

KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DALAM PERDAGANGAN HASIL PERTANIAN

Henny Mayrowani

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

PENDAHULUAN

Kebijakan pembangunan sesuai dengan UU No. 22/1999 telah memberikan arahan bahwa sebagian besar urusan dan tanggung jawab pengelolaan dan pelaksanaan pembangunan diserahkan kepada pemerintah daerah. Pada hakekatnya kebijakan ini didasarkan pada keyakinan bahwa pemerintah daerah masing-masing memiliki kemampuan dan kapasitas untuk merencanakan dan mengelola pembangunan secara mandiri serta lebih mengenal dan mengetahui potensi serta keunggulan daerahnya. Dalam pelaksanaannya UU No. 22/1999 yang dikaitkan dengan UU No. 25/1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, memberikan ruang yang cukup luas bagi pemerintah daerah dalam penanganan urusan pemerintah di tingkat lokal, penyelesaian permasalahan daerah dan dapat lebih kreatif menggali dan mengembangkan potensi daerah untuk kesejahteraan masyarakatnya.

Salah satu fokus kebijakan Otonomi daerah adalah meningkatkan Pendapatan Daerah (PAD) melalui setiap sumber dan peluang yang mungkin, melalui pajak, restribusi serta pungutan lainnya, termasuk di sektor pertanian. Pertanian yang dalam paradigma pembangunan daerah merupakan *prime over* untuk meningkatkan pendapatan petani dan masyarakat, perlu mendapat perhatian terutama pada distribusi hasil pertanian dimana peraturan dan pungutan yang berhubungan dengan distribusi hasil pertanian harus dipertimbangkan dampaknya terhadap produsen di wilayah produksi dan konsumsi serta efisiensi perdagangan.

Lokasi produksi hasil pertanian yang pada umumnya berada jauh dari lokasi konsumsi menyebabkan seringkali hasil pertanian tersebut harus melintasi wilayah antar wilayah (propinsi, kabupaten atau bahkan pulau) untuk bisa sampai ke lokasi konsumen. Sehingga aliran produksi harus melintasi banyak wilayah, yang dalam rangka otonomi daerah telah membuat berbagai peraturan dan pungutan yang berhubungan dengan distribusi/angkutan hasil pertanian yang melintasi daerahnya, yang bertujuan hanya untuk meningkatkan PAD.

Peraturan dan pungutan yang tumpang tindih dapat mengakibatkan biaya perdagangan menjadi tinggi, sehingga konsumen harus membayar mahal sedangkan produsen tetap menerima harga yang rendah. Pungutan-pungutan yang berupa retribusi ini mungkin menambah biaya perdagangan antar wilayah, namun

mungkin peningkatan ini ditransmisikan pada produsen dan konsumen atau dikembalikan dalam bentuk investasi jalan sehingga akan mengurangi biaya transport dan memperlancar distribusi. Namun, sampai sejauhmana perda tersebut mempertimbangkan pengembangan pertanian, khususnya dalam efisiensi perdagangan antar wilayah tidak diketahui dengan pasti.

Setelah Indonesia mengikatkan diri pada kesepakatan internasional WTO dan AFTA, telah terjadi berbagai konteks yang mendistorsi pasar yang bertentangan dengan prinsip pasar bebas. Perlakuan diskriminatif untuk beberapa pelaku usaha tidak bisa diterima dalam pendekatan pembangunan Indonesia. Dihubungkan dengan kebijakan Otonomi Daerah yang didasari pertimbangan yang bersifat non ekonomi seperti politik dan rente (KPPOD,2002 a), pasar akan semakin terdistorsi.

Masalah perdagangan semakin kompleks dengan adanya kebijakan otonomi daerah, karena deregulasi untuk meningkatkan pendapatan petani terdistorsi oleh berbagai kebijakan daerah. Kecintaan akan uang mengatas namakan berbagai kebijakan seperti dikemukakan dalam KOMPAS (14 Agustus 2003), praktek pemerasan terselubung melalui Perda justru demi kepentingan anggota legislatif. Akhirnya, seperti teori yang dikemukakan oleh Bagnasco (1990) bahwa ada keterkaitan antara formal ekonomi, informal ekonomi dan ekonomi terselubung dan struktur keterkaitannya relative stabil. Permasalahannya adalah bagaimana mencari keseimbangan untuk memperoleh hasil yang saling menguntungkan bagi semua pihak. Tulisan ini mencoba menguraikan sampai sejauh mana kebijakan otonomi daerah ini mempengaruhi perdagangan hasil pertanian.

TINJAUAN UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH

Kebijakan Otonomi Daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi daerah yang beraneka ragam. Kebijakan Otonomi Daerah ini memberikan wewenang yang lebih luas kepada daerah, yang diwujudkan dengan wewenang dalam pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah seperti yang tercantum dalam Undang-undang 22 tahun 1999 dan Undang-undang 25, tahun 1999.

Pada masa pemerintahan Orde Baru yang bersifat sentralistik, aparat daerah cenderung hanya menjadi pelaksana tugas pemerintah pusat tanpa kewenangan yang memadai. Keinginan untuk memperoleh kewenangan ini muncul pada era Otonomi Daerah ini. Salah satu kewenangan yang mendasar bagi pemerintah daerah adalah berupa kesempatan untuk mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam kaitan ini Pemda menerbitkan berbagai perda tentang pajak, retribusi dan pungutan lainnya. Disamping itu Pemda juga mengeluarkan

berbagai kebijakan diseperti kegiatan usaha, terutama melalui pengaturan kegiatan perdagangan.

Pada dasarnya selain untuk meningkatkan PAD, perda dibuat untuk menertibkan dan memperlancar suatu aktivitas di daerahnya, tetapi pada prakteknya berbagai perda dan kebijakan tersebut menciptakan ekonomi biaya tinggi yang menghambat perkembangan ekonomi di daerah tersebut. Akhirnya situasi ini akan mengganggu iklim usaha dan memperlemah daya saing usaha di Indonesia.

Otonomi Daerah telah melahirkan berbagai peraturan daerah yang diperkirakan akan memunculkan konflik antar daerah dan pusat sehingga diperlukan pemahaman munculnya Undang-undang sejak tahun 1997.

Aturan Perundangan Otonomi Daerah dalam Kurun Waktu 1997-2002

Pengaturan Perpajakan dan Retribusi (Undang-undang 18,1997)

Secara umum pemerintah daerah tidak diijinkan menarik pajak pendapatan atau pajak kekayaan, karena itu sektor perdagangan menjadi dasar pungutan yang tersisa. Usaha keras dilakukan untuk memungut sumber pajak yang terbatas ini, tetapi usaha ini tidak memberikan hasil yang memadai. Pajak dan retribusi banyak dikenakan langsung pada komoditas pertanian yang diperdagangkan. Tarif yang dikenakan tidak diperhitungkan berdasarkan keuntungan atau pendapatan bersih dari barang yang diperdagangkan. Kemampuan membayar pajak tidak diperhitungkan, akibatnya harga produk pertanian dan pedesaan terdistorsi dan menurunkan pendapatan petani serta meningkatkan harga ditingkat konsumen.

Untuk mengatasi keadaan ini Pemerintah Pusat berusaha memperbaiki keadaan dengan mengeluarkan Undang-undang no. 18 tahun 1997 yang membatasi jenis pajak dan retribusi daerah. Untuk perdagangan komoditi pertanian tidak ada pajak langsung yang diatur oleh Undang-undang ini. Pajak dan retribusi yang berkaitan dengan perdagangan hasil pertanian ditetapkan dengan peraturan daerah. Pungutan pada perdagangan komoditi pertanian dapat dikelompokkan pada retribusi jasa usaha, untuk perdagangan dengan skala relatif besar, sedangkan retribusi jasa umum secara tidak langsung mempengaruhi perdagangan hasil pertanian, yaitu di sektor angkutan.

Pelaksanaan Undang-undang 18, 1997 sebenarnya ditentang oleh daerah karena banyak sumber penerimaan PAD yang potensial terpaksa dihapus. Mereka terpaksa melaksanakan karena kebijakan sentralistik yang sangat mempengaruhi dan menekan daerah. Tekanan kepada daerah untuk secara konsisten melaksanakan Undang-undang tersebut lebih dipicu lagi oleh adanya Kesepakatan Januari 1998 antara Pemerintah Indonesia dengan IMF (*Letter of Intent/LoI*).

Dalam implementasi Undang-undang 18 tahun 1997 ini, rata-rata lebih dari 50 persen jenis pungutan yang ada terpaksa harus dihapus (SMERU, 2001). Penghapusan ini berakibat pada pengurangan PAD. Namun, makin banyak jenis pungutan yang dihapus, tidak berarti makin besar PAD yang hilang, karena selama ini banyak jenis pungutan yang tidak potensial atau bahkan yang tidak ada realisasinya. Penetapan jenis pajak dan retribusi yang dihapuskan berdasarkan Undang-undang 18, 1997 banyak disoroti oleh pemda, karena jenis pajak dan retribusi yang boleh dipungut oleh pemda disamakan untuk seluruh Indonesia. Kebijakan ini menunjukkan bahwa seakan-akan pemerintah pusat tidak melihat perbedaan atau potensi daerah, sehingga Undang-undang 18,1997 dianggap tidak kondusif untuk pelaksanaan Otonomi Daerah. Selain dampak negatif tersebut diatas, ada beberapa pemda yang menganggap penghapusan tersebut memberikan dampak positif karena menghapus berbagai jenis pungutan yang tidak efisien, dimana biaya pungutnya lebih besar dibanding hasilnya. Pelaksanaan Undang-undang 18,1997 yang berdampak pada penurunan PAD, mengakibatkan munculnya berbagai upaya yang berpotensi menghambat pelaksanaan deregulasi, antara lain :

1. Upaya Pemda mengintensifkan dan mengekstensifkan penerimaan melalui sumbangan pihak ketiga. Sumbangan ini tidak dihapus karena tidak termasuk dalam kategori pajak dan retribusi.
2. Pergeseran retribusi yang dihapus kedalam Perda baru dengan nama baru.
3. Pada proses pengenaan pajak atau retribusi resmi, masih sering diikuti dengan pungutan informal.
4. Masih terdapat pungutan informal di jalur transportasi yang dilakukan oleh berbagai oknum (polisi, tentara, Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya/ DLLAJ), organisasi kepemudaan (OKP) dan preman.

Pengaturan Perdagangan Nonpajak (LoI)

Krisis moneter yang terjadi sekitar akhir 1997 mendorong Pemerintah Indonesia untuk menandatangani Letter of Intent (LoI) dalam rangka kesepakatan dengan IMF pada tanggal 15 Januari 1998. LoI mengoreksi semua kebijakan pemda dan pusat yang mendistorsi perekonomian melalui suatu program deregulasi, termasuk penghapusan pembatasan perdagangan antar wilayah.

Beberapa butir LoI yang menyangkut deregulasi usaha dan perdagangan komoditi pertanian yang selama ini telah menghambat dan mendistorsi pasar adalah :

1. Pembubaran BPPC dengan Keppres 21, 1998
2. Pelarangan pengenaan pungutan atas barang ekspor dengan Inpres 1,1998 terhitung mulai 21 Januari 1998. Pelaksanaan Inpres ini saling mendukung dengan Undang-undang18,1997.

3. Pencabutan larangan perdagangan komoditi antar Provinsi dan kabupaten/pulau dan pencabutan kebijakan tataniaga yang diatur oleh provinsi dan kabupaten dengan Inpres 2,1998, terhitung 21 Januari 1998.
4. Penghentian kewajiban menanam tebu (Program TRI) dengan Inpres 5,1998 terhitung 21 Januari 1998.
5. Sistem kuota yang membatasi perdagangan ternak potong dihapus terhitung mulai September 1998. Dengan Surat Dirjen Peternakan Deptan No. TN 120/21/A/0299 tanggal 23 Pebruari 1999, wewenang pengaturan perdagangan ini digeser dari Ditjen Peternakan kepada Kepala Dinas Peternakan Provinsi. Pemberlakuan sistem kuota tidak pernah benar-benar dipatuhi. Dalam prakteknya pelanggaran terhadap kuota sering terjadi. Menurut pedagang ternak di Jawa Timur, misalnya, pengaturan kuota tidak lebih dari sekedar alat bagi aparat terkait untuk melakukan pungutan informal. Kuota dapat juga diperdagangkan antar pedagang dengan tarif kesepakatan.

Pengaruh Deregulasi Perdagangan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pajak dan retribusi daerah merupakan komponen sumber PAD yang penting. Karena itu pencabutan berbagai sumber penerimaan oleh Undang-undang 18,1997 umumnya dirasakan berat oleh daerah. Implementasi Undang-undang ini yang bersamaan dengan terjadinya krisis ekonomi makin mempersulit daerah dalam mencapai target perolehan PAD.

Krisis moneter yang berlanjut pada krisis ekonomi telah memaksa pemerintah pusat dan daerah untuk melaksanakan kedua aturan tersebut (Undang-undang 18/1997 dan LoI) secara bersungguh-sungguh. Berbagai jenis pungutan dihapus dan kebijaksanaan yang mengganggu pasar dihentikan. Hasil dari kedua kebijakan tersebut berdampak positif pada iklim usaha termasuk perbaikan penghasilan petani atau produsen di pedesaan (Montgomery, 2000; SMERU, 1999). Tetapi dari sisi lain pemerintah daerah menganggap bahwa kebijakan ini mengurangi sumber PAD. Karena itu muncul berbagai tuntutan dari berbagai pemda agar pemerintah pusat merevisi Undang-undang no. 18, 1997. Tuntutan ini semakin diperkuat oleh adanya kebijakan baru tentang desentralisasi dan otonomi daerah seperti yang diatur dalam Undang-undang no 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-undang no 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat menyetujui tuntutan tersebut dengan mengeluarkan Undang-undang no. 34 tahun 2000 sebagai revisi atas Undang-undang no 18 tahun 1997. Undang-undang yang baru ini memberikan kesempatan lebih luas bagi daerah untuk mengeluarkan perda tentang pajak dan retribusi, meskipun secara teoritis tetap dibatasi oleh persyaratan ketat.

Undang-undang no. 34 tahun 2000 memberikan lebih banyak kesempatan kepada daerah untuk mengumpulkan pajak dan retribusi daerah. Setelah penerbitan Undang-undang no 34 tahun 2000, KPPOD (2002 b) melaporkan bahwa :

- Jumlah perda² tentang pajak bertambah dengan pesat
- Kebanyakan (66%) perda-perda tentang pajak dan retribusi memiliki masalah :
 - a. Prinsip (10%) : free internal trade, pungutan ganda, validitas perda sebagai mekanisme untuk mencapai tujuan pembangunan kurang.
 - b. Substansi (42%) : ketidakjelasan objek, prosedur, struktur tarif, hubungan antara tujuan dan isi, dll.
 - c. Teknis (17%) : relevansi acuan yuridis formal.

Keadaan ini menyebabkan iklim usaha menjadi tidak kondusif dan turunnya kredibilitas perda.

Aparat Pemda cenderung melihat PAD sebagai sumber utama keberhasilan otonomi, karena itu berbagai usaha dilakukan untuk meningkatkan PAD sehingga semangat pemda untuk membuat perda tentang pajak dan retribusi muncul kembali. Dibeberapa daerah semangat pemda untuk meningkatkan PAD semakin tinggi setelah daerah melihat bahwa dana alokasi umum (DAU) kurang memenuhi kebutuhan pemda, DAU atau dana bantuan lain dari pemerintah pusat hanya berkisar antara 50-60% dari total APBD. Selama ini DAU diharapkan menyediakan juga dana untuk pembangunan daerah. Namun pada kenyataannya banyak daerah menerima DAU yang jumlahnya hanya cukup untuk membiayai gaji pegawai dan biaya operasional.

PERDA DALAM ERA OTONOMI DAERAH

Perda yang Dihasilkan

Dalam kaitannya dengan OTDA pemda menerbitkan berbagai perda tentang pajak, retribusi dan pungutan lainnya, termasuk pengaturan perdagangan hasil pertanian. Pada penelitian Puslitbang Sosek Pertanian (Mayrowani dkk., 2003) diketahui bahwa dari seluruh perda yang terbit di Provinsi Lampung dan Jawa Timur dalam kurun waktu 1997-2002 yang berjumlah 3633 buah, hanya kurang lebih 200 perda (5,5%) yang terkait dengan perdagangan hasil pertanian (Tabel 1).

Dari kedua provinsi ini dapat dicatat bahwa pemda belum memusatkan perhatian untuk merumuskan perda yang menyangkut perdagangan hasil pertanian. Perda-perda baru tentang pajak dan retribusi perdagangan hasil pertanian belum banyak diterbitkan. Yang berpengaruh terhadap perdagangan pertanian selain perda-perda khusus tentang perdagangan hasil pertanian juga perda-perda tentang transportasi, terutama angkutan komoditas pertanian antar wilayah. Umumnya peraturan lama untuk perdagangan hasil pertanian masih diberlakukan di lokasi tersebut.

Tabel 1. Jumlah Perda yang Diterbitkan dari Tahun 1997-2002 di Lokasi Contoh

No.	Lokasi	Keseluruhan Perda	Perdagangan*	
			Jumlah Perda	Persentase
1	Indonesia	3633	200	5,5
2	Seluruh Jawa Timur	278	56	20,1
3.	Tingkat Prov. Jatim	15	3	20,0
4.	Kabupaten Jombang	-	-	-
5.	Kabupaten Magetan	16	4	25,0
6.	Seluruh Lampung	183	34	18,6
7.	Tingkat Prov. Lampung	7	3	43,0
8.	Kabupaten Tanggamus	17	6	35,0
9.	Kabupaten Lampung Tengah	-	-	-

Sumber : Mayrowani dkk, 2003.

Catatan : * yang berhubungan dengan perdagangan hasil pertanian.

Beberapa hambatan yang dihadapi pemda dalam proses pengesahan perda adalah yang berkaitan dengan :

1. Pengesahan perda tentang pajak dan retribusi yang dilakukan oleh Depdagri dan harus dikonsultasikan dengan Depkeu, sehingga memerlukan waktu yang lama.
2. Permintaan pengesahan perda yang tinggi melahirkan praktek penyetoran/suap orang daerah terhadap orang pusat.
3. Terdapat perbedaan pengarahannya dalam pengesahan perda di Depdagri sendiri, antara Ditjen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah dan Biro Hukum Setjen Depdagri.

Deregulasi perdagangan pada era Undang-undang 18,1997 ternyata hanya terapi sesaat terhadap kebijakan pajak dan retribusi daerah. Persoalan otonomi yang umumnya dikaitkan dengan keuangan telah menghapus masalah Undang-undang 18,1997 di daerah. Keuangan daerah dianggap sebagai kunci utama yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Jumlah PAD yang relatif kecil dibandingkan dengan kebutuhan nyata daerah (APBD) telah membawa pengertian yang bias terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Untuk meningkatkan PAD, meskipun Undang-undang no.18, 1997 masih tetap efektif berlaku, Pemda telah mulai melakukan tindakan dan perencanaan yang bersifat intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber penerimaan daerah. Pada penelitian SMERU (2001), beberapa kasus memperlihatkan kegiatan daerah dalam mempersiapkan otonomi daerah di bidang keuangannya; seperti : peningkatan peninjauan kembali tarif retribusi; membuat pungutan baru, pengusulan pemberlakuan pajak untuk sektor tertentu; penyusunan perda yang mengatur kontribusi perusahaan dan koperasi; mengembangkan kerjasama operasional dengan PT Pelindo terhadap pungutan retribusi kepelabuhanan;

menciptakan sumber pungutan baru dan menghidupkan kembali pungutan yang sudah dihapuskan oleh Undang-undang no.18, 1997.

Namun pada umumnya pungutan-pungutan dan retribusi-retribusi tersebut tidak menyangkut perdagangan komoditas pertanian. Beberapa yang secara tidak langsung mempengaruhi perdagangan hasil pertanian, yang jumlahnya sangat sedikit antara lain adalah pungutan terhadap komoditas peternakan, retribusi pasar dan retribusi transportasi.

Pada era otonomi daerah ini ada kesan pemda dengan sengaja menggunakan kebijakan otonomi daerah untuk memperkuat basis keuangan daerahnya dengan segala cara. Dalam hal ini, kebijakan-kebijakan pungutan di daerah orientasinya sering hanya ditujukan untuk memungut sebanyak-banyaknya dan kurang memperhitungkan dampak distortif yang ditimbulkan oleh pungutan-pungutan tersebut. Peningkatan PAD memang penting bagi daerah (secara politis). Namun, jika untuk tujuan ini kemudian menggunakan otonomi daerah sebagai alat, apalagi dengan cara sebanyak mungkin memberatkan rakyat, maka pelaksanaan otonomi daerah ini akan ditentang oleh masyarakat. Mengingat sikap kritis masyarakat semakin tinggi, maka mereka dengan mudah terdorong untuk menolak kebijakan pemerintah (pemda) yang dianggap membebani mereka. Dengan demikian upaya pemda meningkatkan penerimaan melalui penambahan beban pungutan pada masyarakat (petani, khususnya) akan akan memperburuk keadaan.

Langkah pemda untuk membuat sebanyak mungkin pungutan juga tidak dimungkinkan oleh Undang-undang no. 34, 2000. Kabupaten Lampung Tengah, sebagai contoh, merupakan daerah yang sangat berhati-hati dalam membuat perda, terutama yang berkaitan dengan pungutan-pungutan; mereka masih menunggu kestabilan perangkat Otonomi Daerah itu sendiri. Mereka menanggapi otonomi secara cermat sesuai dengan Undang-undang tentang pajak/retribusi dan Undang-undang tentang otonomi daerah. Pemda cenderung berpendirian tidak ingin membuat perda berulang-ulang. Jika perda sudah terlanjur diterbitkan dan ternyata bertentangan dengan Undang-undang atau PP yang kemudian dibuat pusat, maka perubahannya akan memerlukan banyak waktu dan dana. Secara awam terkesan bahwa Lampung Tengah tidak memberikan respon terhadap kebijakan otonomi daerah dengan segera, tetapi sebenarnya berdasarkan Undang-undang yang berlaku apa yang dilakukan oleh Lampung Tengah adalah benar, dalam arti kata mengikuti Undang-undang yang telah dikeluarkan pusat sambil membenahi diri dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah.

Dari segi lain, berbagai pungutan yang dilakukan pemda untuk meningkatkan PAD memberikan kesempatan kepada berbagai oknum untuk melakukan pungutan ilegal, apakah itu resmi dari pemda untuk dana-dana non budgeter ataupun untuk kepentingan pribadi atau kelompok-kelompok tertentu yang semakin hari semakin merajalela. Keadaan ini yang sulit dipantau secara institusi maupun kebijakan, yang pada kenyataannya sangat memberatkan

masyarakat. Dalam hal ini keberadaan perda lebih baik, karena jelas peraturannya, daripada hanya pungutan-pungutan ilegal untuk meningkatkan PAD.

Perda yang Terkait dengan Perdagangan Hasil Pertanian

Seperti yang telah dikemukakan diatas bahwa perangkat otonomi daerah belum stabil, demikian pula pada pajak dan retribusi daerah. Umumnya pemda masih sangat berhati-hati mengambil langkah lebih jauh karena petunjuk pusat tentang pelaksanaan Undang-undang no.22 dan Undang-undang no.25, 1999 belum tersedia. Hingga kini masih banyak PP (Peraturan Pemerintah) yang harus dikeluarkan pusat. Undang-undang no.34, 2000 belum sempat ditelaah oleh pemda, sehingga pada beberapa pemda belum dipakai acuan.

Semakin banyaknya berbagai pungutan di jalan raya di era otonomi daerah ini mulai banyak dikeluhkan para pengusaha, terutama dengan dimanfaatkannya kembali jembatan timbang oleh DLLAJ (Perda Provinsi Lampung no 11 tahun 2000 dan Perda Provinsi Jawa Timur no.9 tahun 2002). Pihak DLLAJ mengakui bahwa keberadaan jembatan timbang memang dilematis. Fungsi utama jembatan timbang pada dasarnya lebih diarahkan pada aspek pengawasan terhadap beban fisik jalan serta asal dan tujuan barang yang diangkut, terutama yang menggunakan jalan-jalan Negara dan Provinsi. Namun di pihak lain, jembatan timbang sekaligus berfungsi sebagai sumber PAD, secara tidak langsung Pemda mengharapkan sumber PAD dari jembatan timbang yang merupakan sumber PAD yang tidak bisa dipertanggung-jawabkan karena tidak ada aturannya. Dengan fungsi barunya ini, pihak DLLAJ merasa menerima titipan dari pemda. DLLAJ sendiri lebih melihat fungsi jembatan timbang sebagai alat pengawasan penggunaan fisik jalan dan kelancaran pengangkutan atau pengiriman barang.

Munculnya perda tersebut mengakibatkan semakin banyak pos-pos retribusi jalan raya baik yang legal maupun ilegal. Menurut peraturan yang ada, pada jalan negara tidak boleh ada TPR, tapi pada kenyataannya pada jalan Negara masih terdapat TPR. TPR merupakan Perda Kabupaten, yang seharusnya hanya diperuntukkan bagi jalan kabupaten. Pada Lintasan Jalan Negara dan Provinsi Lampung banyak terdapat TPR pada era OTDA ini, sehingga disinyalir biaya transport untuk melintasi daerah ini semakin tinggi. Biaya yang besar untuk perdagangan adalah di jalan, karena sekarang hampir di tiap Kabupaten mempunyai TPR. Keadaan sekarang, menurut pengamatan, dengan tingginya biaya perdagangan tidak diikuti dengan meningkatnya kualitas kondisi jalan sebagai sarana perhubungan. Banyak jalan rusak dan tidak terawat, karena pembangunan baru diprioritaskan pada pembuatan gedung-gedung pemerintahan.

Banyaknya retribusi jalan raya meningkatkan biaya transportasi terutama dalam pengangkutan hasil pertanian antar daerah sehingga akan meningkatkan margin perdagangan. Pos-pos tersebut pada siang hari digunakan oleh petugas

pemda dan pada malam hari digunakan oleh preman yang melakukan pungutan ilegal. Keadaan ini yang memerlukan perhatian serius dalam pengendaliannya, sehingga rasa aman dalam melakukan usaha perlu ditingkatkan.

Menurut pedagang hasil pertanian di Provinsi Lampung, retribusi yang dikenakan tidak memberatkan mereka jika pungutan dipungut sesuai dengan Perda dan SK Gubernur dan dilakukan secara transparan, dalam arti aturan mengenai daftar dan cara penghitungan jumlah retribusi yang harus dibayar diberitahukan kepada masyarakat. Pemungutan yang tidak transparan memberatkan mereka sehingga akhirnya akan membebani komoditas yang diperdagangkan yang akhirnya dibebankan pada petani produsen.

Tidak adanya hubungan antar peraturan yang dibuat masing-masing kabupaten, dimana masing-masing Kabupaten punya aturan yang independent, membuat adanya kemungkinan duplikasi peraturan-peraturan yang sama yang membebani objek yang sama. Hal ini sangat berpengaruh terhadap perlintasan barang terutama komoditas pertanian antar wilayah (walaupun pada unit wilayah yang terkecil). Sebagai contoh adalah penebangan karet muda. Pada tahun 1995 dibuat Perda mengenai pengendalian dan peremajaan karet di Lampung, yaitu jika menebang 1 tanaman karet harus menanam 10 batang karet. Perda tersebut sekarang sudah dicabut. Permasalahannya adalah Dinas Perkebunan pernah mengatur Surat Angkutan Kayu Karet (SAKK) untuk alat rumah tangga (mebel), untuk peraturan tersebut ada daerah yang memberlakukan dan ada yang tidak. Misalnya : di Lampung Utara, peraturan tidak berlaku, kayu bisa lewat; demikian juga di Lampung Tengah; sedangkan di Lampung Selatan, kayu tidak bisa lewat/ditahan, karena ada peraturan mengenai pengangkutan kayu karet. Peraturan-peraturan tersebut tidak konsisten antar daerah, sehingga menghambat aliran barang.

Seluruh perijinan mempunyai kelas-kelas kewenangannya, menurut Undang-undang no.22, 1999 lintas kabupaten-kota adalah kewenangan pemerintah kabupaten dan kota. Yang menjadi pertanyaan adalah siapa yang menjamin penyaluran hasil komoditas pertanian ? Misalnya : Jika akan mendirikan pabrik dengan bahan baku hasil pertanian/perkebunan. Bagaimana memperoleh bahan baku dan menjamin kontinuitas penyediaan bahan baku? Seandainya ketersediaan bahan baku di daerah dimana pabrik tidak mencukupi, bahan baku harus dipasok dari daerah lain. Jika dimasing-masing daerah mempunyai aturan tersendiri tentang aliran/pasokan barang keluar wilayahnya, hal ini akan menjadi masalah dalam kontinuitas penyediaan bahan baku bagi pabrik yang berlokasi diluar daerah tersebut. Banyaknya TPR (tempat pungutan retribusi) di tiap wilayah, menyebabkan bertambahnya biaya angkut bahan baku tersebut. Keadaan ini akan membebani ongkos produksi sehingga harga hasil harus dipertimbangkan.

Di Provinsi Jawa Timur tidak ditemui Perda yang mengatur perdagangan komoditas pertanian secara khusus. Secara umum Perda yang berkaitan dengan perdagangan adalah Perda tentang transportasi, dan pemakaian kekayaan daerah.

Dengan adanya Undang-undang no.22,1999 tentang OTDA dan Undang-undang no.34, 2000 tentang obyek pajak dan retribusi daerah, kewenangan Pemda tingkat Provinsi menjadi relatif kecil, karena sebagian kewenangan dialihkan ke kabupaten. Sampai saat ini salah satu yang masih menjadi kewenangan Pemda tingkat Provinsi adalah Pemakaian Kekayaan Daerah, yaitu Perda 12,1998 tentang retribusi pemakaian kekayaan daerah disempurnakan dengan Perda 09,2002. Untuk komoditas pertanian yang terkait dengan perda ini antara lain adalah retribusi pemakaian laboratorium hewan, pemeriksaan kesehatan hewan atau ternak dan retribusi pemakaian kandang peristirahatan ternak di pos pemeriksaan hewan atau ternak.

Untuk mencegah agar populasi ternak sapi potong di Provinsi Jatim tidak terkurus, pemerintah pusat memberikan jatah/kuota pengiriman sapi potong dari Jatim ke luar daerah, di mana pemberian rekomendasi pengeluaran ternaknya diserahkan kepada Dinas Peternakan (Disnak) tingkat Provinsi. Pada era OTDA, sebagian Kabupaten membuat ijin sendiri, hanya beberapa daerah yang meminta ijin ke Provinsi sehingga Provinsi tidak bisa berkoordinasi dan memonitor pengeluaran ternak tersebut. Keadaan ini akan mempersulit koordinasi dalam melaksanakan kebijakan pengembangan ternak di tingkat Provinsi. Pengiriman ternak sapi saat ini mengalami penurunan, selain faktor harga, hal ini antara lain disebabkan oleh pengurusan ijin pengeluaran ternak ke luar daerah yang harus dipunyai pedagang antar Provinsi yang memerlukan biaya untuk mengurusnya.

Untuk komoditas tanaman perkebunan di Jawa Timur sampai saat ini belum ada Perda yang mengatur, baik dari sisi budidaya maupun perdagangannya, kecuali yang menyangkut transportasi. Pada era otonomi daerah hampir di tiap kabupaten terdapat TPR, artinya jika pemasaran komoditas tanaman perkebunan melewati beberapa kabupaten akan terkena retribusi transportasi berulang-ulang tergantung jumlah kabupaten yang dilewati. Bahkan TPR muncul di jalan negara, sementara ada aturan di jalan negara tidak diperbolehkan ada pungutan. Hal ini terjadi karena lalulintas barang yang cukup padat pada kabupaten tertentu yang dilewati jalan negara.

Fungsi pembinaan Dinas Perkebunan dalam perdagangan antar wilayah untuk tembakau adalah : (1) mengeluarkan surat keterangan mengenai asal-usul tembakau yang akan diperjualbelikan ke luar daerah. (2) Memberikan informasi kepada petani mengenai kuota/volume tembakau yang dibutuhkan pabrik rokok. Tidak ada campur tangan lain dari Dinas Perkebunan untuk memperlancar perdagangan tembakau.

Melihat contoh pada kasus-kasus diatas, jika kebijakan otonomi daerah hanya untuk mendapatkan legitimasi menambah beban tanpa memberikan pelayanan yang setimpal, maka tidak tertutup kemungkinan pelaksanaan otonomi daerah akan ditentang oleh masyarakat.

Pemerintah pusat juga belum konsisten dalam pelaksanaan Undang-undang otonomi, karena di satu sisi daerah diminta untuk mandiri tetapi di sisi lain

pemerintah pusat tidak memberikan kesempatan yang cukup luas untuk mendapatkan manfaat dari hasil pengelolaan kekayaan daerah. Jumlah DAU yang diberikan kepada daerah, yang sebagian besar hanya cukup untuk membiayai pengeluaran rutin, akan makin memperbesar dorongan bagi pemda untuk meningkatkan PAD-nya, sehingga cenderung berdampak negatif pada perkembangan ekonomi.

KECENDERUNGAN DAMPAK KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH PADA PERDAGANGAN HASIL PERTANIAN

Meningkatkan Biaya Distribusi

Komoditi pertanian umumnya mudah rusak, maka kelancaran distribusi akan sangat menentukan kualitas dan nilai jualnya ditingkat konsumen. Karena itu, para pedagang akan berusaha keras memperlancar pengiriman barang ke tempat pemasaran, walaupun terpaksa membayar berbagai pungutan di jalan. Pungutan tersebut akan menambah besarnya biaya dsitribusi yang berakibat pada tingginya harga jual di tingkat konsumen. Besarnya pungutan di jalan antara lain terkait dengan jumlah jembatan timbang dan pos retribusi yang ada disepanjang jalur yang dilalui.

Menekan Harga yang Diterima Produsen/Petani

Pedagang menyatakan bahwa jika mereka dibebani pungutan, maka beban pungutan tersebut akan digeser pada harga pembelian di tingkat petani (harga petani di tekan). Meskipun pungutan tidak dikenakan langsung pada petani, tetapi mereka untuk mengurangi beban pungutan ini pedagang akan menurunkan harga belinya.

Pedagang tidak berkeberatan memberikan kontribusi kepada pemda, sepanjang bentuk pungutannya resmi dan besarnya masuk akal (sekitar 0.05% dari nilai transaksi) agar pedagang bisa menanggung sendiri pungutan tersebut. Tetapi jika pungutan yang dibebankan tersebut banyak jenisnya, besar tarifnya dan memberatkan maka pungutan tersebut akan digeser ke harga beli di tingkat petani.

Karena itu, pernyataan jaminan yang dikeluarkan pemda bahwa nilai pungutan yang dibebankan sudah diperhitungkan, sehingga tidak membebani petani/produsen atau konsumen, diragukan. Dalam prakteknya pedagang seringkali secara terus terang mengatakan kepada petani bahwa mereka terpaksa menurunkan harga belinya karena banyak beban pungutan. Dalam hal ini, pemda tidak mempunyai instrumen untuk mencegah pedagang atau pengusaha menggeser beban pungutan kepada petani. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pemda masih bersifat parsial, sepihak dan jangka pendek.

Menekan Daya Saing Daerah dan Komoditas Ekspor

Dalam jangka panjang, jika kondisi ekonomi biaya tinggi terus berlangsung, maka dampak lanjutannya adalah menurunkan daya saing komoditi ekspor yang selama ini menjadi andalan daerah. Selain itu, dengan adanya ekonomi biaya tinggi, aktivitas perekonomian akan menjadi lesu karena banyak pelaku ekonomi yang terpaksa harus pindah ketempat lain yang iklim usahanya lebih kondusif.

PENUTUP

Perda khusus yang mengatur perdagangan hasil pertanian dalam era OTDA belum ada, sektor ini belum mendapat prioritas untuk segera di tangani. Peraturan yang berlaku masih mengacu pada peraturan sebelum kebijakan OTDA dilaksanakan. Kebijakan OTDA dalam rangka peningkatan PAD hanya terlihat dengan makin maraknya retribusi yang tumpang tindih antar wilayah terutama pada pengangkutan komoditas pertanian, sehingga mempengaruhi efisiensi perdagangan hasil pertanian. Berbagai upaya pemerintah pusat untuk mengatasi keadaan tersebut dengan mengeluarkan Undang-undang no. 18 tahun 1997, menandatangani Letter of Intent (LoI) dalam rangka kesepakatan dengan IMF pada tanggal 15 Januari 1998 berdampak positif bagi petani, tetapi mengurangi PAD, sehingga muncul Undang-undang no. 34 tahun 2000.

Keuangan daerah dianggap sebagai kunci utama yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Pungutan pajak dan retribusi cenderung makin banyak pada era Otonomi Daerah menyebabkan meningkatnya biaya distribusi hasil pertanian, menekan harga yang diterima produsen dan menekan daya saing daerah dan komoditas ekspor.

Jika kebijakan otonomi daerah hanya untuk mendapatkan legitimasi menambah beban tanpa memberikan pelayanan yang setimpal, maka tidak tertutup kemungkinan pelaksanaan otonomi daerah akan ditentang oleh masyarakat. Diharapkan Pemerintah pusat konsisten dalam melaksanakan Undang-undang otonomi ini, dengan memberikan kesempatan yang cukup luas untuk mendapatkan manfaat dari hasil pengelolaan kekayaan daerah, sehingga pemerintah daerah bisa lebih PAD dari pengelolaan kekayaan daerahnya dengan menciptakan iklim usaha yang baik. Pembentukan dan pemantapan kebijakan OTDA perlu dilakukan dengan sistematik, koordinasi antar wilayah. Transparansi dalam pengurusan ijin, pajak serta berbagai pungutan sangat diperlukan. Keamanan dan kenyamanan untuk terhindar dari berbagai pungutan illegal yang sangat memberatkan pelaku perdagangan hasil pertanian perlu dijamin oleh pemerintah. Perbaikan pengaturan baik substansi maupun formula untuk menghindarkan penafsiran yang berbeda dalam pelaksanaan otonomi di lapangan yang mengakibatkan biaya tinggi dalam usaha perdagangan hasil pertanian perlu dilakukan dengan lebih cermat.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagnasco, Arnaldo. 1990. *The Informal Economy*. *Current Sociology*. The Journal of International Sociological Association. Vol.38, No. 2/3, 1990. SAGE Publication. London.
- KPPOD News. Februari 2002 a. Pungutan berganda : Keragaman objek, pelanggaran kewenangan. Jakarta. P. 16.
- KPPOD. 2002 b. Implementasi UU no. 34, 2000 dan Implikasinya Terhadap Iklim Usaha. KPPOD-PEG-USAID. Jakarta.
- Mayrowani, H; Supriyati; B. Rahmanto. 2003. *Kajian Perdagangan Komoditas Pertanian Antar Wilayah Dalam Era Otonomi Daerah*. Laporan Penelitian. Puslitbang Sosek Pertanian. Bogor
- Montgomery, Roger et.al. 2000. *Deregulation of Indonesia's Interregional Agricultural Trade*. SMERU. Jakarta.
- SMERU. 1999. *Deregulasi Perdagangan Regional : Pengaruh Terhadap Perekonomian Daerah dan Pelajaran yang Diperoleh*. SMERU-Aus-AID-ASEM-USAID. Jakarta.
- SMERU. 2001. *Otonomi Daerah dan Iklim Usaha*. SMERU-PEG-USAID. Jakarta.