

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
Daftar Isi	i
Daftar Tabel	ii
Daftar Lampiran	iii
Daftar Singkatan	iv
1. PENGANTAR	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Gambaran Umum Daerah	1
2. DEREGULASI PERDAGANGAN DI RIAU DAN SUMATERA UTARA	6
2.1. Proses Penyesuain Perundangan	6
2.1.1. Tingkat Propinsi	6
2.1.2. Tingkat Kabupaten	13
2.1.3. Usaha Sosialisasi	15
2.2. Pelaksanaan Deregulasi dan Permasalahannya	16
2.2.1. Penunjukkan Institusi Pemungut Retribusi Pelelangan Ikan	17
2.2.2. Pengaturan Tata Niaga dan Perdagangan Lintas Batas	20
2.2.3. Usaha Perkebunan/Perdagangan Karet	23
2.2.4. Perdagangan Komoditi Sayur Mayur dan Retribusi Pasar	25
3. DAMPAK DEREGULASI	27
3.1. Perekonomian Daerah	27
3.1.1. Komoditi Karet Rakyat	27
3.1.2. Komoditi Perikanan	30
3.1.3. Komoditi Sayur-mayur dan Kopi	31
3.2. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	34
3.2.1. Struktur APBD Propinsi Riau	34
3.2.2. Struktur APBD Kabupaten Bengkalis, Riau	37
3.2.3. Struktur APBD Propinsi Sumatera Utara	39
3.2.4. Struktur APBD Kabupaten Karo, Sumut	40
4. KESIMPULAN	42
LAMPIRAN I	43
LAMPIRAN II	45
LAMPIRAN III	54

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Gambaran Umum Riau dan Sumut: Wilayah, Penduduk, dan Beberapa Jenis Produk Pertanian, 1997.	2
2. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Dati I Riau dan Dati II di Seluruh Propinsi Riau yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	8
3. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi Sumut dan Kabupaten Karo yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.	10
4. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Bengkalis yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.	14
5. Beberapa Komponen Perkiraan Biaya Pembuatan Sebuah Perda	15
6. Prosentase Realisasi Pungutan TA 1998/99 terhadap TA 1997/98 Propinsi Riau dan Kabupaten Bengkalis serta Propinsi Sumut dan Kabupaten Karo Pada Penerimaan Pajak dan Retribusi Daerah yang Sudah Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.	17
7. Perkembangan Perolehan Retribusi Pelelangan Ikan Kabupaten Bengkalis..	18
8. Daftar Berbagai Langkah Pemerintah Pusat dan Daerah (Riau) Dalam Upaya Mengembangkan Perdagangan Lintas Batas.	23
9. Margin Tataniaga Pedagang Karet Ojol di Kabupaten Bengkalis.	29
10. Struktur Biaya Produksi Terasi (Rp/Kg).	30
11. Perkembangan Harga Rata-rata Kol Bulat dan Kentang Di Kabupaten Karo (Tingkat Petani, Rp/Kg).	31
12. Usaha Tani Kol Bulat dan Kentang Di Kabupaten Karo..	32
13. Profil Usaha Tani Kopi (0.25 ha)..	33
14. Margin Tata Niaga Pedagang Kopi Di Kabupaten Karo (Rp/kg)..	33
15. Sumber Penerimaan APBD Propinsi Riau, TA 1997/98 – 1998/99.	35
16. Perkiraan Penerimaan PAD yang Hilang.	36
17. Prediksi Perolehan Pajak dan Retribusi Dati II di Seluruh Propinsi Riau Berdasarkan UU No. 18, 1997 (Rp Juta).	37
18. Sumber Penerimaan APBD Kabupaten Bengkalis, TA 1997/98 – 1998/99.	38
19. Sumber Penerimaan APBD Propinsi Sumut, TA 1997/98 – 1998/99.	39
20. Sumber Penerimaan APBD Kabupaten Karo, TA 1997/98 – 1998/99.	41

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
I. Surat Direktur Jenderal Perdagangan Internasional Departemen Perindustrian dan Perdagangan Tentang Dispensasi Ekspor Karet Ojol/Lumps	43
II. Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Propinsi dan Kabupaten Sampel	45
Tabel A. Perkembangan Penerimaan PAD Propinsi Riau, TA 1997/98-1998/99	46
Tabel B. Perkembangan Penerimaan PAD Kabupaten Bengkalis, TA 1997/98-1998/99	48
Tabel C. Perkembangan Penerimaan PAD Propinsi Sumatera Utara, TA 1997/98-1998/99	50
Tabel D. Perkembangan Penerimaan PAD Kabupaten Karo, TA 1997/98-1998/99	52
III. LATAR BELAKANG DEREGULASI: Kesepakatan Pemerintah Indonesia dengan IMF	54

DAFTAR SINGKATAN

ABT	Air Bawah Tanah
AL	Angkatan Laut
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
AP/APT	Air Permukaan Tanah
APPKD	Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Kas Desa
ASSR	<i>Agricultural Sector Strategic Review</i>
BBM	Bahan Bakar Minyak
BBN-KB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
Bokar	Bahan olah karet rakyat
BPD	Bank Pembangunan Daerah
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
CPIIS	<i>Centre for Policy and Implementation Studies</i>
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
Dephutbun	Departemen Kehutanan dan Perkebunan
Depkeu	Departemen Keuangan
Depperindag	Departemen Perdagangan dan Perindustrian
Dirjen	Direktur Jendral
Ditjen	Direktorat Jendral
Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
DII	dan lain-lain
DLLAJR	Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DT/Dati	Daerah Tingkat
Gapkindo	Gabungan Pengusaha Karet Indonesia
Gol	Golongan
Gubri	Gubernur Riau
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
Inbup	Intruksi Bupati
Ingub	Intruksi Gubernur
Inhi	Indragiri Hilir
Inhu	Indragiri Hulu
Inmendagri	Instruksi Menteri Dalam Negeri
Juklak	Petunjuk Pelaksanaan
Juknis	Petunjuk Teknis
Kadispenda	Kepala Dinas Pendapatan Daerah
Kanwil	Kantor Wilayah
Kg	Kilogram
KK	Kepala Keluarga
KKK	Kadar Karet Kering
Km	Kilometer
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUD	Koperasi Unit Desa
LoI	<i>Letter of Intent</i>
Mendagri	Menteri Dalam Negeri

Menhutbun	Mentri Kehutanan dan Perkebunan
Migas	Minyak dan gas
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
No.	Nomor
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PAM	Perusahaan Air Minum
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PBB-KB	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
PBS	Perkebunan Besar Swasta
Pemda	Pemerintah Daerah
Perda	Peraturan Daerah
Persepsi	Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Program Deregulasi
PIR	Perkebunan Inti Rakyat
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor
PP	Peraturan Pemerintah
PP	Pedagang Pengumpul
PT	Perseroan Terbatas
Pungli	Pungutan liar/ilegal
PUOD	Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah
RI	Republik Indonesia
Rp	Rupiah
RPH	Rumah Potong Hewan
RSS	<i>Ribbed Smoked Sheet</i>
Sekjen	Sekretaris Jendral
Setjen	Sekretariat Jendral
Setwilda	Sekretariat Wilayah Daerah
SIUP	Surat Ijin Usaha Perdagangan
SK	Surat Keputusan
Sumut	Sumatera Utara
STNK-TB	Surat Tanda Nomor Kendaraan Tidak Bermotor
TA	Tahun Anggaran
t.a.d	tidak ada data
TAP	Ketetapan
TDR	Tanda Daftar Rekanan
thd	terhadap
TK	Tingkat
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TPH	Tempat Pemotongan Hewan
TPI	Tempat Pelelangan Ikan
TPR	Tempat Pemungutan Retribusi
TRI	Tebu Rakyat Intensifikasi
UU	Undang-Undang

1. PENGANTAR

1.1. Latar Belakang

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

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

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

Laporan ini ditulis berdasarkan hasil kunjungan lapangan di dua propinsi tersebut dari 29 Juni 1999 - 16 Juli 1999. Pengamatan terhadap pelaksanaan berbagai reformasi dan deregulasi perdagangan regional ini khususnya ditekankan pada bidang perdagangan hasil pertanian. Informasi tentang proses pelaksanaan reformasi dan deregulasi daerah dikumpulkan melalui kunjungan ke beberapa instansi pemerintahan yang relevan dengan aktifitas perekonomian dan perdagangan hasil pertanian baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten. Di samping itu Tim juga mengunjungi beberapa petani, pedagang, dan asosiasi pedagang/pengusaha. Kabupaten yang dikunjungi adalah Kabupaten Bengkalis di Propinsi Riau dan Kabupaten Karo di Propinsi Sumut.

Pada hari terakhir kunjungan di Riau, dibantu oleh staf Kanwil Deperindag Riau, Tim melaksanakan lokakarya di Pekanbaru. Lokakarya ini dihadiri oleh sebagian besar responden dan pers daerah. Tujuan utama lokakarya adalah untuk memperbaiki dan lebih melengkapi informasi dan sekaligus mendiskusikan dan menyebarluaskan beberapa temuan penting yang diperoleh Tim.

1.2. Gambaran Umum Daerah

Propinsi Riau dan Propinsi Sumatera Utara terletak di bagian utara Pulau Sumatera. Propinsi Riau terdiri dari daratan (29%) dan perairan (71%) yang keduanya mengandung potensi ekonomi yang besar. Perairan Riau mempunyai lebih dari tiga ribu pulau, sebagian besar belum berpenghuni, bahkan belum bernama. Pada 1998 Riau mempunyai luas daratan sekitar 95 ribu km² dihuni oleh 4,2 juta jiwa penduduk (2% dari penduduk Indonesia), dengan kepadatan sekitar 44 jiwa/km².

Tabel 1. Gambaran Umum Riau dan Sumut: Wilayah, Penduduk, dan Beberapa Jenis Produk Pertanian, 1997

Wilayah (Propinsi, Kabupaten)	Luas (km ²)	Penduduk (000 jiwa)	Padi (000 ton)	Karet (000 ton)	Ikan Laut (000 ton)	Sayuran ^{b)} (000 ton)	Kopi (ton)	Kelapa Sawit (000 ton)	PAD (Rp juta)	PAD/ APBD (%)
<u>Riau</u>	329.868 94.562 ^{a)}	4.198^{*)}	416	237	240	17	1.537	1.294^{c)}	106.352^{d)}	35
- Bengkalis	30.647 ^{a)}	1.154	191	38 [16]	85 [35]	7	835	565 ^{c)}	4.361 ^{e)}	3
<u>Sumatera Utara</u>	t.a.d 71.680 ^{a)}	11.463^{*)}	3.212	354	326	667	25.632	8.678	172.000^{d)}	26
- Karo	2.127 ^{a)}	277	113	0	0	419 [63]	2.041 [8]	0	3.455 ^{e)}	12

Keterangan:

a) = Luas daratan.

b) = Jumlah tiga jenis yang produksi terbesar.

c) = Hanya perkebunan rakyat.

d) = Angka TA 1996/97.

e) = Angka TA 1997/98.

Cetak miring menunjuk pada komoditi yang ditelusuri kaitannya dengan deregulasi.

Di dalam tanda [. . .] adalah angka persen terhadap produksi tingkat propinsi.

Sumber:

Riau Dalam Angka, 1997; Bengkalis Dalam Angka 1997;

Sumatera Utara Dalam Angka, 1997; Karo Dalam Angka 1997.

*) = Indonesia Dalam Angka 1998.

Sedangkan luas wilayah Sumut lebih kurang 72 ribu km² dihuni oleh sekitar 11,8 juta jiwa penduduk dengan kepadatan hampir 164 jiwa/km² (Tabel 1).

Propinsi Riau dibagi kedalam lima kabupaten dan satu kotamadya dengan 1.060 desa (*rural*) dan 224 kelurahan (*urban*). Selain itu terdapat dua kota administratif, yaitu Batam dan Tanjung Pinang, sementara Dumai sedang dalam proses persiapan menjadi kotamadya. Sementara Propinsi Sumut terdiri atas sebelas kabupaten dan enam kotamadya dengan 4.821 desa dan 463 kelurahan.

Selain memiliki wilayah perairan (laut) sebagai sumber produksi ikan yang cukup potensial, Propinsi Riau juga mempunyai 15 sungai besar, empat di antaranya merupakan prasarana perhubungan penting. Ke-empat sungai ini tidak hanya dilewati oleh alat angkut tradisional, tetapi juga dilewati berbagai jenis kapal besar dan modern yang mengangkut minyak bumi dan kayu.

Sejak dulu penduduk Riau cenderung lebih mengembangkan tanaman perkebunan. Karet sudah menjadi tanaman tradisional, luas tanamnya mencapai lebih dari 500 ribu ha (1997). Namun pada dua dekade terakhir ini tanaman karet mulai tergeser oleh kelapa sawit, pada tahun 1997 luas tanamnya telah mencapai 670 ribu ha. Oleh karena itu penduduk mengungkapkan gambaran kekayaan ini dengan ungkapan : “Propinsi Riau terapung di atas minyak (bumi) dan tergenang di dalam minyak (sawit).”

Wilayah perairan daerah Sumut juga merupakan sumber produksi ikan yang cukup besar. Seperti halnya Riau, Sumut juga merupakan daerah perkebunan karet dan kelapa sawit dengan luas tanam masing-masing mencapai 481 ribu ha (71% kebun rakyat) dan 656 ribu ha (21% kebun rakyat).

Meskipun kelapa sawit merupakan produk penting untuk kedua propinsi ini, tetapi karena bagian terbesar milik perusahaan perkebunan besar, maka komoditi ini tidak/belum dijadikan objek pantauan utama. Di Riau komoditi yang dipantau regulasinya adalah karet dan ikan laut, sedangkan di Sumut adalah sayur mayur dan kopi (lihat Tabel 1).

Daerah Riau mempunyai jalan darat sepanjang lebih dari 13 ribu km, 43% di antaranya berkondisi rusak (berat). Sebagai daerah penghasil minyak bumi, minyak sawit, dan kayu, di jalan raya banyak berlalu lalang truk-truk besar dan berat yang telah membuat sebagian besar jalan (selalu) dalam kondisi rusak (lihat Kotak 1 dan Kotak 2). Keberadaan jembatan timbang (di Duri, lebih kurang 50 km dari Pekanbaru) yang dimaksudkan untuk mengontrol berat muatan truk yang melintas pada kenyataannya tidak berfungsi karena truk yang bermuatan berapapun masih terus tetap bisa lewat, tanpa tindakan apa-apa. Responden menduga bahwa keberadaan “pos” jembatan timbang ini, sekedar alat oknum untuk menarik uang pungli (pungutan liar).

Kekayaan daerah Riau juga tergambar dari adanya 42 pelabuhan (laut) dan tujuh pelabuhan udara, di antaranya adalah Bandara Simpang Tiga (Pekanbaru) dan Bandara Hang Nadim (Batam).

Panjang jalan darat di daerah Sumut hampir 26 ribu km dan 73% di antaranya merupakan jalan kabupaten/kota. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar jalan ditujukan untuk mencapai daerah perdesaan di Sumut. Sarana angkutan barang dan penumpang lain dilakukan melalui beberapa pelabuhan laut, di antaranya yang besar adalah Pelabuhan Belawan dan Pelabuhan Tanjung Balai, sementara pelabuhan udaranya adalah Bandara Polonia.

Kotak 1. Perusahaan Angkutan Harus Patuhi SK 08

Pekanbaru, *Riau Pos*, 2 Juli 1999.

Perusahaan angkutan harus mematuhi Surat Keputusan (SK) 08 yang dikeluarkan Gubernur mengenai pengendalian dan penertiban kendaraan bermotor dan muatan angkutan kayu. Karena SK tersebut sudah merupakan langkah yang tepat diambil pemda untuk mengatasi semakin hancurnya kondisi jalan di Riau.

Bukan Gubri yang harus meninjau kembali SK tersebut, tetapi perusahaan yang segera mematuhi dan kalau mereka melanggarnya maka sanksi hukum akan diberikan pada mereka, jelas Karo Humas Pemda Riau Drs. Nazief Soesila Darma menjawab *Riau Pos* mengenai permintaan perusahaan angkutan agar SK 08 ditinjau kembali.

Apa yang mau ditinjau, kata Nazief lagi, baru mulai disosialisasikan dan dilaksanakan, ditinjau lagi, jadi kapan pelaksanaannya. “Kalau memang nantinya di lapangan ditemukan kesulitan atau kekurangan dan lainnya baru dilakukan penyempurnaan dan perbaikan,” tegas dia.

Jadi perusahaan jangan menantang jika Pemda ingin menegakkan disiplin. Sebenarnya Pemda Riau sudah terlalu banyak toleransi pada perusahaan angkutan. Demi untuk kelancaran roda ekonomi di Riau dan kelancaran usaha, maka dalam beberapa tahun dibiarkan saja jasa angkutan itu mengangkut muatan melebihi tonase sehingga jalan yang memang Muatan Sumbu Terberat (MST) tidak sesuai dengan daya angkut mereka tetap ditoleransi. Tetapi setelah diberi toleransi, sekarang ini sudah tiba saatnya untuk melaksanakan peraturan tersebut.

Karena SK ini bukan hanya untuk kepentingan Pemda tetapi menyangkut hajat orang banyak. Jalan merupakan sarana bagi ribuan orang dan kalau ini terus menerus hancur akibat ulah angkutan sudah sewajarnya pemda menuntut mereka agar mengikuti aturan. Perencanaan pengeluaran SK ini bukan dilakukan hanya sehari atau dua hari, karena tiga tahun yang lalu saja sudah dilakukan penegasan dan diminta pengertian perusahaan agar mengangkut sesuai aturan, tetapi tetap juga mereka melanggar dan tidak mau mengerti. “Toleransi yang bagaimana lagi yang diinginkan perusahaan,” tanya Nazief.

Kotak 2. Merusak Jalan

2. DEREGULASI PERDAGANGAN DI RIAU DAN SUMUT

2.1. Proses Penyesuaian Perundangan

Menurut penjelasan UU No. 18, 1997, sebelum UU ini diberlakukan daerah berpeluang besar untuk menciptakan berbagai jenis pajak dan retribusi secara relatif bebas. Salah satu akibatnya, menurut laporan CPIS (1996), di seluruh Indonesia pernah dipungut 42 jenis pajak daerah (6 Dati I, 36 Dati II) dan 192 jenis retribusi daerah (58 Dati I, 134 Dati II). Di daerah Riau, misalnya, Dati I menarik 6 jenis pajak dan 12 jenis retribusi, sementara Dati II di seluruh Propinsi Riau memberlakukan 17 jenis pajak dan 43 jenis retribusi (lihat Tabel 2).

Beberapa di antara pajak dan retribusi daerah tersebut, pemungutannya tidak begitu efisien. Selain itu terdapat jenis-jenis pungutan yang tumpang tindih satu sama lain, sehingga menghambat efisiensi alokasi sumber ekonomi dan cenderung tidak adil. Di banyak daerah, Pemda bahkan tidak begitu peduli apakah suatu pungutan tergolong pajak atau retribusi, yang penting tercipta sumber penerimaan. Hal terakhir ini diakui oleh beberapa staf Pemda Propinsi Riau dan juga staf Pemda Sumut. Mereka mengatakan bahwa **kebanyakan Perda dan Keputusan lain Pemda tentang pajak dan retribusi daerah lebih banyak bermuatan upaya peningkatan PAD, bukan didasari keinginan untuk mendorong/mengembangkan aktifitas perekonomian daerah/rakyat.**

Di balik pelaksanaan deregulasi ini masih terdapat beberapa pertanyaan mendasar dalam prosedur hukum, seperti penyesuaian/pencabutan Perda tentang pajak dan retribusi daerah. Apakah Instruksi Presiden, Instruksi Menteri, Instruksi Gubernur, Instruksi Bupati dapat membatalkan atau mengubah Perda. Beberapa responden menilai hal itu tidak sesuai dengan hukum. Mereka menyatakan: "Perda seharusnya hanya bisa dicabut dengan Perda."

Dapatkah Perda dicabut dengan UU? Jawabannya ternyata tidak sederhana, karena Perda tidak tercantum secara jelas dalam hirarki perundangan Indonesia (lihat TAP MPRS No. 20 Tahun 1966). Meskipun Pemerintah Pusat (yang mengeluarkan UU) lebih tinggi dari pada Pemda (yang mengeluarkan Perda), beberapa responden menyatakan bahwa UU tidak otomatis dapat membatalkan Perda. Perubahan atau penyesuaian Perda harus tetap melalui proses persidangan DPRD.

2.1.1. Tingkat Propinsi

UU No. 18, 1997 menyediakan tenggang waktu pelaksanaan:

- ◆ Penghapusan pungutan yang tidak sesuai dalam waktu 1 tahun (23 Mei 1998).
- ◆ Pajak yang sesuai masih berlaku 3 tahun (23 Mei 2000).
- ◆ Retribusi yang sesuai masih berlaku 5 tahun (23 Mei 2002).

Dalam praktek kelihatannya Pemda kurang memanfaatkan tenggang waktu yang tersedia. Mereka baru sibuk menjelang 23 Mei 1998. Instruksi Gubernur Riau untuk menghentikan pungutan di Dati I dan Dati II baru dikeluarkan pada 30 April 1998. Di Dati I terdapat tiga jenis pajak dan 12 jenis retribusi yang dihentikan pungutannya (Tabel 2). Sebenarnya Bupati Bengkalis, misalnya, sudah mengeluarkan instruksi penghentian pungutan yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997 pada 1 April 1998, sebulan sebelum Gubernur mengeluarkan instruksinya. Kelihatannya sudah menjadi kebiasaan bahwa implementasi suatu perundangan harus melalui petunjuk tingkat demi tingkat. Pencabutan Perda tentang pajak dan retribusi

yang didasarkan oleh UU sekalipun (UU No. 18, 1997), implementasinya secara berturut-turut masih memerlukan Instruksi Mendagri (No. 10, 1998), instruksi masing-masing gubernur, dan instruksi setiap bupati.

Proses pencabutan Perda tentang pajak dan retribusi di daerah Sumut berbeda dengan di Riau. Pemungutan beberapa jenis pajak dan retribusi Dati I disetop berdasarkan Instruksi Mendagri No. 10, 1998. Namun kemudian secara formal Perda-perdanya dicabut melalui Perda No. 8, 1998 tentang 'Pencabutan Perda-perda Mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah' yang dikeluarkan pada Nopember 1998. Perda ini menghentikan pungutan atas tiga jenis pajak dan 30 jenis retribusi (Tabel 3).

Begitu UU No. 18, 1997 dilaksanakan cukup banyak kegiatan administrasi pemerintahan yang hilang; sehingga sebagian pegawai menganggur. Beberapa informan staf Pemda di Riau dan Sumut menggambarkan bahwa situasi saat itu membuat Pemda "kelabakan." Para responden kemudian memperkirakan situasi yang sama ("kelabakan") akan terjadi lagi pada pelaksanaan UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sejauh ini belum banyak terdengar adanya Pemda mempersiapkan diri guna menyongsong pelaksanaan kedua UU tersebut yang akan diberlakukan efektif 2 tahun mendatang (Mei 2001).

Di pihak lain, Pemda terkesan berupaya ingin cepat mengganti Perda tentang pajak (seperti BBN-KB dan PKB di tingkat serta Pajak Penerangan Jalan di tingkat kabupaten/kota) dan Perda tentang retribusi yang seharusnya masih boleh diberlakukan hingga 3 dan 5 tahun lagi. Beberapa staf Biro/Bagian Hukum menjelaskan bahwa hal itu dilakukan atas "permintaan" Depdagri (?), namun mereka tidak mengetahui alasan di balik permintaan itu. Propinsi Riau sudah mengundang tiga jenis pajak daerah, yaitu PKB dan BBN-KB pada Oktober 1998, serta PBB-KB pada Nopember 1998. Secara nasional PBB-KB mulai diimplementasikan pada bulan Oktober 1998, sementara Perda tentang PBB-KB Propinsi Riau baru diundangkan pada Nopember 1998, sehingga Propinsi Riau kehilangan penerimaan PBB-KB untuk bulan Oktober 1998. Sejauh ini Propinsi Riau telah mengajukan 14 Perda tentang retribusi daerah ke Mendagri.

Propinsi Sumut sudah mengundang tiga jenis pajak daerah (PKB, BBN-KB, dan PBB-KB). Di samping itu pada Nopember 1998 Sumut telah mengundang 8 jenis retribusi, yaitu: 1) Pemakaian Kekayaan Daerah, 2) Pelayanan Kesehatan RSUD, 3) Penggantian Biaya Cetak Peta, 4) Penjualan Produksi Usaha Daerah, 5) Pasar Grosir dan/atau Pertokoan Hasil Perikanan di tempat Pelelangan Ikan, 6) Tempat Penginapan/Pasanggerahan/Villa Milik Pemda, 7) Pengujian Kendaraan Bermotor, dan 8) Izin Trayek.

Tabel 2. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Dati I Riau dan Dati II di seluruh Propinsi Riau yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

Jenis Pungutan	Dati I^{*)}	Dati II^{**)}
<u>Pajak Daerah</u>		
1. Pajak Atas Izin Menangkap Ikan	X	
2. Pajak Alat Angkutan Air	X	
3. Pajak Pembuatan Kapal Kayu	X	
4. Pajak Potong Hewan	X ^{a)}	X
5. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor	X ^{a)}	X
6. Pajak Bangsa Asing	X ^{a)}	X
7. Pajak Penjualan Minuman Keras	X ^{a)}	X
8. Pajak Radio	X ^{a)}	X
9. Pajak Anjing		X
10. Pajak Opsenten Perikanan		X
11. Pajak Ikan		X
12. Pajak Pengusahaan Kandang Babi		X
13. Pajak Rumah Bola (Bilyard)		X
14. Pajak Pengumpulan Telor Penyu		X
15. Pajak Pendaftaran Perusahaan		X
16. Pajak Kendaraan Sepeda		X
17. Pajak Pengambilan Sarang Burung		X
18. Pajak Rumah Asap		X
19. Pajak Pembuatan Kapal Fiber Glas		X
20. Pajak Penimbunan Air		X
<u>Retribusi Daerah</u>		
1. Biaya Prakuilifikasi	X	
2. Pemberian Izin Perusahaan Industri Sagu	X	
3. Pemboran Air Bawah Tanah	X	
4. Usaha Hotel Penggolongan Losmen	X	
5. Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum	X	
6. Izin Usaha Penggolongan Perkemahan	X	
7. Izin Usaha Pondok Wisata	X	
8. Izin Usaha Rumah Makan	X	
9. Ijin Penimbunan dan Penyimpanan Bahan Bakar	X	
10. Pelelangan Ikan	X	
11. Uang Leges	X	X
12. Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C	X	
13. Retribusi Perusahaan Non Industri	X ^{a)}	
14. Retribusi Nama Jalan, Nomor Rumah, dan Papan Nama	X ^{a)}	
15. Izin Tempat Usaha Berdasarkan UU Gangguan	X ^{a)}	
16. Pemberian Izin Perindustrian Kecil		X
17. Penertiban Pengeluaran Ternak Ke Luar Daerah		X
18. Pemeriksaan Hasil Bumi/Hasil Alam		X
19. Pengawasan/Pengeluaran Hasil Ternak/Unggas Ke Luar Daerah		X
20. Pencegahan/Pemberantasan Ternak Terhadap Penyakit Ngorok Dan Faksinasi/Pemeriksaan Hewan		X
21. Izin Usaha Hotel		X
22. Pembenihan Ikan Hias dan Udang		X
23. Pemberian Izin Menangkap Ikan		X
24. Pemakaian Jalan Kabupaten		X

Tabel 2. (Lanjutan)

Jenis Pungutan	Dati I ^{*)}	Dati II ^{**)}
25. Penyelenggaraan Perfilman*		X
26. Wajib Uji Barang*		X
27. Jasa Fasilitas Sungai/Dermaga		X
28. Pemeriksaan/Pembantaian Hewan		X
29. Kartu Keluarga*		X
30. Pemberian Nomor Rumah		X
31. Dispensasi Jalan/Jembatan		X
32. Penitipan Sepeda		X
33. Tempat Usaha		X
34. Pengambilan Sarang Burung Walet		X
35. Izin Gerobak Barang		X
36. Sarana Lingkungan		X
37. Izin Rumah Makan		X
38. Bahan Galian Golongan C		X
39. Uang Pangkalan		X
40. Tempat Pedagang Kaki Lima		X
41. Pasar Ikan		X
42. Pemberantasan Hama Tanaman		X
43. Pencucian Kendaraan Bermotor		X
44. Kolam Renang		X
45. Pembinaan Industri		X
46. Biaya Papan Nama Izin Tempat Usaha		X
47. Izin Pengangkutan Barang		X
48. Izin Perusahaan Kendaraan Bermotor*		X
49. Usaha Angkutan*		X
50. Sewa Tratatag		X
51. Pembenuhan Ikan Hias		X
52. Sewa Meja		X
53. Kapal kayu 20 m ³ ke bawah		X
54. Penggilingan Padi/Huller		X
55. Bea Balik Nama Kios		X
56. Penyertaan Pelelangan		X
57. Penggunaan Kanal/Terusan		X

Keterangan: Kolom Dati II berisi semua pungutan yang pernah berlaku di Dati II di seluruh Propinsi Dati I Riau.

^{a)} = Hanya berlaku di Kodya Batam yang Perda-perdanya masih dikeluarkan oleh Pemda Riau (Gubernur dan DPRD Tingkat I).

Sumber: ^{*)} = Instruksi Gubernur Riau No. 6, 1998 tentang Penghentian Pungutan Pajak Daerah Tingkat I dan Retribusi Daerah Tingkat I.

^{**)} = Instruksi Gubernur Riau No. 5, 1998 tentang Pencabutan Peraturan Daerah Tingkat II tentang Pajak dan Retribusi Daerah Serta Larangan Pengenaan Pungutan Atas Barang-barang Ekspor dan Pencabutan Larangan Perdagangan Antar Daerah Tingkat II/Pulau.

Tabel 3. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi Sumut dan Kabupaten Karo yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

Jenis Pungutan	Sumut	Karo
<u>Pajak Daerah</u>		
1. Pajak Alat Angkut Di Air	X	
2. Bea Balik Nama Alat Angkut Di Air	X	
3. Pajak Penangkapan Ikan Di Laut, Teluk, dan Kuala	X	
4. Pajak Anjing		X
5. Pajak Izin Penjualan Minuman Keras Secara Kecil-kecilan		X
6. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor		X
7. Pajak Potong Hewan		X
8. Pajak Usaha Meja Bola/Bilyard		X
9. Pajak Pendaftaran Perusahaan		X
<u>Retribusi Daerah</u>		
1. Wajib Uji Barang Hasil Industri	X	
2. Pengujian Mutu Hasil Perikanan	X	
3. Usaha Pertambangan Bahan Galian C	X	
4. Izin Pemakaian Alat Besar dan Kendaraan Milik Pemda	X ^{*)}	
5. Pemboran dan Pemakaian Air Bawah Tanah	X ^{**)}	
6. Usaha Rumah Makan	X ^{**)}	
7. Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum	X ^{**)}	
8. Pengaturan Pramuwisata	X	
9. Balai Istirahat Buruh	X ^{*)}	
10. Izin Usaha Peternakan	X	X
11. Pemakaian Sarana Di Tapian Daya Medan	X	
12. Tempat Pelelangan Hasil Perikanan	X ^{*)}	
13. Pemanfaatan dan Penyaluran Benih Ikan dari/Milik Pemda	X ^{*)}	
14. Pembinaan Kesejahteraan Buruh	X	
15. Izin Penimbunan dan Penyimpanan Bahan Bakar Minyak	X	
16. Penyakit Pullorum	X	
17. Usaha Hotel Melati, Perkemahan, Pondok Wisata, dan Penginapan Remaja	X ^{**)}	
18. Uang Leges	X	X
19. Izin Trayek Angkutan Mobil Barang	X	
20. Pengendalian dan Pengambilan Air Perairan Umum	X ^{**)}	
21. Sertifikat Prakualifikasi dan Dokumen Pemborongan	X	
22. Izin Trayek Mobil Bus Umum Antar Dati II	X	
23. Iuran Pelayanan Irigasi	X	
24. Jasa Pemberian Pekerjaan	X	X
25. Pemakaian Tanah Jalan yang dikuasai Pemda	X	
26. Pemakaian Tanah Pengairan	X	
27. Pemakaian Mess Milik Pemda	X ^{*)}	
28. Pemakaian Diklat DLLAJR	X ^{*)}	
29. Pembinaan Penyelenggaraan dan Kesejahteraan Pramuwisata	X	
30. Pembuatan dan Pengusahaan Tambak	X	
31. Pemberian Nomor Rumah, Bangunan, Toko, Kantor, Bungalow, Hotel, dsb.		X
32. Kartu Keluarga, KTP, dan perubahannya		X ^{*)}
33. Izin Tempat Usaha		X
34. Kedai Nasi, Kedai Kopi, dan Usaha Sejenis		X ^{*)}
35. Izin Usaha Angkutan dengan Kendaraan Bermotor		X
36. Biaya Pembinaan Industri		X

Tabel 3. (Lanjutan)

Jenis Pungutan	Sumut	Karo
37. Izin Mengemudi/Menggunakan Kendaraan Pedati, Sado, dan sejenisnya		X
38. Pemeriksaan Kesehatan Tenaga Kerja Perusahaan		X
39. Pendaftaran Tanda Usaha		X
40. Penyediaan Dokumen Pemborongan Pekerjaan Biaya APBD		X
41. Pemotongan Temak		X
42. Izin Penggunaan Jalan Mobil Barang/Truk Bertonage 3.000 kg Ke Atas		X
43. Pangkalan		X
44. Mendirikan Bengkel Umum Kendaraan Bermotor		X
45. IMB dan Izin UU Gangguan		X ^{*)}

Keterangan: ^{*)} = Sebenarnya masih dapat diberlakukan.

^{**)} = Digeser ke kabupaten.

Sumber: Biro Hukum Setwilda Propinsi Sumut dan Bagian Hukum Setwilda Kabupaten Karo.

Beberapa Kritik atas UU No. 18, 1997.

Pengesahan Perda tentang pajak dan retribusi daerah dari seluruh Indonesia (27 propinsi dengan masing-masing 3 Perda pajak dan 305 kabupaten/kota dengan masing-masing 6 Perda pajak) yang dilakukan oleh Depdagri dan harus dikonsultasikan dengan Departemen Keuangan, dinilai oleh banyak responden sebagai hal yang sangat sentralistis. Beberapa responden mengindikasikan bahwa di balik proses ini tercipta kesempatan untuk munculnya pungutan informal/liar (pungli). Bentuk pungutannya berbeda-beda, mulai dari sekedar basa-basi dengan mengajak makan sesudah proses diselesaikan, membawa markisa sebagai oleh-oleh, sampai ke uang yang jumlahnya beragam, bahkan pernah ada yang sampai memberi atau meminta uang Rp10 juta (prosesnya super cepat dan menyangkut perbankan-BPD). Lazimnya dalam struktur birokrasi yang rumit, masalah suap, “uang rokok” , “uang lobi” atau bentuk-bentuk pungutan ilegal lainnya akan selalu muncul kepermukaan.

Dengan berlakunya UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka ketentuan dalam UU No. 18, 1997 yang mengatur proses pengesahan Perda perlu direvisi. Oleh karena itu, menurut beberapa staf Depdagri, rencananya pasal-pasal yang terkait dengan pengesahan Perda dalam UU No. 18, 1997 ini akan direvisi dengan mengganti pendekatan “preventif” menjadi “represif.” Artinya, pusat hanya akan menetapkan kriteria tertentu dan selanjutnya daerah dapat mengesahkan Perdanya sendiri, dengan catatan pusat tetap mempunyai hak kontrol (represif) terhadap Perda yang dikeluarkan. Hal itu relevan dengan upaya untuk mengembangkan otonomi daerah yang luas di masa depan.

Menurut UU No. 18, 1997 PBB-KB berstatus sebagai pajak daerah (propinsi) yang selanjutnya dibagihasilkan dengan Pemda kabupaten/kota. Namun, pemungutannya dilakukan oleh pusat (Depkeu) yang kemudian di transfer langsung ke kas daerah (propinsi dan kabupaten/kota). Persoalan yang sering dipertanyakan aparat Pemda adalah mengenai data konsumsi nyata bahan bakar di setiap daerah. Usaha untuk menyakannya ke Depkeu atau ke Pertamina (di Jakarta dan di daerah) belum mendapat jawaban. Sampai sekarang data ini terkesan berusaha ditutup “orang pusat.” Kenyataan ini kemudian diterjemahkan “orang daerah” sebagai sikap setengah hati pusat dalam menyerahkan urusan (desentralisasi/otonomi) kepada daerah (lihat Kotak 3).

Kotak 3. Pembagian urusan antara Pusat dan Daerah.

Seorang staf Pemda baru-baru ini 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 dialog singkatnya.

“Itu urusan daerah,” kata pejabat Pusat

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

Hal yang sama juga berlaku pada perolehan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Berdasarkan semua itu, kemudian muncul pertanyaan pada banyak responden tentang bagaimana nanti dengan nasib 15% migas (minyak dan gas alam) yang dituangkan dalam UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Kekhawatiran ini mulai tampak ketika penerimaan migas pada TA 1999/2000 (Rp20,2 triliun) turun hingga 60% dibanding penerimaan tahun lalu (Rp49,7 triliun). Data-data seperti ini harus ditransparankan atau harus ada penjelasan yang masuk akal oleh Pusat kepada Daerah.

Hal lain yang banyak disorot adalah tentang penyamarataan jenis-jenis pajak dan retribusi yang boleh dipungut oleh Pemda berdasarkan UU No. 18, 1997. Hal ini dinilai seakan-akan Pusat tidak mengakui perbedaan (potensi) Daerah. Sehingga banyak responden yang masih meragukan perkembangan masa depan politik otonomi di Indonesia.¹

Kelihatannya Daerah harus berjuang “ngotot;” dalam urusan otonomi daerah. Propinsi Riau merupakan salah satu Daerah yang sudah menunjukkan upaya itu. Beberapa waktu terakhir ini banyak suara yang bahkan menghendaki agar Riau yang kaya ini menyatakan diri sebagai negara “merdeka.” Namun lebih banyak lagi suara yang menghendaki agar Pemerintah 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 memperhatikan pemikiran “orang daerah.” Begitu juga dalam proses pembuatan Peraturan/Keputusan Menteri dan segala sesuatu atas apa yang selama ini disebut dengan “Juklak dan Juknis.” Di balik keinginan ini, setiap Pemda hendaknya selalu siap untuk “ngotot” menyampaikan berbagai pemikiran kepada Pusat. Pemikiran yang disampaikan tentunya harus bersumber pada hasil rekaman secara demokratis dari berbagai pihak di daerah. Sumber yang dimaksud bukan cuma jajaran Pemda, tetapi juga dari berbagai institusi swasta, masyarakat lokal/adat, dan lembaga kemasyarakatan umumnya.

¹ Contoh lain yang diberikan responden adalah mengenai Surat Perintah Jalan (SPJ) yang untuk seluruh Indonesia disamakan, yaitu maksimal tiga hari. Padahal tugas perjalanan dari Medan ke Pulau Nias, misalnya, tidak akan mungkin dapat diselesaikan dalam waktu tiga hari. “Orang Jakarta,” kata seorang responden, “barangkali menganggap Indonesia ini hanya Pulau Jawa.”

2.1.2. Tingkat Kabupaten

Pada 30 April 1998 dikeluarkan Instruksi Gubernur Riau No. 05, 1998, tentang Pencabutan Peraturan Daerah Tingkat II Tentang Pajak dan Retribusi Daerah Serta Larangan Pengenaan Pungutan Atas Barang-Barang Eskpor dan Pencabutan Larangan Perdagangan Antar Daerah Tingkat II/Pulau. Dalam kaitan dengan UU No. 18, 1997, khusus bagi Kabupaten Bengkalis, Instruksi Gubernur ini telah mengubah/mencabut pajak daerah dari 17 jenis menjadi tinggal 6 jenis sedangkan untuk retribusi daerah dari 23 jenis, 8 jenis diantaranya dihapus, namun diperkirakan dapat dikembangkan menjadi 30 jenis (Tabel 4).

Di antara enam jenis pajak daerah yang berlaku saat ini, dua jenis berupa pajak baru, dua jenis pajak lama yang masih berlaku, dan dua jenis pajak lama yang berganti nama. Sedangkan dari 30 jenis retribusi daerah dimaksud terdiri dari 16 jenis retribusi baru, dua jenis masih berupa retribusi lama, dan 12 jenis berganti nama. Sejauh ini baru enam Perda tentang pajak yang telah diundangkan, sementara retribusi belum satu pun yang diundangkan. Pelaksanaan pungutan retribusi yang sesuai dengan UU No. 18, 1997 masih menggunakan Perda lama, karena sesuai ketentuan UU Perda-perda itu masih dapat diberlakukan selama lima tahun lagi.

Kabupaten Karo, Sumut, menghapus sebagian pungutan dari sektor pajak dan retribusi daerah berdasarkan Surat Bupati No. 973/3005 tanggal 20 Mei 1998. Pungutan yang dihentikan bersumber dari enam jenis pajak daerah dan 18 jenis retribusi (lihat Tabel 3). Sekarang Kabupaten Karo telah memberlakukan enam jenis pajak daerah yang diundangkan pada Juli 1998. Sebanyak tujuh retribusi daerah juga sudah diundangkan berdasarkan ketentuan SK Bupati. Pengundangan ini dilakukan berdasarkan SK Mendagri No. 171, 1997 tentang Prosedur Pengesahan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. SK ini menyebutkan bahwa apabila dalam waktu enam bulan setelah suatu Perda diserahkan ke Depdagri dan tidak ada keberatan dari Depdagri, maka Perda tersebut dapat diundangkan melalui SK Bupati. Ketujuh retribusi yang disahkan itu adalah tentang: 1) Rumah Potong Hewan, 2) Gangguan (HO), 3) KTP dan Catatan Sipil, 4) Penjualan Minuman Beralkohol, 5) Izin Trayek, 6) Pelayanan Kesehatan, dan 7) Pemakaian Kekayaan Daerah. Sekarang Kabupaten Karo tengah merancang 4 jenis retribusi lagi, yaitu tentang: 1) Izin Mendirikan Bangunan (IMB), 2) Objek Wisata dan rekreasi, 3) Usaha Milik Daerah, dan 4) Pasar.

Menurut UU No. 18, 1997 Pemda tingkat kabupaten mempunyai kesempatan membuat 30 jenis retribusi, tetapi belum banyak yang memprosesnya, karena alasan kekurangan dana. Alasan lain adalah bahwa kebanyakan jenis yang dicantumkan dalam UU dan PP No. 20, 1997 itu tidak cukup potensial bagi banyak kabupaten, terutama yang wilayahnya bersuasana pedesaan.

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

Jenis Pungutan	Berlaku	Dihapus
<u>Pajak Daerah</u>		
1. Pajak Potong Hewan		X
2. Pajak Pembangunan I	X ^{a)}	
3. Pajak Radio		X
4. Pajak Bangsa Asing		X
5. Pajak Opsenten Perikanan		X
6. Pajak Tontonan	X ^{a)}	
7. Pajak Reklame	X ^{a)}	
8. Pajak Anjing		X
9. Pajak Minuman Keras		X
10. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor		X
11. Pajak Penerangan Jalan	X	
12. Pajak Rumah Bola		X
<u>Retribusi Daerah</u>		
1. Uang Leges		X
2. Uang Pemeriksaan/Pembantuan	X ^{a)}	
3. Uang Sempadan/Izin Bangunan	X ^{a)}	
4. Stasiun Bis dan Taksi	X ^{a)}	
5. Rumah Sakit Umum/Balai Pengobatan	X ^{a)}	
6. Pasangerahan	X ^{a)}	
7. Izin Tempat Usaha		X
8. KTP/Kartu Keluarga	X ^{a)}	
9. Sewa Rumah Daerah	X ^{a)}	
10. Sewa Meja		X
11. Retribusi HO	X ^{a)}	
12. Sewa Rumah Potong	X ^{a)}	
13. Kapal Kayu 20 m ³ Ke Bawah		X
14. Pemakaian Dermaga Milik Pemda	X ^{a)}	
15. Retribusi Parkir	X ^{a)}	
16. Karcis Pasar	X ^{a)}	
17. Kereta Sorong		X
18. Sewa Pasar	X ^{a)}	
19. Uang Sampah	X ^{a)}	
20. Sewa Pemakaian Kendaraan bermotor dan Alat-alat Berat	X ^{a)}	
21. Penggilingan Padi		X
22. Hasil Angkutan Alam		X
23. Dispensasi Jalan/Jembatan		X

Keterangan: ^{a)} = Berganti nama.

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Riau, 1998.

Dana yang diperlukan dalam pembuatan Perda sulit diperhitungkan, karena “adanya biaya yang tidak tercantumkan,” kata seorang staf Biro Hukum. Meskipun informasi pasti tentang biaya pembuatan sebuah Perda tidak diperoleh Tim, tetapi langkah-langkah yang harus dilalui dalam mempersiapkan sebuah Perda pada Tabel 5 di bawah ini, kiranya dapat memberi gambaran tentang hal itu.

Tabel 5. Beberapa Komponen Perkiraan Biaya Pembuatan Sebuah Perda

Keterangan	Biaya (Rp)*
1. Penyusunan Rancangan Perda oleh Tim (kecil) biasanya dilakukan oleh pihak eksekutif: -Honor Tim -Konsumsi (beberapa kali pertemuan dan konsultasi dengan berbagai pihak)	1.000.000 500.000
2. Perbanyak Rancangan Perda (umumnya minimal 10 halaman sebanyak 100 eksemplar)	1.500.000
3. Pembahasan di DPRD (memerlukan beberapa kali sidang komisi dan sidang paripurna, kerap kali harus didukung dengan kegiatan studi banding ke daerah lain) -Biasanya disediakan juga honor anggota dewan (Rp500.000/Perda)	? ?
4. Pengesahan oleh Depdagri (transportasi/biaya mengantar dan mengambilnya ke Jakarta, kadang-kadang diperlukan juga pengecekan ke Jakarta, uang “oleh-oleh.”)	?
5. Pengundangan pada Lembaran Daerah (perbanyak untuk semua instansi yang relevan, kecamatan, desa, publik, dll.)	?
6. Biaya lain yang “tak terkatakan.”	?

Keterangan: *) keadaan sekitar pertengahan 1998.

2.1.3. Usaha Sosialisasi

Usaha sosialisasi perundangan kepada publik diakui oleh staf Biro dan Bagian Hukum Pemda masih sangat lemah. Pasal tentang penempatan perundangan di dalam “Lembaran Daerah” yang berarti terbuka untuk publik, dapat dikatakan belum pernah dilaksanakan secara aktif oleh pemerintah. Alasan utamanya adalah dana yang terbatas dan agaknya juga karena belum ditemukannya cara sosialisasi yang efektif kepada rakyat. Untuk kegiatan sosialisasi perundangan atau penyuluhan hukum, Bagian Hukum Setwilda Kabupaten Karo pada TA 1998/99, misalnya, mempunyai dana rutin Rp4 juta dan dana pembangunan Rp8 juta. Dengan dana yang terbatas itu berbagai Perda diusahakan dapat diperbanyak untuk dibagikan kepada instansi pengelola, kecamatan, dan kantor desa. Sementara itu untuk Propinsi Sumut dana penyuluhan hukum yang tersedia pada dua TA terakhir, masing-masing Rp30 juta. Pada TA 1998/99 Biro Hukum Setwilda Sumut melaksanakan 6 kali penyuluhan hukum di enam kabupaten. Diakui bahwa jumlah publik yang dijangkau melalui kegiatan itu belum cukup banyak.

Dalam usaha sosialisasi pelaksanaan deregulasi, terutama mengenai penghapusan beberapa jenis pajak dan retribusi daerah, Pemda Kabupaten Karo menyiarkannya melalui lima buah radio swasta di daerahnya. Selain itu Pemda juga membuat dan menempelkan selebaran di hampir semua rumah makan, kedai kopi, dan Kantor Kepala Desa. Di Propinsi Riau sosialisasi penghapusan beberapa jenis pungutan ini diserahkan pelaksanaannya kepada Dispenda yang dikoordinasikan dengan Dispenda Kabupaten/Kota. Hal ini dapat dilakukan

karena hampir semua pungutan dilakukan oleh Dispenda. Lain halnya dengan di Kabupaten Karo yang pemungutan berbagai jenis pajak dan retribusi dilaksanakan oleh instansi yang berbeda, yaitu:

- ◆ *Dispenda* menarik pajak hiburan serta pajak hotel dan restoran, untuk jenis yang terakhir ini hanya yang di perkotaan, sementara perdesaan ditarik oleh petugas kecamatan.
- ◆ *Bagian Perekonomian* menarik pajak pengambilan dan pemanfaatan bahan galian golongan C dan pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.
- ◆ *Bagian Hukum* mengurus pajak reklame.
- ◆ *Dinas Pasar* menarik retribusi pangkalan (sudah dihapus), retribusi pasar, sewa kios, retribusi pasar hewan, dan retribusi kamar mandi (empat jenis terakhir ini masih boleh dipungut, karena memang ada pelayanannya).
- ◆ *Dinas LLAJR* mengurus retribusi parkir.

Sejauh ini sangat jarang ditemukan program kemitraan bapak – anak angkat dalam usaha ekonomi yang benar-benar berhasil meningkatkan taraf hidup pihak “anak.” Meskipun begitu melalui Perda No. 26, 1997 Kabupaten Bengkalis masih mencoba berupaya mengatur kemitraan, guna mengembangkan ekonomi pedesaan. Apakah memang masih diperlukan Perda seperti ini? Luas dan berkembangnya hubungan antara “toke-petani/nelayan” dalam kehidupan sehari-hari di perdesaan di seluruh daerah Riau perlu menjadi pertimbangan.

2.2. Pelaksanaan Deregulasi dan Permasalahannya

Kalau dilihat dari aspek perundangan (legal) terlihat bahwa semua pajak dan retribusi daerah yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997 telah dihapus berdasarkan berbagai keputusan yang dikeluarkan pusat dan juga didukung dengan berbagai keputusan daerah (propinsi dan kabupaten). Namun dalam pelaksanaan nyatanya di lapangan masih ada tanda-tanda yang mengindikasikan bahwa sebenarnya beberapa pungutan tetap dilakukan. Pada TA 1998/99 masih memungkinkan Pemda menarik pajak dan retribusi daerah yang harus dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997 selama 53 hari (1 April s/d 23 Mei 1998). Berdasarkan proporsi waktu yang tersedia, penerimaan yang dianggap wajar adalah sekitar 15% saja dari penerimaan satu TA. Namun seperti terlihat dalam Tabel 6, Kabupaten Bengkalis masih melaporkan hasil penerimaan beberapa jenis pungutan yang (akan) dihapus melebihi angka perkiraan tersebut. Penerimaan pajak minuman keras dan retribusi pembantaian hewan bahkan melebihi penerimaan tahun lalu.

Apakah daerah lain benar-benar sudah menghentikan pungutannya? Kelihatannya, ketiga daerah lainnya yaitu Propinsi Riau, Propinsi Sumut, dan Kabupaten Karo juga masih melakukan pemungutan, namun dimasukkan ke dalam “Pos Penerimaan Lain-lain.” Sub-pos “Lain-lain” meningkat sangat besar, Propinsi Riau 42 kali, Propinsi Sumut 18 kali, Kabupaten Karo meningkat 3 kali, demikian pula Kabupaten Bengkalis naik 2 kali dibanding tahun lalu.

Tabel 6. Prosentase Realisasi Pungutan TA 1998/99 terhadap TA 1997/98 Propinsi Riau dan Kabupaten Bengkalis serta Propinsi Sumut dan Kabupaten Karo Pada Penerimaan Pajak dan Retribusi Daerah yang Sudah Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

Jenis Pungutan	Riau	Bengkalis	Sumut	Karo
1. Pajak Bangsa Asing	-	57	-	-
2. Pajak Opsenten Perikanan	-	9	-	-
3. Pajak Minuman Keras	-	110	-	-
4. Pajak Rumah Bola	-	31	-	-
5. Retribusi uang Leges	-	13	-	-
6. Retribusi Pembantaian Hewan	-	352	-	-
7. Retribusi Kapal Kayu (<20MB)	-	5	-	-
8. Retribusi Penggilingan padi	-	50	-	-
9. Lain-lain Penerimaan *	4198	200	1801	307

Keterangan: * = Salah satu butir pada "Pos Penerimaan Lain-lain" dalam APBD.

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Riau dan Kabupaten Bengkalis serta Propinsi Sumut dan Kabupaten Karo (diolah).

2.2.1. Penunjukkan Institusi Pemungut Retribusi Pelelangan Ikan.

Bentuk regulasi daerah yang pernah diberlakukan di Riau adalah penunjukan institusi penarik pajak dan retribusi daerah atas komoditi ikan yang akan diperdagangkan yang diatur dalam SK Gubernur Propinsi Riau No.KPTS.08/I/1992 tentang "Penunjukan Asosiasi Perusahaan Pengangkutan dan Pengumpulan Ikan Sebagai Pelaksana Pemungutan Retribusi Pelelangan Ikan Di Kabupaten Bengkalis" (Perda No. 2, 1979 juncto Perda No. 5, 1990 tentang Pelelangan Ikan). Hasil pelaksanaan SK ini memang telah meningkatkan retribusi pelelangan ikan secara menyolok. Namun, beberapa responden petani/nelayan dan pedagang menceritakan bahwa pada waktu SK itu mulai dilaksanakan: "Cukup banyak penduduk yang mengundurkan diri sebagai nelayan dan banyak pedagang yang meninggalkan kegiatannya." Asosiasi yang ditunjuk dipimpin oleh bekas anggota Angkatan Laut (AL) dan dalam berbagai kegiatannya terlihat adanya kerjasama antara asosiasi pemungut dengan anggota/perlengkapan AL. Selain itu 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).

Semua hak istimewa asosiasi tersebut dengan jelas disebutkan dalam pasal-pasal SK Gubernur tersebut, yaitu:

- Pasal 2. **Perusahaan perorangan** yang bergerak di bidang usaha pengangkutan dan pengumpulan hasil ikan **harus bergabung** dengan salah satu anggota asosiasi.
- Pasal 5. Asosiasi diberikan uang perangsang sebesar 20% dari hasil pemungutan lelang.
- Pasal 6. Asosiasi diwajibkan meningkatkan pembinaan, bimbingan, pengawasan kepada anggotanya serta wajib bayar retribusi lainnya sehingga para nelayan memperoleh perlindungan dan peningkatan dalam melakukan usaha penangkapan ikan dan berkembangnya KUD.

Pasal 11. **Penambahan jumlah armada** pengangkut dan pengumpul hasil perikanan di daerah Bengkalis akan **diproses dengan memperhatikan saran dan usulan asosiasi.**

Dengan posisi asosiasi seperti dicerminkan pada pasal-pasal tersebut, maka tidak mengherankan jika peran Dinas Perikanan menjadi marginal. Keputusan ini secara otomatis memangkas kewenangan-kewenangan yang selama ini merupakan tugas Dinas Perikanan. Bahkan sebelum adanya SK tersebut pihak Dinas Perikanan sendiri menilai bahwa instansi di luar perikanan lebih mempunyai wewenang dalam mengelola perairan laut. Keterangan yang didapatkan dari banyak sumber menyebutkan bahwa institusi yang dimaksud adalah TNI Angkatan Laut, dan asosiasi yang dimaksud itu tidak bisa dilepaskan dari AL yang berada di belakangnya, sehingga ia dapat leluasa melakukan tugasnya. Pihak Kadinda bahkan mensinyalir pembentukan asosiasi ini hanyalah akal-akalan untuk memudahkan pengusaha “non-pribumi” dan oknum AL untuk mengeruk hasil laut. “Konspirasi” bisnis kelompok tertentu dengan militer seperti ini sebenarnya bukanlah cerita baru di masa Orde Baru.

Sebelum retribusi pelelangan ikan diserahkan kepada asosiasi realisasi pungutan memang rendah. Tabel 7 menunjukkan bahwa pada tahun 1991, total volume produksi yang dikenakan retribusi hanya berjumlah 5.476 ton dengan perolehan retribusi sebesar Rp140,2 juta. Pada TA 1992/93, tahun pertama asosiasi melakukan tugasnya, produksi perikanan terkena retribusi meningkat menjadi 15.963 ton atau terjadi peningkatan sebesar 192%. Akibatnya, perolehan retribusi secara drastis meningkat menjadi Rp317,9 juta (terjadi peningkatan sebesar 127%). Pada tahun-tahun berikutnya perolehan retribusi itu terus meningkat dan puncaknya dicapai pada TA 1996/1997 (Rp927,2 juta).

Kalangan di luar Dinas Perikanan menilai bahwa selama ini mereka terlalu banyak “menyunat” hasil retribusi itu untuk kepentingan pribadi. Sinyalemen ini tentu saja dibantah oleh pihak Dinas Perikanan. “Rendahnya hasil retribusi yang dikumpulkan Dinas Perikanan,” kata seorang staf Dinas ini, “disebabkan oleh terbatasnya sarana dan prasarana yang dimiliki Dinas Perikanan, sehingga tidak bisa secara intensif melakukan pemungutan.” Perkembangan data volume produksi yang dikenakan retribusi sebelum dan sesudah ditangani oleh asosiasi memang mengindikasikan terjadinya kemungkinan-kemungkinan itu.

Tabel 7. Perkembangan Perolehan Retribusi Pelelangan Ikan Kabupaten Bengkalis

Tahun	Volume (Ton)	Retribusi (Juta Rp.)	Perubahan per tahun	Rata-rata Retribusi (Rp/Kg)
1989		102.9		
1990		117.4	14.1%	
1991	5,475.9	140.2	19.4%	25.60
1992/93	15,963.3	317.9	126.7%	19.91
1993/94	14,207.8	376.4	18.4%	26.49
1994/95	15,357.0	475.7	26.4%	30.98
1995/96	16,193.7	595.7	25.2%	36.79
1996/97	28,744.7	927.2	55.6%	32.26

Sumber: Dinas Perikanan, Asosiasi Perusahaan Pengangkut/Pengumpul Hasil Laut, 1997.

Dilihat dari kepentingan peningkatan perolehan retribusi, asosiasi memang telah menjalankan perannya dengan baik dengan berbagai bantuan langsung atau tidak langsung dari oknum TNI AL. Tetapi di balik semua keberhasilan meningkatkan retribusi ini, terdapat banyak hal

yang menyebabkan keberadaan asosiasi menjadi kontra produktif. Pada masa Dinas Perikanan masih bertugas memungut retribusi, pungutannya didasarkan pada “self assesment” bulanan para pemilik perahu/pedagang ikan. Tanpa adanya kontrol dan sangsi yang tegas, mungkin faktor ini yang ikut meyebabkan perolehan retribusi sangat rendah (dalam hal ini peluang terjadinya kolusi juga sangat besar). Dengan kata lain, pembayaran dan atau penarikan retribusi tidak didasarkan pada jumlah volume yang sebenarnya.

Menurut laporan pihak asosiasi, mekanisme pemungutan retribusi yang dilakukan didasarkan pada jumlah aktual volume tangkapan para pemilik kapal/pedagang ikan (“. . . akan dicek di lapangan secara fisik . . .”). Pada prakteknya, responden pemilik perahu menyatakan bahwa pola pungutan yang diterapkan oleh asosiasi juga tidak didasarkan pada jumlah aktual penangkapan/pembelian, melainkan hanya didasarkan pada sistem kontrak. Pada sistem ini pihak asosiasi menentukan secara sepihak besar kontrak/pungutan yang harus dibayar oleh para pemilik perahu/pedagang ikan tersebut. Responden memberikan contoh (berdasarkan pengalamannya), untuk perahu yang berbobot 3 ton, ia dikenakan kewajiban membayar sebesar Rp200.000 per bulan. Sercara sepihak pula pungutan ini pernah dinaikkan sampai Rp500.000 per bulan. Pola demikian dirasakan sangat tidak adil, karena hasil tangkapan ikan di laut (produksi) tidak bisa ditentukan jumlahnya sebagaimana komoditi pabrikan.

Menghadapi sepak terjang asosiasi yang cenderung sewenang-wenang, mereka tidak bisa berbuat banyak. Karena selain didukung oleh SK Gubernur, di belakang asosiasi terdapat “back-up” AL yang tiap saat dapat bertindak dengan alasan “untuk mengamankan SK Gubernur.” Di sisi lain hal itu dapat diterjemahkan sebagai “untuk mengamankan fee retribusi” yang besarnya 20%, atau rata-rata Rp108 juta/tahun selama 5 tahun masa beroperasinya asosiasi. Responden bersangkutan menyatakan bahwa setelah dipegang oleh asosiasi, banyak pengusaha (perorangan) yang pindah usaha dari sektor perikanan. Selain karena alasan pengenaan retribusi dengan mekanisme seperti itu, alasan utamanya adalah sangat sulit untuk mengembangkan usahanya karena segala sesuatunya sangat ditentukan oleh asosiasi.

SK Gubernur yang sangat kontroversial tersebut (sejak lama SK ini dikritik oleh banyak kalangan) baru dicabut pada Tanggal 22 Juni 1998 (SK No. Kpts 237/VI/1998), tiga bulan setelah keluarnya Inmendagri No. 10, 1998 (Tanggal 23 Maret 1998) atau sebulan setelah UU No. 18, 97 (23 Mei 1998) berlaku efektif. Menanggapi kritik mengenai hal itu dan juga dikaitkan dengan SK pencabutan tersebut, Gubernur Riau (waktu itu Soeripto) memang terkesan lambat mengambil sikap. Menurut keterangan beberapa staf Pemda, sikap demikian terjadi karena banyak pihak yang sangat berkepentingan dengan keberadaan asosiasi perikanan itu. Keberadaan mereka tentunya menjadi pertimbangan Gubernur dalam mengambil sikap.

Sejak dikeluarkannya SK pencabutan, retribusi pelelangan ikan dihentikan pemungutannya. Semua responden menyatakan bahwa sekarang mereka dapat berbisnis lagi dalam kondisi yang jauh lebih baik, karena tidak lagi dikejar-kejar oleh “orang-orang asosiasi.” Pada saat ini pungutan yang masih dikenakan kepada pemilik perahu (dengan ukuran sekitar 5 ton) terdiri dari SIUP sebesar Rp43.000 per tahun (oleh Dinas Perikanan) dan pungutan “Teken Buku” sebesar Rp5.000/bulan (dibayarkan kepada Syahbandar). Meskipun mereka tidak merasa keberatan dengan pungutan ini, staf di kantor Dinas Perikanan menyatakan: “Berdasarkan peraturan yang berlaku pungutan-pungutan itu seharusnya sudah tidak ada lagi.” Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa status pungutan itu berupa pungli.

Pengaturan yang sama pernah diberlakukan juga di Kabupaten Bengkalis dengan adanya SK Bupati Bengkalis No. 203, 1996 tentang “Penunjukan CV Marza Tama (Jhon Koto) untuk Memungut Retribusi Dispensasi Jalan dan Angkutan serta Retribusi Pengangkutan Hasil Alam.” Untuk itu telah didirikan TPR (pos pemungutan) di 7 desa pada 7 kecamatan yang berbeda. Kedua jenis retribusi ini termasuk yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997 sehingga harus dihentikan pengelolaan dan pemungutannya.

Perlu diketahui bahwa sebelum diberlakukan UU No. 18, 1997, Propinsi Riau paling tidak mengenakan empat jenis pungutan pada usaha dan perdagangan ikan laut, yaitu 1) pajak atas izin menangkap ikan, 2) pajak pembuatan kapal kayu, 3) retribusi pelelangan ikan, dan 4) uang leges. Di samping itu, Dati II juga mengenakan pungutan terhadap komoditi ini, misalnya, Kabupaten Bengkalis menarik tujuh macam pungutan, yaitu 1) pajak opsenten² perikanan, 2) pajak ikan, 3) retribusi pemeriksaan hasil alam, 4) retribusi izin menangkap ikan, 5) uang leges, 6) uang pangkalan, dan 7) retribusi pasar ikan. Dengan memperhatikan nama-nama pungutan tersebut diperoleh kesan adanya pungutan yang tumpang tindih, baik antara tingkat propinsi dengan kabupaten, maupun antara jenis pungutan itu sendiri. Kebedadaan UU No. 18, 1997 menghapus semua pungutan tersebut serta meminimalkan berbagai tumpang tindih antara berbagai jenis pajak dan retribusi daerah.

Dari penghapusan pungutan ini Propinsi Riau kehilangan PAD sebesar Rp1,5 milyar. Retribusi tempat pelelangan (pasar) ikan masih tetap dapat dipungut asalkan Pemda benar-benar menyediakan sarana/pelayanan yang memadai untuk kegiatan perdagangan ikan. Retribusi ini dipungut berdasarkan menggunakan sarana kekayaan milik Pemda, bukan berdasarkan hasil lelang seperti yang selama ini banyak dilakukan.

2.2.2. Pengaturan Tata Niaga dan Perdagangan Lintas Batas.

Pemda Riau pernah memberlakukan pengaturan tata niaga garam melalui pemberlakuan SK Gubernur Riau No. Kpts. 552. A/IX/1997 tentang Pemasaran Garam Konsumsi Beryodium dan SK Gubernur Riau No. Kpts. 31/I/1998 tentang Penunjukan Distributor/Penyalur Garam Beryodium dan Garam Non Yodium/Industri. Dalam prakteknya tidak ada perubahan tata niaga garam di lapangan, kecuali bahwa para distributor/penyalur yang ada harus membayar “fee” kepada distributor yang ditunjuk. Kedua SK ini sudah dibatalkan dengan SK Gubernur Riau No. Kpts. 237/VI/1998.

Pengaturan tataniaga garam juga diberlakukan di Sumut. Pada awal 1990 Gubernur Sumut mengeluarkan SK tentang penunjukan distributor garam. Pada saat itu Kanwil Deperindag setempat memperkirakan tata niaga garam akan kacau, karena distributor yang ditunjuk adalah pendatang baru yang belum memiliki sarana (gudang, angkutan, dll.). Akhirnya Kanwil Deperindag mencoba mempertemukan distributor (lama) dengan distributor yang ditunjuk. Hasilnya segala sesuatu berjalan seperti biasa, kecuali bahwa distributor lama harus membayar “fee” kepada distributor yang ditunjuk. Sekarang SK ini sudah dicabut.

Pengaturan lain yang ada umumnya dilakukan berdasarkan regulasi yang dikeluarkan pemerintah pusat. Misalnya, peraturan di sektor perdagangan karet, terakhir diatur melalui

² Opsenten berasal dari Bahasa Belanda yang artinya retribusi. Penggunaan kata ini menunjukkan bahwa selama ini istilah pajak dan retribusi itu dipakai tanpa definisi yang jelas. Hal yang seharusnya pajak disebut retribusi (misalnya, retribusi atas bahan galian golongan C) dan sebaliknya (misalnya, pajak atas –rumah- potong hewan). Dalam UU No. 18, 1997 hal ini sudah didefinisikan secara jelas.

Keputusan Menperindag No. 558/MPP/Kep/12/1998 yang melarang ekspor karet bongkah (ojol). Berdasarkan peraturan ini, maka setiap kegiatan ekspor ojol digolongkan sebagai melanggar aturan dan disebut “menyelundup.”

Dalam keputusan ini dinyatakan bahwa beberapa jenis produk karet dilarang ekspornya, meliputi karet bongkah (karet spesifikasi teknis yang tidak memenuhi standar mutu SIR), bahan-bahan remiling dan rumah asap yang di antaranya terdiri dari *slabs*, *lumps*, *scraps*, dan karet tanah. Kategori jenis-jenis produk karet yang terakhir ini biasa disebut sebagai Bokar (Bahan Olah Karet Rakyat), dan di Kabupaten Bengkalis disebut sebagai karet ojol. Selain regulasi mengenai larangan ekspor tersebut yang sampai sekarang masih berlaku, regulasi lain yang dikeluarkan oleh Pusat adalah berkenaan dengan pengaturan mutu Bokar. Pada prakteknya regulasi ini tidak pernah secara efektif berlaku, karena pabrik pengolah karet (*crumb rubber*) mau membeli mutu bokar dalam bentuk apapun.

Dikaitkan dengan praktek perdagangan perbatasan yang selama ini berlangsung, larangan ekspor ojol dan adanya dispensasi tersebut sebenarnya tidak mempunyai nilai tambah apapun jika dilihat dari segi kepentingan bisnis para pedagang karet. Hal ini dikarenakan praktek penjualan karet ojol (juga komoditi lainnya) ke Malaysia sudah berlangsung sejak lama (sudah menjadi jalur perdagangan tradisional). Faktor utama yang mendorong kegiatan ini (oleh pemerintah dianggap sebagai perdagangan gelap, karena kebijakan mengenai perdagangan lintas batas antara Riau dengan Malaysia dan Singapura belum pernah dibuat) semata-mata ditentukan oleh hukum ekonomi yang paling mendasar, yaitu harga. Jika harga di Malaysia lebih tinggi, para pedagang akan menjual barangnya ke sana, demikian sebaliknya, jika harga di sana kurang kompetitif dibandingkan dengan harga dalam negeri, maka otomatis para pedagang tersebut akan menghentikan penjualannya ke Malaysia. Mekanisme demikian tetap akan berlangsung terlepas dari apakah ada larangan ekspor atau tidak, apakah ada dispensi ekspor atau tidak.

Agar terhindar dari tuduhan “penyelundupan,” maka KUD Karya Bersama Bantan Air Kabupaten Bengkalis pada 1998/99 memperoleh dispensasi dari Menperindag untuk mengekspor karet ojol sebanyak 6.000 ton, khususnya ke Malaysia (lihat Surat Dirjen Perdagangan Internasional No. 197/DJPI/VII/98-Lampiran I). Dalam prakteknya, KUD ini hanya melaksanakan ekspor 2 kali (15 ton dan 20 ton). Penyebab macetnya ekspor ini semata-mata persoalan harga, bukan masalah jumlah dan mutu produksi. Upaya mendapatkan dispensasi itu dilakukan dengan susah payah, ketika harga karet di Melaka (sangat) tinggi. Namun ketika dispensasi diperoleh harga cenderung menurun. Sebenarnya apa yang disebut dengan “penyelundupan” itu sudah terjadi sejak lama dan terus berlangsung sampai hari ini. **Usaha KUD di Bengkalis untuk meminta izin pengiriman ojol itu sekedar untuk berbuat “pantas,” karena sangat tidak pantas kalau KUD yang dikenal sebagai sangat dekat dengan, atau seolah-olah bagian dari pemerintah itu, kemudian melakukan penyelundupan.**

Kegiatan yang disebut “penyelundupan” itu berkembang seiring perjalanan sejarah dari apa yang disebut “masyarakat serumpun” yang memiliki hubungan sosial budaya, bahkan darah. Meskipun mereka dipisahkan oleh batas negara, kegiatan saling kunjung mengunjungi antar mereka masih cukup tinggi. Kegiatan lain yang jauh lebih tinggi adalah perdagangan yang oleh aparat pemerintah disebut “penyelundupan.” Bukan cuma karet ojol, tetapi juga pasir, kayu, ikan, kelapa, hasil kerajinan, dan lain-lain dijual (“diselundupkan”) penduduk ke Malaysia. Insentif utama dari kegiatan perdagangan ini semata-mata adalah harga yang memadai. Selama harga memadai, maka rakyat tidak peduli dan akan tetap mengambil segala

resiko atas adanya larangan pemerintah untuk mengekspor/memperdagangkan barang ke luar negeri. Mengapa masyarakat pelaku ekonomi tidak mau memanfaatkan cara legal? Menurut seorang pengusaha, hal itu disebabkan terlalu banyaknya perizinan yang harus dipersiapkan. Sebagian besar izin itu harus diurus di Jakarta melalui prosedur yang rumit dan tentu saja dengan biaya amat besar. Dengan nada emosional seorang pengurus Kadinda menyimpulkan bahwa sebenarnya: “Selama ini Jakarta bikin sulit dan bikin rusak daerah.”

Aparat pemerintah tidak mampu mengontrol semua itu, bahkan berdasarkan cerita banyak responden ada kesan bahwa peraturan yang ada cuma dijadikan alat untuk menciptakan sumber penghasilan informal. Kalau ada yang tertangkap di perjalanan (laut), mereka akan dikenai pungli. Hampir tidak pernah terdengar adanya penduduk yang tertangkap kemudian di bawa ke pengadilan. “Segalanya bisa diatur dengan uang, petugas pun dapat diatur dengan uang,” kata beberapa responden. Dalam bentuk lain bahkan para petugas/pengaman itu dapat diajak bekerja sama mengamankan kegiatan “penyelundupan.” Seorang pengusaha memberikan salah satu contoh bahwa di Muar, Malaysia terdapat perusahaan meubel terbesar di dunia. “Tahukah Bapak-bapak,” katanya, “semua bahan kayunya diselundupkan dari Sumatera yang kalau perlu dengan pengamanan meriam Angkatan Laut.”

Jadi, apa sebenarnya guna pengaturan perdagangan seperti tersebut di atas? Mungkin jawabnya, bahwa selama ini berbagai pengaturan perdagangan yang dikeluarkan pemerintah lebih banyak bermuatan bagaimana meningkatkan penerimaan negara/daerah, bukan bagaimana menumbuhkembangkan dinamika perekonomian. Dalam prakteknya sebagian dari penerimaan itu kemudian masuk ke kantong “petugas” sendiri.

Peluang perdagangan lintas batas antara (rakyat) Riau dan juga Sumut dan Jambi (Indonesia) dengan penduduk Pesisir Malaysia dan juga Singapore perlu dikembangkan, bahkan berbagai pihak menginginkan agar diupayakan/dipertimbangkan untuk dibuat benar-benar terbuka. Bagi Pemda Riau, usaha mewujudkan kegiatan perdagangan lintas batas ini merupakan suatu kesempatan untuk meningkatkan penghasilan dan kesejahteraan rakyat, terutama yang tinggal di perbatasan negara-negara tetangga tersebut (Biro Tata Pemerintahan Setwilda Riau, 1999). Tabel 8 memaparkan sejarah upaya Pemerintah, khususnya Pemda Riau dalam mewujudkan perdagangan lintas batas. Sayangnya segala usaha itu belum banyak berdampak nyata pada kehidupan sehari-hari rakyat. Mereka terus saja dituduh sebagai “penyelundup.” Perjanjian RI – Malaysia yang dibuat lebih dari tiga dekade yang lalu tentang penetapan garis batas laut kedua negara di Selat Malaka sampai sekarang belum diratifikasi. Banyak responden yang membuat dugaan, bahwa terhambatnya pembukaan perdagangan lintas batas di Selat Malaka ini lebih disebabkan terlalu banyaknya kelompok yang tidak mau kehilangan “keuntungan” dari situasi yang ada. Seorang pengusaha menyebut mereka ini sebagai: “Kelompok status quo yang harus direformasi.” Memang sekelompok orang/pihak yang selama ini menikmati sistem yang “kolusif dan korup” tentu saja akan tetap berusaha mempertahankan keadaan yang ada.

Tabel 8. Daftar Berbagai Langkah Pemerintah Pusat dan Daerah (Riau) dalam Upaya Mengembangkan Perdagangan Lintas Batas

No.	Tahun	Langka-langkah yang telah dilakukan
1.	1967	Permufakatan dasar lintas Batas RI – Malaysia.
2.	1967	Perjanjian RI – Malaysia tentang penetapan garis batas laut kedua negara di Selat Malaka (sampai sekarang belum diratifikasi).
3.	1967	Perjanjian tentang fasilitas perjalanan untuk perdagangan perbatasan antara RI – Malaysia.
4.	1984	Persetujuan mengenai lintas batas RI – Malaysia di Medan.
5.	1984	Persetujuan mengenai penyediaan tenaga kerja antara RI – Malaysia di Medan.
6.	1984	Perjanjian mengenai pembekalan pekerja di antara RI – Malaysia di Medan.
7.	1994	Surat Gubernur No. 126/TP/1349, 11 Maret, tentang usul titik-titik lintas batas Propinsi Riau
8.	1994	Surat Kanwil Departemen Perdagangan Propinsi Riau No. 1570/KWP-03/LN/IX/1994, 5 September, tentang penetapan kecamatan dan pos exit-entry perdagangan Riau.
9.	1994	Surat Gubernur Riau No. 126/TP/653, 5 September, menyusul surat Gubernur Riau No. 126/TP/1349.
10.	1995	Keputusan Gubernur Riau No. 591/XI/1995 tentang pembentukan Tim Lintas Batas Propinsi Riau.
11.	1995	Surat Kanwil Departemen Perdagangan Propinsi Riau No. 224/KWP-03/LN/11/1995, 3 Februari, tentang MOU perdagangan lintas batas Riau – Malaysia.
12.	1995	Surat Gubernur Riau No. 510/EK/1995, 4 Februari, tentang pelaksanaan perdagangan lintas batas.
13.	1995	Surat Dirjen Imigrasi No. I-12.03.03-443, 18 April, tentang perdagangan lintas batas.
14.	1995	Surat Kanwil Kehakiman Propinsi Riau No. W.4-12.03.03-2.154, 2 Februari, tentang pos lintas batas RI – Malaysia di Propinsi Riau.
15.	1995	Surat Menteri Kehakiman No. M.UM.01.06-10, 13 Maret, tentang lintas batas RI – Malaysia.
16.	1995	Surat Gubernur Riau No. 548/EK/4992, 17 Oktober, tentang usul pos lintas batas RI – Malaysia dan pelabuhan pendaratan di Malaysia.
17.	1996	Surat Gubernur Riau No. 100/TP/12, 2 Januari, tentang usul lokasi pos lintas batas RI – Malaysia di Riau.
18.	1997	Surat Dirjen Perdagangan Internasional No. 062/HPB-1/II/1997, 25 Februari, tentang rapat persiapan untuk pertemuan pembahasan <i>Border Trade Agreement</i> Indonesia – Malaysia.
19.	1997	Surat Gubernur Riau No. 510/TP/601, 8 Maret, tentang penunjukan Delegasi RI pada pertemuan lintas batas RI – Malaysia.
20.	1997	Surat Mendagri No. 005/1244/PUOD, 29 April, tentang undangan rapat persiapan perubahan MOU lintas batas RI – Malaysia tahun 1997 dan 1984.

Sumber: Biro Tata Pemerintahan Setwilda Tingkat I Riau, 1999.

2.2.3. Usaha Perkebunan/Perdagangan Karet

Karet merupakan tanaman yang sejak lama dikenal dan dikembangkan penduduk di daerah Riau dan Pulau Sumatera umumnya. Secara umum tataniaga karet tergantung pada mekanisme pasar. Meskipun begitu seorang staf Kadinda Riau menyebutkan bahwa tataniaga karet mulai rusak oleh adanya kebijakan Menteri Perdagangan (Sumitro Djojohadikusumo) pada 1970-an. Dengan maksud untuk meningkatkan nilai tambah ekspor komoditi karet, pemerintah berupaya menumbuhkan industri *crumb rubber*. Sebelumnya petani/pedagang mengolah getah karet menjadi lembaran-lembaran karet yang diasap (*smoked*

sheet). Oleh karena itu di daerah Riau, khususnya Kabupaten Bengkalis pernah dipungut Pajak Rumah Asap.

Sejak munculnya industri *crumb rubber* petani cenderung hanya mengolah getah karet menjadi bongkahan (ojol) untuk kemudian langsung dijual ke pabrik. Karet bongkah hasil petani, lebih dari separuhnya tergolong sebagai “sampah” yang terdiri dari tanah, kayu, bahkan batu, berarti lebih dari separuh bobot karet yang diangkut tidak bernilai. Padahal ongkos angkut yang menjadi tanggungan pedagang apabila sudah mencapai titik memberatkan dipastikan akan diperhitungkan terhadap harga beli kepada petani. Dalam perkembangannya kemudian tataniaga karet lebih dikuasai oleh pabrikan. Mereka menentukan harga karet dengan, tentu saja, mempertimbangkan “sampahnya.” Selain itu kadang-kadang terjadi juga manipulasi yang merugikan petani pada proses penimbangan.

Sejak dua dekade terakhir ini peranan karet rakyat mulai digeser oleh perkebunan kelapa sawit yang pada umumnya dimiliki dan dikembangkan oleh pengusaha besar. Beberapa petani menceritakan, bahwa dalam proses pergeseran ini, penduduk setempat dapat dikatakan tidak diikuti sertakan. “Jangankan memiliki kebun kelapa sawit, menjadi buruh pun sulit, karena pengusaha cenderung membawa tenaga dari luar daerah,” kata seorang petani. Sehubungan dengan perkembangan kelapa sawit ini, seorang staf kabupaten menambahkan kejanggalaan situasi yang ada dengan menyatakan: “Rakyat sangat sulit membuka hutan, tetapi Salim³ gampang.” Dalam usaha untuk lebih memberi kesempatan kepada penduduk lokal, Pemda berupaya menjajagi kemungkinan agar pihak perkebunan bersedia menyerahkan 10% dari kebunnya kepada rakyat. Cara ini dimaksudkan pula untuk mengamankan perkebunan dari penjarahan yang akhir-akhir ini mulai sering terjadi.

Dalam hubungannya dengan pajak dan retribusi daerah, Pemda Bengkalis pernah memberlakukan Perda tentang Retribusi Pengangkutan Hasil Alam yang mengenakan pungutan atas semua hasil alam yang diangkut dari dan atau ke luar daerah. Tarif retribusi yang dipungut tidak didasarkan pada jenis komoditinya, melainkan didasarkan atas jenis angkutan yang digunakan, seperti angkutan darat (truk, colt diesel, dsb) dan angkutan air (kapal dengan berat di bawah 5 ton, berat 5 s/d 10 ton, dsb). Sebagai contoh, untuk angkutan darat dengan menggunakan truk dikenakan retribusi Rp1.500/truk, dan untuk angkutan air dengan berat 5 s/d 10 ton dikenakan retribusi Rp1.000. Pemungutan retribusi itu diborongkan kepada CV Marza Tama (Jhon Koto) melalui SK Bupati Bengkalis No. 203, 1996 seperti telah dikemukakan sebelumnya.

Dalam Perda Kabupaten Bengkalis No. 07, 1996 dinyatakan bahwa beberapa komoditi dibebaskan dari pungutan retribusi, meliputi komoditi sembilan bahan pokok dan komoditi ekspor yang terdiri dari plywood, kayu gergajian, rotan, karet, kopi, udang, ikan tuna, ikan cakalang, gaplek, jagung, dan coklat. Responden yang mengetahui pelaksanaan retribusi ini menyatakan bahwa meskipun karet seharusnya tidak terkena pungutan (sebab merupakan komoditi ekspor), pada prakteknya petugas pemungut tidak pernah mengindahkan ketentuan itu. Dalam kaitan ini, dengan asumsi sebuah truk mengangkut rata-rata 8 ton karet, maka retribusi per kg yang dibebankan pada komoditi ini hanya sebesar Rp0.2/kg. Pada tahun 1997 (sebelum deregulasi) rata-rata harga karet ojol di Kabupaten Bengkalis Rp983/kg.

³ Salim adalah Liem Swie Liong seorang pengusaha Indonesia yang berkembang menjadi sangat besar besar (konglomerat) di Zaman Orde Baru.

Dengan demikian besarnya retribusi tersebut terhadap harga adalah 0.02%, suatu jumlah yang tergolong sangat tidak signifikan untuk dikaitkan dengan persoalan distorsi harga pasar.

Oleh karena itu, dalam kasus ini dampak deregulasi terhadap petani karet diperkirakan sangat kecil, terutama disebabkan mekanisme perdagangan karet rakyat banyak tergantung pada pasar yang tidak terdistorsi oleh bermacam regulasi. Meskipun demikian, staf Pengajar Universitas Riau yang pernah melakukan kajian tataniaga karet menyatakan bahwa sebelum era reformasi, perdagangan karet (juga komoditi lainnya) banyak mengalami pungli yang terutama dilakukan oleh aparat yang bertugas di jalan raya (polisi dan DLLAJR). Hanya sayangnya informasi mengenai hal ini (termasuk hasil kajian tersebut) tidak tersedia sehingga tidak memungkinkan untuk mendiskusikannya lebih lanjut.

Pungutan terhadap karet rakyat yang sampai sekarang masih berlangsung adalah iuran untuk APPKD (Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Kas Desa). Di desa Gembung Luar (Kecamatan Bantan Air), misalnya, sampai sekarang petani dikenakan pungutan sebesar Rp10/kg (besarnya tarif ini ditentukan melalui rapat desa). Demikian pula di Desa Bantan Air, petani juga dikenakan pungutan terhadap karet yang dijualnya. Hanya bedanya, di desa terakhir ini sifat pungutannya dikaitkan dengan kegiatan pembangunan sarana desa, sehingga tidak bersifat reguler (tarifnya ditentukan sesuai dengan kesepakatan warga desa). Dibandingkan dengan harga karet ojol sekarang (Juni 1999, Rp. 1200/kg) pungutan tersebut setara dengan 0.8%, suatu besaran yang juga tidak signifikan dalam mempengaruhi mekanisme pembentukan harga yang diterima oleh petani. Pada dasarnya pungutan ini merupakan kewajiban petani, tetapi pemungutannya oleh aparat desa dilakukan kepada para toke (pedagang pengumpul karet).

2.2.4. Perdagangan Komoditi Sayur Mayur dan Retribusi Pasar

Sebelum 1990, sayur-mayur merupakan komoditi yang diawasi ekspornya. Dalam hal ini, hanya eksportir terdaftar yang boleh melakukan kegiatan ekspor. Di Sumut ijin ekspor ini umumnya dimiliki oleh penduduk pribumi, tetapi dalam prakteknya, ekspor sayuran dilakukan oleh WNI keturunan Cina. Dengan demikian para pengusaha pribumi itu hanya bertindak sebagai pengumpul fee dari para eksportir (Cina). Pada 1990, Menteri Perdagangan membebaskan ekspor sayur-mayur melalui SK No. 145/KP/1990.

Dalam kaitannya dengan deregulasi yang dilaksanakan akhir-akhir ini, komoditi sayur-mayur ternyata belum sepenuhnya terbebaskan dari pungutan retribusi pangkalan. Secara resmi pungutan ini sudah dihapus, tetapi menurut keterangan beberapa eksportir sayur-mayur, sampai sekarang setiap kali mereka melakukan pengiriman sayur-mayur ke Medan tetap dikenakan pungutan. Bagi mereka, dan pedagang pada umumnya, pungutan ini dirasakan tidak memberatkan karena jumlahnya relatif kecil.

Retribusi ini pada dasarnya adalah retribusi yang dikenakan kepada komoditi pertanian yang transaksinya tidak dilakukan di pasar. Oleh karena itu, setiap komoditi yang diangkut ke luar daerah yang telah dikenakan retribusi pasar tidak lagi dikenakan retribusi pangkalan. Unit tarif yang digunakan juga mengacu pada unit tarif retribusi pasar yaitu Rp/m², bukan Rp/kg, atau Rp/m³. Untuk komoditi sayur-mayur, kecuali kacang-kacangan, bawang merah, dan bawang putih, tarifnya Rp500/m² (Perda Kabupaten Karo No. 8, 1997). Mengingat unit tarif seperti itu, maka terhadap komoditi yang diangkut dengan kendaraan akhirnya hanya didasarkan perkiraan. Untuk alat angkut truk besar dengan kapasitas sekitar 8 ton, retribusi

yang ditarik adalah Rp15.000 (tarif sesuai dengan ketentuan adalah Rp7.500/truk) dan dilakukan di pos penarikan yang dibangun di perbatasan kabupaten dengan kabupaten lain.⁴

Dengan mekanisme pemungutan demikian, maka sebagian besar objek terkena pungutan adalah pedagang. Baik responden petani sayur-mayur maupun kopi menyatakan mereka belum pernah ditarik pungutan retribusi apapun. Hal ini bisa dimengerti karena sekitar 80% petani sayur-mayur menjual produksinya secara tebasan. Sementara untuk petani kopi, umumnya transaksi dengan pedagang dilakukan di rumah/kebun petani, sehingga mereka tidak pernah secara langsung dikenakan retribusi pangkalan.

⁴ Pos retribusi Pangkalan terdapat di Desa Daulu (untuk komoditi yang dikirim ke arah Medan) dan di Desa Merek (untuk komoditi yang dikirim ke arah Pematang Siantar).

3. Dampak Deregulasi

3.1. Perekonomian Daerah

Salah satu tujuan yang ingin dicapai melalui upaya deregulasi pajak dan retribusi daerah yang dilaksanakan berdasarkan UU No. 18, 1997 adalah untuk meningkatkan efisiensi perekonomian, terutama yang berkaitan dengan berbagai pungutan yang selama ini membebani pelaku ekonomi. Tujuan ini sangat sesuai dengan isi beberapa butir *Letter of Intent* dan tujuan kesepakatan LOI pada umumnya. Pengenaan pajak dan retribusi terhadap komoditi tertentu oleh Pemda, umumnya komoditi pertanian, merupakan sumber distorsi pasar dan di beberapa kasus hal itu merupakan sumber distorsi yang serius akibat pungutan yang dilakukan terlalu eksekusif. Berangkat dari fenomena itu, untuk kasus di Propinsi Riau dan Propinsi Sumut, Persepsi Daerah mengkajinya melalui usaha dan tataniaga komoditi karet rakyat, ikan laut, sayuran, dan kopi. Pelaku tataniaga yang diwawancarai meliputi produsen (petani/nelayan/pekebun), pedagang pengumpul, pedagang antar pulau, pengurus koperasi, serta pengusaha dan prosesor.

3.1.1. Komoditi Karet Rakyat

Menurut data dan informasi yang tersedia, Pemda Riau maupun Pemda Bengkalis tidak pernah mengeluarkan regulasi yang secara khusus ditujukan untuk mengatur aspek-aspek perdagangan karet rakyat. Selama ini aktivitas perdagangannya berlangsung sesuai dengan mekanisme pasar yang berlaku⁵. Regulasi yang berhubungan dengan tataniaga komoditi ini dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yakni Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 182/MPP/Kep/4/1998, seperti telah diulas sebelumnya (lihat 2.2.2.).

Peranan 'toke' atau pedagang pengumpul sangat penting dalam keseluruhan aktivitas ekonomi pedesaan di Kabupaten Bengkalis dan Propinsi Riau pada umumnya. Mereka tidak saja bertindak sekedar sebagai pedagang pengumpul, melainkan juga bertindak sebagai distributor dan sekaligus kreditor bagi sebagian besar keperluan petani. Apapun kebutuhan petani karet (komoditi lainnya), mulai kebutuhan hidup sehari-hari (sembako), televisi, sepeda motor, biaya anak sekolah dan sebagainya dapat dipenuhi oleh para toke tersebut. Hubungan antara toke dan petani sudah demikian kuatnya sehingga nampaknya tidak mungkin bisa digantikan oleh lembaga ekonomi formal pedesaan semacam KUD. Hal ini terutama disebabkan oleh faktor fleksibilitas dan pelayanan yang sangat baik yang disediakan oleh para toke. Masing-masing pihak saling percaya satu sama lain, tanpa melalui mekanisme perjanjian formal apapun.

Dapat dikatakan bahwa semua petani di desa tidak ada yang tidak mempunyai hubungan hutang-piutang dengan para toke. Kritik yang selama ini dilontarkan bahwa toke bertindak sebagai monopsonis dan sekaligus monopolis yang mengeksploitir petani nampaknya harus dikaji ulang. Setidaknya dari dua desa di kecamatan Bantan Air yang dikunjungi, stereotipe peran toke seperti itu ternyata tidak terefleksikan. Di desa Gembung Luar yang terdiri dari 518 KK, terdapat 16 toke yang berdomisili di desa tersebut, sehingga petani mempunyai cukup banyak pilihan untuk menentukan transaksinya dengan toke yang disenanginya.

⁵ Dulu ada permintaan dari Gabkindo Riau untuk melarang penjualan karet rakyat ke wilayah Sumatera Barat. Tapi pihak Pemda tidak menuruti permintaan tersebut. Dari dulu hingga sekarang, perdagangan karet rakyat sepenuhnya tergantung pada mekanisme pasar. (Dinas Perdagangan Riau).

Dengan demikian masing-masing taoke bersaing untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada petani untuk “mengikat” mereka supaya tidak pindah ke toke lainnya.

Menurut para petani, dalam hal transaksi jual beli yang dilakukannya dengan toke, adanya tuduhan para toke “memeras” melalui harga beli (karet dari petani) dan harga jual (barang-barang kebutuhan kepada petani) tidak sepenuhnya benar. Selain karena faktor persaingan antar toke, hal ini juga dikarenakan penentuan harga jual beli tersebut selalu mengacu pada harga pasar yang berlaku. Kalau pun ada perbedaan antara harga yang ditentukan oleh toke dengan harga yang berlaku di pasar, masih menurut para petani, perbedaan tersebut dianggap masih dalam bata-batas kewajaran. Perbedaan harga ini dianggap sebagai kompensasi untuk toke, selain karena mereka telah mau membayar di muka terhadap karet yang akan dijual petani kemudian, juga karena kemudahan-kemudahan yang diberikan toke untuk mencukupi kebutuhan-kebutuhan petani.

Mekanisme hubungan antara taoke dan petani seperti di atas memang kemudian memberikan kesan bahwa petani selalu terjerat hutang oleh toke. Padahal kasusnya tidak persis seperti itu. Hubungan mereka tidak lebih dari hubungan jual beli biasa yang dalam hal ini petani meminta pembayaran di muka (*advance payment*) terhadap komoditi yang dijualnya, demikian seterusnya secara berulang-ulang. Dalam proses demikian memang bisa terjadi petani merupakan pihak yang dirugikan. Tetapi bagi petani sendiri, mekanisme seperti itu merupakan pilihan terbaik, karena pasar kredit yang cocok bagi mereka jarang tersedia di perdesaan (*missing credit market*). Kalaupun ada, pada umumnya persyaratan yang diminta sulit dipenuhi petani, misalnya dalam hal jaminan (*lack of collaterals*), sehingga akses petani ke pasar kredit sangat terbatas.

Seperti telah diulas sebelumnya bahwa jumlah pungutan yang pernah dan yang masih dikenakan kepada komoditi karet relatif kecil. Meskipun Tabel 9 menunjukkan bahwa deregulasi yang dilaksanakan hanya memberikan kontribusi penghapusan pungutan sebesar 0,3%, tetapi harga jual yang diterima petani meningkat sebesar 3%. Di sisi lain margin keuntungan (relatif terhadap harga jual di Pekanbaru) yang dinikmati pedagang justru mengalami penurunan sebesar 5%. Berdasarkan data-data ini dapat dikatakan bahwa dampak langsung deregulasi terhadap pembentukan harga yang diterima petani relatif kecil (diasumsikan 100% jumlah pungutan yang pernah ditarik dikembalikan ke petani). Peningkatan proporsi harga jual karet petani yang lebih besar dari proporsi retribusi yang dihapuskan, tidak bisa dilepaskan dari kompleksitas pengaruh perubahan-perubahan yang terjadi baik pada variabel ekonomi maupun variabel non ekonomi. Dalam hal ini variabel ekonomi yang pokok di antaranya adalah terjadinya depresiasi rupiah yang sangat besar, harga karet internasional, perubahan harga relatif input-output, dan sebagainya. Sedangkan perubahan variabel non-ekonomi yang utama adalah berlangsungnya proses reformasi dimana sekarang masing-masing pihak yang terlibat dalam tataniaga komoditi karet (terutama para toke –umumnya keturunan Cina) dituntut untuk bersikap “lebih transparan” dalam melaksanakan aktivitas bisnisnya. Trautama “tragedi Mei 1998” mengakibatkan toke sekarang bertindak “lebih sosial” dalam melakukan transaksi bisnisnya dengan petani.

Tabel 9. Margin Tataniaga Pedagang Karet Ojol Di Kabupaten Bengkalis

K e t e r a n g a n	1997 (Rp/Kg)	1999 (Rp/Kg)
1. Harga beli (Harga jual di Tk. Petani) - % terhadap harga jual di Pekanbaru	983 53%	1411 56%
2. Biaya Tataniaga		
a. Biaya Bongkar Muat	10	15
b. Biaya Angkut	70	100
d. Biaya pengolahan	442,35	634,95
3. Pungutan HasilBumi	0.2	0
4. Pungutan APKD	10	10
- % pungutan thd harga jual petani	1,0%	0,7%
5. Harga pengadaan	1.516	2.171
6. Harga jual di Pekanbaru	1.851	2.500
7. Keuntungan	335	329
- Margin	18,12%	13,16%

Sumber : Responden, Dinas Perkebunan Kab. Bengkalis.

Selain terjadinya fenomena di atas, secara proporsional harga jual yang diterima petani memang relatif rendah, yakni hanya 53% (1997) dan 56% (1999). Angka ini jauh lebih rendah dari pada proporsi harga yang diterima petani karet di Kalimantan Selatan yang mencapai 87% (RSS) dan 80% (*Scrab*)⁶. Penyebab utama terjadinya perbedaan harga yang menyolok ini adalah karena faktor mutu Bokar yang diproduksi oleh petani di dua daerah tersebut memang sangat berbeda. Di Kalimantan Selatan, petani memproduksi Bokar dalam bentuk RSS dan *Scrab* (bersih), sedangkan di Bengkalis (Riau pada umumnya) Bokar yang diproduksi petani dalam bentuk Ojol (kotor, dengan kadar karet kering –KKK- yang rendah). Perbedaan jenis Bokar ini dengan sendirinya mempunyai KKK yang berbeda pula sehingga pada akhirnya menentukan tingkat harga jual yang diterima petani. Untuk kasus di Bengkalis, ojol yang diproduksi petani umumnya dicampur dengan macam-macam kotoran (bahkan kadang-kadang dicampur dengan batu) dengan tujuan untuk menambah berat. Sementara itu, toke/pedagang dalam menentukan tingkat harga Bokar semata-mata berpatokan pada kandungan KKK. Pada proses transaksi demikian, memang tidak jelas “siapa menipu siapa.” Petani menganggap mereka telah berhasil menipu pedagang (dengan memanipulasi berat), dan pada saat yang sama pedagang merasa diuntungkan dengan cara memanipulasi KKK. Siapapun yang tertipu dalam kasus ini, yang jelas mekanisme tataniaga karet seperti ini sangat tidak efisien, karena biaya tataniaganya menjadi sangat tinggi. Untuk biaya pengangkutan saja misalnya, mungkin 50% dari padanya bukan untuk mengangkut karet, tetapi untuk mengangkut sampah. Belum lagi ditambah dengan biaya pengolahan yang sebenarnya tidak perlu (karena hanya untuk membuang kotoran sehingga tidak meningkatkan nilai tambah) yang besarnya mencapai sekitar 29% dari harga pengadaan pedagang. Semua itu merupakan indikator tidak efisiennya tataniaga karet rakyat.

⁶ Lihat Laporan Monitoring Persepsi Daerah untuk Kasus Kalimantan Selatan.

3.1.2. Komoditi Perikanan

Sebagai kabupaten yang mempunyai wilayah laut cukup besar, perikanan merupakan salah satu sektor yang berperan penting dalam aktivitas perekonomian Propinsi Riau. Pada tahun 1998/99, nilai ekspor komoditi perikanan mencapai US\$ 9,5 juta atau sekitar Rp66 milyar, terdiri dari antara lain ikan segar, ikan asin, udang segar, udang beku, dan udang pepai. Kalau diperhitungkan juga dengan hasil produksi untuk konsumsi dalam negeri dan produksi yang mungkin tidak tercatat, potensi perikanan daerah ini jauh lebih besar dari jumlah tersebut. Dari potensi ekonomi perikanan ini, pada TA 1997/98 Pemda Kabupaten Bengkalis mendapat penerimaan sebesar Rp347 juta, terdiri dari pungutan retribusi pelelangan ikan (Rp318 juta) dan sisanya merupakan kontribusi pajak opsenten perikanan, ijin pembuatan kapal kayu di atas 30 m3, dan penerimaan lainnya dari Dinas Perikanan.

Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa retribusi pelelangan ikan tidak pernah dikenakan secara langsung kepada para nelayan (kecil). Oleh karena itu, dampak deregulasi ini terhadap mereka bersifat tidak langsung. Manfaat dampak deregulasi yang diperoleh nelayan kecil.

Kasus 1. Nelayan di desa Miskum (Kecamatan Bengkalis). Mereka biasa menjual hasil tangkapannya (udang) ke Dumai dengan dikenakan retribusi sebesar Rp50/kg atau 2,2% dari harga jual (Rp2.300/kg). Dalam hal ini yang membayar retribusi bukan nelayan (penjual), melainkan pembeli (pedagang). Dengan dibebaskannya pungutan retribusi ini maka nelayan dan atau pedagang yang bersangkutan sekarang mendapatkan tambahan pendapatan sebesar porsi retribusi tersebut.

Kasus 2. Industri terasi di Desa Miskum. Banyak rumah tangga nelayan di desa ini memproduksi terasi. Data yang disajikan pada Tabel 9 menunjukkan bahwa sebelum deregulasi, nelayan yang menjual trasinya dikenakan pungutan sebesar Rp75/kg terasi (4% dari total biaya produksi). Menurut penjelasan beberapa nelayan, retribusi ini ditarik oleh “Koperasi Angkatan Laut.” Istilah ini sendiri sudah menggambarkan bagaimana peran AL dalam kerangka kerja asosiasi sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya.

Meskipun sekarang tidak ada lagi pungutan, tetapi margin keuntungan yang diterima produsen trasi turun drastis dari 23% menjadi 5% (Tabel 10). Hal ini semata-mata disebabkan oleh naiknya harga bahan baku (terutama udang popai) yang tidak proporsional dengan kenaikan harga jual terasi.

Tabel 10. Struktur Biaya Produksi Terasi (Rp/Kg)

Bahan baku	Sebelum Deregulasi (Th. 1997)		Setelah Deregulasi (Th. 1999)	
	Rp	%	Rp	%
1. Udang pepai	1.200	64.0%	3.500	73.7%
2. Garam	200	10.7%	450	9.5%
3. Tenaga Kerja	400	21.3%	800	16.8%
4. Pungutan	75	4.0%	0	0.0%
Total biaya	1.875	100%	4.750	100%
Harga jual	2.300		5.000	
Keuntungan	425		250	
- Margin	23%		5%	

3.1.3. Komoditi Sayur-mayur dan Kopi

Komoditi sayur-mayur merupakan produk utama pertanian di Kabupaten Karo, Sumut. Komoditi sayur-mayur yang penting di antaranya adalah kubis, kentang, dan tomat. Selain sayur-mayur, kopi juga merupakan komoditi yang penting dalam kehidupan masyarakat di Kabupaten Karo.

Besarnya retribusi pasar untuk sayur-mayur hanya sekitar Rp2/kg, suatu jumlah yang relatif kecil dibandingkan proporsi harga komoditi yang bersangkutan. Untuk kentang dan kol bulat, pada bulan April 1998 (sebelum deregulasi) harga di tingkat petani adalah Rp1.370/kg dan Rp1.465/kg (Tabel 11), sehingga retribusi tersebut besarnya masing-masing hanya sekitar 0,1% saja. Bagi petani, seandainya pun jumlah pungutan itu dibebankan seluruhnya kepada mereka, maka hal itu tidak terlalu menjadi masalah. Bagi petani sayur, masalah yang jauh lebih penting adalah menyangkut faktor fluktuasi harga yang tajam⁷ dan faktor kegagalan panen. Untuk faktor harga, Tabel 11 mengindikasikan terjadinya fluktuasi yang dimaksud, yang menurut petani naik turunnya seperti ombak di lautan yang tidak dapat diperkirakan kecenderungannya. Dengan alasan ini, maka para responden (pedagang) tidak dapat memberikan keterangan mengenai perbandingan kondisi usaha antara sebelum deregulasi (1997) dengan kondisi sekarang (1999).

Tabel 11. Perkembangan Harga Rata-rata Kol Bulat dan Kentang Di Kabupaten Karo (Tingkat Petani, Rp/Kg)

Bulan	Kol Bulat			Kentang		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Januari	382	236	635	645	1,381	2845
Februari	355	225	475	649	1,596	3352
Maret	263	561	381	604	1,438	2745
April	234	1,465	310	615	1,370	2653
Mei	204	1,758	311	654	1,686	2025
Juni	188	1,844		803	2,316	
Rata-rata Semester	271	1,015	422	662	1,631	2,537
Juli	145	993		928	2,673	
Agustus	298	370		898	2,356	
Sptember	365	327		826	2,306	
Oktober	501	552		769	2,250	
Nopember	548	499		897	2,369	
Desember	321	922		952	2,303	
Rata-rata Semester	363	611		878	2,376	
Rata-rata Setahun	317	813	422	770	2,004	2,346

Sumber : Dinas Tanaman Pangan Karo.

Dalam banyak hal, bertanam sayur merupakan usaha yang penuh resiko sehingga petani mengibaratkannya seperti orang yang sedang bermain judi. Pada Tabel 12 disajikan profil usaha tani kol bulat dan kentang yang dilakukan oleh responden. Dari dua periode musim tanam yang diamati, responden menyatakan cukup beruntung, terutama untuk tanaman kentangnya. Hal ini dikarenakan harga kentang yang terjadi pada bulan berikutnya (Juli 1999)

⁷ Petani menyebutnya sebagai harga “pagi-sore,” karena dalam sehari harga bisa berubah-ubah.

telah turun menjadi hanya Rp1.200/kg. Jika ia panen pada Juli 1999, maka kerugian yang akan ditanggung bisa mencapai sekitar Rp1,9 juta. Sementara itu untuk tanaman kol bulat, peluang untuk mendapatkan keuntungan seperti yang dialaminya pada 1997 nampaknya sulit didapatkan. Jika ia berhasil menjualnya dengan harga Rp600/batang (seperti yang diminta), maka keuntungan yang diperolehnya akan mencapai Rp2.0 juta (lebih kecil dari keuntungan tahun tanam 1997). Padahal, pada saat wawancara, pedagang/ pemborong hanya menawarkan harga Rp500/batang. Oleh karena itu, petani yang bersangkutan belum mau menjual tanamannya dan akan menunggu sekitar satu minggu lagi. Jika dalam kurun waktu itu tidak ada penawaran yang lebih tinggi, maka mau tidak mau ia harus menjual dengan harga tersebut. Artinya usaha kerja responden selama 70 hari (usia panen kubis) akan mengalami kerugian sekitar Rp0,5 juta.

Tabel 12. Usaha Tani Kol Bulat dan Kentang Di Kabupaten Karo

Biaya	Kentang		Kol Bulat	
	1997	1999	1997	1999
Sewa Tanah (Rp/ha/musim)	300.000	500.000	300.000	500.000
Populasi (batang)	23.000	23.000	25.000	25.000
Biaya Pemeliharaan (Rp/batang)	550	900	300	500
Total biaya (Rp/ha)	12.950.000	21.200.000	7.800.000	13.000.000
Total Produksi (kg, batang)	16100	16.100	25.000	25.000
Harga Jual – (Rp/kg)*	900	1.600	400	600
Nilai Produksi	14.490.000	25.760.000	10.000.000	15.000.000
Keuntungan	1.540.000	4.560.000	2.200.000	2.000.000
- % terhadap biaya	12%	22%	28%	15%

Sumber: Beberapa Responden.

Keterangan: Harga Kol bulat adalah harga borongan Rp/batang. Harga kol bulat itu adalah harga yang diminta oleh petani. Pada saat wawancara, negosiasi harga dengan pedagang belum mencapai kesepakatan (pedagang menawar Rp500/batang). Penjualan kentang dilakukan pada Juni 1999, pada Juli 1999 harga kentang telah turun menjadi Rp1.200/kg.

Untuk komoditi kopi, mekanisme tataniaga yang berlaku di Kabupaten Karo juga berlangsung dalam kondisi bebas dari pengaruh distorsi pasar. Sama halnya dengan komoditi sayuran, satu-satunya jenis retribusi yang pernah diberlakukan adalah “retribusi pasar” yang besarnya ditentukan Rp1.500/m² atau dalam prakteknya setara dengan Rp1.500/karung (90kg atau sekitar Rp. 17/kg). Pada Maret 1998 harga kopi robusta di tingkat petani sebesar Rp4.000/kg, sehingga proporsi retribusi tersebut terhadap harga jual petani hanya sebesar 0,4%. Dengan demikian maka dampak deregulasi ini terhadap petani kopi sifatnya minimal saja. Oleh karena itu, pendapatan petani kopi yang meningkat tajam pada 1998 (258%) dan 1999 (207% dibandingkan dengan 1997), sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 13 dapat dikatakan tidak ada hubungannya dengan pelaksanaan deregulasi. Hal ini terjadi semata-mata disebabkan oleh kondisi krisis ekonomi sehingga harga kopi pada tahun bersangkutan melonjak tinggi yang masing-masing mencapai 247% dan 199%.

Tabel 13. Profil Usaha Tani Kopi (0.25 ha)

Keterangan	1997	1998	1999
Jumlah Pohon (btg)	400	400	400
Biaya Pemeliharaan:			
Pupuk kandang	48.000	112.000	112.000
Penyiangan	182.857	320.000	320.000
PBB	2.000	2.000	2.000
Total Biaya (Rp/0.25 ha)	232.857	434.000	434.000
Produksi (kg)	1.680	1.680	1.680
Harga jual (Rp/kg)	2.305	8.006	6.898
Nilai Produksi (Rp)	3.871.980	13.450.500	11.588.850
Pendapatan	3.639.123	13.016.500	11.154.850
- % perubahan		258% (1997-98)	207% (1997-99)

Sumber: Dinas Perkebunan Sumut, Responden.

Selain menikmati peningkatan pendapatan nominal yang sangat tinggi, Tabel 14 menunjukkan bahwa pada saat yang sama proporsi harga jual yang diterima petani juga mengalami peningkatan sekitar 6%. Di sisi sebaliknya, margin keuntungan pedagang justru mengalami penurunan sekitar 6%. Sama seperti yang terjadi pada komoditi karet di Riau, perubahan-perubahan yang signifikan pada variabel-variabel ini bukanlah merupakan dampak langsung pelaksanaan deregulasi. Hal ini bisa terjadi lebih disebabkan oleh kompleksitas dinamika variabel perekonomian yang berada di luar sistem tataniaga kopi.

Tabel 14. Margin Tata Niaga Pedagang Kopi Di Kabupaten Karo (Rp/kg)

Keterangan	1997	1998	1999
Harga beli di petani	2.305	8.006	6.898
% thd harga pengadaan pedagang	66%	72%	71%
Biaya :			
Penyusutan *)	461	1.601	1.380
Biaya Angkut	25	50	50
Tenaga kerja	20	35	35
Pungutan	17	-	-
Karung	5	15	15
Harga Pengadaan	2.832	9.708	8.378
Harga jual	3.469	11.115	9.698
Keuntungan	637	1.407	1.320
% thd harga jual	18.4%	12.7%	13.6%

Sumber: Dinas Perkebunan Dati I Sumatera Utara, Dati II Karo, dan Responden.

Keterangan: Petani menjual kopinya masih dalam bentuk setengah kering (masih ada kulit ari), sehingga penyusutannya mencapai sekitar 20 %.

Dari contoh perhitungan di atas, terdapat kecenderungan peningkatan proporsi harga yang diterima petani. Tetapi dengan adanya kenyataan ini bukan berarti bahwa langkah deregulasi tersebut tidak penting artinya. Dalam hal ini persoalannya adalah karena kondisi pasar komoditi yang bersangkutan sejak awalnya memang tidak mengalami regulasi yang bersifat distortif.

3.2. Pendapatan Asli Daerah

3.2.1. Struktur APBD Propinsi Riau

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Propinsi Riau selama dua tahun anggaran terakhir (TA 1997/98 dan TA 1998/99) disajikan pada Tabel 15. Berdasarkan tabel ini dapat dilihat bahwa telah terjadi perubahan yang cukup signifikan, baik dari segi jumlah nominalnya maupun proporsi masing-masing pos penerimaan. Setidaknya ada dua faktor penyebab utama yang menyebabkan perubahan itu. Pertama, karena UU No. 18, 1997 secara penuh berlaku efektif mulai TA 1998/99. Hal ini menyebabkan berbagai pajak dan retribusi daerah harus dihapuskan dan atau disesuaikan dengan tuntutan UU ini. Kedua, karena pada saat diberlakukan UU ini terjadi pula krisis ekonomi sehingga sangat mempengaruhi perolehan pendapatan daerah, terutama dari sektor pajak.

Perubahan penting struktur anggaran yang dimaksud di antaranya terjadi pada pos PAD yang proporsinya dalam APBD turun dari 39% menjadi 26%. Penurunan PAD ini terutama disebabkan oleh menurun tajamnya proporsi pajak dan retribusi daerah. Di pos penerimaan ini angkanya turun dari 29% menjadi 19% (pajak) dan dari 8% menjadi 0.2% (retribusi). Selain terjadi penurunan proporsi pos penerimaan, tabel yang sama juga memperlihatkan bahwa beberapa pos penerimaan lainnya mengalami peningkatan yang sangat berarti. Dalam hal ini yang cukup besar perubahannya adalah pos penerimaan bagi hasil pajak dan bukan pajak, serta pos penerimaan lain-lain. Khusus untuk pos penerimaan lain-lain, salah satu faktor penyebabnya adalah terjadinya peningkatan pos penerimaan dari Jasa Giro (lihat Tabel A pada Lampiran II). Hal ini sangat relevan karena pada TA 1998/99 tingkat bunga bank mengalami peningkatan yang sangat tinggi dibandingkan dengan pada TA sebelumnya.

Terlepas dari adanya perubahan struktur penerimaan anggaran seperti digambarkan di atas, Tabel 15 juga mencatat bahwa secara nominal APBD Propinsi Riau mengalami peningkatan sebesar 8,5%, yaitu dari Rp333,3 milyar menjadi Rp361,7 milyar. Peningkatan APBD ini disebabkan oleh makin besarnya transfer dana dari pemerintah pusat dalam bentuk bagi hasil pajak dan bukan pajak serta bantuan dan sumbangan. Pada TA 1998/99, ke tiga pos ini mengalami peningkatan sebesar Rp54,5 milyar atau 33% dari TA sebelumnya. Secara nominal kenaikan ini memang cukup besar, tetapi jika dikaitkan dengan tingkat inflasi yang sangat tinggi pada TA tersebut maka APBD Propinsi Riau (juga daerah lainnya) sebenarnya (dalam nilai konstan) mengalami pertumbuhan negatif.

Sehubungan dengan kondisi tersebut, tidak mengherankan jika kalangan Dispenda Propinsi Riau menghendaki agar diberikan kompensasi yang lebih besar lagi. Untuk PBB-KB misalnya, seharusnya pajak ini hanya dialokasikan untuk Pemda propinsi saja, karena Pemda Kabupaten/Kota sudah banyak mendapatkan kompensasi pendapatan (lihat Tabel 17). Bagi mereka, kondisi demikian dirasakan tidak adil, karena Pemda propinsi harus “berkorban” untuk Pemda kabupaten/kota. Seharusnya yang “berkorban” adalah Pemerintah Pusat, karena selama ini Pusat sudah terlalu banyak mendapatkan “subsidi” dari Daerah.

Sebagai propinsi yang sangat kaya sumber alam, tuntutan semacam itu dapat dimengerti. Tiap tahun Propinsi Riau “menyumbangkan” trilyunan rupiah kepada Pusat baik dalam bentuk migas maupun non-migas. Di lain sisi jumlah uang yang dikembalikan ke daerah dalam bentuk sumbangan dan bantuan sangat kecil. Untuk TA 1998/99, jumlah bantuan dan sumbangan yang diterima propinsi Riau dari Pemerintah Pusat hanya sebesar Rp92,8 milyar (Tabel 15). Jumlah ini hanyalah 0.0002% dari total kekayaan Propinsi Riau yang

“disetorkan” ke Pusat. Akibat pembagian keuangan pusat dan daerah yang sangat tidak adil ini, pada gilirannya memunculkan tuntutan untuk memerdekakan diri. Keadaan ini merupakan fenomena yang harus disikapi secara arif oleh Pusat.

Dalam kaitannya dengan hal itu, pada UU tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang baru (UU No. 25, 1999), pemerintah daerah memang akan mendapatkan pembagian sebesar 15% dari hasil migas. Keputusan ini merupakan langkah awal yang positif untuk memberikan porsi pendapatan yang lebih adil bagi daerah. Meskipun demikian, langkah ini tidak dengan sendirinya 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.

Tabel 15. Sumber Penerimaan APBD Propinsi Riau, TA 1997/98-1998/99

No.	U r a I a n	1997/98			1998/99			Perubahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Proporsi	Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Proporsi	
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	39,585.8	39,585.8	11.9%	47,921.2	47,921.2	13.2%	21.1%
II.	Pendapatan Asli Daerah	102,893.0	129,860.3	39.0%	87,004.3	95,388.4	26.4%	-26.5%
	A. Pajak Daerah	76,149.3	95,427.7	28.6%	64,318.0	69,321.8	19.2%	-27.4%
	B. Retribusi Daerah	18,258.9	25,940.9	7.8%	551.6	588.9	0.2%	-97.7%
	C. Bagian Laba BUMD	3,420.9	3,267.4	1.0%	3,895.7	3,919.7	1.1%	20.0%
	D. Penerimaan Dinas-Dinas	2,417.4	2,417.5	0.7%	-	-	0.0%	-
	E. Penerimaan Lain-lain	2,646.5	2,806.80	0.8%	18,239.0	21,558.0	6.0%	668.1%
III.	Bagi Hasil Pajak	53,500.0	61,144.1	18.3%	71,812.7	87,412.2	24.2%	43.0%
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	20,687.3	19,254.0	5.8%	28,000.0	38,172.2	10.6%	98.3%
V.	Pos Sumbangan dan Bantuan	85,849.5	83,478.0	25.0%	90,901.5	92,840.2	25.7%	11.2%
	Penerimaan Daerah Murni (I+II+III+IV)	216,666.1	249,844.2	75.0%	234,738.2	268,894.0	74.3%	7.6%
	Jumlah APBD (I+II+III+IV+V)	302,515.6	333,322.2	100.0%	325,639.7	361,734.2	100.0%	8.5%
VI.	Urusan Kas & Perhitungan	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Riau

Dampak Pelaksanaan UU No. 18, 1997 Terhadap Penerimaan PAD

Sebelum UU No. 18, 1997 berlaku, Dipenda Propinsi Riau telah membuat prediksi mengenai dampak yang ditimbulkannya terhadap perolehan PAD. Data yang disajikan pada Tabel 16 menunjukkan bahwa berdasarkan realisasi pada TA 1997/98, total PAD yang hilang dari pos pajak dan retribusi daerah diperkirakan mencapai Rp26,7 milyar atau sebesar 24%. Sumber terbesar dari kehilangan ini adalah berasal dari pos retribusi bahan galian golongan C (Rp13,2 milyar), retribusi pemboran air bawah tanah (ABT - Rp8,6 milyar) dan BBN-KB (Rp3,1

milyar). Untuk retribusi bahan galian golongan C dan pemboran ABT, masalah sebenarnya tidak benar-benar hilang, melainkan diserahkan kepada Pemda Kabupaten/Kota. Dengan demikian jika dilihat dari sudut kepentingan anggaran regional, maka hal itu tidak perlu dipermasalahkan karena pada dasarnya penerimaan itu masih dalam pengelolaan Pemda.

Tabel 16. Perkiraan Penerimaan PAD yang Hilang

No.	Jenis Pungutan	Realisasi 1997/1998 (Rp. Juta)	Perkiraan Penerimaan yang hilang		Keterangan
			(Rp. Juta)	%	
I.	Pajak daerah				
1.	PKB	30,349.8	274.7	1%	PKB alat berat dihapus dan tarif diturunkan
2.	BBN-KB	59,084.3	3,082.4	5%	PKB alat berat dihapus dan tarif diturunkan
3.	Pajak Bangsa Asing	20.3	20.3	100%	Tidak diatur oleh UU No. 18/1997
4.	Ijin menangkap Ikan	94.8	94.8	100%	Tidak diatur oleh UU No. 18/1997
5.	Alat Angkut Air	16.3	16.3	100%	Tidak diatur oleh UU No. 18/1997
6.	Pembuatan kapal kayu	126.9	126.9	100%	Tidak diatur oleh UU No. 18/1997
	Jumlah	89,692.4	3,615.4	4%	
II.	Retribusi daerah				
1.	Bahan Galian Golonagn C	13,233.7	13,233.7	100%	Menjadi Pajak Daerah Tk II
2.	Uang Leges	399.5	399.5	100%	Tidak diatur oleh UU No. 18/1997
3.	Pelelangan Ikan	423.0	423.0	100%	Tidak diatur oleh UU No. 18/1997
4.	Prakualifikasi	366.8	366.8	100%	Tidak diatur oleh UU No. 18/1997
5.	Perusahaan Industri Sagu	1.9	1.9	100%	Tidak diatur oleh UU No. 18/1997
6.	Perusahaan Non Industri	38.5	38.5	100%	Tidak diatur oleh UU No. 18/1997
7.	Penggolongan Losmen	5.9	5.9	100%	Tidak diatur oleh UU No. 18/1997
8.	Penimbunan dan Peny. BBM	3.4	3.4	100%	Tidak diatur oleh UU No. 18/1997
9.	Pemboran ABT	8,619.1	8,619.1	100%	Menjadi Pajak Daerah Tk II
	Jumlah	23,091.8	23,091.8	100%	
	Total Pajak dan Retribusi	112,784.2	26,707.2	24%	

Sumber: Dinas Pendapatan Propinsi Riau, 1998.

Sehubungan dengan adanya pelimpahan sumber pendapatan dari propinsi kepada kabupaten/kota, maka dengan sendirinya keberadaan UU tersebut sangat menguntungkan bagi Pemda Kabupaten/Kota. Tabel 17 memperlihatkan bahwa semua daerah kabupaten/kota di Propinsi Riau diperkirakan akan memperoleh peningkatan pendapatan. Total peningkatan ini mencapai Rp30,5 milyar atau 141% (dibandingkan dengan perolehan pada TA 1996/97). Dalam hal ini peningkatan pendapatan terbesar diterima Kabupaten Bengkalis (624%) dan yang terkecil dialami Kabupaten Indragiri Hulu (11%). Hal ini mengindikasikan bahwa secara agregat pelaksanaan UU No. 18, 1997 justru berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan daerah.

Tabel 17. Prediksi Perolehan Pajak dan Retribusi Dati II di seluruh Propinsi Riau.
Berdasarkan UU No. 18, 1997 (Rp Juta)

Daerah Tingkat II	TA 1996/97		Prediksi Sesuai UU No. 18, 1997		Perubahan		
	Pajak	Retribusi	Pajak	Retribusi	Pajak	Retribusi	Total
Kodya Pekanbaru	3,229.0	4,998.3	3,850.0	7,362.0	19%	47%	36%
Kab. Kampar	140.6	1,915.7	257.0	2,107.3	83%	10%	15%
Kab. Bengkalis	687.5	1,525.5	14,010.0	2,018.3	1938%	32%	624%
Kab. Inhu	279.5	673.1	313.0	740.4	12%	10%	11%
Kab. Inhi	400.3	718.8	561.7	1,083.5	40%	51%	47%
Kab. Kep. Riau	4,660.1	2,361.9	15,219.3	4,598.1	227%	95%	182%
Total	9,397.0	12,193.3	34,211.0	17,909.6	264%	47%	141%

Sumber: Dinas Pendapatan Propinsi Riau.

Pembuatan prediksi dampak seperti di atas merupakan langkah positif untuk mengantisipasi konsekuensi yang ditimbulkannya, sehingga perencanaan anggaran dan belanja setidaknya dapat dibuat dengan lebih realistis. Tanpa mengurangi makna positif pembuatan prediksi tersebut, secara aktual ternyata dampak UU No. 18, 1997 terhadap perolehan pajak dan retribusi daerah jauh lebih besar dari pada yang diperkirakan. Dibandingkan dengan realisasinya pada TA 1997/98, maka pada TA 1998/99 dari dua sumber penerimaan ini, PAD Propinsi Riau mengalami kehilangan pendapatan sebesar Rp51,5 milyar atau hampir dua kali lipat dari yang diperkirakan (Tabel A pada Lampiran). Terjadinya bias yang sangat besar ini terutama disebabkan oleh tajamnya penurunan sumber pendapatan dari pos BBN-KB. Hal ini terjadi bukan disebabkan oleh deregulasi melainkan oleh kondisi krisis ekonomi yang dalam kaitan ini sangat memukul transaksi kendaraan bermotor.

Secara total komponen pajak daerah dalam struktur PAD mengalami penurunan sebesar 27%, yakni dari Rp95,4 milyar menjadi Rp69,3 milyar. Sedangkan di komponen retribusi daerah, PAD Propinsi Riau mengalami penurunan sebesar Rp25,4 milyar atau 98%. Dibandingkan dengan total PAD pada TA 1998/99 yang mencapai Rp95,4 milyar, jumlah kehilangan itu merupakan angka yang sangat besar. Tetapi, karena pos penerimaan lainnya ada juga yang mengalami peningkatan, maka secara keseluruhan total penerimaan PAD mengalami penurunan sebesar 27% atau sebesar Rp34,5 milyar.

Sebagaimana tertera dalam Tabel A (Lampiran), komponen pos penerimaan PAD yang secara langsung terkait dengan sektor pertanian hanya ada dua jenis, yakni Pajak Ijin Menangkap Ikan dan Retribusi Pelelangan Ikan. Pada TA 1997/98 (sebelum dihapuskan) kontribusinya hanya sebesar Rp98,8 juta dan Rp454,9 juta atau 0.43% dari total PAD.

3.2.2. Struktur APBD Kabupaten Bengkalis, Riau

Bengkalis merupakan kabupaten di Propinsi Riau yang sangat kaya sumber alam, baik dalam bentuk migas maupun non-migas. Di kabupaten ini ladang-ladang minyak Caltex beroperasi. Pada 1998, ekspor migas dari daerah ini mencapai US\$ 1,43 milyar, dan ekspor non-migasnya mencapai US\$ 503 juta. Dengan asumsi nilai tukar rupiah sebesar Rp7.000 per US\$ 1, berarti tiap tahun penghasilan Kabupaten Bengkalis sekitar Rp10 trilyun (migas) dan Rp3,5 trilyun (non-migas). Dengan gambaran ini dapat dibayangkan bahwa Pemda setempat seharusnya mempunyai anggaran pendapatan dan belanja yang sangat besar sesuai dengan potensi

ekonominya itu. Pada kenyataannya, sesuai dengan mekanisme penganggaran yang berlangsung sekarang APBD Kabupaten Bengkalis tergolong sangat kecil dan tidak proporsional dengan penghasilannya tersebut. Tabel 18 menunjukkan bahwa pada TA 1998/99 APBD Kabupaten Bengkalis hanya sejumlah Rp136,4 milyar. Jumlah ini berarti hanya 1,4% saja dari hasil ekspor sektor migas, atau 1% dari total ekspor migas dan non-migas.

Terlepas dari persoalan itu, UU No. 18, 1997 telah mengubah struktur dan besaran APBD Kabupaten Bengkalis selama dua TA terakhir. Hal ini terutama disebabkan oleh berubahnya jumlah dan komposisi PAD Kabupaten Bengkalis serta meningkatnya pos sumbangan dan bantuan. Jika pada TA 1997/98 kontribusi PAD terhadap APBD hanya 5,8% (Rp5,1 milyar), pada TA 1998/99 meningkat menjadi 10,3% (Rp14,1 milyar). Keadaan ini merupakan akibat langsung pelimpahan sumber pendapatan dalam bentuk Pajak ABT dari Pemda Propinsi Riau yang jumlahnya mencapai Rp7,5 milyar (lihat Tabel B pada Lampiran II), yang berarti komponen pajak daerah mengalami peningkatan sebesar 691%. Sementara itu dari pos sumbangan dan bantuan, jumlahnya juga meningkat pesat, yaitu dari Rp43,6 milyar (TA 1997/98) menjadi Rp80,8 milyar, sehingga mengakibatkan proporsinya terhadap APBD juga meningkat dari 49,3% menjadi 59,3%.

Tabel 18. Sumber Penerimaan APBD Kabupaten Bengkalis, TA 1997/98-1998/99

No.	U r a i a n	1997/98			1998/99			Perubahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Proporsi	Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Proporsi	
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	5,751.6	5,533.2	6.3%	3,500.0	3,500.0	2.6%	-36.7%
II.	Pendapatan Asli Daerah	4,361.1	5,137.4	5.8%	11,675.3	14,088.5	10.3%	174.2%
A.	Pajak Daerah	1,303.0	1,151.8	1.3%	8,164.4	9,107.5	6.7%	690.7%
B.	Retribusi Daerah	2,155.1	2,132.7	2.4%	2,001.8	1,872.4	1.4%	-12.2%
C.	Bagian Laba BUMD	181.8	289.2	0.3%	68.7	274.7	0.2%	-5.0%
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	55.0	38.0	0.0%	31.6	25.6	0.0%	-32.7%
E.	Penerimaan Lain-lain	666.3	1,525.7	1.7%	1,408.8	2,808.3	2.1%	84.1%
III.	Bagi Hasil Pajak	27,786.3	26,226.6	29.6%	28,715.3	31,309.0	23.0%	19.4%
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	5,890.0	7,984.8	9.0%	4,984.6	6,705.3	4.9%	-16.0%
V.	Pos Sumbangan dan Bantuan a/	93,824.7	43,576.0	49.3%	83,227.2	80,766.6	59.2%	85.3%
	Penerimaan Daerah Murni (I+II+III+IV)	43,789.0	44,882.0	50.7%	48,875.2	55,602.8	40.8%	23.9%
	Jumlah APBD (I+II+III+IV+V) b/	137,613.7	88,458.0	100.0%	132,102.4	136,369.4	100.0%	54.2%
VI.	Urusan Kas & Perhitungan	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d

Catatan: a/. Termasuk Penerimaan Pembangunan

b/. Tidak termasuk Urusan Kas dan Perhitungan

Sumber: Dinas Pendapatan Kabupaten Bengkalis.

Perubahan struktur penerimaan tidak saja terjadi pada APBD, tetapi juga terjadi pada PAD Kabupaten Bengkalis. Data yang disajikan pada Tabel B (Lampiran II) menunjukkan bahwa kontribusi masing-masing pos penerimaan dalam PAD mengalami perubahan besar. Pada

dua TA terakhir, komponen pajak daerah berubah kontribusinya dari 22% menjadi 65%. Perubahan ini dengan sendirinya menyebabkan peranan retribusi daerah makin kecil, yakni dari 42% menjadi 13%. Secara nominal perubahan prosentase tersebut digambarkan oleh jumlah perolehan pajak dari Rp1,2 milyar menjadi Rp9,1 milyar, sedangkan untuk retribusi dari Rp2,1 milyar menjadi Rp1,9 milyar.

Dilihat dari dampak pelaksanaan UU No. 18, 1997 dalam kaitannya dengan perolehan PAD, Tabel B (Lampiran II) menunjukkan bahwa pengaruhnya sangat positif. Dalam hal ini memang banyak retribusi daerah yang terpaksa harus dihapuskan, tetapi karena selama ini potensi pungutan-pungutan tersebut jumlahnya relatif kecil -dalam kaitan dengan total PAD- maka pengaruhnya dapat diabaikan. Retribusi pengangkutan hasil alam (sudah dihapus) misalnya, pada TA 1997/98 hanya menyumbangkan Rp188 juta. Dengan demikian secara keseluruhan pelaksanaan UU No. 18, 1997 mampu meningkatkan PAD Kabupaten Bengkalis secara signifikan, yaitu dari Rp5,1 milyar (TA 1997/98) menjadi Rp14,1 milyar atau meningkat 174%.

3.2.3. Struktur APBD Propinsi Sumut

Dibandingkan dengan struktur APBD Propinsi Riau, APBD Propinsi Sumut mempunyai struktur yang berbeda. Tabel 19 menunjukkan bahwa ketergantungan anggaran Pemda Sumut terhadap Pusat jauh lebih besar dari pada Propinsi Riau. Ini ditunjukkan oleh komponen sumbangan dan bantuan yang mencapai 66% (TA 1997/98) dan 50,4 % (TA 1998/99), sementara kontribusi terhadap APBD Riau hanya sebesar 25% dan 25,7%. Indikasi lainnya adalah bahwa penerimaan bagi hasil pajak dan bukan pajak bagi Propinsi Riau mempunyai besaran yang jauh lebih tinggi di banding Propinsi Sumut.

Tabel 19. Sumber Penerimaan APBD Propinsi Sumut, TA 1997/98-1998/99

No.	U r a i a n	1997/98			1998/99			Perubahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Proporsi	Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Proporsi	
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	12,965.7	12,965.7	2%	1,598.6	1,598.6	0.5%	-87.7%
II.	Pendapatan Asli Daerah	225,872.8	212,842.7	28%	132,013.8	122,888.6	35.3%	-42.3%
A.	Pajak Daerah	162,084.5	163,330.0	21%	108,868.6	103,240.6	29.7%	-36.8%
B.	Retribusi Daerah	20,498.8	19,562.2	3%	7,089.8	4,194.8	1.2%	-78.6%
C.	Bagian Laba BUMD	4,124.9	4,384.1	1%	6,025.3	5,805.8	1.7%	32.4%
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	714.5	568.9	0%	-	-	0,0%	-
E.	Penerimaan Lain-lain	38,450.2	24,997.5	3%	10,030.1	9,647.4	2.8%	-61.4%
III.	Bagi Hasil Pajak	23,162.6	25,541.4	3%	30,478.2	31,721.2	9.1%	24.2%
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	15,342.3	14,444.7	2%	15,827.2	16,236.7	4.7%	12.4%
V.	Pos Sumbangan dan Bantuan	497,584.7	506,834.3	66%	183,314.8	175,394.0	50.4%	-65.4%
	Penerimaan Daerah Murni (I+II+III+IV)	277,343.4	265,794.4	34%	179,917.8	172,445.1	49.6%	-35.1%
	Jumlah APBD (I+II+III+IV+V)	774,928.1	772,628.7	100%	363,232.5	347,839.1	100.0%	-55.0%
VI.	Urusan Kas & Perhitungan	46,850.9	80,652.9		44,512.3	18,713.6	5.4%	-76.8%

Sumber: Nota Perhitungan APBD Propinsi Sumut TA 1997/98 dan TA 1998/99.

Terlepas dari adanya perbedaan itu, satu hal yang menarik adalah bahwa pelaksanaan UU No. 18, 1997 dan kondisi krisis ekonomi mempunyai dampak yang sangat besar terhadap APBD Propinsi Sumut. Dibandingkan dengan TA 1997/98, pada TA 1998/99 APBD Sumut mengalami penurunan sebesar 55%, yaitu dari Rp772,6 milyar menjadi hanya Rp347,8 milyar. Kondisi demikian dapat terjadi karena semua komponen penerimaan pembentuk APBD (kecuali pos laba BUMD, bagi hasil pajak dan bukan pajak) mengalami penurunan drastis. Dalam hal ini kontribusi terbesar terhadap penurunan APBD itu disebabkan oleh hilangnya penerimaan Pos Sumbangan dan Bantuan yang mencapai Rp331,4 milyar atau 65% dari penerimaan tahun anggaran sebelumnya.

Dampak Pelaksanaan UU No. 18, 1997 Terhadap Penerimaan PAD

Data yang disajikan pada Tabel C (Lampiran II) menunjukkan bahwa struktur penerimaan PAD Propinsi Sumut didominasi oleh perolehan dari pos PKB dan BBN-KB. Pada TA 1997/98 dan 1998/99, kedua pos penerimaan ini memberikan kontribusi sebesar 75% dan 79% terhadap PAD dengan jumlah mencapai Rp212,8 milyar dan Rp122,7 milyar. Oleh karenanya, terhadap total penurunan PAD yang mencapai Rp90 milyar, sejumlah Rp62,4 milyar di antaranya merupakan penurunan dari dua sumber tersebut. Penurunan pendapatan dari kedua sumber ini merupakan akibat langsung dari kondisi krisis ekonomi dan tidak ada kaitannya dengan pelaksanaan UU No. 18, 1997.

Dampak langsung UU No. 18, 1997 terhadap penurunan perolehan PAD diperkirakan sebesar Rp12,7⁸ milyar atau 6% dari perolehan PAD pada TA 1997/98. Menurut beberapa staf Pemda Sumut, meskipun di satu pihak UU itu mengakibatkan penurunan PAD, tapi di lain pihak telah meringankan beban masyarakat yang selama ini menjadi berbagai obyek pungutan. Belum lagi dengan adanya kompensasi dalam bentuk PBB-KB yang pada akhirnya dampak penurunan PAD tersebut terhadap kegiatan Pemda tidak fatal. Menurut perkiraan, pada TA 1999/2000 ini kondisi PAD sudah akan kembali normal.

Menurunnya PAD akibat pelaksanaan UU No. 18, 1997 memang merupakan masalah tersendiri yang harus dihadapi oleh Pemda. Meskipun demikian, esensi permasalahan yang lebih penting sehubungan dengan UU ini sebenarnya terletak pada aspek hak Pemda dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut banyak responden persoalan ini jauh lebih serius implikasinya dari pada sekedar kehilangan sebagian sumber pendapatan PAD. Wacana otonomi daerah, debirokratisasi, dan hal-hal yang terkait dengan itu tidak bisa disejajarkan dengan sekian milyar rupiah uang yang hilang dari PAD.

3.2.4. Struktur APBD Kabupaten Karo, Sumut

Sebelum UU No. 18, 1997 dilaksanakan, porsi PAD dalam APBD Kabupaten Karo relatif besar (13%). Pada TA 1998/99 porsi tersebut menurun menjadi 6,6% sebagai akibat menurunnya semua komponen pembentuk PAD dan makin meningkatnya porsi Pos Sumbangan dan Bantuan. Meskipun terjadi pergeseran peran masing-masing komponen sumber penerimaan APBD, namun APBD Kabupaten Karo pada TA 1998/99 mengalami peningkatan sebesar 57% atau sebesar Rp17 milyar (Tabel 20). Dilihat dari aspek kepentingan anggaran daerah, deregulasi pajak dan retribusi daerah melalui UU No. 18, 1997 itu tidak dapat dikatakan sebagai telah menurunkan kemampuan keuangan daerah. Tetapi,

⁸ Angka ini bukan angka riil karena hanya didasarkan pada pos-pos penerimaan TA 1997/98 yang pada TA 1998/99 tidak lagi dicantumkan dalam nota perhitungan APBD.

karena persoalan anggaran tidak saja tergantung pada jumlah melainkan juga pada faktor fleksibilitas penggunaannya -dengan kata lain menyangkut hak Pemda untuk mengatur penggunaannya- maka relevansi UU ini harus dilihat juga dari faktor tersebut.

Tabel 20. Sumber Penerimaan APBD Kabupaten DT II Karo, TA 1997/98-1998/99

No.	U r a i a n	1997/98			1998/99			Perubahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Proporsi %	Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Proporsi %	
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	246.9	246.9	0.8%	341.9	341.9	0.7%	38.5%
II.	Pendapatan Asli Daerah	4,373.3	3,891.6	13.1%	3,508.8	3,064.3	6.6%	-21.3%
	A. Pajak Daerah	1,352.1	1,107.3	3.7%	1,151.4	1,029.3	2.2%	-7.0%
	B. Retribusi Daerah	2,570.1	2,348.1	7.9%	2,152.4	1,861.4	4.0%	-20.7%
	C. Bagian Laba BUMD	73.0	79.4	0.3%	85.0	73.2	0.2%	-7.8%
	D. Penerimaan Dinas-Dinas	154.0	154.2	0.5%	-	-	0.0%	-
	E. Penerimaan Lain-lain	224.1	202.6	0.7%	120.0	100.4	0.2%	-50.4%
III.	Bagi Hasil Pajak	3,322.7	3,160.7	10.6%	4,090.4	3,638.4	7.8%	15.1%
	A. Pajak Bumi dan Bangunan	2,406.1	2,325.7	7.8%	2,627.7	2,969.6	6.3%	27.7%
	B. Hak Atas Tanah dan Bangunan	-	-	-	62.7	61.0	0.1%	-
	C. Pajak Bahan Bakar –KB	-	-	-	1,400.0	607.8	1.3%	-
	D. Bagi Hasil PKB/BBNKB	916.6	835.0	2.8%	-	-	0.0%	-
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	927.9	666.0	2.2%	604.0	782.1	1.7%	17.4%
V.	Pos Sumbangan dan Bantuan	21,959.3	21,777.5	73.2%	36,942.0	38,955.9	83.3%	78.9%
	Penerimaan Daerah Murni (I+II+III+IV)	8,870.8	7,965.2	26.8%	8,545.1	7,826.7	16.7%	-1.7%
	Jumlah APBD (I+II+III+IV+V)	30,830.1	29,742.7	100.0%	45,487.1	46,782.6	100.0%	57.3%
VI.	Urusan Kas & Perhitungan	1,292.9	1,209.2	4.1%	6,424.6	5,426.8	11.6%	348.8%

Sumber: Dinas Pendapatan Kabupaten Karo.

Sehubungan dengan penurunan PAD ini, kalangan Pemda umumnya sangat menyayangkan kehilangan sumber pendapatan yang berasal dari Retribusi Uang Pangkalan. Pada TA 1997/98 realisasi retribusi ini mencapai Rp301 juta (47% dari total kehilangan PAD-lihat Tabel D pada Lampiran II). Retribusi ini pada dasarnya adalah retribusi pasar dan dikenakan kepada semua komoditi pertanian yang dijual ke luar daerah, meskipun transaksinya dilakukan tidak melalui pasar. Untuk pemungutan retribusi ini dibangun dua pos pemungutan, yaitu di desa Dahulu (yang menuju ke arah Medan) dan di desa Merek (menuju ke arah Pematang Siantar).

Selain soal kewenangan Pemda dalam mengurus anggarannya sendiri, UU No. 18, 1997 dinilai oleh banyak responden tidak sesuai dengan kondisi potensi ekonomi setempat. Hal ini terutama disebabkan dalam banyak hal ketentuan-ketentuan dalam UU itu hanya berdasarkan kasus-kasus yang berlaku di Jawa. Keragaman potensi ekonomi setiap daerah sama sekali tidak diakomodir oleh para penyusun UU tersebut.

4. KESIMPULAN

1. Selama ini ada kesan bahwa pembuatan Perda-perda tentang pajak dan retribusi daerah lebih berorientasi pada peningkatan PAD, bukan pada upaya menumbuhkembangkan perekonomian rakyat/daerah. Agar penerimaan PAD-nya lebih besar Pemda bahkan menyerahkan pemungutan retribusinya kepada pihak swasta. Oleh karena itu, deregulasi (penghapusan) beberapa jenis pajak dan retribusi ini secara emosional cenderung ditolak oleh aparat daerah. Dalam pelaksanaan deregulasi, Pemda terkesan berusaha mempertahankan penerimaannya selama ini, dengan cara mengganti nama pungutannya sesuai dengan jenis-jenis yang diperbolehkan oleh UU No. 18, 1997, atau menggesernya ke dalam pos “Penerimaan Lain-lain,” yang menurut perundangan tidak tergolong pajak atau retribusi.⁹
2. Aparat Pemda mengkhawatirkan adanya kecenderungan ketertutupan atau tidak transparannya pusat atas beberapa informasi/data yang menyangkut dasar-dasar penghitungan penerimaan daerah. Misalnya, kebanyakan daerah tidak mengetahui jumlah konsumsi bahan bakar di daerahnya sebagai dasar penerimaan PBB-KB. Propinsi Riau tidak mengetahui data produksi migas daerahnya sebagai dasar penghitungan penerimaan dalam rangka perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Demikian pula kebanyakan daerah tidak tahu penerimaan hasil PBB sektor pertambangan, kehutanan, dan perkebunan sebagai dasar penerimaan bagi hasil pajak bumi dan bangunan.
3. Pengamatan terhadap komoditi karet, sayuran, dan kopi di Kabupaten Bengkalis (Riau) dan Kabupaten Karo (Sumut) tidak menemukan adanya gejala distorsi yang serius terhadap bekerjanya mekanisme pasar komoditi yang bersangkutan. Baik distorsi karena adanya pengaturan tataniaga maupun distorsi yang disebabkan oleh adanya pungutan yang eksesif. Selama ini pasar komoditi tersebut sudah berlangsung dalam kondisi yang terbebas dari faktor-faktor distortif tersebut. Namun, deregulasi pada sektor usaha dan perdagangan perikanan di Kabupaten Bengkalis dinilai telah mengembalikan wewenang pemerintah, khususnya instansi perikanan, dan lebih memberi kebebasan kepada rakyat untuk berusaha di sektor ini.
4. Secara umum deregulasi dalam tataniaga komoditi pertanian dan penghapusan jenis-jenis pungutan pajak dan retribusi daerah tidak memberi dampak besar atas pembentukan harga baru komoditi pertanian (rakyat). Namun selama periode pengamatan, terjadi kecenderungan peningkatan proporsi harga yang diperoleh petani, khususnya terlihat pada karet di Kabupaten Bengkalis dan kopi di Kabupaten Karo.
5. Dampak deregulasi atas PAD pada dasarnya cenderung netral. PAD yang hilang sebagian besar dapat dikompensasi, terutama dengan PBB-KB. Dalam beberapa hal penurunan PAD tingkat propinsi diimbangi dengan peningkatan PAD tingkat kabupaten. Jadi, secara regional PAD yang hilang itu sebenarnya cuma bergeser dari propinsi ke kabupaten.

⁹ Daerah-daerah di Jawa, Sulawesi, Nusa Tenggara, dan Kalimantan menggesernya melalui penerimaan “Sumbangan Pihak Ketiga.”

LAMPIRAN I

**Surat Direktur Jenderal Perdagangan Internasional
Departemen Perindustrian dan Perdagangan
Tentang
Dispensasi Ekspor Karet Ojol/Lumps**

LAMPIRAN II

**Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)
Propinsi dan Kabupaten Sampel**

Tabel A. Perkembangan Penerimaan PAD Propinsi Riau, TA 1997/98 - 1998/99

No.	U r a i a n	1997/98			1998/99			Peru- bahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi		
			(Rp. Juta)	%		(Rp. Juta)	(Rp. Juta)	
	Pendapatan Asli Daerah	102,893.1	129,860.6	126%	87,004.3	95,388.3	110%	-26.5%
A.	Pajak Daerah	76,149.3	95,427.8	125%	64,318.0	69,321.7	108%	-27.4%
	1. Pajak Kendaraan Bermotor	27,200.0	30,376.8	112%	32,363.0	35,878.1	111%	18.1%
	2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	45,300.0	59,107.3	130%	27,000.0	25,989.9	96%	-56.0%
	3. PP I (98/99) Pajak Hotel dan Restoran	2,216.5	3,987.5	180%	4,500.0	5,850.2	130%	46.7%
	4. Pajak Bangsa Asing	14.5	21.8	150%	-	-	-	-
	5. Ijin Menangkap ikan	100.0	98.8	99%	-	-	-	-
	6. Tontonan (98/99) Pajak Hiburan	74.3	101.0	136%	37.5	71.7	191%	-29.0%
	7. Rekalame	14.1	25.0	177%	17.5	19.2	110%	-23.1%
	8. Penerangan Jalan	-	224.6	-	400.0	539.4	135%	140.2%
	9. Pajak Alat Angkutan Air	20.0	16.3	82%	-	-	-	-
	10. Pajak Pembuatan Kapal Kayu	210.0	127.3	61%	-	-	-	-
	11. Tunggakan Pajak dan Denda Pajak	1,000.0	1,341.4	134%	-	-	-	-
	12. PBB-KB	-	-	-	-	973.2	-	-
B.	Retribusi Daerah	18,259.0	25,941.1	142%	551.6	588.9	107%	-97.7%
	1. Bahan Galian Golongan C	8,500.0	13,356.2	157%	-	-	-	-
	2. Pengujian Kendaraan Bermotor	-	18.3	-	-	-	-	-
	3. Uang Leges	298.5	404.0	135%	-	-	-	-
	4. Ijin Bangunan	101.3	390.2	385%	50.0	56.0	112%	-85.6%
	5. Pelelanagn Ikan	800.0	454.9	57%	-	-	-	-
	6. Ijhin Perusahaan Industri Sagu	-	1.9	-	-	-	-	-
	7. Balai Pengobatan Batam	13.4	23.7	177%	25.0	37.6	150%	58.6%
	8. RSUP	1,732.3	1,712.6	99%	-	-	-	-
	9. Ijin Trayek	22.0	17.3	79%	22.0	28.5	130%	64.7%
	10. Rakit Penyeberangan	-	0.2	-	-	-	-	-
	11. Perusahaan Non Industri	22.5	38.9	173%	-	-	-	-
	12. Pemboran ABT	6,000.0	8,620.1	144%	-	-	-	-
	13. Usaha Penggolongan Losmen	11.0	6.0	55%	-	-	-	-
	14. Prakuualifikasi	350.0	382.5	109%	-	-	-	-
	15. Penimbunan dan Penyimpanan BBM	-	3.4	-	-	-	-	-
	16. Parkir Batam	400.0	492.3	123%	450.0	461.2	102%	-6.3%
	17. Sampah Batam	-	5.0	-	4.6	5.6	122%	12.0%
	18. Nomor Rumah	-	0.0	-	-	-	-	-
	19. Izin HO	-	0.0	-	-	-	-	-
	20. Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum	8.0	13.6	170%	-	-	-	-
	21. Usaha Rumah Makan	-	-	-	-	-	-	-
C.	Bagian Laba Milik Daerah	3,420.9	3,267.4	96%	3,895.7	3,919.7	101%	20.0%
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	2,417.4	2,417.5	100%	0.0	0.0	-	-
	1. Dinas Pertanian	45.6	19.9	44%	-	-	-	-
	2. Dinas Perkebunan	4.0	8.3	208%	-	-	-	-
	3. Dinas Peternakan	67.8	22.9	34%	-	-	-	-
	4. Dinas LLAJ	2,300.0	2,366.4	103%	-	-	-	-
	5. Dinas Kehutanan	-	-	-	-	-	-	-

Tabel A. (Lanjutan)

No.	U r a i a n	1997/98			1998/99			Peru- bahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi		
			(Rp. Juta)	%		(Rp. Juta)	%	
E.	Penerimaan Lain-lain	2,646.5	2,806.8	106%	18,239.0	21,558.0	118%	668.1%
	1. Penjualan Barang Milik Daerah	60.5	131.7	218%	240.1	244.0	102%	85.3%
	2. Klinik Pengobatan	36.0	37.0	103%	-	-	-	-
	3. Jasa Giro	2,000.0	2,202.4	110%	5,400.0	8,196.9	152%	272.2%
	4. Denda Proyek dan Bestek	100.0	123.0	123%	5.0	5.5	110%	-95.5%
	5. Penerimaan Lain-lain	450.0	312.7	69%	12,593.90	13,111.6	104%	4093.0%
	Penerimaan APBD (tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)	302,515.6	333,322.2	110%	325,639.7	361,734.2	111%	8.5%

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Riau.

Tabel B. Perkembangan Penerimaan PAD Kabupaten DT II Bengkalis, TA 1997/98 - 1998/99

No.	U r a i a n	1997/98			1998/99			Perubahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi		
			(Rp. Juta)	%		(Rp. Juta)	(Rp. Juta)	
	Pendapatan Asli Daerah	4,361.0	5,137.5	118%	11,675.4	14,074.1	121%	173.9%
A.	Pajak Daerah	1,303.0	1,151.7	88%	8,164.4	9,107.6	112%	690.8%
	1. Pajak Potong Hewan	90.0	60.6	67%	-	-	-	-
	2. Pajak Pembangunan I/(98/99) Pajak Hotel dan Restoran	750.0	788.7	105%	900.0	858.7	95%	8.9%
	3. Pajak Bangsa Asing	63.5	46.2	73%	30.0	25.5	85%	-44.8%
	4. Pajak Opsenten Perikanan	15.0	9.7	65%	2.6	0.9	35%	-90.7%
	5. Pajak Keramaian/Tontonan/(98/99) Pajak Hiburan	60.0	25.1	42%	25.0	25.3	101%	0.8%
	6. Reklame	50.0	32.9	66%	50.0	25.6	51%	-22.2%
	7. Pajak Minuman Keras	8.5	3.9	46%	0.1	4.3	4300%	10.3%
	8. Penerangan Jalan	225.0	113.0	50%	600.0	569.1	95%	403.6%
	9. Pajak Rumah Bola	4.0	1.3	33%	0.7	0.4	57%	-69.2%
	10. Galian C	-	-	-	200.0	3.6	2%	-
	11. ABT	-	-	-	6,300.0	7,482.0	119%	-
	12. Tunggakan dan Denda Pajak	37.0	70.3	190%	56.0	112.2	200%	59.6%
B.	Retribusi Daerah	2,155.1	2,132.9	99%	2,001.9	1,857.8	93%	-12.9%
	1. Uang Leges	100.0	140.9	141%	17.5	18.6	106%	-86.8%
	2. Uang Dispensasi Jalan	20.0	7.3	37%	3.3	0.0	0%	-99.7%
	3. Pembantaian Hewan/(89/90)	2.4	2.1	88%	0.4	7.4	1850%	252.4%
	4. IMB	650.0	615.3	95%	650.0	826.3	127%	34.3%
	5. Stasiun Bus dan Taxi/(98/99) Terminal	12.5	26.6	213%	12.5	20.7	166%	-22.2%
	6. RSU/Puskesmas	200.0	184.7	92%	200.0	216.8	108%	17.4%
	7. Pasanggrahan	17.5	7.4	42%	17.5	-	-	-
	8. Ijin Tempat Usaha	180.0	216.8	120%	-	-	-	-
	9. Kartu Keluarga/KTP	90.0	122.1	136%	100.0	158.7	159%	30.0%
	10. Persewaan Rumah Dinas	5.0	1.5	30%	0.9	7.3	811%	386.7%
	11. Sewa Meja Pemda	22.0	21.9	99%	150.0	94.4	63%	331.1%
	12. HO/Ijin Gangguan	250.0	256.7	103%	250.0	162.1	65%	-36.9%
	13. Rumah Potong Hewan	1.2	0.8	67%	32.5	30.4	94%	3700.0%
	14. Kapal Kayu (<20MB)	3.0	2.0	67%	0.2	0.1	50%	-97.5%
	15. Steiger Pemda	6.0	6.3	105%	7.0	7.4	106%	17.5%
	16. Parkir	22.0	24.1	110%	30.0	21.8	73%	-9.5%
	17. Karcis Harian Pasar	50.0	54.7	109%	55.0	63.9	116%	16.8%
	18. Kereta Sorong	18.0	18.5	103%	-	-	-	-
	19. Sewa Kamar Pasar Loods	150.0	106.1	71%	-	-	-	-
	20. Kebersihan	150.0	101.9	68%	150.0	78.7	52%	-22.8%
	21. Sewa Alat Berat	25.0	27.0	108%	30.0	36.3	121%	34.4%
	22. Penggilingan Padi	0.5	0.6	120%	0.1	0.3	300%	-50.0%
	23. Pengangkutan Hasil Alam	180.0	187.6	104%	62.5	0.0	0%	-100.0%
	24. Pengujian Kendaraan Bermotor	-	-	-	7.5	0.0	0%	-
	25. Peruntukan Penggunaan Tanah	-	-	-	225.0	102.7	46%	-
	26. Ijin Trayek	-	-	-	0.0	3.9	-	-
C.	Bagian Laba BUMD	181.6	289.2	159%	68.7	274.7	400%	-5.0%
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	55.0	38.0	69%	31.6	25.6	81%	-32.6%
	1. Dinas Pertanian	6.0	6.1	102%	6.0	9.1	152%	49.2%
	2. Dinas Perkebunan	19.0	22.4	118%	10.6	16.4	155%	-26.8%
	3. Peternakan	5.0	0.0	0%	5.0	0.0	0%	0,0%
	4. Perindustrian dan Perdagangan	15.0	0.0	0%	-	-	-	-
	5. Dinas Perikanan	10.0	9.5	95%	10.0	0.1	1%	-98.9%

Tabel B. (Lanjutan)

No.	U r a i a n	1997/98			1998/99			Peru- bahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi		
			(Rp. Juta)	%		(Rp. Juta)	%	
E.	Penerimaan Lain-Lain	666.3	1,525.7	230%	1,408.8	2,808.4	199%	84.1%
	1. Dokumen Lelang	250.0	121.4	49%	0.0	15.5	-	-87.2%
	2. Pengujian Kendaraan Bermotor	7.5	6.0	80%	-	-	-	-
	3. Lain-lain	408.8	1,398.3	342%	1,408.8	2,792.9	198%	99.7%
	Penerimaan APBD (tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)	137,613.7	88,458.0	64%	132,102.4	136,369.4	103%	54.2%

Sumber: Dinas Pendapatan Kabupaten Bengkulu

Tabel C. Perkembangan Penerimaan PAD Propinsi Sumatera Utara, TA 1997/98 - 1998/99

No.	U r a i a n	1997/98			1998/99			Perubahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	%	Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	%	
	Pendapatan Asli Daerah	225,872.8	212,842.5	94%	132,013.7	122,728.6	93%	-42.3%
A.	Pajak Daerah	162,084.6	163,330.0	101%	108,868.6	103,240.6	95%	-36.8%
1.	Pajak Kendaraan Bermotor	63,392.8	64,087.5	101%	71,137.3	63,787.8	90%	-0.5%
2.	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	94,718.7	95,688.4	101%	30,996.2	33,595.5	108%	-64.9%
3.	Pajak Kendaraan Di Atas Air	2.6	2.9	112%	-	-	-	-
4.	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	-	-	-	2,764.6	1,368.9	50%	-
5.	Tunggakan Pajak dan Denda Pajak	3,970.5	3,551.2	89%	3,970.5	4,488.4	113%	26.4%
B.	Retribusi Daerah	20,498.7	19,562.0	95%	7,089.8	4,194.8	59%	-78.6%
1.	Pengujian Kendaraan Bermotor	1,684.5	1,622.5	96%	2,410.9	2,241.9	93%	38.2%
2.	RS dan Balai Pengobatan	6,528.1	5,009.6	77%	2,393.7	1,190.1	50%	-76.2%
3.	Tempat Rekreasi	-	-	-	-	-	-	-
4.	Pasanggrahan	86.8	88.6	102%	100.0	94.7	95%	6.9%
5.	Surat Ijin Penambangan Daerah	3,080.0	3,787.1	123%	-	-	-	-
6.	Sertifikat Klasifikasi dan Biaya Dok. Pemborong	620.0	673.1	109%	-	-	-	-
7.	Pemberian Ijin Penginapan Bukan Hotel	5.0	5.2	104%	-	-	-	-
8.	Pelelangan Hasil Perikanan	1,548.8	1,764.0	114%	-	-	-	-
9.	Pemeriksaan dan Pengujian Hasil Perikanan	240.0	209.1	87%	-	-	-	-
10.	Pemakaian Alat berat milik Pemda/Pemakaian Kekayaan Daerah	82.5	99.7	121%	357.8	131.6	37%	32.0%
11.	Ijin Trayek Bus dan Mobil Penumpang Umum	83.0	74.9	90%	87.2	55.4	64%	-26.1%
12.	Ijin Pemakaian Sumber Air	1,500.0	860.1	57%	-	-	-	-
13.	Ijin Operasi Pramuwisata	2.6	2.6	100%	-	-	-	-
14.	Ijin Timbun BBM	15.0	6.1	41%	-	-	-	-
15.	Uang Leges	2,775.0	3,294.0	119%	-	-	-	-
16.	Pengendalian Pemakaian Air Perairan Umum (APU)	1,500.0	1,148.5	77%	-	-	-	-
17.	Ijin Trayek Mobil Angkutan Barang	472.5	522.5	111%	-	-	-	-
18.	Jasa Pemberian Pekerjaan	275.0	394.4	143%	-	-	-	-
19.	Pengendalian dan Penertiban Minuman Keras	-	-	-	-	-	-	-
20.	Penjualan Produksi Usaha Daerah	-	-	-	438.5	465.1	106%	-
21.	Pasar Grosir dan atau Pertokoan	-	-	-	1,300.0	14.7	1%	-
22.	Penggantian Biaya Cetak Peta	-	-	-	1.9	1.3	70%	-
23.	Pelayanan Kesehatan	-	-	-	-	-	-	-
24.	Ijin Trayek	-	-	-	-	-	-	-
C.	Bagian Laba Milik Daerah	4,124.9	4,384.1	106%	6,025.3	5,645.8	94%	28.8%
1.	BPD	2,000.0	2,259.2	113%	2,100.0	2,106.7	100%	-6.7%
2.	PDAM	1,430.0	1,430.0	100%	2,000.0	2,000.0	100%	39.9%
3.	PD Perkebunan	431.3	431.3	100%	1,539.1	1,539.1	100%	256.9%
4.	PD Perhotelan	100.0	100.0	100%	110.0	110.0	100%	10.0%
5.	PD Aneka Industri dan Jasa	27.5	27.5	100%	50.0	50.0	100%	81.8%
6.	PT Kawasan Industri Medan	136.1	136.1	100%	226.2	0.0	0%	-100.0%
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	714.5	568.9	80%	0.0	0.0	-	-
1.	Dinas Pertanian	148.0	122.3	83%	-	-	-	-
2.	Dinas Kehutanan	3.0	1.9	63%	-	-	-	-
3.	Dinas Perkebunan	177.5	150.9	85%	-	-	-	-
4.	Dinas Perikanan	240.0	151.6	63%	-	-	-	-
5.	Dinas Tenaga Kerja	87.2	80.9	93%	-	-	-	-
6.	Dinas Peternakan	13.8	14.0	102%	-	-	-	-
7.	Dinas Perindustrian	45.0	47.4	105%	-	-	-	-

Tabel C. (Lanjutan)

No.	U r a i a n	1997/98			1998/99			Perubahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi		
			(Rp. Juta)	%		(Rp. Juta)	%	
E.	Penerimaan Lain-lain	38,450.2	24,997.5	65%	10,030.1	9,647.4	96%	-61.4%
	1. Pelelangan Barang Milik Daerah	0.0	24.1	-	505.8	505.8	100%	1995.1%
	2. Penerimaan Lain-lain	0.0	198.3	-	2,434.0	3,564.9	146%	1697.9%
	3. Jasa Giro	1,451.7	941.7	65%	1,451.7	507.7	35%	-46.1%
	4. Penjualan Kupon TPR	114.5	98.8	86%	114.5	108.3	95%	9.7%
	5. PT. Persero AK. Jasa Raharja	27.3	27.3	100%	50.0	60.0	120%	119.8%
	6. Ijin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik	700.0	1,084.0	155%	-	-	-	-
	7. Penjualan Asset pemda	36,156.7	22,623.4	63%	80.0	48.0	60%	-99.8%
	8. RSU	-	-	-	5,394.1	4,852.7	90%	-
	Penerimaan APBD (tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)	774,928.1	772,628.8	100%	363,232.6	347,839.1	96%	-55.0%

Sumber :Biro Keuangan Pemerintah Daerah Sumatera Utara.

Tabel D. Perkembangan Penerimaan PAD Kabupaten Karo, TA 1997/98 - 1998/99

No.	U r a i a n	1997/98			1998/99			Perubahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	%	Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	%	
	Pendapatan Asli Daerah	4,373.3	3,891.5	89%	3,508.8	3,246.8	93%	-16.6%
A.	Pajak Daerah	1,352.1	1,107.2	82%	1,151.4	1,029.3	89%	-7.0%
	1. Pajak Potong Hewan	36.0	26.6	74%	-	-	-	-
	2. Pajak Pembangunan I/(98/99) Pajak Hotel dan Restoran	724.9	476.3	66%	480.0	388.4	81%	-18.5%
	3. Pajak Bangsa Asing	-	-	-	-	-	-	-
	4. Pajak Keramaian/Tontonan/(98/99) Pajak Hiburan	23.3	17.5	75%	48.9	33.1	68%	89.1%
	5. Reklame	7.5	7.8	104%	7.5	7.6	101%	-2.6%
	6. Pajak Anjing	8.0	8.0	100%	-	-	-	-
	7. Pajak Minuman Keras	4.0	6.1	152%	-	-	-	-
	8. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor	3.0	0.9	30%	-	-	-	-
	9. Pajak Penerangan Jalan	472.0	508.7	108%	510.0	527.8	103%	3.8%
	10. Pajak Meja Bola	62.4	43.3	69%	-	-	-	-
	11. Pajak Pendapatan Perusahaan	11.0	12.0	109%	-	-	-	-
	12. Pajak Pemanfaatan Bahan Galian Gol. C	-	-	-	90.0	37.2	41%	-
	13. Pajak Pemanfaatan ABT dan APT	-	-	-	15.0	35.2	235%	-
B.	Retribusi Daerah	2,570.1	2,347.2	91%	2,152.4	1,854.5	86%	-21.0%
	1. Pemeriksaan Hewan	46.0	40.1	87%	-	-	-	-
	2. Uang Leges	37.0	31.2	84%	-	-	-	-
	3. Uang Pangkalan	300.0	300.9	100%	-	-	-	-
	4. IMB	40.0	28.0	70%	100.0	42.0	42%	50.0%
	5. Uang Penguburan	1.5	1.4	93%	1.5	1.2	80%	-14.3%
	6. Ijin Perusahaan Kecil	0.6	1.0	162%	-	-	-	-
	7. RUImah Sakit/Balai Pengobatan	535.0	518.2	97%	555.6	539.2	97%	4.1%
	8. Tempat Rekreasi	253.0	204.0	81%	200.0	131.6	66%	-35.5%
	9. Pasar	650.0	610.1	94%	540.0	478.1	89%	-21.6%
	10. Kamar mandi	21.0	21.0	100%	-	-	-	-
	11. Penerimaan Tuslag LLJ/Parkir	106.0	106.1	100%	-	-	-	-
	12. Retribusi Parkir	95.0	95.1	100%	115.0	105.0	91%	10.4%
	13. Retribusi Persawahan	9.0	0.0	0%	-	-	-	-
	14. Pendaftaran Ijin Tanda Usaha	3.0	2.1	70%	-	-	-	-
	15. Ijin Restoran Hotel/Non Hotel	2.0	2.1	105%	-	-	-	-
	16. Ijin Tempat Usaha	3.0	2.1	70%	-	-	-	-
	17. Ijin Perbengkelan Umum	3.0	3.0	100%	-	-	-	-
	18. Ijin Kendaraan Bermotor	25	31.0	124%	-	-	-	-
	19. Retribusi Sampah	245	164.8	67%	194.2	194.4	100%	18.0%
	20. Sewa Alat Berat/Gedung Pemda	100.0	64.9	65%	80.0	79.0	99%	21.7%
	21. Retribusi Pemberian Pekerjaan	81.0	96.6	119%	-	-	-	-
	22. Retribusi Dokumen Tender	14.0	23.5	168%	-	-	-	-
	23. Retribusi Terminal	-	-	-	110.0	110.2	100%	-
	24. Retribusi Produksi Usaha Daerah	-	-	-	105.0	84.0	80%	-
	25. Ijin Gangguan	-	-	-	15.1	12.6	83%	-
	26. Ijin Trayek	-	-	-	10.0	7.6	76%	-
	27. Ret Rumah Potong Hewan	-	-	-	86.0	35.6	41%	-
	28. Ijin Minuman Keras	-	-	-	4.0	4.9	123%	-
	29. KTP	-	-	-	36.0	29.1	81%	-
C.	Bagian Laba BUMD	73.0	79.4	109%	85.0	73.1	86%	-7.9%

Tabel D. (Lanjutan)

No.	U r a i a n	1997/98			1998/99			Perubahan Realisasi
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta) %		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta) %		
D.	Penerimaan Dinas-Dinas	154.0	155.1	101%	-	-	-	-
1.	Peternakan	70.0	70.9	101%	-	-	-	-
2.	Dinas Pertanian	30.0	30.0	100%	-	-	-	-
3.	Dinas Perikanan	18.0	18.1	101%	-	-	-	-
4.	Dinas Perkebunan	30.0	30.0	100%	-	-	-	-
5.	Perindustrian dan Perdagangan	6.0	6.1	101%	-	-	-	-
E.	Penerimaan Lain-Lain	224.1	202.7	90%	120.0	289.9	242%	43.0%
1.	Jasa Giro	20.0	12.3	62%	24.0	9.1	38%	-26.0%
2.	Plat Nomor Rumah	-	-	-	-	-	-	-
3.	Sewa Kios	-	-	-	-	-	-	-
4.	K'TP	65.0	27.7	43%	-	-	-	-
5.	Uang Pengawasan	70.0	50.4	72%	-	-	-	-
6.	Angsuran Kios Inpres Pasar	46.7	20.6	44%	12.0	16.1	134%	-21.8%
7.	Lain-lain	12.4	81.1	654%	62.0	249.1	402%	207.2%
8.	Penjualan Barang Afkir	10.0	10.6	106%	2.0	2.2	110%	-79.2%
9.	Galian Pipa	-	-	-	20.0	13.4	67%	-
	Penerimaan APBD (tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)	30,830.1	29,742.7	96%	45,487.1	46,782.6	103%	57.3%

Sumber: Bagian Keuangan Pemda Karo.

LAMPIRAN III

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 vanilla. 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 1998.¹⁰ 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,

¹⁰ SK Mentan No. 931/TN.120/Kpts/DJP/Deptan tertanggal 31 Desember 1997 yang akan berlaku selama 1998 terhitung September 1998 harus dibatalkan.

karena itu perlu disusun UU baru dengan sistem yang sederhana, adil, efektif, dan efisien. Namun UU No. 18, 1997 ini hanya menderegulasi 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.