juga peraturan-peraturan lain yang menghambatnya.

### **Pengaturan Pola Tanam**

Di beberapa daerah perlu dilihat sejauh mana adanya pemaksaan kepada petani untuk menanam komoditi tertentu, khususnya tebu.

## **Makalah 2**

### **Monitoring Implementasi UU NO. 18, 1997 di Propinsi Sulawesi Selatan**

(Dr. Rahim Dharma, Peneliti Lokal Persepsi Daerah, Sulawesi Selatan)

## 1. PENDAHULUAN

Reformasi struktur ekonomi dan deregulasi perdagangan di daerah dilaksanakan berdasarkan Undang-undang (UU) No 18, 1997, tanggal 23 Mei 1997 dan efektif berlaku tanggal 23 Mei 1998. Undang-undang ini merupakan salah satu upaya mengefisienkan kegiatan perekonomian melalui penghapusan beberapa kebijaksanaan yang bersifat distorsif terhadap mekanisme pasar.

Untuk mengetahui penyelenggaraan kebijaksanaan tersebut di daerah dilakukan monitoring, baik dalam bentuk pemberhentian pemberlakuan peraturan-peraturan yang ada kaitannya dan yang dilarang dalam UU No.18, 1997, dampak akibat penghapusan beberapa peraturan yang terkait dengan penerimaan daerah, serta usaha-usaha pemerintah daerah mencari alternatif sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Daerah yang dipilih sebagai lokasi monitoring di Sulawesi Selatan ada empat, yaitu Kabupaten Bone, Kabupaten Polmas, Kabupaten Luwu, dan Kabupaten Gowa. Pertimbangan dalam memilih empat daerah tersebut berdasarkan jenis komoditi dan sub-sektor, posisi geografis, serta aksesibilitas terhadap pusat pemasaran. Komoditi yang dipilih adalah termasuk komoditi andalan di Sulawesi Selatan, seperti kakao, kopi, dan jambu mete untuk komoditi ekspor atau perkebunan, udang untuk hasil perikanan, ternak sapi potong untuk sekor peternakan, dan rotan untuk hasil kehutanan, sayur-sayur dan jeruk untuk hortikultura.

Pertimbangan-pertimbangan pemilihan untuk masing-masing lokasi adalah sebagai berikut:

- 1) Kabupaten Bone adalah daerah yang terletak di bagian pantai Timur atau menghadap ke Teluk Bone. Daerah ini potensial dalam hal produksi udang, ternak sapi, dan kakao. Selain itu, di daerah ini terdapat penyeberangan feri yang menghubungkan dengan Sulawesi Tenggara, sehingga beberapa komoditi pertanian, khususnya biji kakao yang diproduksi di Propinsi Sulawesi Tenggara diangkut melalui kapal feri, kemudian dipasarkan di Kabupaten Bone atau langsung ke Ujung Pandang.
- 2) Kabupaten Polmas adalah daerah yang terletak di pantai Barat atau berhadapan dengan Selat Makassar. Daerah ini potensial untuk komoditi kakao dan kopi;
- 3) Kabupaten Luwu adalah daerah yang terletak pada bagian utara Sulawesi selatan dan berbatasan dengan Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara. Perhubungan antara daerah ini dengan Propinsi Sulawesi Tengah cukup lancar, sehingga beberapa hasil pertanian, khususnya biji kakao di Sulawesi Tengah dipasarkan di Kabupaten Luwu atau langsung ke Ujung Pandang. Selain itu, khusus di Kecamatan Malili, sebagian besar kakao yang dibeli pedagang berasal dari Propinsi Sulawesi Tenggara yang diangkut ke Kecamatan Malili dengan menggunakan perahu. Kabupaten Luwu juga potensial dalam hal produksi hutan baik dalam bentuk kayu dan non kayu, seperti rotan.
- 4) Kabupaten Gowa, merupakan kabupaten tetangga dengan Kotamadya Ujung Pandang, ibu kota propinsi Sulawesi Selatan. Daerah ini potensial dalam hal hortikultura, khususnya sayur-sayuran. Sebagian besar produksinya dipasarkan di Ujung Pandang dan Kalimantan Timur.

## 2. PELAKSANAAN DEREGULASI

Sosialisasi pelaksanaan UU No. 18, 1997 dilaksanakan hanya pada lingkup staf pemda hingga staf desa. Sehingga yang berhasil diketahui masyarakat tentang implementasi undang-undang tersebut hanya melalui media massa, seperti televisi, radio, dan koran serta dari pedagang.

Pada awal pelaksanaan UU No. 18, 1997 di beberapa daerah timbul kontradiksi informasi pada sebagian masyarakat. Ada yang menganggap regulasi tersebut mengisyaratkan bahwa segala bentuk retribusi dan pajak yang selama ini diberlakukan Pemda, secara total telah dihapus. Sementara pihak Pemda menjelaskan bahwa, hanya sebagian yang dihapus sedangkan yang lainnya masih berlaku. Karena itu Pemda melakukan sosialisasi tentang UU No. 18, 1997 maupun Perda yang baru baik secara vertikal melalui instansi/aparat secara struktural, maupun sosialisasi secara horisontal dengan bertemu langsung dengan warga masyarakat serta sosialisasi melalui media massa.

Komoditi yang pasarnya cukup kompetitif di Sulawesi Selatan adalah kakao, sehingga informasi harga dan peraturan yang terkait dengan tataniaga kakao cepat diketahui oleh masyarakat baik lewat media maupun lewat pedagang. Dari kegiatan industri kakao, petani memperoleh informasi dari pedagang yang mempunyai kepentingan. Kakao merupakan komoditi yang sangat kompetitif sehingga marjin yang diperoleh relatif tetap dan pedagang berusaha membeli/memasarkan kakao sebanyak-banyaknya.

Hasil monitoring menunjukkan bahwa dengan diberlakukannya UU No.18, 1997, di Propinsi Sulawesi Selatan dihapus 20 Perda yang tidak sesuai dengan UU No. 18, 1997 dan 7 peraturan diantaranya terkait dengan pertanian. Hanya ada 6 peraturan yang sudah diberlakukan dan salah satunya adalah pengendalian pendaratan ikan. Beberapa peraturan (pajak dan retribusi) yang terkait dengan pertanian dan tidak terkait dengan pertanian yang diberlakukan dan dihapus dapat dilihat pada Tabel 1.

**Tabel 1.** Jumlah Peraturan Daerah yang Tetap Berlaku dan Dihapus Sebagai Implementasi UU No.18, 1997

Propinsi/Kabupaten	Tetap Berlaku		Dihapus	
	Terkait dengan Pertanian	Tak terkait dengan Pertanian	Terkait dengan Pertanian	Tak terkait dengan pertanian
Propinsi Sulsel	1	5	7	13
Kab. Bone	2	15	5	16
Kab. Polmas	3	14	1	12
Kab. Luwu	-	14	5	9
Kab. Gowa	-	21	4	15

Pungutan yang terkait dan tidak terkait dengan pertanian dihapus karena pemberlakuannya lebih banyak tidak ada jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, sehingga kelihatannya bersifat akalal-akalan sewaktu diberlakukan, yaitu dengan alasan bahwa komoditi tersebut lewat pangkalan sehingga dikenakan biaya. Namun kenyataannya dibayar pada saat lewat chek point (tempat pemungutan retribusi). Sebenarnya hal ini disadari aparat Pemda berdasarkan Kepmendagri No 14, 1984 yang melarang segala jenis pungutan terhadap komoditi ekspor. Komoditi yang dapat dikenakan retribusi apabila disediakan fasilitas seperti karantina, tempat pengeringan, pergudangan, dan sebagainya. Pengadaan fasilitas tersebut membutuhkan dana, sementara fasilitas tersebut juga sulit digunakan oleh masyarakat sebab fungsi itu biasanya dilaksanakan sendiri oleh petani atau pedagang.

Dampak pelaksanaan undang-undang tersebut adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengalami penurunan secara absolut. Namun ada hal yang menarik, yaitu tingkat realisasi atau tingkat pencapaian target PAD meningkat, khususnya bagi yang PAD-nya relatif kecil. Kabupaten Bone dan Propinsi Sulawesi Selatan mengalami penurunan pencapaian target PAD yang meningkat.

**Tabel 2.** Pencapaian Realisasi PAD TA 1997/98 dan 1998/99  
(Rp Juta)

Propinsi/Kabupaten	TA 1997/98		TA 1998/99	
	Realisasi	%	Realisasi	%
Propinsi Sulsel	102.794	112,6	35.607	99,7
Kab. Bone	4.139	90,2	3.999	87,1
Kab. Polmas	1.322	54,3	1.759	71,1
Kab. Luwu	7.132	69,3	4.542	83,3
Kab. Gowa	6.780	88,6	7.470	90,2

Kehilangan PAD lebih banyak terjadi pada pemangkasan retribusi dan pajak hasil pertanian. Dan yang paling terasa diantara empat daerah yang disurvei adalah Kabupaten Luwu, yaitu sekitar 5,5 milyar rupiah dimana jumlahnya jauh lebih besar dari penurunan daerah lain yang disurvei.

**Tabel 3.** Perkiraan Pajak dan Retribusi yang Hilang Karena  
UU No.18, 1997 (Rp Juta)

Kabupaten	Pajak	%	Retribusi	%
Bone	76,0	4,4	1.660,6	95,6
Polmas	8,9	2,3	371,7	97,7
Luwu	78,3	1,3	5.752,4	98,7
Gowa	72,8	7,5	894,1	92,5

Berkurangnya PAD, pemda mencoba menggalakkan kembali sumbangan pihak ketiga, namun kenyataannya kurang efektif karena dasar pemungutannya adalah sukarela, sehingga ada beberapa daerah menganggap biaya pemungutannya lebih tinggi dibanding dengan penerimaannya. Usaha ini sudah dilakukan jauh sebelum adanya regulasi dengan berbagai tuntutan peraturan daerah yang mengaturnya, tetapi belum dapat dijadikan sumber PAD yang potensial.

Beberapa kiat yang dilakukan oleh Pemda Kabupaten Gowa untuk mengurangi beban akibat hilangnya sebagian sumber PAD dari beberapa komponen terpangkas adalah dengan cara mengubah sumber tersebut dengan nomenklatur lain yang masih sesuai dengan UU No. 18, 1997. Hal ini jelas terlihat pada Perda-Perda baru Pemda Gowa, selain itu beberapa komponen pajak dan retribusi dinaikkan tarifnya, sehingga sumber yang hilang dapat tertutupi dari kenaikan tarif tersebut. Pada saat pemantauan, pemda Gowa bekerjasama dengan salah satu lembaga Perguruan Tinggi di Sulsel untuk mengkaji sumber-sumber PAD yang baru yang masih relevan dengan UU No. 18, 1997.

Sumber-sumber baru ini, diantaranya ada yang komponennya sudah ada sebelumnya, tetapi nomenklaturnya yang diubah dan ada pula yang merupakan komponen baru. Sumber-sumber penerimaan baru tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Penggantian biaya cetak Kartu Tanda Penduduk & Akte Catatan Sipil
- 2) Penggantian Biaya Cetak Peta



- 3) Retribusi pemakaian kekayaan daerah
  - Retribusi Alat Berat
  - Retribusi Laboratorium
- 4) Retribusi Rumah Potong Hewan
- 5) Pelayanan Kesehatan (mendapat sub bagian yang baru ), yaitu :
  - Pelayanan Kesehatan Calon Pengantin dan
  - Jasa Dokter

Sumber penerimaan yang mengalami perubahan nama adalah:

- 5) Pajak Pembangunan I menjadi Pajak Hotel dan Restoran TA 1998/99
- 6) Pajak Pertunjukan/Keramaian Umum menjadi Pajak Hiburan TA 1998/99
- 7) Sewa Tanah/Bangunan dan Persewaan Tanah Milik Pemda tergabung pada komponen Pemakaian Kekayaan Daerah pada TA 1998/99
- 8) Retribusi Pelataran, tergabung pada komponen Retribusi Terminal TA 1998/99
- 9) Retribusi Tambang Galian Golongan “C” dan Retribusi Air bawah Tanah TA 1997/98 berubah statusnya menjadi komponen pajak pada tahun anggaran 1998/99

### **3. MASALAH PUNGUTAN**

Sebelum adanya deregulasi, selain dikenakan retribusi pangkalan, setiap truk yang mengangkut komoditi dari kabupaten ke Ibu Kota Propinsi (Ujung Pandang) juga harus membayar beberapa pungutan tidak resmi di beberapa tempat, seperti di check point (masuk dan keluar dari suatu wilayah kabupaten), jembatan timbang, dan pangkalan polisi. Pungutan dilakukan oleh aparat Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya (LLAJR), polisi (PJR, Poltas, bahkan Sabara), koramil, dan polisi hutan. Setelah deregulasi, sebagian besar pungutan tidak resmi tersebut masih dipungut, khususnya dilakukan oleh petugas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya (LLAJR), polisi (PJR, Poltas, Sabara), koramil, dan polisi hutan. Hal ini dilakukan oleh mereka untuk menjaga pelanggaran lalu lintas serta mencegah adanya pengangkutan barang yang tidak memiliki izin seperti rotan dan ternak. Pada saat penyetopan berbagai macam pertanyaan ditanyakan dan menyusahkan sopir/pedagang, walaupun sudah disadari bahwa ujung-ujungnya adalah uang. Perhitungan sopir/pedagang lebih baik diberikan saja daripada menghambat, yang pada akhirnya juga minta dan mungkin mempersulit walaupun tidak ada peraturan yang mereka langgar.

Pada Tabel 4 informasi yang dapat dikemukakan adalah bahwa dengan adanya regulasi, efisiensi pemasaran meningkat. Hal ini dapat dilihat dari persentase margin pemasaran yang menurun dengan drastis untuk semua komoditi. Selain itu, tingkat distorsi juga menurun, khususnya pada pungutan resmi, namun pungutan tidak resmi di sepanjang jalan dari kabupaten ke ibu kota propinsi belum mengalami penurunan yang berarti.

**Tabel 4.** Perbandingan Marjin Pemasaran dan Tingkat Distorsi Sebelum dan Sesudah Deregulasi (UU No. 18,1997)

Kabupaten/ Komoditi	Marjin Pemasaran (%)		Tingkat Distorsi (%)	
	Sebelum	Sesudah	Sebelum	Sesudah
Kab. Bone*)				
1. Kakao	6,4	5,5	0,005	0,001
2. Udang	11,1	10,8	0,006	0,00
3. Sapi potong	12,3	8,9	2,80	0,005
Kab. Polmas*)				
4. Kakao	7,9	1,8	1,19	0,00
5. Kopi	5,6	3,1	0,004	0,00
Kab. Luwu				
6. Kakao	15,1	3,2	1,05	0,004
7. Jeruk	11,5	5,4	3,45	0,001
8. Rotan	6,0	5,3	12,88	5,60
Kab. Gowa				
Ke Ujung pandang				
9. Kentang	8,3	5,5	1,10	0,006
10. Kubis	8,6	7,4	2,87	1,60
11. Bawang Prei	7,2	3,1	2,66	1,38
12. Sawi	16,8	13,2	4,63	2,97
13. Tomat	16,7	3,2	2,49	1,60
14. Lombok	14,6	2,4	0,53	1,60
Ke Kaltim				
15. Kentang	20,6	6,7	1,10	0,004
16. Kubis	12,5	5,2	2,43	0,008
17. Bawang Prei	23,9	10,6	1,99	0,007
18. Sawi	35,8	30,2	2,50	0,008
19. Tomat	63,1	60,1	0,01	0,004
20. Lombok	55,8	51,1	1,18	0,004

Catatan: \*) Belum termasuk distorsi yang terjadi pada pengangkutan  
(sekitar 60 % sebelum dan 50% setelah deregulasi terhadap total biaya angkut).

## 4. PENUTUP

Perdagangan komoditi pertanian masih banyak mengalami pungutan tidak resmi yang terjadi pada pengangkutan. Tetapi dampak akhir dari kondisi ini adalah beban pungutan tidak resmi tetap ditanggung sebagian petani dan sebagiannya lagi pedagang. Khusus rotan masih banyak yang merasa berwewenang memeriksa di perjalanan, sehingga secara tidak langsung juga menciptakan pungutan tidak resmi.

Dampak deregulasi terhadap perekonomian daerah (khususnya petani dan pedagang) tidak terlalu signifikan. Proporsi keuntungan bagi pedagang sudah lebih proporsional (kompetitif/efisien) sementara pungutan liar walaupun sudah berkurang tetapi jumlah pungutan sepanjang jalan dari kabupaten ke Ujung Pandang masih banyak.

Dengan berlakunya UU No.18, 1997, mempunyai dampak positif terhadap staf Pemda khususnya Kepala Bagian Perekonomian dan Dispenda yang sudah mulai kreatif memikirkan sumber PAD baru dan berusaha menghindari pungutan terhadap pertanian yang disadari bahwa pertanian identik dengan masyarakat miskin yang tidak perlu dibebani pajak. Selain itu, hubungan legislatif dan eksekutif dalam membicarakan sumber PAD semakin sinergi.

### **III. PEMBAHASAN**

**1. Dr. Machfud Sidik**

(Sekjen Direktorat Jenderal Pajak,  
Departemen Keuangan)

**2. Drs. Busrori, MSoc**

(Kepala Bagian Pembiayaan Perkotaan ,BAKD,  
Departemen Keuangan)

## Pembahas 1

(Dr. Machfud Sidik, Sekjen Direktorat Jenderal Pajak, Departemen Keuangan)

Titik berat dilaksanakannya UU No. 18, 1997 adalah untuk membenahi sistem perpajakan dan retribusi daerah. Meskipun disadari bahwa UU ini belum mampu mencapai tujuannya secara optimal dan maksimal dan apalagi ideal, tetapi sesuai dengan kondisi sosio-politik Orde Baru pada saat itu maka lahirnya UU ini merupakan langkah terbaik yang bisa dicapai.. Perumusan UU ini tidak bisa ideal karena harus mempertimbangkan berbagai kepentingan masing-masing departemen yang terkait. Oleh karenanya UU ini merupakan kompromi yang berusaha menampung beberapa kepentingan tersebut. Idealnya, UU PKPD 1999 yang seharusnya dilaksanakan terlebih dahulu, tetapi karena waktu itu persoalan demikian dinilai sangat sensitif maka yang dihasilkan barulah UU No. 18, 1997 (yang sebenarnya merupakan bagian dari UU PKPD). Dengan demikian meskipun dalam UU ini masih ditemukan adanya distorsi, hal itu tidak berarti bahwa UU No. 18, 1997 ini seluruhnya jelek.

Sehubungan dengan hasil monitoring Tim Persepsi Daerah, satu hal yang harus disadari adalah antara temuan di lapangan dengan teori/kebijaksanaan umumnya mempunyai perbedaan. Dalam hal ini yang perlu dibedakan adalah apakah distorsi pasar yang diakibatkan oleh pungutan pajak dan retribusi itu murni diakibatkan oleh pungutan yang legal atau apakah juga menyangkut pungutan-pungutan yang sifatnya liar (*invisible tax*). Karena secara normal, pungutan yang masuk kas daerah dan kas negara dibandingkan PDB (*tax ratio*) masih tergolong rendah, yaitu hanya sebesar 11%. Angka ini relatif lebih rendah jika dibandingkan dengan negara-negara lainnya. UU No. 18, 1997 sebenarnya mempunyai nuansa untuk bagaimana meningkatkan perolehan pajak dan retribusi secara legal dan pada saat yang sama mampu menghapus/mengurangi pungutan-pungutan liar. Hal ini didasarkan pada asumsi bawa jika satu pungutan formal dihapus, maka kemungkinan 5-10 jenis pungutan informal akan ikut terhapus pula. Tetapi karena pelaksanaan UU ini bersamaan dengan maraknya nuansa daerah untuk menuntut otonomi yang lebih luas maka hal itu dianggap “mengkerdilkan” daerah, dan kesan sentralistis dalam pelaksanaan UU ini terasa lebih menonjol. Harus diakui bahwa di dalam UU 18, 1997 masih mengandung aspek sentralistis, tetapi hal ini tentunya tidak dapat mengabaikan aspek-aspek yang berkenaan dengan cara dan mekanisme pungutan pajak dan retribusi yang benar, baik teoritis maupun empiris. Upaya peningkatan PAD dalam rangka otonomi daerah tidak sendirinya dapat menghapuskan prinsip-prinsip perpajakan dan retribusi yang benar. Sehubungan dengan ini perlu diinventarisasi bagian mana dari UU No. 18, 1997 yang perlu direvisi dan bagian mana yang implementasinya justru harus dipertajam. Pengesahan Perda yang harus disahkan oleh Depdagri misalnya, memang merupakan salah satu hal yang bersifat distortif dan birokratis dan seharusnya direvisi. Tetapi karena hal itu berlangsung dalam masa transisi, maka seharusnya persoalannya bisa dimaklumi.

Aspek lain yang berkenaan dengan pungutan pajak dan retribusi adalah menyangkut *size of government* yang terlalu gemuk. Oleh karenanya untuk membiayai operasional pemerintahan yang gemuk ini maka terpaksa masyarakat dan juga pemerintah daerah yang harus ikut membiayainya. Jika UU PKPD benar-benar sudah dilaksanakan, nampaknya tidak masuk akal jika pemerintah pusat mampu membiayai lembaga-lembaganya sendiri. Sejalan dengan otonomi daerah, maka pemerintah daerah sudah selayaknya merampingkan ukuran pemerintahannya supaya lebih efisien. Tetapi hal ini mungkin sulit untuk dilaksanakan jika pemerintah pusat sendiri tidak mampu merampingkan dirinya. Konsekwensinya, pungutan pajak dan retribusi daerah masih akan tetap lumayan besar.

Terlepas dari persoalan ini, dalam rangka otonomi pemerintah daerah seharusnya mampu membiayai dirinya sendiri. Dengan kata lain proporsi PAD terhadap APBD harusnya merupakan jumlah yang cukup signifikan. Pertanyaannya kemudian adalah secara politik ketatanegaraan

apakah hal demikian merupakan keharusan? Berangkat dari kenyataan dimana masing-masing daerah mempunyai potensi ekonomi yang sangat beragam, apakah daerah –meskipun dalam jangka panjang – mampu mandiri dengan PAD-nya? Dalam rangka *political decentralization* idealnya memang harus didukung pula oleh *fiscal decentralization*. Dua aspek desentralisasi ini idealnya harus berjalan seiring karena secara teoritis *public goods* akan mencapai efisiensi yang tinggi jika dilakukan oleh tingkat pemerintahan yang mempunyai kontrol geografis paling kecil. Tetapi karena potensi daerah sangat beragam, pertanyaannya adalah apakah semua daerah mampu membiayai dirinya sendiri?

Di negara seperti Amerika Serikat, dimana daerah yang paling sedikit mempunyai potensi ekonomi sudah berada di atas “garis kemiskinan”, persoalan “self financing” bagi daerah bukan menjadi masalah. Oleh karenanya di sana sistem *taxing power* antara pemerintah federal dan pemerintah lokal hanya ada dua ekstrim, yakni pajak yang berhubungan dengan transaksi internasional (tarif bea masuk, pajak ekspor dsb), dan perusahaan multinasional ditangani oleh pemerintah federal. Sedangkan pajak lainnya seperti pajak property, secara natural harus ditangani oleh pemerintah lokal. Diantara dua ekstrim ini, untuk pajak seperti pajak penjualan, pajak penghasilan perseorangan, cukai dan sebagainya bisa overlapping. Dalam hal ini yang penting adalah bukan jumlah jenis pajak yang dikenakan, melainkan masalahnya terletak pada “tax incident” itu sendiri, yaitu apakah bersifat distortif atau tidak terhadap kegiatan ekonomi. Sehubungan dengan itu, di Indonesia tidak dibenarkan adanya sistem pajak ganda, dimana objek pajak yang sudah ditarik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah tidak dibolehkan untuk memungutnya lagi.

Jika politik otonomi daerah diberikan seluas-luasnya maka itu artinya pemerintah meng”adopt” inter-regional disparity, dimana peranan pemerintah pusat akan makin berkurang. Jika selama ini pemerintah pusat pada kenyataannya tidak mampu melaksanakan equality antar daerah maka akan lebih baik jika pemerintah daerah diberi kesempatan untuk mengaturnya sendiri. Meskipun demikian, untuk Indonesia sebenarnya desentralisasi yang paling cocok adalah dalam aspek pembelanjanya. Oleh karena itu dalam UU No. 22, 1999 aspek pembelanjaan ini sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah daerah, sementara itu *taxing power* pemerintah daerah tetap relatif kecil. Hal ini diperlukan agar pemerintah pusat dapat melakukan redistribusi kepada daerah melalui transfer kepada daerah dengan kriteria-kriteria yang lebih transparan. Tidak terlalu penting untuk mempermasalahkan darimana sumber pembiayaan tersebut berasal. Bagi daerah yang penting adalah tersedia dana yang cukup dan dapat digunakan untuk membiayai kegiatannya.

## **Pembahas II**

**(Drs. Busrori, MSoc, Kepala Bagian Pembiayaan Perkotaan. BAKD, Departemen Keuangan)**

Hasil monitoring yang dilakukan oleh Tim Persepsi Daerah sangat penting sebagai masukan untuk melakukan perbaikan-perbaikan atau penyempurnaan aturan-aturan yang menyangkut pajak dan retribusi daerah. Selama ini tidak semua aturan dilaksanakan secara konsekuen. Di sana sini masih dijumpai adanya tindakan-tindakan yang mencoba memungut sesuatu yang seharusnya tidak dipungut. Sampai saat ini fenomena pungli – sebagai dampak sampingan pungutan resmi- masih tergolong besar dan merupakan pekerjaan rumah yang harus ditanggulangi bersama. Penyebab persoalan demikian berhubungan dengan masalah lain yang lebih luas cakupannya, salah satunya kemungkinan terkait dengan masalah gaji aparat pemerintah yang masih tergolong rendah.

Mengenai UU No. 18, 1997 selain aspek pungutan daerah, hal lain yang perlu diinventarisasi adalah dampak keseluruhan pungutan, termasuk pungutan pusat, terutama yang termasuk dalam pungutan PNB (penerimaan negara bukan pajak). Selain itu, dalam pelaksanaannya UU ini memang telah diantisipasi akan menurunkan pendapatan daerah, dan untuk itu pemerintah pusat telah menyediakan kompensasinya. Meskipun dalam kenyataannya pembayaran kompensasi ini mengalami kendala, seperti keterlambatan transfer. Dimasa depan hal ini terus diperbaiki. Dalam UU No 25, 1999 telah pula diberikan porsi yang lebih besar kepada daerah dari sumber-sumber pendapatan PBB, PHTB, dan sumber alam tertentu. Juga bagian pendapatan dari minyak dan gas bumi. Semua upaya ini adalah dalam rangka agar pendapatan daerah dapat terus meningkat.

Aparat pemungut pajak dan retribusi di daerah kurang sensitif terhadap perkembangan ekonomi daerah karena tugasnya memang memungut sehingga orientasinya hanya memungut sebanyak-banyaknya, atau kurang menyadari terhadap dampak yang ditimbulkan oleh pungutan-pungutan tersebut. Jika pajak dan retribusi tersebut menimbulkan dampak distortif terhadap kegiatan ekonomi, maka dalam jangka panjang kemampuan masyarakat untuk membayar pungutan pajak akan menurun dan ini akan menurunkan PAD juga.

Dalam hal otonomi daerah, pertanyaannya adalah apakah daerah harus mandiri dengan PAD atau dapat dengan sumber lainnya. Dalam hal ini idealnya daerah memang harus menguasai pendapatan yang memang sepenuhnya menjadi kewenangannya sendiri. Tuntutan demikian sifatnya lebih politis. Secara teoritis mekanismenya tidak harus demikian, karena dalam hal otonomi, yang penting adalah adanya keleluasaan daerah dalam mengelola dana yang tersedia secara memadai. Bukan terletak pada dari mana sumber dana tersebut berasal. Oleh karenanya dalam UU 25, 1999 misalnya, akan disediakan dana alokasi umum yang relatif besar bagi daerah yang penggunaannya sangat fleksibel.

Sehubungan dengan itu, banyak daerah menuntut supaya diberi kebebasan seluas-luasnya untuk menentukan sumber pendapatannya sendiri, baik sumber pajak maupun retribusi. Hal demikian sebenarnya pernah berlaku sebelum UU No. 18, 1997 dilaksanakan. Tapi ternyata kebijakan tersebut telah mengakibatkan daerah mempunyai kreatifitas yang sangat tinggi dalam menciptakan berbagai jenis pungutan yang pada akhirnya justru memberatkan masyarakat. Oleh karena itu UU No. 18, 1997 memberikan batasan-batasan yang limitatif terhadap jenis pungutan pajak dan retribusi. Dalam hal ini sebenarnya Pemda masih mempunyai kebebasan untuk menggali sumber pendapatannya selain yang telah ditetapkan dalam UU No. 18, 1997. Tetapi untuk itu harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu, antara lain a) obyek pungutan harus potensial, b) tidak boleh membebani ekonomi, dan c) biaya pemungutannya harus efisien. Meskipun kriteria-kriteria ini merupakan kriteria yang benar dalam mekanisme pemungutan pajak dan retribusi, tapi pemerintah daerah umumnya menganggap kriteria tersebut terlalu berat.

Dalam hal tarif pajak dan retribusi, daerah juga menuntut diberi kebebasan untuk menentukan tarifnya sesuai dengan keinginan masing-masing daerah. Jika daerah ingin menetapkan tarif melebihi tarif maksimum seperti telah ditetapkan dalam UU No 18, 1997 maka hal itu sebenarnya kurang realistis dan justru ada kemungkinan akan ditentang oleh masyarakat. Mungkin batasan tarif maksimum ini yang sekarang perlu dijajaki ulang, apakah masih layak atau tidak. Tetapi penetapan tarif secara nasional masih dipandang perlu, supaya beban masyarakat tidak terlalu berat.

Aspek kebebasan daerah dalam membuat Perda (pajak dan retribusi) yang dalam UU No.18, 1997 masih harus disahkan oleh Pemerintah Pusat, sudah dikoreksi dalam UU No. 22, 1999, dimana semua Perda tidak perlu pengesahan dari Pemerintah Pusat. Antara UU No. 18, 1997, UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 sebenarnya sudah saling memperbaiki. Meskipun demikian, beberapa kelemahan lain dalam UU No. 18, 1997 yang dinilai masih belum diakomodir oleh kedua UU tersebut dapat didiskusikan lebih lanjut. Misalnya adanya tuntutan untuk menyerahkan 100 % PBB kepada daerah. Sebenarnya pada saat ini PBB sudah sepenuhnya menjadi pendapatan daerah, tetapi jika pengelolaannya juga harus diserahkan pada daerah maka daerah harus pula menanggung biaya keseluruhan pengelolaannya. Disamping itu ada bagian-bagian PBB yang selama ini sulit diidentifikasi wilayah daerahnya, sehingga sulit menjadi pajak daerah. Sebagai contoh adalah PBB untuk sektor kehutanan dan pertambangan lepas pantai. Dalam hal ini yang cocok untuk menjadi pajak daerah adalah PBB pedesaan dan perkotaan, karena wilayah administrasinya sudah jelas batas-batasnya.



## IV. DISKUSI (TANYA JAWAB)

## Diskusi Termin 1

### Tanggapan, saran dan pertanyaan peserta Loka Karya

#### 1. *Ismah Afwan, staf Smeru:*

- a). Adanya keragaman Pemda dalam menyikapi pelaksanaan UU No. 18, 1997 (dalam bentuk apakah UU tersebut berlaku otomatis, apakah perlu melalui Perda atau cukup dengan SK Gubernur/Bupati) dianggap merupakan gambaran dari dampak kebijakan yang selama ini bersifat sentralistis. Banyaknya potensi daerah yang selama ini disedot ke pusat mengakibatkan banyak Pemda yang justru tidak mempunyai pengetahuan yang cukup terhadap potensi daerahnya sendiri.
- b). Apakah UU No. 18, 1997 sudah sinkron dengan UU No. 22, 1999 dan No. 25, 1999 atukah malah berbenturan satu sama lain?.

#### 2. *Krisno Subroto, Direktorat Pendaftaran Perusahaan, Depperindag*

- a) Reformasi struktur ekonomi mengakibatkan arus perdagangan menjadi lancar dan hal ini mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Di lain pihak penghapusan berbagai jenis pungutan daerah sebagai konsekuensi dari reformasi tersebut telah mengakibatkan pendapatan daerah menurun. Dengan adanya trade-off semacam ini, untuk ke depan bagaimana antisipasinya?.
- b) Secara nasional yang disebut produk andalan jumlahnya sangat terbatas, apalagi dalam lingkup daerah. Oleh karena itu analisis dampak deregulasi ini sebaiknya dilihat untuk masing-masing komoditi, terutama perbandingan antara jumlah pungutan yang dihapus dengan potensi peningkatan penerimaan daerah akibat makin tingginya keuntungan para pelaku ekonomi yang terlibat, misalnya melalui peningkatan pajak penghasilan.
- c). Meskipun retribusi dihapus, jika ini tidak disertai penurunan harga maka tidak akan menaikkan kuantitas.

#### 3. *Staf Depdagri*

- a) UU No 5, 1974 yang menitikberatkan otonomi daerah di tingkat kabupaten, dalam prakteknya ternyata tidak dapat dilaksanakan. Sedangkan dalam UU No. 22, 1999, dimana Pemda diberikan keleluasaan yang sangat luas, maka Pemda dituntut untuk mampu menggali sumber-sumber pendapatan daerah untuk membiayai dirinya sendiri.
- b) Banyak Pemda yang menganggap UU No. 18, 1997 sebagai telah mengkebiri wewenang daerah, terutama dalam kaitannya dengan pemungutan pajak dan retribusi daerah. Penghapusan sumber-sumber pendapatan daerah yang potensial telah menurunkan PAD. Penyeragaman sumber penerimaan dalam UU ini tidak realistik karena potensi tiap daerah berbeda-beda.
- c) Dengan ditetapkannya UU No. 22, 1999 dan UU No. 25/99, dimana daerah diberi keleluasaan untuk menggali potensi sumber pendapatannya sendiri, pertanyaannya adalah bagaimana hal ini dikaitkan dengan rencana perubahan/penyempurnaan UU No 18, 1997.
- d) Jenis retribusi yang ditetapkan secara limitatif dalam UU No. 18, 1997 banyak yang tidak ada potensinya di daerah.
- e) Persoalan mengenai pajak/retribusi yang dulu tidak potensial tapi tetap dipungut oleh Pemda dikarenakan ada jenis pelayanan tertentu yang sangat kecil tetapi tetap harus dilaksanakan pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

- f) Mengenai PBBKB, datanya selalu disampaikan Pertamina kepada Mendagri dan Menkeu dengan tembusan kepada para gubernur, sehingga seharusnya Pemda dapat dengan mudah mengakses data tersebut. Dalam hal ini yang menjadi persoalan adalah adanya keterlambatan penyalurannya kepada daerah. PBBKB adalah pajak daerah tingkat I sehingga seharusnya diserahkan seluruhnya ke propinsi dan propinsi bersangkutan yang kemudian mendistribusikannya ke kabupaten menurut kriteria yang telah ditetapkan.
- g) Dana PBBKB langsung masuk ke rekening kas daerah sehingga tercatat di APBD. Oleh karenanya tidak memungkinkan terjadinya pungli dana tersebut oleh oknum aparat pusat.
- h) Semua pungutan ke petani kecil – umumnya melalui pungutan kepada pedagang- sudah dihentikan sejak diterbitkannya Inmendagri No. 9, 1998 dan Inmendagri No. 10, 1998.

## **Tanggapan Panelis dan Pembahas**

### **1. Syaikhul Usman**

- a) Kegagalan otonomi daerah yang dititikberatkan di Tk. II melalui UU No. 5, 1974 dikarenakan implementasinya sangat lamban. Bahkan PP UU ini baru dikeluarkan 19 tahun kemudian (1992). Oleh karena itu tidak fair jika dikatakan pemerintah daerah Tk. II mengalami kesulitan dalam melaksanakan otonominya.
- b) UU 18, 1997 memang banyak dikritik daerah karena adanya penyeragaman.
- c) Beban pajak dan retribusi kepada pedagang akan selalu digeser ke petani melalui mekanisme penetapan harga.
- d) Masyarakat tidak keberatan untuk membayar retribusi sepanjang tujuannya untuk *cost recovery* terhadap biaya pelayanan yang diterimanya, misalnya retribusi RPH. Persoalannya menjadi lain jika Pemda tidak menyediakan fasilitas pelayanan apapun tetapi tetap menarik retribusinya.
- e) Mengenai konsumsi bahan bakar sehubungan dengan PBBKB, sebaiknya data konsumsi tersebut diinformasikan ke masyarakat melalui media massa. Demikian juga mengenai data yang berhubungan dengan PBB sektor pertambangan, kehutanan, dan perkebunan.
- f) Hubungan pusat dan daerah selama ini sudah didasari oleh sikap saling curiga sehingga hal ini dapat mengganjal hubungan yang lebih baik.

### **2. Nina Toyamah**

Sebagian besar pungutan formal yang pernah berlaku dibebankan langsung kepada pedagang. Meskipun demikian ada beberapa pungutan formal yang langsung dibebankan kepada petani, seperti pungutan kartu ternak di NTB, retribusi ijin menanam bawang merah di Brebes. Sekarang semua jenis pungutan seperti ini sudah dihapus. Meskipun demikian ada beberapa kecenderungan dimana pungutan formal yang sudah dihapus dicoba untuk dipungut lagi dengan memakai instrumen lain. Misalnya beberapa pungutan formal untuk ternak di NTB diganti menjadi Sumbangan Pihak Ketiga atau diganti menjadi Biaya Administrasi Dinas.

## Diskusi Termin 2

### Tanggapan, saran dan pertanyaan peserta Loka Karya

#### **1. *Matrisaidi, Dinas Peternakan Propinsi DIY***

- a) Dalam rangka persiapan pelaksanaan UU No. 22, 1999, Pemda DIY telah mulai melakukan penelitian terhadap kinerja unit-unit kerja/dinas propinsi. Salah satu tolok ukur kinerja yang dimaksud adalah menyangkut kontribusi dinas bersangkutan terhadap PAD. Jika kontribusinya kecil maka ada kemungkinan dinas tersebut akan dihapus dari jajaran Pemda DIY.
- b) Retribusi yang berhubungan dengan sektor peternakan tidak diperbolehkan (sesuai UU 18, 1997) padahal potensinya cukup besar.
- c) Pengiriman ternak dari DIY ke Jakarta sebaiknya bukan dalam bentuk ternak hidup, melainkan dalam bentuk daging saja. Tapi masalahnya DIY tidak mempunyai sumber daya untuk melakukan hal tersebut. Oleh karena itu opsinya apakah UU No. 18, 1997 atau UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 yang dilaksanakan.

#### **2. *Bambang Muryantono, Pemda Brebes***

- a) Antara UU No. 18, 1997 dan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 tidak perlu dipertentangkan karena akan makin membuat daerah bingung. Karena pada saat ini saja daerah masih dihadapkan pada kesulitan memungut pajak baru. Sebagai contoh untuk pemungutan Pajak Galian Golongan C masih banyak ditentang oleh masyarakat, karena sebelumnya pernah dihapus.
- b) Kedudukan sumber penerimaan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dalam struktur pembukuan PAD erat kaitannya dengan ini, sekarang pemerintah kabupaten tidak lagi mendapatkan bagi hasil PKB dan BBNKB dari pemerintah propinsi.
- c) Diusulkan agar PKB dan BBNKB menjadi pajak kabupaten dan kota karena pada kenyataannya jalan-jalan ada di daerah dan yang lebih banyak memperbaikinya adalah pemerintah kabupaten dan kota.
- d) Mengenai soal tarif, Pemda juga menghadapi masalah tersendiri, baik menyangkut besarnya maupun homogenitasnya dengan daerah lainnya.

#### **3. *Kurniasih, Biro Hukum, Depdagri***

- a) Surat kawat pertama, tanggal 24 Juli 1999 No.080/1455/SJ bukan dikeluarkan oleh Ditjen PUOD, melainkan dikeluarkan oleh Biro Hukum, Sekretariat Jenderal Depdagri. Surat kawat ke-dua, tanggal 9 Agustus 1999 No. 188.341/2309/PUOD dikeluarkan oleh Ditjen PUOD. Meskipun kedua surat kawat ini ditandatangani oleh Bpk. Ryaas Rasyid, tapi pada surat kawat yang pertama Beliau bertindak sebagai PH Sekretaris Jenderal Depdagri, sedangkan pada surat kawat ke-dua Beliau bertindak sebagai pejabat Dirjen PUOD. Sedangkan Surat kawat ke-tiga, dikeluarkan oleh Biro Hukum Depdagri untuk meluruskan Surat Kawat Dirjen PUOD tersebut karena terdapat kesalahan penafsiran dalam aturan peralihan UU No. 22, 1999 tentang Pemda.
- b) Sejak berlakukanya UU No. 22, 1999 pada taggal 7 Mei 1999, tidak ada lagi pengesahan Perda dan Keputusan kepala daerah (oleh pemerintah pusat).

#### **4. Bambang Santosa, Ditjen Tanaman Pangan, Departemen Pertanian**

- a) Persoalan pungutan yang ganti baju supaya diperjelas.
- b) Proporsi harga yang diterima petani bawang merah sebesar 57%-75% tergolong sangat tinggi, karena dari hasil penelitiannya angka paling tinggi yang didapatkan hanya sekitar 40%.
- c) Keuntungan tataniaga umumnya lebih dinikmati oleh pedagang, bukan oleh petani.
- d) Salah satu dampak LoI yang disarankan untuk dikaji adalah menyangkut tarif impor beras yang besarnya 0%. Dengan adanya kebijakan ini, petani beras dalam negeri sangat dirugikan dan sebaliknya para pedagang beras sangat diuntungkan. Dengan harga beras import US\$ 200/ton, sementara harga pengadaan dalam negeri mencapai Rp 2400/kg, dan import beras mencapai 4 juta ton maka potensi kerugian petani atau potensi keuntungan pedagang diperkirakan akan mencapai 2,4 trilyun rupiah.

#### **5. Hudi Sartono, Smeru**

- a) Masalah *invisible tax*/pungli tidak pernah secara tertulis dipermasalahkan dalam peraturan-peraturan formal, baik dalam UU No. 5, 1974, UU No. 18, 1997 maupun UU No. 25, 1999. Oleh karena itu perlu ada penegasan legal secara tertulis untuk menanggulangnya. Ini penting karena sebenarnya hal ini merupakan penyebab penting terjadinya *high cost economy*.
- b) Masalah *tax rate* dan *tax bracket* memang penting, tapi yang lebih penting dari itu, dan karenanya perlu dibenahi lebih dahulu adalah masalah administrasi sistem pengumpulan pajak.
- c) Mengingat pajak dan retribusi mempunyai konsekwensi yang berbeda dalam sistem penerimaan daerah, maka dampak dari dua jenis pungutan ini terhadap PAD seyogyanya dipisahkan.

### **Tanggapan Panelis dan Pembahas, Termin**

#### **1. Dr. Mahfud Sidik**

- a) Dalam rangka *institutional development* secara ideal, seharusnya lembaga-lembaga pemerintah yang ada sekarang, baik di pusat maupun di daerah, dirampingkan jumlahnya. Tapi kalau pemerintah pusat saja terbukti tidak mampu melakukannya, maka jangan diharapkan pemerintah daerah dapat melakukan perampingan tersebut. Bagi Pemda, untuk tujuan efisiensi bisa saja jumlah unit kerja atau dinas-dinas dikurangi jumlahnya. Tapi karena hal ini menyangkut konflik interest banyak pihak, maka nampaknya sulit dilakukan. Dalam hal ini, jika kriteria penciptannya didasarkan pada kontribusi dinas bersangkutan terhadap PAD, tentu saja hal ini merupakan kriteria yang tidak benar. Hal ini dikarenakan keberadaan pelayanan (*public good*) yang disediakan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah, sudah dilakukan melalui mekanisme sistem perpajakan. Oleh karena itu menjadi hal yang tidak benar jika unit atau dinas yang tidak menghasilkan uang lantas dihapuskan keberadaannya. Persoalan lain yang juga tidak benar adalah adanya persepsi dimana pemerintah daerah, meskipun dalam kerangka otonomi daerah, dituntut untuk bisa membiayai APBD-nya dari PAD. Hal ini sama sekali tidak benar, karena banyak daerah yang potensinya tidak memungkinkan untuk itu. Mekanisme pemerataan tetap diperlukan misalnya melalui dana alokasi umum dan sebagainya.

- b) Beberapa bagian dalam UU No. 18, 1997 ada yang harus direformasi total, termasuk diantaranya pembatasan jenis-jenis retribusi. Tetapi sejauh yang menyangkut prinsip-prinsip pemungutan pajak dan retribusi yang benar -yang berlaku umum di negara-negara lainnya- harus tetap dipertahankan.
- c) Administrasi pengumpulan pajak memang masih lemah, baik di pemerintah pusat dan apalagi di pemerintah daerah. Di dalamnya tercakup aspek integritas dan moral dari aparat pemungut pajak itu sendiri, maupun kondisi masyarakat umumnya yang masih belum memungkinkan terciptanya mekanisme dan sistem pengumpulan pajak secara efisien.

## **2. Nina Toyamah**

- a) Semua pungutan resmi yang pernah berlaku sudah dihapuskan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Meskipun demikian, masih ada beberapa diantaranya yang dicoba dipungut lagi melalui nama pungutan lain (sekedar ganti baju), seperti kasus ternak di NTB.
- b) Tingginya angka proporsi harga bawang merah yang diterima petani dikarenakan diperbandingkan dengan harga pedagang antar daerah di Lombok, bukan dengan tingkat harga bawang merah eceran. Selain itu data harga yang dianalisis hanya mencakup periode waktu yang pendek sehingga kurang mencerminkan fluktuasi harga yang biasa terjadi.

## **3. Drs. Busrori, MSoc**

- a) PAD harus dipisahkan dari komponen penerimaan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak. Pada sistem pembukuan yang baru, PAD dicatat tersendiri, sedangkan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dari pemerintah pusat dikelompokkan ke dalam Dana Perimbangan. Jika ada pembagian dana dari propinsi dsb, hal ini terserah kepada pemerintah kabupaten untuk menempatkannya dalam struktur pos penerimannya.
- b) Daerah diberi keleluasaan menetapkan tarif retribusi. Tetapi hal itu tetap harus mengacu pada ketetapan umum yang telah ditentukan oleh UU. Misalnya, tarif retribusi pelayanan umum tidak boleh lebih dari *cost recovery*, tapi untuk tarif pelayanan yang bersifat usaha boleh mengambil untung. Perbedaan tarif retribusi antar daerah dimungkinkan karena faktor biaya dan kebijakan daerah bisa berbeda. Sebaliknya, antar daerah (yang berdekatan) dapat pula menentukan tarif secara bersama.
- c) Administrasi perpajakan memang masih perlu dibenahi, tapi itu tidak mencakup seluruh jenis pajak/pungutan yang ada. Salah satu yang perlu pembenahan adalah pengumpulan PKB dan BBNKB.

## **4. Syaikhu Usman**

- a) Jika masih banyak masyarakat yang menolak membayar pajak, maka salah satu penyebabnya adalah kurangnya sosialisasi.
- b) Mengenai surat kawat, kekurangtelitian berada di pihak Tim Persepsi Daerah. Ketika Tim melihat surat kawat yang ditandatangani Ryaas Rasyid, Tim menafsirkan Beliau sebagai Dirjen PUO, ternyata saat itu Beliau tengah bertugas sebagai PLH Sekjen Depdagri. Persoalan lain yang perlu didiskusikan adalah menyangkut aspek hukum apakah UU No. 18, 1997 dapat dibatalkan oleh UU No. 25, 1999 yang kedudukannya setingkat?.

### ***5. Sulton Mawardi***

Penerimaan PKB dan BBNKB merupakan sumber yang sangat penting bagi PAD pemerintah propinsi. Oleh karenanya sangat sulit jika sumber penerimaan ini harus diserahkan kepada pemerintah kabupaten.

## **V. KATA PENUTUP/ CONCLUDING REMARK**

Oleh:  
**Dr. Jacqueline L. Pomeroy**  
(Task Manager Tim Persepsi Daerah, Bank Dunia)



## Kata Penutup

(Dr. Jacqueline L. Pomeroy, Task Manager Tim Persepsi Daerah, Bank Dunia)

Presentasi yang telah disajikan berlangsung dengan baik, dimulai dari pembahasan proses deregulasi, dampaknya terhadap petani produsen dan kemudian dampaknya terhadap anggaran penerimaan pemerintah daerah. Dilihat dari temuan-temuan yang berada di sekitar isu-isu tersebut, maka pandangan atau perspektif dari daerah merupakan hal yang sangat penting dan perlu dimasukkan ketika mendiskusikan persoalan tersebut. Proses demikian memerlukan adanya kerjasama yang efektif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Lokakarya ini penting terutama dalam mengedepankan isu mengenai bagaimana kita dapat membantu/memfasilitasi pemerintah daerah dalam penciptaan sumber pendapatan dengan jelas, transparan dan absah (*legitimate*).

Secara substansial diskusi ini telah pula mengangkat persoalan efisiensi, yaitu bagaimana menciptakan sumber penerimaan alternatif atau pajak yang efisien. Aspek ini menyangkut pula persoalan *equity*, yaitu bagaimana mendistribusikan beban pembayaran tersebut kepada semua anggota masyarakat secara merata dan adil (berdasarkan pendapatan relatif misalnya) dalam daerah yang bersangkutan. Pembebanan pajak hanya kepada segmen masyarakat tertentu atau kepada sektor ekonomi tertentu bukanlah merupakan sistem yang baik. Pertanyaannya adalah bagaimana kita menciptakan sistem perpajakan yang efisien dan adil, baik di tingkat daerah maupun dalam hubungannya dengan pemerintah pusat.

Hasil diskusi ini telah pula membawa kepada pertanyaan penting lainnya, yaitu bagaimana meningkatkan kapasitas lokal sehingga dapat menelurkan suatu keputusan Pemda yang baik. Dalam hubungannya dengan ini, peranan dan kapasitas DPRD perlu ditingkatkan sehingga mampu membuat keputusan (daerah) dengan lebih bijaksana.

Membuat kebijakan yang didalamnya meliputi aspek beban pajak, keadilan dan efisiensi merupakan kebijakan yang rumit. Untuk itu diperlukan pembuat-pembuat keputusan (pemerintah daerah) yang baik. Akhirnya, yang diperlukan adalah mendorong atau memperkuat masyarakat itu sendiri sehingga mereka mampu terlibat dalam proses pengambilan keputusan.