

# PROFIL HUKUM



Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum

Universitas Katolik St. Thomas Sumatera Utara

Vol. I No. 1 Mei 2000

ISSN 1411-5123

Peralihan Hak Atas Tanah di Desa Hutabange Kecamatan Ronggurnihuta  
Kabupaten Daerah Tingkat II Toba Samosir  
*Martinus Samosir, SH, MS*

Pewarisan Tanah di Desa Tanjung Beringin Kecamatan Sumbul  
Daerah Tingkat II Dairi  
*Djamanat Samosir, SH, M. Hum*

Tinjauan Yuridis Implementasi Penegakan Hukum Hak Cipta  
*Yohanes Subardin, SH*

Tanggung Jawab Subkontraktor dalam Kontrak Konstruksi  
*Alum Simbolon, SH, M. Hum*

Proses Penyelidikan dan Penyidikan dalam Perkara Pidana  
*Berlian Simarmata, SH, M. Hum*

Transplantasi Organ Tubuh Menurut UU Kesehatan No. 23 Tahun 1992  
*A.R. Widyastuti, SH*

Kajian Politik Hukum tentang Beberapa Lembaga  
Hukum Pidana yang Tidak Efektif  
*Henny Saida Flora, SH, M. Hum*

Pengaruh Pariwisata Terhadap Lingkungan Hidup di Daerah  
Tujuan Wisata Tomok Toba Samosir  
*Maidin Gultom, SH, M. Hum*

Masalah Otonomi Daerah: Tinjauan Terhadap Undang-Undang No. 25  
Tahun 1999 dalam Menghadapi Persaingan Ekonomi di Sumatera Utara  
*DR. Ir. Mukdin M. Turnip, MS*



ISSN 1411-5123

**PROFIL HUKUM**  
**Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum**

*Pelindung*  
Rektor

*Penasehat*  
Dekan

*Pimpinan Umum/Pimpinan Redaksi/Penanggung Jawab*  
Martinus Samosir, SH, MS

*Redaktur Pelaksana*  
Yohanes Suhardin, SH

*Sekretaris Redaksi*  
Djamanat Samosir, SH, M. Hum  
R. Marudut Sitompul, SH

*Anggota Redaksi*  
Berlian Simarmata, SH, M. Hum  
Benar Sinuraya, SH, M. Hum  
Janus Sidabalok, SH, M. Hum  
Jadugur Gultom, SH  
Kosman Samosir, SH, M. Hum  
Maidin Gultom, SH, M. Hum  
Gunung Situmorang, SH  
Elizabeth Ghozali, SH  
Elisabeth N. Butarbutar, SH  
Ratna D. E. Sirait, SH, M. Hum  
Henny Saida Flora, SH, M. Hum

*Alamat Redaksi/Penerbit*  
Fakultas Hukum  
Jl. Setia Budi No. 479-F Tanjung Sari Medan 20132  
Telp. (061) 8210161 Pesw. 229  
Fax: (061) 8213269

*Naskah yang dikirim ke jurnal ini diketik dalam dokumen tertulis dan disket menggunakan WP ukuran 8,5" x 11" dengan ukuran huruf 10 karakter per inci*

*Naskah yang dikirim/diserahkan mencantumkan abstrak (Indonesia-Inggris), judul naskah, nama penulis, dan biodata Surat pernyataan bahwa naskah yang diserahkan belum pernah dimuat/dipublikasikan pada media cetak lain Redaksi berhak meringkas/menyunting tulisan tanpa mengurangi arti isi Tulisan yang dimuat tidak mewakili pendapat Fakultas Hukum.*

## Daftar Isi

Editorial .....	iii
Peralihan Hak Atas Tanah di Desa Hutabange Kecamatan Ronggurnihuta Kabupaten Daerah Tingkat II Toba Samosir <i>Martinus Samosir, SH, MS</i> .....	1
Pewarisan Tanah di Desa Tanjung Beringin Kecamatan Sumbul Daerah Tingkat II Dairi <i>Djamanat Samosir, SH, M. Hum</i> .....	11
Tinjauan Yuridis Implementasi Penegakan Hukum Hak Cipta <i>Yohanes Subardin, SH</i> .....	24
Tanggung Jawab Subkontraktor dalam Kontrak Konstruksi <i>Alum Simbolon, SH, M. Hum</i> .....	37
Proses Penyelidikan dan Penyidikan dalam Perkara Pidana <i>Berlian Simarmata, SH, M. Hum</i> .....	45
Transplantasi Organ Tubuh Menurut UU Kesehatan No. 23 Tahun 1992 <i>A.R. Widyastuti, SH</i> .....	56
Kajian Politik Hukum tentang Beberapa Lembaga Hukum Pidana yang Tidak Efektif <i>Henny Saida Flora, SH, M. Hum</i> .....	63
Pengaruh Pariwisata terhadap Lingkungan Hidup Di daerah Tujuan Wisata Tomok Toba Samosir <i>Maidin Gultom, SH, M. Hum</i> .....	74
Masalah Otonomi Daerah: Tinjauan terhadap Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 dalam Menghadapi Persaingan Ekonomi di Sumatera Utara <i>DR. Ir. Mukdin M. Turnip, MS</i> .....	84
Biodata Penulis .....	90

# MASALAH OTONOMI DAERAH: Tinjauan terhadap Undang-Undang NO. 25 Tahun 1999 dalam Menghadapi Persaingan Ekonomi di Sumatera Utara

Mukdin M Turnip

## Abstrak

Pemerintah daerah harus mampu membiayai tugas-tugas yang dialihkan kepadanya menurut UU No.25 Tahun 1999. Di samping itu, peranan parlemen local sangat penting karena ia harus memberi pengawasan yang lebih efektif terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah. Karena itu, pemberdayaan parlemen local sangatlah penting.

## *Abstract*

According to Act, 25 of 1999 district government have to be able to finance the task that transferred to him. Beside that, the role of the local parliamentary is very important. It must be give more effective controlling about implementation of district government. Therefore, empowering of local parliamentary is very important.

## PENDAHULUAN

Pada tahun 1999, Indonesia melahirkan dua undang-undang yang dianggap dapat memberikan pelaksanaan otonomi daerah. Kedua undang-undang tersebut adalah UU No 22 dan 25 Tahun 1999. UU No 22 memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengurus dirinya sendiri kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi dan

lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan Sumber Daya Manusia (SDM), pendayagunaan SDA serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional (UU No 22, Pasal 7). Di samping itu Pemerintah Pusat juga akan memberikan pelimpahan wewenang bidang tertentu kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah (Dekonsentrasi) dan penugasan Pemerintah kepada daerah untuk bidang-bidang tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah.

UU No 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. UU ini mengatur pembagian pendapatan dari tanah dan bangunan, sumber daya alam (SDA), Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Bab III dari UU ini menjelaskan sumber-sumber penerimaan pelaksanaan desentralisasi. Dalam pasal 3 disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah adalah pendapatan asli daerah (PAD), Dana perimbangan, Pinjaman Daerah, Lain-lain penerimaan yang sah.

Melengkapi kedua UU di atas maka dikeluarkanlah UU no 28 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). UU ini diharapkan dapat memberikan rambu-rambu dan sanksi kepada pelaksana pemerintahan bahwa perencanaan dan pembangunan suatu daerah dan negara harus dilaksanakan secara profesional untuk kemakmuran rakyat banyak.

Peluang yang telah diberikan oleh UU yang disebutkan di atas harus ditangkap oleh daerah. Daerah<sup>2</sup> yang mempersiapkan diri lebih baik akan memperoleh manfaat yang lebih besar dibandingkan daerah yang kurang mempersiapkan diri. Salah satu persiapan daerah adalah mensosialisasikan ketiga UU tersebut sehingga masyarakat daerah siap dan mengerti betul makna dari ketiga UU itu.

## PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH (UU No 25 Tahun 1999)

Di Undang-Undang No 25 tahun 1999 jelas disebutkan bahwa Sumber keuangan Daerah adalah APBD, Dana Dekonsentrasi<sup>3</sup> dan Dana Tugas Pembantuan<sup>4</sup>. Sumber APBD adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD)<sup>5</sup>, Dana Perimbangan<sup>6</sup>, Pinjaman Daerah<sup>7</sup> dan Pendapatan lain yang sah<sup>8</sup>. Dana Perimbangan keuangan pusat dan daerah dapat dibagi ke dalam empat kelompok besar, yakni (1) Tanah dan Bangunan, (2) Sumber Daya Alam. SDA dibagi lagi masing-masing ke dalam sektor kehutanan, perikanan, pertambangan umum dan pertambangan minyak, Pertambangan Gas Alam (3) Dana Alokasi Umum (DAU) dan (4) Dana Alokasi Khusus (DAK). Adapun perimbangan dari masing-masing sektor dapat di lihat secara lengkap pada lampiran 1.

Dari kelompok dana perimbangan di atas maka hanya ada 2 sumber pendapatan yang berhubungan langsung dengan potensi daerah yakni tanah dan bangunan serta SDA. Sedangkan kelompok 3 dan 4, masih ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dengan dana perimbangan ini maka daerah yang kaya akan sumber daya alam akan langsung secara cepat memperoleh

pendapatan yang tinggi sedangkan untuk daerah yang kurang SDAnya maka dapat dipastikan juga akan ber-kembang lebih lambat. Karenanya dapat diduga bahwa pada tahun tahun awal UU No 25 ini diberlakukan maka akan terjadi ketimpangan pendapatan antar daerah. Di lain pihak jika UU No 25 diberlakukan maka daerah daerah yang kurang SDAnya akan mengalami kesulitan dalam melaksanakan tugas pembangunan yang sudah dibebankan kepada daerah (lihat catatan kaki no 3).

### Daerah di Sumatera Utara

Sumatera Utara dibagi ke dalam 18 Daerah Tingkat II (12 Kabupaten dan 6 Kotamadya). Daerah harus mampu menetapkan target target ekonomi yang akan dicapainya (walaupun ini tidak boleh bertentangan dengan perencanaan secara makro yang dibuat oleh pusat). Indikator-indikator makro ekonomi dapat juga dipakai sebagai pedoman untuk perencanaan ekonomi daerah. Indikator yang dimaksud adalah Penerimaan Pemda, Pengeluaran Pemda, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Pertumbuhan Ekonomi, Inflasi, Pengangguran, Distribusi Pendapatan, Indikator Kesehatan, misalnya angka kematian bayi (*Infant mortality rate*) dan angka harapan hidup serta Indikator pendidikan (tingkat buta aksara).

Untuk mencapai target ekonomi tersebut maka semua potensi ekonomi daerah terlebih dahulu diinventaris.

SDA apa yang dapat dieksploitasi (apakah mampu Penanaman Modal Dalam Negeri) ataukah harus bekerja sama dengan asing (Penanaman Modal Asing). Tak kalah pentingnya adalah sumber daya manusia (SDM) untuk mengelola SDA tersebut. Industri apa yang dapat dikembangkan dan apakah industri tersebut mempunyai keunggulan komparatif atau tidak. Kerja sama dengan daerah lain perlu dibuat untuk memperoleh *output* yang maksimal dan optimum.

Dengan pemaparan di atas maka kita mencoba melihat potensi daerah tingkat II (DT II) di Sumatera Utara (khususnya mengenai tanah dan bangunan serta SDA). Sektor perikanan (perikanan laut) dimiliki oleh DT II Asahan, Medan, Deli Serdang, Sibolga dan Tanjung Balai (juga masih ada 5 DT II lainnya, walaupun tidak sebesar yang DT II disebutkan terdahulu). Untuk sektor pertambangan umum maka hanya DT II Nias yang mempunyai pertambangan Golongan A dan itupun hanya 1 perusahaan sedangkan Tapanuli Selatan memiliki pertambangan golongan B sebanyak 8 buah, Labuhan Batu 4, Tapanuli Utara 9 3 buah. Data kehutanan tidak tersedia berdasarkan DT II, yang tersedia hanya data global untuk Sumut.<sup>10</sup> (Sumatera Utara dalam Angka, 1996).

Sumatera Utara sebenarnya adalah daerah perkebunan, dengan komoditas ekspor yang memberikan devisa bagi negara. UU No 25 Tahun 1999 tidak memberikan dana perimbangan dari

sektor perkebunan, kecuali dari pajak bumi dan bangunan (PBB) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB). Walaupun demikian, daerah langsung memperoleh 90% dari target PBB yang diperolehnya. Kabupaten Simalungun, Deli Serdang, Asahan, Labuhan Batu, Tapanuli Selatan akan menikmati dana perimbangan ini.

Memang UU No 25 Tahun 1999 ini masih memberi kesempatan kepada daerah melakukan pinjaman untuk membiayai pembangunannya dengan persetujuan pemerintah pusat. Perlu diingat juga adalah bahwa setiap pinjaman harus dikembalikan. Pemberi pinjaman akan memperhitungkan tingkat kemampuan daerah untuk mengembalikan pinjaman tersebut.

Sumber keuangan lainnya dari dana perimbangan adalah DAU, yang jumlahnya minimum 25% dari anggaran pendapatan dan belanja nasional (APBN), yang akan dibagi kan 2,5% ke tingkat propinsi dan 22,5% ke DT II. Penerimaan DT II akan tergantung kepada bobot daerah yakni kebutuhan wilayah otonomi daerah yang mempunyai indikator jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi dan tingkat pendapatan masyarakat. Di samping itu bobot daerah ditentukan oleh potensi ekonomi daerah (PED) dengan indikator potensi industri, potensi SDA dan SDM dan PDRB. Semuanya bobot daerah ini ditentukan oleh Pusat.

Dana Alokasi Khusus, sesuai dengan namanya diperuntukkan untuk DT II yang mempunyai ciri khusus seperti Daerah Transmigrasi, pembangunan jalan di kawasan ter-pencil, kebutuhan saluran irigasi primer, drainase primer, reboisasi dan proyek kemanusiaan. Setiap penerimaan dari DAK maka DT II harus menyediakan dana pendamping yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Sedangkan khusus untuk reboisasi maka 40% diterima oleh DT II dan 60% untuk penghijauan secara nasional.

Untuk memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat, maka Daerah sangat membutuhkan *data base* sebagai dasar perencanaan. Hanya dengan data yang akurat dapat dibuat suatu perencanaan yang benar. Jika Negara mempunyai GBHN maka Daerah juga harus membuat Garis Besar Perencanaan Pembangunan Daerah. Model GBHN dapat ditiru oleh Daerah. Misalnya Daerah harus membuat Visi dan Misi Daerah secara jelas serta arah kebijakan yang akan diambil atau ditempuh Daerah. (Daerah harus mampu mengoperasionalkan arah kebijakan yang ditetapkan dalam GBHN). Beberapa contoh dapat disebutkan di sini. Di GBHN, arah kebijakan bidang ekonomi mencakup 28 butir. Tiga butir yang pertama jelas menyebutkan bahwa sistem ekonomi kerakyatan dengan mekanisme pasar persaingan adalah arah kebijakan ekonomi Indonesia. Lebih tegas disebutkan bahwa pemerintah akan terus

mengoreksi ketidaksempurnaan pasar atau meng-hilangkan hambatan yang mengganggu mekanisme pasar. Butir keenam menyebutkan pemerintah akan mengelola kebijakan makro dan mikro ekonomi secara terkoordinasi se-hingga pemberian izin usaha dapat diperlancar dan diberikan secara transparan, mudah, murah dan cepat sehingga kebutuhan pokok masyarakat terutama perumahan dan pangan serta fasilitas publik dapat terpenuhi. Butir kesebelas menyebutkan pemberdayaan pe-ngusaha kecil, menengah dan koperasi yang lebih efisien, produktif dan berdaya saing.

Daerah juga harus mampu mengawasi jalannya pembangunan yang dikelola oleh ek-sekutf. Hal ini menuntut bahwa parlemen lokal (DPRD) harus mempunyai beberapa prasyarat seperti pengetahuan minimum yang dibutuhkan (ekonomi, hukum, sosial, bu-daya) serta integritas moral yang tidak dapat diragukan. Sebagai suatu contoh dapat dise-butkan bagaimana parlemen lokal dapat mengawasi eksekutif jika mereka sendiri tidak mampu menganalisis APBD yang dibuat oleh eksekutif.

## KESIMPULAN

Konsekuensi dari UU No 22 dan No 25 Tahun 1999 sangat besar terhadap perkembangan daerah. Daerah yang mempunyai SDA yang kaya akan cepat sekali berkembang dan sebaliknya daerah yang miskin SDA akan lambat

berkembang bahkan karena tidak mampu untuk membiayai dirinya sendiri maka daerah tersebut bisa saja ditutup atau digabungkan dengan daerah lain yang berbatasan dengannya.

Sumatera Utara yang mempunyai potensi besar di bidang perkebunan tidak dapat merasakan secara langsung akibat dari UU No 25 Tahun 1999. Tetapi hal ini tidak perlu terlalu dipersoalkan karena Sumut masih mendapat bagian langsung dari PBB.

Dengan UU No 25 ini maka tugas yang sudah dialihkan kepada Daerah (UU No 22 tahun 1999) harus mampu dibiayai oleh Daerah.

## DAFTAR BACAAN

- Boot, A. 1999. Survey of Recent Development. Bulletin of Indonesia Economic Studies. Vol 35 no 3.
- Hera Susanti, dkk. 1995. Indikator-indikator Makro Ekonomi. Lembaga penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
- Ketetapan-ketetapan MPRI dan GBHN 1999-2004
- Sumatera Utara dalam Angka. Kantor Statistik Sumatera Utara.
- UU no 22 tahun 1999, UU no 25 tahun 1999 dan UU no 28 tahun 1999



## Catatan :

2 Daerah dimaksudkan di sini adalah Masyarakat daerah (Pemerintah dan rakyat). Kita masyarakat Kampus juga ikut serta mempersiapkan diri sehingga dapat memberikan pemikiran untuk perkembangan di Daerah kita berada. Di UU No 22 Tahun 1999, jelas-jelas disebutkan bahwa bidang PU, Kesehatan, Pendidikan, Industri dan Penanaman Modal, Lingkungan Hidup, Koperasi dan Tenaga Kerja menjadi tanggung jawab Daerah.

3 Penerimaan Daerah dari Pemerintah Pusat untuk membiayai pengeluaran karena pelimpahan wewenang yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Dana ini tidak termasuk komponen APBD

4 Dana yang diterima oleh Daerah dalam rangka pembiayaan tugas pelaksanaan pembantuan oleh Pemerintah Pusat.

5 Diatur oleh Daerah berdasarkan Perda, misalnya Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pos Bagian Laba Badan Usaha Milik Daerah.

6 Diatur dalam Pasal 6-8 UU No 25 Tahun 1999

7 Diatur dalam Pasal 11-15 UU No 25 tahun 1999. Khusus untuk masalah transparansi pemerintah dalam melakukan pinjaman diatur dalam Pasal 12.

8 Tidak disebutkan secara spesifik di dalam UU No 25 Tahun 1999

9 Data untuk Kabupaten Toba Samosir belum tersedia, untuk tulisan ini Taput mencakup Tobasa

10 DT II yang mempunyai hutan langsung mendapat 32 % dari penerimaan Sumber Daya Hutan.