

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.¹ Ini berarti sebagai Negara yang bersusun Negara Kesatuan, maka segenap kekuasaan/kewenangan serta tanggungjawab terhadap kesejahteraan dan kelangsungan hidup bangsa Indonesia berada di bawah kendali satu pemegang kekuasaan terpusat yang terdapat pada Pemerintah Pusat.² Negara Kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi, berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dengan tuntutan otonomi daerah.³ Tuntutan landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh daerah, baik yang menyangkut sumber daya manusia, sumber daya alam maupun sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah. Menurut Undang-Undang nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan otonomi daerah ini diharapkan pemerintahan daerah dapat lebih mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan maupun dalam hal

¹Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam satu Naskah, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2013, Hlm.115.

²Faisal Akbar Nasution, *Dimensi Hukum Dalam Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bangsa Press, Medan 2003, hlm. 44.

³Haposan Siallagan dan Janpatar Simamora, *Hukum Tata Negara Indonesia*, UD. Sabar, Medan, 2011, hlm.75.

pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah, pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi prinsip value for money serta partisipasi, transparan, akuntabilitas, dan keadilan akan mendorong pertumbuhan ekonomi.⁴ Pertumbuhan ekonomi merupakan kegiatan untuk mengubah keadaan masyarakat dari segi ekonomi menjadi yang lebih baik, lebih berdaya, lebih berkualitas, sehingga dapat menghasilkan masyarakat yang lebih sehat, lebih makmur, lebih sejahtera, lebih bahagia dibandingkan dengan keadaan sebelumnya.⁵

Upaya pemerintah dalam menggali kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah yang diukur dengan menggunakan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Pertumbuhan kinerja keuangan adalah kemampuan suatu pemerintah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari satu periode ke periode berikutnya. Untuk dapat mengetahui terjadinya peningkatan dapat dilakukan analisis keuangan terlebih dahulu, setelah mengetahui hasilnya maka dapat juga diketahui kinerja dari pemerintah tersebut apakah baik atau buruk. Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik, dan apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus dan apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan maka kinerja buruk. Dalam organisasi pemerintahan untuk mengukur suatu kinerja keuangan ada beberapa ukuran

⁴ Ni Luh Putu Lindri Puspitasari dan Made Pradana Adiputra, *Pengaruh Belanja Modal terhadap Pertumbuhan Kinerja Keuangan Daerah dengan Pendapatan Asli Daerah sebagai Variabel Intervening*, Indonesia, e-journal S1 Ak Universitas Pendidikan ganesha, Singaraja, Indonesia, 2015, Hlm. 2.

⁵ Henry Faizal Noor, *Investasi, Pengelolaan Keuangan, dan Pengembangan Ekonomi Masyarakat*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2014, hlm. 28.

kinerja, yaitu derajat desentralisasi, ketergantungan keuangan, rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektifitas, rasio efisiensi, rasio keserasian, dan pertumbuhan keuangan.⁶

Otonomi dalam arti desentralisasi harus dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah untuk merencanakan dan melaksanakan berdasarkan kebutuhan daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Pembangunan daerah merupakan wujud upaya peningkatan kapasitas pemerintahan daerah dalam menjalankan pemerintahannya. Pembangunan daerah diwujudkan melalui mekanisme perencanaan pembangunan dan melalui prinsip yang partisipatif, transparan, akuntabel dan terukur. Hal ini dilaksanakan melalui tahapan usulan musyawarah perencanaan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah dari desa, kecamatan, dan kabupaten dan juga oleh DPRD Provinsi melalui kegiatan reses anggota DPRD di daerah pemilihan masing-masing yang disampaikan masyarakat secara langsung kepada wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif yang kemudian aspirasi masyarakat tersebut dihimpun oleh DPRD dan diusulkan kepada pemerintah daerah melalui mekanisme penyampaian pokok-pokok pikiran DPRD.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan

⁶*Op. Cit*, Hlm. 4.

daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsive untuk memaknai pembangunan.⁷

Pembangunan daerah tidak mungkin diwujudkan tanpa adanya pembangunan fisik berupa sarana dan prasarana. Pembangunan fisik tersebut dapat dilaksanakan jika perencanaan dimasukkan dalam APBD pos belanja, khususnya belanja modal. Belanja modal pada umumnya dialokasikan untuk perolehan asset tetap yang dapat digunakan sebagai sarana pembangunan daerah. Alokasi belanja modal dibentuk melalui proses penyusunan anggaran, tentunya dalam pengalokasian belanja modal sebagai pendukung proses pembangunan peran proses penganggaran sangatlah signifikan. Penggunaan pendekatan penganggaran berbasis kinerja tentunya akan semakin berpengaruh dalam penetapan tujuan dan outcome hingga akhirnya dijelaskan kedalam angka-angka pada pos belanja modal APBD. Dengan berkembang pesatnya pembangunan diharapkan terjadi peningkatan kemandirian daerah dalam membiayai kegiatannya terutama dalam hal keuangan. Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Dengan ditambahnya infrastruktur dan perbaikan infrastruktur yang ada oleh pemerintah daerah, diharapkan akan memacu pertumbuhan pekonomian di daerah. Pertumbuhan ekonomi akan merangsang meningkatnya pendapatan penduduk di daerah yang bersangkutan, seiring dengan meningkatnya pendapatan asli daerah. Semakin besar dana Pendapatan Asli Daerah berarti semakin semakin besar belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah untuk pembangunan di daerahnya masing-masing. Kebutuhan masyarakat yang meningkat mendorong pemerintah daerah dalam mengupayakan

⁷Putry Goklasrya Pasaribu, *Pengaruh Retribusi Pelayanan Parkir terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah guna mendukung otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di Kabupaten Dairi*, Skripsi, Medan, 2012, hlm. 9.

peningkatan penerimaan daerah dengan memberikan perhatian kepada perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah adalah hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil Laba Usaha Daerah, dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah. Komponen PAD tersebut secara penuh dapat dipergunakan oleh daerah sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah, disemapiing itu memperlihatkan adanya upaya pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerah. Konsekuensi dari otonomi daerah yang berkenaan dengan perlimpahan wewenang dari pusat kepada daerah maka Pemerintah Daerah dituntut untuk menyajikan informasi keuangan yang sesuai dengan karakteristik kualitatif laporan keuangan agar bermanfaat untuk pengambilan keputusan yaitu andal, relevan, dapat dibandingkan dan dapat dipahami.

Indikator dari keberhasilan Pemerintah Daerah untuk menyusun Laporan Keuangan yang baik opini dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Opini merupakan pernyataan atau pendapat profesional yang merupakan kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Pada kenyataannya banyak daerah yang belum mampu dalam menyusun laporan keuangan yang sesuai dengan pedoman dan aturan yang disusun oleh Pemerintah Pusat. Banyak kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan antara lain keterbatasan sumber daya manusia baik dari segi kualitas maupun kuantitas, sistem akuntansi yang belum didasarkan pada Peraturan Daerah tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah dan kebijakan akuntansi yang belum dilandasi oleh Peraturan Kepala Daerah untuk dapat melaksanakan pengelolaan keuangan daerah dan juga terbatasnya pemahaman aparat terhadap laporan keuangan.

Pemerintah Daerah mampu untuk mengidentifikasi perkembangan kinerjanya dari tahun ke tahun. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah, dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisa rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Penggunaan analisis rasio keuangan yang luas telah digunakan oleh private sektor, sedangkan pada lembaga publik penggunaannya masih terbatas. Padahal dari hasil analisis dapat diketahui tingkat kinerja Pemerintah Daerah dan diharapkan dapat dijadikan acuan untuk meningkatkan kinerjanya dari tahun ke tahun.⁸ Dalam hal ini Pamudji berpendapat bahwa “Pemerintah Daerah tidak dapat melaksanakan fungsi dan efesien, tanpa biaya yang cukup untuk dapat memberikan pelayanan dan pembangunan. Keuangan merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri”.⁹ Termasuk dalam lingkup pengelolaan keuangan, dalam Pasal 285 Undang-Undang nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang sumber Pendapatan Asli Daerah, sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah, yaitu:
 - a. Hasil Pajak Daerah,
 - b. Hasil Retribusi Daerah,
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah;
2. Dana perimbangan, dan
3. Pendapatan daerah lainnya yang sah.¹⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjadi dasar hukum dalam pengelolaan penerimaan sumber dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pajak Daerah menurut Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Negara Republik Nomor 28 Tahun 2009 adalah kontribusi wajib pajak kepada oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksaberdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Selanjutnya pada Pasal 1 butir 64 Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan daerah sebagai

⁸*Ibid*, Hlm. 5.

⁹ Marya Sela Nita Silalahi, *Indonesia Hubungan Reformasi pelayanan Publik terhadap peningkatan pajak kendaraan bermotor*, e-journal FISIP Universitas Sumatera Utara, 2011, hlm. 2.

¹⁰Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, hlm.225.

pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan hukum.¹¹

Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Sumatera Utara tahun 2014 ditargetkan sebesar Rp 8.645.503.818.055,00 Triliun. Namun, hingga akhir Agustus 2014, PAD Provinsi Sumatera Utara baru mencapai sekitar Rp 7.770.945.982.035,42 Triliun hanya 89.88% tidak mencapai target yang telah ditetapkan sebelumnya.¹²

Bertitik tolak dari latar belakang di atas maka penulis menganggap perlu membahas lebih dalam tentang **“Analisis Hukum Terhadap Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sumatera Utara Dalam Rangka Pelaksanaan Pembangunan di daerah”**.

¹¹Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Saufa, Jogjakarta, 2014, hlm. 274 dan 280.

¹²Laporan Keterangan *Pertanggungjawaban Gubernur Sumatera Utara Akhir Tahun Anggaran 2014*, Pemerintahan Daerah Provinsi Sumatera Utara, 2015, hlm 44.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimana keberadaan otonomi daerah di Provinsi Sumatera Utara?
2. Bagaimanakah pengelolaan Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Sumatera Utara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui keberadaan otonomi di Provinsi Sumatera Utara pasca era reformasi.
2. Untuk mengetahui penerapan pengelolaan Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Sumatera Utara.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat:

1. Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan Hukum Tata Negara pada umumnya, dan bagi pengembangan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah pada khususnya.

2. Secara praktis

Sebagai aplikasi ilmu yang telah dipelajari, yang hasilnya diharapkan dapat berguna sebagai pengembang ilmu hukum, instansi pemerintah, praktisi,

mahasiswa, dan masyarakat yang berkenan dalam Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah.

3. Manfaat bagi penulis

Untuk mengetahui sejauhmana kesiapan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam melaksanakan otonomi daerah melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan sebagai salah satu syarat kelulusan Fakultas Hukum UHN.

4. Bagi Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara

Dapat dijadikan masukan informasi, kritikan, dan saran dalam menggunakan kebijakan-kebijakan Pemerintahan Daerah yang baik yang akan dibuat selanjutnya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar tercapainya kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat Provinsi Sumatera Utara, khususnya masyarakat Provinsi Sumatera Utara.

5. Bagi Peneliti lain.

Hasil penelitian ini dapat dijadikan informasi tambahan yang akan dilakukan oleh peneliti yang selanjutnya dalam melakukan suatu penelitian terhadap Pendapatan Asli Daerah pada suatu daerah lainnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang pengertian Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar, yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi territorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat Negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan pemerintahan. Sementara itu, nilai dasar desentralisasi territorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.¹³ Pemaknaan desentralisasi dibedakan menjadi 4 (empat) hal:

- a. Kewenangan untuk mengambil keputusan diserahkan dari seorang pejabat administrasi/pemerintah kepada yang lain.
- b. Pejabat yang menyerahkan itu mempunyai lingkungan yang lebih luas daripada pejabat yang disertai kewenangan tersebut.
- c. Pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu, mengenai pengambilan keputusan atau isi keputusan itu.
- d. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat menjadikan keputusannya sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah diambil, tidak dapat secara bebas menurut pilihan

¹³Haris Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, Hlm. 3.

sendiri sebagai keputusan yang telah disertai kewenangan itu dengan orang lain, tidak dapat menyingkirkan pejabat yang telah disertai kewenangan itu dari tempatnya.

Logemann dan Litvack berpendapat bahwa desentralisasi adalah sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah, tetapi Litvack lebih jauh memaknai pelimpahan karena bisa juga kepada sektor swasta. Sedangkan menurut Tresna mengungkapkan bahwa desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi, di dalam pemerintahan Negara.¹⁴

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah merupakan:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.
2. Pemerintahan Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Dalam menjalankan otonomi daerah, Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan:

1. Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

¹⁴Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghali Indonesia, Bogor, 2008, Hlm. 80 dan 83.

2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil berdasarkan Undang-Undang.

¹⁵Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan Undang-Undang.

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bisa ditarik kesimpulan bahwa “Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan¹⁶:

- 1) Desentralisasi perlu dilaksanakan karena tuntutan yuridis dan sistematis dari demokrasi Pancasila dan sistem politik Indonesia.
- 2) Desentralisasi merupakan kebutuhan bagi orde baru untuk melanjutkan pembangunan nasional secara umum dan pembanguna jangka panjang tahap kedua secara khusus.
- 3) Demokrasi bila kita tak lepas dari isu yang sekarang menjadi trend di dunia internasional. Perihal demokrasi yang sebagaimana yang paling dibutuhkan di negara dewasa ini, tentu saja yang di bicarakan bukan saja masalah ideal namun teknikal.

¹⁷Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 pada Pasal 1 butir 6 bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan penyelenggaraan otonomi daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, pada Pasal 1 butir 8 dijelaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Dan dalam Pasal 58 otonomi daerah mempunyai 10 (sepuluh) azas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu:

¹⁵Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam satu Naskah, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2013, Hlm.131-134.

¹⁶*Ibid*, hlm. 25.

¹⁷*Op. Cit*, hlm.42.

- a) Kepastian hukum;
- b) Tertib penyelenggara negara;
- c) Kepentingan umum;
- d) Keterbukaan;
- e) Proporsionalitas;
- f) Profesionalitas;
- g) Efisiensi;
- h) Efektivitas; dan
- i) Keadilan.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah tidak hanya memiliki asas dalam penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi otonomi daerah juga mempunyai tujuan dalam pemberian otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- a) Peningkatan pelayanan masyarakat yang semakin baik,
- b) Pengembangan kehidupan demokrasi,
- c) Keadilan sosial,
- d) Pemerataan wilayah daerah,
- e) Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
- f) Mendorong pemberdayaan masyarakat,
- g) Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁸

Menurut J. in het veld kebaikan desentralisasi ialah sebagai berikut¹⁹ :

1. Desentralisasi memberikan penilaian yang lebih tepat terhadap daerah dan penduduk yang beraneka ragam.

¹⁸ Dudung, *tujuan otonomi daerah menurut para ahli*, (<http://www.dosenpendidikan.com/7-pengertian-otonomi-daerah-menurut-para-ahli/>, diakses pada hari kamis, 6-08-2015, 11.46 wib)

¹⁹ *Op.Cit*, Hlm. 10.

2. Desentralisasi meringankan beban pemerintah, karena Pemerintah Pusat tidak mungkin mengenal seluruh dan segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat dan tidak mungkin pula mengetahui bagaimana memenuhi kebutuhan sebaik-baiknya. Daerahlah yang mengetahui kebutuhan masyarakat daerahnya dan bagaimana memenuhinya, dengan desentralisasi dapat dihindarkan adanya beban yang melampaui batas dari perangkat pusat yang disebabkan tunggakan kerja.
3. Pada desentralisasi unsur individu atau daerah lebih menonjol, karena dalam ruang lingkup yang sempit seseorang dapat lebih mempergunakan pengaruhnya daripada dalam masyarakat luas.
4. Pada desentralisasi masyarakat setempat mendapat kesempatan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, ia (masyarakat) tidak hanya merasa hanya sebagai objek saja.
5. Desentralisasi meningkatkan turut serta masyarakat setempat dalam melakukan control terhadap segala tindakan dan tingkah laku Pemerintah. Ini dapat menghindari pemborosan, dan dalam hal tertentu desentralisasi dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna.

Keberhasilan dan kegagalan kebijakan desentralisasi dipengaruhi oleh beberapa faktor. Menurut Rondineli sebagai mana dikutip oleh Hanif Nurcholis tersebut adalah²⁰ :

1. Derajat komitmen politik dan dukungan administrasi yang diberikan terutama oleh pemerintah pusat dan elit serta masyarakat daerah itu sendiri. Komitmen pemerintah

²⁰ Ahmad rasoki nasution, *implementasi otonomi daerah dalam bidang pendidikan di kota padangsidempuan*, tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, 2013, Hlm. 64.

pusat, dalam hal ini adalah Departemen Dalam Negeri dan departemen teknis pusat merupakan faktor yang sangat menentukan. Wujud komitmen ini ditujukan dalam bentuk berbagai tindakan yang didukung oleh *legal framework* yang jelas sehingga pelaksanaan desentralisasi dapat telaksana dengan baik, di samping pemerintah pusat, elit dan masyarakat daerah yang bersangkutan juga merupakan faktor yang tidak kalah pentingnya. Kesiapan elit dan masyarakat daerah menjadi faktor yang sangat menentukan pelaksanaan desentralisasi. Elit dan masyarakat lokal yang tidak siap dan hanya menunggu perintah dan petunjuk dari pusat akan tidak mampu menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan baik;

2. Sikap, perilaku dan budaya masyarakat terhadap kebijakan desentralisasi. Sikap, perilaku dan budaya masyarakat terutama yang ditunjukkan elitnya baik aparat, anggota DPRD, maupun tokoh masyarakat yang menganut pola paternalistik dan feodalistik akan menghambat pelaksanaan desentralisasi. Desentralisasi menuntut kreativitas, kemampuan dan kemandirian masyarakat lokal dalam mengidentifikasi, merumuskan, dan mengatur serta mengurus urusan-urusannya yang bersifat lokal. Tanpa adanya kemampuan ini desentralisasi tidak akan berjalan dengan baik;
3. Dukungan organisasi pemerintahan yang mampu menjalankan kebijakan desentralisasi secara efektif dan efisien. Dukungan organisasi ini sangat penting karena kebijakan desentralisasi tidak akan dapat diimplementasikan tanpa dukungan oleh organisasi pelaksananya;
4. Tersedianya sumberdaya yang memadai : manusia, keuangan, dan infrastuktur. Kebijakan desentralisasi tidak akan berjalan jika tidak didukung dengan sumber daya yang

memadai. Sumber daya manusia, keuangan, dan infrastruktur yang memadai merupakan faktor penentu dalam kesuksesan desentralisasi.

Menurut M. Solly Lubis²¹ Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Dan pelaksanaan Otonomi Daerah menurut M. Solly Lubis dapat dilihat dari beberapa sudut tinjauan²²:

1. Segi Politik dilihat dari segi politik, desentralisasi menghindarkan penumpukan atau konsentrasi kekuasaan di satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani atau diktatur. Oleh karena itu, penerapan desentralisasi dipandang sebagai usaha pendemokrasian(*democratiseering*) untuk mengikutsertakan rakyat dalam pemerintahan dan sebagai training untuk mempergunakan hak-hak demokrasi.
2. Segi teknis-administratif, dalam hal ini yang diharapkan daya guna dan hasil guna pemerintahan. Bertalian dengan alasan-alasan teknik dan segi *doelmatigheid* (keseserasian dengan tujuan efisiensi) merupakan tinjauan administratif. Yang dimaksud dengan administrasi disini, ialah segenap proses penyelenggaraan yang teratur dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian maka desentralisasi merupakan keharusan yang terdapat pada semua organisasi. Dalam kerangka pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, administrasi yang dimaksud ialah administrasi pemerintahan, sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan secara tertib melalui aparat pemerintah pusat dan daerah untuk mencapai tujuan nasional.

²¹M. Solly Lubis, *Serba-serbi Politik dan Hukum*, PT. SofMedia, Jakarta, 2011, hlm. 183.

²²*ibid*, Hlm. 57.

3. Segi kultural, yaitu adanya perhatian terhadap keberadaan dan aspirasi masyarakat sesuai dengan kekhususan dan spesifikasi daerah masing-masing, seperti faktor alam, anthropologi budaya, penduduk, aktivitas ekonomi, watak kebudayaan daerah, latar belakang sejarah dan sebagainya.
4. Segi pembangunan ekonomi, pemberian otonomi secara langsung memperhatikan, melancarkan dan pemeratakan pembangunan. Khusus pada Negara kita yang berpegang pada konsepsi wawasan nusantara sebagai asas dalam mencapai tujuan pembangunan nasional; tingkat perkembangan otonomi itu diatur sedemikian rupa sehingga menunjukkan keserasian dan keseimbangan diseluruh daerah, tanpa meninggalkan ciri-ciri khas yang dimiliki oleh daerah-daerah dalam pengembangan kehidupan ekonomi.

Keseimbangan kekuasaan dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. *Checks and balance* ini tidak saja pada tubuh pemerintahan tetapi juga antara pemerintah dengan masyarakat, perimbangan kekuasaan yang juga penting adalah antara pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif dan DPRD sehingga akan terjadi checks and balance juga antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.²³

Jadi, otonomi daerah adalah hak yang diberikan kepada penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu untuk mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati perundangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan desentralisasi pada dasarnya adalah pengalihan sebagian kewenangan pemerintah pusat yang dapat ditangani oleh pemerintah daerah. Masing-masing daerah menyelenggarakan urusan dan kewenangan pemerintah dengan kemampuan dan

²³Rodearni Saragih, *Peranan otonomi daerah sebagai wujud demokrasi di Indonesia*, tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, 2013, Hlm. 106.

potensi yang dimiliki untuk meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah secara bebas dan bertanggung jawab.

B. Pengertian dan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Untuk mengukur keberhasilan sesuatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerahnya, maka salah satu kriteria yang penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan suatu daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah *self supporting* dalam bidang keuangan. Hal ini mengingat faktor keuangan merupakan faktor yang esensial untuk memacu tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya, sebab Pemerintah Daerah tidaklah mungkin akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan kepada warga masyarakat di daerahnya. Dari penjelasan di atas, dapat di mengerti bahwa untuk dapat menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah itu dengan baik dan lancar, maka daerah haruslah mempunyai keuangan sendiri yang kuat pula. Apabila semakin besar kemampuan keuangan daerahnya maka akan semakin kuat pula kemampuan daerah untuk menyelenggarakan kegiatan – kegiatan pembangunan di daerahnya dalam berbagai sektor kehidupan masyarakatnya. Keberadaan dan hubungan pengaruh yang kuat antara keuangan daerah dengan pembangunan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah di sadari merupakan masalah yang perlu dihadapi oleh hampir semua Negara berkembang, demikian pula halnya yang terjadi didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu pembentukan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di sadari pentingnya dibentuk untuk mengatur masalah keuangan daerah ini berhubungan dengan penyerahan urusan-urusan pemerintahan kepada daerah-daerah dalam melaksanakan otonominya.²⁴ Hal ini dapat di lihat pada Pasal 6 ayat (1) yang mengatur sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu :

1. Hasil Pajak Daerah,
2. Hasil Retribusi Daerah,
3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan,
4. Dan Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.

Pada Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 yang dimaksudkan dengan Pendapatan Asli Daerah Pasal 1 angka 17, Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya di singkat PAD merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang ini juga dijelaskan bahwa tujuan dari Pendapatan Asli Daerah untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Dimana sumber pendanaan tersebut, bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.²⁵

Menurut pendapat ahli tentang Pendapatan Asli Daerah adalah sebagai berikut:

1. Herlina Rahman, Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil distribusi hasil pengelolaan kekayaan daerah

²⁴*Ibid*, Hlm. 84.

²⁵Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2009, Hlm. 245 dan 249.

yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.²⁶

2. Sedangkan menurut Kamus Hukum Indonesia Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁷
3. Menurut Mardiasmo, “ Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.” Dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah pemerintah daerah dilarang²⁸:
 - a. Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, dan
 - b. Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antara daerah, dan kegiatan impor/ekspor.

Jadi, Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang diperoleh dari kekayaan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah serta dalam mensejahterakan masyarakat di daerah. Atau dengan kata lain, Pendapatan Asli Daerah merupakan tulang punggung pembiayaan daerah.

²⁶Resa, *pendapatan asli daerah menurut para ahli* (<http://www.globallavebookx.blogspot.com/2014/07/pengertian-pendapatan-asli-daerah-pad.html>, diakses pada hari kamis, 6-08-2015, 11:46)

²⁷Kamus Hukum Indonesia, Citra Umbara, Bandung, 2008, hlm. 326.

²⁸*Op. Cit*, hlm. 31.

C. Pembagian Urusan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Dalam menjalankan otonomi daerah berdasarkan azas desentralisasi, Pemerintahan Daerah dapat mengurus sendiri daerahnya dan dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang menyangkut urusan Pemerintahan Pusat yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pembagian urusan Pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya atau tetap menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat dan Urusan Pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup Bangsa dan Negara yang secara keseluruhan. Pembagian antara Urusan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang dimaksud meliputi antara lain:

1. Politik Luar Negeri yang dalam arti menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat untuk mengangkat pejabat diplomatik dan untuk menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian internasional dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya.
2. Pertahanan yang merupakan menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat dalam mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan perdamaian dan perang dengan negara lain, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, serta menetapkan kebijakan untuk wajib militer, dan sebagainya.
3. Keamanan yang merupakan menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat dalam mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan

nasional, menindak setiap orang atau warga negara yang melakukan pelanggaran terhadap hukum negara, melakukan penindakkan terhadap kelompok atau organisasi yang kegiatan kelompok atau organisasi tersebut mengganggu keamanan negara dan sebagainya.

4. Moneter yang merupakan kewenangan Pemerintahan Pusat dalam melakukan atau mengeluarkan kebijakan dalam mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter dalam mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.
5. Yustisi merupakan kewenangan Pemerintahan Pusat dalam mengeluarkan kebijakan untuk mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga permasyarakatan, menetapkan kebijakan hakim dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan lain yang berskala nasional dan sebagainya.
6. Agama merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dalam menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya.

Dalam pembagian Urusan Pemerintahan terdapat bagian Urusan Pemerintahan yang bersifat *concurrent* yang merupakan urusan pemerintahan yang penanganannya di bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dengan demikian setiap urusan yang bersifat concurrent senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Pemerintah daerah Provinsi serta ada bagian urusan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang concurrent secara proporsional antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi antara lain :

1. Kriteria Eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut, apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dan apabila dampak yang ditimbulkan bersifat regional maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi, sedangkan apabila dampak yang ditimbulkan bersifat nasional maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat.
2. Kriteria Akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan dampak dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.
3. Kriteria Efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersediannya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Yang artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna bila dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota apabila dibandingkan dengan ditangani oleh Pemerintah Pusat.

Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, dapat meliputi urusan Pemerintahan Wajib dan urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib merupakan suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; dan yang menjadi urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan/atau pengakuan atas usul Daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya.

Berdasarkan usulan tersebut pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah, terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi kewenangan Pusat dengan kriteria tersebut dapat diserahkan kepada Daerah. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah dibidang tertentu.²⁹

Yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara menurut kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi merupakan urusan wajib yang berskala provinsi yang secara umum meliputi : perencanaan dan pengendalian, pembangunan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan saran dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial, penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota, pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota, fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota,

²⁹*Ibid, hlm, 306-307.*

pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota, pelayanan kependudukan, dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota, dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Disisi lain pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara juga melaksanakan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi keunggulan daerah yang bersangkutan.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2015, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, telah menegaskan urusan konkuren yang menjadi tanggungjawab pemerintahan daerah yang kemudian telah ditetapkan dalam ³⁰Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Provinsi Sumatera Utara, khususnya Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa urusan wajib sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) meliputi :

1. Pendidikan,
2. Kesehatan,
3. Pekerjaan Umum,
4. Perumahan,
5. Penataan Ruang,
6. Perencanaan Pembangunan,
7. Perhubungan,
8. Lingkungan Hidup,
9. Pertanahan,
10. Kependudukan dan Catatan Sipil,
11. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak,
12. Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera,
13. Sosial,
14. Ketenagakerjaan,
15. Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah,

³⁰*Op. Cit.* Hlm 58-59

16. Penanaman Modal,
17. Kebudayaan,
18. Kepemudaan dan Olahraga,
19. Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri,
20. Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan, Perangkat Daerah, Kepegawaian, dan Persandian,
21. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa,
22. Statistik,
23. Kearsipan,
24. Perpustakaan,
25. Komunikasi dan Informatika, dan
26. Ketahanan Pangan.

Sedangkan urusan pilihan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2008 pada Pasal 6 ayat (2) menyatakan : Berdasarkan analisis terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), mata pencaharian penduduk, pemanfaatan lahan dan pengembangan potensi yang ada di daerah, maka urusan pilihan yang dilaksanakan pemerintah daerah provinsi meliputi :

1. Kelautan Perikanan,
2. Pertanian,
3. Kehutanan,
4. Energi dan Sumberday Mineral,
5. Pariwisata,
6. Industri,
7. Perdagangan,
8. Ketransmigrasian.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Metode Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian hukum, dengan metode penelitian pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap substansi atau kaidah-kaidah hukum yang biasa disebut Law in Book, yang maksudnya untuk mengetahui sejauhmana efektivitas suatu kaidah kaidah hukum yang seharusnya (*Das Sollen*) berlaku sehingga mampu diimplikasikan kepada masyarakat secara realitas.³¹

B. Lokasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti memilih lokasi penelitian di kantor Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara. Yang melaksanakan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah pada Daerah otonomi Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara, sehingga akan diperoleh data yang cukup untuk melakukan penelitian ini.

C. Jenis Data

Data sebagai suatu hasil dari penelitian berupa fakta atau keterangan yang dapat dijadikan suatu informasi memiliki peranan penting dalam suatu penelitian. Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer

³¹ Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, 2013, hlm. 12-13.

Adalah data yang di peroleh dari obyek penelitian lapangan dengan cara mengumpulkan data-data yang berguna dan berhubungan dengan judul penulisan hukum dan permasalahan yang diangkat. Dalam hal ini data diperoleh secara langsung dari sumber pertama di lapangan yang meliputi data yang di dapatkan dari Dinas Pendapatan Provinsi Sumatera Utara.

2. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh dari keterangan atau fakta-fakta yang ada dan secara tidak langsung melalui bahan-bahan dokumen berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang nomor 21 Tahun 1950 tentang Provinsi Sumatera Utara di Sumatera Utara.

3. Bahan Hukum

Bahan Hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Bahan Hukum Primer, (bahan hukum yang mengikat secara umum) dari,
 - a. Norma dasar atau kaidah dasar dalam pembukuan (preamble) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Peraturan dasar mencakup diantaranya batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c. Peraturan perundang-undangan;
 - d. Yurisprudensi;
 - e. Berbagai Peraturan yang terkait dengan objek penelitian.

2. Bahan Hukum Skunder

Bahan hukum skunder yaitu yang memberi Penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti berbagai bahan kepustakaan berupa buku, majalah, hasil penelitian, makalah dalam seminar, dan jurnal yan berkaitan dengan penelitian ini.

3. Sumber data Tersier

Hukum tersier dan skunder yang mana terdiri dari, yaitu:

1. Yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan kamus hukum.
2. Kamus bahasa Indonesia.
3. Kamus bahasa Inggris.
4. Artikel online dan laporan dari media massa (surat kabar, jurnal hukum, majalah dan sebagainya).

D. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dimaksudkan sebagai cara untuk memperoleh data dalam penelitian yang mendukung dan berkaitan dengan masalah yang akan diteliti dalam penulisan

hukum ini. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan Pengamatan /Observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan mengamati obyek yang akan diteliti dan kemudian dianalisis secara seksama. Pengamatan penulis ini dilakukan terhadap pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota pada daerah Provinsi Sumatera Utara yang berimplikasi terhadap Pembangunan Daerah Provinsi Sumatera Utara.

E. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian dikenal dua analisis data yaitu Kualitatif dan Kuantitatif. Sesuai dengan metode penelitian yang digunakan maka penulis menggunakan analisis Kuantitatif. Data yang telah diperoleh dan yang telah dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder diolah dengan dengan Kuantitatif, dimana analisis data Kuantitatif adalah pengolahan data deskriptif tentang efektivitas dan kontribusi serta implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota pada daerah Provinsi Sumatera Utara secara *Das sollen* dan *Das Sein*. Analisis Kuantitatif merupakan analisis yang mencakup setiap jenis penelitian yang didasarkan atas perhitungan persentase, rata-rata dan perhitungan statistik lainnya yang menggunakan data kualitatif sebagai pendukungnya, seperti kata-kata atau kalimat yang tersusun dalam angket, kalimat hasil konsultasi atau wawancara antara peneliti dengan informan.³²

³²Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, 2010, hlm.58-59.

