

# DAFTAR ISI

Bab	Halaman
Daftar Isi . . . . .	i
Daftar Tabel . . . . .	ii
Daftar Gambar . . . . .	iii
Daftar Lampiran . . . . .	iii
Daftar Singkatan . . . . .	vi
1. PENGANTAR . . . . .	1
1.1. Latar Belakang . . . . .	1
1.2. Gambaran Umum Daerah Penelitian . . . . .	1
2. DEREGULASI PERDAGANGAN DI SULAWESI UTARA . . . . .	4
2.1. Proses Penyesuaian Per-undangan . . . . .	4
2.1.1. Tingkat Propinsi . . . . .	4
2.1.2. Tingkat Kabupaten . . . . .	7
2.1.3. Upaya Sosialisasi . . . . .	9
2.2. Pelaksanaan Deregulasi dan Permasalahannya. . . . .	10
2.2.1. Tataniaga Cengkeh . . . . .	10
2.2.2. Tempat Pelelangan Ikan . . . . .	12
2.2.3. Budidaya dan Pemasaran Rumput Laut . . . . .	13
2.2.4. Perdagangan Ternak Besar . . . . .	14
2.2.5. Regulasi Pengusahaan Rotan . . . . .	17
3. DAMPAK DEREGULASI . . . . .	21
3.1. Perekonomian Daerah . . . . .	21
3.1.1. Komoditi Kelapa/Kopra (di Kabupaten Minahasa) . . . . .	21
3.1.2. Komoditi Cengkeh (di Kabupaten Minahasa) . . . . .	24
3.1.3. Komoditi Ikan Laut (di Kabupaten Gorontalo) . . . . .	25
3.1.4. Komoditi Ternak Sapi (di Kabupaten Gorontalo) . . . . .	26
3.1.5. Komoditi Rotan (di Kabupaten Gorontalo) . . . . .	27
3.2. Penerimaan dan Belanja Daerah . . . . .	29
3.2.1. Penerimaan Daerah . . . . .	29
3.2.2. Belanja Daerah . . . . .	32
4. KESIMPULAN DAN SARAN . . . . .	33
LAMPIRAN I . . . . .	35
LAMPIRAN II . . . . .	45

## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Gambaran Umum Daerah Penelitian . . . . .	2
2. Jenis Pungutan yang Dihapus di Propinsi Sulawesi Utara, Berdasarkan Perda No. 6/1998 dan Ingub No. 7/1998 . . . . .	5
3. Jenis Pungutan yang Dihapus sesuai UU No18/1997 di Kabupaten Minahasa, Berdasarkan Buku Perhitungan Anggaran . . . . .	7
4. Jenis Pungutan yang Dihapus sesuai UU No.18/1997 di Kabupaten Gorontalo, Berdasarkan Perda No.9 dan No.10 Tahun 1998 . . . . .	8
5. Jumlah Alokasi dan Realisasi Ternak Sapi yang Diantar-Pulaukan dari Propinsi Sulawesi Utara, 1995-1999 . . . . .	15
6. Perbandingan Nama dan Tarif Pungutan Pemotongan Hewan Berdasarkan Perda No.6 Tahun 1984 dan Perda Baru Tahun 1999 . . . . .	17
7. Perkembangan Harga Komoditi Pertanian Utama Di Propinsi Sulawesi Utara . . . . .	21
8. Marjin Tataniaga Pedagang Pengumpul Kopra dari Kabupaten Minahasa, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/Kg) . . . . .	22
9. Pendapatan Petani Kopra di Kabupaten Minahasa, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/Kg) . . . . .	23
10. Marjin Tataniaga Pabrik Pengolah Kelapa di Kabupaten Minahasa, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/Kg Minyak Kelapa) . . . . .	24
11. Marjin Tataniaga Pedagang Pengumpul Cengkeh dari Kabupaten Minahasa, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/Kg) . . . . .	24
12. Marjin Tataniaga Pedagang Ikan Laut dari Kabupaten Gorontalo, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/Kg) . . . . .	25
13. Jenis dan Tarif Pungutan Formal yang Dibebankan Kepada Pedagang Ternak dari Kabupaten Gorontalo, Sebelum Deregulasi . . . . .	26
14. Marjin Tataniaga Pedagang Ternak Sapi dari Gorontalo untuk Tujuan Balikpapan, Sebelum dan Sesudah Deregulasi . . . . .	27
15. Margin Tata Niaga Pengumpul Rotan di Kaidipang Kabupaten Bolaang Mongondow, Juli 1999 . . . . .	28
16. Pendapatan Petani Pengambil Rotan di Kaidipang Kabupaten Bolaang Mongondow, Juli 1999 . . . . .	29
17. Perkembangan Jumlah PAD dan Penerimaan APBD Propinsi Sulut, Kabupaten Gorontalo dan Minahasa, TA 1997/98 vs TA 1998/99 . . . . .	30

<b>Tabel</b>		<b>Halaman</b>
18.	Perkembangan Struktur PAD dan Penerimaan APBD Propinsi Sulut, Kabupaten Gorontalo dan Minahasa, TA 1997/98 vs TA 1998/99 .	31
19.	Perkembangan Jumlah Belanja Pemerintah Daerah Propinsi Sulut, Kabupaten Gorontalo dan Minahasa, TA 1997/98 vs TA 1998/99 .	32

## **DAFTAR GAMBAR**

<b>Gambar</b>		<b>Halaman</b>
1.	Proses Perizinan Pengiriman Ternak Sapi Antar Pulau . . . . .	16
2.	Proses Perizinan Pengambilan Rotan . . . . .	20

## **DAFTAR LAMPIRAN**

<b>Lampiran</b>		<b>Halaman</b>
<b>I.</b>	Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Penerimaan APBD dan Pengeluaran/Belanja APBD Propinsi dan Kabupaten Sampel . . . . .	35
<b>Tabel 1.a</b>	Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Propinsi Sulawesi Utara, TA 1996/97-1998/99 . . . . .	36
<b>Tabel 1.b</b>	Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gorontalo, TA 1996/97-1998/99 . . . . .	37
<b>Tabel 1.c</b>	Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Minahasa, TA 1996/97-1998/99 . . . . .	38
<b>Tabel 2.a</b>	Perkembangan Penerimaan APBD Propinsi Sulawesi Utara, TA 1996/97-1998/99 . . . . .	39
<b>Tabel 2.b</b>	Perkembangan Penerimaan APBD Kabupaten Gorontalo, TA 1996/97-1998/99 . . . . .	40
<b>Tabel 2.c</b>	Perkembangan Penerimaan APBD Kabupaten Minahasa, TA 1996/97-1998/99 . . . . .	41
<b>Tabel 3.a</b>	Perkembangan Pengeluaran/Belanja APBD Propinsi Sulawesi Utara, TA 1996/97-1998/99 . . . . .	42
<b>Tabel 3.b</b>	Perkembangan Pengeluaran/Belanja APBD Kabupaten Gorontalo, TA 1996/97-1998/99 . . . . .	43
<b>Tabel 3.c</b>	Perkembangan Pengeluaran/Belanja APBD Kabupaten Minahasa, TA 1996/97-1998/99 . . . . .	44
<b>II.</b>	LATAR BELAKANG DEREGULASI: Kesepakatan Pemerintah Indonesia dengan IMF . . . . .	45

## DAFTAR SINGKATAN

ABT	Air Bawah Tanah
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APT	Air Permukaan Tanah
ASSR	<i>Agricultural Sector Strategic Review</i>
BBM	Bahan Bakar Minyak
BBN-KB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
BPD	Bank Pembangunan Daerah
BPPC	Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh
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
Depkop&PKM	Departemen Koperasi dan Pengembangan Pengusaha Kecil/Menengah
Depperindag	Departemen Perdagangan dan Perindustrian
Deptan	Departemen Pertanian
Dirjen	Direktur Jendral
Ditjen	Direktorat Jendral
Disnak	Dinas Peternakan
Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
DLLAJR	Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya
DPM	Dana Penyeretaan Modal
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DRK	Dana Rehabilitasi Kopra
DT/Dati	Daerah Tingkat
Gol	Golongan
HPHH	Hak Pengusahaan Hasil Hutan
IHH	Iuran Hasil Hutan
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
Ingub	Intruksi Gubernur
Inkud	Induk Koperasi Unit Desa
Inmendagri	Instruksi Menteri Dalam Negeri
Juklak	Petunjuk Pelaksanaan
Juknis	Petunjuk Teknis
Kab.	Kabupaten
Kanwil	Kantor Wilayah
Keppres	Keputusan Presiden
Kg	Kilogram
Km	Kilometer
KRPH	Kepala Resort Pemangku Hutan
KTB	Kendaraan Tidak Bermotor
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUD	Koperasi Unit Desa
LoI	<i>Letter of Intent</i>

Mendagri	Menteri Dalam Negeri
Menhutbun	Menteri Kehutanan dan Perkebunan
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
Pemda	Pemerintah Daerah
Perda	Peraturan Daerah
Persepsi	Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Program Deregulasi
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor
PP	Peraturan Pemerintah
PP	Pedagang Pengumpul
Prop.	Propinsi
PT	Perseroan Terbatas
Pungli	Pungutan liar/ilegal
PUOD	Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah
Puskud	Pusat Koperasi Unit Desa
Raperda	Rancangan Peraturan Daerah
RI	Republik Indonesia
Rp	Rupiah
RPH	Rumah Potong Hewan
SAHHKB	Surat Angkutan Hasil Hutan Bukan Kayu Bulat
SAKB	Surat Angkutan Bukan Kayu Bulat
SDTC	Sumbangan Diversifikasi Tanaman Cengkeh
Sekjen	Sekretaris Jendral
Setjen	Sekretariat Jendral
Setwilada	Sekretariat Wilayah Daerah
SIM	Surat Izin Mengemudi
SIPD	Surat Izin Perdagangan
SK	Surat Keputusan
Sulut	Sulawesi Utara
SWKP	Sumbangan Wajib Khusus Petani
TA	Tahun Anggaran
t.a.d	tidak ada data
TAP	Ketetapan
TDR	Tanda Daftar Rekanan
thd	terhadap
TPH	Tempat Pemotongan Hewan
TPI	Tempat Pelelangan Ikan
TPR	Tempat Pemungutan Retribusi
TRI	Tebu Rakyat Intensifikasi
UPPPI	Unit Pengelola Pangkalan Pendaratan Ikan
UU	Undang-Undang

# 1. PENGANTAR

## 1.1. Latar Belakang

Reformasi struktur ekonomi dan program deregulasi perdagangan di daerah yang dilaksanakan 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 yang ada 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 merupakan faktor penentu dalam pelaksanaannya di lapangan (ASSR March, 1998). Dalam kaitan dengan hal tersebut, Tim Persepsi Daerah melakukan kunjungan ke Propinsi Sulawesi Utara (Sulut) untuk tujuan mengamati proses pengundangan deregulasi perdagangan dan pelaksanaannya di lapangan, serta melihat dampaknya terhadap dinamika perekonomian/perdagangan di daerah (perdesaan) dan penerimaan pemerintah (daerah).

Kunjungan lapangan di Propinsi Sulut dilakukan dari tanggal 1 hingga 12 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 pemerintah yang relevan dengan aktifitas perekonomian dan perdagangan hasil pertanian, baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten. Selain mengunjungi institusi di tingkat propinsi dan kabupaten, Tim juga melakukan wawancara langsung dengan beberapa pelaku tataniaga hasil pertanian seperti petani/produsen, pedagang, eksportir, pengusaha pengolahan serta pengurus asosiasi pedagang/pengusaha. Pada kesempatan ini, kabupaten sampel yang dikunjungi adalah Kabupaten Minahasa dan Kabupaten Gorontalo.

## 1.2. Gambaran Umum Daerah Penelitian

Letak geografis Propinsi Sulut sangat strategis. Di sebelah utara berbatasan langsung dengan Republik Philipina dan Laut Pasifik yang memberikan keunggulan tersendiri dibandingkan dengan propinsi lainnya. Dikaitkan dengan konteks perdagangan Asia Pasifik, keunggulan letak Sulawesi Utara memberikan peluang untuk meraih keuntungan ekonomi. Akses langsung dengan kota-kota pusat perdagangan dunia seperti Jepang, Korea, Taiwan, Hongkong, pantai barat Amerika dan sebagainya sangat mungkin dilakukan. Namun demikian peluang yang ada masih jauh dari jangkauan, bahkan keikutsertaan Sulut dalam

kerjasama ekonomi subregional Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippine East ASEAN Growth Area (BIMP EAGA) sudah tersisih<sup>1</sup>.

Luas wilayah Propinsi Sulut mencapai 14% dari total luas Pulau Sulawesi atau 1,4% dari luas Indonesia (1997). Dibandingkan dengan luas yang dimiliki tiga propinsi lainnya, Sulut adalah propinsi paling sempit, sementara kepadatan penduduknya (98/km<sup>2</sup>) menempati urutan kedua setelah Propinsi Sulawesi Selatan (124/km<sup>2</sup>). Secara administratif, Sulut terbagi ke dalam 4 kabupaten dan 3 kotamadya, 93 kecamatan serta 1445 desa/kelurahan.

Kabupaten Minahasa memiliki luas sekitar 15% dari luas wilayah Sulut, dihuni oleh sekitar 27% dari total jumlah penduduk Propinsi Sulawesi Utara. Walaupun bukan merupakan wilayah terluas, namun Kabupaten Minahasa dikenal sebagai penghasil utama berbagai jenis komoditi pertanian utama seperti kopra/kelapa, cengkeh, jagung, sayuran dan buah-buahan serta komodi perikanan laut (ikan dan rumput laut). Sebagian besar produksi kopra (50%) dan cengkeh (79%) di Sulawesi Utara berasal dari Kabupaten Minahasa. Demikian pula produksi jagung, sayuran dan buah-buahan serta rumput laut sebagian besar berasal dari kabupaten ini.

Kabupaten Gorontalo meliputi 44% dari luas wilayah Sulawesi Utara, merupakan kabupaten yang memiliki wilayah terluas. Letaknya berbatasan langsung dengan wilayah Sulawesi Tengah yang dihubungkan jalan darat trans-Sulawesi. Dibandingkan dengan Kabupaten Minahasa, jumlah produksi kopra, cengkeh serta komoditi pertanian lainnya yang mampu dihasilkan Kabupaten Gorontalo relatif kecil. Namun demikian Gorontalo dikenal sebagai daerah pengirim ternak sapi potong, khususnya untuk DKI Jakarta dan Kalimantan. Sebagian besar populasi ternak sapi potong (50%) di Sulawesi Utara berasal dari Gorontalo. Disamping itu, Kabupaten Gorontalo dikenal pula sebagai penghasil utama padi, setelah Kabupaten Bolaang Mongondow.

**Tabel 1.** Gambaran Umum Daerah Penelitian

Wilayah (Propinsi/Kabupaten)	Luas Wilayah (Km <sup>2</sup> )	Jumlah Penduduk (000 jiwa)	Produksi Komoditi Utama					
			Kopra (000 ton)	Cengkeh (000 ton)	Ikan Laut (000 ton)	Rumput Laut (000 ton)	Ternak Sapi (000 ekor)	Rotan (000 ton)
Propinsi Sulawesi Utara	27.488	2.692	307	7,0	123	5	295	11
--Kabupaten Minahasa	4.189 (15%)	714 (27%)	153 (50%)	5,5 (79%)	16 (13%)	5 (100%)	61 (21%)	t.a.d -
--Kabupaten Gorontalo	12.151 (44%)	649 (24%)	44 (14%)	0,4 (6%)	16 (13%)	0 (0%)	147 (50%)	t.a.d -

Keterangan : Dalam tanda (...) adalah persentase terhadap data di tingkat propinsi.

Sumber : Sulawesi Utara Dalam Angka, 1997.

<sup>1</sup> Badan kerjasama ini terbentuk sekitar tahun 1990. Dirintis oleh Gubernur Sulut dan Wali Kota Davao City saat itu (lihat : Kompas 12 Juli 1999, 'Sulut Tersisih dari Percaturan BIMP EAGA').

Sarana jalan dan transportasi antar daerah (kota dan pedesaan) di wilayah Sulut umumnya berkondisi cukup baik, walaupun di beberapa ruas jalan mengalami kerusakan dan sedang dalam perbaikan. Bandara Sam Ratulangi dan Pelabuhan Bitung adalah pintu gerbang utama Sulawesi Utara ke dan dari wilayah lain di Indonesia dan luar negeri. Sejak krisis berlangsung, penerbangan lokal dari Manado ke Gorontalo (Bandara Jalaludin) atau ke Sangihe Talaud sudah jarang dilakukan. Pelabuhan penting lainnya yang digunakan sebagai tempat persinggahan kapal barang dan penumpang ke dan dari wilayah lainnya di Indonesia adalah pelabuhan Manado di Kota Manado, pelabuhan Anggrek di Kota Gorontalo, pelabuhan Kwandang di Kabupaten Gorontalo; pelabuhan Tahuna dan Lirung di Kabupaten Sangihe Talaud; pelabuhan Uki di Kabupaten Bolaang Mongondow; serta pelabuhan kecil lainnya.



## **2. DEREGULASI PERDAGANGAN DI SULAWESI UTARA**

### **2.1. Proses Penyesuaian Per-undangan**

#### **2.1.1. Tingkat Propinsi**

Upaya Pemda Propinsi Sulut dalam menindaklanjuti pelaksanaan UU No.18, 1997, diawali dengan keluarnya Surat Intruksi Gubernur (Ingub) No. 6, 1998 tentang 'Larangan Pengenaan Pungutan atas Barang-barang Ekspor dan Pencabutan Larangan Perdagangan Antar Daerah Tingkat I/Tingkat II/Pulau' serta 'Penghentian Pungutan atas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah' pada tanggal 4 April 1998. Diintruksikan kepada seluruh pimpinan instansi vertikal dan instansi/satuan kerja di lingkungan Pemda Dati I Sulut untuk : (1) segera melakukan inventarisasi dan menghentikan semua jenis pungutan atas barang/komoditi ekspor, (2) membebaskan perdagangan barang/komoditi antar daerah/pulau, (3) menghentikan semua pungutan (pajak dan retribusi) yang tidak terkait lagi dengan isi UU, dan segera mempersiapkan rancangan Perda tentang pencabutan jenis-jenis pungutan tersebut.

Pencabutan jenis-jenis pungutan tersebut diperkuat dengan terbitnya Peraturan Daerah (Perda) No.7, 1998 tentang 'Pencabutan dan Perubahan Beberapa Peraturan Daerah dan atau Ketentuan Peraturan daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sulut tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah', yang baru ditetapkan pada tanggal 13 Agustus 1998. Jenis-jenis pungutan yang dihentikan sesuai dengan Lampiran Ingub No.6, 1998 dan Perda No.7, 1998 disajikan dalam Tabel 2.

Seluruhnya ada 2 jenis pajak dan 19 jenis retribusi daerah yang dicabut dari 4 jenis pajak dan 27 jenis retribusi daerah yang pernah diberlakukan oleh Pemda Propinsi Sulut. Karena alasan kehilapan/kelalaian dari pihak Pemda Sulut sendiri, Perda tentang Leges tidak dicantumkan sebagai Perda yang dicabut dalam Ingub No. 6, 1998. Perda tersebut baru secara resmi dicabut sesuai dengan ketetapan Perda No. 7, 1998. Sebaliknya retribusi izin pemasukan minuman keras dan penyelenggaraan usaha pondok wisata tidak dicantumkan sebagai retribusi yang dicabut di dalam Perda No. 7, 1998 sebagaimana yang tercantum dalam Ingub. Diantara jenis-jenis pungutan/retribusi yang dihapus, 6 jenis diantaranya (\*) tidak dicantumkan sebagai bagian penerimaan dalam Pos Retribusi Daerah, namun dikategorikan sebagai penerimaan dinas-dinas yang pemungutannya dilakukan langsung oleh Dinas Teknis terkait (Dinas Pariwisata, Dinas Kehutanan dan Dinas Perikanan).

Berdasarkan statusnya, ada 9 buah Perda yang dicabut, 2 buah Perda digeser/diserahkan kepada Daerah Tingkat II dan sisanya (10 buah Perda) hanya dihapus pungutannya saja sementara isi ketetapannya disesuaikan dan tetap diberlakukan.

Dampak langsung pemberlakuan UU No. 18, 1997 bagi Pemda Sulut adalah terpangkasnya PAD untuk TA 1998/99 sebesar 40% dari penerimaan TA sebelumnya. Oleh karena itu pelaksanaan UU ini ditanggapi sebagai upaya yang bersifat sangat membatasi dan tidak kondusif dengan semangat otonomi mengingat : (1) nomenklatur jenis pungutan yang tercantum dalam UU tidak sesuai dengan kondisi daerah, (2) keberadaan pajak PBB-KB yang dinyatakan sebagai pajak Tingkat I, pengelolannya tetap dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan dananya tidak melalui Kas Daerah Tingkat I. Oleh karena itu dalam tanggapan atas penyempurnaan UU yang diajukan Pemda Sulut melalui Dispenda setempat mengusulkan diberlakukan kembali pungutan daerah sesuai potensi daerah (walaupun bertentangan dengan

UU No. 18, 1997) serta menuntut penerimaan dari Jenis Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PP No.22, 1997).

**Tabel 2.** Jenis Pungutan yang Dihapus di Propinsi Sulawesi Utara, Berdasarkan Perda No. 6, 1998 dan Ingub No. 7, 1998

No.	Jenis Pungutan yang Dihapus	Nomor Perda	Status Perda **)	Dihapus berdasarkan :	
				Ingub No.6, 1998	Perda No.7, 1998
<b>A.</b>	<b>Pajak Daerah</b>				
1.	Pajak Alat Angkutan di Atas Air	No.12, 1992	Dicabut	✓	✓
2.	Bea Balik Nama Alat Angkutan di Air	No.13, 1992	Dicabut	✓	✓
<b>B.</b>	<b>Retribusi Daerah</b>				
1.	Bahan Galian Golongan C	No.7, 1989	Digeser	✓	✓
2.	Uang Leges	No.4, 1994	Dicabut	-	✓
3.	Pelelangan Ikan	No.9, 1989	Diperbaharui	✓	✓
4.	Wajib Uji Barang	No.13, 1986	Dicabut	✓	✓
5.	Pengawasan, Pengamanan dan Pembinaan Peternakan	No.10, 1992	Diperbaharui	✓	✓
6.	Pemakaian Air Bawah Tanah	No.3, 1994	Digeser	✓	✓
7.	Bahan Galian Emas	No.12, 1989	Diperbaharui	✓	✓
8.	Penerimaan Dari Perpustakaan	No.3, 1987	Dicabut	✓	✓
9.	Penerimaan Dari Biaya untuk Mengikuti Prakwalifikasi	No.1, 1988	Dicabut	✓	✓
10.	Izin Pemasukan Minuman Keras	No.5, 1994	Diperbaharui	✓	-
11.	Izin Penyimpanan BBM	No.2, 1993	Diperbaharui	✓	✓
12.	Izin Operasi Kendaraan Barang	No.17, 1994	Diperbaharui	✓	✓
13.	Retribusi Dokumen Lelang dan JAPP	No.15, 1992	Dicabut	✓	✓
14.	Pemungutan dan Pengangkutan Hasil Hutan/Kayu*)	No.Prn.8/ DPRD,1973	Dicabut	✓	✓
15.	Penyelenggaraan Usaha Pondok Wisata*)	No.12, 1988	Dicabut	✓	-
16.	Biaya Pengujian Mutu Hasil Perikanan*)	No.6, 1984	Diperbaharui	✓	✓
17.	Kawasan Pariwisata*)	No.10, 1988	Diperbaharui	✓	✓
18.	Usaha Penggolongan Losmen*)	No.11, 1988	Diperbaharui	✓	✓
19.	Pengelolaan Kekayaan Laut*)	No.8, 1989	Diperbaharui	✓	✓

Keterangan: \*) Pungutan dikategorikan sebagai Penerimaan Dinas-dinas.

\*\*\*) Perda yang diperbaharui adalah Perda yang hanya dihapus punggutannya saja, Perda yang digeser berarti diserahkan sepenuhnya kepada DT II.

Sumber: Biro Hukum Setwilda Sulawesi Utara.

Namun demikian Pemda Sulut tetap melakukan proses penyesuaian perundangan yang mengacu pada UU No. 18, 1997 serta perangkat perundangan pelengkap lainnya, walaupun hanya dengan setengah hati. Ketiga jenis pajak daerah yang baru (PKB, BBN-KB dan PBB-KB) telah memperoleh pengesahan dari Depdagri pada tanggal 22 Oktober 1998, waktu yang dibutuhkan sejak pengajuan pada tanggal 13 Agustus 1998, relatif singkat (kurang dari 2,5 bulan). Pembuatan dan pengajuan Perda tentang pajak daerah memperoleh prioritas hampir di seluruh daerah yang pernah dikunjungi Tim Persepsi Daerah (Sulsel, NTB, Jateng dan

DIY), karena petunjuk pelaksanaan yang digunakan sebagai acuan pembuatan ketiga jenis Perda tersebut sudah sangat jelas. Disamping itu, penerimaan PKB dan BBN-KB sepenuhnya menjadi sumber penerimaan bagi propinsi, tidak lagi dibagi-hasilkan dengan kabupaten/kotamadya<sup>2</sup>.

Sementara itu proses perundangan yang mengatur retribusi daerah baru dalam tahap penyelesaian pembahasan Raperda antar instansi/unit pengelola. Raperda yang dimaksud terdiri dari:

1. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor,
2. Retribusi Izin Trayek,
3. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Vila,
4. Izin Peruntukan Penggunaan Tanah<sup>3</sup>,
5. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan,
6. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah,
7. Retribusi Tempat Pendaratan Kapal, dan
8. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

Keterlambatan penyusunan Raperda disebabkan karena petunjuk pelaksanaannya terlambat diterima. Namun kemudian Pemda Sulut juga memutuskan untuk menunda proses pembahasan di tingkat DPRD, hal ini dilakukan atas pertimbangan:

- (1) menunggu terbentuknya DPRD yang baru,
- (2) menunggu pelaksanaan UU No. 22, 1999 tentang “Pemerintahan Daerah” dan UU No. 25, 1999 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah”<sup>4</sup>, yang pada akhirnya akan merevisi bahkan merubah isi UU No.18, 1997.

Beberapa perubahan mendasar isi UU No. 18, 1997 mengacu pada UU No.22, 1999 antara lain menyangkut hal-hal sebagai berikut:

- (a) Bab VI antara lain dinyatakan bahwa: Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD, untuk pelaksanaannya ditetapkan berdasarkan Keputusan Kepala Daerah, serta diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah.
- (b) Pasal 82 : Penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak dan retribusi daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mereka berkeyakinan bahwa hasil revisi UU tentang pajak dan retribusi akan memberikan kewenangan yang lebih luas, sehingga Pemerintah Daerah akan lebih leluasa dalam menentukan jenis-jenis pungutan sebagai sumber PAD. Jenis-jenis pungutan yang akan diberlakukan, disesuaikan dengan potensi di masing-masing daerah sehingga ada kemungkinan jenis-jenis pajak dan retribusi lama yang telah dihapus namun berpotensi bagi

---

<sup>2</sup> Dicabut berdasarkan Kepmendagri No. 86 Tahun 1998 tanggal 1 Juni 1998 tentang “Pencabutan Kepmendagri No. 30, 1991 tentang Sumbangan Sebagian Hasil Penerimaan PKB dan BBN-KB Kepada Pemerintah Daerah Tingkat II”.

<sup>3</sup> Raperda mengenai Izin Peruntukan Penggunaan Tanah dicabut kembali karena dikategorikan sebagai kewenangan Pemda Tingkat II.

<sup>4</sup> Keberadaan UU No.22 dan No.25, 1999 masih membingungkan. Arahan dari Depdagri khususnya menyangkut kewenangan dan pembagian sumber-sumber PAD dianggap belum memadai.

daerah akan dihidupkan kembali. Dari pendapat dan persepsi mereka terhadap keberadaan dua UU baru tersebut, di khawatirkan akan menimbulkan kesewenangan dalam upaya penggalan sumber-sumber PAD yang dianggap berpotensi dengan mengabaikan hukum ekonomi dan kelangsungan roda ekonomi di daerah. Sehingga masalah ‘ekonomi biaya tinggi’ yang dianggap sebagai penyebab terpuruknya daya saing produk Indonesia muncul kembali. Oleh karena itu perlu kehati-hatian dan kejelasan dalam menjabarkan petunjuk pelaksanaan kedua UU tersebut.

### 2.1.2. Tingkat Kabupaten

Pemda Kabupaten Minahasa hingga saat ini tidak secara resmi mengeluarkan ketetapan mengenai pencabutan Perda atau penghapusan pungutan yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997, baik berupa Intruksi Bupati ataupun Perda. Namun dalam kenyataannya, pungutan-pungutan tersebut sudah tidak dimasukkan ke dalam penerimaan PAD. Hal ini dilakukan untuk menghindari pengulangan kegiatan yang sama dikemudian hari, sehingga diputuskan untuk menunggu kepastian pelaksanaan UU No. 22 dan No. 25, 1999 sebelum Perda tentang penghapusan dikeluarkan. Oleh karena itu status masing-masing Perda yang mengatur pungutan tersebut tidak diperoleh secara pasti. Seperti terlihat pada Tabel 3, berdasarkan data dalam Buku Perhitungan Anggaran, seluruhnya ada 18 jenis pungutan yang dihapus, terdiri dari 8 jenis pajak dan 10 jenis retribusi daerah.

**Tabel 3.** Jenis Pungutan yang Dihapus sesuai UU No.18, 1997 di Kabupaten Minahasa, Berdasarkan Buku Perhitungan Anggaran

No.	Jenis Pungutan yang Dihapus	Nomor Perda
<b>A.</b>	<b>Pajak Daerah</b>	
1.	Pajak Potong Hewan	No.6, 1979
2.	Pajak Radio	No.5, 1990
3.	Pajak Bangsa Asing	No.10, 1977
4.	Pajak Atas Izin Menangkap Ikan di Perairan Teritorial	No.Pem7/DPRD-SUL, 1970
5.	Pajak Penjualan Minuman yang Mengandung Alkohol	No.4, 1977
6.	Pajak Kendaraan Tidak Bermotor	No.11, 1987
7.	Pajak Rumah Bola	No.7, 1977
8.	Pajak Pendaftaran Perusahaan	No.7, 1979
<b>B.</b>	<b>Retribusi Daerah</b>	
1.	Pemberian Izin Pengambilan Pasir, Batu, dan Batu Kerikil	No.31, 1995
2.	Uang Leges	No.6, 1989
3.	Retribusi Pemakaian Tanah Jalan yang dikuasai Pemda	-
4.	Retribusi Angkutan Kendaraan Bermotor Umum	No.3, 1992
5.	Perizinan Perusahaan Penggilingan Padi dan Penyosohan Beras	No.7, 1992
6.	Penerimaan Izin Jualan Keliling	No.4, 1992
7.	Retribusi Tempat Usaha	No.3, 1990
8.	Retribusi STNK Tidak Bermotor	No.3, 1986
9.	Retribusi Pemboran dan Pemakaian Air Bawah Tanah	No.40, 1996
10.	Retribusi Hasil Produksi Pemegang SIPD	-

Keterangan: Status Perda tidak jelas, mengingat Perda tentang pencabutan tidak diperoleh. Ada indikasi memang tidak dicabut secara resmi.

Sumber: Bagian Hukum – Setwilda Kabupaten Minahasa

Sebaliknya upaya yang dilakukan Pemda Kabupaten Gorontalo dalam menindaklanjuti pelaksanaan UU No.18, 1997 menunjukkan upaya yang lebih serius. Jauh hari sebelum UU No.18, 1997 secara efektif diberlakukan, Pemda Kabupaten Gorontalo telah mengeluarkan Perda No. 9 dan No. 10, 1998, masing-masing tentang “Pencabutan Beberapa Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Gorontalo tentang Pajak Daerah” dan “Pencabutan Beberapa Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Gorontalo tentang Retribusi Daerah”, tepatnya pada tanggal 15 Mei 1998. Berdasarkan kedua Perda tersebut, jumlah jenis pungutan yang dihapus seluruhnya ada 22 jenis, terdiri dari 8 jenis pajak daerah dan 14 jenis retribusi daerah, seperti terlihat pada Tabel 4 di bawah ini. Sebagian besar Perda (15 buah) yang mengatur pemungutan pajak dan retribusi dicabut secara total, sementara 9 buah Perda lainnya hanya dihapus bagian yang menyangkut ketentuan pungutannya saja sedangkan Nomor Perda dan ketentuan yang terkandung di dalamnya hanya diperbaharui/disesuaikan untuk kemudian tetap diberlakukan.

**Tabel 4.** Jenis Pungutan yang Dihapus sesuai UU No.18, 1997 di Kabupaten Gorontalo, Berdasarkan Perda No.9 dan No.10, 1998

No.	Jenis Pungutan yang Dihapus	Nomor Perda	Status Perda
<b>A.</b>	<b>Pajak Daerah (Perda No. 9, 1998)</b>		
1.	Pajak Potong Hewan	No.10, 1979	Dicabut
2.	Pajak Radio	No.3, 1980	Dicabut
3.	Pajak Bangsa Asing	-	Dicabut
4.	Pajak Anjing	No.3, 1975	Dicabut
5.	Pajak Penjualan Minuman yang Mengandung Alkohol	No.4, 1977	Diperbaharui
6.	Pajak Kendaraan Tidak Bermotor	No.3, 1985	Dicabut
7.	Pajak Rumah Bola	No.3, 1978	Diperbaharui
8.	Pajak Pendaftaran Perusahaan	No.11, 1979	Dicabut
<b>B.</b>	<b>Retribusi Daerah (Perda No. 10, 1998)</b>		
1.	Uang Leges	No.6, 1987	Dicabut
2.	Penerimaan Pemanfaatan Gudang Kopra	No.3, 1990	Dicabut
3.	Bea Labuh Perahu	No.10, 1972	Dicabut
4.	Retribusi Kartu Pemilikan Kend. Tdk Bermotor (KTB)	No.11, 1987	Dicabut
5.	Retribusi Pemberian Nomor Pengujian serta SIM KTB	No.7, 1990	Diperbaharui
6.	Retribusi Kartu Pemilikan Ternak, dan Perubahan Pemilikan Ternak	No.5, 1984	Diperbaharui
7.	Hygiene Sanitasi	No.5/1976	Diperbaharui
8.	Retribusi Pengelolaan Penumpukan dan Penjualan Kayu Bakar	No.10, 1995	Diperbaharui
9.	Retribusi Pemilikan dan Penggunaan Gergaji Rantai	No.5, 1995	Dicabut
10.	Penerimaan Izin Tempat Usaha	No.7/1987	Dicabut
11.	Izin Dispensasi Jalan	No.17, 1990	Dicabut
12.	<b>Sumbangan Wajib Pemeliharaan Jalan *)</b>	No.9/1988	Dicabut
13.	Penerimaan KTP/Kartu Keluarga **)	No.7, 1991	Diperbaharui
14.	Pengadaan & Pemasangan Papan Nomor Bangunan/Rumah **)	No.11/1990	Dicabut

Keterangan: \*) Dalam perincian PAD tidak dicantumkan, namun secara resmi termasuk Perda yang dicabut

\*\*) Selama ini dikelompokkan ke dalam penerimaan lain-lain

Sumber: Dispenda dan Bagian Hukum Pemda Kabupaten Gorontalo

Upaya pencabutan dipertegas kembali dengan keluarnya Pengumuman No.970/DPD/161 dari Bupati Kabupaten Gorontalo yang ditujukan kepada seluruh masyarakat, khususnya wajib pajak dan retribusi daerah mengenai jenis-jenis pungutan yang dihapus sejak 23 Mei 1998 serta jenis pajak dan retribusi daerah baru dan atau yang masih diberlakukan.

Keenam Perda baru tentang pajak daerah sudah diundangkan baik di Minahasa maupun di Gorontalo. Di Minahasa keenam Perda tersebut disahkan tanggal 23 Juli 1998 dan efektif diberlakukan sejak September 1998. Sedangkan di Gorontalo disahkan dan mulai diberlakukan pada Desember 1998, memerlukan waktu kurang lebih 9 bulan sejak diajukan pada bulan Maret 1998.

Hingga saat ini Pemda Kabupaten Minahasa telah mengajukan 9 buah Perda tentang retribusi daerah ke Depdagri. Pengajuan dilakukan sejak pertengahan bulan Mei 1998, namun hingga saat ini pengesahan dari Depdagri belum juga turun. Mengingat periode waktu pengesahan telah melebihi 6 bulan, maka Pemda Minahasa memutuskan untuk memberlakukan ke-9 Perda tersebut pada awal TA 1999/2000. Upaya yang telah dilakukan Pemda Gorontalo dalam mempersiapkan Perda tentang retribusi nampaknya jauh lebih cepat. Ada 7 jenis Perda tentang retribusi daerah yang telah disahkan oleh pihak Depdagri dan 11 jenis Perda tentang retribusi lainnya sedang dalam proses pembahasan di tingkat DPRD Kabupaten Gorontalo.

Kewenangan pemungutan retribusi Bahan Galian Golongan C dan Pemanfaatan Air Permukiman dan Bawah Tanah telah dilimpahkan kepada DT II. Dalih bahwa Pemda DT II belum menyiapkan Perda yang mengatur kedua retribusi tersebut, seperti yang terjadi di beberapa kabupaten di DIY dan Sulsel, tidak terjadi di Sulut.

Kesan optimis terhadap pemberlakuan UU No.18, 1997 dikemukakan oleh beberapa pejabat Pemda Kabupaten Gorontalo. Rasionalisasi pajak dan retribusi daerah memungkinkan terseleksinya jenis-jenis pungutan yang potensial, sehingga jenis-jenis pungutan yang selama ini kontribusinya kecil namun membutuhkan biaya pemungutan yang cukup besar dapat dihilangkan dan diganti dengan jenis pungutan baru seperti retribusi Bahan Galian Golongan C dan Pemanfaatan Air Permukiman dan Bawah Tanah. Hal ini pula yang mendorong antusiasme mereka dalam melakukan proses penyesuaian per-undangan di atas.

### **2.1.3. Upaya Sosialisasi**

Upaya sosialisasi pelaksanaan UU No.18, 1997 dimulai dengan melakukan rapat koordinasi secara intern antar instansi dan dinas terkait di jajaran Pemda Sulut. Upaya sosialisasi khusus yang ditujukan kepada masyarakat umum tidak dilakukan, diperkirakan masyarakat mengetahuinya melalui media masa surat kabar dan televisi. Namun secara tidak langsung, sosialisasi dilakukan bersamaan dengan upaya intensifikasi pemungutan melalui pengiriman surat peringatan kepada wajib pajak yang telah jatuh tempo, atau melalui pelaksanaan razia gabungan di jalan raya. Khususnya menyangkut pemberitahuan penghapusan retribusi pelelangan ikan, sebelum 23 Mei 1998, Dinas Perikanan memasang pengumuman secara terbuka hampir di setiap lokasi TPI di Sulut.

Pemda Kabupaten Minahasa juga tidak secara khusus mensosialisasikan hal yang sama kepada masyarakat luas. Sementara Pemda Kabupaten Gorontalo mengupayakannya melalui penerbitan Pengumuman No.970/DPD/161 dari Bupati Kabupaten Gorontalo yang ditujukan kepada seluruh masyarakat sehubungan dengan penghapusan pungutan sejak 23 Mei 1998, seperti telah diulas sebelumnya.

Saat ini Pemda di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten masih berkonsentrasi pada proses pembuatan perundangan. Belum banyak upaya ke arah sosialisasi Perda-perda baru.

## **2.2. Pelaksanaan Deregulasi dan Permasalahannya**

Penerimaan yang diperoleh selama pemanfaatan sisa waktu pungut perioda 1 April hingga 23 Mei 1998 tidak secara transparan dicantumkan dalam realisasi penerimaan PAD pada TA 1998/99, baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten. Diduga dimasukkan ke dalam pos penerimaan lain-lain atau mungkin dialokasikan untuk keperluan di luar APBD.

Penerimaan yang diperoleh dari retribusi/pungutan yang dikenakan pada komoditi pertanian tertentu sebagian besar tidak dialokasikan sesuai dengan peruntukannya, sebagai contoh dana rehabilitasi kopra (DRK) dan sumbangan diversifikasi tanaman cengkeh (SDTC). Pemda setempat tidak pernah melaksanakan kegiatan rehabilitasi maupun diversifikasi seperti yang tersurat, namun dialihkan pada kegiatan yang sifatnya pembangunan dan perbaikan infrastruktur. Dari tanggapan Dispenda terhadap pelaksanaan UU No.18, 1997 terungkap bahwa kedua jenis pungutan tersebut dianggap memiliki potensi sebagai sumber PAD Propinsi Sulut dan diajukan agar dapat dipungut kembali.

Secara formal, penghapusan berbagai pajak dan retribusi daerah diluar UU No.18, 1997 telah dilakukan, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten, walaupun dengan setengah hati. Namun demikian keberadaan pungutan yang telah dihapus tersebut pada kenyataan di lapangan tidak ada jaminan dapat dihentikan secara total. Keberadaan pungutan informal bagi sebagian besar pedagang atau pengusaha, dianggap sebagai hal yang wajar dan biasa, karena dari segi nilai jumlahnya kecil akan tetapi dapat memperlancar jalan usahanya.

Indikasi masih adanya pungutan (meskipun telah berubah menjadi pungutan liar/pungli), pengaturan dan atau penyimpangan dalam pelaksanaan deregulasi (daerah) masih sering ditemui. Hal ini tergambar dari penjelasan kasus per kasus berikut ini.

### **2.2.1. Tataniaga Cengkeh**

Campur tangan pemerintah dalam tataniaga cengkeh melalui pembentukan Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh (BPPC) yang bersifat monopoli, menjadi penyebab terpuruknya usahatani dan tataniaga cengkeh di Indonesia. BPPC dibentuk berdasarkan Keppres No. 20, 1992, yang kemudian dihapus per-tanggal 30 Juni 1998 sesuai kesepakatan LoI yang tertuang dalam Keppres No. 21, 1998 tentang Perdagangan Cengkeh. Pembebasan tataniaga cengkeh (sehingga petani dan pedagang dapat menjual dan membeli cengkeh secara bebas kepada dan dari pihak manapun berdasarkan harga pasar), diberlakukan sejak 2 Pebruari 1998.

#### **Monopoli BPPC**

Dibalik tujuan mulia BPPC untuk menjamin pemasaran dan harga cengkeh di tingkat petani, ada pihak yang memanfaatkan dan menyelewengkan kewenangan yang diberikan, sehingga dalam pelaksanaannya terjadi hal yang sebaliknya. Pada saat itu BPPC menetapkan harga beli cengkeh KUD kepada petani sebesar Rp7.900/kg, sesuai dengan harga di pasaran. Kemudian BPPC juga menerapkan kebijakan pembebanan pungutan yang sifatnya wajib, yaitu: (1) SWKP (sumbangan wajib khusus petani) sebesar Rp1.900/kg, dan (2) DPM (dana penyertaan modal KUD) sebesar Rp2.000/kg. Sehingga harga yang diterima petani hanya sebesar Rp4.000/kg. Namun harga sebenarnya yang diterima petani hanya berkisar Rp3.500-3.600/kg karena dibebani pula biaya administrasi dan susut berat.

Keadaan ini diperburuk oleh ulah oknum KUD/PUSKUD sebagai pemegang hak monopsoni yang melakukan kolusi dengan para pedagang cengkeh. Jatah penjualan cengkeh petani anggota KUD kepada KUD/PUSKUD sangat terbatas karena dana yang tersedia tidak sepenuhnya digunakan untuk membeli cengkeh petani tetapi digunakan pula untuk membeli cengkeh dari pedagang pengumpul. Jumlah cengkeh yang dapat dibeli KUD dari masing-masing petani dibatasi sekitar 30-50 kg per-musim panen, itupun jika informasi mengenai pembelian cengkeh yang sedang dilakukan KUD diketahui petani. Pada akhirnya sebagian besar petani harus menjual hasil cengkehnya melalui pedagang pengumpul dan atau oknum KUD sendiri dengan harga jual lebih murah, yaitu hanya berkisar Rp2.800-Rp3.000/kg. Selanjutnya pedagang pengumpul menjual cengkeh ke KUD (dengan bantuan orang dalam), dan memperoleh keuntungan dari selisih harga di tingkat petani dan harga jual ke KUD (selisih harga berkisar : Rp600-Rp700/kg). Oknum pengurus KUD selain memperoleh imbalan dari pedagang pengumpul, juga akan mendapatkan dana SWKP/DPM yang tidak tercatat sebagai dana yang berasal dari petani cengkeh.

Keberadaan dana SWKP dan DPM sendiri sarat akan masalah. Menurut rencana dana SWKP akan dibagikan kepada petani dua tahun setelah berdirinya BPPC (tahun 1994), namun baru dibagikan pada tahun 1997, itupun besarnya hanya Rp 1.500/kg cengkeh yang dibeli dari masing-masing petani. Selain itu penghitungan jumlah cengkeh yang pernah dijual petani pencatatannya tidak jelas. Pada saat penyusunan rencana pemungutan dana SWKP, setiap petani anggota diberi kartu pencatatan jumlah cengkeh yang sudah dijualnya kepada KUD, namun keberadaan kartu tersebut tidak dipergunakan semestinya, sehingga data jumlah cengkeh yang akan digunakan sebagai dasar pengembalian dana SWKP tidak tersedia. Disinyalir dana SWKP pembelian cengkeh yang dilakukan pengurus KUD terhadap pedagang pengumpul yang jumlahnya tidak sedikit dinikmati oleh pengurus KUD/PUSKUD. Pembuktian dari segi hukum sulit dilakukan.

Seperti halnya dana SWKP, keberadaan dana DPM juga tidak jelas peruntukannya. Awalnya dana ini ditujukan untuk memberikan modal kepada KUD/PUSKUD agar dapat membeli cengkeh kepada petani. Tetapi kenyataannya KUD jarang membeli cengkeh kepada petani dengan kontan. Setelah adanya tekanan dari masyarakat dan inisiatif Gubernur saat ini, pada tahun 1998 diputuskan bahwa DPM harus dibagikan kembali kepada petani sesuai dengan hak mereka. Besarnya pengembalian dana DPM tersebut tidak sama antar satu KUD dengan KUD lainnya. Di salah satu KUD di Minahasa besarnya dana DPM yang dikembalikan ditetapkan berdasarkan keaktifan petani dalam proses penjualan cengkeh, sementara di KUD lainnya ditetapkan secara merata.

Karena besarnya dana yang dapat dikelola dan memungkinkan perolehan keuntungan yang cukup besar, pada masa itu banyak tumbuh KUD-KUD baru yang bergerak dibidang pemasaran cengkeh.

Rendahnya harga cengkeh di tingkat petani, tidak dapat menutupi biaya perawatan dan biaya panen yang harus mereka keluarkan. Banyak petani yang membiarkan tanaman cengkehnya rusak berat dan tidak terawat, bahkan ditebang dijadikan kayu bakar untuk kemudian beralih menanam panili. Diperkirakan dari sekitar 43 ribu hektar tanaman cengkeh di Sulut, yang kondisinya masih baik dan dapat berproduksi tinggal 20 ribu hektar (47%), selebihnya rusak berat dan atau perlu dikonversi.



## **Pasca BPPC**

Pada saat jual beli cengkeh dapat dilakukan secara bebas dengan harga jual yang terus berangsur meningkat seperti sekarang ternyata petani cengkeh sendiri tidak dapat secara langsung menikmatinya, mengingat tanaman cengkehnya tidak berproduksi. Pada bulan Juni-Juli 1999 harga pembelian yang ditawarkan menembus angka Rp 30.000/kg cengkeh kering. Tingginya harga cengkeh saat ini dimungkinkan karena: (1) pada tahun 1999 tidak ada panen cengkeh sehingga petani tidak memiliki stok cengkeh, namun diperkirakan tingginya harga cengkeh akan mendorong petani melakukan pemeliharaan terhadap tanaman cengkehnya sehingga satu atau dua tahun mendatang panen cengkeh cukup baik, dan (2) stok cengkeh yang dimiliki pabrik rokok menurun, mendorong permintaan akan cengkeh.

Dari gambaran di atas menunjukkan bahwa pengorbanan yang ditanggung petani akibat campur tangan pemerintah dalam tataniaga cengkeh sangat besar. Selain mendistorsi harga cengkeh yang mereka terima, juga berdampak pada tatanan sosial dan ekonomi mereka. Kepercayaan petani pada KUD hilang, investasi yang telah mereka miliki terbengkalai, serta kesempatan untuk memperoleh keuntungan juga tertunda.

### **2.2.2. Tempat Pelelangan Ikan (TPI)**

Pemberlakuan jenis-jenis pungutan di sektor perikanan sepenuhnya menjadi kewenangan Pemda Propinsi Sulut. Ada 3 buah Perda yang pernah dibuat Pemda Propinsi Sulut yaitu: Perda tentang 'Pelaksanaan Penyelenggaraan Pelelangan Ikan', 'Pengelolaan Kekayaan Laut' dan 'Biaya Pengujian Mutu Hasil Perikanan'. Ketentuan mengenai biaya/retribusi yang terkandung dalam Perda-perda tersebut secara formal telah dihapus (lihat Tabel 2). Sementara fungsi pelayanan menyangkut perizinan dan pembinaan seharusnya tetap dilakukan.

Penerimaan retribusi TPI disetor langsung ke Kas Daerah Tingkat I, sedangkan penerimaan yang berasal dari biaya perizinan pengelolaan kekayaan laut dan pengujian mutu hasil perikanan dimasukkan sebagai penerimaan dari Dinas Perikanan.

Fasilitas TPI dan pangkalan pendaratan ikan adalah milik Dinas Perikanan Propinsi, dikelola oleh Unit Pengelola Pangkalan Pendaratan Ikan (UPPPI) dibawah tanggung jawab Cabang Dinas Perikanan Propinsi Sulut yang berkedudukan di tingkat Kabupaten/Kotamadya<sup>5</sup>. Staf pelaksana UPPPI umumnya berstatus sebagai pegawai honorer, yang gajinya bersumber dari penerimaan retribusi pelelangan ikan. Dalam Perda tentang 'Penyelenggaraan Pelelangan Ikan' ditekankan bahwa pelaksana pelelangan ikan dilakukan oleh organisasi nelayan (koperasi/Usaha Perikanan KUD), oleh karena itu peran Dinas Perikanan hanyalah bersifat sementara yaitu dalam rangka pembinaan dan usaha pendewasaan kelompok nelayan tersebut. Pada kenyataannya tujuan pendewasaan kelompok nelayan dimaksud tidak pernah terwujud, karena prioritas lebih ditekankan pada upaya memungut retribusi pelelangan ikan untuk mempertahankan/meningkatkan PAD.

Pada saat itu tarif biaya/retribusi pelelangan ikan ditetapkan sebesar 5% dari harga patokan lelang yang dibebankan kepada nelayan. Sementara pedagang/pembeli dibebani biaya pengawasan dan pengendalian yang besarnya sama 5% dari harga patokan lelang. Dalam

---

<sup>5</sup> UPPPI dibentuk berdasarkan SK Gubernur Propinsi Sulut No. 358, 1993 tentang 'Pembentukan Unit Pengelola Pangkalan Pendaratan Ikan di Propinsi DT I Sulut'.

prakteknya pembayaran retribusi sepenuhnya dilakukan oleh pedagang, nelayan menerima pembayaran bersih. Dalam hal ini peran pedagang/'petibo' sangat dominan, nelayan/anak buah kapal tidak mempunyai akses langsung pada pembeli sebenarnya, mereka menerima pembayaran sesuai dengan harga yang ditetapkan para 'petibo' tersebut. Jadi proses pelelangan itu sendiri tidak pernah berlangsung secara murni, harga sepenuhnya ditetapkan pedagang pengumpul/'petibo'<sup>6</sup>.

Pemberitahuan penghapusan retribusi pelelangan ikan dilakukan jauh hari sebelum tanggal 23 Mei 1998. Di DIY pemberitahuan perihal 'penyelenggaraan pelelangan ikan oleh organisasi nelayan' datang dari Dinas Perikanan DIY, sementara di Sulut surat pemberitahuan yang sama justru datang dari Kanwil Koperasi dan PKM. Hingga saat ini belum direalisasikan mengingat upaya pembinaan dan pendewasaan kelompok nelayan atau KUD tidak berjalan sebagaimana mestinya atau juga karena adanya perbedaan persepsi dan kepentingan antara Pemda dengan pihak Depkop dan PKM.

Dari pengakuan beberapa orang pedagang pengumpul ikan yang ditemui di tiga lokasi TPI di Manado dan Gorontalo diperoleh informasi bahwa saat ini mereka masih dipungut dana yang sifatnya sukarela dengan nilai relatif kecil. Di Gorontalo pemungutan dilakukan oleh petugas yang sebelumnya bekerja sebagai staf pengelola TPI. Pungutan ini hanya dibebankan kepada pedagang, besarnya berkisar antara Rp.500 – Rp. 1000/pedagang/hari. Sedangkan di TPI di Manado yang dikuasai oleh sekitar 15 orang pedagang pengumpul besar, sumbangan yang diberikan tergantung omset penjualan ikan. Diperkirakan minimum Rp 10.000/pedagang/hari. Dana yang terkumpul digunakan untuk operasional TPI (keamanan, kebersihan, dan listrik).

Pihak yang paling dirugikan dengan dihapuskannya retribusi TPI adalah pengelola/Dinas Perikanan, karena sebagian besar pegawai UPPPI harus diberhentikan serta fasilitas TPI tidak terawat lagi (bangunan rusak, sambungan listrik dan telepon diputus).

Selanjutnya retribusi tempat pelelangan ikan akan diatur dalam Perda tentang 'Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan'. Retribusi ini akan dibebankan pada orang pribadi atau badan yang menggunakan fasilitas TPI. Diharapkan dapat dilaksanakan secara konsisten, subjek pajaknya ditentukan secara selektif sesuai dengan pelayanan yang akan diberikan dan jenis fasilitas yang digunakannya.

### **2.2.3. Budidaya dan Pemasaran Rumput Laut**

Surat Keputusan Gubernur No. 318 Tahun 1990 pada tanggal 19 November 1990 tentang 'Pengaturan Pengembangan Budidaya Rumput Laut di Perairan Sulut' hingga saat ini masih diberlakukan. Ketetapan dalam regulasi daerah tersebut bersifat mengatur dan membatasi usaha budidaya dan pemasaran hasil rumput laut di Sulut. Secara garis besar dinyatakan bahwa:

- (1) Budidaya rumput laut dapat dilakukan perorangan atau badan usaha/koperasi, namun harus mengajukan permohonan secara tertulis kepada Gubernur disertai persyaratan seperti pertimbangan teknis dari Dinas Perikanan dan izin lokasi dari Pemda Dati II,

---

<sup>6</sup> Dari pemantauan di salah satu TPI di Gorontalo menunjukkan bahwa nelayan yang berasal dari luar daerah bahkan tidak berani turun ke darat baik untuk tujuan memasarkan hasil ikannya ataupun untuk keperluan membeli bahan bakar. Mereka menunggu para 'petibo' mendatangnya.

untuk memperoleh rekomendasi sebelum Izin Usahanya diterbitkan. Proses yang rumit ini mustahil dapat dilakukan oleh nelayan/petani kecil. Ini berarti menutup kesempatan sebagian besar nelayan/petani untuk melakukan budidaya rumput laut.

- (2) Budidaya rumput laut yang dilakukan oleh badan hukum harus dilaksanakan melalui pola PIR. Petani/nelayan Plasma diwajibkan menjual hasil produksi rumput lautnya kepada perusahaan inti yang bersangkutan. Melarang kegiatan pembelian rumput laut yang dilaksanakan oleh perorangan atau badan usaha yang tidak memiliki izin usaha. Pasar bersifat monopoli, ini berarti menutup kesempatan bagi nelayan/petani untuk menikmati harga pasaran tertinggi.

Perlu diketahui bahwa budidaya rumput laut di wilayah Sulut berkembang cukup bagus pada periode 1970-1980. Namun kemudian produksinya terus menurun, sejalan dengan menurunnya minat petani/nelayan untuk melakukan budidaya rumput laut sehubungan dengan tidak adanya jaminan pemasaran. Bahkan pada periode tahun 1985-1989 budidaya rumput laut di Sulut nyaris punah. Untuk mendorong minat nelayan/petani melakukan kembali budidaya rumput laut dengan jaminan pemasaran yang pasti, dikeluarkanlah SK Gubernur di atas. Pada tahun 1994, minat nelayan/petani untuk melakukan budidaya rumput laut mulai pulih, bersamaan dengan dimulainya kegiatan kemitraan yang dilakukan oleh CV Sumber Rejeki di lokasi Pulau Naim Kabupaten Minahasa. Pada saat itu harga jualnya pun terus meningkat. Menurut keterangan sepihak dari Pemda, sebagian besar petani/nelayan yang terlibat dalam budidaya pada dasarnya menyetujui sistem kerjasama melalui pola PIR ini. Namun belum diketahui secara langsung tanggapan dari pihak petani tersebut.

Pada tahun 1996 muncul pengaduan dari beberapa pengusaha menyangkut monopoli perdagangan rumput laut. Kemudian Pemda menawarkan pemberian izin kepada beberapa perusahaan yang berminat melakukan usaha budidaya dan pemasaran melalui pola PIR. Namun dari 7 perusahaan yang memperoleh izin, hanya satu perusahaan saja yang melakukan kegiatannya.

#### **2.2.4. Perdagangan Ternak Besar**

Dalam pelaksanaan deregulasi perdagangan komoditi peternakan, khususnya perdagangan ternak sapi, masih ditemui adanya penyimpangan. Penyimpangan yang dimaksud adalah :

##### (1) Alokasi jumlah ternak yang boleh diantar-pulaukan masih diberlakukan.

Acuan yang digunakan adalah Surat Dirjen Peternakan No. TN 120/21/A/0299, walaupun dalam pelaksanaannya tidak mengikat. Kepala Dinas Peternakan Propinsi Sulut mengajukan surat permohonan kuota untuk tahun 1999 sebanyak 15.000 ekor sapi kepada Gubernur pada Bulan Pebruari 1999. Namun berdasarkan laporan Dinas Peternakan sendiri hanya ditargetkan sebanyak 10.000 ekor. Alokasi pengiriman untuk masing-masing kabupaten tidak ditetapkan secara formal. Perkembangan jumlah alokasi dan realisasi ternak sapi yang diantar pulaukan dari Sulut disajikan dalam Tabel 5 di bawah ini. Tidak ada sangsi yang tegas apabila pengiriman melebihi atau kurang dari alokasi yang telah ditetapkan tersebut.

**Tabel 5.** Jumlah Alokasi dan Realisasi Ternak Sapi yang Diantar-pulaukan dari Propinsi Sulawesi Utara, 1995-1999

Tahun	Alokasi (ekor)	Realisasi (ekor)
1995	12.000	11.935
1996	12.500	8.510
1997	12.500	8.458
1998	10.000	12.517
1999*)	10.000	2.035

Keterangan: \*) Realisasi sampai dengan bulan Juni 1999

Sumber: Laporan Dinas Peternakan Sulawesi Utara, 1999

Alasan untuk mempertahankan kelestarian ternak tidak dibarengi dengan bukti nyata dari keberhasilan kebijakan dimaksud. Dalam kurun waktu pemberlakuan kebijakan alokasi, Indonesia selalu mengalami kekurangan suplai daging sapi.

(2) Proses perizinan dan keberadaan pungutan liar.

Proses perizinan yang harus dilakukan pedagang antar pulau masih berlangsung seperti halnya sebelum deregulasi. Pedagang antar pulau mengajukan permohonan kepada Gubernur atas rekomendasi dari Dinas Peternakan Propinsi dan pertimbangan teknis dari Dinas Peternakan Kabupaten. Setelah permohonan disetujui, pedagang akan memperoleh surat izin pengeluaran ternak potong dari Dinas Peternakan Propinsi (lihat Gambar 1). Proses ini dapat dilakukan sendiri oleh pedagang atau dibantu staf Dinas Peternakan Kabupaten dengan memberikan ongkos transpor sebesar Rp 100 ribu – Rp 150 ribu untuk setiap pengiriman. Surat izin ini selanjutnya diserahkan pada pihak karantina di lokasi pelabuhan penyeberangan.

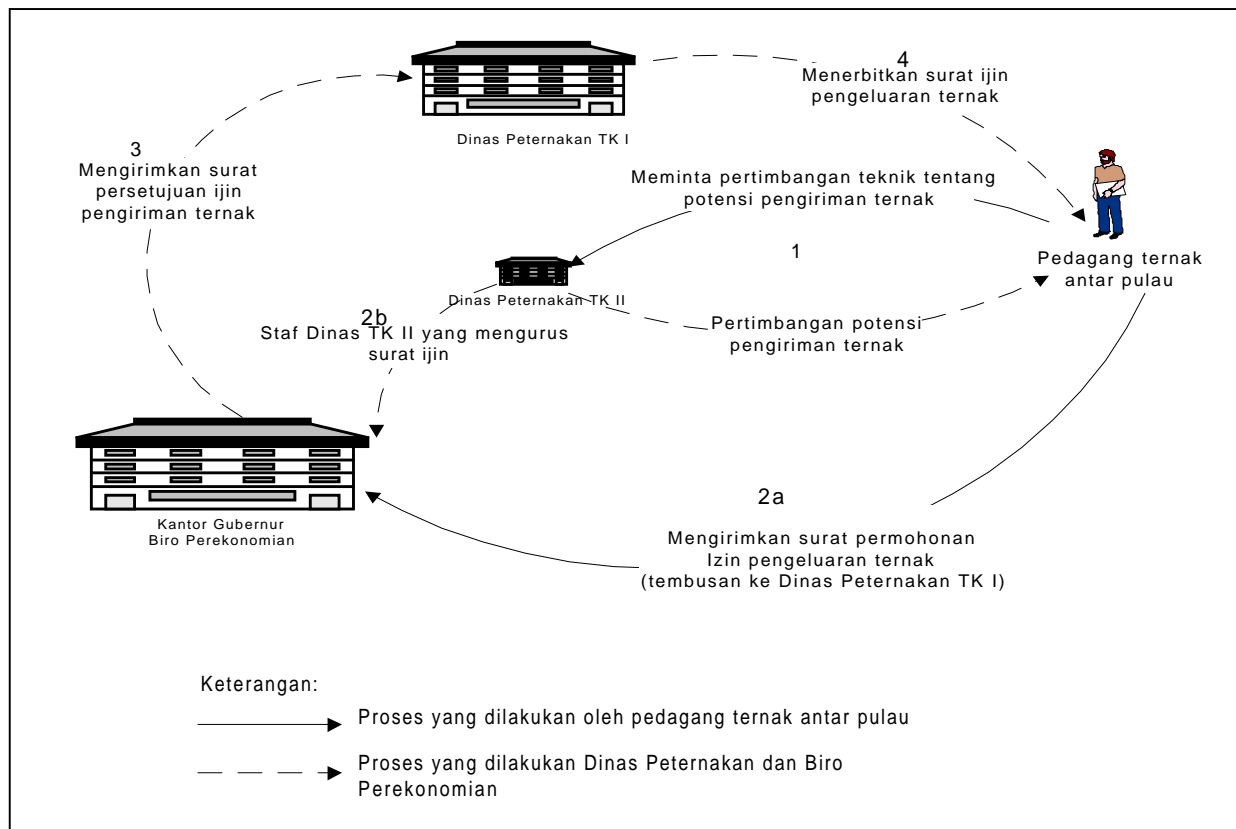
Sebelum UU No. 18, 1997 diberlakukan, ada beberapa jenis pungutan formal yang dikenakan pada perdagangan ternak sapi/kerbau. Berdasarkan Perda Propinsi Sulut No.10 Tahun 1992 tentang 'Retribusi Pengamanan, Pengawasan, dan Pembinaan Peternakan', pedagang ternak antar pulau dibebani 2 jenis pungutan, yaitu retribusi pemeriksaan/pengujian terhadap penyakit hewan sebesar Rp 3000/ekor, dan retribusi pemasukan/pengeluaran ternak sebesar Rp 10.000/ekor. Untuk pemasukan/pengeluaran ternak antar daerah tingkat II hanya dikenai retribusi sebesar Rp 2000/ekor. Selain itu dibebani pula biaya leges untuk setiap surat izin pengeluaran ternak yang besarnya Rp 7.500/surat. Sedangkan dari Dinas Peternakan Kabupaten (kasus Gorontalo) pedagang antar pulau juga dibebani retribusi perubahan kepemilikan ternak sebesar Rp 2.500/ekor (berdasarkan SK Bupati Gorontalo No.512 Tahun 1992). Dalam SK Bupati yang sama, diberlakukan retribusi kartu ternak yang dibebankan kepada pemilik ternak, besarnya Rp 1000/ekor ternak sapi/tahun. Pada kenyataannya tarif aktual yang harus dibayar pedagang lebih besar dari tarif normatif sesuai ketentuan di atas.

Pungutan formal tersebut seluruhnya telah dihapus, sementara proses perizinan tetap berjalan. Hal ini memungkinkan munculnya pungutan informal/liar. Berdasarkan pengakuan pedagang ternak antara pulau asal Gorontalo, saat ini Dinas Peternakan Propinsi masih memberlakukan pungutan sebesar Rp 10.000/ekor. Pedagang tidak menerima bukti penerimaan atas pungutan tersebut. Pembayaran dilakukan melalui transfer Bank atau dititipkan kepada staf Dinas Peternakan Kabupaten yang selama ini membantu proses perizinan pengeluaran ternak.

Demikian pula di pasar hewan atau di lokasi pembelian ternak, pedagang masih dibebani sejenis pungutan (bentuk lain dari retribusi perubahan kepemilikan ternak) sebesar Rp 5.000/ekor.

Gambar.1

Proses Perizinan Pengiriman Ternak Sapi Antar Pulau



Walaupun proses perizinan dapat terus dilakukan, namun diakui bahwa kegiatan pemantauan keluar-masuknya komoditi ternak dan hasilnya (terutama pengiriman ternak hidup dan kulit) tetap sulit dilakukan, terlebih Kabupaten Gorontalo berbatasan langsung dengan Propinsi Sulteng.

Di tingkat kabupaten Perda baru menyangkut komoditi peternakan yang masih diizinkan adalah retribusi rumah potong hewan/RPH. Di Kabupaten Gorontalo, jenis pungutan yang akan diberlakukan tidak berbeda dengan Perda lama tentang pembantaian hewan, yang berbeda hanya nama dan besar tarif untuk masing-masing pungutan, seperti terlihat dalam Tabel 6.

**Tabel 6.** Perbandingan Nama dan Tarif Pungutan Pemotongan Hewan Berdasarkan Perda No.6, 1984 dan Perda Baru Tahun 1999

Perda No.6, 1984		Perda Baru Tahun 1999	
Jenis Pungutan	Besarnya Tarif (Rp/ekor)	Jenis Pungutan	Besarnya Tarif (Rp/ekor)
1. Sewa kandang	100	1. Biaya Tempat Pemotongan	5.000
2. Ongkos menyembelih *)	500	-	-
3. Pemeriksaan Kesehatan Hewan yang disembelih di Luar rumah pembantaian	1.000	2. Biaya Pemeriksaan Kesehatan Hewan 3. Biaya Pemeriksaan Daging	5.000 2.500
Total Biaya	1.600	Total Biaya	12.500

Keterangan : \*) selama ini penyembelihan dilakukan oleh para jagal sendiri

Di Kabupaten Minahasa, jenis retribusi yang terkandung dalam Perda baru tentang retribusi RPH diperinci atas: (1) biaya administrasi, (2) pemakaian kandang inap/karantina, (3) pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dipotong, (4) pemakaian tempat pemotongan, (5) pemeriksaan sesudah dipotong, (6) pemakaian ruang pelayuan daging, serta (7) pelayanan pengangkutan. Ironisnya hingga Perda ini dibuat (sedang diajukan ke Depdagri dan segera akan diberlakukan) Pemda setempat belum memiliki fasilitas RPH ataupun fasilitas pendukung lainnya sesuai jenis pelayanan tersebut. Nilai total 6 jenis pungutan pertama besarnya mencapai Rp 20.000/ekor sapi/kerbau, diperkirakan lebih besar dari biaya pajak potong hewan yang pernah diberlakukan. Konfirmasi yang diperoleh dari Dinas Peternakan setempat menyatakan bahwa retribusi (3) dan (4) akan segera diberlakukan di tempat pemotongan hewan/TPH. Dari segi kelengkapan fasilitasnya, TPH belum memenuhi syarat sebagai RPH. Penerapan Perda nampaknya terlalu dipaksakan dan Pemda hanya berorientasi pada perolehan PAD semata.

### 2.2.5. Regulasi Pengusahaan Rotan

Pengurusan izin hak pemungutan hasil hutan berupa rotan di wilayah Sulut diatur melalui SK Gubernur No.335 Tahun 1989 tentang 'Syarat-syarat, Tata Cara Permohonan, Pemberian dan Pengawasan Izin Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) Rotan di Propinsi DT I Sulut' dengan mengacu pada SK Menteri Kehutanan No. 208/Kpts-II/1989 tentang 'Hak Pemungutan Hasil Hutan'. Ditetapkan bahwa Izin HPHH diberikan kepada KUD, perorangan atau secara berkelompok yang diterbitkan oleh Kepala Dinas Kehutanan Propinsi. Pada awalnya pemberian izin HPHH diprioritaskan kepada KUD (sesuai Surat Gubernur No.522.22/07/3942 tanggal 30 Nopember 1989). Hasil evaluasi menunjukkan bahwa sebagian besar KUD tidak layak baik dari segi modal, manajemen maupun teknis operasionalnya, oleh karena itu surat gubernur tersebut dibatalkan. Staf Biro Perekonomian Pemda Sulut menambahkan bahwa dalam prakteknya KUD tidak melakukan aktivitas pemungutan rotan, tetapi hanya menikmati fee dengan cara menjual izin kepada pengusaha. Selanjutnya izin HPHH rotan hanya diberikan kepada KUD yang telah memenuhi syarat dan perorangan/perusahaan yang telah memiliki Nomor Registrasi dari Kanwil Departemen Kehutanan sebagai penerbit SAKB (Surat Angkutan Bukan Kayu Bulat).

**Pembayaran IHH.** Khususnya di Gorontalo ada 8 buah perusahaan pengolah/penampung rotan milik swasta yang memiliki izin HPHH dari Dinas Kehutanan Propinsi Sulut. Nampaknya tidak ada satu buah KUD pun yang melakukan kegiatan pembelian rotan saat ini. Dari keterangan yang diperoleh dari pimpinan dan staf salah satu perusahaan pengolahan rotan terbesar di Gorontalo menunjukkan bahwa proses pembuatan dan perpanjangan izin HPHH dilakukan bersamaan dengan pembayaran iuran hasil hutan (IHH) sesuai SK Menteri Kehutanan tentang 'Tarif IHH Bukan Kayu Untuk Seluruh Indonesia' yang besarnya ditetapkan menjelang tahun anggaran baru<sup>7</sup>. Nilai IHH yang harus dibayar perusahaan dihitung berdasarkan volume rotan yang akan diambil seperti yang diajukan saat permohonan dan dibayar dimuka. Jadi besarnya IHH tidak ditetapkan berdasarkan volume rotan yang sebenarnya diambil. Masa berlaku setiap izin HPHH adalah 6 bulan.

**Pemungutan Rotan.** Pelaksanaan pemungutan hasil hutan berupa rotan dilakukan oleh penduduk setempat secara berkelompok (20-30 orang), dikoordinir oleh seseorang yang berkedudukan sebagai ketua kelompok yang dimodali oleh pedagang pengumpul rotan yang mempunyai akses langsung dengan perusahaan penampung. Pedagang penampung dan atau ketua kelompok sekaligus berperan sebagai pemilik modal yang membiayai operasional pengambilan rotan di hutan, seperti biaya survai lokasi (Rp 13000/hari), uang (rata-rata Rp. 100 ribu/anggota) dan beras (rata-rata sebanyak 15 kg/anggota)<sup>8</sup>. Pembayaran kepada masing-masing pemungut ditetapkan berdasarkan jumlah/banyaknya rotan yang mampu mereka kumpulkan dan dihargai sesuai kualitasnya dengan mengacu pada patokan harga yang diberikan oleh perusahaan penampung rotan dikurangi biaya operasional pengambilan rotan tersebut.

### **Izin Pengangkutan Rotan**

Jauh hari sebelum kelompok petani pengumpul rotan akan mengangkut rotannya dari hutan, pedagang pengumpul atau ketua kelompok cukup meminta SAKB (Surat Angkutan Kayu Bulat, khusus untuk bukan kayu) kepada perusahaan pengolah rotan atau pemilik izin HPHH yang akan dituju sebagai tempat menjual rotannya. Setiap SAKB hanya dapat dipergunakan untuk izin pengangkutan dari setiap angkutan/truk yang digunakan. Pengurusan SAKB pada saat itu tidak memerlukan biaya (kecuali transport ke perusahaan) bagi petani pemungutnya, dan tidak ada batasan waktu berlakunya. Petani pengumpul yang akan membawa rotannya tinggal menunjukkan surat tersebut ke Cabang Dinas Kehutanan dimana dia mengambil rotan. SAKB juga harus ditunjukkan ke setiap pos kehutanan yang dilewati di sepanjang perjalanan menuju perusahaan penampungan di kota Gorontalo (lihat Gambar 2.a)

Sejak tanggal 1 April 1999, proses pengurusan surat izin pengangkutan rotan dirubah berdasarkan SK Dirjen Pengusahaan Hutan – Departemen Kehutanan dan Perkebunan No.85/KPTS/IV-PPHH/98 tanggal 1 Mei 1998. Blanko SAKB ditarik dan diganti dengan blanko Surat Angkutan Hasil Hutan Bukan Kayu (SAHHBK). Alasan mendasar sehubungan dengan perubahan proses perizinan tidak jelas, malahan mempersulit bahkan menimbulkan biaya tambahan bagi kelompok petani pengumpul rotan.

---

<sup>7</sup> Untuk TA 1997/98 atau perioda 1 April 1997 s/d 31 Maret 1998 besarnya tarif IHH bukan kayu ditetapkan berdasarkan SK Menteri Kehutanan No.173/KPTS-IV/97.

<sup>8</sup> Uang dan beras sebagian besar digunakan untuk bekal anggota keluarga selama ditinggalkan untuk mencari rotan. Lama pengambilan di hutan sekitar 10 hari ditambah waktu selama di perjalanan, pulang-pergi.

Sekarang pedagang pengumpul/ketua kelompok harus meminta surat permohonan penerbitan SAHHBK kepada perusahaan yang akan dituju sebagai tempat menjual hasil rotannya<sup>9</sup>. Kemudian surat permohonan tersebut diserahkan kepada Kepala Resort Pemangku Hutan (KRPH) yang berkedudukan di tingkat kecamatan untuk dibuatkan SAHHBK, dengan dibebani biaya sebesar Rp 50.000/truk (lihat Gambar 2.b). Pada dasarnya biaya tersebut merupakan pungutan liar, berdasarkan konfirmasi dari Dinas terkait keberadaannya tidak dibenarkan. Disamping biaya tersebut, di setiap pos kehutanan yang harus disinggahi, pedagang/kelompok petani juga dibebani pungutan liar yang besarnya berkisar Rp 5000 – Rp 10000/pos.

Masa berlaku SAHHBK ditetapkan hanya 1 hari (24 jam) saja. Apabila waktu telah terlewati sementara rotan belum diangkut, maka diharuskan membuat izin baru dengan biaya yang sama. Alasan Dinas Kehutanan memberlakukan pembatasan izin adalah untuk menghindari penggunaan ulang dari izin yang sama. Dari sisi kepentingan petani hal ini sangat membingungkan mengingat keadaan alam yang tidak menentu, saat musim hujan tidak mungkin rotan dapat diangkut karena kondisi jalan licin. Untuk menghindari pengulangan, maka pengurusan izin dilakukan setelah rotan benar-benar siap diangkut.

Permasalahan lain yang dihadapi kelompok petani adalah menyangkut keberadaan petugas dan ketersediaan blanko izin di KRPH. Seringkali petugas tidak ada di tempat, atau blanko perizinannya sudah habis sehingga harus menunggu, sementara rotan sudah siap diangkut. Komoditi rotan mudah rusak, lama penumpukan atau penyimpanan sementara hingga pemrosesan dilakukan maksimal satu minggu, lebih dari itu rotan akan membusuk dan tidak dapat diolah.

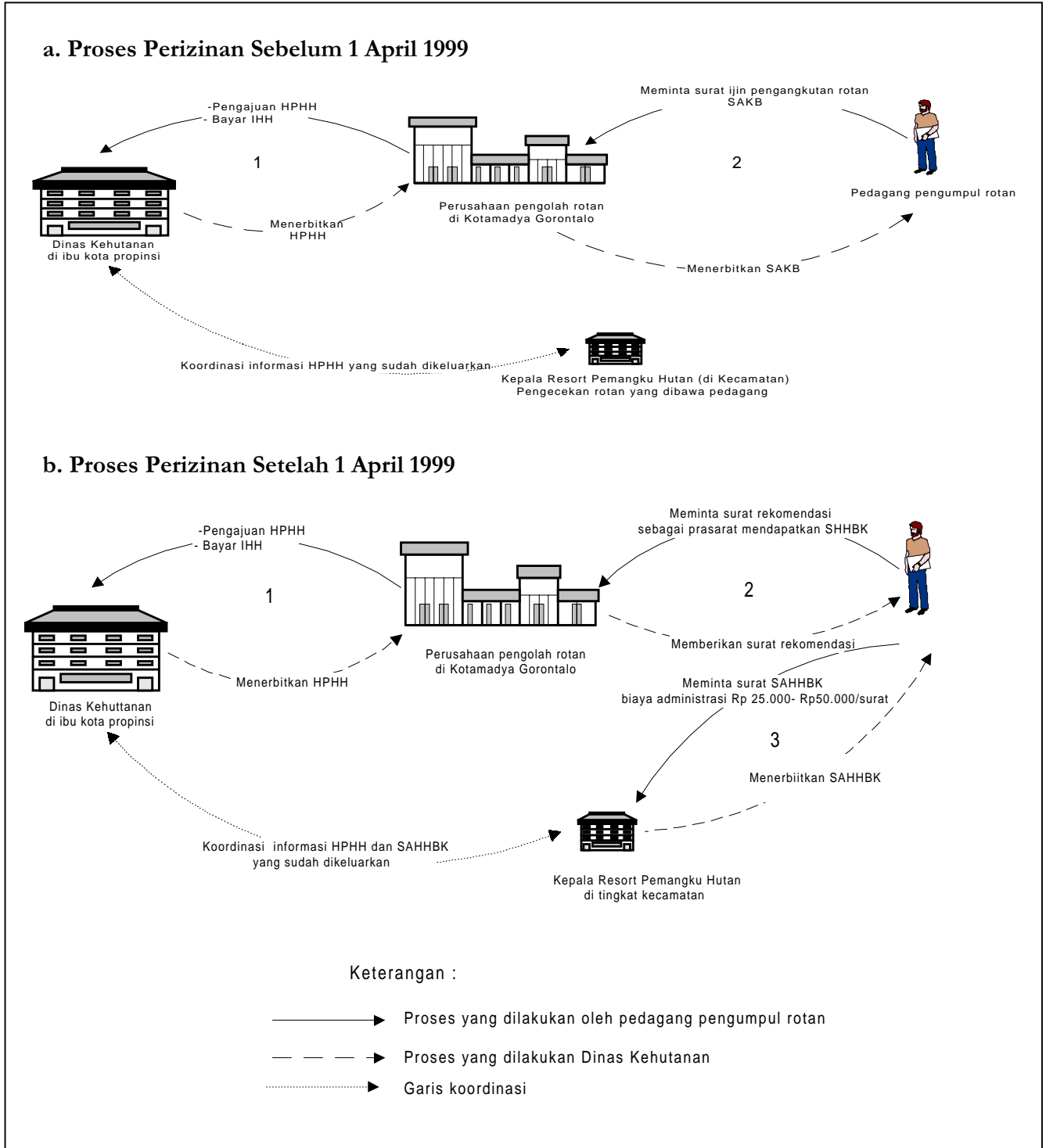
Dari 9 buah Perda baru yang telah diajukan Pemda Kabupaten Gorontalo ke Depdagri salah satunya adalah Perda tentang 'Petribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan'. Objek retribusi adalah seluruh jenis hasil hutan ikutan termasuk rotan yang diusahakan oleh pihak di luar pemegang HPHH. Pemberlakuan Perda ini dikhawatirkan akan tumpang tindih dengan keberadaan ketentuan menyangkut proses perizinan HPHH yang selama ini diatur oleh Pemerintah Pusat, Departemen Kehutanan. Hal ini akan semakin membingungkan dan mempersulit pelaku tataniaga rotan. Oleh karena itu perlu klarifikasi yang serius sebelum Perda tersebut benar-benar diberlakukan.

---

<sup>9</sup> Agar lebih fleksibel saat menentukan perusahaan penampung rotan yang akan dituju, biasanya pedagang pengumpul dan atau ketua kelompok meminta surat permohonan penerbitan SAHHBK kepada beberapa perusahaan penampung dan mengosongkan nama perusahaan/pembeli yang akan dituju. Ini memungkinkan pedagang untuk menjual rotannya kepada perusahaan yang menetapkan harga pembelian tertinggi. Informasi harga diperoleh dari sesama pedagang.



Gambar.2  
Proses Perizinan Pengambilan Rotan



### 3. DAMPAK DEREGULASI

#### 3.1. Perekonomian Daerah

Untuk mengetahui dampak pelaksanaan deregulasi terhadap perekonomian daerah, dilakukan analisis terhadap beberapa kasus perdagangan komoditi unggulan yang ada di Propinsi Sulawesi Utara. Komoditi unggulan yang dimaksud terdiri dari kelapa/kopra, cengkeh, ikan laut, ternak sapi dan rotan. Penelusuran terhadap tataniaga kelapa/kopra dan cengkeh dilakukan di wilayah Kabupaten Minahasa, sedangkan penelusuran terhadap perdagangan ikan laut, ternak sapi, dan rotan dilakukan di Kabupaten Gorontalo.

Apresiasi nilai rupiah terhadap US\$ selama krisis berlangsung, mendorong peningkatan harga jual semua komoditi yang dianalisis. Sehingga dampak deregulasi sulit diisolasi sepenuhnya dari pengaruh krisis tersebut. Berdasarkan nilai absolut ataupun nilai konstan harga jual seluruh komoditi pertanian mengalami peningkatan. Komoditi ikan menikmati kenaikan harga tertinggi dibandingkan komoditi lainnya.

**Tabel 7.** Perkembangan Harga Komoditi Pertanian Utama  
Di Propinsi Sulawesi Utara

Komoditi	Berlaku			Konstan		
	1997/98	1998/99*)	Perubahan	1997/98	1998/99*)	Perubahan
Kopra (Rp/Kg)	1.015	2.743	170%	926	1.511	63%
Cengkeh (Rp/Kg)	3.600	11.380	216%	3.301	5.877	78%
Rumput laut (Rp/Kg)	t.a.d	4.000	t.a.d	t.a.d	1.979	t.a.d
Ternak (Rp/ekor)**)	750.000	2.500.000	233%	670.661	1.238.053	85%
Ikan (Rp/Kg)***)	1.250	6.000	380%	1.118	2.971	166%

Catatan: \*) sampai dengan Juli 1999

\*\*\*) untuk berat ternak  $\pm$  300 kg

\*\*\*\*) untuk jenis ikan kembung

Untuk mengetahui gambaran dampak deregulasi, berikut dianalisa pergeseran harga dan margin yang diterima pelaku tataniaga secara proporsional.

##### 3.1.1. Komoditi Kelapa/Kopra (di Kabupaten Minahasa)

Sebagian besar kopra dipergunakan untuk bahan baku minyak goreng, sedangkan biji kelapa selain sebagai bahan baku minyak goreng, dipergunakan juga sebagai bahan baku pembuatan tepung kelapa. Kopra, minyak dan tepung kelapa selain untuk memenuhi kebutuhan di dalam negeri, juga di ekspor, terutama ke Belanda, USA, Jepang, dan Korea.

Penjualan kelapa atau kopra dari petani dapat dilakukan melalui pedagang pengumpul atau langsung ke perusahaan/pabrik pengolahan. Sementara petani pemilik lahan kelapa yang cukup luas, dengan hasil produksi sekitar 10 ton kopra/panen (3 kali panen dalam satu tahun) pada umumnya berperan pula sebagai pedagang pengumpul.

Pabrik pengolahan umumnya memiliki petugas atau pedagang pengumpul yang dipercaya dan dimodali untuk melakukan pembelian kepada petani. Salah satu pabrik pengolah kopra terbesar di Sulut adalah PT Bimoli. Berdasarkan informasi dari Kanwil Depperindag setempat, ada 10 buah industri pengolahan kelapa dan kopra di Sulut dengan total kebutuhan

bahan baku 313,5 ribu ton. Produksi kopra Sulut baru memenuhi sekitar 83,4% dari jumlah kebutuhan bahan baku tersebut. Banyaknya pedagang dan industri pengolahan kopra dan kelapa memungkinkan terjadinya persaingan yang ketat diantara mereka dalam memperoleh bahan baku.

Dana Rehabilitasi Kopra (DRK) adalah pungutan formal yang pernah dibebankan kepada pedagang/perusahaan pengolah kopra, namun sejak tahun 1991 pungutan ini dihapus<sup>10</sup>. Sebelum pelaksanaan deregulasi, sopir atau pemilik kendaraan yang mengangkut kopra/kelapa sering diberhentikan petugas di jalan raya dengan alasan yang tidak jelas. Mereka dengan terpaksa harus membayar pungutan liar yang besarnya sekitar Rp 2000/pos. Perjalanan antara Amurang di Minahasa ke Bitung atau Manado harus melewati 4 hingga 5 pos. Saat ini petugas di jalan raya jarang sekali ditemui, walaupun ada para sopir lebih berani untuk melakukan penolakan.

**Tabel 8.** Marjin Tataniaga Pedagang Pengumpul Kopra dari Kabupaten Minahasa, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/Kg)

No.	U r a i a n	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi
1.	Harga Beli (Harga Jual di Tingkat Petani *) <b>% thd Harga Jual Pedagang</b>	637,5 <b>65,1%</b>	1.997,5 <b>81,5%</b>
2.	Biaya Tataniaga	18,2	100,6
	a. Jemur dan Gudang	2,5	12,5
	b. Karung	7,7	38,5
	c. Biaya Angkut	8,0	49,6
3.	Pungutan Informal **) <b>% thd Total Biaya</b>	2,0 <b>9,9%</b>	0,4 <b>0,4%</b>
4.	Biaya Tataniaga & Pungutan - Perubahan Biaya (tataniaga dan pungutan)	20,2	101,0 400%
5.	Biaya Pengadaan	657,7	2.098,5
6.	Harga Jual Pedagang Pengumpul ke Pabrik ***)	980,0	2.450,0
7.	- Keuntungan <b>- Marjin</b>	322,3 <b>32,9%</b>	351,5 <b>14,3%</b>

Catatan : \*) setelah dikurangi susut berat oleh pedagang sebesar 15%

\*\*) biasanya ditanggung oleh pemilik mobil /sopir

\*\*\*) setelah dikurangi susut berat oleh Pabrik Pengolah sebesar 2%

<sup>10</sup> Salah satu Perda baru yang dibuat Pemda Sangihe Talaud adalah Perda No.1 Tahun 1998 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah. Salah satu bentuk retribusi yang ditetapkan adalah retribusi pemakaian/penggunaan gudang/tempat penyimpanan. Khusus untuk hasil bumi, termasuk kopra dikenakan tarif sebesar Rp 15.000/m<sup>3</sup>. Dalam pelaksanaannya pengenaan retribusi dibebankan pada pada setiap komoditi yang diantar pulaukan, bukan karena penggunaan fasilitas gudang/tempat seperti yang dimaksud dalam Perda (lihat Kompas, 5 Mei 1999 :'Kebijakan Menyimpang, Ekspor Sulut Anjlok'). Berdasarkan konfirmasi yang diperoleh dari Pemda Sulut, saat ini penyimpangan tersebut telah diklarifikasi.

Semakin ketatnya persaingan diantara pedagang tercermin dari menurunnya margin tataniaga kopra yang dinikmati pedagang. Seperti dapat dilihat dalam Tabel 8, margin pedagang pengumpul turun dari 33% menjadi 14%. Disamping itu jumlah kopra yang mampu mereka kumpulkan juga semakin berkurang. Omset kopra seorang pedagang pengumpul biasanya mencapai 200-300 ton/bulan, sekarang omsetnya rata-rata hanya 100 ton/bulan. Sebaliknya proporsi harga kopra yang dinikmati petani meningkat cukup besar, yaitu dari 65% sebelum deregulasi menjadi 82%. Sementara kontribusi pungutan terhadap total biaya turun dari sekitar 10% menjadi kurang dari 1% saja.

Demikian pula bagian pendapatan yang diperoleh petani pemilik dibandingkan dengan harga jual kopra menunjukkan peningkatan walaupun kecil sekali. Jika dibandingkan dengan harga jual di tingkat pedagang pengumpul, proporsi pendapatan petani meningkat dari sekitar 38% menjadi 49% seperti dapat dilihat dalam Tabel 9 berikut.

**Tabel 9.** Pendapatan Petani Kopra \*) di Kabupaten Minahasa, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/Kg)

No.	U r a i a n	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi
1.	Harga Jual di Tingkat Petani	750,0	2.350,0
2.	Biaya Operasional	379,8	1.161,6
	a. Pemeliharaan Kebun	25,0	50,0
	b. Buruh Panen dan Pengolahan **)	178,5	559,3
	c. Biaya Angkut	63,8	199,8
	d. Susut Bobot Kopra (15%)	112,5	352,5
3.	Pendapatan Petani	370,3	1.188,5
	<b>% thd Harga Jual Petani</b>	<b>49,4%</b>	<b>50,6%</b>
	<b>% thd Harga Jual Pedagang</b>	<b>37,8%</b>	<b>48,5%</b>

Catatan : \*) Rendemen kelapa menjadi kopra  $\pm$  25%

\*\*) Bagi hasil antara petani pemilik dengan buruh setelah dipotong biaya angkut (2/3 bagian pemilik, 1/3 bagian buruh)

Seperti halnya margin di tingkat pedagang pengumpul, margin yang dinikmati perusahaan pengolah pun diperkirakan turun. Berdasarkan data yang diperoleh dari salah satu perusahaan pengolah kelapa menjadi minyak menunjukkan bahwa margin yang dinikmati turun dari sekitar 28% menjadi 9%. Sebaliknya harga pembelian kelapa terhadap harga jual minyak proporsinya meningkat dari 63% menjadi 83% (lihat Tabel 10).

**Tabel 10.** Marjin Tataniaga Pabrik Pengolah Kelapa di Kabupaten Minahasa, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/Kg Minyak Kelapa)

No.	U r a i a n	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi
1.	Harga Beli Kelapa *)	1.250,0	3.333,3
	<b>% thd Harga Jual minyak</b>	<b>62,5%</b>	<b>83,3%</b>
2.	Biaya Produksi	200,0	325,0
3.	Harga Jual Minyak	2.000,0	4.000,0
4.	- Keuntungan	550,0	341,7
	- Marjin	27,5%	8,5%

Catatan : \*) harga beli kelapa untuk menghasilkan 1 kg minyak (10 kg kelapa=1,2 kg minyak)

### 3.1.2. Komoditi Cengkeh (di Kabupaten Minahasa)

Pada masa perdagangan cengkeh dimonopoli BPPC, harga yang dinikmati petani diperkirakan hanya 37% dari harga patokan atau sekitar 83% dari harga beli pedagang pengumpul pada saat itu (lihat Tabel 11). Kesempatan untuk memperoleh porsi harga yang lebih besar tidak dapat dinikmati petani mengingat adanya kolusi antara pedagang pengumpul cengkeh dengan oknum KUD/PUSKUD. Diperkirakan sebagian besar cengkeh petani tidak dapat langsung dijual ke KUD/PUSKUD tetapi dengan terpaksa menjualnya melalui pedagang pengumpul, seperti telah dikemukakan sebelumnya.

**Tabel 11.** Marjin Tataniaga Pedagang Pengumpul Cengkeh dari Kabupaten Minahasa, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/Kg)

No.	U r a i a n	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi
1.	Harga Beli (Harga Jual di Tingkat Petani)	2.900,0	12.100,0
	<b>% thd Harga Jual Pedagang</b>	<b>82,9%</b>	<b>96,8%</b>
	<b>% thd Harga Patokan BPPC (Rp 7900)</b>	<b>36,7%</b>	<b>-</b>
2.	Biaya Tataniaga *)	164,1	327,5
	a. Jemur dan Gudang	-	30,0
	b. Biaya Angkut (& karung)	-	110,0
	c. Susut	-	187,5
3.	Harga Pengadaaan	3.064,1	12.427,5
4.	Harga Jual Pedagang Pengumpul	3.500,0	12.500,0
5.	- Keuntungan	435,9	72,5
	<b>- Marjin</b>	<b>12,5%</b>	<b>0,6%</b>

Catatan : \*) data sebelum deregulasi berdasarkan studi Analisis Margin Tataniaga Cengkeh oleh Ivone J.J. Pogalin, Universitas Sam Ratulangi, Manado, 1998.

\*\*) sebelum deregulasi dijual melalui KUD, sekarang langsung ke pabrik rokok

Setelah perdagangan cengkeh dibebaskan dan berbagai bentuk pungutan (formal dan informal) terhadap komoditi cengkeh dihapuskan, maka seluruh bentuk distorsi harga di

tingkat petani dapat dihilangkan. Pada saat ini (Juni 1999) petani cengkeh dapat menikmati proporsi harga jauh lebih besar, yaitu sekitar 97% dari harga beli pabrik rokok.

Ketatnya persaingan diantara pedagang cengkeh tercermin dari kecilnya margin yang mereka nikmati (kurang dari 1%). Disamping itu karena suplai cengkeh dipasaran menipis dan sebagian besar petani pada saat ini tidak memiliki stok cengkeh, sementara permintaan terhadap cengkeh menunjukkan peningkatan sejalan dengan terus meningkatnya harga yang ditawarkan pihak pabrik rokok. Hal ini semakin meningkatkan posisi tawar menawar petani khususnya bagi yang masih memiliki stok cengkeh.

### 3.1.3. Komoditi Ikan Laut (di Kabupaten Gorontalo)

Pungutan retribusi TPI merupakan bagian terbesar (sekitar 56%) dari total biaya yang harus dikeluarkan oleh pedagang pengumpul ikan selama ini. Setelah retribusi tersebut dihapuskan, keberadaan pungutan saat ini hanya 1% saja dari total biaya yang harus dikeluarkan, seperti dapat dilihat dalam Tabel 12 berikut ini.

**Tabel 12.** Margin Tataniaga Pedagang Ikan Laut dari Kabupaten Gorontalo \*), Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/Kg)

No.	U r a i a n	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi
1.	Harga Beli (Harga Jual di Tingkat Nelayan **)	2.000,0	4.666,7
	<b>% thd Harga Jual Pedagang</b>	<b>60,0%</b>	<b>80,0%</b>
2.	Biaya Tataniaga	155,6	416,7
	a. Biaya Angkut	55,6	166,7
	b. Es Balok	100,0	250,0
3.	Pungutan		
	a. Retribusi TPI ***)	200,0	4,0
	<b>-% thd Total Biaya</b>	<b>56,2%</b>	<b>1,0%</b>
	<b>-% thd Harga Pengadaan</b>	<b>8,5%</b>	<b>0,1%</b>
4.	Biaya Tataniaga & Pungutan	355,6	420,7
	- Perubahan Biaya (tataniaga & pungutan)		18,3%
5.	Harga Pengadaan	2.355,6	5.087,3
6.	Harga Jual di Bakul/Pedagang Pengumpul	3.333,3	5.833,3
7.	- Keuntungan	977,8	746,0
	<b>- Margin</b>	<b>29,3%</b>	<b>12,8%</b>

Catatan : \*) TPI Kwandang

\*\*) harga ikan kembung/deho

\*\*\*) setelah deregulasi, pungutan bersifat sukarela

Setelah deregulasi, nelayan dapat menikmati proporsi harga jual lebih besar yaitu sekitar 80% (sebelumnya hanya 60%), sebaliknya margin di tingkat pedagang turun dari sekitar 29%

menjadi 13%. Walaupun peran pedagang sangat dominan dalam menetapkan harga beli ikan, pada kenyataannya diantara mereka terjadi persaingan yang cukup ketat. Di salah satu TPI di Gorontalo (TPI Inengo) setiap harinya beroperasi sekitar 100 orang pedagang pengumpul kecil maupun besar sedangkan di TPI Kwandang sendiri beroperasi lebih dari 50 orang pedagang. Hilangnya retribusi TPI, dapat dipastikan mendorong kenaikan harga di tingkat nelayan.

### 3.1.4. Komoditi Ternak Sapi (di Kabupaten Gorontalo)

Daerah tujuan pengiriman ternak dari Sulut terutama adalah Balikpapan dan Jakarta, disamping itu pengiriman dilakukan pula ke Tarakan dan Irian Jaya. Kebebasan penentuan daerah tujuan pengiriman ternak belum dimanfaatkan oleh pedagang ternak antar pulau dari Sulut. Mereka belum mengetahui secara pasti peluang pemasaran ternak di wilayah lainnya.

Sebelum deregulasi, pedagang ternak antar pulau dikenai 5 jenis retribusi oleh Dinas Peternakan Kabupaten, Dinas Peternakan Propinsi dan Biro Perekonomian Sekwilda Sumut, yang dipungut bersamaan dengan pengurusan izin pengeluaran ternak. Menjelang pengiriman ternak, setelah surat izin pengeluaran ternak diperoleh, pedagang juga dibebani uang jasa karantina yang dipungut oleh petugas karantina di pelabuhan penyebrangan. Perincian jenis pungutan dan besarnya tarif disajikan dalam Tabel 13. Total pungutan yang harus dibayar rata-rata mencapai Rp 23.563/ekor ternak, 27% lebih mahal dari tarif normatif sesuai ketentuan perundangan yang berlaku.

**Tabel 13.** Jenis dan Tarif Pungutan Formal yang Dibebankan kepada Pedagang Ternak dari Kabupaten Gorontalo, Sebelum Deregulasi

No.	Jenis Pungutan/Retribusi	Tarif Pungutan (Rp/ekor)	
		Normatif	Aktual
1.	Perubahan Kepemilikan Ternak/Disnak Kab. *)	2.500	5.000
2.	Pemeriksaan Penyakit Hewan/Disnak Prop. **)	3.000	3.500
3.	Pemasukan/pengeluaran Ternak/Disnak Prop. **)	10.000	10.000
4.	Leges (Rp 7500/izin/120ekor)/Disnak Prop. ***)	62,5	62,5
5.	Administrasi di Biro Perekonomian (informal)	0	2.000
6.	Karantina Hewan/Deptan	3.000	3.000
	<b>Total</b>	<b>18.562,5</b>	<b>23.562,5</b>

Sumber: \*) Keputusan Bupati Kepala Daerah Dati II Gorontalo No. 512/1992

\*\*) Perda No. 10/1992 Propinsi Sulawesi Utara

\*\*\*) Perda No. 4/1994 Propinsi Sulawesi Utara

Walaupun secara formal kelima pungutan daerah telah dihapus, namun pada kenyataannya pedagang masih dibebani biaya sejenis yang statusnya telah berubah menjadi pungutan liar dengan jumlah yang relatif lebih kecil (Rp 15.000/ekor).

Berdasarkan analisa margin tataniaga pedagang ternak seperti disajikan dalam Tabel 14, sebelum deregulasi kontribusi pungutan terhadap total biaya tataniaga ternak mencapai 21%, kemudian setelah deregulasi kontribusinya turun menjadi 10%. Secara nominal jumlahnya hanya turun sekitar 24%.

Pemilik ternak menikmati kenaikan harga yang cukup besar. Sebelum deregulasi proporsi harga yang dinikmati peternak hanya 60% namun kemudian meningkat mencapai lebih dari

83% terhadap harga jual di daerah tujuan pemasaran terutama Balikpapan. Sebaliknya margin yang dapat dinikmati pedagang turun, dari 31% menjadi sekitar 11%.

**Tabel 14.** Margin Tataniaga Pedagang Ternak Sapi dari Gorontalo untuk Tujuan Balikpapan, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (Rp/ekor)

No.	U r a i a n	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi
1.	Harga Beli (Harga Jual di Tingkat Peternak)	750.000	2.500.000
	- % harga thd harga jual di Daerah Tujuan	60,0%	83,3%
2.	Biaya Tataniaga (Di Daerah Asal - Balikpapan)	89.333	155.500
	- Perubahan besarnya biaya		74,1%
3.	Pungutan	23.563	18.000
	a. Formal	18.563	3.000
	b. Informal *)	5.000	15.000
	-% Pungutan thd Total Biaya	20,9%	10,4%
	-% Pungutan thd Harga Pengadaan	2,7%	0,7%
	- Perubahan besarnya pungutan		-23,6%
4.	Total Biaya Tataniaga	112.896	173.500
	- Perubahan Biaya		53,7%
5.	Harga Pengadaan	862.896	2.673.500
6.	Harga Jual di Cakung/Jakarta	1.250.000	3.000.000
7.	- Keuntungan	387.105	326.500
	- Margin	31,0%	10,9%

Catatan : \*) dipungut saat mengurus izin di kantor Gubernur dan atau Disnak Propinsi

Tingginya kenaikan proporsi harga yang diterima peternak di Gorontalo dimungkinkan karena pedagang antar pulau tidak membebaskan kenaikan biaya tataniaga terhadap harga beli. Pedagang lebih mengutamakan upaya peningkatan omset penjualan ternaknya. Jumlah ternak yang diantarpulaukan oleh salah seorang pedagang pada tahun 1997/98 adalah dekiter 1400 ekor ternak sapi/kerbau (120 ekor/bulan), sedangkan pada tahun ini (1999) untuk perioda Januari hingga Juni saja sudah mampu mengirim sekitar 1000 ekor (170 ekor/bulan). Secara kebetulan pedagang yang bersangkutan sekaligus juga sebagai pemilik Perahu Layar Motor.

### 3.1.5. Komoditi Rotan (di Kabupaten Bolaang Mongondow dijual ke Gorontalo)

Penelusuran tataniaga rotan dilakukan terhadap pedagang pengumpul rotan dari Kecamatan Tuntung dan Kaidipang di Kabupaten Bolaang Mongondow, yang secara kebetulan ditemui saat menjual hasil rotannya di salah satu perusahaan pengolah rotan di Gorontalo. Pada



kenyataannya proses perizinan yang dilakukan pedagang pengumpul baik di Gorontalo maupun di Mongondow adalah sama.

Berbeda dengan kasus pada komoditi pertanian lainnya, pemberlakuan perizinan baru dalam perusahaan/pemungutan rotan saat ini justru menimbulkan distorsi terhadap harga di tingkat petani pemungut rotan. Posisi tawar petani pengumpul rotan juga sangat lemah, kegiatan usaha mereka tergantung pada pedagang pengumpul yang berkedudukan sebagai pemilik modal sekaligus sebagai penentu harga di tingkat petani.

Seperti dapat dilihat dalam Tabel 15, pungutan informal dalam perusahaan rotan hanya 6% dari total biaya tataniaga yang harus dikeluarkan pedagang. Namun demikian proporsi harga yang dapat dinikmati petani hanya 56% saja dari harga jual di tingkat pedagang pengumpul. Sementara margin keuntungan yang diperoleh pedagang pengumpul mencapai 35%. Kondisi ini dimungkinkan karena harga pembelian rotan sepenuhnya ditetapkan pedagang pengumpul yang mempunyai akses langsung dengan perusahaan penampung/pengolah rotan. Disamping itu, seperti telah diulas sebelumnya bahwa pedagang pengumpul adalah pemilik modal yang membiayai keperluan keluarga dan kegiatan kelompok petani pengumpul rotan selama di hutan, hubungan seperti ini tidak memungkinkan petani menjual rotan yang dapat dikumpulkannya kepada pedagang lain, walaupun terjadi mereka akan dikucilkan dan tidak diikutsertakan lagi dalam pengambilan rotan selanjutnya.

**Tabel 15.** Margin Tataniaga Pedagang Pengumpul Rotan dari Kaidipang Kabupaten Bolaang Mongondow \*), Juli 1999

No.	U r a i a n	Rp/Batang
1.	Harga Beli (Harga Jual di Tingkat Petani)	2.500
	% harga beli thd harga jual pedagang	56,2%
2.	Biaya Tataniaga	369,4
	a. Operasional di Hutan	108,5
	b. Biaya Angkut ke Gorontalo	260,9
3.	Pungutan Informal	25,0
	% Pungutan thd Total Biaya	6,3%
4.	Biaya Tataniaga & Pungutan	394
5.	Harga Pengadaan	2.894
6.	Harga Jual Pedagang Pengumpul	4.450
7.	- Keuntungan	1.556
	- Margin	35,0%

Catatan : \*) hasil rotan dijual ke Perusahaan Pengolah Rotan di Gorontalo

Biaya berupa uang dan beras (lihat bagian 2.2.5, halaman 18), yang diberikan pedagang kepada setiap petani pengumpul selama pengambilan rotan, pada akhirnya diperhitungkan terhadap harga pembelian rotan. Sehingga pendapatan bersih yang diterima petani diperkirakan hanya sekitar 72% dari harga jual rotan tersebut atau sekitar 41% dari harga yang diterima pedagang pengumpul rotan atau harga beli perusahaan, seperti terlihat dalam Tabel 16.

**Tabel 16.** Pendapatan Petani Pengambil Rotan di Kaidipang Kabupaten Bolaang Mongondow, Juli 1999

No.	U r a i a n	Rp/Batang
1.	Harga Jual di Tingkat Petani	2.500
2.	Biaya Operasional	695
	a. Beras (15 kg)	195
	b. Uang	500
3.	Pendapatan Petani	1.805
	<b>% thd harga jual Petani</b>	<b>72,2%</b>
	<b>% thd harga jual PP</b>	<b>40,6%</b>

### 3.2. Penerimaan dan Belanja Daerah

Pergeseran dan perubahan besarnya pendapatan dan belanja daerah sebelum deregulasi (TA 1997/98) dan sesudah deregulasi (TA 1998/99) akan diuraikan di bagian ini. Pada saat pemantauan dilakukan krisis ekonomi dan moneter yang melanda Indonesia belum sepenuhnya pulih, kondisi ini secara langsung berpengaruh terhadap pendapatan pemerintah daerah. Disadari untuk mengisolasi atau membedakan dampak yang disebabkan deregulasi dan dampak karena krisis tersebut sulit dilakukan.

Data selengkapnya mengenai perubahan PAD dan APBD di tiga daerah penelitian disajikan dalam Tabel 17 dan Tabel 18 di bawah ini. Sedangkan perincian mengenai perubahan nilai PAD disajikan dalam Lampiran 1a, 1b, dan 1c.

#### 3.2.1. Penerimaan Daerah

Penerimaan Asli Daerah (PAD) Propinsi Sulawesi Utara dan Kabupaten Gorontalo pada TA 1998/99, masing-masing turun 17% dan 13% dibandingkan nilai PAD pada TA 1997/1998. Sebaliknya nilai PAD Kabupaten Minahasa justru meningkat sebesar 6%. Sedangkan dilihat dari penerimaan APBD, baik di tingkat propinsi maupun di kedua kabupaten yang dikunjungi, secara total nilainya meningkat.

Penerimaan pajak daerah Propinsi Sulut yang berasal dari BBN-KB berkurang lebih dari Rp 6 milyar, sementara realisasi penerimaan yang berasal dari sumber penerimaan baru yaitu PBB-KB, hanya diperoleh sekitar Rp 3,6 milyar. Demikian pula penerimaan pos retribusi daerah hilang sekitar Rp 4 milyar atau turun hampir 74% dibandingkan TA sebelumnya. Faktor krisis dan pelaksanaan deregulasi secara bersamaan berpengaruh langsung terhadap PAD Propinsi Sulut.

Penyebab utama turunnya PAD Kabupaten Gorontalo adalah hilangnya seluruh penerimaan dari pihak ke-3 kepada daerah, yang selama ini dimasukkan ke dalam pos penerimaan lain-lain. Pada TA 1997/98 realisasi penerimaan dari pihak ke-3 besarnya mencapai Rp 768 juta. Untuk TA 1998/99 penerimaan tersebut ditargetkan sebesar Rp 600 juta, namun tidak ada realisasinya. Ini mengakibatkan hilangnya penerimaan lain-lain sekitar Rp 644 juta atau 72%

dari realisasi pada tahun sebelumnya. Sementara penerimaan yang berasal dari pos pajak daerah meningkat sekitar 55%, dan dari retribusi daerah meningkat sekitar 4%, bahkan penerimaan bagian laba BUMD meningkat hingga 643%. Apabila keberadaan penerimaan dari pihak ke-3 tidak diperhitungkan, maka realisasi penerimaan pajak galian golongan C dan pemanfaatan air bawah tanah serta air permukaan sebesar Rp 110 juta diperkirakan sudah mampu mengkompensasi penerimaan yang dihapus.

Berbeda dengan Kabupaten Gorontalo, PAD Kabupaten Minahasa pada TA 1998/99 justru meningkat karena ada realisasi penerimaan lain-lain yang berasal dari sumbangan pihak ke-3 untuk pembangunan Stadion Minahasa dan jasa giro, yang besarnya mencapai Rp 710 juta. Jumlahnya sedikit lebih besar dibandingkan dengan besarnya penerimaan retribusi daerah yang hilang. Sedangkan penerimaan dari pajak galian golongan C dan pemanfaatan air bawah tanah serta air permukaan yang besarnya mencapai Rp 142 juta, meningkatkan penerimaan pajak daerah hingga sekitar 31% dibandingkan pada TA sebelumnya.

**Tabel 17.** Perkembangan Jumlah PAD dan Penerimaan APBD  
Propinsi Sulut, Kabupaten Gorontalo dan Minahasa, TA 1997/98 vs TA 1998/99

Uraian	Sulawesi Utara			Gorontalo			Minahasa		
	97/98	98/99	Perubahan	97/98	98/99	Perubahan	97/98	98/99	Perubahan
	(Rp juta)			(Rp juta)			(Rp juta)		
PAD	28.380	23.475	-17%	2.279	1.978	-13%	3.422	3.639	6%
APBD	127.843	130.100	2%	74.260	83.478	12%	103.089	117.045	14%
Pajak Daerah	20.043	18.663	-7%	433	669	55%	1.114	1.462	31%
Retribusi Daerah	5.357	1.396	-74%	907	941	4%	1.910	1.202	-37%
Sumbangan dan Bantuan	85.789	93.923	10%	66.077	73.648	11%	89.501	100.601	12%
Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak	12.825	12.262	-4%	5.513	7.223	31%	9.117	11.377	25%
Pajak dan Retribusi Yang Dihapus*)	5.083			377			1.068		
Pajak dan Retribusi Baru **)	3.684			193			142		
Penerimaan Lain-Lain	1.462	2.187	50%	893	249	-72%	166	874	427%
Sumb. Pihak Ke-3	17	990	5581%	768	0	-100%	0	445	-

Sumber: - Buku Perhitungan APBD Sulawesi Utara, Gorontalo, dan Minahasa  
- Dispenda Sulawesi Utara

Keterangan: \*) Berdasarkan data Rencana Tahun Anggaran 1997/1998  
\*\*) Berdasarkan data Realisasi Tahun Anggaran 1998/1999

**Tabel 18.** Perkembangan Struktur PAD dan Penerimaan APBD  
Propinsi Sulut, Kabupaten Gorontalo dan Minahasa, TA 1997/98 vs TA 1998/99

Propinsi/Kabupaten	Sulawesi Utara			Gorontalo			Minahasa		
	97/98	98/99	Perubahan	97/98	98/99	Perubahan	97/98	98/99	Perubahan
Kontribusi/Proporsi									
PAD Terhadap APBD	22%	18%	-19%	3%	2%	33%	3%	3%	0%
Pajak Terhadap PAD	71%	80%	13%	19%	34%	79%	33%	40%	21%
Retribusi Terhadap PAD	19%	6%	-68%	40%	48%	20%	56%	33%	-41%
Pos Sumbangan & Bantuan thd APBD	67%	72%	8%	89%	88%	-1%	87%	86%	-1%
Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak thd APBD	10%	34%	240%	7%	9%	29%	9%	10%	11%
Pajak dan Retribusi Yang Dihapus thd PAD	17%			13%			18%		
Pajak dan Retribusi yang Dihapus thd APBD	4%			1%			1%		
Penerimaan Lain-Lain Thd PAD	5%	9%	80%	39%	13%	-67%	5%	24%	380%
Sumbangan Pihak ke-3 Thd PAD	0%	4%	-	34%	4%	-88%	0%	12%	-

Penerimaan APBD Propinsi Sulut untuk TA 1998/1999 mencapai Rp 130.1 milyar, naik sekitar 2% dibandingkan pada TA sebelumnya. Walaupun PAD turun, dan penerimaan dari Bagi Hasil Bukan Pajak, khususnya yang berasal dari penerimaan SDTC (Sumbangan Diversifikasi Tanaman Cengkeh) hilang sebesar Rp 2 milyar, akan tetapi penerimaan Pos Sumbangan dan Bantuan yang memberikan kontribusi sekitar 70% terhadap total penerimaan APBD meningkat sekitar 10%. Secara keseluruhan kontribusi PAD terhadap APBD Propinsi Sulut pada TA 1997/98 mencapai sekitar 22%, turun 19% dibandingkan kontribusi pada TA 1998/99.

Seperti halnya penerimaan APBD tingkat propinsi, penerimaan APBD Kabupaten Gorontalo dan Minahasa juga meningkat masing-masing 12% dan 14%. Naiknya APBD di kedua kabupaten sampel ini, sebagian besar disebabkan karena naiknya penerimaan Pos Sumbangan dan Bantuan serta Pos Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak. Penerimaan dalam Pos Bagi Hasil Pajak yang diperoleh dari PBB-KB, belum sepenuhnya masuk ke dalam APBD TA 1998/99, sehubungan dengan terlambatnya pencairan dana tersebut. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dispenda Propinsi, pada akhir TA 1998/99 Kabupaten Gorontalo menerima dana bagian PBB-KB sebesar Rp 862 juta sedangkan Kabupaten Minahasa menerima sebesar Rp. 562 juta. Berdasarkan perhitungan APBD Kabupaten Minahasa TA 1998/99 baru terrealisasi sebesar Rp145 juta, sementara di Gorontalo dana ini belum masuk ke dalam perhitungan APBD.

Dilihat dari strukturnya, kontribusi pajak daerah terhadap PAD pada TA 1998/99 mencapai 80%. Di tingkat kabupaten sumber PAD terbesar berasal dari penerimaan retribusi daerah kemudian diikuti oleh pajak daerah. Di Kabupaten Minahasa khususnya, kontribusi retribusi daerah pada TA 1998/99 hanya 33% (sebelumnya 56%), digeser oleh pajak daerah yang memberikan kontribusi hampir 40% (sebelumnya 33%). Akan tetapi mengingat kecilnya kontribusi PAD terhadap APBD di kedua kabupaten tersebut (hanya 2-3% saja), maka

kontribusi pajak maupun retribusi daerah menjadi kecil sekali. Namun demikian sekecil apapun kontribusi PAD, mengingat sifat dana yang mudah dicairkan dan dapat digunakan kapanpun, hal ini menjadikan PAD sangat berarti bagi daerah. Seperti halnya di daerah lain yang pernah dikunjungi, Penerimaan Pos Sumbangan dan bantuan mendominasi struktur APBD di tingkat propinsi dan kabupaten.

### 3.2.2. Belanja Daerah

Keluhan daerah atas penghapusan berbagai pungutan tidak tercermin secara konsisten dalam alokasi belanja daerahnya. Di tingkat propinsi, jumlah belanja rutin untuk TA 1998/99 meningkat cukup signifikan sebesar 14% dibandingkan pada TA sebelumnya. Kenaikan harga barang dan biaya transportasi merupakan penyebab utama kenaikan tersebut. Alokasi anggaran pembangunan untuk TA 1998/99 mengalami penurunan sebesar 4% dibandingkan TA sebelumnya. Berdasarkan strukturnya, alokasi biaya rutin dan biaya pembangunan di tingkat propinsi relatif seimbang.

Seperti halnya di tingkat propinsi, alokasi belanja rutin di kedua kabupaten sampel juga meningkat cukup besar. Sedangkan untuk belanja pembangunan, besarnya kenaikan (Minahasa) ataupun penurunan (Gorontalo) dari segi jumlah tidak begitu mencolok. Dilihat dari strukturnya, belanja rutin di kedua kabupaten sampel memiliki porsi terbesar dibandingkan alokasi untuk belanja pembangunannya. Secara total, belanja daerah di kedua kabupaten meningkat, yaitu 11% untuk Kabupaten Gorontalo dan 13% untuk Kabupaten Minahasa.

**Tabel 19.** Perkembangan Jumlah Belanja Pemerintah Daerah Propinsi Sulut, Kabupaten Gorontalo dan Minahasa, TA 1997/98 vs TA 1998/99

Jenis Pengeluaran	Sulawesi Utara			Gorontalo			Minahasa		
	97/98	98/99	Perubahan	97/98	98/99	Perubahan	97/98	98/99	Perubahan
1. Rutin									
- Rp Juta	63.282	71.927	14%	43.714	52.201	19%	77.480	89.338	15%
- % thd Total	50%	54%	9%	59%	64%	8%	76%	78%	3%
2. Pembangunan									
- Rp Juta	64.121	61.452	-4%	29.917	29.275	-2%	24.182	25.487	5%
- % thd Total	50%	46%	-8%	42%	36%	-14%	24%	22%	-7%
Total Pengeluaran	127.403	133.379	5%	73.631	81.476	11%	101.662	114.808	13%

Sumber: - Buku Perhitungan APBD Sulawesi Utara, Gorontalo, dan Minahasa

## 4. KESIMPULAN DAN SARAN

### 4.1. Kesimpulan

- Pemerintah Daerah Propinsi Sulawesi Utara, Kabupaten Gorontalo dan Minahasa sudah mencabut seluruh Perda tentang pungutan yang tidak sesuai dengan UU No.18 1997. Seluruh jenis pungutan yang dihapus tersebut tidak dicantumkan lagi dalam pos penerimaan PAD untuk TA 1998/99, walaupun ada sisa waktu pemungutan untuk periode 1 April 199 – 22 Mei 1998.
- Seluruh Perda tentang pajak baru sudah disahkan dan diberlakukan baik di tingkat propinsi maupun kabupaten. Sementara Perda tentang retribusi daerah statusnya berbeda untuk setiap daerah. Pemda Propinsi Sulawesi Utara baru menyelesaikan pembahasan Raperda antar instansi terkait, dan menunda pembahasan di tingkat DPRD. Penundaan dilakukan hingga terbentuk DPRD baru dan kejelasan pelaksanaan dari UU No. 22 dan No. 25, 1999. Pemda Kabupaten Minahasa saat ini masih menunggu pengesahan Depdagri terhadap Perda yang diajukan. Mengingat pengajuan pengesahan tersebut telah melebihi waktu 6 bulan, maka sebagian Perda tersebut sudah diberlakukan sejak awal TA 1999/2000. Sedangkan Pemda Kabupaten Gorontalo telah menerima pengesahan Depdagri terhadap sebagian Perda retribusi yang diajukannya, dan sisanya masih dalam proses pembahasan di tingkat DPRD.
- Adanya persepsi Pemda bahwa dengan dikeluarkannya UU No.22 dan No. 25, 1999 secara otomatis isi UU No. 18, 1997 harus direvisi. Berkaitan dengan hal ini, Pemda beranggapan bahwa beberapa pungutan yang cukup potensial bagi daerah ada kemungkinan dapat dipungut kembali.
- Permasalahan menyangkut pelaksanaan deregulasi di daerah antara lain meliputi : (1) dampak sosial ekonomi kebijakan monopoli tataniaga cengkeh masih dirasakan oleh sebagian besar petani cengkeh di Sulut, (2) keberadaan fasilitas TPI dan pemberlakuan retribusi TPI tidak sejalan dengan upaya pendewasaan/pembinaan kelompok nelayan, (3) saat ini berlangsung pungutan secara sukarela terhadap pedagang ikan di lokasi TPI, (4) kebijakan alokasi/kuota perdagangan ternak antar pulau masih berlangsung, (5) bertambahnya pungutan informal dalam proses pembuatan surat izin pengiriman ternak dan (6) regulasi izin perusahaan rotan menciptakan peluang adanya pungutan ilegal.
- Berdasarkan analisa terhadap marjin tataniaga beberapa komoditi unggulan Sulawesi Utara menunjukkan bahwa : (1) proporsi harga jual yang diterima produsen/petani meningkat sebaliknya marjin keuntungan yang dinikmati pedagang/prosesor menurun, hal ini terjadi pada tataniaga seluruh komoditi yang dianalisis, kecuali rotan, (2) dampak deregulasi terbesar dinikmati petani cengkeh. Meskipun pada kenyataannya dampak ini sifatnya hanya potensial, karena realitas di lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar petani cengkeh saat ini sudah tidak memiliki cengkeh yang dapat dijual (akibat dari massa BPPC dulu). Sebaliknya dampak pada usahatani atau tataniaga kopra relatif paling kecil karena komoditas kopra tidak pernah dikenakan pungutan atau pengaturan tataniaga sejak dihapuskannya DRK tahun 1991.
- Dampak pemberlakuan UU No.18, 1997 bagi Pemerintah Daerah adalah hilang atau berkurangnya PAD, seperti yang terjadi di Propinsi Sulawesi Utara dan Kabupaten

Gorontalo. Diperkirakan setelah pajak dan retribusi baru diberlakukan secara penuh, maka PAD yang hilang akan dapat segera terkompensasi. Dilihat dari jumlah dan struktur APBD, deregulasi tidak menyebabkan perubahan yang signifikan.

- Pemberlakuan perizinan baru (sejak 1 April 1999) dalam perusahaan/pemungutan rotan justru menimbulkan distorsi terhadap harga rotan, serta memungkinkan munculnya pungutan liar (pungli).

## **4.2. Saran**

- Perlu penjelasan dan upaya sosialisasi yang menyeluruh untuk menghindari salah persepsi terhadap isi UU No.22 dan No.25, 1999. Kemungkinan atau peluang adanya upaya pemberlakuan kembali berbagai jenis pungutan daerah yang tidak disertai dengan pelayanan/fasilitas kepada pelaku ekonomi dapat segera diklarifikasi.
- Pemberlakuan izin pengangkutan rotan baru (sejak 1 April 1999) sebaiknya ditinjau kembali karena merugikan petani dan menciptakan peluang adanya pungutan liar. Proses perizinan ini lebih baik dikembalikan ke sistem perizinan lama, dengan sistem *self assesment* dari-masing-masing pengusaha yang sudah memiliki HPHH
- Sistem kemitraan yang tidak memberikan nilai tambah kepada petani (plasma) dan hanya menciptakan sistem pasar monopoli atau monopsoni, sebaiknya dicabut, dan petani dibebaskan untuk bekerja sama dengan pihak mana saja yang dirasakan menguntungkan bagi mereka.
- Penentuan tarif dan pemanfaatan dana dari Pos Sumbangan Pihak ke-3 dalam PAD harus lebih transparan sehingga pertanggungjawabannya jelas, dan menghindari kemungkinan terjadinya penyelewengan.

## **LAMPIRAN I**

**Perkembangan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD),  
Penerimaan APBD dan Pengeluaran/Belanja APBD  
Propinsi dan Kabupaten Sampel**



## LAMPIRAN II

### LATAR BELAKANG DEREGULASI:

#### Kesepakatan Pemerintah Indonesia dengan IMF

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

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

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

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

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

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

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

termasuk cengkeh, jambu mete, jeruk, dan vanila. Secara khusus, dalam waktu secepatnya pedagang diperbolehkan membeli dan menjual cengkeh pada tingkat harga berapapun dan kepada siapapun. Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh (BPPC) harus dihapus mulai Juni 1998. Sistem kuota yang membatasi penjualan ternak potong harus dihapus mulai September 1998.<sup>11</sup> Terhitung 1 Pebruari 1998 Pemda propinsi dilarang memberlakukan pembatasan perdagangan antar dan inter propinsi.

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

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

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

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

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

---

<sup>11</sup> SK Mentan No. 931/TN.120/Kpts/DJP/Deptan tertanggal 31 Desember 1997 yang akan berlaku selama 1998 terhitung September 1998 harus dibatalkan.

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

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

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