

**Jongkers Tampubolon
Amudi Pasaribu
Yasona H. Laoly
Pasaman Silaban**

Lembaga Penelitian
Universitas HKBP Nommensen

**Desentralisasi Fiskal di Indonesia:
Studi Kasus – Potensi Peningkatan PAD
Kabupaten Tapanuli Utara
(Fiscal Decentralization in Indonesia: Case Study –
The Potential for Raising Regional Origin Revenues
In Kabupaten North Tapanuli)**

**Regional University Research
On Decentralization in Indonesia**

Project 497-0357 / 204-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

August 2002

USAID-funded through the Partnership for Economic Growth (PEG Project)
The views expressed in this report are those of the authors and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

FISCAL DECENTRALIZATION IN INDONESIA: CASE STUDY- THE POTENTIAL FOR RAISING REGIONAL ORIGIN REVENUES (PAD) IN KABUPATEN NORTH TAPANULI

SUMMARY

North Tapanuli District belongs to the category of districts which do not have natural resources in the sense of Indonesia's law number 22/1999 and law number 25/1999. This Kabupaten is thus heavily dependency on revenues from local taxes and fees to finance both routine expenses and regional development. During the last 10 years, the contributions of local revenue (PAD) to local income was on average only 8.01% with a sharply decreasing trend, from 11.94% in 1994/1995 to only 2.75% in 2000.

The results of this study showed that the income from local tax is unsustainable, since of 15 kinds local taxes, the annual fee of both PT Inalum and PT Indorayon Utama contributed almost two-third of income generated from local taxes (61%). Due to the closing down of PT Inti Indorayon Utama in 1998, the income from local taxes decreased sharply which directly influenced the decrease of local revenue both in absolute and relative terms.

There were 26 kinds of charges as sources of local revenue in Kabupaten North Tapanuli. The largest contribution came from business permit charges. The weaker economy activities due to the economic crisis has significantly reduced local revenue generated from charges since 1998/1999. It underlined the well known fact that the performance of local revenue was intensely dependent on the performance of macro economy (national economy).

The comparative analysis with Kabupaten Bandung shows that the *number* of local-taxes items between those two districts are the same. However, the local revenue of Kabupaten Bandung generated from local taxes was four-fold of that of Kabupaten North Tapanuli. Similarly, although the number of local-charges applied in Kabupaten North Tapanuli exceeded those of Kabupaten Bandung, the local-charges revenue of Bandung was 28-fold of that of Kabupaten North Tapanuli. In per capita terms, in 1999/2000 Kabupaten Bandung could raise local taxes and charges in the amount of Rp 12,685 per capita; meanwhile, at the same time Kabupaten North Tapanuli could get only Rp 10.49 per capita.

This suggests that the local revenue of North Tapanuli is still possible to be increased by means of raising the tax effort. The average of total tax effort of Kabupaten North Tapanuli from years 1995/1996 to 2000 was 8.19. (Total tax effort is derived by dividing the total of tax drawn by central government, plus local taxes and charges, by Gross Regional District Revenue (or PDRB), then multiplying by 100.) Considering only those taxes and charges that are included in local revenue (PAD), the local tax effort of Kabupaten North Tapanuli from 1991/1992 to 2000 lies between 0.13 and 0.72 (in average 0.48) and tended to decrease over time.

The conducted simulations of raising tax effort deliver the following results:

- If the whole of local tax effort raise to 0.5, the local revenue (PAD) will increase between 33.56% and 168.%. If tax effort is 1.0 the local revenue will increase from 44.48% to 337.50%. If the tax effort is 2.0, the increase of local revenue will be 154.58% to 816.03%.
- if the tax effort is only in agricultural sector (*which is the leading sector in Kabupaten North Tapanuli economy*) and it becomes 0.5, the local revenue increases to Rp. 1.25 - Rp 4.59 billions. If the tax effort in this sector becomes 1.0, the local revenue will rise to Rp.4.62 - Rp. 15.33 billions and the local revenue contribution to local government

bugget becomes 10.28 – 22.55%. If the tax effort is 2.0 the local revenue will increase to Rp. 5.21- Rp.18.46 billions.

If the tax effort from agricultural and trade and commerce sectors (hotel and restaurant) simultaneously becomes 2.0, the local revenue will range between Rp 5.5- Rp 22.28 billions. It will increase the share of local revenue in the local government budget (APBD) between 20.55% - 45.09%.

The increase of the tax effort on both agricultural and trade and commerce sectors, hotel and restaurant (tourism) could be achieved by increasing the tariff and tax items. This idea is supported by farmers, hotel and restaurant guests and tourists under some conditions, such as the better performance and accountability of local government staffs.

KATA PENGANTAR

Hasil interview yang tersaji ini merupakan bahagian yang tidak terpisahkan dari proyek penelitian “Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Potensi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Tapanuli Utara”, yang merupakan kerjasama Lembaga Penelitian Universitas HKBP Nommensen (LP-UHN) dengan IRIS Center dan LPEM-FEUI sebagaimana tertuang dalam kontrak nomor 497-C-00-98-00045-00, 104-000 yang ditandatangani pertengahan Juli 2001.

Interview dilakukan dalam dua tahap: tahap pertama berlangsung Agustus 2001 dan tahap kedua dilakukan enam bulan kemudian (Februari 2002). Wawancara melibatkan 70 responden (32 responden pada tahap pertama dan 38 responden pada tahap kedua), tetapi dari kelompok masyarakat yang sama, terdiri dari: aparat pemerintah daerah (eksekutif), anggota DPRD (legislative), pengusaha, tokoh masyarakat (khususnya agama) dan akademisi (dosen).

Terima kasih terutama ditujukan kepada responden yang telah bersedia menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan.

Kiranya hasil interview ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membutuhkannya.

Medan, Agustus 2002

Penyusun

DAFTAR ISI

SUMMARY	ii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	x
I. PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang	
2. Tujuan Penelitian	
II. KERANGKA TEORITIS.....	4
1. Tingkat Absorpsi Pajak (<i>Tax Effort</i>): Pengalaman Internasional	
2. Situasi Indonesia	
3. Potensi Peningkatan PAD Kabupaten Tapanuli Utara	
III. METODOLOGI.....	9
1. Langkah-langkah Dalam Penelitian	
2. Data dan Sumber Data	
IV. SITUASI UMUM DAERAH PENELITIAN.....	12
1. Lokasi dan Keadaan Geografi	
2. Perekonomian Tapanuli Utara	
2.1 Struktur Perekonomian	
2.2 Pertumbuhan Ekonomi	
2.3 Pendapatan Perkapita	
3. Situasi Sosial Tapanuli Utara	
3.1 Kependudukan	
3.2 Pendidikan dan Ketenagakerjaan	
V. SITUASI PENDAPATAN KABUPATEN TAPANULI UTARA.....	22
1. Gambaran Umum Pendapatan Pemerintah Daerah	

Kabupaten Tapanuli Utara 1991 – 2000

2. Perkembangan Komponen PAD

VI. KABUPATEN TAPANULI UTARA DAN BANDUNG: SEBUAH PERBANDINGAN	36
1. Perbandingan Dibidang Keadaan Alam dan Kependudukan	
2. Struktur Perekonomian	
3. Perbandingan Anatomi Pendapatan Daerah	
VII. POTENSI PENINGKATAN PAD DI KABUPATEN TAPANULI UTARA DAN POTENSI PARTISIPASI MASYARAKAT	45
1. Penerimaan Pajak di Kabupaten Tapanuli Utara	
2. Tax Effort Kabupaten Tapanuli Utara	
3. Simulasi Peningkatan PAD Kabupaten Tapanuli Utara Melalui Peningkatan Tax Effort	
4. Potensi Partisipasi Masyarakat Mendukung Peningkatan Tax Effort	
4.1 Gambaran Umum	
4.2 Pariwisata	
4.2.1 Pengusaha Hotel dan Restoran	
4.2.2 Tamu Hotel dan Restoran	
4.2.3 Pengunjung Objek Wisata	
4.3 Pertanian	
VIII. RANGKUMAN DAN KESIMPULAN	64
DAFTAR PUSTAKA	67
LAMPIRAN	69
HASIL INTERVIEW	80

DAFTAR TABEL

NO	JUDUL	HAL.
1.	Perkembangan Struktur Pajak Amerika Serikat (Persentase penerimaan pajak terhadap GNP	7
2.	Tax Effort Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota, 1996	8
3.	Distribusi Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota Menurut Porsi PAD Terhadap Total Pengeluaran, 1996/97 dan 2001	9
4.	Lokasi dan Keadaan Geografi Kabupaten Tapanuli Utara.....	16
5.	Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Berdasarkan Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku, Tapanuli Utara 1990 – 1999 (Dalam Milyar Rupiah)	18
6.	Perkembangan dan Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Tapanuli Utara, 1990 – 199	20
7.	Perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Perkapita Kabupaten Tapanuli Utara, 1990 – 1999	21
8.	Persentase Penduduk 10 Tahun Keatas yang Bekerja dan Tingkat Pendidikannya, Tapanuli Utara 1999	24
9.	Persentase Penduduk 10 Tahun Keatas yang Bekerja dan Bidang Pekerjaannya, Tapanuli Utara 1999.....	25
10.	Pendapatan Daerah dan Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tapanuli Utara 1991/1992 – 2000.....	27
11.	Koefisien Trend Komponen Pokok Pendapatan Daerah Kabupaten Tapanuli Utara.....	30
12.	Perkembangan PAD Per Pos Penerimaan di Kabupaten Tapanuli Utara, Tahun Anggaran 1991/1992 – 2000.....	32
13.	Trend Perkembangan Komponen PAD, Kabupaten Tapanuli Utara.....	36
14.	Trend Komponen Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten	

Tapanuli Utara.....	37
15. Trend Komponen Penerimaan Retribusi Daerah, Kabupaten Tapanuli Utara.....	39
16. Perbandingan Keadaan Alam dan Kependudukan Antara Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara.....	41
17. Perbandingan PDRB Per Sektor Antara Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara, 1996 – 1998 (dalam Milyar Rupiah).....	42
18. Perbandingan Kontribusi Sektoral Terhadap PDRB di Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara (dalam %0).....	43
19. Pertumbuhan Ekonomi Per Sektor di Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara (dalam %0).....	43
20. Perbandingan Pendapatan Daerah Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara, Tahun Anggaran 2000.....	45
21. Perbandingan Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara, Tahun Anggaran 2000 (Dalam Juta Rupiah).....	46
22. Perbandingan Penerimaan Retribusi Daerah Antara Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara, Tahun Anggaran 2000.....	47
23. Wewenang Pemajakan (Tax Assigment) dan Bagi Hasil Sesuai UU No. 25/1999.....	48
24. Penerimaan Daerah yang Masuk ke Kas Pusat, Kabupaten Tapanuli Utara, 1995 – 2000 (Dalam Jutaan Rupiah).....	50
25. Persentase Pajak dan Non Pajak yang Dipungut Oleh Pemerintah Pusat Dikembalikan ke Daerah, Tapanuli Utara 1995 - 2000 (Dalam Jutaan Rupiah).....	52
26. Tax Effort Total Kabupaten Tapanuli Utara, 1995/1996 – 2000...	52
27. Tax Effort Daerah Kabupaten Tapanuli Utara, 1990 – 2000.....	53
28. Peningkatan PAD Pada Berbagai Tingkat Tax Effort, Kabupaten Tapanuli Utara 1991/92 – 2000	

(Dalam Jutaan Rupiah).....	54
29. Potensi Kontribusi PAD Terhadap Pendapatan Daerah (APBD) Pada Berbagai Tingkat Tax Effort, Kabupaten Tapanuli Utara 1991/92 – 2000 (Dalam %)	54
30. Potensi Peningkatan PAD Pada Berbagai Tingkat Tax Effort di Sektor Pertanian dan Pariwisata, Kabupaten Tapanuli Utara 1991/92 – 2000 (Dalam Jutaan Rupiah).....	55
31. Potensi Kontribusi PAD Terhadap Pengeluaran Daerah Pada Berbagai Tingkat Tax Effort di Sektor Pertanian dan Pariwisata, Kabupaten Tapanuli Utara 1991/92 – 2000	56
32. Penilaian Pengunjung Objek Wisata Atas Kemungkinan-kemungkinan yang Ditempuh Untuk Meningkatkan PAD	61
33. Penilaian Pengunjung Objek Wisata Atas Kesiapan Berbagai Hal Dalam Mengembangkan Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Utara.....	62
34. Penghasilan Petani/Rumah Tangga/Tahun (Dalam Ribuan Rupiah).....	64
35. Peningkatan Tarif Pajak dan Retribusi Daerah yang Dapat Diterima Petani Kabupaten Tapanuli Utara	66

DAFTAR GAMBAR

No	Keterangan	Hal
1.	Pertumbuhan Kontribusi Sektor-sektor Perekonomian Terhadap PDRB di Kabupaten Tapanuli Utara, 1990 – 1999.....	19
2.	Pendapatan Perkapita Per Kabupaten/Kota, Sumatera Utara.....	22
3.	Perkembangan PAD dan Dana dari Pemerintah Pusat/Propinsi Kabupaten Tapanuli Utara, 1991 – 2000.....	28
4.	Perkembangan PAD dan Penerimaan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Tapanuli Utara 1991 – 2000.....	29
5.	Trend Pendapatan Daerah Kabupaten Tapanuli Utara.....	30
6.	Trend Penerimaan Bagi Hasil Pajak Kabupaten Tapanuli Utara.....	31
7.	Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap PAD Tapanuli Utara 1991-2000.....	33
8.	Trend Perkembangan PAD Kabupaten Tapanuli Utara.....	35
9.	Trend Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Tapanuli Utara.....	36
10.	Trend Penerimaan Dari Retribusi Daerah, Kabupaten Tapanuli Utara.....	38
11.	Perkembangan Penerimaan Pajak Dalam Negeri di Kabupaten Tapanuli Utara, 1995 – 2000.....	51

I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Hingga tahun 2000, Indonesia merupakan “the world’s most centralized large country”(ALM/ATEN/BAHL, 2001:83). Fakta ini menjadikan Indonesia sebagai pengecualian, mengingat berbagai karakteristik yang dimilikinya *seharusnya* menjadikan desentralisasi sebagai pilihan kerangka perekonomian. Karakteristik dimaksud meliputi (ALM/BAHL, 1999:2 ff):

- Negara dengan jumlah populasi yang tinggi dan wilayah yang luas cenderung lebih desentralistis.
- Negara dengan populasi yang sangat beragam latar belakang etnis, agama dan budaya cenderung lebih desentralistis.
- Negara yang telah mencapai tingkat kemajuan ekonomi cenderung untuk lebih desentralistis.

Sementara negara-negara yang cenderung mempertahankan sistem kenegaraan yang sentralistis adalah negara-negara yang sedang dalam perang atau terancam menghadapi perlawanan bersenjata secara internal.

Agaknya, alasan keamanan merupakan faktor dominan dalam mempertahankan sentralisasi di Indonesia. Terutama bila dikaitkan dengan situasi di Aceh, Irian Jaya dan Timor-Timur (ALM/ATEN/BAHL, 2001:84 dan ALM/BAHL, 1999:4).

Hasil studi RONDINELLI (1984) untuk Bank Dunia terhadap 45 negara pada tahun 1960-an menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat Desentralisasi maka:

- Umur negara akan semakin mapan
- Pendapatan domestik (GDP) akan semakin tinggi
- Media massa semakin berkembang
- Kemajuan industrialisasi semakin tinggi

Keuntungan-keuntungan yang diharapkan dapat diperoleh dari implementasi desentralisasi terutama bersumber dari menyebarnya pusat pengambilan keputusan, sehingga keputusan yang diambil lebih realistis dan lebih sesuai dengan kondisi objektif dan permasalahan di suatu daerah serta terciptanya partisipasi masyarakat lokal. LOEHR/MANASAN (1999:i) mendeskripsikannya sebagai berikut:

“the main effect of decentralisation is to provide improved resource allocation and therefore improved economic efficiency.

Efficiency gains rest on the presumption that local governments are much better in identifying and fulfilling the needs of households, since they are closer to them, and in mobilizing and using local resources to pay for goods

and services having purely local impacts. Improved efficiency is defined as getting greater consumer (tax payer) welfare from fixed resources”.

Sejak 1 Januari 2001, Republik Indonesia menerapkan desentralisasi (otonomi daerah) yang didasarkan pada UU No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah” dan UU No. 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah”. UU No. 22 tahun 1999 pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi.

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 mengatur desentralisasi (pelimpahan wewenang) di bidang administrasi dan di bidang politik. Sesuai dengan prinsip “money follows function”, UU Nomor 25 tahun 1999 mengatur desentralisasi fiskal. Tetapi mengingat desentralisasi di bidang administrasi juga berarti transfer personal (Pegawai Negeri Sipil) yang penggajiannya menjadi tanggung jawab daerah, prinsip “money follows function” tidak mungkin berlangsung. Karena Dana Alokasi Umum (DAU) yang menjadi sumber utama pendapatan daerah pada umumnya (LEWIS, 2001:326) sebahagian besar akan digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin, sehingga anggaran untuk pembangunan menjadi kecil. SIREGAR (2001:298) mengemukakan bahwa bagi banyak daerah, pengeluaran untuk pembangunan tahun anggaran 2001 (setelah otonomi daerah/desentralisasi) lebih rendah dari pos pengeluaran yang sama tahun anggaran 2000 (sebelum desentralisasi).

Mengingat secara finansial hanya sedikit daerah yang mampu menjalankan fungsi administratif yang didelegasikan (karena kekayaan sumberdaya alam seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur dan Irian Jaya maupun karena hasil pajak penghasilan seperti Jakarta dan Surabaya), mayoritas daerah harus dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini selaras dengan salah satu prinsip desentralisasi fiskal, “local governmental units should have revenues available to meet adequately their obligations” (LOEHR/GUESS/MARTINEZ, 1998:5).

Kabupaten Tapanuli Utara di Propinsi Sumatera Utara merupakan salah satu Kabupaten yang tidak memiliki kekayaan alam dalam konteks UU No. 25 tahun 1999. Daerah ini dengan demikian juga diperhadapkan dengan keterbatasan fiskal dalam menjalankan otonomi daerah dan pada tekanan untuk menambah pendapatan daerah seperti yang digariskan oleh LOEHR/GUESS/MARTINEZ (1998:5):

“local governmental units should have assigned to them some sources of revenue which derive from their own constituents. Within limits, local governmental units should have control over tax rates and tax bases (of their own taxes)”.

Secara umum, penerimaan pemerintah (termasuk pemerintah daerah) dapat bersumber dari pajak (taxes), retribusi (user charges) dan pinjaman (MUSGRAVE/MUSGRAVE, 1991: 225). Hal ini secara eksplisit diatur pada pasal 79 UU No. 22/1999.

Khusus untuk pinjaman daerah, PP No. 107/2000 telah memuat ketentuan-ketentuan yang terkait dengan kapasitas keuangan daerah untuk meminjam. Semua pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus lewat (dan seijin) pemerintah pusat, baik

itu pinjaman dalam negeri maupun pinjaman luar negeri. Tetapi, meskipun perundang-undangan memperbolehkan daerah melakukan pinjaman, hingga beberapa tahun ke depan hal ini belum diperkenankan oleh pemerintah pusat (dan IMF). Oleh karena itu, sumber penerimaan daerah masih hanya bersumber dari pajak (bagi hasil maupun pajak daerah) dan retribusi diluar Dana Alokasi Umum (DAU) yang bersifat block grant.

Sementara itu DAU sebahagian besar akan habis digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin. Dengan demikian bagi pemerintah daerah Tapanuli Utara hanya tersedia satu opsi untuk mendapatkan tambahan pembiayaan pembangunan, yaitu meningkatkan PAD. Peningkatan PAD ini terutama bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah yang wewenang penetapan dan pemungutannya berada ditangan daerah.

2. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mempelajari anatomi pendapatan daerah Kabupaten Tapanuli Utara untuk mengidentifikasikan upaya peningkatan pendapatan asli daerah, yang tidak berakibat kontra produktif (predator tax) terhadap perekonomian. Secara detail, tujuan penelitian ini meliputi:

Mempelajari anatomi pendapatan daerah, khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tapanuli Utara dalam 10 tahun terakhir (1991 – 2000).

Mengidentifikasi sumber-sumber pendapatan daerah yang hingga saat ini belum dimasukkan sebagai sumber pendapatan.

Mencari kemungkinan terbaik untuk penarikan pajak dan retribusi daerah yang tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kegiatan ekonomi.

Menyusun argumen yang dapat menjadi landasan dalam kebijakan fiskal yang bertanggung jawab oleh pemerintah daerah.

II. KERANGKA TEORITIS

1. Tingkat Absorpsi Pajak (*Tax Effort*): Pengalaman Internasional

Tingkat absorpsi pajak (tax effort) yang diukur dari prosentase penerimaan pajak terhadap Produksi Nasional (GDP) menunjukkan kecenderungan berikut (MANIG 1981: 261 – 262):

- Tingkat absorpsi pajak negara industri signifikan lebih tinggi dari tingkat absorpsi pajak negara berkembang. Rata-rata penerimaan pajak negara berkembang seperti Ethiopia, Banglades, Nepal dll hanya dibawah 10 % dari GDP (Gross Domestik Product). Sementara untuk tahun yang sama (1976) angka ini terletak antara 30 hingga 49 % di negara Industri (lihat MUSGRAVE, 1991:343).

Terdapat korelasi yang positif antara tingkat absorpsi pajak dan tingkat pendapatan. Artinya semakin tinggi tingkat pendapatan suatu negara, maka prosentase penerimaan pajak terhadap GDP cenderung meningkat (semakin tinggi pendapatan nasional, tax effort juga semakin tinggi).

Tingkat absorpsi pajak di negara berkembang tumbuh lebih lambat daripada di negara industri. Jika penerimaan pajak di Amerika Serikat meningkat dari 19,9 % GDP pada tahun 1950 menjadi 30 % GDP tahun 1970, maka penerimaan pajak di negara-negara berkembang hanya bertumbuh secara kurang berarti. Bahkan di beberapa negara tingkat absorpsi pajak ini mengalami penurunan dari tahun 1953 – 1974 seperti yang dialami Argentina, Burma dan Ghana.

Berkaitan dengan desentralisasi fiskal, peningkatan penerimaan pajak dalam prosentase GNP di AS berkaitan langsung dengan peningkatan proporsi penerimaan pemerintah pusat (federal), sementara penerimaan pemerintah daerah (local government) relatif tidak berubah (tabel 1)

Tabel 1: Perkembangan Struktur Pajak Amerika Serikat (Persentase Penerimaan Pajak Terhadap GNP)

Tahun	Federal	Negara Bagian	Lokal	Total
1902	2,3	0,7	3,2	6,2
1913	1,7	0,8	3,3	5,8
1922	4,6	1,4	4,2	10,2
1927	3,6	1,8	4,7	10,1
1940	5,7	4,4	4,5	14,5
1950	13,6	3,4	2,9	19,9
1960	18,2	4,5	3,8	26,5
1970	19,8	6,0	4,2	30,0
1986	19,7	6,5	4,1	30,3

Sumber: MUSGRAVE (1991:338)

2. Situasi Indonesia

Indonesia termasuk negara dengan tingkat absorpsi pajak yang rendah, karena tahun 2001, sumber penerimaan negara yang bersumber dari pajak hanya 12,3 % GDP. Situasi pada tingkat nasional ini, juga terlihat pada tingkat propinsi dan kabupaten/kota. Hasil penelitian LPEM-FEUI menunjukkan, bahwa pada tahun 1996 tax effort (diukur dalam PAD/PDRB dalam prosen) rata-rata ditingkat propinsi hanya 0,64 dan tingkat kabupaten/kota hanya 0,46 (tabel 2). Angka ini sangat jauh dibawah pencapaian Amerika Serikat yang pada tahun 1986 sudah 6,5 di tingkat negara bagian (setara propinsi) dan 4,1 untuk tingkat lokal (setara kabupaten/kota).

Tabel 2: Tax Effort Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota, 1996

Daerah	Propinsi	Kabupaten/Kota (rata-rata)
DI Aceh	0.4	0.24
Sumatera Utara	0.53	0.40
Sumatera Barat	0.56	0.43
Riau	0.98	0.34
Jambi	0.75	0.39
Sumatera Selatan	0.49	0.30
Bengkulu	0.80	0.27
Lampung	0.58	0.37
DKI Jakarta	1.96	--
Jawa Barat	0.55	0.58
Jawa Tengah	0.57	0.54
DI Yogyakarta	0.76	0.62
Jawa Timur	0.57	0.47
Kalimantan Barat	0.33	0.21
Kalimantan Tengah	0.25	0.21
Kalimantan Selatan	0.64	0.36
Kalimantan Timur	0.52	0.33
Sulawesi Utara	0.45	0.53
Sulawesi Tengah	0.60	0.31
Sulawesi Selatan	0.70	0.60
Sulawesi Tenggara	0.53	0.54
Bali	0.98	1.59
Nusa Tenggara Barat	0.58	0.57
Nusa Tenggara Timur	0.76	0.57
Maluku	0.37	0.30
Irian jaya	0.25	0.49
Timor Timur	0.75	0.48
Rata-rata	0.67	0.46

Sumber: SIMANJUNTAK (2002:40)

Catatan: Tax Effort disini adalah PAD dibandingkan dengan PDRB non-migas (dalam %)

Dengan tax effort seperti dikemukakan di atas, tidak mengherankan apabila PAD hanya memberikan kontribusi yang kecil terhadap pengeluaran (APBD) pemerintah daerah. Hasil penelitian LPEM-FEUI menunjukkan bahwa mayoritas Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia hanya mampu menghasilkan PAD tidak lebih dari 10 % APBD. Pelaksanaan otonomi daerah bahkan telah memperlemah tax effort daerah Kabupaten dan Kota secara signifikan, karena pada tahun 2001, dari 336 Kabupaten dan Kota, 308 diantaranya mempunyai PAD dibawah 10 % APBD (tabel 3).

Tabel 3: Distribusi Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota Menurut Porsi PAD terhadap Total Pengeluaran, 1996/97 dan 2001*)

PAD/Pengeluaran (%)	Jumlah Propinsi		Jumlah Kabupaten/Kota	
	1996/97	2001	1996/97	2001
<10.00	3	10	151	308
10.00-19.99	4	11	82	23
20.00-29.99	11	3	38	4
30.00-39.99	6	5	13	-
40.00-49.99	1	1	7	1
>50.00	2	-	1	-
Total	27	30	305	336

Sumber: SIMANJUNTAK (2002:42)

*) Catatan: Untuk tahun 2001, data PAD yang digunakan adalah realisasi 1999/2000, dibandingkan terhadap total penerimaan daerah dalam APBD (termasuk bagi hasil pajak, bagi hasil sumber daya alam dan dana alokasi umum).

3. Potensi Peningkatan PAD Kabupaten Tapanuli Utara

Kabupaten Tapanuli Utara termasuk kedalam Kabupaten dengan tingkat PAD yang rendah. Dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir, PAD yang dicapai selalu dibawah 10 % APBD. Tax effort juga masih jauh dibawah tax effort rata-rata Kabupaten/Kota se Indonesia.

Adanya gap antara tax effort rata-rata nasional dengan tax effort Kabupaten Tapanuli Utara menunjukkan, masih tersedianya potensi peningkatan tax effort yang dapat meningkatkan PAD. Potensi ini akan lebih besar lagi, apabila dibandingkan dengan Kabupaten Bandung dengan kondisi geografis yang mirip dan struktur ekonomi yang berbeda. Dengan menganggap tax effort 2 % PDRB (dalam komparasi internasional masih jauh dibawah pencapaian pemerintah lokal AS yang 4,1 % pada tahun 1986) maka peningkatan PAD masih dapat dicapai

Dari sisi perundang-undangan, peluang kearah peningkatan PAD terbuka melalui peningkatan tarif maupun perluasan pajak daerah sebagaimana diatur oleh UU No. 34/tahun 2000. Undang-undang ini memberi keleluasaan untuk menambah jenis-jenis pajak baru dengan kriteria:

- a. bersifat pajak dan bukan retribusi
- b. obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah, serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;

- c. obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. obyek pajak bukan merupakan obyek pajak propinsi dan/atau obyek pajak pusat;
- e. potensinya memadai;
- f. tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- g. memperhatikan aspek keadilan dan kemampuna masyarakat dan;
- h. menjaga kelestarian lingkungan.

Dari perda-perda yang ada, terlihat adanya ketidaksesuaian antara potensi ekonomi dengan obyek pajak yang diatur dalam perda. PDRB Kabupaten Tapanuli Utara secara over proportional dibentuk oleh sektor pertanian. Tetapi sektor ini masih luput dari pengenaan pajak, walaupun prinsip-prinsip pajak sebagaimana diajukan oleh STIGLITZ (1988:390), MUSGRAVE (1991:341) dan ARONSON (1985:299), masih terpenuhi yang pada prinsipnya menekankan :

- a. *economic efficieny*
- b. *administrative simplicity*
- c. *flexibility*
- d. *political responsibility*
- e. *fairness*

III. METODOLOGI

1. Langkah-langkah Dalam Penelitian

Dalam rangka mencapai tujuan sebagaimana dipaparkan pada bab I, penelitian dilakukan dalam tiga tahap sebagai berikut:

Tahap Pertama: Menganalisa anatomi pendapatan daerah Kabupaten Tapanuli Utara dengan penekanan khusus pada komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kemudian potensi fiskal Kabupaten Tapanuli Utara akan dipelajari melalui data penerimaan pajak dan non pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat. Analisa PAD akan menggunakan data time series 10 tahun terakhir (1991 – 2000), sedangkan analisa tax effort total akan menggunakan data time series 6 tahun terakhir (1995 – 2000).¹

Tahap Kedua: Memperbandingkan struktur pendapatan daerah, khususnya pendapatan asli daerah (PAD) dan komponennya antara Kabupaten Tapanuli Utara dan Kabupaten Bandung, sebagai salah satu Kabupaten dengan PAD yang tinggi di Indonesia terutama dari nilai absolutnya maupun nilai relatif terhadap pendapatan daerah.

Tahap Ketiga: Melakukan perhitungan potensi peningkatan PAD dengan mengadopsi berbagai skenario yang berkaitan dengan aplikasi berbagai tingkat tax effort. Dalam hal ini akan dihitung PAD seandainya tax effort 0,5 % (sama dengan rata-rata kabupaten/kota seluruh Indonesia), tax effort 1 % dan tax effort 2 % (level yang masih 50 % dibawah pencapaian negara maju). Perhitungan dilakukan dengan cara pendistribusian merata terhadap PDRB maupun PDRB sektor unggulan.

¹ Semula direncanakan untuk menggunakan data tax effort total 10 tahun terakhir (1991 – 2000) tetapi pada saat pengumpulan data, instansi yang berwenang menunjukkan berita acara, bahwa data pajak yang wewenang pemungutannya berada di tangan pemerintah pusat, sebelum tahun 1995 telah dimusnahkan secara ofisial pada bulan Juni 2001.

Tahap Keempat: Melakukan wawancara terhadap konsumen maupun pelaku usaha di Kabupaten Tapanuli Utara untuk mempelajari kesediaan mereka membayar pajak daerah/retribusi daerah dan melihat reaksi mereka atas kenaikan tariff pajak/retribusi maupun penambahan jumlah jenis pajak/retribusi. Perhatian terutama diberikan pada bidang pertanian, karena bidang ini sebagai “leading sector” dalam hal kontribusi terhadap Pendapatan Daerah Regional Bruto (PDRB) dan penyediaan lapangan kerja. Sektor lain yang dipelajari adalah Pariwisata (Hotel/Restoran dan Pengunjung Objek Wisata) yang oleh banyak kalangan dipandang sebagai sektor yang sangat potensial tetapi belum tergarap di Kabupaten Tapanuli Utara.

Dari analisa pada tahap satu hingga tahap tiga akan dipelajari:

Masih adakah pajak daerah maupun retribusi daerah yang memungkinkan untuk ditarik?

Adakah pajak daerah/retribusi daerah yang di Kabupaten Bandung diberlakukan, tetapi di Kabupaten Tapanuli Utara tidak?

Potensi peningkatan PAD Kabupaten Tapanuli Utara dengan berbagai skenario level tax effort yang disimulasikan.

2. Data dan Sumber Data

Analisis dalam penelitian ini menggunakan data sekunder dan data primer.

Data sekunder diperoleh dari instansi terkait (di pemerintahan daerah). Secara spesifik data sekunder yang digunakan meliputi:

- Data penjabaran *realisasi* kegiatan/pasal dan proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tapanuli Utara tahun anggaran 1991/1992 sampai dengan tahun anggaran 2000.

Data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Tapanuli Utara 1991 – 2000

Data Statistik Tapanuli Utara Dalam Angka 1991 – 2000.

Data Perincian Pendapatan Pajak dan Bukan Pajak yang tercatat pada Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) Balige (125) mulai Januari 1995 – Desember 2000.

Data Penjabaran Sisa Perhitungan Anggaran Pendapatan, kegiatan dan Proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bandung tahun anggaran 2000.

Data Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Bandung 1996 – 1998.

Data Kabupaten Bandung Dalam Angka 1999.

Data primer diperoleh melalui wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan berstruktur (kuesioner) terhadap:

Aparat pemerintahan Kabupaten Tapanuli Utara

Tokoh Masyarakat

Pengusaha

Tamu hotel dan restoran

Petani

IV SITUASI UMUM DAERAH PENELITIAN

Kabupaten Tapanuli Utara terletak pada wilayah pengembangan dataran tinggi Sumatera yang memiliki topografi dan kontur tanah yang beraneka ragam, yaitu datar, berombak, bergelombang dan terjal. Struktur tanahnya labil dan berada pada wilayah gempa tektonik dan gempa vulkanik. Posisi Kabupaten Tapanuli Utara berada pada ketinggian 300 – 1500 meter di atas permukaan laut.

Kabupaten Tapanuli Utara telah beberapa kali mengalami pemekaran dan pemekaran terbaru terjadi tahun 1999 dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 tahun 1998 tentang Pembentukan Kabupaten Toba Samosir dan Kabupaten Mandailing Natal.

Dalam penelitian ini, data yang digunakan mengenai kapasitas fiskal berasal dari data sebelum pemekaran, tetapi di dalam analisa informasi aktual (data setelah pemekaran) akan banyak digunakan.

1. Lokasi dan Keadaan Geografi

Kabupaten Tapanuli Utara tergolong ke dalam daerah beriklim tropis, yaitu tropis basah dan mempunyai dua musim, yaitu musim kemarau dan musim penghujan. Musim kemarau biasanya terjadi pada bulan April sampai dengan Agustus dan musim penghujan biasanya terjadi pada bulan September sampai dengan Maret.

Sepanjang tahun 2000, curah hujan di Tapanuli Utara sebesar 1.925 mm dengan 155 hari hujan. Curah hujan tertinggi terjadi pada bulan September (250 mm dan 15 hari hujan), sedangkan curah hujan terendah terjadi pada bulan Juni dengan curah hujan 50 mm dan 6 hari hujan.

Kondisi geografis dan luas wilayah Kabupaten Tapanuli Utara sebelum dan sesudah pemekaran dapat dilihat pada tabel 4.

Tabel 4: Lokasi dan Keadaan Geografi Kabupaten Tapanuli Utara

No	Keterangan	Sebelum Pemekaran	Sesudah Pemekaran
1	Letak	1 ⁰ 20' – 2041'' LU 98 ⁰ 10' – 99 ⁰ 35'BT	1 ⁰ 20' – 2 ⁰ 41'' LU 98 ⁰ 05' – 99 ⁰ 16'BT
2	Luas Wilayah a. Luas Daratan b. Luas Perairan Danau Toba	10.605,30 km ² 9.502,70 km ² 1.102,60 km ²	6.068,45 km ² 6.061,85 km ² 6,60 km ²
3	Ketinggian di atas permukaan laut a. < 500 M b. 500 s/d 1000 M c. 1000 s/d 1500 M d. > 1500 M	300 – 1500 m 706,60 km ² 3.172,00 km ² 4.759,05 km ² 865,05 km ²	300 – 1500 m 432,50 km ² 2.321,75 km ² 3.172,80 km ² 134,80 km ²
4	Kemiringan tanah a. Datar (0 - 2%) b. Landai (2 - 15%) c. Miring (15 - 40%) d. Terjal (40 - d 44%)	15 – 44% 919,30 km ² 1.908,52 km ² 3.356,33 km ² 3.318,55 km ²	15 – 44% 383,25 km ² 1.470,67 km ² 1.878,75 km ² 2.329,18 km ²
5	Batas-batas: ➤ Sebelah Utara ➤ Sebelah Selatan ➤ Sebelah Barat ➤ Sebelah Timur	Dairi, Karo, Simalungun Tapanulit Selatan Tapanuli Tengah Asahan, Labuhan Batu	Dairi, Toba Samosir Tapanuli Selatan Tapanuli Tengah Labuhan Batu

Sumber: Tapanuli Utara Dalam Angka, 1999.

2. Perekonomian Tapanuli Utara

2.1 Struktur Perekonomian

Perekonomian Tapanuli Utara didominasi oleh sektor Pertanian, khususnya sub sektor tanaman pangan dan peternakan. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Tapanuli Utara, 1990 – 1999 atas dasar harga berlaku dapat dilihat pada tabel 5.

Informasi pada tabel 5 harus diinterpretasikan secara hati-hati, khususnya untuk sektor industri pengolahan. Tahun 1990 – 1992 terlihat produk domestik regional bruto sektor ini masing-masing: 21,442; 40,233 dan 47,119 milyar Rupiah yang jauh diatas PDRB tahun 1993 – 1999. Hal ini tidak berarti telah terjadi relokasi industri besar-besaran keluar dari Kabupaten Tapanuli Utara. Perbedaan yang besar bersumber dari metode perhitungan PDRB antara tahun 1993 dan tahun-tahun sesudahnya. Pola ini terlihat pada kesembilan sektor pokok perekonomian.

Atas dasar harga berlaku, sektor Pertanian menunjukkan pertumbuhan yang pesat antara 1990 –1999. Pertumbuhan ini, juga sejalan dengan perkembangan kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB. Sejak tahun 1990, sektor pertanian secara umum menyumbang lebih dari 50% terhadap PDRB Kabupaten Tapanuli Utara. Setelah krisis moneter 1997, sumbangan ini bahkan sudah diatas 60%.

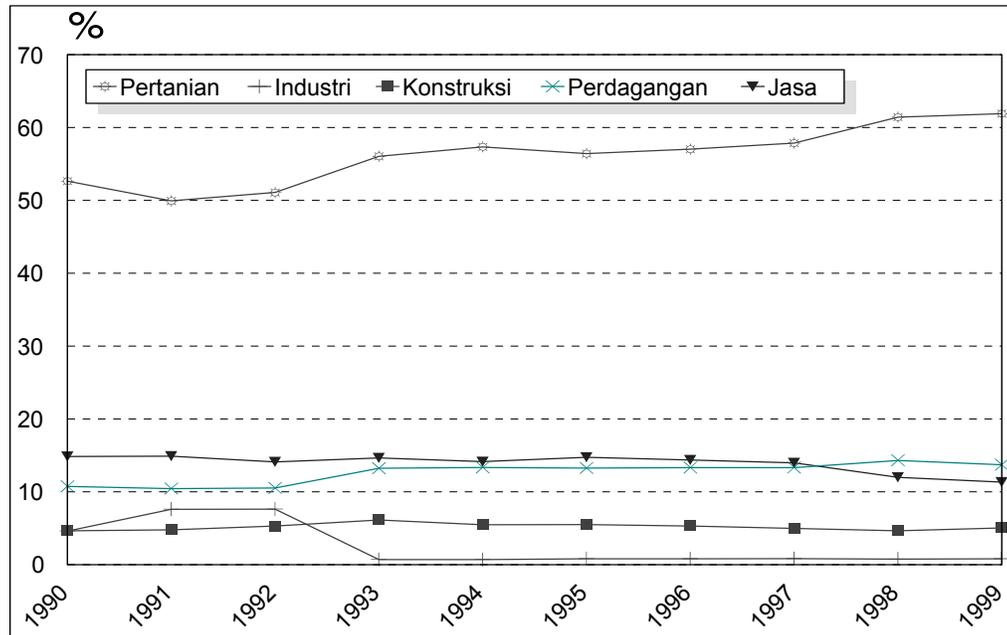
Tabel 5: Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Berdasarkan Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku, Tapanuli Utara, 1990 – 1999 (Dalam Milyar Rupiah)

No	Keterangan	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1	Pertanian	245,019	264,258	316,026	258,976	310,357	332,376	379,939	443,801	711,392	832,990
	a. Tanaman Pangan	134,809	138,393	176,708	155,964	183,186	203,557	224,309	263,195	455,901	533,125
	b. T. Perkebunan	36,194	41,746	41,473	33,888	36,414	40,081	46,355	51,338	72,994	93,559
	c. Peternakan	67,260	80,103	93,046	66,141	87,083	84,265	103,430	121,821	173,990	194,908
	d. Kehutanan	0,570	0,718	1,194	0,977	1,142	1,336	1,556	1,792	2,784	3,138
	e. Perikanan	3,107	3,298	3,605	2,037	2,532	3,136	3,786	4,655	5,723	8,260
2	Penggalian	0,354	0,430	0,564	0,455	0,485	0,582	0,672	0,765	0,869	1,070
3	Industri	21,442	40,233	47,119	3,250	3,765	4,759	5,301	6,249	8,752	10,790
4	Listrik dan Air Bersih	1,825	2,100	2,842	1,438	1,737	1,876	1,982	2,181	2,423	6,539
	a. Listrik	1,712	1,975	2,719	1,312	1,581	1,696	1,774	1,939	2,139	5,901
	b. Air Bersih	0,113	0,125	0,123	0,126	0,156	0,180	0,208	0,242	0,284	0,638
5	Bangunan	21,673	25,374	32,728	28,347	29,652	32,346	35,341	38,059	53,793	67,794
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	55,133	61,520	71,873	63,554	75,168	81,498	92,7070	106,769	171,580	190,960
	a. Perdagangan	49,983	55,209	65,029	61,097	72,208	78,089	88,724	101,847	165,716	184,324
	b. Restoran	2,865	3,377	3,908	1,645	2,055	2,459	2,956	3,585	4,353	5,106
	c. Hotel	2,285	2,934	2,935	0,812	0,905	0,951	1,028	1,337	1,512	1,529
7	Pengangkutan dan Komunikasi	29,011	32,709	33,726	20,835	24,006	26,406	30,028	33,925	39,336	47,677
	a. Pengangkutan	27,741	31,393	32,303	19,773	22,856	25,118	28,370	31,973	37,058	44,868
	b. Komunikasi	1,270	1,316	1,423	1,062	1,151	1,288	1,658	1,952	2,278	2,809
8	Keuangan, Persewaan Dan jasa Perusahaan	21,952	23,923	26,577	17,476	19,478	22,637	24,656	27,663	31,072	35,227
9	Jasa-jasa	69,071	78,775	87,225	67,699	76,542	86,787	915,727	106,896	138,844	152,411
	a. Pemerintahan Umum	62,765	71,581	79,737	61,272	69,279	78,694	86,630	96,682	124,794	135,898
	b. Swasta	6,306	7,194	7,488	6,427	7,263	8,093	9,097	10,214	14,050	16,513
	PDRB	465,480	529,324	618,679	462,030	541,191	589,265	666,353	765,307	1.158,062	1.345,459

Sumber: Produk Domestik Regional Bruto, Kabupaten Tapanuli Utara (Berbagai Tahun Penerbitan).

Selain sektor pertanian, sektor perdagangan, hotel dan restoran menunjukkan peningkatan yang berarti, khususnya sub sektor perdagangan. Pertumbuhan kontribusi lapangan usaha terhadap PDRB disajikan pada gambar 1 (data lengkap dapat dilihat pada lampiran 1).

Gambar 1. Pertumbuhan Kontribusi Sektor-sektor Perekonomian Terhadap PDRB di Kabupaten Tapanuli Utara, 1990 – 1999



2.2 Pertumbuhan Ekonomi

Kabupaten Tapanuli Utara mengalami pertumbuhan ekonomi yang pesat antara tahun 1990 – 1997 dengan pertumbuhan rata-rata 7,13% per tahun. Krisis moneter yang terjadi pertengahan tahun 1997 telah mengakibatkan perekonomian Kabupaten Tapanuli Utara mengalami kontraksi sebesar –5,64%. Perkembangan PDRB 1990 – 1999 dapat dilihat pada tabel 6.

Tabel 6: Perkembangan dan Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Tapanuli Utara, 1990 –1999

Tahun	P D R B (Milyar Rupiah)		Pertumbuhan (%)
	ADH Berlaku	ADH Konstan*	AHK
1990	465,480	264,431	9,19
1991	529,324	282,139	6,69
1992	618,679	300,221	6,41
1993	462,030	462,030	-
1994	541,191	496,551	7,47
1995	589,265	529,523	6,64
1996	666,353	570,193	7,68
1997	765,309	603,282	5,80
1998	1.158,062	569,263	-5,64
1999	1.345,459	583,076	2,43

Sumber: Hasil pengolahan sendiri

*)Tahun 1990 – 1992 atas dasar harga konstan 1983, tahun 1993 – 1999 atas dasar harga konstan 1993.

2.3 Pendapatan Perkapita

Secara nominal, pendapatan perkapita Kabupaten Tapanuli Utara mengalami pertumbuhan dari Rp 669.458,5 pada tahun 1990 menjadi Rp 3.781.510,3 pada tahun 1999. Tetapi peningkatan ini tidak terlalu berarti apabila dikonversi kepada kurs dolar Amerika Serikat. Dalam US\$, pendapatan perkapita telah berada di atas US\$ 500, tahun 1993 – 1996, tetapi kemudian jatuh di bawah \$500 sejak tahun 1997 dan hingga saat ini belum mengalami pemulihan.

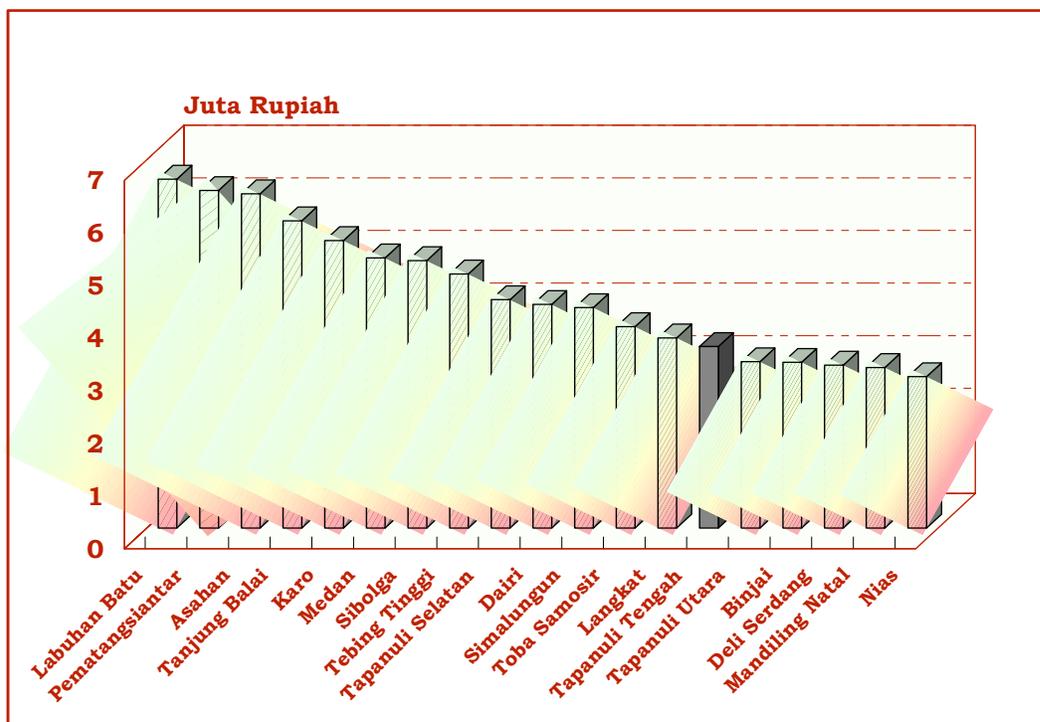
Tabel 7: Perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Perkapita Kabupaten Tapanuli Utara, 1990 –1999

Tahun	P D R B Perkapita	
	Rupiah	US\$
1990	669.458,5	362,24
1991	758.886,8	389,07
1992	883.069,8	418,52
1993	1.120.493,3	521,16
1994	1.306.070,2	593,67
1995	1.414.789,4	612,99
1996	1.591.255,4	667,75
1997	1.884.839,1	405,34
1998	2.851.497,7	355,33
1999	3.781.510,3	484,26

Sumber: Diolah dari Produk Domestik Regional Bruto, Kabupaten Tapanuli Utara (berbagai tahun pembuatan).

Atas dasar pendapatan perkapita, Kabupaten Tapanuli Utara termasuk daerah “miskin” di wilayah propinsi Sumatera Utara dan berada pada urutan ke –15 dari 19 (sembilan belas) daerah Kabupaten/Kota. Kedudukan Kabupaten Tapanuli Utara dari sisi pendapatan perkapita dapat dilihat pada gambar 2.

Gambar 2: Pendapatan Perkapita Per Kabupaten/Kota, Sumatera Utara



3. Situasi Sosial Tapanuli Utara

3.1 Kependudukan

Hasil perhitungan sementara Sensus Penduduk tahun 2000 menunjukkan bahwa jumlah penduduk Tapanuli Utara tahun 2000 mencapai 405.323 jiwa yang terdiri dari 88.401 rumah tangga. 90% dari penduduk tinggal di pedesaan. Populasi ini tidak tersebar secara merata, tetapi terdapat variasi antar daerah Kecamatan. Kepadatan penduduk bervariasi dari 27 – 237 jiwa/km² dengan tingkat kepadatan rata-rata 69 jiwa per km².

Di Sumatera Utara, Kabupaten Tapanuli Utara termasuk kedalam kelompok daerah berpenduduk terjarang (diurutan ketiga dari 19 daerah). Dari sisi pertumbuhan penduduk, Kabupaten Tapanuli Utara adalah daerah dengan pertumbuhan penduduk terendah di Sumatera Utara. Dari tahun 1990–2000 daerah ini mengalami pertumbuhan –0,02%. Pertumbuhan yang rendah ini bersumber dari tingginya migrasi penduduk keluar daerah, khususnya untuk bersekolah di tingkat SLTA maupun

Perguruan Tinggi. Karena angka kelahiran penduduk sebesar 3,82% dan angka harapan hidup 64,5% (tahun 1999).

Berdasarkan kelamin, pengelompokan penduduk Tapanuli Utara relatif berimbang (51,44:48,56) antara penduduk perempuan dan laki-laki. Atas dasar struktur umur, penduduk Tapanuli Utara dapat dikelompokkan kedalam struktur umur muda (persentase penduduk berumur <15 tahun 45,41% dan berumur \geq 65 tahun 5,63%). Tidak sampai setengah dari total penduduk berada dalam usia produktif (48,96%). Dengan demikian, rasio beban tanggungan menjadi sangat tinggi. Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) 1999 menunjukkan bahwa rasio beban ketergantungan di Tapanuli Utara sebesar 83,49%. Artinya, setiap 100 penduduk berusia produktif harus menanggung 84 orang berusia tidak produktif.

3.2 Pendidikan dan Ketenagakerjaan

Penduduk usia produktif akan memberikan kontribusi bagi pembangunan apabila didukung oleh ketrampilan yang direfleksikan oleh tingkat pendidikan. Tapanuli Utara termasuk salah satu daerah di Sumatera Utara dengan angka partisipasi sekolah usia 7 –12 tahun (pendidikan dasar) tertinggi. 98,62% dari penduduk berusia 7 –12 tahun bersekolah (data 1999).

Sejalan dengan angka partisipasi sekolah usia 7 –12 tahun yang tinggi, maka persentase penduduk 10 tahun ke atas yang buta huruf menjadi rendah. Data hasil SUSENAS 1999 menunjukkan bahwa penduduk Tapanuli Utara berusia 10 tahun ke atas yang masih buta huruf tinggal 3,16%.

Berkaitan dengan ketenagakerjaan, tingkat pendidikan yang ditamatkan oleh seorang angkatan kerja akan sangat berperan dalam mendapatkan pekerjaan. Jumlah angkatan kerja di Kabupaten Tapanuli Utara tahun 1999 ada sebanyak 405.561 jiwa dan 398.337 jiwa diantaranya (98,22%) bekerja. Secara keseluruhan tingkat pengangguran terbuka hanya sebesar 1,78%.

Tingkat pendidikan mereka yang bekerja umumnya SLTP dan SLTA. Gambaran ini berlaku sama, baik untuk pekerja laki-laki maupun untuk pekerja perempuan. Distribusi tenaga kerja berdasarkan tingkat pendidikannya dapat dilihat pada tabel 8.

Tabel 8: Persentase Penduduk 10 Tahun Keatas yang Bekerja dan Tingkat Pendidikannya, Tapanuli Utara 1999.

Tingkat Pendidikan	Laki-laki	Perempuan
• Tidak/Belum pernah sekolah	1,32	4,27
• Tidak/Belum tamat SD	17,51	22,13
• Tamat SD	26,16	28,64
• Tamat SLTP	26,10	24,51
• Tamat SLTA	25,22	18,64
• D I dan D II	1,06	1,18
• D III	1,08	0,29
• Sarjana	1,54	0,33
Jumlah	100	100

Sumber: Statistik Kesejahteraan Rakyat Sumatera Utara Hasil SUSENAS 1999 (BPS Sumatera Utara, 2000).

Sejalan dengan struktur perekonomian, mayoritas penduduk yang bekerja, bekerja di sektor pertanian. Hal ini berlaku bagi pekerja laki-laki maupun pekerja perempuan (tabel 9).

Tabel 9: Persentase Penduduk 10 Tahun Keatas yang Bekerja dan Bidang Pekerjaannya, Tapanuli Utara 1999

Bidang Pekerjaan	Laki-laki	Perempuan
➤ Pertanian	75,18	81,32
➤ Pertambangan dan Penggalian	0,24	0
➤ Industri	0,48	0,48
➤ Listrik, Gas dan Air	0,36	0,24
➤ Konstruksi	0,77	0,24
➤ Perdagangan	8,46	8,72
➤ Angkutan dan Komunikasi	2,26	0
➤ Keuangan	0,12	0,12
➤ Jasa	12,13	8,87
Jumlah	100	100

Sumber: Statistik Kesejahteraan Rakyat Sumatera Utara Hasil SUSENAS 1999 (BPS Sumatera Utara, 2000).

V. SITUASI PENDAPATAN KABUPATENTAPANULI UTARA

1. Gambaran Umum Pendapatan Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Utara 1991 – 2000

Pendapatan pemerintah daerah Kabupaten Tapanuli Utara menunjukkan peningkatan yang kontinu dari Rp 23,475 milyar pada tahun anggaran 1991/1992 menjadi Rp 130,914 milyar pada tahun anggaran 1999/2000. Pada tahun anggaran 2000, pendapatan menurun menjadi Rp 99,240 milyar. Tetapi penurunan ini terjadi karena tahun anggaran 2000 hanya berjalan 9 (sembilan) bulan yaitu April – Desember dan pada tahun anggaran 2000, Kabupaten Tapanuli Utara telah memekarkan Kabupaten Toba Samosir.

Paralel dengan meningkatnya pendapatan pemerintah daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari:

Pajak daerah

Restribusi daerah

Bagian laba perusahaan milik daerah dan

Penerimaan lain-lain

dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir cenderung meningkat. Tetapi secara relatif proporsi PAD terhadap pendapatan daerah cenderung semakin kecil dan tidak pernah melebihi 12%. Dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir, kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah rata-rata hanya 8,01%. Pada tabel 10 disajikan total pendapatan dan kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah Kabupaten Tapanuli Utara, tahun anggaran 1991/1992 – 2000. Data lebih detail dapat dilihat pada tabel lampiran 2.

Tabel 10: Pendapatan Daerah dan Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tapanuli Utara 1991/1992 – 2000.

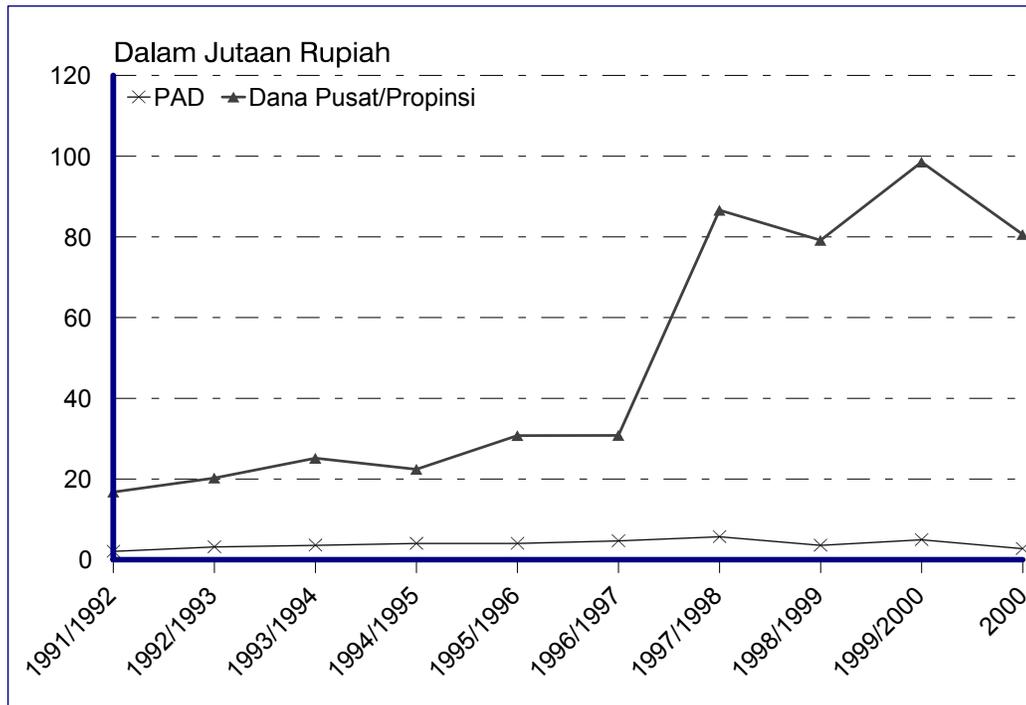
Tahun Anggaran	Total Pendapatan (Rp Juta)	PAD (Rp Juta)	Kontribusi PAD (%)
1991/1992	23.475,69	2.071,46	8,82
1992/1993	29.378,71	3.173,38	10,80
1993/1994	33.665,17	3.588,84	10,66
1994/1995	33.735,57	4.027,64	11,94
1995/1996	45.011,62	4.041,59	8,98
1996/1997	47.268,94	4.669,11	9,88
1997/1998	62.580,50	5.689,81	9,09
1998/1999	104.382,01	3.574,86	3,42
1999/2000	130.913,97	4.951,50	3,78
2000*	99.240,37	2.730,18	2,75

Sumber: Diolah dari “Penjabaran Realisasi Kegiatan/Pasal dan Proyek APBD” tahun anggaran 1991/1992 – 2000.

*)Tahun anggaran hanya 9 bulan (April – Desember) dan Kabupaten Tapanuli Utara telah mengalami pemekaran menjadi Kabupaten Toba Samosir dan Tapanuli Utara.

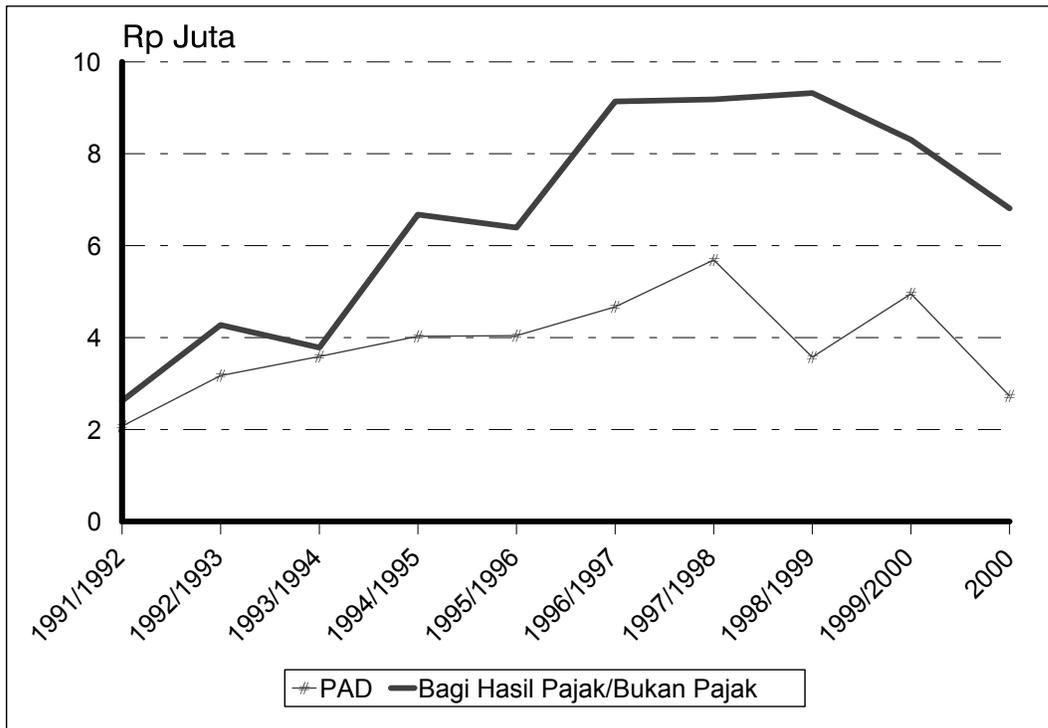
Sebagaimana umumnya bagian terbesar pendapatan daerah di Indonesia bersumber dari pemerintahan di atasnya (baik pusat maupun propinsi). Hal yang sama terlihat sangat mencolok dalam keuangan Daerah Kabupaten Tapanuli Utara. Dana-dana seperti ini tercatat dalam pos sumbangan, bantuan maupun subsidi daerah otonom. Perkembangan PAD dan Dana dari pemerintah pusat/propinsi dapat dilihat pada gambar 3. (dalam nilai relatif disajikan pada lampiran 3).

Gambar 3: Perkembangan PAD dan Dana dari Pemerintah Pusat/Propinsi Kabupaten Tapanuli Utara, 1991 – 2000



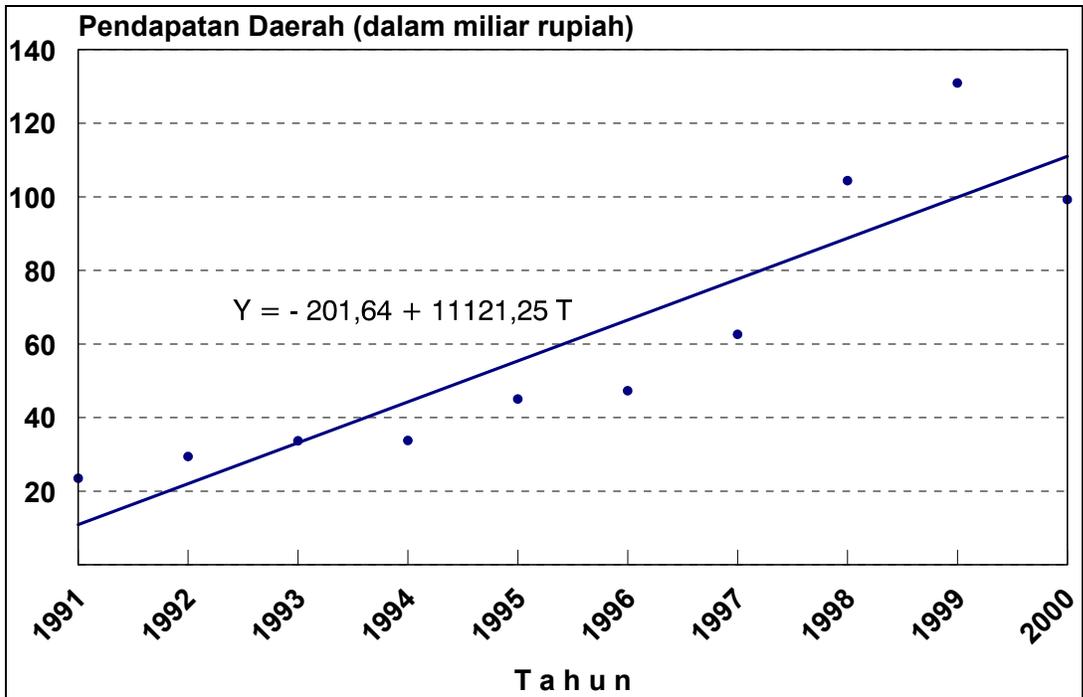
Seperti dana bantuan, sumbangan dan subsidi daerah otonom yang berasal dari pemerintah pusat/propinsi, salah satu pos pendapatan non PAD yang signifikan memberikan kontribusi pada pendapatan daerah adalah penerimaan dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Kedua pos penerimaan ini memberi kontribusi yang lebih tinggi dari kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah. Dari tahun anggaran 1991/1992 – tahun anggaran 2000, bagi hasil pajak dan bukan pajak, rata-rata menyumbang 12,7% terhadap pendapatan daerah. Perbandingan penerimaan dari PAD dengan penerimaan bagi hasil pajak dan bukan pajak disajikan pada gambar 4 (dalam nilai relatif dapat dilihat pada lampiran 4).

Gambar 4: Perkembangan PAD dan Penerimaan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Tapanuli Utara 1991 – 2000.



Trend pendapatan daerah dalam sepuluh tahun terakhir (1991- 2000) dapat dilihat pada gambar 5. Trend yang menunjukkan peningkatan ini lebih didominasi oleh tingginya transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, yang dalam pos penerimaan tercatat sebagai *Bantuan, Sumbangan* dan *Subsidi Daerah Otonom*.

Gambar 5: Trend Pendapatan Daerah Kabupaten Tapanuli Utara.



Pengaruh dana transfer dari pemerintah pusat juga terlihat dari tingginya korelasi antara pendapatan daerah dan dana transfer (koefisien korelasi 0,996 dan signifikan pada tingkat kepercayaan 99 %). Pada tabel 11 disajikan koefisien trend komponen pokok pendapatan daerah Kabupaten Tapanuli Utara.

Tabel 11: Koefisien Trend Komponen Pokok Pendapatan Daerah Kabupaten Tapanuli Utara.

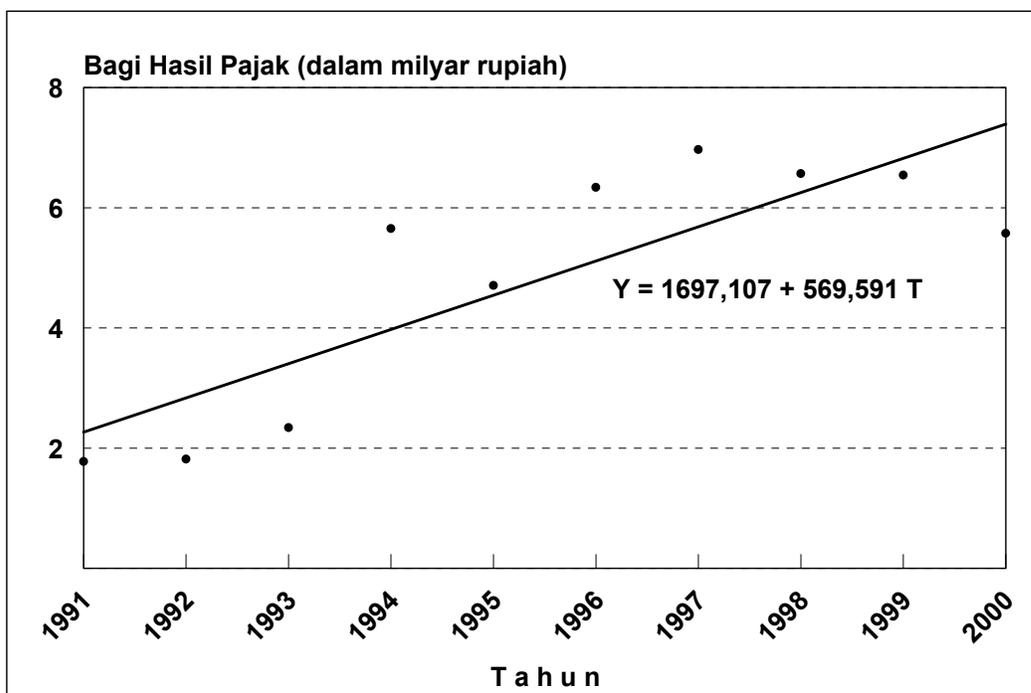
Model: $Y = a + b T$			
Pos Penerimaan	Koefisien		R²
	a	b	
▪ Pendapatan Daerah	-201,64	11121,25	0,8113
▪ Transfer dari Pem. Pusat	-3742,04	882,17	0,8001
▪ Pendapatan Asli Daerah	2306,48	246,97	0,2496
▪ Bagi Hasil Pajak	1697,11	569,59	0,6924
▪ Bagi Hasil Bukan Pajak	1491,98	59,73	0,0657

Catatan:

- T menunjukkan waktu (tahun)
- Y dalam jutaan rupiah

Selain transfer langsung, bagi hasil dari pajak yang dipungut oleh pusat juga secara signifikan berkorelasi positif dengan pendapatan daerah (koefisien korelasi 0,654 dan signifikan pada tingkat kepercayaan 99 %). Trend perkembangan bagi hasil pajak yang merupakan refleksi dari potensi fiskal daerah, untuk kabupaten Tapanuli Utara dapat dilihat pada gambar 6.

Gambar 6: Trend Penerimaan Bagi Hasil Pajak Kabupaten Tapanuli Utara.



2. Perkembangan Komponen PAD

Secara garis besar, Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari empat pos penerimaan, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, bahagian laba dari perusahaan daerah dan lain-lain, seperti penjualan barang milik daerah, sumbangan pihak ketiga dan jasa giro. Satu pos penerimaan yang kontribusinya sangat kecil adalah penerimaan dari dinas-dinas. Tetapi sejak tahun anggaran 1993/1994 pos penerimaan ini sudah tidak memberikan kontribusi terhadap PAD. Pada tabel 12 disajikan perkembangan PAD per pos penerimaan di Kabupaten Tapanuli Utara, tahun anggaran 1991/1992 – 2000.

Tabel 12: Perkembangan PAD Per Pos Penerimaan di Kabupaten Tapanuli Utara, Tahun Anggaran 1991/1992 – 2000.

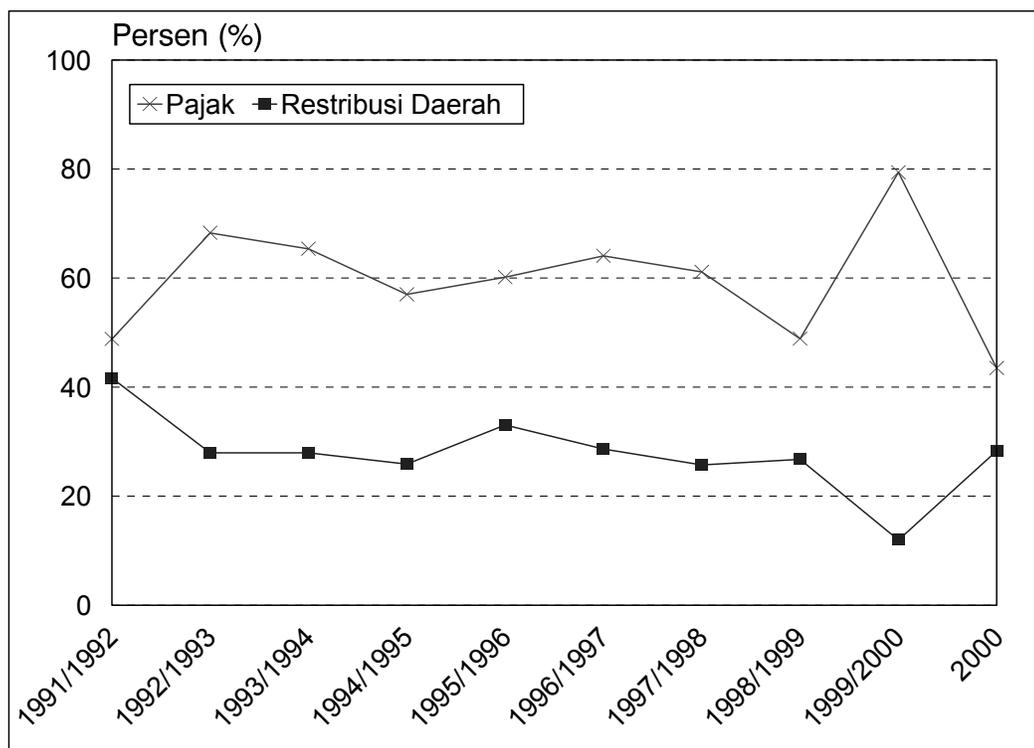
Tahun	Pos Pendapatan Asli Daerah (Rp Juta)				
	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Laba BUMD	Lain-lain	Total PAD (Rp Juta)
1991/1992	1.011,16	862,95	10,00	187,35	2.071,46
1992/1993	2.167,24	887,20	10,00	108,94	3.173,38
1993/1994	2.346,06	1.003,22	20,00	219,55	3.588,84
1994/1995	2.296,46	1.042,56	56,03	632,55	4.027,64
1995/1996	2.431,52	1.336,46	51,26	222,34	4.041,59
1996/1997	2.992,08	1.337,50	92,28	247,26	4.669,11
1997/1998	3.477,84	1.465,58	107,46	638,93	5.689,81
1998/1999	1.747,39	956,35	108,35	762,77	3.574,86
1999/2000	3.931,20	592,35	0,00	427,96	4.951,50
2000	1.187,29	773,04	0,00	769,85	2.730,18

Sumber: Diolah dari “Penjabaran Realisasi Kegiatan/Pasal dan Proyek APBD” tahun anggaran 1991/1992 – 2000.

*)Perbedaan jumlah, bersumber dari pembulatan.

Informasi pada tabel 12 menunjukkan, bahwa penerimaan pada pos pendapatan asli daerah terutama berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Kedua pos penerimaan ini secara bersama-sama rata-rata menghasilkan 87,44% dari total PAD. Perkembangan kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap PAD dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir dapat dilihat pada gambar 7.

Gambar 7: Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap PAD Tapanuli Utara 1991-2000.



Pos pajak daerah tidak menunjukkan sumber penerimaan yang sustainable, mengingat dari 15 (lima belas) pos penerimaan hanya didominasi oleh tiga pos penerimaan, yaitu pajak penerangan jalan, annual fee PT Inalum dan penerimaan dari PT Inti Indorayon Utama. PT Inalum dan PT Inti Indorayon Utama menyumbang hampir 2/3 dari total penerimaan pajak daerah (61%).

Dengan diberhentikannya operasi PT Inti Indorayon Utama pada tahun 1998, maka penerimaan pajak daerah menurun secara dratis yang berakibat langsung pada menurunnya PAD baik secara absolut maupun secara relatif, sebagaimana telah diperlihatkan pada tabel 10 (data lengkap penerimaan pajak daerah dapat dilihat pada lampiran 5).

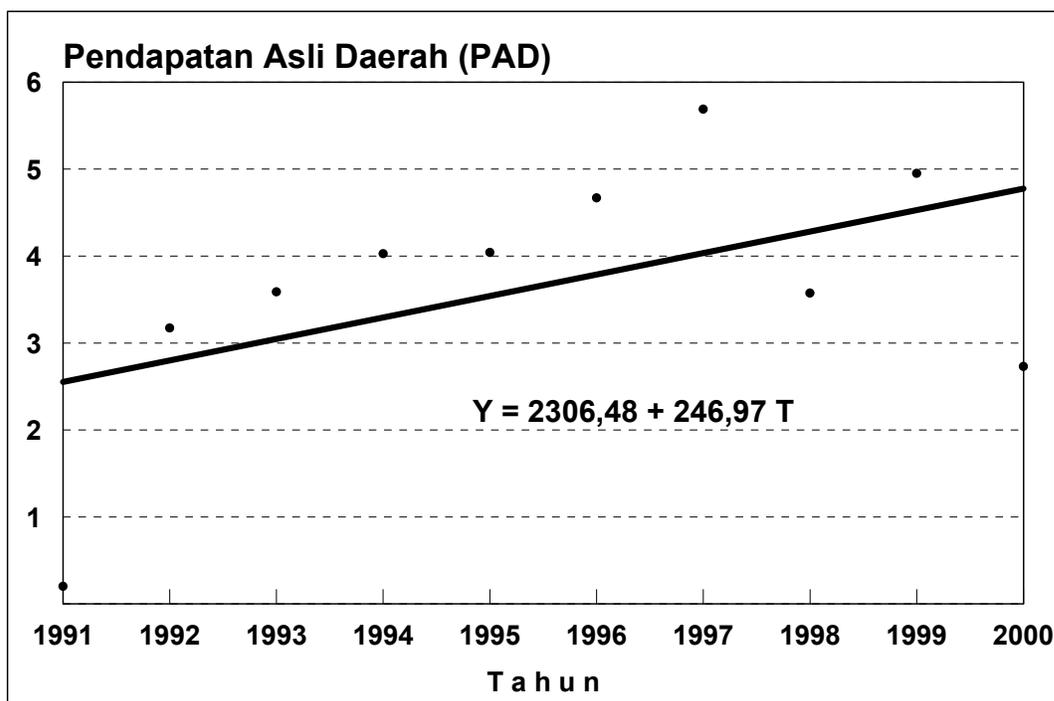
Pendapatan dari retribusi daerah bersumber dari 26 jenis pos penerimaan. Tetapi penerimaan terbesar diperoleh dari retribusi pasar, retribusi pelayanan kesehatan dan perijinan-perijinan. Melemahnya aktivitas ekonomi yang disebabkan oleh krisis ekonomi, secara signifikan mengakibatkan turunnya penerimaan retribusi daerah sejak tahun anggaran 1998/1999 baik secara absolut maupun relatif. Hal ini terutama berlaku bagi penerimaan yang berasal dari retribusi perijinan berbagai kegiatan

ekonomi. Penerimaan dari retribusi pelayanan kesehatan juga mengalami penurunan, karena sejak tahun anggaran 1998/1999 pemerintah meluncurkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) bidang kesehatan. Penerimaan retribusi daerah secara terperinci disajikan pada lampiran 6.

Dari gambaran di atas terlihat bahwa PAD sangat tergantung pada kinerja dan pertumbuhan ekonomi daerah. Kelesuan ekonomi akan berakibat pada berkurangnya penerimaan pajak daerah dan pengurangan terbesar terjadi pada penerimaan retribusi daerah.

Pada gambar 8 ditunjukkan trend perkembangan PAD dalam 10 tahun terakhir (1991 – 2000). Pajak daerah merupakan satu-satunya komponen PAD yang secara signifikan berkorelasi positif dengan PAD (koefisien korelasi 0,930, signifikan pada tingkat kepercayaan 99%).

Gambar 8: Trend Perkembangan PAD Kabupaten Tapanuli Utara



Trend perkembangan komponen-komponen PAD dirangkum pada tabel 14. Untuk beberapa komponen, terlihat pengaruh krisis ekonomi. Sebagai contoh, dengan menggunakan data 10 tahun terakhir, penerimaan retribusi daerah menunjukkan trend menurun dengan persamaan $Y = 1086,9473 - 11,1329 T$. Tetapi apabila pengamatan dibatasi hanya sampai tahun 1997 (sebelum krisis) maka retribusi daerah menunjukkan

kecenderungan yang meningkat dan dengan laju peningkatan yang tajam dalam persamaan: $Y = 699,0771 + 108,6386 T$.

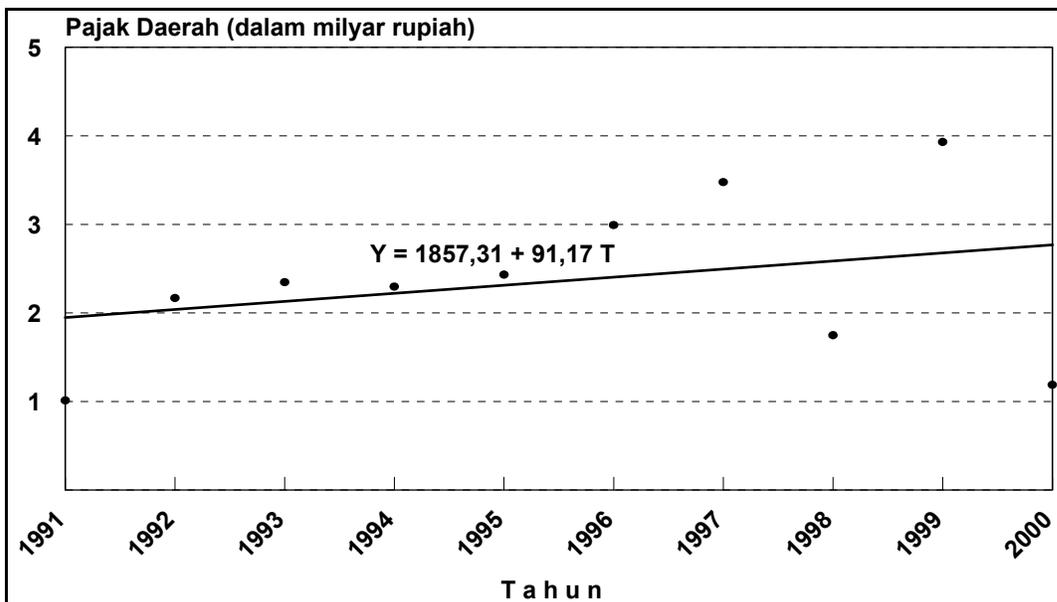
Tabel 13: Trend Perkembangan Komponen PAD, Kabupaten Tapanuli Utara

Model $Y = a + b T$			
Keterangan	Koefisien		R²
	A	b	
Pajak Daerah:			
1991 – 2000	1857,33	91,18	0,0887
1991 – 1999	1373,99	223,00	0,4805
Retribusi Daerah:			
1991 – 2000	1086,95	11,13	0,0148
1991 – 1997	699,08	108,64	0,9382
Bagian Laba BUMD			
1991 – 2000	29,64	2,89	0,0396
1991 – 1998	17,42	16,52	0,9359
Lain-lain	80,56	62,04	0,5354

Catatan: Y dalam jutaan Rupiah

Pada gambar 9 dapat dilihat trend penerimaan dari pajak daerah. Dari 10 pos penerimaan pajak daerah, hanya pos penerimaan annual fee PT Inalum yang secara signifikan berkorelasi positif dengan penerimaan pajak daerah (koefisien korelasi 0,759 dan signifikan pada tingkat kepercayaan 95%).

Gambar 9: Trend Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Tapanuli Utara



Dari sepuluh jenis komponen pos penerimaan pajak daerah yang diamati, hanya dua pos penerimaan yang menunjukkan trend positif, yaitu pajak penerangan jalan dan pajak rumah penginapan. Apabila analisis trend dilakukan dengan menggunakan data tahun 1991 – 1997 (sebelum krisis ekonomi), maka akan bertambah dua pos penerimaan dengan trend positif, yaitu pajak pembangunan daerah I dan pajak pendaftaran perusahaan (tabel 14).

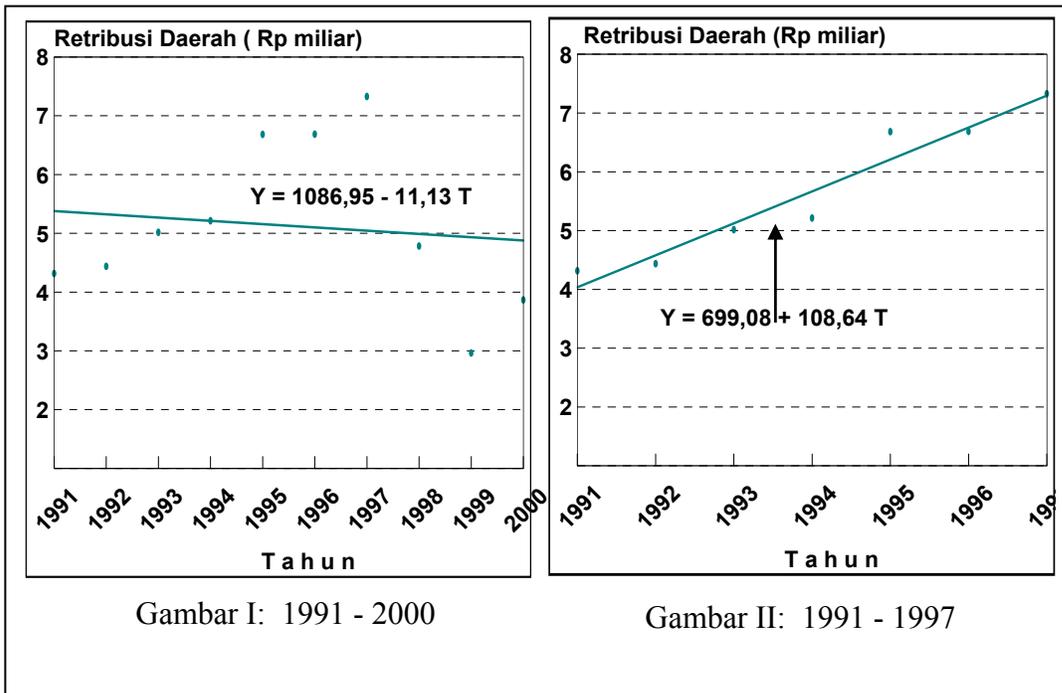
Tabel 14: Trend Komponen Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Tapanuli Utara.

Model $Y = a + b T$			
Keterangan	Koefisien		R²
	A	b	
Pajak Potong Hewan	13,71	-1,26	0,6082
Pajak Pembangunan I			
1991 – 2000	113,41	-8,36	0,2371
1991 – 1997	50,34	11,50	0,7691
Pajak keramaian	8,77	-0,77	0,7940
Pajak Reklame	20,69	-0,09	0,0008
Pajak Penerangan Jalan	437,99	60,66	0,1910
Pajak Pendaftaran Perusahaan			
1991 – 2000	29,38	-1,2	0,0553
1991 – 1998	14,72	3,0	0,4471
Annual Fee PT Inalum	499,70	78,35	0,0877
Penerimaan Dari PT IIU	1069,59	-72,88	0,8289
Pajak Rumah Penginapan	-19,98	5,9891	0,4579
Pajak Minuman Beralkohol	5,21	-0,56	0,8534

Catatan: Y dalam jutaan rupiah

Pada gambar 10 disajikan trend penerimaan dari retribusi daerah. Dari gambar dapat ditafsirkan, bahwa dalam situasi ekonomi makro yang stabil penerimaan dari retribusi daerah akan memiliki trend positif. Situasi ini menggarisbawahi keyakinan para ahli ekonomi, bahwa “macro-economic stability is an important condition for economic growth” (LOEHR/GUESS/MARTINEZ, 1998:16).

Gambar 10: Trend Penerimaan Dari Retribusi Daerah, Kabupaten Tapanuli Utara.



Dari 18 pos penerimaan retribusi daerah yang diamati, hanya 7 pos yang menunjukkan trend positif. Tetapi dengan membatasi penggunaan data hanya hingga tahun 1997 atau 1998, maka pos penerimaan yang memiliki trend positif menjadi 12 item (tabel 15).

Tabel 15: Trend Komponen Penerimaan Retribusi Daerah, Kabupaten Tapanuli Utara.

Model: $Y = a + b T$			
Keterangan	Koefisien		R²
	a	b	
Ijin pengambilan pasir	30,79	-0,01	0,0000
Uang leges	14,51	0,17	0,0049
Pemeriksaan hewan	39,27	-0,97	0,2759
Sewa Tanah/Bangunan Pemda			
1991 – 2000	48,93	-3,91	0,3714
1991 – 1997	27,33	2,92	0,8928
ijin Bangunan	-0,20	6,65	0,5127
Terminal	-2,87	3,50	0,6080
Rumah Sakit:			
1991 – 2000	239,63	-0,61	0,0006
1991 – 1998	158,64	22,94	0,9615
Tempat Rekreasi	17,97	-1,03	0,1049
Pasar:			
1991 – 2000	513,87	-20,43	0,2790
1991 – 1997	370,11	23,86	0,8952
Mess/Villa Pemda	4,06	0,37	0,4333
RKS:			
1991 – 2000	81,73	-4,48	0,0164
1991 – 1997	12,00	17,39	0,5629
Uang Sampah	18,89	3,54	0,2497
Sewa Alat Besar Milik Pemda			
1991 – 2000	28,18	-0,19	0,0003
1991 – 1997	-17,01	13,93	0,8818
Parkir	8,59	0,36	0,0519
Ijin Usaha:			
1991 – 2000	63,04	-3,18	0,1219
1991 – 1998	36,23	4,60	0,7036
Pelabuhan	13,92	-1,20	0,6328
Pengerukan kakus	0,35	-0,00	0,0104
Pemakaian Gedung Pemda	-65,38	13,77	0,7010

VI. KABUPATEN TAPANULI UTARA DAN KABUPATEN BANDUNG: SEBUAH PERBANDINGAN

Salah satu tujuan penelitian ini adalah mencari kemungkinan untuk peningkatan PAD tanpa menimbulkan disinsentip bagi aktivitas ekonomi. Langkah yang ditempuh untuk mencapai tujuan di atas antara lain adalah dengan membandingkan kinerja perekonomian Kabupaten Tapanuli Utara dengan Kabupaten lain di Indonesia yang secara absolut maupun relatif menunjukkan perbedaan PAD yang signifikan. Dalam penelitian ini, Kabupaten yang dipilih adalah Bandung.

Bandung termasuk salah satu Kabupaten dengan kinerja ekonomi yang baik di Indonesia. Pada tahun anggaran 2000, Kabupaten ini mampu menghasilkan PAD sebesar Rp 48,24 milyar (11% dari total pendapatan daerah).

1. Perbandingan Dibidang Keadaan Alam dan Kependudukan

Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara terletak pada ketinggian yang hampir sama dan kondisi klimatologis yang mirip. Perbedaan pokok diantara keduanya terletak pada luas wilayah dan kependudukan. Luas wilayah Kabupaten Bandung hanya kira-kira separuh dari luas wilayah Kabupaten Tapanuli Utara, tetapi jumlah penduduknya 8,5 kali lipat, sehingga kepadatan penduduk Bandung sekitar 17 kali lipat dari Tapanuli Utara (tabel 16).

Tabel 16: Perbandingan Keadaan Alam dan Kependudukan Antara Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara.

Keterangan	Bandung	Tapanuli Utara
Luas wilayah (km ²)	2.852,09	6.061,85
Ketinggian dari permukaan laut (m)	110 – 2.249	300 – 1.500
Temperatur (°C)	19,0 – 28,4	17 – 29
Curah hujan (mm)	1.887	2.352
Hari hujan (hari)	215	182
Jumlah Kecamatan	42	18
Jumlah Desa/Kelurahan	451	340
Jumlah Penduduk (jiwa)	3.664.645	431.165
Kepadatan Penduduk (jiwa/km ²)	1.285	72

Sumber: 1. Kabupaten Bandung Dalam Angka (1999)
 2. Kabupaten Tapanuli Utara Dalam Angka (1999)

2. Struktur Perekonomian

Secara ekonomi, keunggulan ekonomi Bandung sangat menonjol. PDRB Kabupaten Bandung hampir 18 kali lipat dari PDRB Tapanuli Utara. Gambaran ini berlaku untuk semua sektor. Pada tabel 17 disajikan perbandingan PDRB per sektor untuk tahun 1996 – 1998.

Transformasi ekonomi di Kabupaten Bandung telah berlangsung sedemikian rupa, sehingga saat ini sektor industri telah menjadi leading sector. Meskipun sektor pertanian masih memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PDRB (sekitar 10%), tetapi sektor ini sudah berada di urutan ketiga setelah Perdagangan, Hotel dan Restoran (sekitar 14%).

Tabel 17: Perbandingan PDRB Per Sektor Antara Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara, 1996 – 1998 (Dalam Milyar rupiah).

Kelompok Sektor	1996		1997		1998	
	Bandung	Taput	Bandung	Taput	Bandung	Taput
Atas Dasar Harga Berlaku						
1. Sektor Primer	1.142,50	380,61	1.138,30	433,56	1.576,50	494,38
a. Pertanian	1.076,90	379,94	1.065,50	432,80	1.483,30	493,51
b. Pertambangan/ galian	65,60	0,67	72,70	0,76	93,20	0,87
2. Sektor Sekunder	5.432,80	42,62	6.658,60	46,48	9.397,90	50,71
3. Sektor Tersier	2.458,99	243,12	2.853,10	275,25	3.884,50	291,46
PDRB	9.034,29	666,35	10.650,0	755,31	14.858,90	83,56
Atas Dasar Harga Konstan*						
1. Sektor Primer	917,90	320,30	810,40	343,72	725,80	344,92
a. Pertanian	864,00	319,72	753,90	343,08	671,70	344,38
b. Pertambangan/ galian	53,90	0,58	56,50	0,64	54,10	0,54
2. Sektor Sekunder	4.609,10	38,43	5.006,10	36,92	3.734,50	23,50
3. Sektor Tersier	1.985,90	211,45	2.067,00	222,63	1.878,70	191,72
PDRB	7.512,90	570,19	7.883,50	603,28	6.339,00	560,16

Sumber: 1. PDRB Kabupaten Bandung 1998
2. PDRB Kabupaten Tapanuli Utara 1993 - 1998

*) Atas dasar harga konstan 1993.

Gambaran di atas berbanding terbalik dengan Kabupaten Tapanuli Utara yang masih tetap mengandalkan sektor pertanian, sektor industri pengolahan hanya berada di urutan ketujuh dengan kontribusi yang hampir tidak berarti (dibawah 1%). Perbandingan selengkapnya dapat dilihat pada tabel 18.

Tabel 18: Perbandingan Kontribusi Sektoral Terhadap PDRB di Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara (Dalam %)*

Sektor	1996		1997		1998	
	Bandung	Taput	Bandung	Taput	Bandung	Taput
1. Pertanian	11,92	57,02	10,01	57,30	9,98	58,99
2. Penggalian	0,73	0,10	0,68	0,10	0,63	0,10
3. Industri Pengolahan	50,81	0,80	53,69	0,83	56,67	0,88
4. Listrik, Gas dan Air	3,65	0,30	3,51	0,29	2,85	0,29
5. Bangunan	5,67	5,30	5,32	5,04	3,73	4,90
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	13,66	13,91	13,93	14,14	13,99	14,53
7. Pengangkutan dan Komunikasi	4,25	4,51	4,05	4,49	4,00	4,58
8. Lembaga Keuangan	2,81	3,70	2,74	3,66	2,45	3,71
9. Jasa-jasa	6,49	14,37	6,07	14,15	5,71	12,01
PDRB	100	100	100	100	100	100

Sumber: 1. PDRB Kabupaten Bandung 1998
2. PDRB Kabupaten Tapanuli Utara 1993 - 1998

*)Atas Dasar Harga Berlaku

Sekalipun sektor pertanian masih memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PDRB di Kabupaten Bandung, tetapi sejak tahun 1996 sektor ini sudah semakin mengalami penyusutan. Pertumbuhan ekonomi berdasarkan sektor di kedua Kabupaten dapat dilihat pada tabel 19.

Tabel 19: Pertumbuhan Ekonomi Per Sektor di Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara (Dalam %)*

Sektor	1996		1997		1998	
	Bandung	Taput	Bandung	Taput	Bandung	Taput
1. Pertanian	(1,24)	7,56	(12,74)	7,31	(10,90)	0,38
2. Penggalian	7,21	11,12	4,87	9,16	(4,22)	(14,73)
3. Industri Pengolahan	15,65	8,16	8,90	7,79	(24,74)	(8,24)
4. Listrik, Gas dan Air	17,95	4,31	9,24	8,00	(8,99)	(2,04)
5. Bangunan	10,38	6,61	5,29	(6,20)	(45,19)	(43,05)
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	6,34	6,75	4,67	7,74	(12,06)	(7,48)
7. Pengangkutan dan Komunikasi	7,77	7,30	3,47	7,74	(2,26)	(14,77)
8. Lembaga Keuangan	5,47	6,88	6,88	6,41	(21,05)	(37,49)
9. Jasa-jasa	4,16	9,18	1,98	2,13	(1,68)	(7,81)
PDRB	10,37	7,68	4,93	5,80	(19,59)	(7,15)

Sumber: PDRB Kabupaten Bandung 1998 dan PDRB Kabupaten Tapanuli Utara 1993 – 1998. / *Atas Dasar Harga Konstan 1993

3. Perbandingan Anatomi Pendapatan Daerah

Pada tahun 2000, volume Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bandung Rp 405,40 miliar. Angka ini empat kali lebih tinggi dari APBD Kabupaten Tapanuli Utara yang hanya sebesar Rp 99,24 miliar. Di kedua Kabupaten, penerimaan dari pemerintah pusat mendominasi sumber pendapatan. Tetapi kinerja PAD Kabupaten Bandung jauh lebih baik (Rp 48,24 miliar dan 11% dari total APBD). Dalam beberapa bidang penting, pemerintah Kabupaten Bandung sangat jauh lebih unggul dalam pengumpulan dana. Sebagai contoh, pada tahun anggaran 2000 pemerintah Kabupaten Bandung mampu mengumpulkan Rp 25,5 milyar pajak daerah dan Rp 21,80 milyar retribusi daerah. Pada tahun yang sama, pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara hanya mampu menghimpun Rp 1,19 milyar pajak daerah dan Rp 0,77 milyar retribusi daerah.

Kemampuan menghimpun pajak dan retribusi tidak terletak semata-mata pada intensitas dan kualitas aparat pemerintah daerah, tetapi juga pada kemampuan penduduk untuk membayarnya. Dari tahun 1996 – 1998, pendapatan perkapita penduduk Kabupaten Bandung terletak kira-kira dua kali lipat dari pendapatan perkapita Kabupaten Tapanuli Utara². Sehingga potensi penarikan pajak dan retribusi juga menjadi lebih tinggi.

Data potensi fiskal Kabupaten Bandung, sulit untuk dimanfaatkan karena data penerimaan yang dicatat di Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Bandung, tidak memisahkan penerimaan dari Kotamadya Bandung dan Kabupaten Bandung. Begitupun, melihat besarnya penerimaan bagi hasil pajak dapat diperkirakan besarnya potensi fiskal. Perbandingan APBD Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara pada tahun anggaran 2000 secara lengkap disajikan pada tabel 20.

² Pendapatan perkapita Kabupaten Bandung tahun 1996, 1997 dan 1998 berturut-turut sebesar Rp 2.599.937; Rp 3.098.499 dan Rp 4.305.895. Sedangkan pendapatan perkapita Kabupaten Tapanuli Utara berturut-turut Rp 1.591.255, Rp 1.884.839 dan Rp 2.851.498.

Tabel 20: Perbandingan Pendapatan Daerah Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara, Tahun Anggaran 2000.

Pendapatan	Bandung Jumlah (Rp)	%	Taput Jumlah (Rp)	%
1. Pos sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu	6.325,67	1,56	5.153,05	5,19
2. Pos pajak daerah	25.496,71	6,00	1.187,20	1,20
3. Pos restribusi daerah	21.801,42	5,00	773,04	0,78
4. Pos bagian laba perusahaan milik negara	273,41	0,06	0	0
5. Pos penerimaan dari dinas	0	0	0	0
6. Pos penerimaan lain-lain	665,00	0,16	769,85	0,78
7. Pos bagi hasil pajak	35.893,00	8,85	5.575,99	5,62
8. Pos bagi hasil bukan pajak	166,67	0,04	1.234,88	1,24
9. Pos sumbangan	0	0	0	0
10. Pos bantuan	38.570,07	9,51	33.999,64	34,26
11. Pos urusan kas dan perhitungan	16.598,19	4,09	3.937,20	3,97
12. Pos subsidi daerah otonom	214.502,67	52,91	46.609,43	46,97
13. Pos pinjaman pemerintah daerah	0	0	0	0
14. Pos penerimaan lain-lain	45.110,51	11,12	2.102,46	2,12
Jumlah	405.403,32	100	99.240,37	100

Sumber: 1. "Penjabaran Realisasi kegiatan/Pasal dan Proyek APBD" Tapanuli Utara tahun anggaran 2000.

2. "Penjabaran Sisa Perhitungan Anggaran Pendapatan, kegiatan dan Proyek APBD "Kabupaten Bandung tahun anggaran 2000.

Dalam hal penerimaan pajak daerah, tidak terdapat perbedaan pos (item) sumber penerimaan antara Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara. Tetapi jumlah penerimaan dari masing-masing pos menunjukkan perbedaan yang sangat mencolok. Pada tabel 21 dapat dilihat penerimaan pajak daerah di Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara tahun anggaran 2000.

Tabel 21: Perbandingan Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara, Tahun Anggaran 2000 (Dalam Juta Rupiah).

Pos Pajak Daerah	Bandung		Tapanuli Utara	
	Rp	%	Rp	%
1. Pajak potong hewan	0	0	0	0
2. Pajak pembangunan pertama	0	0	0	0
3. Pajak bangsa asing	0	0	0	0
4. Pajak atas pertunjukan dan keramaian	550,50	2,15	1,95	0,16
5. Pajak reklame	253,89	0,99	6,51	0,55
6. Pajak anjing	0	0	0	0
7. Pajak penerangan jalan	17.144,81	67,24	403,36	33,97
8. Pajak rumah bola	0	0	0	0
9. Pajak pendaftaran perusahaan	0	0	0	0
10. Pajak rumah penginapan	603,37	2,36	58,01	4,89
11. Penerimaan dari Annual FEE PT INALUM	0	0	523,52	44,09
12. Pajak minuman beralkohol	0	0	0	0
13. Penerimaan dari PT Inti Indorayon utama	0	0	0	0
14. Pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian gol. C	206,83	0,81	178,24	15,01
15. Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air di permukaan tanah	6.737,31	26,42	15,71	1,32
Jumlah	25.496,71	100	1.187,29	100

Sumber: 1. "Penjabaran Realisasi kegiatan/Pasal dan Proyek APBD "Tapanuli Utara tahun anggaran 2000.
 2. "Penjabaran Sisa Perhitungan Anggaran Pendapatan, kegiatan dan Proyek APBD "Kabupaten Bandung tahun anggaran 2000.

Sumber penerimaan dari pos retribusi menunjukkan bahwa jumlah item retribusi di Kabupaten Tapanuli Utara lebih banyak variasinya, tetapi kemampuan mengumpulkan dana masih tetap lebih tinggi pada pemerintah Kabupaten Bandung. Penerimaan retribusi daerah di Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara disajikan pada tabel 22.

Tabel 22: Perbandingan Penerimaan Retribusi Daerah Antara Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara, Tahun Anggaran 2000.

No	Pos Retribusi Daerah	Bandung		Tapanuli Utara	
		Jumlah (Rp)	%	Jumlah (Rp)	%
1	Pemberian ijin pengambilan pasir batu dan kerikil/kekayaan daerah	57.392.565	0,26	139.610.158	18,06
2	Izin pengambilan batu kapur gamping	0	0	0	0
3	Uang leges	2.048.521.700	9,39	2.514.000	0,33
4	Uang dispensasi jalan dan jembatan	0	0	0	0
5	Uang pemeriksaan/pembantaian hewan	28.794.050	0,13	31.164.500	4,03
6	Uang sewa tanah/ bangunan	441.711.700	2,02	1.150.000	0,15
7	Uang sampah dan izin bangunan	4.296.266.934	19,70	101.647.547,50	13,15
8	Penerimaan dari terminal	525.516.700	2,41	26.239.300	3,39
9	Penerimaan dari Rumah Sakit dan Balai Pengobatan	10.024.932.294	45,98	143.631.100	18,58
10	Penerimaan dari tempat rekreasi	114.576.850	0,52	1.210.000	0,16
11	Penerimaan pasar	2.599.546.700	11,92	221.012.600	28,59
12	Penerimaan dari Mess/Villa	0	0	6.731.000	0,87
13	Dari sertifikat klasifikasi dan biaya dokumen pemborongan (RKS)	0	0	0	0
14	Dari pengangkutan sampah	600.113.098	2,75	38.569.500	4,99
15	Dari sewa pemakaian alat besar	0	0	0	0
16	Penerimaan parker	201.423.600	0,92	14.080.000	1,82
17	Penerimaan izin usaha	0	0	0	0
18	Retribusi pelabuhan	0	0	259.200	0,03
19	Pengerukan kakus	0	0	300.000	0,04
20	Retribusi pemakaian gedung dan barang-barang milik Pemda	0	0	0	0
21	Izin usaha membuka kolam ikan	0	0	0	0
22	Iruan pelayanan irigasi	0	0	0	0
23	Retribusi pasar grosir atau pertokoan	0	0	7.928.000	1,03

24	Izin penjualan tempat minuman beralkohol	0	0	1.500.000	0,19
25	Retribusi izin gangguan	410.498.976	1,88	33.507.181	4,33
26	Izin trayek	65.153.750	0,29	1.986.000	0.26
27	Pemakaman	23.242.250	0,10	0	0
28	Pengujian kendaraan bermotor	363.727.500	1,66	0	0
	Jumlah	21.801.418.667,55	100	773.040.087,00	100

VII. POTENSI PENINGKATAN PAD DI KABUPATEN TAPANULI UTARA DAN POTENSI PARTISIPASI MASYARAKAT

Peningkatan PAD dapat ditempuh melalui peningkatan tax effort (penerimaan pajak sebagai prosentase PDRB). Mengingat wewenang pemungutan pajak untuk pajak tertentu terletak ditangan pemerintah pusat sebagaimana disajikan pada tabel 23, maka perhitungan tax effort harus dilakukan dalam dua versi, yaitu tax effort total dan tax effort daerah yang dirumuskan sebagai:

$$\text{Tax Effort Total} = \frac{\text{pajak yang dipungut pusat} + \text{pajak dan retribusi daerah}}{\text{Produk Domestik Regional Bruto}} \times 100 \%$$

$$\text{Tax effort daerah} = \frac{\text{Pajak dan retribusi daerah}}{\text{Product Domestik Regional Bruto}} \times 100 \%$$

Tabel 23: Wewenang Pemajakan (Tax Assignment) dan Bagi Hasil Sesuai UU No. 25/1999

Jenis Penerimaan	Wewenang/Tanggung Jawab			Alokasi Penerimaan (%)		
	Dasar Pengenaan Pajak	Tarif	Administrasi dan Pemungutan	Pusat	Propinsi	Kab/Kota
YANG TIDAK BERUBAH						
Penerimaan Migas	C	C	C	100	0	0
Pajak Penghasilan	C	C	C	100	0	0
PPN	C	C	C	100	0	0
Bea Masuk	C	C	C	100	0	0
Cukai	C	C	C	100	0	0
Pajak Ekspor	C	C	C	100	0	0
YANG MENGALAMI PERUBAHAN:						
PBB 1)	C	C	C,P,L	10 % Pusat 90 % Daerah		
BPHTB 2)	C	C	C	20 % Pusat 80 % Daerah		
IHH 3)	C	C	C	20 % Pusat 80 % Daerah		
IHPH 4)	C	C	C	20 % Pusat 80 % Daerah		
Tamban-land rent 5)	C	C	C	20 % Pusat 80 % Daerah		
Tambang-royalties 6)	C	C	C	20 % Pusat 80 % Daerah		
PKB	P	P	P	0	30	70
BBNKB	P	P	P	0	30	70
PBBKB	P	P	P	0	10	90
Pajak Hotel & Restoran	L	L	L	0	0	100
Pajak Hiburan	L	L	L	0	00	100
Pajak Reklame	L	L	L	0	0	100
Pajak Penerangan Jalan	L	L	L	0	0	100
Pajak Galian Golongan C	L	L	L	0	0	100
Pajak Air Bawah Tanah dan Permukaan	L	L	L	0	0	100

Sumber: SIMANJUNTA (2002:45)

Catatan: C = Pemerintah Pusat; P = Propinsi (Dati I); L = Kabupaten/Kotamadya (Dati II)

- 1) 10 % bagian Pusat akan dialokasikan kembali kepada seluruh Kabupaten dan Kota
- 2) 20 % bagian Pusat akan dialokasikan kembali kepada seluruh Kabupaten dan Kota
- 3) 80 % bagian Daerah = Propinsi: 16 %; Kab/Kota penghasil: 32 %; Kab/Kota lainnya: 32 %
- 4) 80 % bagian Daerah = Propinsi: 16; Kab/Kota penghasil: 64 %
- 5) 80 % bagian Daerah = Propinsi: 16 %; Kab/Kota penghasil: 32 %; Kab/Kota lainnya: 32 %
- 6) 80 % bagian Daerah = Propinsi: 16 %; Kab/Kota penghasil: 32 %; Kab/Kota lainnya: 32 %

Informasi penerimaan dan pendapatan yang wewenang pemungutannya berada ditangan pemerintah pusat, tercatat secara setiap bulannya pada Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara. Tetapi Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Balige (205) pada bulan Juli 2001 telah memusnahkan semua data untuk tahun anggaran 1994/1995 dan sebelumnya. Oleh karena itu data yang tersedia dan akan dipergunakan dalam laporan ini hanya meliputi data untuk tahun anggaran 1995/1996 – 2000.

1. Penerimaan Pajak di Kabupaten Tapanuli Utara

Secara garis besar, pendapatan dan penerimaan yang tercatat di Kantor Pembendaharaan dan Kas Negara (KPKN) meliputi:

Pendapatan Pajak dan

Pendapatan Non Pajak

Pendapatan pajak terdiri dari pajak dalam negeri dan pajak perdagangan. Sedangkan pendapatan non pajak terdiri dari 12 (dua belas) item. Pendapatan non pajak terbesar bersumber dari penerimaan kiriman uang dan pembukuan yang merupakan dana transfer dari pemerintahan yang lebih tinggi (pusat/propinsi). Data lengkap pendapatan dan penerimaan dapat dilihat pada lampiran 7.

Dalam laporan ini, yang dapat dihitung sebagai penerimaan pajak pusat adalah pendapatan pajak dalam negeri dan pendapatan non pajak diluar penerimaan kiriman uang dan pembukuan pendapatan pembangunan, pendapatan investasi dan pendapatan transito. Pada tabel 24 disajikan penerimaan pemerintah yang bersumber dari pajak diluar PAD.

Tabel 24: Penerimaan Daerah yang Masuk ke Kas Pusat, Kabupaten Tapanuli Utara, 1995 – 2000 (Dalam Jutaan Rupiah).

Tahun Anggaran	Sumber Penerimaan		Total
	Pajak	Non Pajak	
1995/1996	14.355,21	44.681,67	59.036,88
1996/1997	16.947,51	60.169,67	77.117,18
1997/1998	22.519,52	79.560,45	102.079,97
1998/1999	25.760,52	50.512,52	76.273,04
1999/2000	23.033,96	20.652,57	43.686,53
2000	19.731,53	6.767,68	26.499,21

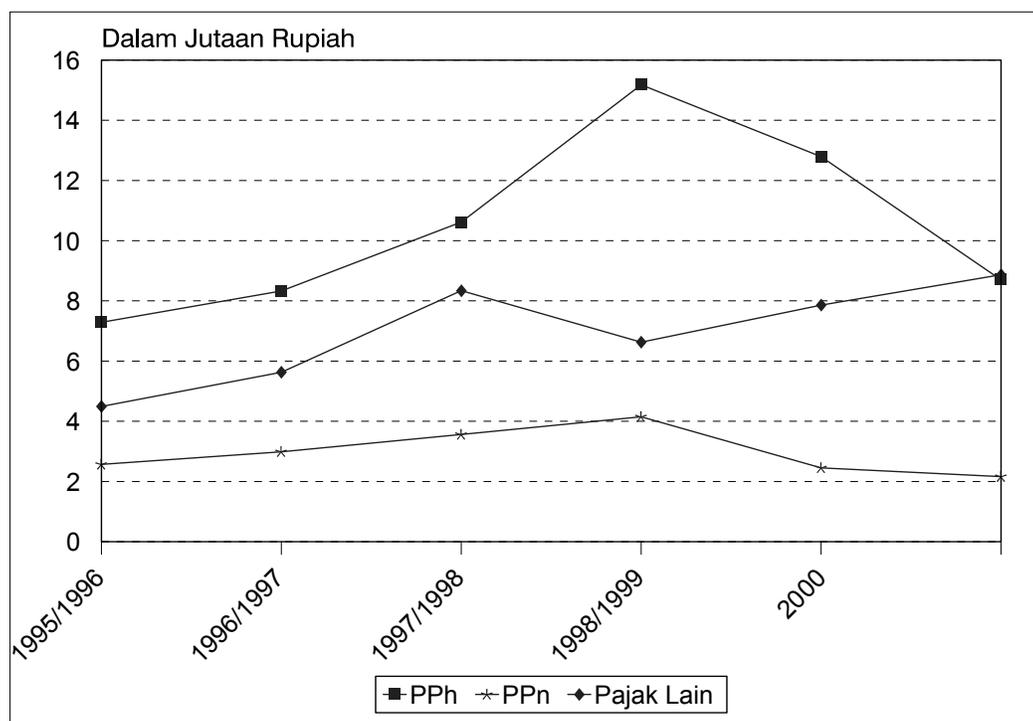
Sumber: Diolah dari data primer perincian pendapatan dan belanja Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Balige (125).

Dengan membandingkan informasi pada tabel 24 dengan informasi pada tabel 10, akan terlihat bahwa dalam tahun anggaran 1995/1996 hingga tahun anggaran

1997/1998, penerimaan pajak dan non pajak yang dipungut oleh pusat masih lebih tinggi dari total pendapatan daerah. Sejak krisis ekonomi 1997, yang akibatnya mulai terasa pada tahun anggaran 1998/1999, penerimaan pusat sudah berada dibawah total pendapatan daerah. Dampak krisis ekonomi paling terlihat pada penerimaan pajak, khususnya pajak penghasilan (PPh) dan pajak penjualan (PPn). Hal ini terlihat pada gambar 11.

Dari gambaran tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam kondisi ekonomi yang stabil (normal) penarikan pajak oleh pusat dari Kabupaten Tapanuli Utara telah mampu membiayai pengeluaran pemerintah daerah dan bahkan telah menunjukkan surplus. Hal ini membenarkan kritikan sementara kalangan yang menyatakan, bahwa sesungguhnya Daerah Kabupaten yang mensubsidi Pemerintah Pusat dan bukan sebaliknya, karena dana yang disetorkan ke Pusat lebih tinggi dari subsidi/bantuan/sumbangan Pusat kepada daerah.

Gambar 11: Perkembangan Penerimaan Pajak Dalam Negeri di Kabupaten Tapanuli Utara, 1995 – 2000



Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa pemerintah daerah hanya menerima sebahagian kecil dari penerimaan pajak dan non pajak yang dipungut oleh instansi

yang lebih tinggi (pemerintah pusat). Dari tahun anggaran 1995/1996 – 2000 penerimaan pajak oleh pemerintah pusat rata-rata hanya kembali sebesar 30% dalam bentuk penerimaan bagi hasil pajak. Proporsi ini jauh lebih kecil untuk penerimaan bukan pajak (rata-rata 7,24%) sementara penerimaan bukan pajak jauh lebih besar dari pendapatan pajak (tabel 25)

Tabel 25: Persentase Pajak dan Non Pajak yang Dipungut Oleh Pemerintah Pusat Dikembalikan ke Daerah, Tapanuli Utara 1995 – 2000 (Dalam Jutaan Rupiah).

Tahun Anggaran	Dipungut Pajak		Penerimaan Bagi Hasil Daerah			
	Pajak	Bukan Pajak	Pajak	%	Bukan Pajak	%
1995/1996	14.355,21	44.681,67	4.708,66	32,80	1.683,88	3,77
1996/1997	16.947,51	60.169,67	6.340,54	37,41	2.797,92	4,65
1997/1998	22.519,52	79.560,45	6.969,05	30,95	2.211,89	2,78
1998/1999	25.760,52	50.512,52	6.568,73	25,50	2.751,25	5,45
1999/2000	23.033,96	20.652,57	6.544,10	28,41	1.760,75	8,53
2000	19.731,53	6.767,68	5.575,99	28,26	1.234,88	18,25

Sumber: Hasil pengolahan sendiri.

2. Tax Effort Kabupaten Tapanuli Utara

Dengan memperbandingkan penerimaan pajak yang wewenang pemungutannya ditangan pusat ditambah dengan pajak-pajak dan retribusi daerah yang termasuk PAD dibandingkan dengan PDRB dalam prosen maka akan diperoleh tax effort total Kabupaten Tapanuli Utara (tabel 26). Hasil perhitungan menunjukkan penurunan tax effort yang drastis dari 13,98 pada tahun fiskal 1997/1998 menjadi hanya 1,86 pada tahun fiskal 2000.

Tabel 26: Tax Effort Total Kabupaten Tapanuli Utara, 1995/1996 – 2000

Tahun	Pajak Pusat (Rp Juta) (1)	Pajak dan Retribusi Daerah (Rp Juta) (2)	Total Pajak dan Retribusi (Rp Juta) (3)= (1) + (2)	PDRB (Rp Milyar) (4)	Tax Effort (5)=(3)/(4) x 100
1995/96	59.036,88	3.767,98	62.804,86	589,265	10,66
1996/97	77.117,18	4.329,58	81.446,76	666,353	12,22
1997/98	102.079,97	4.943,42	107.023,39	765,307	13,98
1998/99	76.273,04	2.703,74	78.976,78	1.158,062	6,82
1999/00	43.686,53	4.523,55	48.210,08	1.345,459	3,58
2000	26.499,21	1.960,33	28.459,54	1.532,733	1,86

Sumber: Hasil pengolahan sendiri

Apabila hanya pajak dan retribusi yang termasuk dalam PAD yang diperbandingkan dengan PDRB dalam prosentase, maka akan diperoleh tax effort daerah Kabupaten Tapanuli Utara (tabel 27) Hasil perhitungan menunjukkan gambaran yang sama dengan tax effort total (sejak tahun 1997/1998) mengalami penurunan secara drastis. Kalau rata-rata tax effort daerah kabupaten/kota seluruh Indonesia tahun 1998/1999 sebesar 0,46 maka pada tahun yang sama Kabupaten Tapanuli Utara hanya mencapai tax effort 0,23 (50 %) dari rata-rata nasional.

Tabel 27: Tax Effort Daerah Kabupaten Tapanuli Utara, 1990 – 2000

Tahun	Pajak Daerah (Rp Juta) (1)	Retribusi Daerah (Rp Juta) (2)	Total (Rp Juta) (1) + (2)=(3)	PDRB (Rp Juta) (1)+(2)=(3)	Tax Effort (5)=(3)/(4)x100
1991/92	1.011,16	862,95	1.874,11	529,324	0,35
1992/93	2.167,24	887,20	3.054,44	618,679	0,49
1993/94	2.346,06	1.003,22	3.349,28	462,030	0,72
1994/95	2.296,46	1.042,56	3.339,02	541,191	0,62
1995/96	2.431,52	1.336,46	3.767,98	589,265	0,64
1996/97	2.992,08	1.337,50	4.329,58	666,353	0,65
1997/98	3.477,84	1.465,58	4.943,42	765,307	0,65
1998/99	1.747,39	956,35	2.703,74	1.158,062	0,23
1999/00	3.931,20	592,35	4.523,55	1.345,459	0,34
2000	1.187,29	773,04	1.960,33	1.532,733	0,13

Sumber: Hasil pengolahan sendiri

3. Simulasi Peningkatan PAD Kabupaten Tapanuli Utara Melalui Peningkatan Tax Effort

Apabila tax effort daerah ditingkatkan secara merata menjadi 0,5; 1,0 dan 2,0 maka PAD akan meningkat secara signifikan. Pada tingkat tax effort 0,5 peningkatan ini antara Rp 0, 57 – Rp 4,93 miliar (27,76 – 180,70% PAD). Jika tax effort 1,0 maka PAD akan meningkat Rp 1,03 – Rp 12,59 miliar (28,74 – 461,41 %) dan pada tax effort 2,0 PAD akan meningkat Rp 5,65 – Rp 27,92 miliar (157,48 – 1.022,81 %). Hasil simulasi disajikan pada tabel 28.

Tabel 28: Peningkatan PAD Pada Berbagai Tingkat Tax Effort, Kabupaten Tapanuli Utara 1991/92 – 2000 (Dalam Jutaan Rupiah)

Tahun	Tax Effort			PAD Tahun Berjalan
	0,5	1,0	2,0	
1991	575.160	3.221.780	8.515.020	2.071,46
1992	(79.985)	3.013.410	9.200.200	3.173,38
1993	(1.278.690)	1.031.460	5.651.760	3.588,84
1994	(1.321.685)	1.384.270	6.796.180	4.027,64
1995	(1.095.265)	1.851.060	7.743.710	4.041,59
1996	(1.337.345)	1.994.420	8.657.950	4.669,11
1997	(1.863.275)	1.963.260	9.616.330	5.689,81
1998	2.215.450	8.005.760	19.586.380	3.574,86
1999	1.775.795	8.503.090	21.957.680	4.951,50
2000	4.933.485	12.597.150	27.924.480	2.730,18

Peningkatan PAD seperti diskenariokan pada tabel 28 akan berarti kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah (APBD) terletak antara 5,55 – 11,27 % pada tax effort 0,5; 10,28 – 22,55 % pada tax effort 1,0 dan 20,55 – 45,09 % pada tingkat tax effort 2,0 (tabel 29).

Tabel 29: Potensi Kontribusi PAD Terhadap Pendapatan Daerah (APBD) Pada Berbagai Tingkat Tax Effort, Kabupaten Tapanuli Utara 1991/92 – 2000 (Dalam %)

Tahun	Pendapatan Daerah (APBD)*	Tax Effort		
		0,5	1,0	1,2
1991/92	23.475,69	11,27	22,55	45,09
1992/93	29.378,71	10,53	21,06	42,18
1993/94	33.665,17	6,86	13,72	27,49
1994/95	33.735,57	8,02	16,04	32,08
1995/96	45.011,62	6,54	13,09	26,18
1996/97	47.268,94	7,05	14,09	28,19
1997/98	62.580,50	6,11	12,23	24,46
1998/99	104.382,01	5,55	11,09	22,19
1999/00	130.913,97	5,14	10,28	20,55
2000	99.240,37	7,72	14,44	30,89

Sumber: Hasil pengolahan sendiri

*) Dalam juta Rupiah

Simulasi diatas untuk jangka pendek kurang realistis, karena potensi sektor dalam penyerapan pajak tidak merata. Untuk jangka pendek, akan lebih realistis untuk mengkonsentrasikan penerimaan pajak secara intensif maupun ekstensif dari sektor-sektor perekonomian yang memiliki kemampuan untuk itu. Untuk Kabupaten Tapanuli Utara sektor pertanian merupakan leading sector yang hingga saat ini nyaris luput dari penarikan pajak maupun retribusi daerah*. Selain itu, sektor pariwisata (khususnya pengunjung objek wisata, tamu hotel dan restoran maupun pengelola hotel dan restoran) merupakan objek pajak daerah yang potensial.

Apabila peningkatan tax effort hanya dikonsentrasikan pada kedua sektor diatas, maka akan diperoleh peningkatan PAD sebagaimana disajikan pada tabel 30. Pada tingkat tax effort 2,0 pada sektor pertanian dan sektor perdagangan hotel dan restaurant

* Pada lampiran 13 disajikan himpunan perda yang diterbitkan sejak 1998, dan tidak ada diantaranya yang menyentuh sektor pertanian.

(pariwisata) peningkatan PAD dapat mencapai Rp 5,55- Rp 22,28 miliar (154,58 – 816,03 % PAD).

Tabel 30: Potensi Peningkatan PAD Pada Berbagai Tingkat Tax Effort di Sektor Pertanian dan Pariwisata, Kabupaten Tapanuli Utara 1991/92 – 2000 (Dalam Jutaan Rupiah).

Tahun	Tax Effort			
	0.5*	1*	2**	PAD
1991/92	1.246,08 (60,15)	2.567,37 (123,94)	6.132,94 (296,07)	2.071,46
1992/93	1.498,57 (47,22)	3.078,70 (97,02)	7.236,95 (228,05)	3.173,38
1993/94	1.204 (33,56)	2.499,17 (69,64)	5.547,75 (154,58)	3.588,84
1994/95	1.466,10 (36,40)	3.017,98 (44,48)	6.785,59 (168,48)	4.027,64
1995/96	1.575,41 (38,99)	3.237 (44,70)	7.242,20 (179,19)	4.041,59
1996/97	1.821,50 (39,01)	3.721,19 (79,69)	7.893,12 (169,05)	4.669,11
1997/98	2.135,30 (37,53)	4.354,30 (76,53)	9.340,60 (164,16)	5.689,81
1998/99	3.518,25 (98,47)	7.05,21 (197,91)	16.326,22 (456,70)	3.574,86
1999/00	4.134,26 (83,50)	8.299,21 (167,61)	16.629,11 (335,84)	4.951,50
2000	4.590,89 (168,15)	9.214,08 (337,50)	22.279,21 (816,03)	2.730,18

Catatan: Dalam kurung merupakan prosentase terhadap PAD

*) Pertanian saja

***) Pertanian dan Perdagangan, Hotel dan Restoran (Pariwisata)

Berdasarkan pada scenario seperti tabel 30 diatas, potensi kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah (APBD) dapat terangkat secara signifikan (hingga 45,09 %). Artinya dengan skenario ini sumber pembiayaan APBD masih tetap lebih banyak dari DAU.

Tabel 31: Potensi Kontribusi PAD Terhadap Pengeluaran Daerah Pada Berbagai Tingkat Tax Effort di Sektor Pertanian dan Pariwisata, Kabupaten Tapanuli Utara 1991/92 – 2000

Tahun	Pendapatan Daerah (APBD)	Tax Effort		
		0,5*	1,0*	2,0**
1991/92	23.475,69	11,27	22,55	45,09
1992/93	29.378,71	10,53	21,06	42,18
1993/94	33.665,17	6,86	13,72	27,49
1994/95	45.735,57	8,02	16,64	32,08
1995/96	47.011,62	6,54	13,09	26,18
1996/97	47.268,94	7,05	14,09	28,19
1997/98	62.580,50	6,11	12,23	24,46
1998/99	104.382,01	5,55	11,09	22,19
1999/00	130.913,97	5,14	10,28	20,55
2000	99.240,37	7,72	14,44	30,89

Sumber: Hasil pengolahan sendiri

Catatan: APBD dalam jutaan Rupiah

*) Pertanian saja

***) Pertanian dan Perdagangan, Hotel dan Restaurant (Pariwisata)

4. Potensi Partisipasi Masyarakat Mendukung Peningkatan Tax Effort

Informasi pada bagian ini bersumber dari pengumpulan data primer terhadap 141 responden yang bersumber dari aparat pemerintah daerah, tokoh masyarakat, akademisi, pengusaha, petani, tamu hotel dan restoran serta pengunjung objek wisata. Wawancara berlangsung dari Agustus sampai Desember 2001 dan Februari 2002³.

4.1 Gambaran Umum

Kepada 72 responden (semua responden selain petani) diajukan pertanyaan secara eksplisit tentang perhatian dan pengamatan mereka atas pelaksanaan otonomi daerah. Mayoritas (73,61%) responden mengikuti perkembangan penerapan otonomi daerah di Indonesia, sedangkan 22% dari total responden menyatakan “antara menaruh perhatian dan tidak”. Oleh karena itu bagi lebih dari 90% responden, otonomi daerah telah tersosialisasi dengan intensitas yang berbeda.

Ketika ditanyakan mengenai penilaian responden, “ apakah otonomi daerah akan menguntungkan daerah Tapanuli Utara”, maka jumlah responden yang menganggap otonomi daerah akan menguntungkan hanya 50% dari total responden. 38,88% diantara responden belum dapat meramalkan secara pasti apakah otonomi daerah menguntungkan bagi daerah mereka atau tidak. Kelompok yang optimis ini terutama berasal dari kalangan birokrat/aparatur pemerintahan daerah (68,75% dari aparat Pemda optimis bahwa otonomi daerah akan menguntungkan daerah).

Pada wawancara awal⁴, dari 32 responden hanya 17 orang (53,12%) yang mampu menyebutkan sumber-sumber penerimaan yang masih dapat digali sebagai upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada umumnya, peluang peningkatan PAD terletak pada 3 (tiga) sektor yakni:

Sumberdaya alam dan energi

Pariwisata

Pertanian

³ Daftar Pertanyaan untuk wawancara dapat dilihat pada lampiran 8 sampai dengan 12

⁴ Dalam rangka pengumpulan background information yang ditujukan kepada aparat Pemda, tokoh masyarakat, akademisi dan pengusaha.

Di bidang sumberdaya alam, pemerintah daerah baru pada tahap inventarisasi. Oleh karena itu, dalam penelitian penggalan informasi lebih dalam ditujukan pada bidang pariwisata dan pertanian.

4.2 Pariwisata

4.2.1 Pengusaha Hotel dan Restoran

Informasi pada sub bab ini berasal dari wawancara terhadap 11 orang pengusaha hotel dan restoran di Kabupaten Tapanuli Utara yang memberikan kontribusi dalam bentuk “pajak pembangunan daerah”. Besar pajak yang disetorkan berkisar antara Rp 350.000,00 sampai dengan Rp 2.500.000,00 per tahun dengan nilai rata-rata Rp 1.250.000,00/tahun. Besar tarif pajak ditentukan berdasarkan perkiraan omset usaha hotel/restoran.

Hampir semua pengusaha hotel dan restoran (10 dari 11 responden) menyatakan bahwa pajak daerah yang mereka setorkan ke pemerintah daerah sepenuhnya menjadi tanggungan pengusaha. Hal ini ada kaitannya dengan situasi krisis ekonomi yang mengakibatkan daya beli konsumen melemah, sehingga pembebanan pajak daerah kepada konsumen akan berakibat kontra produktif (disinsentif). Oleh karena itu, semua responden menolak berbagai alternatif yang ditawarkan untuk membantu peningkatan PAD dari sektor hotel dan restoran melalui kenaikan pajak daerah maupun menambah jenis pajak.

Para pengusaha hotel dan restoran melihat, bahwa saat ini yang paling mendesak dilakukan oleh pemerintah daerah adalah menggairahkan kembali aktivitas ekonomi sebelum memikirkan penarikan pajak dan retribusi daerah dari sektor-sektor ekonomi yang sedang mengalami kelesuan. Saran-saran konkrit yang disampaikan oleh responden meliputi:

Upaya peningkatan keamanan, agar turis (khususnya turis manca negara) kembali datang ke Tapanuli Utara.

Promosi paket-paket wisata, yang dilakukan dengan berkoordinasi dengan daerah-daerah Kabupaten tetangga khususnya Kabupaten Toba Samosir.

Pengawasan kepada aparaturnya pemungut retribusi daerah sehingga retribusi yang dikumpulkan tidak ada yang diselewengkan

Menurut pengusaha hotel dan restoran, saat ini pemerintah daerah Kabupaten lebih mengutamakan haknya (untuk memungut pajak dan retribusi daerah) dan mengabaikan kewajibannya untuk melakukan pembinaan/pendampingan atau menyalurkan bantuan

guna mendukung sektor hotel dan restoran. Dari 11 responden hanya 3 responden yang menyatakan pernah mendapat pembinaan/bantuan dari pemerintah daerah. Bentuk pembinaan/bantuan yang pernah diperoleh meliputi:

- Pembinaan/pelatihan petugas hotel dalam pelayanan pariwisata
- Penerbitan brosur-brosur
- Pengiriman surat-surat pengarahan
- Pendistribusian tamu-tamu Pemda yang menginap

4.2.2 Tamu Hotel dan Restoran

Jumlah tamu hotel dan restoran yang diwawancarai sebagai sumber informasi pada sub bab ini sebanyak 10 (sepuluh) orang. Mayoritas konsumen (8 dari 10) mengetahui bahwa setiap mereka menginap di hotel/losmen dan makan/minum di restoran akan dikenai pajak daerah sebesar 10%. Mereka yang menginap di hotel mengeluarkan Rp 200.000,00 – Rp 300.000,00 (rata-rata Rp 250.000,00) setiap menginap dengan frekuensi menginap satu sampai dua kali setahun. Sedangkan mereka yang lebih sering menginap (2 - 4 kali/bulan) akan memilih menginap di losmen dengan pengeluaran Rp 30.000,00 – Rp 60.000,00 sekali menginap. Sementara konsumen yang makan/minum di restoran umumnya mengeluarkan Rp 5.000,00 – Rp 15.000,00 dengan frekuensi rata-rata 7 (tujuh) kali per bulan.

Mayoritas dari konsumen (9 dari 10) tidak setuju apabila pemerintah daerah menambah jenis pajak bidang hotel dan restoran, sekalipun tarif pajak daerah tidak berubah. Dalam upaya peningkatan PAD, jumlah responden yang setuju dengan peningkatan pajak daerah dari 10% menjadi 15% berimbang dengan jumlah responden yang tidak setuju (masing-masing 4 dari 10).

Sama dengan pengusaha hotel dan restoran, tamu hotel dan restoran pun menjadikan alasan krisis ekonomi sebagai alasan penolakan untuk peningkatan tarif pajak daerah maupun penambahan jumlah jenis pajak. Satu-satunya langkah yang disarankan untuk peningkatan PAD di sektor ini adalah pengawasan terhadap petugas pengutip pajak untuk menjamin kejujuran dan transparansi pengumpulan pajak daerah.

4.2.3 Pengunjung Objek Wisata

Informasi dari pengunjung objek wisata diperoleh dari hasil wawancara terhadap 20 orang responden di lokasi pariwisata. Frekuensi melakukan rekreasi sangat bervariasi mulai dari dua kali per tahun hingga tiga kali per bulan. Masing-masing responden mengeluarkan dana yang berbeda jumlahnya pada setiap kunjungan ke objek-objek wisata. Pengeluaran ini berkisar antara Rp 2.000,00 hingga Rp 300.000,00 untuk setiap kunjungan.

Efek multiplier dari pariwisata pariwisata terhadap perekonomian lokal dapat terlihat dari pola pengeluaran (expenditure) responden. Selain pengeluaran untuk retribusi, setiap responden juga mengeluarkan biaya untuk membeli makanan/minuman maupun untuk membeli souvenir/cinderamata sebagai oleh-oleh dari lokasi wisata. Sembilan dari 20 responden membeli semua kebutuhan makanan di tempat wisata, sedangkan 11 responden lainnya membeli sebahagian makanan dan minuman di tempat dan sebahagian lagi dibawa dari rumah.

Pengunjung objek wisata juga menunjukkan kesiapan yang lebih tinggi untuk membayar retribusi yang lebih tinggi, sebagai kontribusi mereka bagi peningkatan PAD. Pada tabel 32 disajikan penilaian responden atas berbagai kemungkinan dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Tabel 32: Penilaian Pengunjung Objek Wisata Atas Kemungkinan-kemungkinan yang Ditempuh Untuk Meningkatkan PAD.

Kemungkinan	Penilaian			Total
	Setuju	Antara Setuju dan Tidak	Tidak Setuju	
1. Pemerintah Daerah menaikkan retribusi mengunjungi objek wisata sebesar 50%	10 (50)	6 (30)	4 (20)	20 (100)
2. Pemerintah mengutip retribusi mengunjungi objek wisata di semua objek wisata	17 (85)	2 (10)	1 (5)	20 (100)
3. Pemerintah mengutip retribusi di objek-objek yang selama ini tidak dikutip dan sekaligus menaikkan retribusi mengunjungi objek wisata di tempat yang selama ini sudah dikutip sebesar 50%	10 (50)	3 (15)	7 (35)	20 (100)

Sumber: Hasil Pengolahan Data Primer

Catatan: Di dalam kurung adalah nilai prosentase

Untuk mengimbangi kesediaan pengunjung objek wisata membayar lebih mahal bagi kegiatan rekreasi mereka, mereka menyarankan perlunya peningkatan pada bidang-bidang berikut:

Peningkatan keamanan di lokasi-lokasi wisata

Pengadaan, penataan dan perbaikan sarana/prasarana pada objek-objek wisata

Penataan sarana jalan dan sarana transportasi ke berbagai objek wisata yang selama ini belum ditangani (misalnya ke Hutaginjang)

Pemberdayaan masyarakat lokal agar “tourism minded”.

Menurut responden yang diwawancarai pada penelitian ini, kendala utama dalam pengembangan sektor pariwisata sebagai salah satu sumber penerimaan untuk PAD terletak pada ketidaksiapan aparat pemerintah daerah dan masyarakat lokal (tabel 33).

Tabel 33: Penilaian Pengunjung Objek Wisata Atas Kesiapan Berbagai Hal Dalam Mengembangkan Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Utara.

Bidang Penilaian	Kesiapan			Total
	Ya	Antara Ya dan Tidak	Tidak	
1. Aparat Pemda	4 (20)	13 (65)	3 (15)	20 (100)
2. Pelaku usaha pariwisata	11 (55)	6 (30)	3 (15)	20 (100)
3. Masyarakat lokal	4 (20)	9 (45)	7 (35)	20 (100)
4. Objek wisata	12 (60)	5 (25)	3 (15)	20 (100)
5. Sarana penunjang seperti jalan, kendaraan umum, dll	10 (50)	6 (30)	4 (20)	20 (100)

Sumber: Hasil Pengolahan Data Primer

Catatan: Di dalam kurung adalah nilai prosentase

4.3 Pertanian

Sektor pertanian sudah sewajarnya mendapat perhatian khusus di Kabupaten Tapanuli Utara, mengingat peranan sektor ini yang sangat menonjol dalam pembentukan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan sumbangannya terhadap pengadaan lapangan pekerjaan. Untuk melihat potensi pajak daerah dan retribusi di sektor ini, wawancara dilakukan terhadap 30 responden yang menjalankan usaha tani. Para responden ini berusia 24 dan 64 tahun (rata-rata 45 tahun).

Hampir semua petani (29 dari 30) memiliki sawah dan mengusahakan produksi pada sawah dengan luas areal 0,1 – 0,75 ha (rata-rata 0,35 ha), 27 dari 30 responden, mengusahakan usaha tani lahan kering dengan luas areal 0,2 – 3 ha (rata-rata 0,7 ha). Secara keseluruhan petani mengelola lahan seluas 0,25 – 3,25 ha (rata-rata 0,76 ha). Umumnya lahan yang dikelola adalah lahan milik sendiri (hanya 1 dari 30 responden yang menyewa).

Selain bertani, 23 dari 30 responden beternak babi dengan jumlah ternak yang sangat bervariasi dari 1 – 300 ekor. Hanya 3 responden yang beternak kerbau.

Produk yang dihasilkan oleh usaha tani kering sangat bervariasi, mulai dari jagung, kacang tanah, ubi, kentang dan sayuran seperti kol, terong, cabe, tomat hingga tanaman tahunan seperti kopi dan jeruk. Usaha tani tanaman menunjukkan pendapatan tertinggi. Pada tabel 34 disajikan penghasilan petani sampel.

Tabel 34: Penghasilan Petani/Rumah Tangga/Tahun (Dalam Ribuan Rupiah)

Bidang Usaha	Rentang Hasil	Rata-rata	Jumlah RT
● Padi sawah	240 – 2.650	1.073	21 (90)
● Lahan kering			
▪ Tanaman semusim	400 – 9.595	3.049	28 (93,33)
▪ Tanaman tahunan	1.400 – 12.800	5.665	28 (93,33)
● Ternak	380 – 8.010	2.162	23 (76,66)
Total	4.675 – 18.775	10.639	30 (100)

Sumber: Pengolahan data primer

Catatan: 1. Dalam kurung nilai prosentase

2. Biasanya satu rumahtangga mengusahakan dua atau lebih bidang usaha

Hingga saat ini, retribusi terhadap produk pertanian hanya dikenakan pada produk yang dibawa untuk dijual di pasar. Demikian juga halnya dengan produk peternakan. Hanya ternak yang dipotong di rumah potong hewan yang dikenakan retribusi. Terjadi ketimpangan informasi mengenai besarnya retribusi, yang mengakibatkan ketidakseragaman tarif yang diterima oleh petani. Sehingga wawancara dalam penelitian ini menghasilkan keluhan-keluhan berikut:

“Sering retribusi diminta, tetapi karcis tidak diberikan. Juga sering pengenaan retribusi tidak sama semua orang. Ada yang dipungut, ada yang tidak ketentuan/peraturan tentang pajak dan retribusi hendaknya disebarakan kepada masyarakat. Bukan seperti saat ini, hanya petugas yang tahu tentang peraturan-peraturan yang ada” (responden No.6).

Secara umum retribusi yang dibayarkan selama ini untuk sayuran Rp 500,00 – Rp 1.000,00/goni dan untuk produk tanaman tahunan Rp 500,00 – Rp 1.000,00/goni (28 dari 30 responden). Ketika kepada responden ditanyakan apakah mereka bersedia menambah pembayaran pajak dan retribusi daerah sebagai wujud partisipasi masyarakat membantu pemerintah daerah membiayai pembangunan dalam rangka otonomi daerah, 43,33% (13 dari 30) responden menyatakan tidak bersedia. Alasan penolakan berkisar pada kekecewaan kepada pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara

yang oleh kelompok responden ini dianggap kurang memberi perhatian kepada petani. Perhatian yang mereka harapkan berada disekitar:

Pembinaan/penyuluhan terhadap petani

Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur seperti jalan desa, pasar dan saluran irigasi serta

Intervensi pemerintah untuk mempertahankan harga produk-produk pertanian yang layak.

Begitupun, perlu dicatat bahwa penolakan ini bersifat kondisional. Artinya, seandainya pemerintah menunjukkan itikad untuk membantu sektor pertanian, maka petani akan bersedia memberikan kontribusinya. Pandangan seperti ini secara exemplaris diwakili oleh seorang responden (responden nomor 4) yang mengemukakan sebagai berikut:

“Pemerintah tidak mau tahu dengan keadaan petani. Selama saya bertani belum pernah menerima penyuluhan langsung dari aparat pemerintah. Saya mendapat bantuan/petunjuk dari sesama petani melalui kelompok tani.”

Namun demikian, responden tersebut secara tegas menyatakan:

“Pemerintah harus menunjukkan dahulu itikad baiknya untuk membantu petani. Apabila ini terjadi, petani akan membayar pajak/retribusi secara sukarela”.

Responden yang secara eksplisit menyatakan bersedia membayar pajak dan retribusi daerah guna mendukung pembangunan daerah dalam era otonomi daerah berpendapat pada umumnya, sebaliknya penambahan penerimaan dari pajak dan retribusi dilakukan melalui penambahan tarif pajak dan retribusi yang selama ini dibayar (82,35% dari total responden yang setuju). Sementara kelompok yang setuju penambahan jenis pajak dan retribusi sekaligus dengan penambahan tarif hanya 17,65%. Peningkatan tarif pajak dan retribusi yang dapat diterima oleh responden dan diringkas pada tabel 35.

Tabel 35: Peningkatan Tarif Pajak dan Retribusi Daerah yang Dapat Diterima Petani Kabupaten Tapanuli Utara.

Produk yang Dikenai Pajak/Retribusi	Tarif Saat Ini (Rp)	Kenaikan tariff (Rp)
Sayuran	500 – 1.000/goni	1.000 – 2.000/goni (64,29) 2.000 – 3.000/goni (28,57) 3.000 – 4.000/goni (7,14)
Tanaman tahunan	500 – 1.000/goni	1.000/goni (11,76) 2.000/goni (5,88) 2.000 – 3.000/goni (29,41) 3.000/goni (52,95)

Sumber: Pengolahan data primer

Catatan: Didalam kurung menunjukkan prosentase responden yang bersedia membayar.

Responden yang berpendapat bahwa peningkatan PAD masih dapat dilakukan dengan menambah jenis pajak daerah dan retribusi mengemukakan kemungkinan extensifikasi pemungutan dapat dilakukan pada item-item berikut:

PBB lahan pertanian sebesar Rp 75.000,00 – Rp 125.000,00/ha/tahun.

Retribusi pemotongan ternak diluar Rumah Potong Hewan (dipotong sendiri oleh penduduk), misal Rp 2.000,00/ekor/babi.

Hasil pertanian yang dibeli oleh pedagang pengumpul langsung dari lahan pertanian. Selama ini, produk pertanian yang dijual di pasar yang dikenakan retribusi.

Pajak penghasilan petani Rp 20.000,00/KK/tahun.

Retribusi ayam/itik Rp500,00 – Rp 1.000,00/ekor.

VIII. RANGKUMAN DAN KESIMPULAN

Uraian pada bab-bab terdahulu yang mencoba memaparkan kondisi keuangan daerah Kabupaten Tapanuli Utara, telah menggaris bawahi kekhawatiran banyak kalangan mengenai waktu (timing) implementasi otonomi daerah. Alasan ketidaksesuaian ini berkaitan dengan:

- situasi ekonomi yang masih dilanda krisis dan kondisi politik dalam negeri yang masih jauh dari stabil (MCLEOD, 2000: 30).
- kesiapan infrastruktur dan sumberdaya manusia pemerintah daerah (ALM/ALTEN/BAHL, 2001: 90). Hal ini sudah terlihat pada proyek percontohan otonomi daerah di 26 Kabupaten di seluruh Indonesia (ALM/BAHL, 1999:12) dan
- daerah belum menggali sumber-sumber keuangannya secara optimal, sehingga pada saat implementasi daerah, “the DAU will be a significant source of finance for regional; it will fund approximately two-thirds and three quarters of local government expenditures” (LEWIS, 2001: 326).

Dari penyajian data-data empiris, maka beberapa temuan penting dapat dirangkum pada sub bab berikut.

Pendapatan pemerintah daerah dalam 10 tahun terakhir (1991 – 2000) cenderung meningkat demikian pula dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun demikian, proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah tidak pernah melebihi 12%. Bahkan bila dirata-ratakan kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah hanya 8,01% (tabel 11). Sumbangan terbesar terhadap PAD berasal dari pajak daerah dan Retribusi daerah. Rata-rata kedua pos ini secara bersama-sama menghasilkan 87,44% dari total PAD.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pos pajak daerah bukan merupakan sumber penerimaan yang sustainable, mengingat dari 15 pos penerimaan, annual fee PT Inalum dan PT Inti Indorayon Utama menyumbang hampir 2/3 dari total penerimaan pajak daerah (61 %). Dengan diberhentikannya operasi PT Inti Indorayon Utama pada

tahun 1998, maka penerimaan pajak daerah menurun secara drastis yang berakibat langsung pada menurunnya PAD baik secara absolut maupun relatif.

Pendapatan dari retribusi daerah bersumber dari 26 jenis pos penerimaan. Penerimaan terbesar bersumber dari retribusi pasar dan perijinan. Melemahnya aktivitas ekonomi yang disebabkan oleh krisis ekonomi secara signifikan mengakibatkan turunnya penerimaan retribusi daerah sejak tahun anggaran 1998/1999. Hal ini menggarisbawahi pengalaman empirik, bahwa kinerja pendapatan asli daerah (PAD) sangat tergantung pada kinerja ekonomi makro (national economic).

Analisis komparatif antara Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tapanuli Utara menunjukkan bahwa jumlah pos pajak daerah diantara kedua daerah tidak berbeda, tetapi jumlah penerimaan pajak daerah di Kabupaten Bandung empat kali lipat dari penerimaan pajak daerah Kabupaten Tapanuli Utara. Jumlah item retribusi daerah di Kabupaten Tapanuli Utara lebih banyak daripada yang diterapkan di Kabupaten Bandung, tetapi penerimaan retribusi Kabupaten Bandung 28 kali lebih tinggi dari penerimaan retribusi daerah Kabupaten Tapanuli Utara. Perbandingan ini akan semakin mencolok melalui penarikan pajak dan retribusi daerah per kapita. Pada tahun 1999/2000 Kabupaten Bandung telah mampu menyerap pajak dan retribusi daerah sebesar Rp 12.685,- per kapita, sementara pada tahun yang sama Kabupaten Tapanuli Utara hanya mampu menyerap Rp 10,49 per kapita.

Dengan demikian, peningkatan PAD Kabupaten Tapanuli Utara masih dapat ditempuh melalui peningkatan tax effort. Total tax effort Kabupaten Tapanuli Utara 1995/1996 – 2000 $\{[(\text{pajak dipungut pusat} + \text{pajak dan retribusi daerah})/\text{PDRB}] \times 100\}$ rata-rata 8,19. Apabila hanya lingkup pajak dan retribusi yang masuk PAD diperhitungkan, maka tax effort daerah dari tahun 1991/92 – 2000 terletak antara 0,13 dan 0,72 dengan rata-rata 0,48 dan cenderung menurun.

Dari simulasi peningkatan tax effort yang dilakukan diperoleh hasil sebagai berikut:

Apabila tax effort daerah secara keseluruhan naik menjadi 0,5 maka PAD akan meningkat antara 33,56 % hingga 168, 15 %, pada tax effort 1,0 peningkatan PAD antara 44,48 % hingga 337,50 % dan pada tax effort 2,0 peningkatan PAD antara 154,58 – 816,03 %.

Apabila tax effort hanya pada sektor pertanian yang merupakan leading sector naik menjadi 0,5 maka PAD akan naik Rp 1,25 – Rp 4,59 miliar dan apabila tax effort 1,0 kenaikan PAD berkisar antara Rp 4,62 – Rp 15,33 miliar dan kontribusi PAD terhadap APBD menjadi 10,28 – 22,55 %. Pada tax effort 2,0 PAD meningkat Rp 5,21 – Rp 18,46 miliar.

Seandainya tax effort sektor pertanian dan sektor perdagangan, hotel dan restoran secara bersama-sama bernilai 2,0 maka peningkatan PAD berkisar antara Rp 5,5 dan Rp 22,28 miliar yang meningkatkan kontribusi PAD terhadap APBD 20,55 – 45,09 %.

Peningkatan tax effort di sektor pertanian dan perdagangan, hotel dan restoran (pariwisata) dapat ditempuh melalui peningkatan tarif dan jenis pajak. Tindakan seperti ini mendapat dukungan dari petani dan pengunjung objek wisata dengan beberapa syarat yang pada dasarnya menuntut peningkatan kinerja dan akuntabilitas aparat pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Alm, J. and Bahl, R., 1999: Decentralization in Indonesia: Prospects and Problems (mimeo).
- Alm, J., Aten, R.H., and Bahl, R., 2001: Can Indonesia Decentralize Successfully? Plans, Problems and Prospects. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 37 No. 1 (April 2001).
- Amal, I. dan Pratikno, 1996: Desentralisasi di Indonesia Antara Pemberdayaan Sosial dan Peningkatan PAD, Makalah Disajikan Pada Seminar Nasional, Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Pelita VII Retrospek dan Prospek Dalam Peningkatan Investasi, Perdagangan dan Pendapatan Asli Daerah, Yogyakarta, 2 Agustus 1996.
- Aronson, J. R., 1985: *Public Finance*, New York etc.: McGraw-Hill.
- Bird, R. M. dan Vaillancourt F., 2000: *Desentralisasi Fiskal Di Negara-negara Berkembang*, Gramedia, Jakarta.
- Cheema G, Shabbir dan Rondinelli D.A., 1983: *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications.
- Gaffar, A., 1995: Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Dalam *Prisma* No. 4, April 1995.
- Handyaningrat S., 1989: *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta..
- Hirawan, S.B., 1996: Kebijakan Desentralisasi Dalam Rangka Peningkatan PAD dan Pelayanan Kepada Masyarakat, Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional (Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Repelita VII: Retrospek dan Prospek Dalam Peningkatan Investasi Perdagangan dan Pendapatan Asli Daerah, Yogyakarta, 2 Agustus 1996.
- Kuncoro, M., 1995: Desentralisasi Fiskal di Indonesia, Dilema Otonomi dan Ketergantungan, Dalam *Prisma*, No.4, April 1995.
- Lewis, B.D., 2001: The New Indonesian Equalisation Transfer. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 37 no. 3 (December 2001).
- Loehr, W. and Manasan, R., 1999: Fiscal Decentralization and Economic Efficiency: Measurement and Evaluation. CAER II Discussion Paper No. 38.
- Loehr, W., Guess, G. and Martinez, J., 1998: Fiscal Decentralisation Case Studies: Methodological Observations. Second Conference on Public Sector Management in Transitional and Developing Societies, DAI and ACIPA. November 6, 1998: Bethesda, MD 20814.
- Manig, W., 1981: *Steuern und rurale Entwicklung, Sozialökonomische Schriften zur Agrarentwicklung Band 38*, Saarbrücken: Breitenbach.

- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B., 1991: *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: Erlangga.
- Ritonga, A., 2001: Penerapan Undang-Undang No. 5, 22 dan 25 Tahun 1999, Makalah, Disampaikan pada Seminar Nasional, Peningkatan Kualitas Pembangunan, Medan, 27 April 2001.
- Simanjuntak, R. A., 2002: Berbagai Isu Penerimaan Daerah di Era Desentralisasi, Makalah Disampaikan Pada Lokakarya Kebijakan Fiskal Untuk Pembangunan Daerah dalam Era Desentralisasi, Medan 14 – 16 Mei 2002.
- Siregar, R.Y., 2001: Survey of Recent Developments, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 37, no. 3 (December 2001).
- Stiglitz, J. E., 1988: *Economics of the Public Sector*, second edition, New York: W. W. Norton.
- Utomo, W., 1998: Pengembangan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Dimensi Administrasi Publik, Makalah, Disampaikan pada Seminar Nasional, Transparansi Pengelolaan Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Peningkatan Otonomi Daerah dan Peran Serta Masyarakat Pada Era Reformasi, Yogyakarta, 21 Juli 1998.

LAMPIRAN

Lampiran 1: Distribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berdasarkan Lapangan Usaha, Tapanuli Utara 1990 – 1999
(Dalam Persen)

Keterangan	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Pertanian	52,64	49,92	51,08	56,05	57,35	56,41	57,02	57,86	61,42	61,91
a. Tanaman Pangan	28,98	26,15	28,56	33,75	33,85	34,54	33,66	34,39	39,37	39,62
b. Tanaman Perkebunan	8,42	7,89	6,70	7,33	6,73	6,80	6,96	6,71	6,30	6,96
c. Peternakan		15,13	15,04	14,32	16,09	14,30	15,60	15,92	15,02	14,49
d. Kehutanan	14,45	0,14	0,19	0,21	0,21	0,23	0,23	0,23	0,24	0,23
e. Perikanan	0,12	0,62	0,58	0,44	0,47	0,53	0,57	0,61	0,49	0,61
2. Penggalian	0,08	0,08	0,09	0,10	0,09	0,10	0,10	0,10	0,08	0,08
3. Industri	4,61	7,60	7,62	0,70	0,70	0,81	0,80	0,82	0,76	0,80
4. Listrik dan Air Bersih	0,39	0,40	0,46	0,31	0,32	0,32	0,30	0,28	0,21	0,49
a. Listrik	0,37	0,37	0,44	0,28	0,29	0,29	0,27	0,25	0,19	0,44
b. Air Bersih	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,05
5. Bangunan	4,66	4,79	5,29	6,14	5,48	5,49	5,30	4,97	4,65	5,04
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	11,84	11,62	11,62	13,76	13,89	13,83	13,91	13,95	14,82	14,19
a. Perdagangan	10,74	10,43	10,51	13,22	13,34	13,25	13,31	13,31	14,31	13,70
b. Restoran	0,19	0,55	0,47	0,36	0,38	0,42	0,44	0,47	0,38	0,38
c. Hotel	0,62	0,64	0,63	0,18	0,17	0,16	0,15	0,17	0,13	0,11
7. Pengangkutan dan Komunikasi	6,23	6,18	5,45	4,51	4,44	4,48	4,51	4,44	3,40	3,54
a. Pengangkutan	5,96	5,53	5,22	4,28	4,22	4,26	4,26	4,18	3,20	3,33
b. Komunikasi	0,27	0,25	0,23	0,23	0,21	0,22	0,25	0,26	0,20	0,21
8. Keuangan	4,71	4,51	4,29	3,78	3,60	3,84	3,70	3,61	2,68	2,62
9. Jasa-jasa	14,85	14,89	14,11	14,65	14,14	14,73	14,37	13,97	11,99	11,33
a. Pemerintah Umum	13,48	13,52	12,89	13,26	12,80	13,35	13,00	12,63	10,78	10,10
b. Swasta	1,37	1,37	1,22	1,39	1,34	1,37	1,37	1,33	1,21	1,23
PDRB	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

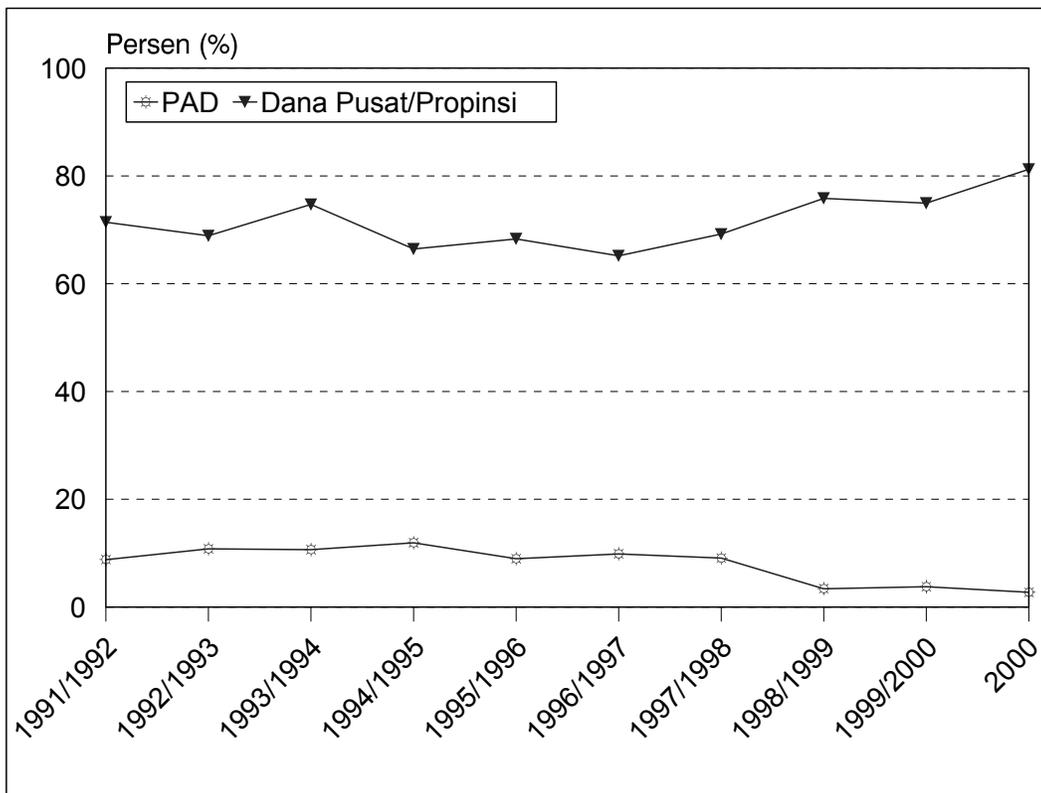
Lampiran 2: Pendapatan Daerah Kabupaten Tapanuli Utara, 1991 – 2000

No	P E N D A P A T A N	1991/1992 Jumlah (Rp)	1992/1993 Jumlah (Rp)	1993/1994 Jumlah (Rp)	1994/1995 Jumlah (Rp)	1995/1996 Jumlah (Rp)
1	Pos sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu	1,029,449,680.09	568,309,155.50	1,149,100,307.39	621,014,884.05	1,289,286,703.52
2	Pos pajak daerah	1,011,161,230.00	2,167,239,770.00	2,346,064,271.00	2,296,490,552.00	2,431,519,088.00
3	Pos restribusi daerah	862,950,405.50	887,200,819.00	1,003,220,229.50	1,042,561,813.00	1,336,459,312.00
4	Pos bagian laba milik daerah	10,000,000.00	10,000,000.00	20,000,000.00	56,031,920.97	51,264,101.91
5	Pos penerimaan dari dinas	4,976,500.00	1,782,000.00	0.00	3,000,000.00	0.00
6	Pos penerimaan lain-lain	182,374,752.44	107,157,863.78	219,551,952.94	629,551,283.74	222,343,358.90
7	Pos bagi hasil pajak	1,777,056,998.88	1,818,147,787.77	2,340,990,832.00	5,655,859,227.04	4,708,659,441.00
8	Pos bagi hasil bukan pajak	847,206,441.04	2,457,715,445.10	1,439,874,407.03	1,020,160,411.04	1,683,876,490.59
9	Pos sumbangan	3,799,554,755.50	4,963,451,750.00	6,483,828,565.00	6,803,711,799.00	10,066,119,195.00
10	Pos bantuan	12,964,909,082.26	15,278,310,921.78	18,662,543,763.00	15,607,186,622.00	20,689,395,893.00
11	Pos urusan kas dan perhitungan	849,725,406.88	1,038,978,983.77	0.00	0.00	1,547,821,499.00
12	Pos subsidi daerah otonom	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
13	Pos pinjaman pemerintah daerah	136,328,409.07	80,411,000.00	0.00	0.00	984,875,000.00
14	Pos penerimaan lain-lain	0.00	0.00	0.00	0.00	0
	JUMLAH	23,475,693,661.66	29,378,705,496.70	33,665,174,327.86	33,735,568,512.84	45,011,620,082.92

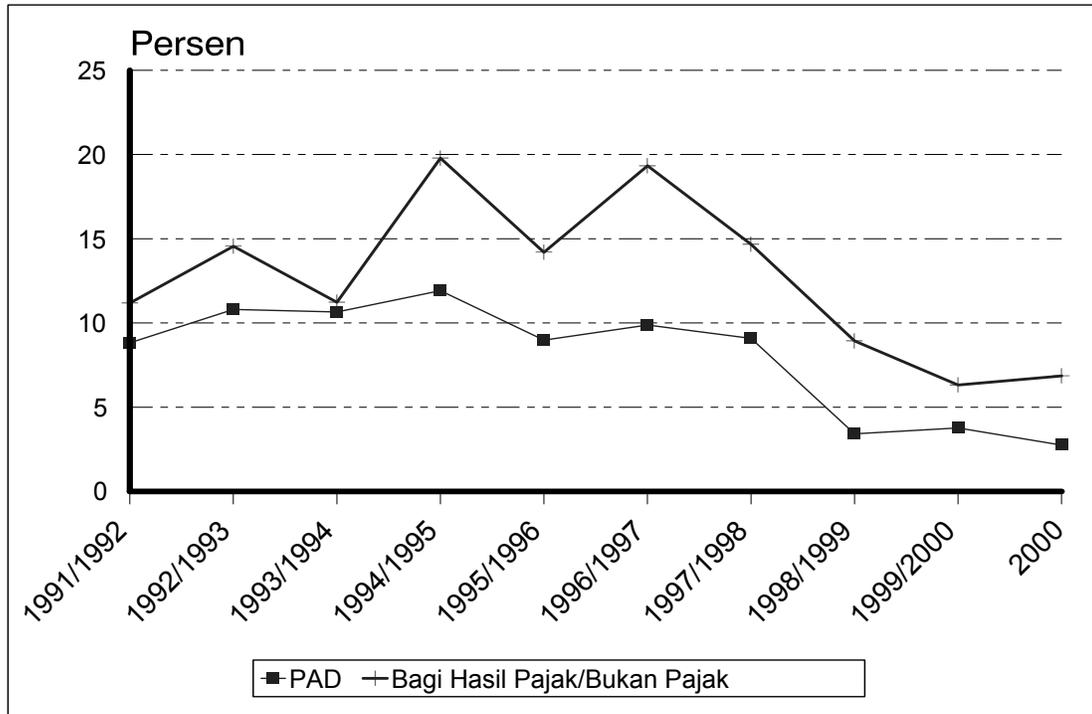
Lanjutan Lampiran 2

No	P E N D A P A T A N	1996/1997 Jumlah (Rp)	1997/1998 Jumlah (Rp)	1998/1999 Jumlah (Rp)	1999/2000 Jumlah (Rp)	2000 Jumlah (Rp)
1	Pos sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu	915,187,091.52	2,287,457,643.72	2,088,882,734.61	3,950,682,002.56	5,153,050,008.96
2	Pos pajak daerah	2,992,076,212.75	3,477,841,086.35	1,747,390,238.00	3,931,196,727.00	1,187,292,347.00
3	Pos redistribusi daerah	1,337,498,993.50	1,465,578,679.50	956,352,788.00	592,346,869.00	773,040,087.00
4	Pos bagian laba BUMD	92,276,069.00	107,456,226.47	108,347,526.17	0.00	0.00
5	Pos penerimaan dari dinas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
6	Pos penerimaan lain-lain	247,258,571.98	638,929,911.02	762,766,702.00	427,958,418.06	769,850,573.16
7	Pos bagi hasil pajak	6,340,541,851.00	6,969,052,420.00	6,568,729,039.99	6,544,104,003.77	5,575,992,911.17
8	Pos bagi hasil bukan pajak	2,797,917,372.30	2,211,895,798.23	2,751,247,013.67	1,760,752,350.01	1,234,877,646.95
9	Pos sumbangan	10,067,394,654.00	11,886,809,320.00	0.00	0.00	0.00
10	Pos bantuan	19,103,216,421.00	31,418,731,081.00	16,506,120,000.00	17,426,499,279.00	33,999,638,443.50
11	Pos urusan kas dan perhitungan	1,735,156,043.00	2,116,745,922.00	10,236,503,818.00	15,168,656,661.00	3,937,200,093.00
12	Pos subsidi daerah otonom	1,640,420,000.00	0.00	62,655,668,663.60	81,111,773,361.00	46,609,427,893.00
13	Pos pinjaman pemerintah daerah	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
14	Pos penerimaan lain-lain	0.00	0.00	0.00	587,646,000.00	2,102,456,000.00
	JUMLAH	47,268,943,280.05	62,580,498,088.29	104,382,008,524.04	131,501,615,671.40	99,240,370,003.74

Lampiran 3: Perkembangan kontribusi PAD dan dana dari Pusat/Propinsi terhadap pendapatan daerah Kabupaten Tapanuli Utara, 1991 - 2000



Lampiran 4: Perbandingan penerimaan dari PAD dengan penerimaan bagi hasil pajak dan bukan pajak dalam nilai relatif.



Lampiran 5: Pos Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Tapanuli Utara, 1991 – 2000

No	POS PAJAK DAERAH	1991/1992 Jumlah (Rp)	1992/1993 Jumlah (Rp)	1993/1994 Jumlah (Rp)	1994/1995 Jumlah (Rp)	1995/1996 Jumlah (Rp)
1	P. potong hewan	9,886,600.00	9,826,200.00	10,857,300.00	10,730,900.00	8,183,500.00
2	P. pembangunan pertama	58,598,881.00	66,692,433.00	77,152,496.00	110,800,479.00	124,868,286.00
3	P. bangsa asing	234,000.00	207,000.00	372,000.00	321,500.00	164,000.00
4	P. atas pertunjukan dan keramaian	7,658,494.00	7,017,432.00	6,177,890.00	7,470,494.00	6,759,549.00
5	P. reklame	12,892,100.00	11,859,000.00	18,559,890.00	25,815,700.00	32,082,700.00
6	P. anjing	282,000.00	0.00	625,000.00	750,000.00	1,000,000.00
7	P. penerangan jalan	213,234,532.00	335,405,815.00	678,902,235.00	664,433,479.00	746,546,953.00
8	P. rumah bola	1,655,000.00	1,630,000.00	1,889,500.00	1,420,000.00	2,222,000.00
9	P. pendaftaran perusahaan	20,440,500.00	24,337,500.00	24,931,550.00	24,681,500.00	26,697,400.00
10	P. rumah penginapan	747,423.00	1,368,890.00	302,500.00	290,500.00	0.00
11	Penerimaan dari Annual FEE. PT INALUM	680,901,700.00	704,582,500.00	721,749,600.00	748,176,000.00	780,780,000.00
12	Pajak minuman beralkohol	4,630,000.00	4,313,000.00	4,545,000.00	1,600,000.00	2,214,700.00
13	Penerimaan dari PT Inti Indorayon utama	0.00	1,000,000,000.00	800,000,000.00	700,000,000.00	700,000,000.00
14	Pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian gol C	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
15	Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air air di permukaan tanah	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	JUMLAH	1,011,161,230.00	2,167,239,770.00	2,346,064,961.00	2,296,490,552.00	2,431,519,088.00

Lanjutan Lampiran 5

No	POS PAJAK DAERAH	1996/1997 Jumlah (Rp)	1997/1998 Jumlah (Rp)	1998/1999 Jumlah (Rp)	1999/2000 Jumlah (Rp)	2000 Jumlah (Rp)
1	P. potong hewan	6,465,500.00	12,038,000.00	0.00	0.00	0.00
2	P. pembangunan pertama	126,889,121.00	109,863,000.00	0.00	0.00	0.00
3	P. bangsa asing	117,000.00	150,000.00	0.00	0.00	0.00
4	P. atas pertunjukan dan keramaian	3,192,690.00	1,821,440.00	1,477,220.00	2,508,040.00	1,952,950.00
5	P. reklame	26,398,800.00	37,392,900.00	13,959,300.00	16,916,400.00	6,505,500.00
6	P. anjing	1,300,000.00	1,500,000.00	0.00	0.00	0.00
7	P. penerangan jalan	1,293,711,001.75	1,412,604,046.35	1,264,231,360.00	703,937,605.00	403,359,230.00
8	P. rumah bola	1,676,000.00	1,750,000.00	0.00	0.00	0.00
9	P. pendaftaran perusahaan	25,927,300.00	25,142,500.00	55,715,218.00	0.00	0.00
10	P. rumah penginapan	0.00	0.00	0	69,162,196.00	58,012,269.00
11	Penerimaan dari Annual FEE. PT INALUM	804,460,800.00	1,323,379,200.00	0.00	3,019,473,600.00	523,517,280.00
12	Pajak minuman beralkohol	1,951,000.00	2,210,000.00	0.00	0.00	0.00
13	Penerimaan dari PT Inti Indorayon utama	699,987,000.00	549,990,000.00	400,000,000.00	0.00	0.00
14	Pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian gol C	0.00	0.00	12,007,140.00	117,698,886.42	178,238,918.00
15	Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air air di permukaan tanah	0.00	0.00	0.00	1,500,000.00	15,706,200.00
	JUMLAH	2,992,076,212.75	3,477,841,086.35	1,747,390,238.00	3,931,196,727.42	1,187,292,347.00

Lampiran 6: Penerimaan Retribusi Daerah Kabupaten Tapanuli Utara, 1991 – 2000

No	Pendapatan	1991/1992 Jumlah (Rp)	1992/1993 Jumlah (Rp)	1993/1994 Jumlah (Rp)	1994/1995 Jumlah (Rp)	1995/1996 Jumlah (Rp)
1	Pemberian ijin pengambilan pasir batu dan kerikil/kekayaan daerah	106,250,417.00	38,476,786.00	1,593,077.00	7,222,500.00	9,271,733.00
2	Izin pengambilan batu kapur gamping	255,000.00	0.00	210,000.00	390,000.00	51,870.00
3	Uang leges	8,109,000.00	10,026,875.00	15,766,710.00	18,159,675.00	19,983,610.00
4	Uang dispensasi jalan dan jembatan	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
5	Uang pemeriksaan/pembantaian hewan	37,060,880.00	37,673,050.00	40,250,550.00	38,713,650.00	34,925,000.00
6	Uang sewa tanah/bangunan	28,264,335.00	34,057,320.00	39,484,929.50	36,143,278.00	43,356,350.00
7	Uang sempa dan / Izin bangunan	10,818,013.00	9,212,289.00	36,328,213.00	26,275,869.00	19,630,708.00
8	Penerimaan dari terminal	1,861,800.00	2,282,300.00	5,146,500.00	7,795,800.00	15,450,000.00
9	Penerimaan dari Rumah Sakit dan Balai Pengobatan	171,724,921.50	203,845,390.00	219,825,074.00	267,686,304.00	284,992,300.00
10	Penerimaan dari tempat rekreasi	4,581,100.00	6,807,000.00	19,746,500.00	21,924,800.00	27,315,000.00
11	Penerimaan pasar	397,927,899.00	428,433,840.00	435,573,766.00	433,817,687.00	514,510,963.00
12	Penerimaan dari Mess/Villa	4,013,000.00	4,376,200.00	4,981,000.00	5,570,500.00	6,802,000.00
13	Dari Sertifikat klasifikasi & biaya dokumen pemborongan (RKS)	37,355,000.00	34,955,000.00	66,624,000.00	46,813,500.00	151,650,000.00
14	Dari pengangkutan sampah	4,511,520.00	12,546,500.00	25,286,800.00	40,794,600.00	60,182,242.00
15	Dari sewa pemakaian alat besar	6,800,000.00	12,770,600.00	23,299,210.00	15,470,000.00	57,000,400.00
16	Penerimaan parker	7,532,800.00	5,934,550.00	8,160,000.00	10,326,700.00	16,000,000.00
17	Penerimaan izin usaha	35,884,720.00	45,803,119.00	52,831,100.00	53,590,950.00	57,793,156.00
18	Retribusi pelabuhan	0.00	0.00	8,112,800.00	7,548,000.00	9,429,300.00
19	Pengerukan kakus	0.00	0.00	0.00	382,000.00	439,000.00
20	Retribusi pemakaian gedung dan barang-barang milik Pemda	0.00	0.00	0.00	3,936,000.00	6,388,500.00
21	Izin usaha membuka kolam ikan	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
22	Iuran pelayanan irigasi	0.00	0.00	0.00	0.00	1,287,180.00
23	Restribusi pasar gorsir atau pertokoan	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
24	Izin penjualan tempat minuman beralkohol	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
25	Restribusi izin gangguan	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
26	Izin trayek	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	JUMLAH	862,950,405.50	887,200,819.00	1,003,220,229.50	1,042,561,813.00	1,336,459,312.00

Lanjutan Lampiran 6

No	Pendapatan	1996/1997 Jumlah (Rp)	1997/1998 Jumlah (Rp)	1998/1999 Jumlah (Rp)	1999/2000 Jumlah (Rp)	2000 Jumlah (Rp)
1	Pemberian ijin pengambilan pasir batu dan kerikil/kekayaan daerah	5,570,000.00	0.00	0.00	0.00	139,610,158.50
2	Izin pengambilan batu kapur gamping	420,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3	Uang leges	24,542,250.00	22,409,450.00	11,343,000.00	21,883,000.00	2,514,000.00
4	Uang dispensasi jalan dan jembatan	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
5	Uang pemeriksaan/pembantaian hewan	25,595,300.00	24,776,000.00	38,708,500.00	30,688,000.00	31,164,500.00
6	Uang sewa tanah/bangunan	45,652,040.00	46,408,742.00	0.00	0.00	1,150,000.00
7	Uang sempa dan / Izin bangunan	25,823,863.50	59,109,441.00	52,854,951.00	22,519,762.00	101,647,547.50
8	Penerimaan dari terminal	17,400,000.00	42,615,000.00	13,392,000.00	32,373,100.00	26,239,300.00
9	Penerimaan dari Rumah Sakit dan Balai Pengobatan	298,214,225.00	323,311,000.00	325,589,805.00	124,209,730.00	143,631,100.00
10	Penerimaan dari tempat rekreasi	21,545,000.00	11,560,000.00	8,595,000.00	0.00	1,210,000.00
11	Penerimaan pasar	507,003,985.00	541,943,213.50	332,266,528.00	202,883,507.00	221,012,600.00
12	Penerimaan dari Mess/Villa	6,232,840.00	9,890,083.00	5,495,000.00	7,546,000.00	6,731,000.00
13	Dari Sertifikat klasifikasi & biaya dokumen pemborongan (RKS)	117,736,040.00	116,173,000.00	0.00	0.00	0.00
14	Dari pengangkutan sampah	65,053,000.00	68,471,750.00	39,054,100.00	29,901,000.00	38,569,500.00
15	Dari sewa pemakaian alat besar	67,927,150.00	88,400,000.00	0.00	0.00	0.00
16	Penerimaan parker	17,100,000.00	16,210,000.00	5,425,000.00	5,320,000.00	14,080,000.00
17	Penerimaan izin usaha	74,653,800.00	75,539,200.00	59,964,000.00	0.00	0.00
18	Retribusi pelabuhan	8,602,700.00	9,248,300.00	5,023,400.00	901,200.00	259,200.00
19	Pengerukan kakus	358,000.00	498,000.00	296,000.00	425,000.00	300,000.00
20	Retribusi pemakaian gedung dan barang-barang milik Pemda	7,584,800.00	8,531,500.00	36,830,804.00	81,828,510.00	0.00
21	Izin usaha membuka kolam ikan	484,000.00	484,000.00	0.00	0.00	0.00
22	Iuran pelayanan irigasi	0.00	0.00			0.00
23	Restribusi pasar gorsir atau pertokoan	0.00	0.00	2,260,000.00	6,376,000.00	7,928,000.00
24	Izin penjualan tempat minuman beralkohol	0.00	0.00	750,000.00	300,000.00	1,500,000.00
25	Restribusi izin gangguan	0.00	0.00	17,777,200.00	23,536,060.00	33,507,181.00
26	Izin trayek	0.00	0.00	727,500.00	1,656,000.00	1,986,000.00
	JUMLAH	1,337,498,993.50	1,465,578,679.50	956,352,788.00	592,346,869.00	773,040,087.00

Lampiran 7: Penerimaan Diluar PAD Kabupaten Tapanuli Utara, 1995 – 2000

No	URAIAN	TAHUN ANGGARAN						
		1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000	
I	PEND. PAJAK							
1	Pajak Dalam Negeri	14,355,214,053	16,947,508,730	22,519,521,782	25,760,280,546	23,033,958,722	19,731,441,353	122,347,925,186
2	Pajak Perdagangan	0	0	33,203	235,500		86,500	355,203
II	PENDAPATAN NON PAJAK							0
3	Pend. Migas	0	0	0	0		0	0
4	Pend.Pendidikan	41,641,357	21,180,782	32,636,242	120,181,400	11,585,989	9,666,220	236,891,990
5	Pend. Penjualan Sewa-Jasa	111,150,506	106,905,363	145,094,096	178,732,150	174,816,204	215,272,749	931,971,068
6	Pend. Kejaksaan Peradilan	111,400,300	86,538,700	83,143,300	46,274,000	12,055,950	3,872,000	343,284,250
7	Pend. Investasi	0	0	0	0	0	0	0
8	Pend.lain-lain	385,305,558	618,923,659	6,223,897,980	189,237,356	733,158,418	460,393,541	8,610,916,512
9	Pend. Pembangunan	0	0	0	0		0	0
10	Pend. PFK	44,032,178,888	59,336,125,602	73,075,685,408	49,978,096,203	19,720,954,889	6,078,481,122	252,221,522,112
11	Pend.KIR U&P							
11	Bukuan	146,147,078,275	169,536,161,421	207,150,657,153	229,937,176,555	269,989,779,982	283,824,703,860	1,306,585,557,246
12	Pend.Transito	2,125,749,072	2,099,758,664	3,925,800,202	2,632,396,358	3,329,069,200	4,533,381,924	18,646,155,420
	JUMLAH	207,309,718,009	248,753,102,921	313,156,469,366	308,842,610,068	317,005,379,354	314,857,299,269	1,709,924,578,987

**PERSEPSI TERHADAP PELAKSANAAN
OTONOMI DAERAH
DI KABUPATEN TAPANULI UTARA**

Hasil Interview

1. Latar Belakang

Laporan hasil interview ini merupakan bagian dari kegiatan penelitian “Desentralisasi fiskal di Indonesia: Studi kasus potensi peningkatan PAD Kabupaten Tapanuli Utara”. Pengumpulan data dilakukan dua kali (Agustus 2001 dan Pebruari 2002).

2. Responden (Sumber Informasi)

Wawancara I melibatkan 33 responden, sedangkan wawancara II melibatkan 38 responden. Pada kedua wawancara responden berasal dari penyelenggara pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif), tokoh masyarakat, pengusaha dan akademisi. Distribusi responden disajikan pad tabel 1.

Tabel 1: Distribusi Responden Berdasarkan Latar Belakang Profesi (Orang)

No	Profesi	Wawancara I	Wawancara II
1	Aparat Pemda dan DPRD	16	17
2	Pengusaha	8	10
3	Tokoh Masyarakat	4	6
4	Akademisi	4	5
Total		32	38

3. Perhatian dan Pengamatan Atas Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pada interview pertama, yaitu pada saat otonomi daerah telah berlangsung selama delapan bulan, hampir semua responden telah tersosialisasi dengan terminologi otonomi daerah. Tiga puluh dari 32 responden (87,5 %) menyatakan bahwa mereka menaruh perhatian hingga sangat menaruh perhatian atas penerapan otonomi daerah. Enam bulan kemudian, keadaan ini tidak mengalami perubahan secara signifikan, dalam arti hampir semua responden menyadari (aware), bahwa sistem pemerintahan di Indonesia sudah mengalami perubahan (tabel 2).

Tabel 2: Perhatian Responden Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah

No	Kategori Jawaban	Wawancara I		Wawancara II	
		Jumlah	Prosentase	Jumlah	Prosentase
1	Sangat menaruh perhatian	8	25,00	11	18,95
2	Menaruh perhatian	20	62,50	17	44,74
3	Antara menaruh perhatian dan tidak	3	9,37	7	18,42
5	Tidak menaruh perhatian	-	-	3	7,89
6	Sangat tidak menaruh perhatian	1	3,13	-	-
Total		32	100	38	100

Ketika ditanyakan, apakah otonomi daerah akan menguntungkan daerah, pada wawancara pertama (Agustus 2001) mayoritas responden berpendapat bahwa otonomi daerah akan menguntungkan daerah. Pada wawancara kedua (Februari 2002), proporsi responden yang berpendapat bahwa otonomi daerah akan *menguntungkan* atau *sangat menguntungkan* tidak mengalami perubahan, tetapi proporsi mereka yang ragu-ragu (*antara menguntungkan dan tidak*) semakin bertambah (tabel 3).

Tabel 3: Penilaian Responden Apakah Pelaksanaan Otonomi Daerah Akan Menguntungkan Daerah.

No	Kategori Jawaban	Wawancara I		Wawancara II	
		Jumlah	Prosentase	Jumlah	Prosentase
1	Sangat menguntungkan	4	12,50	3	7,89
2	Menguntungkan	11	34,38	15	39,48
3	Antara Menguntungkan dan tidak	12	37,50	19	50,00
4	Tidak Menguntungkan	4	12,50	1	2,63
5	Sangat merugikan	-	-	-	-
6	Tidak menjawab	1	3,12	-	-
Total		32	100	38	100

Keraguan terutama muncul di kalangan penyelenggara pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif). Pada wawancara I, responden dari kalangan eksekutif dan legislatif 50 % berpendapat bahwa otonomi daerah akan *menguntungkan* dan 18,75 % berpendapat *sangat menguntungkan*. Tetapi enam bulan kemudian (wawancara II), proporsi yang berpendapat *menguntungkan* tinggal 47,1 % sementara yang ragu-ragu (*antara menguntungkan dan tidak*) meningkat dari 18,75 % menjadi 47,1 %.

4. Desentralisasi Fiskal

Kepada responden ditanyakan komentar mereka tentang jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan sumber penerimaan utama daerah penelitian (Kabupaten Tapanuli Utara). Jawaban responden dirangkum pada tabel 4.

Tabel 4: Tanggapan Atas Jumlah DAU Kabupaten Tapanuli Utara

No	Kategori Jawaban	Wawancara I		Wawancara II	
		Jumlah	Prosentase	Jumlah	Prosentase
1	Jauh diatas Perkiraan	1	3,12	3	7,89
2	Diatas Perkiraan	1	3,12	2	5,26
3	Sesuai Perkiraan	14	43,75	19	50,42
4	Dibawah perkiraan	10	31,25	7	18,42
5	Jauh dibawah Perkiraan	2	6,25	3	7,81
6	Tidak tahu	4	12,50	4	10,53
Total		32	100	38	100

Berkaitan dengan pencairan DAU, hampir separuh dari populasi responden (baik pada wawancara I maupun wawancara II) menyatakan tidak mengetahui. Artinya, pencairan DAU kurang tersosialisasi. Pada wawancara II, penilaian terhadap pencairan DAU ini semakin negatif, karena jumlah maupun proporsi responden yang menjawab *tidak tahu* dan *terjadi kelambatan* bertambah (tabel 5).

Tabel 5: Tanggapan Responden Terhadap Pencairan DAU

No	Keterangan	Wawancara I		Wawancara II	
		Jumlah	Prosentase	Jumlah	Prosentase
1	Tidak terjadi kelambatan	15	46,88	6	15,79
2	Tidak tahu	17	53,12	28	73,69
3	Terjadi kelambatan	0	0	2	5,26
4	Tidak dijawab	0	0	2	5,26
Total		32	100	38	100

Mengingat kelompok responden yang mengetahui proses pencairan DAU berasal dari kalangan pemerintah daerah, maka jawaban responden dari kelompok ini dapat dijadikan acuan. 18,75 % responden yang berasal dari pemda pada wawancara I (11,7 % pada wawancara II) menyatakan *terjadi kelambatan* dalam pencairan DAU dan hanya 5,8 % (wawancara II) yang menyatakan terjadi pemotongan.

Ketidaktahuan publik tentang keuangan pemerintah lokal semakin terlihat, ketika responden diminta untuk memperkirakan apakah rencana penerimaan dapat menutupi rencana pengeluaran.

Pada setiap wawancara, jawaban yang mendominasi adalah *tidak tahu*. Jumlah jawaban *tidak tahu* meningkat dari 40,63 % pada wawancara I menjadi 52,63 % enam bulan kemudian (tabel 6).

Tabel 6: Perkiraan Apakah Rencana Penerimaan Dapat Menutupi Rencana Pengeluaran

No	Keterangan	Wawancara I		Wawancara II	
		Jumlah	Prosentase	Jumlah	Prosentase
1	Dapat Tertutupi	12	37,50	7	18,42
2	Tidak Tahu	13	40,63	20	52,63
3	Tidak Dapat Ditutupi	7	21,87	8	21,06
4	Tidak Dijawab	0	0	3	7,89
Total		32	100	38	100

Dalam hal ini, kembali terlihat bahwa sosialisasi RAPBD tidak hanya bagi publik kurang intensif tetapi juga bagi kalangan aparat pemda sendiri. 37,5 % responden dari kelompok aparat pemda kebanyakan tidak tahu (pada wawancara II proporsi ini meningkat menjadi 41,2 %).

Tentang program-program dinas di Kabupaten Tapanuli Utara tahun anggaran 2001 yang terpaksa dihentikan karena keterbatasan anggaran pemerintah daerah, pada wawancara I 71,88 % responden menyatakan tidak ada dan 21,87 % menyatakan ada. Pada wawancara II proporsi ini berubah menjadi 52,63 % dan 28,95 %. Program-program yang terpaksa dihentikan seperti pembayaran rapel gaji, pembangunan infrastruktur, peningkatan mutu SDM dan program-program kedinasan di bidang perhubungan, pariwisata, pendidikan dan kesehatan.

Dihampir semua daerah yang tidak kaya sumberdaya alam, proses penyusunan RAPBD ramai diperdebatkan, terutama karena rendahnya proporsi anggaran untuk pembiayaan pembangunan dibandingkan dengan proporsi anggaran untuk biaya rutin. Sayangnya, perdebatan ini tidak menyentuh seluruh lapisan masyarakat. Baik pada wawancara I maupun wawancara II prosentase responden yang menilai anggaran pembangunan lebih tinggi dari anggaran rutin masih signifikan, walaupun prosentase mereka yang menilai sesuai realitas (anggaran pembangunan lebih rendah dari anggaran rutin) mengalami peningkatan dari 40,62 % (wawancara I) menjadi 60,53 % (wawancara II). Distribusi penilaian responden disajikan pada tabel 7.

Tabel 7: Penilaian Responden Mengenai Situasi Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan

No	Keterangan	Wawancara I		Wawancara II	
		Jumlah	Prosentase	Jumlah	Prosentase
1	Anggaran rutin jauh diatas anggaran pembangunan	10	31,15	10	26,32
2	Anggaran rutin melampaui anggaran pembangunan	3	9,37	13	34,21
3	Anggaran rutin kira-kira sama dengan anggaran pembangunan	11	34,38	2	5,26
4	Anggaran rutin dibawah anggaran pembangunan	5	15,63	3	7,89
5	Anggaran rutin jauh dibawah anggaran pembangunan	1	3,12	2	5,26
6	Tidak dijawab	2	6,25	8	21,05
Total		32	100	38	100

Berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, pada saat Wawancara I berlangsung ada empat issue pokok, yaitu:

- (i) Dana alokasi umum yang harus dibagi oleh sekitar 400 daerah Kabupaten dan Kota serta 33 Propinsi hanya 25 % dari total penerimaan dalam negeri pada APBN.
- (ii) Dalam rumus pembobotan dana alokasi umum seperti tercantum pada UU No. 25 tahun 1999 pasal 7, jumlah pegawai negeri sipil tidak ikut diperhitungkan dalam penentuan bobot daerah, tetapi DAU juga digunakan untuk membayar gaji pegawai.
- (iii) Dana alokasi umum dicairkan dengan cara dicicil setiap bulan sebesar 1/12 (8,3 %) dari total DAU yang menjadi hak daerah.
- (iv) Pemerintah daerah tidak diperkenankan melakukan pinjaman luar negeri langsung tanpa melalui pemerintah pusat untuk membiayai proyek-proyek pembangunan di daerahnya.

Secara umum mayoritas responden menilai issue (i) dan (ii) sebagai masalah yang serius atau sangat serius. Sedangkan issue (iii) dan (iv) tidak terlalu serius (tabel 8a dan 8b).

Tabel 8

Tabel 8a: Tanggapan Responden dan Tentang Perimbangan Keuangan Pusat – Daerah, Khususnya DAU (Wawancara I)

No	Kategori Jawaban	DAU yang harus dibagi oleh 400-an Kabupaten dan 33 Propinsi hanya 25 % dari Penerimaan Luar Negeri		Dalam rumus DAU jumlah PNS tidak ikut diperhitungkan dalam penentuan bobot daerah, tetapi DAU juga digunakan untuk membayar gaji pegawai		DAU dicairkan dengan cara dicicil setiap bulan		Pemerintah Daerah tidak diperkenankan melakukan pinjaman luar negeri	
		Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%
1	Masalah sangat serius	11	34,38	13	40,63	6	18,75	2	6,25
2	Masalah serius	8	25,00	13	40,63	5	15,62	4	12,50
3	Masalah antara serius dan tidak	8	25,00	-	-	11	34,38	4	12,50
4	Masalah tidak serius	-	-	1	3,12	4	12,25	16	50,00
5	Masalah sangat serius	2	6,25	2	6,25	2	6,25	3	93,75
6	Tidak menjawab	3	9,37	3	9,37	4	12,50	3	9,375

Sumber: Hasil Penelitian

Tabel 8b: Tanggapan Responden Tentang Perimbangan Keuangan Pusat – Daerah Khususnya DAU (Wawancara II)

No	Kategori Jawaban	DAU yang harus dibagi oleh 400-an Kabupaten dan 33 Propinsi hanya 25 % dari Penerimaan Luar Negeri		Dalam rumus DAU jumlah PNS tidak ikut diperhitungkan dalam penentuan bobot daerah, tetapi DAU juga digunakan untuk membayar gaji pegawai		DAU dicairkan dengan cara dicicil setiap bulan		Pemerintah Daerah tidak diperkenankan melakukan pinjaman luar negeri	
		Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%
1	Masalah sangat serius	8	21,06 %	10	26,32 %	6	15,79	4	10,53
2	Masalah serius	17	44,73 %	15	39,47 %	18	47,38	6	15,79
3	Masalah antara serius dan tidak	4	10,53 %	2	5,26 %	2	5,26	14	36,94
4	Masalah tidak serius	2	5,26 %	1	2,63 %	2	5,26	3	7,89
5	Masalah sangat serius	-	-	-	-	1	2,63	1	2,63
6	Tidak menjawab	7	18,42 %	10	26,32 %	9	23,68	10	26,32

Sumber: Hasil Penelitian

Disini perlu dicatat, bahwa pencairan DAU yang dilakukan per bulan, pada mulanya tidak dianggap serius oleh penyelenggara pemerintahan daerah. Pada wawancara I, hanya 18,75 % dari responden yang berasal dari kelompok aparat pemda yang menganggap issue ini serius dan 25 % menyatakan bukan masalah serius. Tetapi setelah mengalami pelaksanaan otonomi daerah selama satu tahun anggaran penuh, pada wawancara II (Februari 2002) 52,9 % responden dari aparat pemda melihat issue ini sebagai masalah serius dan bahkan 17,6 % melihatnya sebagai masalah yang sangat serius.

5. Desentralisasi Kewenangan Fungsional

Ketika kepada responden ditanyakan apakah mereka setuju apabila wewenang fungsional bidang-bidang yang selama ini dipegang oleh Daerah Kabupaten Tapanuli Utara kemudian diserahkan kepada Pemerintah Propinsi Sumatera Utara terjadi perubahan yang signifikan. Pada wawancara I, pendapat yang menyatakan setuju berada diantara 28,12 % hingga 43,75 %. Namun pada wawancara II, yang menyatakan setuju turun drastis yakni mayoritas berada dibawah 28,95 %. Uniknya dua bidang tugas relatif tidak mengalami perubahan tanggapan yaitu bidang kesehatan dan pendidikan. Pada wawancara I yang menyatakan setuju 31,25 % dan 34,38 % dan pada wawancara II 31,59 % dan 31,59 %. Apabila kemudian kita lihat dari latar belakang responden, yang menyatakan setuju adalah para pengusaha dan ormas sedangkan yang cenderung tidak setuju adalah akademisi dan penyelenggara pemerintahan daerah. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 9a dan 9b berikut.

Tabel 9a: Tanggapan Responden Jika Wewenang Bidang Tugas Diserahkan ke Propinsi (Wawancara I)

No	Bidang Pemerintahan	Kategori Jawaban									
		SS		S		AS & TS		TS		STS	
		Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%
1	PU	5	15,62	9	28,12	-	-	15	46,88	3	9,38
2	Kesehatan	4	12,50	10	31,25	3	9,37	11	34,38	4	12,5
3	Pendidikan	4	12,50	11	34,38	-	-	12	37,50	5	15,62
4	Pertanian	3	9,38	9	28,12	1	3,12	12	37,50	7	21,88
5	Perhubungan /Transportasi	6	18,75	0	31,25	1	3,12	13	40,63	2	6,25
6	Industri & Perdagangan	5	15,63	10	31,25	1	3,12	14	43,75	2	6,25
7	Penanaman Modal	5	15,63	14	43,75	2	6,25	9	28,12	2	6,25
8	Lingkungan Hidup	5	15,63	12	37,50	2	6,25	10	31,25	3	9,37
9	Pertanahan	6	18,75	10	31,25	-	-	13	40,63	3	9,37
10	Koperasi	3	9,37	11	34,38	1	3,12	13	40,63	4	12,50
11	Tenaga kerja	5	15,63	10	31,25	2	6,25	12	37,50	3	9,37
12	Kehutanan	3	9,38	10	31,25	1	3,12	10	31,25	8	25,00

Catatan: Jumlah responden untuk masing-masing bidang 32 responden

Sumber: Hasil Penelitian

Keterangan

SS : Sangat Setuju

S : Setuju

AS & TS : Antara Setuju dan Tidak Setuju

TS : Tidak Setuju

STS : Sangat Tidak Setuju

Tabel 9b: Tanggapan Responden Jika Wewenang Bidang Tugas yang Selama ini Berada di Kabupaten Tapanuli Utara Kemudian Diserahkan ke Propinsi (Wawancara II)

No	Bidang Pemerintahan	Kategori Jawaban									
		SS		S		AS & TS		TS		STS	
		Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%
1	PU	4	10,53 %	6	15,79 %	5	13,15	18	47,37	1	2,63
2	Kesehatan	5	13,15 %	12	31,59 %	2	5,26	14	36,84	1	2,63
3	Pendidikan	6	15,79 %	12	31,59 %	4	10,53	11	28,95	1	2,63
4	Pertanian	4	10,53 %	6	15,79 %	2	5,26	20	52,63	2	5,26
5	Perhubungan/Transprtasi	5	13,15 %	11	28,95 %	6	15,79	11	28,95	1	2,63
6	Industri & Perdagangan	2	5,26 %	10	26,32 %	4	10,53	16	42,10	2	5,26
7	Penanaman modal	3	7,89 %	8	21,06 %	3	7,89	16	42,11	3	7,89
8	Lingkungan hidup	6	15,79 %	6	15,79 %	7	18,42	12	31,59	2	5,26
9	Pertanahan	2	5,26 %	7	18,43 %	3	7,89	17	44,74	3	7,89
10	Koperasi	3	7,89 %	5	13,15 %	3	7,89	20	52,64	2	5,26
11	Tenaga kerja	3	7,89 %	7	18,43 %	5	13,15	15	39,48	3	7,89
12	Kehutanan	7	18,15 %	5	13,15 %	2	5,26	13	34,21	6	15,79

Catatan: Jumlah responden untuk masing-masing bidang sebanyak 38 responden

Sumber: Hasil Penelitian

Keterangan

SS : Sangat Setuju

S : Setuju

AS & TS : Antara Setuju dan Tidak Setuju

TS : Tidak Setuju

STS : Sangat Tidak Setuju

Sejalan dengan tanggapan pertanyaan di atas, umumnya responden menghendaki apabila bidang tugas fungsional diserahkan ke Propinsi, maka biayanya ditanggung oleh Propinsi. Pada wawancara I 37,50 % berpendapat demikian dan menguat pada wawancara II yakni 42,11 %. Sementara yang menyatakan ditanggung bersama antara Pemerintah Daerah Kabupaten dan Propinsi cenderung menurun menjadi 34,38 % dan 13,15 %. Pendapat di atas sangat didukung oleh penyelenggara pemerintahan daerah dan akademisi.

Menyangkut kualitas pelayanan publik, antara pendapat yang menyatakan menjadi sedikit agak baik dan tidak ada perubahan pada kualitas pelayanan relatif tidak berubah baik pada wawancara I (34,38 % - 56,25 %) maupun pada wawancara II (31,58 % - 47,38 %). Anehnya, justru pada wawancara II (setelah otonomi berjalan) pendapat yang menyatakan bahwa kualitas pelayanan publik menjadi sedikit agak buruk mengalami peningkatan, kualitas pelayanan yang agak buruk tadi menyangkut seluruh jenis pelayanan. Hal ini tampak pada Tabel 10a dan 10b.

Tabel 10a: Tanggapan Responden Tentang Kualitas Pelayanan Publik (Wawancara I)

No	Jenis Pelayanan	Kategori Jawaban									
		MJLB		MSAB		TAPPKP		MSAB		MJLB	
		Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%
1	Mengurus surat-surat di instansi pemerintah	6	18,75	18	56,25	8	25,00	-	-	-	-
2	Rumah sakit umum	6	18,75	13	40,63	12	37,50	1	3,12	-	-
3	Pendidikan	6	18,75	13	40,63	12	37,50	1	3,12	-	-
4	Kebersihan	6	18,75	15	46,88	10	31,25	1	3,12	-	-
5	Polisi lalu lintas	4	12,50	11	34,38	13	40,63	2	6,25	1	3,12
6	PDAM	4	12,50	14	43,75	13	40,63	1	3,12	-	-
7	PLN	4	12,50	11	34,38	15	46,87	2	6,25	-	-
8	Telepon	5	15,63	12	37,50	15	46,87	-	-	-	-

Catatan: Jumlah responden untuk masing-masing jenis pelayanan 32 responden

Sumber: Hasil Penelitian

Keterangan

MJLB: Menjadi Jauh Lebih Baik, MSAB: Menjadi Sedikit Agak Baik, TAPPKP: Tidak Ada Perubahan Pada Kualitas Pelayanan, MSAB: Menjadi Sedikit Agak Buruk, MJLB: Menjadi Jauh Lebih Buruk

Tabel 10b: Tanggapan Responden Tentang Kualitas Pelayanan Publik Pasca Otonomi Daerah di Kabupaten Tapanuli Utara.

(Wawancara II)

No	Jenis Pelayanan	Kategori Jawaban									
		MJLB		MSABA		TAPPKP		MSABU		MJLB	
		Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%
1	Mengurus surat-surat di Instansi Pemerintah										
	Rumah Sakit Umum	3	7,89	12	31,58	14	36,84	4	10,53	1	2,63
2	Pendidikan	1	2,63	9	23,68	18	47,38	4	10,53	3	7,89
3	Kebersihan	5	13,15	10	26,32	17	44,47	2	5,26	1	2,63
4	Polisi Lalu Lintas	1	2,63	17	44,74	16	42,11	-	-	1	2,63
5	PDAM	1	2,63	8	21,06	15	39,47	8	21,06	3	7,89
6	PLN	2	5,26	10	26,32	12	31,50	9	23,69	2	5,26
7	Telepon	-	-	11	28,95	18	47,38	5	13,15	1	2,63
8		1	2,63	18	47,38	12	31,58	3	7,89	1	2,63

Catatan: Jumlah responden untuk masing-masing jenis (tiap) pelayanan 38 responden.

Sumber: Hasil Penelitian

Keterangan

MJLB : Menjadi Jauh Lebih Baik

MSAB : Menjadi Sedikit Agak Baik

TAPPKP : Tidak Ada Perubahan Pada Kualitas Pelayanan

MSAB : Menjadi Sedikit Agak Buruk

MJLB : Menjadi Jauh Lebih Buruk

Sementara itu, berkaitan dengan peralihan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pusat ke Pemerintahan Daerah Kabupaten Tapanuli Utara, baik pada wawancara I maupun II tanggapan responden PNS tersebut berjalan biasa-biasa saja. Akan tetapi, menyangkut personalia Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Utara secara umum tetap masih menyimpan beberapa masalah. Pendapat yang menyatakan ada masalah meningkat dari 28,12 % pada wawancara I menjadi 36,84 % pada wawancara II. Masalah-masalah tersebut menyangkut/meliputi:

- Kenaikan pangkat yang lambat
- Penempatan pegawai yang tidak tepat
- Produktivitas pegawai rendah
- Disiplin pegawai rendah
- Distribusi pegawai yang tidak merata
- Pergantian pejabat yang terus menerus
- Masih adanya praktek KKN
- Masih kuatnya pola fikir Orde baru

6. POTENSI PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan daerah yang paling utama. Idealnya, otonomi daerah baru dapat berjalan baik apabila PADnya dapat memberikan kontribusi yang signifikan untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan. Masalahnya adalah bahwa sejak otonomi daerah diimplementasikan, tidak satupun daerah Kabupaten dan Kota yang mampu membiayai pengeluarannya melalui PAD. Daerah Kabupaten Tapanuli Utara sebagai salah satu daerah yang melaksanakan otonomi tidak luput dari persoalan di atas. Pada tahun anggaran 2001 sumbangan PAD Daerah Kabupaten Tapanuli Utara terhadap APBD hanya sebesar 8 %. Kondisi ini tentunya mengharuskan daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan lain yang masih memungkinkan.

Dari hasil wawancara I yang dilakukan 50 % responden menyatakan bahwa masih ada sumber-sumber penerimaan yang bisa digali di daerah Kabupaten Tapanuli Utara. Pernyataan ini meningkat lagi setelah dilakukan wawancara II menjadi 73,68 %. Sumber-sumber penerimaan UNOCAL yang masih dapat digali tersebut meliputi:

- Bahan tambang galian golongan A, B dan C
- Tenaga panas bumi di Kecamatan Pahae Jae (unocal)

- Air dan perairan umum yang dimanfaatkan oleh BUMN dan PLN
- Pemandian air panas
- Meningkatkan wajib pajak
- Administrasi/leges surat nikah
- Sektor industri kecil dan menengah
- Sektor pertanian, peternakan dan perkebunan rakyat
- Sektor pariwisata
- Pemakainya fasilitas pemerintah

Pada saat ditanyakan kapan sebaiknya sumber-sumber penerimaan ini sebaiknya dimulai baik pada wawancara I maupun II mayoritas menyatakan secepat-cepatnya dengan catatan bahwa sebelumnya dilakukan survey mendalam, penyiapan Sumberdaya Manusia dan membuat peraturan daerah. Tujuannya adalah agar dikemudian hari tidak mengalami kendala. Menurut responden, jika sumber-sumber penerimaan ini digali maka akan diperoleh dana pada kisaran ratusan juta hingga ratusan milyar Rupiah per tahun. Tanggapan ini terutama datang dari penyelenggara pemerintahan daerah dan akademisi.

Kemudian, menyangkut retribusi atau kutipan resmi dan tidak yang dikenakan pada truk, bus, mobil, alat transportasi lain, komoditi dan barang yang melintas di daerah Kabupaten Tapanuli Utara terjadi perubahan pendapat yang sangat berarti. Pada wawancara I prosentase yang menyatakan kutipan resmi tidak ada lebih besar dibandingkan dengan yang menyatakan ada (40,62 % s/d 71,87 % dibandingkan 12,50 % s/d 43,75 %) sedangkan pada wawancara II yang menyatakan adanya kutipan resmi 5,26 % s/d 71,05 % dan yang menyatakan tidak resmi pada wawancara I yang menyatakan ada antara 3,12 % s/d 52,63 %. Potensial kutipan tidak resmi dikenakan pada truk, bus, hasil hutan, hasil bumi dan barang-barang, lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 11a dan 11b.

Tabel 11a: Kutipan Resmi dan Tidak Resmi Terhadap Alat Transportasi Barang yang Lintas, Hasil Hutan dan Hasil Bumi.

No	Jenis Yang Dikutip	Jenis Kutipan							
		Kutipan Resmi				Kutipan Tidak Resmi			
		Ya		Tidak		Ya		Tidak	
		Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%
1	Truk	11	34,38	17	53,12	10	31,25	15	46,87
2	Bus	12	37,50	14	43,75	9	28,12	15	46,87
3	Taxi	7	21,88	17	53,12	6	18,75	17	53,12
4	Mobil	4	12,50	23	71,87	3	9,37	22	68,75
5	Sepeda motor	4	12,50	23	71,87	1	3,12	24	75,00
6	Hasil hutan	12	37,50	15	46,87	8	25,00	15	46,87
7	Hasil bumi	14	43,75	13	40,62	6	18,75	15	46,87
8	Barang-barang	5	15,63	17	53,12	5	15,63	18	56,24

Catatan: jumlah responden masing-masing jenis kutipan sebanyak 32 responden.

Tabel 11b: Kutipan Resmi dan Tidak Resmi Terhadap Alat Transportasi, Barang-barang yang Lintas, Hasil Hutan dan Hasil Bumi (Wawancara II)

No	Jenis Yang Dikutip	Jenis Kutipan							
		Kutipan Resmi				Kutipan Tidak Resmi			
		Ya		Tidak		Ya		Tidak	
		Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%
1	Truk	19	50,00	8	21,06	19	50,00	4	10,52
2	Bus	27	71,05	-	-	20	52,63	4	10,52
3	Taxi	12	31,58	12	31,58	8	21,06	10	26,31
4	Mobil	4	10,53	19	50,00	2	5,26	16	42,11
5	Sepeda motor	2	5,26	22	57,90	2	5,26	14	36,84
6	Hasil hutan	23	60,53	5	13,15	17	44,74	2	5,26
7	Hasil bumi	25	65,79	3	7,89	18	47,37	2	5,26
8	Barang-barang	9	23,69	14	36,84	12	31,58	6	15,79

Catatan: jumlah responden untuk masing-masing jenis kutipan sebanyak 38 responden.

Sumber: Hasil Penelitian

Mengenai kutipan resmi, umumnya telah diatur dalam peraturan daerah sedangkan untuk kutipan tidak resmi tergantung pada kesepakatan antara kedua belah pihak. Untuk yang resmi, kutipan untuk bus sesuai TPR, sedangkan untuk hasil bumi kira-kira Rp 25.000,-/truk.

Besarnya dana yang dapat dikumpulkan melalui kutipan-kutipan ini, menurut responden, baik pada wawancara I dan II, dapat mencapai ratusan juta rupiah per tahun.

Pendapat responden tentang investasi asing langsung cenderung mengalami perubahan. Pada wawancara I, 18,75 % menyatakan ada dan 43,75 % menyatakan tidak ada. Sedangkan pada wawancara II hanya 2,63 % menyatakan ada dan 26,32 % menyatakan tidak ada, selebihnya 39,47 % menjawab tidak tahu. Itu berarti bahwa investasi asing langsung selama ini belum dilakukan. Jika hal ini dikaitkan dengan hubungan investor asing dengan pemerintah daerah, umumnya responden menyatakan bahwa pemerintah daerah sesungguhnya telah melakukan peninjauan dan bahkan promosi potensi daerah ke luar negeri. Hanya masalahnya belum ada investor asing langsung menawarkan modalnya.

Dari tanggapan-tanggapan di atas penilaian responden menyangkut pelaksanaan otonomi daerah di masa datang adalah sebagaimana tampak pada tabel 12.

Tabel 12: Tanggapan Responden Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Masa Datang

No	Tanggapan Responden	Wawancara I		Wawancara II	
		Jlh (Orang)	%	Jlh (Orang)	%
1	Sangat optimis akan berhasil	2	6,25	1	2,63
2	Optimis akan berhasil	15	46,88	18	47,38
3	Ragu-ragu bahwa otonomi daerah akan berhasil	14	43,87	16	42,10
4	Pesimis akan berhasil	-	-	1	2,63
5	Sangat pesimis akan berhasil	-	-	1	2,63

Sumber: Hasil Penelitian

Tabel di atas menunjukkan baik pada wawancara I maupun II jawaban responden tentang pelaksanaan otonomi daerah di masa datang relatif tidak mengalami perubahan, yakni yang menjawab optimis akan berhasil 46,88 % dan 47,38 % dan yang menjawab ragu-ragu bahwa otonomi daerah akan berhasil 43,87 % 42,10 %. Dengan demikian kesimpulan yang dapat dirumuskan adalah bahwa responden berpendapat bahwa pelaksanaan otonomi daerah di masa datang belum terlalu optimis akan berhasil.