



Laporan Lapangan

**PELAKSANAAN
DESENTRALISASI DAN
OTONOMI DAERAH:
Kasus Tiga Kabupaten
di Sumatera Utara**

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. Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-336336, Fax: 62-21-330850, Email: smeru@smeru.or.id, Web: www.smeru.or.id.

Jakarta, April 2001

TIM STUDI

Syaikhu Usman

M. Sulton Mawardi

Hudi Sartono

Ilyas Saad

Vita Febriany

Nina Toyamah

Pamadi Wibowo

SUMMARY

This summary reports efforts to implement regional autonomy by the provincial government of North Sumatra and the kabupaten government of Karo, Simalungun and Deli Serdang. North Sumatra is one of nine provinces which the SMERU Research Institute has visited in an ongoing study of how regional governments are coping with implementing regional autonomy. This report focuses on the level of government service delivery in the agricultural sector. The agricultural sector, with the exception of the livestock sector, represents one of the most important sectors for North Sumatra province. This sector is not only important for the regional economy of North Sumatra, but also for the national economy, as many agricultural products from this province are valuable export earners.

Many provincial level officials doubt the capacity of kabupaten and kota level governments in North Sumatra province to implement regional autonomy. Of major concern is that there will not be sufficient finances to match the 700 functions for which kabupaten and kota governments are responsible. Therefore, many provincial level officials expect that kabupaten and kota governments will surrender several functions to the provincial. According to law 22/1999 provincial and kabupaten and kota level government offices¹ must merge with their respective regionally located central government offices.² Despite the formal merger of these offices, provincial and kabupaten and kota level government offices and regionally located central government offices are providing functioning in the provision public services the same way as they always have: as largely independent offices.

The administrative government at the provincial level stated that there are several weaknesses of the policies dealing with the administration of human resources within the public service. One weakness is that the salaries for public servants is now a component of the General Allocation Fund for the regions and this is making transfers of public servants between provinces and between kabupaten and kota difficult. Another weakness is that the central government's policy of increasing the General Allocation Fund compared to previous years is misleading because the increased budget comes with the new responsibility to pay the salaries of public servants. Because provincial and kabupaten and kota offices have merged with their regionally located central office counterparts, the number of public servant salaries which must be covered by the General Allocation Fund has increased by four times or more. Provincial and kabupaten and kota level governments now have the authority to promote, pay and terminate public servants.

¹ Provincial and kabupaten and kota level government offices are known as '*dinas*' and they are funded by the regional budget.

² Central government offices located at the provincial, kabupaten or kota level are funded through the national budget. At the provincial level the offices are called '*kanwil*' (*kantor wilayah*) and at the kabupaten and kota level the offices are called '*kandep*' (*kantor departemen*).

A further weaknesses of the policies dealing with the administration of human resources is potential that provincial, kabupaten and kota governments will misuse their new authority over human resources and that the result will be an increase in corruption, collusion and nepotism.

SMERU found that the mechanisms and bureaucratic structures outlined in the new autonomy laws relating to drafting provincial and kabupaten and kota level budgets are already in place. For example the provincial and kabupaten and kota governments previously received two main budgets from the central government: An Autonomous Region Contribution and a Regional Development Budget. In accordance with Law No. 25, 1999 the regions now have received one combined budget known as the General Allocation Fund. In general this General Allocation Fund has been greater than the sum of the two budgets which provincial and kabupaten and kota governments traditionally received. However, because of the new responsibilities to cover operating costs of the merged offices and pay for salaries of the merged personnel, the budget is likely to only routine expenses.

Provincial and kabupaten and kota governments have alternative sources of revenue, for example *bagi hasil pajak dan bukan pajak* however many public officials believe that this source of revenue is less than the sectoral funds which were allocated to the provinces and kabupaten and kota through deconcentration³ and co-administration⁴. Provincial and kabupaten and kota governments may be able to secure sectoral funds if the deconcentration and/or co-administration functions occurs. Presently however, the necessary supporting regulations for the type of deconcentration and devolution mention in Law No. 22, 1999 have not yet been drafted.

Kabupaten and kota governments have assumed more functions as a result of regional autonomy and therefore the budgetary needs have also increased. Additionally with more staff due to merged offices and a greater amount of assets to maintain, kabupaten and kota governments will need larger budgets than previously was the case. The three kabupaten which SMERU visited consider the General Allocation Fund from the central government insufficient for the government's needs. Kabupaten and kota governments are trying to increase their budget through intensifying and extending efforts to raise regional revenues through regional taxes, fees for services and third party donations.

Several respondents who SMERU interviewed at the kabupaten level felt that the members of the kabupaten level parliament lacked the capacity to function effectively. However, it appears that after over one year in office, members of parliament are paying attention to the problems facing the people. The push for such a shift in the focus of

³ Deconcentration is the delegation of authority by the central government to the Governor of a province and/or to a central government official in the province or kabupaten or kota (Law No. 22, 1999; Chapter 1, Article f).

⁴ Co-administration is when higher levels of government direct lower levels to undertake tasks and functions and the higher level of government provides the costs, means and infrastructure and human resources to carry out the tasks. The lower level of government is obliged to report to the higher level of government regarding the execution and the responsibility taken for the function or task (Law No. 22, 1999; Chapter 1, Article g).

parliament is coming from the better educated members of parliament and from sections of civil society which have been strongly critical of the performance of the parliament. The parliament has not been successful in raising the levels of public service delivery in the kabupatens which SMERU visited and in fact there have been some extra costs placed on small businesses. There appears to be a trend of addition government fees for services however there is no guarantee of an increase in the quality of the services delivered. For example estate crops and fish farms have security concerns which are being addressed by the local government in the form of greater fees. These fees are being met with protest by estate crop and fish farm owners because they are without any guarantees of better security from the government or the police force. Several companies have felt the need to supply their own security guards. These security guards are recruited through youth organizations.

The following conclusions are drawn from research on regional autonomy at the provincial level in North Sumatra Province and at the district level in three selected districts within this province.

First, the provincial level government and the three district level governments are still making preparations for implementing regional autonomy. The largest task to be completed is the restructuring of provincial and district offices to accommodate the central government employees who have been transferred to the regions.

Second, the tendency for the provincial level government and the three district level governments to increase regionally generated revenues. This tendency is apparently unrelated to the size of the central government contribution to the regional budget. Dozens of regional regulations on increasing levies and fees for government services have been passed and dozens more draft laws are waiting to be passed. Despite raising the level of fees for government services, the capacity of regional governments to increase the quality of services remains weak. There is also the tendency for the regional parliaments to support ideas from the administrative government on new ways to raise regionally generated revenues.

Third, the implementation of regional autonomy will not automatically have a drastic impact on the financial relationship between the center and the regions. This is because the regions will be heavily dependent on the central government contribution to the regions budget because i) the regions need to pay the salaries of the central government employees who have merged with regional government offices; ii) costs associated with the maintenance of national assets; iii) the cost of performing the new functions for which the regions are now responsible.

Four, with only a limited investigation, SMERU found that some businesspeople, for example from the fish farming industry and from traders, were experiencing increases in their regional government levies and fees for services without any corresponding increase in these services. For example in the fish farming industry, fees for security services have been increased and despite the need for an increase in the level of security services, the regional government has not responded to this need.

RINGKASAN

Perubahan pemerintahan dari satu rezim ke rezim lain dapat berlangsung cepat, tetapi perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik memerlukan waktu panjang. Mulai 1 Januari 2001 Indonesia resmi memberlakukan dua undang-undang (UU) tentang desentralisasi dan otonomi daerah. Kedua UU tersebut adalah UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah bertujuan mendekatkan dan meningkatkan pelayanan pemerintah kepada rakyat.

Tulisan ini melaporkan berbagai langkah Propinsi Sumatera Utara (Sumut) dan tiga kabupaten di propinsi ini, yaitu Karo, Simalungun, dan Deli Serdang dalam melaksanakan desentralisasi berdasarkan kedua UU itu. Propinsi Sumut merupakan salah satu dari 12 propinsi yang dipilih sebagai sampel oleh Lembaga Penelitian SMERU untuk kajian desentralisasi dan otonomi daerah pada tahun 2001. Fokus pengamatan laporan ini ditujukan pada kondisi pelayanan pemerintah di sektor pertanian. Kecuali subsektor peternakan, produksi sektor pertanian di Propinsi Sumut tergolong besar, bukan hanya untuk ukuran daerah tetapi juga dalam skala nasional, bahkan beberapa di antaranya merupakan produk ekspor unggulan Indonesia.

Banyak pejabat Propinsi Sumut yang masih meragukan kemampuan kabupaten dan kota dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah, terutama dalam kaitan dengan sumber keuangan untuk menangani sekitar 700 urusan mereka. Oleh karena itu, pejabat propinsi meramalkan nantinya akan banyak kabupaten dan kota yang akan menyerahkan berbagai kewenangannya kepada propinsi. Dalam hal pelayanan publik, baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten di Sumut umumnya masih dilakukan oleh instansi otonom⁵ dan instansi vertikal.⁶ Keadaan serupa terjadi juga di daerah yang secara legal-formal sudah menggabungkan kedua bentuk instansi tersebut ke dalam satu instansi otonom di bawah pemerintah daerah (pemda).

Pemda menilai beberapa kebijakan dalam rangka pelaksanaan peraturan baru tentang desentralisasi dan otonomi daerah yang terkait dengan administrasi kepegawaian mengandung beberapa kelemahan. Pertama, pelimpahan gaji pegawai ke dalam dana alokasi umum (DAU) mempersulit perpindahan pegawai antar daerah (propinsi, kabupaten, dan kota). Kedua, peningkatan penerimaan DAU yang jumlahnya lebih tinggi daripada sumbangan daerah otonom (SDO) ditambah dana pembangunan daerah (DPD) merupakan peningkatan semu, sebab sebagian besar dari dana itu sebenarnya dipakai untuk membayar gaji pegawai yang jumlahnya, secara umum, meningkat empat kali lipat atau lebih. Ketiga, penyerahan kewenangan mengangkat, menggaji, dan

⁵ Instansi otonom adalah kantor-kantor pemerintahan yang secara administratif berada di bawah kewenangan pemda (propinsi, kabupaten, atau kota) dan keberadaannya didanai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), misalnya dinas, sekretariat daerah (setda).

⁶ Instansi vertikal adalah kantor-kantor pemerintahan yang secara administratif berada di bawah kewenangan pemerintah pusat dan keberadaannya didanai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tetapi daerah kerjanya terbatas dalam wilayah propinsi, kabupaten, atau kota tertentu, misalnya kantor wilayah (kanwil) di propinsi serta kantor departemen (kandep) di kabupaten dan kota.

memberhentikan pegawai pada satu tingkat pemerintahan akan mudah membuka peluang korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Hasil pengamatan Tim SMERU menunjukkan bahwa sejak 1 Januari 2001 struktur dan mekanisme pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Biaya Daerah (APBD) telah berubah sesuai dengan kebijakan baru tentang desentralisasi dan otonomi daerah. Alokasi dana dari pusat untuk APBD yang sebelumnya berupa SDO dan DPD, sekarang disatukan dalam DAU. Secara umum DAU yang diterima oleh daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota lebih besar daripada jumlah SDO ditambah DPD. Namun, karena sekarang biaya operasional instansi di daerah dan gaji pegawai di daerah dibiayai melalui DAU, maka kebanyakan DAU yang diterima hanya cukup untuk kebutuhan anggaran rutin. Sebenarnya pemda masih mempunyai sumber lain untuk memenuhi kebutuhannya, yaitu dari bagi hasil pajak dan bukan pajak, tetapi banyak yang memperkirakan bahwa jumlahnya lebih kecil daripada dana sektoral yang selama ini dialokasikan ke daerah melalui tugas dekonsentrasi⁷ dan tugas pembantuan.⁸ Pada dasarnya alokasi “dana sektoral” masih mungkin diterima daerah melalui pelaksanaan kedua tugas tersebut, namun peraturan pendukung atas tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diamanatkan oleh UU No. 22, 1999 ini sampai sekarang belum siap.

Dengan makin banyaknya kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab daerah, khususnya daerah kabupaten dan kota, maka kebutuhan biaya operasional pelaksanaannya menjadi makin banyak. Di samping itu dengan makin banyaknya pegawai pusat yang dilimpahkan ke daerah yang harus digaji dan aset negara yang harus dipelihara pemda, maka tentu saja makin banyak dana yang diperlukan pemda. Karena dana yang diterima pemda dari pemerintah pusat untuk membiayai semua itu diperkirakan tidak cukup, maka pemda berusaha keras meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak daerah, retribusi daerah, dan sumbangan pihak ketiga (SPK).

Sekarang terdapat kecenderungan makin banyak jenis pungutan yang muncul, tanpa ada jaminan perbaikan pelayanan. Misalnya, akhir-akhir ini gangguan keamanan pada usaha perkebunan dan perikanan makin besar, bersamaan dengan itu Pemda merencanakan akan menambah beban pungutan pada kedua bidang usaha ini. Produsen (petani, pengusaha) berkeberatan menerima kebijakan itu, karena pemda dan aparat kepolisian tidak memberi jaminan keamanan kepada mereka. Beberapa pengusaha bahkan terpaksa membayar pengamanan swakarsa yang direkrut melalui organisasi pemuda.

Sementara itu, kinerja DPRD setelah melaksanakan tugas lebih dari satu tahun, secara umum dinilai membaik. Namun jika dikaitkan dengan peran sebagai wakil rakyat, tampaknya sebagian besar narasumber penelitian masih menilai bahwa anggota dewan

⁷ Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah (Pasal 1, ayat f, UU No. 22, 1999).

⁸ Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan (Pasal 1, Ayat g, UU No. 22, 1999).

belum sepenuhnya menempatkan diri sebagai pihak yang memperjuangkan kepentingan rakyat. Dalam banyak persoalan, terutama yang menyangkut upaya peningkatan PAD, DPRD justru seperti mendukung usulan pemda daripada berusaha mengurangi beban pungutan terhadap masyarakat. Hal ini tampak dari jumlah perda menyangkut retribusi dan pungutan yang telah disahkan badan legislatif daerah tersebut. Ada sementara pihak yang mengaitkan sikap anggota dewan ini berhubungan dengan anggaran biaya dewan yang diperoleh berdasarkan persentase terhadap PAD.

Secara umum, hasil kajian lapangan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Propinsi Sumut dan ketiga kabupaten sampel adalah beberapa pokok kesimpulan berikut:

Pertama, pemerintah daerah baik tingkat propinsi maupun ketiga kabupaten sampel, pada dasarnya masih berada pada tahap persiapan pelaksanaan, karena sesungguhnya proses restrukturisasi organisasi masih berlangsung serta proses pengalihan pegawai dari pusat ke daerah masih belum tuntas. Kedua, terlepas dari masalah apakah alokasi DAU memadai ataupun tidak memadai, kecenderungan yang nyata terjadi adalah upaya pemda untuk meningkatkan PAD dengan berbagai cara. Gejala ini terlihat dari pengesahan puluhan perda (dan raperda yang sedang dipersiapkan) tentang retribusi dan pungutan daerah, sementara pertimbangan terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan pada masyarakat masih lemah. Dalam proses ini agaknya DPRD cenderung mendukung gagasan pemda untuk meningkatkan PAD. Ketiga, pelaksanaan otonomi daerah tidak otomatis mengubah pola hubungan keuangan pusat – daerah secara drastis. Mekanisme alokasi DAU cenderung makin memperkuat ketergantungan pada pusat dengan sejumlah alasan antara lain: i) besarnya tanggungan biaya pemda atas gaji pegawai pusat yang dialihkan ke daerah; ii) biaya pemeliharaan asset negara; dan iii) besarnya biaya untuk melaksanakan sejumlah kewenangan baru yang diperoleh daerah. Keempat, dalam lingkup terbatas, sejumlah kalangan pelaku usaha, seperti sub-sektor perikanan dan perdagangan sudah mengeluhkan pemberlakuan retribusi dan pungutan yang makin bertambah sementara jaminan perbaikan pelayanan khususnya menyangkut keamanan belum mampu diwujudkan pemda ataupun aparat kepolisian.

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
TIM STUDI	ii
SUMMARY	iii
RINGKASAN	vi
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR SINGKATAN	xi
I. PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang	1
2. Metode Kajian	1
3. Gambaran Umum Daerah Penelitian	4
II. KEWENANGAN, KELEMBAGAAN, DAN KEPEGAWAIAN	6
1. Pengantar	6
2. Kewenangan dan Organisasi Pemerintah Daerah	6
3. Administrasi Kepegawaian.	10
III. ANALISIS KEUANGAN DAERAH: Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	12
1. Tingkat Propinsi	14
2. Tingkat Kabupaten	16
• Kabupaten Simalungun	16
• Kabupaten Karo	19
• Kabupaten Deli Serdang	22
IV. KEBIJAKAN DAN PELAYANAN PUBLIK	27
1. Kebijakan: Hambatan dan Kecenderungan	27
2. Pelayanan Publik: Hambatan dan Kecenderungan	29
V. KESIMPULAN	33
LAMPIRAN	34
DAFTAR BACAAN	36

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Kabupaten dan kota sampel studi otonomi daerah	2
2. Luas wilayah, penduduk, dan administrasi pemerintahan	4
3. Bentuk dan jumlah organisasi pemda kabupaten	9
4. Jumlah pegawai pemda dan kanwil (pusat) di Propinsi Sumut	11
5. Rencana kebutuhan pejabat struktural Kabupaten Karo dan Kabupaten Simalungun	12
6. Sumber penerimaan APBD Propinsi Sumatera Utara, TA 1999/2001 (Juta Rupiah)	14
7. APBD Kabupaten Simalungun, TA 1999/2000 – 2000	18
8. APBD Kabupaten Karo, TA 1999/2000 – 2000 (Juta Rupiah)	21
9. Komposisi belanja Kabupaten Karo, TA 2000 – 2001 (Juta Rupiah)	21
10. Sumber penerimaan lokal Kabupaten Deli Serdang, TA 1999 – 2000	27

DAFTAR SINGKATAN

ABT	Air Bawah Tanah	APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	APT	Air Permukaan Tanah
ASSR	<i>Agriculture Sector Strategy Review</i>	Bangdes	Bantuan Pembangunan Desa
BBN-KB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	BCM	Bima Citra Mandiri
BKIA	Balai Kesejahteraan Ibu dan Anak	BPPC	Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh
BUMN	Badan Usaha Milik Negara	CPIS	<i>Centre for Policy and Implementation Studies</i>
CPO	<i>Crude palm oil</i>	Dati	Daerah Tingkat
DAU	Dana Alokasi Umum	Depdagri	Departemen Dalam Negeri
Dirjen	Direktur Jenderal	Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
Ditjen	Direktorat Jenderal	DLLAJ	Dinas Lalu-lintas Angkutan Jalan
DOC	<i>Day Old Chicken</i>	DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DRM	Daftar Rekanan Mampu	Gapki	Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia
Gapkindo	Gabungan Pengusaha Karet Indonesia	HO	<i>Hinder Ordonantie</i>
IMB	Izin Mendirikan Bangunan	IMF	<i>International Monetary Fund</i>
Inpres	Instruksi Presiden	Jabar	Jawa Barat
Jatim	Jawa Timur	Kalbar	Kalimantan Barat
Kadinda	Kamar Dagang dan Industri Daerah	Kalsel	Kalimantan Selatan
Keppres	Keputusan Presiden	KGP	Kapas Garuda Putih
KK	Kartu Keluarga	KKN	Korupsi, kolusi, dan nepotisme
KSO	Kerjasama Operasional	KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUD	Koperasi Unit Desa	LoI	<i>Letter of Intent</i>
Mendagri	Menteri Dalam Negeri	MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NJOP	Nilai Jual Objek Pajak	NSRP	<i>North Sumatra Regional Program</i>
NTB	Nusa Tenggara Barat	NTT	Nusa Tenggara Timur
OKP	Organisasi Kemasyarakatan Pemuda	Otda	Otonomi Daerah

PAD	Pendapatan Asli Daerah	PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PBB-KB	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto	Pemda	Pemerintah Daerah
Perda	Peraturan Daerah	Persepsi	Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Program Deregulasi Daerah
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor	PKS	Pabrik Kelapa sawit
PP	Peraturan Pemerintah	PPh	Pajak Penghasilan
PPN	Pajak Pertambahan Nilai	PPN	Perusahaan Perkebunan Negara
PPS	Perusahaan Perkebunan Swasta	PT	Perseroan Terbatas
PU	Pekerjaan Umum	Pungli	Pungutan liar
PUOD	Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah	Puskud	Pusat Koperasi Unit Desa
PWI	Persatuan Wartawan Indonesia	RAPBD	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Raperda	Rancangan Peraturan Daerah	Rp	Rupiah
RSS	<i>Rubber Smoked Sheet</i>	s/d	sampai dengan
SDA	Sumber Daya Alam	SDM	Sumber Daya Manusia
SetJen	Sekretariat Jenderal	Setwilda	Sekretariat Wilayah Daerah
SHU	Sisa Hasil Usaha	SIM	Surat Izin Mengemudi
SK	Surat Keputusan	SMERU	<i>Social Monitoring and Early Response Unit</i>
SPKT	Sumbangan Pihak Ke tiga	STNK	Surat Tanda Nomor Kendaraan
Sulut	Sulawesi Utara	SWK	Simpanan Wajib Khusus
TA	Tahun Anggaran	t.a.d	tidak ada data
TBS	Tandan Buah Segar		

I. PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Dalam era Orde Baru berkembang dua ciri pemerintahan, yaitu sentralistik dan otokratik. Kedua ciri pemerintahan ini agaknya saling memperkuat satu sama lain, dan pada dasarnya tidak disukai oleh masyarakat. Oleh karena itu, pada 1998 lahir gerakan reformasi yang berusaha mengubah sifat pemerintahan otokratik ke sifat yang lebih demokratis. Namun usaha untuk mengubah sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi agaknya memerlukan langkah-langkah terencana dalam kurun waktu panjang.

Kelahiran UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan langkah baru untuk membenahi penyelenggaraan pemerintahan. Kedua UU itu pada mulanya diharapkan dengan cepat dapat mengatur pelaksanaan desentralisasi dan otonomi yang lebih luas bagi daerah. Namun, banyak pengamat menilai bahwa UU tersebut dibuat dengan “tergesa-gesa,”⁹ karena itu dalam pelaksanaannya akan menghadapi banyak hambatan.

Kendala yang dihadapi bukan hanya perangkat peraturan perundangan yang lemah, tetapi juga karena sikap mental *top-down* yang masih melekat di lingkungan pejabat, baik pusat maupun daerah, dalam mengatur berbagai aspek kewenangan pemerintahan. Selama ini aparat pemerintah lebih banyak berperilaku memerintah daripada melayani publik. Birokrasi pemerintahan menjadi alat untuk mengontrol rakyat agar sikap kritis terhadap pemerintah tidak berkembang menjadi oposisi. Oleh karena itu, banyak pihak meragukan keberhasilan meningkatkan pelayanan publik melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Keraguan ini timbul karena birokrasi pemerintahan sekarang kebanyakan masih dipegang oleh mereka yang dulunya adalah pelaksana pemerintahan sentralistik dan otokratik.

Namun demikian, meskipun banyak argumen bernada pesimis terhadap pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, tuntutan daerah untuk melaksanakan desentralisasi dan memiliki otonomi luas secepatnya makin hari makin keras. Alasannya, penyelenggaraan pemerintahan di negara dengan wilayah luas dan penduduk besar, seperti Indonesia, sangat sulit dilakukan dengan pendekatan sentralistik. Di satu sisi, sentralisasi cenderung memberi kewenangan yang terlalu besar terhadap pejabat pusat, di sisi lain, lingkup pengawasan jalannya pemerintahan di daerah lemah. Kedua hal itu, agaknya telah menjadi penyebab suburnya korupsi, kolusi, dan nepotisme di Indonesia selama ini. Sementara itu, penanguhan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dikhawatirkan akan mendorong pengelolaan pemerintahan di Indonesia kembali ke sifat sentralistik dan otokratik.

⁹ Ada beberapa pasal dalam UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 yang tidak jelas maksudnya serta jadwal waktu persiapan dan pelaksanaan yang disediakan sangat sulit untuk dipenuhi.

2. METODE KAJIAN

Studi ini merupakan lanjutan dari kegiatan kajian Lembaga Penelitian SMERU pada tahun 2000 mengenai persiapan desentralisasi dan otonomi daerah. Pada tahun lalu Tim SMERU telah menyelesaikan kunjungan lapangan ke tujuh propinsi dari 12 propinsi yang direncanakan (lihat Tabel 1). Pada tahun 2001 ini Tim SMERU merencanakan akan mengunjungi daerah penelitian sebagaimana tercantum pada Tabel 1 guna melihat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Pertimbangan utama pemilihan 12 propinsi sebagai lokasi studi ini adalah representasi ketersebarannya, yaitu di wilayah-wilayah Bagian Timur Indonesia, Jawa, dan Bagian Barat Indonesia dan tingkat produk domestik regional bruto (PDRB)/kapita.

Tabel 1. Kabupaten dan Kota sampel Studi Otonomi Daerah

Kabupaten/Kota	Propinsi	Pulau	Kategori (PDRB/kapita)
<u>Kabupaten:</u>			
1. Kabupaten Kudus	Jawa Tengah	Jawa	Tinggi atas
2. Kabupaten Jayawijaya	Irian Jaya	Irian	Tinggi tengah
3. Kabupaten Minahasa	Sulawesi Utara	Sulawesi	Tinggi bawah
4. Kabupaten Sanggau	Kalimantan Barat	Kalimantan	Sedang atas
5. Kabupaten Solok	Sumatera Barat	Sumatera	Sedang tengah
6. Kabupaten Donggala	Sulawesi Tengah	Sulawesi	Sedang bawah
7. Kabupaten Magetan	Jawa Timur	Jawa	Rendah atas
8. Kabupaten Lombok Barat	NTB	Nusa Tenggara	Rendah tengah
9. Kabupaten Ngada	NTT	Nusa Tenggara	Rendah bawah
<u>Kota:</u>			
1. Kota Sukabumi	Jawa Barat	Jawa	Tinggi
2. Kota Banjarmasin	Kalimantan Selatan	Kalimantan	Sedang
3. Kota Binjai*	Sumatera Utara	Sumatera	Rendah

Keterangan: Cetak miring adalah daerah sampel yang dikunjungi pada tahun 2000.

* = Diganti dengan tiga kabupaten, yaitu Karo, Simalungun, dan Deli Serdang.

Desentralisasi dan otonomi daerah mengandung permasalahan yang luas dan mempengaruhi semua sektor pelayanan pemerintahan. Oleh karena itu, Tim SMERU perlu membatasi area permasalahannya dengan menentukan hanya satu sektor saja yang akan ditelusuri di setiap daerah sampel. Sektor yang dipilih adalah yang sifat pelayanannya menyentuh kepentingan rakyat banyak di semua daerah dan berbagai lapisan masyarakat, misalnya kesehatan, pendidikan, dan pertanian. Penetapan sektor pelayanan untuk setiap daerah dipilih berdasarkan besar dan rumitnya permasalahan yang dihadapi daerah pada sektor tersebut atau berdasarkan keberhasilan daerah sampel dalam mengembangkan sektor tertentu.

Laporan ini ditulis berdasarkan kerja lapangan pertama Tim Studi Desentralisasi dan Otonomi Daerah SMERU pada tahun 2001, yang dilaksanakan dari 18 Februari – 3 Maret 2001 di Propinsi Sumut. Di propinsi ini tim mengubah sampel Kota Binjai dengan tiga kabupaten, yaitu Karo, Simalungun, dan Deli Serdang dengan alasan pengamatan tim di Propinsi Sumut difokuskan pada sektor pertanian.

Informasi lapangan dikumpulkan dari para pejabat di lingkungan Kantor Gubernur dan Kantor Bupati yang terdiri dari gubernur dan bupati atau stafnya, pimpinan berbagai biro dan bagian, seperti biro dan bagian hukum, organisasi, tata pemerintahan, keuangan, dan perekonomian. Selain itu tim juga mengunjungi pimpinan instansi otonom tingkat propinsi dan kabupaten yang terdiri dari DPRD, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Perkebunan, Dinas Pendapatan Daerah, dan Bappeda. Untuk melengkapi informasi, tim juga mengunjungi instansi vertikal yang masih ada, yaitu Kanwil Perindustrian dan Perdagangan dan Kantor BPS. Para pelaku dan pengamat ekonomi yang dikunjungi terdiri dari Pengurus Kadinda, Pengurus Gapkindo dan Gapki, pedagang berbagai tingkat, pengusaha dan supir angkutan, petani dan nelayan, redaktur dan wartawan koran di daerah, Pengurus lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan staf pengajar perguruan tinggi.

Tujuan studi ini adalah:

1. Mengamati dan menganalisis langkah-langkah pelaksanaan yang dilakukan oleh daerah dalam rangka implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Pengamatan diutamakan pada tiga isu penting, yaitu: 1) reorganisasi kewenangan, struktur pemda, dan kepegawaian, 2) penerimaan dan belanja pemda, dan 3) akuntabilitas institusi perwakilan serta proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik.
2. Melakukan dokumentasi secara sistematis (kualitatif dan kuantitatif) kasus-kasus yang menyangkut kaitan antara kebijakan daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah dengan kinerja pemerintah dalam pelayanan publik.
3. Mengamati dan menganalisis kesiapan masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya dan mekanisme DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat, agar berdampak pada perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan atas pelayanan publik oleh institusi pemerintah.

Manfaat yang diharapkan dari proses dan hasil studi ini adalah:

1. Membantu meningkatkan efektifitas dan percepatan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam upaya mengurangi resiko pergolakan daerah yang dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa dan mengurangi kepercayaan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia.
2. Menyediakan umpan balik yang cepat kepada pemerintah dan pihak-pihak yang berkompeten guna melakukan berbagai penyesuaian kebijakan dan tehnik pelaksanaannya.
3. Mendorong berkembangnya partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.
4. Percepatan perubahan kondisi sosial ekonomi penduduk melalui perubahan sikap para pejabat pusat dan daerah dalam mengelola pelayanan kepada masyarakat.

3. GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN

Wilayah Propinsi Sumut sebagian besar berada di daratan Pulau Sumatera, selebihnya berada di kepulauan yang meliputi Pulau Nias, Kepulauan Batu-batu, serta pulau-pulau kecil lainnya, baik di bagian barat maupun bagian timur Pulau Sumatera. Luas wilayahnya sekitar 71,7 ribu km², atau 3,7% dari luas wilayah Indonesia. Berdasarkan letak dan kondisi alamnya, Propinsi Sumut terbagi atas wilayah pantai barat, dataran tinggi, dan pantai timur. Danau Toba di Sumut adalah danau terbesar di Indonesia yang menjadi objek wisata andalan daerah ini.

Pada tahun 1999, jumlah penduduk Propinsi Sumut diperkirakan 11,9 juta jiwa. Jumlah ini menempatkan daerah ini sebagai propinsi keempat dengan penduduk terbanyak di Indonesia setelah Jawa Barat, Jawa Timur, dan Jawa Tengah. Kepadatan penduduknya rata-rata 167 jiwa/km², atau merupakan propinsi dengan penduduk terpadat kedua di Pulau Sumatera setelah Propinsi Lampung.

Secara administratif, Propinsi Sumut terbagi atas 13 kabupaten dan 6 kota, 252 kecamatan, 4.815 desa, serta 463 kelurahan. Tiga kabupaten di antaranya ditetapkan sebagai daerah sampel yang dikunjungi Tim SMERU, yaitu Karo, Simalungun, dan Deli Serdang.

Berdasarkan luas wilayahnya, Tapanuli Selatan merupakan kabupaten terluas, sebaliknya Karo adalah kabupaten terkecil di Propinsi Sumut. Sedangkan dua kabupaten sampel lainnya memiliki wilayah yang luasnya relatif sedang. Dilihat dari jumlah penduduknya, Kabupaten Deli Serdang berpenduduk paling banyak dan terpadat dibanding dengan kabupaten lainnya.

Tabel 2. Luas wilayah, penduduk, dan administrasi pemerintahan

Wilayah (Propinsi/Kabupaten)	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk /km ²	Jumlah Kabupaten/Kota	Jumlah Kecamatan	Jumlah Desa/Kelurahan
Propinsi Sumatera Utara	71.680	11.955.400	167	13/6	252	4.815/463
-- Kabupaten Karo	2.127	290.000	98	-	13	249/9
-- Kabupaten Simalungun	4.369	877.200	201	-	21	195/12
-- Kabupaten Deli Serdang	4.339	1.963.100	452	-	33	620/17

Sumber: -Statistik Indonesia, 1999.

-Sumatera Utara Dalam Angka, 1999.

Daerah Sumut dikenal sebagai pusat perkebunan di Indonesia. Usaha perkebunan di daerah ini dibuka sejak zaman penjajahan Belanda yang terkonsentrasi di wilayah perbatasan dengan Propinsi Riau, meliputi Kabupaten Tapanuli Selatan, Kabupaten Labuhan Batu, dan Kabupaten Asahan. Komoditi perkebunan utama yang dihasilkan antara lain kelapa sawit, karet, kelapa, kopi, kakao, dan tembakau. Komoditi kelapa, karet dan kopi masih didominasi oleh perkebunan rakyat, sebaliknya untuk komoditi kelapa sawit dan kakao lebih banyak dihasilkan oleh perusahaan perkebunan besar swasta (PPBS). Produksi minyak kelapa sawit dan karet Sumut, masing-masing memberikan kontribusi sebesar 65% dan 30% terhadap produksi total minyak kelapa sawit dan karet Indonesia.

Komoditi perkebunan merupakan andalan di tiga kabupaten sampel yang dikunjungi Tim SMERU, walaupun luas areal tanam dan produksinya relatif kecil. Kabupaten Deli Serdang dan Simalungun merupakan lumbung beras di Propinsi Sumut. Hampir 40% luas panen atau produksi padi di Propinsi Sumut berasal dari dua kabupaten ini. Di samping itu, keduanya juga merupakan penghasil berbagai jenis palawija seperti kacang tanah, kedele, dan kacang hijau. Sementara itu, Kabupaten Karo merupakan penghasil utama jagung dan berbagai jenis komoditi hortikultura. Produk sayuran dan buah-buahan dari kabupaten ini menjadi komoditi ekspor andalan Sumut, terutama ke Singapura dan Malaysia.

Perairan Sumut juga merupakan sumber perikanan potensial. Sebagian besar kabupaten di Sumut memiliki wilayah pantai. Pada tahun 1998 saja produksi perikanan laut Sumut mencapai 322 ribu ton, dan merupakan produsen ikan terbesar jika dibandingkan dengan produksi yang dicapai propinsi lain di Indonesia. Mengingat sebagian besar produk pertanian (perkebunan, tanaman pangan, perikanan) yang dihasilkan merupakan produk andalan ekspor, maka posisi Sumut sangat penting bagi perekonomian Indonesia.

Propinsi Sumut sudah mempunyai sarana pendukung perkembangan perekonomian yang cukup memadai. Sarana jalan di Sumut, misalnya, pada umumnya telah mencapai daerah pedesaan. Dari sekitar 23 ribu km panjang jalan di wilayah ini, 90% di antaranya merupakan jalan kabupaten dan kota. Pelabuhan laut antar negara dan antar pulau antara lain tersedia di Belawan, Tanjung Balai, dan Kuala Tanjung. Daerah Sumut juga mempunyai pelabuhan udara, yaitu Bandara Polonia.

Sarana pendidikan dari tingkat Sekolah Dasar (SD) hingga Sekolah Menengah Umum (SMU) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), tersedia dan tersebar sesuai dengan jumlah penduduk. Sebagai kabupaten dengan jumlah penduduk terbanyak, Kabupaten Deli Serdang, memiliki fasilitas pendidikan terbanyak setelah Kota Medan. Khusus untuk fasilitas SD selama tiga tahun terakhir jumlahnya menurun. Hal ini disebabkan adanya penyatuan kembali (*regrouping*) beberapa SD, karena jumlah muridnya terus berkurang. Berkurangnya jumlah anak usia SD ini agaknya merupakan indikasi dari keberhasilan program Keluarga Berencana (KB) dalam menekan angka kelahiran.

Sementara itu fasilitas pendidikan tinggi umumnya terpusat di Kota Medan. Selain perguruan tinggi negeri seperti Universitas Sumatera Utara (USU), Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan (IKIP), dan Institut Agama Islam Negeri (IAIN), di kota ini terdapat sekitar 100 perguruan tinggi swasta, atau 73% dari 137 perguruan tinggi swasta se-Kopertis Wilayah I. Namun demikian masalah kualitas dari pendidikan tinggi itu masih dipertanyakan dan diragukan oleh beberapa kalangan, sehingga banyak orang tua lebih memilih menyekolahkan anaknya ke Malaysia.

Hampir semua kabupaten di Sumut telah memiliki fasilitas Rumah Sakit Umum (RSU) milik pemerintah, kecuali di Kabupaten Tapanuli Tengah. Di sebagian besar kabupaten ditunjang pula oleh keberadaan RSU swasta. Demikian pula sarana kesehatan di tingkat kecamatan dan pedesaan jumlahnya cukup banyak, yaitu berupa pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas), Puskesmas Pembantu, Balai Pengobatan Umum, dan Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu).

II. KEWENANGAN, KELEMBAGAAN, DAN KEPEGAWAIAN

1. PENGANTAR

Proses tuntas atau bertahap. Secara umum pelaksanaan otonomi daerah diatur dengan UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua UU ini menetapkan bahwa pelaksanaan efektifnya dilakukan paling lambat Mei 2001 atau dua tahun sejak diundangkan. Kemudian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) No. IV/MPR/2000 merekomendasikan bahwa: a) bagi daerah yang sanggup melaksanakan otonomi secara penuh (tuntas) dapat segera memulai pelaksanaannya terhitung 1 Januari 2001 yang tercermin dalam APBN dan APBD, sedangkan b) bagi daerah yang belum mempunyai kesanggupan penuh dapat memulainya secara bertahap.

Dalam prakteknya, pelaksanaan otonomi di daerah sekarang ini tidak dapat dibedakan antara daerah yang melaksanakannya secara penuh dengan yang secara bertahap. Di satu pihak, berdasarkan UU No. 25, 1999 semua daerah dari segi anggaran telah secara penuh melaksanakan otonomi daerah. Di pihak lain, berdasarkan UU No. 22, 1999 semua daerah dari segi manajemen pemerintahan di luar keuangan belum secara penuh melaksanakan otonomi. Dengan keluarnya Keppres No. 181, 2000 tentang DAU Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Kota tahun 2001, maka dari segi anggaran, otonomi daerah dengan sendirinya sudah efektif berlaku mulai 1 Januari 2001. Sementara itu, dalam hal pelaksanaan UU No. 22, 1999 banyak daerah yang masih berada pada posisi persiapan, termasuk Propinsi Sumut serta kabupaten dan kota di propinsi ini yang dikunjungi Tim SMERU. Mereka masih mempelajari rumusan kewenangan yang akan dikerjakan dan mempersiapkan organisasi yang akan menanganinya. Dalam prakteknya, pelayanan pemerintahan di daerah pada umumnya masih dilakukan oleh dua jenis instansi, yaitu instansi otonom (dinas, badan, sekretariat daerah/setda) dan vertikal (kantor wilayah/kanwil dan kantor departemen/kandep).

2. KEWENANGAN DAN ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH

Dalam rangka mempersiapkan kelembagaan baru, Pemda Propinsi Sumut membentuk Tim Penataan/Penyusunan Organisasi Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota dalam Propinsi Sumut, berdasarkan Surat Keputusan (SK) Gubernur Sumut No. 061-1206.14/2000 tanggal 27 Maret, 2000. Dalam SK ini secara legal formal dimasukkan staf kanwil sebagai anggota kelompok kerja (pokja) tim penataan organisasi. Dengan demikian diharapkan penataan kelembagaan ini dapat dilakukan lebih baik dalam pengertian dapat mempertimbangkan kepentingan semua pihak.¹⁰ Jauh sebelumnya pemda juga telah

¹⁰ Dari delapan propinsi dan 12 kabupaten kota yang dikunjungi pelibatan instansi vertikal secara formal dalam SK Pemda tentang persiapan otonomi daerah baru kali ini ditemukan Tim SMERU. Di daerah lain, secara *de facto* pegawai instansi vertikal diikutkan dalam kegiatan persiapan otonomi daerah, tetapi tidak

membentuk Pokja Pengintegrasian Instansi Vertikal Menjadi Perangkat Daerah dengan SK Gubernur No. 061-3039.K/Tahun 1999, tanggal 20 Desember 1999. Pokja ini bertugas mempersiapkan proses penggabungan enam kanwil yang dilikuidasi.¹¹

Menurut seorang staf gubernur, dalam merestrukturisasi organisasi, pemda harus melakukannya dengan penuh pertimbangan kemanusiaan. Namun, dalam prakteknya pemda dihadapkan pada dilema, yaitu di satu sisi dengan struktur organisasi yang baru diharapkan pemda dapat bekerja efektif dan efisien, sementara di sisi lain harus memperhatikan semua pegawai yang sudah ada di daerah. Secara teoritis organisasi disusun berdasarkan tugas pokoknya, kemudian baru dicari orang yang akan melaksanakannya. Sekarang proses itu tidak sepenuhnya dapat dilakukan oleh pemda.

Hambatan yang dihadapi Pemda Sumut dalam penataan kelembagaan adalah:¹² 1) keluarnya PP tentang penetapan DAU terlambat; 2) jenis kewenangan kabupaten dan kota yang pelaksanaannya akan diserahkan kepada propinsi belum jelas; 3) penyerahan pegawai, pembiayaan, perlengkapan, dan dokumentasi (P3D) kanwil-kanwil oleh pemerintah pusat kepada propinsi belum tuntas.

Selain alasan administrasi di atas, faktor yang ikut menghambat adalah adanya pejabat propinsi yang terkesan masih mengharapkan agar otonomi dimulai di tingkat propinsi, tidak langsung ke kabupaten dan kota.¹³ Pada mulanya kabupaten dan kota, menurut seorang staf gubernur, sangat bersemangat melaksanakan semua kewenangan dengan harapan akan mendapat dana besar sesuai dengan besarnya kewenangan. Namun, setelah melihat DAU yang rendah, kabupaten dan kota mulai khawatir tentang kemampuan keuangan mereka dalam mendukung pelaksanaan kewenangannya. Beberapa pejabat propinsi bahkan memperkirakan nantinya akan banyak kabupaten dan kota yang menyerahkan kewenangannya ke propinsi. Pada saat itu bentuk hubungan antara propinsi dan kabupaten/kota akan menjadi jelas. Sekarang kedudukan propinsi terhadap kabupaten dan kota agak kabur, sebab kabupaten dan kota mempunyai hubungan timbal balik langsung dengan pusat.¹⁴ Dengan sendirinya daerah kabupaten dan kota cenderung menempatkan diri lebih sebagai daerahnya “pusat.”

Suasana ini membuat pejabat propinsi tidak merasa harus menyelesaikan rumusan organisasi propinsi secepat mungkin. Mereka mengharapkan segera diterbitkan PP tentang

secara *de jure*. Alasannya, karena pemda tidak dapat menyediakan anggaran untuk kegiatan yang dikerjakan oleh pegawai pusat/instansi pusat.

¹¹ Enam kanwil tersebut adalah: 1) Kanwil Penerangan, 2) Kanwil Koperasi dan PPK, 3) Kanwil Sosial, 4) Kanwil Pariwisata Seni dan Budaya, 5) Kanwil PU, dan 6) Kanwil Transmigrasi.

¹² Hambatan serupa juga banyak diungkapkan oleh pemda propinsi lain yang dikunjungi Tim SMERU.

¹³ UU No. 22, 1999 yang selanjutnya dirinci dalam PP No. 25, 2000 (tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom), pada dasarnya memberikan kewenangan yang lebih besar langsung ke kabupaten dan kota.

¹⁴ Ketidakjelasan hubungan antara propinsi dan kabupaten/kota ini terjadi juga di daerah lain. Gubernur Jawa Tengah, misalnya, mengindikasikan bahwa sebagai dampak dari pelaksanaan UU No. 22, 1999, maka 21 dari 35 bupati dan walikota tidak mau berkoordinasi dengan Gubernur Jawa Tengah (Harian *Kompas*, 18 April 2001).

kewenangan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang akan diserahkan kepada gubernur. Selain itu pejabat propinsi juga menginginkan agar ada pernyataan legal formal oleh departemen (pusat) untuk menyerahkan instansi kanwil yang mencakup penyerahan personil, perlengkapan/aset, pembiayaan, dan dokumen kepada pemda. Dengan demikian barulah pemda dengan leluasa dapat mereformasi atau menggabungkan instansi otonom dan instansi vertikal.

Bagaimanapun langkah-langkah persiapan telah dilakukan oleh pemda. Tim Penataan Organisasi Propinsi Sumut telah melakukan kajian atas kewenangan yang akan dijalankan dengan meminta masukan mengenai rincian kegiatan sesuai Pasal 33 PP No. 25, 2000 dari seluruh instansi tingkat propinsi, khususnya dinas dan kanwil.¹⁵ Berdasarkan masukan itu pemda menyusun konsep organisasi perangkat daerah, kemudian Gubernur Sumut mensosialisasikan konsep tersebut melalui SK Gubernur No. 061-1595.3/2000, tanggal 3 Oktober 2000. Konsep itu kemudian dibahas kembali oleh dinas dan kanwil terkait. Pengembangan konsep struktur organisasi menjadi raperda dilakukan oleh staf Setda dan diharapkan selesai pada Februari 2001. Raperda ini rencananya akan diajukan ke DPRD pada Maret 2001, diperkirakan struktur organisasi baru sudah dapat diimplementasikan paling lambat pada Mei 2001. Berdasarkan konsep yang ada sekarang struktur organisasi Propinsi Sumut dirancang terdiri dari 4 asisten, 12 biro, 20 dinas, 16 badan, dan 4 kantor (lihat Tabel 3). Organisasi ini kelihatannya belum sejalan dengan semangat otonomi daerah yang menempatkan titik berat kewenangan pada kabupaten dan kota.

Di tiga kabupaten yang dikunjungi, Tim SMERU menemukan tiga tingkat status perkembangan penyusunan organisasi pemda. Di Kabupaten Karo sudah ada rumusan rancangan perda organisasi hasil kerja pihak eksekutif, tetapi belum diserahkan kepada DPRD. Keterlambatan ini disebabkan karena pelantikan Bupati Karo tertunda selama sekitar delapan bulan. Bupati baru yang mempunyai latar belakang sebagai pengusaha ini, resmi bertugas mulai Desember 2000. Latar belakang Bupati ini agaknya mempengaruhi rancangan susunan organisasi pemda yang ingin dibuat ramping (lihat Tabel 3) dengan titik berat perhatian pada pelaksanaan tugas membantu memperlancar kegiatan iklim berusaha di daerah. Rencananya struktur organisasi Pemda Kabupaten Karo akan terdiri dari 2 asisten dan 7 bagian (sebelumnya ada 3 asisten dan 11 bagian), 13 dinas, 2 badan, dan 4 kantor. Keberhasilan usaha perampingan organisasi dengan orientasi ekonomi ini masih akan ditentukan dalam sidang-sidang DPRD.

¹⁵ Permintaan masukan dan kegiatan ini dituangkan dalam Surat Keputusan Gubernur No. 061-77733/2000 tanggal 12 Juni 2001, dan melalui beberapa rapat yang diselenggarakan khusus untuk itu.

Tabel 3. Bentuk dan jumlah organisasi pemda kabupaten^{*)}

	Propinsi	Karo	Simalungun	Deli Serdang
<u>Lembaga Sekretariat</u>				
1. Asisten	4	2	3	3
2. Bagian	12	7	10	11
<u>Lembaga Teknis</u>				
3. Dinas	20	13	15	18
4. Badan	16	2	5	7
5. Kantor	4	4	8	4

Keterangan: ^{*)} = Kecuali Kabupaten Deli Serdang, daerah lain masih berupa rancangan.

Sumber: Bagian Organisasi Setda masing-masing kabupaten.

Di Kabupaten Simalungun, perda tentang organisasi pemerintah daerah sudah disahkan DPRD, tetapi belum diundangkan dalam Lembaran Daerah. Dalam struktur organisasi pemda yang baru tersebut, lembaga teknis yang terdiri dari dinas, badan, dan kantor dirampingkan dari 39 menjadi 28 unit (lihat Tabel 3). Sejak tahun anggaran (TA) 1996/97 Simalungun termasuk sebagai daerah percontohan otonomi daerah yang bertitik berat di kabupaten berdasarkan PP No. 8, 1995 yang diamanatkan oleh UU No. 5, 1974. Dalam uji coba itu Pemda Kabupaten Simalungun berusaha merampingkan bentuk organisasinya menjadi 24 dinas, 12 badan, dan 3 kantor (39 unit kerja). Namun dalam pelaksanaannya Pemda Simalungun menghadapi banyak kesulitan, karena waktu itu penyerahan kewenangan oleh pemerintah pusat tidak secara penuh diikuti dengan penyerahan pembiayaannya. Oleh karena itu, dalam persiapan pelaksanaan kebijakan otonomi baru ini pemda terlihat berusaha merampingkan organisasinya.

Sementara itu perda tentang organisasi Pemda Kabupaten Deli Serdang sudah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Secara formal organisasinya sudah dibentuk dan pejabat pimpinan masing-masing unit sudah dilantik, kecuali untuk Dinas Pertanahan.¹⁶ Namun, dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan sehari-hari, tata kerjanya secara umum masih mengikuti keadaan sebelum reorganisasi. Kandep dan Cabang Dinas yang selama ini dikenal sebagai instansi pusat dan propinsi, masih terus melaksanakan tugasnya seperti biasa. Namun, pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas mereka sudah diberikan kepada bupati.

Dalam proses reorganisasi ini Pemda Kabupaten Deli Serdang menganut kebijakan ingin menyediakan posisi bagi semua pegawai di daerah. Hal ini terlihat, misalnya, di bidang pertanian dibentuk lima dinas, yaitu 1) tanaman pangan dan hortikultura; 2) perkebunan;

¹⁶ Belum dilantiknya Kepala Dinas Pertanahan bukan disebabkan adanya Keppres No. 95, 2000 yang diperkuat dengan Keppres No. 10, 2001 yang menempatkan kembali bidang ini sebagai kewenangan pusat, lebih dikarenakan masalah teknis. UU No. 22, 1999 telah mengatur bahwa bidang pertanahan menjadi kewenangan kabupaten/kota. Dengan demikian kedua Keppres ini sesungguhnya tidak bisa mengubah UU. Karenanya dalam waktu dekat Kabupaten Deli Serdang tetap akan melantik Kepala Dinas Pertanahannya. Sikap semacam ini diperlukan dalam rangka ketaatan dan penegakan hukum perundangan.

3) kehutanan; 4) peternakan dan kehewan; dan 5) perikanan dan kelautan. Sementara itu di bidang Pekerjaan Umum dibentuk tiga dinas, yaitu: 1) Bina Marga; 2) pengairan dan irigasi; dan 3) pemukiman, pengembangan wilayah, dan pertambangan. Kerampingan organisasi juga telah dipertimbangkan, tampak dari tidak dibentuknya dinas yang khusus mengelola pertambangan, karena potensi tambang dinilai tidak cukup besar.

3. ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN

Kesan bahwa pemda propinsi masih mengharap proses otonomi daerah dimulai di tingkat propinsi juga tampak dalam penanganan administrasi kepegawaian. Hal ini tercermin dari surat Setda Propinsi Sumut yang ditujukan pada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Menteri Keuangan. Dalam surat itu, Pemda Sumut menyampaikan dua hal, yaitu gaji pegawai dan pengangkatan pegawai. Mengenai gaji pegawai, pemda menyatakan bahwa anggaran belanja pegawai yang dilimpahkan dalam DAU ke setiap propinsi, kabupaten, dan kota akan menutup kemungkinan perpindahan pegawai negeri sipil (PNS) antar propinsi, kabupaten, dan kota. Pemda mengusulkan agar gaji pegawai tetap dilakukan oleh pusat, atau tidak termasuk dalam DAU. Dengan demikian peluang untuk mutasi antar kabupaten, kota, atau propinsi lebih terbuka.

Hal kedua yang disampaikan adalah tentang kewenangan bupati dan walikota untuk mengangkat dan memberhentikan pegawai sebagaimana diatur dalam PP No. 84, 2000 dan PP No. 96, 2000. Kewenangan ini dikhawatirkan akan berdampak pada beberapa hal berikut:

- 1) Norma dan standar dalam penetapan kenaikan pangkat mudah dilanggar dan memperbesar peluang korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), bahkan KKN diramalkan akan lebih parah dibandingkan ketika pegawai didrop dari pusat. Kemungkinan KKN ini besar karena tiga kewenangan berada di satu tangan yaitu mengangkat, menggaji, sekaligus memberhentikan pegawai.
- 2) Pemerintah (pusat dan propinsi) tidak dapat mengontrol administrasi kepegawaian, khususnya dalam hal kenaikan pangkat.
- 3) Perpindahan pejabat antar wilayah sulit dilakukan.

Usulan yang diajukan pemda propinsi adalah mengembalikan kewenangan pengangkatan pegawai ke sistem yang hampir mirip dengan sistem lama, yaitu kenaikan pangkat Golongan IVc sampai IVe ditetapkan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) atas usul Gubernur. Kekhawatiran pemda propinsi ini sudah terbukti. Sebagai contoh di Kabupaten Deli Serdang, pejabat eselon II yang seharusnya minimal golongan IVa, tetapi karena kebutuhan dan keterbatasan pegawai golongan IVa, pemda mengangkat delapan pegawai golongan IIIId untuk menempati posisi eselon II. Dalam hal ini pemda kabupaten tidak lagi mengajukan permohonan ke propinsi seperti yang biasa dilakukan sebelumnya.

Proses persiapan ke arah penggabungan instansi vertikal dengan instansi otonomi sudah dilakukan baik oleh pemda propinsi maupun kabupaten dan kota. Inventarisasi pegawai

instansi otonom dan instansi vertikal, sudah dilakukan oleh pemda propinsi dan pemda di tiga kabupaten yang dikunjungi Tim SMERU. Untuk tingkat propinsi, Tabel 4 memperlihatkan bahwa pelimpahan pegawai instansi vertikal (yang berasal dari 15 kanwil) akan menambah jumlah pegawai daerah tingkat propinsi menjadi 38.398 atau menjadi hampir empat kali lipat dari jumlah sebelumnya yang hanya 10.044 orang. Tambahan pegawai ini tentu saja berdampak pada meningkatnya kebutuhan anggaran rutin. Tambahan anggaran rutin pada tahun 2001 untuk menampung tambahan pegawai tersebut sebesar Rp133,3 milyar (lebih lanjut lihat Bab III). Persoalan lainnya adalah menyangkut keberadaan pegawai honorer di bekas instansi vertikal¹⁷ yang selama ini digaji oleh pusat. Kanwil Perkebunan, misalnya, mempunyai sekitar 200 pegawai yang masih berstatus sebagai tenaga honorer. Mereka ini seharusnya juga termasuk pegawai yang dilimpahkan ke pemda. Pemda memberikan alternatif kepada untuk melimpahkan tenaga honorer ini ke kabupaten dan kota. Persoalannya adalah apakah mereka mau bekerja di kabupaten dan kota, dan sebaliknya juga belum diketahui sejauh mana kabupaten dan kota bersedia menerima mereka.

Tabel 4. Jumlah pegawai pemda dan kanwil (pusat) di Propinsi Sumut

Instansi	Golongan				Jumlah
	I	II	III	IV	
Pemda	458	4.904	4.393	289	10.044
- Sekda	33	422	532	17	1.004
- Sekwan	4	27	46	1	78
- Badan/Lembaga	101	1.129	1.468	139	2.837
- Dinas	320	3.326	2.347	132	6.125
Kanwil ^{*)}	993	12.683	13.713	965	28.354
Jumlah	1.451	17.587	18.106	1.254	38.398

Keterangan: ^{*)} = Meliputi pegawai dari 6 bekas kanwil yang dilikwidasi dan 6 kanwil yang akan dilimpahkan.

Sumber: Biro Kepegawain Propinsi Sumut.

Selain melakukan inventarisasi pegawai, pemda juga sudah menyusun rencana kebutuhan pegawai dan kebutuhan eselon berdasarkan rancangan struktur organisasi yang sedang disusun. Tabel 5 memperlihatkan rencana kebutuhan pejabat struktural untuk Kabupaten Karo dan Kabupaten Simalungun. Dari hasil perhitungan rencana kebutuhan eselon pegawai, pemda kabupaten mengakui bahwa dari aspek eselon memang pegawai kabupaten belum siap untuk mengisi semua posisi yang ada dalam struktur organisasinya, terutama untuk tingkat kepala yang berstatus eselon II. Di Kabupaten Deli Serdang, misalnya, dari sisi persiapan otonomi daerah kabupaten ini paling maju dan fenomena kekurangan eselon ini sudah terlihat dengan dilantikannya pegawai golongan III/d untuk menduduki jabatan eselon II. Menurut peraturan yang ada, jabatan ini seharusnya diisi oleh pegawai golongan IVa. Pertanyaannya, apakah sistem eselon memang masih diperlukan di era otonomi.

¹⁷ Kebanyakan mereka sudah lama bekerja sebagai pegawai honorer, bahkan ada yang sudah 20 tahun.

Tabel 5. Rencana kebutuhan pejabat struktural Kabupaten Karo dan Kabupaten Simalungun

Kabupaten	Eselon ^{*)}						Jumlah
	IIa	IIb	IIIa	IIIb	IVa	IVb	
Karo	1	18	74	13	389	40	535
Simalungun	1	24	132	21	613	70	861

Keterangan: *) = Tidak termasuk sekolah dan RSU.

Sumber: Bagian Kepegawain Pemda Kabupaten Karo dan Kabupaten Simalungun.

Sejauh ini implementasi otonomi pada aspek kepegawaian masih menunggu terbentuknya organisasi baru. Selain transfer yang sudah dilakukan terhadap enam pegawai eks kanwil dan kandep yang dilikuidasi, pegawai instansi vertikal lainnya masih menjalankan tugasnya seperti biasa, meskipun gaji mereka sudah ditangani pemda melalui DAU. Di Kabupaten Deli Serdang, meskipun struktur baru sudah terbentuk, tetapi pegawai instansi vertikal masih melaksanakan tugas seperti biasa di instansi masing-masing.

Isu putra daerah juga mewarnai proses pelaksanaan otonomi, khususnya di lingkungan pemda kabupaten. Isu ini banyak terdengar di lingkungan pegawai instansi vertikal sehingga beberapa pegawai secara psikologis mengalami kecemasan. Adanya tuntutan putra daerah memang diakui oleh pemda, tetapi tuntutan ini sebenarnya berasal dari masyarakat yang mengharapkan adanya perhatian lebih besar terhadap putra daerah dan erat kaitannya dengan istilah setempat “*ahap*” (artinya: memahami atau mendalami masyarakat setempat dengan sepenuh hati tanpa harus dikaitkan dengan asal suku/etnis). Di Sumut tidak akan muncul tuntutan hanya atas dasar etnis semata, mengingat suku yang ada saat ini sangat beragam. Yang terpenting, dalam proses pengangkatan pejabat dilakukan secara terbuka dan dapat memenuhi konsep “*ahap*” tersebut. Menghadapi isu putra daerah, pemda akan tetap mengacu pada PP No. 84, 2000 dan PP No. 100, 2000 yang menyatakan bahwa penempatan pegawai harus sesuai dengan jenjang karir, pendidikan, kepangkatan, eselon, ditambah dengan kepercayaan dan kebijaksanaan Bupati.

III. ANALISIS KEUANGAN DAERAH: Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang berlaku efektif sejak 1 Januari 2001, struktur dan mekanisme Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) mengalami perubahan. Secara struktural, perubahannya terletak pada aspek dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah. Selama ini transfer uang dari pemerintah pusat diberikan dalam bentuk sumbangan daerah otonom (SDO) untuk pembiayaan rutin, dana pembangunan daerah (DPD), serta bagi hasil pajak dan bukan pajak. Sekarang, SDO dan DPD diganti dengan DAU, dan bagi daerah yang kaya akan SDA juga mendapat tambahan

berupa bagian dari bagi hasil SDA yang dimiliki daerah bersangkutan.¹⁸ Terkait dengan itu, jika sebelumnya mekanisme penggunaan dana pusat, termasuk peruntukannya sudah digariskan oleh pusat, sekarang penggunaan DAU dan dana perimbangan lainnya sepenuhnya menjadi kewenangan daerah.

Sebelum otonomi, selain adanya aliran dana langsung dari pusat ke pemda, juga ada sejumlah dana yang mengalir ke daerah melalui mekanisme anggaran sektoral yang dikelola oleh instansi vertikal di daerah (kanwil, kandep, atau badan). Dana-dana sektoral itu tidak menjadi bagian dari pembukuan APBD. Tetapi sekarang, setelah sebagian besar kewenangan telah dilimpahkan ke daerah, dan instansi vertikal di daerah akan dan telah menjadi bagian dari struktur pemda, maka aliran dana non-APBD tersebut dengan sendirinya terhenti.¹⁹ Dengan demikian, aliran dana dari pusat ke daerah di era kebijakan otonomi baru ini secara umum hanya dicerminkan oleh DAU. Sementara dana dari pusat dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK), sesuai dengan namanya sifatnya pun kasuistik sehingga tidak merupakan bagian integral APBD.

Uraian berikut merupakan rangkuman pandangan Pemda Propinsi Sumatera Utara dan tiga pemda kabupaten, yaitu Karo, Simalungun dan Deli Serdang dalam menyikapi persoalan anggaran daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

1. TINGKAT PROPINSI

Bagian Terbesar dari DAU Propinsi Sumut Digunakan untuk Anggaran Rutin. Keppres No. 181, 2000 telah menetapkan alokasi DAU untuk masing-masing daerah propinsi dan kabupaten/kota. Pemda Propinsi Sumut mendapatkan DAU sebesar Rp264,2 milyar. Aparat Pemda Sumut mengaku tidak mengetahui secara persis dasar perhitungan pemerintah dalam menetapkan jumlah DAU yang diterima Pemda Propinsi Sumut. Bagi pemda, jumlah DAU itu dirasakan masih kurang karena hampir dapat dipastikan jumlah itu hanya cukup untuk kebutuhan rutin birokrasi, khususnya gaji pegawai. Secara teoritis, Pemda Sumut menyatakan bahwa kewenangan pemerintahan sekarang makin banyak yang dipegang oleh pemda propinsi dan kabupaten, sementara DAU yang dialokasikan ke daerah hanya 25% dari penerimaan dalam negeri. Artinya, 75% lainnya tetap dipegang dan dikelola pemerintah pusat yang kewenangannya justru makin kecil. Lebih lanjut, banyak pejabat daerah menilai bahwa total keseluruhan DAU lebih rendah daripada jumlah seluruh dana pusat yang dulu (sebelum pelaksanaan UU No. 25, 1999) dialokasikan ke daerah. Sejauh ini memang belum diketahui berapa besar lagi dana APBN yang akan dimanfaatkan untuk kepentingan daerah, karena kewenangan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, misalnya, sampai sekarang belum diatur.

¹⁸ Mulai TA 2001 daerah memperoleh 20% bagi hasil dari PPh perseorangan, terdiri dari PPh orang pribadi dalam negeri dan PPh karyawan.

¹⁹ Di masa depan, walaupun PP tentang hal itu belum ada, dana semacam ini masih akan diterima daerah melalui program pusat melalui mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Terlepas dari belum jelasnya dana lain yang mungkin masih akan diterima oleh Pemda Sumut, data yang disajikan pada Tabel 6 menunjukkan SDO dan DPD yang diterima pada TA 1999/2000 mencapai Rp188 milyar, dan pada TA 2000 sebesar Rp238,5 milyar (untuk 9 bulan anggaran) atau setara dengan Rp317,9 milyar (untuk satu tahun anggaran). Jika angka realisasi TA 2000 dijadikan pedoman, maka Pemda Sumut seharusnya mendapat DAU minimal sebesar Rp317,9 milyar. Hal inipun harus disertai catatan bahwa pada TA 2000 Pemda Sumut tidak harus menanggung beban tambahan biaya untuk eks instansi vertikal. Tetapi dengan jumlah DAU hanya Rp264,2 milyar, termasuk pos pembiayaan untuk belanja rutin eks instansi vertikal, maka tidak mengherankan jika Pemda Sumut menyatakan bahwa jumlah DAU yang diterimanya tidak sebanding dengan kebutuhan.

TABEL 6. Sumber penerimaan APBD Propinsi Sumatera Utara, TA 1999/00-2001
(Juta Rupiah)

No.	U r a i a n	1999/00		2000 (9 bulan)		2001
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Rencana (Rp. Juta)
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	5.279,1	5.279,1	51.376,4		125.458,3
II.	Pendapatan Asli Daerah	156.514,7	187.597,5	147.249,0	256.886,7	357.823,3
A.	Pajak Daerah	132.186,6	164.689,6	110.132,3	236.257,7	334.474,3
B.	Retribusi Daerah	6.459,9	7.128,2	12.899,5	9.792,0	15.981,4
C.	Bagian Laba BUMD	4.135,8	4.009,2	3.840,0	3.826,0	4.225,0
E.	Penerimaan Lain-lain	13.732,4	11.770,5	20.377,2	7.011,0	3.142,6
III.	Bagi Hasil Pajak	32.597,3	38.578,8	25.159,0	33.040,2	38.936,0
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	19.905,8	20.748,2	11.915,2	17.085,1	17.639,0
V.	Subsidi Daerah Otonom	75.782,2	73.068,4	73.496,3	91.722,5	
VI.	Bantuan Pembangunan	123.370,5	114.936,2	139.370,0	146.732,0	
VII.	Pinjaman	75.718,0	75.718,0	212.866,3	0,0	
VIII.	Dana Alokasi Umum					264.420,0
	Jumlah APBD (I+.....+VIII)	489.167,6	515.926,2	661.432,2	545.466,5	804.276,6
	(tidak termasuk UKP)					
IX.	Urusan Kas & Perhitungan	14,990,4	12,389,3			

Sumber : Biro Keuangan Pemda Propinsi Sumatera Utara

Dalam daftar isian kegiatan daerah (Dikda) sementara, total anggaran rutin yang dibutuhkan untuk 9 instansi vertikal yang akan diserahkan kepada Pemda Sumut mencapai Rp133,3 milyar (meliputi gaji pegawai, belanja barang, pemeliharaan, dan perjalanan dinas). Dengan demikian berarti sekitar 50,5% DAU yang diterima Sumut digunakan untuk membiayai bekas instansi vertikal, sehingga DAU yang dapat dikatakan sebagai "transfer murni" dana pemerintah pusat kepada Pemda Sumut hanya sebesar Rp131,1 milyar. Jumlah ini jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan SDO dan DPD yang diterima pemda Sumut pada TA 2000.

Oleh karena itu, aparat Pemda Sumut berpendapat bahwa meskipun telah berotonomi, komponen belanja untuk pegawai sebaiknya tidak diambil dari DAU, jadi dibayar secara langsung oleh pusat ke yang bersangkutan di daerah. Masalahnya, meskipun APBD terlihat besar karena adanya DAU, tetapi dalam kenyatannya sebagian besar dari anggaran tersebut hanya untuk biaya pegawai. Kondisi demikian tidak mencerminkan kemampuan keuangan

daerah yang sebenarnya. Selain itu, bila gaji pegawai tetap dipegang oleh pemerintah pusat, penanganan aspek mutasi pegawai antar daerah akan menjadi lebih mudah.

Menghadapi kondisi seperti ini, Pemda Sumut telah mengirim surat kepada pemerintah pusat untuk meminta tambahan DAU sebesar Rp170 milyar. Namun, sampai sekarang pemerintah pusat belum menjawab surat tersebut. Jika pemerintah pusat tidak mengabulkan permintaan ini, maka Pemda Sumut akan tetap mempertahankan struktur RAPBD 2001. Dalam RAPBD ini anggaran belanja rutin sebesar 63,7%, atau hampir dua kali lipat anggaran pembangunan. Dibandingkan dengan TA 2000, proporsi belanja rutin TA 2001 meningkat cukup signifikan, karena pada TA 2000 proporsi belanja rutin hanya 52,3%. Akibatnya, proporsi untuk belanja pembangunan menjadi lebih kecil. Perubahan struktur proporsi tersebut terlihat makin besar jika dibandingkan dengan TA 1999/2000. Pada TA 1999/2000 realisasi anggaran pembangunan mencapai 55% dari APBD (lihat Lampiran A). Kondisi RAPBD TA 2001 Propinsi Sumut berkecenderungan mengukuhkan tesis bahwa Indonesia memang merupakan “negara birokrasi”.

Masih terkait dengan persoalan anggaran belanja pembangunan, Lampiran A juga menunjukkan bahwa selama tiga TA terakhir, proporsi alokasi belanja untuk masing-masing sektor tidak banyak mengalami perubahan. Pelaksanaan otonomi daerah ternyata tidak serta-merta mengubah orientasi daerah dalam mengelola pembangunan daerahnya sesuai dengan potensi ekonomi yang menjadi andalan daerah bersangkutan. Belum terlihat adanya pergeseran skala prioritas pembangunan yang sejalan dengan keunggulan komparatif yang dimiliki Sumut. Sektor pertanian, khususnya perkebunan, selama ini telah menjadi sektor andalan dengan memberi kontribusi sekitar 25% PDRB. Tetapi anggaran belanja pembangunan yang secara langsung dialokasikan kepada sektor ini ternyata tidak banyak mengalami perubahan. Dalam tiga TA terakhir, Sektor Pertanian dan Kehutanan, hanya mendapatkan alokasi anggaran Rp15 milyar atau sekitar 5-7% dari total anggaran pembangunan. Sebelum otonomi, jumlah anggaran sebesar ini kemungkinan sudah dianggap memadai karena masih ada tambahan dari anggaran sektoral yang ditangani oleh instansi vertikal. Tetapi di era otonomi, di mana anggaran sektoral belum jelas keberadaannya, maka jumlah anggaran tersebut mungkin tidak sesuai lagi dengan kebutuhan. Bagi Pemda Sumut, persoalan itu merupakan dilema. Dengan anggaran yang terbatas, penambahan alokasi anggaran kepada suatu sektor tertentu secara otomatis akan mengurangi anggaran sektor lainnya secara signifikan.

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Sumut. Mengingat jumlah DAU yang diterima dianggap kurang memadai, maka komponen penerimaan daerah yang kemudian dianggap dapat menjadi kompensasi dan relatif mudah dikelola adalah komponen penerimaan yang bersumber dari PAD. Akibatnya, di kalangan pemda umumnya timbul persepsi bahwa kemampuan keuangan pemda dalam melaksanakan otonomi daerah pada akhirnya “sangat tergantung pada PAD”. Pemahaman demikian telah mendorong banyak pemda untuk menciptakan atau meningkatkan berbagai sumber PAD, baik berupa pajak, retribusi maupun bentuk-bentuk pungutan lainnya yang dianggap sah oleh pemda.

Untuk Pemda Propinsi Sumut, sejauh ini langkah-langkah memperbesar PAD memang belum terlihat berlebihan. Selain karena pemda masih disibukkan oleh urusan penataan

organisasi, pemda juga cenderung bersikap hati-hati dalam mengeluarkan kebijakan yang terkait dengan PAD. Alasannya, masih banyak rincian aturan pelaksanaan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 yang belum dikeluarkan oleh pusat. Kalau sekarang pemda menerbitkan suatu kebijakan, ada kemungkinan kebijakan itu akan bertabrakan dengan peraturan yang akan dikeluarkan oleh pusat. Atau, peraturan yang dikeluarkan bisa juga bertabrakan atau tumpang tindih dengan kepentingan pemerintah kabupaten/kota. Di samping itu, ada pula kekhawatiran bahwa peningkatan PAD melalui peningkatan pajak dan retribusi daerah (baik tarif maupun jenisnya) akan berbenturan langsung dengan masyarakat. Oleh karena itu, meskipun upaya peningkatan PAD merupakan agenda yang penting dan mendesak, Pemda Sumut masih bersikap menunggu keputusan-keputusan lebih lanjut yang akan dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Meskipun demikian tidak berarti bahwa Pemda Sumut tidak memikirkan atau merencanakan upaya untuk meningkatkan PAD. Lampiran B memperlihatkan bahwa kontribusi PAD terhadap APBD memegang peranan yang makin penting. Jika pada TA 2000 PAD ditargetkan hanya memberikan kontribusi sebesar 22,3%, maka pada TA 2001 target tersebut ditingkatkan mencapai 44,5%. Untuk mencapai target ini, beberapa langkah yang sudah dan akan ditempuh Pemda Sumut, di antaranya adalah:

- a) Pada 3 Januari 2001, Gubernur Sumut mengeluarkan SK No.511.2/000/k/2001 tentang harga dasar lelang ikan di Propinsi Sumut sebagai basis pungutan retribusi sebesar 5%.
- b) Pemda Sumut merencanakan membentuk Samsat (sistim administrasi satu atap) kelautan untuk mengefektifkan pemungutan retribusi yang diatur dalam Perda No. 7, 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan dan Perda No. 6, 1999 tentang Retribusi Pengujian Kapal. Pemda Sumut juga merencanakan melakukan revisi terhadap Perda No. 7, 1999 dengan menaikkan tarif retribusi dari Rp25/kg menjadi Rp75/kg ikan yang terjual. Selain aspek ini, aspek kelautan/perikanan yang sedang dijangkau untuk menambah penerimaan daerah antara lain adalah penggunaan dermaga kapal ikan, alur pelayaran, kendaraan bermesin di atas air, eksplorasi dan eksploitasi sumber daya laut.
- c) Ada beberapa draft usulan yang telah dirancang untuk sumber penerimaan PAD baru.²⁰
- d) Pemda telah melakukan pendekatan dengan BUMN (PTPN, Pelindo, PLN, Telkom, dan lain-lain) untuk mendapat bagian atas keuntungan yang diperoleh BUMN yang beroperasi di Propinsi Sumut.

²⁰ Dengan alasan PP pendukung pelaksanaan UU No. 34, 2000 belum keluar, dan raperdanya masih dalam bentuk konsep, responden tidak bersedia untuk menyerahkan raperda tersebut kepada pihak lain.

2. TINGKAT KABUPATEN

Dibandingkan dengan pemerintahan propinsi, pemerintahan kabupaten dan kota mempunyai urgensi yang lebih langsung terhadap aspek keuangan daerah. Hal ini dikarenakan otonomi daerah secara nyata dan operasional lebih banyak dibebankan pada tingkat kabupaten dan kota. Oleh karena itu, aspek pembiayaan menjadi faktor penentu keberhasilan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Kabupaten Simalungun

Pemda Kabupaten Simalungun menempatkan kemampuan keuangan daerah sebagai faktor yang sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Pemikiran itu didasari oleh asumsi bahwa dengan adanya tambahan kewenangan yang cukup banyak, pemda akan membutuhkan anggaran yang makin banyak pula. Dengan kata lain, pelaksanaan otonomi daerah paralel dengan kebutuhan tambahan anggaran belanja, baik rutin maupun pembangunan. Tentang hal ini, salah seorang kepala dinas di Kabupaten Simalungun menyatakan bahwa salah satu indikator kemampuan daerah dalam berotonomi adalah kemampuan PAD-nya. Makin tinggi PAD suatu daerah, makin tinggi peluang keberhasilannya untuk menjalankan otonomi daerah.

Struktur Penerimaan Daerah. Meskipun berdasarkan UU No. 5, 1974, Kabupaten Simalungun merupakan kabupaten percontohan otonomi, namun persiapan kabupaten ini dalam pelaksanaan otonomi daerah saat ini masih tergolong lambat. Pada bulan Maret 2001, penataan struktur organisasi masih dalam proses, akibatnya APBD TA 2001 belum dapat diputuskan secara definitif. Menurut perkiraan Bagian Keuangan, APBD tersebut kemungkinan baru bisa ditetapkan pada bulan April 2001 bersamaan dengan penetapan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) yang baru. Terlepas dari persoalan keterlambatan penyusunan APBD 2001 ini, data yang disajikan pada Tabel 7 menunjukkan bahwa struktur APBD Kabupaten Simalungun selama ini didominasi oleh transfer dana dari pusat.

Pada TA 1999/2000 dan TA 2000, jumlah komponen dana dari pusat dalam bentuk SDO dan DPD masing-masing Rp134 milyar dan Rp142 milyar, atau 84% dan 86% dari APBD (TA 1999/2000 Rp161 milyar dan TA 2000 Rp166 milyar). Sementara itu, realisasi nominal perolehan PAD dalam TA 1999/2000 dan TA 2000 masing-masing Rp5 milyar dan Rp5,1 milyar, atau sekitar 4% dari nilai APBD. Oleh karena itu, upaya meningkatkan PAD merupakan suatu keharusan dan hal ini bahkan telah dijadikan salah satu misi Pemda Kabupaten Simalungun di era otonomi.

Untuk TA 2001, Kabupaten Simalungun menerima alokasi DAU dalam jumlah besar, yaitu Rp260,3 milyar, lebih besar dari target total APBD TA 2000 yang jumlahnya hanya setara²¹ dengan Rp221,8 milyar. Menurut perkiraan Bagian Keuangan, total kebutuhan anggaran untuk belanja rutin pada TA 2001 mencapai Rp192 milyar, terdiri dari anggaran untuk gaji pegawai Rp183 milyar dan anggaran non-gaji Rp9 milyar. Dengan demikian,

²¹ Disebut "setara" karena periode TA 2000 hanya 9 bulan, bukan 12 bulan.

dari jumlah DAU sebesar Rp260,3 milyar tersebut ada sisa sebanyak Rp68,3 milyar yang dapat digunakan untuk anggaran pembangunan. Dibandingkan dengan target belanja pembangunan pada TA 2000 yang besarnya Rp47,8 milyar (setara dengan Rp63,7 milyar), maka dapat dikatakan bahwa kebutuhan anggaran pembangunan Kabupaten Simalungun telah tercukupi. Di samping itu Kabupaten Simalungun masih menerima dana dari PAD serta bagi hasil pajak dan bukan pajak yang pada TA 2000 mencapai Rp24,3 milyar. Dengan demikian, dalam melaksanakan otonominya Pemda Kabupaten Simalungun tidak akan mengalami kekurangan dana. Namun demikian, perhitungan angka-angka ini ternyata tetap tidak menyurutkan niat Pemda Simalungun untuk memacu peningkatan PAD. Menurut staf Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda), target PAD pada TA 2001 adalah Rp11 milyar atau hampir dua kali lipat dibandingkan dengan realisasi PAD TA 2000.

Tabel 7. APBD Kabupaten Simalungun, TA 1999/2000 – 2000

No.	U r a i a n	1999/00		2000	
		Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)	Rencana (Rp. Juta)	Realisasi (Rp. Juta)
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	201,1	201,1	517,6	n.a
II.	Pendapatan Asli Daerah	7.063,0	5.012,0	6.868,2	5.123,4
A.	Pajak Daerah	4.788,0	3.349,8	4.682,3	3.192,2
B.	Retribusi Daerah	1.645,3	1.344,6	1.647,9	1.575,6
C.	Bagian Laba BUMD	309,0	0,0	0,0	0,0
E.	Penerimaan Lain-lain	320,7	317,6	538,0	355,6
III.	Bagi Hasil Pajak	18.010,0	16.918,9	15.456,3	18.256,8
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	1.474,3	1.369,4	1.399,0	992,3
V.	Subsidi Daerah Otonom	97.884,7	94.347,7	100.775,6	n.a
VI.	Bantuan Pembangunan	36.448,0	27.187,8	41.321,9	n.a
	Jumlah APBD (I+.....+VI)	161.081,1	145.036,9	166.338,6	n.a
	(tidak termasuk UKP)				
VII.	Urusan Kas & Perhitungan	19.318,3	18.909,6	18.817,4	n.a

Sumber: Bagian Keuangan Pemda Kabupaten Simalungun.

Alasan Pemda Simalungun atas usaha meningkatkan PAD ini lebih berorientasi politis daripada ekonomi praktis, karena pengelolaan PAD cenderung dianggap sebagai simbol kemandirian daerah, termasuk kemandirian dalam soal urusan keuangan. Akibatnya, meskipun DAU yang diterima telah mencukupi kebutuhan, tetapi karena dana ini tidak murni berasal dari daerah, maka Pemda Simalungun masih memandang perlu untuk menggali sumber penerimaan yang berasal dari daerah sendiri. Berdasarkan pandangan ini, maka setelah raperda mengenai kewenangan disahkan oleh DPRD pada bulan Februari 2001, agenda Pemda Simalungun berikutnya adalah membahas dan merumuskan puluhan raperda yang memungkinkan pemda dapat menambah PAD-nya. Dari 32 raperda yang telah dirumuskan, 17 di antaranya raperda baru, sisanya adalah perubahan dari perda yang sudah pernah berlaku. Sebagian besar raperda baru tersebut ditujukan untuk memperbesar pemasukan PAD yang terdiri dari pajak, retribusi, sumbangan pihak ke tiga, dan berbagai

bentuk perijinan.²² Jika semua raperda ini disetujui oleh DPRD, maka sumber penerimaan PAD yang murni berasal dari “kreasi” daerah akan menjadi sekitar 43 jenis (pada TA 2000, jumlah pajak dan retribusi daerah yang tercantum dalam PAD sudah mencapai 26 jenis).

Sektor Perkebunan Sebagai Objek PAD. Di antara raperda baru yang banyak mendapat perhatian Pemda Simalungun yang diperkirakan akan menjadi primadona sumber penerimaan PAD, adalah raperda mengenai kontribusi perusahaan perkebunan negara dan swasta.²³ Meskipun disebut kontribusi, tetapi konsep raperda yang dimaksud menunjukkan bahwa pungutan tersebut identik dengan pajak. Dalam raperda yang mengatur pungutan ini dinyatakan bahwa setiap usaha perkebunan negara, perkebunan swasta dan perorangan, wajib memberikan kontribusi kepada pemerintah daerah. Besaran tarif kontribusi diperkirakan sekitar 1% - 2% dari harga yang berlaku di pasar. Menurut Dinas Pendapatan, jika pungutan ini nanti berlaku, Pemda Simalungun akan mendapatkan tambahan penerimaan tidak kurang dari Rp 5 milyar per tahun. Karena optimisme ini, maka target PAD TA 2001 ditetapkan hampir dua kali lipat dari perolehan PAD tahun sebelumnya.

Dalam hal jenis komoditi yang diwajibkan untuk memberikan kontribusi, komoditi kelapa, pinang, dan kemiri merupakan komoditi yang dihasilkan oleh rakyat. Dengan demikian raperda ini sebenarnya tidak hanya ditujukan untuk perusahaan perkebunan saja, tetapi juga untuk semua masyarakat yang memproduksi komoditi yang dianggap komersial oleh pemda. Meskipun masih harus menunggu keputusan DPRD dan Bupati untuk pengesahan raperda, tetapi ada isyarat bahwa pungutan itu tersebut akan terlaksana. Indikasinya dapat disimak dari keterangan seorang staf Pemda Simalungun yang menyatakan bahwa pemda sedang melakukan pengkajian untuk membangun pos-pos retribusi. Pos-pos ini didirikan sebagai tempat pembayaran retribusi atas komoditi produksi pertanian, perkebunan, perikanan, kehutanan, peternakan rakyat yang tidak diolah atau diperdagangkan melalui perusahaan. Oleh karena itu, jika raperda tersebut berlaku, maka dapat diperkirakan bahwa semua komoditi hasil bumi yang diperdagangkan, baik yang dihasilkan oleh perusahaan maupun oleh rakyat, akan dikenai pungutan oleh Pemda Simalungun.

UU No. 25, 1999 Dinilai Tidak Adil. Terlepas dari konteks substansi apakah bentuk pungutan kontribusi itu nanti akan “*contra productive*” terhadap pelaksanaan otonomi daerah, timbulnya gagasan untuk membuat ketentuan seperti itu banyak dipicu oleh keberadaan UU No. 25, 1999 yang dinilai daerah sebagai tidak adil. Masalahnya, UU ini hanya mengatur soal bagi hasil keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang bersumber dari SDA seperti minyak bumi, gas alam, dan kehutanan. Sementara itu, untuk sektor perkebunan yang lahannya juga berbasis pada lahan kehutanan dan merupakan

²² Jumlah pungutan ini mungkin masih akan terus bertambah. Dispenda, misalnya merencanakan untuk memberlakukan kembali retribusi dispensasi jalan dan uang leges.

²³ Ranperda mengenai Kontribusi PTPN dan PPBS dapat dianggap sebagai modifikasi dari Perda No. 38, 1995 tentang Ijin Usaha Pengelolaan Perkebunan. Keduanya mengacu pada hal yang sama, yakni upaya Pemda untuk menarik manfaat langsung atas keberadaan usaha perkebunan sebagai sumber penerimaan daerah. Perda ini sendiri belum sempat efektif berlaku karena dibatalkan oleh UU No. 18, 1997.

satu-satunya potensi yang besar bagi daerah seperti Kabupaten Simalungun, sama sekali tidak diakomodir dalam UU tersebut. Oleh karena itu, ketentuan tentang kontribusi PTPN/PPBS yang beroperasi di Kabupaten Simalungun sengaja dibuat sebagai upaya mencari terobosan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Upaya Pemda Simalungun yang seakan ingin “memajaki” semua aktivitas ekonomi masyarakat seperti dicerminkan oleh banyaknya raperda dan perda di atas,²⁴ bukannya tidak mendapat “perlawanan” dari kalangan dalam Pemda sendiri. Dinas Perdagangan, misalnya, sangat berkeberatan dengan adanya berbagai pungutan yang sedang dan akan dikenakan terhadap komoditi yang diperdagangkan. Bagi sektor perdagangan, semua jenis pungutan di atas merupakan pengganggu mekanisme pasar yang tidak sepatutnya dilakukan pemda. Kemandirian dalam otonomi daerah tidak dengan sendirinya dapat melegitimasi pemda dan DPRD untuk membuat peraturan yang pada akhirnya dapat membebani masyarakat. Menurut beberapa staf Dinas Perdagangan, untuk memperkuat basis keuangan daerah, tidak harus selalu melalui pungutan pajak dan retribusi daerah. Dalam era otonomi ini, birokrat pemda harus mampu berencana dan bertindak layaknya seorang *entrepreneur*, dan pemda sebagai institusi harus mampu bertindak layaknya *enterprise*. Dengan menyadari posisinya sebagai daerah yang berbasis perkebunan, Dinas Perdagangan menyarankan bahwa untuk memperkuat basis keuangannya, Pemda Simalungun sudah saatnya merencanakan secara serius membuat pabrik CPO sendiri, *trading house*, dan sebagainya.

Kabupaten Karo

Struktur APBD. Pelaksanaan otonomi daerah telah membawa perubahan besar dalam penerimaan Kabupaten Karo, baik perubahan struktural maupun perubahan besaran nominal APBD. Tabel 8 menunjukkan bahwa pada TA 2000, sebelum era otonomi, realisasi penerimaan yang tercapai hanya sebesar Rp77,6 milyar (angka-angka untuk TA 2000 disetarakan menjadi satu tahun kalender). Secara struktural komponen utama penerimaan APBD ini terdiri dari PAD sebesar Rp7,1 milyar (9%), bagi hasil (pajak dan bukan pajak) Rp7,3 milyar (10%), dan transfer dana dari pemerintah pusat dalam bentuk SDO dan DPD sebesar Rp60,9 miliar (78%). Sementara itu, jika dilihat dari komposisi realisasi pembelanjanya, bagian terbesar ternyata hanya dihabiskan untuk belanja rutin, yakni Rp56,3 milyar (79,7%), sehingga yang tersisa untuk belanja pembangunan sebesar Rp14,4 miliar (20,3%). Dari total biaya rutin ini, sebagian besar (Rp48,4 milyar atau 86%) digunakan untuk belanja pegawai (gaji). Sedangkan untuk belanja pembangunan, alokasi yang diperuntukkan bagi sektor pertanian –sektor yang selalu didengungkan pemda sebagai primadona Kabupaten Karo– ternyata hanya sebesar Rp984,7 juta (6,9%). Jumlah ini pun masih harus dibagi dengan sektor kehutanan (lihat Tabel 9).

²⁴ Secara berseloroh seorang responden menyatakan: “Hanya aktivitas tidur saja yang tidak terkena pajak dan retribusi. Tapi kalau tidurnya keterusan, akan terkena juga Retribusi Pemakaman.”

Tabel 8. APBD Kabupaten Karo, TA 2000 – 2001 (Juta Rupiah)

No	Uraian	TA 2000 (bulan)		TA 2000 (12 bulan)		TA 2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	1.719,2	1.719,2	2.292,3	2.292,3	5.198,6
II.	Pendapatan Asli Daerah	6.123,8	5.317,1	8.165,1	7.089,5	4.007,8
A.	Pajak Daerah	1.395,6	1.292,3	1.860,8	1.723,1	1.811,9
B.	Retribusi Daerah	1.626,6	1.454,7	2.168,8	1.939,6	2.099,0
C.	Bagian Laba BUMD	60,0	0,0	80,0	0,0	60,0
E.	Penerimaan Lain-lain	3.041,6	2.570,1	4.055,5	3.426,8	36,9
III.	Bagi Hasil Pajak	3.325,3	4.539,7	4.433,7	6.052,9	3.533,0
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	130,0	970,8	173,3	1.294,4	60,0
V.	Subsidi Daerah Otonom	31.301,5	36.879,3	41.735,3	49.172,4	0,0
VI.	Bantuan Pembangunan	8.811,2	8.811,2	11.748,3	11.748,3	7.289,2
VII.	Pinjaman	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VIII.	Dana Alokasi Umum					92.490,0
	Jumlah APBD (I+...+ VIII) (tidak termasuk UKP)	51.411,0	58.237,3	68.548,0	77.649,7	112.578,6

Sumber: Bagian Keuangan Pemda Kabupaten Karo.

Tabel 9. Komposisi belanja Kabupaten Karo, TA 2000 – 2001 (Juta Rupiah)

No	Uraian	TA 2000 (realisasi)		TA 2001
		9 bulan	12 bulan	Rencana
I	Belanja Rutin	42.241,5	56.322,0	93.606,0
1	Pegawai	36.318,2	48.424,27	80.956,0
2	Barang	3.019,3	4.025,77	4.025,2
3	Pemeliharaan	489,3	652,37	769,0
4	Perjalanan	293,5	391,28	463,5
5	lain-lain	1.423,2	1.897,60	5.006,8
6	Tidak masuk bag lain	608,5	811,40	
7	tidak tersangka	89,5	119,33	
8	Belanja Non Pegawai			2.385,4
II	Belanja Pembangunan	10.781,4	14.374,67	15.169,4
1	Sektor Pertanian dan Kehutanan	738,5	984,7	9.252,5
	a. Proyek NSRP			9.089,2
	b. PPL Pertanian			163,3
2	Sektor Lainnya	10.042,9	13.390,53	5.916,9
	Total Belanja	53.222,9	70.697,2	108.775,3

Sumber: Bagian Keuangan Pemda Kabupaten Karo.

Struktur penerimaan tersebut menggambarkan bahwa ketergantungan daerah terhadap dana dari pemerintah pusat sangat besar. Kondisi demikian merupakan konsekuensi logis dari sistem pemerintahan sentralistis yang selama ini dikembangkan. Sementara itu, jika dilihat dari struktur pembelanjaannya dapat ditarik suatu perspektif bahwa proporsi

anggaran untuk biaya birokrasi ternyata jauh lebih besar dari pada biaya yang dialokasikan untuk kebutuhan yang langsung bersentuhan dengan kepentingan rakyat.

Memasuki era otonomi (TA 2001), besaran nominal RAPBD Kabupaten Karo melonjak tajam, yaitu menjadi Rp112,6 milyar atau meningkat sebesar 66% dibandingkan TA 2000. Peningkatan ini tidak lain karena DAU yang dialokasikan untuk kabupaten ini mencapai Rp92,5 milyar atau 82% dari total APBD. Agaknya, karena penerimaan dari pusat meningkat, maka pemda membuat target perolehan PAD yang lebih rendah dari TA sebelumnya, yaitu hanya sebesar Rp4 milyar. Demikian juga target perolehan penerimaan dari pos bagi hasil pajak dan bukan pajak menurun cukup signifikan, yaitu dari Rp7,3 milyar pada TA 2000 menjadi hanya Rp3,6 milyar pada TA 2001. Perubahan-perubahan dalam pos-pos penerimaan ini (juga karena faktor DAU) mengakibatkan komposisi struktur APBD Kabupaten Karo mengalami perubahan cukup besar. PAD misalnya, sekarang kontribusinya terhadap APBD tinggal 4%.

Khusus mengenai PAD, penurunan target yang cukup besar tersebut terutama disebabkan oleh menurunnya perkiraan dari pos penerimaan lain-lain. Pada TA 2000, pos ini memberikan kontribusi sebesar Rp3,4 milyar, tapi sekarang hanya ditargetkan sebesar Rp37 juta. Sedangkan untuk pos penerimaan dari pajak dan retribusi daerah, jumlah yang ditargetkan pada era kebijakan baru otonomi ini ternyata relatif tidak berbeda dengan era sebelumnya. Pada TA 2000, realisasi penerimaan dari pos ini masing-masing sebesar Rp1,7 milyar dan Rp1,9 milyar. Untuk TA 2001, jumlah yang ditargetkan masing-masing hanya sebesar Rp1,8 milyar dan Rp2 milyar. Dari angka-angka ini terlihat bahwa peningkatan PAD (setidaknya untuk tahun 2001 ini) belum menjadi agenda penting bagi Pemda Karo dalam melaksanakan kewenangan otonominya. Tetapi hal ini tidak berarti bahwa pemda tidak membutuhkan tambahan pembiayaan. Setidaknya ada dua alasan yang melatarbelakangi fenomena ini. Pertama, Perda SOTK belum disahkan, sehingga perhatian pemda masih terfokus pada masalah ini. Oleh karena itu, persoalan yang menyangkut kebijakan pungutan daerah, seperti rencana pengajuan raperda atas perubahan seluruh perda tentang pajak daerah (6 buah) dan retribusi daerah (16 buah) terpaksa ditunda. Kedua, menurut Pemda Karo kondisi obyektif masyarakat masih mengalami dampak krisis ekonomi, sehingga apabila pemda mengambil kebijakan untuk menaikkan PAD secara drastis, terutama yang bersumber dari pajak dan retribusi, maka tentu akan menambah beban masyarakat. Dengan dua alasan itu, maka usaha meningkatkan PAD cenderung ditunda dulu.

Namun demikian, upaya ke arah peningkatan PAD sudah mulai dipikirkan oleh Pemda Karo, baik berupa keinginan menghidupkan kembali beberapa bentuk pungutan yang pernah dihapus sesuai dengan UU No. 18, 1997, maupun menciptakan jenis pungutan baru. Di antaranya adalah memberlakukan "Retribusi Pemakaian Jalan Kabupaten" (nama lain dari Retribusi Izin Penggunaan Jalan mobil barang/truk bertonase 3.000 kg ke atas yang sudah dihapus). Terkait dengan jenis retribusi ini, pemda juga merencanakan memungut "Retribusi Kendaraan Angkutan Barang yang Masuk Inti Kota." Jenis retribusi yang terakhir ini nampaknya akan bersifat pemaksaan, karena pada kenyataannya tidak ada jalan alternatif yang tidak melalui inti atau pusat kota. Retribusi ini diperkirakan akan

tumpang tindih dengan “Retribusi Pemakaian Jalan Kabupaten” karena objek pungutannya sama, yaitu kendaraan/truk angkutan barang. Pungutan lain yang sedang dirancang adalah “Pajak Hasil Bumi yang Dibawa Keluar Kabupaten Karo” (modifikasi dari Retribusi Pangkalan yang juga sudah dihapuskan). Perubahan bentuk pungutan retribusi menjadi pungutan pajak mungkin mengindikasikan bahwa orientasi Pemda lebih cenderung pada aspek pungutannya dari pada aspek penyediaan pelayanan kepada masyarakat. Potensi sumber penerimaan lain yang akan digali adalah dari sub-sektor peternakan melalui penciptaan pungutan “Retribusi Pemeriksaan Kesehatan, Vaksinasi dan Observasi Hewan”.²⁵

Struktur Belanja TA 2001. Seiring dengan adanya perubahan besar yang terjadi dalam aspek penerimaan, aspek pembelanjaan yang direncanakan untuk TA 2001 juga mengalami perubahan yang cukup besar pula. Perubahan besar yang terjadi terutama terletak pada anggaran yang diperuntukkan bagi belanja rutin, yaitu mencapai Rp93,6 milyar (86,1%) atau terjadi peningkatan sebesar 66% (Rp37,3 milyar) dibandingkan dengan TA 2000. Dari total belanja rutin ini, alokasi untuk belanja pegawai (gaji) sendiri mencapai Rp80,1 milyar (86%). Sementara itu, alokasi anggaran yang disediakan untuk belanja pembangunan mencapai Rp15,2 milyar. Dibandingkan dengan TA 2000, jumlahnya mengalami peningkatan sebesar Rp0,8 milyar. Tetapi, jika angka ini dilihat dari proporsinya, ternyata mengalami penurunan dari 20,3% menjadi 13,9%.

Beberapa catatan yang perlu diberikan sehubungan dengan alokasi belanja Kabupaten Karo dalam era kebijakan baru otonomi daerah, adalah:

1. Belanja rutin. Lonjakan alokasi belanja rutin sebagian besar disebabkan oleh dialihkannya belanja rutin Depdiknas (sebagian besar terdiri dari personil guru SD) ke dalam pembukuan APBD. Jumlah belanja rutin untuk sektor ini mencapai Rp56,1 milyar. Dengan DAU sebesar Rp92,5 milyar, setelah dikurangi dengan anggaran belanja rutin dari sektor Diknas maka jumlah dana yang tersisa dari DAU tinggal Rp 36,4 milyar. Dibandingkan dengan jumlah dana yang diterima Kabupaten Karo dari pemerintah pusat pada TA 2000 yang mencapai Rp60,9 milyar (terdiri dari SDO Rp49,2 milyar dan DPD Rp11,7 milyar), maka di era kebijakan baru otonomi ini Kabupaten Karo sebenarnya justru menerima transfer dana dari pusat dalam jumlah yang jauh lebih kecil. Kondisi keuangan demikian merupakan beban berat yang harus dipikul oleh Pemda Kabupaten Karo. Atas dasar ini pula maka pada tanggal 17 Januari 2001 Pemda Karo telah mengirim Surat (No. 912/395) kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri untuk meminta revisi DAU yang dialokasikan kepada Kabupaten Karo. Namun, sampai Maret 2001 belum ada tanggapan dari pemerintah

²⁵ Jenis pungutan serupa sebenarnya pernah diberlakukan di beberapa daerah penelitian yang pernah dikunjungi Tim SMERU, terutama di daerah sentra produksi ternak. Saat itu, pemberlakuan pungutan ini banyak dikeluhkan pedagang ternak antar pulau karena tumpang tindih dengan pungutan jasa karantina hewan yang merupakan pungutan pemerintah pusat. Selain itu, dalam prakteknya sering terjadi penyimpangan karena retribusi ini dibebankan baik terhadap ternak yang benar-benar memperoleh tindakan pelayanan maupun yang tidak, dengan jumlah tarif yang sama.

pusat. Persoalan revisi DAU ini menjadi sangat mendesak karena ternyata untuk menutup belanja rutin saja tidak cukup.

2. Belanja pembangunan. Akibat membengkaknya belanja rutin yang tidak didukung oleh jumlah DAU yang memadai, maka alokasi untuk belanja pembangunan mengalami tekanan makin berat. Dalam jumlah anggaran pembangunan yang besarnya Rp15,2 milyar tersebut, ternyata di dalamnya terdapat komponen biaya proyek *North Sumatra Regional Program* (NSRP) sebesar Rp9,1 milyar. Dana dari proyek-proyek (sektoral) demikian sebelumnya bukanlah merupakan komponen APBD. Jika komponen dana proyek ini dikeluarkan dari alokasi belanja pembangunan, maka alokasi belanja pembangunan yang “sebenarnya” untuk TA 2001 hanya berjumlah Rp6,1 milyar. Jumlah ini jauh lebih kecil dari belanja pembangunan TA 2000 yang mencapai Rp14,4 milyar.

Dalam era otonomi baru ini Kabupaten Karo telah mencanangkan 17 misi, di antaranya adalah meningkatkan pelayanan umum kepada masyarakat, meningkatkan kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana perkotaan serta perdesaaan. Tetapi, dengan kondisi keuangan seperti itu maka misi-misi tersebut nampaknya hanya akan menjadi slogan belaka. Kendala dalam aspek keuangan ini nampaknya juga akan menjadi salah satu batu sandungan dalam mewujudkan tujuan-tujuan ideal dari otonomi daerah.

Kabupaten Deli Serdang

Dalam pelaksanaan kajian persiapan dan pelaksanaan otonomi daerah, Kabupaten Deli Serdang tidak termasuk dalam daftar yang akan diteliti secara detail seperti halnya dengan dua kabupaten lainnya, yaitu Karo dan Simalungun. Kunjungan ke Kabupaten Deli Serdang difokuskan untuk mengkaji dampak pelaksanaan otonomi daerah terhadap iklim usaha dari. Pada saat Tim SMERU berada di Sumut (18 Februari - 3 Maret 2001), diperoleh informasi bahwa Kabupaten Deli Serdang paling banyak menerbitkan perda baru untuk meningkatkan PAD. Dengan pertimbangan tersebut, maka analisis keuangan daerah untuk Deli Serdang akan lebih difokuskan pada alasan mengapa dan bagaimana Kabupaten Deli Serdang meningkatkan PADnya.

Seperti halnya dengan Kabupaten Simalungun, Kabupaten Deli Serdang juga berasumsi bahwa jika ingin sukses dalam melaksanakan otonomi, pemda harus meningkatkan penerimaannya setinggi mungkin. Oleh karena itu, begitu pelaksanaan otonomi daerah dinyatakan dimulai, kabupaten ini sudah siap dengan berbagai perda baru yang berkaitan dengan usaha peningkatan PAD. Selama tahun 2000, Kabupaten Deli Serdang telah menerbitkan 31 perda. Dari jumlah tersebut, 28 perda bertujuan untuk peningkatan PAD, terdiri dari empat perda yang mengatur pungutan pajak dan 24 perda tentang retribusi.

Sebelum pelaksanaan kebijakan baru otonomi daerah, Kabupaten Deli Serdang juga telah menerbitkan sejumlah perda untuk tujuan yang sama. Dalam periode 1998-99, telah diterbitkan enam perda tentang pajak dan 14 perda tentang retribusi. Dengan demikian, jumlah perda untuk PAD di kabupaten ini selama periode 1998-2000 adalah 51 buah.

Alasan utama yang di kemukakan Pemda Deli Serdang sebagai dasar terbitnya perda-perda baru selama tahun 2000 itu, adalah:

1. PAD harus maksimal agar bisa menambah anggaran pembangunan. Meskipun DAU yang diterima kabupaten ini paling besar dibandingkan dengan kabupaten lain di Propinsi Sumut, yaitu Rp335,2 milyar, namun, Pemda Kabupaten Deli Serdang belum menganggap cukup. Alasannya 90% dari dana ini digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin. Anggaran rutin, terutama untuk gaji pegawai, membengkak nilainya karena pemda harus menerima pelimpahan pegawai pusat dalam jumlah besar. Hal ini berarti bahwa anggaran untuk pembangunan hanya 10% dari DAU tersisa.

Walaupun belum ada angka perhitungan pasti tentang besarnya anggaran pembangunan yang diperlukan, namun Dispenda dan Bappeda Kabupaten Deli Serdang memperkirakan bahwa dana yang tersedia sebesar 10% dari DAU masih jauh dari kebutuhan untuk membiayai kegiatan pembangunan.

2. Bagian Hukum Kabupaten Deli Serdang menyatakan bahwa mereka sengaja membuat perda sebanyak mungkin untuk menangkap semua potensi yang ada. Di balik itu, mereka menyadari bahwa mungkin di antara perda yang telah disahkan bertentangan dengan UU No. 34, 2000. Kalau ternyata memang ada yang bertentangan, maka akan dilakukan revisi setelah mempelajari isi UU No. 34, 2000 dan setelah mendapat teguran dari pusat.

Pemda berpendapat bahwa perda-perda itu perlu diberlakukan terlebih dulu untuk melihat implikasi dan dampaknya. Pendapat ini didukung oleh Dispenda Kabupaten Deli Serdang. Staf Dispenda menambahkan bahwa akan terjadi seleksi pasar, perda yang memberi kontribusi besar akan dipertahankan, sedangkan yang tidak akan dihapus. Semua kemungkinan sumber yang berpotensi harus dicoba terlebih dulu. Mengenai sanksi dari pusat, jika ternyata melanggar Keppres, PP atau UU, maka akan dipikirkan kemudian.

3. Setiap dinas dituntut untuk berlomba menggali potensinya masing-masing, terutama dalam kaitannya dengan usaha peningkatan penerimaan daerah. Menurut Dispenda, alokasi APBD tahun 2001 untuk setiap dinas, akan bergantung pada banyaknya kontribusi masing-masing dinas dalam pemasukan pada Kas Daerah.
4. UU No. 18, 1997 tidak lagi bisa diterima karena sudah tidak relevan dengan semangat otonomi. Oleh karena itu, berbagai pungutan yang dulu dihapus oleh UU No. 18, 1997 sekarang dihidupkan lagi. Sementara itu, UU No. 34, 2000 belum dijadikan acuan karena baru keluar. Bagian Hukum Kantor Bupati Kabupaten Deli Serdang bahkan mengaku belum sempat mempelajarinya. Sampai sekarang pemda belum memikirkan untuk melakukan revisi terhadap perda.

Substansi yang tertuang dalam beberapa perda yang baru diterbitkan yang terkait dengan produksi pertanian dan perdagangannya antara lain:

1. Besaran jumlah sumbangan pihak ketiga kepada pemerintah daerah tidak jelas, tetapi jika pengusaha tidak membayar sumbangan akan dikenakan sanksi oleh pemda,

2. Retribusi produksi hasil tambak besarnya mencapai 20,0% dari harga dasar,
3. Retribusi izin penebangan dan pemanfaatan kayu karet sebesar Rp1.500/m³
4. Pajak terhadap pembudidayaan dan pemanfaatan sarang burung walet sebesar 20,0% dari harga dasar,
5. Retribusi kesehatan hewan yang mencapai Rp10.000/ekor bagi hewan besar dan Rp5.000/ekor bagi hewan kecil,
6. Retribusi izin pengambilan hasil hutan ikutan sebesar 3,0%/kg dari harga pasar,
7. Retribusi izin usaha angkutan umum yang berkisar antara Rp2.500 s/d Rp25.500 per tahun,
8. Retribusi izin bongkar muat barang dagangan dengan tarif Rp10.000 s/d Rp20.000/mobil,
9. Retribusi izin trayek antara Rp3.000 s/d Rp35.000 per trayek per tahun.

Kondisi Penerimaan PAD. Realisasi penerimaan lokal daerah (diluar transfer dari pusat) Kabupaten Deli Serdang pada TA 2000 adalah sebesar Rp34,2 milyar. Angka ini mengalami penurunan 10% jika dibandingkan dengan jumlah penerimaan pada TA 1999/2000 yang mencapai Rp38,1 milyar. Penerimaan lokal tersebut adalah terdiri dari penerimaan PAD murni (pajak dan retribusi) sebesar Rp12,5 milyar dan bagi hasil pajak sebesar Rp21,7 milyar. Total penerimaan lokal tersebut mencapai sekitar 25% dari APBD.

Kontributor utama bagi PAD murni adalah penerimaan pajak daerah yang mencapai Rp8,5milyar (67,8% dari PAD murni). Retribusi daerah hanya memberi kontribusi sebesar Rp3,8 milyar (30,0%). Pajak daerah yang paling potensial di antaranya adalah pajak penerangan jalan dengan kontribusi sebesar 74,6% dari penerimaan pajak daerah. Kemudian menyusul pajak air bawah tanah (ABT) dan air permukaan tanah (APT) dengan kontribusi 14,7%. Dari penerimaan retribusi, jenis yang paling dominan adalah retribusi IMB dengan kontribusi sebesar 43,2% (Tabel 10).

Target penerimaan PAD murni pada TA 2001 dapat dipastikan akan lebih besar karena ada tambahan 28 perda baru yang terkait dengan usaha Pemda Deli Serdang untuk meningkatkan PAD. Namun, belum ada perkiraan dari pemda tentang nilai absolut serta persentase kenaikan penerimaan PAD murni yang diharapkan. Alasannya, masih akan dipelajari bagaimana implementasi perda baru tersebut. Dalam hal ini tergantung pada dua hal: a) tanggapan masyarakat terhadap perda yang baru; serta b) kemampuan dinas yang baru terbentuk dalam melaksanakan perda yang terkait dengannya.

Tabel 10. Sumber penerimaan lokal Kabupaten Deli Serdang, TA 1999 - 2000

Sumber Penerimaan Daerah	Realisasi TA 1999/2000 (Rp juta)	Kontribusi (%)	Realisasi TA 2000 (Rp juta)	Kontribusi (%)
1. PAD Murni:	10.894,1	28,6	12.508,1	36,6
1.1. Pajak Daerah:	8.026,2	(73,7)	8.479,0	(67,8)
-Penerangan Jalan	6.155,7	(76,7)	6.321,5	(74,6)
-ABT dan APU	1.539,6	(19,2)	1.247,9	(14,7)
1.2. Retribusi daerah:	2.241,6	(20,6)	3.754,0	(30,0)
-IMB	613,0	(27,4)	1.622,0	(43,2)
-Pasar	420,5	(18,8)	468,1	(12,5)
1.3. Laba Perusahaan daerah	0,0	(0,0)	0,0	0,0
1.4. Pos penerimaan lainnya	626,3	(5,7)	275,1	(2,2)
2. Bagi hasil pajak	27.168,9	71,3	21.621,4	63,2
3. Bagi hasil bukan pajak	69,9	0,2	86,1	0,3
Total Penerimaan Lokal	38.132,9	100,0	34.215,6	100,0

Sumber: Dispenda Kabupaten Deli Serdang.

IV. KEBIJAKAN DAN PELAYANAN PUBLIK

1. KEBIJAKAN: Hambatan dan Kecenderungan

Tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya akan lebih mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat. Namun, belum tuntasnya pemerintah pusat membuat perangkat peraturan, khususnya peraturan pemerintah (PP) dalam pelaksanaan otonomi diperkirakan akan mempengaruhi kebijakan pelayanan publik di daerah²⁶. Ketidaktuntasan tersebut terutama terkait dengan berbagai persoalan mendasar tentang pembagian kewenangan, urusan, dan tugas antara pemerintah pusat, propinsi mau pun daerah kabupaten/kota.

Pemberian otonomi yang lebih besar pada daerah kabupaten/kota telah menimbulkan persepsi negatif pada banyak pejabat di tingkat propinsi, terutama terkait dengan kewenangan propinsi yang berkurang. Pemerintah kabupaten dan kota kini cenderung lebih sering berhubungan langsung dengan pusat tanpa melalui propinsi. Kondisi seperti ini

²⁶ Kelemahan utama dalam pelaksanaan UU No. 5, 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah adalah juga keterlambatan membuat peraturan pendukungnya. Peraturan tentang penyelenggaraan otonomi daerah dengan titik berat pada daerah tingkat II baru keluar 18 tahun kemudian melalui PP No. 45, 1992. Uji coba atas kebijakan ini baru dimulai tiga tahun kemudian, yaitu pada tahun 1995 melalui PP No. 8, 1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan. Jadi, salah satu isi penting dari UU No. 5, 1974 itu baru dilaksanakan 21 tahun setelah UU tersebut disahkan.

telah menyebabkan propinsi bersikap menunggu terhadap apapun yang kini tengah dilakukan oleh kabupaten dan kota. Ibarat hubungan “dokter dan pasien”, pihak Pemda Propinsi Sumut kini hanya akan memberikan tanggapan jika ada kabupaten dan kota yang datang dan mengemukakan masalah kepadanya. Sikap ini sebetulnya lebih merupakan upaya untuk melakukan “uji kemampuan secara diam-diam” oleh propinsi kepada kabupaten dan kota yang kini harus melaksanakan kewenangan urusan dalam jumlah besar (lebih dari 700 jenis urusan).

Kecenderungan semacam ini bila terus terjadi dan berkelanjutan tentu akan mengganggu pelayanan publik dan bahkan dapat bertentangan dengan tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah yang pada dasarnya adalah untuk meningkatkan pelayanan. Pelayanan publik bahkan cenderung akan makin kurang diperhatikan manakala kebijakan pemerintah kabupaten dan kota yang saat ini lebih berorientasi pada kewenangan yang diikuti dengan kebijakan peningkatan PAD (*revenue driven oriented*). Kecenderungan semacam ini sebetulnya telah menjadi perhatian masyarakat. Misalnya, sebuah LSM di Kabupaten Deli Serdang yang sudah lama dikenal peduli dengan persoalan masyarakat menyoroti kebijakan pemda setempat. LSM ini menyoroti dan mempertanyakan latar belakang 27 dari 45 perda yang dikeluarkan yang mengatur pungutan untuk peningkatan PAD. Kecenderungan ini merupakan salah satu indikator bahwa persoalan pemberian pelayanan kepada masyarakat tidak semata-mata hanya persoalan pelaksanaan oleh instansi pemda. Lebih dari itu, persoalan tersebut seharusnya sudah dibicarakan dengan berbagai kelompok masyarakat ketika rancangan kebijakan sedang diproses.

Pelayanan publik pada dasarnya merupakan inti dari penyelenggaraan pemerintahan. Semua unsur, baik kelembagaan, kepegawaian maupun pembiayaan harus berjalan seimbang karena akan mempengaruhi kuantitas dan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, pemahaman pihak eksekutif tingkat propinsi yang terkesan pesimis terhadap kebijakan otonomi daerah mungkin dapat berubah menjadi optimis. Perubahan ini dapat terwujud jika semua perangkat pemerintahan, terutama pihak legislatif, maupun komponen kelompok masyarakat sipil termasuk kalangan dunia usaha, pers dan lembaga swadaya masyarakat dapat lebih baik dalam berinteraksi untuk ikut serta dalam menciptakan iklim akuntabilitas publik yang transparan.

Beberapa kalangan eksekutif di Propinsi Sumut menyatakan bahwa kemampuan individual anggota dewan hasil pemilu yang lalu masih belum memadai. Meskipun demikian, sekarang sudah mulai menunjukkan adanya perbaikan. Banyak anggota dewan yang dulunya bersikap *over acting*, kini mulai menunjukkan kemampuan dan perhatian terhadap persoalan-persoalan masyarakat. Gejala ini, terutama diawali oleh mereka yang umumnya berlatar belakang pendidikan tinggi dan pengajar di universitas.²⁷ Salah satu perbaikan

²⁷ Pernyataan di atas tidak berarti bahwa semua hasil pemikiran orang-orang dengan latar belakang pendidikan tinggi dan dari lembaga universitas selalu terjamin kualitasnya. Sebagai contoh, salah seorang tokoh masyarakat di Kabupaten Dairi menilai bahwa Buku Propeda yang diserahkan kepada Tim Otonomi Daerah Pemda Kabupaten Dairi kualitasnya rendah, “hasilnya nol dan tidak ada hubungan spesifik dengan keadaan dan potensi Dairi”. Padahal Buku Properda tersebut merupakan hasil kajian yang menelan biaya

yang mereka usahakan adalah di bidang pertanian dan perkebunan rakyat yang potensinya sangat besar di Sumut. Menurut Kepala Dinas Pertanian Propinsi Sumut, luas perkebunan rakyat mencapai 750.000 hektar. Angka ini jauh lebih besar daripada luas perkebunan yang dimiliki oleh negara dan swasta yang hanya 700 hektar. Oleh karena itu sektor ini adalah sektor ekonomi rakyat yang perlu ditingkatkan. Ketika membahas rancangan APBD, anggota dewan mendesak dan mendukung pemda agar anggaran pembangunan sektor pertanian dan perkebunan dinaikkan.

Gejala awal yang menuju ke perubahan positif dari sikap anggota dewan tersebut, dinilai oleh beberapa pihak sebagai salah satu dampak positif dari makin tingginya desakan dan kritik masyarakat terhadap kinerja anggota dewan di masa lalu yang dinilai rendah dan lemah. Lembaga-lembaga swadaya masyarakat, media massa baik cetak maupun elektronik yang sering memberitakan opini-rakyat nampak ikut juga mendorong terciptanya akuntabilitas pemerintah. Sikap positif dari anggota dewan dan pemda terhadap persolan rakyat makin diharapkan oleh masyarakat, termasuk kalangan dunia usaha yang merasa belum memperoleh dukungan pelayanan pemerintah.

2. PELAYANAN PUBLIK: Hambatan dan Kecenderungan

Berikut adalah beberapa contoh pelayanan yang dirasakan oleh pengusaha di bidang usaha perkebunan karet, kelapa sawit, dan perikanan, serta pelayanan di tingkat desa.

Pelayanan di bidang usaha perkebunan karet. Adanya *merger* di antara beberapa perusahaan besar dan menjadi oligopsoni pasar karet di dunia seperti oleh Good Year, Bridgestone dan sebagainya (saat ini ada tujuh pasar) telah menyebabkan pengusaha perkebunan karet di negara-negara penghasil -seperti Indonesia, Malaysia dan Thailand- pada posisi makin tertekan. Kalaupun beberapa waktu yang lalu terdapat sedikit kenaikan harga, hal itu sebetulnya lebih sebagai akibat jatuhnya kurs nilai tukar rupiah. Terlepas dari pengaruh faktor eksternal seperti itu, para pengusaha di daerah Sumut berpendapat bahwa beban usaha mereka akan semakin berat jika mereka masih diwajibkan membayar berbagai jenis pungutan yang diberlakukan pemda. Misalnya, sumbangan wajib sebesar Rp10/kg karet ditambah pungutan serta retribusi lainnya bila diperhitungkan secara kasar jumlahnya berkisar 8% dari total biaya produksi. Sementara itu pengusaha merasa kurang mendapatkan imbalan pelayanan dari pemda, terutama menyangkut perlindungan dan keamanan angkutan karet yang rawan perampokan. Menyikapi persoalan semacam ini, pihak asosiasi pengusaha karet yang tergabung dalam Gapkindo, telah lama dan beberapa kali mengadakan pendekatan baik kepada pihak eksekutif maupun legislatif dalam forum *public hearing*, namun belum berhasil. Beberapa Pengurus Gapkindo menyatakan: "DPRD maupun pemda belum bersedia mendengar suara kami. Bahkan DPRD lebih condong

Rp75 juta oleh sebuah lembaga penelitian dari universitas ternama di Sumut. Pernyataan ini dimunculkan secara tegas dalam forum resmi acara pembahasan program pembangunan Kabupaten Dairi (Harian *Waspada*, Sumatera Utara, 27 Februari 2001).

mendukung pemda dalam hal banyaknya pungutan -yang memberatkan dunia usaha.”²⁸ Sebetulnya masih banyak agenda pelayanan publik lainnya yang perlu dikemukakan dan dibicarakan antara masyarakat pengusaha dengan DPRD dan pemda. Misalnya, dalam hal kondisi pelayanan pelabuhan Belawan sebagai pintu gerbang pengapalan karet di Sumatra Utara, penjarahan getah karet ketika masih di kebun, maupun hal-hal lain yang terkait dengan pengembangan usaha perkebunan karet di Sumut agar mampu bersaing di dunia internasional.

Pelayanan di bidang usaha perkebunan kelapa sawit. Masyarakat pengusaha yang tergabung dalam asosiasi Gapki juga menyatakan bahwa banyak kebijakan pengenaan pungutan oleh pihak pemda yang tidak terkait langsung dengan pelayanan publik. Kebijakan tersebut bahkan dinilai menjadi tambahan beban biaya pengusaha. Mereka menjelaskan bahwa dalam mengatasi masalah keamanan, misalnya, pengusaha saat ini cenderung lebih suka mengerahkan pengamanan swakarsa (pam swakarsa) dari beberapa kelompok pemuda daripada mengundang aparat kepolisian. Alasannya, biaya yang dikeluarkan lebih murah dan efektif, bila dibandingkan dengan biaya yang diberikan kepada aparat kepolisian (termasuk Polda). Padahal dalam kenyataannya aparat polisi tidak mampu mengamankan usaha mereka. Oleh beberapa pengusaha, praktek pengamanan oleh pam swakarsa ini sebetulnya dapat dikategorikan sebagai ala “mafia dan premanisme”.

Pada sisi legal formal, dampak dari lemahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik oleh pemerintah, menyebabkan Gapki membentuk sendiri Lembaga Bantuan Hukum (LBH). Lembaga inilah yang menghadapi pihak pemerintah maupun pihak lainnya bilamana terjadi kasus perkara hukum maupun persengketaan dalam menjalankan usaha. LBH ini berskala nasional dan mempunyai cabang-cabang organisasi yang tersebar di berbagai daerah (usaha perkebunan sawit).

Kalangan pengusaha yang tergabung dalam Gapki selama ini juga merasakan sering menghadapi kesulitan untuk mengadakan *public hearing* dengan DPRD atau meminta waktu kepada pemda (Gubernur/Bupati) untuk membahas berbagai persoalan peraturan dan pungutan yang ada. Pemda tampak enggan menerima usulan masyarakat pengusaha.

Pelayanan di bidang usaha perikanan laut. Kalangan pengusaha perikanan yang tergabung dalam Asosiasi Pengusaha Perikanan Gabion Belawan (AP2GB) juga menyampaikan informasi senada dengan pengusaha perkebunan karet dan kelapa sawit. Mereka menyebutkan bahwa akibat lemahnya pelayanan publik di bidang keamanan yang diberikan oleh pemerintah, pengusaha terpaksa harus mengeluarkan tambahan biaya perlindungan sebesar Rp6 juta per pengusaha untuk mengamankan gudang usaha pengeringan ikan mereka. “Hal ini dirasakan berat dan merisaukan”, kata beberapa pengusaha. Untuk keluar dari kerisauan tersebut, para pengusaha juga telah beberapa kali mengusulkan adanya semacam acara *coffee morning* antara pemerintah dengan para

²⁸ Pernyataan di atas merupakan salah satu petunjuk bahwa pihak legislatif juga masih lebih berorientasi pada isu peningkatan PAD yang merupakan sumber pembiayaan DPRD dalam melaksanakan kegiatan-kegiatannya, termasuk pembayaran gaji anggota dewan.

pengusaha yang bersifat periodik, misalnya setiap tiga bulan. Namun sejauh ini usulan tersebut masih belum diterima oleh pemda. Pengusaha mulai terlihat jengkel terhadap pemerintah yang kurang tanggap dan secara sinis mengatakan: "Mungkin gubernur dan pejabat pemerintah lainnya menganggap nelayan hanyalah orang bodoh yang tidak berpendidikan dan berbau amis."

Menurut perhitungan kasar salah seorang pengusaha yang tergabung dalam AP2GB, adanya berbagai pungutan telah menyebabkan tingginya biaya rata-rata produksi nelayan Indonesia dan Medan pada khususnya, yaitu mencapai sekitar 30%. Angka perhitungan ini jauh lebih tinggi bila dibandingkan dengan biaya produksi rata-rata nelayan Thailand yang hanya sekitar 7-8%. Perhitungan biaya produksi tersebut sudah termasuk dalam penggunaan sarana penangkap ikan kapal Thailand yang lebih baik daripada nelayan Indonesia yang selama ini dilarang menggunakan peralatan sejenis.

Dalam prakteknya kapal-kapal Thailand dan kapal-kapal asing lainnya bebas berkeliaran di perairan Indonesia, tanpa dapat dicegah oleh pihak pengaman wilayah Indonesia.²⁹ Keadaan ini sebetulnya tidak saja merugikan nelayan dan pengusaha perikanan di Sumut, tetapi juga merugikan Indonesia secara keseluruhan, karena potensi lautnya yang sangat luas ini dijarah oleh nelayan asing tanpa memberikan pemasukan kepada negara.

Pelayanan di tingkat desa. Kebijakan pemda propinsi dan kabupaten yang lebih berorientasi pada penerimaan nampaknya juga telah merambah sampai di tingkat desa. Berikut ini adalah pengamatan yang diperoleh dari sebuah desa yang dalam pelaksanaan otonomi daerah statusnya telah berubah kembali menjadi *nagori*.

Salah satu desa di Kabupaten Simalungun telah ikut melaksanakan Perda No. 10, 2000 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Nagori di Kabupaten Simalungun. Pada Februari 2001 mereka telah membentuk badan musyawarah desa yang disebut *Maujana Nagori* yang merupakan perubahan dari Lembaga Musyawarah Desa (LMD) di masa lalu. Berdasarkan hasil rapat yang dihadiri oleh semua *huta* (kelompok permukiman atau kampung yang tergabung dalam *Maujana Nagori*) telah sepakat untuk meningkatkan penerimaan Kas Nagori. Kesepakatan tersebut berupa rencana untuk menggali potensi penerimaan yang berasal dari beberapa pos pungutan desa yang antara lain:

1. Mengintensifkan kembali Iuran Desa yang akan dikenakan kepada setiap Kepala Keluarga (KK) dengan membayar iuran wajib sebesar Rp5000/tahun. Berdasarkan pengalaman kesulitan yang dihadapi ketika melaksanakan penarikan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), pihak *Penghulu* (Kepala Desa) menyadari bahwa upaya semacam ini tidak mudah dilaksanakan. Oleh karena itu, untuk tahun pertama ini target perolehan diperkirakan baru akan mencapai 30% dari sejumlah 531 KK yang ada di desanya.

²⁹ Di perairan Indonesia kini ada 1.200 kapal ikan Thailand yang beroperasi secara ilegal. Selain itu, masih ada sekitar 2.000 kapal lainnya yang berupaya masuk ke perairan Indonesia setelah diusir Pemerintah Myanmar dari wilayah perairan negara itu. Selama ini, para pelanggar aturan dan perundangan di laut, hanya divonis ringan dan denda rendah, bahkan ada yang dibebaskan, termasuk dibebaskan dengan jaminan (Harian *Kompas*, 23 April 2001).

2. Pungutan bahan galian golongan C berupa penambangan batu kali akan dikenakan pungutan Rp500/M3. Pungutan ini dikenakan kepada *tauke* (pengusaha/pedagang) batu kali yang adalah warga desa setempat. Mengingat harga jual batu kali adalah Rp30.000/m3, maka diperkirakan oleh Maujana Nagori pungutan ini tidak akan membebani masyarakat desa. Menurut penjelasan Penghulu, para *tauke* di desanya sudah menyetujui rencana tersebut.

Pungutan ini perlu dicermati karena pihak pemda kabupaten selama ini juga telah memberlakukan pungutan Pajak Bahan Galian Golongan C. Pengenaan pungutan oleh tingkat desa, dapat berarti duplikasi pungutan yang bertentangan dengan azas pengenaan pajak. Pungutan ini akan menjadi beban tambahan bagi masyarakat, khususnya para pelaku usaha penambangan bahan galian golongan C.

3. Pungutan hasil bumi seperti padi dan jagung akan dikenakan sebesar Rp1/kg. Pungutan ini dikenakan kepada para toke ketika mereka mengangkut hasil bumi keluar desa. Pengenaan pungutan ini juga berpotensi menciptakan duplikasi pungutan, yaitu jika pihak pemda kabupaten juga memberlakukan hal yang sama. Misalnya, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, Pemda Kabupaten Karo bermaksud akan memberlakukan (kembali) pungutan Pajak Hasil Bumi.³⁰
4. Pungutan atas Surat Keterangan Jalan akan diberlakukan terutama pada kendaraan pengangkut dan atas hasil sawit TBS dan karet. Surat keterangan ini dikeluarkan agar kendaraan yang bersangkutan nantinya tidak akan menemui "masalah" bilamana ada pemeriksaan oleh aparat kepolisian yang berpatroli di jalan. Setiap kendaraan akan diberi Surat Keterangan Jalan oleh Nagori dengan biaya Rp 2.000/surat. Sementara itu, untuk hasil sawit TBS dan karet yang diangkut dikenakan pungutan sebesar Rp1/kg. Dengan asumsi bahwa setiap truk diesel ukuran rata-rata daya angkut 5 ton, maka setiap truk akan membayar sebesar Rp5.000 ditambah Rp 2.000, atau menjadi Rp7.000 untuk setiap satu kali mengangkut TBS atau karet keluar desa. Penghulu menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan pungutan tersebut pihak Nagori (desa) tidak perlu membuat "portal" atau pintu penghalang jalan, karena semua pihak sudah saling mengenal.

Dijelaskan oleh Penghulu, bahwa pungutan ini tidak mungkin dikenakan atas sawit hasil PPBS. Maujana Nagori menyadari bahwa pihaknya lemah dan kalah kuat: "Perjuangan kami pasti akan tumpul, kami tidak mau coba menyentuh TBS milik perkebunan", kata Penghulu. Sikap dan kebijakan semacam ini bila tetap diberlakukan akan menimbulkan rasa ketidakadilan, terutama terhadap petani dan pengusaha perkebunan rakyat skala kecil. Mereka adalah petani yang tidak mempunyai kekuasaan maupun kekuatan untuk menghindar dari keharusan membayar pungutan di desanya.

³⁰ Pos penerimaan pajak hasil bumi di tingkat kabupaten telah dihapus oleh UU No. 18, 1997.

V. KESIMPULAN

Pada saat Tim SMERU berkunjung ke Propinsi Sumut, UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 secara resmi sudah dua bulan berlaku, tetapi dalam banyak hal baik tingkat propinsi maupun tiga kabupaten sampel di Sumut masih berada pada tahap mempersiapkan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Oleh karena itu, dapat dimaklumi jika dampak nyata kebijakan baru terhadap pelayanan publik belum terdeteksi secara jelas. Namun demikian, beberapa kecenderungan sudah dapat ditengarai. Pada periode awal ini pemda cenderung mengembangkan berbagai cara untuk memperoleh sumber penerimaan guna meningkatkan PAD. Pada dasarnya masyarakat tidak menolak pungutan pemda asal jumlahnya wajar dan diikuti dengan peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan kepada masyarakat. Perlawanan masyarakat akan muncul apabila pungutan dirasakan berat, tidak adil, dan tanpa perbaikan pelayanan oleh pemda.

Dalam hubungan antara pusat dengan daerah, pelaksanaan otonomi daerah tidak dengan sendirinya mengubah sistem keuangan daerah secara drastis. Sebagian besar dana yang dibutuhkan oleh daerah masih sangat tergantung pada pemerintah pusat. Adanya pola ketergantungan demikian mengakibatkan jumlah DAU yang diterima oleh daerah menjadi persoalan krusial bagi anggaran keuangan daerah. Di luar kenyataan ini, daerah juga cenderung mempunyai anggapan bahwa otonomi pemerintahan yang dimilikinya mencakup pula otonomi penuh dalam pengelolaan sumber-sumber penerimaan di daerah yang terkait dengan PAD.

Daerah yang menganggap jumlah DAU yang diterimanya tidak mencukupi, seperti Propinsi Sumut, tampak seperti mendapatkan pembenaran dalam upaya meningkatkan PAD. Bagian terbesar dari dana itu dipakai untuk pengeluaran rutin, terutama untuk gaji pegawai yang makin besar jumlahnya, karena harus menerima pelimpahan pegawai dari pemerintah pusat. Sementara bagi daerah yang alokasi DAU-nya mencukupi, seperti Kabupaten Simalungun, usaha peningkatan PAD lebih didasarkan pada pemahaman mengenai hak otonomi itu sendiri.

Secara kualitas anggota DPRD sekarang belum memuaskan, namun dalam setahun masa tugas ini kinerja mereka dinilai membaik. Dalam pengertian, mereka mulai memperhatikan kepentingan dan persoalan masyarakat, meskipun belum sepenuhnya menempatkan diri sebagai pembela kepentingan rakyat. Dalam banyak persoalan, terutama yang menyangkut upaya peningkatan PAD, DPRD lebih cenderung mendukung pemda daripada berusaha mengurangi beban pungutan terhadap masyarakat. Kecenderungan ini mungkin berkaitan dengan anggaran biaya anggota dewan yang tergantung pada PAD.

LAMPIRAN

Tabel A. APBD Propinsi Sumut, TA 1999/2000 – 2001

No.	U r a i a n	1999/2000		2000		2001	
		Realisasi (Rp. Juta)	Pro- porsi	Rencana (Rp. Juta)	Pro- porsi	Rencana (Rp. Juta)	Pro- porsi
	Total Belanja	449,051.9	100%	448,566.3	100%	804,276.6	100%
A.	Pengeluaran Rutin	202,232.1	45%	234,604.6	52%	512,742.8	64%
1	Belanja Pegawai	64,086.4	32%	65.385,7	28%	165544.3	32%
2	Belanja Barang	61,546.1	30%	68,864.7	29%	100443.4	20%
3	Belanja Pemeliharaan	14,756.7	7%	17,641.4	8%	21514.9	4%
4	Perjalanan Dinas	5,460.4	3%	5,863.3	2%	7666.07	1%
5	Belanja Lain-lain	26,920.6	13%	33,411.1	14%	63663.5	12%
6	Angsuran dan Bunga Pinjaman	4,281.2	2%	20,029.4	9%	18829.9	4%
7	Bantuan Keuangan	6,145.0	3%	4,958.5	2%	99867	19%
8	PTTBL	10,392.7	5%	8,593.5	4%	23971.3	5%
9	Pengeluaran tidak terduga	8,643.0	4%	9,857.0	4%	11242.4	2%
B.	Pengeluaran Pembangunan	246,819.87	55%	213,961.8	48%	291,533.8	36%
1	Industri	1142.80	0.5%	1,155.0	1%	1,238.0	0%
2	<i>Pertanian dan kehutanan</i>	15,060.5	6.1%	14,199.0	7%	14,869.5	5%
3	Sumber daya air dan irigasi	23,722.3	9.6%	30,096.9	14%	39,503.1	14%
4	Tenaga kerja	722.0	0.3%	727.8	0%	662.5	0%
5	Perdagangan, Pengembnagan usaha..	79,735.6	32.3%	4,451.5	2%	6,677.0	2%
6	Transportasi	39,339.4	15.9%	53,880.2	25%	69,021.4	24%
7	Pertambangan dan Energi	611.3	0.2%	575.0	0%	674.0	0%
8	Pariwisata, telekomunikasi	1,919.9	0.8%	2,080.0	1%	4,418.0	2%
9	Pemb. daerah dan pemukiman	11,693.7	4.7%	17,280.3	8%	24,155.9	8%
10	Lingkungan hidup dan tata ruang	6,435.2	2.6%	6,866.8	3%	11,582.1	4%
11	Pendidikan, kebudnas...	14,588.9	5.9%	18,300.0	9%	15,693.0	5%
12	Kependudukan dan kel. Sejahtera	204.7	0.1%	225.0	0%	265.0	0%
13	Kesehatan, Kes sos...	18,982.3	7.7%	28,157.6	13%	41,143.2	14%
14	Perumahan dan pemukiman	745.7	0.3%	1,027.6	0%	1,378.9	0%
15	Agama	1,414.9	0.6%	1,733.3	1%	5,200.0	2%
16	Iptek	1,627.0	0.7%	2,340.6	1%	2,632.0	1%
17	Hukum	266.2	0.1%	215.2	0%	540.0	0%
18	Aparatur pem. dan pengawasan	20,823.3	8.4%	23,193.8	11%	25,461.9	9%
19	Politik, penerangan....	452.5	0.2%	337.8	0%	445.0	0%
20	Keamanan dan ketertiban umum	255.0	0.1%	191.3	0%	405.0	0%
21	Bantuan Pembangunan	7,076.7	2.9%	6,927.3	3%	25568.4	9%

Sumber: Biro Keuangan Pemda Propinsi Sumut

Tabel B. Struktur APBD Propinsi Sumatera Utara, TA 1999/2000-2001

No.	U r a i a n	1999/00		2000	2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Rencana
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	1%	1%	8%	16%
II.	Pendapatan Asli Daerah	32%	36%	22%	44%
A.	Pajak Daerah	27%	32%	17%	42%
B.	Retribusi Daerah	1%	1%	2%	2%
C.	Bagian Laba BUMD	1%	1%	1%	1%
E.	Penerimaan Lain-lain	3%	2%	3%	0%
III.	Bagi Hasil Pajak	7%	7%	4%	5%
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	4%	4%	2%	2%
V.	Subsidi Daerah Otonom	15%	14%	11%	
VI	Bantuan Pembangunan	25%	22%	21%	
VII	Pinjaman	15%	15%	32%	
VII	Dana Alokasi Umum				33%
	Jumlah APBD (tidak termasuk UKP)	100%	100%	100%	100 %

Sumber: Biro Keuangan Pemda Propinsi Sumatera Utara.

DAFTAR BACAAN

- Agriculture Sector Strategy Review (ASSR).
“Decentralization of Agricultural Support Services.” Ministry of Agriculture Republic of Indonesia. Jakarta, March 1998.
- Badan Pusat Statistik (BPS).
Statistik Indonesia 1999. Jakarta, Juni 2000.
- BPS Kabupaten Karo.
Kabupaten Karo Dalam Angka 1999. Kabanjahe, September 2000.
- BPS Kabupaten Simalungun.
Kabupaten Simalungun Dalam Angka 1999. Pematang Siantar, Agustus 2000.
- BPS Sumatera Utara.
Sumatera Utara Dalam Angka 1999. Medan, Desember 2000.
- Center for Policy and Implementation Studies (CPIS).
“Hasil Kajian tentang Pungutan Daerah.” Jakarta, September 1996.
- Harian *Kompas*.
“Dampak Otonomi Daerah: 21 Bupati Tak Mau Berkoordinasi dengan Gubernur Jateng.” Jakarta, 18 April 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.”
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 25, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.
- 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.
“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Sukabumi, Jawa Barat.” Jakarta, Juni 2000.

Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU).

“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 (UU) Republik Indonesia No. 18 tahun 1997 tentang “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.”

UU Republik Indonesia No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintahan Daerah.”

UU Republik Indonesia No. 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.”

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