

LAPORAN PENELITIAN

**Iklm Usaha di Kabupaten Flores Timur:
Kajian Kondisi Perekonomian dan
Regulasi Usaha**

Palmira P. Bachtiar

Sulton Mawardi

Deswanto Marbun

RESEARCH REPORT

Iklm Usaha di Kabupaten Flores Timur: Kajian Kondisi Perekonomian dan Regulasi Usaha

LAPORAN AKHIR untuk ANTARA-AusAID

Tim Peneliti:

Palmira P. Bachtiar

Sulton Mawardi

Deswanto Marbun

Lembaga Penelitian SMERU

7 Agustus 2009

ABSTRAK

Laporan ini merupakan upaya untuk mengkaji perekonomian di Kabupaten Flores Timur, termasuk memetakan dan menganalisis regulasi daerah terkait dunia usaha secara tekstual. Secara statistik, bidang konstruksi dan perdagangan mendominasi peta pelaku usaha di Kabupaten Flotim. Hal ini konsisten terlihat dari pendaftaran pelaku usaha tahun 2006–2008. Kecenderungan perempuan sebagai pelaku usaha juga terlihat meningkat selama kurun waktu tersebut walaupun mungkin jumlah sebenarnya lebih tinggi daripada angka statistik. Kategorisasi berdasarkan skala usaha menunjukkan persentase pendaftar skala menengah pada tahun 2008 justru lebih besar daripada persentase pendaftar skala kecil. Hal ini disebabkan oleh tingginya minat pelaku usaha bidang konstruksi yang hampir seluruhnya adalah pelaku usaha skala menengah.

Mayoritas produk hukum yang perlu mendapat perhatian adalah produk hukum retribusi dengan identitas perizinan tertentu dan jasa umum. Perizinan merupakan wilayah yang paling berpotensi menciptakan ekonomi biaya tinggi. Produk hukum perizinan belum menjelaskan lama pengurusan dan biaya pengurusan izin, serta pelaku usaha mana saja yang wajib mengurus perizinan tersebut. Jumlah dan jenis dokumen yang dibutuhkan juga masih bisa diminimumkan, terutama jika seluruh proses perizinan berada dalam satu kelembagaan. Perda mengenai penggantian biaya administrasi perlu mendapat perhatian khusus. Perda ini memuat pungutan berganda karena tumpang-tindih dengan perda perizinan yang lainnya dan tumpang-tindih pula dengan pajak penghasilan yang ditarik oleh pemerintah nasional. Juga, beberapa pungutan ternyata melanggar prinsip *free internal economic zone*.

Di samping masalah perizinan usaha, peraturan daerah terkait distribusi hasil bumi juga merupakan hal penting dalam perbaikan iklim usaha. Adanya peraturan pusat dalam bentuk SK Menteri Kehutanan, peraturan desa serta pungutan liar juga menurunkan daya saing produk Flores Timur. Pengkajian dan perumusan peraturan daerah harus mengikutsertakan instansi terkait lainnya seperti pihak kepolisian, polisi air, polisi hutan, TNI AL, dan DLLAJR, agar penegakan hukum perda tersebut dapat berjalan lancar.

Kata kunci: regulasi, peraturan daerah, iklim usaha, kebermasalahan

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	v
DAFTAR KOTAK	v
DAFTAR LAMPIRAN	vi
DAFTAR SINGKATAN	vii
RANGKUMAN EKSEKUTIF	ix
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Penelitian	2
1.3 Metodologi Penelitian	2
1.4. Struktur Laporan	5
II. KONDISI SOSIAL EKONOMI KABUPATEN FLOTIM	6
2.1 Administrasi Daerah dan Kependudukan	6
2.2 Produk Domestik Regional Bruto	7
2.3 Pertumbuhan Ekonomi	8
2.4 Struktur Ekonomi	10
2.5 Pendapatan per Kapita Penduduk	11
III. PELAKU USAHA, LAPANGAN USAHA, DAN HAMBATAN USAHA DI KABUPATEN FLOTIM	12
3.1 Siapa Saja Pelaku Usaha?	12
3.1.1 Data Pelaku Usaha menurut Skala dan Lapangan Usahanya	12
3.1.2 Kecenderungan Antarwaktu	14
3.1.3 Perempuan sebagai Pelaku Usaha	15
3.2. Apa Saja Lapangan Usaha yang Potensial?	16
3.2.1 Tanaman Pangan	16
3.2.2 Perkebunan	16
3.2.3 Peternakan	17
3.2.4 Perikanan dan Kelautan	18
3.2.5 Industri Pengolahan	19
3.2.6 Perdagangan	20
3.2.7 Pariwisata	22
3.2.8. Transportasi dan Telekomunikasi	22
3.3 Apa Saja Faktor Yang Menghambat Iklim Usaha Di Kabupaten Flores Timur?	24
3.3.1 Infrastruktur	24
3.3.2 Pasokan Listrik dan Bahan Bakar Minyak (BBM)	25
3.3.3 Produktivitas Tenaga Kerja Lokal	26
3.3.4 Aspek Kelembagaan	27
IV. IKLIM USAHA DAN IKLIM REGULASI DI KABUPATEN FLORES TIMUR	29
4.1 Otonomi Daerah, Daya Saing Investasi, dan Tata Kelola Ekonomi Daerah	29
4.2 Produk Hukum Daerah	31
4.2.1 Pemetaan Identitas Produk Hukum Daerah	31
4.2.2 Peta Instansi Terkait Produk Hukum Daerah	35
V. ANALISIS TEKSTUAL TERHADAP PRODUK HUKUM KABUPATEN FLORES TIMUR	37
5.1 Analisis Umum Produk Hukum Kabupaten Flores Timur	37
5.2 Analisis Khusus Produk Hukum Terkait Pelaku Usaha Kecil dan Menengah	38
VI. ANALISIS KONTEKSTUAL TERHADAP PRODUK HUKUM DI KABUPATEN FLORES TIMUR	47
6.1 Analisis Umum: Perizinan Usaha	47
6.2 Analisis Sektor	48
6.2.1 Sektor Perdagangan Sembako	48
6.2.2 Sektor Perdagangan Hasil Bumi	49
6.2.3 Sektor Jasa	50
6.2.4 Sektor Perikanan	51
6.2.5 Perempuan Pelaku Usaha	52
6.3. Rangkuman Analisis Tekstual dan Kontekstual: Pemetaan Regulasi	53
VII. CATATAN PENUTUP	55
DAFTAR ACUAN	57
LAMPIRAN	58

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Identitas Produk Hukum Daerah terkait Dunia Usaha	4
Tabel 2.	Matriks Produk Hukum: Antara yang Tertulis dan Praktiknya	5
Tabel 3.	Profil Kependudukan Kabupaten Flotim Tahun 2006	6
Tabel 4.	PDRB atas Dasar Harga Konstan 2000 Kabupaten Flores Timur (2001-2005)	7
Tabel 5.	Persentase Luas Wilayah, Jumlah Penduduk, dan PDRB 2005 di Setiap Kecamatan di Kabupaten Flores Timur	7
Tabel 6.	Pertumbuhan Ekonomi menurut Kecamatan Tahun 2001–2005 (%)	9
Tabel 7.	Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Flores menurut Lapangan Usaha Tahun 2003–2005 Berdasarkan Harga Konstan 2000 (%)	9
Tabel 8.	Peran menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Flotim Tahun 2001–2005 Berdasarkan Harga Konstan 2000 (%)	10
Tabel 9.	Pendapatan per Kapita di Kabupaten Flotim dan Pertumbuhannya	11
Tabel 11.	Kondisi Sarana dan Prasarana Jalan dan Jembatan di Kabupaten Flores Timur	24
Tabel 12.	Jenis Permukaan Jalan di Kabupaten Flotim	25
Tabel 13.	Peringkat Daya Tarik Investasi Kabupaten Flores Timur 2003–2004	29
Tabel 14.	Peta Identitas Produk Hukum Daerah	34
Tabel 15.	Instansi Terkait Produk Hukum Daerah	36
Tabel 16.	Analisis Umum Produk Hukum Kabupaten Flores Timur	37
Tabel 17.	Perbandingan Perda No. 15/2002 dan Perda No. 7/2007 serta Ketentuan Pemda	39
Tabel 18.	Analisis Perda Jasa Umum: Perizinan Usaha	41
Tabel 19.	Jenis Dokumen Umum dan Dokumen Khusus yang Disyaratkan oleh Peraturan Daerah	43
Tabel 20.	Analisis Perda Retribusi Pasar dan Retribusi Air Bersih	44
Tabel 21.	Provisi Sumber Daya Hutan yang Berlaku di Flores Timur	49
Tabel 22.	Jenis Izin yang Diurus oleh Pelaku Usaha Kafe Hiburan	51
Tabel 23.	Surat-surat Izin yang Harus Dimiliki oleh Plasma dan Pedagang Pengumpul Sektor Perikanan (versi Peserta FGD)	51

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Kerangka pelaksanaan penelitian	2
Gambar 2.	Proses seleksi produk hukum terkait iklim usaha	3
Gambar 3.	Jumlah penduduk, PDRB, dan luas wilayah kecamatan	8
Gambar 4.	Kategorisasi pelaku usaha tahun 2008	12
Gambar 5.	Rincian pendaftaran usaha skala kecil, menengah, dan besar 2008	13
Gambar 6.	Kecenderungan antarwaktu pendaftaran usaha 2006–2008	15
Gambar 7.	Rincian lapangan usaha konstruksi dan perdagangan 2006-2008	15
Gambar 8.	Data pendaftar surat izin tempat usaha berdasarkan jenis kelamin 2006–2008	16
Gambar 9.	Indeks tata kelola ekonomi Kabupaten Flotim	30
Gambar 10.	Sebaran identitas produk hukum Kabupaten Flotim (n=17)	35
Gambar 11.	Peta instansi terkait produk hukum daerah Kabupaten Flotim	35
Gambar 12.	Surat-surat izin yang harus dimiliki oleh plasma (versi Dinas Perikanan)	52

DAFTAR KOTAK

Kotak 1	Pekerjaan Idaman	14
Kotak 2	Mete Siap Goreng: Nilai Tambah atau Justru Nilai Kurang?	17
Kotak 3	Babi Cari Uang vs. Uang Cari Babi	17
Kotak 4	Intervensi Pemerintah yang Dinanti	18
Kotak 5	Zat Pengawet Ikan: Sisi Gelap Sektor Perikanan	19
Kotak 6	Minyak Kelapa versus Jagung Titi	20
Kotak 7	Kios Ceria di Waibalun: Ceria bagi Pedagang, Ceria bagi BRI Juga	21
Kotak 8	Hotel dan Pariwisata di Flotim	22
Kotak 9	Jadi Tukang Ojek atau Petani?	23
Kotak 10	Bangkrutnya Unit Usaha Wartel Milik KUD Ile Mandiri	23
Kotak 11	Usaha Kecil yang Berkembang: Pengecer BBM	25
Kotak 12	Unit pelayanan terpadu satu pintu (UPTSP)	55

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1.	Kriteria Kebermasalahan Perda	59
Lampiran 2.	Sejarah Pemekaran Wilayah Kabupaten Flores Timur	62
Lampiran 3.	Tabel A1. Kepadatan Penduduk menurut Kabupaten di Provinsi NTT 2006	64
Lampiran 4.	Tabel A2. Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Flores Timur menurut Lapangan Usaha atas Dasar Harga Konstan 2000 (Ribu Rupiah)	65
Lampiran 5.	Tabel A3. Indeks Tata Kelola Ekonomi Daerah Provinsi NTT 2007	66
Lampiran 6.	Tabel A4. Daftar PMA/PMDN yang Beroperasi di Kabupaten Flotim	67
Lampiran 7.	Tabel A5. Ekspor Produk-Produk Perikanan dan Kelautan Kabupaten Flotim 2007	68
Lampiran 8.	Tabel A6. Perda No. 4/2005 tentang Penggantian Biaya Administrasi	69
Lampiran 9.	Tabel A7. Peta Regulasi Perda No. 15/2002 dan Perda No. 7/2007 tentang Retribusi Izin Tempat Usaha	73
Lampiran 10.	Tabel A8. Peta Regulasi Perda No. 11/2002 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan	74
Lampiran 11.	Tabel A9. Peta Regulasi Perda No. 12/2002 tentang Izin Pergudangan	75
Lampiran 12.	Tabel A10. Peta Regulasi Perda No. 5/2005 tentang Izin Usaha Industri	76
Lampiran 13.	Tabel A11. Peta Regulasi Perda No. 4/2006 tentang Izin Usaha Perikanan	77
Lampiran 14.	Tabel A12. Peta Regulasi Perda No. 2/2004 tentang Izin Penimbunan BBM	78
Lampiran 15.	Tabel A15. Peta Regulasi Perda No. 4/2005 tentang Pengganti Biaya Administrasi	79
Lampiran 16.	Tabel A16. Peta Regulasi Perda No. 1/2004 dan Perda No. 8/2007 tentang Retribusi Pasar	80
Lampiran 17.	Tabel A17. Peta Regulasi Perda No. 19/2002 tentang Retribusi Air Bersih	81
Lampiran 18.	Tabel 18. Peta Regulasi Perda No. 5/2004 dan Perda 11/2007 tentang Pelayanan Pelabuhan Kapal	82

DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Bappeda	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BBM	: bahan bakar minyak
BKPMD	: Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah
BPS	: Badan Pusat Statistik
BRI	: Bank Rakyat Indonesia
Dispenda	: Dinas Pendapatan Daerah
IMB	: izin mendirikan bangunan
Kadinda	: Kamar Dagang dan Industri Daerah
KPPOD	: Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
KTP	: kartu tanda penduduk
LSM	: lembaga swadaya masyarakat
NTT	: Nusa Tenggara Timur
PAD	: pendapatan asli daerah
PBB	: pajak bumi dan bangunan
PDRB	: produk domestik regional bruto
Pemda	: pemerintah daerah
Perda	: peraturan daerah
PMDN	: penanaman modal dalam negeri
PPh	: pajak penghasilan
SITU	: surat izin tempat usaha
SIUP	: surat izin usaha perdagangan
SPK	: sumbangan pihak ketiga
TDG	: tanda daftar gudang
TDI	: tanda daftar industri
TDP	: tanda daftar perusahaan
TKED	: tata kelola ekonomi daerah
UU	: undang-undang
DLLAJR	: Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Pendahuluan

Pertumbuhan ekonomi hanya bisa berkelanjutan jika dipicu oleh kehadiran investasi. Demi terciptanya investasi, pemerintah daerah (pemda) dituntut untuk menyediakan iklim usaha yang kondusif bagi pelaku usaha. Investasi merupakan sumber lapangan pekerjaan dan peningkatan pendapatan masyarakat luas. Namun, upaya jangka panjang ini kadang kala terabaikan oleh keinginan jangka pendek untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) melalui pajak dan retribusi daerah. Sayangnya, pajak dan retribusi ini justru berpotensi membebani dunia usaha dan menciptakan ekonomi biaya tinggi yang akhirnya justru menghambat investasi. Tantangan yang dihadapi Pemda Nusa Tenggara Timur (NTT) pada umumnya dan Pemda Flores Timur (Flotim) pada khususnya adalah mencari titik temu supaya kepentingan peningkatan PAD dalam jangka pendek tidak merugikan perekonomian dan kesejahteraan rakyat dalam jangka panjang.

Secara umum, penelitian ini bertujuan memperbaiki kondisi iklim usaha di Kabupaten Flotim. Penelitian ini terdiri dari dua tahap; secara khusus tujuan penelitian tahap pertama adalah:

- a) menganalisis secara deskriptif perkembangan dunia usaha, sektor potensial, serta karakteristik pelaku usaha di Kabupaten Flotim; dan
- b) memetakan dan mengkaji secara kualitatif produk-produk hukum terkait iklim usaha di Kabupaten Flotim.

Adapun tujuan kegiatan tahap kedua adalah membandingkan analisis produk hukum dan pelaksanaannya di lapangan. Berdasarkan hasil kajian dari kegiatan tahap pertama dan kedua ini akan disusun temuan dan rekomendasi bagi perbaikan iklim usaha di Kabupaten Flotim. Temuan dan rekomendasi ini akan ditindaklanjuti oleh tim The Asia Foundation.

Kegiatan tahap pertama di Flotim dilaksanakan pada tanggal 14–29 Juli 2008. Dalam kunjungan ini dikumpulkan data-data mengenai: (i) statistik perekonomian daerah secara makro; (ii) statistik pelaku usaha yang di-disagregasi berdasarkan skala usaha, jenis usaha, dan gender; (iii) salinan berbagai produk hukum sejak tahun 2001 yang masih berlaku. Selain itu, wawancara juga dilakukan dengan dinas-dinas terkait, para pelaku usaha, serta lembaga nonpemerintah yang relevan.

Temuan Studi

Pelaku Usaha, Lapangan Usaha, dan Hambatan Usaha di Kabupaten Flotim

Di bawah ini adalah beberapa deskripsi umum tentang pelaku dan lapangan usaha, serta hambatan usaha di Flotim.

1. Data pendaftaran pelaku usaha 2008 menunjukkan bahwa pelaku usaha menengah (51%) ternyata lebih banyak daripada pelaku usaha kecil (47%) dan pelaku usaha besar (2%). Jika ditelusuri lagi, pelaku usaha kecil didominasi oleh perdagangan umum (84%), utamanya sembako, sedangkan pelaku usaha menengah justru didominasi oleh bidang konstruksi (80%). Jelaslah bahwa tingginya minat untuk mendaftar di bidang jasa konstruksi inilah yang menyebabkan secara keseluruhan proporsi pelaku usaha skala menengah lebih besar daripada skala kecil. Jika dilihat kecenderungan antarwaktu, terjadi peningkatan pendaftaran pelaku hampir di semua lapangan usaha dalam kurun 2006–2008. Dalam kurun waktu itu, lapangan

usaha konstruksi dan perdagangan mendominasi keseluruhan jenis usaha yang ada. Adapun disagregasi data berdasarkan jenis kelamin menunjukkan proporsi pendaftar perempuan meningkat sejak 2006. Namun, proporsi ini pun dikhawatirkan lebih rendah dari yang sebenarnya (*underestimated*) karena umumnya pelaku usaha perempuan berusaha dalam skala mikro sehingga tidak wajib mendaftarkan usahanya. Selain itu, mereka juga dapat mendaftarkan usahanya atas nama suaminya.

2. Data lapangan usaha potensial dikumpulkan baik dari data BPS maupun dari hasil wawancara dengan pelaku usaha dan dinas terkait. Secara umum, terlihat masih banyak peluang yang belum tertangani secara optimum. Sektor tanaman pangan, perkebunan, dan peternakan, ketiganya masih menyisakan areal yang cukup luas untuk digarap. Industri pengolahan masih didominasi oleh industri rakyat skala kecil dengan lingkup pemasaran yang terbatas. Di samping itu, sektor pariwisata yang berpotensi tinggi masih terkendala oleh infrastruktur yang belum memadai, kurangnya promosi, serta rendahnya kesadaran dan pelayanan wisata oleh masyarakat. Sektor transportasi dan telekomunikasi diwarnai oleh perkembangan pesat ojek motor dan telepon genggam. Keduanya nampaknya berhasil membuka isolasi Kabupaten Flotim. Sektor perikanan sudah cukup tergarap dengan intensif. Permasalahannya terletak pada keberlanjutan sumber daya ikan yang terancam akibat: (i) pencurian oleh kapal-kapal asing; (ii) penangkapan ikan secara berlebihan (*overfishing*); (iii) penggunaan bom ikan. Selain itu, pengawetan ikan berhadapan dengan masalah penggunaan bahan berbahaya, seperti bensin dan baygon.
3. Data tentang hambatan iklim usaha juga dikumpulkan dari data yang dikeluarkan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan dari hasil wawancara dengan pelaku usaha dan dinas terkait. Infrastruktur air bersih baru menjangkau kurang dari 60% desa di Kabupaten Flotim. Kondisi jalan dan jembatan provinsi dan kabupaten yang rusak berat juga tergolong tinggi. Pelabuhan perintis di Larantuka, Tobilota, Manangah, dan Waiwerang, kesemuanya masih memerlukan penanganan serius. Demikian pula halnya dengan pelabuhan rakyat yang diusahakan atas bantuan pemerintah dan swadaya masyarakat setempat. Di Larantuka ada pelabuhan udara untuk rute Larantuka–Kupang. Namun kontinuitas penerbangannya masih tersendat-sendat. Pasokan listrik merupakan keluhan lain pelaku usaha kecil yang tidak mampu membeli mesin generator. Mereka yang memiliki generator pun mengeluh mengenai ketersediaan BBM yang tidak menentu. Selain itu, produktivitas tenaga kerja lokal juga menjadi keluhan kalangan pelaku usaha. Penyebabnya adalah rendahnya kualitas sumber daya manusia dan terlalu banyaknya hari libur keagamaan dan adat. Dari sisi kelembagaan, perizinan secara umum belum dianggap oleh sebagian besar pelaku usaha sebagai hambatan investasi. Namun, ada pula pelaku usaha yang berhenti mengurus perizinannya karena merasa prosesnya dipersulit. Sementara itu, pajak, retribusi, dan sumbangan pun tidak dirasakan memberatkan oleh kalangan pelaku usaha yang diwawancarai. Akan tetapi, ada juga pelaku usaha yang mempertanyakan mengapa pedagang pengumpul setempat dikenai retribusi izin keluar, sedangkan pedagang pengumpul dari luar daerah justru bebas saja membeli dan membawa keluar hasil hutan.

Iklim Usaha

Berapa hal yang ditemukan menyangkut kondisi iklim usaha di Flotim adalah sebagai berikut.

1. Indeks tata kelola ekonomi daerah yang dikeluarkan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) pada 2008 menempatkan Kabupaten Flotim di peringkat 110 dari 243 kabupaten/kota yang disurvei. Tiga masalah yang dianggap mengganggu di Kabupaten Flotim adalah belum adanya program pengembangan usaha,

kurangnya interaksi antara pemda dan pelaku usaha, serta rendahnya kualitas infrastruktur lokal.

2. Identitas produk hukum daerah dibedakan atas dua bagian besar: (i) yang berdampak pungutan dan (ii) yang tidak berdampak pungutan. Berdasarkan klasifikasi ini, terdapat 76,5% dari 17 produk hukum yang dianalisis secara umum yang berdampak pungutan. Sisanya 23,5% tidak berdampak pungutan secara tekstual. Artinya, dalam teks produk hukum tersebut hanya memuat prosedur dan tidak dicantumkan tarif secara eksplisit. Namun, tidak tertutup kemungkinan tarif tersebut ada pada produk hukum lainnya. Selanjutnya, produk hukum yang berdampak pungutan terbagi lagi menjadi dua bagian: (i) retribusi dengan proporsi 64,7%; (ii) pajak dengan proporsi 11,8%. Berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 34/2000 dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 66/2001, retribusi dapat dibedakan lagi menjadi retribusi jasa umum (29,4%), jasa usaha (29,4%), atau pun perizinan tertentu (5,9%). Dari sisi lembaga yang terkait langsung dengan produk hukum dimaksud, terlihat bahwa Bagian Ekonomi merupakan instansi yang paling berperan langsung.
3. Dengan menggunakan kerangka KPPOD, produk hukum dapat pula dipetakan berdasarkan ketaatannya dari sisi yuridis, substansi, dan prinsip. Analisis umum menunjukkan bahwa aspek yuridis belum terpenuhi pada produk hukum sebelum atau pada 2000, yaitu tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah (Perda No. 3/2000) yang belum merujuk pada UU No. 34/2000 dan PP No. 66/2001. Demikian pula halnya dengan Peraturan Bupati tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Perbu No. 23/2007) yang belum merujuk pada PP No. 41 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 20/2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Selain itu, masih terdapat permasalahan dalam aspek substansi, yaitu karena perda tersebut belum melengkapi substansinya dengan ketentuan-ketentuan seperti yang disyaratkan oleh UU No. 34/2000. Sebagai contoh, umumnya produk hukum perizinan usaha tidak mencantumkan tanggal mulai berlakunya produk hukum tersebut. Selain itu, standar pengurusan, yaitu waktu, biaya, dan prosedur pengurusan juga tidak tertera dalam teks produk hukum perizinan usaha.

Regulasi Iklim Usaha

Temuan terhadap analisis tekstual terhadap produk-produk hukum secara tekstual menunjukkan beberapa hal berikut.

1. Perlu sinkronisasi dalam kelengkapan dokumen administrasi dan besaran tarif karena terdapat perbedaan dalam Peraturan Daerah (Perda) No. 7/2007 tentang izin tempat usaha dan dalam ketentuan yang dikeluarkan oleh Bagian Ekonomi.
2. Produk hukum tentang perizinan usaha yang membahas izin usaha perdagangan (Perda No. 11/2002), pergudangan (Perda No. 12/2002), industri (Perda No. 5/2005), perikanan (Perda No. 4/2006), dan penimbunan BBM (Perda No. 2/2004) belum memuat ketentuan mengenai lama dan biaya pengurusan serta pelaku usaha mana saja yang wajib mengurus perizinan tersebut.
3. Persyaratan dokumen dalam perizinan usaha juga menunjukkan duplikasi. Karena surat izin tempat usaha sudah mensyaratkan sejumlah dokumen, maka dokumen tersebut seyogianya tidak perlu lagi dimintakan dalam perizinan usaha ketika salinan surat izin tempat usaha

sudah ada. Kondisi ini dapat dihindari jika semua perizinan berada dalam satu kelembagaan yang kemudian mendorong terciptanya efisiensi dan efektifitas perizinan. Perda biaya administrasi (Perda No. 4/2005) memuat 76 jenis pungutan dengan berbagai potensi permasalahan, diantaranya pungutan berganda, pelanggaran prinsip *free internal economic zone*, dan tumpang-tindih dengan pajak. Dalam perda pasar (Perda No. 1/2004), persyaratan administrasi berikut ketentuan untuk mendapatkan tempat berjualan di pasar tidak menjelaskan secara khusus apakah biaya administrasi izin-pakai sama dengan biaya administrasi pendaftaran ulang. Selain itu, tercantum pula biaya balik nama sebesar 50%, meskipun tidak dijelaskan 50% dari biaya apa. Biaya balik nama ini berpotensi memberatkan pedagang kecil padahal proses balik nama hanya sekadar proses administrasi. Di lain pihak, perda air bersih (Perda No. 19/ 2002) mewajibkan pelanggan untuk membayar jaminan, namun tidak secara jelas menyebutkan bagaimana jaminan tersebut dikembalikan. Perda pelabuhan kapal (Perda No. 5/2004) memungut muatan langsung dari dan ke kapal, padahal barang yang dimuat langsung sebenarnya tidak menggunakan fasilitas penimbunan, dan oleh karena itu tidak perlu dikenakan pungutan. Tarif yang berlebih ini berpotensi distortif secara ekonomi karena dapat meningkatkan komponen biaya dan, pada akhirnya, merugikan konsumen. Selain itu, cukup mengherankan bahwa uang tambat kapal asing di pinggiran pelabuhan juga lebih murah daripada ongkos yang dibebankan pada kapal dalam negeri. Dalam hal ini, prinsip persaingan sehat berpotensi untuk dilanggar.

Selanjutnya, dalam analisis kontekstual ditemukan hal-hal sebagai berikut.

1. Dalam proses perizinan, pelaku usaha berhadapan dengan ketentuan yang sangat tidak baku dimana terdapat keragaman dalam hal tarif, persyaratan, dan lama pengurusan perizinan. Kesan yang timbul adalah bahwa perizinan merupakan proses *personal* dan sangat fleksibel. Keberadaan KP2TSP diharapkan dapat membantu membakukan proses ini sekaligus meminimumkan biaya, waktu, serta persyaratan perizinan.
2. Selain perda perizinan, ada pula peraturan nasional, misalnya, SK Menhut mengenai distribusi hasil bumi dan peraturan desa yang dapat menurunkan daya saing produk unggulan Flores Timur. Keduanya jelas merupakan pelanggaran terhadap prinsip Indonesia sebagai satu kesatuan wilayah *free internal economic zone* yang tetap harus dijunjung tinggi dalam era otonomi daerah.
3. Kemampuan Pemda untuk menghapus keberadaan pungutan liar dalam proses distribusi barang merupakan kata kunci perbaikan iklim usaha. Upaya penegakan hukum terhadap pungutan liar tersebut menuntut keikutsertaan seluruh instansi terkait dalam proses RIA, termasuk pihak kepolisian, polisi hutan, polisi air, TNI AL, dan DLLAJR.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan regional membutuhkan kehadiran investasi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan. Semua kegiatan ekonomi yang ditimbulkan oleh investasi merupakan sumber lapangan pekerjaan dan peningkatan pendapatan bagi masyarakat luas.

Demi terciptanya investasi, pemerintah daerah (pemda) dituntut untuk menyediakan iklim usaha yang kondusif, yaitu memberikan kemudahan serta kejelasan proses penanaman modal bagi pelaku usaha dari semua lapisan, baik skala besar, menengah, kecil, maupun mikro. Keberhasilan daerah menarik investasi sangat bergantung pada perumusan kebijakan dunia usaha serta kualitas pelayanan bagi pelaku usaha.

Namun, tidak dapat disangkal bahwa upaya jangka panjang pemda untuk memperbaiki tata kelola ekonominya sering teralihkan oleh keinginan jangka pendek untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) melalui pajak dan retribusi daerah. PAD dianggap sebagai cermin kemandirian dan otonomi daerah. Akibatnya, terjadi tarik-menarik antara kepentingan jangka panjang dan jangka pendek. Di satu sisi, dalam jangka pendek pajak dan retribusi memberi sumbangan bagi PAD; di sisi lain, dalam jangka panjang pajak dan retribusi dapat membebani dunia usaha dan justru menciptakan ekonomi biaya tinggi.

Studi SMERU di Timor Barat menunjukkan bahwa untuk komoditi pertanian, khususnya komoditi yang diekspor, pungutan—baik yang resmi maupun yang tidak resmi—justru ditanggung oleh petani, dan bukan pedagang. Hal ini merupakan disinsentif bagi petani dan dapat menghambat investasi. Sementara itu, ketika pedagang berhadapan dengan konsumen sebagai penerima harga, pungutan tersebut dibebankan kepada konsumen. Akibatnya, daya beli menurun dan hal ini menghambat penanggulangan kemiskinan (Suharyo *et al.*, 2007).

Sama dengan kabupaten-kabupaten lain di Nusa Tenggara Timur, Kabupaten Flores Timur (Flotim) masih sangat bergantung pada investasi pemerintah melalui belanja pembangunan. Dibandingkan investasi pemerintah, investasi swasta—baik domestik maupun asing—belum signifikan nilainya. Padahal, Flotim memiliki kekayaan sumber daya alam yang berpotensi untuk dikembangkan. Jika demikian, pertanyaan yang mengemuka adalah apa yang harus dilakukan oleh Pemda Kabupaten Flotim untuk meningkatkan daya saing wilayahnya?

Studi mengenai indeks tata kelola ekonomi lokal di Indonesia yang dilaksanakan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD 2007) menunjukkan bahwa Kabupaten Flotim hanya menduduki peringkat ke-110 dari 243 kabupaten yang disurvei, atau peringkat 7 dari 16 kabupaten/kota di NTT. Indeks tata kelola ekonomi lokal ini menekankan pada faktor-faktor transparansi, kualitas kebijakan, kapasitas dan integritas kepala daerah, serta inisiatif lokal. Perbaikan tata kelola ekonomi lokal memberi peluang bagi iklim investasi di Flotim menjadi lebih ramah dan kondusif.

Kembali ke masalah PAD dan investasi, tantangan yang dihadapi pemda secara umum dan Pemda Flotim secara khusus adalah mencari titik temu yang membuat kepentingan peningkatan PAD dalam jangka pendek, yakni melalui retribusi—termasuk perizinan—tidak merugikan perekonomian daerah dalam jangka panjang. Hal inilah yang diangkat sebagai fokus dalam studi kebijakan di Flotim. Keluaran dari studi ini akan menjadi masukan bagi proses kajian dampak regulasi (*regulatory impact assessment/RIA*) yang dapat membantu meningkatkan kapasitas pemda dalam penyusunan regulasi dan, pada akhirnya, perbaikan iklim usaha dan investasi di Flotim.

1.2 Tujuan Penelitian

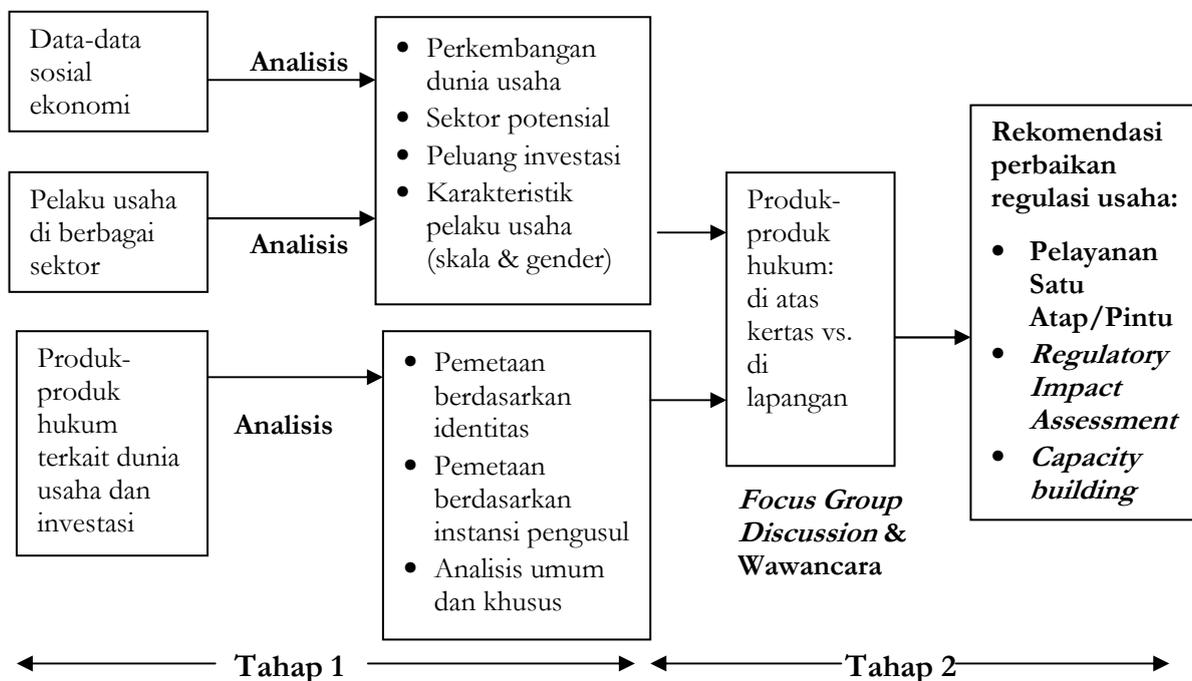
Secara umum penelitian ini bertujuan memperbaiki kondisi iklim usaha di Kabupaten Flores Timur. Karena terdiri dari dua tahap, maka secara khusus tujuan penelitian tahap pertama adalah:

- menganalisis secara deskriptif perkembangan dunia usaha, sektor potensial serta karakteristik pelaku usaha di Kabupaten Flotim
- memetakan dan mengkaji secara kualitatif produk-produk hukum terkait iklim usaha di Kabupaten Flotim

Adapun kegiatan tahap kedua bertujuan membandingkan analisis produk hukum dan pelaksanaannya di lapangan. Berdasarkan hasil kajian dari kegiatan tahap pertama dan kedua ini disusunlah temuan dan rekomendasi bagi perbaikan iklim usaha di Kabupaten Flotim. Temuan dan rekomendasi ini akan ditindaklanjuti oleh tim The Asia Foundation.

1.3 Metodologi Penelitian

Pelaksanaan penelitian ini dibagi dalam dua tahapan (Gambar 1). Pada tahap pertama dilakukan pengumpulan data sekunder dan berbagai produk hukum daerah yang memengaruhi dunia usaha, dan melakukan analisis mengenai kondisi perekonomian daerah dan kajian teoritis berbagai produk hukum serta potensi dampaknya. Pada tahap kedua dilakukan diskusi dan analisis bersama pemangku kepentingan di daerah untuk mengkaji pelaksanaan dan dampak berbagai produk hukum yang memengaruhi iklim usaha. Dari kedua tahapan tersebut, berbagai permasalahan dalam produk-produk hukum yang memengaruhi dunia usaha dapat teridentifikasi, baik dari segi peraturannya maupun dari segi pelaksanaannya.



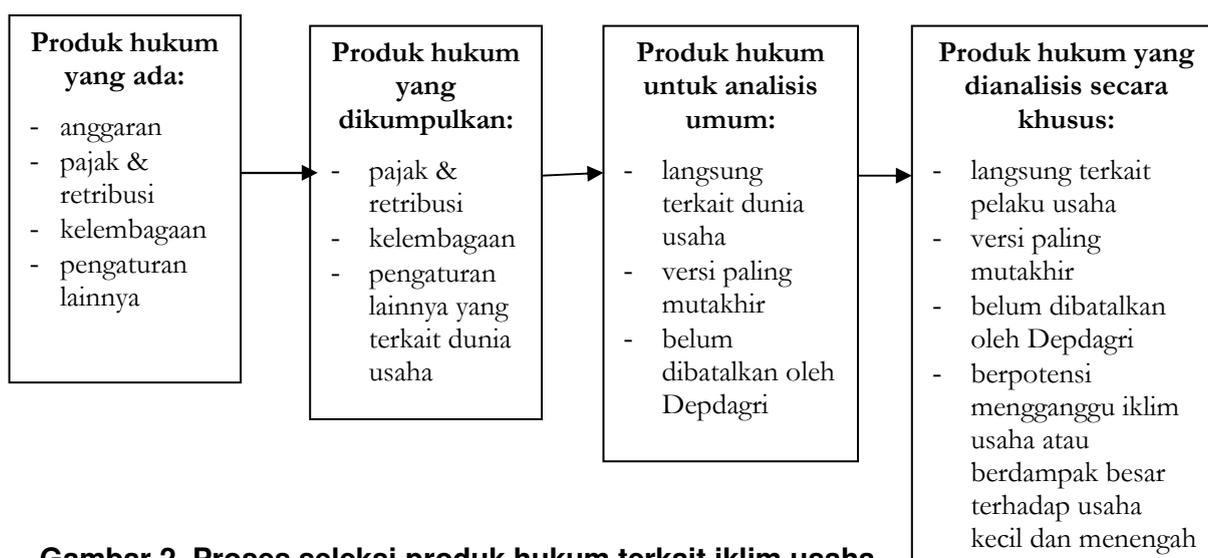
Gambar 1. Kerangka pelaksanaan penelitian

Tahap 1 – Kajian Data Sekunder dan Dokumen Produk Hukum Daerah

Kegiatan tahap pertama di Flotim dilaksanakan pada tanggal 14–29 Juli 2008. Dalam kunjungan ini dikumpulkan berbagai data mengenai: (i) statistik perekonomian daerah secara makro; (ii) statistik pelaku usaha yang dikelompokkan berdasarkan skala usaha, jenis usaha, dan gender; (iii) salinan berbagai produk hukum sejak tahun 2001 yang masih berlaku¹. Selain itu wawancara juga dilakukan dengan dinas-dinas terkait, para pelaku usaha, serta lembaga nonpemerintah yang relevan.

Analisis yang dilakukan pada tahap pertama ini meliputi kondisi sosial-ekonomi daerah secara makro dan kaji-ulang berbagai dokumen produk hukum daerah yang berkaitan dengan dunia usaha. Analisis kondisi sosial-ekonomi daerah, yang memberikan gambaran tentang kondisi umum, perkembangan, dan potensi daerah, dilakukan berdasarkan data-data sekunder yang tersedia dan hasil wawancara dengan beberapa pemangku kepentingan di tingkat kabupaten, sedangkan produk-produk hukum yang dikaji hanyalah produk hukum yang dianggap relevan dan memengaruhi iklim usaha.

Sebagaimana ditunjukkan Gambar 2, sebagai instrumen kebijakan publik, produk hukum daerah mencakup urusan anggaran, kelembagaan, pajak dan retribusi, serta pengaturan lainnya. Dalam penelitian ini, produk hukum yang dikumpulkan adalah produk hukum yang terkait dunia usaha, yaitu pajak, retribusi, kelembagaan, dan pengaturan lainnya. Walaupun demikian, tidak semua pajak dan retribusi terkait langsung dengan pelaku usaha. Retribusi pelayanan kesehatan, misalnya, adalah jenis produk hukum jasa umum yang tidak menyentuh pelaku usaha secara langsung. Juga, tidak semua kelembagaan dan pengaturan lainnya berkaitan langsung dengan pelaku usaha. Produk hukum yang tidak berkaitan langsung ini dikeluarkan dari daftar produk hukum yang dianalisis. Selain itu, produk hukum yang dianalisis secara umum merupakan versi terakhir dan belum ada perubahannya. Daftar produk hukum yang akan dianalisis tersebut juga dikonfirmasi lagi dengan daftar produk hukum yang telah dibatalkan oleh Departemen Dalam Negeri. Selanjutnya, analisis mendalam hanya dilakukan terhadap produk-produk hukum yang berpotensi mengganggu iklim usaha (misalnya, menimbulkan ekonomi biaya tinggi atau memuat pengaturan yang tidak jelas) dan berdampak pada usaha kecil dan menengah.



Gambar 2. Proses seleksi produk hukum terkait iklim usaha

¹Tidak menutup kemungkinan dikumpulkan juga produk-produk hukum tahun sebelumnya, jika dianggap masih relevan.

Kajian terhadap produk-produk hukum terkait dunia usaha dilakukan secara berlapis-lapis. Lapisan pertama adalah pemetaan berdasarkan identitas produk hukum tersebut. Secara garis besar, identitas produk hukum terkait dunia usaha dibedakan menjadi: (i) produk-produk hukum yang berdampak pungutan dan (ii) produk hukum yang tidak berdampak pungutan. Produk hukum berdampak pungutan dibedakan lagi dalam dua kategori: retribusi dan pajak, sebagaimana diatur dalam UU No. 34/2000 tentang retribusi dan pajak daerah. Selanjutnya, retribusi dibedakan lagi menjadi perizinan, jasa umum, dan jasa usaha (Tabel 1).

Tabel 1. Identitas Produk Hukum Daerah terkait Dunia Usaha

Nomor Produk Hukum	Produk Hukum di Kabupaten Flores Timur	Berdampak Pungutan				Tidak Berdampak Pungutan
		Retribusi				
		Jasa Umum	Jasa Usaha	Perizinan Tertentu	Pajak	

Lapisan kedua adalah pemetaan berdasarkan kebermasalahan produk hukum. Mengacu pada KPPOD (2003), kebermasalahan tersebut dibedakan menjadi: (i) bermasalah secara yuridis; (ii) bermasalah secara substansial; dan (iii) bermasalah secara prinsip. Peraturan dianggap tidak bermasalah secara yuridis dengan melihat relevansi acuan yuridis yang digunakan, kemutakhiran dan kelengkapan yuridisnya. Kebermasalahan substansi adalah pelanggaran atas ketentuan-ketentuan substansial, diantaranya: ketidaksesuaian antara tujuan dan isi perda, kejelasan objek, subjek, hak dan kewajiban para pihak, prosedur, standar pelayanan, filosofi pungutan, dan prinsip golongan. Sementara itu, kebermasalahan prinsip adalah pelanggaran terhadap prinsip makro, seperti berdampak negatif terhadap perekonomian, bertentangan dengan kepentingan umum, melanggar aspek keadilan dan kemampuan masyarakat, pelanggaran kewenangan, dan lain-lain. Penjelasan rinci kriteria kebermasalahan tersebut dipaparkan di Lampiran 1.

Pada lapisan ketiga, yang merupakan lapisan terakhir dari tahap pertama penelitian ini, dilakukan analisis mendalam terhadap beberapa peraturan, untuk mengidentifikasi potensi dampak peraturan-peraturan tersebut terhadap iklim usaha secara umum. Analisis isi dan potensi dampak ini dilakukan terhadap beberapa peraturan yang dianggap dapat berdampak negatif terhadap iklim usaha atau sangat memengaruhi usaha-usaha skala kecil dan menengah.

Hasil kajian terhadap dokumen-dokumen produk hukum daerah ini akan digunakan sebagai data dasar untuk kajian tahap kedua.

Tahap 2 – Kajian Pelaksanaan Produk Hukum terkait Dunia Usaha

Tahap kedua dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji sisi pelaksanaan dari berbagai produk yang terkait dengan dunia usaha. Tahap ini sepenuhnya menggunakan pendekatan kualitatif melalui wawancara dan diskusi kelompok terfokus (*Focus Group Discussion – FGD*). Berdasarkan kajian makro ekonomi daerah dan pemetaan produk-produk hukum yang terkait dengan dunia usaha, yang telah dilakukan pada tahap pertama, akan diidentifikasi bidang yang

perlu dikaji lebih lanjut dan pelaksanaan dari berbagai peraturan yang memengaruhi bidang-bidang tersebut. Diharapkan tahap kedua ini akan mampu mengidentifikasi permasalahan dalam pelaksanaan berbagai peraturan, sehingga hasil dari tahap pertama dan tahap kedua penelitian ini dapat mengisi matriks kebermasalahan pada Tabel 2. Hasil inilah yang diharapkan akan menjadi masukan bagi proses pelaksanaan Kajian Dampak Regulasi (*Regulatory Impact Assesment* - RIA).

Tabel 2. Matriks Produk Hukum: Antara yang Tertulis dan Praktikny

		Pelaksanaan Produk Hukum di Lapangan	
		Perlu perbaikan	Sudah sesuai
Analisis Dokumen Produk-produk Hukum	Perlu perbaikan	Rekomendasi: perlu perbaikan dalam produk hukum dan pelaksanaannya	Rekomendasi: perlu perbaikan
	Sudah sesuai	Rekomendasi: 1. perlu sosialisasi 2. perlu perbaikan dalam pelaksanaan	Ideal

1.4. Struktur Laporan

Laporan ini terdiri dari lima bab. Latar belakang dan metodologi penelitian termuat dalam Bab I, yaitu Pendahuluan. Bab II membahas secara umum kondisi sosial ekonomi Kabupaten Flotim yang mencakup administrasi dan kependudukan, Produk Domestik Bruto, pertumbuhan ekonomi dan struktur ekonomi serta pendapatan per kapita penduduk. Secara khusus, Bab III merangkum pelaku usaha, lapangan usaha dan hambatan usaha di Flotim. Adapun iklim usaha dan iklim regulasi dibahas dalam Bab IV. Selanjutnya Bab V menganalisis secara umum dan secara khusus produk-produk hukum yang terkait dengan iklim usaha baik. Bab VI mengungkap analisis kontekstual yang merupakan temuan yang dikumpulkan dari pertemuan FGD dengan para pelaku usaha. Akhirnya, keseluruhan laporan ini dirangkum dalam Bab VII, yaitu Catatan Penutup.

II. KONDISI SOSIAL EKONOMI KABUPATEN FLOTIM

2.1 Administrasi Daerah dan Kependudukan

Pembentukan Kabupaten Flotim terjadi pada tanggal 20 Desember 1958, yaitu bersamaan dengan ditetapkannya UU No. 69/1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II dalam Wilayah Daerah-Daerah Tingkat I Bali, NTB, dan NTT. Selama kurun waktu 50 tahun terakhir ini sudah beberapa kali terjadi pemekaran wilayah di Kabupaten Flotim (lihat Lampiran 1).²

Menurut *Provinsi NTT dalam Angka* (2006), Kabupaten Flores Timur yang terdiri dari 13 kecamatan, 219 desa dan kelurahan mencakup wilayah seluas 1.812,85 km² atau sekitar 3,83% dari 47.349,90 km² keseluruhan luas daratan Provinsi NTT.

Dengan tiga pulau besarnya—Flores Timur Daratan, Pulau Adonara, dan Pulau Solor—kepadatan penduduk Kabupaten Flotim tergolong tinggi di antara kabupaten lain di NTT, yaitu tertinggi keempat (lihat Lampiran 2). Di dalam lingkup Kabupaten Flotim sendiri, Pulau Adonara merupakan wilayah terpadat, disusul oleh Pulau Solor. Flores Timur daratan sendiri tergolong rendah kepadatan penduduknya. Merujuk pada sebaran penduduk Kabupaten Flotim (lihat Tabel 3) terlihat bahwa Kecamatan Ile Boleng (273 orang/km²) di bagian timur Pulau Adonara justru merupakan kecamatan terpadat, bahkan lebih padat daripada Kecamatan Larantuka (265 orang/km²) dan Adonara Timur (231 orang/km²). Tiga kecamatan yang paling rendah kepadatan penduduknya adalah Titehena, Tanjung Bunga, dan Wulanggintang, yaitu masing-masing 55 orang/km², 55 orang/km², dan 63 orang/km².

Tabel 3. Profil Kependudukan Kabupaten Flotim Tahun 2006

Kecamatan	Jumlah Penduduk	Penduduk Laki-Laki	Penduduk Perempuan	Luas Wilayah (km ²)	Kepadatan Penduduk/km ²
Wulanggintang	19.263	9.241	10.022	304,49	63,26
Titehena	11.538	5.574	5.964	211,70	54,50
Tanjung Bunga	18.980	9.146	9.834	343,16	55,31
Ile Mandiri	8.879	4.336	4.543	74,24	119,60
Larantuka	35.377	17.163	18.214	133,28	265,43
Solor Barat	12.502	5.612	6.890	150,28	82,97
Solor Timur	14.592	6.687	7.905	75,66	192,86
Wotan Ulumado	7.832	3.940	3.892	75,81	103,31
Adonara Barat	21.474	10.355	11.119	113,96	188,43
Adonara Timur	25.170	11.628	13.542	108,94	231,04
Ile Boleng	14.052	6.337	7.715	51,39	273,44
Witihama	14.318	6.638	7.680	77,97	183,63
Kelobogolit	19.908	9.069	10.839	91,57	217,41
Jumlah	223.885	105.726	118.159	1.812,85	123,50

Sumber: BPS, 2006/2007.

²Walaupun saat ini Kabupaten Flotim memiliki 18 kecamatan, namun angka-angka statistik yang tersedia hanya untuk 13 kecamatan lama. Oleh karena itu, laporan ini masih menggunakan data 13 kecamatan lama.

2.2 Produk Domestik Regional Bruto

Sebagai indikator perekonomian, produk domestik regional bruto (PDRB) adalah keseluruhan nilai tambah yang diproduksi oleh semua kegiatan ekonomi dalam satu wilayah dan dalam kurun waktu satu tahun. Di Kabupaten Flotim, perhitungan angka PDRB selama lima tahun terakhir diringkas dalam Tabel 4.

Tabel 4. PDRB atas Dasar Harga Konstan 2000 Kabupaten Flores Timur (2001-2005)

Tahun	Kabupaten Flores Timur	
	PDRB (Ribu Rupiah)	Pertumbuhan (%)
2001	391.459.668	4,76
2002	410.449.919	4,85
2003	430.847.240	4,97
2004*)	450.994.498	4,68
2005**)	468.935.135	3,98

Sumber: BPS, 2006/2007.

*) Angka sementara

***) Angka sangat sementara

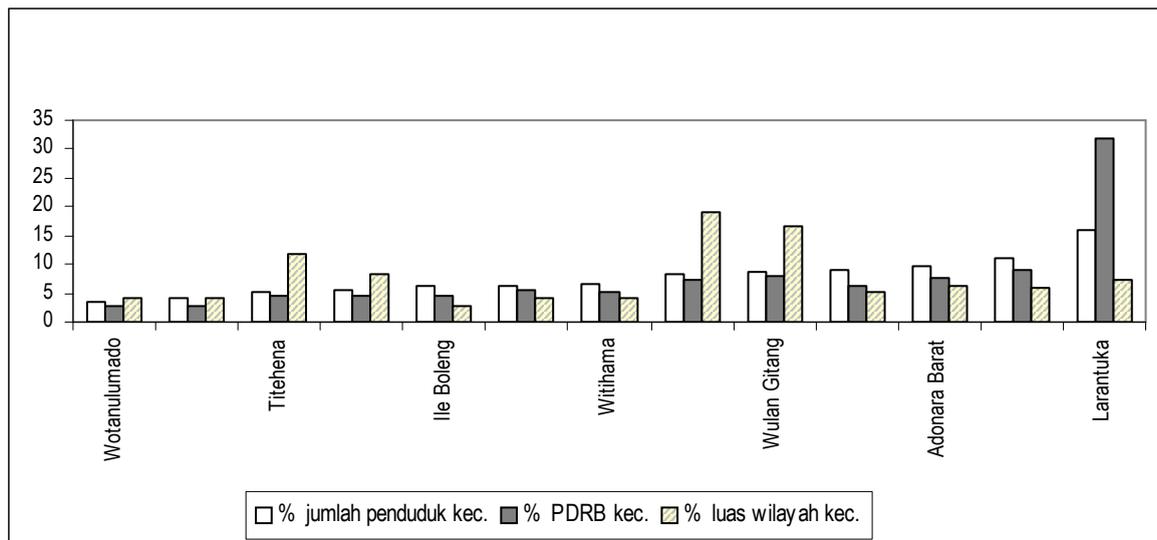
Pada Tabel 4 terlihat peningkatan pertumbuhan ekonomi sejak 2001 dan dua tahun selanjutnya. Pada 2001 pertumbuhan ekonomi adalah 4,8%, lalu naik menjadi 4,9% pada 2002, dan 5% pada 2003. Namun terjadi perlambatan pada 2004 dan 2005. Pertumbuhan ekonomi pada 2 tahun itu masing-masing adalah 4,7% dan 4%.

Selanjutnya, PDRB Kabupaten Flotim pada 2005 dapat dirinci lagi berdasarkan kontribusi setiap kecamatannya seperti ditampilkan dalam Tabel 5. Sumbangan Kecamatan Larantuka sangat menonjol, yaitu 32%, dan Kecamatan Ile Mandiri sangat kecil, hanya 2,9%.

Tabel 5. Persentase Luas Wilayah, Jumlah Penduduk, dan PDRB 2005 di Setiap Kecamatan di Kabupaten Flores Timur

Kecamatan	PDRB kecamatan	% PDRB terhadap PDRB kabupaten	% luas wilayah terhadap luas kabupaten	% jumlah penduduk terhadap jumlah penduduk kabupaten
Wulanggitang	52.897.560	8,05	16,80	8,55
Titehena	30.254.136	4,61	11,68	5,09
Tanjung Bunga	47.310.479	7,20	18,93	8,44
Ile Mandiri	18.734.432	2,85	4,09	4,17
Larantuka	209.651.110	31,92	7,35	15,97
Solor Barat	28.789.811	4,38	8,31	5,65
Solor Timur	35.943.764	5,47	4,17	6,41
Wotan Ulumado	17.440.691	2,66	4,18	3,41
Adonara Barat	49.731.410	7,57	6,29	9,69
Adonara Timur	58.759.327	8,95	6,01	11,10
Ile Boleng	30.671.273	4,67	2,83	6,21
Witihama	34.852.980	5,31	4,30	6,47
Kelobogolit	41.839.752	6,37	5,05	8,84
	656.876.725	100	100	100

Sumber: BPS, 2006.



Gambar 3. Jumlah penduduk, PDRB, dan luas wilayah kecamatan

Tabel 5 dan diperkuat lagi oleh Gambar 3 memberi ilustrasi mengenai persentase jumlah penduduk, sumbangan PDRB, dan persentase luas wilayah. Di sini PDRB dapat dijelaskan oleh luas wilayah maupun oleh jumlah penduduk. Hubungan yang nyata antara luas wilayah dan PDRB menunjukkan bahwa perekonomian di Flotim masih sangat mengandalkan sektor pertanian dengan tanah sebagai faktor penting dalam proses produksi. Hal ini sangat jelas ditunjukkan oleh Kecamatan Tanjung Bunga dan Kecamatan Wulanggintang. Kedua kecamatan tersebut merupakan wilayah dengan persentase luas wilayah tertinggi, yaitu 19% dan 17% dari luas kabupaten, dan sekaligus penyumbang PDRB urutan ke-3 (8%) dan ke-4 (7%) walaupun persentase penduduknya terhadap keseluruhan penduduk kabupaten termasuk rendah. Sementara itu, Larantuka dan Adonara Timur adalah dua kecamatan dengan kontribusi PDRB tertinggi, yaitu 32% dan 9%, dan pada saat yang sama memiliki persentase jumlah penduduk tertinggi di Kabupaten. Namun, baik Larantuka maupun Adonara Timur justru merupakan kecamatan dengan wilayah tersempit di Kabupaten Flotim. Kedua kecamatan ini mengandalkan sektor jasa dan perdagangan dalam perekonomiannya.

2.3 Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi setiap kecamatan di Flotim selama kurun waktu 2001–2005 dapat dilihat pada Tabel 6.

Secara keseluruhan perekonomian kabupaten meningkat pada 2001–2003. Hal ini ditunjang oleh kinerja kecamatan. Kecamatan yang menunjukkan peningkatan nyata adalah Solor Barat, Solor Timur, dan Adonara Barat. Ketiganya meningkat pertumbuhannya dari –2,3% menjadi 3,2% untuk Solor Barat; dari –1,2% menjadi 3,4% untuk Solor Timur; dan dari 2,9% menjadi 8,4% untuk Adonara Barat. Lalu, dalam kurun waktu 2003–2005 terjadi perlambatan di tingkat kabupaten. Perlambatan ini diakibatkan oleh perlambatan yang terjadi di enam kecamatan. Kecamatan yang paling drastis menurun adalah Kecamatan Wulanggintang (dari 3,9% menjadi 2,3%), Tanjung Bunga (dari 3,7% menjadi 1,6%), dan Adonara Barat (dari 8,4% menjadi 2,4%).

Tabel 6. Pertumbuhan Ekonomi menurut Kecamatan Tahun 2001–2005 (%)

Kecamatan	2001	2002	2003	2004	2005
Wulanggitang	4,23	3,53	4,82	2,66	1,96
Titehena	4,24	3,74	3,92	3,06	2,33
Tanjung Bunga	3,56	3,56	3,67	1,98	1,61
Ile Mandiri	5,32	3,75	2,62	3,59	3,33
Larantuka	9,96	8,31	7,47	7,40	6,53
Solor Barat	-2,30	3,80	3,20	4,06	2,38
Solor Timur	-1,16	2,56	3,43	4,60	4,24
Wotan Ulumado	7,14	3,55	5,94	4,70	4,18
Adonara Barat	2,86	3,77	8,39	3,22	2,38
Adonara Timur	3,55	3,06	3,14	4,00	3,65
Ile Boleng	4,38	3,46	2,58	4,02	3,02
Witihama	2,12	3,51	1,94	4,17	3,12
Kelobogolit	2,04	3,42	1,82	3,26	2,86
	4,76	4,85	4,97	4,68	3,98

Sumber: BPS, 2006/2007.

Jika ditelusuri berdasarkan lapangan usahanya (Tabel 7), terlihat penjelasan mengenai naik turunnya pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Flotim. Dalam kurun waktu 2001–2003 terjadi peningkatan pertumbuhan di berbagai sektor. Dua sektor yang meningkat tajam adalah sektor perdagangan, restoran, dan hotel (dari 1,8% menjadi 5,1%), dan sektor bangunan/konstruksi (dari 0,62% menjadi 4%). Adapun penurunan angka pertumbuhan 2003–2005 paling banyak dipengaruhi oleh menurunnya pertumbuhan di sektor pertanian, yaitu dari 3,7% pada 2003 menjadi 0,9% dan 0% pada 2005. Akibat dominasi sektor pertanian, gejala pertumbuhannya terasa riaknya pada seluruh perekonomian kabupaten.

Tabel 7. Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Flores menurut Lapangan Usaha Tahun 2003–2005 Berdasarkan Harga Konstan 2000 (%)

Lapangan Usaha	Pertumbuhan Sektor Ekonomi				
	2001	2002	2003	2004	2005
Pertanian	2,78	2,18	3,66	0,85	-0,04
Pertambangan & penggalian	0,39	-0,29	1,23	-0,31	4,54
Industri pengolahan	7,38	7,32	6,45	5,46	5,09
Listrik, gas, & air minum	3,10	2,01	1,43	4,33	5,84
Bangunan/konstruksi	0,62	3,19	3,91	-1,82	2,07
Perdagangan, restoran, & hotel	1,80	3,81	5,07	6,27	5,03
Pengangkutan & komunikasi	1,99	5,76	3,92	11,71	9,34
Keuangan, persewaan, & jasa perusahaan	1,92	0,86	2,15	4,12	4,53
Jasa-jasa	12,16	10,40	7,91	8,55	7,28
Total	4,76	4,85	4,97	4,68	3,98

Sumber: BPS, 2006.

2.4 Struktur Ekonomi

Struktur perekonomian suatu wilayah sangat ditentukan oleh peran dan kontribusi berbagai sektor terhadap total PDRB. Secara sektoral, pertanian sebagai penggerak utama perekonomian Kabupaten Flotim tercermin dari komposisi PDRB dan jumlah angkatan kerja yang terserap di sektor ini.

Tabel 8. Peran menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Flotim Tahun 2001–2005 Berdasarkan Harga Konstan 2000 (%)

Sektor Ekonomi	Kontribusi Sektor terhadap PDRB				
	2001	2002	2003	2004	2005
Pertanian	41,51	40,45	39,95	38,49	37,00
Pertambangan & penggalian	0,80	0,76	0,73	0,70	0,70
Industri pengolahan	1,23	1,26	1,28	1,29	1,30
Listrik, gas, & air minum	0,29	0,29	0,28	0,28	0,28
Bangunan/konstruksi	4,79	4,72	4,67	4,38	4,30
Perdagangan, restoran, & hotel	11,99	11,87	11,88	12,06	12,18
Pengangkutan & komunikasi	8,54	8,62	8,53	9,10	9,57
Keuangan, persewaan, & jasa perusahaan	4,78	4,60	4,47	4,45	4,47
Jasa-jasa	26,07	27,44	28,21	29,26	30,19
Total	100	100	100	100	100

Sumber: BPS, 2006.

Tabel 8 juga menggambarkan bahwa meski tetap dominan, sebenarnya telah terjadi penurunan peran sektor pertanian dari tahun ke tahun sejak 2001. Dalam 4 tahun berturut-turut sejak 2001, sumbangan sektor pertanian turun dari 41,3%, 40,0%, 38,5%, hingga sekitar 37% pada 2004. Sementara itu, di dalam sektor pertanian sendiri, subsektor tanaman pangan masih memegang peranan paling penting disusul subsektor perkebunan, perikanan, dan peternakan. Subsektor kehutanan hanya menyumbang secara marginal, kecuali komoditi asam, kemiri, dan pinang (lihat Lampiran 4).

Tabel 8 juga mengungkapkan bahwa turunnya peran sektor pertanian dikompensasi oleh naiknya peran sektor jasa secara signifikan, yaitu dari 26,1% pada 2001 menjadi 30,2% pada 2005. Namun, dalam sektor jasa, subsektor jasa pemerintahan umum masih sangat dominan. Pada 2001, jasa pemerintahan umum menguasai 75,5% total sektor jasa. Pada 2005 nilai ini menjadi 77,4% (lihat Lampiran 4).

Sektor ketiga yang paling berperan (setelah pertanian dan jasa), adalah sektor perdagangan, hotel, dan restoran yang juga menunjukkan peningkatan peran dalam kurun waktu 2001–2005. Pada 2001 kontribusi sektor ini terhadap total PDRB kabupaten adalah 12%. Pada 2005 nilai ini meningkat menjadi 12,2%. Subsektor perdagangan besar dan eceran dengan komposisi 98% bukan hanya mendominasi tetapi juga meningkat dominasinya pada keseluruhan sektor ini, yaitu dari 98,6% pada 2001 menjadi 99,0% pada 2005. Peran subsektor hotel dan restoran hampir-hampir tidak nyata sama sekali (lihat Lampiran 4).

2.5 Pendapatan per Kapita Penduduk

Secara umum, terjadi peningkatan pendapatan per kapita di Kabupaten Flotim dalam kurun waktu 2001–2005 sebagaimana tampak pada Tabel 9.

Tabel 9. Pendapatan per Kapita di Kabupaten Flotim dan Pertumbuhannya

Tahun	Pendapatan per Kapita (Rp)	Pertumbuhan Pendapatan per Kapita (%)
2000	1.874.141	
2001	2.087.912	11,41
2002	2.250.460	7,79
2003	2.483.606	10,36
2004	2.755.147	10,93
2005	2.990.139	8,53

Sumber: BPS, 2006.

Tabel 9 menunjukkan terjadinya peningkatan pendapatan per kapita penduduk di Kabupaten Flotim. Pada 2000 rata-rata pendapatan masyarakat adalah Rp1.874.141. Nilai ini meningkat menjadi Rp2.990.139 pada 2005. Walaupun peningkatan dari tahun ke tahun terjadi terus-menerus, peningkatannya berfluktuasi. Peningkatan paling tinggi terjadi antara 2000 dan 2001, yaitu 11,4% dan yang paling rendah antara 2001 dan 2002, yaitu 7,8%.

III. PELAKU USAHA, LAPANGAN USAHA, DAN HAMBATAN USAHA DI KABUPATEN FLOTIM

3.1 Siapa Saja Pelaku Usaha?

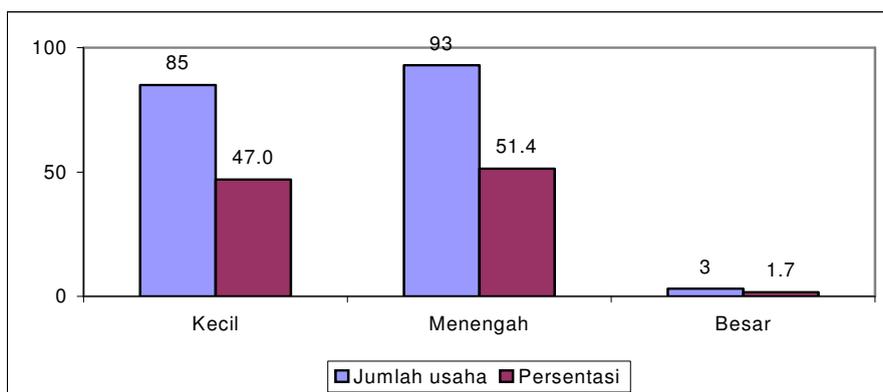
3.1.1 Data Pelaku Usaha menurut Skala dan Lapangan Usahnya

Kegiatan usaha kecil dan menengah (UKM) merupakan salah satu kegiatan usaha yang penting, khususnya dalam perekonomian yang didominasi oleh sektor primer seperti di Kabupaten Flotim. UKM memiliki peran yang strategis dalam peningkatan nilai tambah produk-produk pertanian bagi upaya peningkatan pendapatan dan penanggulangan kemiskinan. Selain itu, karena sifatnya yang secara umum padat karya, UKM sangat berpotensi menyerap tenaga kerja.

Harus diakui bahwa secara kuantitas pelaku usaha kecil dan menengah adalah pihak mayoritas, namun keberadaannya kerap dilupakan atau diperlakukan sebagai minoritas oleh pemerintah daerah. Rendahnya keberpihakan pemerintah terhadap UKM juga menyebabkan UKM hingga saat ini belum memainkan peranannya secara optimal dalam upaya pengentasan kemiskinan. Karena jumlah UKM yang besar sebagai pelaku usaha, penting sekali mengidentifikasi permasalahan yang mereka hadapi serta mengikutsertakan UKM sebagai bagian dari para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam perumusan kebijakan.

Dari data pendaftaran surat izin tanda usaha (SITU) 2008 yang diperoleh dari Bagian Ekonomi Pemda, dapat dibuat kategorisasi pelaku usaha berdasarkan skala usahanya, yakni kecil, menengah, dan besar.³ Adapun acuan skala usaha ini adalah nilai aset yang dimiliki. Skala usaha dikategorikan berdasarkan nilai modal usaha di luar tanah dan bangunan, yakni (i) kecil—dari 5 juta hingga 200 juta rupiah; (ii) menengah— dari 200 juta hingga 500 juta rupiah; dan (iii) besar—di atas 500 juta rupiah.

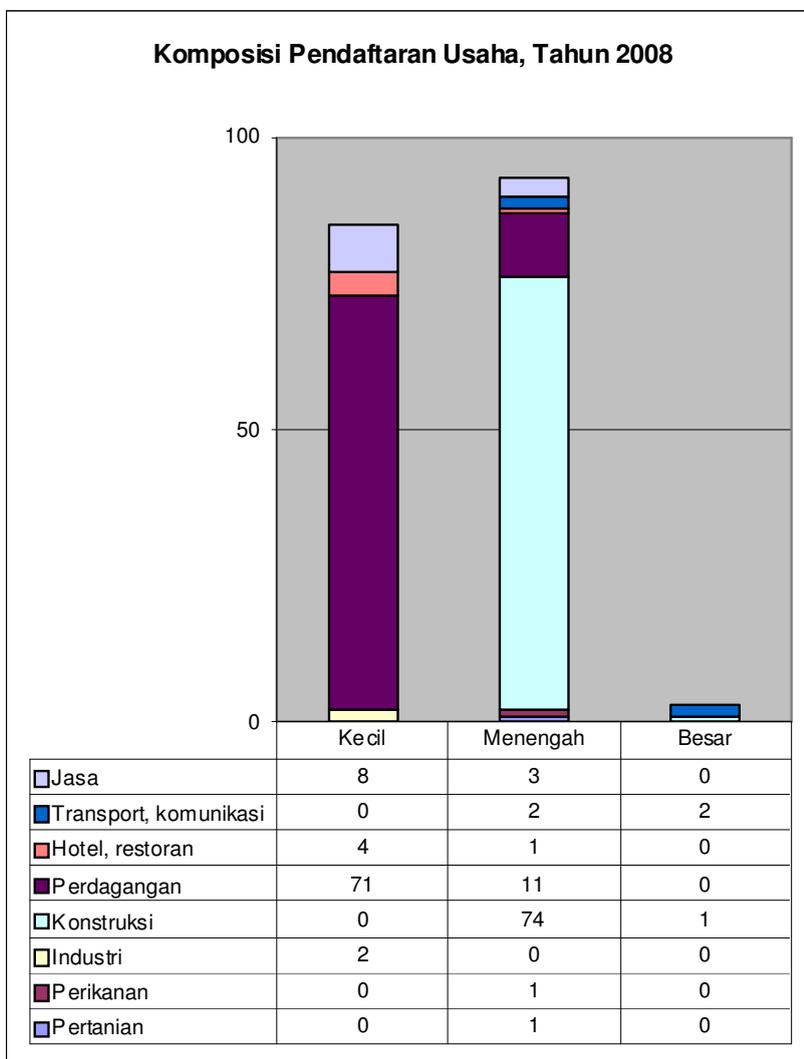
Penggolongan berdasarkan skala usaha ini menghasilkan data sebagaimana tampak pada Gambar 4.



Gambar 4. Kategorisasi pelaku usaha tahun 2008

³Sampai saat laporan ini ditulis, penggolongan usaha atas usaha kecil, menengah, dan besar hanya ada untuk data 2008. Data 2008 adalah data Januari–Juli 2008.

Gambar 4 memberi ilustrasi bahwa jumlah pelaku usaha menengah (51%) justru lebih banyak daripada pelaku usaha kecil (47%). Pelaku usaha besar merupakan pihak minoritas karena hanya merupakan 2% dari total pelaku usaha di Kabupaten Flotim. Jika setiap kategori ini dibedah lagi, maka diperoleh peta yang lebih jelas lagi (lihat Gambar 5).



Gambar 5. Rincian pendaftaran usaha skala kecil, menengah, dan besar 2008

Gambar 5 menunjukkan proporsi jenis usaha pada masing-masing skala usaha pada 2008. Untuk skala kecil, mayoritas pelaku usahanya menggeluti bidang perdagangan umum, yaitu sekitar 83,5%. Minoritas lainnya adalah jasa (9,4%); hotel dan restoran (4,7%); dan industri (2,4%). Ini berarti secara umum, perdagangan merupakan ciri khas usaha skala kecil. Perdagangan, utamanya perdagangan sembako, memang merupakan lapangan usaha dengan risiko yang cukup rendah dan keperluan modal serta keterampilan yang tidak terlalu tinggi.

Skala ekonomi menengah didominasi oleh lapangan usaha konstruksi (79,6%), meskipun ada pula yang menggeluti lapangan usaha perdagangan (11,8%); jasa (3,2%); transportasi dan komunikasi (2,2%). Sisanya adalah hotel, restoran, serta pertanian dan perikanan yang masing-masing komposisinya 1,1% dari keseluruhan pendaftar berskala menengah pada 2008. Tingginya minat pelaku usaha dalam bidang jasa konstruksi inilah yang menyebabkan secara keseluruhan pelaku usaha skala menengah proporsinya lebih tinggi daripada pelaku usaha skala

kecil. Pelaku usaha jasa konstruksi bersaing ketat untuk mendapatkan proyek-proyek pembangunan Pemda Kabupaten Flotim. Pelaku usaha skala besar terkonsentrasi pada bidang usaha angkutan dan telekomunikasi (67%) dan jasa konstruksi (33%).

Kotak 1 Pekerjaan Idaman

Dalam wawancara mengenai industri kecil, salah seorang pejabat di Dinas Perindagkop mengakui bahwa perkembangan industri di Flotim juga dipengaruhi oleh rendahnya minat masyarakat setempat untuk menekuni industri pengolahan. Jika ditelusuri lagi, minat paling besar justru menjadi PNS. Keistimewaan PNS adalah adanya jaminan hari tua. Padahal ini semata-mata hanyalah soal menabung yang pada dasarnya dapat dilakukan siapa saja. Selain itu, PNS tidak mengenal PHK dan tidak menuntut jam kerja yang ketat. Baru-baru ini ada insentif tambahan: berbagai kredit. Di atas segalanya, PNS adalah jabatan yang bergengsi. Lamaran pria berstatus PNS terhadap gadis pilihan lebih cepat disetujui daripada karyawan mana pun.

Di lain pihak, pekerjaan sebagai pelaku usaha yang paling diminati adalah kontraktor. Kontraktor dipersepsikan sudah pasti mendapat untung dalam jumlah yang besar. Selain itu, kontraktor juga dianggap pekerjaan yang keren dan berorientasi kota. Tumbuhnya pelaku usaha bidang konstruksi dengan embel-embel “putra daerah” tidak luput dari euforia desentralisasi ketika pembangunan infrastruktur mulai dikelola langsung oleh daerah.

Menurut Kasubdin Perindustrian, “Masyarakat terlalu terobsesi menjadi pegawai negeri sipil dan kontraktor sehingga tidak sempat melihat besarnya potensi pisang di kebunnya sendiri.” Begitu banyak produksi pertanian yang menjanjikan dan berkelanjutan yang juga dapat memajukan baik sektor pertanian maupun sektor industri. Sayangnya, hal ini justru kurang dilirik oleh masyarakat setempat.

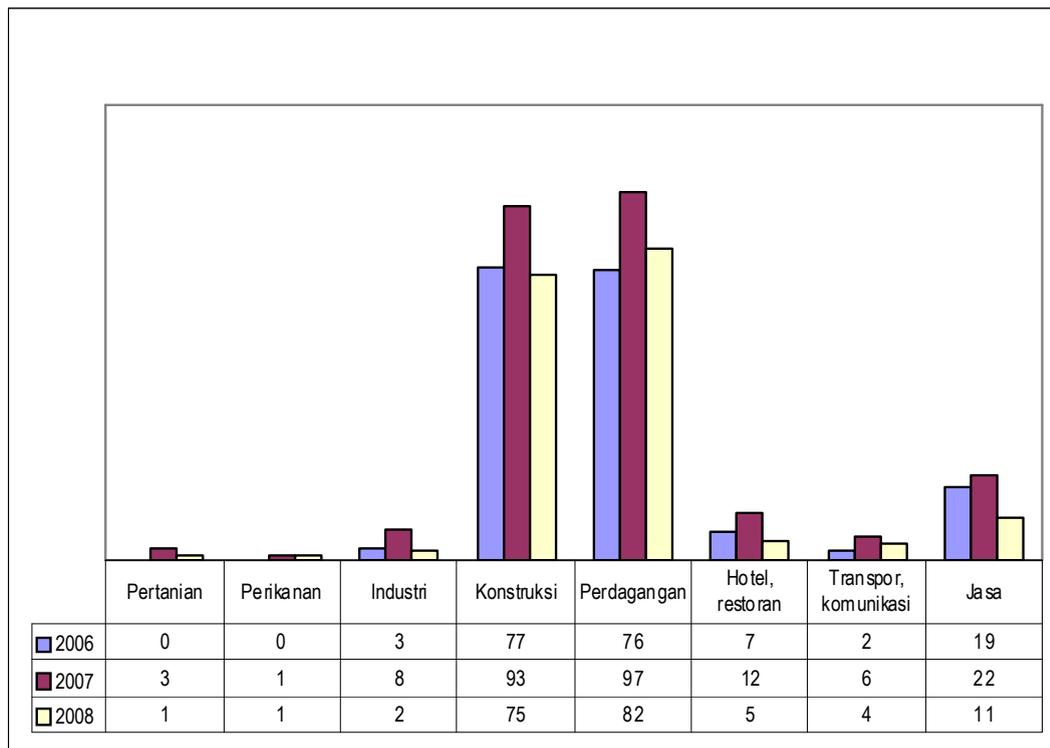
Sumber: Wawancara dengan Dinas Perindustrian Flotim, 22 Juli 2008.

3.1.2 Kecenderungan Antarwaktu

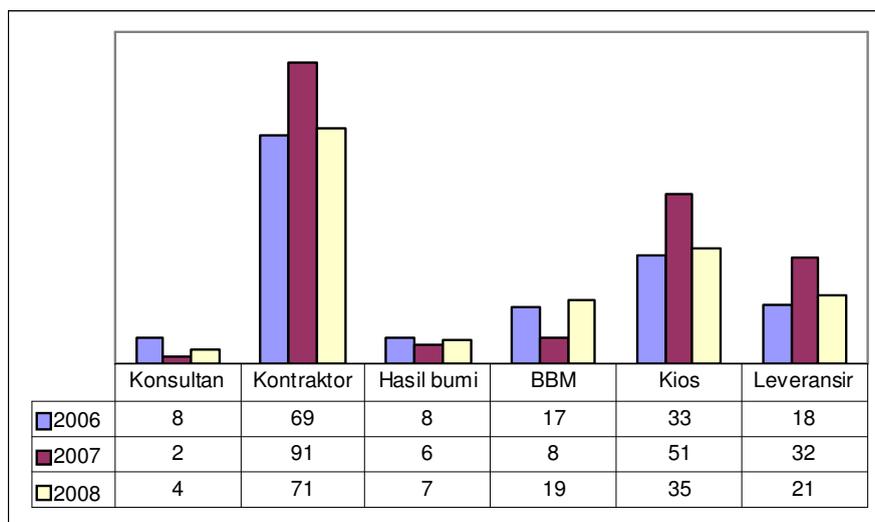
Dari data pendaftaran SITU yang ada, dapat pula diperoleh gambaran kecenderungan pendaftaran usaha antarwaktu (2006–2008) sebagaimana tampak pada Gambar 6.⁴ Gambar 6 menunjukkan kecenderungan pendaftaran usaha di Kabupaten Flotim selama kurun waktu 2006–2008 yang didominasi oleh lapangan usaha konstruksi dan perdagangan. Hal menarik yang ditemukan adalah jumlah pendaftar lapangan usaha konstruksi yang sama besar dengan jumlah pendaftar lapangan usaha perdagangan, padahal lapangan usaha perdagangan merupakan penjumlahan begitu banyak ragam jenis usaha yang lebih spesifik lagi.

Dari Gambar 7 terlihat gambaran komposisi lapangan usaha konstruksi (konsultan dan kontraktor) dan perdagangan (perdagangan hasil bumi, pengecer BBM, usaha kios, usaha leveransir) dari 2006 hingga pertengahan 2008. Dalam lapangan usaha konstruksi, sangat jelas besarnya minat untuk berpartisipasi sebagai kontraktor dalam tender-tender pembangunan yang diadakan oleh pemerintah. Pendaftaran sebagai konsultan justru tidak sebanyak kontraktor karena seorang konsultan dapat bermitra dengan beberapa kontraktor sekaligus. Sementara itu, bidang perdagangan didominasi oleh jenis usaha pengecer, baik kios maupun pengecer BBM. Namun jenis usaha leveransir, yaitu pemasok dan distributor, juga cukup tinggi.

⁴Dasar penggolongan usaha adalah Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik.



Gambar 6. Kecenderungan antarwaktu pendaftaran usaha 2006–2008



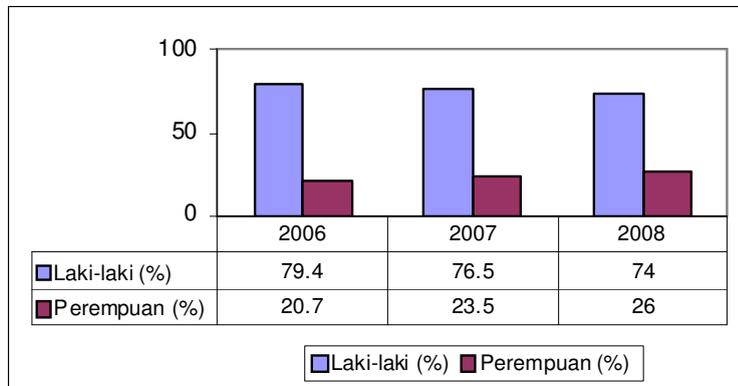
Gambar 7. Rincian lapangan usaha konstruksi dan perdagangan 2006-2008

3.1.3 Perempuan sebagai Pelaku Usaha

Data yang dikumpulkan dari pendaftaran SITU selama kurun waktu 3 tahun terakhir, yaitu 2006–2008, menunjukkan peningkatan kecenderungan perempuan mendaftarkan usahanya.

Secara implisit terlihat dalam Gambar 8 adanya kesenjangan yang cukup besar antara pelaku usaha laki-laki dan perempuan. Namun, pelaku usaha yang wajib mendaftarkan usahanya adalah mereka yang nilai asetnya di atas 5 juta rupiah. Umumnya pelaku usaha perempuan adalah mereka dengan nilai aset di bawah angka tersebut. Jadi, memang tidak ada kewajiban

bagi mereka untuk memperoleh izin atas kegiatan ekonominya. Selain itu, ada kecenderungan yang menunjukkan perempuan mendaftarkan usahanya atas nama suaminya. Jadi, tidak jarang yang tercatat dalam statistik adalah laki-laki namun operasional usaha dijalankan oleh perempuan.



Gambar 8. Data pendaftar surat izin tempat usaha berdasarkan jenis kelamin 2006–2008

3.2. Apa Saja Lapangan Usaha yang Potensial?

3.2.1 Tanaman Pangan

Sektor tanaman pangan memiliki potensi pasar yang cukup besar, baik dari sisi sumber daya maupun permintaannya. Menurut Pemkab Flotim (2006) produksi pangan setara beras (PSB) 2004–2005 sebesar 24.610,82 ton masih berada jauh di bawah kebutuhan di tahun yang sama, yaitu 33.083,599 ton PSB. Data ini kontras dengan data sumber daya lahan yang tersedia. Data BPS (2006/2007) menunjukkan bahwa ternyata baru 15% dari 1.572 hektare areal lahan basah dan 36% dari 112.499 hektare areal lahan kering difungsikan. Karenanya, peluang untuk menutup kekurangan produksi masih sangat besar.

Data BPS (2006/2007) menunjukkan empat kecamatan yang merupakan sentra produksi padi adalah Wulanggitang, Titehena, Tanjung Bunga, dan Larantuka. Sementara itu, komoditi jagung dan kacang tanah terpusat di Kecamatan Ile Boleng, Solor Barat, Witihama, dan Larantuka. Adapun ubi kayu banyak ditemui di Larantuka, Wulanggitang, Titehena, dan Witihama. Produksi buah-buahan paling banyak adalah pisang, pepaya, dan mangga.

3.2.2 Perkebunan

Di sektor perkebunan, baru 52,3% dari areal tanaman perkebunan seluas 82.751 hektare yang dimanfaatkan untuk berbagai komoditi perkebunan, yaitu jambu mete, kelapa, kopi, vanili, cengkeh, kemiri, pinang, kapuk, pala, dan lada. Jambu mete masih merupakan komoditi unggulan karena mampu menembus pasar luar negeri. Namun, masih ada potensi meraup nilai tambah dalam pengolahan jambu mete dari bentuk gelondongan menjadi kacang mete siap goreng ataupun siap saji (lihat Kotak 2).

Kotak 2

Mete Siap Goreng: Nilai Tambah atau Justru Nilai Kurang?

Jambu mete gelondongan nilainya lebih murah daripada jambu mete siap goreng. Semua petani tahu itu, tetapi sedikit sekali petani yang bersedia mengolah jambu metenya. Berbagai alasan diajukan petani. Pertama, kegiatan pengolahan mete merupakan rangkaian yang panjang dan padat karya yang membutuhkan ketelitian. Tanpa ketelitian, mete dikupas akan pecah dan dihargai rendah sehingga tidak sebanding dengan ongkos pengolahannya.

Keterampilan khusus ini tidak banyak dimiliki oleh petani dan keluarga petani. Bukan itu saja, mereka juga tidak memiliki alat pemecahnya (kacip) dan, yang lebih penting lagi, mereka memang tidak memiliki waktu untuk kegiatan ini. Kebun seorang petani umumnya tersebar di beberapa tempat, semuanya berjauhan dari rumah. Pada saat panen, seluruh waktu dihabiskan untuk mengumpulkan jambu mete dari tiap-tiap kebun. Petani yang tenaganya sudah terkuras mengurus kebun, tidak akan punya waktu untuk berpikir tentang nilai tambah.

Kedua, pengolahan mete gelondongan tidak dapat dilakukan sekaligus. Karenanya, diperlukan gudang penampung. Petani tidak punya modal untuk mendirikan gudang yang cukup aman dari hujan dan panas serta hama dan serangga pengganggu.

Ketiga, bukan rahasia lagi bahwa petani selalu berusaha menghindari risiko. Dibandingkan dengan pasar mete siap goreng, mete gelondongan lebih cepat laku. Para pedagang perantara berbondong-bondong datang mencari barang sampai ke desa bahkan ke kebun petani yang jauh itu. Tentu saja ini membuat petani merasa nyaman. Selama tidak ada kepastian pasar, mereka lebih memilih menjual mete gelondongan. Demikian pula halnya dengan pedagang. Tidak semua pedagang bersedia membeli mete yang siap goreng karena risikonya juga tinggi. Alasannya, petani kadang-kadang curang. Untuk mendapatkan harga yang baik, petani biasanya meleleh mete yang pecah dengan lem terigu. Hasilnya, mete terlihat utuh namun dalam beberapa hari, mete tersebut sudah berjamur dan pedagang merugi. Jadi, dari kedua sisi, menjual dan membeli mete gelondongan justru lebih aman.

Sumber: Wawancara dengan Pak I, Pedagang Pengumpul Jambu Mete, 25 Juli 2008.

3.2.3 Peternakan

Sektor peternakan yang menonjol dan dikelola secara luas dalam skala kecil adalah babi dan kambing. Keduanya merupakan hewan yang dipelihara di rumah-rumah penduduk untuk keperluan adat. Adapun baru 33% padang penggembalaan yang digunakan dari keseluruhan area yang ada seluas 33.294 hektare (Bappeda; 2006).

Kotak 3

Babi Cari Uang versus Uang Cari Babi

Hampir setiap rumah tangga nonmuslim di Flotim memelihara babi. Babi bukan hanya bernilai secara adat, tetapi juga secara ekonomi. Pemeliharaan babi memang tidak sulit karena sampah rumah tangga pun bisa menjadi makanan babi.

Rumah tangga di Flotim memang terikat oleh kewajiban untuk menyediakan babi pada perayaan-perayaan adat. Jika ada hal-hal mendadak, seperti kematian, yang menuntut pematangan babi, maka pada saat itu rumah tangga yang tidak memiliki babi harus membeli babi. Fenomena ini disebut "uang mencari babi". Hal ini menyebabkan harga babi bisa melonjak jauh lebih mahal daripada harga di pasar. Kebutuhan akan babi memang bisa terjadi kapan saja sehingga lebih ekonomis untuk memeliharanya sendiri untuk tujuan subsistensi.

Sebaliknya, fenomena "babi mencari uang" adalah jika si pemilik babi tiba-tiba harus mencari pembeli babinya karena ia tiba-tiba sakit. Pada saat itu babi harus cepat-cepat dijual tanpa menunggu datangnya hari pasar. Harga "babi cari uang" ini jelas jatuh di bawah harga normal di pasar.

Sumber: Wawancara dengan GS, Petani Jambu Mete, 25 Juli 2008.

3.2.4 Perikanan dan Kelautan

Sektor yang tergarap relatif lebih intensif adalah perikanan dan kelautan. Kabupaten di ujung timur Pulau Flores ini memang merupakan kabupaten kepulauan dengan tiga pulau utama, yaitu Flores Daratan, Adonara, dan Solor, serta berbagai pulau kecil lainnya seperti pulau Konga, Waibalun, dan Mas. Data terakhir Dinas Perikanan dan Kelautan menunjukkan bahwa luas wilayah laut mencapai 3.818,32 km² atau sekitar 68% dari luas keseluruhan wilayah Kabupaten Flotim dengan tidak kurang dari 119 desa pantai dan 6.402 nelayan.

Potensi perikanan dan kelautan ini menjadi incaran investor lokal dan asing. Menurut Kepala BKPMMD, saat ini setidaknya ada lima perusahaan PMDN dan satu perusahaan PMA yang bergerak di bidang penangkapan dan ekspor di Flotim. Selain itu, ada juga dua PMDN dan dua PMA di bidang budidaya mutiara untuk tujuan ekspor (lihat Lampiran 6). Saat ini Japan International Cooperation Agency (JICA) bekerja sama dengan Pemda Flotim sedang membangun pusat pelelangan ikan (PPI) di Larantuka.

Kotak 4 Intervensi Pemerintah yang Dinanti

Sektor perikanan merupakan tulang punggung perekonomian bagi Kabupaten Kepulauan Flotim. Menurut salah satu manajer perusahaan perikanan di Flotim, setiap bulannya perusahaannya membeli ikan dari nelayan setempat seharga Rp1,5 milyar—nilai yang besar dalam perekonomian Kabupaten Flotim. Perusahaan tersebut adalah PMA yang bergerak di bidang ekspor ikan tuna dan cakalang. Uang ini cukup besar nilainya untuk masuk dalam perputaran perekonomian setempat. Setidaknya masih ada empat perusahaan PMDN lainnya yang juga membeli ikan dari nelayan. Satu kapal nelayan bisa menghasilkan setidaknya 100 juta rupiah setahun.

Namun, apa yang menyebabkan perusahaan tersebut memilih Flotim dibandingkan kabupaten lainnya? Jawabannya singkat: “Ada ikan!” Secara geografis Flotim diuntungkan karena memiliki celah yang dilewati oleh ikan yang bermigrasi dari selatan ke utara. Selama ada ikan, selama itu pula perusahaan tersebut akan berada di Flotim. Jadi, aspek keberlanjutan sumber daya ikan merupakan isu paling penting.

Jika dibedah lebih jauh lagi, saat ini keberlanjutan ikan terancam oleh tiga hal: (i) pencurian ikan oleh kapal-kapal asing; (ii) penangkapan berlebihan (*overfishing*) oleh kapal jaring; dan (iii) penggunaan bom ikan yang merusak habitat ikan. Yang turut memperparah keadaan ini adalah masih adanya perusahaan perikanan yang bersedia membeli ikan yang ditangkap dengan bom.

Di mata perusahaan perikanan tersebut, Flotim sangatlah potensial hingga perusahaan ini bersedia membangun pelabuhan sendiri di Kecamatan Waibalun. Statistik ekspor ikan di Flotim meningkat sejak tahun 1999–2006. Ekspor tertinggi terjadi pada 2006, yaitu sebesar 4.000 ton. Setelah itu, terjadi penurunan cukup signifikan. Pada 2007, ekspor hanya mencapai 3.000 ton dan sampai dengan Juli 2008 hanya 1.800 ton. Jika tidak ada perlindungan sumber daya perikanan dan kelautan dari pencurian ikan, penangkapan berlebihan, dan bom ikan, maka, menurut prediksi perusahaan ini, ikan akan habis dalam lima tahun ke depan. Jika ini terjadi, perusahaan tersebut tak punya pilihan lain kecuali hengkang dari Flotim.

Sumber: Wawancara dengan Bapak H, manajer sebuah perusahaan perikanan di Flotim, 24 Juli 2008.

Memang potensi sektor kelautan Flotim tidak terbatas hanya pada ikan saja (lihat Lampiran 7). Kondisi areal pantai Flotim sebagian besar bentuknya landai sehingga sangat cocok untuk budidaya laut, misalnya mutiara, rumput laut, dan ikan keramba. Pada 2008 pihak Bank Indonesia mengadakan kerja sama dengan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Flotim di bidang rumput laut dengan sistem pendampingan langsung.

Kotak 5 **Zat Pengawet Ikan: Sisi Gelap Sektor Perikanan**

Di Pulau Adonara, berdagang ikan adalah jenis pekerjaan yang berwajah perempuan. Namun, berdagang ikan bukanlah sekadar duduk berjualan. Berani berdagang ikan berarti mampu bekerja sejak pukul 3 dini hari dan berani memanjat mobil truk untuk berebut ikan karena persaingan untuk mendapatkan ikan semakin hari semakin ketat. Ibu-ibu di Adonara berani dan sanggup bekerja keras.

Sayangnya, ikan yang dapat diakses oleh para ibu pedagang adalah ikan yang kualitasnya rendah. Ikan yang kualitasnya tinggi dijual kepada perusahaan pengeksport. Ikan yang dijual kepada ibu-ibu pedagang justru ikan yang ditangkap dengan bom. Ikan tersebut badannya hancur dan harus diberi pengawet untuk memperlambat pelapukannya. Caranya adalah dengan memakai bensin untuk mengusir ulat dan baygon untuk mengusir lalat, atau menggunakan ajinomoto, sprite, dan garam agar ikan terlihat lebih segar. Di Adonara formalin belum terjangkau karena harganya mahal.

Apapun metodenya, pengawetan ikan yang dilakukan saat ini justru sangat berbahaya bagi kesehatan. Karenanya, sebuah LSM menawarkan alternatif yang lebih praktis, yaitu pengadaan es dan penyimpanan pada tempat pendingin (*cold storage*). Ibu-ibu pedagang ikan memang terpaksa harus menggunakan zat-zat yang berbahaya tersebut karena sulitnya mendapatkan es dan mahalnya harga es, apalagi listrik di Pulau Adonara padam pada siang hari. Intervensi ini akan sangat membantu ibu-ibu pedagang ikan dan juga menguntungkan konsumen ikan secara umum.

Kalau ikan di Jakarta diberi pengawet, itu wajar, karena Jakarta bukan wilayah penghasil ikan. Tetapi di Adonara hal ini tidak wajar. Alangkah ironisnya, ikan yang bermutu tinggi dinikmati di daerah bukan penghasil ikan, sementara yang berpengawet justru dikonsumsi oleh masyarakat yang memproduksi ikan tersebut.

Sumber: Wawancara dengan M, aktivis LSM, 26 Juli 2008.

3.2.5 Industri Pengolahan

Industri pengolahan di Flotim, seperti juga di kabupaten-kabupaten lain di NTT, didominasi oleh industri rakyat skala kecil. Industri pengolahan minyak kelapa merupakan komoditi andalan, terutama di Kecamatan Adonara Barat, Kecamatan Adonara Timur, dan Kecamatan Kelubalagit. Namun, alasan keunggulan minyak goreng justru terletak pada pemanfaatan produksi sendiri, yaitu kelapa. Tahun lalu dan dua tahun yang lalu harga kopra sangat rendah, yaitu di bawah Rp3.000/kg. Banyak petani yang mengaku rugi karena ongkos panjat kelapa dan ongkos pengolahan menjadi kopra cukup tinggi. Tahun ini harga membaik menjadi Rp5.000/kg. Namun, fluktuasi harga cukup meresahkan petani.

Rendahnya harga kopra ini justru menjadi *blessing in disguise* yang mendorong peningkatan pengolahan minyak kelapa. Menariknya, harga kopra didikte oleh pengusaha, sementara harga minyak kelapa ditentukan oleh penjual. Dalam skala rumah tangga, penjualan kopra dilakukan oleh laki-laki dan penjualan minyak kelapa oleh perempuan.

Kotak 6 Minyak Kelapa versus Jagung Titi

Baik minyak kelapa maupun jagung titi adalah industri rumah tangga skala kecil yang pasarnya masih sangat terbuka. Jagung titi adalah jagung kering yang dipanggang lalu ditumbuk. Jagung titi merupakan salah satu makanan pokok di Flotim. Umumnya setiap rumah tangga di Adonara memiliki bahan baku sendiri untuk diolah dan dikonsumsi sendiri, kelebihannya saja yang dijual. Kaum ibu memiliki persediaan bahan baku yang dapat diolah sewaktu-waktu jika ada keperluan uang mendadak. Ibu A, misalnya, selalu punya stok jagung kering dan kelapa di rumahnya.

Pertanyaan yang menarik adalah mana yang lebih menguntungkan: mengolah minyak kelapa ataukah jagung titi? Bagi Ibu A, keduanya sama saja menguntungkannya. Jagung titi setiap pagi dijual di depan rumahnya. Pembelinya tetangganya sendiri. Walaupun jualannya selalu habis, Ibu A tidak berniat memperbesar usahanya karena kesibukannya mengurus rumah tangga. Adapun minyak kelapa memang rutin dibuatnya untuk keperluan dapur. Dia hanya menjual jika ada pesanan.

Tapi setelah dihitung secara rinci baru terungkap bahwa sebenarnya jagung titi lebih memberi banyak keuntungan daripada minyak kelapa (lihat Tabel 10). Perbandingan sederhana adalah keuntungan dibagi jumlah jam kerja: untuk minyak kelapa hanya Rp83, sedangkan jagung titi mencapai Rp10.000.

Tabel 10. Analisis Sederhana Pengolahan Minyak Kelapa dan Jagung Titi

	Minyak Kelapa	Jagung Titi
Bahan Baku	10 butir kelapa @ Rp 1.500 = Rp 15.000	20 tongkol jagung kering @ Rp500 = Rp10.000
	Ongkos parut 10 butir kelapa @Rp150 = Rp1.500	1 ikat kayu bakar @ Rp5.000 = Rp5.000
	1 ikat kayu bakar @ Rp5.000 = Rp5.000	
Total Biaya	Rp 21.500	Rp 15.000
Total Jam Kerja	6 jam	2,5 jam
Penjualan	2 botol minyak kelapa @ Rp9.000 = Rp18.000	2 kaleng biskuit jagung titi @ Rp20.000 = Rp40.000
	Ampas kelapa = Rp 4.000	
Total Penjualan	Rp22.000	Rp40.000
Nilai 1 jam kerja	Rp83,3	Rp10.000

Namun ada penjelasan menarik lainnya. Proses pengolahan jagung titi lebih memerlukan keterampilan dan kekuatan. Hanya mereka yang terbiasa yang dapat memegang jagung panas dengan jari sendiri. Membakar jagung, mengambilnya dari tungku dan memukulnya, semuanya harus terjadi dengan cepat sekali agar kualitas jagungnya bagus. Selain itu, memukul jagung dengan batu menghasilkan suara yang memekakkan telinga. Sementara itu, mengolah minyak goreng lebih santai. Walaupun memang lebih lama, pengadukannya dapat dibantu oleh anak-anak.

Sumber: Wawancara dengan Ibu ABW, Pedagang Minyak Kelapa dan Jagung Titi Di di Adonara, 26 Juli 2008.

3.2.6 Perdagangan

Sektor perdagangan berkembang cukup pesat. Penjualan sembako mendominasi sektor perdagangan. Akhir-akhir ini penjualan telepon genggam, aksesorinya, dan pulsa isi ulang turut meramaikan sektor tersebut. Oleh karena itu, sektor perdagangan jelas dilirik oleh pihak perbankan.

Kotak 7

Kios Ceria di Waibalun: Ceria bagi Pedagang, Ceria bagi BRI Juga

Pak D, demikian panggilannya, sudah 20 tahun menjadi supir angkutan ketika pada suatu hari pada 2002 dia memutuskan untuk beralih profesi. Pak D sadar bahwa profesi sopir membutuhkan kekuatan fisik dan mental. Pada saat yang sama dia juga sadar bahwa dirinya tidak sekuat dulu lagi. Jadi, dia harus segera keluar dari sektor angkutan dan masuk ke sektor yang dapat mengakomodasi dirinya sampai tua nanti.

Dengan modal 6 juta rupiah, ia membuka kios pada 2002 di Waibalun. Pada saat itu memang di Waibalun masih sedikit sekali usaha sembako. Jadi, kiosnya maju dengan cepat. Awal 2003 pihak Bank Rakyat Indonesia menawarkan kredit 4 juta rupiah dengan tempo pembayaran dua tahun. Pak D melunasinya dalam tempo 16 bulan. Segera setelah lunas, Pak D ditawarkan lagi kredit sebesar 8 juta rupiah. Pak D memakainya untuk memperbesar kiosnya. Kredit lunas hanya dalam tempo 16 bulan. Tahun 2005 ada tawaran lagi 20 juta rupiah yang dipakai dan segera dilunasi dalam satu tahun. Lalu pada pertengahan 2006 kredit yang diberikan adalah 50 juta rupiah. Itu pun lunas pada November 2007. Pada Desember 2007 Pak D mengambil lagi 100 juta rupiah yang harus dibayar selama 18 bulan dengan angsuran per bulan 7 juta rupiah. Jadi total yang harus dibayar Pak D adalah 126 juta rupiah. Jika kredit ini lunas, Pak D mungkin tidak akan mengambil kredit lagi karena saat ini persaingan di Waibalun semakin ketat.

Ketika ditanya, apa rahasia kelancaran bisnisnya, jawabnya sederhana: kerja keras. Kiosnya memang buka lebih pagi daripada kios lain dan tutup juga lebih malam. Tidak heran ada saja pelanggan yang datang, juga ketika wawancara berlangsung. Menurut Pak D, selalu ada pasang surut dalam bisnis. Di Larantuka pasang surut ini sangat bergantung pada pesta dan upacara keagamaan. Pada saat pesta, minuman keras selalu dicari pelanggan. Jadi, kunci kelancaran usahanya adalah karena minuman keras, khususnya arak yang lebih disukai oleh penduduk lokal. Selain itu juga karena penjualan rokok, yang memang tidak pernah sepi.

Sumber: Wawancara dengan Bapak DSH, 23 Juli 2008.

Secara umum, harga-harga di Larantuka lebih mahal daripada di Maumere. Keluhan ini bukan hanya diungkapkan oleh penduduk setempat tetapi juga oleh pendatang. Yang paling menonjol adalah harga Aqua. Di kios-kios di Kota Kefamenanu, misalnya, 1 botol Aqua isi 1 liter bisa diperoleh dengan harga Rp4.500, sedangkan di Larantuka harganya mencapai Rp5.500. Hal ini menarik karena sebenarnya Larantuka lebih mudah diakses dari udara, laut, dan darat daripada Kefamenanu.

Wawancara dengan beberapa pihak menunjukkan bahwa permasalahannya terletak pada dua hal. Hal pertama adalah tingginya permintaan akibat banyaknya pesta dan upacara keagamaan. Puncak pesta keagamaan adalah Jumat Agung yang menarik wisatawan lokal dan mancanegara datang ke Larantuka. Pada saat seperti ini, harga-harga langsung meroket. Di samping itu, jumlah uang yang beredar di masyarakat cukup besar karena adanya PMA/PMDN sektor perikanan yang langsung membeli hasil tangkapan nelayan. Jumlah uang yang beredar juga meningkat pada saat panen mete, yaitu Agustus sampai Desember setiap tahunnya. Selain itu, Flotim juga merupakan pemasok TKI ke luar negeri sehingga banyak di antara mereka yang secara rutin mengirimkan uang ke keluarganya.

Hal kedua berhubungan dengan distribusi barang antarpulau, yakni ketika pengusaha merasa ongkos tenaga kerja bongkar muat barang di pelabuhan terlalu mahal. Sampai saat ini belum ada peraturan mengenai tarif bongkar muat. Kalaupun peraturan itu dibuat, kecil kemungkinan bisa ditegakkan karena pelabuhan sudah dikuasai oleh "mafia". Selain bersikap kasar dan tidak sopan, buruh di pelabuhan menetapkan tarif sesuka hati. Untuk menghindari carut-marut di pelabuhan, jauh lebih menguntungkan bagi pengusaha untuk membawa barang melalui Maumere lalu menggunakan jalan darat dari Maumere ke Larantuka. Rendahnya efisiensi dalam distribusi barang antarpulau merupakan salah satu sumber ekonomi biaya tinggi di Kabupaten Flotim.

3.2.7 Pariwisata

Sektor pariwisata Flotim sangat potensial untuk dikembangkan untuk memberi kontribusi terhadap pendapatan daerah. Hal ini karena gugusan kepulauan berikut sejarah kebudayaan dan keseniannya menyimpan peluang bagi wisata alam, baik bahari maupun agro, serta wisata budaya dan rohani.

Objek wisata terdapat hampir di semua pulau. Di daratan Flores Timur ada Danau Waibelen dan Pantai Baun Boting, Pantai Waiplatin, Pantai Ikan Koten, dan Pantai Meting Doeng. Selain itu, ada wisata agro di Lamanabi, Tanjung Bunga, dan Boru, serta wisata budaya di rumah adat Mudakeputu. Jenis wisata yang paling menonjol di Larantuka adalah wisata rohani, yaitu Semana Santa dan Sesta Vera (prosesi Jumat Agung). Pulau Adonara memiliki beberapa kawasan pantai, yakni Deri, Waiwering, Wera Buran, dan Danau Kota Kaya. Ada pula peninggalan sejarah di desa Adonara dan Sagu. Pulau Solor menawarkan Pantai Riangsunge serta benteng peninggalan Portugis, yaitu Benteng Lohayong Port Hendricus. Pulau-pulau kecil lain yang dapat dikunjungi di Flotim adalah Pulau Mas, Pulau Konga, Pulau Waibalun, Pulau Kambing, Pulau Suwanggi, Pulau Mekobani, dan Pulau Watanpeni.

Kotak 8 Hotel dan Pariwisata di Flotim

Potensi pariwisata Flores Timur masih belum tergarap secara optimal. Salah satu hambatan pengembangan potensi pariwisata adalah kurangnya akomodasi seperti hotel dan penginapan yang memadai.

Pada 2007, misalnya, Larantuka menjadi tuan rumah Flores Investment Forum. Pada saat itu banyak tamu penting, baik dari luar provinsi maupun dari pusat. Sangat disayangkan bahwa akomodasi kurang memadai sehingga kebanyakan tamu justru memilih menginap di Maumere daripada di Larantuka sendiri. Dalam wawancara dengan Bupati Flotim, tim peneliti SMERU juga mengungkapkan kesulitan mendapatkan akomodasi yang layak di Larantuka. Tim peneliti mengusulkan diadakannya SMK Pariwisata yang dapat mendidik tenaga terampil bidang pariwisata.

Hambatan lainnya adalah kurangnya promosi dan pembinaan secara terpadu, baik di antara instansi terkait maupun dengan lembaga di luar pemerintahan. Bupati juga menyebutkan hambatan lain berupa rendahnya kesadaran wisata serta profesionalisme dalam pengelolaan pariwisata. Beliau menceritakan sebuah anekdot tentang pelayan hotel di NTT. Tamu wisatawan asing minta disuguhi satu botol bir. Setelah bir tersebut habis, wisatawan masih ingin minum bir. Dia minta satu botol lagi pada pelayan. Si pelayan bukannya senang, malah bersungut-sungut. Katanya, "Kenapa tidak sedari tadi minta dua botol saja sekaligus!"

Sumber: Wawancara dengan Bupati Flotim, 21 Juli 2008.

3.2.8. Transportasi dan Telekomunikasi

Dalam wawancara dengan salah seorang pejabat sebuah bank di di Larantuka terungkap bahwa bagi lembaga perkreditan, sektor angkutan darat memiliki dua sisi mata uang; untung di satu sisi namun rugi di sisi lain. Ini jelas terlihat pada kredit sepeda motor dan kredit kendaraan angkutan kota.

Kredit sepeda motor berkembang sangat pesat selama beberapa tahun terakhir. Di satu sisi, terbatasnya angkutan yang menjangkau sampai ke pelosok desa membuka peluang bagi berkembangnya ojek sepeda motor. Ojek merupakan moda transportasi yang praktis dan cepat. Apalagi sekarang hampir setiap pengemudi ojek memiliki telepon genggam sehingga dapat dihubungi jika pelanggan ingin diantar. Namun di sisi lain, perkembangan ojek yang begitu pesat memukul usaha angkutan kota (angkot). Banyak usaha angkot yang mengalami

kebangkrutan karena tidak sanggup bersaing dengan pesatnya pemilikan dan penggunaan motor yang menggantikan peran angkot.

Kotak 9 Jadi Tukang Ojek atau Petani?

Gejala menjamurnya tukang ojek di simpang jalan akhir-akhir ini membuat resah sektor pertanian. Potensi pertanian yang belum tergarap optimal tidak mampu membendung minat generasi muda untuk mengadu nasib ke kota yang dianggap lebih “gemerlap”. Apalagi, akhir-akhir ini ojek bisa memberi penghasilan yang lebih baik daripada bekerja di sektor pertanian.

Bagi anak muda laki-laki, mengemudikan ojek membuat mereka terlihat lebih gagah. Setiap hari minimal Rp30.000 bersih bisa diperoleh di tangan setelah dikurangi bensin dan sewa motor. Jumlah ini jauh lebih besar daripada upah di desa. Selain berpenghasilan lumayan, bagi para pemuda, ojek merupakan pekerjaan yang menyenangkan. Menarik ojek meningkatkan kemungkinan mendapatkan jodoh atau minimal mendapat teman dansa di pesta-pesta.

Sumber: Wawancara dengan Pengurus KUD Ile Mandiri dan Tukang Ojek di Adonara, 23 Juli 2008.

Sektor telekomunikasi juga mengalami perubahan yang sangat cepat. Hal ini dipicu oleh berkembangnya penggunaan telepon genggam yang menjangkau sampai ke pelosok kabupaten. Hasilnya, di tingkat usaha kecil, berkembang pula kios-kios penjualan telepon genggam berikut aksesorinya dan penjualan *voucher* isi ulang. Namun, imbas perkembangan sektor telekomunikasi tidak hanya terbatas pada usaha kecil saja. Sejak 2007 Kabupaten Flotim mulai dianggap sebagai pangsa pasar potensial. Oleh karena itu, baik PT Telkomsel maupun PT Indosat mulai membangun Tower BTS (Base Transceiver Station). Keduanya mendaftarkan usahanya itu sebagai pelaku usaha skala besar, baik pada 2007 maupun 2008.

Jadi, membaiknya infrastruktur telekomunikasi setidaknya membuka isolasi dan merupakan sinyal baik bagi dunia usaha. Pelaku usaha diuntungkan oleh kemudahan menggunakan telepon genggam. Hanya ada satu pelaku usaha yang justru dirugikan (lihat Kotak 10).

Kotak 1 Bangkrutnya Unit Usaha Wartel Milik KUD Ile Mandiri

Unit usaha wartel didirikan pada 1998. Ketika itu wartel adalah satu-satunya media komunikasi selain telepon rumah. Pendapatan unit ini sangat tinggi dibandingkan unit usaha lain, baik pertokoan, penagihan listrik, persewaan kendaraan, ataupun pemasaran komoditi. Masih jelas dalam ingatan Pak L, tahun-tahun keemasan ketika setiap malam ada antrean panjang pelanggan yang ingin menelpon di wartel KUD. Antrean menjadi lebih panjang lagi pada hari raya. Turis asing pun ikut mengantre. Bahkan beberapa kali terjadi perkelahian karena orang berebut ingin menelpon di wartel.

Pada 1998 dan beberapa tahun sesudahnya, keuntungan unit usaha wartel berkisar antara 2 juta rupiah–6 juta rupiah per bulannya. Sekitar 2003 terlihat masyarakat mulai menggunakan telepon genggam. Kecenderungan menggunakan telepon genggam makin pesat dan makin meluas sampai ke pelosok-pelosok. Makin banyak yang menggunakannya, makin sedikit orang yang mengantre di wartel KUD, dan makin sedikit pula keuntungan KUD. Pada 2007 wartel KUD tutup dengan posisi keuangan Rp1.400.000. Pengusaha wartel adalah satu-satunya yang dirugikan oleh perkembangan telepon genggam.

Sumber: Wawancara dengan Pengurus KUD Ile Mandiri, 23 Juli 2008.

3.3 Apa Saja Faktor Yang Menghambat Iklim Usaha Di Kabupaten Flores Timur?

3.3.1 Infrastruktur

Menurut laporan Dinas Pekerjaan Umum (PU) Flotim (2006), sarana air bersih perpipaan baru bisa masuk sampai ke 118 desa/kelurahan. Sisanya, yaitu 97 desa/kelurahan masih belum terlayani disebabkan: (i) kecilnya debit air yang ada; (ii) tingginya lokasi permukiman dari sumber mata air; dan (iii) terbatasnya ketersediaan dana.

Gambaran kondisi sarana dan prasarana jalan di Kabupaten Flotim dapat dilihat pada Tabel 11.

Tabel 11. Kondisi Sarana dan Prasarana Jalan dan Jembatan di Kabupaten Flores Timur

	Jalan			Jembatan		
	Negara (km)	Provinsi (km)	Kabupaten (km)	Negara (km)	Provinsi (km)	Kabupaten (km)
Panjang keseluruhan	66,9	187,4	57,9	178,9	58,2	561,9
Baik	64 (95,7%)	88,4 (47,2%)	109,8 (19,0%)	162,9 (91,1%)	239,2 (40,7%)	141,9 (25,3%)
Rusak ringan	2,9 (4,3%)	73,7 (39,4%)	124,0 (21,4%)	16 (8,9%)	108 (18,4%)	120 (21,4%)
Rusak berat	0 (0%)	25,1 (13,4%)	345,2 (59,6%)	0 (0%)	240 (40,9%)	300 (53,4%)
Rusak ringan dan berat	2,9 (4,3%)	98,8 (52,78%)	469,1 (81,03%)	16 (8,9%)	348 (59,3%)	420 (74,8%)

Sumber: Situs Resmi Kabupaten Flores Timur, 2008.

Tabel 11 menunjukkan parahnya kondisi jalan dan jembatan, baik yang merupakan kewenangan provinsi maupun yang merupakan kewenangan kabupaten. Jalan provinsi dan jalan kabupaten yang rusak ringan dan berat keseluruhannya mencapai 56% dan 81% berturut-turut. Jalan rusak berat (60%) mendominasi keseluruhan jalan di Kabupaten Flotim. Kondisi jembatan pun tidak jauh berbeda, walaupun dengan intensitas kerusakan yang lebih rendah.

Jika dirinci lagi, terlihat pula ketimpangan pada jenis permukaan jalan (Tabel 12). Jalan negara memang seluruhnya (100%) berpermukaan aspal, demikian pula jalan provinsi (94%). Namun jalan kabupaten justru didominasi oleh permukaan tanah (44%). Jalan kabupaten dengan permukaan aspal hanya 40%.

Selain itu, di keseluruhan wilayah Kabupaten Flotim juga terdapat empat pelabuhan dengan status pelabuhan perintis, yaitu Larantuka, Tobilota, Manangah, dan Waiwerang. Pelabuhan-pelabuhan tersebut sangat membutuhkan penanganan serius. Pelabuhan Waiwerang, misalnya, belum dilengkapi karet di sekeliling dermaga tempat kapal merapat. Akibatnya, badan kapal cepat rusak karena bergesekan dengan beton dermaga. Hal ini tentu merugikan pengusaha angkutan laut.

Tabel 12. Jenis Permukaan Jalan di Kabupaten Flotim

Jenis Permukaan	Status Jalan		
	Negara (km)	Provinsi (km)	Kabupaten (km)
Panjang keseluruhan	66,9	187,4	578,9
Aspal	66,90 (100%)	175,2 (93,6%)	229,3 (39,6%)
Kerikil	0 (0%)	12,0 (6,4%)	56,7 (9,8%)
Tanah	0 (0%)	0 (0%)	252,0 (43,5%)
Tak terinci	0 (0%)	0 (0%)	41,0 (7,1%)

Sumber: Situs Resmi Kabupaten Flores Timur, 2008.

Pelabuhan rakyat juga tersebar di beberapa kecamatan, yaitu Adonara Barat, Witihana, Ile Boleng, Solor Barat, Solor Timur, dan Titehena. Pelabuhan rakyat ini diusahakan atas bantuan pemerintah dan swadaya masyarakat setempat. Di antara Waibalun dan Larantuka, juga ada pelabuhan penyeberangan feri. Namun infrastruktur ini masih memerlukan penanganan agar dapat berfungsi optimal.

Selain transportasi laut, Flotim juga memiliki satu pelabuhan udara, yaitu Gewayan Tanah Larantuka yang melayani rute penerbangan Larantuka–Kupang. Sayangnya, kontinuitas pelabuhan udara tersebut masih tersendat-sendat.

3.3.2 Pasokan Listrik dan Bahan Bakar Minyak (BBM)

Keluhan pelaku usaha yang terungkap dalam beberapa wawancara antara lain menyangkut seringnya listrik padam dan terbatasnya pasokan BBM. Perusahaan ikan, misalnya, menjadi sangat menderita oleh krisis listrik. Hal ini kemudian disiasati dengan membeli generator, walaupun sebenarnya generator tidak dapat 100% menggantikan peran listrik dalam proses produksi. Namun, tidak semua pelaku usaha memiliki generator. Karenanya, pelaku usaha skala kecil tentu paling terpuak akibat pemadaman listrik.

Kotak 11

Usaha Kecil yang Berkembang: Pengecer BBM

Bencana bagi seseorang bisa menjadi berkah bagi orang lain. Ini adalah gambaran berkembangnya usaha pengecer BBM. BBM resmi hanya tersedia di SPBU sejak pukul 8 pagi hingga pukul 6 sore. Pada pukul 8 pagi, antrean sudah cukup panjang. Tidak semua orang punya waktu dan kesabaran untuk mengantre di bawah terik matahari. Bagi mereka, lebih baik membeli dengan harga yang lebih mahal tanpa harus bersusah payah seperti itu. Jadilah usaha pengecer BBM menjamur di mana-mana. Modalnya kecil, tidak butuh keterampilan, dan jualannya pasti laku. Ketiga hal ini sudah cukup sebagai insentif usaha.

Menurut data pendaftaran SITU, proporsi pelaku usaha perdagangan BBM terhadap total pelaku usaha sektor perdagangan mencapai angka 22% (2006), 8% (2007), dan 23% (2008). Jumlah ini cukup tinggi, bahkan lebih tinggi daripada pendaftar untuk bidang perdagangan hasil bumi yang jumlahnya berkisar antara 11% (2006), 6% (2007), dan 9% (2008).

Ketika usaha kecil pengecer BBM ini juga harus memperoleh SITU, muncul pertanyaan: mengapa demikian? Bukankah skala usaha pengecer ini justru tergolong mikro dan otomatis tidak memerlukan formalisasi usaha? Apakah hal ini dikarenakan jenis usaha ini terjaring oleh Perda No. 2/2004 tentang Retribusi Izin Penimbunan dan Penyimpanan BBM?

Selain itu, generator membutuhkan BBM padahal ketersediaan BBM juga tak menentu. Kapal-kapal nelayan dan sektor transportasi 100% bergantung pada ketersediaan BBM. Pasokan listrik dan BBM mutlak sifatnya dalam perkembangan usaha di berbagai sektor, khususnya bagi industri pengolahan dan jasa.

Hal yang juga dikeluhkan adalah tidak adanya informasi mengenai saat pemadaman listrik. Informasi ini dapat menekan kerugian pelaku usaha karena mereka dapat mengadakan persiapan sebelum listrik padam.

3.3.3 Produktivitas Tenaga Kerja Lokal

Rendahnya produktivitas tenaga kerja lokal juga dikeluhkan oleh banyak kalangan. Misalnya, salah seorang pejabat di Dinas Perindagkop menggambarkan kondisi industri kacang mete awal 1990-an. Awalnya PT SA merupakan pengumpul yang menampung mete gelondongan untuk diolah di Surabaya. Namun, menyusul terbitnya Surat Keputusan Gubernur yang mengharuskan pengolahan mete sebelum keluar dari Provinsi NTT, PT SA kemudian merekrut tenaga kerja lokal, yaitu anak putus sekolah untuk mengupas mete. Seorang tenaga kerja lokal hanya sanggup mengupas 4–5 kg mete gelondongan setiap harinya, padahal tenaga kerja di luar NTT dapat mengupas sampai 10 kg.

Kotak 12 **Lemahnya Pelayanan di Sektor Jasa**

Pelayanan merupakan kata kunci dalam keberhasilan sektor jasa. Sayangnya, aspek pelayanan ini justru merupakan titik lemah di Kabupaten Flotim. Salah seorang pejabat di Dinas PU berbagi pengalaman mengenai rendahnya pelayanan yang diberikan oleh tenaga kerja lokal. Sebagai pelanggan yang mengutamakan pelayanan, dirinya lebih memilih menggunting rambut pada orang Madura. Alasannya, orang Madura bukan sekadar mencukur, tetapi juga memijat kepala dan punggungnya serta memberi wangi-wangian.

Sebelumnya, dirinya punya pengalaman buruk ketika menggunting rambut pada orang setempat. Si pemangkas rambut tersebut mencukur rambutnya sambil menggoreng ikan di dapur. Jadi, pekerjaan profesional disambi dengan pekerjaan domestik. Setiap beberapa menit, pelanggan ditinggal untuk membalik ikan goreng di dapur. Alih-alih merasa nyaman, rambut pelanggannya tentu ikut berbau amis. Ini hanyalah salah satu contoh kecil. Jika kualitas pelayanan tidak diperhatikan, sangat sulit bagi orang lokal untuk bersaing dengan pendatang.

Sumber: Wawancara dengan pejabat Dinas PU, 25 Juli 2008

Hal yang secara umum turut berpengaruh terhadap rendahnya produktivitas adalah terlalu banyaknya hari libur. Komposisi penganut agama Katolik, Protestan, dan Islam di Kabupaten Flotim cukup berimbang sehingga hari besar agama dan adat dirayakan dengan meriah. Pemerintah daerah menetapkan hari libur bagi perayaan hari besar agama-agama tersebut ditambah dengan perayaan adat. Di antara berbagai acara tersebut, yang pasti ada adalah Paskah, Pekan Suci, Natal, Lebaran, Lebaran Haji. Lalu ada pula sambut baru, permandian, khitanan. Kawin massal biasanya diadakan dua gelombang: yang pertama pada bulan Juni–Juli, yang kedua pada bulan Oktober.

Selain hari keagamaan, sistem kekerabatan yang kuat dalam masyarakat membuat mereka terikat untuk selalu berpartisipasi dalam kegiatan adat dan keagamaan. Bentuk partisipasi yang dituntut bukan hanya pengorbanan waktu dan tenaga—yang kemudian berpotensi menurunkan produktivitas kerja—tetapi juga pengorbanan materi yang berpotensi melanggengkan kemiskinan. Hal ini diungkapkan oleh salah seorang pengusaha kayu yang ditemui saat

kunjungan lapangan. Sebelum terjun di dunia usaha, dirinya adalah seorang pegiat LSM. Beliau mengatakan, tingginya kekerabatan di Flotim dapat menghambat produktivitas. Hitungannya menunjukkan bahwa dalam 1 tahun, hari kerja efektif hanya sekitar 100 hari dan jam kerja efektif hanya sekitar 300 jam.

3.3.4 Aspek Kelembagaan

Aspek kelembagaan sangat berperan dalam menunjang iklim usaha. Survei yang dilakukan oleh KPPOD mulai 2003 hingga 2005 membagi faktor kelembagaan ini ke dalam beberapa variabel. Dalam survei 2003 dan 2004, misalnya, kelembagaan dibagi menjadi: (i) kepastian hukum; (ii) keuangan daerah; (iii) aparatur; dan (iv) peraturan daerah. Dalam survei 2005 kelembagaan dibagi menjadi: (i) kepastian hukum; (ii) aparatur; (iii) kebijakan daerah; dan (iv) kepemimpinan. Dalam survei 2007 KPPOD mengubah pendekatannya dari indeks daya tarik investasi menjadi indeks tata kelola ekonomi daerah (TKED). Dalam survei ini, faktor kelembagaan terlihat pada subindeks (i) perizinan, (ii) pajak, retribusi, dan biaya transaksi lainnya; dan (iii) peraturan daerah.

Sebenarnya ketiga komponen di atas tidaklah berdiri sendiri-sendiri (*mutually eksklusif*). Peraturan daerah, misalnya, mengatur perizinan dan pajak, retribusi dan biaya transaksi lainnya. Retribusi juga banyak yang terkait dengan perizinan. Karenanya menjadi janggal untuk menggunakan pengelompokan seperti ini.

a) Perizinan

Beberapa pelaku usaha yang sempat ditemui di Flores Timur memang mengakui tidak menemui hambatan ketika mengurus perizinan. Hal ini karena Larantuka adalah kota kecil yang membuat pelaku usaha mengenal dengan baik orang-orang di pemerintahan, sehingga urusan menjadi lebih mudah.

Namun ada juga pengusaha yang berhenti mengurus perizinan usahanya karena sulitnya memenuhi persyaratan dokumen. Pak DL, pelaku usaha wisata Pantai Baumboti, misalnya, tidak mengurus SITU karena merasa dipersulit oleh berbagai persyaratan. Selain itu, diakui oleh pejabat Dinas Perindustrian bahwa sering sekali pelaku usaha datang untuk mendaftarkan usahanya, namun mereka mengurungkan niatnya ketika mengetahui bahwa izin usaha mensyaratkan fotokopi SITU. Mungkin mereka menganggap bahwa persyaratan SITU cukup rumit. Jadi gambaran mudah atau sulitnya perizinan seharusnya diperoleh dari kalangan yang lebih luas dan bukan hanya dari persepsi pelaku usaha yang sudah memperoleh izin.

b) Pajak, Retribusi, dan Sumbangan

Beberapa pelaku usaha yang ditemui di Flores Timur mengakui bahwa pajak dan retribusi tidak memberatkan. Adapun sumbangan yang diminta sifatnya sukarela dan hanya pada hari raya keagamaan atau hari nasional. Sumbangan ini adalah hal yang sudah biasa dikalangan pelaku usaha. Ada pula perusahaan yang menyumbang untuk perayaan hari raya keagamaan atau hari nasional dalam bentuk natura, misalnya, menyumbang ikan.

Selain itu, juga ada budaya “tahu sama tahu” antara pelaku usaha dan aparat. Pungutan di jalan, misalnya, merupakan fenomena yang lazim dihadapi oleh pelaku usaha. Hal tersebut biasanya dapat dihindari dengan melengkapi surat izin keluarnya barang. Terkadang pelaku usaha juga mendapat “telepon” dan diminta untuk mendanai perjalanan pejabat.

Informasi yang diperoleh dari seorang pedagang pengumpul hasil bumi menunjukkan izin keluar kemiri adalah Rp160/kg; asam tanpa biji Rp17/kg. Sebagai pembanding, izin keluar kemiri di Maumere hanya Rp50/kg. Hal yang dirasakan tidak adil oleh pedagang pengumpul setempat adalah bahwa mereka harus membayar izin keluar komoditi kehutanan tersebut. Namun, pedagang pengumpul yang datang dari luar kota justru tidak perlu membayar izin keluar ini.

Hal lain yang juga banyak mendapat sorotan adalah sumbangan pihak ketiga (SPK) yang dasar hukumnya adalah Perda No. 13/2002. Keluarnya Perda ini sekaligus juga membatalkan Perda No. 2/2000 tentang Sumbangan atas Pengumpulan dan/atau Pengeluaran Hasil-hasil Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Perikanan dan Hasil Laut, Kehutanan, dan Hasil Perindustrian.

Beberapa kalangan yang dihubungi saat berada di lapangan mengatakan SPK ini sah karena jelas dasar hukumnya dan dipungut berdasarkan asas keikhlasan pihak ketiga. Pejabat Dinas PU Flotim mengatakan SPK tidak diberlakukan pada semua pelaku usaha. Mereka yang tidak/belum menerima pekerjaan tidak membayar SPK, sedangkan mereka yang menerima pekerjaan membayar SPK yang diberlakukan terhadap nilai *fee* (bayaran) pelaku usaha jasa konstruksi tersebut. Karena *fee* ini merupakan hak pelaku usaha, maka hak mereka pula untuk menyumbangkannya secara ikhlas kepada pemda untuk mendukung pelaksanaan pembangunan di daerah.

Secara terpisah, Ketua Kadin Daerah (Kadinda) Flotim mengatakan bahwa SPK harus dilihat sebagai sarana untuk memfasilitasi pengembangan sosial masyarakat. Sumbangan pelaku usaha merupakan hal yang baik dan wajar sebagai wujud tanggung jawab dunia usaha pada pertumbuhan sosial kemasyarakatan. Yang penting, sumbangan tersebut dipergunakan secara jujur dan bertanggung jawab. Menurut Ketua Kadinda, besaran SPK sebaiknya disepakati bersama agar ada keseragaman. Jika tidak, yang terjadi justru saling curiga. Mereka yang memenangkan tender proyek malah dicurigai menang karena membayar SPK lebih besar. Untuk mencegah hal ini, disepakati untuk mematok SPK pada angka 20% dari *fee*. Penetapan ini jauh lebih baik karena pelaku usaha hanya menyumbang sebagian dari haknya.

IV. IKLIM USAHA DAN IKLIM REGULASI DI KABUPATEN FLORES TIMUR

4.1 Otonomi Daerah, Daya Saing Investasi, dan Tata Kelola Ekonomi Daerah

Desentralisasi yang dimulai sejak Januari 2001 menandai perubahan pola hubungan pusat dan daerah. Dalam konteks iklim usaha, desentralisasi juga terjadi dalam lingkup iklim usaha. Kewajiban pemda untuk secara aktif meningkatkan investasi di wilayahnya juga disertai dengan pemberian hak kepada pemda untuk merumuskan kebijakan demi terciptanya iklim usaha yang kondusif. Pada saat yang sama, kebijakan fiskal pun didesentralisasikan melalui UU No. 34/2000 (yang merupakan pembaruan UU No. 18/1997) yang memberikan hak kepada pemda untuk memaksimalkan pendapatan asli daerahnya dengan memungut pajak dan retribusi.

Instrumen legal formal untuk kebijakan fiskal ini adalah peraturan daerah (perda). Oleh karena itu, perda sangat memengaruhi kebijakan publik di tingkat lokal, termasuk juga kebijakan pembangunan ekonomi. Ia dapat menjadi insentif atau justru disinsentif bagi iklim investasi. Jika perda tersebut dibuat dalam upaya peningkatan PAD, seperti temuan SMERU di Timor Barat (Suharyo *et al.*, 2007), maka ia justru berpotensi menjadi disinsentif bagi iklim usaha.

Menurut KPPOD (2005), pemda harus berupaya keras mendorong agar sebanyak mungkin investasi masuk ke daerahnya untuk menjamin pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan. Masalahnya adalah investasi tidak selalu datang ke setiap daerah. Hanya daerah-daerah yang memiliki daya saing investasi yang baik yang mendapat peluang lebih besar. Karenanya, daerah-daerah harus berkompetisi secara ketat untuk menarik investasi.

Tabel 13. Peringkat Daya Tarik Investasi Kabupaten Flores Timur 2003–2004⁵

Indikator	Tahun	
	2003	2004
Umum	E	D
Kelembagaan	E	C
Sosial-politik	E	C
Ekonomi daerah	E	E
Tenaga kerja & produktivitas	D	D
Infrastruktur	E	C

Sumber: Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia 2003 (KPPOD, 2003).

Keterangan: Peringkat A–E merupakan penjumlahan seluruh skor indikator yang digunakan dengan A sebagai nilai tertinggi dan E nilai terendah.

Tabel 13 menunjukkan bahwa daya saing investasi di Flotim meningkat pada 2004. Ini terjadi baik untuk indikator umum maupun indikator-indikator lainnya yang meliputi kelembagaan, sosial-politik, dan infrastruktur. Adapun indikator ekonomi daerah serta tenaga kerja dan produktivitas tidak mengalami perbaikan. Lampiran 4 menampilkan peringkat kabupaten/kota lain di Provinsi NTT sebagai pembandingan.

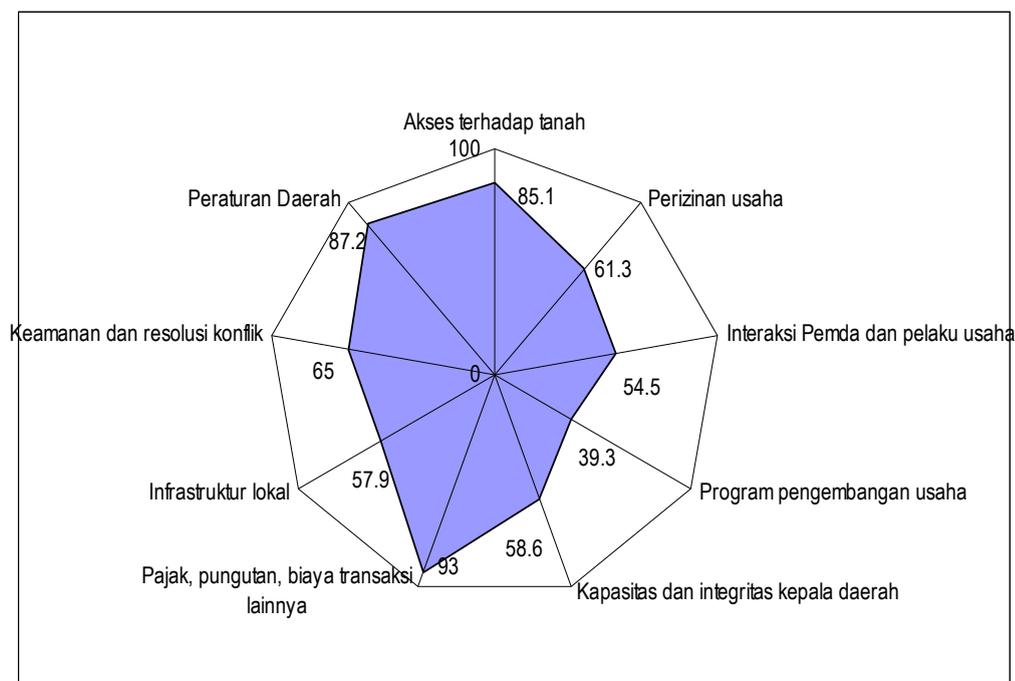
⁵Survei Peringkat Daya Saing Investasi Tahun 2005 tidak memasukkan Kabupaten Flores Timur. Pada 2006 KPPOD tidak mengadakan survei.

Pada tahun 2007 KPPOD mengeluarkan hasil survei baru, yaitu survei indeks tata kelola ekonomi daerah. Berbeda dengan survei sebelumnya, survei ini tidak memasukkan faktor sumber daya alam dan kedekatan terhadap pasar, yang dianggap *given* dan sulit untuk diubah oleh pemda. Penilaian justru dititikberatkan pada hal yang dapat diubah oleh pemda, yaitu pelayanan dan inisiatif untuk memperbaiki iklim usaha di wilayahnya. Hal ini diukur melalui persepsi para pelaku usaha dan bukan pendapat para ahli seperti survei sebelumnya.

Jadi, jelaslah bahwa fokus survei indeks tata kelola ekonomi daerah ini adalah kinerja pemda yang dinilai oleh pelaku usaha dalam sembilan subindeks, yaitu: (i) akses terhadap tanah; (ii) perizinan usaha; (iii) interaksi pemda dan pelaku usaha; (iv) program pengembangan usaha; (v) kapasitas dan integritas kepala daerah; (vi) pajak, pungutan, dan biaya-biaya transaksi lainnya; (vii) infrastruktur lokal; (viii) keamanan dan resolusi konflik; dan (ix) perda.

Sebelum penentuan nilai indeks, studi tersebut harus melakukan pembobotan terhadap kesembilan indikator (subindeks) yang menunjukkan perbandingan derajat pentingnya indikator tersebut dibandingkan dengan indikator lainnya.. Pembobotan tersebut dilakukan terhadap 12.187 responden pelaku usaha di 243 kabupaten/kota dari 15 provinsi yang disurvei. Berdasarkan penilaian responden, infrastruktur fisik daerah (35,5%) merupakan indikator terpenting, diikuti oleh indikator program pengembangan usaha (14,8%); akses terhadap lahan (14%); interaksi pemda dan pelaku usaha (10%); pajak, pungutan, dan biaya transaksi (9,9%); perizinan usaha (8,8%); keamanan dan resolusi konflik (4%). Indikator yang terendah bobotnya adalah perda (1%).

Dari hasil pembobotan tersebut, ditetapkanlah indeks tata kelola ekonomi daerah untuk tiap kabupaten/kota. Indeks untuk Kabupaten Flotim sendiri mencapai nilai 63 dan menempati peringkat 110 dari 243 kabupaten/kota yang disurvei (lihat Gambar 9).⁶



Gambar 9. Indeks tata kelola ekonomi Kabupaten Flotim

⁶Lampiran 6 menampilkan indeks dan subindeks yang diperoleh kabupaten/kota lain di NTT sebagai pembanding.

Dari Gambar 9 terlihat bahwa secara umum ada tiga masalah utama yang masih mengganggu dalam tata kelola ekonomi lokal di Kabupaten Flotim (lihat juga Lampiran 5). Pertama, belum adanya program pengembangan usaha dengan pemda yang dapat memperkenalkan pola manajemen kepada para pelaku usaha, dan melakukan pelatihan pekerja lokal, serta menghubungkan pelaku usaha lokal dengan pasar yang lebih luas. Hal ini ditunjukkan oleh nilai 39,3 pada subindeks tersebut. Kedua, kurangnya interaksi antara pemda dan pelaku usaha. Padahal hal ini sangat penting untuk memastikan bahwa ada kesesuaian antara investasi publik dan kebutuhan pelaku usaha. Pada subindeks ini, Flotim hanya mengumpulkan nilai 54,5. Ketiga, rendahnya kualitas infrastruktur lokal, misalnya, jalan, listrik, air, dan jaringan telekomunikasi yang kemudian menghambat perkembangan usaha dan investasi. Nilai subindeks ini hanya 57,9.

Sementara itu, hasil survei KPPOD di Flotim yang perlu dicermati adalah subindeks peraturan daerah. Hasil analisis terhadap perda di Flotim menunjukkan bahwa secara umum kualitas perda di Flotim baik, yaitu 87,2. Namun, catatan penting yang harus digarisbawahi adalah jumlah perda yang dianalisis terlalu sedikit, yaitu hanya maksimal empat perda untuk setiap kabupaten. Padahal perda terkait iklim usaha jumlahnya mencapai puluhan di setiap kabupaten. Jadi, kajian perda yang dianalisis oleh KPPOD belum dapat memberikan gambaran keseluruhan tentang peraturan daerah di tingkat kabupaten, yaitu sejauh mana menjamurnya peraturan daerah tersebut membebani dunia usaha.⁷

4.2 Produk Hukum Daerah

Produk hukum Kabupaten Flotim yang dikumpulkan karena dianggap relevan dengan studi iklim usaha seluruhnya berjumlah 40 buah. Namun setelah diseleksi, hanya ada 27 buah yang terkait langsung dengan pelaku usaha. Seleksi selanjutnya mengeluarkan produk hukum yang sudah kadaluwarsa dan sudah dibatalkan. Akhirnya, diperoleh 17 produk hukum yang siap dianalisis secara umum.

4.2.1 Pemetaan Identitas Produk Hukum Daerah

Peta identitas produk hukum daerah ini didasarkan pada UU No. 34/2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan PP No. 66/2001 tentang Retribusi Daerah. PP No. 66/2001 itu memuat secara rinci, produk hukum mana yang dapat digolongkan sebagai retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan perizinan tertentu.

Menurut UU No. 34/2000, kriteria retribusi tersebut (Pasal 18) adalah sebagai berikut.

Retribusi jasa umum:

- (i) bersifat bukan pajak dan bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu;
- (ii) jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
- (iii) jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum;
- (iv) jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi;
- (v) retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya;

⁷Nilai *trade off* yang dipilih oleh survei KPPOD. Luas dalam cakupan wilayah, yaitu 471 kabupaten/kota, namun sempit dalam jumlah perda yang dianalisis. Sebaliknya, studi iklim usaha yang dilakukan SMERU justru memilih sempit dalam cakupan wilayah, yaitu hanya tiga kabupaten/kota, namun luas dalam jumlah produk hukum, yaitu perda dan produk hukum lainnya yang dianalisis tak kurang 35 perda per kabupaten/kota.

- (vi) retribusi dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial; dan
- (vii) pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

Retribusi jasa usaha:

- (i) bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu; dan
- (ii) jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogianya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai, atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah.

Retribusi perizinan tertentu:

- (i) perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi;
- (ii) perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum; dan
- (iii) biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

Selain itu, PP No. 66/2001 Pasal 1 menambahkan bahwa retribusi ini ditarik atas kegiatan tertentu dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Selanjutnya, Pasal 21 menjelaskan bahwa tarif retribusi jasa umum didasarkan pada kebijakan daerah dengan mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan. Tarif retribusi jasa usaha didasarkan pada tujuan memperoleh keuntungan yang layak; sedangkan perizinan tertentu pada tujuan menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan.

Adapun penggolongan retribusi menurut PP No. 66/2001 adalah sebagai berikut.

Jenis-jenis retribusi jasa umum meliputi:

- (i) retribusi pelayanan kesehatan;
- (ii) retribusi pelayanan persampahan/kebersihan;
- (iii) retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil;
- (iv) retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat;
- (v) retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum;
- (vi) retribusi pelayanan pasar;
- (vii) retribusi pengujian kendaraan bermotor;
- (viii) retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran;
- (ix) retribusi penggantian biaya cetak peta;
- (x) retribusi pengujian kapal perikanan.

Jenis-jenis retribusi jasa usaha adalah:

- (i) retribusi pemakaian kekayaan daerah;
- (ii) retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan;
- (iii) retribusi tempat pelelangan;
- (iv) retribusi terminal;
- (v) retribusi tempat khusus parkir;

- (vi) retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa;
- (vii) retribusi penyedotan kakus;
- (viii) retribusi rumah potong hewan
- (ix) retribusi pelayanan pelabuhan kapal;
- (x) retribusi tempat rekreasi dan olah raga;
- (xi) retribusi penyeberangan di atas air;
- (xii) retribusi pengolahan limbah cair;
- (xiii) retribusi penjualan produksi usaha daerah.

Jenis-jenis retribusi perizinan tertentu:

- (i) retribusi izin mendirikan bangunan;
- (ii) retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol;
- (iii) retribusi izin gangguan;
- (iv) retribusi izin trayek.

Baik badan maupun penjelasan PP No. 66/2001 keduanya tidak menyebutkan secara eksplisit bagaimana menggolongkan perizinan usaha, seperti izin perdagangan, izin pergudangan, izin industri, izin perikanan, dan izin penimbunan BBM. Hal ini membuka peluang multi-interpretasi. Di satu sisi, penjelasan UU No. 34/2000 Pasal 18 Ayat 1 Huruf a menyatakan bahwa yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan umum pemerintahan. Secara implisit ini berarti perizinan usaha bukanlah jasa umum. Di lain pihak, KPPOD menggolongkan izin usaha ke dalam perizinan tertentu. Alasannya, retribusi perizinan tersebut ditarik dengan maksud untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan oleh pemda. Namun pihak Departemen Keuangan (dalam hal ini Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah) berpendapat bahwa dalam praktiknya, fungsi pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan hampir-hampir tidak ada dalam perizinan usaha. Pada dasarnya, proses perizinan usaha dimulai dari perizinan tertentu, yaitu izin gangguan. Terhadap izin ini diterapkan fungsi pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan. Jika izin gangguan sudah diperoleh, maka izin usaha hanya soal registrasi semata. Argumen lain adalah bahwa perizinan tertentu merupakan perizinan yang diberikan kepada usaha yang berpotensi mengganggu kepentingan umum atau berpotensi merusak lingkungan hidup. Karenanya diperlukan fungsi pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan. Jadi, izin usaha yang tidak mengganggu kepentingan umum dan tidak merusak lingkungan harusnya tidak termasuk dalam perizinan tertentu melainkan dalam jasa umum⁸.

Berdasarkan informasi dan argumen di atas, disusunlah peta identitas produk hukum daerah. Peta ini mengungkapkan bahwa sebagian besar produk hukum yang terkait dunia usaha berdampak pungutan. Dari 17 produk hukum ini, hanya empat buah (23,5%) yang tidak berdampak pungutan (lihat Tabel 14 dan Gambar 10). Selebihnya (76,5%) memuat kewajiban baik retribusi maupun pajak. Dari ketiga kewajiban ini, produk hukum yang membahas kewajiban membayar retribusi seluruhnya berjumlah 11 buah (64,7%), yaitu 29,4% beridentitas jasa umum; 29,4% jasa usaha; dan 5,9% perizinan tertentu. Adapun produk hukum yang mengatur kewajiban pajak proporsinya 11,8%.

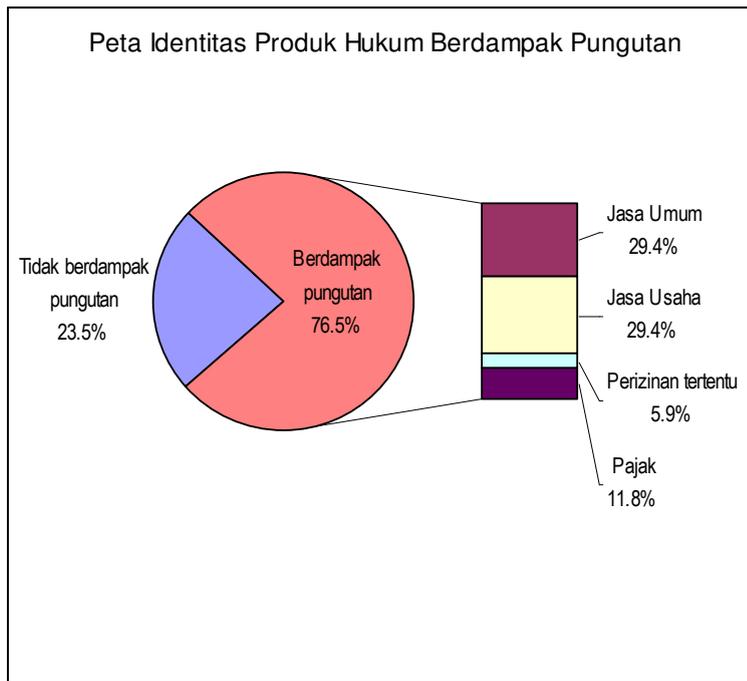
Pemetaan ini semata-mata didasarkan pada analisis tekstual produk hukum tersebut yang bisa berbeda dalam pelaksanaannya. Beberapa produk hukum memang tidak berdampak pungutan di dalam teks tetapi pungutannya tercantum pada produk hukum lainnya. Sebagai misal, retribusi izin usaha industri dan retribusi izin usaha perikanan, keduanya hanya memuat prosedur pemberian izin. Adapun retribusinya termuat dalam retribusi penggantian biaya

⁸Sebagai contoh, Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah akan mengganti golongan retribusi izin perikanan dari retribusi jasa umum menjadi perizinan tertentu karena *overfishing* dapat juga berpotensi merusak lingkungan laut.

administrasi. Perda sumbangan pihak ketiga pun demikian. Meskipun di dalam teks tidak terdapat indikasi tarif, pelaksanaan perda ini tidak serta merta berarti tidak berdampak pungutan. Pungutannya kemungkinan ada pada peraturan pelaksanaan yang lain.

Tabel 14. Peta Identitas Produk Hukum Daerah

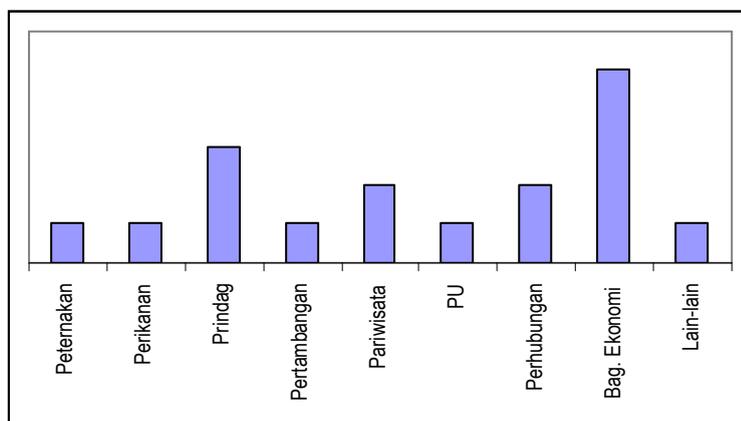
PRODUK HUKUM	BERDAMPAK PUNGUTAN = 76,5%				TIDAK BERDAMPAK PUNGUTAN = 23,5%
	Retribusi = 64,7%				
	Jasa Umum = 29,4%	Jasa Usaha = 29,4%	Perizinan Tertentu = 5,9%	Pajak = 11,8%	
1 Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah (Perda No. 5/1999) berikut perubahannya (Perda No. 3/2000)					
2 Pajak Hotel (Perda No. 13/2001)					
3 Pajak Restoran (Perda No. 14/2001)					
4 Retribusi Izin Usaha Perdagangan (Perda No. 11/2002)					
5 Retribusi Izin Pergudangan (Perda No. 12/2002)					
6 Sumbangan Pihak Ketiga (Perda No. 13/2002)					
7 Retribusi Air Bersih (Perda No. 19/2002)					
8 Retribusi atas Izin Penimbunan dan Penyimpanan BBM (Perda No. 2/2004)					
9 Retribusi Penggantian Biaya Administrasi (Perda No. 4/2005)					
10 Izin Usaha Industri (Perda No. 5/2005)					
11 Izin Usaha Perikanan (Perda No. 4/2006)					
12 Retribusi Izin Tempat Usaha (Perda No. 15/2002) berikut perubahannya (Perda No. 7/2007)					
13 Retribusi Pelayanan Pasar (Perda No. 1/2004) berikut perubahannya (Perda No. 8/2007)					
14 Retribusi Terminal (Perda No. 3/2004) berikut perubahannya (Perda No. 9/2007)					
15 Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal (Perda No. 5/2004) berikut perubahannya (Perda No. 11/2007)					
16 Retribusi Rumah Potong Hewan (Perda No. 16/2001) berikut perubahannya (Perda No. 13/2007)					
17 Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Perbu No. 23/2007)					



Gambar 10. Sebaran identitas produk hukum Kabupaten Flotim (n=17)

4.2.2 Peta Instansi Terkait Produk Hukum Daerah

Selanjutnya pemetaan juga dapat dilakukan berdasarkan instansi yang langsung terkait dengan produk hukum ini. Instansi ini merupakan instansi yang mengusulkan draf perda kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk diundangkan.



Gambar 11. Peta instansi terkait produk hukum daerah Kabupaten Flotim

Dari Tabel 15 dan Gambar 11 terlihat bahwa Bagian Ekonomi merupakan kantor pemda yang paling berperan dalam mengusulkan produk hukum. Semua produk hukum pungutan dan bukan pungutan yang bersifat lintas sektoral didraf oleh Bagian Ekonomi. Selain itu, Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi merupakan instansi yang paling banyak mengusulkan diundangkannya suatu perda. Hal ini dapat dimaklumi karena dinas tersebut memang terdiri dari tiga subdinas yang masing-masing merupakan subdinas yang cukup penting dalam perekonomian daerah. Dinas Perhubungan, Dinas Peternakan, dan Dinas Perikanan merupakan tiga instansi yang juga mengusulkan cukup banyak produk hukum. Selebihnya, instansi-instansi lainnya tidak berperan signifikan dalam mengusulkan diundangkannya perda.

Tabel 15. Instansi Terkait Produk Hukum Daerah

PRODUK HUKUM	DINAS YANG TERKAIT LANGSUNG								
	Peternakan = 5,9%	Perikanan = 5,9%	Perindustrian, Perdagangan, Koperasi = 17,6%	Pertambangan = 5,9%	Pariwisata = 11,8%	Pekerjaan Umum = 5,9%	Perhubungan = 11,8%	Bagian Ekonomi = 29,4%	Lain-lain = 5,9%
1 Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah (Perda No. 5/1999) berikut perubahannya (Perda No. 3/2000)								■	
2 Pajak Hotel (Perda No. 13/2001)					■				
3 Pajak Restoran (Perda No. 14/2001)					■				
4 Retribusi Izin Usaha Perdagangan (Perda No. 11/2002)			■						
5 Retribusi Izin Pergudangan (Perda No. 12/2002)			■						
6 Sumbangan Pihak Ketiga (Perda No. 13/2002)								■	
7 Retribusi Air Bersih (Perda No. 19/2002)						■			
8 Retribusi atas Izin Penimbunan dan Penyimpanan BBM (Perda No. 2/2004)				■					
9 Retribusi Penggantian Biaya Administrasi (Perda No. 4/2005)								■	
10 Izin Usaha Industri (Perda No. 5/2005)			■						
11 Izin Usaha Perikanan (Perda No. 4/2006)		■							
12 Retribusi Izin Tempat Usaha (Perda No. 15/2002) berikut perubahannya (Perda No. 7/2007)								■	
13 Retribusi Pelayanan Pasar (Perda No. 1/2004) berikut perubahannya (Perda No. 8/2007)								■	
14 Retribusi Terminal (Perda No. 3/2004) berikut perubahannya (Perda No. 9/2007)							■		
15 Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal (Perda No. 5/2004) berikut perubahannya (Perda No. 11/2007)							■		
16 Retribusi Rumah Potong Hewan (Perda No. 16/2001) berikut perubahannya (Perda No. 13/2007)	■								
17 Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Perbu No. 23/2007)									■

V. ANALISIS TEKSTUAL TERHADAP PRODUK HUKUM KABUPATEN FLORES TIMUR

Bab ini menganalisis 17 produk hukum secara umum dengan menggunakan kerangka KPPOD. Dari jumlah tersebut hanya sembilan produk hukum yang kemudian dibahas secara khusus, yaitu merujuk pada (i) potensi dampak ekonomi biaya tinggi; (ii) ketidakjelasan; dan (iii) kerancuan.

5.1 Analisis Umum Produk Hukum Kabupaten Flores Timur

Alat analisis yang digunakan di sini adalah alat analisis yang dipakai oleh KPPOD. Seperti dijelaskan dalam bagian metodologi, analisis ini melihat ketaatan produk hukum dalam tiga aspek. Pertama, aspek legal yang mencakup: (i) relevansi dasar hukum; (ii) kemutakhiran dasar hukum; dan (iii) kelengkapan yuridis formal. Kedua, aspek substansi yang meliputi: (i) hubungan antara tujuan, isi, dan pasal; (ii) kejelasan objek yang diatur; (iii) kejelasan subjek yang diatur; (iv) kejelasan hak dan kewajiban pelaku usaha dan pemda; (v) struktur dan besarnya tarif; (vi) standar pengurusan (waktu, biaya, prosedur); (vii) sanksi; (viii) filosofi dan prinsip pungutan. Ketiga, aspek prinsip yaitu: (i) prinsip *free internal economic zone*; (ii) prinsip persaingan sehat; (iii) prinsip nondistortif secara ekonomi; (iv) prinsip nondiskriminatif gender.

Tabel 16. Analisis Umum Produk Hukum Kabupaten Flores Timur

	PRODUK HUKUM	Indikasi Kebermasalahan		
		Aspek yuridis	Aspek substansi	Aspek prinsip
1.	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah (Perda No. 5/1999) berikut perubahannya (Perda No. 3/2000)	X	V	V
2.	Pajak Hotel (Perda No. 13/2001)	V	V	V
3.	Pajak Restoran (Perda No. 14/2001)	V	V	V
4.	Retribusi Izin Usaha Perdagangan (Perda No. 11/2002)	V	X	V
5.	Retribusi Izin Pergudangan (Perda No. 12/2002)	V	X	V
6.	Sumbangan Pihak Ketiga (Perda No. 13/2002)	V	V	V
7.	Retribusi Air Bersih (Perda No. 19/2002)	V	V	V
8.	Retribusi atas Izin Penimbunan dan Penyimpanan BBM (Perda No. 2/2004)	V	X	V
9.	Retribusi Penggantian Biaya Administrasi (Perda No. 4/2005)	V	V	X
10.	Izin Usaha Industri (Perda No. 5/2005)	V	X	V
11.	Izin Usaha Perikanan (Perda No. 4/2006)	V	X	V
12.	Retribusi Izin Tempat Usaha (Perda No. 15/2002) berikut perubahannya (Perda No. 7/2007)	V	X	V
13.	Retribusi Pelayanan Pasar (Perda No. 1/2004) berikut perubahannya (Perda No. 8/2007)	V	V	V
14.	Retribusi Terminal (Perda No. 3/2004) berikut perubahannya (Perda No. 9/2007)	V	V	V
15.	Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal (Perda No. 5/2004) berikut perubahannya (Perda No. 11/2007)	V	V	X
16.	Retribusi Rumah Potong Hewan (Perda No. 16/2001) berikut perubahannya (Perda No. 13/2007)	V	X	V
17.	Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Perbup No. 23/2007)	X	V	V

Keterangan: ✓ = Tidak bermasalah
X = Bermasalah

Analisis umum menunjukkan bahwa aspek yuridis belum terpenuhi pada produk hukum sebelum atau pada tahun 2000, yaitu tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah (Perda No. 3/2000) yang belum merujuk pada UU No. 34/2000 dan PP No. 66/2001. Demikian pula halnya dengan Peraturan Bupati tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Perbu No. 23/2007) yang belum merujuk pada PP No. 41/Permendagri No. 20/2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah.

Selain itu masih terdapat permasalahan dalam aspek substansi, yaitu karena perda tersebut belum melengkapi substansinya dengan ketentuan-ketentuan seperti yang disyaratkan oleh UU No. 34/2000⁹. Sebagai misal, umumnya produk hukum perizinan usaha tidak mencantumkan tanggal mulai berlakunya produk hukum tersebut. Selain itu standar pengurusan, yaitu waktu, biaya, dan prosedur pengurusan juga tidak tertera dalam teks produk hukum perizinan usaha.

Namun tiap produk hukum dapat mengatur hal yang spesifik sehingga analisis secara umum tidaklah cukup. Karenanya subbab berikut ini merupakan ulasan produk-produk hukum secara khusus, termasuk pembahasan aspek prinsip.

5.2 Analisis Khusus Produk Hukum Terkait Pelaku Usaha Kecil dan Menengah

Analisis khusus hanya dilakukan untuk produk-produk hukum yang diperkirakan berdampak besar terhadap pelaku usaha kecil dan menengah. Adapun produk-produk hukum ini adalah:

- (i) perda perizinan tertentu mencakup retribusi izin tempat usaha;
- (ii) perda jasa umum mencakup: (a) surat izin usaha perdagangan; (b) izin pergudangan; (c) izin usaha industri; (d) izin usaha perikanan; (e) izin penimbunan BBM; (f) biaya administrasi; (g) pasar; (h) air bersih; dan
- (iii) perda jasa usaha mencakup pelayanan pelabuhan kapal.

Ulasan mengenai kajian perda-perda ini juga dapat dilihat pada Lampiran 9–18 yang memuat bukan hanya kajian tekstual melainkan juga kajian kontekstualnya.

5.2.1 Perda No. 15/2002 dan Perda No. 7/2007 tentang Retribusi Izin Tempat Usaha

Ada dua pertimbangan yang mendasari keluarnya izin tempat usaha, yakni perlindungan terhadap kepentingan umum dan terhadap lingkungan hidup. Artinya, aspek eksternalitas merupakan titik tolak dikeluarkan atau ditolakannya izin ini. Oleh karena itu, wajar jika izin tempat usaha merupakan izin terpenting dan persyaratan utama dari keseluruhan perizinan yang harus diurus oleh pelaku usaha. Tanpa izin ini, tidak mungkin seorang pelaku usaha dapat mengurus izin usahanya. Sebaliknya, ketika izin ini sudah didapatkan, izin usaha kemudian hanya merupakan proses formalitas. Dengan kata lain, inti persoalan perizinan paling banyak ditentukan oleh izin tempat usaha ini.

⁹UU No. 34/2000 mensyaratkan ketentuan yang harus dimuat dalam peraturan daerah tentang retribusi sebagai berikut: (i) nama, obyek, dan subyek retribusi; (ii) golongan retribusinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Ayat 2; (iii) cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan; (iv) prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi; (v) struktur dan besarnya tarif retribusi; (vi) wilayah pemungutan; (vii) tata cara pemungutan; (viii) sanksi administrasi; (ix) tata cara penagihan; dan (x) tanggal mulai berlakunya.

Aturan mengenai retribusi izin tempat usaha dituangkan dalam Perda No. 15/2002, namun perubahannya dimuat dalam Perda No. 7/2007. Perubahan tersebut terkait dengan perubahan kelengkapan dokumen administrasi dan perubahan besaran tarif yang secara rinci dijabarkan dalam Tabel 17.

Tabel 17. Perbandingan Perda No. 15/2002 dan Perda No. 7/2007 serta Ketentuan Pemda¹⁰

	Perda No. 15/2002	Perda No. 7/2007	Ketentuan yang Dikeluarkan oleh Bagian Ekonomi
Kelengkapan dokumen administrasi (Pasal 4)	Surat keterangan pemilikan tempat dan usaha dari desa/lurah	Surat keterangan pemilikan tempat dan usaha dari desa/lurah	Surat keterangan pemilikan tempat dan usaha dari desa/lurah (Rp5.000–Rp10.000)
	Rekomendasi dari camat	Rekomendasi dari camat	Rekomendasi dari camat (Rp10.000)
	Rekomendasi dari Bappeda	Rekomendasi dari Bappeda	Rekomendasi dari Bappeda (Rp10.000)
	Rekomendasi dari Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda)	----	---
	Fotokopi IMB	Fotokopi IMB	---
	Foto kopi keterangan pajak dari Dispenda	Fotokopi keterangan pajak dari Dispenda	---
	Fotokopi KTP	Fotokopi KTP	Fotokopi KTP
	Denah lokasi kegiatan usaha	Denah lokasi kegiatan usaha	Denah lokasi kegiatan usaha, termasuk surat tidak berkeberatan dari tetangga
	Pas foto 4x6 2 lembar	Pas foto 4x6 2 lembar	Pas foto 4x6 2 lembar
	---	Fotokopi kartu tanda anggota Kadinda (bagi pengusaha menengah dan besar)	Fotokopi kartu tanda anggota Kadin Daerah (bagi pengusaha menengah dan besar)
---	---	Akta pendirian perusahaan (untuk pengusaha menengah dan besar)	
---	---	Fotokopi bukti pelunasan PBB	
Besaran tarif (Pasal 12)	Biaya administrasi Rp10.000	Usaha kecil Rp75.000	Usaha kecil Rp85.000 + biaya administrasi Rp10.000 = Rp95.000
	Biaya survey lapangan Rp50.000	Usaha menengah Rp100.000	Usaha menengah Rp100.000 + biaya administrasi Rp10.000 = Rp110.000
	Biaya pembinaan Rp25.000	Usaha besar Rp200.000	Usaha besar Rp200.000 + biaya administrasi Rp10.000 = Rp210.000

Tabel 17 menunjukkan bahwa Perda No. 7/2007 sudah meniadakan rekomendasi Bapedalda sebagai persyaratan SITU, meskipun menambahkan adanya kartu tanda anggota Kadinda. Namun yang nampaknya perlu disinkronkan lagi adalah adanya dokumen yang tidak disyaratkan oleh Perda No. 7/2007 tetapi justru disyaratkan oleh Bagian Ekonomi (kolom 2 dan kolom 3).

¹⁰Lihat juga Lampiran 9.

Hal lain yang menarik untuk dicermati dalam kelengkapan administrasi (Tabel 17) adalah kewajiban memiliki kartu tanda anggota (KTA) Kadinda. Ini artinya, sebelum mendapat izin tempat usaha, si pelaku usaha sudah harus terdaftar sebagai anggota Kadinda. Akan tetapi bukankah yang sebaliknya justru lebih logis: pelaku usaha mendapat izin tempat usaha dulu baru mendaftar menjadi anggota Kadinda. Masalahnya, seandainya izin tersebut tidak keluar, sia-sia pula keanggotaan Kadinda itu.

Dalam hal besaran tarif, terlihat pula perbedaan dalam hal biaya yang harus dikeluarkan oleh pelaku usaha kecil. Dalam Perda No. 7/2007 disebutkan bahwa biaya tersebut besarnya Rp75.000, namun dalam ketentuan Bagian Ekonomi disebutkan Rp85.000. Perbedaan ini harus diluruskan agar ada kejelasan bagi pelaku usaha kecil. Selain biaya tersebut, ada ketentuan biaya administrasi sebesar Rp10.000 untuk pengurusan izin. Biaya ini memang disyaratkan oleh Perda No. 4/2005 tentang Penggantian Biaya Administrasi (lihat Lampiran 8, Perda Pelayanan Administrasi, jenis pelayanan nomor 10).

Perda No. 7/2007 membagi usaha kecil, menengah, dan besar berdasarkan jenis usahanya. Usaha kecil adalah kios, warung makan, perbengkelan roda dua, rental, dan lembaga pelayanan jasa. Usaha menengah adalah usaha dengan badan hukum CV, jasa konsultasi, usaha dagang (UD), koperasi, pabrik oto (PO), yayasan, penginapan, perbengkelan roda empat, usaha mebel. Usaha besar adalah usaha berbadan hukum PT, BUMN, dan BUMD. Ketentuan ini hendaknya tidak mengenyampingkan bahwa dari sisi neraca usaha ada juga pelaku usaha warung makan, perbengkelan roda dua, dan lembaga pelayanan jasa yang berskala menengah. Di lain pihak, ada pula koperasi, yayasan, penginapan, serta usaha mebel yang neraca usahanya justru masuk dalam skala kecil.

Perda No. 15/2002, Perda No. 7/2007, dan ketentuan yang dikeluarkan oleh Bagian Ekonomi, semuanya tidak menjelaskan secara khusus berapa lama waktu pengurusan izin tempat usaha ini. Padahal informasi ini seharusnya sudah menjadi informasi standar dalam pelayanan publik, terutama bagi pelaku usaha.

Ongkos-ongkos lain sehubungan dengan pelayanan izin tempat usaha adalah rekomendasi dari kepala desa/lurah (Rp5.000–Rp10.000), rekomendasi dari camat (Rp10.000), dan rekomendasi dari Bappeda (Rp10.000).

5.2.2 Perda Jasa Umum: Perizinan Usaha

Ada lima perizinan usaha yang berhasil dikumpulkan selama kunjungan, yaitu surat izin usaha perdagangan, izin pergudangan, izin usaha industri, izin usaha perikanan, dan izin penimbunan BBM.

Tabel 18. Analisis Perda Jasa Umum: Perizinan Usaha¹¹

Kriteria	Perda Surat Izin Usaha Perdagangan (Perda No. 11/2002)	Perda Izin Pergudangan (Perda No. 12/2002)	Perda Izin Usaha Industri (Perda No. 5/2005)	Perda Izin Usaha Perikanan (Perda No. 4/2006)	Perda Izin Penimbunan BBM (Perda No. 2/2004)
Lama pengurusan	---	---	---	---	---
Biaya pengurusan	Kecil: Rp250.000 Menengah: Rp500.000 Besarnya: Rp750.000	Gol 1: Rp25.000 Gol 2: Rp50.000 Gol 3: Rp75.000 Gol 4: Rp100.000 Gol 5: Rp150.000 Gol 6: Rp200.000	Tidak disebutkan	Tidak disebutkan	Tarif penimbunan: Besarnya: Rp2.000.000 Menengah: Rp750.000 Kecil: Rp200.000 Retribusi izin: s.d. 600 l: Rp50.000 > 600 l: Rp100.000
Wajib retribusi	Semua perusahaan perdagangan <u>kecuali perusahaan kecil perorangan di sektor informal.</u>	Semua jenis pergudangan <u>kecuali pelabuhan yang dikuasai oleh pengusaha pelabuhan kawasan berikat gudang yang melekat pada industrinya).</u>	Setiap pribadi atau badan yang mendirikan industri dengan <u>nilai investasi 5– 200 juta rupiah.</u>	Setiap orang/badan yang memperoleh manfaat langsung dari sumber daya ikan dan lingkungannya, <u>kecuali nelayan kecil dan pembudaya ikan kecil.</u>	Pribadi/badan yang melakukan penimbunan atau penyimpanan BBM dengan tujuan untuk diperdagangkan <u>(tanpa pengecualian).</u>

a) Lama Pengurusan dan Biaya Pengurusan

Lama pengurusan izin merupakan hal yang harus diketahui oleh pihak pelaku usaha. Semakin lama izin diurus, semakin tinggi biaya yang ditanggung oleh pelaku usaha. Namun tidak satu pun perda yang secara khusus mencantumkan tentang lama pengurusan izin ini. Di lain sisi, tidak semua produk hukum secara khusus menyebutkan biaya pengurusan izin, misalnya, perda tentang izin usaha industri dan perda tentang izin usaha perikanan. Padahal informasi mengenai biaya resmi tersebut sangat penting untuk diketahui. Karenanya, penambahan kedua kriteria ini perlu dilakukan untuk memberi kejelasan bagi pelaku usaha, terutama untuk melakukan persiapan usahanya.

b) Wajib Retribusi

Dalam hal wajib retribusi, hampir setiap perda mencantumkan secara jelas pelaku usaha mana yang tidak perlu mengurus perizinan usaha tersebut. Hanya perda izin penimbunan BBM saja yang tidak memuat hal ini. Jika demikian, siapa pun yang menimbun BBM dapat terjerat oleh perda ini. Artinya, perda ini dapat memukul pelaku usaha mikro sekalipun.

c) Dokumen yang Disyaratkan dalam Pengurusan Izin

Tabel 19 menjabarkan jenis-jenis dokumen, baik dokumen umum maupun dokumen khusus yang disyaratkan oleh setiap perda. Terlihat pula bahwa pemilikan terhadap surat izin tempat

¹¹Lihat juga Lampiran 10-14.

usaha merupakan persyaratan mutlak dalam pengurusan surat izin usaha di tingkat sektoral. Kenyataannya, terjadi duplikasi dokumen dalam pengurusan izin. Misalnya, dokumen-dokumen seperti: (i) fotokopi akta pendirian perusahaan, (ii) fotokopi KTP, (iii) fotokopi NPWP, (iv) fotokopi IMB, dan (v) peta lokasi kegiatan usaha sudah menjadi persyaratan dalam pengurusan izin tempat usaha. Pelaku usaha yang sudah mendapatkan izin tempat usaha secara otomatis sudah memenuhi kewajiban menyetor dokumen tersebut. Namun kenyataannya, dokumen tersebut ternyata masih disyaratkan juga pada saat mengurus izin usaha. Seandainya semua perizinan berada dalam satu kelembagaan, duplikasi seperti ini tentu dapat dihindari. Artinya, proses perizinan bisa dibuat menjadi lebih efisien dan efektif.

5.2.3 Perda Penggantian Biaya Administrasi (Perda No. 4/2005)¹²

Perda ini merupakan salah satu produk hukum yang penting karena memuat 76 jenis pelayanan administrasi berikut biayanya. Jika diklasifikasikan lebih lanjut, jenis tersebut mencakup surat-surat: (i) umum; (ii) rekomendasi bupati; (iii) sektor transportasi; (iv) sektor peternakan; (v) sektor perikanan; (vi) sektor kehutanan; (vii) sektor pekerjaan umum; (viii) sektor pertanian; (ix) koperasi; (x) catatan sipil; (xi) perdagangan; (xii) ketenagakerjaan; (xiii) perbankan; (xiv) organisasi sosial; (xv) kesehatan; (xvi) komunikasi dan Radio Siaran Pemerintah Daerah. Jenis dan biaya pelayanan ini dapat dilihat di lampiran.

Beberapa kejanggalan yang ditemukan pada perda ini adalah sebagai berikut.

a) Pungutan Berganda

Setiap perizinan, baik perizinan tertentu maupun perizinan dalam jasa umum sudah memungut biaya yang seharusnya juga mencakup biaya administrasi. Menjadi berlebihan jika kemudian pelaku usaha juga harus dikenakan lagi biaya administrasi seperti yang tercantum dalam perda ini. Sebagai contoh, Perda No. 7/2007 memuat biaya pengurusan izin tempat usaha bagi pelaku usaha kecil, menengah, dan besar. Lalu Perda No. 4/2005 menambahkan biaya administrasi atas izin tempat usaha tersebut (pungutan nomor 10). Ini berarti, terjadi pungutan berganda atas objek yang sama. Padahal pungutan atas perizinan harusnya sudah menjadi satu kesatuan yang mencakup proses pemeriksaan maupun biaya administrasinya.

b) Pungutan yang Melanggar Prinsip Free Internal Economic Zone

Sebagai sebuah negara, Indonesia merupakan satu kesatuan ekonomi perdagangan bebas. Kondisi ini diharapkan mendorong peningkatan daya saing antarwilayah dan menarik investasi. Perdagangan antarwilayah dalam negara Indonesia haruslah bebas hambatan. Artinya, pungutan atas barang yang diperdagangkan ke luar provinsi dan pungutan di sektor transportasi juga harus ditiadakan. Pungutan tersebut selain mengancam perdagangan bebas dalam wilayah Indonesia juga menurunkan daya saing ekonomi Indonesia. Beberapa pungutan yang dianggap melanggar ini adalah surat izin pengeluaran ternak (nomor 18), surat izin pengangkutan hasil laut (nomor 26), surat izin operasi angkutan barang (nomor 5).

¹²Lihat juga Lampiran 15.

Tabel 19. Jenis Dokumen Umum dan Dokumen Khusus yang Disyaratkan oleh Peraturan Daerah¹³

Jenis Dokumen Umum/Khusus yang Disyaratkan	Perda Surat Izin Usaha Perdagangan (Perda No. 11/2002)	Perda Izin Pergudangan (Perda No. 12/2002)	Perda Izin Usaha Industri (Perda No. 5/2002)	Perda Izin Usaha Perikanan (Perda No. 7/2002 dan Perda No. 4/2006)	Perda Izin Penimbunan BBM (Perda No. 2/2004)
Fotokopi SITU	V	V	V	V	V
Fotokopi akta pendirian usaha atau koperasi	V		V	V	V
Fotokopi KTP pemilik atau penanggung jawab	V	V	V		
Fotokopi NPWP perusahaan	V		V	V	V
Neraca awal perusahaan	V		V		
Fotokopi IMB		V	V		
Fotokopi SIUP		V			V
Dokumen khusus yang disyaratkan			Rekomendasi kelayakan lingkungan dari Bappedalda.	Dokumen kapal yang dimiliki. Referensi bank. Rencana usaha. Daftar personalia perusahaan. Izin lokasi untuk usaha. budidaya & pembenihan. Upaya pengelolaan lingkungan. Upaya pemantauan lingkungan. Analisis mengenai dampak lingkungan. Rekomendasi Dinas Perikanan & Kelautan. Surat penangkapan ikan bagi usaha penangkapan ikan/Dinas Perikanan. Surat budidaya ikan bagi usaha budidaya dan pembenihan ikan/Dinas Perikanan. Surat pengelolaan ikan bagi usaha pengelolaan ikan. Surat pembelian dan pengumpulan hasil laut bagi usaha pembelian dan pengumpulan hasil laut. Surat izin kapal penangkapan ikan Indonesia dan/atau surat izin kapal penangkapan dan pengangkutan ikan Indonesia bagi usaha penangkapan dan/atau pengangkutan ikan.	Upaya pengelolaan lingkungan. Upaya pemantauan lingkungan. Surat permohonan kepada bupati. Fotokopi persetujuan prinsip dari bupati. Peta lokasi kegiatan usaha. Surat keterangan fiskal daerah.
Jumlah dokumen yang disyaratkan	5	4	7	17	10

¹³Lihat juga Lampiran 10-14.

c) Pungutan yang Tumpang-Tindih dengan Pajak

Pungutan atas jasa pemberian pekerjaan perikanan kepada pihak ketiga (nomor 28) dianggap tumpang-tindih dengan pajak. Pelaku usaha sudah dikenakan pajak penghasilan (PPH) yang umumnya langsung dipotong oleh pemerintah terhadap jasa pekerjaan tersebut. Selain itu, dasar pungutan juga diragukan karena tidak terdapat imbal jasa yang diberikan atas pungutan tersebut. Pemberian pekerjaan kepada pihak swasta seharusnya didasarkan pada proses tender dan bukan atas pungutan.

d) Perda Jasa Umum lainnya: Retribusi Pasar dan Retribusi Air Bersih

Mayoritas pelaku usaha di Kabupaten Flores Timur bergerak di bidang perdagangan. Berdasarkan catatan Bagian Ekonomi Pemda Flotim, pada 2008 saja jumlah pendaftar izin tempat usaha bidang perdagangan mencapai 45%. Pelaku usaha berskala kecil umumnya memanfaatkan pasar sebagai tempat berjualan. Sebab itu, sangat penting untuk menganalisis produk hukum yang mengatur pelayanan pasar. Di lain pihak, pelayanan air bersih mutlak diperlukan, bukan hanya oleh pelaku usaha tetapi juga oleh masyarakat luas. Baik pelayanan pasar maupun pelayanan air bersih, keduanya termasuk dalam perda jasa umum. Artinya, tarif yang ditetapkan bukan atas dasar memperoleh keuntungan melainkan untuk menutup sebagian atau seluruh ongkos pelayanan.

Tabel 20 menjelaskan persyaratan administrasi berikut ketentuan untuk mendapatkan tempat berjualan di pasar.

Tabel 20. Analisis Perda Retribusi Pasar dan Retribusi Air Bersih¹⁴

Kriteria	Retribusi Pasar (Perda No. 1/2004)	Retribusi Air Bersih (Perda No. 19/2002)
Persyaratan dan ketentuan	<ul style="list-style-type: none"> Untuk mendapatkan hak tempat <i>dasaran</i> - surat izin bupati (Rp25.000); - biaya administrasi izin pakai Rp2.000/surat. 	<ul style="list-style-type: none"> Untuk penyambungan baru: - harga bahan = 60% x jumlah biaya; - biaya tenaga, mobilisasi, perencanaan = 40% x jumlah biaya sebelum pajak; - pajak = 11.5% (harga bahan + biaya tenaga kerja, mobilisasi, perencanaan); - jaminan (Rp80.000 – Rp500.000, bergantung pada jenis kelompok pelanggan)
	Ketentuan lain: <ul style="list-style-type: none"> - hak tempat <i>dasaran</i> berlaku 10 tahun dan dapat diperpanjang; - hak tempat <i>dasaran</i> harus didaftar-ulang setiap tahun; - izin pakai tidak dapat dialihkan; (dijual/disewakan) kecuali ada surat izin bupati - biaya balik nama karena jual beli adalah 50% dari besarnya retribusi selama 3 bulan; - biaya balik nama karena hibah adalah 25% dari besarnya retribusi selama 3 bulan. 	<ul style="list-style-type: none"> Untuk pemeliharaan <i>water meter</i>: - <i>water meter</i> 0,5 inci = Rp2.500/bulan - <i>water meter</i> 0,75 inci = Rp 7.500/bulan - <i>water meter</i> 1 inci = Rp15.000/bulan - <i>water meter</i> 1,5 inci = Rp22.500/bulan - <i>water meter</i> 2 inci = Rp35.000/bulan - <i>water meter</i> 3 inci = Rp65.000/bulan - <i>water meter</i> 4 inci = Rp75.000/bulan
		Biaya administrasi Rp1.000.

¹⁴Lihat juga Lampiran 16-17

Kriteria	Retribusi Pasar (Perda No. 1/2004)	Retribusi Air Bersih (Perda No. 19/2002)
Struktur tarif	Berdasarkan jenis, lokasi, dan luas tempat <i>dasaran</i> .	Berdasarkan kelompok pelanggan: (i) RT, yayasan sosial, yayasan pendidikan, rumah ibadah, instansi pemerintah, hidran umum, WC umum, terminal air; (ii) industri & niaga; (iii) khusus: pelabuhan, PLN.
Kewajiban pelaku usaha	<ul style="list-style-type: none"> - membayar retribusi pasar sesuai ketentuan; - mendaftarkan ulang hak tempat <i>dasaran</i> setiap tahun (biaya administrasi Rp2.000); - memelihara kebersihan, kerapian, keamanan tempat <i>dasaran</i> dan dagangan serta inventarisasinya; - mengatur barang dagangan secara teratur dan tak mengganggu lalu lintas orang di pasar; - menyediakan alat pemadam kebakaran. 	<ul style="list-style-type: none"> - membayar tagihan bulan bersangkutan pada tanggal 10 sampai tanggal 20 bulan berikutnya; - keterlambatan ditoleransi selama 10 hari terhitung sejak tanggal 21 (dengan membayar denda).
Sanksi keterlambatan pembayaran retribusi	<ul style="list-style-type: none"> - denda 2% per bulan dari jumlah retribusi yang harus dibayar; - keterlambatan lebih dari 3 bulan berturut-turut, izin dapat dicabut. 	<ul style="list-style-type: none"> - denda administrasi karena keterlambatan Rp2.500/hari; - keterlambatan lebih dari 10 hari, jaringan diputus; - biaya penyambungan kembali Rp25.000.
Larangan	<ul style="list-style-type: none"> - merombak, menambah, mengubah bangunan tempat <i>dasaran</i>, kecuali atas izin bupati; - memperluas tempat <i>dasaran</i> yang telah ditetapkan - menjualbelikan atau memindahtangankan hak pakai tanpa izin bupati; - menjadikan tempat <i>dasaran</i> sebagai gudang atau tempat tinggal. 	<ul style="list-style-type: none"> - merusak dengan sengaja boks pengaman <i>water meter</i>, merusak segel, memecahkan kaca meteran dipidana dengan hukuman kurungan maksimal 1 tahun atau dengan maksimal 5 juta rupiah; - kerusakan <i>water meter</i> karena kelalaian atau mengambil air sebelum pemasangan <i>water meter</i> dipidana dengan hukuman kurungan maksimal 1 bulan atau denda maksimal Rp500.000;

Dalam perda pasar, persyaratan administrasi berikut ketentuan untuk mendapatkan tempat berjualan di pasar tidak menjelaskan secara khusus apakah biaya administrasi izin pakai sama dengan biaya administrasi pendaftaran ulang. Selain itu, tercantum pula biaya balik nama karena jual beli sejumlah 50% dari besarnya retribusi selama 3 bulan, dan karena hibah sejumlah 25% dari besarnya retribusi selama 3 bulan. Hal ini dianggap memberatkan pedagang kecil, padahal proses balik nama hanya sekadar proses administrasi. Selain itu, semangat perda jasa umum ini adalah pelayanan terhadap masyarakat dan bukan untuk tujuan komersial. Karenanya sedapat mungkin biaya diringkankan. Di lain pihak, perda air bersih mewajibkan pelanggan untuk membayar jaminan, namun tidak secara jelas disebutkan bagaimana jaminan tersebut dikembalikan.

5.2.4 Perda Jasa Usaha: Perda No. 5/2004 tentang Pelayanan Pelabuhan Kapal

Pelayanan pelabuhan kapal merupakan jasa usaha karena pada prinsipnya hal ini dapat dilaksanakan oleh swasta. Wajar jika orientasi komersial diterapkan oleh pemda dalam pelayanan ini. Rujukan hukum perda ini belum lengkap karena belum mencantumkan UU No. 21/1999 tentang Pelayanan; PP No. 69/2001 tentang Kepelabuhanan; Kepmenhub No. 53/2002 tentang Tatahan Kepelabuhanan Nasional; dan Kepmenhub No. 54/2002 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut.

Perda ini memungut muatan langsung dari dan ke kapal¹⁵. Padahal barang yang dimuat langsung sebenarnya tidak menggunakan fasilitas penimbunan, dan oleh karena itu tidak perlu

¹⁵Lihat juga Lampiran 18.

dikenakan pungutan. Tarif yang berlebih ini berpotensi distortif secara ekonomi karena dapat meningkatkan komponen biaya dan, pada akhirnya, merugikan konsumen. Selain itu, cukup mengherankan jika uang tambat kapal asing di pinggiran pelabuhan juga lebih murah daripada ongkos yang dibebankan pada kapal dalam negeri. Dalam hal ini prinsip persaingan sehat berpotensi untuk dilanggar.

VI. ANALISIS KONTEKSTUAL TERHADAP PRODUK HUKUM DI KABUPATEN FLORES TIMUR

Analisis kontekstual merupakan rangkuman hasil diskusi kelompok terfokus (FGD) dan wawancara dengan pelaku usaha dan instansi terkait selama berada di lapangan. Berbeda dengan analisis tekstual dalam bab sebelumnya, analisis kontekstual ini menyoroti aspek pelaksanaan dan penegakan hukum produk-produk hukum yang berhubungan dengan iklim usaha di Flotim.

Dalam tahap kedua ini, 79 pelaku usaha hadir dalam 5 kali pertemuan, yaitu FGD sektor perdagangan sembako, sektor perdagangan hasil bumi, sektor jasa, sektor perikanan, serta FGD khusus untuk perempuan pelaku usaha. Selain itu, wawancara juga dilakukan secara individual dengan 10 orang pelaku usaha yang jenis usahanya belum termasuk dalam FGD.

6.1 Analisis Umum: Perizinan Usaha

Secara umum, ada beragam tanggapan terhadap perizinan usaha yang dikumpulkan selama FGD dan wawancara. Sebagian besar pelaku usaha tidak merasakan perizinan usaha—dalam hal ini SITU, SIUP, dan TDP—menyulitkan mereka. Prosedur, waktu, dan biaya dianggap masih dalam skala kewajaran. Namun, ada pula yang merasa prosedur yang ditempuh selama ini cukup berbelit-belit. Mereka yang umumnya mengeluh terhadap perizinan usaha adalah pelaku usaha jasa konstruksi yang mengikuti tender pemerintah dan harus memenuhi berbagai macam persyaratan mengenai perizinan usaha. Namun, ini bukan keluhan yang muncul hanya di Flotim. Keluhan yang sama dari para kontraktor juga ditemukan di Kota Kupang dan Kabupaten TTU.

Dalam kaitannya dengan pembiayaan perizinan, koordinator unit pelayanan terpadu satu pintu (UPTSP) mengatakan bahwa biaya pembuatan SITU untuk usaha yang tidak berbadan hukum adalah Rp85.000, sedangkan yang berbadan hukum adalah sebesar Rp100.000 untuk CV dan Rp200.000 untuk PT. Adapun biaya administrasi Rp10.000 yang tercantum dalam ketentuan Bagian Ekonomi (lihat Tabel 17) ternyata tidak dilaksanakan. Namun, tetap saja ada penyimpangan dari biaya yang diamanatkan oleh Perda No. 7/2007, yaitu Rp75.000, dengan biaya yang diterapkan bagi usaha kecil, yaitu Rp85.000.

Jika mengacu kepada Permendag No. 36/M-DAG/PER/9/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Permendag No. 37/M-DAG/PER/9/2007 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Perusahaan, maka baik SIUP maupun TDP tidak dikenakan biaya pada saat pendaftarannya. Ada beberapa pelaku usaha yang mengetahui hal ini, namun tetap memberikan “uang pengertian” yang nilainya mencapai Rp100.000. Mereka mengatakan, “Tidak mungkin mengurus tanpa memberikan uang.”

Kotak 13

Unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu (UPTSP)

Unit yang dikepalai oleh seorang koordinator ini berada di bawah Bagian Organisasi Tata Laksana. Berbeda dari acuan dalam Permendagri No. 20/2008 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang mengharuskan pucuk pimpinan adalah seorang pejabat struktural, pelayanan satu pintu di Kabupaten Flotim hanya dipimpin oleh seorang pejabat fungsional. Kerancuan ini menyebabkan penandatanganan surat izin masih harus dilakukan oleh bupati atau wakil bupati atau sekretaris daerah. Karena jabatan fungsional tersebut, koordinator bahkan tidak boleh membubuhkan paraf yang biasanya dilakukan sebelum menyerahkan dokumen kepada bupati. Paraf dilakukan oleh Kepala Bagian Ekonomi.

Namun bangunan kantor UPTSP yang mulai dipakai sejak Oktober 2008 sendiri sudah cukup memadai sebagai sebuah kantor perizinan. Ketika dikunjungi oleh Tim SMERU, terlihat staf yang semuanya masih muda sibuk membantu para pelaku usaha yang mengurus SITU.

Saat ini, UPTSP memang baru menangani pengurusan SITU sambil menunggu *launching* (peresmian) unit tersebut. Setelah peresmian, unit ini sudah bisa melaksanakan tiga perizinan sekaligus secara paralel, yaitu SITU, SIUP, dan TDP. Pengurusan secara paralel ini memperbaiki tradisi lama yang mengatur bahwa SIUP dan TDP hanya bisa diurus setelah pelaku usaha mendapatkan SITU. Jadi ada perbaikan dalam hal penghematan waktu, biaya, dan penyederhanaan prosedur, serta dokumen yang disyaratkan. Tentu saja hal ini merupakan terobosan yang bagus bagi iklim usaha. Diakui oleh koordinatornya bahwa pada 2009, unit ini sudah mengeluarkan 147 SITU dari total target 270 buah.

UPTSP dibentuk atas bantuan Swisscontact. Saat ini seluruh petugas UPTSP yang jumlahnya sembilan orang telah mendapat dua pelatihan: pelatihan pelayanan satu pintu dan pelatihan pelayanan prima. Adapun UPTSP ke depannya akan menangani 29 perizinan yang sebelumnya berada di bawah satuan kerja perangkat daerah (SKPD).

6.2 Analisis Sektoral

6.2.1 Sektor Perdagangan Sembako

Persyaratan SITU yang disebutkan oleh pedagang terdiri dari fotokopi KTP/KK, surat keterangan lurah dan camat, denah lokasi, bukti pelunasan PBB, surat rekomendasi Bappeda. Hal ini sudah sesuai dengan ketentuan (lihat Tabel 17).

Pada dasarnya, para pedagang sembako tidak memperlumahkan biaya, waktu, dan prosedur perizinan. Pengurusan SITU, SIUP, dan TDP—menurut mereka—memakan biaya antara Rp200.000 dan Rp250.000. Namun, ada pula pedagang yang menghabiskan dana sampai Rp380.000.

Dari keterangan yang dikumpulkan, ada pelaku usaha yang mengatakan bahwa mereka membayar surat keterangan dari desa dan camat masing-masing sebesar Rp10.000 dan surat rekomendasi dari Bappeda sebesar Rp25.000. Dua surat yang pertama sudah sesuai ketentuan. Namun, yang terakhir (surat rekomendasi dari Bappeda) justru nilainya di atas yang ditentukan (lihat Tabel 17). Sejatinya, rekomendasi Bappeda biayanya Rp10.000 saja.

Selain perizinan usaha, para pedagang membayar retribusi pasar Rp3.000/hari untuk kios di bagian depan dan Rp500–Rp1.000 untuk yang di belakang. Retribusi ini dipungut oleh Dispenda. Uang keamanan yang harus dibayar Rp10.000/tahun. Pedagang di pasar tidak dikenakan pungutan kebersihan. Hal ini sangat berbeda dengan tarif retribusi pasar dalam Perda No. 1/2004. Belum dipahami apakah tarif dalam perda tersebut diperbarui lagi karena nilai dalam perda tersebut ditetapkan pada 2004, yang tidak sesuai dengan nilai uang pada 2009. Namun jika diperbarui, seharusnya ada kejelasan mengenai dasar hukumnya. Baik pajak maupun retribusi tidak boleh diterapkan tanpa perda.

6.2.2 Sektor Perdagangan Hasil Bumi

Selain perizinan usaha, pedagang hasil bumi juga harus berurusan dengan pihak Dinas Kehutanan dan Perkebunan untuk membayar retribusi hasil hutan.¹⁶ Berikut ini adalah pungutan terhadap beberapa jenis hasil hutan.

Tabel 21. Provisi Sumber Daya Hutan yang Berlaku di Flores Timur

Jenis Hasil Hutan	Pungutan
Pinang kering	Rp250/kg
Pinang buah	Rp150/kg
Kemiri isi	Rp160/kg
Kemiri biji	Rp50/kg
Asam biji	Rp17,5/kg
Asam isi	Rp75/kg

Sumber: Keputusan Menteri Kehutanan No. 858-859/1999.

Dalam sebuah wawancara, salah seorang pedagang hasil bumi mengungkapkan bahwa surat izin keluar bagi hasil hutan tersebut memang tidak sulit untuk diperoleh. Prosedurnya pun mudah. Namun, dia merasa tidak adil jika tarif yang dibayarnya sebagai pedagang Flotim berbeda dari tarif yang dibayar oleh pedagang Maumere yang membeli hasil bumi di Flotim. Misalnya, pedagang Flotim membayar kemiri isi Rp160/kg, sedangkan pedagang Maumere hanya membayar Rp50/kg. Ketika dikonfirmasi, beberapa pejabat di Dinas Kehutanan dan Perkebunan mengatakan bahwa perbedaan tersebut timbul karena adanya perbedaan tingkat kepatuhan terhadap peraturan tersebut. Di Flotim, pejabat dinas lebih patuh terhadap peraturan. Jika mengangkut kemiri isi, maka dinas akan mencatat sebagai kemiri isi dan memungut provisi sesuai tarif kemiri isi. Di Maumere, pejabatnya mungkin tidak sepatuh itu. Kemiri isi yang diangkut dicatat dan dibayarkan provisinya sebagai kemiri biji, yang nilainya lebih rendah daripada kemiri isi.

Masalah lain yang dihadapi oleh pedagang pengumpul mete adalah adanya peraturan desa (perdes) yang mengharuskan pembayaran Rp1.000.000/pedagang/musim panen. Perdes ini baru berlaku di sebagian kecil desa di daratan Flotim, sedangkan di Adonara masalah ini belum muncul. Para pengumpul menjadi sangat resah karena nilai pungutannya dibuat sama di antara mereka. Pengumpul yang membeli 100 kg mete membayar sama dengan pengumpul lain yang membeli 10 ton. Mereka yang menolak membayar sesuai perdes tidak akan diizinkan masuk ke desa untuk membeli mete.

Salah seorang pengumpul yang hadir dalam FGD mengungkapkan kekesalannya atas perdes ini. Baginya, kehadirannya di desa pada saat musim panen hanya semata-mata menagih piutangnya pada petani mete. Sistem ijon sudah sejak lama berlangsung dan dirinya sudah memberi pinjaman dalam bentuk sembako kepada banyak petani. Oleh karena itu, perdes tersebut harusnya tidak diberlakukan karena para pengumpul hanya datang ke desa untuk mengambil piutangnya saja (dalam bentuk mete).

¹⁶Menurut Dinas Kehutanan dan Perkebunan, pungutan ini disebut provisi sumber daya hutan (PSDH), yang dasarnya adalah Kepmenhut No. 858-859/1999. Pungutan ini seluruhnya disetorkan ke rekening Menteri Kehutanan. Misalnya, setoran untuk 2008 nilainya kira-kira Rp60.000. Sebagai imbalannya, ada proyek kehutanan dari pusat untuk daerah.

Ketika dikonfirmasi, Kepala Desa Bantalan mengatakan bahwa desa tetangga, yakni Desa Balokering dan Desa Waemana sudah menerapkan peraturan ini. Desa Bantalan pun sudah mengadakan enam kali turun-ke-bawah (turba) di tingkat dusun dan mengundang para pengusaha untuk berembuk. Dari hasil turba itu diketahui bahwa pengusaha tidak berkeberatan, sehingga perdes akan segera diberlakukan dalam tahun ini. Di Desa Bantalan nilai yang harus dibayar bukan Rp1.000.000 melainkan hanya Rp750.000/pengumpul sebagai uji coba pertama.

Di beberapa desa, misalnya, Desa Bantalan, rancangan peraturan desa (ranperdes) ini telah disetujui oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) sehingga dapat segera dikirimkan ke kabupaten untuk diundangkan oleh pihak Sekretariat Daerah.¹⁷ Namun, mengingat lamanya proses pengundangannya di tingkat kabupaten, ranperdes ini segera diberlakukan tahun ini karena pada dasarnya sudah disetujui oleh BPD.

Dikatakan pula oleh kepala desa bahwa perdes ini semata-mata merupakan kontribusi para pengusaha terhadap desa untuk meningkatkan pendapatan asli desa (PADes). Menurutnya, nilai yang sama memang diberlakukan pada semua pengumpul karena pihak desa tidak punya tenaga untuk mengawasi penimbangan dan membebaskan pungutan berdasarkan berat mete yang ditransaksikan. Selain itu, jalan keluar masuk desa cukup banyak sehingga tidak dimungkinkan untuk mengawasi jual beli di setiap jalan masuk.

Pejabat Dinas Kehutanan menambahkan bahwa adanya pungutan ini membantu pihak dinas untuk mendata produksi hasil hutannya. Demikian juga halnya dengan perdes yang diharapkan dapat membantu pihak desa mendata produksi mete yang dihasilkan desa tersebut.¹⁸

6.2.3 Sektor Jasa

Bagi jasa angkutan kota, izin trayek sudah tetap jumlahnya dan tidak ditambah lagi. Karena pertimbangan ukuran kota Larantuka yang tergolong kecil, pemda tidak mengeluarkan izin trayek baru dalam kota. Hasilnya, terjadi jual beli trayek di bawah tangan dengan harga yang sangat mahal. Jika ada usaha angkutan yang bangkrut, pihak lain dapat membeli izin trayeknya. Izin trayek diperjualbelikan sampai 20-an juta rupiah. Sementara itu, pembaruan izin trayek setiap tahunnya menelan biaya Rp125.000 dan biaya kir yang harus dibayarkan setiap enam bulan sebesar Rp85.000.

Pelaku usaha bengkel motor yang diwawancarai mengeluhkan sulitnya mengurus SITU dan SIUP di Larantuka, apalagi karena harus berkeliling dari satu kantor ke kantor lain, padahal dirinya bersedia membayar lebih mahal asal tidak direpotkan. Kemungkinan ini disebabkan karena usahanya cukup besar dan merupakan cabang perusahaan induk di Maumere.

Dalam bidang usaha perhotelan, perizinan dirasakan cukup mudah oleh salah seorang pelaku usaha yang diwawancarai. Yang pertama harus diurus adalah SITU, sesudahnya ia mengurus Izin Usaha Perhotelan di Dinas Pariwisata. Izin usaha perhotelan dulunya berlaku selama lima tahun, kini diubah menjadi hanya satu tahun.

Seorang pengusaha kafe hiburan yang diwawancarai memaparkan jenis-jenis izin yang dimilikinya sebagai berikut.

¹⁷Ketika pihak Bagian Hukum Pemda dan pihak Bappeda dikonfirmasi mengenai hal ini, mereka belum mengetahui adanya perdes tersebut.

¹⁸Pendataan yang dimaksud tidak mungkin tercapai karena perdes tersebut tidak diberlakukan atas berat mete yang dibeli (misalnya, Rpx/kg), melainkan diberlakukan *lumpsum* untuk semua pengumpul.

Tabel 22. Jenis Izin yang Diurus oleh Pelaku Usaha Kafe Hiburan

Jenis Izin	Instansi yang Mengeluarkan	Masa Berlaku	Kesan
SITU	Bagian Ekonomi	5 tahun	Sebenarnya mudah namun banyak persyaratan surat
SIUP	Dinas Pariwisata	1 tahun	Sangat mudah mengurus
Penjualan minuman beralkohol	Dinas Perindag berdasarkan rekomendasi bupati (melalui Bagian Ekonomi)	5 tahun	Tidak ada kesulitan
Izin keramaian	Kepolisian	3 bulan	Tidak ada kesulitan

Adapun pajak dan pungutan yang dibayarkan oleh pengusaha kafe adalah:

- pajak kafe sebesar Rp100.000/bulan disetor ke Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD);
- sumbangan suka rela Rp1.000.000/tahun ke desa;
- sumbangan-sumbangan lain yang sering diberikan kepada sekolah, polisi, Kodim, dan sumbangan sosial lainnya jika ada kegiatan di lingkungan kafe.

Selain pelaku usaha kafe, ada pula pelaku usaha jasa konstruksi yang diwawancarai. Pelaku usaha jasa konstruksi ini yang paling mengeluhkan panjang dan rumitnya perizinan. Salah satu pelaku usaha yang diwawancarai mengaku mengantongi SITU, SIUP, NPWP, dan izin gangguan. Dia juga harus mengurus NPWP di Maumere. Jika diurus dari Larantuka, prosesnya akan makan waktu berminggu-minggu.

Diakui oleh pelaku usaha jasa konstruksi ini bahwa dirinya merasa tidak ada pungutan yang “tidak resmi” (pungli) dari instansi saat mengurus perizinan. Yang ada hanyalah permintaan sumbangan yang sifatnya tidak mengikat. Dirinya pernah diminta untuk membuat kuitansi fiktif dengan harga yang berlipat-lipat dari harga sesungguhnya. Terhadap permintaan terakhir itu, si pelaku usaha menolak karena dia merasa hal tersebut melampaui tingkat kewajaran.

6.2.4 Sektor Perikanan

Pelaku usaha sektor perikanan yang hadir dalam FGD dapat dibagi dalam dua kelompok. Yang pertama adalah plasma, yaitu mereka yang memiliki kapal atau menjadi ABK (anak buah kapal). Mereka mendapat sarana produksi dari perusahaan penampung hasil tangkapannya, misalnya, PT Okishin atau PM Mitra Mas. Yang kedua adalah pedagang pengumpul ikan yang memasok perusahaan besar di dalam dan luar Larantuka (Maumere, Makassar, Bali). Jadi nelayan plasma memasok ke perusahaan tertentu, sedangkan nelayan nonplasma biasanya memasok ke pedagang pengumpul.

Tabel 23. Surat-surat Izin yang Harus Dimiliki oleh Plasma dan Pedagang Pengumpul Sektor Perikanan (versi Peserta FGD)

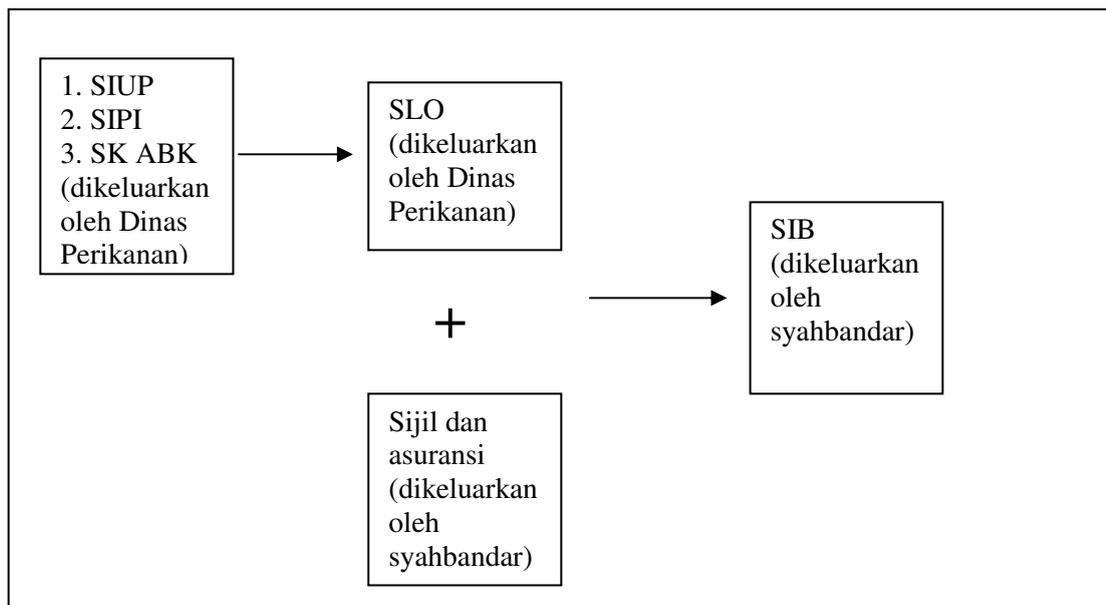
Plasma (Pemilik Kapal)	Pedagang Pengumpul
Surat kesempurnaan	SITU
Surat izin berlayar 1x/tahun	Surat izin usaha perikanan
Surat keterangan anak buah kapal (ABK)	NPWP
Sertifikat bagi nahkoda, kepala kamar mesin, 1 orang dek	Surat keterangan asal barang
Surat izin usaha perikanan	
Surat izin penangkapan	

Namun ketika dikonfirmasi, pihak Dinas Perikanan menerangkan bahwa surat izin berlayar dikeluarkan oleh syahbandar dengan persyaratan:

- a) surat laik operasi yang dikeluarkan oleh Dinas Perikanan;
- b) siji dan asuransi yang dikeluarkan oleh syahbandar.

Adapun surat laik operasi hanya bisa dikeluarkan oleh pihak Dinas Perikanan jika pelaku usaha dapat menunjukkan adanya:

- a) surat izin usaha perikanan yang dikeluarkan oleh Dinas Perikanan;
- b) surat izin penangkapan ikan yang dikeluarkan oleh Dinas Perikanan;
- c) surat keterangan ABK (termasuk sertifikat nahkoda dan kepala kamar mesin/KKM).



Gambar 12. Surat-surat izin yang harus dimiliki oleh plasma (versi Dinas Perikanan)

Keterangan: SIPI: Surat Izin Penangkapan Ikan; SLO: surat laik operasi, SIB, surat izin berlayar

Keluhan yang dikemukakan oleh nelayan plasma sehubungan dengan perizinan adalah izin kesempurnaan dan izin berlayar yang dirasakan masih mahal, yaitu Rp200.000. Biaya pengeluaran sertifikat bagi nahkoda, kepala kamar mesin, dan ABK mahal karena harus mengikuti kursus serta harus diurus di Maumere.

Di lain pihak, pedagang pengumpul yang mengirim ikan ke luar kota merasa SIUP dan surat keterangan asal barang (SKAB) cukup mahal. Dengan SKAB yang sudah lengkap pun mereka masih ditahan di jalan.

Jika nelayan plasma mengeluhkan keberadaan polisi air dan pihak TNI-AL, maka pedagang pengumpul menyoroti ulah polisi yang menjadi hambatan dalam pengiriman ikan via darat dari Larantuka ke Maumere. Kedua kelompok pelaku usaha ini mengungkapkan bahwa meskipun SKAB sudah lengkap, tetap saja mereka harus membayar pungutan.

6.2.5 Perempuan Pelaku Usaha

FGD dengan perempuan pelaku usaha dilaksanakan di Pulau Adonara. Mereka menggeluti industri rumah tangga skala mikro sehingga tidak diharuskan untuk memiliki perizinan. Secara

umum, kebutuhan akan adanya perizinan memang belum dirasakan, kecuali pada jenis usaha *virgin coconut oil* (VCO). Dalam hal ini tidak adanya perizinan justru merupakan faktor penghambat berkembangnya usaha VCO mereka. Padahal VCO produksi kaum perempuan Adonara mempunyai potensi untuk dipasarkan keluar pulau, misalnya, ke daratan Flotim bahkan sampai ke luar Flores.

Tidak adanya botol kemasan dengan label produksi, perizinan, dan label halal menyebabkan VCO hanya dipasarkan ke kalangan terbatas yang sudah mengenal produsennya saja. Ada keinginan yang kuat di antara pelaku usaha VCO ini untuk memiliki perizinan dan label halal agar dapat menjangkau pasar yang lebih luas.

6.3. Rangkuman Analisis Tekstual dan Kontekstual: Pemetaan Regulasi

Lampiran 9-18 memuat rangkuman analisis tekstual dan kontekstual. Berdasarkan analisis ini, dirumuskan pemetaan produk hukum Kabupaten Flotim (Tabel 24). Urutan dalam Tabel 24 tidak mencerminkan peringkat karena sifat penelitian ini berbasis analisis kualitatif.

Atas dasar pemetaan ini dirumuskan rekomendasi untuk setiap produk hukum. Rekomendasi yang disampaikan ada dalam kisaran:

- a) produk hukum tersebut dapat diperbaiki, jika dimungkinkan;
- b) produk hukum tersebut diperbaiki;
- c) produk hukum tersebut diperbarui;
- d) produk hukum tersebut diperbaiki dan diperbarui;
- e) produk hukum tersebut dibatalkan.

Tabel 24. Pemetaan Regulasi Kabupaten Flotim berikut Rekomendasinya

	Produk Hukum	Kajian Tekstual	Kajian Kontekstual	Rekomendasi
1.	Retribusi Izin Tempat Usaha (Perda No. 15/2002) berikut perubahannya (Perda No. 7/2007)	Potensi ekonomi biaya tinggi akibat berbagai rekomendasi mulai dari lurah/kepala desa, camat dan Bappeda.	Belum dirasakan adanya standar biaya dan lama pengurusan.	Jika dimungkinkan, diperbaiki.
2.	Retribusi Izin Usaha Perdagangan (Perda No. 11/2002)	Ada potensi ekonomi biaya tinggi akibat (i) beban administrasi pelaporan; (ii) denda keterlambatan; (iii) pungutan berganda karena Perda No. 4/2005.	Belum dirasakan adanya standar biaya dan lama pengurusan.	Diperbaiki.
3.	Retribusi Izin Pergudangan (Perda No. 12/2002)	Ada potensi timbulnya ekonomi biaya tinggi akibat (i) ketidakjelasan dalam pembaruan izin; (ii) denda keterlambatan pembayaran izin; (iii) pungutan berganda karena Perda No. 4/2005.	Belum dirasakan adanya standar biaya dan lama pengurusan.	Jika dimungkinkan, diperbaiki.
4.	Izin Usaha Industri (Perda No. 5/2005)	Ada potensi timbulnya ekonomi biaya tinggi akibat (i) ketidakjelasan tarif retribusi; (ii) pungutan berganda karena Perda No. 4/2005.	Belum dirasakan adanya standar biaya dan lama pengurusan.	Diperbaiki.
5.	Retribusi atas Izin Penimbunan dan Penyimpanan BBM (Perda No. 2/2004)	Ada potensi ekonomi biaya tinggi akibat perbedaan atas izin usaha dan izin kegiatan yang merupakan bentuk retribusi berganda.	Perda ini tidak dibahas secara khusus dalam FGD.	Diperbaiki.
6.	Izin Usaha Perikanan (Perda No. 4/2006)	Ada potensi timbulnya ekonomi biaya tinggi akibat (i) ketidakjelasan tarif retribusi; (ii) pungutan berganda karena Perda No. 4/2005.	Banyak keluhan dari kalangan pelaku usaha.	Diperbaiki.
7.	Retribusi Penggantian Biaya Administrasi (Perda No. 4/2005)	Ada potensi ekonomi biaya tinggi: (i) pungutan berganda; (ii) pelanggaran prinsip <i>free internal economic zone</i> ; (iii) tumpang-tindih dengan pajak.	Banyak keluhan terutama dari kalangan pelaku usaha perikanan.	Dibatalkan
8.	Retribusi Pelayanan Pasar (Perda No. 1/2004) berikut perubahannya (Perda No. 8/2007)	Banyak ketentuan yang berpotensi membebani pelaku usaha.	Ada kemungkinan deviasi antara tarif perda dan kondisi di lapangan.	Diperbarui.
9.	Retribusi Air Bersih (Perda No. 19/2002)	Tidak ada potensi kebermasalahan.	Ada kemungkinan deviasi antara tarif perda dan kondisi di lapangan.	Diperbarui.
10.	Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal (Perda No. 5/2004) berikut perubahannya (Perda No. 11/2007)	Potensi pelanggaran terhadap prinsip persaingan sehat. Potensi ekonomi biaya tinggi karena pungutan terhadap muatan langsung.	Ada kemungkinan deviasi tarif mengingat umur perda sudah 5 tahun.	Diperbaiki dan diperbarui.

VII. CATATAN PENUTUP

Tantangan yang dihadapi Pemda Flotim saat ini adalah menyediakan iklim usaha yang kondusif bagi investasi. Iklim usaha yang kondusif ini pada gilirannya akan mendorong terciptanya lapangan pekerjaan dan peningkatan pendapatan bagi masyarakat luas. Tantangan ini merupakan kepentingan jangka panjang yang kadang kala dikorbankan untuk kepentingan jangka pendek, yaitu peningkatan pendapatan asli daerah melalui kewenangan pemda dalam menetapkan kebijakan publik. Menurut UU No. 34/2000, sumber penerimaan pemda adalah pajak dan retribusi. Namun, pajak dan retribusi yang berlebihan berpotensi menciptakan ekonomi biaya tinggi dan menurunkan daya saing Kabupaten Flotim. Oleh karena itu, kajian mengenai produk-produk hukum ini menjadi sangat relevan untuk menunjang tugas pemda dalam menyediakan iklim usaha yang kondusif.

Dari analisis tekstual terhadap 17 jenis produk hukum, sembilan di antaranya (hampir 50%) dianggap perlu mendapat perhatian khusus karena diperkirakan berdampak cukup besar terhadap pelaku usaha kecil dan menengah di Kabupaten Flotim. Mayoritas produk hukum tersebut adalah produk hukum retribusi dengan identitas perizinan tertentu dan jasa umum. Perizinan merupakan wilayah yang paling berpotensi menciptakan ekonomi biaya tinggi. Celah, baik berupa ketidakjelasan maupun kerancuan, dalam produk hukum mengenai perizinan perlu ditutup.

Umumnya ketidakjelasan itu mencakup lama pengurusan dan biaya pengurusan izin serta pelaku usaha mana saja yang wajib mengurus perizinan tersebut. Hal ini sebenarnya adalah standar pelayanan publik yang harus jelas bagi pelaku usaha. Jumlah dan jenis dokumen yang dibutuhkan juga masih bisa diminimalkan, terutama jika seluruh proses perizinan berada dalam satu kelembagaan.

Perda mengenai penggantian biaya administrasi perlu mendapat perhatian khusus. Perda ini memuat pungutan berganda karena tumpang-tindih dengan perda perizinan yang lainnya dan tumpang-tindih pula dengan pajak penghasilan yang ditarik oleh pemerintah nasional. Juga, beberapa pungutan ternyata melanggar prinsip *free internal economic zone*.

Hasil kunjungan tahap pertama ini dibahas secara mendalam dalam kunjungan tahap II. FGD diadakan dengan para pihak terkait, terutama pelaku usaha. Pengamatan juga dilakukan sehubungan dengan penerapan produk-produk hukum tersebut di lapangan.

Ada berbagai tanggapan yang beragam terhadap penerapan perda. Umumnya, pelaku usaha tidak merasakan perizinan SITU, surat izin usaha perdagangan (SIUP), dan tanda daftar perusahaan (TDP) terlalu mengganggu usaha mereka. Pengecualian ditemukan pada jenis usaha jasa konstruksi, namun hal ini bukan hal yang khas pada Kabupaten Flotim. Keluhan yang sama juga ditemui di Kota Kupang dan Kabupaten TTU. Pelaku usaha jasa konstruksi diharuskan untuk memenuhi berbagai perizinan sebagai prasyarat ikut serta dalam tender proyek pemerintah.

Dalam pengurusan perizinan ditemukan adanya keragaman tarif, persyaratan, dan lama pengurusan perizinan yang dihadapi oleh pelaku usaha. Hal ini disebabkan karena ketentuan-ketentuan dalam peraturan daerah tersebut sifatnya tidak baku dan tidak dipampang secara jelas di dinding kantor. Ada kesan bahwa pengurusan perizinan menjadi sangat fleksibel dan merupakan proses personal. Keberadaan Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (KP2TSP) akan sangat membantu menjadikan perizinan menjadi proses yang seragam dan menghemat biaya, waktu, serta menyederhanakan persyaratan perizinan.

Selain itu, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa perda perizinan usaha hanya merupakan satu bagian dari keseluruhan kompleksitas iklim usaha di daerah. Perlu dicermati pula keberadaan peraturan nasional, misalnya, SK Menhut mengenai distribusi hasil bumi dan peraturan desa yang dapat menurunkan daya saing produk unggulan Flotim. Penerapan peraturan desa jelas membebani pedagang pengumpul dan mengganggu iklim usaha di Foltim. Baik SK Menteri Kehutanan No. 858-859/1999 maupun perdes tersebut merupakan pelanggaran terhadap prinsip Indonesia sebagai satu kesatuan wilayah *free internal economic zone* yang tetap harus dijunjung tinggi dalam era otonomi daerah.

Salah satu kunci dalam perbaikan iklim usaha adalah kemampuan pemda untuk menghapus keberadaan pungutan liar dalam proses distribusi barang. Keluhan yang datang dari pelaku usaha pedagang pengumpul perikanan, perkebunan, dan kehutanan menunjukkan lemahnya penegakan hukum terhadap pungutan liar ini. Sangat disarankan agar seluruh instansi terkait, termasuk di dalamnya pihak kepolisian, polisi hutan, polisi air, TNI AL, dan DLLAJR juga diikutsertakan dalam proses RIA. Keikutsertaan instansi tersebut dalam pengkajian dan perumusan produk hukum daerah dapat menumbuhkan rasa kepemilikan sehingga memudahkan pelaksanaan dan penegakan hukum di lapangan.

DAFTAR ACUAN

- BKPMD Flores Timur (2007) 'Daftar PMA/PMDN di Flores Timur.' Dokumen internal. Tidak untuk dipublikasikan. Larantuka: Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah Flores Timur.
- BPS (2007) *Kabupaten TTU dalam Angka (2006/2007)*. Kefamenanu: Badan Pusat Statistik.
- BPS (2006/2007) *Kabupaten Flores Timur dalam Angka*. Larantuka: Badan Pusat Statistik.
- BPS (2006) *Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam Angka*. Kupang: Badan Pusat Statistik.
- BPS (2000) *Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- KPPOD (2007) *Local Economic Governance in Indonesia: A Survey of Business in 243 Regencies/Cities in Indonesia, 2007*. Jakarta: Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah.
- KPPOD (2005) *Daya Saing Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia, 2005: Persepsi Dunia Usaha*. Jakarta: Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah.
- KPPOD (2003) *Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia, 2003: Persepsi Dunia Usaha*. Jakarta: Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah.
- Pemerintah Kabupaten Flores Timur (2008) *Situs Resmi Kabupaten Flores Timur* [dalam jaringan] <http://www.florestimurkab.go.id/florestimur/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=48> [7 Oktober 2009].
- Pemerintah Kabupaten Flores Timur (2008) *Situs Resmi Kabupaten Flores Timur* [dalam jaringan] <http://www.florestimurkab.go.id/florestimur/index.php?option=com_content&task=view&id=299&Itemid=1> [16 Oktober 2008].
- Suharyo, Widjajanti I., Nina Toyamah, Adri Poesoro, Bambang Sulaksono, Syaikhu Usman, dan Vita Febriany (2007) 'Iklim Usaha di Provinsi NTT: Kasus Perdagangan Hasil Pertanian di Timor Barat.' Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

Peraturan Perundang-Undangan

- Keputusan Menteri Kehutanan No. 859/Kpts-II/1999 tentang Besarnya Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) Per Satuan Hasil Hutan Bukan Kayu.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. 858/Kpts-II/1999 tentang Besarnya Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) Per Satuan Hasil Hutan Kayu.
- Peraturan Bupati Flores Timur No. 8/2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Flores Timur Tahun 2005–2010.

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1

Kriteria Kebermasalahan Perda

I. **Tidak bermasalah.** Tidak ditemukan adanya permasalahan sama sekali, atau kesalahan yang ditemukan tidak cukup signifikan, misalnya, kesalahan pengetikan dan redaksional. Perda/produk hukum dengan kesalahan seperti ini dianggap tidak bermasalah sepanjang kesalahan tersebut tidak menimbulkan permasalahan yuridis, substansial, dan prinsip.

II. **Kriteria Yuridis.** Kriteria yuridis terdiri dari tiga aspek, yaitu:

1. Relevansi acuan yuridis: jika acuan yuridis yang digunakan sebagai konsideran perda tidak relevan dengan apa yang diatur dalam perda. Contoh: perda yang mengatur tentang peternakan menggunakan UU, PP yang mengatur tentang pertambangan sebagai salah satu konsiderannya.
2. Acuan yuridis tidak sesuai dengan peraturan terbaru (*up to date*): jika acuan yuridis yang digunakan dalam perda sudah tidak sesuai dengan peraturan terbaru lagi karena peraturan lama sudah diganti, diubah, atau dinyatakan tidak berlaku. Contoh: perda pajak dan retribusi yang ditetapkan pada tahun 2001 masih menggunakan konsideran yuridis UU No. 18/1997.
3. Kelengkapan yuridis: secara material suatu perda tertentu mempunyai beberapa persyaratan. Contoh, UU No. 34/2000 dan PP No. 65 dan 66/2001 mensyaratkan perda pajak dan retribusi harus mencantumkan hal-hal sebagai berikut.

Perda pajak sekurangnya mengatur:

- a) nama, objek, dan subjek pajak;
- b) dasar pengenaan, tarif dan cara penghitungan pajak;
- c) wilayah pemungutan;
- d) masa pajak;
- e) penetapan;
- f) tata cara pembayaran dan penagihan;
- g) kadaluwarsa;
- h) sanksi administratif; dan
- i) tanggal mulai berlaku.

Perda retribusi sekurangnya mengatur mengenai:

- a) nama, objek, dan subjek retribusi;
- b) golongan retribusi, cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan;
- c) struktur dan besarnya tarif;
- d) wilayah pemungutan;
- e) tata cara pemungutan;
- f) sanksi administratif ;
- g) tatacara penagihan; dan
- h) tanggal berlaku.

Untuk perda yang termasuk bermasalah secara yuridis, rekomendasi yang diberikan adalah direvisi/dilengkapi, dengan disertai/disebutkan secara jelas usulan revisi atau bagian-bagian yang perlu direvisi. Misalnya, penghapusan atau penambahan pasal-pasal tertentu.

III. **Kriteria substansi.** Merupakan pelanggaran atas ketentuan-ketentuan substansial seperti adanya ketidaksesuaian antara tujuan dengan isi perda yang diatur, kejelasan objek, subjek, hak

dan kewajiban para pihak, prosedur, standar pelayanan, filosofi pungutan, prinsip golongan, dan sebagainya. Kriteria substansi terdiri atas enam aspek, yaitu:

1. Diskoneksi antara tujuan dan isi: Tujuan yang hendak dicapai (yang termuat dalam bagian tujuan perda/pengaturan) tidak sesuai dengan materi yang diatur dalam pasal-pasalanya. Contohnya, pasal-pasal dalam perda yang dibuat dengan tujuan pelestarian lingkungan hidup ternyata hanya mengatur tentang perdagangan/usaha-usaha tertentu dan semata-mata untuk meningkatkan PAD, serta tidak ada yang mengatur tentang lingkungan hidup baik secara eksplisit maupun implisit (tidak sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai).
2. Kejelasan objek: Objek pungutan/perda tidak diuraikan secara jelas sehingga mengakibatkan interpretasi yang bermacam-macam.
3. Kejelasan subjek: Subjek pungutan/perda tidak diuraikan secara jelas sehingga mengakibatkan interpretasi yang bermacam-macam.
4. Kejelasan hak dan kewajiban wajib pungut (subjek dari pemberlakuan perda) maupun pemerintah: Tidak diatur/dijelaskan secara tegas mengenai hak dan kewajiban wajib pungut (subjek yang dituju dari pemberlakuan perda) maupun hak dan kewajiban dari pemda, sehingga mengakibatkan ketidakpastian hukum.
5. Kejelasan prosedur dan birokrasi (standar pelayanan): Perda tidak (tidak secara jelas) mengatur tentang prosedur dan birokrasi yang menyangkut standar pelayanan, seperti waktu pelayanan, persyaratan, biaya (struktur tarif), dan sebagainya.
6. Filosofi dan prinsip pungutan (pajak, retribusi, golongan retribusi, sumbangan, dll.): Peraturan mengenai pungutan (pajak, retribusi, sumbangan pihak ketiga, dll.) tidak sesuai dengan filosofi dasar atau prinsip dasar dari berbagai pungutan tersebut, seperti tidak adanya kontraprestasi secara langsung (tidak ada pelayanan/imbak-balik jasa) dalam perda tentang retribusi. Demikian juga dengan kesalahan dalam penetapan golongan retribusi, yang dapat mengakibatkan kesalahan secara teknis (misalnya, penentuan dasar dan struktur tarif) maupun substansi dari pungutan yang bersangkutan.

Untuk produk hukum yang termasuk kategori bermasalah secara substansi direkomendasikan untuk direvisi atau ditinjau ulang. Berkaitan dengan produk hukum yang direkomendasikan untuk ditinjau ulang, perlu dilakukan investigasi lebih lanjut mengenai pasal-pasal yang kerusial/ bermasalah.

IV. Kriteria prinsip: Perda/produk hukum yang bermasalah secara prinsip merupakan pelanggaran terhadap berbagai prinsip secara makro, seperti berdampak negatif terhadap perekonomian, bertentangan dengan kepentingan umum, melanggar aspek keadilan dan kemampuan masyarakat, menimbulkan pelanggaran kewenangan, dan lain-lain. Kriteria prinsip mencakup enam aspek, yakni:

1. Prinsip kesatuan wilayah ekonomi (*free internal trade*): Indonesia merupakan satu kesatuan wilayah ekonomi, dan daerah merupakan bagian integral dari kesatuan wilayah ekonomi tersebut. Oleh karena itu, semua arus barang dan jasa dalam negeri harus bebas dari hambatan tarif dan nontarif. Pelanggaran terhadap prinsip ini dapat mengancam keutuhan wilayah ekonomi nasional.
2. Prinsip persaingan usaha yang sehat (bebas dari monopoli, oligopoli, monopsoni, kemitraan wajib, dll.): Semua produk hukum daerah tidak boleh mengakibatkan berkurangnya/hilangnya akses dan kesempatan yang sama bagi setiap lapisan masyarakat untuk melakukan kegiatan usaha/terlibat dalam kegiatan usaha tertentu. Produk hukum tersebut juga tidak boleh menutup/menghalangi terjadinya persaingan yang sehat akibat adanya monopoli, oligopoli, kemitraan wajib, dan lain-lain. Semua faktor ini dapat membuka peluang terjadinya praktik KKN atau mengakibatkan hubungan yang tidak seimbang atau ketergantungan dari masing-masing pihak.
3. Berdampak negatif terhadap perekonomian: Peraturan dalam perda yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi akibat struktur tarif yang tidak wajar, *double taxation* (baik dengan peraturan perpajakan yang lebih tinggi (Pemerintah Pusat), maupun tumpang-tindih dengan

peraturan lain yang sejajar). Ekonomi biaya tinggi merupakan faktor yang menghambat perkembangan perekonomian (terhambatnya perkembangan usaha, atau bahkan mematikan usaha, menghalangi kesempatan masyarakat untuk menabung, dll.).

4. Menghalangi/mengurangi kesempatan masyarakat untuk memperoleh akses (melanggar kepentingan umum) terhadap berbagai sumber daya: Perda/produk hukum yang mengakibatkan terganggunya kehidupan/kepentingan umum masyarakat atau mengurangi kesempatan masyarakat untuk memperoleh akses terhadap berbagai sumber daya yang harusnya dapat mereka peroleh (ekonomi, politik, kebebasan beragama, dan sebagainya).
 5. Pelanggaran kewenangan pemerintahan: Perda/produk hukum yang mengatur urusan pemerintahan di luar kewenangannya sebagai daerah otonom, atau merupakan kewenangan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi atau di bawahnya.
 6. Bias gender: Perda/produk hukum yang secara eksplisit maupun implisit memuat aturan yang bias gender, atau memberi peluang bagi terjadinya bias gender dalam pelaksanaannya.
- Semua produk hukum daerah yang melanggar baik satu persoalan prinsip tersebut maupun lebih, direkomendasikan untuk dibatalkan.*

Sumber: KPPOD (2003).

LAMPIRAN 2

Sejarah Pemekaran Wilayah Kabupaten Flores Timur

Pada saat dibentuk, yaitu pada 1958, Kabupaten Flotim terdiri dari empat pulau besar, yaitu Flores Timur Daratan, Pulau Adonara, Pulau Solor, dan Pulau Lembata. Secara keseluruhan, Flotim memiliki delapan kecamatan, yaitu

- a) Kecamatan Lomblen Timur, ibu kota: Hadakewa;
- b) Kecamatan Lomblen Barat, ibu kota: Boto;
- c) Kecamatan Solor, ibu kota: Pamakayo;
- d) Kecamatan Adonara Timur, ibu kota: Waiwerang;
- e) Kecamatan Adonara Barat, ibu kota: Waiwadan;
- f) Kecamatan Larantuka, ibu kota: Larantuka;
- g) Kecamatan Wulanggitang, ibu kota: Boru;
- h) Kecamatan Tanjung Bunga, ibu kota: Waiklibang.

Pada 1964 terjadi pemekaran di tiga kecamatan lama. Kecamatan Lomblen Timur menjadi empat kecamatan baru, Kecamatan Lomblen Barat menjadi dua kecamatan baru, Kecamatan Solor menjadi dua kecamatan baru. Pemekaran pada 1964 ini membuat Kabupaten Flotim memiliki 13 kecamatan, yaitu

- a) Kecamatan Wulanggitang, ibu kota: Boru;
- b) Kecamatan Larantuka, ibu kota: Larantuka;
- c) Kecamatan Tanjung Bunga, ibu kota: Waiklibang;
- d) Kecamatan Adonara Timur, ibu kota: Waiwerang;
- e) Kecamatan Adonara Barat, ibu kota: Waiwadan;
- f) Kecamatan Solor Timur, ibu kota: Menanga;
- g) Kecamatan Solor Barat, ibu kota: Ritaebang;
- h) Kecamatan Nagawutung, ibu kota: Boto;
- i) Kecamatan Atadei, ibu kota: Waiteba;
- j) Kecamatan Lebatukan, ibu kota: Hadakewa;
- k) Kecamatan Ile Ape, ibu kota: Waipukan;
- l) Kecamatan Omesuri, ibu kota: Balauring;
- m) Kecamatan Buyasuri, ibu kota: Wairiang.

Pada 1999, Pulau Lembata memisahkan diri dari Kabupaten Flotim melalui UU No. 52/1999 tentang Pembentukan Kabupaten Lembata. Kabupaten Flotim kemudian hanya memiliki tujuh kecamatan, yaitu

- a) Kecamatan Wulanggitang, ibu kota: Boru;
- b) Kecamatan Larantuka, ibu kota: Larantuka;
- c) Kecamatan Tanjung Bunga, ibu kota: Waiklibang;
- d) Kecamatan Adonara Timur, ibu kota: Waiwerang;
- e) Kecamatan Adonara Barat, ibu kota: Waiwadan;
- f) Kecamatan Solor Timur, ibu kota: Menanga;
- g) Kecamatan Solor Barat, ibu kota: Ritaebang.

Pada 2001, melalui Peraturan Daerah No. 7/ 2001 tentang Peningkatan Status Kecamatan Pembantu menjadi Kecamatan Definitif, Kabupaten Flotim kemudian memiliki 13 kecamatan, yaitu

- a) Kecamatan Wulanggitang, ibu kota: Boru;

- b) Kecamatan Larantuka, ibu kota: Larantuka;
- c) Kecamatan Tanjung Bunga, ibu kota: Waiklibang;
- d) Kecamatan Adonara Timur, ibu kota: Waiwerang;
- e) Kecamatan Adonara Barat, ibu kota: Waiwadan;
- f) Kecamatan Solor Timur, ibu kota: Menanga;
- g) Kecamatan Solor Barat, ibu kota: Ritaebang;
- h) Kecamatan Titehena, ibu kota: Lato;
- i) Kecamatan Ile Mandiri, ibu kota: Lewohala;
- j) Kecamatan Wotan Ulumado, ibu kota: Baniona;
- k) Kecamatan Ile Boleng, ibu kota: Senadan;
- l) Kecamatan Witihama, ibu kota: Withama;
- m) Kecamatan Kelobogolit, ibu kota: Pepakelu.

Saat ini, Kabupaten Flotim memiliki tambahan lima kecamatan yang disahkan melalui Peraturan Daerah No. 2/2006 tentang Pembentukan Kecamatan Baru. Jadi, keseluruhannya ada 18 kecamatan di Flotim, yaitu

- a) Kecamatan Wulanggitang, ibu kota: Boru;
- b) Kecamatan Ile Buar, ibu kota: Lewotobi;
- c) Kecamatan Titehena, ibu kota: Lato;
- d) Kecamatan Demon Pagong, ibu kota: Lewokluok;
- e) Kecamatan Larantuka, ibu kota: Larantuka;
- f) Kecamatan Ile Mandiri, ibu kota: Lewohala;
- g) Kecamatan Lewolema, ibu kota: Kawaliwu;
- h) Kecamatan Tanjung Bunga, ibu kota: Waiklibang;
- i) Kecamatan Solor Timur, ibu kota: Menanga;
- j) Kecamatan Solor Barat, ibu kota: Ritaebang;
- k) Kecamatan Wotan Ulumado, ibu kota: Baniona
- l) Kecamatan Adonara Barat, ibu kota: Waiwadan;
- m) Kecamatan Adonara Tengah, ibu kota: Lewobebe;
- n) Kecamatan Adonara Timur, ibu kota: Waiwerang;
- o) Kecamatan Ile Boleng, ibu kota: Senadan;
- p) Kecamatan Witihama, ibu kota: Withama;
- q) Kecamatan Kelobogolit, ibu kota: Pepakelu;
- r) Kecamatan Adonara, ibu kota: Sagu;

Sumber: Situs Resmi Kabupaten Flores Timur, 2008.

LAMPIRAN 3

Tabel A1. Kepadatan Penduduk menurut Kabupaten di Provinsi NTT 2006

Kabupaten	Jumlah Penduduk	Luas Daerah	Kepadatan Penduduk per km ²	Persentase Penduduk Kabupaten terhadap Penduduk NTT
Sumba Timur	217.454	7.000,50	31,06	4,99
Kupang	362.790	5.898,26	61,51	8,33
Alor	177.009	2.864,60	61,79	4,06
Manggarai Barat	195.532	2.947,50	66,34	4,49
Lembata	102.344	1.266,38	80,82	2,35
Timor Tengah Utara	218.958	2.669,66	78,30	4,80
Ngada	250.350	3.037,88	82,39	5,75
Rote Ndao	110.617	1.280,00	86,42	2,54
Sumba Barat	409.851	4.051,92	101,15	9,41
Timor Tengah Selatan	412.353	3.947,00	104,47	9,47
Ende	237.555	2.046,62	116,07	5,45
Manggarai	495.136	4.188,90	118,20	11,37
Flores Timur	225.268	1.812,85	124,26	5,17
Sikka	275.936	1.731,92	159,32	6,34
Belu	394.810	2.445,57	161,44	9,07
Kupang	279.24	160,34	1.740,83	6,41

Catatan: Kabupaten diurut berdasarkan kepadatan penduduknya.
Sumber: BPS, 2006; BPS 2007.

LAMPIRAN 4

Tabel A2. Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Flores Timur menurut Lapangan Usaha atas Dasar Harga Konstan 2000 (Ribuan Rupiah)

	2001	2002	2003	2004	2005
Pertanian	162.487.303	166.027.750	172.107.992	173.577.577	173.510.067
- tanaman pangan	73.02.328	77.285.086	81.552.696	83.490.508	78.686.413
- tanaman perkebunan	31.636.221	31.871.711	32.580.241	29.962.440	32.110.337
- peternakan	26.399.828	26.488.742	26.880.740	27.702.832	28.019.166
- kehutanan	295.503	282.583	289.201	280.680	295.087
- perikanan	31.053.423	30.099.627	30.805.114	32.141.117	34.399.064
Pertambangan & penggalian	3.132.159	3.122.960	3.161.478	3.151.663	3.294.847
Industri pengolahan	4.832.390	5.186.357	5.520.871	5.822.567	6.119.033
Listrik & air minum	1.153.490	1.176.719	1.193.581	1.245.313	1.318.033
Bangunan & konstruksi	18.755.327	19.353.847	20.110.986	19.744.139	20.152.854
Perdagangan, hotel, restoran	47.112.544	48.709.550	51.177.506	54.385.061	57.118.610
- perdagangan	46.442.877	48.211.831	50.668.565	53.862.366	56.557.694
- hotel	287.803	393.369	105.580	106.139	111.157
- restoran	381.863	104.351	403.361	416.556	449.759
Pengangkutan & komunikasi	33.436.885	35.363.076	36.749.745	41.051.753	44.886.180
- angkutan	32.000.004	33.810.855	35.090.936	39.149.899	42.832.920
- komunikasi	1.436.881	1.552.221	1.658.809	1.901.854	2.053.260
Keuangan, sewa, jasa usaha	18.704.191	18.864.486	19.269.886	20.064.122	20.973.949
- bank	7.953.696	8.010.560	8.227.998	9.018.774	9.557.608
- LKBB	5.837.967	5.880.894	5.996.577	5.851.370	6.005.107
- sewa bangunan	4.566.700	4.628.073	4.695.523	4.842.820	5.035.399
- jasa perusahaan	345.828	344.958	349.789	351.158	375.835
Jasa-jasa	102.034.563	112.645.174	121.555.195	131.952.303	141.561.561
- pemerintahan	77.055.148	87.382.942	96.062.317	103.199.363	109.617.215
- swasta	24.979.415	25.262.233	25.492.878	28.752.940	31.944.346
Total	391.648.851	410.449.919	430.847.240	450.994.498	468.935.134

Sumber: BPS, 2006/2007.

LAMPIRAN 5

Tabel A3. Indeks Tata Kelola Ekonomi Daerah Provinsi NTT 2007

No.	Kab./kota	Subindeks									Indeks	Peringkat
		Lahan	Perizinan	Interaksi	Pengembangan Usaha	Kepala Daerah	Biaya Transaksi	Infrastruktur	Kemanan & Konflik	Perda		
1.	TTS	87,72	65,4	51,1	52,3	69,2	91,9	69,8	70,9	92,1	69,9	23
2.	Manggarai	83,0	73,8	70,1	26,2	60,6	94,0	71,8	72,0	65,8	68,6	30
3.	Rotendao	89,2	69,1	66,9	23,9	71,1	86,2	71,8	75,3	100,0	68,3	35
4.	TTU	99,4	63,7	65,4	42,7	59,2	83,1	61,6	83,4	100,0	68,0	39
5.	Ende	77,4	57,0	58,3	31,7	55,4	81,9	72,4	72,7	85,8	65,1	77
6.	Ngada	83,0	58,0	60,0	35,9	61,6	88,8	64,1	76,9	79,6	64,7	86
7.	Flotim	85,1	61,3	54,5	39,3	58,6	93,0	57,9	65,0	87,2	63,0	110
8.	Kupang	85,2	47,6	48,8	37,2	53,9	82,6	60,7	70,9	100,0	61,2	134
9.	Sikka	78,1	54,7	61,1	30,5	52,4	83,3	61,0	71,0	96,1	61,1	137
10.	Sumtim	65,4	56,5	59,7	47,6	70,3	89,1	56,4	67,4	91,7	61,0	138
11.	Lembata	95,8	65,2	66,8	33,6	68,0	92,5	41,2	82,4	93,2	60,2	151
12.	Kota Kupang	73,1	52,6	50,4	44,2	62,2	70,4	60,8	58,3	77,2	59,3	161
13.	Alor	74,0	57,3	36,7	44,7	48,9	65,2	58,4	53,5	83,1	56,8	193
14.	Sumbar	48,2	61,4	68,1	54,2	71,2	88,3	44,7	41,0	100,0	55,7	206
15.	Manggarai Barat	71,9	64,4	63,6	20,6	68,7	80,2	45,1	65,0	65,8	53,7	216
16.	Belu	70,9	58,7	40,9	27,8	46,2	65,4	44,1	51,8	96,6	49,4	233

LAMPIRAN 6

Tabel A4. Daftar PMA/PMDN yang Beroperasi di Kabupaten Flotim

Nama Perusahaan	Jenis Komoditi	PMA/PMDN
PT Okishin Flores	Ikan beku dan ikan asap	PMA
CV Ome Trading Co.	Ikan beku dan ikan asap	Manajemen di bawah PT Okishin Flores
PT Ocean Mitra Mas	Ikan beku	PMDN
PT Jasa Putra Abadi	Ikan beku	PMDN
PT KBS	Ikan beku	PMDN
PT Peruni	Ikan beku	PMDN
PT Cakrawala Sumbindo	Ikan beku	PMDN
PT Asa Mutiara	Mutiara	PMA
PT Mutiara Adonara	Mutiara	PMDN
PT Camar Sentosa	Mutiara	PMDN
CV Rosari	Mutiara	PMDN

Sumber: BKPMF Flotim, 2007.

LAMPIRAN 7

Tabel A5. Ekspor Produk-Produk Perikanan dan Kelautan Kabupaten Flotim 2007

PMA/PMDN				Perorangan	
Ikan beku dan ikan olahan (kg)	Kerang mutiara (kg)	Biji mutiara (kg)	Cumi kering (kg)	Ikan tuna (kg)	Lain-lain (kg)
3.302.374	42.620	18.000	125	6.200	3.500
1.564.891	3.000	13.859	1.080	6.000	1.830
639.996			250	200	1.000
337.887					670
18.000					
=====+	=====+	=====+	=====+	=====+	=====+
5.863.148	45.620	31.859	2.580	6.200	3.500

LAMPIRAN 8

Tabel A6. Perda No. 4/2005 tentang Penggantian Biaya Administrasi

No.	Jenis Pelayanan Administrasi	Tarif (dalam rupiah)
Umum		
1	Petikan/kutipan	3.500
2	Tembusan atau salinan peraturan	7.500
4	Surat keterangan/rekomendasi	7.500
10	Surat keterangan izin tempat usaha	10.000
11	Rekomendasi kelayakan lokasi usaha	10.000
78	Rekomendasi keputusan kelayakan lingkungan	30.000
13	Surat keterangan fiskal daerah tentang pelunasan pajak/retribusi daerah	7.500
77	Penelitian/paket/orang	2.500
Bupati		
3	Rekomendasi bupati terhadap semua izin usaha	25.000
12	Rekomendasi prinsip/izin prinsip oleh bupati	10.000
Transportasi		
5	Legalisasi terhadap surat izin	
	- operasi angkutan kota dan pedesaan	10.000
	- operasi angkutan sewa	10.000
	- operasi angkutan pariwisata	10.000
	- operasi angkutan barang	10.000
	- perubahan bentuk	10.000
6	Rekomendasi pemeriksaan fisik kendaraan bermotor	10.000
7	Pemanfaatan rambu-rambu	
	- untuk perorangan/hari	20.000
	- untuk badan hukum/hari	25.000
8	Penggunaan badan jalan	
	- untuk perorangan/hari	20.000
	- untuk badan hukum/hari	25.000
9	Izin perbengkelan untuk kendaraan bermotor/tahun	100.000
Peternakan		
14	Surat keterangan daerah bebas penyakit untuk ternak, hasil ternak, dan hasil ikutan ternak	10.000
15	Sertifikasi bibit ternak besar/ekor	15.000
16	Rekomendasi/surat keterangan pengeluaran ternak, hasil ternak, dan ikutan ternak, serta makanan ternak dan perpanjangan izin atau rekomendasi ke luar kabupaten	15.000
17	Rekomendasi pemasukan ternak, hasil ternak, hasil ikutan ternak, dan makanan ternak dari luar provinsi	25.000
18	Surat izin pengeluaran ternak 1 s.d. 10 ekor	
	- ternak besar	15.000
	- ternak kecil	10.000
	- hewan kesayangan	10.000
	- unggas	500
	Surat izin pengeluaran ternak 11 s.d. 30 ekor	
	- ternak besar	30.000
	- ternak kecil	15.000
	- unggas	2.000
	Surat izin pengeluaran ternak di atas 30 ekor	
	- ternak besar	30.000
	- ternak kecil	20.000
	- unggas	5.000
19	Izin praktik dokter hewan	50.000
20	Surat keterangan kesehatan hewan	
	- ternak besar	2.500
	- ternak kecil	1.500
	- hewan kesayangan	5.000
	- unggas	500
21	Surat izin pemasukan ternak 1 s.d. 10 ekor	

No.	Jenis Pelayanan Administrasi	Tarif (dalam rupiah)
	- ternak besar	10.000
	- ternak kecil	10.000
	- hewan kesayangan	10.000
	- unggas	500
	Surat izin pengeluaran ternak 11 s.d. 30 ekor	
	- ternak besar	30.000
	- ternak kecil	15.000
	- unggas	2.000
	Surat izin pengeluaran ternak di atas 30 ekor	
	- ternak besar	30.000
	- ternak kecil	20.000
	- unggas	5.000
Perikanan		
22	Sertifikat mutu ekspor hasil ikan	3.500
23	Surat keterangan mutu ikan	3.500
24	Izin usaha perikanan, surat penangkapan ikan (SPI), surat budidaya ikan, surat izin kapal pengangkut ikan, surat izin pembelian dan pengumpulan ikan	3.500
25	Surat kelayakan pengolahan ikan	3.500
26	Surat izin pengangkutan hasil laut	
	keluar provinsi	10.000
	keluar negeri	25.000
27	Surat keterangan pengujian kapal perikanan	3.500
28	Jasa pemberian pekerjaan perikanan kepada pihak ketiga	
	- paket pekerjaan 15–50 juta rupiah	100.000
	- paket pekerjaan 50–100 juta rupiah	250.000
	- paket pekerjaan 100–200 juta rupiah	750.000
	- paket pekerjaan 200–300 juta rupiah	2.000.000
	- paket pekerjaan 300–400 juta rupiah	2.500.000
	- paket pekerjaan 400–500 juta rupiah	3.500.000
	- paket pekerjaan 500 juta–1 milyar rupiah	7.000.000
	- paket pekerjaan 1–5 milyar rupiah	10.000.000
	- paket pekerjaan 5–10 milyar rupiah	15.000.000
Kehutanan		
29	Surat perjanjian pinjam pakai lokasi kawasan hutan, dokumen asli (tiap tahun)	75.000
30	Rekomendasi izin usaha	
	s.d. 25 hektare	20.000
	26 s.d. 100 hektare	35.000
	101 s.d. 250 hektare	50.000
	251 s.d. 500 hektare	75.000
	501 s.d. 1.000 hektare	100.000
	Buku profil investasi	125.000
Pekerjaan umum		
31	Surat izin usaha jasa konstruksi	35.000
32	Surat kontrak penyewaan alat berat/sewa traktor	7.500
33	Surat kontrak penyewaan alat-alat berat (per paket pekerjaan)	35.000
Pertanian		
35	Rekomendasi pestisida/liter	1.000
37	Surat keterangan produsen benih	
	pedagang/penyalur/tahun	20.000
	produsen/pedagang/tahun	10.000
	penyedia barang dan jasa (kontraktor)/tahun	75.000
38	Pelayanan jasa informasi data situasi pangan	7.500
	Pelayanan jasa informasi data statistik pertanian	7.500
	Pelayanan jasa informasi data laporan tahunan dinas	10.000
39	Rekomendasi usaha penggilingan padi/jagung untuk perorangan	20.000
	Rekomendasi usaha penggilingan padi/jagung untuk kelompok/badan usaha	25.000
40	Rekomendasi penangkaran benih/kilo	200
Koperasi		
34	Pengesahan badan hukum koperasi kepada koperasi sekunder	150.000

No.	Jenis Pelayanan Administrasi	Tarif (dalam rupiah)
Catatan sipil		
41	Legalisasi foto kopi KTP, akta catatan sipil, dan kartu keluarga - 1 s.d. 10 lembar - di atas 10 lembar	3.000 5.000
42	Surat keterangan kependudukan	5.000
43	Surat keterangan pengganti tanda identitas	5.000
44	Surat keterangan tinggal sementara	10.000
45	Surat keterangan tinggal sementara untuk WNA	25.000
46	Biaya penggunaan blanko permohonan KTP dan catatan sipil	500
Perdagangan		
47	Wajib daftar perusahaan - PT - Koperasi - CV - Firma - Perusahaan perorangan - Badan usaha lain - Perusahaan asing	250.000 50.000 125.000 125.000 50.000 125.000 500.000
48	Izin usaha perdagangan - Pedagang kecil - Pedagang menengah - Pedagang besar	50.000 75.000 100.000
49	Daftar ulang perusahaan - Perusahaan kecil - Perusahaan menengah - Perusahaan besar - Perusahaan asing	25.000 50.000 75.000 500.000
50	Izin pergudangan - Golongan I - Golongan II - Golongan III - Golongan IV - Golongan V - Golongan VI	25.000 50.000 125.000 125.000 150.000 200.000
51	Pendaftaran ulang perubahan TDP - PT - Koperasi - CV - Firma - Perusahaan perorangan - Badan usaha lain	250.000 50.000 125.000 125.000 50.000 125.000
52	Petikan/salinan dokumen wajib daftar perusahaan - salinan resmi dari daftar perusahaan - petikan resmi dari daftar perusahaan - buku informasi perusahaan	50.000 25.000 100.000
53	Izin usaha Industri berdasarkan nilai investasi - investasi 200 hingga 500 juta rupiah - investasi di atas 500 juta rupiah	350.000 500.000
54	Tanda daftar industri (TDI) - investasi 5 hingga 25 juta rupiah - investasi di atas 25 juta rupiah - investasi di atas 50 juta rupiah - investasi 100 hingga 200 juta rupiah	50.000 75.000 100.000 200.000
55	Pendaftaran ulang Izin Usaha Industri	100.000
Ketenagakerjaan		
56	Legalisir AK 1/kartu kuning/orang	
57	Rekomendasi perpanjangan izin mempekerjakan tenaga asing (IMTA)/orang	5.000
Perbankan		
34	Rekomendasi dan legalisasi dokumen kredit perbankan	7.500
59	Surat izin pelaksanaan undian oleh perbankan	250.000
Organisasi sosial		
58	Biaya pendaftaran organisasi sosial	25.000

No.	Jenis Pelayanan Administrasi	Tarif (dalam rupiah)
Kesehatan		
60	Surat keterangan kesehatan	
	- umum	5.000
	- kelahiran	3.000
	- cuti hamil/bersalin	3.000
	- kematian	3.000
	- <i>visum et repertum</i>	3.000
	- kecelakaan untuk keperluan jasa raharja	3.000
	- <i>general check up</i>	10.000
61	Izin apotek	200.000
62	Izin praktik dokter	
	- dokter umum	200.000
	- dokter gigi	200.000
	- dokter spesialis	400.000
63	Izin praktik bidan/perawat	100.000
64	Izin toko obat	150.000
65	Izin penyelenggaraan optikal	200.000
66	Izin balai pengobatan swasta	
	- izin sementara	200.000
	- izin tetap	200.000
67	Izin perpanjangan optik	100.000
68	Rekomendasi pendirian rumah sakit swasta	150.000
69	Izin sementara laboratorium kesehatan swasta	350.000
70	Izin tetap laboratorium swasta	350.000
	Izin perpanjangan praktik	
71	- perawat	25.000
72	- bidan	25.000
73	- dokter umum	50.000
74	- dokter gigi	50.000
75	- dokter spesialis	100.000
76	Komunikasi radio RSPD	
	Radiogram	
	- pemerintah (2x baca untuk 1 radiogram)	3.000
	- swasta (2x baca untuk 1 radiogram)	4.500
	Pengumuman	
	- pemerintah/BUMN/BUMD (2x baca untuk 1 pengumuman)	6.500
	- swasta (2x baca untuk 1 pengumuman)	8.000
	- khusus (2x baca untuk 1 pengumuman)	30.000
	Berita keluarga	
	- berita duka (2x baca untuk 1 berita)	3.500
	- berita biasa (2x baca untuk 1 berita)	5.000
	Iklan (4x baca untuk 1 iklan)	40.000
	Pilihan pendengar (untuk 1 kupon lagu)	250
	Rekaman naskah (untuk 1 buah naskah)	200.000
	Siaran naskah (untuk 1x siaran naskah)	20.000

LAMPIRAN 9

Tabel A7. Peta Regulasi Perda No. 15/2002 dan Perda No. 7/2007 tentang Retribusi Izin Tempat Usaha

Ringkasan	Kajian tekstual		Kajian kontekstual (FGD + wawancara)	Rekomendasi
	Catatan khusus	Potensi kebermasalahan		
<p>Tujuan: (i) melindungi kepentingan umum; (ii) memberikan jaminan perlindungan dan kepastian dalam berusaha; (iii) memberikan kewenangan kepada pemda untuk memungut retribusi sebagai salah satu sumber PAD.</p> <p>Obyek retribusi: kegiatan pemberian izin tempat usaha kepada orang pribadi atau badan untuk mendirikan dan/atau memperluas tempat usaha.</p> <p>Tarif retribusi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) usaha kecil Rp75.000; b) usaha menengah Rp100.000; c) usaha besar Rp200.000. 	<p>Kewajiban memiliki kartu anggota Kadinda seharusnya terjadi sesudah mendapatkan surat izin usaha dan bukan sebaliknya.</p> <p>Terdapat perbedaan antara tarif pada perda (Rp75.000) dan ketentuan Bagian Ekonomi (Rp85.000).</p> <p>Penetapan tarif didasarkan pada tujuan menutup sebagian atau seluruh biaya pemberian izin. Namun jika demikian, harusnya tarif retribusi sama saja terlepas dari skala usahanya.</p>	<p>Tidak terdapat ketentuan mengenai berapa lama waktu pengurusan izin.</p> <p>Adanya ongkos-ongkos lain seperti rekomendasi mulai dari lurah/kepala desa, camat dan Bappeda berpotensi menimbulkan ekonomi biaya tinggi.</p> <p>Ada potensi kerancuan dalam definisi usaha kecil, menengah, dan besar yang digariskan oleh Perda No. 7/2007.</p>	<p>Sebagian besar merasakan perizinan ini masih dalam skala kewajiban. Namun ada pula yang merasa prosedur perizinan banyak dan berbelit-belit.</p> <p>SITU, SIUP, dan TDP sekaligus dibayar antara Rp200.000-Rp250.000. Namun ada pula yang membayar Rp380.000.</p> <p>Belum dirasakan adanya standar biaya dan lama pengurusan.</p>	<p>Perlu ketegasan apakah tarif yang dipakai adalah sesuai ketentuan Bagian Ekonomi ataukah sesuai tarif pada perda.</p> <p>Jika dimungkinkan, diperbaiki dengan mengakomodasi hal-hal substansial, misalnya lama pengurusan, sinkronisasi antara dasar penetapan tarif dan nominal tarif itu sendiri. Jika dasarnya menutup biaya pemberian izin, maka tidak perlu dibedakan nilai tarif untuk skala usaha yang berbeda.</p>

LAMPIRAN 10

Tabel A8. Peta Regulasi Perda No. 11/2002 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan

Ringkasan	Kajian tekstual		Kajian kontekstual (FGD + wawancara)	Rekomendasi
	Catatan khusus	Potensi kebermasalahan		
<p>Tujuan: (i) melindungi kepentingan umum; (ii) memberikan jaminan perlindungan dan kepastian dalam berusaha; (iii) memberikan kewenangan kepada pemda untuk memungut retribusi sebagai salah satu sumber PAD.</p> <p>Obyek retribusi: kegiatan pemberian izin usaha perdagangan kepada orang pribadi atau badan.</p> <p>Tarif retribusi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Usaha kecil Rp250.000; b) Usaha menengah Rp500.000; c) Usaha besar Rp750.000. 	<p>Bab VI Pasal 13 mewajibkan pemegang SIUP untuk menyampaikan laporan kegiatannya kepada bupati dengan rincian:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) setahun sekali untuk SIUP kecil dengan kekayaan bersih Rp50 juta – Rp200 juta; b) setahun dua kali untuk SIUP menengah dan besar. <p>Ketentuan ini berpotensi menambah beban administrasi bagi pelaku usaha.</p> <p>Ada ketentuan denda keterlambatan pembaruan izin setelah 5 tahun (Bab III Pasal 8). Hal ini membebani pelaku usaha.</p> <p>Penetapan tarif didasarkan pada tujuan menutup sebagian atau seluruh biaya pemberian izin. Namun jika demikian, tarif harus sama terlepas dari skala usahanya.</p> <p>Ada kerancuan antara tarif dalam perda ini dan tarif dalam Perda No. 4/2005.</p>	<p>Perda ini belum termutakhirkan oleh Kepmendag No. 09/M.Dag/PER/3/2006 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penerbitan SIUP Rp0.</p> <p>Tidak ada ketentuan mengenai berapa lama waktu pengurusan izin.</p> <p>Ada potensi ekonomi biaya tinggi akibat (i) beban administrasi pelaporan; (ii) denda keterlambatan; (iii) pungutan berganda karena Perda No. 4/2005.</p>	<p>Sebagian besar merasakan perizinan ini masih dalam skala kewajaran. Namun ada pula yang merasa prosedur perizinan banyak dan berbelit-belit.</p> <p>SITU, SIUP, dan TDP sekaligus dibayar antara Rp200.000-Rp250.000. Namun ada pula yang membayar Rp380.000.</p> <p>Ada pelaku usaha yang tahu bahwa biaya SIUP Rp0, tetapi tetap memberikan "uang pengertian".</p> <p>Belum dirasakan adanya standar biaya dan lama pengurusan.</p>	<p>Diperbaiki sesuai Kepmendag No. 09/M.Dag/PER/3/2006 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penerbitan SIUP.</p> <p>Ketentuan wajib lapor dan denda diadakan.</p> <p>Sinkronisasi antara dasar penetapan tarif dan nominal tarif itu sendiri. Jika dasarnya menutup biaya pemberian izin, maka tidak perlu dibedakan nilai tarif untuk skala usaha yang berbeda.</p> <p>Perlu kejelasan mengenai ketentuan SIUP dalam Perda No. 4/2005.</p>

LAMPIRAN 11

Tabel A9. Peta Regulasi Perda No. 12/2002 tentang Izin Pergudangan

Ringkasan	Kajian tekstual		Kajian kontekstual (FGD + wawancara)	Rekomendasi
	Catatan khusus	Potensi kebermasalahan		
<p>Tujuan: (i) melindungi kepentingan umum; (ii) memberikan jaminan perlindungan dan kepastian dalam berusaha; (iii) memberikan kewenangan kepada pemda untuk memungut retribusi sebagai salah satu sumber PAD.</p> <p>Obyek retribusi: kegiatan pemberian izin pergudangan kepada orang pribadi atau badan.</p> <p>Tarif retribusi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Golongan 1: Rp25.000; b) Golongan 2: Rp50.000; c) Golongan 3: Rp75.000; d) Golongan 4: Rp100.000; e) Golongan 5: Rp150.000; f) Golongan 6: Rp200.000. 	<p>Tidak ada ketentuan apakah pembaruan izin juga mewajibkan pembayaran tarif retribusi. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakjelasan bagi pelaku usaha.</p> <p>Ada ketentuan denda sebesar 2% setiap bulan jika retribusi tidak dibayarkan sesuai ketentuan (Bab XI Pasal 16 Ayat 3).</p> <p>Ada kerancuan antara tarif dalam perda ini dan tarif dalam Perda No. 4/2005.</p>	<p>Tidak terdapat ketentuan mengenai berapa lama waktu pengurusan izin.</p> <p>Ada potensi timbulnya ekonomi biaya tinggi akibat (i) ketidakjelasan dalam pembaruan izin; (ii) denda keterlambatan pembayaran izin; (iii) pungutan berganda karena Perda No. 4/2005.</p>	<p>Sebagian besar pelaku usaha merasakan perizinan ini masih dalam skala kewajaran. Namun ada pula pelaku usaha yang merasa prosedur perizinan banyak dan berbelit-belit.</p> <p>Belum dirasakan adanya standar biaya dan lama pengurusan.</p>	<p>Jika dimungkinkan, diperbaiki dengan mengakomodasi hal-hal substansial, misalnya lama pengurusan dan meniadakan ketidakjelasan pembaruan izin dan denda.</p> <p>Perlu kejelasan mengenai ketentuan SIUP dalam Perda No. 4/2005.</p>

LAMPIRAN 12

Tabel A10. Peta Regulasi Perda No. 5/2005 tentang Izin Usaha Industri

Ringkasan	Kajian tekstual		Kajian kontekstual (FGD + wawancara)	Rekomendasi
	Catatan khusus	Potensi kebermasalahan		
<p>Tujuan:(i) melindungi kepentingan umum; (ii) memberikan kepastian berusaha bagi orang pribadi atau badan yang melakukan kegiatan usaha di bidang perindustrian.</p> <p>Obyek retribusi: Tidak tercantum.</p> <p>Tarif retribusi: Tidak tercantum.</p>	<p>Perda ini mencakup pengaturan (i) ijin usaha industri; (ii) tanda daftar industri; (iii) ijin perluasan.</p> <p>Pemegang IUI dan TDI diwajibkan (i) menyampaikan laporan tertulis kepada bupati setiap 6 bulan sekali (Pasal 10); (ii) memproduksi hasil industri sesuai ketentuan standar nasional (Pasal 9 Ayat 2). Ketentuan ini berpotensi menambah beban administrasi bagi pelaku usaha.</p> <p>Tidak ada ketentuan apakah pembaruan IUI dan TDI juga mewajibkan pembayaran tarif retribusi. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakjelasan bagi pelaku usaha.</p> <p>Ada kerancuan antara perda ini dan Perda No. 4/2005.</p>	<p>Terdapat masalah substansial karena (i) obyek retribusi; (ii) tariff retribusi; dan (iii) lama pengurusan tidak dicantumkan.</p> <p>Ada potensi timbulnya ekonomi biaya tinggi akibat (i) ketidakjelasan tarif retribusi.; (ii) pungutan berganda karena Perda No. 4/2005.</p>	<p>Sebagian besar pelaku usaha merasakan perizinan ini masih dalam skala kewajaran. Namun ada pula pelaku usaha yang merasa prosedur perizinan banyak dan berbelit-belit.</p> <p>Belum dirasakan adanya standar biaya dan lama pengurusan.</p>	<p>Jika dimungkinkan, dapat diperbaiki dengan mengakomodasi hal-hal substansial, misalnya, lama pengurusan, obyek retribusi, dan tarif retribusi. Selain itu, menghapus kewajiban menyampaikan laporan tertulis dan meniadakan ketidakjelasan pembaruan izin.</p> <p>Perlu kejelasan mengenai ketentuan SIUP dalam Perda No. 4/2005</p>

LAMPIRAN 13

Tabel A11. Peta Regulasi Perda No. 4/2006 tentang Izin Usaha Perikanan

Ringkasan	Kajian tekstual		Kajian kontekstual (FGD + wawancara)	Rekomendasi
	Catatan khusus	Potensi kebermasalahan		
<p>Tujuan: (i) melindungi kepentingan umum; (ii) memberikan kepastian berusaha bagi setiap orang atau badan yang melakukan kegiatan perikanan.</p> <p>Obyek retribusi: Tidak tercantum.</p> <p>Tarif retribusi: Tidak tercantum.</p>	<p>Masa berlakunya izin tidak tercantum. Tidak ada ketentuan apakah pembaruan izin juga mewajibkan pembayaran tarif retribusi. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakjelasan bagi pelaku usaha.</p> <p>Ada 17 jenis dokumen yang menjadi persyaratan untuk mendapatkan izin. Hal ini membebani pelaku usaha.</p> <p>Ada kerancuan antara perda ini dengan Perda No. 4/2005.</p>	<p>Terdapat masalah substansial karena (i) obyek retribusi; (ii) tariff; dan (iii) lama pengurusan retribusi tidak dicantumkan.</p> <p>Ada potensi timbulnya ekonomi biaya tinggi akibat (i) ketidakjelasan tarif retribusi; (ii) pungutan berganda karena Perda No. 4/2005.</p>	<p>Banyak keluhan yang diungkapkan oleh plasma dan pedagang pengumpul, diantaranya banyaknya dokumen dan rumitnya prosedur yang dipersyaratkan oleh berbagai instansi, baik Dinas Perikanan maupun syahbandar. Selain itu biaya perizinan juga dirasakan mahal.</p> <p>Meskipun semua surat sudah diperoleh, masih tetap ada pungutan liar oleh pihak polisi lalu lintas dan polisi air.</p>	<p>Perda ini perlu diperbaiki. Secara substansi, obyek dan tarif retribusi perlu dicantumkan secara eksplisit.</p> <p>Prosedur perlu disederhanakan dan biaya dikurangi. Pembaruan izin sejatinya tidak memerlukan biaya karena tidak ada kontraprestasi.</p> <p>Perlu kejelasan mengenai ketentuan SIUP dalam Perda No. 4/2005.</p>

LAMPIRAN 14

Tabel A12. Peta Regulasi Perda No. 2/2004 tentang Izin Penimbunan BBM

Ringkasan	Kajian tekstual		Kajian kontekstual (FGD + wawancara)	Rekomendasi
	Catatan khusus	Potensi kebermasalahan		
<p>Tujuan: (i) melindungi kepentingan umum; (ii) memberikan jaminan perlindungan dan kepastian dalam berusaha; (iii) memberikan kewenangan kepada pemda untuk memungut retribusi sebagai salah satu sumber PAD.</p> <p>Obyek retribusi: kegiatan pemberian izin penimbunan dan penyimpanan BBM kepada orang pribadi atau badan.</p> <p>Tarif retribusi mencakup izin usaha dan izin kegiatan. Izin usaha untuk</p> <p>a) skala kecil Rp200.000; b) skala menengah Rp750.000; c) skala besar Rp2.000.000.</p> <p>Izin kegiatan s.d. 600 liter adalah Rp50.000, dan di atas 600 liter adalah Rp100.000.</p>	<p>Tidak ada ketentuan apakah pembaruan izin juga mewajibkan pembayaran tarif retribusi. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakjelasan bagi pelaku usaha.</p> <p>Ada 10 jenis dokumen yang menjadi persyaratan untuk mendapatkan izin. Hal ini membebani pelaku usaha.</p> <p>Ada ketentuan mengenai denda keterlambatan pembaruan izin, yaitu</p> <p>a) terlambat 1-4 bulan, denda 10%; b) terlambat 4-7 bulan, denda 25%; c) terlambat 7-10 bulan, denda 50%; d) terlambat setiap 1 tahun, denda 100%.</p> <p>Hal ini membebani pelaku usaha.</p>	<p>Ada potensi ekonomi biaya tinggi akibat perbedaan atas izin usaha dan izin kegiatan yang merupakan bentuk retribusi berganda.</p> <p>Tidak terdapat ketentuan mengenai berapa lama waktu pengurusan izin.</p>	<p>Perda ini tidak dibahas secara khusus dalam FGD.</p>	<p>Perda ini perlu diperbaiki dengan menyederhanakan dokumen persyaratan dan menghilangkan perbedaan atas izin usaha dan izin kegiatan.</p>

LAMPIRAN 15

Tabel A15. Peta Regulasi Perda No. 4/2005 tentang Pengganti Biaya Administrasi

Ringkasan	Kajian tekstual		Kajian kontekstual (FGD + wawancara)	Rekomendasi
	Catatan khusus	Potensi kebermasalahan		
<p>Tujuan: tidak tercantum.</p> <p>Butir "Menimbang": (i) pemda perlu menggali sumber-sumber penerimaan; (ii) penyelenggaraan pelayanan administrasi membutuhkan biaya yang cukup besar sehingga pemda dapat memungut retribusi.</p> <p>Obyek retribusi: pelayanan administrasi yang diberikan oleh pemda berupa: (i) blanko, formulir, barang cetakan; (ii) surat izin, rekomendasi, berita acara, sertifikat, surat keterangan; (iii) petikan salinan surat atau peraturan perundangan, risalah sidang; (iv) pengesahan peta, gambar, bagan terkait perencanaan; (v) legalisasi surat; (vi) jasa pemberian pekerjaan pemerintah; (vii) pemberian label dan pelayanan jasa informasi.</p> <p>Tarif retribusi mencakup 76 jenis pelayanan dengan tarif mulai dari Rp500 hingga Rp15.000.000.</p>	<p>Perlu dipertanyakan apa yang dimaksud dengan 'penyelenggaraan administrasi membutuhkan biaya yang cukup besar'.</p> <p>Ada obyek retribusi yang tidak punya dasar untuk dikenakan biaya administrasi, misalnya, (i) petikan salinan surat atau peraturan perundangan dan risalah sidang; (ii) jasa pemberian pekerjaan pemerintah.</p>	<p>Pungutan berganda: Perda No. 7/2007 memungut biaya surat izin tempat usaha. Namun Perda No. 4/2005 menambah biaya administrasi atas izin tempat usaha (no. 10)</p> <p>Pelanggaran prinsip <i>free internal economic zone</i>: surat izin pengeluaran ternak (no. 18); surat izin pengangkutan hasil laut (no. 26); surat izin operasi angkutan barang (no. 15).</p> <p>Pungutan tumpang-tindih dengan pajak: Pungutan atas jasa pemberian pekerjaan perikanan kepada pihak ketiga (no. 28) tumpang-tindih dengan PPh. Selain itu pungutan ini tidak punya kontraprestasi.</p>	<p>Keluhan terutama dilontarkan oleh pelaku usaha sektor perikanan, yaitu banyaknya dan rumitnya persyaratan perizinan. Biayanya juga dianggap membebani.</p>	<p>Perda ini perlu dicabut karena menimbulkan tumpang-tindih dengan perda lain sehingga bisa menjadi sumber ekonomi biaya tinggi.</p>

LAMPIRAN 16

Tabel A16. Peta Regulasi Perda No. 1/2004 dan Perda No. 8/2007 tentang Retribusi Pasar

Ringkasan	Kajian tekstual		Kajian kontekstual (FGD + wawancara)	Rekomendasi
	Catatan khusus	Potensi kebermasalahan		
<p>Tujuan: tidak tercantum.</p> <p>Obyek retribusi: Penggunaan tempat <i>dasaran</i> di lingkungan pasar.</p> <p>Tarif retribusi berdasarkan jenis, lokasi dan luas tempat <i>dasaran</i>, yaitu berkisar Rp75–Rp350/hari</p>	<p>Perda No.8/2007 hanya meniadakan aturan upah pungut 3% bagi instansi pemungut.</p> <p>Ketentuan yang dianggap terlalu membebani pelaku usaha adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> kewajiban pendaftaran ulang setiap tahun (Bab III Pasal 5 Butir d); biaya balik nama karena proses jual beli dan hibah dianggap terlalu mahal (Bab VIII Pasal 12 Ayat 1); kewajiban menyediakan alat pemadam kebakaran (Bab X Pasal 15 Ayat 1); sanksi keterlambatan 2%/bulan dari jumlah retribusi terhutang. Jika terlambat lebih dari tiga bulan, izin pakai dapat dicabut (Bab VIII Pasal 13 Ayat 1 dan 2). 	<p>Terdapat masalah substansial karena tujuan retribusi tidak dicantumkan</p> <p>Ketentuan-ketentuan yang membebani pelaku usaha (dalam kolom catatan khusus) berpotensi menimbulkan ekonomi biaya tinggi.</p> <p>Ketentuan yang membebani ini seolah tidak sejalan dengan retribusi pasar sebagai retribusi jasa umum yang merupakan standar pelayanan minimum yang dapat diberikan oleh pemda</p>	<p>Menurut pengakuan pelaku usaha, mereka membayar Rp3.000/hari untuk kios di depan. Namun sulit untuk memastikan apakah nilai ini masih sesuai dengan tarif yang ditetapkan dalam perda karena: (i) jenis, kelas, dan lokasi ruang usaha; (ii) luas ruang usaha.</p> <p>Selain itu, pelaku usaha juga dipungut biaya keamanan Rp10.000 yang tidak disebutkan dalam perda.</p> <p>Ada kemungkinan deviasi tarif mengingat umur perda sudah 5 tahun.</p>	<p>Perda ini perlu diperbarui untuk menyesuaikan tarif dengan kondisi tahun 2009.</p> <p>Secara substansi, tujuan retribusi perlu dicantumkan dan ketentuan yang membebani pelaku usaha perlu dihilangkan karena retribusi ini adalah retribusi jasa umum.</p> <p>Perlu kejelasan mengenai uang keamanan.</p>

LAMPIRAN 17

Tabel A17. Peta Regulasi Perda No. 19/2002 tentang Retribusi Air Bersih

Ringkasan	Kajian tekstual		Kajian kontekstual (FGD + wawancara)	Rekomendasi
	Catatan khusus	Potensi kebermasalahan		
<p>Tujuan: tidak tercantum.</p> <p>Butir "Menimbang": (i) air bersih perlu diusahakan oleh pemda demi kebutuhan masyarakat; (ii) retribusi dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan terhadap pelanggan air bersih.</p> <p>Obyek retribusi: kegiatan pemberian pelayanan air bersih</p> <p>Tarif retribusi bergantung pada kelompok pelanggan, yaitu kelompok I (rumah tangga, dll.), kelompok II (industri dan niaga); kelompok III (pelabuhan dan PLN).</p>	<p>Ada uang jaminan pada saat penyambungan baru, namun tidak dijelaskan lebih lanjut apakah jaminan tersebut akan dikembalikan jika pelanggan berhenti berlangganan air bersih.</p>	<p>Tidak ada potensi kebermasalahan kecuali bahwa perda ini dianggap sudah perlu diperbarui tarifnya mengingat saat ini sudah 7 tahun berjalan terhitung sejak dikeluarkannya perda tersebut.</p>	<p>Perda ini tidak dibahas secara khusus dalam FGD.</p> <p>Namun ada kemungkinan deviasi tarif mengingat umur perda sudah 7 tahun.</p>	<p>Perda ini perlu diperbarui untuk menyesuaikan tarif mengingat jarak antara terbitnya perda dan kondisi saat ini sudah jauh berbeda.</p>

LAMPIRAN 18

Tabel 18. Peta Regulasi Perda No. 5/2004 dan Perda 11/2007 tentang Pelayanan Pelabuhan Kapal

Ringkasan	Kajian tekstual		Kajian kontekstual (FGD + wawancara)	Rekomendasi
	Catatan khusus	Potensi kebermasalahan		
<p>Tujuan: tidak tercantum. Butir "Menimbang": perlu penyesuaian retribusi untuk meningkatkan jasa pelayanan kepada masyarakat.</p> <p>Obyek retribusi: penggunaan/pemanfaatan pelayanan pendaratan kapal yang disiapkan/dikelola oleh pemda.</p> <p>Tarif retribusi bergantung pada jenis pelayanan, lokasi pelayanan, fasilitas yang digunakan, serta jenis kapal. Tarif berkisar Rp500–Rp6.000/m³ isi kotor kapal.</p>	<p>Perda No.11/2007 hanya meniadakan aturan upah pungut 3% bagi instansi pemungut.</p> <p>Ketentuan yang dianggap janggal:</p> <p>a) tarif tambat di pinggir dermaga untuk kapal asing Rp1.500/m panjang tambat sedangkan untuk kapal dalam negeri Rp2.500 (Bab VI Pasal 8 Butir c).</p> <p>b) tarif muatan langsung untuk komoditi produksi rakyat dan beras, gandum, jagung, gula, terigu, pupuk, garam, dll. (Bab VI Pasal 8 Butir d Ayat 1 dan 2).</p>	<p>Tarif tambat untuk kapal asing lebih murah daripada tariff kapal dalam negeri. Hal ini berpotensi melanggar prinsip persaingan sehat bagi kapal dalam negeri.</p> <p>Tarif muatan langsung seharusnya tidak perlu dipungut karena muatan langsung berarti tidak menggunakan fasilitas penimbunan atau gudang. Tarif ini berpotensi distortif karena meningkatkan komponen biaya dan, pada akhirnya, merugikan konsumen.</p>	<p>Perda ini tidak dibahas secara khusus dalam FGD.</p> <p>Namun ada kemungkinan deviasi tarif mengingat umur perda sudah 5 tahun.</p>	<p>Perda ini perlu diperbaiki untuk menghilangkan adanya kesan persaingan tidak sehat dan menghilangkan pungutan yang berpotensi menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Selain itu, perda ini memang perlu diperbarui untuk penyesuaian tarif mengingat jarak antara terbitnya perda dan kondisi saat ini sudah jauh berbeda.</p>