

# DEREGULASI PERDAGANGAN REGIONAL:

## PENGARUHNYA TERHADAP PEREKONOMIAN DAERAH DAN PELAJARAN YANG DIPEROLEH

(Desember 1999, Edisi Perbaikan)

Oleh:

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

**IBRD TA**

MONITORING THE  
REGIONAL  
IMPLEMENTATION OF  
INDONESIA'S STRUCTURAL  
REFORMS  
AND DEREGULATION  
PROGRAM

**Pemantauan Reformasi Struktur  
Ekonomi dan Program  
Deregulasi Daerah  
"PERSEPSI DAERAH"**

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

**Jl. Kusuma Atmaja No. 69  
Menteng, Jakarta 10310  
Phone: (62) (21) 314-1224, 392-4642  
Fax: (62) (21) 392-4659  
e-mail: Ssumarto@smeru.or.id**

## DAFTAR ISI

<b>BAB</b>	<b>Halaman</b>
DAFTAR ISI . . . . .	ii
DAFTAR TABEL . . . . .	iv
DAFTAR SINGKATAN . . . . .	vi
<b>I PENDAHULUAN</b> . . . . .	1
1.1. Beban regulasi dan pungutan (pajak dan retribusi daerah) atas komoditi pertanian	1
1.2. Perbaikan di bidang pertanian antara 1998 sampai pertengahan 1999 . . . . .	1
1.3. Fokus kajian deregulasi . . . . .	2
<b>II PERMASALAHAN</b> . . . . .	4
2.1. Pajak dan retribusi daerah menghambat perdagangan (domestik) komoditi pertanian . . . . .	4
2.2. Hambatan non-pajak pada perdagangan di daerah . . . . .	4
2.3. Masalah ekonomi perdesaan sebelum deregulasi . . . . .	5
2.4. Beberapa contoh peliknya masalah ekonomi perdesaan . . . . .	5
2.5. Pungutan dan pengaturan perdagangan di sektor peternakan . . . . .	8
<b>III UPAYA KELUAR DARI PERSOALAN</b> . . . . .	10
3.1. Distorsi pasar akibat pajak dan retribusi: UU No. 18, 1997 . . . . .	10
3.2. Distorsi pasar akibat pengaturan non-pajak: Kesepakatan Januari 1998 antara Pemerintah Indonesia dan IMF . . . . .	11
3.3. Fokus kajian tentang pelaksanaan deregulasi . . . . .	12
<b>IV PENGHAPUSAN MONOPOLI, MONOPSONI, DAN PENETAPAN PEMBAGIAN PASAR: Distorsi Pasar Akibat Pengaturan yang Bersifat Non-Pajak</b>	13
4.1. Usaha menghapus hak monopoli dan monopsoni: yang sukses dan yang gagal	13
4.2. Persyaratan pengolahan lokal atas hasil perkebunan . . . . .	15
4.3. Keharusan adanya kemitraan, terutama di sektor perkebunan . . . . .	16
4.4. Persyaratan penjualan jeruk melalui KUD di Kalbar . . . . .	21
<b>V DEREGULASI PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH: Distorsi Pasar Akibat Pungutan</b> . . . . .	22
5.1. Deregulasi pajak dan retribusi daerah di tingkat propinsi . . . . .	23
5.2. Deregulasi pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten di Sumatera . . . . .	33
5.3. Deregulasi pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten di Jawa . . . . .	37
5.4. Deregulasi pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten di Kalimantan . . . . .	40
5.5. Deregulasi pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten di Sulawesi . . . . .	42
5.6. Deregulasi pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten di NTB . . . . .	44

## DAFTAR ISI (Lanjutan)

BAB	Halaman
<b>VI</b> DAMPAK DEREGULASI TERHADAP PETANI . . . . .	47
6.1. Deregulasi dan perdagangan komoditi pertanian . . . . .	47
6.2. Apakah deregulasi berdampak atas proporsi harga di tingkat petani? . . . . .	48
6.3. Marjin keuntungan pedagang . . . . .	49
<b>VII</b> PENURUNAN PENERIMAAN PEMERINTAH DAERAH: Kesalahan Deregulasi? . . . . .	55
7.1. Dampak UU No. 18, 1997 terhadap penerimaan PAD propinsi . . . . .	55
7.2. Dampak UU No. 18, 1997 terhadap penerimaan PAD kabupaten . . . . .	58
<b>VIII</b> ISU SOSIALISASI DAN <i>ACCOUNTABILITY</i> DALAM PEMBUATAN DAN PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH . . . . .	60
8.1. Sosialisasi undang-undang dan peraturan kepada publik . . . . .	60
8.2. <i>Accountability</i> dan kepada siapa? . . . . .	61
<b>IX</b> APA TANTANGAN KE DEPAN, KEMANA KITA MENUJU? . . . . .	63
9.1. Pelajaran dari berbagai masalah sebelum deregulasi . . . . .	63
9.2. Masalah sumber penerimaan Pemda . . . . .	63
9.3. Agenda ke depan: Legal, transparan dan adil sebagai acuan Pengembangan sumber pungutan . . . . .	64
9.4. Tantangan: Legal, tapi tidak transparan, tidak adil, “Sumbangan Pihak Ketiga” . . . . .	64
9.5. Tantangan: Bagi hasil pajak, bagi hasil penerimaan lainnya oleh pemerintah pusat . . . . .	65
9.6. Tantangan: Dua UU baru yang akan mempengaruhi pajak dan retribusi daerah, UU No. 22, 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25, 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah . . . . .	65
9.7. Agenda ke depan: Sosialisasi mengenai dasar perpajakan yang adil kepada DPRD, media lokal, universitas, dan LSM . . . . .	66
9.8. Agenda ke Depan: membuat UU yang dapat diakses oleh publik, mendirikan lembaga penerbitan untuk mempublikasikan UU . . . . .	66
9.9. Tantangan dan agenda ke depan: UU anti monopoli yang baru . . . . .	66
DAFTAR BACAAN . . . . .	67

## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Propinsi/Kabupaten dan Komoditi yang Ditinjau Tim Persepsi Daerah	3
2. Jumlah Pajak dan Retribusi Daerah yang Dihapus dan yang Baru Sesuai dengan UU No. 18, 1997	23
3. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi Sumut yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Hasil-hasil Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	24
4. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Propinsi Riau yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	25
5. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Propinsi Jambi yang Terkait Langsung dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	26
6. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Propinsi Sumsel yang Terkait Langsung dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	26
7. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi Jawa Tengah yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian dan yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	27
8. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi D.I. Yogyakarta yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian dan yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	28
9. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi Kalsel yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	29
10. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Di Propinsi Kalbar yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	30
11. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi Sulsel yang Terkait Langsung dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	31
12. Jenis Pungutan yang Dihapus di Propinsi Sulut yang Terkait Langsung dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian Berdasarkan Perda Sulut No. 6/1998 dan Ingub No. 7/1998	32
13. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Karo yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	34
14. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Bengkalis yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi yang Berlaku dan yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997	35

## DAFTAR TABEL (Lanjutan)

Tabel	Halaman
15. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Kerinci, Jambi yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997 . . . . .	35
16. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Muba, Sumsel yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997 . . . . .	36
17. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten OKI, Sumsel yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997 . . . . .	37
18. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Di Tiga Kabupaten di Jateng yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997 . . . . .	40
19. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Hulu Sungai Tengah (HST), Kalsel dan Kabupaten Sambas, Kalbar yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997. . . . .	41
20. Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Bone dan Kabupaten Polmas yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997 . . . . .	42
21. Jenis Pungutan yang Dihapus sesuai UU No.18, 1997 di Kabupaten Minahasa, yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian Berdasarkan Buku Perhitungan Anggaran . . . . .	43
22. Jenis Pungutan yang Dihapus sesuai UU No.18, 1997 di Kabupaten Gorontalo, yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian Berdasarkan Perda No.9 dan No.10 Tahun 1998 . . . . .	44
23. Jenis Pungutan Kabupaten Bima yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus . . . . .	46
24. Perubahan Proporsi Harga yang Diterima Petani/Produsen Sebelum dan Sesudah Deregulasi . . . . .	49
25. Perubahan Marjin Keuntungan Pedagang . . . . .	50
26. Proporsi Harga Yang Diterima Petani/Produsen . . . . .	52
27. Marjin Keuntungan Pedagang . . . . .	53
28. Harga Normal di Tingkat Petani dan Pedagang/Pabrik, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (dalam Rp/Kg, 1996=100) . . . . .	54
29. Penerimaan PAD Propinsi dalam Struktur APBD TA 1997/98 dan 1998/99 . . . . .	55
30. Penerimaan PAD Kabupaten pada TA 1997/98 – 1998/99 . . . . .	58

## DAFTAR SINGKATAN

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

## DAFTAR SINGKATAN (Lanjutan)

Jatim	Jawa Timur
Juklak	Petunjuk Pelaksanaan
Kalbar	Kalimantan Barat
Kalsel	Kalimantan Selatan
Kandep	Kantor Departemen
Kanwil	Kantor Wilayah
Kepmen	Keputusan Menteri
Keppres	Keputusan Presiden
Kg	Kilogram
KKPA	Kredit Koperasi Primer untuk Anggota
Km	Kilometer
KSU	Kerja sama usaha
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KTP Hewan	Kartu Tanda Pemilikan Hewan
KUD	Koperasi Unit Desa
KUT	Kredit Usaha Tani
LD	Lembaran Daerah
LoI	<i>Letter of Intent</i>
Lotim	Lombok Timur
Mendagri	Menteri Dalam Negeri
Menperindag	Menteri Perindustrian dan Perdagangan
MK	Marjin Keuntungan
MT	Musim Tanam
MTP	Multi Tehniktama Praparsa (PT)
Muba	Musi Banyuasin
NJOP	Nilai Jual Objek Pajak
NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur
OKI	Ogan Komering Ilir
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PBB-KB	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
Pemda	Pemerintah Daerah
Pepehani	Persatuan Peternak dan Pedagang Hewan Nasional Indonesia
Perda	Peraturan Daerah
<b>Persepsi</b>	<b><u>Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Program Deregulasi</u></b>
PG	Pabrik Gula
PH	Proporsi Harga
PHK	Pemutusan Hubungan Kerja
PIR	Perusahaan Inti Rakyat
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor
Polmas	Polewali Mamassa
PP	Peraturan Pemerintah
PT	Perusahaan Terbatas
Rp	Rupiah
RPH	Rumah Potong Hewan
RSS	<i>Ribbed Smoke Sheet</i>

## DAFTAR SINGKATAN (Lanjutan)

Sekjen	Sekretaris Jendral
Setwilda	Sekretariat Wilayah Daerah
SK	Surat Keputusan
SKPH	Surat Keterangan Pemeriksaan Hewan
Smeru	<i>the Social Monitoring and Early Respond Unit</i>
SPA	Surat Perintah Tebang Angkut
SPK	Sumbangan Pihak Ketiga
STNK	Surat Tanda Nomer Kendaraan
Sulsel	Sulawesi Selatan
Sulut	Sulawesi Utara
Sumsel	Sumatera Selatan
Sumut	Sumatera Utara
SWK	Sumbangan Wajib Khusus
t.a.d	tidak ada data
TA	Tahun Anggaran
TA	<i>Technical Assistance</i>
Tk	Tingkat
TPH	Tempat Pemotongan Hewan
TPI	Tempat Pelelangan Ikan
TPR	Tempat Pemungutan Retribusi
TRI	Tebu Rakyat Intensifikasi
UU	Undang-Undang
vs	versus
WB	<i>the World Bank</i>

# I. PENDAHULUAN

## 1.1. Beban regulasi dan pungutan (pajak dan retribusi daerah) atas komoditi pertanian

Sepanjang dekade 1980 sampai pertengahan dekade 1990, perekonomian Indonesia, terutama di perdesaan menjadi objek pungutan dan pengaturan (regulasi) yang tergolong berlebihan (*excessive*). Sektor pertanian menjadi subyek berbagai pungutan dan regulasi yang mendistorsi mekanisme pasar. Insentif untuk meningkatkan produksi pertanian menurun. Mulai pertengahan 1990-an muncul berbagai kekhawatiran atas menurunnya pendapatan petani. Proporsi harga yang diterima petani sangat kecil dibanding dengan harga yang berlaku di pasar (harga konsumen).

Ketika terjadi krisis moneter dan ekonomi, mulai pertengahan 1980-an, pemerintah menyadari untuk segera berupaya mengefisienkan aktifitas perekonomian melalui berbagai kebijaksanaan yang lebih terbuka guna mendorong suasana berusaha yang lebih kompetitif. Menjelang terjadinya krisis moneter dan ekonomi itu, sebenarnya pemerintah sudah mengeluarkan beberapa kebijaksanaan, misalnya Undang-undang (UU) No. 18, 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan UU No. 20, 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

## 1.2. Perbaikan di bidang pertanian antara 1998 sampai pertengahan 1999

- Pada awal 1998 perdagangan sektor pertanian mulai dideregulasi, paling tidak di atas kertas. Perubahan positif pada supremasi hukum dan perbaikan dalam pelaksanaannya mulai dikampanyekan oleh Pemerintah Pusat.
- Krisis moneter secara luar biasa telah meningkatkan harga dalam ukuran rupiah atas hasil-hasil pertanian, terutama komoditi ekspor. Peningkatan itu lebih tinggi daripada kenaikan inflasi yang dihitung berdasarkan index harga konsumen. Harga hasil pertanian yang tidak diperdagangkan dan ongkos lainnya juga ikut naik, tetapi cenderung lebih rendah dibanding kenaikan index harga konsumen.
- Pada Mei 1998 musim kering akibat *El Nino* berakhir dan hujan kembali mulai menyuburkan lahan pertanian.

Ketiga kejadian di atas menjadi pendorong besar bagi perkembangan sektor pertanian. Ketiganya terjadi pada periode yang sama, yaitu 1998. Sistem harga mulai membaik, begitu juga dengan iklim. Sektor pertanian mulai bereaksi terhadap perbaikan lingkungan berusaha yang makin baik ini dengan berbagai peningkatan usaha.

Karena ketiga fenomena itu terjadi pada waktu yang bersamaan, sangatlah sulit untuk menentukan faktor mana sebenarnya yang paling berpengaruh. Oleh karena itu, upaya untuk menentukan atau mengetahui penyebab kenaikan di berbagai tingkat usaha menjadi sangat penting, mengingat harga nominal dari komoditi pertanian dan pendapatan nominal petani pada umumnya sama-sama meningkat.

- Apakah kenaikan harga di tingkat petani disebabkan oleh deregulasi?
- Apakah kenaikan harga dalam rupiah atas hasil-hasil pertanian hanya merupakan ilusi, yang dalam nilai nyatanya sebenarnya tidak begitu berarti (baik karena nilai rupiah yang memang menurun -devaluasi- atau nilai US\$ yang meningkat luar biasa terhadap rupiah)?
- Apakah meningkatnya pendapatan petani merupakan fenomena relatif terhadap nilai rupiah, dibanding dengan sektor-sektor lain? Tidak semua harga naik dalam tingkat yang relatif sama. Harga relatif antara komoditi yang diperdagangkan dan komoditi/ongkos pelayanan yang tidak diperdagangkan berubah.
- Atau, apakah kenaikan penghasilan itu disebabkan oleh makin membaiknya mutu hasil pertanian, akibat hujan yang mulai turun setelah kekeringan yang disebabkan *El Nino*.

Dalam melihat sebab-akibat yang dimaksud itu, fokus kajian ini hanya dilakukan pada harga, tidak pada mutu produksi yang (mungkin) sangat dipengaruhi oleh musim (kering). Selain itu, guna mengantisipasi kenaikan yang cepat karena inflasi, dalam menganalisis penghasilan produsen (petani) kami menggunakan harga relatif. Sepanjang data memungkinkan dilakukan juga perbandingan antara harga di tingkat petani, pedagang pengumpul, pabrik pengelola, pelabuhan, dan lain-lain.

Bahwa sektor ekonomi terlihat mulai membaik merupakan sesuatu yang perlu diakui. Kinerja sektor pertanian merupakan salah satu dari sedikit keadaan yang menggembirakan atas perekonomian Indonesia selama dua tahun terakhir ini. Berikut adalah beberapa contohnya:

- Menurut laporan Menteri Pertanian, hanya dalam satu tahun nilai ekspor hasil pertanian utama naik 11,6%, dari US \$3,27 milyar pada 1997 menjadi \$3,65 milyar pada 1998.<sup>1</sup> Beberapa jenis ekspor utama, adalah: kopi (+15% dengan nilai US \$579 juta), biji coklat (+30% senilai \$383 juta), tembakau (+46% senilai \$133 juta), teh (+28% senilai \$108 juta), lada hitam (+110% senilai \$87 juta), kayu manis (+29% senilai \$31 juta), pala (+74% senilai \$30 juta), mutiara (+52% senilai \$23 juta), dan bunga-bunga (+49% senilai \$4,5 juta).
- Lapangan kerja di sektor pertanian<sup>2</sup> naik 13% atau 4.625.000 orang dalam satu tahun, dari 34.790.000 pada 1997 menjadi 39.415.000 pada 1998. Padahal, selama lima tahun sebelumnya lapangan kerja di sektor ini menurun 2,5%/tahun.<sup>3</sup>
- Pada Juli 1999 Pemerintah dan IMF, dalam penilaian enam bulanan mereka atas LoI mengenai program penyelamatan ekonomi, melaporkan kinerja perekonomian Indonesia sejak terjadinya krisis. Hasil penilaian tersebut yang menyangkut dana menyebutkan bahwa: “prospek pertumbuhan memperoleh dukungan dari meningkatnya sentimen pasar . . . pendapatan sektor pertanian yang lebih tinggi . . .”<sup>4</sup>

### 1.3. Fokus kajian deregulasi

Laporan ini berusaha mendokumentasikan hal-hal berikut:

- Rumitnya permasalahan akibat banyaknya pajak (pungutan) dan non-pajak yang mendistorsi mekanisme pasar sebelum dilakukan deregulasi.
- Dampak berbagai distorsi tersebut atas insentif perdagangan di sektor perdesaan (pertanian).
- Berbagai upaya untuk mederegulasi dan menghapus peraturan yang mendistorsi harga.
- Keberhasilan dan kegagalan berbagai deregulasi yang diamati sampai Nopember 1999.

Pada akhir 1998 Bank Dunia dan penyedia dana lainnya membentuk sebuah Tim untuk memantau upaya deregulasi sebagaimana yang disebut di atas.<sup>5</sup> Kegiatan pemantauan ini, **Persepsi Daerah**, adalah salah satu dari beberapa Tim yang dibentuk untuk merespon berbagai dampak krisis moneter dan ekonomi pada 1997-1998 yang secara administratif dikoordinir di bawah **SMERU**, *the Social Monitoring and Early Response Unit*.

Sampai sekarang Tim Persepsi Daerah sudah mengunjungi 14 propinsi dan 43 kabupaten (lihat Tabel 1). Laporan ini meringkas temuan-temuan utamanya dan beberapa pelajaran yang diperoleh. Bagi mereka yang ingin mengetahui lebih rinci mengenai suatu daerah tertentu dapat menghubungi Persepsi Daerah atau SMERU (Jalan Subang No. 22, Menteng, Jakarta 10310).

<sup>1</sup> Sinar Tani, April 28, 1999, dikutip dari BPS.

<sup>2</sup> Mayling Oey-Gardiner, “Politik Angka Pengangguran?” Suara Pembaruan, 24 April, 1999.

<sup>3</sup> World Bank, “*Indonesia, From Crisis to Opportunity*”, 21 July, 1999, Tabel 1.1, halaman 1.4.

<sup>4</sup> “*Supplementary Memorandum of Economic, Financial Policies*”, Jakarta Post, 24 July, 1999, halaman 8.

<sup>5</sup> “*Monitoring the Regional Implementation of Indonesia’s Structural Reforms and Deregulation Program*” (disingkat dalam Bahasa Indonesia *Persepsi Daerah*) dilaksanakan oleh Bank Dunia dengan dana dari *ASEM Trust Funds* dari *the Asian-European Meeting*. Penyediaan *ASEM Trust Funds* oleh negara-negara Eropa sangat dihargai. Tanpa bantuan itu, pelaksanaan kegiatan ini pasti menghadapi banyak kesulitan.

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

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

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

## II. PERMASALAHAN

Tim Persepsi Daerah mengkaji dua masalah utama yang dihadapi sektor pertanian:

- banyaknya pungutan atas perdagangan komoditi pertanian yang pada gilirannya mendistorsi harga, dan
- kontrol yang berlebihan terhadap hasil dan perdagangan komoditi pertanian melalui berbagai peraturan.

Peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah itu cenderung mendorong adanya monopoli, monopsoni, hambatan masuk suatu sektor usaha, dan membatasi kompetisi.

### 2.1. Pajak dan retribusi daerah menghambat perdagangan (domestik) komoditi pertanian

Sampai dengan 1995 sektor perekonomian perdesaan (petani dan pedagang komoditi pertanian) membayar tingkat pajak yang tergolong tertinggi di Indonesia. Padahal Pemerintah Pusat menyadari bahwa sektor perdesaan masih tertinggal, bahkan ada daerah yang makin miskin.<sup>6</sup>

Penyusunan peraturan daerah (Perda) tentang pajak daerah dan retribusi daerah, baik propinsi maupun kabupaten, dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam prakteknya, kebanyakan Perda dirancang oleh pihak eksekutif, DPRD hampir tidak pernah menggunakan hak inisiatifnya. Rancangan Perda biasanya relatif mudah memperoleh pengesahan dari DPRD.<sup>7</sup>

Karena secara umum Pemerintah Daerah (Pemda) tidak diizinkan menarik pajak pendapatan atau pajak kekayaan, maka sektor perdagangan menjadi basis pungutan daerah yang tersisa. Usaha keras dilakukan untuk memungut sumber pajak yang terbatas itu, tetapi sebagaimana akan terlihat kemudian, bahwa usaha itu banyak yang tidak memberikan hasil memadai. Pajak dan retribusi daerah dikenakan langsung pada jumlah komoditi pertanian yang diperdagangkan. Tarif yang dikenakan tidak mempunyai kaitan dengan keuntungan atau pendapatan bersih dari barang yang diperdagangkan. Kemampuan membayar pajak tidak diperhitungkan. Harga produk pertanian dan produk perdesaan lainnya terdistorsi, dan menurunkan semangat petani dalam berusaha.

### 2.2. Hambatan non-pajak pada perdagangan di daerah

Selain pajak dan retribusi daerah, pemerintah di berbagai tingkat menciptakan dan cenderung mendorong terbentuknya monopoli, monopsoni, dan kuota perdagangan antar daerah yang menguntungkan beberapa orang saja. Semua monopoli dan monopsoni bersifat lokal.<sup>8</sup> Semua itu menciptakan berbagai distorsi, seperti: membuat jurang perbedaan harga yang besar antara di tingkat petani (ditekan semurah mungkin) dengan harga di tingkat pasar/perkotaan (dinaikkan setinggi mungkin). Dalam hal pajak dan retribusi paling tidak ada pemasukan keuangan pada Kas Daerah, tetapi pada perbedaan harga yang besar, hanya mereka yang memiliki hak monopoli, monopsoni, atau kuota perdagangan yang menikmatinya. Keuntungan yang didapat melalui hak-hak istimewa itu tentu saja dibagi dengan “oknum” pemberi hak.

---

<sup>6</sup> Pada 1994 Pemerintah melaksanakan satu program pemberantasan kemiskinan besar-besaran, disebut program IDT (Inpres Desa Tertinggal). Program ini membuat perhitungan bahwa 20.633 dari 65.554 desa di Indonesia tergolong tertinggal/miskin dan 95% di antaranya berlokasi di perdesaan (*rural*). Hal ini merupakan semacam pengakuan pemerintah atas betapa besarnya persoalan yang dihadapi rakyat di banyak desa.

<sup>7</sup> Dalam kaitan ini terlihat juga perubahan yang menarik. Di satu daerah DPRD-nya tergolong sangat aktif mengkaji dan memperdebatkan rancangan Perda. Keadaan ini lebih lanjut akan dibicarakan kemudian dalam laporan ini. Hal seperti ini merupakan suatu pertanda baik yang perlu dikembangkan.

<sup>8</sup> Satu-satunya monopoli dunia mungkin dilakukan oleh Perusahaan Microsoft, itu pun tengah menjadi persoalan pengadilan.

### 2.3. Masalah ekonomi pedesaan sebelum deregulasi.

Sebelum terjadi krisis moneter dan ekonomi pada pertengahan 1997 berbagai pajak dan peraturan perdagangan hasil pertanian menjadi sumber penerimaan yang besar bagi Pemda (atau paling tidak pada beberapa pegawainya) dan para pemegang hak monopoli. Tingkat keuntungan usaha pertanian sangat terpengaruh oleh semua itu. Akibatnya, semangat atau insentif untuk meningkatkan usaha/produksi pertanian baik untuk perdagangan dalam negeri maupun luar negeri sangat rendah.

Sektor pertanian pada umumnya tergolong miskin. Pada 1998 sektor ini menyediakan lapangan kerja 45% kepada penduduk, tetapi hanya menyumbang 17% pada GDP.<sup>9</sup> Kami tidak hendak melebih-lebihkan kemiskinan sektor ini. Petani pemilik lahan tidak termasuk kelompok termiskin di Indonesia, mereka mempunyai kekayaan, berupa tanah. Meskipun hanya seluas ¼ ha, mereka tergolong relatif miskin. Kelompok termiskin di Indonesia adalah mereka yang tidak memiliki lahan dan tidak juga memiliki kekayaan yang dapat menghasilkan sesuatu.

Jumlah seluruh penghasilan sektor pertanian yang ditransfer keluar melalui bermacam pungutan dan hambatan non-pajak lainnya tidak terlalu besar dibanding dengan tingkat pendapatan dan kesejahteraan yang diterima pekerja, termasuk sektor modern, di perkotaan (dan kemudian hilang/lenyap) selama krisis ekonomi dua tahun terakhir. Namun, tingkat besarnya pendapatan dan kesejahteraan yang diterima sektor modern perkotaan itu (yang kemudian hilang) ditanggung oleh relatif sedikit penduduk, mungkin kurang dari 10-15% penduduk.

Kajian terakhir<sup>10</sup> tentang dampak sebenarnya dari krisis memperlihatkan bahwa pengangguran dan kemiskinan meningkat tetapi tidaklah begitu besar. Peningkatan jumlah penduduk miskin akibat krisis ekonomi jauh lebih sedikit dibanding perkiraan awal yang dibuat oleh beberapa pihak lain. Karena tingkat kesejahteraan yang begitu tinggi yang diciptakan sektor modern sebelumnya terkonsentrasi pada sekelompok (kecil) penduduk, jadi kehilangan itu pun terjadi atau dirasakan hanya oleh kelompok penduduk yang relatif kecil itu, dan mereka itu lebih merupakan suatu *enclave* di Indonesia.

Sebagai perbandingan, berikut ini akan ditampilkan beberapa contoh dari betapa beratnya beban pungutan dan regulasi di sektor pertanian yang telah berdampak luas pada kehidupan sosial ekonomi masyarakat pedesaan.

### 2.4. Beberapa contoh peliknya masalah ekonomi pedesaan

- Pasir dari daerah Banten ke Bogor/Jakarta.<sup>11</sup> Hanya orang yang sangat miskin yang mau berendam di sungai untuk menggali pasir. Pada 1994/95 atas usul Bank Dunia kami mengamati hal itu di Kabupaten Lebak, Jawa Barat. Waktu itu penggali pasir di Kabupaten Lebak menerima penghasilan US \$1,36/m<sup>3</sup>. Harga pasir di Jakarta/Bogor yang berjarak dua jam perjalanan sebesar \$11,36/m<sup>3</sup>. Biaya angkutnya (sewa truk, bahan bakar, bongkar-muat) sangat rendah, tidak dapat menjelaskan perbedaan harga yang begitu besar tersebut. Perbedaan ini ternyata antara lain lebih disebabkan oleh berbagai pungutan (formal dan informal) di sepanjang jalan raya yang sampai berjumlah \$22,72/truk ukuran 7 ton. Menurut hitungan kami, pungutan di jalan raya ini sebanding dengan 175% diambil dari hak penggali pasir yang berendam sehari-hari di sungai.

<sup>9</sup> Sumber, Bank Dunia, "Indonesia, from Crisis to Opportunity," Tabel 2 lampiran dan Tabel 31, 21 July 1999.

<sup>10</sup> Lihat, misalnya, laporan-laporan perintis yang berusaha mengestimasi kembali dampak nyata dari krisis ekonomi oleh Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi, Lant Pritchett et. al. Berbagai laporan itu dihasilkan oleh Tim SMERU lainnya.

<sup>11</sup> R. Montgomery: "Identification of Transport, Trade & Other Constraints Impeding Income Growth in Poor Rural Communities" (IBRD Loan 338/TAP 4I PMU - IND), Laporan Akhir, halaman 5 dan Tabel 1, halaman 6, May 1995.

- Buah-buahan di Jawa Barat.<sup>12</sup> Pada 1994/95 buah-buahan banyak sekali dikenai pungutan di jalan raya. Harga durian di desa-desa di Kabupaten Lebak hanya \$0,45/kg, di Jakarta harga yang diterima pedagang pengumpul \$2,27/kg. Pisang berharga \$0,14/kg di desa, berharga \$0,30/kg di Rangkasbitung. Pungutan di jalan raya dan pungutan liar (pungli) oleh polisi menjadi salah satu penyebab utama perbedaan harga yang menyolok tersebut.
- Jeruk dari Kalimantan Barat.<sup>13</sup> Pada 1991 Gubernur Kalbar mengeluarkan surat keputusan (SK) yang menunjuk PT Bima Citra Mandiri (BCM - salah satu anggota kelompok usaha PT Bimantara<sup>14</sup>) sebagai koordinator perdagangan jeruk Kalbar. Semua jeruk harus dijual melalui Koperasi Unit Desa (KUD) yang kemudian menjualnya kepada pedagang pengumpul yang telah ditentukan. Pedagang pengumpul selanjutnya harus menjualnya kepada PT BCM untuk perdagangan antar pulau, khususnya ke Pulau Jawa (Jakarta). Sejak saat itu harga di tingkat petani merosot tajam. Volume perdagangan jeruk menurun sebesar 63%. Petani jeruk yang marah membawa bertruk-truk jeruk ke Pontianak dan menumpahkannya di depan Kantor Gubernur sebagai protes. Selanjutnya, banyak petani yang tidak lagi memberikan perawatan yang memadai terhadap tanamannya.
- Biji coklat di Sulawesi Selatan.<sup>15</sup> Di Pasang Kayu di bagian utara Sulsel, harga biji coklat di tingkat petani antara \$0,41 - \$0,68/kg. Hanya tiga jam perjalanan ke Pelabuhan Palu, biji coklat yang sama oleh para pedagang antar pulau dihargai \$1,14/kg. Bagian terbesar dari perbedaan harga itu disebabkan oleh pungutan di jalan raya dan jalur tataniaganya.
- Persyaratan pemerosesan lokal atas biji coklat, kopi, dan jambu mete di Sulsel.<sup>16</sup> Selain beberapa jenis pungutan daerah sebagaimana dijelaskan sebelumnya, hasil perkebunan tanaman keras di Sulsel dikenakan keharusan untuk dilakukan pemerosesan (misalnya, fermentasi) di daerah. Namun pasar ekspor lebih menyukai biji coklat yang belum diproses.<sup>17</sup> Dalam hal jambu mete petani bahkan dapat memperoleh harga lebih tinggi justeru kalau belum diproses. Dalam kenyataannya hampir seluruh jambu mete yang diantarpulaukan, termasuk yang di ekspor ke India, masih dalam bentuk gelondongan.

Di NTT, khusus di Pulau Flores, sebuah SK Gubernur memberi hak monopsoni kepada satu perusahaan untuk membeli jambu mete di Kabupaten Sikka dan Kabupaten Flores Timur. SK ini di protes masyarakat, sebagaimana diberitakan koran *Jawa Pos*, 22 September 1997.

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid. halaman 21, berdasarkan bahan dari CPIS. SK Gubernur tentang hal ini adalah No. 296, 1991. Lebih lanjut lihat laporan lapangan Tim Persepsi Daerah Kasus Kalimantan Selatan dan Kalimantan Barat, September 1999.

<sup>14</sup> Milik salah satu anak ex-President Suharto (Bambang Trihatmojo).

<sup>15</sup> R. Montgomery: "*Identification of Transport, Trade & Other Constraints ...*" Laporan Akhir, Tabel 4, halaman 10.

<sup>16</sup> Kami melaporkan masalah ini pada kajian terdahulu, yaitu untuk the ADB TA 2660-INO, *Agricultural Sector Strategy Review Study A-2, "Constraints on and Opportunities for Further Growth in Agriculture,"* Maret 1998, halaman 33 dan 36. Pabrik pemroses biji mete terbesar ada di Ujung Pandang (Makassar) adalah PT Citra Sekarwangi Agro Persada, bagian dari Kelompok Usaha Citra yang dimiliki Siti Hardiyanti Rukmana, putri ex-President Suharto. Lihat juga laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Sulawesi Selatan, Maret 1999.

<sup>17</sup> Perusahaan pengimpor biji coklat dari Indonesia yang terbesar di Amerika Serikat kebanyakan memproduksi coklat hitam pedas. Pemerosesan, termasuk fermentasi lokal tidak akan diterima di AS. Terima kasih kepada David Quane dari Australia atas penjelasan ini.

- Minyak tengkawang untuk pembuatan lipstik.<sup>18</sup> Pada 1995, Gubernur Kalbar menunjuk sebuah perusahaan sebagai satu-satunya pembeli (monopsoni) biji tengkawang yang merupakan bahan utama dalam pembuatan lipstik. Perusahaan ini adalah juga satu-satunya yang mendapat izin memproses biji tengkawang. Pengamatan atas perdagangan ini di awal 1990-an memperlihatkan bahwa pengusaha terus menekan harga biji tengkawang di tingkat petani, padahal harga minyak tengkawang (*illipe oil*) relatif stabil. Bagi petani Dayak yang tinggal di pedalaman Kapuas Hulu hasil penjualan biji tengkawang merupakan sumber pendapatan penting. Sehingga, ketika harganya makin merosot mereka mulai frustrasi dan marah dengan menebangi pohon tengkawang untuk dijadikan kayu. Pihak Dinas Kehutanan kemudian mengeluarkan larangan penebangan pohon tengkawang.
- Penetapan harga pasar oleh Pemda Ende, NTT.<sup>19</sup> Di Kabupaten Ende, Pulau Flores, pelaku pasar tidak boleh menetapkan harga. Untuk itu Pemda membentuk Badan Tata Niaga yang diberi wewenang untuk menetapkan harga yang kira-kira pantas bagi petani. Kebanyakan anggota badan ini adalah pedagang. Sebenarnya Badan Tata Niaga ini jarang bertemu, tetapi setiap minggu mengeluarkan daftar harga produk pertanian.
- Peranan Koperasi Unit Desa (KUD) dalam perdagangan di NTT.<sup>20</sup> Salah satu regulasi perdagangan di NTT yang kontroversial selama ini adalah Keputusan Gubernur (Kepgub) No. 231 Tahun 1990 tentang Tata Niaga Hasil Produksi Rakyat Melalui Koperasi Unit Desa (KUD). Beberapa isi pokok keputusan itu adalah: (1) Semua kegiatan tata niaga hasil produksi rakyat di NTT (mulai dari jagung sampai kerikil) harus dilakukan melalui KUD. (2) Semua pedagang/pengusaha yang melakukan pembelian hasil produksi rakyat harus melalui KUD. (3) Setiap petani produsen sebagai anggota KUD yang menjual hasilnya melalui/pada KUD wajib mengadakan “Simpanan Wajib Khusus” (SWK) pada KUD. Regulasi yang sangat anti kompetisi ini dalam prakteknya tidak pernah efektif berlaku, karena KUD yang ada tidak pernah mampu untuk melaksanakannya. Peran KUD kebanyakan hanyalah sebagai kolektor SWK melalui para pedagang, dan sampai sekarang juga tidak ada kejelasan mengenai jumlah dan pemanfaatan SWK tersebut. Setelah hampir satu dekade Keputusan itu diberlakukan, maka pada 28 Maret 1998 pengaturan tata niaga ini dicabut dengan Kepgub No. 18/KEP/HK/1998.
- Perdagangan Cengkeh. Petani cengkeh diwajibkan menjual cengkehnya kepada Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh (BPPC). Harga cengkeh di tingkat petani berfluktuasi, sementara harga beli oleh pabrik rokok di Jawa relatif stabil. Tentu saja kemudian banyak muncul dugaan yang menyebutkan bahwa BPPC memperoleh keuntungan sangat besar dari hak monopsoni tersebut, sementara keuntungan dan pembukuannya tidak pernah terbuka.
- Pemerosesan teh di Jabar.<sup>21</sup> Kelompok Nusamba (milik Bob Hasan) membangun empat pabrik pemerosesan teh di Jabar. Padahal selama beberapa tahun terakhir jumlah pabrik teh (kecil dan menengah) di Jabar sudah kelebihan kapasitas, terutama disebabkan makin menurunnya areal penanaman teh. Investasi PT Tehnusamba hanya berupa pabrik, tanpa

---

<sup>18</sup> See R. Montgomery, “*Identification of Transport, Trade & Other Constraints ...*” *Site Visit to West Kalimantan*, April 1995, Sesi 2.1.3 halaman 13 dan 3.3.1 halaman 24. Laporan ini tersedia baik di the World Bank atau Hunting Technical Services Ltd. Biji Tengkawang dalam Bahasa Inggris disebut *Illipe*, yang tumbuh di hutan *Shorea stenoptera*. Biji tengkawang sebenarnya sangat berharga. *Illipe oil* merupakan bahan dasar pembuatan lipstik, terutama di Jepang dan Itali.

<sup>19</sup> *Ibid.*, halaman 15. Daftar harga dibuat setiap minggu oleh Badan Tata Niaga dan diumumkan oleh Bupati, misalnya melalui Surat Bupati No. 454/EK 500/1995.

<sup>20</sup> Lihat laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Nusa Tenggara Timur (NTT), September 1998.

<sup>21</sup> Lihat laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Jawa Barat, Desember 1998.

membangun perkebunan. Petani dan pedagang pengumpul menolak menjual pucuk teh ke pabrik Tehnusamba karena harga yang lebih rendah dibanding yang ditawarkan pabrik lainnya. Oleh karena itu, Kelompok Nusamba minta tolong kepada Pemerintah melalui dua cara agar petani menjual pucuk teh ke pabriknya.

Pertama, Nusamba memperoleh dukungan Ditjen Perkebunan dengan penunjukan empat pabriknya (di antara sembilan pabrik yang ditunjuk) sebagai mitra usaha petani yang memperoleh bantuan Asian Development Bank (ADB) melalui proyek pengembangan budidaya teh rakyat. Cara ini dengan sendirinya menyingkirkan pabrik-pabrik lain yang sudah lama ada.<sup>22</sup> PT Tehnusamba tidak membantu petani dalam proses penanaman atau rehabilitasi kebun mereka. Tidak ada investasi perusahaan yang dikeluarkan, kecuali menyediakan pinjaman (kredit) pembelian pupuk tanpa bunga. Dengan bantuan itu, kemudian petani terikat harus menjual pucuk tehnya kepada PT Tehnusamba sebagai pembeli monopsoni, dengan harga yang ditetapkan oleh perusahaan.

Kedua, Nusamba mempengaruhi Pemda Jabar untuk mengeluarkan Surat Gubernur No. 525.22/3671-Binprod/90 perihal “Peningkatan Pemasukan Produksi Pucuk Teh ke PT Tehnusamba Indah.” Surat ini secara khusus menunjuk daerah-daerah tertentu agar petani menjual pucuk tehnya hanya kepada perusahaan yang ditunjuk, kebijakan ini kemudian dikenal dengan sebutan rayonisasi. Selanjutnya Bupati di beberapa kabupaten mengeluarkan instruksi yang menyatakan agar petani yang dekat dengan PT Tehnusamba menjual pucuk tehnya ke pabrik ini. Semua ini telah menciptakan hak monopsoni yang makin memperkecil kesempatan petani untuk ikut merundingkan harga produknya.

## 2.5. Pungutan dan pengaturan perdagangan di sektor peternakan

- Nusa Tenggara Timur. Pada 1995 di daerah ini peternak sapi potong hanya menerima 69% dari harga di Jakarta (US \$375 dari \$545 untuk berat 300 kg sapi).<sup>23</sup> Sampai dengan pertengahan 1997 menjelang krisis moneter, peternak dan pedagang sapi potong di NTT harus membayar \$40/ekor untuk 16 jenis pungutan (pajak dan retribusi daerah). Besar pungutan ini sekitar 13% dari harga sapi potong di tingkat peternak.
- Nusa Tenggara Barat.<sup>24</sup> Di NTB, terutama di Pulau Lombok, peternak dan pedagang sapi potong harus membayar 24 jenis pajak dan retribusi, tiga dipungut oleh pusat, sembilan propinsi, dan 12 kabupaten. Total pungutan sebesar Rp71.183/ekor atau 5,6% dari harga di tingkat peternak untuk berat rata-rata 300 kg/ekor.

Peternak dan pedagang di Kabupaten Bima yang terletak di ujung timur Pulau Sumbawa, untuk ternak yang sama membayar tiga jenis pungutan oleh pusat, 9 jenis oleh propinsi, dan 18 jenis oleh kabupaten. Jumlah total pungutannya Rp73.905/sapi potong atau 9% dari harga yang diterima di tingkat peternak untuk berat rata-rata 300 kg/ekor. Dengan memakai

---

<sup>22</sup> Dirjen Perkebunan membuat kebijakan yang menguntungkan Kelompok Nusamba ini pada awal 1987. Lihat “*West Java NES Tea Rehabilitation Project, Interim Report*,” Desember 1987, ADB PPTA studi kelayakan oleh AMEX Consultancy Ltd. Bekerjasama dengan Hunting Technical Services dan PT Summa International. Peta 1 di halaman 1 pada laporan ini memperlihatkan bahwa empat pabrik teh Kelompok Nusamba sengaja memilih lokasinya di daerah-daerah yang tengah dilakukan proyek pengembangan teh rakyat terintegrasi. Proyek itu didukung oleh para ahli agronomi, pembibitan, dan penyakit tanaman yang akan membantu para petani dalam memelihara dan mengembangkan kebunnya.

<sup>23</sup> “*Identification of Transport, Trade & Other Constraints Impeding Income Growth in Poor Rural Communities*,” Laporan Akhir, halaman 39. Lihat juga “*Agricultural Sector Strategy Review*,” volume A-2, Maret 1998, halaman 33 dan laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Nusa Tenggara Timur (NTT), September 1998.

<sup>24</sup> Laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Nusa Tenggara Barat (NTB), Tabel 10, Mei 1999.

angka jumlah sapi potong yang diperdagangkan keluar NTB pada 1997, peternak dan pedagang membayar berbagai jenis pajak dan retribusi lebih kurang Rp2,5 milyar per tahun.<sup>25</sup>

- Sulawesi Selatan.<sup>26</sup> Sebelum deregulasi pedagang ternak potong harus membayar Rp28.500/ekor. Pedagang dari Kabupaten Bone yang membawa satu truk ternak menuju Ujung Pandang (Makassar), misalnya, harus membayar 31 jenis pungutan, di antaranya hanya enam jenis yang resmi, selebihnya tidak resmi. Keseluruhan biaya pungutan sama dengan 4% harga sapi di tingkat peternak. Sebuah truk yang berisi 18 ekor sapi potong dari Watampone ke Makassar harus menyediakan uang pungutan di jalan raya sebesar Rp250.000 agar barang angkutannya tidak terlambat sampai ke tujuan. Dalam keadaan normal jarak kedua kota itu dapat ditempuh dengan truk jenis itu dalam waktu 5 jam. Di antara kedua kota ini terdapat 20 pos yang biasa menarik pungutan liar, mereka adalah pos polisi sektor (Polsek) dan komando rayon militer (Koramil).
- Penetapan kuota perdagangan ternak potong oleh Ditjen Peternakan.<sup>27</sup> Setiap tahun Ditjen Peternakan mengeluarkan ketetapan kuota perdagangan ternak antar daerah, bahkan tujuan dari daerah yang satu ke daerah lain juga termasuk yang ditetapkan. Perdagangan ternak dibatasi. Namun, harga di Jakarta naik terus, sementara harga di tingkat petani cenderung menurun.

Masih banyak hal yang mendistorsi perdagangan di daerah yang kami temukan sepanjang pemantauan ini. Di atas kami sengaja memaparkan kasus-kasus yang paling menonjol. Beberapa di antaranya mengenai hal-hal yang selama ini, menurut banyak petani dan pedagang, dirasakan sebagai sesuatu yang sudah tergolong cenderung sebagai penyiksaan, sangat mengganggu usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian.

---

<sup>25</sup> Dengan rata-rata pungutan Rp72.500/sapi potong dikalikan dengan banyaknya sapi yang dikapalkan untuk dikirim keluar daerah, sekitar 33.000 ekor. Perincian lebih lanjut dapat dilihat dalam laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Nusa Tenggara Barat (NTB), Mei 1999.

<sup>26</sup> Laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Sulawesi Selatan, April 1999.

<sup>27</sup> Lihat laporan kami untuk the ADB, "*Agricultural Sector Strategy Review*," volume A-2, Maret 1998, halaman 33. Contohnya adalah SK No. 946/TN.120/Kpts/DJP/Deptan/1996, yang mengatur kuota perdagangan tahun 1997.

### III. UPAYA KELUAR DARI PERSOALAN

Dua cara telah dilakukan untuk keluar dari berbagai permasalahan yang diuraikan di atas. Pertama, pada 1997 dilakukan perubahan UU tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Kedua, berupa penandatanganan LoI pada Januari 1998 yang berisi kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dengan International Monetary Fund (IMF). Beberapa butir di antaranya menyangkut deregulasi pertanian. Kedua hal itu secara umum tergolong upaya untuk mereformasi struktur ekonomi dan program deregulasi perdagangan (di daerah).

#### 3.1. Distorsi pasar akibat pajak dan retribusi: UU No. 18, 1997

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<sup>28</sup> regulasi dan pungutan non pajak (retribusi) yang dilakukan pusat di daerah lebih banyak dibanding pungutan daerah.

UU No. 18, 1997 membatasi jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang boleh dipungut Pemda.<sup>29</sup> UU ini mengurangi jumlah pajak daerah dari 42 menjadi 9 jenis, dan jumlah retribusi daerah dari 192 menjadi 30 jenis saja. Pemda tidak diizinkan lagi melakukan pungutan atas produk pertanian, terutama komoditi ekspor.

Untuk menutup kehilangan pendapatan asli daerah (PAD), pemerintah pusat menyediakan sumber-sumber baru bagi Pemda. Salah satu yang terpenting adalah Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB) yang diserahkan pengelolaannya ke propinsi, tetapi dibagikan dengan kabupaten/kota. Menurut perhitungan pusat dengan PBB-KB ini penerimaan daerah akan meningkat.

UU No. 18, 1997 berlaku efektif pada 23 Mei 1998, atau setahun setelah disahkan oleh DPR dan Pemerintah. UU ini hanya mengatur pajak daerah dan retribusi daerah, tetapi tidak dapat dipakai untuk mengatur pos pendapatan lain-lain, misalnya, sumbangan pihak ketiga.

Selain itu, berdasarkan UU No. 18, 1997 (dan didorong oleh adanya LoI), maka pada 23 Maret 1998 dikeluarkan:

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

---

<sup>28</sup> Lihat CPIS tentang "Hasil Kajian tentang Pungutan Daerah," September 1996.

<sup>29</sup> Masalah ini sudah didiskusikan dalam salah satu laporan terdahulu "*Agricultural Sector Strategy Review*" yang dikerjakan untuk ADB: Study A-2, "*Constraints on, and opportunities for further growth in agriculture in Indonesia*" Bagian 3.3, halaman 29.

### 3.2. Distorsi pasar akibat pengaturan non-pajak: Kesepakatan Januari 1998 antara Pemerintah Indonesia dan IMF

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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup>

**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>32</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

---

<sup>30</sup> Sayangnya kesepakatan ini hanya menyebut tiga jenis komoditi, yaitu semen, kertas, dan plywood, karena munculnya deregulasi ini didorong oleh ketiga komoditi itu, tidak seluruh komoditi.

<sup>31</sup> Dalam kaitan ini tidak dimasukkan persoalan pengaturan pasar dalam pengertian pemberian hak membeli/menjual komoditi tertentu di daerah tertentu, misalnya, kasus rayonisasi penjualan pucuk teh di Jawa Barat.

<sup>32</sup> SK Mentan No. 931/TN.120/Kpts/DJP/Deptan tertanggal 31 Desember 1997 yang akan berlaku selama 1998 terhitung September 1998 harus dibatalkan.

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;<sup>33</sup>
- Inpres No. 2, 1998 tentang Perdagangan Antar Dati I dan Dati II/Pulau;<sup>34</sup> dan
- Keputusan Presiden (Keppres) No. 21, 1998 tentang Perdagangan Cengkeh.
- Inpres No. 5, 1998 yang menginstruksikan kepada Menteri-menteri Pertanian, Dalam Negeri, Koperasi, Keuangan, Perindustrian dan Perdagangan, Pekerjaan Umum, Gubernur Bank Indonesia, Kepala Bulog, seluruh Gubernur, dan seluruh Bupati untuk menghentikan pelaksanaan Inpres yang menyangkut penanaman tebu. Inpres ini membebaskan petani dari pemaksaan penanaman tebu baik yang dilakukan secara resmi maupun tidak resmi.
- Surat<sup>35</sup> dari Menteri Perindustrian dan Perdagangan (No. 44/MPP/1/1998) kepada Menteri Pertanian tertanggal 21 Januari 1998. Surat ini mengingatkan Menteri Pertanian bahwa pembatasan perdagangan ternak (potong) harus dihapus mulai 1 Pebruari 1998.

### 3.3. Fokus kajian tentang pelaksanaan deregulasi

Laporan ini memfokuskan diri pada pelaksanaan UU. No. 18, 1997 dan LoI. Persepsi Daerah memantau tiga aspek dalam pelaksanaan deregulasi ini.

- Pertama, apakah Pemda telah melaksanakan deregulasi (apakah Pemda telah mencabut beberapa Perda dan SK Pemda yang tidak sesuai lagi?)
- Kedua, kami memantau dampak deregulasi terhadap perkembangan harga dan pendapatan petani dan pedagang.
- Ketiga, kami juga melihat dampak penghapusan beberapa jenis pungutan yang selama ini menjadi sumber penerimaan PAD dan kemampuan Pemda dalam meningkatkan PADnya guna memenuhi kebutuhan APBD masing-masing.

Bab berikut ini akan dimulai dengan melaporkan berbagai penghapusan peraturan yang menyebabkan hambatan bukan pajak, kemudian tulisan ini akan kembali memaparkan pengurangan pungutan (pajak daerah dan retribusi daerah) di sektor perdagangan hasil pertanian. Masih banyak kendala yang terkait dengan deregulasi yang menyangkut peraturan bukan pajak, tetapi dalam kaitan dengan pengurangan pungutan terlihat cukup berhasil.

---

<sup>33</sup> Sayangnya deregulasi ini hanya ditekankan pada komoditi ekspor, tidak menyertakan komoditi pertanian lainnya yang hanya diperdagangkan di dalam negeri. Namun, deregulasi ini sangat mendukung Butir 42 LoI yang secara tegas melarang pungutan atas komoditi ekspor.

<sup>34</sup> Inpres ini tidak melarang Pemda menarik pungutan di sektor perdagangan dalam negeri (antar daerah).

<sup>35</sup> Alokasi perdagangan ternak antar daerah yang dikeluarkan Departemen Pertanian melalui SK No. 931/TN.120/Kpts/DJP/Deptan tertanggal 31 Desember 1997, berlaku untuk sepanjang tahun 1998 baru dicabut pada September 1998. Pencabutan ini seharusnya dilakukan pada Pebruari 1998.

## **IV. PENGHAPUSAN MONOPOLI, MONOPSONI, DAN PENETAPAN PEMBAGIAN PASAR: Distorsi Pasar Akibat Pengaturan yang Bersifat Non-Pajak**

Upaya menghapus hambatan pada perdagangan hasil pertanian yang disebabkan peraturan yang bersifat non-pajak kurang begitu berhasil dibanding yang disebabkan pungutan (pajak daerah dan retribusi daerah). Observasi dilakukan terhadap: apakah pemerintah di semua tingkat secara serius melaksanakan usaha menghapus berbagai hak monopoli, monopsoni, dan pembagian pasar, terutama yang diciptakan dan didukung pemerintah sendiri? Secara umum jawabannya adalah belum.

Pemda akan mengubah, termasuk menghapus, peraturan yang dikeluarkannya kalau secara resmi diminta oleh Pusat. Dalam beberapa kasus, kalau Pusat memberi instruksi khusus kepada Pemda untuk menyetop suatu hak monopoli, atau Pusat sendiri menyetop hak monopoli tertentu, Pemda pasti melaksanakannya. Di luar proses seperti itu, Pemda cenderung membiarkan saja peraturannya, meskipun sudah tidak efektif berlaku.

Memang ada sesuatu yang tidak lengkap dalam kaitan usaha melaksanakan deregulasi atau mengimplementasikan isi LoI secara penuh. Butir 40 LoI menyatakan bahwa semua hambatan atas mekanisme pasar baik resmi maupun tidak harus dihapus. Butir 40 ini selanjutnya juga menyatakan bahwa tidak ada organisasi yang diizinkan secara khusus untuk memiliki wilayah pemasaran tertentu. Akan tetapi sayangnya peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan hanya menghapus pengaturan pemerintah atas pemasaran semen, kertas, dan plywood. Tidak ada peraturan pelaksanaan yang melarang pengaturan, misalnya, rayonisasi penjualan pucuk teh di Jabar. Tidak lengkapnya peraturan pelaksanaan dalam mendukung pengimplementasian LoI berdampak memperlemah isi kesepakatan Butir 40.

### **4.1. Usaha menghapus hak monopoli dan monopsoni: yang sukses dan yang gagal**

**Cengkeh.**<sup>36</sup> Usaha memutus pemberian hak monopsoni dalam perdagangan cengkeh berhasil dan efektif. Keppres No. 21, 1998 yang ditandatangani pada Januari 1998 dan berlaku efektif terhitung 2 Pebruari 1998 membebaskan petani untuk menjual cengkeh kepada siapa saja dan juga membebaskan pedagang untuk membeli cengkeh dari siapa saja berdasarkan harga pasar. Keppres ini membatalkan Keppres No. 20, 1992 tentang pembentukan BPPC, selanjutnya menginstruksikan agar BPPC mengakhiri kegiatannya pada 30 Juni 1998 dan sesudah itu segera dibubarkan. Keppres ini menugaskan Menteri Perindustrian dan Perdagangan sebagai pengawas dan pelaksana keputusan.

Keppres No. 21, 1998 didukung dengan SK Menperindag No. 22/MPP/Kep/1/1998 yang menyatakan bahwa sejak 2 Pebruari 1998 baik petani maupun pedagang bebas memperjualkan cengkeh kepada/dari siapa saja dengan harga pasar. Pada 30 juni 1998 BPPC mengakhiri kegiatannya dan pengawasan serta pembinaan perdagangan cengkeh menjadi tanggung jawab DirJen Perdagangan Dalam Negeri, Deperindag. SK Menperindag No. 25/MPP/Kep/1/1998 membatalkan pembatasan hak impor cengkeh kepada BPPC dan sejak 2 Pebruari cengkeh bebas diimpor oleh perusahaan importir umum.

Pengamatan Persepsi Daerah di Sulawesi Utara pada Juli 1999 memperlihatkan bahwa monopsoni cengkeh oleh BPPC memang sudah tidak ada lagi. Petani dan pedagang dengan gembira mengatakan bahwa sekarang pemerintah tidak lagi campur tangan dalam perdagangan (cengkeh).

---

<sup>36</sup> Lihat laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Sulawesi Utara, Juli 1999.

**Rayonisasi pemasaran pucuk teh di Jawa Barat.**<sup>37</sup> Teh merupakan tanaman ekspor penting bagi Indonesia. Pada 1998 nilai eksportnya US \$108 juta. Rata-rata per tahun Indonesia memproduksi 169.000 ton teh dan 102.000 ton di antaranya diekspor. Pada 1995 sebagian besar areal tanaman teh berada di Jabar, yaitu 106.000 ha dari total nasional seluas 142.000 ha.

Pada 1990 Gubernur Jabar mengeluarkan Surat No. 525.22/3671-Binprod/90 perihal “Peningkatan Pemasukan Produksi Pucuk Teh Ke PT Tehnusamba Indah.” Surat ini secara khusus menunjuk daerah-daerah tertentu (yang kemudian dikenal sebagai kebijakan *rayonisasi*) untuk meningkatkan pasokan pucuk teh ke PT Tehnusamba Indah (Kelompok Nusamba yang dimiliki oleh Bob Hasan, seorang pengusaha yang sangat dekat dengan Presiden Suharto).

Berdasarkan surat Gubernur itu kemudian Bupati Garut pada 15 Oktober 1990 mengeluarkan surat No. 525.22/128 J/Garut yang kemudian diperkuat dengan Surat Sekwilda Garut No. 913/03/AssdaII/1994 yang kedua-duanya berisi pelaksanaan dari surat gubernur tersebut. Surat-surat itu menjelaskan, antara lain, bahwa perkebunan teh rakyat di Kabupaten Garut seluas 2.113 ha dibagi menjadi 24 rayon, atau daerah pemasaran. PT Tehnusamba memperoleh hak konsesi seluas 1.446 ha, atau 68% yang tersebar di enam kecamatan.

Secara formal surat tersebut sampai sekarang belum pernah dibatalkan. Tanpa pencabutan secara resmi, selama masih ada “suasana reformasi” surat ini dapat diabaikan, tetapi suatu saat dapat saja diberlakukan lagi (tergantung situasi).

**Penetapan harga kapas bagi pembeli monopsoni di Sulsel.**<sup>38</sup> SK Gubernur Sulsel tentang kapas mengatur agar petani kapas (antara lain di Kabupaten Bone) bermitra dengan PT Kapas Garuda Putih (KGP). Perusahaan ini berlokasi di Bulukumba dan merupakan satu-satunya pembeli kapas di Sulsel. Dalam hal itu menjadi semacam monopsoni. Pada awal 1999, SK ini masih menetapkan harga jual sebesar Rp1.500/kg sementara petani sudah menghendaki harga menjadi Rp2.000/kg. Kalau tidak ada kesepakatan harga mungkin petani tidak lagi mau menanam kapas. Pemda merencanakan baru akan menaikkan harga kapas tahun depan.

SK ini sebenarnya dimaksudkan untuk melindungi harga jual petani agar tidak terlalu rendah, sekaligus memastikan ketersediaan bahan baku bagi PT KGP. Namun ketika harga jual yang ditetapkan tidak imbang lagi dengan biaya produksi, untuk mengubahnya melalui SK ternyata tidak mudah.

**Kuota perdagangan ternak antar daerah/pulau masih berlaku.**<sup>39</sup> LoI menyatakan bahwa kuota perdagangan ternak harus sudah dihapus pada September 1998. Bahkan pada Januari 1998 Menperindag telah meminta Mentan untuk menghapus kuota itu mulai Pebruari 1998. Namun, sampai Pebruari 1999 Dirjen Peternakan tidak mengubah kebijaksanaannya. Dirjen masih ingin tetap mengatur kuota perdagangan ternak, tetapi sekarang tugas itu digeser kepada Kepala Dinas Peternakan propinsi.<sup>40</sup> Sebagai dasar penetapan oleh masing-masing propinsi Dirjen Peternakan melampirkan sebuah matrik cara penetapan yang dimaksud.

Meskipun kuota diberlakukan sebenarnya hal itu tidak pernah benar-benar dipatuhi. Dalam prakteknya pelanggaran terhadap kuota itu sudah sering terjadi sejak dulu. Mengenai kuota ini seorang pedagang ternak mengatakan: “Habis jatah ada jatah.” Maksudnya, pengaturan kuota tidak lebih dari sekedar alat bagi aparat terkait untuk memungut uang secara informal, atau disebut “proyek orang peternakan atau proyek kuota.” Kuota dapat diperdagangkan antar pedagang dengan tarif kesepakatan. Kuota informal, menurut beberapa pedagang, dapat juga

---

<sup>37</sup> Lihat laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Jawa Barat, Desember 1998.

<sup>38</sup> Lihat laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Sulawesi Selatan, Maret 1999.

<sup>39</sup> Lihat laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Nusa Tenggara Barat (NTB), Mei 1999.

<sup>40</sup> Lihat Surat Dirjen Peternakan No TN 120/21/A/0299 tertanggal 23 Pebruary 1999 kepada Kepala Dinas peternakan seluruh Indonesia.

diperoleh dari petugas dengan membayar sejumlah uang tertentu. Pemungutan biaya pengiriman ternak yang melebihi kuota ini dilakukan oleh Pepehani (Persatuan Peternak dan Pedagang Hewan Nasional Indonesia). Alasannya, biaya ini diperlukan untuk mengurus izin penambahan kuota di tingkat Pusat dan Dinas Peternakan propinsi.

Banyak pedagang sapi yang mengeluhkan rumitnya mekanisme perijinan pengiriman ternak. Seorang pedagang yang akan mengirim ternaknya ke luar daerah harus mengajukan permohonan ke Dinas Peternakan propinsi dengan tembusan ke Dinas Peternakan kabupaten. Petugas kabupaten kemudian mengecek ternak yang akan dikirim, selanjutnya melaporkan hasilnya ke propinsi dan berdasarkan itu baru ijin pengiriman ternak dikeluarkan oleh Dinas Peternakan propinsi. Dinas Peternakan kabupaten sendiri menganggap bahwa mekanisme ini tidak praktis. Seharusnya pengeluaran ijin itu cukup dilakukan oleh kabupaten saja. Namun, mereka tidak dapat berbuat apa-apa, karena proses ini memang merupakan “proyek orang propinsi.” Bagi pedagang proses tersebut juga sangat menyulitkan kegiatan pengiriman ternak yang memerlukan kecepatan dan ketepatan waktu.

Di Kabupaten Bima, misalnya, pengurusan perijinan di Dinas Peternakan memerlukan waktu satu hari, pengajuan dilakukan pagi hari dan biasanya baru selesai sekitar pukul 14.00, tergantung dari keberadaan dan kesibukan petugas. Biaya yang dikeluarkan untuk perijinan ini sekitar Rp10.000/ekor, di dalamnya termasuk iuran Pepehani dan sumbangan pihak ketiga. Di samping itu Dinas Peternakan kabupaten juga membebankan biaya interlokal untuk memperoleh nomor surat ijin pengeluaran ternak dari Dinas Peternakan propinsi, yang besarnya sekitar Rp30.000/ijin. Setiap ijin maksimum untuk 20 ekor sapi/kerbau.

Akhirnya, pada 12 Agustus 1999 *Harian Ekonomi Neraca* melaporkan bahwa Mentan mengganti DirJen Peternakan dengan pejabat baru. Salah satu alasan yang muncul dalam penggantian ini adalah bahwa beberapa kebijaksanaan yang tidak sesuai harus segera diubah dan disederhanakan sesuai dengan tuntutan reformasi. Sekarang diharapkan kiranya DirJen Peternakan baru akan menghapus kebijaksanaan kuota perdagangan ternak antar daerah/pulau.

#### **4.2. Persyaratan pengolahan lokal atas hasil perkebunan**

Sebagaimana dijelaskan pada bagian 2.4, di Sulsel terdapat SK Gubernur No. 32, 1996 yang mengharuskan pengolahan lokal atas biji coklat dan jambu mete sebelum diperdagangkan/diekspor keluar daerah. Sampai dengan akhir April 1999, SK ini masih tetap berlaku atau belum secara resmi dicabut, meskipun pelaksanaannya tidak lagi dipaksakan oleh aparat pemerintah dan tidak dipedulikan oleh masyarakat.

- **Fermentasi biji coklat.** SK tentang kakao yang menetapkan bahwa harga biji kakao yang difermentasi Rp300/kg lebih tinggi dari pada kakao asalan. SK ini dimaksudkan untuk meningkatkan mutu dan daya saing kakao Sulsel. Namun, pada kondisi sekarang justru tidak merangsang petani melakukan fermentasi karena ongkosnya (waktu, tenaga, biaya) jauh di atas itu. Misalnya, pada waktu SK dibuat upah buruh Rp3.000/hari, sekarang sudah menjadi minimal Rp5.000. Sebenarnya tanpa ada SK pun petani tentu mau melakukan fermentasi, sepanjang mereka memperoleh keuntungan dari usaha tersebut.
- **Pengolahan jambu mete.** SK tentang jambu mete yang menginstruksikan kepada instansi/badan/asosiasi/aparat yang terkait dengan usaha pembelian jambu mete agar tidak melakukan pembelian jambu mete bentuk gelondongan. Namun dalam kenyataannya hampir seluruh jambu mete yang diantarpulaukan, termasuk yang di ekspor ke India, masih dalam bentuk gelondongan. “SK ini tidak digubris oleh pedagang,” kata seorang staf Dinas Perkebunan. Namun, kalau SK ini tidak dicabut secara resmi, suatu saat dapat dipakai oleh petugas pemerintah untuk memaksa petani memproses komoditinya jambu mete gelondongan menjadi biji.

- **Usul pengenaan pajak ekspor untuk memaksa pengolahan lokal atas jambu mete dan coklat.** Memasuki pertengahan 1999 terlihat usaha oleh Direktur Industri Pertanian, Deperindag untuk mengenakan pajak ekspor sebesar 20% sampai 30% atas jambu mete dan coklat asalan (*Harian Ekonomi Neraca*, 3 Juni 1999 and *Jakarta Post*, 4 Juni 1999) guna membantu tersedianya bahan baku bagi beberapa pabrik pengolah lokal. Cara ini memang akan menolong pabrik pengolah, tetapi merugikan petani, karena harga yang akan diterima petani cenderung turun. Asosiasi Kakao Indonesia (Askindo) menolak keras usul ini, karena akan merugikan petani. Keberatan yang serupa juga disampaikan oleh Himpunan Kerukunan Tani Indoensia (HKTI) dan Asosiasi Pembuat Makanan dan Minuman (*Kompas* and *Harian Ekonomi Neraca*, 14 Juni 1999).

Di pihak lain Asosiasi Industri Jambu Mete Indonesia tentu saja mendukung usul pengenaan pajak ekspor tersebut. Mereka menyatakan bahwa dari 11 industri pengolah yang ada pada 1996, tinggal 8 yang beroperasi pada 1998 dan semuanya beroperasi di bawah kapasitasnya. Dua bulan terakhir ini dua lagi pabrik pengolah jambu mete yang tutup, satu di Makassar dan satu lagi di Gresik, Jawa Timur. Sekjen asosiasi ini menyatakan bahwa harga di tingkat petani naik tinggi sekali, sehingga mempersulit kegiatan pabrik pengolah. Pada dasarnya, pernyataan ini berarti, menolak harga ekspor yang tinggi atas jambu mete asalan.

#### **4.3. Keharusan adanya kemitraan, terutama di sektor perkebunan**

Keharusan adanya kemitraan yang diatur oleh pemerintah, khususnya antara petani dengan pengusaha dalam banyak kejadian cenderung menambah persoalan. Namun, Ditjen Perkebunan mendorong keras agar terjalin kerjasama kemitraan ini. Dinas Perkebunan propinsi dan kabupaten juga ikut dalam usaha pengembangan “proyek” ini. Pemerintah mengharapkan dengan adanya kerjasama antara petani (kecil) dengan pengusaha, akan dapat memperbaiki usaha petani. Akan tetapi, dalam berbagai kasus kebijakan ini justru lebih menguntungkan para pengusaha besar. Petani terikat untuk menjual hasil usaha mereka ke mitra usaha yang ditunjuk pemerintah untuk “membantu” petani. Kemudian para pengusaha ini, bukan pasar, menentukan tingkat harga. Berikut adalah beberapa contoh persoalan di balik “proyek” kemitraan.

- **Pola kemitraan komoditi tembakau di NTB.** Pada 1996 NTB memproduksi 18.900 ton tembakau. Kebanyakan tembakau ditanam di Pulau Lombok. Area penanaman terbesar terdapat di Kabupaten Lombok Timur. Pada 1998, kabupaten ini memproduksi 13.700 ton atau 70% dari hasil seluruh NTB.

Pada 1998 Gubernur NTB mengeluarkan SK No. 68, 1998 yang mengatur pola budidaya dan perdagangan tembakau di NTB. SK ini mengatur pola kemitraan antara petani dengan pabrik pengelola, areal yang boleh ditanami tembakau, persyaratan kredit yang diberikan perusahaan kepada petani, dan proses penetapan harga pada waktu panen.<sup>41</sup>

Dalam pola kemitraan ini perusahaan yang berminat menjadi “pengelola” mengajukan ijin kepada Pemda propinsi untuk kemudian dibuatkan SK mengenai daerah tempat perusahaan itu dapat beroperasi. Melalui “Pola Kemitraan Komoditi Tembakau” diharapkan semua petani dapat mengikuti program ini melalui salah satu dari tiga pola usaha yang tersedia yang dapat dipilih secara bebas, yaitu:

- Pola Usaha Penuh,
- Pola Usaha Terbatas, dan
- Pola Usaha Tanpa Ikatan atau swadaya.

---

<sup>41</sup> Kemitraan seperti ini akan menguntungkan kedua belah pihak sepanjang masing-masing memahami dengan baik hak dan kewajibannya dan mengikuti pola kemitraan secara bebas. Persepsi Daerah masih mempertanyakan manfaat SK semacam ini bagi usaha membantu petani.

Melalui pola usaha penuh dan pola usaha terbatas, petani tembakau mengadakan kemitraan dengan perusahaan yang telah ditetapkan oleh Gubernur melalui SK No. 68, 1998. Pada pola usaha tanpa ikatan petani menanam tembakau tanpa membuat kontrak, tetapi risikonya dia akan kesulitan mendapatkan beberapa jenis input usaha taninya.

Petani bebas menentukan kerjasamanya dengan salah satu di antara delapan perusahaan pengelola yang ditetapkan Pemda.<sup>42</sup> Penetapan harga dibuat dalam suatu pertemuan yang dihadiri oleh wakil-wakil Dinas Perkebunan, Pemda, pengusaha, dan petani. Meskipun mekanisme pembentukan harga itu secara konseptual cukup transparan, namun beberapa hal yang terjadi mengindikasikan bahwa petani termasuk pihak yang dirugikan. Indikasi ini dapat dilihat dari:

- Perwakilan petani yang mengikuti musyawarah tidak ditunjuk atas dasar musyawarah oleh petani sendiri, tetapi lebih banyak ditentukan oleh pihak perusahaan pengelola dan Dinas Perkebunan.
- Seringkali terjadi manipulasi *grade* tembakau yang dijual petani. Hal ini, misalnya, dapat dibuktikan dengan beberapa pengalaman petani yang menjual tembakaunya di tempat lain ternyata mendapatkan *grade* yang lebih tinggi dan dengan sendirinya memperoleh harga yang juga lebih tinggi.

Perusahaan yang tidak mempunyai mitra dengan petani, secara perundangan tidak dibenarkan melakukan pembelian tembakau yang telah menjalin kemitraan dengan perusahaan tertentu. Pernah terjadi kasus PT Rothmans melakukan pembelian, tetapi akhirnya dilarang. Perusahaan jenis ini hanya boleh membeli tembakau dari petani dengan pola usaha tanpa ikatan atau petani bebas.

Menurut staf Dinas Perkebunan Propinsi, sistem kemitraan ini dibentuk untuk menolong petani, terutama dalam penyediaan sarana produksi (modal). Jika hal ini dapat diatasi tanpa melibatkan pengusaha mitra, sebenarnya petani lebih diuntungkan, misalnya melalui kredit KUT sebagaimana yang disediakan untuk petani padi di seluruh Indonesia. Dengan kata lain, petani lebih untung menanam tembakau secara bebas dan juga bebas memasarkan hasilnya. Idealnya, pemasaran tembakau dilakukan melalui sistem lelang, sebagaimana yang berlaku di pasar internasional. Alasan pengembangan sistem kemitraan untuk menjamin pemasaran sebenarnya tidak tepat, karena sampai sekarang permintaan tembakau masih sangat tinggi.

Program intensifikasi penanaman tembakau ini tidak mendukung semangat deregulasi. SK Gubernur yang membatasi jumlah perusahaan mitra memperkuat posisi perusahaan pengelola. SK ini tergolong anti pasar bebas. SK ini tidak sesuai dengan semangat LoI, khususnya Butir 40 yang menyatakan “Tidak ada institusi yang boleh mengatur wilayah pemasaran khusus, atau menetapkan besarnya produksi, atau pembagian pasar kepada perusahaan tertentu.”

- **Kemitraan dalam usaha tani tebu di Jawa Tengah.**<sup>43</sup> Sebagai kelanjutan dari kesepakatan Indonesia dengan IMF, Inpres No. 5, 1998 menyatakan bahwa petani tidak boleh lagi dipaksa untuk menanam tebu. Dengan demikian pabrik gula di Jawa terpaksa harus berkompetisi dalam mekanisme pasar. Apabila pabrik dapat berkompetisi dalam proses menarik petani untuk menanam tebu, maka kekurangan bahan baku akan teratasi. Kekurangan lahan untuk tanaman tebu menjadi hambatan utama untuk mengefisienkan pabrik-pabrik gula di Jawa.

---

<sup>42</sup> Sistem di NTB berbeda dengan sistem rayonisasi di Jawa Barat. Rayonisasi memaksa petani untuk menjual pucuk teh hanya ke satu perusahaan yang ditunjuk.

<sup>43</sup> Lihat laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Jawa Tengah dan D.I. Yogyakarta, Juni 1999.

Di Kabupaten Klaten, terdapat dua pabrik gula (PG), yaitu PG Gondang Baru dan PG Ceper. Tetapi, sejak tahun 1997 PG Ceper terpaksa harus ditutup karena tidak mampu menghadapi tantangan lingkungan bisnis yang berubah. Menurut beberapa informasi, pelaksanaan deregulasi penanaman tebu telah dilaksanakan secara penuh. Dalam arti tidak ada lagi pemaksaan kepada petani untuk menanam tebu atau menyewakan lahannya kepada PG untuk ditanami tebu, seperti yang dulu sering terjadi.

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

1. Sistem Kemitraan, dilakukan dengan dua pola, yakni:
  - Pola kerjasama usaha (KSU) dengan sistem jaminan minimal, dan
  - KSU dengan sistem bagi hasil.
2. Sistem Tebu Rakyat Murni.<sup>44</sup>
3. Sistem Tebu Rakyat Mandiri.<sup>45</sup>
4. Sistem Sewa Lahan.

Menurut keterangan beberapa pihak yang mengetahui persoalan tebu rakyat, pola-pola di atas hanya berlaku di atas kertas. Praktek umum di lapangan pada dasarnya hanya terdiri dari dua pola, yaitu: sistem tebu rakyat mandiri dan sistem sewa lahan.

- **Tebu rakyat mandiri (Sistem No. 3).** Pada sistem ini petani tidak mempunyai akses untuk menjual langsung tebunya ke PG. PG tidak akan menerima penjualan langsung dari petani, mereka akan diusir dari pabrik. Petani harus menjual tebunya secara tebasan kepada pedagang/tengkulak atau penebas. Para penebas inilah yang kemudian menjadi pemasok tebu bagi PG.<sup>46</sup> Penebas kemudian menjadi pemilik tebu dan petani tidak lagi mempunyai hak apapun atas tebunya. Hal-hal yang menyangkut penetapan rendemen dan harga sepenuhnya menjadi urusan penebas dengan PG. Kebanyakan tebu yang dipanen pada pertengahan 1999 sudah dijual beberapa bulan sebelum panen. Penebas melakukan penen sendiri dan mengatur pengiriman tebu ke PG. Jadwal pengiriman merupakan hal yang amat penting, karena tebu akan cepat rusak, kalau tidak segera diproses.
- **Sewa lahan (Sistem No. 4).** Pada sistem ini hubungan antara petani dengan PG hanya menyangkut tingkat sewanya. Petani menerima uang sewa pada waktu musim tanam. Setelah itu petani tidak mempunyai urusan apapun dalam kaitan dengan pengolahan lahan, rendemen, dan harga. Artinya, petani tidak lagi mempunyai kemungkinan mendapat penghasilan dari lahannya selama masa sewa yang biasanya dilakukan untuk satu masa tanam. Untuk tebu yang dipanen pada pertengahan 1999, petani menerima uang sewa lahannya pada awal 1998. PG yang menyewa lahan petani ini bukan perusahaan kecil, tetapi perusahaan gula besar yang tidak memiliki lahan sendiri.

---

<sup>44</sup> Sistem ini harus menyediakan kredit bagi petani, melalui pabrik yang disebut Kredit Koperasi Primer untuk Anggota (KKPA) tebu rakyat. Pabrik juga harus menyediakan bimbingan teknis usaha taninya.

<sup>45</sup> Tidak disediakan kredit.

<sup>46</sup> Para penebas ini kebanyakan adalah pegawai PG.

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

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

Sebelum deregulasi setiap tahun desa bersangkutan harus menyediakan areal sekitar 25 ha, sedangkan pada MT 1998/99 hanya ada 4 ha yang digunakan untuk penanaman tebu secara sukarela oleh pemiliknya. Untuk MT 1999/2000 tidak ada satu orangpun yang bersedia menyewakan lahannya untuk tebu akibat tidak adanya kesepakatan harga tersebut. Aparat desa sendiri menyadari bahwa pola yang selama ini dilakukan oleh pemerintah sangat tidak masuk akal, sebab PG sebagai lembaga bisnis murni selalu bisa meminjam tangan birokrasi pemerintahan untuk menunjang kepentingannya. Sekarang, mekanisme seperti itu sudah tidak mungkin dilakukan. Jika PG ingin tetap bertahan, maka kuncinya adalah efisiensi, sehingga dia dapat bersaing untuk memperebutkan lahan petani. Mengingat kondisi PG saat ini yang umumnya tergolong sudah tua, maka kalangan PG sendiri menyadari bahwa kelangsungan mereka “tinggal menghitung hari.”

PG Gondang Baru mempunyai kapasitas giling dari areal seluas 2.500 ha. Pada musim giling 1998/99, areal yang tersedia sekitar 2.100 ha. Pada musim tanam 1999/2000 kebutuhan areal ini kelihatannya akan makin sulit dipenuhi, hanya tersedia lahan seluas 380 ha (yang didapat melalui sistem sewa). Kekurangan areal yang ada pada akhirnya sangat tergantung apakah pada musim tanam sekarang petani masih mau menanam tebu atau tidak. Jika petani tidak mau menanam tebu lagi, dapat dipastikan bahwa nasib PG Gondang Baru akan segera menyusul nasib PG Ceper. Kesepakatan dengan IMF (LoI) telah memberi kebebasan kepada petani untuk menanam atau tidak menanam tebu. Mereka senang dengan keadaan ini dan sekarang mereka cenderung menanam padi.

- **Kemitraan dalam perkebunan kopi di Temanggung, Jawa Tengah.**<sup>47</sup> Selain sebagai produsen utama tembakau, Kabupaten Temanggung juga merupakan penghasil utama kopi di Jateng. Pada 1997, produksi kopi Kabupaten Temanggung memberikan kontribusi sekitar 41% terhadap total produksi kopi di Jateng. Tingginya harga kopi pada masa krisis diperkirakan akan mendorong minat petani untuk melakukan diversifikasi tanaman, agar tidak hanya bertumpu pada tembakau. Di samping itu, tanaman kopi juga diharapkan akan sangat membantu upaya konservasi lahan.

Selama ini tataniaga kopi dilakukan secara bebas, tidak ada suatu bentuk regulasi formal apapun yang ditujukan kepada petani, pedagang, atau pengusaha, baik yang diberlakukan oleh Pemda Propinsi maupun Kabupaten, kecuali berupa upaya pembinaan. Bentuk pembinaan yang dilakukan Dinas teknis terkait di Kabupaten Temanggung (Depperindag dan Dinas Perkebunan), selain menyangkut budidaya tanaman kopi (penyediaan bibit, kursus/ penyuluhan, dan permodalan), juga dilakukan upaya melalui kemitraan usaha antara petani

---

<sup>47</sup> Penjelasan lebih lengkap lihat laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Jawa tengah dan D.I. Yogyakarta, Juni 1999.

produsen (melalui kelompok tani) dengan pengusaha/eksportir kopi. Upaya ini bertujuan menjamin pemasaran dan kelancaran informasi dan transparansi harga kopi serta meningkatkan kualitas kopi di tingkat petani.<sup>48</sup>

Dalam surat kesepakatan ditentukan antara lain, bahwa:

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

Dalam pelaksanaannya, ketentuan dalam kesepakatan kerja ini tidak dapat dilakukan sebagaimana mestinya. Beberapa perusahaan mitra tidak konsekwen dengan jadwal pembeliannya, sehingga petani merasa dibohongi. Pada akhirnya keberadaan surat kesepakatan tidak menghalangi atau membatasi proses penjualan kopi yang dilakukan petani. Beberapa responden menjelaskan bahwa proses tersebut bahkan memberikan manfaat yang positif bagi petani. Mereka tidak saja dapat melakukan perbandingan harga dengan pedagang pengumpul kecil/bakul dan pedagang pengumpul besar di tingkat kecamatan/kabupaten, tetapi dapat juga langsung berakses ke pihak pengusaha/eksportir.<sup>49</sup> Informasi harga dapat diperoleh secara langsung atau melalui pesawat telepon. Dengan demikian, mereka mempunyai kesempatan untuk memutuskan menjual barangnya ke pihak yang dapat memberikan harga tertinggi.

- **Kemitraan dalam usaha rumput laut di Sulawesi Utara.**<sup>50</sup> Surat Keputusan Gubernur No. 318, 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 sebelum ijin usahanya diterbitkan, mereka harus mengajukan permohonan secara tertulis kepada Gubernur disertai persyaratan seperti pertimbangan teknis dari Dinas Perikanan dan ijin lokasi dari Pemda kabupaten. Proses yang rumit ini mustahil dapat dilakukan oleh nelayan kecil. Ini berarti menutup kesempatan sebagian besar petani untuk melakukan budidaya rumput laut.
  2. Budidaya rumput laut yang dilakukan oleh badan hukum harus dilaksanakan melalui pola PIR. 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 ijin usaha. Pasar bersifat monopoli, ini berarti menutup kesempatan bagi nelayan untuk menikmati harga pasar tertinggi.

Budidaya rumput laut di wilayah Sulut berkembang cukup bagus pada periode 1970-1980. Namun kemudian produksinya terus menurun, sejalan dengan menurunnya minat 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.

---

<sup>48</sup> Secara resmi kemitraan dituangkan dalam Surat Kesepakatan Kerjasama Kemitraan Kegiatan Pembinaan dan Peningkatan Mutu Hasil Perkebunan Rakyat antara Petani dengan Perusahaan Mitra.

<sup>49</sup> Salah satu eksportir kopi di Semarang (yang tidak ikut menandatangani kesepakatan) secara rutin melakukan pembelian kopi ke kelompok tani.

<sup>50</sup> Lihat laporan lapangan Persepsi daerah Kasus Sulawesi Utara, Juli 1999, pages 13 and 14.

Untuk mendorong minat nelayan melakukan kembali budidaya rumput laut dengan jaminan pemasaran yang pasti, dikeluarkanlah SK Gubernur di atas. Pada tahun 1994, minat nelayan 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 terus meningkat. Menurut keterangan pihak Pemda, sebagian besar nelayan yang berusaha dalam budidaya pada dasarnya menyetujui sistem kerjasama melalui pola PIR ini. Sayangnya kami belum memperoleh tanggapan yang cukup banyak dari nelayan rumput laut.

Pada tahun 1996 muncul pengaduan dari beberapa pengusaha menyangkut monopoli perdagangan rumput laut. Pemda menawarkan pemberian ijin kepada beberapa perusahaan yang berminat melakukan usaha budidaya dan pemasaran melalui pola PIR. Dari tujuh perusahaan yang memperoleh ijin, hanya satu perusahaan saja yang melakukan kegiatan.

#### **4.4. Persyaratan penjualan jeruk melalui KUD di Kalbar.**

Diawali dengan SK Gubernur No. 088, 1988 yang mengatur pilot proyek tataniaga jeruk yang dikelola oleh Puskud, di Kabupaten Sambas sebagai produsen jeruk terbesar. Dua setengah bulan kemudian keluar SK Gubernur No. 88A, 1988 yang berisi pengaturan bahwa tataniaga jeruk diberlakukan untuk seluruh Kalbar, dilaksanakan oleh Puskud bekerjasama dengan Kelompok Humpus (milik anak Presiden Suharto). Pengiriman jeruk keluar daerah harus memperoleh “Surat Jalan Jeruk” dari Puskud. Namun karena banyaknya kritik masyarakat, maka Kelompok Humpus mengundurkan diri.

Pada 1991 Gubernur Kalbar mengeluarkan SK No. 296, 1991 yang menunjuk PT Bima Citra Mandiri-BCM (Kelompok Bimantara Citra, juga milik anak Presiden Suharto) sebagai koordinator tataniaga jeruk Kalbar. Ketika keluar SK ini para pedagang menyebutnya sebagai: “Lagu lama dengan penyanyi baru,” karena di lapangan pada prakteknya dilakukan oleh KUD, sebagaimana tahun-tahun sebelumnya.

Karena banyaknya keberatan dan kritik masyarakat terhadap pengaturan tataniaga ini, PT BCM juga tidak bertahan lama dalam memimpin konsorsium tataniaga jeruk. Hal ini terlihat dari keluarnya SK Gubernur Kalbar No. 555, 1993 yang menyerahkan kembali pimpinan konsorsium kepada Puskud Kalbar. Pada 1993 luas tanaman jeruk di Kabupaten Sambas mencapai puncak terluasnya, yaitu sebanyak lebih dari 19 ribu ha.

Setelah SK No. 555, 1993 itu dilaksanakan selama lima tahun, Pemda mulai menyadari perlunya perubahan, sebagaimana tercantum dalam SK Gubernur No. 21, 1998 yang mencabut penunjukan Puskud sebagai koordinator tataniaga jeruk. SK ini dikeluarkan dengan pertimbangan: “Bahwa dalam rangka peningkatan efisiensi dan menghadapi era perdagangan bebas, dipandang perlu untuk meninjau kembali kebijakan pengaturan tata niaga jeruk Kalbar.” Ketika SK ini dikeluarkan luas tanaman jeruk di Kabupaten Sambas tinggal kurang dari 1.500 ha. Jadi, dalam jangka 5 tahun kabupaten ini kehilangan lebih dari 90% tanaman jeruknya.

SK Gubernur Kalbar No. 21, 1998 ini dikeluarkan pada 29 Januari 1998. Meskipun tidak menyebut kaitannya dengan LoI yang berisi kesepakatan antara Pemerintah dengan IMF, tetapi SK ini diduga keras dikeluarkan atas dorongan adanya LoI. Sebelumnya, yaitu pada 21 Januari 1998 Pusat telah mengeluarkan Inpres No. 2, 1998 yang antara lain memerintahkan agar Pemda propinsi dan kabupaten tidak melakukan, atau harus mencabut, semua bentuk kebijakan tataniaga barang/komoditi.

## V. DEREGULASI PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH: Distorsi Pasar Akibat Pungutan

Secara hukum perundangan, semua Pemda yang dikunjungi, baik propinsi maupun kabupaten, sudah menghapus pajak dan retribusi yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997. [Namun cukup banyak Pemda yang terlihat berusaha menemukan cara untuk tetap memperoleh sumber penerimaan daerah, meskipun tidak sejalan dengan semangat UU No. 18, 1997.]

Cara penghapusannya berbeda antara satu daerah dengan lainnya, antara lain:

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

Ketiga cara di atas memberi gambaran perbedaan pandangan di antara Pemda-pemda terhadap kedudukan Perda dalam hirarkhi perundangan Indonesia. Cara pertama, sepenuhnya mengakui bahwa Perda berada di bawah peraturan-peraturan formal yang dikeluarkan pemerintah atasan.<sup>51</sup> Cara kedua, pada dasarnya juga tunduk kepada peraturan yang dikeluarkan atasan, tetapi sifat daerah otonom perlu ditampilkan, dan juga karena staf pelaksana terbiasa menunggu petunjuk atasan langsung. Cara ketiga, memandang bahwa Perda sepenuhnya merupakan wewenang Daerah dalam kerangka otonomi. Oleh karena itu, "Perda harus dicabut dengan Perda."

UU No. 18, 1997 menyediakan tenggang waktu pelaksanaan:

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

Pada Tabel 2 dapat dilihat jumlah jenis pungutan yang dihapus di setiap propinsi/kabupaten yang dikunjungi Persepsi Daerah. Rata-rata lebih dari 50% jenis pungutan yang ada harus dihapus. Penghapusan ini tentu saja berakibat mengurangi perolehan PAD. Namun, makin banyak jenis pungutan yang dihapus, tidak berarti makin besar PAD yang hilang, karena selama ini banyak jenis pungutan yang tidak potensial. Dalam kaitan ini, kami memfokuskan laporan pada deregulasi usaha, perdagangan, dan transportasi hasil-hasil pertanian.

---

<sup>51</sup> Surat kawat pun kadang-kadang diperlakukan seperti peraturan formal oleh aparat Pemda.

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

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

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

t.a.d. = tidak ada data.

Sumber: Laporan Kunjungan Lapangan Tim Persepsi Daerah.

## 5.1. Deregulasi pajak dan retribusi daerah di tingkat propinsi

### Pelaksanaan deregulasi di Propinsi Sumatera Utara

Pemungutan beberapa jenis pajak dan retribusi Propinsi Sumut dihentikan hanya berdasarkan Instruksi Mendagri No. 10, 1998. Namun kemudian secara formal Perda-perdanya dicabut melalui Perda No. 8, 1998 yang dikeluarkan pada Nopember 1998. Perda ini menghentikan pungutan atas tiga jenis pajak dan 30 jenis retribusi. Tabel 3 hanya menyajikan jenis pungutan yang menyangkut usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian.

**Tabel 3.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi Sumut yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Hasil-hasil Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

Jenis Pungutan	Dihapus
<u>Pajak Daerah</u>	
1. Pajak Alat Angkut Di Air	X
2. Bea Balik Nama Alat Angkut Di Air	X
3. <b>Pajak Penangkapan Ikan Di Laut, Teluk, dan Kuala</b>	X
<u>Retribusi Daerah</u>	
1. <b>Pengujian Mutu Hasil Perikanan</b>	X
2. Pemboran dan Pemakaian Air Bawah Tanah	X <sup>**</sup> )
3. Usaha Rumah Makan	X <sup>**</sup> )
4. <b>Izin Usaha Peternakan</b>	X
5. Pemakaian Sarana Di Tapian Daya Medan	X
6. <b>Tempat Pelelangan Hasil Perikanan</b>	X <sup>*)</sup>
7. <b>Pemanfaatan dan Penyaluran Benih Ikan dari/Milik Pemda</b>	X <sup>*)</sup>
8. <b>Penyakit Pullorum</b>	X
9. Uang Leges	X
10. Izin Trayek Angkutan Mobil Barang	X
11. Pengendalian dan Pengambilan Air Perairan Umum	X <sup>**</sup> )
12. <b>Iuran Pelayanan Irigasi</b>	X
13. Pemakaian Tanah Jalan yang dikuasai Pemda	X
14. Pemakaian Tanah Pengairan	X
15. <b>Pembuatan dan Pengusahaan Tambak</b>	X

Keterangan: \*) = Sebenarnya masih dapat diberlakukan.

\*\*\*) = Digeser ke kabupaten.

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada hasil-hasil pertanian.

Sumber: Biro Hukum Setwilda Propinsi Sumut.

### Pelaksanaan deregulasi di Propinsi Riau, Sumatera

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

Propinsi Riau pernah mempunyai kontrak dengan pihak swasta untuk memungut retribusi, yaitu melalui SK Gubernur No. KPTS.08/I/1992 tentang "Penunjukan Asosiasi Perusahaan Pengangkutan dan Pengumpulan Ikan Sebagai Pelaksana Pemungutan Retribusi Pelelangan Ikan Di Kabupaten Bengkalis" (Perda No. 2, 1979 juncto Perda No. 5, 1990 tentang Pelelangan Ikan). Hasil pelaksanaan SK ini memang telah meningkatkan retribusi pelelangan ikan secara menyolok. Namun, beberapa responden petani/nelayan dan pedagang menceritakan bahwa pada waktu SK itu mulai dilaksanakan: "Cukup banyak penduduk yang mengundurkan diri sebagai nelayan dan banyak pedagang yang meninggalkan kegiatannya." Asosiasi yang ditunjuk dipimpin oleh bekas anggota Angkatan Laut (AL) dan dalam berbagai kegiatannya terlihat adanya kerjasama antara asosiasi pemungut dengan anggota/perengkapan AL. SK Gubernur ini baru dicabut dengan SK Gubernur No. KPTS 237/VI/1998 yang dikeluarkan pada 22 Juni 1998.

Pada 30 April 1998 Gubernur Riau mengeluarkan Instruksi No. 6, 1998 untuk mencabut tiga jenis pajak dan 12 jenis retribusi tingkat propinsi, sementara melalui Instruksi No. 5, 1998 telah dicabut 17 jenis pajak dan 43 jenis retribusi di seluruh kabupaten/kota se Propinsi Riau. Pada Tabel 4 hanya berikut ini dimuat pajak dan retribusi yang terkait erat dengan usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian.<sup>52</sup>

**Tabel 4.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Propinsi Riau yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

<b>Jenis Pungutan</b>	<b>Dihapus</b>
<b>Pajak Daerah</b>	
1. <b>Pajak Atas Izin Menangkap Ikan</b>	X
2. Pajak Alat Angkutan Air	X
3. Pajak Pembuatan Kapal Kayu	X
4. <b>Pajak Potong Hewan</b>	X <sup>a)</sup>
<b>Retribusi Daerah</b>	
1. <b>Pemberian Izin Perusahaan Industri Sagu</b>	X
2. Pemboran Air Bawah Tanah	X
3. Izin Usaha Rumah Makan	X
4. <b>Pelelangan Ikan</b>	X
5. Uang Leges	X

Keterangan: <sup>a)</sup> = Hanya berlaku di Kodya Batam yang Perda-perdanya masih dikeluarkan oleh Pemda Riau (Gubernur dan DPRD Tingkat I).

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada hasil-hasil pertanian.

Sumber: Instruksi Gubernur Riau No. 6, 1998.

### Pelaksanaan deregulasi di Propinsi Sumsel dan Propinsi Jambi

Dalam kaitan dengan pelaksanaan UU No. 18, 1997, sebanyak dua jenis pajak daerah dan 17 retribusi daerah yang berlaku di Sumsel harus dihapus. Penghapusan pungutan ini tidak secara khusus dituangkan dalam SK Gubernur, tetapi memanfaatkan Inmendagri No. 10, 1998 mengenai "Pencabutan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah."

Di Jambi, terdapat dua jenis pajak daerah dan 13 jenis retribusi daerah yang harus dihapus karena tidak terkait dengan UU No. 18, 1997. Pemberlakuan penghentian pungutan pajak dan retribusi itu di lapangan sudah dimulai sejak 23 Mei 1998. Untuk mencabut Perda-perda itu, DPRD Jambi telah menetapkan Perda No. 4, 1998 tentang Pencabutan Beberapa Perda Propinsi Jambi dan sekarang menunggu pengesahan Mendagri. Namun dari 15 jenis pajak dan retribusi yang dihentikan pungutannya, Perda ini hanya mencabut tujuh jenis pajak dan retribusi daerah.

Tabel 5 di bawah ini berisi gambaran tentang pungutan yang dikenakan atas usaha, perdagangan dan transportasi komoditi pertanian yang dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997 di Propinsi Jambi. Selanjutnya Tabel 6 berisi hal yang sama untuk daerah Propinsi Sumsel.

<sup>52</sup> Daftar lengkap jenis-jenis pajak dan retribusi daerah yang dihapus dapat dilihat pada laporan lapangan Persepsi Daerah Kasus Riau dan Sumatera Utara, Agustus 1999.

**Tabel 5.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Propinsi Jambi yang Terkait Langsung dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

No.	Jenis Pajak dan Retribusi	Dihapus
	Pajak Daerah:	
1.	PKB Alat Angkutan Air	X
2.	BBN Angkutan Di Atas Air	X
	Retribusi Daerah:	
1.	Uang Leges	X
2.	Pengendalian Pemboran ABT dan APT	X
3.	Izin Usaha Rumah Makan	X
4.	Dispensasi Jalan/Jembatan	X
5.	Pengambilan Air Permukaan dan Pembuangan Limbah	X
6.	<b>Retribusi Pelabuhan/Pendaratan Kapal</b>	X
7.	<b>Izin Pemungutan Kayu pada Tanah Milik</b>	X
8.	<b>Hasil Ikan Hias dan Udag</b>	X

Keterangan: Cetak tebal = Pungutan yang dikenakan langsung pada hasil-hasil pertanian.  
Sumber: Dipenda Propinsi Jambi, 1999.

**Tabel 6.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Propinsi Sumsel yang Terkait Langsung dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

No.	Jenis Pajak dan Retribusi	Dihapus
	Pajak Daerah:	
1.	PKB Alat Angkutan Air	X
2.	BBN Angkutan Di Atas Air	X
	Retribusi Daerah:	
1.	Uang Leges	X
2.	<b>Pengujian Mutu Hasil Perikanan</b>	X
3.	<b>Pelelasan Ikan</b>	X
4.	<b>Izin Usaha Perikanan</b>	X
5.	Pengendalian Pemboran ABT dan APT	X
6.	<b>Pemakaian Benih/Bibit Tanaman Pangan</b>	X
7.	<b>Retribusi Pemeriksaan, Vaksinasi, dan Uji Khusus Hewan</b>	X

Keterangan: Cetak tebal = Pungutan yang dikenakan langsung pada hasil-hasil pertanian.  
Sumber: Dipenda Propinsi Sumsel, 1999.

### Pelaksanaan deregulasi di Propinsi Jawa Barat

Upaya yang dilakukan dan tengah diproses Pemda Jabar sehubungan dengan pelaksanaan UU No. 18, 1997 secara umum meliputi pencabutan atau perubahan (penyesuaian isi dan bentuk) dari berbagai Perda dan SK/Instruksi Gubernur. Hal itu antara lain dilakukan berdasarkan Paket Reformasi dan Deregulasi, Januari 1998 dan melalui Surat Edaran Gubernur Jabar, 31 Maret 1998 No. 977/07/Huk yang disampaikan ke seluruh Pemda kabupaten/kota se Jabar yang mengintruksikan pemutihan dan penataan kembali pungutan daerah. Selain itu juga dilakukan penghapusan berbagai bentuk pungutan (pajak dan retribusi) di luar UU No. 18, 1997 dan berbagai pungutan yang dilakukan oleh instansi pusat.

Pada prinsipnya segala kegiatan pelayanan dan pengaturan yang dilakukan instansi pemerintah daerah dan pusat kepada rakyat yang telah berlangsung selama ini terus dilaksanakan, tetapi tanpa dipungut biaya. Hal ini telah berlangsung sejak 23 Mei 1998, sesuai dengan waktu yang ditetapkan dalam UU tersebut. Beberapa pungutan bahkan sudah dihapus sebelum itu sesuai

dengan berbagai keputusan yang dikeluarkan pemerintah berdasarkan LoI (Paket Reformasi dan Deregulasi, Januari 1998).

Pada Agustus 1998, Pemda Jabar mengajukan 10 Perda baru ke Depdagri, untuk memperoleh pengesahan, melalui Subdit Kegiatan Bidang Pemda, Ditjen PUOD-Depdagri. Dari 10 Perda yang diajukan itu, baru dua Perda yang disahkan oleh pihak Depdagri. Keterlambatan proses pengesahan Perda oleh Depdagri diduga karena terbatasnya jumlah petugas pelaksana di Subdit Kegiatan Bidang Pemda. Padahal, mereka harus meneliti ribuan Perda yang diajukan, baik oleh propinsi maupun kabupaten/kota.

Pemda Jabar juga melakukan reformasi yang berupa penghapusan berbagai bentuk pungutan yang terkait dengan pemberian ijin usaha sektor pertanian baik yang dilakukan oleh Pemda maupun instansi pusat di daerah, seperti:

- ijin usaha perikanan,
- ijin usaha peternakan,
- ijin usaha pemotongan/perdagangan hewan antar kabupaten/kota di Jabar, dan
- penghapusan pungutan uang leges.

### Pelaksanaan deregulasi di Propinsi Jawa Tengah dan D.I. Yogyakarta

Sebanyak 24 jenis pajak dan retribusi daerah Jateng atau hampir 2/3 dari seluruh jenis yang berlaku selama ini harus dihapus berdasarkan UU. No. 18, 1997. Penghapusan pungutan ini diimplementasikan berdasarkan Ingub Jateng No. 188. 3/42.A/1998 tanggal 30 Maret 1998. Instruksi ini menegaskan juga bahwa kegiatan pemerintahan yang diatur dalam Perda-perda tentang pajak dan retribusi yang dihapuskan itu masih tetap berlaku. Tabel 7 menyajikan pungutan-pungutan yang terkait langsung dengan usaha, perdagangan, dan pengangkutan komoditi pertanian yang dihapus dan/atau disesuaikan di Jateng.

Keadaan yang serupa juga terjadi di DIY. Propinsi ini menghapus 18 jenis pungutan pajak dan retribusi daerah. Lima di antaranya harus dicabut total dan 13 lainnya hanya dihapus pungutannya, dalam pengertian kegiatan pemerintahan yang diatur di dalam Perda-perda itu masih tetap berlaku. Tabel 8 berisi daftar pungutan yang terkait langsung dengan usaha, perdagangan, dan pengangkutan komoditi pertanian yang dihapus dan/atau disesuaikan di DIY.

**Tabel 7.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi Jawa Tengah yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian dan yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

Jenis Pungutan	Tetap Berlaku	Dihapus
<u>Pajak Daerah</u>		
1. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)*	Diperbarui	
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB)*	Diperbarui	
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB)*	Baru	
<u>Retribusi Daerah</u>		
1. Uang Leges		HT
2. <b>Ijin Usaha Peternakan</b>		HT
3. <b>Pemeriksaan Ternak</b>		HP
4. <b>Pemeriksaan dan Pengawasan Kulit Ternak</b>		HP
5. <b>Usaha Perikanan</b>		HT
6. <b>Pemeriksaan Mutu Hasil Perikanan</b>		HT
7. <b>Tempat Pelelangan Ikan</b>		HP
8. <b>Pembuatan dan Pengusahaan Tambak</b>		HT
9. <b>Penyelenggaraan Balai Benih Ikan dan Udang</b>		HP

**Tabel 7. (Lanjutan)**

Jenis Pungutan	Tetap Berlaku	Dihapus
10. Pengambilan Air Bawah Tanah		HK
11. Sumbangan Wajib Retribusi Prasarana Jalan		HT
12. Penggunaan Air Permukaan Tanah		HK
13. Pasar Grosir dan Pertokoan*	Diperbarui	
14. Izin Trayek***	Diperbarui	
15. Pengujian Kendaraan Bermotor***	Diperbarui	

Keterangan: \* = Sudah diundangkan dalam Lembaran Daerah. HP = Dihapus pungutannya saja.  
 \*\* = Sudah ditetapkan DPRD. HT = Dihapus. total  
 \*\*\* = Masih dibahas DPRD. HK = Digeser ke kabupaten/kotamadia.

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada hasil-hasil pertanian.

Sumber: Biro Hukum Setwilda Jateng.

**Tabel 8.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi D.I. Yogyakarta yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian dan yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

Jenis Pungutan	Tetap Berlaku	Dihapus
<u>Pajak Daerah</u>		
1. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) *	Diperbarui	
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB) *	Diperbarui	
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB) *	Baru	
<u>Retribusi Daerah</u>		
1. Uang Leges		HT
2. <b>Lelang Hasil Hutan</b>		HT
3. <b>Izin Usaha Peternakan</b>		HT
4. <b>Izin Pengiriman/Pengeluaran Ternak</b>		HP
5. Usaha Rumah Makan		HK
6. <b>Tempat Pelelangan Ikan</b>		HP
7. <b>Izin Usaha Perikanan</b>		HP
8. Pembinaan Pembersihan dan Pemakaian Air Bawah Tanah		HK
9. Pengujian Kendaraan Bermotor***	Diperbarui	
10. Izin Trayek**	Diperbarui	

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

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada hasil-hasil pertanian.

Sumber: Biro Hukum Setwilda D.I. Yogyakarta.

Baik Jateng maupun DIY sudah menyelesaikan proses pengundangan tiga jenis pajak daerah, termasuk PBB-KB. Sebagai jenis pajak baru, PBB-KB memang harus segera dibuat, tetapi dua jenis pajak lainnya (PKB dan BBN-KB) menurut Pasal 43 ayat (2) UU No. 18, 1997 masih dapat diberlakukan sampai 23 Mei 2000. Namun setiap propinsi cenderung ingin menggantikannya secepatnya mungkin dengan Perda baru. Hal ini, agaknya, dilakukan guna menghindari bagi hasil dengan kabupaten/kotamadya.<sup>53</sup>

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

<sup>53</sup> Berdasarkan UU lama penerimaan dari hasil PKB dan BBN-KB dibagikan dengan kabupaten/kotamadya, sedangkan berdasarkan UU No. 18, 1997, kedua pajak ini sepenuhnya menjadi sumber penerimaan propinsi.

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

### Pelaksanaan deregulasi di Propinsi Kalsel dan Propinsi Kalbar

Sebanyak 21 jenis pajak dan retribusi daerah yang berlaku di Kalsel harus dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997. Penghapusan pungutan ini dituangkan dalam SK Gubernur Kalsel No. 11, 1998, tanggal 22 Mei 1998. Keputusan Gubernur yang menetapkan pencabutan Perda yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997 diimplementasikan sesuai waktu yang ditetapkan UU, sambil menunggu disahkannya Perda pencabutan pajak dan retribusi oleh DPRD.

Di Kalbar, berdasarkan Instruksi Gubernur No. 6, 1998 yang dikeluarkan pada 19 Mei 1998 terdapat sebanyak 18 jenis pajak dan retribusi yang harus dihapus karena tidak terkait dengan UU No. 18, 1997. Untuk mencabut Perda-perda itu, DPRD Kalbar telah menetapkan Perda No. 8, 1998 tentang pencabutan Perda-perda mengenai pajak dan retribusi daerah dan sekarang menunggu pengesahan Depdagri. Namun pemberlakuannya di lapangan sudah dimulai sejak 23 Mei 1998.

Tabel 9 berikut ini menyajikan pungutan yang terkait langsung dengan usaha, perdagangan, dan pengangkutan komoditi pertanian yang dihapus di Propinsi Kalsel. Tabel 10 menyajikan hal yang sama di Propinsi Kalbar.

**Tabel 9.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi Kalsel yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

No.	Jenis Pajak dan Retribusi	Dihapus
	<u>Pajak Daerah:</u>	
1.	PKB Alat Angkutan Air	X
2.	BBN Angkutan Di Atas Air	X
3.	<b>Izin Usaha Perikanan</b>	X
	<u>Retribusi Daerah:</u>	
1.	Pemakaian Jalan dan Kelebihan Muatan	X
2.	<b>Pengujian Mutu Hasil Perikanan</b>	X
3.	Uang Leges	X
4.	<b>Jasa Karantina Hewan</b>	X
5.	<b>Izin Usaha Peternakan</b>	X
6.	<b>Izin Keluar Ternak dan Hasil Peternakan</b>	X
7.	<b>Pelayanan Kesehatan Hewan</b>	X
8.	<b>Pelayanan Inseminasi Buatan</b>	X
9.	Pengeboran ABT dan AP	X
10.	<b>Pemakaian Bibit dan Benih Pertanian</b>	X
11.	<b>Hasil Perikanan</b>	X
12.	<b>Pelelangan Ikan</b>	X

Keterangan: **Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada hasil-hasil pertanian.

Sumber: SK Gubernur Kalsel No. 011, 1998.

**Tabel 10.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Di Propinsi Kalbar yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

No.	Jenis Pajak dan Retribusi	Dihapus
	<u>Pajak Daerah:</u>	
1.	PKB Alat Angkutan Air	X
2.	BBN Angkutan Di Atas Air	X
	<u>Retribusi Daerah:</u>	
1.	<b>Pengujian Mutu Hasil Perikanan</b>	X
2.	Uang Leges	X
3.	Pengeboran ABT dan AP	X
4.	<b>Pelelangan Ikan</b>	X
5.	Usaha Rumah Makan	X
6.	<b>Pengendalian Peremajaan Perkebunan Karet Rakyat</b>	X
7.	<b>Izin Pemungutan atas Kayu Sortimen Khusus Cerucuk</b>	X

Keterangan: **Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada hasil-hasil pertanian.

Sumber: Ingub Kalbar No. 6, 1998.

Tiga dari 21 pungutan di Kalsel yang dicabut itu bergeser menjadi pungutan kabupaten/kota, yaitu 1) rekreasi dan hiburan umum; 2) pertambangan dan pemanfaatan bahan galian golongan C; 3) pengeboran dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan. Sementara itu di Kalbar selain dari tiga jenis retribusi tersebut, pungutan yang digeser ke kabupaten/kota ditambah dengan: 1) usaha rumah makan; 2) usaha dan pengolahan hotel; 3) usaha kawasan pariwisata, dan 4) usaha pondok wisata. Di tingkat propinsi semua pungutan itu berstatus sebagai “retribusi,” setelah diserahkan ke kabupaten/kota menjadi “pajak.”

### Pelaksanaan deregulasi di Propinsi Sulawesi Selatan

Pemda Sulsel sendiri baru mengeluarkan instruksi penghentian pungutan pajak dan retribusi daerah yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997 pada 7 Mei 1998, dua minggu menjelang pemberlakuan secara efektif UU tersebut (Instruksi Gubernur Propinsi Sulsel No. 19, 1998). Pungutan tingkat propinsi yang harus dihapus dan peraturan-peraturan lain yang mengikutinya terdiri dari 2 jenis pajak daerah dan 18 jenis retribusi daerah. Sebaliknya, tingkat propinsi memperoleh sumber penerimaan baru yaitu Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB). Dari 18 jenis *retribusi* tingkat propinsi yang dihapus itu, sebanyak 7 jenis di antaranya digeser sepenuhnya ke dalam 6 jenis *pajak* tingkat kabupaten (lihat Pasal 2, ayat 2, UU No. 18, 1997).<sup>54</sup> Tabel 11 menyajikan beberapa pungutan yang terkait langsung dengan usaha, perdagangan, dan pengangkutan komoditi pertanian yang dihapus dan yang masih diberlakukan.

<sup>54</sup> Selama ini (sebelum deregulasi) berdasarkan definisi perbedaan antara *pajak* dan *retribusi* tidak jelas. Pungutan yang di tingkat propinsi masuk jenis retribusi (usaha hotel dan restoran) di tingkat kabupaten tergolong pajak (pajak pembangunan I). Di banyak daerah, pungutan-pungutan yang sebenarnya berobjek sama itu dipungut dua kali (Dati I dan Dati II).

**Tabel 11.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Propinsi Sulsel yang Terkait Langsung dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

<b>Jenis Pungutan</b>	<b>Tetap Berlaku</b>	<b>Dihapus</b>
<u>Pajak Daerah</u>		
1. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)	X	
2. Bea Balik Nama (BBN) KB	X	
3. PKB Alat Angkutan Air		X
4. BBN A3		X
<u>Retribusi Daerah</u>		
1. Uang Leges		X
2. <b>Iuran Pembiayaan E &amp; P Irigasi</b>		X
3. Pengeboran dan Pengambilan Air Bawah Tanah		X
4. Izin Trayek	X	
5. <b>Izin Usaha Perikanan</b>		X
6. <b>Ikan Asin dan Hasil Laut</b>		X
7. <b>Pengujian Mutu Hasil Perikanan</b>		X
8. <b>Pengujian Bahan (Hasil) Asal Hewan</b>		X
9. Air Permukaan		X
10. Usaha Rumah Makan dan Restoran		X
11. <b>Pengiriman Ternak</b>		X
12. <b>Hutan Rakyat</b>		X
13. <b>Pengendalian Pendaratan Ikan</b>	X	

Keterangan: **Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada hasil-hasil pertanian.

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Sulawesi Selatan.

### Pelaksanaan deregulasi di Propinsi Sulawesi Utara

Upaya Pemda Sulut dalam menindaklanjuti pelaksanaan UU No.18 1997, diawali dengan keluarnya Intruksi Gubernur (Ingub) No. 6 Tahun 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.

Seluruhnya ada 2 jenis pajak dan 19 jenis retribusi daerah yang dicabut dari 4 jenis pajak dan 27 jenis retribusi daerah yang pernah diberlakukan di Propinsi Sulut. Berdasarkan statusnya, ada 9 Perda yang dicabut, 2 Perda digeser/diserahkan kepada kabupaten/kota dan sisanya (10 buah Perda) hanya dihapus pungutannya saja, sementara isi ketetapannya diperbarui dan tetap diberlakukan. Tabel 12 menyajikan beberapa pungutan yang terkait langsung dengan usaha, perdagangan, dan pengangkutan komoditi pertanian yang dihapus dan diperbaharui.

**Tabel 12.** Jenis Pungutan yang Dihapus di Propinsi Sulut yang Terkait Langsung dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian Berdasarkan Perda Sulut No. 6/1998 dan Ingub No. 7/1998

No.	Jenis Pungutan yang Dihapus	Status Perda **)	Dihapus berdasarkan :	
			Ingub No. 6 Tahun 1998	Perda No. 7 Tahun 1998
A.	<b>Pajak Daerah</b>			
1.	Pajak Alat Angkutan di Atas Air	Dicabut	✓	✓
2.	Bea Balik Nama Alat Angkutan di Air	Dicabut	✓	✓
B.	<b>Retribusi Daerah</b>			
1.	Uang Leges	Dicabut	-	✓
2.	<b>Pelelangan Ikan</b>	Diperbaharui	✓	✓
3.	<b>Wajib Uji Barang</b>	Dicabut	✓	✓
4.	<b>Pengawasan, Pengamanan dan Pembinaan Peternakan</b>	Diperbaharui	✓	✓
5.	Pemakaian Air Bawah Tanah	Digeser	✓	✓
6.	Izin Operasi Kendaraan Barang	Diperbaharui	✓	✓
7.	<b>Pemungutan dan Pengangkutan Hasil Hutan/Kayu*)</b>	Dicabut	✓	✓
8.	<b>Biaya Pengujian Mutu Hasil Perikanan*)</b>	Diperbaharui	✓	✓
9.	<b>Pengelolaan Kekayaan Laut*)</b>	Diperbaharui	✓	✓

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

\*\*) Perda yang diperbaharui adalah Perda yang hanya dihapus pungutannya saja, Perda yang digeser berarti diserahkan sepenuhnya kepada kabupaten/kota.

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada hasil-hasil pertanian.

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 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 13 Agustus 1998, relatif singkat (kurang dari 2,5 bulan). Pembuatan dan pengajuan Perda tentang pajak memperoleh prioritas hampir di seluruh daerah yang pernah dikunjungi Persepsi Daerah (Sulsel, NTB, Jateng dan DIY). Petunjuk pelaksanaan (Juklak) yang digunakan sebagai acuan pembuatan ketiga jenis Perda tersebut sudah sangat jelas. Di samping itu, berdasarkan UU No. 18, 1997, penerimaan PKB dan BBN-KB sepenuhnya menjadi sumber penerimaan bagi propinsi, tidak lagi dibagi-hasilkan dengan kabupaten/kota.

Sementara itu proses perundangan yang mengatur retribusi daerah baru dalam tahap penyelesaian pembahasan Raperda antar instansi/unit pengelola. Keterlambatan penyusunan Raperda disebabkan petunjuk pelaksanaannya terlambat diterima. Kemudian Pemda Sulut juga memutuskan untuk menunda proses pembahasan di tingkat DPRD sampai terbentuknya DPRD baru dan adanya kejelasan tentang pelaksanaan UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Beberapa pasal dalam kedua UU baru ini berisi hal-hal yang tidak sepenuhnya sesuai dengan UU No. 18, 1997.

## Pelaksanaan deregulasi di Propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB)

Pada awal September 1997, tiga bulan setelah disahkannya UU No. 18, 1997, Pemda NTB melakukan pertemuan untuk membahas dampak dan tindak lanjut pelaksanaan UU tersebut. Pemda menyadari bahwa tujuan dikeluarkannya UU itu adalah untuk membatasi jumlah dan jenis pungutan yang selama ini cenderung berlebihan.

Dalam kaitan itu, dampak yang dari awal sudah diperkirakan, adalah: (1) dalam jangka pendek (TA 1998/99) perolehan PAD akan menurun, (2) daerah tidak lagi leluasa dalam menggali objek pajak, dan (3) banyak Perda yang perlu segera dicabut.

Perolehan PAD Dati I NTB yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah menurun sekitar Rp3,5 milyar (dari total sekitar Rp30 milyar) dengan jumlah Perda tentang pungutan yang dicabut sebanyak 19 jenis. Pencabutan Perda-perda tentang pungutan itu secara formal dilakukan melalui Perda No. 3, 1998 yang disahkan DPRD pada 30 Mei 1998, satu minggu setelah UU No. 18, 1997 secara efektif diimplementasikan (Perda pencabutan ini sampai dengan akhir April 1999 belum mendapat pengesahan Mendagri).

Enam dari 19 pungutan yang dicabut itu bergeser menjadi pajak kabupaten/kota, yaitu:

1. Usaha rekreasi dan hiburan umum.
2. Usaha pondok wisata.
3. Usaha hotel golongan melati
4. Pengendalian pengambilan air.
5. Usaha rumah makan.
6. Usaha pertambangan bahan galian golongan C.

## **5.2. Deregulasi pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten di Sumatera**

### Pelaksanaan deregulasi di Kabupaten Karo, Sumut

Kabupaten Karo, Sumut, menghapus sebagian pungutan sektor pajak dan retribusi daerah berdasarkan Surat Bupati No. 973/3005 tanggal 20 Mei 1998. Pungutan yang dihentikan bersumber dari enam jenis pajak daerah dan 18 jenis retribusi. Tabel 13 menyajikan jenis-jenis pungutan yang terkait dengan usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian. Sekarang Kabupaten Karo telah memberlakukan enam jenis pajak daerah yang diundangkan pada Juli 1998. Sebanyak tujuh retribusi daerah juga sudah diundangkan, tetapi menggunakan SK Bupati, meskipun belum mendapat pengesahan oleh Mendagri. Pengundangan ini dilakukan berdasarkan SK Mendagri No. 171, 1997 tentang Prosedur Pengesahan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. SK ini menyebutkan bahwa apabila dalam waktu enam bulan setelah suatu Perda diserahkan ke Depdagri dan tidak ada keberatan dari Depdagri, maka Perda tersebut dapat diundangkan melalui SK Bupati.

**Tabel 13.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Karo yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

<b>Jenis Pungutan</b>	<b>Dihapus</b>
<b><u>Pajak Daerah</u></b>	
1. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor	X
2. <b>Pajak Potong Hewan</b>	X
3. Pajak Pendaftaran Perusahaan	X
<b><u>Retribusi Daerah</u></b>	
1. <b>Izin Usaha Peternakan</b>	X
2. Uang Leges	X
3. Izin Tempat Usaha	X
4. Kedai Nasi, Kedai Kopi, dan Usaha Sejenis	X*)
5. Izin Usaha Angkutan dengan Kendaraan Bermotor	X
6. Izin Mengemudi/Menggunakan Kendaraan Pedati, Sado, dan sejenisnya	X
8. Pendaftaran Tanda Usaha	X
9. <b>Pemotongan Ternak</b>	X
10. Izin Penggunaan Jalan Mobil Barang/Truk Bertongase 3.000 kg Ke Atas	X
11. <b>Uang Pangkalan</b>	X

Keterangan: \*) = Sebenarnya masih dapat diberlakukan.

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada komoditi pertanian.

Sumber: Bagian Hukum Setwilda Kabupaten Karo.

### Pelaksanaan deregulasi di Kabupaten Bengkalis, Riau

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa Gubernur Riau mengeluarkan Instruksi No. 5, 1998 yang meminta seluruh kabupaten menghapus pajak dan retribusi daerah yang tidak sesuai dengan UU No. 18, 1997. Untuk Kabupaten Bengkalis yang terletak berseberangan dengan daerah Melaka, Malaysia, Instruksi ini telah menghapus 11 jenis pajak dari 17 yang ada. Kabupaten Bengkalis juga menyesuaikan retribusi daerah, tetapi jenisnya berkemungkinan bahkan bertambah dari 23 menjadi 30 jenis retribusi. Tabel 14 menyajikan berbagai pungutan yang terkait langsung dengan usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian.

**Tabel 14.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Bengkalis yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi yang Berlaku dan yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

Jenis Pungutan	Berlaku	Dihapus
<u>Pajak Daerah</u>		
1. <b>Pajak Potong Hewan</b>		X
2. <b>Pajak Opsenten Perikanan</b>		X
3. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor		X
<u>Retribusi Daerah</u>		
1. Uang Leges		X
2. <b>Uang Pemeriksaan/Pembantaian</b>	X <sup>a)</sup>	
3. Stasiun Bis dan Taksi	X <sup>a)</sup>	
4. <b>Sewa Rumah Potong</b>	X <sup>a)</sup>	
5. Kapal Kayu 20 m <sup>3</sup> Ke Bawah		X
6. Pemakaian Dermaga Milik Pemda	X <sup>a)</sup>	
7. Karcis Pasar	X <sup>a)</sup>	
8. Kereta Sorong		X
9. <b>Sewa Pasar</b>	X <sup>a)</sup>	
10. Uang Sampah	X <sup>a)</sup>	
11. <b>Penggilingan Padi</b>		X
12. <b>Hasil Angkutan Alam</b>		X
13. Dispensasi Jalan/Jembatan		X

Keterangan: <sup>a)</sup> = Berganti nama.

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada komoditi pertanian.

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Riau, 1998.

Beberapa staf Kabupaten Bengkalis mengeluhkan tentang besarnya biaya untuk memperoleh pengesahan Perda baru dari Pusat (Mendagri). Seorang staf menceritakan bahwa dalam proses pengesahan itu: “Ada biaya yang tak terkatakan.”

### Pelaksanaan deregulasi di Kabupaten Kerinci, Jambi

Kabupaten Kerinci, Jambi, menghentikan pungutan yang tidak sesuai dengan UU No. 18, 1997 melalui Instruksi Bupati Kerinci No. 6, 1998 tanggal 8 Mei 1998. Instruksi ini mencakup penghentian lima jenis pajak daerah dan 16 jenis retribusi daerah.

Tabel 15 berisi jenis-jenis pungutan daerah yang terkait dengan usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian yang dihapus.

**Tabel 15.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Kerinci, Jambi yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

No.	Jenis Pajak dan Retribusi	Dihapus
<u>Pajak Daerah:</u>		
1.	Kendaraan Tidak Bermotor	X
2.	<b>Potong Hewan dan Pemeriksaan Kesehatan Hewan</b>	X
<u>Retribusi Daerah:</u>		
1.	Uang Leges/Meterai Daerah	X
2.	<b>Usaha Perikanan/Penangkapan Ikan</b>	X
3.	Izin Usaha Pengangkutan Kendaraan Bermotor	X
4.	<b>Penggilingan Padi, Huller, dan Penyosohan Beras</b>	X
5.	<b>Pengawasan Lalu Lintas Hewan Ternak/Ikan</b>	X

Tabel 15. (Lanjutan)

No.	Jenis Pajak dan Retribusi	Dihapus
6.	Izin Tempat Usaha	X
7.	<b>Kartu Ternak</b>	X
8.	<b>Pangkalan Hasil Bumi dan Industri</b>	X
9.	Ketentuan Pemakaian Kendaraan Tidak Bermotor	X
10.	<b>Pasar Ternak</b>	X

Keterangan: **Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada komoditi pertanian.

Sumber: Inbub Kerinci No. 6, 1998.

### Pelaksanaan deregulasi di Kabupaten Musi Banyuasin (Muba) dan Kabupaten Ogan Komering Ilir (OKI), Sumsel

Penghentian pungutan pajak dan retribusi daerah Kabupaten Muba yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997 dilakukan dengan Perda No. 15, 1998. Tabel 16 berisi jenis-jenis pungutan daerah yang terkait dengan usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian yang dihapus. Meskipun Perda ini baru ditetapkan oleh Pemda Kabupaten Muba (DPRD dan Bupati) pada 10 Agustus 1998, tetapi penghentian pungutannya sudah dilakukan mulai 23 Mei 1998 sesuai dengan isi Pasal 43 Ayat 4 UU No. 18, 1997. Perda No. 15, 1998 tersebut diundangkan dalam Lembaran Daerah oleh Sekwilda Kabupaten Muba pada 16 September 1998. Pengundangan Perda tersebut tanpa menunggu pengesahan oleh Mendagri. Hal ini dilakukan dengan keyakinan bahwa “Perda harus dibatalkan dengan Perda.”

**Tabel 16.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Muba, Sumsel yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

No.	Jenis Pajak dan Retribusi	Dihapus
<u>Pajak Daerah:</u>		
1.	Kendaraan Tidak Bermotor	X
2.	<b>Pemeliharaan Babi dan Kandang Babi</b>	X
<u>Retribusi Daerah:</u>		
1.	Uang Leges/Meterai Daerah	X
2.	<b>Usaha Perikanan/Penangkapan Ikan</b>	X
3.	Kendaraan Air	X
4.	Izin Usaha Pengangkutan Kendaraan Bermotor	X
5.	<b>Penggilingan Padi, Huller, dan Penyosohan Beras</b>	X
6.	<b>Pengawasan Lalu Lintas Hewan Ternak/Ikan</b>	X
7.	Izin Dispensasi Kelas Jalan	X
8.	<b>Terminal Pool Penjualan Karet</b>	X
9.	Izin Usaha Bengkel Umum Kendaraan Bermotor	X

Keterangan: **Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada komoditi pertanian.

Sumber: Perda Kabupaten Muba No. 15, 1998.

Kabupaten Muba sudah menetapkan 10 Perda mengenai retribusi daerah, masing-masing empat pada 3 Maret 1998 dan enam pada 31 Maret 1998. Kesepuluh Perda itu sudah disahkan Mendagri pada 8 Juli 1998, tetapi baru diundangkan dalam Lembaran Daerah pada 15 September 1998. Tidak begitu jelas mengapa masih ada tenggang waktu dua bulan antara waktu pengesahan

oleh Mendagri dengan pengundangannya dalam Lembaran Daerah. Penjelasan yang samar-samar memberi kesan bahwa hal itu terkait dengan keterbatasan dana.

Pemberhentian pungutan yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997 di Kabupaten OKI, Sumsel, dilakukan berdasarkan Instruksi Bupati OKI No. 974/0970/IV/1998 yang dikeluarkan 16 Mei 1998. Kabupaten OKI menghapus empat jenis pajak daerah dan 8 retribusi daerah. Tabel 17 berisi jenis-jenis pungutan daerah yang terkait dengan usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian yang dihapus.

**Tabel 17.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten OKI, Sumsel yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

No.	Jenis Pajak dan Retribusi	OKI
	<u>Pajak Daerah:</u>	
1.	Kendaraan Tidak Bermotor	X
2.	<b>Potong Hewan dan Pemeriksaan Kesehatan Hewan</b>	X
	<u>Retribusi Daerah:</u>	
1.	Uang Leges/Meterai Daerah	X
2.	Izin Usaha Pengangkutan Kendaraan Bermotor	X
3.	<b>Penggilingan Padi, Huller, dan Penyosohan Beras</b>	X
4.	<b>Pengawasan Lalu Lintas Hewan Ternak/Ikan</b>	X
5.	Izin Tempat Usaha	X
6.	Pendaftaran Perusahaan	X

Keterangan: **Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada komoditi pertanian.

Sumber: Inbup OKI No. 974/0970/IV/1998.

Sampai dengan Agustus 1999 Pemda Kabupaten OKI (DPRD dan Bupati) telah menetapkan 16 Perda tentang retribusi daerah. Sebanyak 15 di antaranya sudah disahkan Mendagri. Satu-satunya Perda yang tidak mendapat pengesahan Mendagri adalah Perda tentang Retribusi Lebak Lebung. Tim Persepsi Daerah tidak memperoleh penjelasan mengenai alasan belum disahkannya Perda ini. Retribusi lebak lebung merupakan sumber penerimaan PAD yang terbesar bagi Kabupaten OKI.

### 5.3. Deregulasi pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten di Jawa

#### Pelaksanaan deregulasi di Kabupaten Bandung, Kabupaten Garut, dan Kabupaten Sukabumi, Jabar

Kabupaten Bandung yang berwilayah di sekitar Kota Bandung merupakan salah satu kabupaten yang menjadi daerah percontohan otonomi daerah. Kebijakan otonomi sudah begitu kuat melekat, meskipun dalam beberapa hal bernuansa negatif. Misalnya, Bupati mengontrol semua informasi yang dikeluarkan. Tanpa izin Bupati, pihak luar seperti Persepsi Daerah sulit memperoleh penjelasan dari staf teknis.

Melalui Intruksi Bupati Kabupaten Bandung No. 7, 1998 tanggal 18 Mei Pemda telah menghapus 9 dari 14 jenis pajak daerah dan 30 dari 49 jenis retribusi daerah. Setelah dilakukan penyesuaian, terdapat enam jenis pajak daerah yang saat ini diberlakukan di Kabupaten Bandung. Perda yang mengatur keenam jenis pajak tersebut telah disetujui DPRD pada Januari 1998 (empat bulan sebelum UU No. 18, 1997 efektif berlaku). Perda-perda tentang pajak daerah itu sudah memperoleh pengesahan Mendagri dan diundangkan dalam Lembaran Daerah pada bulan Juli 1998. Perda yang mengatur pemberlakuan berbagai bentuk retribusi daerah hingga awal Desember 1998 masih berstatus rancangan, belum diajukan ke Depdagri.

Dari seluruh regulasi daerah yang dihapus, 13 buah di antaranya adalah berkaitan langsung dengan usaha perdagangan beberapa komoditi pertanian seperti susu, ternak, ikan, hortikultura, dan padi. Di sisi lain bentuk regulasi daerah yang menyangkut perdagangan komoditi pertanian yang diperkirakan masih akan diberlakukan adalah berupa retribusi uang pangkalan, pengujian mutu (tanpa pungutan), retribusi pasar, retribusi rumah potong hewan, dan iuran pelayanan irigasi.

Sebelum deregulasi, di Kabupaten Garut terdapat beberapa pungutan yang dikenakan terhadap hasil pertanian, antara lain:

- ◆ retribusi pengiriman hasil bumi,
- ◆ pajak potong hewan,
- ◆ retribusi pemeriksaan mutu susu,
- ◆ retribusi pemeriksaan ternak potong dan penjualan daging.

Untuk memungut retribusi pengiriman hasil bumi Pemda Garut membangun tujuh tempat (pos) pemungutan retribusi (TPR) yang berlokasi di daerah perbatasan dengan kabupaten lain dan di pusat-pusat produksi. Penduduk menyebut tempat pungut tersebut sebagai “portal.” Pada tahun anggaran 1997/98, pungutan yang diperoleh dari hasil bumi sekitar Rp73,6 juta dan dari ternak sebesar Rp104 juta, total Rp178 juta.

Dengan adanya deregulasi di sektor pajak dan retribusi daerah, maka pungutan sebesar Rp178 juta itu kembali ke dalam mekanisme pasar. Hal ini dipercaya akan membantu meningkatkan harga jual petani dan menurunkan harga beli konsumen. Akan tetapi tidaklah mudah untuk mengukur tingkat perubahan harga yang disebabkan oleh penghapusan pungutan tersebut. Krisis ekonomi telah membuat semua harga naik. Dengan demikian, akibat dari kedua hal itu akan makin sulit dibedakan.

Jumlah uang Rp178 juta (sebelum devaluasi \$70,000, sekarang \$25.000) sangat kecil dibanding banyaknya jumlah petani, pedagang, dan prosesor yang terlibat dalam sektor ini di Kabupaten Garut. Oleh karena itu tim percaya bahwa pungutan (resmi) itu tidak berdampak besar pada pembentukan harga. Akan tetapi penghapusan berbagai pungutan itu dapat membantu menciptakan suasana bisnis yang lebih sejuk (konduusif), memperbaiki bekerjanya, dan lebih mengefisienkan, mekanisme pasar.

Sementara itu, Pemda Kabupaten Sukabumi telah melakukan pengkajian terhadap seluruh bentuk pajak dan retribusi daerah yang selama ini diberlakukan. Dari seluruh Perda yang pernah ada (7 pajak daerah dan 33 retribusi daerah), terdapat 3 jenis pajak daerah dan 19 jenis retribusi daerah yang tidak sesuai dengan UU No.18, 1997.

Dari enam jenis pajak daerah yang dimungkinkan dipungut kabupaten berdasarkan UU baru tersebut, saat ini hanya dua Perda yang telah memperoleh pengesahan Pusat, yaitu (1) pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan dan (2) pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C. Keduanya disetujui DPRD Kabupaten Sukabumi pada Januari 1998. Kedua jenis pajak ini sebelumnya merupakan pungutan propinsi yang digolongkan sebagai retribusi yang dibagihasikan dengan kabupaten. Di samping itu telah disusun 12 rancangan Perda tentang pajak dan retribusi yang sudah disetujui DPRD dan sekarang sedang dalam proses pengajuan pengesahan ke Depdagri.

Beberapa hal yang perlu dicatat mengenai Perda-perda yang telah disahkan oleh Depdagri adalah: (1) sejauh ini baru mengenai pajak, bukan retribusi, hal ini mungkin disebabkan jenis pajak lebih sedikit dibanding retribusi dan umumnya potensi penerimaan pajak lebih besar dibanding retribusi (2) sudah disetujui DPRD pada awal 1998, beberapa bulan sebelum UU No. 18, 1997 berlaku efektif. Jadi, proses ini banyak juga tergantung pada inisiatif daerah sendiri.

## Pelaksanaan deregulasi di Kabupaten Brebes, Kabupaten Temanggung, dan Kabupaten Klaten, Jateng

Tabel 18 memperlihatkan jenis-jenis pajak dan retribusi daerah di tiga kabupaten di Jateng yang terkait langsung dengan usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian yang dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997.

Jenis pajak daerah yang selama ini diberlakukan mempunyai kecenderungan yang sama antara satu kabupaten dengan lainnya. Hal ini disebabkan jenis pajak daerah lebih banyak ditetapkan oleh Pemerintah Pusat melalui UU, atau paling tidak PP, dan diberlakukan merata di seluruh Indonesia. Pajak bangsa asing, misalnya, harus dilaksanakan di semua kabupaten/kota, meskipun di kabupaten tertentu boleh dikatakan tidak ada orang asingnya.

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

Kritik yang senada sering juga dikemukakan oleh aparat kabupaten terhadap aparat propinsi. Misalnya, dalam kasus pajak penambangan bahan galian golongan C yang menurut UU No. 18, 1997 harus diserahkan ke kabupaten sampai akhir Mei 1999 masih ada kabupaten yang belum menerima pelimpahannya. Di pihak lain, pajak kendaraan bermotor yang selama ini berstatus bagi hasil dengan kabupaten, sejak TA 1998/99 sudah tidak diberlakukan lagi.

Untuk menindaklanjuti UU No. 18, 1997, Bupati Kabupaten Brebes mengeluarkan Instruksi No. 05/1998 tentang penghapusan pungutan berbagai pajak dan retribusi yang tidak sesuai dengan UU No. 128/1997. Akibat langsung dari instruksi ini adalah Pemda Brebes kehilangan PAD dari 27 jenis sumber penerimaan, terdiri dari 8 jenis pajak, 19 retribusi dan penerimaan lain-lain. Meskipun demikian, kalangan Dispenda sangat setuju dengan UU itu karena dengan demikian banyak pajak dan retribusi yang selama ini dikenakan kepada rakyat kecil, seperti pajak radio, pajak sepeda, becak dan sebagainya sekarang dapat dihapuskan.

**Tabel 18.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Di Tiga Kabupaten di Jateng yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

Jenis Pungutan	Brebes	Temanggung	Klaten
<u>Pajak Daerah</u>			
1. <b>Pajak Potong Hewan</b>	X	X	X
2. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor	X	X	X
3. <b>Pajak Sarang Burung</b>	X		
4. Pajak Pendaftaran Perusahaan	X		
5. Pajak Tempat Usaha			X
6. Pajak Kendaraan Di Atas Air	X		
<u>Retribusi Daerah</u>			
1. Uang Leges	X	X	X
2. Dispensasi Jalan/Jembatan	X	X	X
3. Kendaraan Tidak Bermotor	X		
4. Pengujian Kenderaan Tidak Bermotor			X
5. <b>Ijin Tanam Lombok/Bawang</b>	X		
6. <b>Penggilingan padi/Huller</b>	X		X
7. Usaha Rumah Makan	X	X	
8. Pangkalan Mobil Barang	X		
9. Izin Tempat Usaha (Non HO)	X	X	
10. <b>Kartu Ternak</b>	X <sup>*</sup>	X	X
11. <b>Timbangan Ternak</b>	X <sup>*</sup>		
12. Pemeriksaan Hewan Penghela			X
13. <b>Pengusahaan Kandang Babi</b>			X
14. <b>Pemeriksaan Air Susu</b>			X
15. <b>Penertiban Penebangan Pohon Jati</b>	X <sup>*</sup>		

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

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada komoditi pertanian.

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Masing-masing Kabupaten.

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

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

#### **5.4. Deregulasi pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten di Kalimantan**

Di Pulau Kalimantan Tim Pusat Persepsi Daerah mengunjungi Kabupaten Hulu Sungai Tengah (HST), Kalsel dan Kabupaten Sambas, Kalbar.

##### Pelaksanaan deregulasi di Kabupaten HST, Kalsel dan Kabupaten Sambas, Kalbar

Penghentian pungutan pajak dan retribusi daerah Kabupaten HST yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997 dilakukan melalui SK Bupati HST No. 40, 1998 dan diperkuat dengan Inbup No. 2,

1998 tanggal 1 Mei 1998. Melalui instruksi ini Kabupaten HST telah mencabut lima jenis pajak daerah dan 13 retribusi daerah. Sementara itu, Bupati Sambas tidak mengeluarkan instruksi pencabutan secara khusus. Pemberhentian pungutan yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997 dilakukan berdasarkan Ingub Kalbar No. 7, 1998 tentang Pencabutan Perda Tingkat II tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tingkat II dan Penghentian Pemungutannya.<sup>55</sup> Kabupaten Sambas menghapus sembilan jenis pajak daerah dan 15 retribusi daerah.

Tabel 19 menyajikan perubahan-perubahan pada pungutan di kedua kabupaten tersebut yang terkait dengan usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian yang dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997.

**Tabel 19.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Hulu Sungai Tengah (HST), Kalsel dan Kabupaten Sambas, Kalbar yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997.

No.	Jenis Pajak dan Retribusi	HST	Sambas
	<u>Pajak Daerah:</u>		
1.	Kendaraan Tidak Bermotor	X	X
2.	<b>Potong Hewan</b>	X	X
3.	Pendaftaran Perusahaan	X	X
4.	<b>Pengambilan Sarang Burung Walet</b>		X
	<u>Retribusi Daerah:</u>		
1.	Uang Leges	X	X
2.	Izin Tempat Usaha	X	
3.	Izin Usaha Angkutan/Perbengkelan	X	
4.	Izin Dispensasi Penggunaan Jalan Kabupaten	X	
7.	Izin Usaha Rumah Makan	X	X
8.	<b>Kartu Pemilikan dan Perubahan ternak</b>	X	
11.	<b>Membawa Hasil Bumi, Bahan Mentah, dan Bahan-bahan Lain Ke Luar Daerah</b>	X	
14.	<b>Memotong Hewan dan Menjual/Membawa Daging</b>		X
16.	<b>Pengambilan Telur Penyu</b>		X
17.	<b>Tempat Penjualan Jeruk</b>		X
18.	Tempat Pembuatan Badan Motor		X
19.	Izin Tempat Usaha		X
20.	Izin Usaha Becak		X
22.	Izin Pengambilan Air Bawah Tanah dan Pembuangan Limbah		X
24.	<b>Izin Usha Perusahaan Penggilingan Padi dan Penyosohan Beras</b>		X

Keterangan: **Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada komoditi pertanian.

Sumber: Inbup HST No. 02, 1998 dan Ingub Kalbar No. 7, 1998.

<sup>55</sup> Setelah berlaku UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah, instruksi seperti ini tidak dapat lagi dilakukan, karena tingkat propinsi bukan merupakan atasan tingkat kabupaten/kota; keduanya sama-sama merupakan daerah otonom. Penugasan di bawah azas dekonsentrasi pun dilakukan Pusat secara langsung ke propinsi atau ke kabupaten/kota.

## 5.5. Deregulasi pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten di Sulawesi

Di Pulau Sulawesi Tim Pusat Persepsi Daerah mengunjungi dua kabupaten di Sulsel, yaitu Bone dan Polewali-Mamassa (Polmas) dan dua kabupaten di Sulut, yaitu Minahasa dan Gorontalo.

### Pelaksanaan deregulasi di Kabupaten Bone dan Kabupaten Polmas, Sulsel

Instruksi penghentian pungutan pajak dan retribusi daerah di Sulsel yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997 dikeluarkan pada 7 Mei 1998, dua minggu menjelang pemberlakuan UU ini secara efektif, melalui Instruksi Gubernur No. 19, 1998. Kelihatannya instruksi dan informasi yang diberikan tidak cukup jelas dimengerti oleh aparat Pemda. Dalam pelaksanaannya tidak hanya pungutannya yang dihapus, tetapi segala kegiatan manajemen pemerintahan yang terkait dengan pungutan itu sejak 23 Mei 1998 juga cenderung terhenti. Petugas pemerintah tidak lagi melakukan kegiatan yang disebut “pembinaan/pengawasan” atas berbagai kegiatan perekonomian/perdagangan yang selama ini terikat pada pajak dan retribusi daerah. Oleh karena itu, pada 12 Juni 1998 Gubernur Sulsel melalui surat No. 973/2657/Huk terpaksa harus menegaskan bahwa meskipun berbagai pungutan dihapus, tetapi fungsi pemerintahan yang meliputi pengawasan, pembinaan, dan perizinan yang diatur dalam setiap Perda tetap harus dilaksanakan.

Kabupaten Bone dan beberapa kabupaten lain di Sulsel setahap demi setahap mulai menghentikan pungutannya sejak 1 April 1998, meskipun berdasarkan UU No. 18, 1997 baru efektif berlaku 23 Mei 1998. Hal ini dilakukan sehubungan dengan adanya “ancaman keras” Mendagri yang akan mencopot bupati yang tidak melaksanakan UU ini. Selain itu, dua bulan sebelum pemberlakuan UU ini Gubernur berkunjung ke seluruh kabupaten di Sulsel guna menjelaskan kebijakan pelaksanaan UU No. 18, 1997 kepada segenap aparat kabupaten. Bersamaan dengan penghentian aktifitas pemungutan itu, maka hampir semua bangunan tempat (pos) pemungutan retribusi (TPR) di tepi jalan raya juga dibongkar.

Pelaksanaan UU No. 18, 1997, telah menghapus 6 jenis pajak dan 13 retribusi Kabupaten Bone. Sementara itu di Kabupaten Polmas menghapus 4 jenis pajak dan 9 retribusi. Tabel 20 menyajikan berbagai perubahan pada pungutan yang terkait dengan usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian.

**Tabel 20.** Daftar Jenis Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Bone dan Kabupaten Polmas yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dapat Tetap Berlaku dan Harus Dihapus Berdasarkan UU No. 18, 1997

Jenis Pungutan	Tetap Berlaku	Dihapus
Pajak Daerah		
1. Pajak Potong Hewan		X
2. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor		X
3. Pajak Pendaftaran Perusahaan		X
Retribusi Daerah		
1. Uang Leges		X
2. Dispensasi Jalan/Jembatan		X
3. Pangkalan Hasil Bumi		X
4. Pemeriksaan/Pembantaian Hewan	X	
5. Pelelangan Ikan	X	
6. Pengujian Kendaraan Tidak Bermotor*		X
7. Pasar	X	
8. Registrasi Hewan/Ternak		X

**Tabel 20.** (Lanjutan)

Jenis Pungutan	Tetap Berlaku	Dihapus
9. Biaya Administrasi Penggilingan Padi		X
10. Penggunaan Holding Ground*	X	
11. Bea Labuh*		X
12. IPAIR*		X
13. Izin Angkutan**		X
14. Penyuntikan dan Pemeriksaan Hewan**	X	
15. Hewan Keluar Daerah**		X

Keterangan: \* = Hanya ada di Kabupaten Bone.

\*\* = Hanya ada di Kabupaten Polmas.

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada komoditi pertanian.

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Sulawesi Selatan.

### Pelaksanaan deregulasi di Kabupaten Minahasa dan Kabupaten Gorontalo, Sulut

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 Tahun 1999 sebelum Perda tentang penghapusan dikeluarkan. Oleh karena itu, status masing-masing Perda yang mengatur pungutan tersebut tidak diperoleh secara pasti. Sebagaimana terlihat pada Tabel 21, berdasarkan data dalam Buku Perhitungan Anggaran, seluruhnya ada 18 jenis pungutan yang dihapus, terdiri dari 8 pajak daerah dan 10 retribusi daerah.

**Tabel 21.** Jenis Pungutan yang Dihapus sesuai UU No.18, 1997 di Kabupaten Minahasa, yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian Berdasarkan Buku Perhitungan Anggaran

No.	Jenis Pungutan yang Dihapus	Nomor Perda
A.	<u>Pajak Daerah</u>	
1.	<b>Pajak Potong Hewan</b>	No.6/1979
2.	<b>Pajak Atas Ijin Menangkap Ikan di Perairan Teritorial</b>	No.Pem7/DPRD-SUL/1970
3.	Pajak Kendaraan Tidak Bermotor	No.11/1987
4.	Pajak Pendaftaran Perusahaan	No.7/1979
B.	<u>Retribusi Daerah</u>	
1.	Uang Leges	No.6/1989
2.	Ret. Pemakaian Tanah Jalan yang dikuasai Pemda	-
3.	Ret. Angkutan Kendaraan Bermotor Umum	No.3/1992
4.	<b>Perijinan Perusahaan Penggilingan Padi dan Penyosohan Beras</b>	No.7/1992
5.	Penerimaan Ijin Jualan Keliling	No.4/1992
6.	Retribusi Tempat Usaha	No.3/1990
7.	Retribusi STNK Tidak Bermotor	No.3/1986
8.	Retribusi Pemboran dan Pemakaian Air Bawah Tanah	No.40/1996

Keterangan: Status Perda tidak jelas, mengingat Perda tentang pencabutan tidak diperoleh.

Ada indikasi memang tidak dicabut secara resmi.

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada komoditi pertanian.

Sumber: Bagian Hukum – Setwilda Kabupaten Minahasa.

Sebaliknya upaya yang dilakukan Pemda Gorontalo dalam menindaklanjuti pelaksanaan UU No.18, 1997 menunjukkan upaya yang lebih serius jika dibandingkan dengan Pemda Minahasa. Jauh hari sebelum UU No.18, 1997 secara efektif diberlakukan, Pemda Gorontalo telah mengeluarkan Perda No. 9 dan No. 10 Tahun 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. Tabel 22 di bawah ini hanya menyajikan jenis pajak dan retribusi daerah yang terkait dengan usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian yang dihapus.

**Tabel 22.** Jenis Pungutan yang Dihapus sesuai UU No.18/1997 di Kabupaten Gorontalo, yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian Berdasarkan Perda No.9 dan No.10 Tahun 1998

No	Jenis Pungutan yang Dihapus	Nomor Perda	Status Perda
A.	<u>Pajak Daerah (Perda No.9/1998)</u>		
1.	<b>Pajak Potong Hewan</b>	No.10/1979	Dicabut
6.	Pajak Kendaraan Tidak Bermotor	No.3/1985	Dicabut
8.	Pajak Pendaftaran Perusahaan	No.11/1979	Dicabut
B.	<u>Retribusi Daerah (Perda No. 10/1998)</u>		
1.	Uang Leges	No.6/1987	Dicabut
2.	<b>Penerimaan Pemanfaatan Gudang Kopra</b>	No.3/1990	Dicabut
3.	Bea Labuh Perahu	No.10/1972	Dicabut
4.	Kartu Pemilikan Kend. Tdk Bermotor (KTB)	No.11/1987	Dicabut
5.	Pemberian Nomor Pengujian serta SIM KTB	No.7/1990	Diperbaharui
6.	<b>Kartu Pemilikan Ternak, dan Perubahan Pemilikan Ternak</b>	No.5/1984	Diperbaharui
8.	<b>Pengelolaan Penumpukan dan Penjualan Kayu Bakar</b>	No.10/1995	Diperbaharui
10.	Penerimaan Izin Tempat Usaha	No.7/1987	Dicabut
11.	Ijin Dispensasi Jalan	No.17/1990	Dicabut
12.	Sumbangan Wajib Pemeliharaan Jalan *)	No.9/1988	Dicabut

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

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

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada komoditi pertanian.

Sumber: Dispenda dan Bagian Hukum Pemda Kabupaten Gorontalo.

Dalam rangka pelaksanaan deregulasi ini Bupati Kabupaten Gorontalo mengeluarkan Pengumuman No.970/DPD/161 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.

## 5.6. Deregulasi pajak dan retribusi daerah tingkat kabupaten di NTB

Di Propinsi NTB, tim pusat Persepsi Daerah mengunjungi tiga kabupaten, yaitu Lombok Timur (Pulau Lombok), Kabupaten Sumbawa Besar, dan Kabupaten Bima (masing-masing di Pulau Sumbawa). Kelengkapan informasi tentang pelaksanaan deregulasi yang kami kumpulkan tidak sama antara satu kabupaten dengan lainnya. Hal ini merupakan satu kelemahan dari kegiatan pemantauan ini yang kadang-kadang disebabkan masih adanya pejabat Pemda yang cenderung menutup informasi terhadap orang luar (publik).

## Pelaksanaan deregulasi di Kabupaten Lombok Timur, Kabupaten Sumbawa Besar, dan Kabupaten Bima, NTB

Kabupaten Lombok Timur (Lotim) tidak mengeluarkan keputusan formal untuk mencabut 14 jenis Perda tentang pajak dan retribusi daerah yang tidak terkait dengan UU No. 18, 1997. Beberapa pejabat Pemda menjelaskan bahwa pencabutan itu dapat dilakukan secara otomatis berdasarkan peraturan-peraturan yang lebih tinggi, termasuk UU itu sendiri. Deregulasi ini telah menyebabkan menurunnya PAD sebesar Rp1,3 milyar dari total sekitar Rp4 milyar.

Kabupaten Sumbawa Besar menghapus enam pajak dan 18 retribusi daerah melalui Instruksi Bupati Sumbawa No. 973/084/Dipenda/98 tanggal 18 Mei 1998. Keenam pajak yang dihapus itu adalah:

1. Pajak bangsa asing.
2. Pajak kendaraan tidak bermotor.
3. Pajak radio.
4. Pajak rumah bola.
5. **Pajak atas pengambilan sarang burung.**
6. **Pajak potong hewan** (berubah menjadi retribusi).

Sampai sekarang baru tiga Perda tentang pajak yang berlaku di Kabupaten Sumbawa Besar, yaitu: (1) pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C, (2) pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, dan (3) pajak penerangan jalan. Ketiganya disetujui oleh DPRD pada Desember 1997 dan mendapat pengesahan pemberlakuan oleh Mendagri pada Oktober 1998 (proses pengesahan oleh pusat memerlukan waktu 10 bulan). Pada akhir 1997 DPRD Kabupaten Sumbawa juga menyetujui empat Perda tentang retribusi yang sampai sekarang belum memperoleh pengesahan pemberlakuannya oleh Mendagri.

Pada Maret 1999 DPRD mengesahkan tujuh Perda tentang pungutan yang terdiri dari tiga pajak dan empat retribusi, yaitu:

1. Pajak reklame.
2. Pajak hotel dan restoran.
3. Pajak hiburan
4. Retribusi ijin gangguan
5. Retribusi ijin mendirikan bangunan.
6. Retribusi ijin trayek.
7. Retribusi **rumah potong hewan** (pengganti pajak potong hewan).

Dengan adanya perubahan status pungutan atas pemotongan hewan dari pajak menjadi retribusi, maka Pemda harus menyediakan fasilitas rumah potong hewan. Dengan demikian pungutannya bersifat penggantian ongkos (*cost recovery*) atas pemanfaatan pelayanan Pemda dan tanpa adanya fasilitas pelayanan itu Pemda tidak dapat menarik retribusi.

Di Kabupaten Bima berdasarkan Surat Bupati tanggal 25 Mei 1998 perihal “informasi peraturan daerah tentang pajak dan retribusi” secara resmi mulai 24 Mei 1998 telah dihapus sembilan jenis pajak dan 19 jenis retribusi. Tabel 23 menyajikan berbagai pajak dan retribusi daerah yang terkait dengan usaha, perdagangan, dan transportasi komoditi pertanian yang dihapus.

**Tabel 23.** Jenis Pungutan Kabupaten Bima yang Terkait dengan Usaha, Perdagangan, dan Transportasi Komoditi Pertanian yang Dihapus

No.	Jenis Pungutan yang Dihapus	Nomor Perda yang Dihapus (Perda No.12, 1998)	Pelaksanaan Pemungutannya (Sebelum Dihapus)
<b>A. Pajak Daerah</b>			
1.	<b>Pajak Potong Hewan</b>	No. 19/1982	ya
2.	Kendaraan Tidak Bermotor	No. 8/1978	ya
3.	Pendaftaran Perusahaan	No. 14/1982	ya
4.	<b>Pengambilan Sarang Burung</b>	-	ya
5.	Iuran Rehabilitasi Jalan	No. 9/1976	tidak
<b>B. Retribusi Daerah</b>			
1.	Uang Leges	No. 4/1977	ya
2.	Dispensasi Jalan/Jembatan	-	ya
3.	<b>Retribusi Pelelangan Ikan/Cukai Ikan</b>	-	ya
4.	Pengujian Kendaraan Tidak Bermotor	-	ya
5.	<b>Pengangkutan Hasil Bumi,Hewan, Laut</b>	No. 7/1979	ya
6.	Ijin Usaha Angkutan Umum	-	ya
7.	<b>Kartu Ternak/Pendaftaran Ternak</b>	No. 8/1977	ya
8.	Tempat Pemberhentian Kendaraan tdk Bermotor*)	-	ya
9.	<b>Retribusi Kesehatan Hewan</b>	No. 10/1977	tidak
10.	<b>Pemeriksaan Bahan/Hasil Asal Hewan</b>	No. 13/1977	tidak
11.	<b>Pendaftaran Sarana Perikanan</b>	No. 9/1996	tidak
12.	<b>Timbangan Ternak</b>	-	tidak

Keterangan: \*) = Pada TA 1996/97 & 1997/98, tidak tercatat sebagai bagian pos penerimaan pajak dan retribusi.

**Cetak tebal** = Pungutan yang dikenakan langsung pada komoditi pertanian.

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah dan Bagian Hukum Pemda Kabupaten Bima, April 1999 (diolah).

Dari 28 jenis pajak dan retribusi yang dihapus itu, delapan di antaranya tidak lagi dipungut, meskipun Perdanya tidak pernah dicabut. Perda-perda jenis ini tidak lagi diperhitungkan (tidak dimunculkan) dalam rencana dan realisasi penerimaan PAD. Namun, berdasarkan Perda No.12, 1998 tanggal 24 Agustus 1998 tentang “Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bima yang Tidak Sesuai UU No. 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah” (Perda ini belum disahkan oleh Mendagri) hanya ada 15 Perda yang secara resmi dicabut. Tujuh di antara Perda yang dicabut itu adalah Perda tentang pungutan yang selama ini tidak memiliki potensi atau tidak lagi dilaksanakan penarikan pungutannya.

## VI. DAMPAK DEREGULASI TERHADAP PETANI

### 6.1. Deregulasi dan perdagangan komoditi pertanian:

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

Data dan informasi yang dikumpulkan meliputi data sebelum dan sesudah deregulasi. Data sebelum deregulasi adalah data pada bulan Juli 1997, yang kemudian dikonfirmasi dengan data sekunder yang diperoleh dari instansi terkait di daerah, sedangkan data setelah deregulasi adalah data pada saat survey dilaksanakan di masing-masing daerah/propinsi (lihat Tabel 24). Analisis dilakukan terhadap 36 contoh kasus yang terdiri dari 20 jenis komoditi pertanian di 12 Propinsi yang dikunjungi.

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

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

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

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

kuota. Sementara untuk perdagangan komoditi susu sapi terikat dengan sistem kemitraan antara petani dan koperasi susu/Gabungan Koperasi Susu Indonesia (GKSI).

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

## **6.2. Apakah deregulasi berdampak atas proporsi harga di tingkat petani?**

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

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

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

Bukti empiris menunjukkan bahwa proporsi harga di tingkat petani dari seluruh komoditi yang diteliti mengalami kenaikan rata-rata 9% setelah deregulasi. Hampir 92% dari contoh kasus yang ada menunjukkan kenaikan proporsi, kecuali untuk kasus kakao di Bone, ikan laut di Gunung Kidul dan kulit manis di Kerinci. Sekitar 58% dari contoh kasus, proporsi harga di tingkat petaninya meningkat pada kisaran lebih dari 0% hingga 10%; dan 33% lainnya meningkat pada kisaran lebih dari 10% hingga 32% (Tabel 24 dan Tabel 26). Hal ini didukung pula oleh kenyataan bahwa petani produsen menikmati kenaikan harga normal lebih tinggi atau penurunan harga normal lebih rendah dibandingkan kenaikan/penurunan harga normal yang dialami pedagang (Tabel 28).

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

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

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

### 6.3. Marjin keuntungan pedagang

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

**Tabel 24.** Perubahan Proporsi Harga yang Diterima Petani/Produsen Sebelum dan Sesudah Deregulasi<sup>\*)</sup>

Perubahan Proporsi Harga (PH)	Jenis Komoditi Pertanian	Proporsi Sampel
PH $\geq$ 20%	1. Kelapa (Minahasa) 2. Tembakau Rajangan (Temanggung) 3. Ikan Laut (Gorontalo) 4. Ternak Sapi (Gorontalo)	11%
10% $\leq$ PH < 20%	1. Bawang Merah (Bima) 2. Kentang (Gowa) 3. Kopra (Minahasa) 4. Cengkeh (Minahasa) 5. Karet/Scrap (Muba) 6. Kemiri (Bima, tujuan Banjarmasin) 7. Rotan (Luwu) 8. Susu Sapi (Sukabumi)	22%
0% < PH < 10%	1. Kentang (Kerinci) 2. Jeruk Manis (Luwu) 3. Daun Teh (Sukabumi) 4. Kakao (Polmas) 5. Kopi (semua daerah, 5 kasus) 6. Tembakau Rajangan (Sampang)	58%

**Tabel 24.** (Lanjutan)

<b>Perubahan Proporsi Harga (PH)</b>	<b>Jenis Komoditi Pertanian</b>	<b>Proporsi Sampel</b>
	7. Karet/RSS/Scrap (Bengkalis & HST, 3 kasus) 8. Biji Mente (Sampang) 9. Kemiri (Bima, tujuan Mataram) 10. Udang (Bone) 11. Ternak Sapi (Bone, Bima, Lotim,Sampang) 12. Telur Itik (HST-Kalsel) (21 kasus)	
PH < 0% (negatif)	1. Kakao (Bone) 2. Kayu Manis (Kerinci) 3. Ikan Laut (Gunung Kidul)	8%
	Jumlah	100%

Keterangan: \*) Nilai tertinggi: 31,9%; Nilai terendah: -5,7%

Rata-rata: 8,8%; Median: 6,5%

Sumber : Tabel 5 (diolah).

Kondisi ini terlihat pula dari analisis besarnya marjin keuntungan pedagang komoditi pertanian yang cenderung menurun (89% dari total contoh kasus), kecuali untuk komoditi bawang merah dan kemiri di Bima, serta kayu manis di Kerinci (lihat Tabel 25 dan Tabel 27). Penurunan marjin keuntungan paling banyak (64% dari contoh kasus yang dianalisis) ada pada kisaran kurang dari 0% hingga minus 10%.

Untuk kasus bawang merah, harga di Bima (sekitar Desember 1998) meningkat hampir 14 kali dari harga sebelum deregulasi atau harga konstannya meningkat hingga 454% (lihat Tabel 28), sementara biaya tataniaga meningkat tiga kali lipat saja. Hal ini memungkinkan pedagang dapat menikmati keuntungan yang lebih besar dibandingkan sebelum deregulasi. Sementara untuk komoditi kemiri dari Bima (untuk tujuan Mataram), disebabkan kenaikan harga jual di Mataram lebih tinggi dari pada di Banjarmasin, sedangkan kenaikan biaya tataniaganya relatif kecil.

**Tabel 25.** Perubahan Marjin Keuntungan Pedagang\*)

<b>Perubahan Marjin Keuntungan (MK)</b>	<b>Jenis Komoditi Pertanian</b>	<b>Proporsi Sampel</b>
MK > 0% (positif)	1. Bawang Merah (Bima) 2. Kayu Manis (Kerinci) 3. Kemiri (Bima, tujuan Mataram) 4. Ikan Laut (Gunung Kidul)	11%
0% ≥ MK > (-10%)	1. Kentang (Kerinci) 2. Jeruk Manis (Luwu) 3. Daun Teh (Sukabumi) 4. Kakao (Polmas & Bone, 2 kasus) 5. Kopi (semua daerah, 5 kasus)	64%

**Tabel 25.** (lanjutan)

Perubahan Marjin Keuntungan (MK)	Jenis Komoditi Pertanian	Proporsi Sampel
	6. Tembakau Rajangan (Sampang) 7. Karet/RSS/Scrap (Bengkalis & HST, 3 kasus) 9. Biji Mente (Sampang) 10. Rotan (Luwu) 11. Udang (Bone) 12. Susu Sapi (Sukabumi) 13. Ternak Sapi (Bone, Bima, Lotim,Sampang) 14. Telur Itik (HST-Kalsel) (23 kasus)	
$(-10\%) \geq MK > (-20\%)$	1. Kentang (Gowa) 2. Kopra (Minahasa) 3. Kelapa (Minahasa) 4. Cengkeh (Minahasa) 5. Karet/Scrap (Muba) 6. Kemiri (Bima, tujuan Banjarmasin) 7. Ikan Laut (Gorontalo)	19%
$MK \leq (-20\%)$	1. Tembakau Rajangan (Temanggung) 2. Ternak Sapi (Gorontalo)	6%
	Jumlah	100%

Keterangan: \*) Nilai tertinggi: 10,9%; Nilai terendah: -41,7%.

Rata-rata: 6,7%; Median: 4,9%.

Sumber: Tabel 6 (diolah).

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

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

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

**Tabel 26.** Proporsi Harga Yang Diterima Petani/Produsen

No.	Komoditi	Propinsi, Kabupaten	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi	Perubahan	
<b>A. Tanaman Pangan &amp; Hortikultura</b>						
1.	Bawang Merah	Bima, NTB	57%	75%	17.9%	
2.	Kentang	Kerinci, Jambi - Padang Gowa, Sulsel – Klmantan	82%	85%	3.2%	
3.	Jeruk Manis	Luwu, Sulsel	60%	71%	11.1%	
70%			75%	5.0%		
<b>B. Tanaman Perkebunan &amp; Kehutanan</b>						
4.	Daun Teh	Sukabumi, Jawa Barat	77%	84%	7.1%	
5.	Biji Kakao	Polmas, Sulsel	88%	97%	8.4%	
		Bone, Sulsel	83%	81%	-1.5%	
6.	Kopi [arabica]	Polmas, Sulsel	91%	94%	2.9%	
	[robusta]	Temanggung, Jateng	95%	98%	3.5%	
		Karo, Sumut	66%	71%	4.7%	
		Malang, Jatim	89%	94%	5.6%	
		Kerinci, Jambi	91%	93%	2.4%	
7.	Kopra	Minahasa, Sulut	65%	82%	16.4%	
8.	Kelapa	Minahasa, Sulut	63%	83%	20.8%	
9.	Cengkeh	Minahasa, Sulut	83%	97%	13.9%	
10.	Tembakau Rajangan	Temanggung, Jateng	63%	94%	31.9%	
		Sampang, Jatim	89%	95%	5.8%	
11.	Karet/	Ojol	Bengkalis, Riau	53%	56%	3.4%
		RSS	Hulu Sungai Tengah, Kalsel	87%	87%	0.0%
		Scrap	Hulu Sungai Tengah, Kalsel	80%	85%	4.6%
		Muba, Sumsel	56%	76%	20.1%	
12.	Biji Menté	Sampang, Jatim	89%	93%	4.4%	
13.	Kayu Manis	Kerinci, Jambi	93%	92%	-0.7%	
14.	Kemiri	Bima, NTB - Mataram	71%	80%	8.6%	
		- Banjarmasin	58%	74%	16.4%	
15.	Rotan	Luwu, Sulsel	34%	54%	19.9%	
<b>C. Perikanan</b>						
16.	Ikan Laut	Gunung Kidul, Yogyakarta	86%	80%	-5.7%	
		Gorontalo, Sulut	60%	80%	20.0%	
17.	Udang	Bone, Sulsel	85%	88%	3.0%	
<b>D. Peternakan</b>						
18.	Susu Sapi	Sukabumi, Jabar	50%	60%	10.0%	
19.	Ternak Sapi	Bone, Sulsel	81%	88%	7.3%	
		Gorontalo, Sulut	60%	83%	23.3%	
		Bima, NTB	73%	80%	7.6%	
		Lombok Timur, NTB	86%	89%	3.5%	
		Sampang, Jawa Timur	86%	87%	1.2%	
20.	Telur Itik	Hulu Sungai Tengah, Kalsel	78%	88%	9.7%	
	<b>Rata-rata</b>				<b>8.8%</b>	
	<b>Median</b>				<b>6.5%</b>	

Tabel 27. Marjin Keuntungan Pedagang

No.	Komoditi	Propinsi, Kabupaten	Sebelum Deregulasi	Sesudah Deregulasi	Perubahan	Pembeli Terakhir
<b>A. Tanaman Pangan &amp; Hortikultura</b>						
1.	Bawang Merah	Bima, NTB	2.3%	13.2%	10.9%	PP-Banjarmasin
2.	Kentang	Kerinci, Jambi - Padang Gowa, Sulsel - Blkppan	14.0% 20.6%	11.0% 6.7%	-3.0% -13.9%	P. antar Daerah P. antar Pulau
3.	Jeruk Manis	Luwu, Sulsel - UP	11.5%	5.4%	-6.1%	P. antar Daerah
<b>B. Tanaman Perkebunan &amp; Kehutanan</b>						
4.	Daun Teh	Sukabumi, Jawa Barat	18.5%	12.0%	-6.5%	Pabrik Pengolah
5.	Biji Kakao	Polmas, Sulsel Bone, Sulsel	7.9% 6.4%	1.8% 5.5%	-6.1% -0.9%	PP-Kabupaten PP-Kabupaten
6.	Kopi [arabica] [robusta]	Polmas, Sulsel Temanggung, Jateng Karo, Sumut Malang, Jatim Kerinci, Jambi	5.6% 3.0% 18.4% 10.0% 2.6%	3.1% 1.1% 13.6% 4.8% 1.5%	-2.5% -1.9% -4.8% -5.2% -1.1%	PP-Kabupaten PP-Kabupaten PP-Kabupaten PP-Kabupaten P. antar Daerah
7.	Kopra	Minahasa, Sulut	32.9%	14.3%	-18.6%	Pabrik Pengolah
8.	Kelapa	Minahasa, Sulut	27.5%	8.5%	-19.0%	Pabrik Pengolah
9.	Cengkeh	Minahasa, Sulut	12.5%	0.6%	-11.9%	Pabrik Pengolah
10.	Tembakau Rajangan	Temanggung, Jateng	7.4%	-34.3%	-41.7%	PP-Kecamatan
11.	Karet/ Scrap RSS Scrap “	Sampang, Jatim Bengkalis, Riau Hulu Sungai Tengah, Kalsel Hulu Sungai Tengah, Kalsel Muba, Sumsel	9.2% 18.1% 7.0% 11.6% 30.0%	3.9% 13.2% 5.5% 3.1% 11.0%	-5.3% -5.0% -1.5% -8.5% -19.0%	PP-Desa Pabrik Crumb R. Pabrik Crumb R. Pabrik Crumb R. Pabrik Crumb R.
12.	Biji Mente	Sampang, Jatim	5.2%	0.3%	-4.9%	PP-Kecamatan
13.	Kayu Manis	Kerinci, Jambi	1.0%	2.0%	1.0%	Eksportir
14.	Kemiri	Bima, NTB - Mataram - Banjarmasin	7.6% 26.2%	7.9% 16.2%	0.3% -10.0%	PP-Mataram PP-Banjarmasin
15.	Rotan	Luwu, Sulsel	6.0%	5.3%	-0.7%	Eksportir
<b>C. Perikanan</b>						
16.	Ikan Laut	Gunung Kidul, Yogyakarta Gorontalo, Sulut	3.1% 29.3%	13.5% 12.8%	10.4% -16.5%	PP-Kecamatan PP-Kecamatan
17.	Udang	Bone, Sulsel	11.1%	10.8%	-0.3%	Eksportir
<b>D. Peternakan</b>						
18.	Susu Sapi	Sukabumi, Jabar	28.8%	19.5%	-9.3%	Pengecer
19.	Ternak Sapi	Bone, Sulsel Gorontalo, Sulut Bima, NTB Lombok Timur, NTB Sampang, Jawa Timur	12.3% 31.0% 11.5% 3.8% 12.0%	8.9% 10.9% 7.3% 2.2% 10.6%	-3.4% -20.1% -4.2% -1.6% -1.4%	P. antar Pulau PP-Balikpapan PP- DKI PP- DKI Pengecer
20.	Telur Itik	Hulu Sungai Tengah, Kalsel	21.2%	11.7%	-9.5%	PP-Kabupaten
	<b>Rata-rata</b>				<b>-6.7%</b>	
	<b>Median</b>				<b>-4.9%</b>	

**Tabel 28.** Harga Normal di Tingkat Petani dan Pedagang/Pabrik, Sebelum dan Sesudah Deregulasi (dalam Rp/Kg, 1996=100)

No	Komoditi	Kabupaten	Petani			Pedagang/Pabrik		
			Sebelum	Sesudah	Perubahan	Sebelum	Sesudah	Perubahan
<b>A. Tanaman Pangan &amp; Hortikultura</b>								
1.	Bawang Merah	Bima	575	4180	627%	1007	5573	454%
2.	Kentang	Kerinci	1295	856	-34%	1582	1007	-36%
		Gowa	1151	805	-30%	1918	1132	-41%
3.	Jeruk Manis	Luwu	671	515	-23%	959	686	-28%
<b>B. Tanaman Perkebunan &amp; Kehutanan</b>								
4.	Daun Teh	Sukabumi	240	264	10%	312	315	1%
5.	Biji Kakao	Polmas	2206	4490	104%	2493	4635	86%
		Bone	2177	3718	71%	2637	4587	74%
6.	Kopi [arabica]	Polmas	6952	7001	1%	7672	7484	-2%
	[robusta]	Temanggung	4315	7794	81%	4555	7936	74%
		Karo	2210	3416	55%	3327	4803	44%
		Malang	3836	4249	11%	4315	4499	4%
		Kerinci	2877	3523	22%	3165	3775	19%
7.	Kopra	Minahasa	612	989	62%	940	1213	29%
8.	Kelapa	Minahasa	1199	1651	38%	1918	1981	3%
9.	Cengkeh	Minahasa	2781	5992	115%	3356	6190	84%
10.	Tembakau Rajangan	Temanggung	4795	2920	-39%	7672	3093	-60%
		Sampang	7672	8998	17%	8631	9498	10%
11.	Karet/	Ojol	943	699	-26%	1779	1238	-30%
		RSS	2254	1300	-42%	2589	1500	-42%
		Scrap	959	550	-43%	1199	650	-46%
		Scrap	703	818	16%	1247	1070	-14%
12.	Biji Menté	Sampang	3836	3499	-9%	4315	3749	-13%
13.	Kayu Manis	Kerinci	3836	1510	-61%	4124	1636	-60%
14.	Kemiri	Bima– Mataram	719	984	37%	1007	1229	22%
		Bima- Banjarmasin	719	984	37%	1247	1328	7%
15.	Rotan	Luwu	302	735	143%	897	1372	53%
<b>C. Perikanan</b>								
16.	Ikan Laut	Gunung Kidul	2877	2930	2%	3356	3663	9%
		Gorontalo	1918	2311	21%	3196	2889	-10%
17.	Udang	Bone	14384	33797	135%	17021	38625	127%
<b>D. Peternakan</b>								
18.	Susu Sapi	Sukabumi	863	755	-13%	1726	1259	-27%
19.	Ternak Sapi	Bone	789323	893202	13%	973820	1011066	4%
	(Rp/ekor)	Gorontalo	719217	1238053	72%	1198696	1485663	24%
		Bima	786344	944231	20%	1083621	1177338	9%
		Lombok Timur	1227465	1187666	-3%	1428845	1327825	-7%
		Sampang	2205600	1399650	-37%	2568565	1606698	-37%
20.	Telur Itik (Rp/Butir)	Hulu Sungai Tengah	336	350	4%	432	400	-7%
	<b>Rata-rata</b>				<b>38%</b>			<b>19%</b>
	<b>Median</b>				<b>15%</b>			<b>4%</b>

## VII. PENURUNAN PENERIMAAN PEMERINTAH DAERAH: Kesalahan Deregulasi?

### 7.1. Dampak UU No. 18, 1997 terhadap penerimaan PAD propinsi.

Pertanyaan pertama adalah apakah penerimaan pemerintah daerah propinsi menurun selama dua tahun terakhir? Jawabannya secara jelas adalah “ya.” Di 14 propinsi yang disurvei menunjukkan bahwa semua PAD-nya menurun (dalam nominal Rupiah). Penurunan ini akan makin besar apabila diukur dengan nilai konstan (misalnya dengan menggunakan deflator CPI). Tingkat penerimaan ini terasa makin rendah lagi jika dikonversi ke dalam nilai US \$.

Pertanyaan ke dua adalah apakah penurunan penerimaan PAD itu disebabkan oleh UU No. 18, 1997? Atau, hal itu disebabkan oleh faktor-faktor lain (misalnya penurunan kegiatan dunia usaha secara umum) yang lebih penting sebagai penyebab penurunan PAD? Tabel 29 berikut menyajikan data penerimaan PAD propinsi TA 1997/98 dan TA 1998/99.

**Tabel 29.** Penerimaan PAD Propinsi dalam Struktur APBD TA 1997/98 dan 1998/99

Propinsi	% PAD terhadap APBD		Penerimaan PAD (Milyar Rp)		Pajak Daerah (Milyar Rp)		Retribusi Daerah (Milyar Rp)	
	97/98	98/99	97/98	98/99	97/98	98/99	97/98	98/99
Riau	39%	26%	130	95	95	69	26	1
Sumatera Utara	28%	35%	213	123	163	103	20	4
Jawa Barat	40%	45%	601	168	501	135	80	20
Jawa Tengah	72%	42%	364	245	295	191	51	19
Yogyakarta	26%	31%	60	42	53	34	3	1
Sulawesi Selatan	36%	25%	103	60	73	47	23	5
Sulawesi Utara	22%	18%	28	24	20	19	5	1
Nusa Tenggara Barat	24%	17%	32	22	19	12	8	4
Jawa Timur	30%	51%	568	399	486	330	56	34
Kalimantan Barat	25%	21%	40	30	30	22	8	3
Kalimantan Selatan	30%	19%	57	39	38	26	12	6
Sumatera Selatan	34%	19%	91	55	68	47	17	2
Jambi	26%	17%	34	21	27	16	5	2
<b>Rata-rata (tidak tertimbang)</b>	33%	28%	179	102	144	81	24	8

Sumber: Laporan lapangan kasus masing-masing propinsi.

Sebelum adanya krisis dan deregulasi, kontribusi PAD terhadap APBD pada propinsi yang disurvei memegang peranan cukup penting. Penerimaan pajak daerah memberikan kontribusi lebih dari separuh PAD, dan secara relatif retribusi kurang penting peranannya dalam struktur penerimaan PAD.

Sebelum krisis, kontribusi PAD terhadap APBD sekitar 33%, berkisar dari yang terendah 22% (Sulut) ke yang tertinggi 72% (Jateng). Pada TA 1998/99, kontribusi PAD tersebut turun menjadi rata-rata 28% dan berkisar pada kisaran angka 17% (NTB, Jambi) dan 45% (Jabar). Pada tiga propinsi yang disurvei (Sumut, Jabar, dan DIY) kontribusi PAD relatif menguat. Hal ini bukan disebabkan adanya kenaikan PAD, melainkan karena secara proporsional APBD propinsi bersangkutan mengalami penurunan lebih besar dari penurunan PAD. Pada bagian berikut disajikan beberapa hal penting mengenai PAD di masing-masing propinsi.

## Penerimaan PAD propinsi-propinsi di Sumatera

### *Propinsi Riau dan Propinsi Sumut*

PAD Propinsi Riau turun sebesar Rp35 milyar atau 27%. UU No. 18, 1997 secara langsung mengakibatkan kehilangan sebesar Rp26,7 milyar. Sebagian besar penurunan ini bukan “hilang” melainkan dialihkan ke pemerintah kabupaten. Dalam hal ini jumlah yang dialihkan ke pemerintah kabupaten mencapai Rp13 milyar (galian golongan C) dan Rp9 milyar (penggunaan air bawah dan permukaan tanah).

Persoalan lainnya yang dihadapi oleh Pemda Riau adalah kehilangan Rp33 milyar dari penurunan BBN-KB. Hal ini bukan diakibatkan oleh UU No. 18, 1997, tetapi lebih diakibatkan krisis ekonomi. Selama krisis masyarakat menghentikan pembelian dan penjualan kendaraan. (Hal ini bukan terjadi di Riau saja. Penurunan BBN-KB juga terjadi di seluruh propinsi di Indonesia, sebagaimana yang akan dijelaskan berikut ini.)

Meskipun demikian, total APBD Riau tidak mengalami penurunan, jumlahnya justru meningkat (dalam nominal Rupiah). Peningkatan jumlah anggaran dari pemerintah pusat (Sumbangan dan Bantuan, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak) dapat menutupi penurunan tersebut.

Tidak seperti propinsi Riau, APBD propinsi Sumatera Utara mengalami penurunan lebih dari separuhnya. Jumlah PAD-nya juga menurun. Meskipun demikian, kontribusinya terhadap APBD justru mengalami peningkatan. Dari Total kehilangan PAD sebesar Rp90 milyar, hanya sebesar Rp13 milyar yang disebabkan oleh dampak UU No. 18/1997. Penyebab utama penurunan PAD ini, sekali lagi, adalah karena tajamnya penurunan perolehan pajak BBN-KB, yaitu sebesar Rp62 milyar.

### *Propinsi Sumsel dan Propinsi Jambi*

Dibandingkan dengan TA 1997/98, pada TA 1998/99 PAD Propinsi Sumsel dan Propinsi Jambi masing-masing mengalami penurunan sebesar 39,2% (Rp35,6 milyar) dan 37,4% (Rp12,8 milyar). Faktor utama penyebabnya adalah menurunnya perolehan dari pos Pajak BBN-KB dan pengalihan beberapa sumber penerimaan ke daerah kabupaten/kota. Sumber penerimaan yang benar-benar hilang akibat UU No. 18, 1997 berjumlah Rp3.1 milyar (Sumsel) dan Rp685 juta (Jambi) atau masing-masing sebesar 3,4% dan 2% dari total PAD TA 1997/98. Sumber penerimaan baru dalam bentuk PBB-KB sedikit banyak dapat mengkompensasi sumber penerimaan yang hilang tersebut.

## Penerimaan PAD propinsi-propinsi di Jawa

### *Propinsi Jabar*

Propinsi Jabar mengalami penurunan penerimaan yang besar baik dalam PAD maupun APBD-nya. Hal ini mengakibatkan kontribusi PAD terhadap APBD menjadi relatif lebih penting, yaitu meningkat menjadi 45% (dari sebelumnya 40%). Baik pajak dan retribusi daerah mengalami penurunan. Dalam konteks ini, peranan pajak daerah jauh lebih penting dari pada retribusi daerah. Penurunan terbesar dalam pajak daerah, sekali lagi disebabkan oleh penurunan pajak yang berhubungan dengan transaksi kendaraan bermotor (tidak berhubungan dengan UU No. 18, 1997).

### *Propinsi Jateng*

Di Propinsi Jateng, APBD Meningkat, tetapi PAD-nya menurun selama krisis. Penurunan dalam perolehan BBN-KB telah sepenuhnya merangkan penurunan dalam total perolehan pajak daerah. Perolehan pajak daerah mengalamai penurunan sebesar Rp194 milyar; BBN-KB turun sebesar Rp110 milyar.

### *Propinsi DIY*

Di DIY, baik total APBD maupun PAD menurun pada TA 1998/99. Penurunan PAD sebesar Rp18 milyar sepenuhnya disebabkan oleh penurunan dalam BBN-KB yang mencapai Rp19 milyar. Dalam hal ini diperkirakan bahwa penurunan PAD yang disebabkan oleh UU No. 18, 1997 hanya sebesar Rp3 milyar.

### *Propinsi Jatim*

Sama seperti dalam kasus propinsi lainnya, PAD Jatim pada TA 1998/99 juga mengalami penurunan, besarnya mencapai Rp170 milyar (turun 30% dibandingkan dengan TA 1997/98). Faktor penurunan perolehan pajak BBN-KB yang mencapai Rp163 milyar kiranya sudah dapat menerangkan sebagian besar penyebab penurunan PAD tersebut.

### Penerimaan PAD propinsi-propinsi di Sulawesi

#### *Propinsi Sulsel*

Untuk Sulsel, baik APBD maupun PAD-nya mengalami penurunan. Dalam hal ini proporsi PAD terhadap APBD juga berkurang. PAD turun sebesar Rp43 milyar. Dua faktor terbesar penyebab penurunan ini adalah berkurangnya perolehan pajak BBN-KB (Rp27 milyar) dan kehilangan Rp13 milyar dari retribusi galian golongan C (dialihkan ke kabupaten/kota).

#### *Propinsi Sulut*

Anggaran pendapatan Propinsi Sulut sedikit mengalami peningkatan, tetapi PAD-nya mengalami penurunan sekitar Rp4 milyar. Sumber terbesar penurunan PAD, sekali lagi adalah berkurangnya BBN-KB yang mencapai Rp6 milyar. Penghapusan pajak dan retribusi memberikan andil penurunan sebesar Rp5 milyar tetapi sumber pajak dan retribusi baru memberikan kontribusi sebesar Rp3,7 milyar sehingga sebagian besar penurunan itu dapat dikompensasikan.

### Penerimaan PAD di NTB

Berkurangnya pendapatan Propinsi NTB sebesar Rp11 milyar hampir seluruhnya disebabkan oleh penurunan dalam PAD yang mencapai Rp10.6 milyar. UU No. 18, 1997 bukan merupakan penyebab terjadinya penurunan tersebut. Sumber utama penyebabnya adalah karena berkurangnya pajak BBN-KB yang mencapai Rp8 milyar.

### Penerimaan PAD propinsi-propinsi di Kalimantan

Pelaksanaan UU No. 18, 1997 yang bersamaan waktunya dengan berlangsungnya krisis ekonomi telah mengakibatkan perubahan-perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah, baik dilihat dari nilai nominalnya maupun dari struktur penerimaannya. Di tingkat propinsi, PAD Kalsel dan Kalbar, keduanya mengalami penurunan cukup signifikan, yaitu masing-masing sebesar Rp18 milyar (32%) dan Rp9.2 milyar (23%). Dalam hal ini, kontribusi UU No. 18, 1997 terhadap total penurunan tersebut masing-masing adalah sekitar Rp1 milyar (Kalsel) dan Rp2,5 milyar (Kalbar – dengan catatan Sumbangan Pihak Ketiga meningkat sekitar Rp2 milyar, sehingga yang benar-benar hilang hanya sekitar Rp0,5 milyar).

### Kesimpulan: Dampak UU No. 18, 1997 atas penerimaan PAD propinsi

Tidak semua propinsi mengalami penurunan APBD. Tiga propinsi (Riau, Jateng, dan Sulut) menunjukkan adanya kenaikan dalam APBD-nya akibat adanya kenaikan transfer dari pemerintah pusat.

- ✓ Semua propinsi yang disurvei (14 buah) PAD-nya mengalami penurunan.
- ✓ Di tingkat propinsi, kontribusi pajak daerah selalu lebih penting daripada retribusi daerah.
- ✓ Penurunan PAD sebagian besar disebabkan oleh penurunan perolehan pajak daerah.
- ✓ Penyebab utama berkurangnya penerimaan pajak daerah adalah kemerosotan yang tajam dalam pasar kendaraan bermotor. Penjualan mobil baru dan bekas turun secara tajam sehingga pajak yang berhubungan dengan sektor ini turun secara drastis pula. Di sebagian besar propinsi yang disurvei, faktor ini merupakan faktor tunggal yang menentukan penyebab penurunan perolehan pajak, dan demikian juga penurunan PAD.
- ✓ UU No. 18, 1997 secara relatif mempunyai dampak yang kecil terhadap penurunan perolehan pajak dan retribusi dan dengan demikian dampaknya terhadap anggaran propinsi juga kecil.

## 7.2. Dampak UU No. 18, 1997 terhadap penerimaan PAD kabupaten

Pada Tabel 30 berikut ini akan disajikan gambaran dampak UU No. 18, 1997 terhadap penerimaan di tingkat kabupaten.

**Tabel 30.** Penerimaan PAD Kabupaten pada TA 1997/98 – 1998/99

Propinsi	Kabupaten	% PAD atas APBD		PAD		Pajak Daerah		Retribusi Daerah		
		Tahun Anggaran	'97/98	'98/99	(Rp Milyar)		(Rp Milyar)		(Rp Milyar)	
					'97/98	'98/99	'97/98	'98/99	'97/98	'98/99
Riau	Bengkalis		6%	10%	5,1	14,1	1,2	9,1	2,1	1,9
Sumut	Karo		13%	7%	3,9	3,2	1,1	1,0	2,3	1,9
Jabar	Bandung		14%	11%	39,9	40,0	11,4	17,3	20,7	18,6
	Garut		8%	8%	6,9	4,7	0,8	0,6	5,3	1,3
Jateng	Sukabumi		14%	6%	11,1	4,2	1,4	1,2	8,5	2,4
	Temanggung		13%	9%	4,8	5,1	0,9	1,1	3,3	3,4
	Brebes		13%	9%	6,8	8,9	1,6	1,9	4,5	5,9
	Klaten		12%	7%	6,9	7,5	2,0	2,5	6,7	5,8
DIY	Gunung Kidul		10%	7%	3,8	4,5	0,6	0,8	2,4	2,6
Sulsel	Bone		6%	6%	4,1	2,3	0,8	0,7	3,2	1,3
	Polmas		3%	2%	1,6	1,0	0,3	0,2	1,0	0,6
Sulut	Minahasa		3%	3%	3,4	3,6	1,1	1,5	1,9	1,2
	Gorontalo		3%	2%	2,3	2,0	0,4	0,7	0,9	0,9
NTB	Lombok Timur		6%	4%	4,0	2,8	0,2	0,5	3,4	1,7
	Sumbawa		8%	25%	3,7	12,5	0,9	1,5	2,6	9,4
	Bima		5%	4%	2,5	2,0	0,3	0,4	2,0	1,2
Kalsel	HST		4%	4%	1,6	1,7	0,3	0,4	0,6	1,0
Kalbar	Sambas		4%	4%	4,0	4,0	0,8	1,2	2,4	1,9
Sumsel	OKI		4%	5%	2,6	4,1	0,3	0,5	1,3	0,8
	Muba		3%	5%	2,9	4,5	0,7	1,8	1,0	0,7
Jambi	Kerinci		4%	3%	1,9	1,6	0,3	0,5	1,3	0,7
Jatim	Malang		18%	11%	11,0	15,0	5,0	8,0	5,0	4,0
	Sampang		8%	6%	2,0	3,0	0,2	0,4	1,3	1,4
<b>Rata-rata (tidak tertimbang)</b>			8%	7%						

Jika di tingkat propinsi PAD-nya menurun, di tingkat kabupaten membuktikan hal yang berbeda. Pada Tabel 30 dapat dilihat bahwa banyak kabupaten yang PAD-nya justru meningkat. Walaupun UU No. 18, 1997 telah menghapuskan sumber penerimaan pajak dan retribusi dalam jumlah yang cukup besar, tetapi nilai nominal rupiah dari sumber-sumber penerimaan yang

dihapuskan ini relatif kecil. Beberapa sumber penerimaan baru (sebagai kompensasi) jumlahnya lebih dari cukup untuk menutup penerimaan yang dihapus tersebut.

- ✓ Pertama, di tingkat kabupaten, peranan PAD terhadap total APBD relatif tidak penting, baik sebelum maupun sesudah deregulasi. Sebelum deregulasi, kontribusi PAD terhadap APBD hanya 8% (berkisar dari 3% sampai 18%). Setelah deregulasi dan krisis, kontribusi PAD relatif tidak berubah, yaitu sekitar 7% (berkisar dari 2% sampai 25%). Pemda kabupaten masih sangat tergantung kepada penerimaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, baik dalam bentuk bagi hasil pajak dan bukan pajak maupun dari pos “Sumbangan dan Bantuan.”
- ✓ Sebagian besar kabupaten yang disurvei mengalami peningkatan PAD. Hal ini umumnya disebabkan oleh adanya pelimpahan sumber penerimaan dari propinsi (galian C, ABT dan APT), meningkatnya tarif pajak penerangan jalan. Peningkatan PAD terbesar terjadi di Kabupaten Bengkalis (174% karena pelimpahan retribusi ABT -Caltex- dari propinsi) dan Kabupaten Sumbawa (70% karena adanya pertambangan emas -Newmont). Sementara itu kabupaten yang mengalami penurunan PAD cukup besar umumnya disebabkan dihapuskannya retribusi yang berhubungan dengan komoditi pertanian, seperti di Lombok Timur dan Bone.
- ✓ Peranan pajak daerah di kabupaten umumnya relatif kurang penting (dibandingkan dengan retribusi) sebagai sumber penerimaan PAD.
- ✓ Penerimaan dari retribusi selalu lebih penting dari pada penerimaan dari sumber pajak. Secara umum retribusi memberikan kontribusi sedikitnya 50%, dan kadang-kadang sampai 89% dari total PAD kabupaen. Akibat UU No. 18, 1997, penerimaan dari retribusi di sebagian besar kabupaten mengalami penurunan. Meskipun demikian, karena kontribusi PAD dalam APBD kabupaten sangat kecil, maka dampak UU No. 18, 1997 terhadap anggaran kabupaten juga menjadi kecil.

## **VIII. ISU SOSSIALISASI DAN *ACCOUNTABILITY* DALAM PEMBUATAN DAN PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH**

### **8.1. Soasialisasi undang-undang dan peraturan kepada publik**

Salah satu aspek studi ini adalah melihat bagaimana pemerintah daerah mensosialisasikan dan atau menerangkan perubahan-perubahan kebijakan pemerintah kepada masyarakat. Pada umumnya kegiatan demikian dilakukan secara minimal baik di tingkat propinsi maupun kabupaten.

Semua pemerintah daerah mengeluhkan relatif kecilnya anggaran untuk kegiatan-kegiatan sosialisasi tersebut. Walaupun Pemda selalu menempatkan Perda-perda baru ke dalam lembaran daerah, tetapi dokumen demikian tidak dipublikasikan, sehingga kurang dapat diakses oleh masyarakat luas.

#### **Upaya sosialisasi di Sumatera**

Beberapa kabupaten yang berusaha melakukan kegiatan sosialisasi, seperti Kabupaten Karo, Sumut, meminta stasiun radio lokal untuk menyiarkan perubahan kebijakan dalam bidang pajak dan retribusi daerah dan menyebarkan fotokopi kebijakan tersebut di warung-warung kopi, sehingga mudah dilihat oleh masyarakat. Masyarakat yang pergi ke kota dapat membaca perubahan-perubahan kebijakan tersebut dengan mudah.

Sehubungan dengan masalah tersebut, tidak jelas benar instansi mana di Pemda yang bertanggung jawab mensosialisasikannya. Beberapa kabupaten (seperti di Propinsi Riau) memberikan tanggung jawab tersebut kepada Dipenda. Kabupaten lainnya (seperti Karo), membagi tanggung jawab itu kepada instansi terkait seperti Bagian Hukum, Bagian Ekonomi, Dipenda, Dinas Pasar, dan DLLAJR.

#### **Upaya sosialisasi di Jawa**

Propinsi Jawa Barat tidak melakukan sosialisasi atau penerangan kepada masyarakat atas pemberlakuan UU No. 18, 1997. Soasialisasi hanya dilakukan dalam forum rapat kerja internal dan dalam acara pertemuan dengan DPRD dengan mengundang kalangan pers. Institusi lainnya di Jabar yang melakukan beberapa usaha penyebaran informasi, antara lain Kanwil Penerangan, Kantor Pengadilan Tinggi, dan Kantor Kejaksaan.

Di Jateng, hanya Kabupaten Temanggung yang menunjukkan adanya inisiatif untuk penyebaran informasi. Pemda setempat mencetak buku kecil yang diberi judul "Pedoman Pelayanan Masyarakat Kabupaten Temanggung." Buku ini berisi penjelasan singkat mengenai berbagai hal yang menyangkut pelayanan masyarakat oleh instansi pemerintah. Informasi yang diberikan jelas, singkat, dan langsung. Ini adalah contoh yang sangat baik bagaimana suatu kebijakan dapat disosialisasikan dengan biaya yang relatif murah. Di Yogyakarta tidak ditemukan adanya usaha yang serius dalam mensosialisasikan perubahan kebijakan kepada masyarakat.

#### **Upaya sosialisasi di Sulawesi**

Di Propinsi Sulsel dan kabupaten yang ada di daerah ini tidak menunjukkan adanya usaha yang maksimal dalam mensosialisasikan UU No. 18, 1997 kepada masyarakat. Usaha penyebarluasan informasi masih terbatas, itupun terfokus pada kalangan aparat pemerintah sendiri. Untungnya, beberapa media massa memberitakan berbagai kebijakan baru tersebut, sehingga akhirnya sampai juga kepada masyarakat luas. Para pedagang dan pengusaha adalah pihak pertama yang mengetahui keberadaan UU baru dan cakupan deregulasi yang dilaksanakan. Akibatnya, para pengusaha mulai menolak berhubungan dengan aparat pemerintah, seperti untuk dimonitor, "dibina," dan khususnya untuk dikenai pungutan. Para pedagang dan pengusaha menunjukkan

fotokopi kebijakan deregulasi kepada aparat pemerintah yang mencoba tetap melakukan kegiatan yang selama ini biasa mereka kerjakan. Keberanian masyarakat seperti ini merupakan hal yang harus terus dikembangkan.

Di Propinsi Sulut dan kabupaten-kabupatennya terdapat usaha yang lebih serius untuk sosialisasi, yaitu dengan melakukan pertemuan-pertemuan koordinasi antar instansi terkait. Akan tetapi tetap tidak ada usaha yang khusus untuk menginformasikan kebijakan baru itu kepada masyarakat luas. Nampaknya pemerintah setempat mengharapkan masyarakat mengetahui sendiri informasi tersebut dari media massa, baik koran atau televisi. Satu-satunya peluang bagi masyarakat untuk mengetahui hal itu langsung dari aparat pemerintah adalah pada saat mereka menerima tagihan pajak dan retribusi.

### **Upaya sosialisasi di NTB**

Pemda NTB melakukan sosialisasi dengan cara mengirimkan surat pemberitahuan kepada aparat pemerintah di bawahnya mengenai berbagai perubahan kebijakannya. Usaha ini kemudian disusul dengan rapat-rapat koordinasi di tingkat propinsi yang melibatkan pula aparat pemerintah kabupaten. Di tingkat kabupaten kemudian diadakan rapat koordinasi serupa yang dihadiri oleh camat dan kepala desa. Salah satu kabupaten di NTB pernah meminta anggaran khusus untuk kampanye kebijakan ini, tapi usulan ini ditolak.

Di kabupaten-kabupaten NTB, Bagian Hukum Pemda mensosialisasikan perubahan kebijakan tersebut melalui kegiatan Kelompok Sadar Hukum (Kadarkum). Kegiatan seperti ini setidaknya melibatkan Bagian Hukum, BPN, Dinas Penerangan, dan Dinas Pendapatan. Instansi-instansi lainnya kadang juga terlibat sesuai dengan kebutuhannya masing-masing.

### **8.2. *Accountability* dan kepada siapa?**

Dalam banyak wawancara dengan aparat pemerintah daerah dan responden lainnya, masalah *accountability* sering muncul ke permukaan. Banyak aparat pemda yang setuju dengan tujuan UU No. 18, 1997, tapi tidak setuju dengan pendekatan yang digunakan dalam menyusun UU ini. Mereka menyayangkan atas kurangnya konsultasi dengan pihak Pemda. Mereka umumnya menyatakan bahwa peraturan-peraturan yang berlaku di daerah harus dibuat sendiri oleh DPRD, dan bahwa pemerintah pusat tidak seharusnya memaksa Pemda untuk mengubah Perda.

Proses pembuatan regulasi baru dan pengesahannya yang berlaku sekarang sangat merepotkan, karena melibatkan banyak tahapan. Pemda membuat Perda dan harus mendapatkan pengesahan DPRD. Regulasi ini kemudian harus mendapatkan pengesahan dari pemerintah pusat di Jakarta. Jika regulasi tersebut tidak menyangkut pungutan, maka pengesahannya hanya cukup dari Menteri Dalam Negeri. Tetapi jika hal itu menyangkut pungutan pajak atau retribusi, maka Perda itu harus pula mendapatkan persetujuan dari Menteri Keuangan.

Untuk mendapatkan pengesahan di Jakarta tersebut tentunya memerlukan biaya dan waktu. Jika ingin mendapatkan pengesahan secara cepat maka biaya yang diperlukan makin besar. Tanpa memberikan “upeti” atau “uang loby” proses pengesahan akan memakan waktu lama dan sering sampai melewati batas waktu yang ditentukan. Dalam hal demikian Pemda dapat menganggap Perda yang diajukan telah disahkan karena tidak ada keberatan dari pemerintah pusat.

Di daerah yang disurvei pengalaman menunjukkan bahwa DPRD umumnya mengabaikan tanggungjawabnya untuk mereview dan memperbaiki Perda yang diajukan. DPRD dengan mudah akan memberikan pengesahannya terhadap Perda yang diajukan oleh pihak eksekutif. Hal demikian sekarang mulai berubah. Beberapa keterangan menyebutkan bahwa sekarang DPRD memerlukan waktu yang lebih lama dan memberikan perhatian yang lebih serius dalam membahas rancangan perda yang diajukan. Hal ini merupakan bukti adanya peningkatan tanggungjawab mereka.

Sehubungan dengan fenomena tersebut, perubahan yang patut dicatat terjadi di Yogyakarta. Staf Biro Keuangan menyatakan bahwa sekarang diperlukan diskusi lama dan panjang dalam membahas suatu rancangan Perda dengan DPRD. Para anggota DPRD secara detail selalu menanyakan aspek-aspek yang terdapat dalam suatu Perda. Aparat Pemda sendiri tidak berkeberatan dengan situasi demikian. Mereka menyatakan bahwa para anggota DPRD terdiri dari orang-orang yang berpendidikan cukup baik dan berpengalaman luas dalam hubungan dengan persoalan masyarakat. Sebagai contoh, dalam pembahasan RAPBD para anggota DPRD tidak sekedar menanyakan sumber anggarannya, melainkan pula menanyakan latar belakang setiap program atau proyek yang akan dilaksanakan, dan mengeceknya secara langsung di lapangan. Berdasarkan peningkatan kualitas dan keefektifan kerja DPRD, maka masyarakat Yogyakarta pantas membanggakan lembaga perwakilan mereka.

Jika proses di atas terus berlangsung maka pada akhirnya satu elemen *accountability* telah diciptakan. Peraturan-peraturan yang ada sekarang merupakan produk atau hasil dari wakil rakyat yang mereka pilih. Jika masyarakat tidak puas dengan suatu regulasi, para wakil rakyat ini berkemungkinan tidak dipilih lagi pada pemilu berikutnya. Hal ini merupakan perkembangan yang luar biasa di Indonesia.

Ada pelajaran yang perlu diperhatikan dari perkembangan di DIY ini. Perubahan yang diperlukan secara nasional adalah untuk mengurangi ketergantungan kepada departemen di Jakarta dan meningkatkan *accountability* kepada DPRD. Sekali perubahan demikian bisa terjadi, persoalan pajak dan retribusi baru yang tidak adil dapat dipecahkan oleh suatu lembaga yang dipilih secara lokal. Sekali perubahan demikian terjadi maka di masa depan, untuk mereformasi pajak daerah, tidak diperlukan lagi peraturan terpusat seperti UU No. 18, 1997.

Pengalaman DIY mungkin tidak dapat ditiru oleh daerah lainnya akibat perbedaan pendidikan dan suasana lingkungan kemasyarakatannya. Hal ini kemudian menghadirkan tantangan kepada Tim Persepsi Daerah untuk bagaimana melibatkan dan memberdayakan anggota DPRD di daerah-daerah lainnya.

## IX. APA TANTANGAN KEDEPAN, KEMANA KITA MENUJU?

### 9.1. Pelajaran dari berbagai masalah sebelum deregulasi

Beberapa kesimpulan sederhana yang dapat ditarik dari kasus-kasus yang ditemukan selama bertahun-tahun, sebelum deregulasi dilakukan adalah:

- ✓ Persoalan yang lebih serius terjadi di luar Jawa. Harga-harga di Indonesia bagian Timur terdistorsi cukup berat. Masalah ini terutama terjadi di NTB, NTT, dan Sulsel. Sedikit kasus distorsi pasar ditemukan di Kalimantan, di antaranya menyangkut komoditi jeruk dan rotan.
- ✓ Komoditi pangan yang utama seperti beras, kedelai, dan jagung merupakan komoditi yang sangat jarang dijadikan obyek pengaturan tataniaga, pajak, dan retribusi. Meskipun demikian ada kemungkinan komoditi ini juga terkena dampak pungutan (bersama komoditi lainnya) sepanjang jalur transportasinya.
- ✓ Komoditi perkebunan sering menjadi target kebijakan yang mendistorsi pasar.
- ✓ Ternak merupakan komoditi yang paling sering dijadikan target pengaturan tataniga, dan distorsi yang paling serius terjadi pada perdagangan sapi potong.
- ✓ Di antara isu-isu yang masih ada, alokasi pasar atau rayonisasi (didukung oleh berbagai agensi pertanian) mempunyai potensi paling besar untuk menciptakan dan memaksakan suatu bentuk monopoli atau monopsoni lokal. Distorsi yang disebabkan oleh faktor bukan pungutan (*non-tax barriers*) menunjukkan lebih sulit untuk direformasi dari pada distorsi yang disebabkan oleh pungutan.

### 9.2. Tantangan: Masalah sumber penerimaan Pemda

Pemda propinsi dan kabupaten sejak lama telah dibatasi kewenangannya dalam memungut pajak:

- ✓ Pemda di Indonesia (propinsi dan kabupaten) tidak diijinkan menarik pajak penghasilan (bersih atau kotor) kepada masyarakat maupun lembaga bisnis. Pajak pendapatan di Indonesia dibayarkan kepada pemerintah pusat.
- ✓ Pemda tidak diijinkan untuk memungut sebagian besar jenis pajak yang berkaitan dengan barang tidak bergerak (tanah, bangunan), aset finansial, atau kekayaan baik kepada perseorangan maupun perusahaan. Pajak-pajak kekayaan adalah juga menjadi hak pemerintah pusat. Beberapa pajak kekayaan yang dikumpulkan adalah berupa bagi hasil dengan tingkat pemerintahan di bawahnya, tetapi jumlah sesungguhnya yang dikumpulkan dan dasar perhitungannya hanya diketahui oleh pemerintah pusat. Transparansi dan keterbukaannya tidak ada.
- ✓ Pungutan dalam bentuk *user-benefit* (dipungut berdasarkan fasilitas yang disediakan oleh pemerintah) sudah hampir sepenuhnya dieksploitasi oleh Pemda. Retribusi seyogyanya dipungut berdasarkan pertimbangan *user-benefit*. Tetapi pada kenyataannya retribusi menjadi sumber kreatifitas Pemda, sehingga banyak jenis retribusi yang dipungut tidak mempunyai hubungan dengan penyediaan fasilitas atau jasa kepada masyarakat.
- ✓ Dalam hubungan dengan alternatif pungutan *user-benefit*, seperti kemampuan untuk membayar jenis pajak tertentu, secara alamiah satu-satunya target yang tersisa bagi pemerintah daerah untuk dipungut adalah sektor perdagangan. Pemda menganggap bahwa surplus pertanian dan peternakan yang dikirimkan ke luar daerah merupakan dasar dalam melakukan pungutan. Propinsi dan kabupaten tidak mempertimbangkan kenyataan bahwa penerimaan surplus pertanian itu sebenarnya dibagi di antara sejumlah besar masyarakat yang relatif miskin,

dimana penjualan surplus semacam itu nampaknya merupakan satu-satunya cara untuk mengurangi kemiskinan mereka.

### **9.3. Agenda ke depan: Legal, transparan dan adil sebagai acuan pengembangan sumber pungutan**

Pemda perlu memperluas obyek pajak secara legal, transparan, adil, dan terbuka. Mereka telah mencoba menciptakan sumber pajak baru dengan tingkat kesuksesan yang berbeda. Beberapa kriteria yang digunakan telah transparan dan adil. Beberapa lainnya sepenuhnya tidak transparan dan tidak adil. Pada bagian berikut akan diberikan beberapa contoh dari kedua kasus ini.

Beberapa sumber pajak dan retribusi telah dilimpahkan kepada kabupaten, seperti pajak penambangan bahan galian golongan C, air bawah tanah, losmen, obyek wisata, restoran, dan tempat hiburan. Langkah demikian tidak memberikan peningkatan yang signifikan, kecuali hanya untuk beberapa kasus. Pelimpahan sumber-sumber penerimaan ini dalam batas tertentu telah membantu PAD kabupaten, tetapi di lain pihak telah menurunkan PAD propinsi. Masalahnya sekarang adalah: bagaimana peraturan pajak yang baru dapat memberikan tambahan penerimaan pada Pemda?

Tantangan: Pemerintah pusat telah menciptakan pajak baru berupa PBB-KB. Konsep dan pelaksanaan pajak ini membingungkan. Dokumen Depdagri menyatakan bahwa ini merupakan pajak propinsi, dan dibagi-hasilkan dengan pemerintah kabupaten. Tetapi peraturan dari Menteri Keuangan menyatakan bahwa pajak ini harus dikumpulkan oleh pemerintah pusat dan dibagi-hasilkan kepada Pemda. Dalam pelaksanaannya juga sangat terlambat: pada TA 1998/99 sebagian besar pemerintah daerah hanya menerima alokasi sebesar 4 bulan penerimaan (dari seharusnya 12 bulan). Beberapa pemda tertentu menyatakan bahwa setelah pajak ini ditransfer ke daerah, ada oknum aparat di Jakarta yang meminta uang tersebut sebesar 10% sebagai uang loby. Terlepas dari persoalan demikian, masih menjadi tanda tanya apakah PBB-KB ini dapat mengkompensasikan penerimaan daerah yang hilang akibat UU No. 18, 1997.

### **9.4. Tantangan: Legal, tapi tidak transparan, tidak adil, "Sumbangan Pihak Ketiga".**

Perkembangan yang perlu mendapatkan perhatian serius adalah menyangkut makin meningkatnya pungutan SPK. Peraturan Mendagri No. 8, 1978 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga kepada Daerah perlu dibaca secara menyeluruh. Peraturan yang mengizinkan pemerintah untuk menerima sumbangan dari masyarakat ini tidak jelas. "Sumbangan" seharusnya bersifat sepenuhnya sukarela, tapi dalam pelaksanaannya tidak selalu begitu.

- ✓ Di Sumatera tidak ditemukan adanya pemberlakuan SPK. Hal ini berlaku di semua daerah yang disurvei.
- ✓ Di Jabar SPK ditemukan baik di tingkat propinsi maupun kabupaten (Sukabumi).
- ✓ Propinsi Jateng memberlakukan SPK. Kabupaten Temanggung memungut SPK dengan penetapan tarifnya (diberlakukan seperti pungutan retribusi), khususnya untuk komoditi tembakau.
- ✓ Propinsi DIY memungut SPK, tetapi di Kabupaten Gunung Kidul tidak.
- ✓ Sulsel secara agresif memungut SPK. Pemerintah kabupaten di propinsi ini juga mencoba untuk meningkatkan perolehan dari SPK tapi kurang berhasil.
- ✓ Sulut dan kabupaten-kabupaten di propinsi ini yang disurvei semuanya memungut SPK.

- ✓ NTB memberlakukan SPK secara agresif untuk meningkatkan penerimaannya. Tiga kabupaten yang disurvei juga memberlakukannya. Kabupaten Lotim sekarang sedang mempersiapkan SPK untuk tembakau (seperti di Kabupaten Temanggung).
- ✓ Kalsel dan Kalbar juga memberlakukan SPK.

Keluhan mengenai pungutan SPK mulai meningkat. Pengertian sumbangan sekarang menjadi tidak bersifat sukarela lagi. Seorang staf Biro Hukum di NTB menyatakan: "Peraturan yang ada merupakan sarana (alat legal) bagi pemerintah untuk *menerima* sumbangan, tetapi seharusnya tidak digunakan sebagai alat untuk *mencari* sumbangan."

UU No. 18, 1997 ditujukan untuk membuat pajak dan retribusi daerah menjadi lebih efisien, lebih jelas dan lebih sederhana. Juga supaya administrasi perpajakan menjadi lebih jujur dan lebih adil. Pemda NTB tidak percaya bahwa UU No.18, 1997 sesuai dalam hubungannya dengan SPK. SPK dikategorikan sebagai penerimaan lain-lain, bukan sebagai penerimaan dalam kategori pajak atau retribusi. Secara legal argumen pemda NTB mungkin benar. Tetapi SPK sekarang diadministrasikan seperti halnya pajak atau retribusi lainnya. Permintaan sumbangan demikian mungkin tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku, tetapi secara pasti hal itu bertentangan dengan semangat UU No. 18, 1997. Oleh karena itu, kami merekomendasikan untuk meninjau kembali SPK. Jika ternyata tidak fair dan tidak transparan, SPK harus dihapuskan.

### **9.5. Tantangan: Bagi hasil pajak, bagi hasil penerimaan lainnya oleh pemerintah pusat**

Ada beberapa pajak, retribusi, dan penerimaan bukan pajak dari pemerintah pusat yang dibagi-hasilkan kepada Pemda, antara lain PBB-KB dan PBB (terdiri dari lima sektor, yaitu perdesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan, dan kehutanan). Dalam kaitan dengan tiga sektor terakhir ini hanya pemerintah pusat yang tahu persis dasar perhitungan dan jumlah hasil pungutannya. Informasi mengenai hal ini tidak diberikan secara terbuka kepada Pemda.

Penerimaan yang dikumpulkan oleh kantor wilayah di daerah-daerah dikirimkan ke Jakarta. Setelah beberapa waktu, sebagian dikirimkan kembali ke daerah. Pemda umumnya tidak mengetahui berapa banyak yang bisa diharapkan. Mereka secara penuh sangat tergantung kepada pemerintah pusat atas informasi tersebut.

Sehubungan dengan hal itu, maka diusulkan agar di masa depan bagi hasil pajak dan retribusi dikumpulkan oleh Dipenda kabupaten dan dibagi-hasilkan ke pusat. Pemerintah kabupaten kemudian akan mengirimkan penerimaan tersebut kepada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi (propinsi dan pemerintah pusat). Hal demikian akan menghapuskan uang loby dan sejenisnya. Jika cara itu tidak diterima, maka Pemda dan aparat pusat mengumpulkan penerimaan tersebut secara bersama, dan segera membaginya. Jumlah yang dikumpulkan akan menjadi transparan.

### **9.6. Tantangan: Dua UU baru yang akan mempengaruhi pajak dan retribusi daerah, UU No. 22, 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25, 1999 tentang perimbangan keuangan anantara pemerintah pusat dan daerah**

Sekarang banyak perhatian dipusatkan pada dua UU tersebut. UU itu akan meningkatkan otonomi kepada Pemda, khususnya untuk pemerintah kabupaten. Dengan adanya anggota DPRD yang baru, adalah penting untuk meyakinkan mereka untuk tidak membuat pajak dan retribusi daerah yang menyalahi semangat dan ketentuan dalam deregulasi yang sudah dijalankan selama ini. Sama pentingnya pula untuk membantu DPRD yang baru ini dalam mengeksplorasi sumber-sumber penerimaan dengan benar, salah satunya adalah tidak bersifat regresif dan tidak semata-mata hanya ditujukan kepada sektor perdagangan komoditi pertanian.

### **9.7. Agenda ke depan: Sosialisasi mengenai dasar perpajakan yang adil kepada DPRD, media lokal, universitas, dan LSM**

DPRD sekarang menunjukkan perhatian besar terhadap Perda yang telah disahkannya. Mereka sedang dalam proses transisi dari sekedar sebagai pembuat peraturan menjadi lembaga perwakilan yang benar. DIY merupakan satu contoh.

Adalah suatu kegiatan yang bermanfaat bagi Persepsi Daerah untuk mengadakan pertemuan dengan DPRD untuk mendiskusikan reformasi yang berhubungan dengan UU No. 18, 1997 dan LOI. Pertukaran informasi dan pandangan-pandangan secara bebas adalah sangat penting.

Pendidikan Media Lokal. Tim Persepsi Daerah telah memberikan seminar regional di Semarang, Pekanbaru, Makassar, Pontianak, dan Jambi. Tanggapan terhadap kegiatan ini dari pihak terkait sangat antusias, dan selalu diliput oleh koran lokal. Hanya sayangnya, pemberitaan yang ditulis agak mengecewakan. Banyak reporter lokal yang antusias meliputnya, tapi kurang ahli dan kurang informasi dalam memberitakannya. Beberapa pemberitaan menjadi bias dan kurang tepat. Oleh karena itu, adalah penting untuk mendiskusikan secara terbuka dengan media lokal, untuk mendorong mereka mendapatkan pengertian mengenai tahap-tahap yang diperlukan dalam reformasi dan bagaimana mengukur hasil yang dicapai.

Satu contoh mengenai bagaimana memperbaiki ketepatan informasi adalah dengan memberikan penjelasan kepada asosiasi reporter muda di Semarang sekitar pertengahan September 1999. Asosiasi ini, LesPI telah mengundang anggota senior Tim Persepsi Daerah untuk memberikan penjelasan mengenai bagaimana membuat laporan tentang reformasi ekonomi. Kegiatan seperti ini seyogyanya terus dikembangkan dan bahkan harus menjadi kegiatan Persepsi Daerah.

### **9.8. Agenda ke Depan: membuat UU yang dapat diakses oleh publik, mendirikan lembaga penerbitan untuk mempublikasikan UU**

Undang-undang, peraturan lainnya, dan informasi mengenai cakupan perpajakan (dan pungutan lainnya) umumnya tidak tersedia bagi publik, seperti yang terlihat dalam studi ini. Mereka dimasukkan ke dalam lembaran daerah tetapi salinannya tidak dijual kepada masyarakat.

Pemda harus menemukan cara untuk mencetaknya dan kemudian menjual dokumen tersebut kepada masyarakat. Sistem yang dikembangkan oleh BPS (sejak tahun 1970-an) patut dikembangkan oleh Pemda. Mulai Tahun 1977, BPS mulai menyebarluaskan publikasi statistik di toko buku. Pada masa sebelumnya, semua publikasi BPS menjadi properti pemerintah sendiri; masyarakat luas tidak mempunyai akses terhadap informasi tersebut. Mulai tahun 1977 publikasi demikian bisa dijual.

Semua Pemda memerlukan penerbitan sehingga salinan UU, Perda, dan keputusan pemerintah lainnya terbuka secara luas bagi masyarakat.

### **9.9. Tantangan dan agenda ke depan: UU anti monopoli yang baru**

Tantangan: UU antimonopoli yang baru, No. 5, 1999 mengandung lubang-lubang yang memungkinkan diijinkannya bentuk-bentuk monopoli dan monopsoni tertentu. Dr. Mangara Tambunan dari IPB membuat analisis atas UU ini dan melaporkan temuannya bahwa UU ini tidak memasukkan “perusahaan kecil dan menengah” dan KUD dari ketentuan monopoli dan monopsoni. Mereka mungkin akan membentuk monopoli, dan UU baru ini memperkuat kemungkinan tersebut.

Agenda ke Depan: Pengalaman dari studi ini menunjukkan bahwa keberadaan monopoli dan monopsoni membutuhkan dukungan pemerintah. Dukungan semacam ini harus dihapuskan. Review menyeluruh mengenai semua peraturan yang berhubungan dengan alokasi pasar atau rayonisasi perlu dilakukan.

## DAFTAR BACAAN

Agriculture Sector Strategy Review (ASSR).

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

Harian *Kompas*. Jakarta, 22 April 1999.

Imron Husin, Syaikh Usman, dan Hudi Sartono.

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

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

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

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

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

M. Sulton Mawardi dan Syaikh Usman.

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

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

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

Persepsi Daerah.

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

“Pedoman Umum Pemantauan.” Jakarta, Januari 1999.

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

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

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

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

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

Persepsi Daerah.

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

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

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

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

“Kumpulan Laporan Peneliti Daerah.” 1999.

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

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

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

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

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

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