SMERU

Laporan Lapangan

OTONOMI DAERAH DAN IKLIM USAHA: Kasus Tiga Kabupaten di Jawa Barat

Laporan Lembaga Penelitian SMERU, bekerja sama dengan The Partnership for Economic Growth (PEG) dan The United States Agency for International Development (USAID)

Jakarta, Pebruari 2002

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-336336, fax: 62-21-330850, web: www.smeru.or.id atau e-mail: smeru@smeru.or.id

TIM STUDI[1]

Syaikhu Usman

Nina Toyamah

M. Sulton Mawardi

Vita Febriany

Ilyas Saad

[1] Lembaga Penelitian SMERU menyampaikan terima kasih kepada para peneliti regional, yaitu Lufiandi (Bandung), Abdullah Syafi'i (Cirebon dan Ciamis), dan Andriansyah (Garut) yang telah membantu dan mempermudah pelaksanaan tugas lapangan untuk studi ini.

R I N G K A S A N

Salah satu tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah memperbaiki pelayanan pemerintah kepada masyarakat agar lebih efektif dan efisien. Di dalamnya termasuk pula kebijakan dan pelayanan agar dunia usaha dapat berkembang ke arah yang lebih kondusif. Dengan terciptanya kondisi yang kondusif, maka dapat diharapkan adanya peningkatan aktivitas perekonomian yang pada gilirannya dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat. Jika kondisi ini tercapai maka salah satu esensi sasaran pelaksanaan otonomi daerah telah tercapai. Dalam usaha mengikuti perkembangan kebijakan pemerintah, khususnya pemerintah daerah (pemda) di era desentralisasi, Tim SMERU melakukan pengamatan lapangan di Propinsi Jawa Barat (Jabar) dengan fokus pada Kabupaten Cirebon, Kabupaten Garut, dan Kabupaten Ciamis. Propinsi Jabar dipilih sebagai salah satu dari sembilan propinsi yang dirancang sebagai sampel penelitian ini dengan mempertimbangkan ketersebarannya di seluruh wilayah Indonesia. Tujuan studi ini adalah untuk melihat implikasi kebijakan yang dikeluarkan pemda dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah terhadap iklim investasi dan perdagangan, terutama lalu-lintas barang dan jasa.

Pengalaman di masa lalu menunjukkan bahwa berbagai pengaturan pasar hanya menguntungkan kepentingan ekonomi kelompok-kelompok tertentu. Bersamaan dengan itu, pemberlakuan berbagai pungutan (pajak dan retribusi), baik oleh pemda maupun pemerintah pusat, akhirnya menciptakan ekonomi biaya tinggi. Situasi ini pada gilirannya mengganggu iklim usaha dan memperlemah daya saing produk dalam negeri. Dalam era desentralisasi, daerah merasa mendapatkan keleluasaan untuk menggunakan mandat kewenangan yang mengakibatkan pemda cenderung ingin memberlakukan kembali berbagai pungutan daerah.

Alasan umum pemberlakuan kebijakan-kebijakan tersebut adalah agar pemda dapat memperkuat basis keuangan daerah dan dapat menambah dana alokasi umum (DAU) yang jumlahnya dirasakan masih kurang. Saat ini baik pemerintah propinsi (pemprop) maupun pemerintah kabupaten (pemkab), dengan dukungan penuh dari Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), disibukkan dengan berbagai usaha untuk meningkatkan penerimaan asli daerah (PAD). Mereka sedang dan telah merancang berbagai perda tentang pajak dan retribusi serta pungutan lainnya melalui penciptaan sumber penerimaan baru, atau dengan cara meningkatkan tarif pungutan yang sudah ada. Maraknya berbagai pungutan daerah ini bahkan telah menarik perhatian International Monetary Fund (IMF) yang mendorong pemerintah pusat agar mengeluarkan keputusan untuk membatalkan sebagian peraturan daerah (perda).

Di Jabar, pemprop maupun pemkab yang dikunjungi Tim SMERU, menunjukkan adanya gejala dari fenomena di atas. Di tingkat Pemprop Jabar, upaya mempertahankan dan meningkatkan PAD antara lain dilakukan dengan cara menunda penyerahan kewenangan yang seharusnya sudah menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, seperti dalam hal pengujian kendaraan bermotor dan pengelolaan tempat pelelangan ikan. Upaya ekstensifikasi sumber pungutan di antaranya ditempuh dengan menciptakan perda tentang penebangan pohon di perkebunan besar dan perda tentang

usaha pengolahan teh. Meskipun kedua perda tersebut belum efektif berlaku, tetapi di daerah lain perda yang serupa diusulkan agar dibatalkan oleh pemerintah pusat melalui Surat Menkeu No. S-486/MK.07/2001 tanggal 2 Nopember 2001.

Di Kabupaten Cirebon, upaya peningkatan PAD sebagian besar masih bertumpu pada intensifikasi perda-perda lama. Saat ini pungutan daerah yang diberlakukan meliputi enam pajak dan 19 retribusi. Kalangan dunia usaha menyatakan bahwa pungutan daerah yang berlaku saat ini masih wajar. Setahun setelah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diberlakukan, ternyata pelaksanaannya belum memberikan dampak nyata bagi para pengusaha. Kegiatan usaha tetap berjalan sebagaimana sebelumnya, dan mekanisme pasar berlangsung seperti biasa tanpa intervensi dari pemerintah kabupaten. Namun di masa depan, persepsi dunia usaha mengenai pungutan daerah mungkin berubah karena saat ini Pemkab Cirebon sedang mempersiapkan 18 perda baru yang sebagian besar merupakan perda pungutan.

Di Kabupaten Garut, untuk sementara ini kondisi iklim usaha (perkebunan teh, akar wangi, kerajinan kulit, dan susu sapi) juga masih bebas dari campur tangan pemkab, baik dalam bentuk pengaturan maupun pungutan. Namun demikian, dalam waktu dekat ini kondisi tersebut akan segera berubah. Komoditi susu sapi, misalnya, mulai tahun anggaran (TA) 2002 mulai dikenakan retribusi. Dalam rangka meningkatkan PAD, Pemkab Garut sampai Oktober 2001 telah mensahkan 24 perda baru, 17 di antaranya terkait dengan pungutan. Jika semua perda ini sudah efektif berlaku, Kabupaten Garut akan mempunyai 33 jenis sumber PAD yang berasal dari pos pajak daerah dan retribusi daerah. Beberapa materi perda pungutan ini serupa dengan perda daerah lain yang diusulkan agar dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Pada TA 2002 jumlah pungutan daerah yang berlaku di Kabupaten Ciamis sebanyak 35 jenis, meliputi enam pajak, 27 retribusi, dan dua pos penerimaan yang dikategorikan sebagai sumbangan pihak ketiga (SPK). Sama dengan yang terjadi di daerah lain, beberapa materi perda tersebut termasuk dalam klasifikasi perda bermasalah, sehingga sedang dipertimbangkan untuk dibatalkan.

Selain regulasi yang bersifat pungutan, iklim usaha di Jabar dan tiga kabupaten yang diamati masih bebas dari regulasi yang sifatnya *non-tariff barrier*. Namun, akhir-akhir ini beberapa pengusaha sektor perkebunan teh mencoba mempengaruhi pemda untuk membuat pengaturan tata niaga pemasaran daun teh. Mereka meminta agar petani daerah tertentu hanya menjual produknya kepada pabrik di daerahnya saja.

D A F T A R I S I

Bab		Halaman
TIM STUDI		i
RINGKASAN		ii
DAFTAR ISI		iv
DAFTAR TABEL		v
DAFTAR SINGKATAN		vi
I.	PENDAHULUAN	1
	Latar Belakang	1
	Gambaran Umum Daerah	4
	Pelaksanaan Otonomi Daerah	6
II.	REGULASI DAERAH	8
	1. Tingkat Propinsi	9
	2. Tingkat Kabupaten	15
	a. Kabupaten Cirebon	15
	b. Kabupaten Garut	20
	c. Kabupaten Ciamis	27
III.	DUNIA USAHA DAN REGULASI DAERAH	31
	1. Tingkat Propinsi	32
	2. Tingkat Kabupaten	33
	a. Kabupaten Cirebon	33
	b. Kabupaten Garut	37
IV.	KECENDERUNGAN DAMPAK REGULASI	41
V.	KESIMPULAN	46
DAFTAR BACAAN		48

D A F T A R T A B E L

Tabel		Halaman
1.	Gambaran umum daerah penelitian	4
2.	Daftar jenis pajak dan retribusi yang efektif dipungut Di Propinsi Jabar	11
3.	Alasan pembatalan Perda Propinsi Jawa Barat No. 23 dan No. 24, 2000	13
4.	Daftar jenis pajak dan retribusi yang berlaku di Kabupaten Cirebon	17
5.	Perda pajak dan retribusi yang berlaku di Kabupaten Garut, 2002	21
6.	Perda pajak dan retribusi yang berlaku di Kabupaten Ciamis, 2002	28
7.	Target perda pungutan baru Kabupaten Ciamis TA 2001 dan TA 2002	30

DAFTAR SINGKATAN

ABT	Air Bawah Tanah
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APT	Air Permukaan Tanah
Asmindo	Asosiasi Meubeler Indonesia
ASSR	*Agriculture Sector Strategy Review*
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BBN-KB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
BPD	Badan Perwakilan Desa
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPPC	Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh
BPS	Badan Pusat Statistik
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BULOG	Badan Urusan Logistik
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
CO	*Certificate of Origin*
CPIS	*Centre for Policy and Implementation Studies*
DAU	Dana Alokasi Umum
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
Depkeu	Departemen Keuangan
Dirjen	Direktur Jenderal
Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
Ditjen	Direktorat Jenderal
DLLAJ	Dinas Lalu-lintas Angkutan Jalan
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Gapensi	Gabungan Pengusaha Konstruksi Indonesia
GPP	Gabungan Pengusaha Perkebunan
GT	*Gross Ton*
HDI	*Human Development Iindex*
HGU	Hak Guna Usaha
HO	*Hinder Ordonantie*
IHH	Iuran Hasil Hutan
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
IMF	*International Monetary Fund*
IUI	Izin Usaha Industri
Jabar	Jawa Barat
Jateng	Jawa Tengah
Jatim	Jawa Timur
Kadinda	Kamar Dagang dan Industri Daerah
Kalbar	Kalimantan Barat
KCD	Kantor Cabang Dinas
Keppres	Keputusan Presiden
KK	Kepala Keluarga
KK	Kartu Keluarga

KKN	Korupsi, kolusi, dan nepotisme
Km	Kilometer
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUD	Koperasi Unit Desa
LoI	*Letter of Intent*
LPJ	Laporan pertanggungjawaban
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
Mendagri	Menteri Dalam Negeri
Menkeu	Menteri Keuangan
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur
Otda	Otonomi Daerah
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PBB-KB	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
PD	Perusahaan Daerah
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
Pemda	Pemerintah Daerah
Pemkab	Pemerintah kabupaten
Pemkot	Pemerintah kota
Pemprop	Pemerintah propinsi
Perda	Peraturan Daerah
Perindag	Perindustrian dan Perdagangan
Persepsi	Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Program Deregulasi
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PP	Peraturan Pemerintah
PPh	Pajak Penghasilan
PPN	Pajak Pertambahan Nilai
PT	Perseroan Terbatas
Pungli	Pungutan liar
PUOD	Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah
Puskud	Pusat Koperasi Unit Desa
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
RAPBD	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Raperda	Rancangan Peraturan Daerah
RSU	Rumah Sakit Umum
SDA	Sumber Daya Alam
SDM	Sumber Daya Manusia
SetJen	Sekretariat Jenderal
Setwilda	Sekretariat Wilayah Daerah
SIM	Surat Izin Mengemudi
SIUI	Surat Izin Usaha Industri
SIUP	Surat Izin Usaha Perdagangan
SK	Surat Keputusan

SKAB	Surat Keterangan Asal Barang
SKSHH	Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan
SMERU	Lembaga Penelitian SMERU
SOTK	Struktur organisasi dan tata kerja
SPM	Standar Pelayanan Minimal
SPK	Sumbangan Pihak Ke tiga
STNK	Surat Tanda Nomor Kendaraan
Sulsel	Sulawesi Selatan
Sulut	Sulawesi Utara
Sumut	Sumatera Utara
TA	Tahun Anggaran
TDG	Tanda Daftar Gudang
TPI	Tanda Pendaftaran Industri
TPI	Tempat Pelelangan Ikan
TDP	Tanda Daftar Perusahaan
Tupoksi	Tugas pokok dan fungsi
UPT	Unit Pelayanan Teknis
UU	Undang-undang
VCD	*video compact disk*

I. P E N D A H U L U A N

1. Latar belakang

Dalam sistem pemerintahan sentralistik Orde Baru yang baru berlalu "orang daerah" seringkali diperlakukan sebagai pelaksana kebijaksanaan, keputusan, petunjuk teknis, petunjuk pelaksanaan dari Pemerintah Pusat. Perasaan direndahkan kemudian membuat daerah ingin memiliki kewenangan otonom yang makin lama makin menguat. Salah satu kewenangan otonom yang nyata bagi pemerintah daerah (pemda) adalah pengelolaan pendapatan asli daerah (PAD). Untuk itu, pemda menerbitkan berbagai peraturan daerah (perda) tentang pajak, retribusi, dan pungutan lain yang sampai 1996 jumlahnya mendekati 200 jenis (CPIS, 1996). Di samping itu, pemda juga mengeluarkan kebijakan di seputar kegiatan usaha, terutama melalui pengaturan perdagangan atau pasar. Beberapa contoh dari kebijakan itu adalah rayonisasi penjualan teh di Jawa Barat (Jabar), monopoli perdagangan jeruk di Kalimantan Barat (Kalbar), pemasaran produk lokal melalui koperasi unit desa (KUD) di Nusa Tenggara Timur (NTT), dan pelarangan ekspor biji mete gelondongan dari Sulawesi Selatan (Sulsel). Kebijakan serupa dikeluarkan juga oleh pusat, seperti pengaturan monopoli cengkeh oleh Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh (BPPC), kuota perdagangan ternak antar pulau, pembuatan mobil nasional oleh PT Timor, dan impor sembilan bahan pokok oleh Badan Urusan Logistik Nasional (BULOG).

Secara formal tujuan kebijakan-kebijakan di dunia usaha ini adalah untuk melindungi produsen atau petani kecil. Namun dalam pelaksanaannya, berbagai perda dan kebijakan itu diarahkan kepada peningkatan PAD, dan secara sengaja atau tidak, melindungi kepentingan ekonomi kelompok tertentu. Keadaan itu pada akhirnya menciptakan ekonomi biaya tinggi yang mengganggu iklim usaha, memperlemah daya saing, dan menghambat perkembangan investasi dan perekonomian daerah.

Kebijakan itu kemudian melahirkan banyak kecaman dari berbagai pihak, baik dari dalam maupun luar negeri. Oleh karena itu, pemerintah berusaha memperbaikinya dengan mengeluarkan Undang-undang (UU) No. 18, 1997 yang membatasi jenis pajak dan retribusi daerah. Krisis moneter yang terjadi mulai pertengahan 1997 kemudian memaksa Pemerintah Indonesia menandatangani *Letter of Intent* (LoI) dalam rangka kesepakatan memperoleh hutang dari IMF pada 15 Januari 1998. LoI ini mengoreksi kebijakan pemda dan pusat yang mendistorsi perekonomian melalui suatu program deregulasi, termasuk penghapusan pembatasan perdagangan antar wilayah.

Krisis ekonomi telah memaksa pemerintah melaksanakan kedua instrumen itu secara tegas. Berbagai jenis pungutan dihapus, dan kebijakan yang mengganggu pasar dihentikan. Hasil dari kedua kebijakan itu berdampak positif terhadap iklim usaha, termasuk perbaikan penghasilan petani[2]. Sebaliknya, dampak negatif diterima pemda dalam bentuk PAD yang terpangkas. Oleh sebab itu, banyak pemda mengajukan tuntutan agar pemerintah merevisi UU No. 18, 1997. Tuntutan ini diperkuat oleh adanya kebijakan baru tentang desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana diatur

[2] SMERU, Desember 1999.

dalam UU No. 22, 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU No. 18, 1997 dinilai oleh banyak daerah menghambat ruang gerak otonomi. Pemerintah pusat kemudian menyetujui tuntutan itu dengan mengeluarkan UU No. 34, 2000 sebagai revisi atas UU No. 18, 1997. UU No. 34, 2000 ini memberi kesempatan lebih luas bagi daerah mengeluarkan perda tentang pajak dan retribusi, meskipun (seharusnya) masih tetap dibatasi oleh berbagai persyaratan ketat.

Tujuan utama kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada rakyat dan agar pelayanan tersebut dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien. Jadi, keberhasilan pemda dalam melaksanakan kebijakan tersebut harus dibuktikan dengan adanya perbaikan nyata dalam kehidupan rakyat. Dengan demikian, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah ini hendaknya juga tidak berhenti hanya dalam bentuk pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemda. Pada gilirannya pemda secara bertahap harus menyerahkan kewenangannya kepada rakyat. Idealisme yang mendasari kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sekarang ini adalah membangun masyarakat yang siap terlibat, bukan sekedar partisipasi pasif, dalam proses demokrasi. Kebijakan seperti itu hanya dapat dilakukan oleh pemda yang bersikap terbuka, bertanggung jawab, dan adil. Dengan kata lain, kebijakan ini tidak mungkin dilaksanakan oleh pemda yang bersikap sentralistik dan otoriter terhadap rakyatnya.

Dalam kaitan dengan kegiatan perekonomian, misalnya, pemda perlu mempromosikan daerahnya guna menarik investasi dan menggairahkan kegiatan perdagangan. Namun tidak ada jaminan bahwa aparat pemda akan berbuat begitu, karena di masa Orde Baru, aparat daerah cenderung "menunggu perintah" dari pemerintah pusat, tanpa ruang kewenangan otonom yang memadai. Praktek ini membuat aparat terjebak pada kegiatan praktis dan pragmatis. Dampak lebih jauh dari situasi itu membuat daya inisiatif dan inovatif aparat pemda rendah. Oleh karena itu, ketika memperoleh kewenangan yang lebih besar, mereka dikhawatirkan hanya akan meniru berbagai hal yang selama ini pernah dimiliki atau dikerjakan.[3] Banyak pihak, misalnya, menduga akan muncul kembali semangat pemda meningkatkan PAD melalui pemberlakuan berbagai jenis pajak dan retribusi daerah yang pada akhirnya menciptakan ekonomi biaya tinggi.

Kekhawatiran lain adalah menyangkut kemungkinan pemda mengeluarkan kebijakan yang mendiskriminasi orang luar daerah atas alasan demi kepentingan "putra daerah". Keadaan seperti ini beralasan untuk dikhawatirkan karena dapat membahayakan persatuan dan kesatuan nasional, tidak hanya dalam pengertian politik tetapi juga ekonomi. Misalnya, perdagangan antar daerah tidak lagi dapat dilakukan secara bebas yang berarti keberadaan Indonesia sebagai satu kesatuan pasar akan terganggu. Padahal Indonesia sebagai "satu kesatuan pasar" merupakan salah satu instrumen perekat untuk menegakkan kebijaksanaan politik Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

[3] Kecenderungan dimaksud antara lain dapat dilihat dari cara aparat daerah menyusun perangkat pemda, mengembangkan PAD dan mengalokasikan dana yang diperoleh, serta dalam proses mengambil keputusan yang menyangkut kebijakan publik.

Dalam rangka mengikuti perkembangan awal pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999, Tim SMERU melakukan beberapa kegiatan lapangan dengan tujuan memperoleh informasi tentang:

1. Kebijakan pemda dalam menyikapi kewenangan daerah yang makin luas. Kebijakan yang diamati adalah peraturan yang terkait dengan pajak dan retribusi daerah serta pungutan lain (resmi dan tidak resmi). Pengamatan juga dilakukan terhadap kebijakan yang mempunyai kaitan dengan iklim usaha, seperti perizinan dan pengaturan perdagangan/pasar. Di balik semua itu dilihat sejauh mana proses pembentukan peraturan formal itu juga mempertimbangkan aspirasi berbagai kelompok masyarakat.

2. Pendapat pemda tentang besaran Dana Alokasi Umum (DAU) dan usaha peningkatan penerimaan daerah melalui sumber PAD (pajak dan retribusi daerah), serta kebijakan dan praktek pengalokasiannya.

3. Berbagai perkiraan yang menyangkut dampak pelaksanaan kebijakan pemda terhadap iklim usaha yang direkam melalui wawancara dengan pihak pelaku ekonomi dan beberapa komponen masyarakat lainnya, serta implikasinya terhadap iklim investasi dan perdagangan, khususnya lalu-lintas barang dan jasa.

Laporan ini ditulis berdasarkan hasil kerja lapangan Tim SMERU di Propinsi Jabar yang dilakukan pada 22 Oktober sampai 1 Nopember 2001. Tim mengunjungi dua kabupaten di Propinsi Jabar, yaitu Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Garut, serta mengumpulkan dokumen yang terkait dengan iklim usaha dari Kabupaten Ciamis. Propinsi Jabar adalah salah satu dari sembilan propinsi yang menjadi sampel dalam rangka studi ini. Pertimbangan utama pemilihan sembilan propinsi sebagai lokasi studi adalah representasi ketersebarannya, yaitu di wilayah-wilayah Bagian Timur Indonesia, Jawa, dan Bagian Barat Indonesia.

Informasi tentang hal-hal yang diamati diperoleh dari para pejabat di lingkungan Kantor Gubernur dan Kantor Bupati yang terdiri dari gubernur, bupati atau wakilnya, sekretaris daerah atau stafnya, pimpinan berbagai biro dan bagian di sekretariat daerah (hukum, organisasi, tata pemerintahan, keuangan, dan perekonomian), serta pimpinan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Selain itu tim juga mengunjungi pimpinan dinas-dinas tingkat propinsi dan kabupaten, antara lain Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian, Dinas Peternakan, Dinas Perikanan, Dinas Kehutanan, Dinas Perhubungan, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Dinas Pendapatan Daerah. Untuk melengkapi informasi, tim juga mengunjungi pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Badan Pusat Statistik (BPS). Para pelaku dan pengamat ekonomi yang dikunjungi terdiri dari pengurus Kamar Dagang dan Industri Daerah (Kadinda), Asosiasi Meubeler Indonesia (Asmindo), pengusaha dari beberapa komoditi yang berbeda, pedagang berbagai tingkatan, supir angkutan, petani dan nelayan, redaktur dan wartawan koran lokal, pengurus Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan staf pengajar perguruan tinggi.

2. Gambaran Umum Daerah

Dengan dibentuknya Pemerintah Propinsi Banten berdasarkan UU No. 23, 2000, yang wilayahnya meliputi empat kabupaten (Tanggerang, Serang, Pandeglang dan Lebak) dan dua kota (Tanggerang dan Cilegon), maka wilayah Propinsi Jabar saat ini mempunyai 16 kabupaten dan 6 kota. Luas wilayah Propinsi Jabar ini sekitar 34.597 km^2 atau 80% dari luas wilayah sebelum pemekaran yang tercatat sekitar 2,3% (43.240 km^2) dari luas total wilayah Indonesia. Pada tahun 2000 jumlah penduduknya tercatat sekitar 32 juta jiwa. Dengan angka ini Jabar menjadi propinsi dengan jumlah penduduk terbanyak kedua setelah Jawa Timur (Jatim). Dalam kurun waktu satu tahun (1999-2000) telah berlangsung pemekaran wilayah administrasi di kedua propinsi tersebut, sehingga jumlah desa/kelurahan bertambah cukup banyak (lihat Tabel 1).

Tabel 1. Gambaran umum daerah penelitian

Wilayah (Propinsi/Kabupaten)/ Tahun Data	Luas Wilayah (km^2)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk per km^2	Jumlah KK	Jumlah Keca-matan	Jumlah Desa/ Kelurahan
Propinsi Jabar (lama), 1999	43.240,1	-	-	10.800.000	543	6.701/521
Propinsi Banten, 2000	8.651,2	7.336.557	848	t.a.d	96	1.331/144
Propinsi Jabar (baru), 2000	34.597,0	31.773.000	918	t.a.d	461	6.569/1.912
-Kabupaten Cirebon, 1999	990,4	1.855.655	1.874	437.800	23	412/12
-Kabupaten Garut, 2000	3.382,3	2.044.129	684	502.800	31	394/11
-Kabupaten Ciamis, 1999	2.559,1	1.581.488	618	460.200	34	354/7

Sumber: -Jawa Barat Dalam Angka, 1999.
-Kabupaten Cirebon Dalam Angka, 1999.
-Kabupaten Garut Dalam Angka, 2000.
-Kabupaten Ciamis Dalam Angka, 1999.
-Website: www.otonomi.go.id.

Letak geografis Propinsi Jabar tergolong strategis karena aksesibilitas ke Ibukota Republik Indonesia, Jakarta tergolong baik dari segi komunikasi, dan lancar dari segi transportasi. Namun dengan posisi tersebut, disamping memperoleh dampak positif atas kehidupan sosial dan ekonominya, Propinsi Jabar juga mendapat dampak negatif dengan munculnya berbagai permasalahan sosial dan ekonomi.

Selain memiliki keunggulan berupa dukungan prasarana dan sarana, Propinsi Jabar juga memiliki lahan pertanian yang subur. Kondisi ini didukung pula oleh curah hujan yang cukup tinggi, karena itu Jabar ditetapkan sebagai lumbung pangan nasional. Pada 1999, produksi padi di Jabar (termasuk Propinsi Banten) mencapai 21% dari total produksi padi nasional. Namun, dilihat dari angka '*human development index*' (HDI), pada 1999 Propinsi Jabar dan Propinsi Banten masih menempati rangking HDI nasional ke-15, posisinya menurun dibandingkan rangking HDI pada 1996. Keadaan ini menunjukkan bahwa walaupun Jabar memiliki berbagai kelebihan dan keunggulan

dibandingkan dengan propinsi lainnya, namun masih dihadapkan pada berbagai permasalahan kemiskinan penduduknya.

Di Propinsi Jabar, Tim SMERU mengunjungi tiga kabupaten sampel, yaitu Kabupaten Cirebon, Kabupaten Garut dan Kabupaten Ciamis. Namun, di Kabupaten Ciamis Tim tidak melakukan studi secara mendalam seperti yang dilakukan di Kabupaten Cirebon dan Garut. Di kabupaten ini Tim hanya mengumpulkan berbagai dokumen (data sekunder) berkenaan dengan regulasi atau perda-perda yang sedang dan akan diberlakukan.

Kabupaten Cirebon terletak di pantai utara Jabar yang berbatasan langsung dengan wilayah Propinsi Jawa Tengah (Jateng). Sebagian besar wilayahnya merupakan dataran rendah dengan luas sekitar 990,4 km^2. Pada 1999, jumlah penduduknya tercatat sekitar 1,9 juta jiwa. Saat ini Kabupaten Cirebon menjadi kabupaten dengan wilayah tersempit kedua di Propinsi Jabar setelah Kabupaten Purwakarta, dan sekaligus sebagai kabupaten dengan jumlah penduduk terpadat dengan tingkat kepadatan mencapai sekitar 1.874 jiwa/km^2.

Sementara itu Kabupaten Garut dan Kabupaten Ciamis terletak di bagian selatan Jabar. Kedua kabupaten ini dipisahkan oleh Kabupaten Tasikmalaya. Sebagian besar wilayah kedua kabupaten tersebut merupakan dataran tinggi dengan kondisi alam berbukit-bukit dan memiliki beberapa gunung. Di bagian selatan, tingkat kemiringan lahan cukup curam dan berbatasan langsung dengan Samudra Indonesia yang memiliki potensi alam berupa pantai yang indah. Jumlah penduduk di Kabupaten Garut lebih padat daripada di Kabupaten Ciamis, keduanya termasuk kabupaten dengan tingkat kepadatan menengah, namun masih di bawah rata-rata tingkat kepadatan Propinsi Jabar.

Berdasarkan jenis pekerjaan utama, sebagian besar penduduk Jabar berturut-turut bekerja sebagai petani dan buruh tani, pedagang, serta pekerja kasar. Demikian pula di Kabupaten Garut dan Ciamis sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian, sementara penduduk di Kabupaten Cirebon lebih banyak yang bekerja sebagai pekerja kasar di sektor industri daripada sebagai petani atau buruh tani. Di Kabupaten Cirebon telah berkembang berbagai jenis industri pengolahan berskala besar, kecil dan menengah, seperti industri rotan, batik, dan makanan ringan yang banyak menyerap pekerja kasar[4]. Kabupaten Cirebon juga memiliki pelabuhan laut yang cukup banyak mempekerjakan buruh.

Potensi sektor pertanian di Kabupaten Garut relatif lebih menonjol dibandingkan dengan kabupaten lainnya di Jabar. Selain sebagai produsen padi, kabupaten ini juga merupakan penghasil utama berbagai jenis komoditi palawija seperti jagung, ubi kayu, kedelai, kacang tanah, dan sayur-mayur. Di samping itu Kabupaten Garut juga merupakan penghasil komoditi perkebunan, misalnya karet, teh, akar wangi, dan tembakau, serta memiliki areal kawasan hutan terluas di Jabar. Di Kabupaten Garut juga berkembang industri kerajinan kulit dan berbagai jenis makanan ringan. Sementara itu, potensi sektor pertanian yang menonjol di Kabupaten Ciamis, antara

---

[4] Tim Pemantauan Sosial dan Analisis Kuantitatif (PSAK) SMERU telah melakukan kajian tentang usaha kecil-menengah di Kabupaten Cirebon pada Agustus 2000.

lain adalah sebagai penghasil kelapa, bahkan merupakan daerah penghasil kelapa terbesar di Jabar.

3. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Uraian pada bagian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran singkat tentang langkah-langkah yang diambil pemda dalam proses pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Langkah-langkah tersebut, secara langsung atau tidak, berdampak pada iklim usaha di daerah.

Otonomi Daerah: Suatu proses atau peristiwa sekali jadi. Iklim usaha cenderung dilihat dari apa yang terjadi saat ini, sementara otonomi daerah merupakan proses jangka panjang yang multi dimensi. Persoalan ini di lapangan kerapkali menimbulkan perdebatan bahkan konflik antar berbagai pihak, seperti antara pengusaha dan pemerintah pusat, pemerintah propinsi (pemprop) dan pemerintah kabupaten (pemkab)/pemerintah kota (pemkot). Kasus yang pernah muncul adalah permintaan Dana Moneter Internasional (IMF) melalui LoI, agar pemerintah bertindak tegas terhadap sekitar 100 perda yang dianggap bermasalah. Paling lambat pada Juni 2002 semua perda yang dimaksud sudah harus dihapus (Kompas, 26 September 2001).

Propinsi Jabar yang melihat otonomi sebagai proses mencoba mengembangkan pola yang mereka sebut sistematika target yang meliputi tahap-tahap berikut:

1. Inisiasi atau persiapan awal yang berlangsung sampai dengan akhir 2001, termasuk di dalamnya mengidentifikasi masalah yang muncul dan kemungkinan penyelesaiannya, misalnya konflik antara pusat dan daerah, antara daerah, dan antar komponen masyarakat.

2. Instalasi yang berlangsung pada 2002 dan 2003 yang meliputi upaya pemantapan semua kegiatan yang telah dirintis.

3. Konsolidasi yang berlangsung pada 2004 – 2006 guna mensinkronkan berbagai agenda otonomi daerah dengan agenda pembangunan ekonomi dan politik lainnya, termasuk pemilihan umum (pemilu).

4. Stabilisasi yang dimulai pada 2007 yang merupakan lanjutan dari tahap-tahap sebelumnya dalam kaitan dengan berbagai perubahan yang terjadi.

Kalau pemikiran pokok pada setiap tahap di atas diperhatikan dan benar-benar dilaksanakan, seharusnya tidak perlu terjadi perbedaan mendasar antara otonomi daerah sebagai "peristiwa sekali jadi" atau otonomi daerah sebagai suatu proses. Agar kondisi "benar-benar dilaksanakan" itu terbentuk, maka keberanian berinisiatif, berinovasi, dan berkreasi oleh banyak aparat pelayanan masyarakat menjadi persyaratan yang harus dibangun setahap demi setahap dengan penuh kesabaran dan terprogram.

Hubungan Antar Tingkat Pemerintahan. Sejak berlakunya kebijakan baru otonomi daerah terkesan adanya kekaburan hubungan antara berbagai tingkat pemerintahan, khususnya antara propinsi dan kabupaten/kota. Sebagian di antara penyebab dari keadaan ini adalah isi pasal 4 ayat (2) UU No. 22, 1999 yang

menyatakan bahwa setiap daerah otonomi (propinsi, kabupaten/kota) "berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain". Padahal rumusan kewenangan masing-masing tingkat tidak jelas. Persoalan yang mulai muncul dalam kaitan ini, antara lain: 1) hilangnya kewibawaan pemprop di mata pejabat pemkab/pemkot; 2) hilangnya koordinasi dalam pembuatan perda; 3) kesulitan melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi karena pemprop tidak memiliki instansi pelaksana sendiri di kabupaten/kota.

Perangkat Pemda, Kepegawaian, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Untuk memperbaiki tatakerja pelayanan setiap instansi pemda, maka disepakati perlunya pembentukan dan penyusunan organisasi pemda yang ramping agar dapat bekerja efektif dan efisien. Namun, pemikiran itu dikalahkan oleh kenyataan banyaknya pegawai dan pejabat yang harus diberi pekerjaan dan jabatan. Akibatnya, perangkat pemda yang dibentuk umumnya tidak banyak berubah dibanding sebelumnya, termasuk di tingkat pusat dan propinsi yang menurut UU No. 22, 1999 mempunyai kewenangan pemerintahan yang lebih terbatas. Dengan kata lain ketika membentuk kelembagaan pelayanan, pemerintah pusat maupun daerah kurang mempertimbangkan kewenangan dan kemampuan yang dimiliki.

Sementara itu, dalam urusan kepegawaian dan kepejabatan, selain isu putra daerah juga terjadi kelebihan pegawai yang disebabkan oleh adanya pengalihan status pegawai pusat ke daerah. Propinsi Jabar menerima 5.459 orang pegawai pusat, atau meningkat 45% dari jumlah pegawai sebelumnya. Dengan demikian, dalam APBD terlihat pembengkakan belanja rutin. Pada APBD TA 2001 anggaran untuk belanja rutin (69,5%) lebih tinggi daripada belanja pembangunan (30,5%). Padahal, sebelumnya selama puluhan tahun belanja pembangunan selalu lebih tinggi daripada belanja rutin. Akibat lebih lanjut, sekarang pengangguran terselubung di lingkungan pegawai negeri, terutama di tingkat propinsi, makin banyak dan nyata. Sementara itu kabupaten/kota cenderung menolak untuk menerima pegawai pindahan dari propinsi. Di kabupaten/kota sendiri, meskipun mendapat tambahan kewenangan di sektor pelayanan publik yang luas, kelebihan pegawai juga terjadi.

APBD dan Kewenangan. DAU untuk daerah secara nasional dialokasikan 25% dari penerimaan dalam negeri, sementara yang 75% masih dikelola oleh pusat. Daerah berharap sebagian dari dana yang 75% itu akan dilimpahkan ke daerah. Sebagai persiapan untuk memanfaatkan dana itu Setda Jabar membentuk Biro Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Penyediaan DAU 25% tersebut dinilai Pemda Jabar tidak sejalan dengan UU No. 22, 1999 yang mendesentralisasikan hampir seluruh sektor pelayanan publik ke daerah. Selain itu, usaha menghitung secara baik belanja daerah yang diperlukan terhambat oleh dua hal. Pertama, belum ada standar pelayanan minimal (SPM) yang dapat dijadikan sebagai dasar menghitung setiap biaya pelayanan. Kedua, pemerintah pusat belum sepenuhnya transparan tentang penerimaan dalam negeri.

Kebijakan Publik dan Aspirasi Masyarakat. Dalam hal perda yang mengatur pelayanan publik, terutama perizinan, terdapat kecenderungan perbedaan dan tidak ada koordinasi antara satu daerah dengan lainnya. Pihak propinsi khawatir ini akan

berdampak negatif terhadap iklim usaha. Misalnya, izin pendirian sebuah pabrik yang dikeluarkan oleh Pemkot Bandung, ternyata tidak memperhatikan prosedur pembuangan limbah yang mengganggu masyarakat Kabupaten Sumedang.

Beberapa responden non-pejabat mengkhawatirkan merosotnya pelaksanaan pelayanan publik akhir-akhir ini, karena pengawasan oleh DPRD dinilai kurang efektif dan masih lemah. Hal ini disebabkan, misalnya "orang dewan" sekarang mulai terlibat aktif dalam proses tender dan pelaksanaan proyek pemda. Situasi ini dapat "menyemarakkan" korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) antara pejabat eksekutif dan anggota legislatif. "Kalau LPJ (laporan pertangungjawaban) pemda (gubernur, bupati) ingin diterima, maka anggota dewan perlu diberi kesempatan menikmati proyek pemda", begitulah lebih kurang model KKN yang sekarang berkembang di daerah sebagaimana digambarkan oleh beberapa wartawan di Bandung.

II. REGULASI DAERAH

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah seharusnya mampu mendorong perkembangan ekonomi daerah ke arah yang lebih efisien. Hal ini antara lain dapat dilakukan dengan cara belajar dan tidak mengulangi kesalahan pemerintahan sentralistik era Orde Baru yang cenderung mencampuri mekanisme pasar untuk kepentingan kelompok tertentu. Otonomi daerah membuka peluang untuk mengembangkan potensi daerah sehingga mampu menciptakan persaingan positif antar daerah dalam rangka meraih peluang ekonomi. Persaingan ini akan mendorong daerah untuk mengembangkan iklim usaha yang kondusif yang mampu menarik investor agar menanam modal mereka. Untuk itu, aparat pemda dituntut agar berwawasan luas dan berorientasi ke depan dalam merumuskan berbagai kebijakan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berkesinambungan, tidak terjebak pada upaya pencapaian tujuan jangka pendek semata.

Namun kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah justru mengalami penyempitan makna, karena daerah cenderung memanfaatkan kewenangan yang dimilikinya untuk menggali sumber PAD dengan memberlakukan berbagai pungutan daerah. Temuan Tim SMERU di Propinsi Sumatera Utara (Sumut), Sulawesi Utara (Sulut) dan Gorontalo menunjukkan bahwa besarnya DAU yang diterima daerah tidak mempengaruhi upaya pemerintah daerah untuk menggali sumber PAD sebesar-besarnya. Selain regulasi yang mengatur perubahan tatanan pemerintahan, sebagian besar regulasi yang dikeluarkan adalah regulasi yang memungkinkan pemda meningkatkan PAD.

Tim SMERU melihat bahwa beberapa produk hukum yang dikeluarkan pemda bermakna mendua. Di satu pihak produk hukum tersebut dipandang sebagai akibat logis dari pelaksanaan otonomi, karena daerah memerlukan landasan hukum baru untuk menjalankan hak otonominya. Namun, di pihak lain, produk hukum tersebut disusun untuk menambah pemasukan daerah tersebut. Hal ini dinilai sebagai ekses

negatif kesalahpahaman dalam melaksanakan otonomi daerah, yaitu adanya persepsi bahwa pemerintah daerah harus membiayai sendiri kepentingan daerahnya. Banyak pihak menyadari bahwa apabila kewenangan yang diberikan kepada daerah dikaitkan dengan kemampuan daerah dalam menggali PAD, maka otonomi daerah tidak akan pernah terwujud. Sebab, kondisi di pusat dapat meningkatkan inefisiensi ekonomi sehingga investor enggan masuk ke daerah. Berbagai regulasi yang menyangkut pungutan tersebut akan menjadi hambatan yang mendistorsi mekanisme pasar sehingga membebani dan mempersulit dunia usaha. IMF dan pengusaha yang tergabung dalam KADIN juga mengkhawatirkan hal ini. Menanggapi situasi demikian, pemerintah merekomendasikan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) agar membatalkan 71 perda yang telah diberlakukan di beberapa propinsi dan kabupaten/kota.[5] melalui Departemen Keuangan (Depkeu) dengan Surat Menteri Keuangan No. S-486/MK.07/2001 tanggal 2 November 2001 tentang "Pertimbangan Menteri Keuangan atas Perda tentang Pajak dan Retribusi".

1. Tingkat Propinsi

Dilihat dari besarnya proporsi PAD terhadap APBD, Propinsi Jawa Barat termasuk propinsi yang memiliki kemampuan keuangan cukup tinggi. Pada TA 1999/2000, proporsi PAD terhadap APBD Propinsi Jabar mencapai 31%, dan pada TA 2000 tahun anggaran hanya 9 bulan, April-Desember 2000) meningkat menjadi 48,1%. Komponen PAD terbesar berasal dari pajak daerah dengan kontribusi rata-rata lebih dari 94%.[6] Kontribusi PAD terhadap APBD TA 2001 diperkirakan mencapai 49,3% (Rp1,1 triliun), 90% di antaranya berasal dari pajak daerah. Sedangkan DAU yang diterima Pemprop Jabar adalah Rp521,2 milyar ditambah dana kontijensi Rp31,1 milyar. Kedua komponen itu memberikan kontribusi terhadap APBD sekitar 24,4%. Jadi pada TA 2001 kontribusi PAD terhadap APBD jauh lebih besar dari pada kontribusi DAU dan dana kontijensi yang diterima Propinsi Jabar. Sementara itu, alokasi anggaran belanja RAPBD TA 2001 adalah 69,2% untuk belanja rutin dan 30,8% untuk belanja pembangunan.

Untuk TA 2002 besarnya DAU yang akan diterima Propinsi Jabar diperkirakan akan turun menjadi Rp377 milyar. Hal ini terjadi karena ada pertimbangan *fiscal gap* antar daerah, juga karena perolehan PAD Jabar cukup besar, maka dalam penetapan DAU komponen ini memperkecil jumlah DAU yang diterima. Daerah berkeberatan dengan kebijakan bahwa PAD masuk dalam formula penetapan DAU karena dapat mengurangi semangat kreativitas daerah dalam menggali PAD. Namun terlepas dari hal itu, Pemprop Jabar juga telah memikirkan dan merencanakan berbagai upaya dalam rangka pengembangan penerimaan PADnya, misalnya:

1) Walaupun masih di tingkat wacana, pemprop menginginkan agar BUMN memberikan kontribusi langsung kepada daerah. BUMN merupakan sumber PAD

---

[5] Business News 6697, 5 Desember 2001, halaman 9B-18B. Berita ini secara luas dipublikasikan juga melalui berbagai media lain pada akhir Nopember 2001.

[6] Kondisi keuangan daerah Propinsi Jabar pada TA 2001 dilihat dari besaran komponen pendapatan pada RAPBD TA 2001 setelah perubahan.

yang potensial karena selama ini mereka banyak menggunakan aset pemda tanpa dibebani pungutan apapun.

2) Pemda dilibatkan langsung dalam pembangunan jalan tol. Untuk itu pemda harus memiliki perusahaan daerah yang mampu menangani kegiatan ini. Berkaitan dengan rencana tersebut, salah satu raperda yang sedang dibahas DPRD adalah Raperda tentang Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Jasa Sarana Jawa Barat.

3) Mengembangkan berbagai perusahaan daerah (Bank Jabar, Perusahaan Daerah-PD Agribusiness, PD Industri, dan PD Pariwisata).

4) Mengusahakan agar pengelolaan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB) dapat ditangani langsung oleh pemda.

5) Dinas Perikanan telah memikiran dan merencanakan akan membuat perda mengenai berbagai kebijakan pelayanan kepada masyarakat yang dianggap terkait dengan kepentingan lintas kabupaten/kota, misalnya:

   - Perizinan di sub-sektor perikanan dengan mengacu pada PP No. 141, 2001. PP ini mengatur bahwa perizinan penangkapan ikan untuk kapal dengan ukuran kurang dari 10 GT (*Gross Ton*) menjadi kewenangan kabupaten/kota, sedangkan untuk ukuran 10-30 GT menjadi kewenangan propinsi.

   - Perberlakuan sertifikasi mutu benih ikan untuk melindungi budidaya ikan di Waduk Cirata dan untuk pembinaan kelompok petani pembenihan ikan produk benih ikan unggulan daerah, misalnya benih gurame dari Ciamis, ikan mas dan ikan nila dari Majalaya. Sertifikasi ini direncanakan akan diberlakukan tahun depan. Berkenaan dengan rencana tersebut, sudah diadakan pendaftaran untuk pelatihan bagi pengawas benih yang merupakan salah satu jabatan fungsional di daerah.

   - Pembentukan Pusat Karantina Ikan di Cengkareng. Sehubungan dengan hal tersebut, Dinas Perikanan Propinsi Jabar akan memberlakukan Surat Keterangan Kesehatan Ikan bagi ikan yang akan diekspor.

6) Di sektor perhubungan, pemprop telah memikirkan untuk memberlakukan beberapa bentuk perizinan dan pungutan, misalnya pungutan uji mutu untuk karoseri kendaraan dengan besar pungutan sebagai berikut: 1) Rp50.000 untuk bobot kurang dari 5 ton ; 2) Rp75.000 untuk bobot antara 5-10 ton; 3) Rp100.000 untuk bobot lebih dari 10 ton. Pemprop memperkirakan setiap tahun ada 10.000 kendaraan yang akan diuji, sehingga target penerimaannya bisa mencapai Rp500 - Rp800 juta/tahun. Terkait dengan potensi pungutan di sektor perhubungan, pemda juga akan memperjelas kewenangan propinsi atas angkutan kota yang melintasi kota/kabupaten di dalam propinsi. Hingga saat ini batasan lintas batas dalam UU tidak jelas, sehingga sulit menetapkan kewenangan mana yang harus dikerjasamakan dan mana yang sepenuhnya merupakan kewenangan propinsi.

   Untuk lebih mengoptimalkan fungsi jembatan timbang, saat ini sedang dilakukan renovasi dan peningkatan kapasitasnya. Staf Dinas Perhubungan mengakui bahwa

masih banyak masalah yang harus dihadapi mengenai jembatan timbang, karena sebagian besar kendaraan pada kenyataannya membawa muatan melebihi kapasitas.

Berdasarkan komponen PAD yang dianggarkan dalam APBD Propinsi Jabar TA 2001, pada prinsipnya belum ada perubahan mendasar yang berkaitan dengan penggalian sumber PAD. Tabel 2 memperlihatkan jenis pungutan yang efektif dipungut saat ini yang terdiri dari tiga jenis pajak dan lima jenis retribusi.

Sementara itu, pemprop terus berupaya untuk meningkatkan sumber PAD-nya. Antara lain dengan cara menarik Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor yang sebenarnya telah menjadi kewenangan kabupaten/kota sesuai dengan PP No. 25, 2000. Oleh karena itu, Perda No. 6, 1999 yang mengatur hal tersebut dicabut dengan Perda No. 15, 2001. Namun demikian, propinsi masih menetapkan target perolehan retribusi ini dengan alasan bahwa peralatan pengujian berupa buku uji, timah, segel, dan lainnya, serta tenaga ahli pelaksana masih berstatus sebagai pegawai pemprop. Hal ini menunjukkan bahwa faktor kepentingan pemprop untuk tetap mempertahankan sumber penerimaannya masih besar. Pemprop masih mempertahankan personil dan perlengkapan yang seharusnya diserahkan kepada kabupaten/ kota bersamaan dengan penyerahan kewenangannya.

Tabel 2. Daftar jenis pajak dan retribusi yang efektif dipungut di Propinsi Jawa Barat*)

No.	Nama Pungutan	Nomor Perda
Pajak Daerah		
1.	Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)	7/2001
2.	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB)	8/2001
3.	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB)	9/2001
Retribusi Daerah		
1.	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	6/1999
2.	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	18/2000
3.	Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan (termasuk tempat pelelangan ikan-TPI)	9/2000
4.	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	-
5.	Retribusi Izin Trayek	-

Keterangan: *) Berdasarkan Buku APBD TA 2001.
Sumber: Biro Hukum dan Biro Keuangan Propinsi Jabar.

Dinas Perhubungan sebagai unit pelaksana menyatakan bahwa sebenarnya perlengkapan tersebut akan diserahkan kepada kabupaten/kota, namun, persoalannya di Jabar alat yang tersedia hanya delapan unit. Satu unit di antaranya telah diserahkan kepada Propinsi Banten, padahal jumlah kabupaten/kota ada 22 buah. Demikian pula dari segi anggaran, pemkab/pemkot dinilai belum siap. Keadaan ini merupakan salah satu sumber konflik antara pemprop dengan pemkab/pemkot. Sumber konflik lainnya adalah masalah-masalah lain yang menyangkut urusan pelayanan, seperti penyediaan air bersih dan persampahan.

Perda No. 9, 2000 tentang Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan pada dasarnya hanya mengatur pengenaan retribusi pelelangan ikan, karena selain komoditi perikanan tidak ada komoditi lain yang ditransaksikan melalui mekanisme pelelangan. Aspek yang diatur dalam perda tersebut meliputi perincian besarnya tarif retribusi serta pengalokasian perolehan retribusi tersebut. Tarif retribusi pelelangan ikan ditetapkan 5% dari nilai transaksi, dengan perincian 3% dibayar oleh pembeli dan 2% dibayar oleh nelayan. Kemudian penerimaan dari retribusi tersebut dialokasikan dengan perincian sebagai berikut:

1) Penerimaan pemprop dan pemkab/pemkot 1,6%, yaitu masing-masing pemda memperoleh 0,8%.

2) Biaya operasional dan pemeliharaan pasar grosir 0,8%, yang diperinci atas:
   - Dana pembinaan/pengawasan 0,35%,
   - Dana pembangunan daerah perikanan 0,30%,
   - Dana operasional PUSKUD Mina 0,15%.

3) Biaya lelang 2,6%, yang diperuntukan:
   - Penyelenggaraan dan administrasi pelelangan ikan 1,65%,
   - Tabungan nelayan 0,35%,
   - Dana paceklik 0,25%,
   - Dana sosial kecelakaan di laut 0,25%, dan
   - Dana keamanan 0,10%.

Pemprop ingin agar perda ini dijadikan acuan oleh semua kabupaten/kota di Jabar yang memiliki potensi perikanan laut dalam mengelola dan memberlakukan pungutan pelelangan ikan. Dalam pengelolaannya dilakukan kerjasama antara pemprop dan pemkab/pemkot. Sebenarnya telah dibuat kesepakatan antara mereka, agar pemkab/ pemkot tidak membuat perda sendiri tetapi cukup mengacu pada perda propinsi. Namun pada kenyataannya beberapa kabupaten ingin membuat perda sendiri. Untuk TA 2001, penerimaan dari retribusi pelelangan ikan setelah dikurangi biaya lelang diperkirakan Rp1,1 milyar.

Selain pengelolaan tempat pelelangan ikan, pelayanan lainnya yang ditangani Dinas Perikanan Propinsi adalah penerbitan sertifikat mutu ekspor. Tetapi pelayanan ini belum dilakukan secara penuh karena Unit Pelayanan Teknis (UPT) Laboratorium masih ditangani langsung oleh pusat, belum diserahkan secara resmi kepada pemprop.

Pada TA 2000 pemprop telah mensahkan dua perda yang mengatur pungutan di sektor perkebunan[7], yaitu: 1) Perda No. 23, 2000 tentang Penebangan Pohon pada Perkebunan Besar di Jawa Barat; dan 2) Perda No. 24, 2000 tentang Usaha Pengolahan Teh. Kedua jenis pungutan tersebut belum efektif dipungut karena tidak tercantum

[7] Berbagai pelayanan perizinan di bidang perkebunan masih berpedoman pada berbagai SK Menhutbun, walaupun saat ini departemen yang menanganinya sudah berubah.

sebagai komponen pendapatan dalam APBD TA 2001. Kedua perda ini dibuat karena berkaitan dengan urusan dan kepentingan lintas kabupaten/kota yang menjadi kewenangan pemprop. Pada tahap awal pelaksanaannya, muncul konflik dengan pihak kabupaten/kota, mereka juga menyatakan bahwa kewenangan yang diatur kedua perda tersebut adalah kewenangan kabupaten/kota. Pemkab Cianjur dan Pemkab Tasikmalaya, misalnya, telah membuat perda tentang hal yang sama. Mereka memberi alasan bahwa yang memiliki wilayah adalah kabupaten, bukan propinsi. Namun kemudian berdasarkan Surat Menteri Keuangan No. S-486/MK.07/2001 tentang Pertimbangan Menteri Keuangan atas Perda tentang Pajak dan Retribusi yang ditujukan kepada Mendagri, kedua perda itu termasuk ke dalam 71 perda yang direkomendasikan agar dibatalkan. Tabel 3 di bawah ini memuat isi dan alasan pembatalan kedua perda tersebut.

Kemudian pada 2001, Pemprop Jabar mensahkan Perda No. 6, 2001 tentang Pajak Pemanfaatan dan Pengambilan Air Bawah Tanah (ABT) dan Air Permukaan Tanah (APT) yang juga belum dipungut secara efektif. Kewenangan pengaturan dan pemungutan pajak ini diserahkan kembali kepada pemprop sesuai dengan UU No. 34, 2000. Sebelumnya kewenangannya berada di kabupaten/kota sesuai dengan UU No. 18, 1997.

Tabel 3. Alasan pembatalan Perda Propinsi Jawa Barat No. 23 dan No. 24, 2000

Nomor dan Nama Perda	Objek Regulasi	Tarif Pungutan	Alasan Pembatalan
Perda No. 23, 2000 tentang Penebangan Pohon pada Perkebunan Besar di Jawa Barat	Izin Penebangan Pohon	a. Pohon non-perkebunan - yang digunakan di kebun: Rp375/pohon - yang dibawa/dijual ke luar kebun: Rp750/pohon b. Pohon perkebunan - yang digunakan di kebun: Rp250/pohon - yang dibawa/dijual ke luar kebun: Rp500/pohon	Penebangan pohon pada perkebunan besar di Jawa Barat tidak diperlukan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan oleh pemerintah daerah, sebab telah dilakukan oleh perkebunan besar itu sendiri. Oleh karena itu, tidak seharusnya dikenakan retribusi perizinan.
Perda No. 24, 2000 tentang Usaha Pengolahan Teh	Setiap pucuk teh yang akan diolah menjadi teh hijau dan atau teh hitam	2 (dua) permil dari realisasi hasil pengolahan teh	1. Retribusi izin usaha pengolahan teh bersifat pajak, sebab ditetapkan berdasarkan volume produksi dan tidak ada jasa yang diberikan oleh daerah. 2. Pengendalian kegiatan pengolahan teh melalui perizinan tidak diperlukan, karena tidak ada aspek kepentingan umum yang secara nyata perlu dilindungi.

Sumber: - Business News 6697, 5 Desember 2001. Halaman 9B-18B.
- Dokumen Perda Propinsi Jawa Barat No. 23 dan No. 24, 2000.

Dalam membuat suatu perda, Pemprop Jabar memisahkan antara perda yang berisi pengaturan yang memuat ketentuan-ketentuan dengan perda yang mengatur tentang pungutan, walaupun objek yang diatur sama. Misalnya, selain perda tentang pasar grosir dan pertokoan yang mengatur tatacara pemungutan dan besarnya tarif pungutan pelelangan ikan, dibuat pula perda khusus tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pelelangan ikan secara terpisah. Demikian pula, mengenai pengambilan dan pemanfaatan Air Permukaan Tanah (APT) dan Air Bawah Tanah (ABT). Berikut ini adalah beberapa perda yang sifatnya pengaturan saja selain perda pungutan yang telah diulas sebelumnya, yaitu terdiri dari:

1) Perda No. 8, 2000 tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan (perubahan Perda No. 10, 1998);
2) Perda No. 22, 2000 tentang Penyelenggaraan Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan;
3) Perda No. 10, 2001 tentang Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan;
4) Perda No. 16, 2001 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah; dan
5) Perda No. 17, 2001 tentang Pengelolaan Pertambangan.

Dalam upaya lebih meningkatkan PAD di masa datang, pemprop telah mengajukan lima raperda[8] baru yang berkaitan dengan pengaturan perizinan dan pungutan yang saat ini sedang dibahas oleh DPRD, yaitu:

1) Pemeriksaan Kesehatan Hewan dan Bahan Asal Hewan antar Propinsi, Ransum Makanan serta Penyidikan Penyakit Hewan;
2) Pengurusan Hutan;
3) Peredaran Hasil Hutan di Jabar;
4) Penyelenggaraan Perhubungan; dan
5) Retribusi Penyelenggaraan Perhubungan.

Selain perda yang mengatur pelayanan dan pungutan daerah seperti telah diulas di atas, Pemprop Jabar tidak memberlakukan regulasi yang sifatnya non-tarif. Berbagai perda yang ada hanya berisi ketentuan mengenai pengaturan pelayanan dan pengaturan berkenaan dengan subjek dan objek pungutan.

PP No. 20, 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang memungkinkan pemprop melakukan pengawasan kepada pemkab/pemkot belum bisa dilaksanakan mengingat belum ada petunjuk pelaksanaannya (juklak). Oleh karena itu, fungsi pengawasan pemprop terhadap kebijakan daerah agar tidak mengganggu iklim usaha belum berjalan. Dalam hal ini dinas propinsi terkait masih belum dianggap tepat untuk melakukannya. Namun demikian, pemprop telah melakukan upaya dalam rangka pembinaan produk hukum kabupaten/kota se-Jabar dalam bentuk melakukan evaluasi awal melalui penyebaran kuesioner dan wawancara dengan Kepala Bagian Hukum. Hasil evaluasi tersebut, khususnya menyangkut materi perda tentang pungutan daerah, menunjukkan bahwa kabupaten/kota berupaya keras mencari sumber PAD dengan cara yang paling mudah,

[8] Tim SMERU tidak memperoleh salinan lima raperda tersebut, sehingga tidak dapat membahas isinya.

yaitu melalui penciptaan perda pajak dan retribusi daerah. Alasan utama pembuatan perda pajak dan retribusi daerah tersebut adalah karena DAU dan DAK tidak cukup untuk membiayai kegiatan pembangunan daerah.

2. Tingkat Kabupaten

Kabupaten Cirebon

Selama ini kontribusi PAD Kabupaten Cirebon terhadap APBD-nya kurang dari 10%, dan lebih dari 75% keuangan daerah tergantung pada bantuan atau subsidi pusat. Untuk TA 2001, dilihat dari komponen RAPBD hasil perubahan, jumlah anggaran di luar urusan kas dan perhitungan meningkat dari Rp156 milyar pada TA 1999/2000 menjadi Rp351 milyar pada TA 2001. Target perolehan PAD ditingkatkan dari Rp12 milyar menjadi Rp18 milyar, namun secara proporsional kontribusi PAD terhadap APBD makin menurun.

DAU yang diterima Kabupaten Cirebon pada TA 2001 sekitar Rp300 milyar atau 85% dari total anggaran (Rp351 milyar). Dilihat dari alokasi anggaran belanja, sebagian besar (77%) dipakai untuk keperluan anggaran rutin, sedangkan untuk anggaran pembangunan dialokasikan sebesar Rp79 milyar (23%). Jumlah anggaran pembangunan tersebut mengalami peningkatan cukup besar dibandingkan dengan TA sebelumnya, namun justru menurun apabila dibandingkan dengan besarnya anggaran sektoral. Implikasi dari kondisi tersebut diperkirakan dapat memperburuk pelaksanaan pelayanan publik. Untuk TA 2002, besaran DAU yang akan diterima pemda belum jelas karena formulanya belum diketahui.

Pemkab Cirebon mengatakan bahwa dalam menggali PAD pemkab tetap mengacu pada batasan perundang-undangan yang berlaku. Walaupun saat ini pemkab memiliki kewenangan yang lebih luas, tidak berarti bahwa pemda bisa menggali PAD melalui ekstensifikasi sumber PAD seluas-luasnya. Dalam kaitan ini, Pemkab Cirebon belum merasa ada perubahan nyata antara sebelum dan setelah otonomi daerah. Pemkab lebih memfokuskan diri pada upaya intensifikasi pemungutan pajak dan retribusi yang pemungutannya belum dilakukan secara optimal. Target perolehan PAD untuk TA 2001 meningkat hampir 50% dibandingkan target TA 1999/2000. Jenis pungutan daerah yang efektif dipungut pada TA 2001 pada umumnya berupa pungutan lama yang sebagian besar perdanya belum diperbarui (lihat Tabel 4). Untuk TA 2002, pemda merencanakan pemberlakuan beberapa jenis pungutan baru dan pungutan lama yang diperbarui untuk dipungut kembali.

Pungutan atas beberapa pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Cirebon belum optimal karena kesadaran masyarakat rendah, khususnya kesadaran wajib pajak mengenai kewajiban mereka untuk membayar pajak/retribusi. Misalnya, wajib pajak hotel dan restoran enggan dan mengelak apabila petugas pajak menagih pembayaran pajak mereka. Mereka keberatan meningkatkan harga jual untuk menutup pembayaran pajak, karena khawatir hal tersebut akan menyebabkan mereka kalah bersaing dengan pengusaha lain, di sisi lain mereka juga keberatan apabila sebagian keuntungannya berkurang karena harus membayar pajak. Selain itu konsumen pada umumnya tidak mau “dipajaki”, dan sanksi atas ketidakpatuhan wajib pungut belum maksimal

dilaksanakan, bahkan sulit dilakukan karena situasi krisis ekonomi dan euforia "kebebasan" di masyarakat yang kuat dan makin berani

Gambaran usaha dan persoalan yang dihadapi Pemkab Cirebon dalam mengoptimalkan penerimaan pajak dapat terlihat dari ringkasan berikut ini:

1. Pajak Hotel dan Restoran. Wajib pajak menuntut diberlakukan tarif secara *flat*, rata-rata hanya mau membayar Rp15.000/bulan, padahal penghasilan rumah makan per-hari mencapai Rp50.000-Rp500.000. Sebagian pengusaha berpendapat bahwa sistem prosentasi masih berat bagi mereka.

2. Pajak Hiburan. Persoalannya sama seperti masalah pajak hotel dan restoran. Sementara itu, bioskop yang masih beroperasi di Kabupaten Cirebon hanya tinggal satu.

3. Pajak Reklame. Pajak ini memberikan pemasukan dana cukup besar, tetapi pemkab harus menghadapi pihak wajib pajak yang mencoba menghindar dari kewajiban mereka.

4. Pajak Penerangan Jalan Umum. Pajak ini tergolong yang paling efisien karena pemungutannya dikerjasamakan dengan Perusahaan Listrik Negara (PLN). Namun, pemda perlu memperhatikan tuntutan masyarakat yang wilayah pemukimannya tidak pernah mendapat penerangan jalan umum.

5. Pajak Galian Golongan C. Pabrik Semen Palimanan memberi pemasukan PAD cukup besar ke pemkab, walaupun penghitungan volume bahan yang digali hanya berdasarkan pengakuan pengusaha. Tampaknya pemkab belum cukup mempunyai tenaga teknis dan teknologi untuk mengukur volume bahan yang digali.

Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaaan Tanah terutama diperoleh dari pabrik gula. Dalam pemungutannya mereka selalu meminta keringanan kepada pemkab karena pabrik tidak lagi beroperasi secara efisien (sudah tua). Untuk pajak ini, biasanya pabrik gula membayar sekitar Rp600 juta/tahun. Namun, mulai 2002 sesuai dengan UU No. 34, 2001, pajak ini ditarik kembali menjadi kewenangan propinsi.

Pemungutan atas sumbangan pihak ketiga (SPK) terus dilakukan dengan mengacu pada perda lama, yaitu Perda No. 7, 1987 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Daerah. Penerimaan dari sumbangan ini tidak dimasukkan sebagai komponen pajak atau retribusi, tetapi dimasukkan ke dalam pos penerimaan lain-lain. Salah satu bentuk SPK yang saat ini diberlakukan adalah pungutan kepada pengusaha eksportir Rp10.000/kontainer. Pemungutan dilakukan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan pada saat pengusaha mengurus Surat Keterangan Asal Barang (SKAB). Setiap bulan diperkirakan sekitar 800 kontainer dikirim ke luar Kabupaten Cirebon.

Tabel 4. Daftar jenis pajak dan retribusi yang berlaku di Kabupaten Cirebon

No.	Nama Pungutan	Nomor Perda terbaru dan Keterangan
Pajak		
1.	Pajak Hotel dan Restaruran	Perda No. 6, 1998
2.	Pajak Hiburan	Perda No. 7, 1998
3.	Pajak Reklame	Perda No. 8, 1998
4.	Pajak Penerangan Jalan	Perda No. 9, 1998
5.	Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Gol. C	Perda No. 1, 1998
6.	Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan	Perda No. 2, 1998. Pada RAPBD TA 2001 tidak dianggarkan lagi, kewenangannya diserahkan kembali ke propinsi, namun masih ada realisasi penerimaan.
Retribusi		
1.	Retribusi Pelayanan Kesehatan	Perda No. 20, 1997
2.	Retribusi Persampahan/Kebersihan	Perda No. 17, 1997
3.	Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Akta Catatan Sipil	Perda No. 18, 2000 tentang Retribusi Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk, terdiri dari 2 pungutan: - Retribusi penggantian biaya cetak KTP, dan - Retribusi Akta Catatan Sipil
4.	Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum	Perda No. 13, 1996
5.	Retribusi Pasar	Perda No. 10, 1996
6.	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	Perda No. 19, 1993; Perda No. 5, 1989; Perda No. 9, 1995; SK Bupati No.028/SK/142.Um/86.
7.	Retribusi Terminal	Perda No. 4, 1991
8.	Retribusi Tempat Khusus Parkir	Dicabut, sejak TA 2001 tidak dianggarkan dan tidak ada realisasi
9.	Retribusi Penyedotan Kakus	Perda No. 17, 1997
10.	Retribusi Rumah Potong Hewan	Perda No. 22, 1983
11.	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	Perda No. 3, 1993
12.	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	SK Bupati No.187, 1986
13.	Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah	Perda No. 15, 1993
14.	Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	Perda No. 3, 2000
15.	Retribusi Izin Gangguan	Perda No. 4, 2000
16.	Retribusi Izin Trayek	Perda No. 14, 1989
17.	Retribusi Izin Lokasi (BPN)	Perda No. 2, 2000, dipungut sejak TA 2000.
18.	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	Perda No. 19, 2000, pelimpahan kewenangan dari propinsi.
19.	Sumbangan Pihak Ketiga (SPK)	Perda No. 7, 1987, masuk ke dalam Pos Lain-lain Pendapatan.

Sumber: Bagian Keuangan dan Bagian Hukum Pemkab Cirebon.

Pada TA 1999/2000 dan 2000 Pemda Kabupaten Cirebon masih menganggarkan perolehan dari retribusi pasar grosir dan pertokoan sebagai bagian dari pos bagi hasil bukan pajak sesuai dengan Perda Propinsi, No. 11, 1998. Namun pada TA 2001, perolehan dari retribusi tersebut tidak dianggarkan lagi. Hal ini karena kewenangan mengenai pengelolaan tempat pelelangan ikan (TPI) belum jelas. Hingga saat ini kewenangan pengelolaan TPI masih diperebutkan oleh propinsi dan kabupaten/kota. Di lapangan, penarikan retribusi TPI masih mengacu pada ketentuan yang ditetapkan propinsi sesuai Perda Propinsi Jabar No. 9, 2000 tentang Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan.

Pemkab Cirebon telah memutuskan untuk membuat perda sendiri mengenai pengelolaan TPI yang diatur dalam Perda No. 53, 2001 tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan dan Perda No. 54, 2001 tentang Retribusi TPI. Pemkab berkeyakinan bahwa pengelolaan TPI seharusnya ditangani kabupaten, karena itu mereka mengabaikan perda propinsi. Hal ini sudah dibahas dengan pihak propinsi, tetapi belum ada kesepakatan bersama.

Perda No. 53, 2001 mengatur bahwa pemungutan retribusi TPI dilakukan berdasarkan jenis ikan, dengan cara nelayan mengelompokkan hasil tangkapannya berdasarkan jenis ikan, kemudian setiap kelompok ikan diberi satu karcis retribusi. Dalam perda ini juga disebutkan bahwa penyelenggara pelelangan ikan adalah koperasi perikanan yang ditetapkan dengan SK Bupati. Apabila pada suatu TPI tidak terdapat koperasi perikanan yang memenuhi syarat, maka Bupati dapat menunjuk koperasi lain. Ketentuan ini terkesan memihak kepada koperasi dan tidak bersifat pasar bebas. Akan tetapi sebenarnya ketentuan ini merupakan ketentuan pusat, yaitu berdasarkan SKB Mendagri, Mentan, Menkop dan PPK No. 139 tahun 1997 yang menyatakan bahwa penyelenggara pelelangan ikan adalah koperasi. Tujuan dari penunjukan koperasi ini dimaksudkan sebagai upaya pemberdayaan koperasi. Sedangkan Perda No. 54, 2000, menetapkan bahwa besarnya pungutan TPI ditetapkan 3% dari nilai lelang. Di samping itu juga ada pungutan untuk biaya penyelenggaraan pelelangan ikan yang ditetapkan untuk pertama kali sebesar Rp100 ribu dan untuk pendaftaran ulang sebesar Rp25 ribu. Saat ini jumlah pendapatan dari retribusi TPI yang diterima pemkab adalah Rp14 juta, dan apabila tidak dibagihasilkan dengan propinsi ditargetkan Rp60 juta. Bagi Pemkab Cirebon, retribusi TPI cukup potensial sebagai sumber PAD.

Di samping itu Pemkab Cirebon juga telah membuat dua perda pungutan lainnya yang merupakan pemberlakuan kembali pungutan yang sebelumnya pernah dihapus sesuai dengan UU No. 18, 1997, yaitu Perda No. 51, 2001 tentang Pajak Hasil Usaha Sarang Burung Walet dan Perda No. 52 tentang Retribusi Penggunaan Dokumen Lelang. Kedua jenis pungutan tersebut disahkan pada September 2001, dan pembuatannya mengacu pada UU No. 34, 2000. Perda ini direncanakan akan diberlakukan efektif pada TA 2002. Tarif pajak hasil usaha burung walet ditetapkan 10% dari nilai jual sarang burung walet. Target perolehan pajak burung walet adalah Rp155 juta. Sementara itu, tarif retribusi penggunaan dokumen lelang ditetapkan 0,1% dari nilai pekerjaan proyek, sedangkan terhadap proyek yang dilakukan melalui penunjukkan langsung dikenakan retribusi 0,2% dari nilai pekerjaan proyek.

Saat ini, Bagian Hukum Pemkab Cirebon telah mempersiapkan 18 raperda baru, satu di antaranya tentang Retribusi Tata Informasi Daerah yang berkaitan dengan

pengawasan persewaan *video compact disk* (VCD), dan siaran radio daerah. Selama proses pembahasan raperda dengan DPRD tampak bahwa dewan sangat mendorong upaya pemda meningkatkan PAD melalui upaya penciptaan berbagai jenis pajak dan retribusi daerah.

Selain itu pemda juga terus melakukan inventarisasi atas jenis pajak dan retribusi, termasuk pungutan yang pernah dilakukan oleh bekas instansi vertikal. Usaha ini dilakukan dengan tetap mengacu pada peraturan pusat (UU No. 34, 2000 dan UU No. 22, 1999) dan dengan mempertimbangkan keberatan masyarakat dan kemungkinan tumpang-tindih dengan pungutan lain. Oleh karena itu, pemda perlu melakukan kajian mendalam sebelum memberlakukan pungutan tersebut. Pemda juga berharap adanya "*kelegowoa*" dari pusat, atau agar pemerintah pusat rela, untuk memberikan hak pungut atas beberapa bentuk pajak yang telah ada. Hal ini akan memberikan kontribusi cukup besar terhadap PAD, misalnya, pajak pertambahan nilai di bidang telekomunikasi (jasa telepon), pajak ABT dan APT (sebaiknya kewenangannya tidak ditarik kembali ke propinsi), serta pajak kendaraan bermotor (PKB)/bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB). Pusat atau propinsi cukup mengatur mekanisme pembagian hasilnya saja.

Pemkab Cirebon juga sedang memikirkan untuk merumuskan berbagai bentuk pungutan di beberapa sektor, antara lain:

1) Sub-sektor tanaman pangan di Dinas Pertanian sedang mempertimbangkan untuk memberlakukan retribusi penggilingan padi. Besarnya tarif ditetapkan berdasarkan kapasitas mesin yang digunakan. Selain itu, dinas sedang mempertimbangkan untuk melakukan pengaturan penjualan sarana produksi yang masuk ke wilayah sebagai sumber retribusi. Dinas berpendapat bahwa sebenarnya banyak sumber PAD yang bisa digali asalkan konsep agribisnis berjalan baik dan petani telah mendapatkan hasil yang wajar, sehingga beban pungutan tidak berpengaruh besar terhadap pendapatan petani. Dalam hal ini peran propinsi sangat dibutuhkan oleh kabupaten/kota agar terjalin koordinasi yang baik untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan antar daerah terutama masalah kewenangan pemungutan retribusi.

2) Dinas Perikanan dan Kelautan sudah menyusun konsep pra-raperda tentang Izin Usaha Perikanan (untuk kapal di bawah 10 GT).

3) Penyelenggaraan kegiatan dan pelayanan di Dinas Perindustrian dan Perdagangan masih mengacu pada kebijakan pusat yang lama. Beberapa UU yang masih dijadikan acuan adalah UU No. 2, 1981 tentang Kemetrologian, UU No. 3, 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, dan UU No. 5, 1984 tentang Perindustrian. Sampai saat ini pemda belum memiliki perda yang sifatnya teknis. Oleh karena itu dinas ini belum memberikan kontribusi terhadap PAD. Dinas merencanakan akan mengajukan raperda tentang perizinan perindustrian dan perdagangan yang bentuknya seperti yang selama ini diberlakukan, yaitu meliputi pelayanan penerbitan tanda pendaftaran industri (TPI), surat izin usaha industri (SIUI), tanda daftar perusahaan (TDP), surat izin usaha perdagangan (SIUP), dan tanda daftar gudang (TDG). Konsep sebagian perda tersebut sudah ada, tetapi karena

Pemda masih disibukkan oleh masalah struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) serta tugas pokok dan fungsi (tupoksi), maka proses penyusunan perda tertunda.

4) Sebenarnya pihak kabupaten ingin memegang kewenangan di bidang kemetrologian, tetapi pemkab menyadari bahwa pemkab belum memiliki sarana maupun tenaga pelaksana.

5) Dinas Perhubungan sedang merumuskan peraturan tentang retribusi bongkar muat di jalan yang harus dibayar oleh pengusaha pada saat melakukan kir setiap enam bulan. Dalam hal ini pemkab menyadari bahwa upaya ini akan memberatkan masyarakat, tetapi tetap akan dilakukan karena daerah sangat membutuhkan dana tambahan.

Pemkab Cirebon tidak memberlakukan kebijakan pengaturan yang membatasi kegiatan perdagangan barang karena pemkab melihat bahwa pada saat ini tidak diperlukan adanya kebijakan yang mengatur kegiatan tataniaga di daerah. Demikian juga, struktur pasar tidak ada yang sifatnya monopoli, pasar masih dikuasai banyak pemain, bahkan banyak perusahaan besar, seperti indusri mebel, batik yang bermitra dengan pengusaha kecil

Kabupaten Garut

Sebelum diberlakukan UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 34, 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18, 1997 tentang Pajak dan Retribusi, jumlah perda pungutan di Kabupaten Garut adalah 21 jenis, terdiri dari 6 perda pajak dan 15 perda retribusi, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan UU No. 18, 1997. Setelah UU No. 22, 1999 diberlakukan, pemda mulai menerbitkan kembali perda-perda yang dihapus berdasarkan UU No. 18, 1997 serta perda-perda baru yang berdasarkan UU No. 22, 1999 dan PP No.25, 2000 kewenangannyaditangan kabupaten/ kota.

Sampai dengan Oktober 2001, Pemkab Garut telah mensahkan 24 perda baru, 17 di antaranya terkait dengan pungutan, yaitu satu perda pajak dan 16 perda retribusi. Tiga perda pungutan baru merupakan perubahan perda lama yang sudah berlaku, yaitu pajak penerangan jalan, retribusi izin trayek, dan retribusi tempat rekreasi dan olah raga, sedangkan satu pajak yaitu pajak pemanfaatan ABT dan APT menjadi pajak propinsi. Dengan demikian jumlah keseluruhan perda pungutan yang berlaku di Kabupaten Garut sampai Oktober 2001 adalah 33 perda pungutan[9] (lihat Tabel 5).

[9] Berdasarkan UU No. 34, 2000, pajak pengambilan ABT dan APT merupakan kewenangan propinsi, tetapi pada TA 2001 masih dipungut oleh kabupaten.

Tabel 5. Perda pajak dan retribusi yang berlaku di Kabupaten Garut, 2002

No.	No. Perda	Nama Perda	Instansi Pemungut
A	Pajak		
1.	Perda No. 5, 1999	Pajak Hotel dan Restoran	Dipenda
2.	Perda No. 6, 1999	Pajak Hiburan	Dipenda
3.	Perda No. 4, 1999	Pajak Reklame	Dipenda
4.	Perda No. 19, 2001*)	Pajak Penerangan Jalan	PLN
5.	Perda No. 2, 1998	Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Gol.C	Dinas Sumber Daya Air & Pertambangan
B	Retribusi		
1.	Perda No. 8, 1989	Retribusi Pelayanan Kesehatan**)	RSU, Dinas Kesehatan
2.	Perda No. 9, 1999	Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kebersihan	Kimprasda
3.	Perda No. 12, 2001*)	Retribusi Pelayanan Kependudukan dan Akta Catatan Sipil	Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Kependudukan
4.	t.a.d	Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Penguburan Mayat	Dinas Kimprasda
5.	Perda No. 10, 1999	Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum	Dinas Perhubungan
6.	Perda No. 8, 1999	Retribusi Pasar	Dinas Perindag, Penanaman Modal, dan Pengelolaan Pasar
7.	Perda No. 4, 2001	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	Dinas Perhubungan
8.	Perda No. 3, 2000	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	Bagian Perlengkapan
9.	Perda No. 1, 2000	Retribusi Terminal	Dinas Perhubungan
10.	Perda No. 5, 2000	Retribusi Penyedotan Kakus	Kimprasda
11.	Perda No. 2, 2000	Retribusi Rumah Potong Hewan	Din Per. Tan Pangan
12.	Perda No. 9, 2001	Retribusi Pelayanan Izin Pengelolaan Kayu Milik	Din. Kehutanan & Perkebunan
13.	Perda No. 11, 2001*)	Retribusi Pelayanan Izin Tempat Rekreasi dan Olah Raga	Dinas Pariwisata, Seni, dan Budaya
14.	Perda No. 7, 1999	Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah	Dinas Pertanahan
15.	Perda No. 6, 1987	Izin Mendirikan Bangunan	Kimprasda
16.	Perda No. 5, 2001*)	Retribusi Pelayanan Izin Trayek Angkutan Penumpang Umum	Dinas Perhubungan
17.	Perda No. 14, 2001	Retribusi Pelayanan Pemeriksaan Susu Perah	Dinas Pertanian
18.	Perda No. 17, 2001	Retribusi Peralatan Umum Cetak Tulis	
19.	Perda No. 16, 2001	Retribusi Pelayanan Izin Usaha Jasa Kontruksi	
20.	Perda No. 15, 2001	Retribusi Pelayanan Izin Gangguan dan Izin Tempat Usaha	

Lanjutan Tabel 5

No.	No. Perda	Nama Perda	Instansi Pemungut
21.	Perda No. 13, 2001	Retribusi Pelayanan Izin Usaha Industri dan Perdagangan	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Penanaman Modal, dan Pengelolaan Pasar
22.	Perda No. 10, 2001	Retribusi Pelayanan Izin Usaha Kepariwisataan	Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya
23.	Perda No. 8, 2001	Retribusi Pelayanan Izin Penggunaan Jalan di Luar Kepentingan Lalu Lintas	Dinas Perhubungan
24.	Perda No. 7, 2001	Retribusi Pelayanan Izin Bongkar Muat Barang	Dinas Perhubungan
25.	Perda No. 6, 2001	Retribusi Pelayanan Izin Usaha Angkutan	Dinas Perhubungan
26.	Perda No. 18, 2001	Retribusi Pelayanan Perizinan Penyelenggaraan Koperasi	Dinas Koperasi, Pengusaha Kecil & Menengah
27.	Perda No. 22, 2001	Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran dan Retribusinya	

Keterangan: *) Perda baru yang merupakan perubahan dari perda lama.
**) Informasi terakhir (Januari 2002), sudah ada perda baru pengganti untuk perda retribusi kesehatan (Perda No. 29, 2001 untuk RSU, dan Perda No. 30, 2001 untuk puskesmas) yang dikeluarkan untuk kenaikkan tarif.
Sumber: Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Garut.

Meskipun 17 perda baru ini disahkan pada pertengahan 2001, tetapi tidak semua perda tersebut ditargetkan dalam revisi APBD 2001. Hanya tiga perda yang penerimaannya ditargetkan pada TA 2001, yaitu: 1)Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor dengan target Rp68,8 juta; 2) Retribusi Izin Pengelolaan Kayu Milik dengan target Rp12 juta; dan 3) Retribusi Pelayanan Pemeriksaan Susu Perah dengan target Rp33 juta.

Pelaksanaan UU No. 18, 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah menghapus 15 jenis pungutan Kabupaten Garut dan menyebabkan kehilangan PAD Rp800 juta. Keluarnya UU No. 34, 2000 sebagai revisi UU No. 18, 1987 dimanfaatkan oleh Kabupaten Garut untuk menghidupkan kembali perda pungutan yang telah dihapus tersebut. Dengan adanya pungutan baru serta rencana intensifikasi pajak dan retribusi daerah, PAD Kabupaten Garut TA 2001 ditargetkan Rp15,9 milyar, atau meningkat 70% dari realisasi TA 2000 yaitu sebesar Rp9,3 milyar (berjangka waktu 9 bulan). Pada TA 2002 target PAD kelihatannya akan lebih besar, karena sebanyak 17 jenis pungutan baru akan efektif diberlakukan dan akan ditambah dengan 10 perda pungutan baru lainnya, yang pada saat survey dilakukan masih dalam bentuk konsep raperda. APBD Kabupaten Garut untuk TA 2002 belum dapat dilaporkan karena pada saat survei ini dilakukan pemda masih menyusun RAPBD-nya.

Ditinjau dari sisi penerimaan APBD, pada TA 2001 PAD menyumbang 4% dari keseluruhan APBD Kabupaten Garut, sedangkan DAU memberikan kontribusi 92% dari APBD dengan nilai nominal Rp370 milyar. Dengan kondisi keuangan seperti ini, responden dari Dispenda Kabupaten Garut berpendapat bahwa Kabupaten Garut tetap

tidak akan mampu mandiri secara finansial meskipun kabupaten ini diberi desentralisasi fiskal penuh.

Dari segi pengeluaran, proporsi belanja rutin dan belanja pembangunan antara APBD 2001 dan APBD 2000 tidak berubah. Namun, secara nominal jumlah pengeluaran rutin naik lebih dari dua kali lipat, yaitu dari Rp131 milyar (realialisasi 9 bulan pada TA 2000) menjadi Rp317 milyar (target TA 2001). Kenaikan pengeluaran rutin terbesar terutama dialokasikan untuk belanja pegawai yang mencapai 84%. Kenaikan gaji pegawai pada pertengahan 2001 telah menimbulkan kesulitan bagi Kabupaten Garut. Uang rapel gaji pegawai tidak mungkin diambil dari dana pembangunan karena dana pembangunan sudah dialokasikan untuk sektor yang dinilai mempunyai prioritas tinggi, yaitu proyek-proyek yang sudah ditenderkan dan tidak mungkin dibatalkan. Selain itu, pemda harus menyediakan dana pendamping untuk proyek dari pusat, seperti proyek P2MPD dan PPK. Sampai akhir 2001 Pemkab Garut masih menanggung hutang kekurangan rapel gaji pegawai sebesar Rp37 milyar.

Bagi Pemkab Garut pembuatan perda pungutan merupakan dilemma. Di satu sisi, di era globalisasi perdagangan saat ini sudah selayaknya pemkab tidak lagi mengeluarkan peraturan yang bersifat membatasi aktivitas ekonomi masyarakat. Namun, di sisi lain upaya penggalian sumber PAD melalui ekstensifikasi yang makin membebani masyarakat terpaksa terus dilakukan karena pemda tidak mempunyai alternatif lain untuk menaikkan PADnya. Sementara itu DPRD juga cenderung mendorong usaha peningkatan PAD, karena besarnya dana yang dapat disediakan untuk dewan tergantung pada PAD.

Jika mengacu pada Surat Menkeu No. S-486/MK.07/2001 tanggal 2 November 2001 yang berisi rekapitulasi perda yang dipertimbangkan untuk dibatalkan, perda-perda yang dikeluarkan Pemkab Garut tidak termasuk dalam daftar perda yang dipertimbangkan untuk dibatalkan. Tetapi, beberapa catatan yang perlu dicermati atas perda-perda itu adalah (catatan-catatan ini juga dikaitkan dengan perda-perda di daerah lain yang dipertimbangkan untuk dibatalkan berdasarkan Surat Menkeu No. S-486/MK.07/2001):

1) Retribusi dan pengertian pelayanan. Di balik beberapa retribusi baru yang dikeluarkan tidak jelas bentuk pelayanan yang diberikan, terutama retribusi yang dikategorikan sebagai retribusi perizinan khusus. Contohnya, Retribusi Pelayanan Izin Bongkar Muat Barang[10] dan Retribusi Pelayanan Izin Pengelolaan Kayu Milik.

2) Retribusi Pelayanan Pemeriksaan Susu Perah (Perda No. 14, 2001). Meskipun retribusi ini sudah disahkan pada Juli 2001, peternak meminta agar pelaksanaannya diundur sampai Januari 2002. Tetapi, berdasarkan Laporan Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Garut pada Oktober 2001, sumber penerimaan ini sudah

[10] Perda retribusi ini di Kabupaten Indramayu dan beberapa kabupaten lainnya termasuk retribusi yang dipertimbangkan untuk dibatalkan. Alasannya, pertama, karena kegiatan bongkar muat barang tidak dapat digolongkan sebagai retribusi perizinan tertentu, sebab tidak ada kepentingan umum yang perlu dilindungi. Kedua, karena pemanfaatan jalan dan/atau tempat tertentu yang dimiliki atau dikuasai oleh pemda untuk kegiatan bongkar muat dapat dikenakan retribusi parkir atau sewa tempat.

ditargetkan sebesar Rp33 juta. Meskipun begitu, pada kenyataannya sampai Oktober 2001 belum terrealisasi.

Dalam rapat dengan Pemkab dan Dewan, KUD meminta retribusi ini ditarik melalui satu pintu saja. Artinya, setelah membayar retribusi ini, pihak lain seperti desa atau institusi lain, tidak boleh lagi melakukan pemungutan. Mereka harus meminta bagian hasil pungut ke pemkab. Sebelum disahkan, retribusi ini sempat didiskusikan dengan pabrikan (susu Indomilk) dengan harapan pabrikan mau menanggungnya, tetapi pabrikan menolak dengan alasan mereka sudah membayar pajak ke pemerintah pusat.

Perda tentang retribusi pemeriksaan hewan, ternak, hasil ternak, dan hasil ikutannya (termasuk susu sapi perah) di kabupaten lain dipertimbangkan untuk dibatalkan berdasarkan surat Menkeu. Alasannya, pemeriksaan hewan/ternak dan hasil ikutannya tidak dapat dikenakan retribusi, sebab tidak ada jasa nyata yang disediakan atau diberikan oleh pemda untuk kepentingan dan kemanfaatan umum.

3) Retribusi Pelayanan Izin Pengelolaan Kayu Milik (Perda No. 9, 2001). Retribusi ini disahkan pada Juni 2001, dan mulai diberlakukan sejak September 2001. Selama bulan September penerimaan dari retribusi ini sebesar Rp7,87 juta dan untuk bulan Oktober realisasi keseluruhan (September+Oktober) mencapai Rp11, 984 juta.

Pengertian kayu milik adalah kayu yang dihasilkan dari tanah milik rakyat, baik perorangan maupun badan. Retribusi yang dibayarkan atas izin pengelolaan kayu milik meliputi:

- Izin penebangan pohon dengan retribusi antara Rp1.000-Rp2.500 per pohon, tergantung pada jenis pohon.
- Retribusi pengangkutan kayu dengan retribusi antara Rp2.000-Rp3.500/m^3 tergantung jenis pohon, dan Rp350/m^3 untuk kayu bakar.
- Pemeriksaan gergaji kayu dengan retribusi antara Rp15.000-Rp100.000/gergaji, tergantung pada jenis gergaji.

Selain masalah retribusi, banyak dan rumitnya persyaratan untuk memperoleh izin yang harus dipenuhi sebelum melakukan penebangan, menyebabkan perda ini cenderung sulit dilaksanakan. Meskipun tujuan retribusi ini baik, yaitu untuk mendukung kelestarian sumber daya alam (SDA), tetapi rumitnya proses perizinan bisa mendorong timbulnya praktek pungli, atau retribusinya saja yang dipungut, sedangkan proses administrasi pengawasan yang melekat padanya tidak dilakukan.

Retribusi sejenis tentang pemanfaatan hasil hutan pada tanah milik di Kabupaten Bengkulu Selatan, termasuk retribusi yang dipertimbangkan untuk dibatalkan dalam Surat Menkeu No. S-486/MK.07/2001, alasan yang disebutkan dalam surat tersebut adalah: 1) kegiatan pemanfaatan hasil hutan kayu pada tanah milik pada prinsipnya tidak memerlukan pengendalian dari pemda karena tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi; 2) pada prinsipnya daerah dapat lebih mengoptimalkan penerimaannya melalui PBB. Selain itu retribusi terhadap

pemeriksaan gergaji kayu tidak tepat. Kepemilikan gergaji tidak memerlukan izin karena tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi.

4) Retribusi yang berkaitan dengan sektor perhubungan. Instansi/dinas pemkab yang paling banyak mengelola perda pungutan baru adalah Dinas Perhubungan. Perda yang dikelolanya antara lain:

   1. Perda No. 4, 2001 tentang Retribusi Pengujian Kendaaran Bermotor, dengan target Juli-Desember 2001 Rp68 juta, target ini hanya untuk 6 bulan karena perda disyahkan setelah TA 2001 berjalan yaitu pada bulan Juni 2001.

   2. Perda No. 5, 2001 tentang Retribusi Pelayanan Izin Trayek Angkutan Penumpang Umum, dengan target Juli-Desesember 2001 Rp60 juta.

   3. Perda No. 6, 2001 tentang Retribusi Pelayanan Izin Usaha Angkutan, dengan target Juli-Desember 2001 Rp9 juta.

   4. Perda No. 7, 2001 tentang Retribusi Pelayanan Izin Bongkar Muat Barang, dengan target Juli-Desember 2001 Rp6 juta.

   5. Perda No. 8, 2001 tentang Retribusi Pelayanan Izin Penggunaan Jalan di Luar Kepentingan Lalu Lintas dengan target Juli-Desember 2001 Rp5 juta.

   Meskipun Dinas Perhubungan sudah mentargetkan besarnya retribusi yang bisa diperoleh dari Perda No. 6, 7, 8, 2001, tetapi dari laporan realisasi pendapatan daerah Kabupaten Garut sampai Oktober 2001 realisasi dari ketiga pungutan tersebut masih tercatat nol, bahkan pungutan ini belum dicantumkan pada laporan tersebut.

   Dinas menyatakan bahwa masalah yang sulit diatasi adalah masalah pungli di jalan, baik yang dilakukan oleh *preman* maupun oknum polisi. Di daerah Jonggol dan Purwakarta, misalnya, berlangsung praktek *premanisme* dengan memberlakukan pungutan yang besarnya sekitar Rp300.000/truk/tahun. Preman-preman ini terorganisir dalam suatu kelompok yang menguasai suatu wilayah tertentu. Sebagai bukti bahwa truk yang lewat sudah membayar "iuran" biasanya di badan truk kemudian ditempelkan kode nama ketua kelompok preman tersebut. Saat masuk ke pasar induk di Jakarta, truk-truk juga menjadi sasaran pungutan. Pungutan di terminal juga cenderung lebih mahal dari peraturannya dengan alasan untuk menutupi biaya upah para pegawai honor/sukarelawan.

   Saat ini biaya untuk perpanjangan surat izin mengemudi (SIM) mencapai Rp150.000, padahal resminya hanya Rp52.000. Alokasi setoran dari penerimaan jasa tersebut hingga saat ini juga tidak jelas. Dulu pada waktu ada kesepakatan dengan PT. Citra Nusapala dalam rangka komputerisasi SIM, sebagian besar penerimaan tersebut kemungkinan disetor kepada perusahaan tersebut.

Dari pembahasan perda-perda di Kabupaten Garut, terdapat beberapa perda yang dikeluarkan oleh Pemkab Garut serupa dengan perda daerah lain yang dipertimbangkan untuk dibatalkan oleh Menkeu. Namun perda-perda serupa tersebut tidak termasuk dalam daftar perda yang dipertimbangkan untuk dibatalkan. Hal ini

mungkin disebabkan karena perda tersebut baru disahkan pada pertengahan 2001 dan belum dilaporkan ke Pusat, sedangkan surat pertimbangan Menkeu dikeluarkan pada November 2001. Perda-perda yang masuk dalam daftar perda yang dipertimbangkan untuk dibatalkan sebagian besar adalah perda yang disahkan pada tahun 2000.

Bagian Hukum Pemkab menyadari bahwa masih banyak kelemahan dalam pembuatan perda. Oleh karena itu, mereka mengharapkan adanya respon dari pemerintah pusat sehingga dapat segera dikoreksi apabila terjadi kesalahan atau penyimpangan. Pemkab juga berharap agar pemerintah, khususnya Depdagri, menyediakan aparat yang selalu siap untuk tempat berkonsultasi dalam proses pembuatan perda. Pemkab selalu mengirimkan perda-perda yang sudah disyahkan kepada Biro Hukum Depdagri dengan harapan akan direspon, namun hingga saat ini tidak ada respon apapun dari pemerintah pusat, sehingga daerah tidak mengetahui secara pasti apakah ada kesalahan atau tidak pada perda-perda tersebut. Sejauh ini propinsi hanya menampung perda-perda dari kabupaten, tanpa memberikan masukan atau perbaikan. Apabila prosesnya tetap seperti ini, maka daerah dapat melakukan kesalahan yang sama berulang-ulang.

Selain 17 perda pungutan baru yang sudah disahkan, Pemkab Garut juga merencanakan untuk membuat beberapa perda pungutan lain, yang pada saat survey dilakukan masih pada tatanan diskusi dan rencana awal, rencana pungutan tersebut antara lain:

- Rencana pemberlakuan pungutan kepada pengusaha burung walet. Di beberapa kabupaten lain di Propinsi Jabar pungutan serupa sudah diberlakukan[11].

- Menurut Dinas Perkebunan, petani tembakau yang terhimpun dalam KUD bersedia memberikan kontribusi kepada pemkab, demikian juga dengan petani akar wangi. Sehubungan dengan hal ini Dinas Perkebunan merencanakan akan memberlakukan SPK, karena apabila diberlakukan retribusi sifatnya akan mengikat. Sebenarnya Dinas Perkebunan merasa ragu dengan rencana pungutan terhadap komoditi perkebunan sebagai sumber PAD. Namun tuntutan untuk meningkatkan PAD tetap ada, bahkan DPRD ikut juga mendorong agar segera membuat perda retribusi di sektor ini.

  Berdasarkan surat pertimbangan Menkeu, semua jenis pungutan dalam bentuk SPK, apapun objek pungutan yang dikenakan, tergolong dalam perda pungutan yang dipertimbangkan untuk dibatalkan. Alasannya, karena bertentangan dengan kepentingan umum, dan sumbangan harus bersifat sukarela, tidak boleh ada unsur pemaksaaan.

- Pemkab sedang memikirkan kemungkinan untuk membuat perda tentang kelebihan muatan kendaraan, mengingat adanya beberapa jenis kelas jalan. Namun, pemkab masih memerlukan klarifikasi mengenai kelas jalan yang ada.

---

[11] Informasi terakhir (Januari 2002), Pemkab Garut sudah mensahkan Perda Pajak Burung Walet (Perda No. 26, 2001). Selain itu pada akhir 2001 Pemda juga mensahkan Pajak Parkir (Perda No. 25, 2000), dan Pajak Televisi (Perda No. 27, 2001). Sampai akhir 2001 terdapat delapan jenis pajak yang diberlakukan di Kabupaten Garut.

Perda kelebihan muatan di kabupaten lain, seperti di Kabupaten Indramayu, Batang Hari, dan Bekasi, termasuk perda yang oleh Menkeu diusulkan untuk dibatalkan. Alasannya adalah: 1) bertentangan dengan UU No. 13, 1980 tentang "jalan" yang menyatakan bahwa jalan merupakan prasarana hubungan darat yang diperuntukan bagi lalu lintas umum; 2) UU No. 14, 1992 tentang "Lalu Lintas Angkutan Jalan" menyebutkan bahwa penggunaan jalan oleh umum harus sesuai dengan peruntukan dan kelas jalan; 3) sistem pembiayaan prasarana jalan yang diterapkan sekarang sudah melakukan pungutan kepada pengguna jalan melalui PKB dan PBB-KB.

Di Kabupaten Garut tidak ditemukan regulasi nontarif yang merupakan pengaturan terhadap tata niaga barang maupun jasa. Namun, akhir-akhir ini ada keluhan dari pabrikan pengolah daun teh bahwa mereka mengalami kekurangan pasokan bahan baku daun teh karena banyak petani yang menjual tehnya ke pabrikan di wilayah Kabupaten Tasikmalaya yang berbatasan dengan Kabupaten Garut

Menghadapi hal itu, pabrikan di Kabupaten Garut meminta pemda agar mengeluarkan larangan kepada petani agar tidak menjual daun tehnya ke luar Kabupaten Garut. Dinas Perkebunan belum menanggapi tuntutan pabrikan tersebut. Untuk sementara upaya yang akan dilakukan dinas antara lain dengan memberikan penyuluhan yang lebih tepat sasaran, menghimbau pabrikan di Kabupaten Garut agar membayar lebih cepat kepada petani/pedagang, dan berkoordinasi dengan Dinas Perkebunan di Kabupaten Tasikmalaya mengenai kualitas teh yang dibeli pabrikan.

Pada 1990 di Propinsi Jabar pernah diberlakukan sistem rayonisasi penjualan daun teh. Pada waktu itu petani dari daerah tertentu diwajibkan untuk menjual tehnya ke pabrikan PT. Teh Nusamba. Rayonisasi ini merugikan petani, karena tujuannya adalah untuk melindungi PT. Teh Nusamba agar pasokan tehnya berjalan lancar. Sejak 1998 rayonisasi tersebut tidak dilaksanakan meskipun secara resmi aturannya tidak pernah dicabut. [12]

Kabupaten Ciamis[13]

Seperti halnya Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Garut, Pemerintah Kabupaten Ciamis juga sudah mensahkan perda-perda baru setelah UU No. 22, 1999 dan UU No. 34, 2000 dikeluarkan. Sampai dengan Nopember 2001, Pemkab Ciamis sudah mensahkan 27 perda baru, 19 di antaranya terkait dengan pungutan, yaitu satu perda pajak, 16 perda retribusi, dan dua perda pungutan yang dimasukkan ke dalam pos lain-lain pendapatan pada sub pos sumbangan pihak ketiga (lihat Tabel 6).

Dari 19 perda pungutan yang disahkan tersebut, enam perda di antaranya merupakan perda revisi dari perda yang sudah berlaku. Selebihnya merupakan perda baru yang dibuat karena adanya pergeseran kewenangan dari pusat/propinsi ke tingkat

---

[12] SMERU, Desember 1999.

[13] Analisis regulasi di Kabupaten Ciamis hanya didasarkan pada data sekunder yang berhasil dikumpulkan peneliti regional. Tim SMERU tidak melakukan diskusi langsung dengan nara sumber sebagaimana di Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Garut.

kabupaten/kota berdasarkan PP No. 25, 2000, dan perda yang pernah dihapus oleh UU No. 18, 1997 yang kemudian dihidupkan kembali, seperti Perda Retribusi Cetak Tulis (Leges) dan Perporasi.

Tabel 6. Pajak dan retribusi daerah yang berlaku di Kabupaten Ciamis, 2002

No.	No. Perda	Nama Perda	Instansi Pemungut
Pajak			
1.	Perda No. 11, 1998	Pajak Hotel dan Restoran	Dipenda
2.	Perda No. 12, 1998	Pajak Hiburan	Dipenda
3.	Perda No. 1, 2000	Pajak Reklame	Dipenda
4.	Perda No. 11, 1992	Pajak Penerangan Jalan	PLN
5.	Perda No. 2, 1998	Pajak Galian Gol. C	Dipenda
6.	Perda No. 27, 2001	Pajak Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet dan Sejenisnya	Dinas Pertanian
Retribusi			
1.	Perda No. 2, 1994	Ret. Pelayanan Kesehatan	Dinas Kesehatan
2.	Perda No. 2, 2000	Ret. Pelayanan Persampahan/Kebersihan	DKP
3.	Perda No. 11, 2001*)	Ret. Pelayanan Administrasi Kependudukan dan Akta Catatan Sipil	Disnaker dan Kependudukan
4.	Perda No. 13, 1999	Ret. Parkir di Tepi Jalan Umum	Dinas Perhubungan
5.	Perda No. 12, 1999	Ret. Pasar	Dinas Pasar
6.	Perda No. 7, 2001	Ret. Pengujian Kendaraan Bermotor	Dinas Perhubungan
7.	Perda No. 23, 2001*)	Ret. Pemakaian Kekayaan Daerah	Dinas Pasar, Diparbud, Dipenda, Kimprasda
8.	Perda No. 8, 2001	Ret. Pelelangan Ikan	Dinas Kelautan/ Perikanan
9.	Perda No. 7, 1991	Ret. Terminal Bis dan non Bis	Dinas Perhubungan
10.	Akta Perjanjian Notaris No. 3, 1989	Ret. Tempat Penginapan/Pensanggrahan/ Villa	Diparbud
11.	Perda No. 3, 2000	Ret. Penyedotan Kakus	DKP
12.	Perda No. 8, 1995	Ret. Rumah Potong Hewan	Dinas Pertanian
13.	Perda No. 21, 2001*)	Ret. Tempat Rekreasi dan Pariwisata	Diparbud
14.	Perda No. 6, 1996	Ret. Penjualan Produksi Usaha Daerah	Dinastan & Dinas Kelautan
15.	Perda No. 22, 2000	Ret. Izin Peruntukan Penggunaan Tanah	Dispertan
16.	Perda No. 26, 2001*)	Ret. Izin Mendirikan Bangunan	Dinas Kimprasda
17.	Perda No. 20, 2000	Ret. Izin Gangguan	Diperindagkop
18.	Perda No. 18, 2001*)	Ret. Izin Trayek	Dinas Perhubungan
19.	Perda No. 12, 2001	Ret. Cetak Tulis (Leges) dan Perporasi	Dipenda
20.	Perda No. 16, 2001	Ret. Izin Usaha Angkutan	Dinas Perhubungan
21.	Perda No. 17, 2001	Ret. Penggunaan Jalan dan Bongkar Muat Barang	Dinas Perhubungan
22.	Perda No.20, 2001	Ret. Izin Usaha Kepariwisataan dan Budaya dalam Wilayah Kab. Ciamis	Diparbud
23.	Perda No. 22, 2001	Ret. Izin Usaha Jasa Traktor	Dinas Pertanian
24.	Perda No. 19, 2001	Ret. Pemberian Izin dan Biaya Pembongkaran Reklame dalam Wilayah Kab. Ciamis	

Lanjutan Tabel 6.

No.	No. Perda	Nama Perda	Instansi Pemungut
25.	Perda No. 10, 2001	Ret. Pelayanan Tata Usaha Hasil Hutan Milik	Dinas Kehutanan
26.	Perda No. 9, 2001	Ret. Izin Usaha Perikanan dan Kelautan	Dinas Kelautan dan Perikanan
27.	Perda No. 5, 2001**)	Pengendalian dan Izin Usaha Limbah Cair	Kantor Pengendalian Lingkungan Hidup
Lain-Lain Pendapatan			
Sumbangan Pihak Ketiga			
1.	Perda No. 24, 2001*)	Ret. Pelayanan Dokumen Lelang	Setda
2.	Perda No. 13, 2001	Pertambangan Umum di Kab. Ciamis	Kantor Pertambangan dan Energi

Keterangan: *) Perda baru yang merupakan perubahan dari perda lama.
**) Belum masuk ke dalam target penerimaan TA 2001 maupun prediksi penerimaan TA 2002.
Sumber: Himpunan Lembaran Daerah Kabupaten Ciamis Tahun 2001.
RAPBD Kabupaten Ciamis TA 2000 dan TA 2001.

Beberapa isi perda baru yang perlu dicermati adalah:

- Pajak Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet (Perda No. 27, 2001). Perda ini disusun berdasarkan UU No. 34, 2000 yang memberikan peluang kepada daerah untuk menetapkan pajak di luar yang tercantum dalam UU. Beberapa perda pajak atas komoditi ini di daerah lain (baik atas barang maupun jasa) dipertimbangkan untuk dibatalkan berdasarkan surat Menkeu.

- Retribusi Penggunaan Jalan dan Bongkar Muat Barang (Perda No. 17, 2001), Retribusi Pelayanan Tata Usaha Hasil Hutan Milik (Perda No. 10, 2001), Retribusi Pemberian Izin dan Biaya Pembongkaran Reklame (Perda No. 19, 2001). Tiga retribusi ini di kabupaten lain termasuk retribusi yang dipertimbangkan untuk dibatalkan. Alasan pembatalan retribusi pemberian izin dan biaya pembongkaran reklame adalah: 1) retribusi ini bersifat pajak karena tarifnya tidak dikaitkan dengan besarnya biaya pembongkaran; dan 2) reklame telah menjadi objek pajak sehingga adanya tambahan retribusi terhadap reklame tersebut akan memberatkan masyarakat.

- Retribusi Pelayanan Dokumen Lelang (Perda No.24, 2001) dan Pertambangan Umum di Kabupaten Ciamis (Perda No. 13, 2001). Dalam APBD, kedua perda ini tidak ditempatkan di pos retribusi, tetapi pada pos lain-lain pendapatan di bagian sub pos SPK. Hal ini bertentangan dengan prinsip sumbangan yang sifatnya sukarela. Padahal untuk kedua retribusi tersebut tarif ditetapkan sesuai dengan pekerjaan yang dilakukan. Selain itu SPK juga termasuk perda yang dipertimbangan untuk dibatalkan dalam surat Menkeu.

Sebelum adanya perda pungutan baru ini, dalam APBD Kabupaten Ciamis tahun 2000 pada pos bagian pendapatan daerah terdapat enam pos pajak, 17 pos retribusi, serta pos SPK yang ditempatkan di pos lain-lain pendapatan. Pajak Pemanfaatan ABT dan APT tidak dipungut lagi karena kewenangannya beralih ke propinsi. Dengan adanya

tambahan perda pungutan baru, yaitu pajak usaha sarang burung walet, maka jumlah pungutan dalam pos pajak tetap enam jenis. Sementara itu pada pungutan pos retribusi menjadi 27 jenis, ditambah dua pungutan lain yang ditempatkan sebagai SPK pada pos lain-lain pendapatan.

Perolehan semua perda pungutan tersebut sudah ditargetkan pada perubahan APBD 2001, kecuali perda tentang pengendalian dan izin limbah cair. Dari target TA 2001, penerimaan yang cukup besar berasal dari retribusi pelelangan ikan (Rp297,5 juta) dan retribusi pengujian kendaraan bermotor (Rp252 juta). Total target penerimaan dari perda pungutan baru pada TA 2001 Rp988,46 juta, target ini meningkat menjadi Rp1.172,8 juta untuk TA 2002. Sebaliknya, pemda kehilangan satu pungutan, yaitu dari pajak pemanfaatan ABT dan APT yang nilai pemasukannya pada TA 2000 sebesar Rp64 juta (lihat Tabel 7). Dengan adanya perda-perda baru tersebut ditargetkan bahwa total PAD TA 2002 akan mencapai Rp13,3 milyar, atau naik hampir 60% dari realisasi PAD TA 2000.

Tabel 7. Target perda pungutan baru Kabupaten Ciamis TA 2001 dan TA 2002*)

No	Pungutan	Target 2001**) (Rp juta)	Target 2002 (Rp juta)	Realisasi 2000 (Rp juta)
1.	Pajak Usaha Sarang Burung Walet	15	10	
2.	Ret. Pengujian Kendaraan Bermotor	252	263	
3.	Ret. Pelelangan Ikan	297,5	352,998	
4.	Ret. Leges dan Perporasi	80,6	101	
5.	Ret. Izin Usaha Angkutan	16	32,172	
6.	Ret. Penggunaan Jalan dan Bongkar Muat Barang	11,75	59,5	
7.	Ret. Izin Usaha Kepariwisataan dan Budaya	42	42	
8.	Ret. Izin Usaha Jasa Traktor	12,5	15	
9.	Ret. Izin dan Bongkar Reklame	2	6	
10.	Ret. Pelayanan TU Hasil Hutan	226,61	252	
11.	Ret. Izin Usaha Perikanan dan Kelautan	2,5	4,2	
12.	Dokumen Lelang	30	30	
	Total PAD***)	12.354,294	13.383,849	8.344,911

Keterangan: *) tidak termasuk revisi perda dan Perda Pengendalian dan Izin Usaha Limbah Cair.
**) target setelah perubahan APBD, target ini belum ada pada saat APBD 2001 disahkan.
***) PAD tidak termasuk bagi hasil pajak dan bukan pajak.
Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Ciamis.

Usaha Pemkab Ciamis untuk menaikkan PAD tidak hanya melalui ekstensifikasi pungutan, dengan penciptaan perda baru, tetapi juga melalui intensifikasi perda-perda yang sudah berlaku. Sebagai contoh, total penerimaan untuk Pajak Hotel dan Restoran pada TA 2000 Rp487 juta, untuk TA 2002 target penerimaanya dinaikkan

hampir dua kali lipat menjadi Rp850 juta. Contoh lainnya, penerimaan Retribusi Pasar pada TA 2000 Rp472 juta, sedangkan untuk TA 2002 ditargetkan naik lima kali lipat menjadi Rp2,75 milyar, suatu kenaikan yang tergolong sangat besar.

Kabupaten Ciamis sudah melakukan semacam langkah desentralisasi lanjutan, yaitu dengan mengeluarkan Keputusan Bupati No. 80, 2001 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Kabupaten Kepada Kecamatan. Sebagian kewenangan yang dilimpahkan ke kecamatan adalah urusan yang terkait dengan pungutan. Tiga contoh kewenangan yang dilimpahkan ke kecamatan adalah sebagai berikut:

- Perda No. 26, 2001 tentang Perubahan Atas Perda Kabupaten Ciamis No. 21, 2001 tentang Izin Mendirikan Bangunan. Materi kewenangan yang dilimpahkan ke kecamatan adalah penyelenggaraan pemutihan izin mendirikan bangunan.

- Perda No. 20, 2000 tentang Retribusi Izin Gangguan. Materi kewenangan yang dilimpahkan adalah untuk usaha penggilingan padi dan penggergajian kayu yang berpindah-pindah.

- Perda No. 18, 2001 tentang Retribusi Izin Trayek. Materi kewenangan yang dilimpahkan adalah pendaftaran ulang angkutan pedesaan.

Apabila pelimpahan kewenangan ini benar-benar dilaksanakan, maka langkah ini akan sangat membantu masyarakat, terutama kalangan pengusaha, karena masyarakat tidak perlu lagi menghabiskan waktu pergi ke Kantor Pemkab.

III. DUNIA USAHA DAN REGULASI DAERAH

Regulasi daerah, terutama yang berkenaan dengan perizinan usaha dan pungutan, baik pajak, retribusi, maupun bentuk-bentuk pungutan lainnya seperti sumbangan pihak ketiga (SPK), mempunyai keterkaitan langsung dengan penciptaan iklim usaha di daerah yang bersangkutan. Selanjutnya, iklim usaha di daerah akan berdampak langsung terhadap kinerja ekonomi nasional yang sampai sekarang masih dalam kondisi terpuruk. Dengan kata lain, perda-perda yang dapat mengganggu dunia usaha akan menghambat pemulihan ekonomi nasional. Atas dasar pemikiran demikian, tidak mengherankan jika persoalan perda ini menjadi salah satu perhatian lembaga donor internasional sehingga dimasukkan dalam butir Letter of Intent (LoI). Hal ini menunjukkan bahwa regulasi yang diciptakan oleh pemda, meskipun bersifat lokal, tetap akan berdampak serius secara nasional.

Kalangan pengusaha sering mengemukakan keberatan mereka terhadap maraknya berbagai pungutan yang dilakukan oleh pemda. Salah satu contohnya adalah surat yang dikirimkan oleh GPP (Gabungan Pengusaha Perkebunan) kepada Gubernur Jabar melalui surat No. 238/GPP/IX/2001, tanggal 4 September 2001. GPP Jabar menjelaskan bahwa akhir-akhir ini banyak diterbitkan perda tentang pungutan berbagai retribusi yang dikeluarkan oleh pemkab, pemkot, dan juga pemerintah desa. Retribusi-retribusi ini dinilai memberatkan oleh GPP karena menambah biaya

produksi tanpa meningkatkan nilai tambah produksinya. Oleh karena itu, GPP menghendaki agar pemprop menerapkan PP No. 20, 2001 tentang "Pembinaan dan Pengawasan atas Jalannya Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota". Beberapa perda yang dinilai GPP memberatkan sektor perkebunan adalah:

1) Perda tentang pajak pemanfaatan ABT dan APT. Dalam UU No. 34, 2000 dinyatakan bahwa pajak ini merupakan pajak propinsi. Tetapi beberapa kabupaten, seperti Kabupaten Bandung, Cianjur, Sukabumi, dan Garut membuat perda sendiri, dan memungut sendiri pajaknya. Selain karena tumpang-tindih, masing-masing kabupaten menerapkan tarif yang berbeda. Contohnya, Kabupaten Bandung menerapkan tarif Rp350/m^3 air yang dipakai, dan Kabupaten Sukabumi Rp189/m^3, tetapi Kabupaten Garut dan Kabupaten Cianjur masing-masing menerapkan tarif Rp1.250 dan Rp7.500 per hektar kebun.

2) Perda retribusi rencana pengarahan lokasi atas perpanjangan hak guna usaha (HGU) di Kabupaten Lebak. Menurut GPP retribusi jenis ini hanya diperlukan bagi proyek baru yang memerlukan pengarahan dan lokasi baru, sehingga tidak tepat jika dikenakan pada permohonan perpanjangan HGU Perkebunan.

3) Perda retribusi produksi pertanian dan perkebunan. Perda ini antara lain ditemui di Kabupaten Cianjur yang memungut retribusi pabrik pengolahan hasil produksi teh rakyat dengan tarif Rp15/kg. Kabupaten Tasikmalaya sedang menyusun perda tentang retribusi terhadap semua produksi perkebunan dengan tarif sekitar Rp5 per kg produksi. Kabupaten Sukabumi telah mengeluarkan Perda tentang retribusi pemeriksaan produksi pertanian, dan di Desa Cicadas, Kecamatan Sagalaherang, Kabupaten Subang, memungut retribusi sebesar Rp2/kg pucuk teh dari petani.

Berkaitan dengan persoalan di atas, berikut ini adalah rangkuman informasi mengenai potret iklim usaha (sektoral) di daerah Jawa Barat.

1. Tingkat Propinsi

Pelaksanaan otonomi daerah telah membawa perubahan besar dalam beberapa aspek pemerintahan daerah. Salah satunya adalah kewenangan pemprop sekarang menjadi sangat terbatas. Kewenangan Dinas Perindag Pemprop, misalnya, sekarang hanya terbatas pada bidang metrologi. Pada bidang inipun kewenangannya tidak bersifat pengaturan, melainkan lebih untuk perlindungan konsumen. Salah seorang staf dinas ini menyatakan bahwa sebenarnya tidak perlu ada Dinas Perindag di propinsi karena bagian terbesar kewenangannya sekarang sudah menjadi kewenangan pemkab/pemkot. Berdasarkan hal ini maka pemprop tidak mengeluarkan satu perdapun yang berkaitan dengan aktivitas di bidang perindag, atau dunia usaha pada umumnya.

Pergeseran kewenangan pemprop kepada pemkab/pemkot menjadikan aspek pengembangan perindustrian dan perdagangan menjadi tidak terkoordinasi. Misalnya diperlukan koordinasi yang baik jika kabupaten A mengeluarkan izin industri tertentu, tetapi limbah dari industri tersebut (dalam bentuk limbah cair yang dibuang ke sungai atau polusi udara yang melampaui batas wilayah) ternyata menjadi beban kabupaten B bahkan Kabupaten C. Dampak lain yang dikhawatirkan akan terjadi adalah

munculnya blok-blok perdagangan daerah, karena setiap daerah cenderung memproteksi komoditi yang dianggap menjadi unggulan daerah yang bersangkutan. Selain itu, tingginya kecenderungan pemkab dan pemkot untuk meningkatkan PAD melalui pungutan pajak dan retribusi merupakan faktor yang membuat iklim usaha tidak menguntungkan.

Dengan menyatakan hal tersebut di atas, tidak berarti pemprop bebas dari kepentingan untuk meningkatkan PAD-nya. Perda Propinsi Jabar No. 8, 2000 dan No. 9, 2000 mengenai Pasar Grosir, misalnya, juga diberlakukan untuk memungut retribusi tempat pelelangan ikan (TPI). Beberapa pemkab mulai mempersoalkan hal ini karena objek pungutan tersebut seharusnya sudah menjadi hak pemkab/pemkot. Selain soal pungutan TPI, sumber PAD lain dari sektor perikanan akan diciptakan oleh pemprop, antara lain melalui regulasi perizinan penangkapan ikan untuk ukuran kapal 10-30 GT, sertifikasi mutu benih ikan, dan surat keterangan kesehatan ikan yang akan diekspor.

Di sektor perkebunan dan kehutanan, kewenangan pemprop masih tumpang-tindih dengan kewenangan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Keberadaan Perda No. 23, 2000 tentang Penebangan Kayu dan Perda No. 24, 2000 tentang Usaha Pengolahan Teh, misalnya, ternyata berbenturan dengan perda Kabupaten Cianjur, Garut, Ciamis, dan Tasikmalaya yang juga mengatur hal yang sama.

2. Tingkat Kabupaten

Kabupaten Cirebon

Kebijakan umum pembangunan di bidang perindustrian dan perdagangan di Kabupaten Cirebon, antara lain:

1) Pengembangan komoditi unggulan, seperti rotan, batik, dan sandal karet;
2) Pengembangan industri pengolahan/agroindustri, seperti batu alam, konveksi, kripik melinjo, meubel kayu, bawang goreng, dan makanan ringan, melalui pendekatan sentra-sentra industri;
3) Pengembangan industri kecil.

Untuk melaksanakan upaya tersebut, Pemkab Cirebon sejauh ini tidak mengeluarkan perda yang secara khusus mengatur kegiatan sektor perindustrian dan perdagangan. Struktur industri dan pasar dari semua komoditi sepenuhnya mengacu pada mekanisme pasar. Pemkab menyadari bahwa efisiensi kegiatan ekonomi dapat berlangsung dengan baik jika pemerintah daerah tidak melakukan intervensi dalam bentuk apapun yang umumnya mengakibatkan distorsi pasar. Oleh karena itu, pemkab tidak melihat adanya kepentingan untuk memberlakukan kebijakan pengaturan kegiatan produksi dan tataniaga komoditi di daerah.

Dalam kaitan itu pihak Kadinda menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Cirebon tidak atau belum menimbulkan dampak yang dapat mengganggu kelancaran bisnis para anggotanya. Dengan kata lain, dalam melaksanakan otonomi daerah Pemkab Cirebon bersikap *friendly* terhadap para pengusaha, baik pengusaha besar, menengah, maupun kecil. Namun demikian, untuk mengantisipasi agar di masa

depan tetap tidak ada perda yang menghambat, maka Kadinda akan ikut secara aktif memberi masukan atau mempengaruhi kebijakan Pemkab Cirebon.

Menurut Kadinda, hambatan dunia usaha yang ada di Cirebon sekarang justru berasal dari perda daerah lain. Sebagai contoh, industri rotan Cirebon sekarang mulai mengalami hambatan pengadaan bahan baku. Hal ini disebabkan daerah penghasil rotan membuat peraturan yang mengijinkan ekspor rotan mentah, akibatnya pasokan rotan mentah ke Cirebon berkurang. Otonomi daerah seharusnya tidak diartikan secara sempit bahwa setiap kegiatan harus berorientasi pada kepentingan daerah, tetapi sebaliknya semua itu tetap harus diletakkan dalam kerangka kepentingan nasional. Meskipun dalam era otonomi daerah, kegiatan dunia usaha seharusnya tetap terbuka, dalam pengertian setiap daerah seharusnya tidak membuat "pagar". Otonomi daerah harus diarahkan agar terjalin kerjasama antar daerah, antar kabupaten/kota, juga antar propinsi, bukan menciptakan kondisi agar terjadi isolasi dan pengkotakan yang dapat merugikan semua pihak.

Regulasi umum di bidang perdagangan dan perindustrian yang berlaku di Kabupaten Cirebon saat ini masih mengacu pada kebijakan pusat, antara lain berdasarkan UU No. 2, 1981 tentang Kemetrologian, UU No. 3, 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, dan UU No. 5, 1984 tentang Perindustrian. Berbagai penerimaan atas penyelenggaraan pelayanan di bidang-bidang tersebut seluruhnya juga masih disetor ke pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, pemerintah kabupaten melalui Dinas Perindag, merencanakan untuk mengajukan raperda tentang perijinan perindustrian dan perdagangan. Bentuk-bentuk perijinan yang direncanakan tetap seperti yang selama ini diberlakukan, meliputi tanda pendaftaran industri (TPI), izin usaha industri (IUI), tanda daftar perusahaan (TDP), surat izin usaha perdagangan (SIUP), dan tanda daftar gudang (TDG). Perbedaan jenis perijinan ini dengan yang berlaku sekarang hanya mengenai hak atas retribusi dari pelayanan perizinan yang dimaksud. Jika retribusi yang didapatkan sekarang menjadi hak pemerintah pusat, maka selanjutnya melalui raperda-raperda baru retribusi yang ditarik akan menjadi hak pemerintah kabupaten.

1) Komoditi Batik

Para pengusaha batik menyatakan bahwa mereka belum pernah menerima informasi atau sosialisasi tentang pelaksanaan otonomi daerah. Sejauh menyangkut kegiatan usaha mereka, pelaksanaan otonomi daerah tidak/belum membawa perubahan atau dampak apapun. Pemkab Cirebon sendiri tidak atau belum mengeluarkan suatu peraturan yang secara khusus ditujukan untuk komoditi batik. Meskipun demikian, jika dalam rangka pelaksanaan otonomi ini nantinya pemkab akan mengeluarkan peraturan mengenai usaha perbatikan, terutama tentang pungutan, para pengusaha batik tersebut meminta agar dari awal hendaknya mereka diajak bicara.

Salah seorang responden yang juga mejadi Ketua Koperasi Batik menyatakan bahwa saat ini usaha batik makin tersisih oleh industri garmen lainnya, seperti produk kaos, atau garmen yang terbuat dari jenis kain lain yang kualitasnya bagus tetapi dengan harga murah. Jumlah anggota koperasi batik ini pernah tercatat sekitar 700 pengusaha

yang tersebar di seluruh Cirebon. Dari jumlah tersebut yang hingga sekarang masih aktif tinggal sekitar 20%-25% saja.

2) Komoditi Rotan

Pelaksanaan otonomi daerah belum mempunyai pengaruh apapun, baik positif maupun negatif terhadap dunia usaha di bidang rotan. Kelesuan bisnis yang dirasakan sekarang adalah akibat banyaknya demonstrasi politik dan situasi keamanan yang kurang menentu, sehingga banyak pembeli dari luar negeri yang tidak berani datang ke Indonesia. Selain karena pasar perdagangan sedang lesu, persoalan lain yang mulai dihadapi industri rotan Cirebon adalah menyangkut pengadaan bahan baku yang semakin sulit. Hal ini disebabkan karena pemerintah pusat kini telah mengijinkan ekspor rotan dalam bentuk gelondongan (rotan mentah). Akibatnya, daerah penghasil rotan seperti Sulawesi dan Kalimantan lebih memilih untuk mengekspor produknya daripada memasarkannya di dalam negeri. Meskipun ekspor bahan baku rotan sekarang dikenakan pajak ekspor 30%, penjualan ke luar negeri tetap lebih menguntungkan dibandingkan dengan penjualan di dalam negeri. Sebagai gambaran, jika diekspor harga rotan gelondongan sekitar US $2 per kilogram, sedangkan jika dijual di dalam negeri hanya sekitar Rp10 ribu per kilogram, atau hanya US $1 dengan nilai tukar rupiah saat ini Rp9.900.

Jumlah beban pungutan berupa SPK yang ditarik langsung dari pengusaha rotan adalah Rp10.000 per peti kemas. Pungutan ini dulu pernah dicabut, tetapi mulai Januari 2001 diberlakukan kembali. Pungutan SPK dibayarkan melalui Dinas Perindag pada waktu eksportir mengurus *Certificate of Origin (CO)*. Dalam hal ini hanya eksportir rotan yang mengurus CO di Cirebon yang terkena peraturan ini, sementara eksportir yang mengurus CO di Jakarta (sekitar 10 – 20%) tidak dikenakan pungutan. Selain SPK, pungutan lain yang dikenakan kepada pengusaha rotan (berlaku juga untuk pengusaha komoditi lainnya) meliputi pajak APT/ABT (pajak air), retribusi penghijauan, dan uang pas di pelabuhan. Bagi pengusaha, besarnya pungutan-pungutan tersebut dianggap masih dalam batas kewajaran, sehingga selama ini mereka tidak pernah mempermasalahkan hal tersebut.

3) Komoditi Perikanan

Di sektor perikanan, produk regulasi Pemkab Cirebon di era otonomi daerah meliputi Perda No. 53, 2001 tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan dan Perda No. 54, 2001 tentang Retribusi Penyelenggaraan Pelelangan Ikan. Kedua perda ini belum efektif berlaku karena masih dalam tahap sosialisasi, dan kemungkinan baru diberlakukan pada TA 2002. Dalam pelaksanaannya, pemungutan retribusi TPI saat ini masih mengacu pada perda yang dibuat pemprop, sehingga hasil penerimaannya masih disetor ke kas propinsi. Dalam perda Propinsi Jabar No. 9, 2000 tentang Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan besarnya tarif retribusi pelelangan ditetapkan 5%, dengan pembagian 3% tanggungan pembeli/bakul yang akan disetorkan langsung ke kas pemkab, dan 2% sisanya dibebankan pada nelayan yang pemungutannya dikelola oleh koperasi nelayan.

Selain disetor ke kas propinsi dan dibagihasilkan dengan kabupaten/kota, penggunaan retribusi TPI juga dialokasikan untuk:

- biaya operasional KUD;
- keamanan laut (diberikan kepada pihak-pihak Marinir, Polisi Air, dan Petugas Perhubungan);
- tunjangan paceklik; dan
- dana sosial (bisa juga dinikmati oleh nelayan yang bukan anggota koperasi).

Pemerintahan desa (tempat TPI berada) pernah mempertanyakan keberadaan dana untuk pembangunan wilayah kerja yang besarnya 3% dari bagian yang disetorkan ke kas pemprop. Mereka menghendaki agar bagian dana tersebut langsung diserahkan ke desa. Namun, menurut staf Dinas Perikanan Kabupaten Cirebon dana tersebut dialokasikan ke desa secara tidak langsung melalui sektor penunjang, seperti pekerjaan umum, pendidikan, dsb.

Dari sembilan TPI yang ada di wilayah Kabupaten Cirebon, hanya empat TPI yang benar-benar berfungsi, yaitu yang terletak di Karangreja, Bondet, Ender, dan Gebang Mekar. Nelayan di TPI Gebang Mekar berjumlah sekitar 2.800 orang, sementara jumlah anggota koperasinya (KUD Mina) yang terdiri dari nelayan dan bakul/pedagang sekitar 200 orang. Jumlah nelayan yang mau bergabung dengan koperasi sedikit karena mereka merasa tidak memperoleh manfaat dari koperasi. Sebagian besar nelayan tergantung pada pinjaman modal dari para bakul atau pedagang besar/juragan, baik untuk membeli alat maupun untuk kebutuhan kegiatan melaut.

Para nelayan biasanya menjual hasil tangkapannya langsung ke bakul (pedagang kecil/besar). Antara nelayan dengan bakul biasanya sudah ada ikatan hutang-piutang, sehingga nelayan tidak lagi leluasa menjual hasilnya ke bakul lain. Para bakul kemudian menjualnya ke perusahaan *cold storage*. Ada tujuh perusahaan *cold storage* yang aktif membeli ikan dari TPI, tiga perusahaan khusus menampung rajungan (kepiting laut) dan empat lainnya menampung ikan teri. Rajungan dan teri merupakan hasil utama nelayan di TPI Gebang Mekar.

Salah satu perusahaan *cold storage* menyatakan bahwa pengadaan teri untuk perusahaannya dilakukan dengan cara bekerja sama dengan juragan yang juga adalah pemilik kapal. Ada dua juragan yang menjadi pemasok perusahaan ini yang mengkoordinir sekitar 100 perahu. Juragan inilah yang melakukan transaksi dengan para nelayan dan bakul kecil di TPI. Para juragan akan memperoleh komisi dari perusahaan berdasarkan kualitas teri yang dibeli. Tingkat harga pembelian saat ini Rp10 ribu - Rp13 ribu/kg teri basah. Juragan memperoleh komisi sebesar Rp500 - Rp600/kg.

Perusahaan ini melakukan pengolahan hingga pengemasan awal, untuk kemudian dikirim ke Gresik untuk dikemas akhir, selanjutnya akan diekspor ke Jepang melalui Surabaya. Kapasitas pabrik 2 - 3 ton teri basah/hari. Ada empat perusahaan sejenis yang melakukan pembelian teri di TPI Gebang Mekar. Setiap perusahaan ikut bersaing secara bebas dan tidak ada intervensi dalam bentuk apapun dari Pemkab Cirebon.

Menurut penjelasan Kepala Cabang Dinas (KCD) setempat, permasalahan yang dihadapi nelayan adalah menyangkut kurangnya modal dan peralatan. Sebagian besar nelayan hanya memiliki *payang* (perahu kecil) yang hanya dapat digunakan hingga

jarak 2 mil laut dan digunakan hanya pada periode waktu tertentu saja. Hanya sedikit nelayan yang mempunyai alat pancing senggol yang bisa digunakan untuk menangkap ikan hingga 3 mil laut [14] dan alat ini bisa digunakan selama satu tahun penuh.

4) Komoditi Bawang

Bawang merah merupakan salah satu komoditi yang juga cukup banyak diusahakan oleh petani di Kabupaten Cirebon. Fluktuasi harga bawang yang tinggi dan keinginan untuk mendapat nilai tambah besar telah mendorong masyarakat Kabupaten Cirebon untuk mengembangkan komoditi ini dalam bentuk produk bawang goreng. Sejauh ini, baik di tingkat usaha tani maupun di tingkat pengusaha bawang goreng, tidak ditemukan regulasi yang menghambat kegiatan mereka. Komoditi bawang juga bebas dari obyek pungutan pajak, retribusi atau bentuk-bentuk pungutan lainnya.

Kabupaten Garut

1) Komoditi Teh Rakyat

Komoditi perkebunan yang mempunyai kontribusi besar dalam kegiatan ekonomi masyarakat Kabupaten Garut adalah teh, akar wangi, dan tembakau. Khusus untuk teh, para pabrikan pengolah pucuk teh di Kabupaten Garut mengeluh bahwa kini semakin sulit memperoleh bahan baku. Masalahnya bukan karena produksi pucuk teh menurun, melainkan karena banyak pemasaran pucuk teh dialihkan untuk memasok pabrikan di Kabupaten Tasikmalaya. Menghadapi kondisi demikian, para pabrikan teh di Garut pernah menghimbau agar pihak Dinas Perkebunan Garut melarang petani menjual daun teh ke luar Kabupaten Garut, atau kembali ke sistem pemasaran rayonisasi. Sejauh ini pihak Dinas Perkebunan tidak menanggapi keinginan pabrikan tersebut, dan tetap berprinsip bahwa di era globalisasi perdagangan saat ini sudah tidak tepat jika ada peraturan yang bersifat membatasi.

Pedagang dan petani pucuk teh Kabupaten Garut mengalihkan pemasarannya ke Kabupaten Tasikmalaya karena pertimbangan yang rasional, yaitu karena pabrikan di Kabupaten Tasikmalaya membayar secara tunai paling lambat tujuh hari setelah waktu pembelian. Disamping itu mereka bersedia membeli daun teh dengan kualitas apapun dan dengan harga yang lebih mahal di bandingkan pabrikan yang ada di Kabupaten Garut.

[14] Nelayan dan masyarakat di lingkungannya menyebut pemilik alat pancing senggol ini "boss".

Kotak 1.
Kondisi dan Sejarah Perkebunan Inti

Perkebunan teh rakyat seluas sekitar 200 ha di Kampung Balebat, Desa Jatiwangi pada awalnya dibuka oleh PT. Sinar Inesko pada sekitar awal tahun 80-an sebagai perusahaan inti. Sekitar tahun 1984, setelah Gunung Galunggung meletus, lahan perkebunan teh tersebut dikonversi kepada kelompok tani "Surya Medal" (200 kepala keluarga) yang seluruhnya adalah eks-korban letusan Gunung Galunggung, Kabupaten Tasikmalaya. Namun karena pemeliharaan kebun teh ini kurang baik, areal kebun yang benar-benar layak dikonversi hanya 110 ha. Pada waktu sistem pemasaran rayonisasi masih berlaku, kebun tersebut berada di bawah koordinasi PT. Teh Nusamba dan petani diharuskan menjual tehnya ke perusahaan tersebut. Para petani membayar cicilan tanah mereka melalui PT. Nusamba, jumlahnya ditetapkan 30% dari hasil penjualan teh. Pada 1987 PT. Nusamba bangkrut dan tidak dapat melanjutkan pemungutan atas pembayaran cicilan dari para petani.

Bersamaan dengan itu, karena harga teh merosot ke tingkat terendah, maka antara tahun 1987-1989 kebun teh di Desa Jatiwangi sempat tidak terpelihara, bahkan kembali menjadi hutan. Setelah harga teh mulai meningkat pada tahun 1990, petani berinisiatif sendiri membersihkan dan menanami kembali kebun tersebut. Oleh karena itu, walaupun secara resmi petani masih memiliki hutang kepada PT. Teh Nusamba, namun karena kondisi kebun teh yang ada sekarang sepenuhnya merupakan upaya petani, maka mereka dinyatakan tidak lagi memiliki hutang. Saat ini kebun teh yang benar-benar dapat berproduksi hanya 130 ha. Sisa lahan sebanyak 70 ha tidak digarap dengan baik atau dijual kepada orang lain.

Persoalan pungutan. Pada Juli 2001, pemerintahan desa di seluruh Kecamatan Pakenjeng sepakat akan memberlakukan pungutan terhadap perdagangan teh. Pada saat itu besarnya pungutan desa ditetapkan Rp25/kg melalui pabrik pengolah. Namun, pabrikan hanya sanggup membayar Rp10/kg. Pungutan tersebut sebenarnya dibebankan pada pabrikan, tidak pada petani. Namun, pemerintah tetap khawatir bahwa pada akhirnya pungutan tersebut akan dibebankan kepada petani melalui pabrikan.

Pasar dan Harga. Petani menjual daun tehnya melalui pedagang pengumpul desa. Di kampung ini ada empat orang pedagang pengumpul. Sebagian besar daun teh dari desa ini dijual ke pabrik pengolahan di Desa Pamegatan yang terletak di Kecamatan Pakenjeng. Selain itu ada pula yang dijual ke pabrikan yang ada di luar kecamatan, yaitu ke PT. Megawati di Kecamatan Cipangramatan, PT. Gopindo di Kecamatan Cikajang, dan sebuah perusahaan lagi di Kecamatan Cisurupan.

Harga jual petani saat ini adalah Rp600/kg, tetapi sebelum terjadi peristiwa 11 September 2001 harga daun teh pernah mencapai Rp800/kg. Ongkos petik daun teh Rp125/kg. Harga jual pedagang ke pabrikan Rp625-650/kg. Ongkos angkut ke pabrikan ditanggung oleh pabrik pengolah. Biaya yang ditanggung pedagang antara lain adalah biaya penyusutan sekitar 10% dan tenaga kerja. Keuntungan bersih pedagang rata-rata sekitar Rp25/kg.

Pedagang memperoleh informasi harga dari pabrikan. Jika terjadi penurunan harga mendadak yang menyebabkan pabrikan tidak sempat menginformasikan pedagang tentang hal tersebut maka pabrikan akan membeli dengan harga lama.

Pedagang membeli ke petani secara tunai. Tetapi, pembayaran pabrikan ke pedagang ditunda hingga seminggu bahkan 2 bulan. Sebagian petani ada yang terikat untuk menjual tehnya kepada pedagang tertentu karena memiliki hutang untuk pengadaan faktor produksi seperti pupuk. Pembayaran kepada pedagang pemberi modal tersebut dilakukan secara dicicil, yaitu Rp100/kg teh setiap menjual. Biasanya hutang ini dapat dilunasi dalam waktu 3 bulan.

Sistem perdagangan bebas yang tidak lagi mengharuskan petani menjual tehnya ke PT. Teh Nusamba dirasakan sangat menguntungkan petani. Kini petani dapat leluasa memilih pedagang tempat menjual tehnya, tergantung pedagang mana yang memberikan harga yang paling tinggi.

Perkebunan Plasma. Kampung Halimun di Desa Jatiwangi kebanyakan dihuni oleh penduduk asli, tidak seperti di Kampung Balebat yang dihuni oleh pendatang dari Kabupaten Tasikmalaya. Masing-masing pedagang pucuk teh di kampung ini membentuk kelompok tani teh, sehingga setiap pedagang memiliki langganan petani berdasarkan blok kebun yang ada di sekitar pemukiman. Untuk mengikat petani supaya menjual hasilnya kepada pedagang yang bersangkutan, petani diberi pinjaman modal, umumnya dalam bentuk pupuk.

Pedagang menjual daun teh ke PT. Sami Jaya di Desa Taraju Tasikmalaya yang berjarak sekitar 55 km dari lokasi. Harga beli ke petani Rp700/kg dan dijual ke pabrikan Rp800/kg. Pembelian kepada petani dilakukan secara tunai. Penjualan ke Desa Taraju dilakukan 2 hari sekali, rata-rata sebanyak 1 ton, dan pembayaran dilakukan secara tunai.

Pungutan yang menjadi beban pedagang meliputi pungutan liar di jalan raya dan desa sebesar Rp25.000/bulan. Pungutan desa ini terutama dikenakan dengan alasan untuk pemeliharaan jalan desa yang sering dilalui kendaraan pengangkut daun teh. Sebagaimana yang terjadi di Kampung Balebat, di kampung ini sistem pemasaran teh, baik dari petani ke pedagang, maupun dari pedagang ke pabrikan, berlangsung secara bebas dan kompetitif.

Selain pungutan bulanan, pihak pemerintah desa pernah merencanakan akan memberlakukan pungutan sebesar Rp50/kg teh, tetapi petani menolak rencana tersebut. Mengenai rencana pungutan desa sebesar Rp10/kg melalui pabrikan, petani belum menyepakatinya, karena penggunaan dana hasil pemungutan ini tidak jelas tujuannya.

2) Komoditi Kulit

Industri penyamakan dan kerajinan kulit yang berkembang di Kabupaten Garut berlangsung dalam kondisi bebas dari intervensi pemerintah daerah. Dalam hal ini, pemerintah Kabupaten Garut tidak mengeluarkan regulasi baik yang bersifat tarif maupun *non-tariff*.

3) Komoditi Susu Sapi

Sektor ekonomi rakyat lainnya yang cukup penting di Kabupaten Garut adalah peternakan susu sapi. Salah satu KUD di Kecamatan Cisurupan mempunyai anggota peternak sebanyak 1.800 orang dengan populasi sapi perah sebanyak 6.000 ekor. Tingkat produksi susu mencapai 14.000 liter per hari. Susu yang ditampung atau dibeli KUD dikirim ke PT. Indomilk dan PT. Susu Bendera. Persoalan yang dihadapi KUD dalam pengangkutan susu adalah pungutan liar yang dilakukan oleh preman, misalnya di daerah Jonggol KUD terpaksa membayar kepada preman sebesar Rp200.000/bulan demi kelancaran pengiriman.

Kegiatan ekonomi rakyat yang cukup berkembang tersebut dipandang oleh Pemkab Garut sebagai potensi untuk meningkatkan perolehan PAD. Untuk itu, semua susu produksi peternak dikenakan retribusi susu Rp4 per liter.[15] Semula pemda menetapkan tarif Rp6 per liter, namun karena adanya keberatan dari para peternak maka dalam rapat penentuan tarif yang melibatkan pemda, dewan, dan KUD akhirnya disepakati tarif retribusi susu Rp4 per liter.

KUD meminta pemkab untuk menunda pemberlakuan retribusi ini di seluruh Kabupaten Garut hingga Januari 2002. Penundaan pemberlakuan retribusi ini merupakan bentuk kompromi dari adanya keberatan para peternak untuk membayar retribusi tersebut. Selain penundaan, hal lain yang disepakati oleh KUD dan pemkab adalah retribusi itu bersifat *final*. Artinya, tidak boleh lagi ada jenis pungutan lainnya dalam bentuk apapun oleh instansi manapun yang dibebankan kepada KUD. Kesepakatan ini penting bagi KUD karena sebelumnya pihak badan perwakilan desa (BPD) juga menghendaki adanya pungutan untuk kas desa.

4) Komoditi Akar Wangi

Budidaya bahan dasar minyak atsiri ini mulai berkembang di Kabupaten Garut sejak 1950. Pada masa puncaknya sekitar tahun 1970-an di Kecamatan Samarang saja pernah terdapat 60 unit penyulingan akar wangi. Namun, sejak 4 tahun yang lalu tinggal 14 unit penyulingan, dan sekarang hanya 5 unit yang masih beroperasi secara rutin.

Budidaya akar wangi biasanya ditumpangsarikan dengan kentang, tomat, dan kacang-kacangan. Setiap hektar tanaman akar wangi menghasilkan sekitar 20 ton akar wangi beserta bonggolnya. Biaya produksi/ha/tahun diperkirakan sekitar Rp4 juta (untuk tenaga kerja dan pupuk). Petani menjual hasilnya langsung ke tempat penyulingan yang ada di sekitarnya.

Harga jual akar wangi di tingkat petani saat ini antara Rp500 hingga Rp800/kg, tergantung kualitasnya. Para petani belum mempunyai keinginan atau minat untuk berkelompok atau membentuk koperasi. Dalam melakukan budidaya dan pemasaran akar wangi, masing-masing petani bertindak sendiri-sendiri. Dari sekitar 1,3 ton akar wangi (kapasitas per-unit penyulingan) bisa menghasilkan 3,5-5 kg minyak atsiri. Saat ini harga jual minyak atsiri Rp210.000/kg. Penyuling menjual minyak atsiri kepada

---

[15] Sebelum dihapus oleh UU No. 18,1997, susu sapi juga pernah dikenakan retribusi sebesar Rp2 per liter.

pedagang pengumpul di Garut. Hanya ada satu orang pedagang pengumpul di Kecamatan Samarang yang sekaligus juga melakukan pembelian minyak nilam dan minyak sereh wangi. Minyak nilam dan minyak sereh tersebut dijual ke Jakarta.

Umumnya penyuling memiliki keterikatan dengan pedagang minyak atsiri, yaitu melalui ketergantungan modal untuk pengolahan. Pembayaran pinjaman diperhitungkan pada saat penyuling menjual hasilnya. Pedagang penampung juga biasanya memberikan "dana mati" yang besarnya hingga Rp30 juta kepada penyuling. Untuk itu pedagang perlu membuat ikatan dengan penyuling agar selalu menjual hasil produksinya kepada pedagang. Dana tersebut harus dikembalikan secara utuh kepada pedagang apabila penyuling tidak lagi melakukan kegiatan produksi. Harga pembelian pedagang kepada penyuling yang memiliki keterikatan seperti itu, jauh di bawah harga umum, misalnya saat ini hanya Rp180.000/kg, sementara harga di pasaran Rp210.000/kg.

Saat ini tidak ada pungutan apapun yang dibebankan kepada petani, baik oleh kabupaten maupun desa. Satu-satunya pungutan yang dikenakan adalah kepada penyuling yang harus memiliki izin HO yang berlaku 5 tahun. Pada tahun 1995 biaya untuk memperoleh izin HO adalah Rp150.000.

IV. KECENDERUNGAN DAMPAK REGULASI

Secara formal otonomi daerah dilaksanakan mulai 1 Januari 2001, atau sudah berlangsung lebih kurang satu tahun, tetapi dalam prakteknya belum semua aspek otonomi dapat dilaksanakan oleh daerah. Peraturan pelaksanaan dari pusat yang belum lengkap merupakan salah satu kendala. Selain itu, baik karena alasan teknis, administratif, maupun politis, beberapa produk hukum yang dikeluarkan oleh daerah, seperti perda mengenai pajak dan retribusi, tidak serta-merta dapat diberlakukan. Oleh karena itu, baik dampak umum otonomi daerah, maupun dampak khusus regulasi yang diciptakan oleh pemda terhadap iklim usaha belum dapat diidentifikasi dan dievaluasi secara empiris. Meskipun demikian, dengan menyimak berbagai kecenderungan pelaksanaan otonomi daerah seperti telah dikemukakan pada bagian terdahulu, timbulnya dampak negatif pelaksanaan otonomi daerah terhadap iklim usaha khususnya, dan pelayanan publik pada umumnya merupakan sesuatu yang mulai dikhawatirkan oleh berbagai pihak.

1. <u>Batasan kewenangan antara pemerintah propinsi dan kabupaten yang tidak jelas cenderung menciptakan pungutan ganda dan konflik vertikal</u>. Saat ini di Jawa Barat terdapat beberapa perda tentang pungutan retribusi, yang dikeluarkan baik oleh pemprop maupun pemkab/pemkot untuk satu objek pungutan yang sama. Perda pungutan TPI misalnya, baik pemprop Jabar maupun beberapa pemkab seperti Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Ciamis, memiliki jenis perda tersebut. Sebelum PP No. 25, 2000 berlaku, kewenangan pengelolaan/penarikan retribusi di TPI berada di tangan pemprop, dan dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota mendapatkan bagi hasil. Tetapi dengan berlakunya PP tersebut pengelolaan TPI

seharusnya sudah beralih menjadi kewenangan pemkab/pemkot. Sehubungan dengan ini pemprop menyatakan bahwa sebenarnya sudah ada kesepakatan dengan pemkab/pemkot agar mereka tidak membuat perda TPI sendiri, tetapi cukup mengacu pada perda propinsi yang sudah ada. Pada kenyataannya beberapa kabupaten sudah memiliki perda TPI, dan akan mengabaikan perda TPI propinsi.

Fenomena terjadinya perda ganda semacam itu mengindikasikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah masih rancu, dan masing-masing tingkat pemerintahan cenderung membenarkan langkahnya sendiri. Pemprop, misalnya, menyatakan bahwa karena alasan keterbatasan kemampuan teknis aparat dan sarana yang dimiliki pemkab/pemkot, maka kewenangan tertentu seharusnya tetap berada di bawah pemprop. Kewenangan mengenai pengujian kendaraan bermotor, misalnya, memerlukan keahlian dan peralatan khusus yang selama ini hanya dimiliki oleh propinsi. Sebaliknya, pemkab/pemkot menyatakan bahwa persoalan teknis seperti itu tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk mengurangi kewenangan yang sudah menjadi hak pemkab/pemkot. Mereka cenderung tetap ingin mengelola kewenangannya sendiri dan membagihasilkan pungutannya dengan propinsi, bukan mereka yang menerima bagi hasilnya dari propinsi. Untuk itu kabupaten/kota merujuk pada Pasal 8 UU No. 22, 1999 yang menyatakan "Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut". PP No. 25, 2000 menyatakan bahwa pengujian kendaraan bermotor merupakan kewenangan kabupaten/kota.

2. Perda pungutan yang terlalu banyak dapat menjadi bumerang bagi pemda. Surat GPP (Gabungan Pengusaha Perkebunan) Jabar No. 238/GPP/IX/2001 yang ditujukan kepada Gubernur Jawa Barat, menyatakan bahwa saat ini banyak sekali perda tentang retribusi yang dikeluarkan oleh pemkab bahkan juga oleh pemdes terhadap pengusaha perkebunan. Retribusi-retribusi ini dirasakan memberatkan pengusaha perkebunan, karena menambah biaya produksi tanpa meningkatkan nilai tambah produksi tersebut. Kecenderungan seperti ini dapat menjadi bumerang bagi pemda, karena pengusaha, terutama mereka yang bernaung dalam asosiasi, bisa saja membuat kesepakatan untuk menolak segala bentuk retribusi yang ditarik pemda. Alih-alih dapat mendatangkan investor -yang sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi daerah dan nasional –para pengusaha bahkan dapat saja merelokasikan usahanya ke daerah lain yang pemdanya menerapkan kebijakan yang lebih kondusif terhadap usaha mereka. Skenario yang lebih buruk –dalam kaitan dengan era globalisasi sekarang– dengan pungutan yang makin berlebihan oleh pemda, maka pengusaha mungkin saja memilih merelokasi usahanya ke negara lain. Jika hal itu terjadi, maka dampak ekonomi dan sosial yang diakibatkan, misalnya masalah pengangguran yang harus ditanggung oleh pemda tentunya sangat berat. Oleh karena itu kontribusi suatu industri atau usaha di suatu daerah seharusnya tidak dilihat hanya dari sumbangannya kepada kas pemda, tetapi harus dilihat dari perspektif yang lebih luas. Dengan kata lain, tidaklah seluruhnya benar apabila pemda mengatakan bahwa pengusaha "harus" memberikan kontribusi dana kepada pemda. Sebab, dengan menciptakan lapangan

kerja pada hakekatnya pengusaha telah memberikan kontribusinya kepada pemda dalam bentuk mengatasi pengangguran.

3. Prosedur perijinan dibuat rumit sehingga menciptakan pungutan liar dan ekonomi biaya tinggi. Kasus yang terjadi di Kabupaten Garut merupakan contoh kemungkinan terjadinya persoalan tersebut, yaitu Surat Keputusan Bupati Garut No. 405, 2001 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kabupaten Garut No. 9, 2001 tentang Retribusi Pelayanan Izin Pengelolaan Kayu Milik. SK ini mensyaratkan bahwa setiap orang/badan yang akan melakukan penebangan pohon, harus mengajukan permohonan tertulis kepada Kepala Dinas Perkebunan dan Kehutanan dengan tembusan kepada Kepala Cabang Dinas Perkebunan dan Kehutanan setempat, dengan melampirkan:

   1) photo copy KTP pemohon;
   2) tanda bukti lunas PBB;
   3) surat keterangan kepemilikan tanah dan pohon yang akan ditebang pada lahan milik dari kepala desa/kelurahan setempat;
   4) tanda bukti pembelian dari pemilik pohon apabila pohon tersebut dijual kepada pihak lain;
   5) surat pernyataan diatas kertas segel bermaterai mengenai kesanggupan untuk menyediakan bibit dan menanam kembali pohon di areal bekas penebangan;
   6) daftar klem pohon;
   7) peta/sket lokasi tebang; dan
   8) jenis kayu, jumlah pohon dan target tebangan.

   Untuk memperoleh izin penebangan kayu tertentu yang jenisnya sama dengan jenis tanaman Perum Perhutani, seperti jati, mahoni, pinus, damar, sonokeling, akasia, dan rasamala perlu terlebih dulu dibentuk tim komisi. Susunan tim ini terdiri dari Kepala Dinas Perkebunan dan Kehutanan, Kepala Cabang Dinas Perkebunan dan Kehutanan, Petugas Teknis pada Dinas Perkebunan dan Kehutanan setempat, dan Petugas Perhutani setempat. Tim ini selanjutnya melaksanakan pemeriksaan di lapangan. Selain itu, agar pengangkutan, penguasaan atau pemilikan hasil penebangan itu sah, maka yang bersangkutan harus mengajukan permohonan penerbitan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) yang dikeluarkan oleh Dinas Kehutanan dengan melampirkan:

   1) photo copy surat izin tebang;
   2) bukti pembayaran retribusi izin tebang kayu;
   3) jenis kendaraan yang akan digunakan untuk mengangkut kayu;
   4) laporan realisasi penebangan/laporan hasil produksi; dan
   5) laporan kayu yang diangkut.

Tim komisi tersebut dalam melaksanakan tugasnya wajib membuat Berita Acara Pemeriksaan Lapangan dengan diketahui oleh Asisten Perhutani/KBKPH setempat, Camat, dan Kepala Polisi Sektor (Kapolsek-tingkat kecamatan).

Retribusi ini dikenakan kepada siapa saja orang/badan di Kabupaten Garut yang akan melakukan penebangan pohon di lahan miliknya dengan jumlah pohon lebih dari 10 batang. Tujuan perda perijinan ini baik, yaitu untuk melakukan pengawasan pengendalian, pemanfaatan, pengamanan dan rehabilitasi untuk pemulihan fungsi ekologis, ekonomi, dan sosial lahan. Tetapi, rumitnya prosedur perijinan yang menyertai retribusi ini cenderung membuat sulit pelaksanaannya.

Masyarakat yang masih memiliki pohon kayu umumya adalah mereka yang tinggal di pedesaan yang jauh dari kantor Dinas Perkebunan dan Kehutanan. Penyediaan berbagai surat keterangan yang harus mereka penuhi sebelum mengajukan permohonan tebang cenderung akan membutuhkan biaya yang tidak kecil. Selain itu, prosedur yang rumit ini juga menciptakan peluang pungli, yang tentu saja selain menambah biaya, juga mengabaikan aspek pengawasan yang menjadi tujuan perda tersebut.

Jenis retribusi semacam itu banyak terjadi di era sebelum UU No. 18, 1997. Pada periode tersebut banyak retribusi yang dipungut tidak disertai dengan jasa pelayanannya, dan menjadi seperti "pajak". Beberapa contoh retribusi seperti adalah retribusi kartu ternak, pemeriksaan kesehatan hewan, pemeriksaan susu perah, dsb. Pada akhirnya retribusi jenis ini menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Dampak ekonomi biaya tinggi itu tidak hanya dirasakan masyarakat, tetapi juga oleh pemda yang harus mengeluarkan biaya pungut lebih besar daripada hasil pungut yang diterima pemda. Pemasukan ke Dinas Pendapatan Daerah yang kecil sebagian juga disebabkan oleh besarnya bagian hasil pungut yang masuk ke kantong "pemungut" dibanding yang masuk ke kas daerah.

4. <u>Peningkatan jenis pungutan pajak menjadi alternatif Pemda untuk menghindari pemberian pelayanan langsung</u>. UU No. 34, 2000 memberi kesempatan kepada pemda untuk memungut pajak daerah di luar pajak yang ditetapkan (propinsi mempunyai empat jenis pajak, kabupaten/kota mempunyai tujuh jenis pajak) dengan beberapa kriteria.[16] Kesempatan ini menjadi salah satu alternatif pemda dalam menambah sumber PADnya. Kabupaten/kota memang belum banyak yang membuat perda pajak, karena peraturan pendukung UU No. 34, 2000 belum lama keluar. Misalnya, PP No. 66, 2001 tentang Pajak Daerah, baru keluar pada 13 September 2001. Namun, persiapan pemda untuk menyusun perda baru tentang pajak daerah sudah mulai terlihat. Kabupaten Garut, misalnya, sebelum berakhirnya tahun 2001 sudah mensahkan tiga perda pajak baru, yaitu pajak burung walet, pajak televisi, dan pajak parkir. Pajak burung walet dan pajak televisi

[16] Kriteria penetapan pajak daerah berdasarkan UU No. 34, 2000 adalah: 1) bersifat pajak bukan retribusi; 2) objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan; 3) objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum; 4) objek pajak bukan merupakan objek pajak propinsi dan/atau objek pajak pusat; 5) potensinya memadai; 6) tidak memberikan dampak ekonomi negatif; 7) memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan 8) menjaga kelestarian lingkungan.

merupakan pajak tambahan yang dibuat Pemda Kabupaten Garut di luar tujuh jenis pajak yang ditetapkan UU No. 34, 2000.

Meskipun dalam UU No. 34, 2000 ditetapkan beberapa kriteria tentang pajak yang dapat ditentukan oleh daerah, tetapi kriteria ini sifatnya masih sangat umum, sehingga sangat mudah bagi daerah untuk membuat berbagai perda pajak tanpa melanggar ketentuan dalam UU tersebut. Di beberapa daerah (di luar wilayah studi), ditemukan kecenderungan bahwa pajak tambahan yang dibuat pemda adalah pajak terhadap komoditi barang dan jasa, dan umumnya terkait dengan aspek pertanian/perdagangan. Empat pajak dengan kriteria ini masuk ke dalam daftar perda yang dipertimbangkan untuk dibatalkan oleh Menkeu.[17] Alasan pembatalannya adalah karena pengenaan pajak oleh tingkat pemerintahan yang lebih rendah atas barang/jasa yang diperdagangkan akan merintangi arus sumber daya ekonomi antar daerah dan antar kegiatan ekspor impor.

Pasal 80 ayat (2) PP No. 65, 2001 tentang Pajak Daerah menyatakan bahwa dalam hal peraturan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi, maka Mendagri dengan pertimbangan Menkeu dapat membatalkan peraturan daerah tersebut. Adanya fungsi pengawasan ini memang sangat diperlukan, tetapi agaknya pusat akan sulit mengawasi 32 propinsi dan 341 kabupaten/kota. Seandainya setiap daerah membuat 10 perda setiap tahun, maka akan ada (341+32) x 10 = 3.730 perda yang harus diperiksa oleh pusat setiap tahun. Sistem pengawasan seperti ini di masa lalu sering memunculkan pungli oleh "oknum" pusat terhadap daerah. Selain itu, sekarang ini daerah cenderung menolak berbagai bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pusat, dengan alasan pengawasan yang dilakukan pusat dalam pelaksanaannya berubah menjadi campur tangan atas kewenangan daerah yang tidak sesuai dengan nilai-nilai dasar desentralisasi dan otonomi daerah.

Pengawasan yang lebih baik dan efisien adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, baik sebagai individu maupun lembaga, seperti pers, LSM, kalangan akademisi, praktisi bisnis, dan lain-lain. Untuk itu perlu dilakukan penguatan dan penyadaran masyarakat bahwa mereka juga sebenarnya mempunyai kewajiban untuk berperan dalam penyusunan kebijakan publik, tidak hanya sebagai objek dari kebijakan.

5. Regulasi suatu daerah dapat merugikan daerah lain. Karena pasokan rotan mentah dari daerah penghasil rotan (Sulawesi, Kalimantan) mulai berkurang, akibatnya para pengrajin rotan di Cirebon mulai mencurigai hal ini sebagai dampak negatif pelaksanaan otonomi daerah. Mereka menyatakan bahwa karena pemda di daerah penghasil rotan mengizinkan ekspor rotan mentah[18], maka pasokan rotan ke Cirebon menurun.

---

[17] Keempat pajak dimaksud adalah: 1) Pajak Komoditi di Kabupaten Toli-toli; 2) Pajak Produksi Minyak Kasar/CPO dan Biji Sawit di Kabupaten Bengkulu Selatan; 3) Pajak atas Pengeluaran Hasil Bumi, Hutan, Laut, Perindustrian dan Hasil Alam lainnya di Kabupaten Bima; 4) Pajak Produksi Hasil Tanaman Perkebunan Negara/Daerah, Perusahaan Perkebunan Swasta dan Perkebunan Rakyat di Kabupaten Deli Serdang.

[18] Pencabutan larangan ekspor rotan mentah bukan oleh pemda tetapi dilakukan oleh pemerintah pusat.

V. KESIMPULAN

Perdagangan bebas dan otonomi daerah. Pergerakan barang dan jasa secara bebas dapat meningkatkan efisiensi perekonomian dan bermanfaat baik bagi produsen maupun konsumen. Perdagangan dalam negeri yang bebas juga memberikan dukungan bagi kepentingan nasional dalam rangka meningkatkan persaingan internasional dan mempromosikan konsep ekonomi nasional sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Sementara itu, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada dasarnya sejalan dengan kebijakan perdagangan dalam negeri yang bebas. Tujuan utama kebijakan ini adalah mendekatkan pelayanan pemerintah kepada rakyat agar lebih efisien dan bertanggung jawab melalui keterlibatan berbagai potensi masyarakat secara luas. Namun untuk melaksanakan pelayanan yang baik pemda memerlukan dana. Dana yang relatif bebas dikelola oleh pemda sebagai pemerintahan yang otonom adalah PAD.

Hubungan propinsi dan kabupaten/kota. Pada masa awal pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah wibawa pemprop terhadap pemkab dan pemkot cenderung merosot. Sejauh ini PP No. 20, 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah belum serta-merta dapat dilaksanakan. Hambatannya bersumber pada salah satu ayat dalam UU No. 22, 1999 yang menyatakan bahwa setiap daerah otonom berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Pembuatan peraturan oleh satu kabupaten atau kota cenderung tidak mempedulikan akibatnya terhadap kabupaten atau kota lain. Objek yang sama dapat dikenakan pungutan baik oleh perda propinsi maupun perda kabupaten/kota.

Prosedur memperoleh izin dan persyaratannya memerlukan biaya dan menghabiskan waktu. Persoalan lain mengenai perda yang mengganggu iklim usaha, terutama menyangkut perda perizinan, adalah persyaratan untuk mendapat izin tertentu yang kerapkali sangat banyak dan tidak mudah memperolehnya. Untuk mendapat setiap jenis dokumen persyaratan dalam rangka memperoleh izin diperlukan banyak biaya, baik biaya resmi maupun biaya liar, dan menyita banyak waktu. Kemudian, prosedur untuk mendapat izin utamanya pun memaksa pemohon untuk sekali lagi menyediakan biaya dan waktu.

Hubungan DAU, PAD dan iklim usaha. Baik daerah yang mendapat DAU besar, apalagi yang memperoleh DAU kecil, sama-sama berusaha keras untuk meningkatkan PAD mereka. Untuk itu banyak daerah yang mengeluarkan dan/atau memperbarui perda tentang pungutan. Aparat pemerintah daerah melihat hal ini sebagai suatu keharusan dalam rangka mengatur pelaksanaan otonomi daerah yang sekaligus memerlukan dana untuk memperbaiki pelayanan kepada masyarakat. Namun, para pengusaha mulai melihat kecenderungan ini lambat laun akan membebani dunia usaha, dan pada akhirnya menghambat upaya mengefisienkan perekonomian. Gabungan Pengusaha Perkebunan (GPP) Jabar, misalnya, mengirim surat keberatan kepada gubernur atas pungutan yang diberlakukan oleh beberapa kabupaten di Jabar yang meningkatkan biaya produksi tanpa memberi nilai tambah atas produk perkebunan. Tidak hanya pengusaha yang merisaukan kondisi tersebut, tetapi juga lembaga internasional.

Misalnya, IMF pada akhir 2001 merekomendasikan agar pemerintah segera membatalkan sekitar 100 perda dari berbagai daerah di seluruh Indonesia.

Persoalan konsep pajak, retribusi, dan sumbangan. Keprihatinan dari berbagai pihak mulai muncul ketika jenis dan jumlah pungutan yang dibebankan pada kegiatan ekonomi masyarakat tidak didukung dengan usaha pemerintah untuk memperbaiki pelayanan. Pemda menyadari bahwa pembayaran retribusi berarti pembayaran atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Oleh karena itu ketika pemda tidak dapat menyediakan pelayanan yang dimaksud, mereka kemudian mencoba menciptakan pungutan dalam bentuk pajak. Pajak memang tidak terkait langsung dengan pelayanan, tetapi masyarakat tetap menuntut perbaikan pelayanan pemerintah atas pajak yang harus mereka bayar. Contohnya, penduduk yang tinggal di pemukiman yang tidak ada pelayanan penerangan jalan akan keberatan membayar pajak penerangan jalan umum. Bentuk pungutan lain yang lebih mudah dari segi prosedur peraturan perundangannya adalah sumbangan pihak ketiga (SPK). Beberapa pemda mencoba menggeser retribusi menjadi SPK yang dalam struktur APBD ditempatkan pada pos penerimaan lain-lain.

Kabupaten menuntut desentralisasi fiskal yang potensial. Di tingkat kabupaten mulai muncul pemikiran untuk menuntut agar mereka diikutkan atau ditunjuk sebagai pelaksana pemungutan pajak dan retribusi yang potensial, termasuk pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, pajak kendaraan bermotor, dan lain-lain. Mereka mengusulkan agar pemerintah pusat atau pemerintah propinsi cukup membuat peraturan yang mencakup, antara lain mengenai mekanisme pemungutan, besaran tarif, sanksi, dan formula bagi hasil. Secara teoritis, cara ini akan sangat berarti dalam usaha mengurangi biaya rutin pemerintahan, terutama untuk operasi perkantoran dan kepegawaian.

Potensi pengaruh pengusaha terhadap kebijakan pemda. Pemerintah Propinisi Jabar dan pemerintah kabupaten dan kota di Jabar belum ada yang membuat perda pengaturan ekonomi atau pasar yang dapat digolongkan sebagai *non-tariff barrier*. Beberapa pengusaha pabrikan di sektor perkebunan teh mencoba mempengaruhi pemda untuk membuat pengaturan tata niaga pemasaran daun teh agar petani daerah tertentu hanya menjual produknya kepada pabrikan di daerahnya saja. Cara ini dulu pernah diberlakukan di Jabar yang disebut dengan rayonisasi pemasaran daun teh, namun dalam prakteknya rayonisasi ini telah mengakibatkan harga di tingkat petani menurun.

Berbagai dampak negatif dari pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana terurai di atas, kalau dibiarkan berlangsung pada akhirnya dapat menjadi sumber konflik antar pemerintahan, baik vertikal maupun horizontal, dan juga antara pemda dengan kelompok masyarakat. Untuk itu, kecenderungan munculnya gejala pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang kurang berpihak kepada kepentingan masyarakat, khususnya dalam kaitannya dengan iklim investasi dan perdagangan, memang perlu terus-menerus diamati dan dievaluasi oleh berbagai pihak, termasuk oleh pemda sendiri. Dalam usaha memberi ruang yang lebih besar bagi keterlibatan masyarakat, maka perlu dikembangkan langkah-langkah fasilitasi yang terprogram untuk penguatan potensi berbagai kelompok masyarakat.

DAFTAR BACAAN

Agriculture Sector Strategy Review (ASSR), *Decentralization of Agricultural Support Services*, Ministry of Agriculture Republic of Indonesia, Jakarta, March 1998.

Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1999*, Jakarta, Juni 2000.

Badan Pusat Statistik Jawa Barat, *Jawa Barat Dalam Angka 1999*, Bandung, Juli 2000.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Cirebon, *Cirebon Dalam Angka 1999*, Cirebon, Nopember 2000.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Garut, *Kabupaten Garut Dalam Angka 2000*, Garut, September 2001.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Ciamis, *Kabupaten Ciamis Dalam Angka 1999*, Ciamis, Agustus 2000.

Bulletin *Business News* No. 6697, Jakarta, 5 Desember 2001.

Center for Policy and Implementation Studies (CPIS), *Hasil Kajian tentang Pungutan Daerah*, Jakarta, September 1996.

Harian *Kompas*, Jakarta, 26 September 2001.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 95, 2000 tentang *Badan Pertanahan Nasional*.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 181, 2000 tentang *Dana Alokasi Umum Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2001*.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 10, 2001 tentang *Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Pertanahan*.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia No. IV/MPR/2000 tentang *Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*.

Pemerintah Kabupaten Cirebon, "Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Cirebon", Cirebon, Oktober 2001.

Pemerintah Kabupaten Garut, "Penyelenggaraan Otonomi Daerah Kabupaten Garut", Garut, 2001.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 25, 2000 tentang *Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom*.

Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Barat, "Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Jawa Barat", Bandung, Oktopber 2001.

Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU), *Deregulasi Perdagangan Regional dan Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Daerah: Kasus Riau dan Sumatera Utara*, Jakarta, Agustus 1999.

____, *Deregulasi Perdagangan Regional: Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Daerah dan Pelajaran yang Diperoleh*, Jakarta, Desember 1999.

Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU), *Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Sukabumi, Jawa Barat*, Jakarta, Juni 2000.

____, *Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat*, Jakarta, Juli 2000.

____, *Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Solok, Sumatera Barat*, Jakarta, Agustus 2000.

____,*Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan*, Jakarta, September 2000.

____, *Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat*, Jakarta, Oktober 2000.

Tim Interdep Deregulasi Nasional Bidang Pendapatan Daerah, *Kajian Tentang Rasionalisasi Pungutan Daerah*, Jakarta, Juni 1995.

Undang-undang Republik Indonesia No. 18 tahun 1997 tentang *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.

Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang-undang Republik Indonesia No. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

Undang-undang Republik Indonesia No. 34 Tahun 2000 tentang *Perubahan atas Undang-undang Republik Indonesia No. 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.