

**AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM**

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number

497-0357

2. Contract/Grant Number

497-C-00-98-00045-00

3. Publication Date

April 3, 2001

4. Document Title/Translated Title

Prospek Perdagangan dalam Negeri dalam Era Desentralisasi dan Dampaknya Atas Pembangunan Ekonomi Daerah (The Prospect of Domestic Trade in the Era of Decentralization and Its Impact on Regional Economic Growth) (in Indonesian)

5. Author (s)

1. Ubaidillah
2. Brahmantio Idsijoso
3. Mangara Tambunan

6. Contributing Organization (s)

Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

7. Pagination

22

8. Report Number

PEG 61

9. Sponsoring A.I.D. Office

ECG, USAID/Jakarta

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1. Indonesia
2. Domestic trade
3. Decentralization
4. Economic Growth
5.
6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official

C. Stuart Callison, Chief of Party

14. Telephone Number

011-62-21-520-1047

15. Today's Date

17 October 2001

.....DO NOT write below this line.....

16. DOCID

17. Document Disposition

DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

***Domestic Trade, Decentralization and Globalization
A One Day Conference***

Hotel Borobudur Jakarta, 3 April 2001

SESSION 1:

Prospects for Free Internal Trade and its Impact Upon Regional Growth

Prospek Perdagangan Domestik yang Bebas Dalam Era Desentralisasi dan Dampaknya atas Pertumbuhan Ekonomi Daerah

By: Dr. Mangara Tambunan - Centre for Economic and Social Studies (CESS),
PRISM Project, The Asia Foundation

Sponsored by :



Partnership for Economic Growth



Jakarta

The United States Agency for International Development

Incooperation with:



Departemen Perindustrian dan Perdagangan
Direktorat Jenderal perdagangan Dalam Negeri

PROSPEK PERDAGANGAN DALAM NEGERI DALAM ERA DESENTRALISASI DAN DAMPAKNYA ATAS PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH¹

Ubaidillah²
Brahmantio Idsijoso¹
Mangara Tambunan³

Pendahuluan

Perdagangan dan investasi sebagai pendorong pertumbuhan (The role of trade and investment on economic growth). Secara teoritis maupun empiris, aktivitas perdagangan dan investasi memperlihatkan peran yang sangat penting sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi daerah ataupun negara. Dampak (effect) multiplier yang ditimbulkan dari aktivitas perdagangan dan investasi memungkinkan terjadinya dorongan pertumbuhan ekonomi dari kegiatan perdagangan dan masuknya investasi dalam suatu sistem perekonomian. Aktivitas perdagangan dan investasi memungkinkan perekonomian menghasilkan output lebih banyak, pemanfaatan sumberdaya secara optimal dan melakukan pertukaran produksi antar daerah maupun lintas sektor. Peran perdagangan dan investasi sebagai sumber penggerak dan pertumbuhan ekonomi menjadi semakin signifikan disaat globalisasi melanda dunia. Dengan dukungan perkembangan teknologi transportasi dan informasi, globalisasi mendorong cepatnya pergerakan barang dan perpindahan modal antar daerah serta mobilitas sumberdaya (bahan mentah, barang modal & tenaga kerja) yang semakin mudah & murah.

Perdagangan dan investasi dapat menjadi pendorong roda ekonomi daerah dan meningkatkan kesejahteraan para pelakunya ketika semua pihak mendapat keuntungan (*gain*) maksimal dari perdagangan tersebut. Dalam situasi ini, pengusaha mendapat profit yang memadai untuk melakukan pemupukan modal, meningkatkan produktivitas, meningkatkan kesejahteraan pekerja dan melakukan ekspansi usaha. Bagi pengusaha skala kecil menengah (UKM) yang jumlahnya banyak, kondisi seperti diatas sangatlah diharapkan agar keberadaannya dapat memacu pertumbuhan ekonomi daerah melalui penciptaan lapangan kerja, peningkatan upah dan peningkatan kontribusi dalam PDRB. Bagi tenaga kerja dorongan kegiatan ekonomi melalui perdagangan dan investasi dapat mengurangi pengangguran dan memperbaiki upah yang mereka terima. Kenaikan upah diharapkan tidak hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi tetapi juga meningkatkan kemampuan menabung.

Internal trade in Indonesia. Sebelum mendiskusikan lebih jauh tentang prospek free internal trade dalam era desentralisasi di Indonesia, kiranya terlebih dahulu perlu dikenali kondisi internal trade yang berlangsung saat ini. Setidaknya terdapat dua pertanyaan yang dapat dikemukakan; (i) bagaimana pola internal trade yang saat ini eksis dan adakah hal itu berkaitan dengan penyebaran lokasi industri yang cenderung terpusat di Jawa, dan (ii) seperti apa hambatan dalam internal trade yang berlangsung saat ini ?.

¹ Makalah ini dipresentasikan pada Konferensi Mengenai Perdagangan Dalam Negeri, Desentralisasi dan Globalisasi di Hotel Borobudur, Jakarta, Indonesia, pada tanggal 3 April, 2001, yang diselenggarakan dengan kerjasama antara Partnership for Economic Growth (PEG), the United States Agency for International Development (USAID), dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Depperindag) Republik Indonesia. PEG adalah sebuah proyek kerjasama antara USAID dengan Pemerintah Indonesia. Pandangan yang diungkapkan dalam makalah ini merupakan pandangan penulis sendiri dan tidak semestinya merupakan pandangan USAID, Depperindag, ataupun Pemerintah Amerika Serikat.

² Peneliti Center for Economic and Social Studies (CESS)

³ Staf Pengajar Program Pasca sarjana IPB dan Managing Director Center for Economic and Social Studies

Ilustrasi tentang pola internal trade ditunjukkan oleh aliran barang & jasa yang secara faktual terjadi dalam kesehariannya, yakni; (a) perdagangan antara desa dengan kota, (b) perdagangan antar daerah (propinsi ataupun kabupaten / kota), dan (c) perdagangan antar pulau. Pola pertama berkaitan erat dengan aliran hasil desa (utamanya produk pertanian) ke kota dan aliran sarana produksi serta barang kebutuhan rumah tangga hasil industri manufaktur dari arah sebaliknya. Pola kedua dapat pula mencakup pola pertama, namun lebih menekankan pada aliran bahan mentah atau bahan baku dari satu daerah ke daerah lainnya. Hal ini tentunya terkait erat dengan keberadaan industri (pabrik) di suatu daerah dan ketersediaan bahan baku di daerah lainnya. Istilah perdagangan antar pulau (pola ketiga) lebih menekankan pada aspek lokasi yang menyebrangi laut sehingga melibatkan lebih banyak institusi daripada antar daerah seperti; pelabuhan, perusahaan pelayaran, perusahaan bongkar muat dll. Sedangkan komoditinya bisa saja sama dengan yang diperdagangkan dalam pola satu dan pola dua.

Dalam pola perdagangan antar pulau tampak dengan jelas adanya konsentrasi aliran barang dan tenaga kerja dari luar pulau Jawa menuju Jawa. Kondisi semacam ini merupakan implikasi langsung dari adanya konsentrasi industri di Jawa yang ditopang oleh ketersediaan infrastruktur pelabuhan dan keberadaan sumberdaya manusia (SDM) yang relatif lebih baik daripada di luar Jawa. Selain itu, tingginya aliran barang ke Jawa juga dipengaruhi oleh besarnya jumlah penduduk di Jawa.

Pada saat ini dapat dikatakan bahwa internal trade di Indonesia masih jauh dari kondisi free. Karena banyaknya pungutan dalam aliran barang, perijinan yang harus dimiliki oleh pedagang dan kondisi infrastruktur yang kurang memadai.

Sumber hambatan; peraturan dan kebijakan pemerintah (pusat & daerah) (Government policy and regulation as an obstacle in trade and investment). Aktivitas perdagangan menjadi tidak efisien bersamaan dengan munculnya beragam biaya tambahan yang seharusnya tidak perlu dikeluarkan oleh pelakunya. Ketidak efisienan ini muncul dalam tiga bentuk; (i) adanya kenaikan biaya transaksi yang seharusnya tidak perlu dikeluarkan, (ii) berkurangnya profit/gain yang didapat pelaku usaha, dan (iii) tidak kompetitifnya barang yang diperdagangkan karena harga yang lebih tinggi. Pada sisi inilah tambahan biaya transaksi yang muncul dalam berbagai bentuk menjadi faktor penghambat perdagangan dan investasi. Namun harus pula disadari bahwa kenaikan biaya transaksi ini tidak semata-mata hanya merugikan pelaku usaha yang terlibat dalam perdagangan dan investasi tapi juga merugikan perekonomian daerah secara keseluruhan. Pernyataan ini perlu mendapat tekanan karena dikhawatirkan semakin permisif-nya pelaku usaha terhadap tambahan biaya transaksi yang membebaniya maupun pihak-pihak yang menyebabkan timbulnya biaya transaksi. Kondisi yang mengkhawatirkan adalah kenyataan yang menunjukkan munculnya tambahan biaya transaksi justru berasal dari kebijakan yang dibuat pemerintah baik dipusat maupun di daerah yang notabene berkepentingan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

Kebijakan dan regulasi yang dibuat pemerintah (pusat maupun daerah) merupakan salah satu sumber utama munculnya biaya transaksi dalam perdagangan dan investasi. Fakta dilapangan menunjukkan bahwa kebijakan dalam bentuk prosedur pengurusan maupun pemilikan perijinan, pajak, retribusi dan pungutan lainnya serta ketentuan tataniaga menjadi sumber hambatan dalam perdagangan dan investasi serta distorsi harga pada berbagai tingkatan tataniaga. Penerapan regulasi dalam berbagai bentuknya pada prinsipnya membawa semangat pembinaan, pengaturan dan pengawasan terhadap produksi dan pemasaran suatu komoditas

atau suatu kegiatan usaha menyangkut pemasaran, harga, jumlah populasi/kegiatan usaha, dampak yang diakibatkan maupun upaya pengembangan produk/usaha yang dilakukan. Bahkan pungutan yang dilakukan dalam bentuk pajak dan retribusi membawa misi pada pengembangan komoditas atau kegiatan usaha.

Persoalan regulasi sebagai sumber biaya transaksi dan distorsi harga muncul ketika misi tersebut tidak berjalan dan banyaknya penyimpangan dalam penerapan regulasi tersebut. Penyimpangan dimaksud muncul dalam bentuk cara pemerintah daerah menerjemahkan ketentuan tentang pajak dan retribusi daerah (UU No. 18 Tahun 1997) yang sesuai dengan kepentingan daerah. Bentuk ini merupakan cerminan dari distorsi yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai institusi. Bentuk lainnya adalah adanya pemanfaatan peraturan yang ada (pajak, retribusi dan aturan tataniaga) untuk mendapatkan keuntungan tertentu. Bentuk ini adalah penyimpangan yang dilakukan oleh pribadi/oknum dan menyatu dengan pungutan oleh swasta serta secara normatif tidak memberikan keuntungan apapun kepada pelaku usaha.

Potency of regional autonomy in creating economic distorsion. Implementasi otonomi daerah memberi tanggungjawab yang besar kepada daerah (kabupaten/ kotamadya) dalam penyelenggaraan pemerintahan disatu sisi dan juga memberi kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah termasuk dalam bidang keuangan. Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan kepada daerah untuk membuat kebijakan disisi penerimaan (*tax policy*) untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Disisi pengeluaran, desentralisasi fiskal juga memberi kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk membuat prioritas pengeluaran baik antara pengeluaran rutin dengan pengeluaran pembangunan maupun antar sektor dalam pengeluaran pembangunan. Dalam posisi ini pemerintah daerah memiliki kesempatan untuk memberikan dukungan yang lebih besar bagi kegiatan perdagangan dan investasi dengan memberikan prioritas pada pengurangan hambatan perdagangan dan investasi.

Berpijak pada kondisi tersebut, implementasi otonomi daerah ini berpeluang menciptakan iklim usaha yang lebih kondusif atau justru sebaliknya menimbulkan distorsi dalam kegiatan perdagangan dan investasi. Kondisi yang bakal terjadi sangat tergantung pada bagaimana daerah merespon kewenangan yang dimilikinya yaitu apakah daerah akan lebih mementingkan sisi penerimaan dengan berusaha meningkatkan penerimaan melalui pajak dan retribusi khususnya yang baru ataukah lebih memberikan prioritas pada bagaimana mengefektifkan sisi pengeluaran untuk menciptakan iklim usaha yang semakin kondusif untuk mendorong kegiatan perdagangan dan investasi. Nampaknya pilihan untuk meningkatkan sisi penerimaan menjadi perhatian pertama daerah pada umumnya, mengingat pengalaman turunnya penerimaan akibat terpangkasnya beberapa jenis pajak dan retribusi daerah oleh UU No. 18 Tahun 1997. Padahal pemberlakuan UU No. 18 Tahun 1997 sendiri bisa dikatakan sebagai suatu langkah maju yang dibuat pemerintah pusat dalam kerangka menciptakan free internal trade. Artinya, implementasi otonomi jika salah diterjemahkan oleh daerah, akan menjadi ancaman serius bagi terciptanya free internal trade yang sebenarnya justru dibutuhkan oleh daerah untuk menggerakkan perekonomiannya.

Free Internal Trade and Decentralization (View point of PRISM)

Potensi perdagangan dan investasi sebagai penggerak perekonomian daerah tidak hanya dilihat dari sisi bagaimana arus barang dan jasa diperdagangkan, namun juga harus dilihat dari termanfaatkannya potensi sumberdaya alam yang ada di suatu daerah serta Bergeraknya sistem perekonomian pada semua lapisan wilayah didaerah tersebut. Perdagangan hasil bumi dari suatu desa yang menjadi sentra produksinya, akan memberi kesempatan kerja

(*employment creation*) dan pendapatan (*income generating*) bukan hanya bagi petani/produsen dan pedagang pengumpul, namun juga memberi kesempatan kerja dan pendapatan bagi pedagang antar daerah, antar pulau dan pengecer didaerah tujuan. Oleh karena itu, distorsi harga akibat hambatan perdagangan akan cukup besar dan luas cakupan dampaknya serta pihak yang dirugikan. Kondisi yang memprihatinkan adalah bahwa distorsi tersebut terjadi pada setiap lapisan tataniaga.

Area of Free Internal Trade

Aktivitas perdagangan khususnya hasil bumi atau hasil industri pengolahan berlangsung sejak dari daerah sentra produksi (umumnya pedesaan/luar kota) sampai daerah pemasaran akhir. Oleh karena itu kebutuhan terhadap free internal trade yang dapat memberikan manfaat maksimal bagi para pelakunya tentunya meliputi aktivitas perdagangan yang tercermin dari aliran komoditas yang diperdagangkan. Aliran perdagangan tersebut mencakup (i) perdagangan dari desa (sebagai sumber barang) ke kota (sebagai pasar akhir dari barang yang dihasilkan), (ii) perdagangan antar daerah serta (iii) perdagangan antar pulau. Dalam konteks free internal trade, ketiga cakupan aliran perdagangan ini mendapat perhatian karena adanya hambatan (*barrier*) dalam aliran barang yang menciptakan distorsi dari daerah sumber ke daerah pemasaran (akhir) baik hambatan yang sejenis maupun yang khas menurut aliran barang.

Perdagangan antar daerah/kabupaten merupakan isu yang paling utama dalam pembahasan mengenai free internal trade. Kewenangan yang dimiliki daerah tingkat II dalam pembuatan pajak dan retribusi daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang serta keberadaan dinas-dinas sektoral yang berada di daerah tingkat II menyebabkan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah tingkat II berpotensi menjadi sumber utama distorsi terhadap upaya menciptakan free internal trade. Sebagai gambaran bagaimana sumber distorsi tersebut, sebelum UU No. 18 Tahun 1997, rata-rata ada 12 jenis pajak daerah yang dikenakan pemerintah kotamadya atas kegiatan usaha ataupun pengangkutan barang⁴. Di daerah kabupaten jumlahnya lebih sedikit yaitu rata-rata 10 jenis pajak daerah yang dikenakan kepada kegiatan yang terkait dengan aktivitas usaha dan perdagangan. Hambatan perdagangan dan investasi dalam bentuk retribusi bahkan jumlahnya lebih banyak lagi di daerah kotamadya. Didaerah kota, jumlah retribusi daerah yang diberlakukan rata-rata mencapai 25 sampai 30 jenis retribusi (kecuali kodya Pontianak) yang sebagian besar terkait langsung dengan aktivitas usaha dan perdagangan. Sementara di daerah kabupaten jumlahnya lebih sedikit yaitu sekitar 15 sampai 20 jenis retribusi daerah. Hambatan ini belum termasuk dengan berbagai pungutan tak resmi oleh swasta maupun oleh oknum instansi pemerintah serta berbagai jenis biaya yang dikenakan oleh dinas sektoral di daerah tingkat II dengan berbagai dalih.

Hambatan akan semakin terlihat pada perdagangan antar daerah ini karena masing-masing daerah (daerah asal dan daerah tujuan) memiliki kebijakan masing-masing berkaitan dengan aktivitas pengangkutan barang dengan tujuan yang sama yaitu bagaimana lalulintas barang tersebut memberikan kontribusi bagi penerimaan daerah. Kondisi ini belum ditambah jika arus barang tersebut harus juga melalui beberapa daerah tingkat II lain sebelum sampai kedaerah tujuan akhir. Masing-masing daerah merasa bahwa kegiatan perdagangan dan pengangkutan barang yang melalui wilayahnya harus memberikan kontribusi penerimaan kepada daerah tersebut. Akibatnya jumlah hambatan yang harus dihadapi oleh pelaku usaha

⁴ Studi PRISM di delapan kabupaten dan kotamadya di Jawa dan Luar Jawa

akan semakin panjang dan nilainya akan semakin besar. Dalam konteks inilah analisis dalam studi PRISM dilakukan tidak hanya melalui wawancara dengan pelaku usaha terkait dengan hambatan usaha yang dihadapinya tapi juga penelusuran kebijakan yang dibuat pihak pemerintah daerah terutama terkait dengan pajak, retribusi dan aturan tataniaga. Dengan pertimbangan kewenangan yang dimiliki daerah tingkat II serta undang-undang tentang pajak dan retribusi dan otonomi daerah pula yang menjadikan daerah tingkat II sebagai unit analisis dalam studi PRISM.

Aliran perdagangan dari desa ke kota perlu mendapat perhatian tidak hanya dalam konteks mobilitas barang antar dua daerah yang memiliki hukum administratif sendiri seperti halnya perdagangan antar daerah/kabupaten, tapi lebih karena adanya struktur pemerintahan tersendiri dalam bentuk desa yang berada pada suatu daerah. Artinya, distorsi terhadap free internal trade dapat terjadi juga pada tingkat desa meskipun tidak terjadi perdagangan antar kabupaten. Adanya kebutuhan pembangunan desa dan pelayanan yang diberikan kepada warganya menyebabkan desa membutuhkan dana untuk kegiatan tersebut dan tidak tercukupi oleh subsidi pembangunan yang berasal dari tingkat pemerintahan di atasnya. Kondisi ini merupakan implikasi dari adanya kewenangan yang dimiliki desa sebagaimana diatur dalam Bab 11 UU No. 22 Tahun 1999 untuk menetapkan sumbangan pihak ketiga atau pungutan sebagai sumber pendapatan desa yang sah. Dalam prakteknya kemudian, pungutan ini tidak semata-mata yang bersandar pada ketentuan perundangan yang ada (APPKD, sumbangan desa) namun juga bentuk pungutan dan sumbangan lain yang juga cenderung dipaksakan dan menjadi beban pelaku usaha (pedagang desa maupun pengusaha/UKM tingkat desa). Dalam konteks inilah pemerintahan desa juga berpotensi membuat *burden* dalam perdagangan dari desa ke kota dan menciptakan tambahan biaya transaksi bagi pelaku usaha yang bergerak dalam perdagangan dari desa ke kota.

Wilayah free internal trade yang lain adalah perdagangan antar pulau yang melibatkan kegiatan bongkar muat dan pengangkutan barang terutama melalui pelabuhan. Perdagangan antar pulau juga mendapat perhatian tersendiri bukan hanya karena menyangkut wilayah administratif antar propinsi namun juga karena banyaknya hambatan perdagangan yang berasal dari kawasan pelabuhan. Selama ini kawasan pelabuhan dikenal sebagai kawasan yang paling rawan dengan pungutan, aturan administratif dan berbagai ketentuan lainnya baik yang menyangkut jenis komoditas, jenis alat angkut maupun besarnya pengangkutan. Hambatan ini ditambah dengan keterbatasan infrastruktur yang mendukung kegiatan bongkar muat dan pengangkutan di sebagian besar pelabuhan perdagangan di Indonesia. Keterbatasan ini juga menyebabkan munculnya biaya tambahan baik untuk pergudangan maupun pembayaran "batas waktu" pemasukan barang ke pelabuhan (*closing time*) ditambah pedagang harus menanggung biaya kerusakan barang akibat tertahan di pelabuhan. Sebagaimana wilayah internal trade lainnya, hambatan dalam bentuk pungutan pada perdagangan antar pulau ini juga melibatkan pihak non pemerintah yang bahkan porsinya cenderung lebih besar dibanding perdagangan desa ke kota maupun perdagangan antar daerah.

Indonesia Decentralization Landscape : from sector to region paradigm.

Proses otonomi daerah dan desentralisasi yang berlangsung di Indonesia membawa perubahan mendasar dalam berbagai kebijakan di Indonesia terutama perubahan dari pendekatan sektoral ke pendekatan regional. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa kewenangan yang masih berada di pemerintah pusat hanya mencakup bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama dan bidang lain yang masih dipegang oleh pusat. Kebijakan dibidang ekonomi (diluar fiskal dan moneter yang

masih dipegang pusat) termasuk didalamnya dalam bidang perdagangan dan investasi akan menjadi kewenangan daerah. Dengan kata lain, kebijakan yang menyangkut kedua bidang tersebut, kebijakan pembangunan daerah dan pelayanan publik menjadi wewenang daerah dan seharusnya dipandang dengan pendekatan regional.

Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan kepada daerah untuk membuat kebijakan disisi penerimaan (*tax policy*) dalam rangka memperkuat kemampuan membiayai program pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah melalui peningkatan penerimaan khususnya yang berasal dari penerimaan asli daerah (PAD). Demikian juga dengan kebijakan disisi pengeluaran dengan kewenangan yang dimiliki daerah dalam menentukan komposisi anggaran rutin dengan pembangunan dan prioritas antar sektor dalam anggaran pembangunan. Dalam konteks ini maka kebijakan pengembangan suatu sektor atau suatu komoditas akan lebih banyak ditentukan oleh daerah dalam kerangka pembangunan dan pertumbuhan ekonomi daerah. Kebijakan pengembangan sektor terutama terkait dengan perdagangannya ini diantaranya dilakukan melalui kebijakan keuangan/anggaran melalui penetapan prioritas disisi pengeluaran maupun kebijakan perpajakan disisi penerimaan daerah.

Dalam posisi ini, daerah dapat memainkan dua peran pada kutub yang berbeda terhadap pengembangan suatu komoditas melalui penciptaan iklim usaha. Kebijakan pemerintah daerah dapat berdampak negatif bagi perkembangan kegiatan usaha dan perdagangan jika desentralisasi fiskal disikapi dengan lebih memberi prioritas pada upaya peningkatan penerimaan daerah dengan melahirkan pajak dan retribusi baru. Bagaimanapun, bagi daerah yang miskin dengan hasil tambang, maka hasil pertanian dan kehutanan serta kegiatan perdagangan dan UKM akan menjadi sasaran utama dari pajak dan retribusi baru tersebut baik langsung maupun tak langsung. Sebaliknya semangat otonomi daerah ini akan memberi dampak yang positif jika disikapi dengan lebih mengefektifkan sisi pengeluaran kepada penciptaan iklim usaha yang kondusif, pengurangan hambatan perdagangan dan penyederhanaan prosedur perijinan usaha dan investasi. Artinya, paradigma pendekatan regional harus disikapi secara hati-hati dan tidak semata-mata peralihan dari pendekatan sektoral menjadi pendekatan regional. Dengan kata lain, pengembangan suatu komoditas unggulan dalam pendekatan yang saat ini dilakukan melalui kebijakan pemerintah daerah harus tetap berjalan dalam kerangka pembangunan ekonomi daerah tanpa harus menjadikan komoditas unggulan tersebut sebagai obyek penerimaan dalam rangka meningkatkan penerimaan daerah.

Decentralization as shock in current internal trade in Indonesia.

Implementasi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang efektif berjalan sejak Januari 2001 harus diakui merupakan sebuah perubahan yang besar dan cepat dalam hal peningkatan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan. Pelimpahan ini menjadi tugas yang berat mengingat prosesnya yang cepat dan lingkupnya yang besar sementara disisi lain kemampuan Dati II (dalam hal pembiayaan dan kemampuan aparat dalam penyelenggaraan) untuk melaksanakan otonomi daerah masih sangat terbatas. Isu kesiapan daerah dalam hal pembiayaan dan kemampuan SDM untuk melaksanakan otonomi daerah ini menjadi pembicaraan ramai karena dua masalah inilah yang diperkirakan menjadi kendala dalam melaksanakan otonomi daerah secara efektif. Namun sayangnya isu kesiapan pembiayaan ini masih berkisar pada masih rendahnya peran PAD terhadap APBD sehingga yang menjadi fokus perhatian adalah bagaimana meningkatkan PAD sebesar-besarnya dengan cara yang paling mudah. Kesiapan daerah dalam melaksanakan otonomi seolah-olah hanya dicerminkan oleh semakin besarnya peran PAD terhadap APBD.

Kemungkinan meningkatnya pungutan di daerah. Cara pandang demikian yang banyak dianut oleh daerah dalam menghadapi otonomi daerah dan mendapat dukungan dari unsur legislatifnya (DPRD) dapat berimplikasi buruk bagi iklim usaha dan perdagangan. Isu kesiapan pembiayaan membuat daerah lupa bahwa respon yang diambil dengan memberi prioritas pada upaya meningkatkan PAD melalui ekstensifikasi pajak dan retribusi justru menimbulkan iklim yang tidak sehat bagi arus perdagangan sebagai motor ekonomi daerah. Gejala pengaruh negatif dari otonomi daerah terhadap perdagangan ini terlihat dari respon awal yang ditunjukkan daerah terhadap kewenangan yang dimiliki dalam desentralisasi fiskal. Baik daerah kota maupun kabupaten memperlihatkan kecenderungan lebih memberi prioritas kepada kebijakan disisi penerimaan melalui upaya menggenjot PAD dari pajak dan retribusi baru. Untuk daerah kota, kecuali Medan, Dati II yang lain melakukan ekstensifikasi pajak dengan menambah 2 sampai 5 jenis pajak baru⁵. Sementara untuk daerah kabupaten, semua Dati II yang menjadi sampel studi melakukan ekstensifikasi dengan menambah 2 sampai 10 jenis pajak baru. Langkah ekstensifikasi juga dilakukan dalam penerimaan yang berasal dari retribusi dimana untuk daerah kota, penambahan berkisar antara 2 sampai 10 jenis retribusi baru dan pada daerah kabupaten berkisar antara 1 sampai 12 jenis retribusi baru.

Langkah yang diambil daerah (khususnya Medan) dilakukan dengan menunggu revisi UU No. 18 Tahun 1997 yang dianggap sangat membatasi dan merugikan daerah dalam upaya mendapatkan/meningkatkan PAD. Keluarnya UU No. 34 Tahun 2001 (sebagai revisi UU No. 18) yang memberi kesempatan kepada daerah untuk menetapkan pajak dan retribusi daerah selama sejalan dengan prinsip desentralisasi diduga akan semakin membuat daerah bersemangat dalam membuat pajak dan retribusi yang sebagian besar menimbulkan distorsi terhadap harga dan perdagangan komoditas.

Tabel 1. Penambahan jenis pajak dan retribusi baru serta perkiraan jumlah pajak dan retribusi yang akan diberlakukan pada masa Otonomi daerah di daerah sampel

Dati II	Penambahan baru		Jumlah yang diberlakukan	
	Pajak	Retribusi	Pajak	Retribusi
Daerah Kota				
1. Semarang	2	2	8	17
2. Medan ¹⁾	0	0	6	14
3. Makassar	2	10	6	27
4. Kod. Pontianak	5	3	10	17
Daerah Kabupaten				
1. Pati	6	1	12	16
2. Dairi	2	6	9	22
3. Mamuju	2	5	8	17
4. Kab. Pontianak	10	12	15	22

Sumber : Survei PRISM, 2000

1) Rencana mengeluarkan Perda pajak dan retribusi baru masih menunggu revisi UU No. 18 Tahun 1997

Setidaknya ada dua alasan utama yang menyebabkan daerah mensikapi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal ini dengan melakukan ekstensifikasi pajak dan retribusi disisi penerimaan. *Pertama*, kebanyakan daerah merasa UU No. 18/1997 cukup memukul daerah

⁵ ibid

dan mengurangi PAD-nya akibat terpangkasnya beberapa jenis pajak dan retribusi. Bagi daerah yang mengandalkan hasil bumi non tambang sebagai produk andalan, penghapusan retribusi pangkalan hasil bumi dan sejenisnya dirasakan cukup memukul penerimaan daerah sehingga secara nominal maupun kontribusinya terhadap PAD, penerimaan dari retribusi ini mengalami kemerosotan yang cukup signifikan. Sehingga otonomi daerah dijadikan sebagai momentum yang tepat untuk meraih kembali penerimaan dari pajak dan retribusi serta menganggap UU No. 18/1997 tidak perlu lagi menjadi acuan karena tidak sejalan dengan semangat otonomi. *Kedua*, pelaksanaan otonomi daerah dirasakan berimplikasi pada pembiayaan yang akan jauh lebih besar akibat semakin besarnya tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan serta pengalihan asset pusat kepada daerah. Pada saat yang sama mekanisme pengalihan aset serta penghitungan dana bantuan dari pusat dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) juga masih belum jelas.

Argumentasi pertama sebetulnya tidak sepenuhnya benar karena meskipun UU No. 18 Tahun 1997 membatasi daerah dalam menentukan jenis pajak dan retribusi yang boleh dipungut, namun banyak daerah membuat jenis pajak baru dan dimungkinkan oleh UU tersebut. Sehingga meskipun banyak jenis pajak dan retribusi terpangkas, kenyataannya dengan pajak baru yang dibuat, penerimaan dari pajak tersebut mampu menutupi bahkan melebihi kehilangan penerimaan akibat jenis pajak yang terpangkas. Artinya, meskipun UU tersebut cukup banyak memangkas jenis pajak dan retribusi yang boleh dipungut oleh daerah khususnya yang terkait dengan perdagangan dan pengolahan hasil bumi, namun tidaklah menimbulkan kemerosotan PAD yang cukup signifikan bahkan pada beberapa kasus justru meningkat. Makassar, Kodya Pontianak dan Pati merupakan daerah yang penerimaan dari pajak dan retribusinya meningkat justru setelah diberlakukannya UU No. 18/1997. Kemungkinan lain yang dilakukan oleh daerah yang justru PAD-nya meningkat setelah UU No. 18/1997 adalah kemampuan daerah tersebut dalam mendorong berkembangnya kegiatan usaha pada sektor yang masih boleh dikenakan pajak daerah. Berkembangnya kegiatan usaha pada sektor tersebut akan cukup efektif dalam meningkatkan penerimaan dari pajak disektor tersebut sehingga mampu menutupi kehilangan penerimaan dari pajak dan retribusi yang dihapuskan yang sebenarnya justru untuk mendorong berkembangnya kegiatan ekonomi dan perdagangan.

Respon daerah terhadap desentralisasi fiskal: implikasi pada free internal trade. Mencermati kembali respon yang diambil daerah terhadap kewenangan dalam desentralisasi fiskal, maka kekhawatiran terhadap ancaman otonomi daerah bagi terciptanya free internal trade sebenarnya cukup beralasan. Beberapa jenis pajak dan retribusi baru yang akan diberlakukan oleh daerah pada era otonomi ini terkait langsung dengan kegiatan perdagangan dari mulai bahan baku sampai produk akhir. Cakupan jenis pajak dan retribusi tersebut mulai dari kegiatan eksplorasi dan pemanfaatan bahan baku, perdagangan dan pengangkutan bahan baku, pengangkutan produk yang diperdagangkan sampai fasilitas untuk mendukung kegiatan perdagangan (kendaraan dan pasar). Jika hal itu dilakukan oleh pemerintah daerah, maka akan semakin menimbulkan distorsi bagi aktivitas perdagangan baik antara desa kota maupun perdagangan antar daerah. Kekhawatiran semakin besarnya hambatan bagi free internal trade tidak semata-mata karena pajak dan retribusi tersebut menimbulkan tambahan biaya transaksi bagi pelaku usaha dan distorsi bagi pembentukan harga sehingga akan mengurangi gain yang didapat pedagang atau pelaku usaha. Kekhawatiran itu juga karena kecenderungan munculnya biaya lain dari pengenaan pajak dan retribusi baru tersebut atau ketentuan perijinan yang terkait didalamnya. Sudah menjadi hal yang umum bahwa adanya pengenaan

pajak atau retribusi tertentu – apalagi terkait dengan perijinan – biasanya akan diikuti oleh pungutan lain yang bersifat informal yang dilakukan oleh petugas pemungut pajak dan retribusi tersebut. Lebih berbahaya lagi kalau kemudian perilaku tersebut diikuti oleh aparat lainnya (sipil maupun keamanan) yang sama sekali tidak terkait dengan penarikan pajak dan retribusi tersebut.

Pemantauan atas persiapan implementasi otonomi di daerah menunjukkan, ada keinginan kuat dari daerah (khususnya kota) untuk menguasai atau paling tidak mendapat manfaat dari pengelolaan infrastruktur pendukung aktivitas perdagangan seperti pelabuhan dan bandara yang selama ini dikuasai oleh BUMN (Pelindo dan Angkasa Putra). Beban ini ditambah dengan munculnya pula keinginan untuk mengenakan pajak atas sarana publik seperti listrik dan telepon yang perannya cukup vital untuk kegiatan usaha (industri dan perdagangan). Tanpa mengabaikan kebutuhan peningkatan penerimaan daerah dalam rangka otonomi, namun dengan memperhatikan kemampuan SDM aparat pemerintah daerah maka keinginan untuk melakukan intervensi terhadap pengelolaan kawasan pelabuhan dan bandara harus dievaluasi lagi. Apalagi jika keinginan tersebut lebih didasari oleh kebutuhan untuk mendapatkan kontribusi penerimaan dari kawasan tersebut. Dalam kondisi pengelolaan yang masih semrawut dan berbagai pungutan disana-sini dengan berbagai dalih, intervensi tersebut dikhawatirkan semakin menimbulkan distorsi bagi aktivitas perdagangan mengingat pentingnya sarana pelabuhan terutama untuk perdagangan antar pulau.

The Obstacles in Creating Free Internal Trade : Recent Finding

Hambatan (*barrier*) dalam perdagangan yang menyebabkan berkurangnya *gain* yang diterima para pelakunya bersumber dari; (i) buruknya kondisi infrastruktur, (ii) pihak swasta (premanisme) dan (iii) kebijakan yang dibuat oleh pemerintah (pusat maupun daerah). Hambatan yang muncul seiring dengan kebijakan pemerintah dapat berbentuk ketentuan perijinan/legalitas, pungutan (pajak dan non pajak), ketentuan tata niaga, *institutional setting* dan pilihan prioritas kebijakan. Kebijakan pemerintah yang menimbulkan trade barrier harus menjadi perhatian utama mengingat pemerintah berkepentingan terhadap berkembangnya kegiatan perekonomian sebagaimana dicerminkan oleh semakin dinamisnya kegiatan perdagangan. Artinya, pemerintah lebih diharapkan berperan sebagai fasilitator dan dinamisator bagi terciptanya free internal trade dan bukan sebaliknya justru menimbulkan hambatan perdagangan. Peran pemerintah dalam mengurangi trade barrier setidaknya dapat dilakukan melalui; (i) perbaikan kondisi infrastruktur (melalui pilihan prioritas sektor pembangunan) dan (ii) kebijakan yang tidak distorsif terhadap perdagangan.

Kepemilikan legalitas dan persoalan akses. Persoalan legalitas dan pungutan menjadi isu utama dalam trade barrier di Indonesia mengingat sudah mengakarnya kedua permasalahan ini serta menjadi hambatan serius bagi pelaku usaha. Legalitas menjadi kendala penting karena hambatan yang ditimbulkan menyebabkan pelaku usaha kesulitan mendapatkan akses kepada berbagai sumber seperti permodalan (khususnya dari bank), informasi pasar dan akses kepada berbagai transaksi perdagangan dan peluang usaha. Seringkali kepemilikan legalitas menjadi sumber terjadinya *unfairness* dalam persaingan untuk mendapatkan tender atau transaksi bisnis meskipun dari sisi kemampuan pengusaha dan kualitas barang sudah cukup memenuhi. Persoalan legalitas ini muncul dari prosedur pengurusannya yang panjang, birokratis, memakan waktu lama, serta berbiaya tinggi disamping perijinannya sendiri yang tidak efisien dan tumpang tindih. Kondisi yang demikian menyebabkan kesulitan dan pada akhirnya keenganan dari pelaku usaha khususnya kalangan UKM untuk mengurus legalitas usaha atau

barang yang diperdagangkan. Akibatnya UKM sulit untuk mendapatkan akses tersebut dan walaupun dapat, biasanya akan diikuti dengan biaya tambahan yang jumlahnya tidak sedikit. Survei ditingkat UKM seperti diperlihatkan pada Tabel Lampiran 1. menunjukkan rendahnya tingkat pemilikan legalitas usaha untuk yang standar sekalipun. Legalitas dalam bentuk NPWP yang sangat penting untuk memperoleh akses hanya dimiliki oleh kurang dari 20 % UKM (kecuali di Sumatera Utara yang tingkat kepemilikannya mencapai 30 %). Kondisi yang lebih menyedihkan terlihat pada tingkat pemilikan akte pendirian usaha yang kurang dari 20 %.

Rendahnya tingkat pemilikan legalitas usaha menyebabkan UKM mengalami kesulitan besar dalam mengakses sumber permodalan dari lembaga keuangan resmi. Data hasil survei menunjukkan bahwa rata-rata 83 % UKM dilokasi survei masih mengandalkan modal dari tabungan sendiri sebagai modal awal usahanya. Pemanfaatan lembaga keuangan formal sebagai sumber permodalan masih dibawah 10 %. Data hasil survei ini tidak jauh berbeda dengan hasil pencacahan pada sensus ekonomi tahun 1996 yang menunjukkan lebih dari 80 % badan usaha tak berbadan hukum mengandalkan tabungan sendiri sebagai sumber permodalan usahanya. Dengan kondisi demikian, maka sangat sulit bagi UKM yang mengalami masalah dalam legalitas dapat melakukan ekspansi usaha karena terbatasnya sumber dan besar permodalan yang dimiliki.

Beban pungutan yang dialami pengusaha menyebabkan kemampuan UKM untuk melakukan pemupukan modal juga semakin lemah dan pada akhirnya semakin sulit mengandalkan modal sendiri untuk menjalankan dan mengembangkan usaha. Dengan kata lain, pada akhirnya masalah legalitas usaha ini menjadi barrier yang sangat serius bagi tumbuh dan berkembangnya kegiatan usaha khususnya UKM dan menghambat arus perdagangan dan mobilitas sumberdaya melalui UKM.

Lamanya pengurusan perijinan seperti diperlihatkan pada Tabel Lampiran 2 juga menjadi kendala tersendiri yang cukup merugikan bagi pelaku usaha. Proses mendapatkan Tanda Daftar Rekanan (TDR) yang memakan waktu cukup lama menyebabkan pengusaha kehilangan kesempatan mengikuti tender/bidding dari instansi pemerintah. Sementara TDR sendiri tidak mencerminkan sepenuhnya kualitas dan kemampuan dari pengusaha untuk dapat melaksanakan tender sehingga pemberlakukannya lebih menimbulkan unfairness dan barrier dibanding mencerminkan kemampuan melaksanakan pekerjaan/bisnis. Demikian juga dengan lamanya mendapatkan ijin operasi angkutan bagi pengusaha angkutan yang menyebabkan angkutan yang ada tidak dapat segera dioperasikan sehingga pengusaha harus kehilangan banyak pendapatan. Usaha yang mulai dirintis sebagian daerah untuk mulai melakukan penyederhanaan perijinan dan membuat unit pelayanan satu atap (UPSA) untuk perijinan dan pelayanan publik merupakan langkah maju dalam rangka mengurangi hambatan perdagangan dan investasi yang berasal dari perijinan usaha. Dalam konteks perdagangan dan pembangunan ekonomi daerah, gelombang reformasi nampaknya tidak hanya melahirkan otonomi daerah tapi juga mendorong pembalikan paradigma terhadap kedudukan aparat dari semula bersikap ingin dilayani masyarakat menjadi lebih melayani masyarakat.

Karakter pungutan yang menimpa dunia usaha. Bentuk hambatan lain yang tumbuh dan berkembang bersamaan dengan keruwetan prosedur perijinan adalah fenomena pungutan baik yang berasal dari pajak, retribusi maupun pungutan tak resmi. Pungutan ini bukan hanya keberadaannya mengganggu kegiatan perdagangan dan pengangkutan barang tapi juga cukup membebani pelaku usaha khususnya UKM yang likuiditas keuangannya relatif terbatas.

Beberapa kondisi dan fenomena yang memprihatinkan dari keberadaan pungutan bagi terciptanya free internal trade di Indonesia adalah :

- a). Pungutan terjadi pada setiap fase dan proses usaha (produksi, pengangkutan, bongkar muat dan pemasaran) dan didasarkan atas berbagai basis kegiatan usaha (bahan baku, mesin produksi, alat angkut) sehingga distorsi yang ditimbulkannya menjadi semakin besar.
- b). Penarikan pungutan pada beberapa kasus diikuti dengan ancaman dan kekerasan (premanisme) sehingga menimbulkan beban psikologis bagi kegiatan perdagangan serta ketidaknyamanan usaha dan pengangkutan barang.
- c). Pada beberapa kasus terjadi negosiasi dalam penentuan besarnya pungutan bahkan untuk pungutan yang resmi yang dilakukan oleh petugas pemerintah. Fenomena ini menyuburkan *moral hazard* dikalangan penarik pungutan maupun pelaku usaha.
- d). Ketidakjelasan bentuk kompensasi/*return* dari pungutan yang dikenakan akibat belum transparannya mekanisme pencatatan (*accounting mechanism*) serta belum berjalannya mekanisme *earmaking* atas pungutan (pajak dan retribusi) yang dibayarkan.
- e). Fakta yang menunjukkan komposisi penerimaan pungutan oleh pihak swasta yang cukup besar serta besarnya porsi pungutan lain-lain (bukan pajak dan retribusi) dari total pengeluaran pungutan oleh pelaku usaha.

Fenomena-fenomena tersebut bukan hanya memperlihatkan barrier dalam internal trade yang merugikan pelaku usaha namun juga menunjukkan distorsi ekonomi yang cukup signifikan dan merugikan bagi penerimaan daerah dan sistem perekonomian daerah secara keseluruhan. Hambatan yang berasal dari pungutan ini memberi pengaruh yang lebih besar dibanding sumber hambatan lainnya mengingat keberadaannya yang kontinyu mengikuti arus barang dan kegiatan produksi serta linier dengan semakin tingginya aktivitas perdagangan. Dengan kata lain, hambatan dari pungutan ini akan terus muncul dan melekat dengan aktivitas pergerakan barang itu sendiri.

Implikasi desentralisasi fiskal terhadap internal trade. Dalam konteks desentralisasi fiskal, respon yang diambil pemerintah daerah terhadap kewenangan yang dimilikinya dapat berimplikasi pada dua kondisi dari internal trade. Jika pemerintah daerah lebih memberi perhatian pada upaya meningkatkan penerimaan terutama dengan melakukan ekstensifikasi pajak dan retribusi, maka beban pungutan yang akan dialami oleh pelaku usaha akan semakin besar dan distorsi yang ditimbulkan terhadap perdagangan dan perekonomian daerah juga akan semakin tinggi. Artinya, respon tersebut akan menyebabkan kondisi-kondisi yang menimbulkan barrier dalam internal trade dan distorsi dalam sistem perekonomian akan semakin buruk dan menimbulkan barrier dan distorsi yang semakin besar. Penambahan jenis pajak dan retribusi dengan dalih memperkuat keuangan daerah akan memberi peluang pada semakin banyaknya bentuk-bentuk pungutan tak resmi oleh aparat pemerintah maupun swasta (yang pada sebagian kasus diikuti oleh ancaman), *moral hazard* dikalangan petugas pemungut (yang merugikan penerimaan daerah) dan semakin beratnya beban pengeluaran pelaku usaha akibat meningkatnya biaya transaksi. Bagi daerah kondisi ini akan semakin menimbulkan *high cost economy* yang sangat tidak menguntungkan bagi kegiatan ekonomi, perdagangan dan investasi. Sebaliknya jika daerah memberikan prioritas pilihan pada efektifitas sisi pengeluaran sekaligus memperbaiki mekanisme pencatatan dan return bagi pembayar pungutan, maka akan memberikan dampak yang positif bagi free internal trade. Setidaknya, jika pilihan efektifitas sisi pengeluaran yang dilakukan, akan memberi peluang adanya kompensasi atau return yang jelas atas pungutan (resmi) yang dibayarkan serta berjalannya mekanisme *earmaking* atas penarikan pajak dan retribusi. Mekanisme *earmaking*

pada prinsipnya akan mengembalikan pembayaran pajak dan retribusi sesuai dengan tujuan dari pajak dan retribusi tersebut sehingga pembayaran yang terkait dengan aktivitas perdagangan akan dikembalikan dalam bentuk dukungan bagi peningkatan aktivitas perekonomian (perdagangan).

Bentuk hambatan lain : Institutional setting and industrial policy. Sumber lain distorsi dalam internal trade yang terjadi pada masa lalu adalah *institutional setting* yang dibuat oleh pemerintah pusat terhadap komoditas-komoditas strategis (beras, gula, cengkeh, etc). Meskipun pada awalnya institusi yang dibuat seperti Bulog (dan Dolog-nya), BPPC dan badan penyangga tataniaga lainnya bertujuan untuk memperpendek rantai tataniaga dan memberikan margin yang lebih besar kepada produsen (petani), namun dalam prakteknya justru sering menimbulkan distorsi yang tidak hanya menjadi praktek monopoli yang merugikan konsumen tapi juga merugikan produsen. Kebijakan pemerintah dan institutional setting pada masa lalu dibuat dengan pendekatan sektoral sehingga kepentingan sektoral jugalah yang kemudian bermain meskipun institusi tersebut berserta kelengkapannya juga berada didaerah. Dalam era otonomi daerah, kebijakan pemerintah dan institusi yang dibuat secara sektoral tersebut perlu dilihat kembali keberadaan dan efektifitas pemanfaatannya oleh daerah. Bukan tidak mungkin, pemanfaatan yang salah oleh daerah bukan hanya tidak memberi manfaat bagi internal trade tapi justru menimbulkan distorsi yang lebih besar terhadap kegiatan perdagangan didaerah.

Kemungkinan lain munculnya distorsi dalam perdagangan berasal dari *industrial policy* yang dibuat oleh daerah dalam rangka desentralisasi dengan memunculkan industri andalan dengan memanfaatkan sumberdaya yang ada didaerah. Kemungkinan ini muncul mengingat keberadaan bahan baku yang berada didaerah kabupaten sementara industri pengolahannya berada di daerah lain/kota atau di pulau yang berbeda. Dalam rangka kepentingan pembangunan industri daerah, pemda dapat membuat kebijakan untuk melarang perdagangan bahan baku mentah (mis: rotan, kakao, mente, kayu, etc) agar pengolahannya (minimal menjadi setengah jadi) berlangsung di daerahnya dan menumbuhkan kegiatan industri didaerah. Namun kebijakan yang seperti ini bukan hanya menimbulkan distorsi terhadap perdagangan antar daerah dari komoditas tersebut namun juga membahayakan keberlangsungan industri pengolahannya yang berada di daerah lain. Disisi lain kesiapan industri setempat untuk melakukan pengolahan dengan baik juga perlu dipertanyakan sementara produsen bahan bakunya (petani) membutuhkan penerimaan yang cepat karena terbatasnya likuiditas keuangan yang dimiliki.

Secara umum, kondisi diatas mencerminkan masih jauhnya upaya mencapai kondisi free internal trade di Indonesia secara keseluruhan yang menghambat arus perdagangan antar daerah dan mobilitas barang dan jasa antar daerah dan antar pulau. Banyaknya ketentuan tataniaga dan pengangkutan barang yang dibuat pemerintah pusat maupun daerah bahkan oleh assosiasi yang bertujuan untuk pengawasan suatu komoditas justru menimbulkan distorsi dan unfairness dalam perdagangan. Filosofi dibuatnya ketentuan tersebut yang kurang tepat dengan sifat dari komoditas yang diatur maupun *moral hazard* dari pelaksana di lapang merupakan sumber distorsi dari implementasi ketentuan tersebut. Sementara pungutan yang cukup banyak dan beragam yang membebani pelaku usaha menyebabkan tidak kompetitifnya produk yang diperdagangkan karena tingginya biaya transaksi. Dari sudut pelaku usaha sendiri, pungutan dan unfairness yang berlangsung menimbulkan disinsentif untuk berusaha karena minimnya profit yang didapat. Namun dari kondisi itu semua, yang terpenting adalah menganalisis mengapa barrier terhadap perdagangan dan investasi tersebut bisa muncul baik

melalui kebijakan/peraturan pemerintah daerah maupun yang berasal dari non pemerintah. Dengan demikian, dimasa depan upaya mengurangi atau bahkan menghilangkan barrier tersebut harus didukung oleh landasan hukum yang jelas.

Magnitude of Trade Barrier

Shock Magnitude of Decentralization.

Implementasi otonomi daerah yang pada satu sisi menimbulkan beban tanggungjawab yang lebih besar bagi daerah diperkirakan membuat prospek mewujudkan free internal trade menjadi semakin suram. Semakin beratnya upaya mengurangi distorsi dalam iklim usaha dan menciptakan *free internal trade* setidaknya disebabkan oleh dua kondisi. **Pertama**, adanya kebutuhan yang mendesak dari pemerintah daerah untuk memperkuat keuangannya dalam menjalankan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan yang lebih besar dalam rangka otonomi daerah. Kondisi ini mendorong daerah berupaya meningkatkan penerimaannya khususnya yang berasal dari PAD. Langkah yang paling mudah ditempuh adalah dengan mengeluarkan jenis pajak dan retribusi baru yang dianggap sejalan dengan semangat otonomi daerah atau dengan melakukan perluasan basis (broad base) dalam penentuan objek pungutan. Belum jelasnya besaran Dana Alokasi Umum (DAU) yang akan diterima serta lambatnya pusat dalam mensosialisasikan dana perimbangan dan bagi hasil menjadi salah satu penyebab daerah menjalankan upaya peningkatan PAD untuk memperkuat keuangannya.

Kedua, kemampuan daerah untuk menentukan prioritas pengeluaran guna menstimulasi ekonomi seperti kondisi sebelum implementasi otonomi daerah juga sulit diharapkan. Hal ini disebabkan pola yang selama ini dijalankan dalam pengeluaran pembangunan yang berbentuk *spesifik grant* atau *spesifik block grant* menyebabkan pengelola dana pembangunan ini terbiasa bertindak sebagai *executor* dan tidak bertindak sebagai *planner*. Sementara dalam era otonomi daerah, pengelola dana pembangunan lebih dituntut sebagai *planner* yang merupakan implikasi dari dana bantuan/perimbangan dari pusat yang berbentuk *block grant*. Disisi lain, DPRD sebagai lembaga pengontrol kebijakan pembangunan daerah (termasuk dalam alokasi APBD) belum memiliki kapasitas untuk dapat memformulasikan dengan baik anggaran pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Sehingga, alokasi APBD akan cenderung bersifat kompromi antara pihak eksekutif dengan legislatif maupun antar partai ditubuh legislatif. Hal ini juga diakibatkan tidak adanya *single majority* ditubuh lembaga legislatif di daerah serta euforia kepentingan partai pada DPRD yang baru ini. Bahkan yang lebih memprihatinkan adalah adanya kecenderungan DPRD untuk sangat kuat memperjuangkan kepentingan legislatif dengan memperbesar anggaran dewan dalam struktur APBD yang semakin menimbulkan bias dalam usaha mengefektifkan sisi pengeluaran.

Usaha melakukan kontrol terhadap alokasi APBD oleh pihak diluar legislatif juga belum mampu dilakukan mengingat organisasi yang berperan sebagai instrumen kontrol atas kebijakan pemda belum banyak tumbuh dimasyarakat terutama di daerah kabupaten. Satu-satunya harapan untuk adanya mekanisme kontrol terhadap kebijakan alokasi anggaran yang dilakukan pihak pemerintah daerah adalah media massa yang cukup intens mengawasi kebijakan anggaran Pemda. Salah satu kelemahan mendasar yang menyebabkan sulitnya menghindari distorsi perdagangan yang berasal dari kebijakan pemerintah daerah adalah dari aspek landasan hukum. Sampai saat ini, tidak ada satu instrumen hukum pada level tertinggi sekalipun (UU) yang dapat dijadikan sebagai enforcement instrument untuk memaksa daerah agar tidak membuat kebijakan dan peraturan (regulasi) yang menimbulkan hambatan terhadap perdagangan antar daerah/pulau terutama terhadap aliran barang antar daerah/pulau.

Respon daerah terhadap desentralisasi fiskal yang berpotensi memunculkan barrier terhadap perdagangan dan mobilitas barang serta distorsi terhadap sistem perekonomian sebenarnya berakar pada kebijakan pemerintah pusat yang tidak jelas terhadap pemberian kewenangan dan pertimbangan keuangan dalam desentralisasi fiskal. Perlu disadari bahwa, timbulnya distorsi yang disebabkan oleh peraturan daerah (Perda) yang dibuat daerah justru disebabkan oleh landasan hukum yang lebih tinggi (UU) yang mengatur pelaksanaan otonomi dan desentralisasi fiskal. Sebagai contoh, dorongan daerah untuk meningkatkan penerimaan melalui ekstensifikasi maupun perluasan basis objek pajak disebabkan oleh mekanisme pertimbangan keuangan pusat daerah yang diwujudkan dalam bagi hasil pajak maupun sumberdaya alam dirasakan kurang tepat dan tidak transparan. Dalam UU No. 25 Tahun 1997, mekanisme bagi hasil yang dilakukan adalah dengan cara mengumpulkan dulu ke pusat hasil dari pajak (PBB, PKB) dan sumberdaya alam baru kemudian dibagikan kepada daerah tanpa daerah mengetahui mekanisme penghitungannya. Seharusnya cara yang ditempuh adalah sebaliknya dimana daerahlah yang membagi hasil ke pusat mengingat basis pajak dan sumberdaya alam yang dipungut tersebut berada di daerah dan petugas daerah pula yang melakukan penarikan atas pajak tersebut. Hal inilah yang menyebabkan munculnya ketidakpuasan di daerah dan ketidakcukupan kemampuan keuangannya untuk menjalankan otonomi daerah yang mendorong daerah memunculkan pajak dan retribusi daerah. Jika ditarik garis ke belakang, maka upaya pengurangan atau bahkan penghilangan distorsi ekonomi dalam masa otonomi sekalipun harus melihat akar permasalahannya yang justru berasal dari kebijakan yang dibuat oleh pusat.

Beban yang ditanggung UKM. Beban akibat hambatan perdagangan dan investasi dari berbagai sumber cukup merugikan pelaku usaha dalam bentuk berkurangnya profit margin yang diraih dan kesempatan meraih order serta mengembangkan usaha. Setiap tahun, rata-rata UKM harus menanggung beban pungutan sebesar Rp. 9.23 juta untuk berbagai jenis pungutan (di daerah kota nilainya mencapai Rp. 14.8 juta sementara di kabupaten mencapai Rp. 3.65 juta per tahun)⁶. Dari jumlah tersebut, 40.1 % merupakan beban pungutan yang berasal dari pajak, 17 % berasal dari retribusi dan 42.9 persen berasal dari pungutan lainnya. Dari nilai ini terlihat bahwa UU No. 18 Tahun 1997 yang secara implisit membawa semangat free internal trade ternyata tidak cukup efektif dalam mengurangi hambatan perdagangan dan usaha yang dialami pelaku usaha. Kondisi yang mengkhawatirkan terhadap free internal trade ini sebenarnya juga tercermin dari besarnya porsi pengeluaran pungutan untuk pungutan non pajak dan retribusi yang pangsanya lebih besar dari pajak maupun retribusi. Bahkan untuk daerah kabupaten, porsi pungutan lain-lain tersebut lebih besar lagi yaitu mencapai 52.8 % dari total pungutan yang dibayarkan UKM. Meskipun demikian, seperti diungkapkan dimuka, munculnya pungutan lain-lain dan tak resmi pada banyak kasus ditimbulkan juga oleh kebijakan dan regulasi yang dibuat pemerintah (pusat/sektoral maupun daerah) baik dalam bentuk pungutan maupun non pungutan (ketentuan tataniaga, perijinan dan lainnya).

Pada masa otonomi daerah, beban pungutan tersebut nampaknya bukan hanya sulit untuk berkurang namun juga berpotensi untuk mengalami peningkatan. Potensi pungutan non pajak dan distorsi perdagangan yang terkait dengan perdagangan khususnya hasil bumi biasanya memang muncul dari instansi sektoral yang terkait dengan pengembangan komoditas tersebut. Namun dengan pendekatan regional yang dijalankan dalam otonomi daerah, terdapat kecenderungan terjadi pergeseran dalam distorsi perdagangan dari sektoral yang berbentuk non pajak menjadi bentuk pungutan khususnya pajak dan retribusi dengan melakukan perluasan basis (*broad base*) dalam penentuan objek atau besar pungutan. Kecenderungan

⁶ ibid

perluasan basis ini terlihat pada adanya pajak dan retribusi baru atau bentuk sumbangan pihak ketiga yang dimunculkan banyak daerah seperti pajak atas pemakaian air, hasil bumi, listrik, telpon dan lainnya. Perluasan ini juga terjadi pada bentuk kegiatan yang dikenakan pajak atau retribusi yang memungkinkan dikenakannya pungutan yang berulang untuk suatu komoditas yang dieksplorasi/produksi dan diperdagangkan. Jika dicermati, munculnya banyak pajak dan retribusi daerah yang baru (sebagian masih berupa usulan) meskipun revisi UU No. 18 Tahun 1997 masih belum berlaku, merefleksikan kecenderungan daerah dalam melakukan *broad base* dalam penentuan pajak dan retribusi untuk meningkatkan penerimaan daerah.

Dari sisi internal perusahaan, distorsi yang berasal dari pungutan ini cukup signifikan pengaruhnya terhadap struktur biaya UKM khususnya biaya tenaga kerja. Meskipun pangsa beban pungutan ini hanya sebesar 7.08 % terhadap total biaya UKM, namun porsinya terhadap biaya tenaga kerja mencapai 46, 4 % dan terhadap biaya operasional mencapai 21 %. Bahkan di daerah kabupaten, porsi beban pungutan ini mencapai 56.8 % dari biaya tenaga kerja. Beban yang demikian besar cukup menghambat peningkatan produktivitas dari UKM serta pengembangan usaha yang dilakukan. Kendala bagi pengembangan usaha ini semakin terlihat dari terpankasnya margin yang didapat oleh pelaku usaha akibat beban pungutan dan meningkatnya biaya transaksi. Pengurangan margin ini akan semakin menghambat kemampuan pelaku usaha untuk melakukan pemupukan modal (*capital accumulation*) yang menjadi sumber/ modal utama untuk melakukan ekspansi usaha.

Impact of Barrier in Internal Trade on Regional Economic.

Sejauh ini, pola kebijakan pembangunan yang dibuat daerah masih belum bergeser pada upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam bentuk program pembangunan yang berkaitan langsung dengan kemasyarakatan. Kondisi ini tercermin dari cukup besarnya alokasi anggaran pembangunan untuk program kemasyarakatan, kesejahteraan masyarakat, kependudukan dan peningkatan kualitas SDM. Badai krisis yang menimpa daerah semakin menuntut daerah agar memberi prioritas kepada usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk mendukung program jaring pengaman sosial. Perhatian terhadap upaya menciptakan iklim usaha dan mendorong perdagangan antar daerah masih belum seimbang dengan prioritas pada bidang kemasyarakatan dan pembangunan daerah. Satu-satunya yang cukup membantu adalah perhatian yang cukup besar terhadap pembangunan transportasi khususnya infrastruktur jalan dan jembatan. Meskipun diarahkan pada kepentingan masyarakat dalam rangka membuka akses yang lebih baik, namun pembangunan sarana transportasi tersebut cukup mendukung dalam meningkatkan mobilitas sumberdaya dan komoditas andalan daerah.

Belum adanya prioritas yang lebih besar bagi upaya mendorong peningkatan aktivitas perdagangan tercermin juga dari kurangnya perhatian daerah terhadap upaya mengurangi barrier perdagangan. Sementara disisi kebijakan anggaran, kecenderungan semakin besarnya porsi anggaran rutin terhadap anggaran pembangunan serta implementasi otonomi daerah yang akan disikapi dengan memperkuat anggaran rutin akan membuat kesempatan memberi prioritas pada peningkatan perdagangan daerah menjadi semakin kecil. Nampaknya paradigma bahwa aktivitas perdagangan hanya memberi keuntungan kepada para pelakunya dan terpisah dengan pembangunan daerah, masih cukup kuat dimata para pembuat kebijakan di daerah. Penciptaan iklim usaha (perdagangan dan investasi) yang kondusif belum dipandang sebagai kebutuhan mutlak bagi upaya peningkatan gerak perekonomian daerah

dan kurang memberikan kontribusi bagi kesejahteraan masyarakat. Akibatnya belum terlihat usaha yang signifikan dari daerah dalam meningkatkan pelayanan yang mendukung aktivitas perdagangan serta upaya mengurangi hambatan perdagangan dan investasi masih sangat kurang. Baru dirintisnya bentuk-bentuk penyederhanaan perijinan dan unit pelayanan satu atap pada saat ini mencerminkan bahwa peningkatan aktivitas perdagangan bukan merupakan prioritas penting bagi pembangunan ekonomi daerah.

Pandangan yang memisahkan antara aktivitas perdagangan dan pergerakan barang antar daerah dengan pembangunan ekonomi daerah justru akan merugikan pembangunan ekonomi daerah sendiri. Hambatan terhadap perdagangan antar daerah tidak hanya merugikan bagi pelaku usaha tapi juga membawa pengaruh negatif bagi indikator-indikator ekonomi daerah. Besarnya pangsa pungutan terhadap biaya tenaga kerja UKM dapat berimplikasi pada dua indikator penting bagi perekonomian daerah yaitu tingkat upah dan kesempatan kerja. Artinya, kemampuan daerah dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif dan mendorong perdagangan yang lebih dinamis akan cukup membantu meningkatkan kedua indikator tersebut. Bagi perekonomian daerah khususnya sejak diterpa krisis ekonomi, upaya peningkatan kesempatan kerja dan peningkatan upah menjadi kebutuhan penting untuk pemulihan ekonomi daerah. Meskipun secara nominal, upah meningkat secara linier, namun secara riil sejak krisis ekonomi tingkat upah mengalami penurunan dan lebih rendah dari tingkat upah sebelumnya. Disisi lain, krisis ekonomi juga menimbulkan pengangguran akibat menurunnya kinerja sektor industri dan sektor riil lainnya khususnya di daerah perkotaan dan kabupaten yang berdekatan dengan daerah kota.

Pengurangan hambatan perdagangan dan terciptanya *free internal trade* setidaknya akan mengurangi biaya transaksi yang harus dikeluarkan pelaku usaha yang dapat dialokasikan untuk memperkuat modal untuk meningkatkan kapasitas produksi atau melakukan ekspansi usaha, peningkatan jumlah tenaga kerja untuk menambah produksi atau menaikkan tingkat upah. Bentuk alokasi yang dilakukan oleh pelaku usaha ini penting artinya bagi perekonomian daerah termasuk untuk memperkuat keuangan daerah yang menjadi kebutuhan dalam rangka otonomi. Kemampuan pelaku usaha untuk melakukan pemupukan modal memberi peluang yang lebih besar bagi pelaku usaha untuk melakukan ekspansi usaha atau mengembangkan kapasitas produksinya yang pada akhirnya akan menciptakan lapangan kerja bagi daerah. Kesempatan melakukan usaha sendiri merupakan benefit bagi daerah karena perannya dalam mendorong tumbuhnya usaha dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

Dari sisi penyerapan tenaga kerja, meskipun elastisitas pengurangan beban pungutan terhadap kemampuan pengusaha menyerap tenaga kerja masih rendah (kurang dari 0.1), namun penyerapan tenaga kerja akan berlangsung dari tumbuhnya usaha akibat iklim usaha yang lebih baik. Dampak yang cukup penting dari pengurangan beban pungutan dan terciptanya *free internal trade* adalah pada peningkatan upah yang bisa dilakukan pengusaha. Elastisitas pengurangan pungutan terhadap kemampuan pengusaha meningkatkan upah pekerja menunjukkan angka yang cukup tinggi (lebih dari 1). Artinya, terciptanya iklim usaha yang kondusif (biaya transaksi rendah) akan sangat membantu dalam meningkatkan kesejahteraan pekerja khususnya UKM yang merupakan bagian terbesar dari masyarakat. Peningkatan tingkat upah sangat penting artinya untuk mendorong peningkatan pendapatan masyarakat

dan kesejahteraan kelompok masyarakat rentan. Sebaliknya membiarkan barrier terhadap internal trade akan menyebabkan keberhasilan program pengentasan kemiskinan semakin sulit tercapai dan bahkan masalahnya akan semakin serius. Selama kenaikan upah yang terjadi tidak mampu mengejar laju kenaikan harga dan penghasilan yang didapat tidak mampu meningkatkan daya beli kelompok masyarakat rentan, maka upaya pengentasan kemiskinan akan semakin sulit dicapai. Bahkan, upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat (yang diukur dengan indikator *human development index*) yang selama ini menjadi prioritas pembangunan oleh pemerintah daerah akan kurang memberi manfaat yang berkelanjutan (*sustainable*). Dalam beberapa hal, bentuk tersebut justru berpotensi menimbulkan sikap ketergantungan yang semakin kuat dari kelompok masyarakat rentan.

Dalam perspektif ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) upaya menciptakan free internal trade sangat penting artinya untuk tidak semakin membuat investor lari akibat situasi politik dan keamanan yang tidak menentu. Membiarkan semakin suburnya barrier terhadap kegiatan investasi dan perdagangan yang diciptakan oleh kebijakan pemerintah daerah dalam rangka otonomi adalah suatu langkah mundur. Pada saat perekonomian nasional dan daerah dituntut untuk menghasilkan komoditi yang memiliki daya saing tinggi serta tuntutan persaingan global yang harus dihadapi di pasar lokal, domestik maupun internasional, maka menciptakan hambatan perdagangan baru dengan dalih penguatan keuangan daerah justru akan memukul perekonomian daerah itu sendiri.

Pandangan bahwa sulitnya menghindari pembuatan perda baru berupa pajak dan retribusi serta trade and industrial policy dalam rangka memperkuat keuangan daerah juga harus dipertanyakan kembali. Fakta yang terjadi menunjukkan bahwa dari total pungutan yang harus dikeluarkan oleh pelaku usaha, 42.9 % masuk kedalam kelompok bukan pajak dan retribusi. Dari sisi penerimaan daerah, dari total pungutan tersebut 35.3 % diterima oleh pihak swasta. Artinya, menambah beban pungutan akibat kebijakan keuangan yang dilakukan oleh daerah belum tentu akan meningkatkan penerimaan daerah secara signifikan. Demikian pula dalih bahwa otonomi akan membuat pembinaan dan pengawasan terhadap suatu komoditas andalan melalui pungutan dan aturan tataniaga juga sulit diterima. Porsi yang besar dari pungutan non pajak dan retribusi serta besarnya penerimaan pihak swasta dari total pungutan yang dibayarkan pelaku usaha, akan semakin menyulitkan *return* terhadap pungutan tersebut kepada pelaku usaha.

Conclusion and Closing Remarks.

Dalam iklim globalisasi perdagangan dunia dan kompetisi yang semakin ketat, perekonomian Indonesia dituntut semakin terbuka dan produknya mampu bersaing di pasar domestik maupun pasar luar negeri. Terwujudnya kondisi free internal trade menjadi semakin penting dalam kaitannya dengan upaya menjaga daya saing produk Indonesia di pasar luar negeri maupun pasar domestik sendiri sehingga mampu bersaing dengan produk luar yang semakin efisien. Hal ini berarti hambatan dan distorsi dalam internal trade (desa-kota, antar daerah dan antar pulau) harus dikurangi secara signifikan terutama distorsi yang ditimbulkan oleh policy pemerintah (pusat maupun daerah)

Namun perkembangan yang terjadi selama krisis ekonomi melanda Indonesia yang diikuti dengan transisi perekonomian Indonesia ke arah lebih berorientasi pasar (market base), disertai perubahan tatanan kelembagaan politik dan struktur pemerintahan (otonomi daerah termasuk implementasi desentralisasi fiskal) justru memperlihatkan kecenderungan semakin tingginya hambatan dalam internal trade. Atau dengan perkataan lain, prospek terwujudnya free internal trade semakin buruk dan semakin jauh dari harapan. Hal ini ditampakkan oleh kondisi infrastruktur yang semakin buruk, meningkatnya beban pungutan yang harus dibayar oleh pengusaha dan besarnya kemungkinan munculnya kebijakan industri/perdagangan di tingkat daerah (kabupaten/kota) yang akan menimbulkan hambatan bagi pergerakan arus barang, jasa dan tenaga kerja dalam wilayah negara kesatuan RI.

Kecenderungan peningkatan hambatan terhadap internal trade tersebut setidaknya mengakar pada dua aspek landasan hukum yaitu : (i) desain perimbangan keuangan pusat – daerah (UU No. 25 Tahun 1999) yang berpotensi menimbulkan distorsi dalam perekonomian daerah karena daerah hanya mendapatkan jenis pajak tak langsung serta masih dijalkannya pemusatan administrasi perpajakan, dan (ii) patut disadari bahwa hingga saat ini Indonesia tidak memiliki landasan hukum dalam tingkat yang paling tinggi sekalipun (Undang-Undang) yang dapat melarang daerah agar tidak melakukan hambatan dan bentuk distorsi lainnya terhadap pergerakan barang, jasa dan tenaga kerja antar daerah maupun arus investasi antar daerah. Disisi lain peraturan dan kebijakan yang dibuat daerah selama ini cenderung menjadi sumber munculnya distorsi terhadap perdagangan dan biasanya diikuti dengan distorsi lainnya yang berasal dari pihak swasta akibat munculnya unfairness dalam bisnis dan perdagangan.

Mengingat kondisi yang mengkhawatirkan bagi upaya mewujudkan free internal trade (khususnya pada masa implementasi otonomi dan desentralisasi fiskal), maka perlu dipikirkan kembali untuk melakukan review terhadap desain perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999. Hal ini diperlukan mengingat perimbangan keuangan yang termuat dalam UU tersebut masih menyiratkan pengaturan pusat terhadap keuangan daerah yang membatasi kemampuan keuangan daerah sebagaimana tercermin dalam prosedur administrasi atas bagi hasil pajak langsung dan hasil sumberdaya alam. Upaya mewujudkan free internal trade dari aspek yang paling mendasar selain melalui review terhadap desain perimbangan keuangan pusat daerah juga melalui keberadaan pasal ataupun aturan yang melarang daerah mengadakan atau mengembangkan hambatan terhadap pergerakan barang, jasa, tenaga kerja dan modal antar daerah dalam Undang Undang Dasar. Pemuatan aturan ini akan lebih bermanfaat bagi sistem pengembangan perekonomian yang berorientasi pasar dibandingkan prinsip-prinsip sentralisme yang secara implisit masih tersisa dalam UU tentang otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

REFERENCES

- Alisjahbana, Armida S. 2000. Desentralisasi Fiskal dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah. Makalah Seminar. Kongres XIV ISEI, April 2000. Makassar.
- Bird, Richard. M and Francois Vaillancourt. 1998. Fiscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge University Press. Cambridge.
- Bailey, Martin J. 1991. The Mismeasurement of Economic Growth. Occasional Papers No. 23. International Center for Economic Growth. ICS Press. California.
- Coleman, William. D and Henry J Jacek. 1989. Regionalism, Business Interests and Public Policy. Sage Publications. London.
- Collier, Paul and Jan Willem Gunning. 1994. Trade Shocks : Consequences and Policy Responses in Developing Countries. Occasional Papers No. 51. International Center for Economic Growth. ICS Press. California.
- Dethier, Jean Jaques. 2000. Some Remarks on Fiscal Decentralization and Governance. Seminar Paper. Jakarta.
- Isdijoso, Brahmantio, Ubaidillah, et. al. 2001. Desentralisasi Fiskal dan Implikasinya Terhadap Kondusifitas Iklim Usaha di Daerah Kota dan Kabupaten. Regional Policy Workshop Papers. . Center for Economic and Social Studies. Jakarta.
- Krueger, Anne. O. et. al. 1981. Trade and Employment in Developing Countries. The University of Chicago Press. Chicago.
- Liliawati Muljono, E. 1998. Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Jakarta.
- Mishra, Satish. C. et. al. 2000. Human Development Challenges in a Democratic, Decentralized Indonesia in Indonesia : The National Human Development Report. UNSFIR. Jakarta.
- Rozani, Iman. 2000. Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Perdagangan dan Investasi di daerah dan perekonomian Nasional. Makalah. Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) FEUI. Jakarta.
- Sadli, M. 2000. Makalah Establishing Regional Decentralization in Indonesia (E.R.D.I). Kongres XIV ISEI Tanggal 21-23 April 2000. Makassar.
- Simanjuntak, Robert. A. 2000. Beberapa Alternatif Sumber Penerimaan Daerah dalam Rangka Pemberdayaan Pemerintah Daerah. Makalah Seminar. Kongres XIV ISEI April 2000. Makassar.
- Ubaidillah. 2001. Penguatan Peran Perdagangan Dan Investasi dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Daerah Melalui Perbaikan Arah Kebijakan Ekonomi Di Kotamadya Medan. PRISM Project Report. Center for Economic and Social Studies. Jakarta.

Tabel Lampiran 1. Persentase Pemilikan Legalitas oleh UKM di Daerah Kota dan Daerah Kabupaten di Jawa dan Luar Jawa Pada Tahun 2000

(Persen)

Dati II	Jenis Legalitas Dimiliki UKM					
	Sertifikat Tanah	SIUP	SITU	TDP	Akte Pendirian Perusahaan	NPWP
Semarang	5.5	36.1	-	-	2.8	13.9
Medan	-	62.0	37.0	50.0	-	37.0
Makassar	-	32.5	57.5	-	12.5	27.5
Kod. Pontianak	-	20.0	27.5	-	2.5	22.5
Pati	0.0	41.7	-	-	0.0	16.7
Dairi	-	42.0	75.0	57.0	-	25.0
Mamuju	-	57.2	62.5	-	12.5	5.0
Kab. Pontianak	-	5.0	17.5	-	2.5	7.5
Rata-rata kota	5.5	37.7	40.7	50.0	5.9	25.2
Rata-rata kab.	0.0	36.5	51.7	57.0	5.0	13.6
Rata-rata Total	2.8	37.1	46.2	53.5	5.5	19.4

Tabel Lampiran 2. Perbandingan Antara Rata-rata Umur Usaha Saat Mendapat Legalitas dengan Saat Pertama Kali Bayar Pajak/Retribusi/Pungutan

(Tahun)

Dati II	Rata-rata Umur Usaha Saat Mendapat Legalitas			Rata-rata Umur Usaha Saat Pertama Kali Bayar Pajak/Retribusi/Pungutan			
	SIUP	Akte PP ¹⁾	NPWP	PBB	Pajak Daerah ¹⁾	Retribusi	Pungutan Desa
Semarang	6.3	6.5	5.6	2.7	4.7	3.8	5.5
Medan	4.2	2.0	2.7	1.0	1.0	1.0	1.0
Makassar	2.7	3.6	3.4	1.4	11.6	4.2	2.8
Kod. Pontianak	4.3	1.0	3.1	1.0	1.0	1.0	1.0
Pati	6.3	6.5	5.6	2.7	4.7	3.8	5.5
Dairi	5.8	6.0	4.7	1.0	1.0	1.0	1.0
Mamuju	3.4	4.6	2.5	3.0	2.2	4.4	0.0
Kab. Pontianak	1.0	-	1.7	1.0	1.0	1.0	1.0
Rata-rata kota	4.4	3.3	3.7	1.5	4.6	2.5	2.6
Rata-rata Kab.	4.1	5.7	3.6	1.9	2.2	2.6	1.9
Rata-rata Total	4.3	4.3	3.7	1.7	3.4	2.5	2.2

¹⁾ PP = Pendirian perusahaan

²⁾ Meliputi: Pajak Reklame, Pajak Hotel & Restaurant, serta Pajak Air Bawah Tanah.

Tabel Lampiran 3. Pungutan yang Dihadapi oleh UKM di Daerah Kota dan Daerah Kabupaten di Jawa dan Luar Jawa

Dati II	Pungutan				Pangsa Pungutan terhadap Biaya UKM			
	Juta Rp/Th/Unit Usaha	Komposisi			(%)			
		Pajak	Retribusi	Lain-lain	Biaya Total	Bahan Baku Penolong	Biaya Operasional I	Biaya Tenaga Kerja
Semarang	15.2	93.4	3.9	2.7	4.8	18.7	87.7	28.5
Medan	23.4	18.8	45.7	35.5	2.1	6.15	3.4	35.8
Makassar	18.1	68.8	9.7	17.8	7.6	32.3	10.0	55.1
Kod. Pontianak	2.5	8.2	26.0	65.8	14.8	21.9	25.6	45.0
Pati	1.9	61.2	1.5	37.3	4.6	6.4	6.8	7.8
Dairi	6.5	51.4	15.5	30.1	4.0	6.18	5.5	88.6
Mamuju	3.9	32.6	19.4	41.0	9.3	21.9	14.0	21.2
Kab. Pontianak	2.3	12.7	8.6	79.0	9.4	37.3	15.0	109.5
Rata-rata kota	14.8	47.3	21.3	30.5	7.3	19.8	31.7	41.1
Rata-rata Kab.	3.7	39.5	11.3	46.9	6.8	17.9	10.3	56.8
Rata-rata Total	9.2	43.4	16.3	38.7	7.1	18.9	21.0	48.9

Tabel Lampiran 4. Komposisi Jenis Pungutan yang dibayarkan UKM dan Penerimaan oleh Pihak Pemungut di daerah Kota dan Kabupaten Jawa dan Luar Jawa (Persen)

Dati II	Komposisi Jenis Pungutan			Komposisi Penerimaan Pungutan			
	Pajak	Retribusi	Lain-lain	Dati II	Desa	Privat	Lain-lain
Semarang	90	4	6	96	1	1	2
Medan	19	46	35	56	1	41	1
Makassar	64	11	25	18	7	10	65
Kod. Pontianak	8	26	66	32	16	51	2
Pati	61	2	37	9	2	36	53
Dairi	51	15	34	27	1	33	39
Mamuju	15	23	62	42	0	53	5
Kab. Pontianak	13	9	78	15	22	57	6
Rata-rata kota	45.3	21.7	33.0	50.5	6.3	25.7	17.5
Rata-rata kab.	35.0	12.3	52.7	23.3	6.3	44.7	25.7
Rata-rata Total	40.1	17.0	42.9	36.9	6.3	35.2	21.6