

REORIENTASI OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI FISKAL UPAYA MENEGUHKAN TUJUAN BERNEGARA

Cakra Arbas
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Email : cakraarbas@umsu.ac.id

ABSTRAK

Konsepsi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan perwujudan implementasi untuk menyejahterakan masyarakat. selain itu, juga dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang efektif dan efisien melalui pembagian urusan seperti distribusi sumber keuangan negara secara adil dan transparan. Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diperlukan dalam rangka memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa melalui penguatan pelaksanaan penyelenggaraan urusan Pemerintah yang telah diserahkan ke daerah, serta menjaga kesinambungan fiskal nasional. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Dengan pendekatan peraturan perundang-undangan serta kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal dilakukan melalui pemberian sumber-sumber pendanaan kepada daerah secara efisien, adil dan selaras dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara. Arah kebijakan desentralisasi fiskal dapat dicermati melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Kata Kunci: Reorientasi; Otonomi; Desentralisasi; dan Fiskal.

ABSTRACT

The concept of regional autonomy and fiscal decentralization is a manifestation of the implementation of the principle of community welfare. Furthermore, it can also encourage the realization of effective and efficient regional government administration through the division of functions, such as the distribution of state financial resources in a fair and transparent manner. Financial relations between the Central Government and Regional Governments are necessary to strengthen national unity and integrity by strengthening the implementation of government affairs that have been delegated to the regions, as well as maintaining national fiscal sustainability. This study uses a normative legal research method, with a statutory and literature approach. The results show that fiscal decentralization is carried out through the provision of funding sources to regions in an efficient, fair, and harmonious manner, while taking into account the state's financial capacity. The direction of fiscal decentralization policy can be observed through Law Number 1 of 2022 concerning financial relations between the Central Government and Regional Governments.

Keyword: Reorientation; Autonomy; Decentralization; and Fiscal.

PENDAHULUAN

Negara dibentuk dengan tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, sekaligus ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial¹. Untuk mewujudkan tujuan tersebut dibentuklah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mendasarkan pada Pancasila sebagai pandangan hidup dan filosofi bangsa. Tujuan dan cita-cita luhur bangsa tersebut menjadi landasan konstitusional yang harus tercermin dalam seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia, salah satunya distribusi kewenangan bagi Pemerintahan Daerah sekaligus pengelolaan keuangan negara sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi penyelenggaraan negara.

Hal ini diformulasikan melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), sebagai tindaklanjut dialektika kebangsaan UUD NRI Tahun 1945 mengalami beberapa fase perubahan dan/atau amandemen, tercatat amandemen tahap pertama dilaksanakan pada Sidang Umum (SU) MPR yang diselenggarakan pada tanggal 1-21 Oktober 1999 oleh MPR. SU MPR saat itu membentuk Badan Pekerja MPR (BP MPR) yang salah satu tugasnya adalah merumuskan rancangan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Menindaklanjuti agenda perubahan UUD NRI Tahun 1945 setelah dilakukannya Perubahan Pertama, MPR menugaskan BP MPR untuk meneruskan pembahasan rancangan perubahan UUD 1945 melalui Tap MPR Nomor IX/MPR/1999 untuk selanjutnya dibahas dan disahkan pada Sidang Tahunan MPR Agustus 2000. Pada tahap kali ini, terdapat beberapa perubahan, seperti pengaturan tentang Otonomi Daerah sebagaimana termaktub dalam asal

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Alinea Keempat pada Pembukaan.

18², juga terkait hubungan antara pusat dan daerah sebagaimana ditegaskan melalui Pasal 18A³ dan Pasal 18B.⁴

Hal ini yang mengayomi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan asas-asasnya, seperti:⁵

Pertama, Asas desentralisasi, adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya. *Kedua*, Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. *Ketiga*, Asas tugas pembantuan (Medebewind), adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakannya tugas urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 (1) “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang”. Pasal 18 (2) “Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pasal 18 (3) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Pasal 18 (4) “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Pasal 18 (5) “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”. Pasal 18 (6) “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Pasal 18 (7) “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18A (1) “Hubungan wewenang antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Pasal 18A (2) “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”.

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B (1) “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”. Pasal 18B (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 dalam undang-undang”.

⁵ Husni Jalil, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2008), 18-20.

Desentralisasi⁶ pada praktiknya bukanlah sesuatu yang baru dalam mengelola tujuan bernegara, melainkan telah tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak masa lampau, sebagaimana yang diutarakan Syarif Hidayat,⁷ diantaranya:

“Bahwa kendati Aristoteles dan para pengikutnya telah secara tegas menekankan pentingnya distribusi dan pembagian kekuasaan, tetapi aplikasi dari premis ini dalam bentuk konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada Tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai gelombang pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Selanjutnya gelombang kedua dari gerakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir Tahun 1970-an, pada periode ini desentralisasi dan otonomi daerah tidak lagi dimonopoli oleh disiplin ilmu politik dan administrasi negara, tetapi juga telah menarik perhatian disiplin ilmu lainnya seperti ilmu ekonomi, hukum, sosiologi, dan antropologi.

⁶ RDH Koesoemahatmaja mengartikan desentralisasi secara etimologis berasal dari bahasa latin yaitu “lepas” (*de*) dan “pusat” (*centerum*), jadi desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. RDH. Koesoemahatmaja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta, 1979), 14. Lihat juga dalam M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 151.

⁷ Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2001), 121.

Lihat juga perkembangan desentralisasi melalui 3 (tiga) fase, sebagaimana yang diutarakan oleh Cohen dan Peterson, yaitu: “Pada tahap pertama awal 1960-an pendukung desentralisasi memusatkan perhatian untuk membantu negara jajahan menuju kemerdekaan, keberhasilan hak-hak politis, dan menangani masalah meningkatnya permintaan untuk barang-barang publik dan jasa. Pada tahap kedua desentralisasi terjadi pada awal 1970-an sampai awal 1980-an, para pendukung menghimbau Pemerintah Republik Indonesia yang mandiri dengan memperkenalkan negara-negara desentralisasi dengan reformasi dan programnya dalam rangka mempromosikan hasil pembangunan, seperti peningkatan dan kelanjutan dari program biaya dan proyek, kesamaan kemampuan, distribusi pertumbuhan ekonomi, dan pemberian kemudahan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Pada tahap ketiga, sejak pertengahan 1980-an, bantuan para pendukung menggunakan penyesuaian keadaan struktur dengan memaksa Pemerintah Republik Indonesia untuk mengadopsi perubahan dan program desentralisasi administratif, pada tahap inilah mempromosikan kemunculan masyarakat sipil, untuk mendukung pertumbuhan lembaga demokrasi, dan merespon terhadap adanya berbagai hal yang berkaitan dengan kesukaan, keagamaan, kebangsaan atau tuntutan swapraja dan otonomi yang lebih besar”. John M. Cohen dan Stephen B. Peterson dalam Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 2008), 112-114.

Akibatnya, dapat dimengerti bila kemudian konsep desentralisasi dan otonomi daerah telah dirumuskan dalam bahasa yang berbeda, sesuai dengan disiplin ilmu yang bersangkutan”.

Sebagai amanat Konstitusi, maka Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi, sedangkan urusan pemerintahan yang bukan merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan urusan pemerintahan dari tingkat pusat hingga daerah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan yang berada di tangan Presiden sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga tidak dapat berjalan sendiri-sendiri.

Menindaklanjuti amanat tersebut, salah satu peraturan organik dari Pasal 18 yaitu Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah⁸ menegaskan bahwa adanya klasifikasi dalam urusan pemerintahan. diantaranya kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kementerian Negara dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Adapun klasifikasi dimaksud, antara lain:

Pertama, urusan pemerintahan absolut, yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal⁹, serta agama. *Kedua*, urusan pemerintahan konkruen, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota), serta hal ini menjadi dasar dari pelaksanaan otonomi daerah, salah satunya meliputi pelayanan dasar dalam hal ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.

⁸ Saat ini legitimasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilandaskan pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁹ Urusan moneter dan fiskal nasional adalah kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya. Lihat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun secara definisi, fiskal adalah berkenaan dengan urusan pajak atau pendapatan negara. “Fiskal”, KBBI Kemendikbud, diakses pada tanggal 8 November 2022, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/fiskal>.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai sub-sistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan fungsi pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipatif, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan dengan pendekatan berdasarkan pada tiga fungsi utama. *Pertama*, fungsi alokasi yang meliputi, antara lain sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat. *Kedua*, fungsi distribusi yang meliputi, antara lain pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan. *Ketiga*, fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain pertahanan keamanan, ekonomi dan moneter.

Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, adapun fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan Pemerintah Daerah. Hal ini disebabkan karena yang lebih dekat dengan masyarakat dan mengetahui kebutuhan riil masyarakat serta standar pelayanan masyarakat yang ada di daerah adalah Pemerintah Daerah. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksud secara seimbang sangat penting sebagai landasan dalam membangun suatu hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam sistem Keuangan Negara yang mencakup penerimaan daerah dan pengeluaran daerah.

Oleh karena itu, untuk mendukung terwujudnya tujuan negara khususnya dalam menyejahterakan masyarakat dengan mendorong terwujudnya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang efektif dan efisien melalui pembagian urusan berikut distribusi sumber keuangan negara secara adil dan transparan, hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 diperlukan dalam rangka memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa melalui penguatan pelaksanaan penyelenggaraan urusan Pemerintah yang telah diserahkan ke daerah, serta menjaga kesinambungan fiskal nasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini secara khusus berfokus tentang konsepsi otonomi daerah dalam mewujudkan desentralisasi asimetris, sekaligus arah kebijakan hubungan keuangan pusat dan daerah dalam konteks desentralisasi fiskal. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Menurut Sunaryati Hartono¹⁰ dalam penelitian hukum normatif dapat mencari asas hukum, teori hukum dan pembentukan asas hukum baru. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) dengan meneliti berbagai aturan hukum.¹¹ selanjutnya pada penelitian ini menggunakan pendekatan futuristik, adalah mengkaji kemungkinan-kemungkinan beberapa asas dan Peraturan Perundang-Undangan yang ideal atau tepat untuk diberlakukan.

Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif. Proses menganalisa data, selain menggunakan data hukum juga dimungkinkan untuk menggunakan data-data non hukum (seperti: sosial, budaya, ekonomi, dan politik), hal ini tentunya disesuaikan dengan relevansi dari data tersebut dalam penelitian ini, akan tetapi kontribusi utamanya adalah sebagai penelitian hukum.

PEMBAHASAN

Reorientasi otonomi daerah sebagai upaya meneguhkan tujuan bernegara, prinsipnya mutlak harus dilakukan karena sebagai bangsa yang besar penting untuk memahami rangkaian peristiwa terdahulu, sebagai kilas balik dalam menentukan arah otonomi daerah di masa yang akan datang. Tentunya dengan terlebih dahulu menyatukan paradigma, terkait konsepsi otonomi daerah dalam mewujudkan desentralisasi asimetris, selanjutnya arah kebijakan hubungan keuangan pusat dan daerah dalam konteks desentralisasi fiskal.

Konsepsi Otonomi Daerah Dalam Mewujudkan Desentralisasi Asimetris

Otonomi daerah dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian,

¹⁰ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Alumni, 2006), 11-13.

¹¹ Eka Nam Sihombing, Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum* (Malang: Setara Press, 2022).

otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*.¹² Penyelenggaraan otonomi daerah dan daerah otonom, tentunya memiliki ciri-ciri diantaranya:¹³ *Pertama*, Adanya bidang-bidang fungsi tertentu yang menjadi tanggung jawabnya. *Kedua*, Adanya pejabat-pejabat politis yang dipilih oleh rakyat. *Ketiga*, Adanya kewenangan menarik pajak dan sumber-sumber pendapatan lain. *Keempat*, Memiliki kewenangan membuat keputusan-keputusan menyangkut norma-norma rumah tangganya.

Bagir Manan¹⁴ memandang otonomi bukan sekedar pemancaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*), sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.

Penyelenggaraan otonomi daerah dengan cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, dalam hal ini penjelmaan pembagian tersebut adalah bahwa daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Otonomi daerah di dalamnya melekat kewenangan yang meliputi kekuasaan (*macht, bevoegdheiden*), hak (*recht*) atau kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya.¹⁵

Secara teori dan praktik, terdapat lima jenis sistem otonomi, yaitu:¹⁶

¹² Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 2008), 124-126.

¹³ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), 78-80.

¹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), 23-25.

Tresna berpandangan bahwa otonomi sebagai mengatur sendiri dalam lingkup bebas bertindak, bukan karena diperintah dari atas, melainkan karena atas kehendak dan inisiatif sendiri untuk kepentingan daerah sendiri yang harus diatur dan diurus. Otonomi dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi, sebab tanpa otonomi dan desentralisasi, Pemerintah negara bukan lagi demokrasi namanya, melainkan menjadi otokrasi. Jadi, dalam negara kesatuan, Pemerintahan daerah otonom merupakan ciri negara demokrasi yang mengedepankan aspek kebebasan. R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, (Bandung: Dibia, Ttt), 31-33.

¹⁵ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 2008), 128-130.

¹⁶ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1991), 14-16.

Pertama, Otonomi organik (rumah tangga organik), otonomi bentuk ini pada dasarnya menentukan bahwa urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang akan menentukan mati hidupnya manusia, misal: jantung, paru-paru, ginjal, dsb. Artinya, tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau matinya daerah.

Kedua, Otonomi formal (rumah tangga formal), otonomi bentuk ini adalah apa yang menjadi urusan otonomi tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian, daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki "area" urusan pemerintah. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan teori sisa, dimana pemerintah lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandang lebih layak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan pada Pemerintah Daerah.

Ketiga, Otonomi materil (rumah tangga materil), otonomi bentuk ini kewenangan daerah otonom dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi materil ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya, bila suatu urusan secara substansial dinilai dapat menjadi urusan pemerintah, pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya, apabila suatu urusan secara substansial merupakan urusan daerah, pemerintah meskipun dilakukan oleh wakil-wakilnya yang berada di daerah, tidak akan mampu menyelenggarakannya. Kemudian untuk penyelenggaraan rumah tangga itu, objek tugas yang dikuasakan wewenang satu demi satu atau dirinci secara enumeratif.

Keempat, Otonomi ril (rumah tangga ril), otonomi bentuk ini merupakan gabungan antara otonomi formal dengan otonomi materil. Dalam Undang-undang pembentukan otonomi, kepada Pemerintah Daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap, dan tidak boleh bertentangan

dengan peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Atau dengan kata lain, otonomi ril ini pada prinsipnya menentukan bahwa pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya.

Kelima, Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis.

a) Otonomi nyata, artinya pemberian urusan pemerintahan dibidang tertentu kepada Pemerintah Daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Hal tersebut harus senantiasa disesuaikan dalam arti diperhitungkan secara cermat dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan, sehingga diperoleh suatu jaminan bahwa daerah itu secara nyata mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam praktik bahwa isi otonomi antara daerah yang satu dengan daerah lainnya tidaklah sama, baik mengenai jumlah maupun jenisnya. Hal itu wajar karena setiap daerah memiliki perbedaan baik letak geografis, kondisi geologis, maupun budaya, adat istiadat, serta potensi yang dimilikinya.

b) Otonomi bertanggung jawab, artinya pemberian otonomi kepada Pemerintah Daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan yang terbesar diseluruh pelosok negara. Ini untuk menjamin hubungan antara pusat dan daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan dan pembangunan antar daerah yang serasi sehingga laju pertumbuhan antar daerah dapat seimbang.

c) Otonomi dinamis, artinya otonomi ini menghendaki agar pelaksanaan otonomi senantiasa menjadi sarana untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya.

Berikut ini akan dijabarkan berbagai sistem penerapan otonomi daerah dari masa ke masa setelah kemerdekaan Republik Indonesia, dengan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang daerah otonom.

Tabel 1
Perbandingan Sistem Otonomi Daerah

No	Peraturan Perundang-Undangan	Sistem Otonomi
1.	Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah	otonomi formal
2.	Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah	otonomi materiil dengan pola keseragaman dan rumah tangga formal
3.	Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	otonomi nyata (riil) dan seluas-luasnya
4.	Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960	otonomi nyata (riil) dan seluas-luasnya
5.	Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	otonomi nyata (riil) dan seluas-luasnya
6.	Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	otonomi nyata (riil) dan bertanggung jawab
7.	PP No. 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II	otonomi pada daerah Tingkat II
8.	Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	otonomi seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab
9.	Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah	otonomi yang seluas-luasnya, desentralisasi asimetris
10.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.	otonomi yang seluas-luasnya, desentralisasi asimetris

Berdasarkan (Tabel 1) tentang perbandingan sistem otonomi daerah tersebut, dapat dicermati bahwa konsensus bangsa Indonesia telah berupaya menerapkan beberapa jenis sistem otonomi daerah dengan berbagai variasi dalam penjabarannya hal ini merupakan sebagai aksi positif sebagai upaya meneguhkan tujuan bernegara. Mengingat pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, terkandung suatu prinsip bahwa dalam pemberian otonomi harus disesuaikan dengan potensi daerah yang berbeda-beda (berkarakter

desentralisasi asimetris), oleh karena itu dalam penentuan isi otonomi daerah minimal ada 2 (dua) hal yang penting untuk diperhatikan, yaitu:¹⁷

Pertama, Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Hal yang harus diluaskan adalah kemandirian daerah, betapapun banyak urusan yang diserahkan, apabila daerah tidak mandiri, tidak akan mewujudkan otonomi yang sebenarnya.

Kedua, Penyelenggaraan otonomi riil (nyata) tidak menghendaki prinsip uniformitas dalam penyerahan urusan. Setiap daerah akan memiliki urusan rumah tangga sesuai dengan kenyataan yang ada pada daerah tersebut.

Berdasarkan pandangan tersebut dapat dicermati bahwa kecenderungan menitikberatkan pada desentralisasi asimetris, hal ini tentunya memiliki nilai filosofis, diantaranya memberikan kesempatan bagi daerah-daerah otonom untuk bersikap mandiri berdasarkan situasi, kondisi, serta potensi daerah masing-masing. Dalam konteks Indonesia, hal ini akan membuat hubungan yang kondusif antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, sekaligus dapat mempertahankan eksistensi dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁸.

Menurut pandangan Rondenelli dan Chema¹⁹ menyatakan bahwa mengenai desentralisasi pada perkembangannya dibagi dalam beberapa tipe, dalam hal ini Rondenelli dan Cheema membagi desentralisasi dalam 4 (empat) tipe, yaitu:

Pertama, *Deconcentration*, diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan.

Kedua, *Delegation*, diartikan sebagai pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah.

Ketiga, *Devolution*, diartikan sebagai penyerahan fungsi dan otoritas dari pemerintah kepada daerah otonom.

¹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), 186-188.

¹⁸ Cakra Arbas, *Aceh dan MoU Helsinki di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: PT. Sofmedia, 2015), 60-61.

¹⁹ Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2001), 24-26.

Keempat, Privatisation, diartikan sebagai swastanisasi adalah penyerahan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Terkait dengan pembagian desentralisasi, Juanda²⁰ menyatakan bahwa lazimnya desentralisasi dapat dibagi ke dalam 2 (dua) bentuk, yaitu:

Pertama, Dekonsentrasi (deconcentratie) atau "*ambtelijke decentralisatie*", yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dan wewenang Menteri kepada Gubernur.

Kedua, Desentralisasi ketatanegaraan (staatkundige decentralisatie) atau disebut juga desentralisasi politik yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en besturende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah dan daerah masing-masing. Desentralisasi ketatanegaraan dapat dibagi lagi dalam 2 bentuk, yaitu:

- a) Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom).
- b) Desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu tadi diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri.

Desentralisasi dalam makna ketatanegaraan adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah, yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.

²⁰ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 2008), 118-120.

Pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkupinya seperti budaya, agama, adat istiadat, serta luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah atau pemerintah atasan, serta merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan yang terdapat hampir disemua aspek. Akan tetapi hal tersebut juga menjadi tidak realistis jika semuanya didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi. Oleh karena itu, pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.²¹ Menurut Yamin²², bahwa desentralisasi sebagai syarat demokrasi karena konstitusi disusun dalam kerangka negara kesatuan harus tercermin kepentingan daerah. Melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka negara kesatuan. Susunan yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Disinilah diketengahkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang dapat membendung arus sentralisasi.

Desentralisasi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, paska amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945, secara eksplisit telah menerapkan bentuk desentralisasi asimetris dalam rangka menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Hal ini dapat ditelaah bahwa ada daerah-daerah otonom di Indonesia yang menjalankan roda pemerintahan yang bersifat istimewa dan khusus, hal ini secara tegas disebutkan dalam Pasal 18 B (1)²³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²¹ *Ibid.*, 111-113.

²² Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1960), 167-169.

²³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 B (1) "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.*" Sebagai penjabaran norma Khusus dan Istimewa dapat dicermati melalui implementasi beberapa Undang-Undang, yaitu: *Pertama*, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. *Keempat*, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Terkait desentralisasi asimetris Djohermansyah Djohan²⁴ juga memberikan pandangan, diantaranya:

“desentralisasi asimetris bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Melainkan berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik merupakan strategi komprehensif Pemerintah Pusat untuk merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan Ibu pertiwi. Sekaligus mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang dipraktekkan di beberapa negara, antara lain Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Guinea, dan Basque di Spanyol. Negara tersebut misalnya, mengizinkan punya bendera, bahasa, partai politik lokal, dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.”

Melalui penerapan desentralisasi asimetris, dalam konteks Indonesia tentunya hal ini memiliki peran yang sangat krusial bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Mengingat bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas berbagai latar belakang daerah yang bernuansa heterogen, oleh karena itu dengan menerapkan desentralisasi asimetris, dapat memberikan solusi sebagai upaya preventif dalam hal terjadi konflik etnis, sekaligus dapat merespon berbagai macam kompleksitas dinamika pemerintahan yang terjadi di daerah-daerah otonom.

Arah Kebijakan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Konteks Desentralisasi Fiskal

Kebijakan desentralisasi asimetris juga muncul dari aspek pengelolaan fiskal sebagai akibat dari *political and administrative asymmetric* (asimetris politik dan administrasi). Menurut OECD²⁵, asimetris dalam hal pengelolaan fiskal dapat dilakukan melalui empat skema besar yaitu:

²⁴ Djohermansyah Djohan, “Desentralisasi Asimetris dan Masa Depan di Indonesia: Kasus Aceh dan Papua”, *Manado: Seminar Nasional AIPI*, 15 Agustus 2007.

²⁵ OECD, “Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia”, *Working Paper*, 2019, 20.

Pertama, melalui perbedaan belanja (*spending assignment*), dimana dalam skema ini, memungkinkan bagi daerah untuk diberikan lebih banyak “tugas” dibandingkan dengan daerah lain.

Kedua, melalui perbedaan penerimaan (*revenue assignment*), bagi daerah-daerah yang memiliki kapasitas lebih, dapat dimungkinkan untuk memiliki otonomi lebih dalam melakukan pemungutan perpajakan.

Ketiga, melalui perbedaan dalam skema transfer, melalui *specific transfer grants* dapat dibedakan terhadap daerah yang mendapat penugasan tertentu, atau penggunaan formula yang didasarkan atas kriteria tertentu.

Keempat, melalui perbedaan dalam hal pengaturan fiskal, misalnya pemberian keleluasaan bagi daerah yang dikategorikan mampu untuk melakukan pinjaman atau skema pembiayaan lainnya.

Optimalisasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah diserahkan ke daerah tidak mungkin dapat berhasil dengan baik jika tidak diikuti dengan kejelasan pengaturan fiskal daerah. Desentralisasi fiskal dalam konteks Negara kesatuan adalah penyerahan kewenangan fiskal dari otoritas Negara kepada daerah otonom. Kewenangan fiskal paling tidak meliputi kewenangan untuk mengelola pendapatan/perpajakan, keleluasaan untuk menentukan anggaran dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki daerah untuk mendanai pelayanan publik yang menjadi tugas daerah.

Paradigma belanja, dengan diberikannya kewenangan fiskal kepada sebuah daerah otonom didasarkan kepada prinsip agar alokasi sumber daya lebih efisien dan efektif. Alokasi sumber daya yang dilakukan oleh Pemda akan lebih responsif dalam menjawab kebutuhan masyarakat. Sedangkan paradigma pendapatan, diberikannya kewenangan perpajakan kepada daerah dimaksudkan agar partisipasi masyarakat untuk mendanai pelayanan publik lebih tinggi, karena masyarakat dapat merasakan langsung manfaat dari pembayaran pajak/retribusi tersebut.

Desentralisasi fiskal merupakan sebagai instrumen bukannya suatu tujuan, sebagai salah satu instrumen yang digunakan oleh pemerintah dalam mengelola pembangunan guna mendorong perbaikan pelayanan masyarakat dan peningkatan perekonomian daerah maupun nasional. Melalui mekanisme hubungan keuangan yang lebih baik diharapkan akan tercipta kemudahan dalam pelaksanaan pembangunan di daerah, sehingga turut berdampak positif

atas kondisi perekonomian yang lebih baik dengan tujuan akhir adalah kesejahteraan masyarakat.

Sementara di sisi yang lain, desentralisasi fiskal saat ini sangat dominan hanya aktifitas pengeluaran/belanja, terutama melalui transfer ke daerah. Untuk itu, maka penekanan pada pengelolaan fiskal daerah dititikberatkan pada diskresi (kebebasan) untuk membelanjakan dana sesuai kebutuhan dan prioritas masing-masing daerah. Penerimaan negara sebagian besar masih didominasi oleh penerimaan Pemerintah Pusat, karena jenis penerimaan yang didesentralisasikan relatif belum sepenuhnya bisa diandalkan.

Perbaikan kebijakan desentralisasi fiskal pada prinsipnya adalah bagaimana sistem dan mekanisme yang ada saat ini terus diperbaiki untuk disesuaikan dengan sasaran akhir dari desentralisasi yaitu kesejahteraan masyarakat. Arah dari kebijakan desentralisasi diharapkan dapat menghindari kegagalan dari sistem desentralisasi, yaitu praktek kebijakan desentralisasi yang justru menciptakan inefisiensi perekonomian²⁶.

Terdapat enam sistem yang perlu mendapatkan perhatian dalam penyelenggaraan desentralisasi fiskal di Indonesia, antara lain²⁷:

Pertama, sistem transfer ke daerah, transfer dari Pemerintah Pusat pada prakteknya masih merupakan sumber pendanaan dominan pada sebagian besar Pemerintah Daerah di Indonesia.

Kedua, sistem pajak daerah serta retribusi daerah dan pinjaman daerah²⁸, keleluasaan untuk menentukan tarif pajak atau intensifikasi pajak daerah *vis a vis* penurunan alokasi transfer tersebut belum tentu mendapatkan dukungan dari daerah. Hal ini sangat tergantung dari kondisi awal keuangan daerah dan juga konsensus politik dalam mendapatkan dukungan dari daerah. Banyak Pemerintah Daerah yang masih belum mengoptimalkan berbagai sumber alternatif pembiayaan daerah, seperti pinjaman daerah dan

²⁶ Mekanisme atau desain dari desentralisasi fiskal yang dapat memperparah inefisiensi suatu perekonomian, misalnya terjadi ketika sistem transfer justru menimbulkan kondisi *soft budget constraint*, terciptanya *local capture* yang melemahkan akuntabilitas dari sistem pemerintahan pada tingkatan yang lebih rendah, serta kondisi *low transaction costs* di tingkat lokal tidak terpenuhi. Catur Panggih Pamungkas, "Potensi Terjadinya Soft Budget Constraint Di Pemerintahan Daerah", (Simposium Nasional Keuangan Negara, SNKN 2018), 1152-1154.

²⁷ R. Benny Riyanto, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah", (KEMENKUMHAM: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2021), 31-45.

²⁸ Inanga, E. L. dan Osei Wusu, "Financial Resource Base of Sub-national Governments and Fiscal Decentralization in Ghana", *African Development Review*, (Januari, 2004): 71-73.

obligasi daerah. Berbagai tantangan yang dihadapi, antara lain Pemerintah Daerah belum dapat untuk memilah jenis kegiatan dan bentuk pendanaan/pembiayaannya dan proses pelaksanaan pembiayaan yang membutuhkan waktu yang relatif lama.

Ketiga, pendanaan terintegrasi, maksudnya adalah membangun integrasi atas seluruh kegiatan agar saling terkait, saling mendukung, dengan tujuan mencapai sasaran nasional.

Keempat, administrasi pusat dan penganggaran daerah, harmonisasi dan sinergi pengelolaan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diarahkan untuk menjaga kesinambungan fiskal dan perekonomian nasional.

Kelima, penyediaan pelayanan publik, melalui penerapan standar minimal seyogianya mengaitkan antara batasan sumber daya dan penetapan target pelayanan minimal sektor. Pengaturan pelayanan minimal adalah langkah Pemerintah Pusat untuk mempertahankan kesamaan akses pada pelaksanaan layanan dasar, dengan tetap mempertimbangkan diskresi bagi Pemerintah Daerah.

Keenam, sistem pengelolaan fiskal pusat dan daerah, keselarasan perencanaan anggaran sampai dengan tahap pelaporan keuangan daerah yang tersistematis dalam bagan akun standar akan memudahkan penyajian statistik keuangan pemerintah. Pedoman ini diharapkan memberi konsistensi perencanaan dan penganggaran di pemerintahan. Implikasinya adalah kualitas belanja pemerintah lebih terukur dan pengawasan target pendapatan lebih transparan dan akuntabel. Pengendalian Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang tertib, terukur, efisien dan efektif akan menciptakan laporan keuangan yang andal, kinerja instansi pemerintah yang memadai, efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan negara, pengamanan barang milik negara, serta terciptanya *good governance*.

Sampai dengan Tahun 2022, pedoman dan payung hukum dalam kebijakan desentralisasi fiskal, diantaranya:

Pertama, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah²⁹. Merupakan

²⁹ Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah, diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004. Prinsipnya

kerangka hukum kebijakan pemerintah sebagai implementasi dari perwujudan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang adil dan selaras dalam kerangka pengelolaan keuangan negara. Akan tetapi pada praktiknya belum sepenuhnya mampu mengakomodasi berbagai dinamika dan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, serta arah kebijakan pengelolaan keuangan negara.

Kedua, Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah³⁰. Mengatur tentang pemberian kewenangan memungut perpajakan daerah melalui pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) dalam rangka mendorong kapasitas fiskal daerah otonom.

Kondisi existing terkait PDRD, perlu diselaraskan dan sekaligus dikonsolidasikan untuk memberikan kepastian hukum, mengingat beberapa hal yang sifatnya substansi telah mengalami revisi dan tidak sesuai dengan perkembangan peraturan perundang-undangan terkini, misalnya akibat hukum karena:

Pertama, Pembatalan sebagian ketentuan dalam Undang-Undang PDRD Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-IX/2011³¹, menyatakan bahwa sepanjang mengatur tentang “golf” inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Kedua, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014³², menyatakan bahwa penjelasan tentang “objek menara telokomunikasi” inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

mengatur mengenai pendanaan atas pelaksanaan otonomi Daerah berupa desentralisasi fiskal dengan konsep uang mengikuti fungsi (money follows function). Perkembangan pengelolaan keuangan negara dan munculnya berbagai jenis dana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang pada dasarnya termasuk dalam ranah hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah, saat ini masih diatur di beberapa undang-undang sektoral, termasuk Undang-Undang tentang APBN. Beberapa jenis dana tersebut antara lain adalah Dana Otonomi Khusus, DAK Non Fisik (BOS, TPG, Tambahan Penghasilan).

³⁰ Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, diundangkan pada tanggal 15 September 2009.

³¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-IX/2011, tanggal 10 Juli 2012.

³² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014, tanggal 17 November 2014.

Ketiga, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013³³ tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (Adminduk), yang mengatur mengenai pembebasan retribusi penggantian biaya cetak KTP dan Akte Catatan Sipil.

Keempat, Perubahan urusan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014³⁴ terkait dengan penetapan Nilai Perolehan Air Tanah (NPAT) ditetapkan oleh Gubernur.

Kelima, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009³⁵ tentang Pelayanan Publik, beberapa jenis retribusi harus disesuaikan dengan mengatur bahwa biaya/tarif pelayanan publik yang merupakan tanggung jawab negara sesuai peraturan perundang-undangan dibebankan kepada negara.

Keenam, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020³⁶ tentang Cipta Kerja, melalui kebijakan ini, Pemerintah Pusat mendapatkan kewenangan untuk dapat mengubah tarif Pajak dan tarif Retribusi dengan penetapan tarif Pajak dan tarif Retribusi yang berlaku secara nasional, dan melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap Peraturan Daerah mengenai Pajak dan Retribusi yang menghambat ekosistem investasi dan kemudahan dalam berusaha.

Menindaklanjuti dinamika payung hukum peraturan perundang-undangan terkait desentralisasi fiskal, tercatat pada tanggal 5 Januari 2022 pemerintah (eksekutif dan legislatif) memiliki kesamaan visi dalam memaknai desentralisasi fiskal. Hal ini terbukti bahwa dengan disepakatinya Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Prinsipnya hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, baik yang dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi serta tugas pembantuan dengan berorientasi stabilitas sekaligus keseimbangan fiskal.

Implikasi Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, diantaranya berkaitan

³³ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

³⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁵ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

³⁶ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

dengan penguatan PDRD, sebagai perbandingan dapat dicermati melalui Tabel 3.2 berikut ini:

Tabel 2
Perbandingan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD)

No.	Aspek Pengaturan	UU No. 28 Tahun 2009	UU No. 1 Tahun 2022
1.	Basis Pemajakan	Konsumsi, Properti, Sumber Daya Alam	Konsumsi, Properti, Sumber Daya Alam
2.	Jenis Pajak	16 Jenis	14 Jenis
3.	Jenis Retribusi	32 Jenis	18 Jenis [15 pelayanan barang/jasa, dan 3 pelayanan perizinan]
4.	Tarif	Mengatur tarif maksimum	Mengatur tarif maksimum
5.	Range Tarif maksimum Pajak Berbasis Konsumsi	<ul style="list-style-type: none"> • 10% s.d. 75%; • Maks. 3% untuk konsumsi listrik industri dan pertambangan migas yang dihasilkan sendiri 	<ul style="list-style-type: none"> • range 40% - 75% untuk jasa hiburan yang perlu dikendalikan • Maks 10% untuk barang dan jasa lainnya • Maks 3% untuk konsumsi listrik industri dan pertambangan migas
6.	Kewenangan Penetapan Tarif	Pemerintah Daerah melalui Perda	Pemerintah Daerah melalui Perda (Namun Pemerintah Pusat dapat mengubah tarif pajak daerah dalam rangka menjalankan kebijakan fiskal nasional)
7.	Ketentuan Umum Perpajakan Daerah	Diatur umum dalam UU, dan didetailkan dalam PP	Diatur hanya untuk hal yang pokok (kewajiban merahasiakan, pidana perpajakan), detail lain didelegasikan ke dalam PP
8.	Penyelesaian Sengketa	Keberatan, Banding	Keberatan, Banding, dan Gugatan diatur lebih lanjut dalam PP
9.	Jumlah Perda PDRD	Tidak dibatasi, setiap jenis PDRD dapat diatur dengan Perda tersendiri	1 (satu) Perda untuk mengatur seluruh pungutan PDRD

Menariknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki beberapa kerangka filosofis sehingga diharapkan mampu mewujudkan reformulasi

keuangan pusat dan daerah, sebagaimana yang dituangkan dalam penjelasan yakni mengatur beberapa hal, diantaranya:

Pertama, hubungan keuangan antara pusat dan daerah berlandaskan pada empat pilar yakni mengembangkan sistem pajak yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien, mengembangkan hubungan keuangan antara pusat dan daerah dalam meminimalkan ketimpangan vertikal horizontal melalui kebijakan transfer ke daerah (TKD) juga pembiayaan utang daerah, mendorong peningkatan kualitas belanja daerah, serta harmonisasi kebijakan fiskal antara pusat dan daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal dan menjaga kesinambungan fiskal.

Kedua, sistem pajak dan retribusi dengan restrukturisasi pajak dilakukan melalui reklasifikasi lima jenis pajak yang berbasis konsumsi menjadi satu jenis pajak, yaitu pajak barang dan jasa tertentu (PBJT). Hal ini memiliki tujuan untuk menyelaraskan objek pajak antara pajak pusat dan pajak daerah sehingga menghindari adanya duplikasi pemungutan pajak, menyederhanakan administrasi perpajakan sehingga manfaat yang diperoleh lebih tinggi dibandingkan dengan biaya pemungutan, memudahkan pemantauan pemungutan pajak terintegrasi oleh daerah, dan mempermudah masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya, sekaligus mendukung kemudahan berusaha dengan adanya simplifikasi administrasi perpajakan. Sedangkan retribusi dilakukan melalui rasionalisasi jumlah retribusi, ke depan akan diklasifikasikan dalam tiga jenis yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.

Ketiga, transfer ke daerah (TKD) sebagai salah satu sumber pendapatan Daerah ditujukan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pusat dan daerah dan ketimpangan fiskal antar-daerah, sekaligus mendorong kinerja daerah dalam mewujudkan pemerataan pelayanan. TKD meliputi dana bagi hasil (DBH) yang dialokasikan berdasarkan realisasi penerimaan negara dibagihasilkan satu tahun sebelumnya dalam rangka memberikan kepastian penerimaan bagi daerah, dana alokasi umum (DAU) dilakukan pada aspek penggunaan yang ditujukan untuk mendorong kinerja pencapaian pelayanan dasar masyarakat, dana alokasi khusus (DAK) difokuskan pada upaya mendukung daerah dalam pencapaian prioritas nasional dengan

berdasarkan pada target kinerja, sekaligus dana otonomi khusus, dana keistimewaan, serta dana desa.

Keempat, pembiayaan utang daerah dan sinergi pendanaan yaitu dalam rangka mendukung daerah untuk pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, daerah dapat mengakses sumber-sumber pembiayaan utang daerah, baik yang berskema konvensional maupun syariah, meliputi pinjaman daerah, obligasi daerah, dan sukuk daerah.

Kelima, pengelolaan belanja daerah yang acapkali masih berjalan sendiri-sendiri dengan program dan kegiatan kecil-kecil yang tidak fokus sehingga pada akhirnya output dan/atau outcome tidak memberikan dampak perbaikan yang signifikan bagi masyarakat, serta tidak terhubung dengan prioritas nasional dan arah kebijakan fiskal nasional. Selanjutnya perbaikan pengaturan tersebut dilakukan mulai dari penganggaran belanja daerah, simplifikasi dan sinkronisasi program prioritas daerah dengan prioritas nasional, serta penyusunan belanja daerah yang didasarkan atas standar harga (belanja operasi dan tunjangan kinerja daerah) dan analisis standar belanja.

Keenam, sinergi kebijakan fiskal nasional dilakukan antara lain melalui penyesuaian kebijakan fiskal pusat dan daerah, penetapan batas maksimal defisit APBD dan pembiayaan utang daerah, pengendalian dalam kondisi darurat, serta sinergi bagan akun standar yang terintegrasi antara pusat dan daerah sehingga dapat mengkonsolidasikan laporan keuangan pemerintahan secara nasional.

Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi di antara berbagai tingkat pemerintahan serta bagaimana caranya mencari sumber-sumber pemberdayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya, oleh karena itu pelimpahan kewenangan yang diberikan tersebut diharapkan berdampak positif untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah.³⁷

³⁷ Edward H, "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*, Vol. XLII, no. 1, (2016): 1-10.

.Melalui implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, diharapkan menjadi momentum dalam memperkuat peran Pemerintahan Daerah untuk secara bersama-sama dan sinergis dengan Pemerintah Pusat dalam mencapai tujuan pembangunan nasional, yakni mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

PENUTUP

Penerapan desentralisasi asimetris, tentunya memiliki nilai filosofis yang diantaranya memberikan kesempatan bagi daerah-daerah otonom untuk bersikap mandiri berdasarkan situasi, kondisi, serta potensi daerah masing-masing. Dalam konteks Indonesia, hal ini akan membuat hubungan yang kondusif antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, sekaligus dapat mempertahankan eksistensi dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu pilar pokok otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengelola secara mandiri keuangan daerahnya. Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut kombinasi antara unsur pengakuan kewenangan bagi daerah untuk mengelola secara mandiri keuangannya dipadukan dengan unsur kewenangan melakukan transfer fiskal dan pengawasan terhadap kebijakan fiskal daerah. Desentralisasi fiskal dilakukan melalui pemberian sumber-sumber pendanaan kepada daerah secara efisien, adil dan selaras dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara.

Adapun arah kebijakan desentralisasi fiskal dapat dicermati melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, seyogyanya dapat diimplementasikan secara konsisten berbagai aturan pelaksana sebagai penjabaran norma, yang diantaranya: *Pertama*, penataan secara menyeluruh sumber-sumber pendapatan asli daerah yang berkaitan dengan pajak dan retribusi. *Kedua*, pola subsidi meskipun pada praktiknya tidak dapat terhindar dari praktik subsidi, tetapi perlu diciptakan suatu sistem subsidi yang tidak mendegradasi kemandirian sekaligus tidak memicu ketergantungan suatu daerah otonom.

DAFTAR PUSTAKA

- Arbas, Cakra. *Aceh dan MoU Helsinki di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Sofmedia, 2015.
- Djohan, Djohermansyah. "Desentralisasi Asimetris dan Masa Depan di Indonesia: Kasus Aceh dan Papua." *Manado: Seminar Nasional AIPI*, 2007.
- E.L, Inanga dan Osei Wusu. "Financial Resource Base of Sub-national Governments and Fiscal Decentralization in Ghana." *African Development Review* (2004): 71-73.
- Gadjong, Agussalim Andi. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- H, Edward. "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widayapraja XLII* (2016): 1-10.
- Hartono, Sunaryati. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*. Bandung: Alumni, 2006.
- Hidayat, Syarif dan Bhenyamin Hoessein. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*. Jakarta: P2P-LIPI, 2001.
- Indonesia, Republik. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- — —. *Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah*.
- — —. *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*.
- — —. *Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*.
- — —. *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*.
- — —. *Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.
- — —. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*.
- — —. *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan*.
- — —. *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*.

- — —. *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.*
- — —. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.*
- — —. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.*
- Jalil, Husni. *Hukum Pemerintahan Daerah.* Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2008.
- Juanda. *Hukum Pemerintahan Daerah.* Bandung: Alumni, 2008.
- Kaho, Josef Riwu. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia.* Jakarta: Rajawali Press, 1991.
- Koesoemahatmaja, RDH. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.* Bandung: Bina Cipta, 1979.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah.* Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001.
- Marzuki, M. Laica. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum.* Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- MKRI. *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 52/PUU-IX/2011.*
- — —. *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 46/PUU-XII/2014.*
- OECD. *“Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia”,* 2019.
- Pamungkas, Catur Panggih. *“Potensi Terjadinya Soft Budget Constraint Di Pemerintahan Daerah.” Simposium Nasional Keuangan Negara-SNKN, (2018): 1152-1154.*
- Riyanto, R. Benny. *“Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah.” KEMENKUMHAM- Badan Pembinaan Hukum Nasional, (2021): 31-45.*
- Sihombing Eka Nam, Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum,* Malang: Setara Press, 2022.
- Tresna, R. *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan.* Bandung: Dibia, 1999.
- Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia.* Jakarta: Djambatan, 1960.