

---

## KEBERLAKUAN DAN PENERAPAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUKUM KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH SEBAGAI UPAYA PERWUJUDAN PEMERATAAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

Noviyanti Angelina<sup>1</sup>, Dian Puji Simatupang<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Universitas Indonesia

Email Koresponden: [noviyanti.angelina@alumni.ui.ac.id](mailto:noviyanti.angelina@alumni.ui.ac.id)

---

### Abstract

*Since Law Number 1 of 2022 has existed in society, it has provided a number of implications including in the implementation of regional autonomy and decentralization. The scope of law reform which covers taxes and levies, management of transfers to the regions, management of regional expenditures, granting authority to carry out regional financing, and implementation of national fiscal policy synergies are considered as a step forward in carrying out reforms regarding central and regional financial relations. However, the enactment of this law is considered by several parties to be able to narrow the space for Regional Governments in implementing regional autonomy and decentralization. This article will see whether its existence has an impact and influence on the implementation of regional autonomy.*

*Keywords: Balance, Decentralization, Financial Relations, Regional Autonomy*

---

### Abstrak

Sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 (UU HKPD) hadir di masyarakat, telah memberikan sejumlah implikasi termasuk dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi. Ruang lingkup pembaruan undang-undang yang meliputi pajak dan retribusi, pengelolaan transfer ke daerah, pengelolaan belanja daerah, pemberian kewenangan untuk melakukan pembiayaan daerah, dan pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal nasional dianggap sebagai langkah maju untuk melakukan reformasi mengenai hubungan keuangan pusat dan daerah. Namun demikian, pemberlakuan undang-undang ini dinilai beberapa pihak dapat mempersempit ruang gerak Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi. Artikel ini akan melihat apakah keberadaannya memberikan dampak dan pengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

*Kata Kunci: Desentralisasi, Hubungan Keuangan, Otonomi Daerah, Perimbangan*

---

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



## PENDAHULUAN

Pasca berlakunya UU HKPD, telah memberikan sejumlah implikasi kebijakan dalam upaya optimalisasi alokasi sumber daya nasional yang efektif dan efisien. Keberadaan UU HKPD yang menggantikan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Perimbangan Keuangan) digadagadag sebagai upaya konkret Pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat yang merata di seluruh pelosok negeri.<sup>1</sup> Tidak hanya mencabut UU Perimbangan Keuangan, UU HKPD juga mencabut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Minimnya sinergi antara kebijakan nasional dengan kebijakan APBD di daerah menjadi pendorong kuat perlu untuk segera dilakukan reformasi kebijakan perimbangan keuangan demi terwujudnya kesetaraan pembangunan nasional sebagaimana yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia.<sup>2</sup>

Pemikiran UU HKPD dibentuk sebagai upaya melakukan desentralisasi dinilai sebagai pemahaman yang keliru. Menteri Keuangan pada saat kebijakan ini disosialisasikan menyampaikan reformasi dilakukan untuk optimalisasi penerapan akuntabilitas dan harmonisasi kebijakan ditingkat pusat dan daerah melalui *re-design* desentralisasi fiskal. Pemahaman yang baru dalam bidang pengelolaan keuangan menjadi satu-satunya pilihan untuk dapat memperbaiki pola hubungan keuangan pemerintah dan daerah yang belum mencapai titik optimal walaupun keberlakuannya telah diterapkan selama dua dekade terakhir. *Re-design* dilakukan tidak hanya dalam konteks *Fiscal Resource Allocation*, namun juga bagaimana Pemerintah Daerah dapat bersinergi dengan Pemerintah Pusat guna memperkuat belanja daerah yang efektif, efisien dan fokus.<sup>3</sup>

UU HKPD diharapkan dapat menjawab tantangan dan kebutuhan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini<sup>4</sup> sehingga keberadaannya harus dilihat dari beberapa hal. Hal yang pertama adalah adanya penyederhanaan norma baik melalui penghapusan kebijakan maupun penggabungan beberapa kluster kebijakan yang saling berkaitan. Dengan adanya efek penyederhanaan, maka berdampak pada terciptanya sistem anggaran terpadu antara pusat, provinsi, daerah yang berbasis kinerja dan proporsional keadilan. Salah satu isu strategis yang menjadi pekerjaan rumah sampai saat ini adalah adanya ketimpangan keuangan secara vertikal maupun horizontal dan begitu tingginya perbedaan

---

<sup>1</sup> Humas DJPK. 2022. "Kick Off Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Last modified March 10. <https://djpk.kemenkeu.go.id/?p=22704>.

Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang dilandaskan pada 4 (empat) pilar utama, yakni (1) pengembangan sistem Pajak yang dapat mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien, pengembangan Hubungan Keuangan antara Pemerintah ditingkat Pusat dan Daerah melalui kebijakan Transfer ke Daerah (TKD) dan Pembiayaan Utang Daerah dalam meminimalisir adanya ketimpangan vertikal dan horizontal, mendorong kualitas Belanja Daerah, serta harmonisasi kebijakan fiskal antara Pemerintah dan Daerah dalam penyelenggaraan layanan publik secara optimal guna menjaga kesinambungan fiskal

<sup>2</sup> DJPK. 2022. "Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Last modified March 10. <https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2022/03/Bahan-Sosialisasi-HKPD.pdf>

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Komisi IX DPR RI. 2021. "RUU HKPD akan Sinergikan Kebijakan Fiskal antara Pusat dan Daerah. Last Modified June 28. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/33593/t/RUU+HKPD+Akan+Sinergikan+Kebijakan+Fiskal+Antara+Pusat+dan+Daerah>

kualitas pelayanan publik yang ada di daerah maju dengan di daerah tertinggal.<sup>5</sup> Belum lagi pada masa pandemi Covid-19 lalu, ketergantungan pemerintah daerah sebagai akibat belum optimalnya pendapatan asli daerah, tingginya kebutuhan pendanaan infrastruktur daerah, perlunya upaya peningkatan kapasitas perpajakan daerah, serta anggaran daerah yang belum dialokasikan secara berkualitas (*quality spending*) menjadi persoalan lain yang perlu dicari jalan keluarnya.<sup>6</sup>

Pemerintah menyatakan selama ini tidak tinggal diam dan telah berupaya melakukan berbagai kebijakan dan perbaikan untuk dapat mengantisipasi kondisi dimaksud, diantaranya melalui (1) penggunaan Dana Alokasi Umum untuk infrastruktur, (2) penerapan Dana Alokasi Khusus berbasis usulan, (3) aturan penggunaan Dana Bagi Hasil, (4) Dana Reboisasi yang pada intinya berkaitan dengan pemberian kewenangan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang diharapkan dapat meningkatkan daya saing dan kesejahteraan masyarakat serta pelayanan umum.<sup>7</sup> Kehadiran UU HKPD disatu sisi menimbulkan optimisme baru karena dianggap sebagai angin segar dalam perwujudan pemerataan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur<sup>8</sup> melalui berbagai kebijakan baru yang berorientasi pada peningkatan kualitas belanja daerah, optimalisasi pencapaian kinerja daerah dalam meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Namun disisi lain, penerapan undang-undang ini juga dinilai berpotensi dapat mengikis dan menghilangkan kewenangan daerah untuk secara mandiri mengurus dan memajukan kesejahteraan rakyatnya, sementara sebagaimana diketahui Indonesia sebagai negara kesatuan terdiri dari berbagai daerah dengan kekhasan dan keunikannya masing-masing yang tidak dapat disamaratakan melalui satu model kebijakan.<sup>9</sup>

Pasca keberlakuannya sejak tanggal 05 Januari 2022, setidaknya sudah ada peraturan turunan atau pelaksana yakni Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pemungutan Pajak Barang dan Jasa Tertentu yang berorientasi pada kepastian hukum pemungutan pajak atas konsumsi Tenaga Listrik serta sebagai acuan bagi Pemerintah Daerah dalam menyesuaikan Peraturan Daerah (Perda) mengenai pemungutan Pajak Penerangan Jalan sebagaimana diatur dalam UU HKPD dan PP tersebut.

Merespons upaya dalam mengoptimalkan alokasi sumber daya nasional yang efektif dan efisien maka rumusan masalah dalam penulisan Artikel ini diantaranya: *Pertama*, bagaimana konsep hubungan keuangan pusat dan daerah pasca berlakunya UU HKPD serta matriks perbandingan pokok-pokok perubahan pajak daerah dalam UU HKPD dan UU PDRD serta implikasinya terhadap kewenangan otonomi yang dimiliki daerah? *Kedua*,? bagaimana evaluasi terkait pelaksanaan Otonomi

---

<sup>5</sup> Mangappu Pasaribu. 2022. “*Re-design Desentralisasi Fiskal*.” Last Modified April 8. <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/3890-uu-hkpd-re-design-desentralisasi-fiskal.html>

<sup>6</sup> Daniel Pradina Oktavian. 2022. “*IKN Nusantara: Quo Vadis Otonomi Daerah?*”. Last Modified April 10. <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/> ikn-nusantara-quo-vadis-otonomi-daerah/

<sup>7</sup> Moh. Ibrahim, Yakub Cikusin, Khoirun. *Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Daerah (Studi Pemerataan Infrastruktur Fasilitas Kesehatan Kabupaten Sumenep)*, Jawa Timur: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang, Jurnal Respon Publik Volume 15 No.2 Tahun 2021, h. 48-56.

<sup>8</sup> Pusdatin, BPIP. 2021. “Bunyi Pancasila dan Makna 5 Lambangnya.” Last Modified April 28. <https://bpip.go.id/berita/1035/673/bunyi-pancasila-dan-makna-5-lambangnya.html>. Sila ke-5 berbunyi “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, digambarkan dengan simbol padi dan kapas yang melambangkan kemakmuran dan kesejahteraan.

<sup>9</sup> Oscar Suryaatmadja, Masalah Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, (Jurnal Hukum Pembangunan UI, Depok 2017), h. 9.

Daerah dan Desentralisasi dalam hubungan keuangan pusat dan daerah? *Ketiga*, bagaimana kebijakan baru terkait penerapan UU HKPD dan perubahan kebijakan hubungan keuangan pusat dan daerah?

## METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum normatif, mengingat fokus utama yang akan diteliti adalah terkait ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Selanjutnya, pendekatan masalah yang dipergunakan adalah Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statute approach*)<sup>10</sup> yaitu melakukan analisa dan telaah terhadap pengaturan keuangan pusat dan daerah dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)<sup>11</sup> yaitu pendekatan yang beranjak dari teori atau doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum yang berkaitan dengan isu permasalahan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Potret Perubahan Pengaturan Pajak Daerah dalam UU HKPD dan UU PDRD serta Implikasinya Terhadap Kewenangan Otonomi Daerah

Otonomi daerah berorientasi pada peningkatan daya guna dan hasil penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup> Pelaksanaan otonomi daerah merupakan langkah konkret dalam mewujudkan daerah yang berdaulat dan mandiri, yang nantinya menjadi poros pembangunan negara dalam mencapai negara kesejahteraan (*welvaartsstaat*).<sup>13</sup>

Namun demikian, orientasi peningkatan pelayanan publik serta mencapai negara kesejahteraan faktanya belum dimanifestasikan secara konkret, mengingat pasca berlakunya UU HKPD terdapat penyederhanaan jenis pajak dan retribusi daerah yang semula pajak daerah terdapat 16 jenis diturunkan menjadi 14 jenis, sementara untuk retribusi daerah dari yang sebelumnya 32 menjadi 18 jenis. Perubahan tersebut dapat menjadi buah simalakama, disatu sisi terdapat *re-design* desentralisasi fiskal, namun di sisi lain perubahan tersebut hanya bersifat elementer, yaitu perubahan tarif dan nomenklatur, tanpa ada inovasi sistem yang baru untuk meningkatkan pendapatan daerah.

**Tabel 1. Matriks Perbandingan Pokok-Pokok Perubahan Pajak Daerah dalam UU HKPD dan UU PDRD**

NO	UU HKPD	UU PDRD
1	<b>Tarif Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)</b> a. Kepemilikan kendaraan bermotor pertama paling tinggi 1,2%; b. Kepemilikan kendaraan bermotor kedua dan seterusnya, progresif paling tinggi 6%; c. Bagi daerah setingkat provinsi yang tidak terbagi dalam kabupaten/kota yakni tarif kepemilikan kendaraan bermotor	<b>Tarif Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)</b> a. Kepemilikan Pajak Kendaraan Bermotor paling rendah 1% dan paling tinggi 2%; b. Kepemilikan kendaraan bermotor kedua dan seterusnya berlaku nilai progresif paling rendah 2% dan paling tinggi 10%.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Cet.10, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), h. 136.

<sup>11</sup> *Ibid*, h. 159.

<sup>12</sup> Fikri Hadi., Farina Gandryani, "Ombudsman Daerah Dalam Rangka Reformasi Birokrasi Di Daerah," *Simposium Hukum Indonesia* (2019) Vol 1, No. 1.

<sup>13</sup> Mayer, Heike, *The Political Economy of Capital Cities*, (London and New York: Routledge, 2018).

pertama paling tinggi 2% serta kepemilikan kendaraan bermotor kedua dan seterusnya, progresif paling tinggi 10%.

**Tarif Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB)**

- a. Paling tinggi 12%;
- b. Bagi daerah setingkat provinsi yang tidak terbagi dalam kabupaten/kota yakni tarif BBNKB paling tinggi 20%.

**Tarif Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB)**

- a. Penyerahan pertama 20%;
- b. Penyerahan kedua dan seterusnya 1%;
- c. BBNKB alat-alat berat dan alat-alat besar yang tidak melalui jalan umum, tarif pada penyerahan pertama 0,75% serta penyerahan kedua dan seterusnya 0,075%

**Tarif Pajak Alat Berat (PAB)**

- a. Paling tinggi 0,2%.

**Tarif Pajak Kendaraan Bermotor Alat-Alat Berat dan Alat-Alat Besar**

- a. Paling rendah 0,1%;
- b. Paling tinggi 0,2%

**Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB)**

- a. Paling tinggi 10%;
- b. Paling tinggi 50% untuk PBBKB umum dari PBBKB kendaraan pribadi.

**Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB)**

- a. Paling tinggi 10%;
- b. Paling sedikit 50% untuk PBBKB umum, lebih rendah dari PBBKB pribadi.

**Tarif Pajak Permukaan Air Tanah** paling tinggi 10% (tidak ada perubahan).

**Tarif Pajak Permukaan Air Tanah** paling tinggi 10%.

**Tarif Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)**

- a. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang digunakan untuk perhitungan PBB-P2 ditetapkan paling rendah 20% dan paling tinggi 100% dari NJOP setelah dikurangi NJOP tidak kena pajak;
- b. Tarif PBB-P2, paling tinggi 2%.

**Tarif Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)**

- a. Dasar pengenaan PBB-P2 adalah NJOP
- b. Tarif PBB-P2 paling tinggi 0,3%.

**Tidak ada perubahan terkait tarif Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yaitu** paling tinggi 5%.

**Tarif Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan** paling tinggi 5%.

**Tarif Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT)**

- a. Paling tinggi 10%;
- b. Bagi tarif PBJT atas jasa hiburan seperti diskotik, karaoke, klub malam, bar dan mandi uap/spa paling rendah 40% dan paling tinggi 75%;
- c. Terkait tarif PBJT atas konsumsi tenaga listrik oleh pertambangan, minyak bumi dan gas alam, paling tinggi 3%;
- d. Konsumsi tenaga listrik yang dihasilkan sendiri paling tinggi 1,5%.

**Tarif Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT)**

- a. Tarif pajak atas jasa hiburan paling tinggi 35%;
- b. Khusus untuk PBJT atas jasa hiburan berupa pagelaran busana, kontes kecantikan, diskotik, karaoke, klub malam, permainan ketangkasan, panti pijat dan mandi uap/spa dapat ditetapkan paling tinggi 75%;
- c. Khusus hiburan kesenian rakyat/tradisional, paling tinggi 10%.

Sumber: Diolah Penulis dari Santoso

Dengan adanya perubahan pengaturan tarif pajak dalam UU HKPD sejatinya menjadi langkah strategis dalam menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>14</sup> Sehubungan dengan hal tersebut, maka diharapkan dengan aturan yang disusun secara sistematis, koheren dan padu menjadi indikator pelaksanaan otonomi daerah dengan semangat kemandirian daerah dalam menjalankan urusan pemerintahannya, yang menitikberatkan pada terciptanya transparansi kebijakan, seperti pengelolaan keuangan daerah, pembangunan infrastruktur daerah serta peningkatan pelayanan publik sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah.

## 2. Konsep Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Negara kita terdiri atas daerah provinsi, kabupaten dan kota yang masing-masing daerah mempunyai dan diberikan kewenangan menjalankan pemerintahan sendiri dan diatur dengan undang-undang<sup>15</sup> dengan hubungan wewenang yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, sementara hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras.<sup>16</sup> Pengaturan pada Pasal 18 dan Pasal 18A tersebut terkesan mudah namun sejatinya memberikan makna yang besar terkait dengan dasar pengaturan pemerintah daerah.<sup>17</sup>

Sesuai dengan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945, Pemerintah Nasional dapat dipahami secara dua subsistem yakni pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>18</sup> Indonesia lahir dan dibentuk secara dinamis bersama-sama hak lokal guna memberikan kontribusi terhadap proses pembangunan negara-bangsa.<sup>19</sup> Hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah terkonsolidasi pada Pemerintah Nasional, sehingga kewenangan Pemerintah Daerah sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah pusat dan sistem yang diterapkan oleh mereka. Pengaruh tersebut terbukti ketika desentralisasi dan otonomi daerah sebagai unsur fundamental perjalanan bangsa Indonesia yang dijamin dalam konstitusi UUD 1945 pernah tidak berjalan pada masa orde lama dan orde baru. Padahal, otonomi daerah sebagai prinsip penghormatan kehidupan regional sangat mengharamkan Pemerintah untuk menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.<sup>20</sup>

Berangkat dari hal tersebut, lahirnya era reformasi dianggap sebagai titik balik untuk menguatkan sinergi hubungan antara Pusat dan Daerah<sup>21</sup> yang ditandai dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan daerah yang demokratis dan efisien ditandai adanya hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah diberikan untuk dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.<sup>22</sup>

Selanjutnya, mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka sebelum adanya UU HKPD adalah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, dimana keberadaannya dimaksudkan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah dengan sumber-sumber pendanaan tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Adanya perimbangan

---

<sup>14</sup> Titik Djumiarti, "Peran Budaya Birokrasi Dalam Pengembangan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik," *Jurnal Politika*, Vol. 1 No. 2 (Juni 2020), h. 45.

<sup>15</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Pasal 18A.

<sup>17</sup> Harsanto Nursadi. *Pemerintah(an) Daerah dalam Pengaturannya di Konstitusi*, dimuat dalam buku berjudul *Meretas Khazanah Ilmu Hukum: Antologi 7 Dasawarsa Jufrina Rizal*. (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020), h. 234.

<sup>18</sup> Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. (Bandung; PT Nusa Media, 2017), h. 6-10.

<sup>19</sup> Rudy, h. 6

<sup>20</sup> *Ibid.*, h. 9.

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, *op.cit.*, h.12.

<sup>22</sup> Amelia Martira dan Harsanto Nursadi. *Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol 50 No 1, 2020. h. 180.

keuangan yang dilaksanakan secara adil, transparan, proporsional dan demokratis serta efisien dinilai dapat meminimalisir kesenjangan keuangan yang selama ini tercipta antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>23</sup> Implikasi dari penerapan undang-undang ini adalah Pemerintah Daerah dalam melaksanakan roda pemerintahan tidak semata-mata mengandalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD),<sup>24</sup> tetapi akan memperoleh pendapatan lain yang bersumber dari dana perimbangan yaitu Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK)<sup>25</sup> dalam rangka desentralisasi sebagai perwujudan otonomi daerah guna peningkatan kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik. Perimbangan keuangan dalam UU merupakan sistem pembagian keuangan dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi yang dipengaruhi oleh kondisi, kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>26</sup>

Secara prinsip, hubungan keuangan pusat dan daerah menggunakan konsep *money follows function dan function follows money*. Prinsip *money follows function* dimaknai sebagai penyerahan kewenangan terlebih dahulu kepada Daerah dan baru kemudian diikuti dengan sumber keuangannya. Prinsip *function follows money* berarti kewenangan pemerintah daerah menyesuaikan sumber keuangan yang diserahkan Pemerintah Pusat kepadanya dan gabungan keduanya (*hybrid*).<sup>27</sup> Hubungan keuangan pusat dan daerah tampak dengan adanya penyerahan kewenangan dan penyerahan pengelolaan keuangan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan.<sup>28</sup> Dengan demikian, hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah sesungguhnya tidak hanya persoalan persentase jumlah dana yang yang tersalurkan, melainkan derajat desentralisasi yang dicerminkan pada pembagian kewenangan.<sup>29</sup> Secara umum, ada dua bentuk transfer dana ke daerah yakni melalui subsidi (*grant*) dan bagi hasil pendapatan (*revenue sharing*).<sup>30</sup> Adanya kebijakan transfer dana ke daerah oleh Pemerintah Pusat salah satunya adalah untuk meminimalisir ketimpangan fiskal vertikal maupun ketimpangan vertikal horizontal juga untuk mendorong Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kapabilitas untuk mengurus daerahnya.<sup>31</sup>

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah sejatinya tidak akan terlepas dari arah dan kebijakan publik termasuk tujuan politik dalam penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Kebijakan yang diterapkan tidak hanya mengenai kepentingan pusat melainkan juga kepentingan daerah, sehingga semua daerah harus diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan tersebut. Penyelenggaraan desentralisasi yang efektif oleh Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan secara optimal apabila memiliki sumber pendapatan yang proporsional dengan tanggung jawab finansial yang diberikan untuk mengelolanya. Hubungan keuangan yang timbul dari adanya pelaksanaan desentralisasi ini dikenal dengan desentralisasi fiskal.<sup>32</sup>

---

<sup>23</sup> Yani, Ahmad. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. (Jakarta: PT Rajawali Pers, 2013), h.

<sup>24</sup> Indonesia, *Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 No. 126, Tambahan Lembaran Negara (TLN) No. 4438, Pasal 6.

Pendapatan Daerah (PAD) menurut undang-undang ini bersumber pada (1) pajak, (2) retribusi, (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang sah, dan (4) pendapatan lain yang sah seperti jasa giro, pendapatan bunga dll.

<sup>25</sup> *Ibid.*, Pasal 10.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Pasal 2 angka 3.

<sup>27</sup> H.M. Aries Djaenuri. *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah: Elemen-Elemen Penting Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*, (Bogor; PT Ghalia Indonesia, 2012), h. 50.

<sup>28</sup> *Ibid.*, h. 51..

<sup>29</sup> Amelia Martira dan Harsanto Nursdi, *op.cit.*, h. 181.

<sup>30</sup> Robert A. Simanjuntak, *Transfer Pusat Ke Daerah; Praktik di Beberapa Negara*, 2002, h. 22-24.

<sup>31</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat, h. 47.

<sup>32</sup> Rosmery Elsy. *Desentralisasi Fiskal*. (Bandung; Alqaprint Jatinangor, 2013), h. 20-23. Litvack dan Seddon mendefinisikan desentralisasi fiskal sebagai pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah dari pemerintah kepada daerah bawahan) atau organisasi semi-mandiri instansi vertikal) atau kepada pihak swasta. Sedangkan Saragih memaknai desentralisasi fiskal sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat

Perimbangan keuangan dalam perspektif Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 secara umum dapat dikategorikan sebagai berikut:

1) Penyelenggaraan kewenangan pemerintahan pusat yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang akan dialokasikan oleh Pemerintah Pusat pada belanja daerah untuk mendanai kegiatan desentralisasi serta belanja pusat di daerah untuk mendanai kegiatan dekonsentrasi yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa dalam rangka tugas pembantuan. Adapun kegiatan yang dilaksanakan adalah di luar 6 (enam) urusan Pemerintah Pusat dan dana instansi vertikal yang melaksanakan 6 (enam) urusan Pemerintah Pusat. Belanja untuk daerah sebagai realisasi desentralisasi adalah dana perimbangan serta dana otonomi khusus dan juga Dana Penyesuaian.

2) Penyelenggaraan kewenangan pemerintahan daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah dapat bersumber dari:<sup>33</sup>

a) Pendapatan Asli Daerah

Dialokasikan untuk memberikan kewenangan kepada Pemda untuk membiayai pemerintahannya sesuai dengan potensi daerah masing-masing yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan PAD lain-lain yang syah.

b) Dana Perimbangan;

Ditujukan guna adanya pemerataan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

c) Pendapatan Lain-Lain

Sebagai peluang bagi daerah untuk memperoleh pendapatan tambahan lain yang berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan pinjaman daerah.

Sementara pembiayaan daerah bersumber dari sisa kelebihan perhitungan anggaran, dana cadangan daerah, penerimaan pinjaman daerah, serta hasil penjualan kekayaan daerah yang telah dipisahkan.<sup>34</sup>

Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, dana perimbangan dikelompokkan menjadi:

1) Dana Bagi Hasil (DBH)<sup>35</sup> yang terdiri dari:

- a) Dana bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
- b) Dana bagi hasil Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB);
- c) Dana bagi hasil PPh orang pribadi dalam negeri dan PPh pasal 21;
- d) Dana bagi hasil dari penerimaan sumber daya alam

2) Dana Alokasi Umum (DAU)<sup>36</sup>

---

pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mendukung fungsi suatu tugas pemerintahan dari pelayanan publik, artinya daerah-daerah harus mampu bertindak lokal namun berwawasan nasional.

<sup>33</sup> Indonesia, *Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 No. 126, Tambahan Lembaran Negara (TLN) No. 4438, Pasal 5.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, Pasal 11.

<sup>36</sup> *Ibid.*, Pasal 27

Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan setidaknya senilai 26% dari pendapatan dalam negeri netto yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada provinsi serta kabupaten/kota dengan maksud pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

### 3) Dana Alokasi Khusus (DAK)<sup>37</sup>

DAK ditetapkan berdasarkan kriteria umum yakni mempertimbangkan kemampuan Keuangan Daerah dalam APBD, kriteria khusus dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik yang dimiliki masing-masing daerah serta kriteria teknis sebagaimana ditetapkan oleh Kementerian Negara/departemen teknis.

DAK ditujukan untuk membantu daerah membiayai berbagai kebutuhan fisik yang menjadi prioritas nasional dalam berbagai sector seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian lingkungan hidup, serta prasarana Pemerintahan Daerah.<sup>38</sup>

### 3. *Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Desentralisasi dalam Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*

Pada sub sebelumnya, telah dijelaskan otonomi daerah dan desentralisasi bukan merupakan hal baru di Indonesia dan telah menjadi design penyelenggaraan Pemerintah Daerah.<sup>39</sup> Pasal 18 UUD 1945 merupakan legitimasi lahirnya undang-undang dan peraturan perundang-undangan lain yang bernafaskan otonomi. Otonomi daerah merupakan bentuk pengakuan pusat terhadap eksistensi pemimpin daerah pada pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>40</sup>

Urusan pemerintahan termasuk pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah Otonom tidak dapat dipisahkan dengan pengembangan instrumen desentralisasi dari sebuah negara.<sup>41</sup> Berkaitan dengan urusan tersebut, maka berhubungan erat dengan bentuk negara dari suatu bangsa yaitu apakah berbentuk kesatuan, konfederasi atau federal. Apabila negara tersebut berbentuk kesatuan, maka desentralisasi dilaksanakan pemerintah daerah melalui kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat di tingkat nasional, sedangkan apabila Negara Federal, maka diselenggarakan Pemerintah Negara Bagian.<sup>42</sup>

Desentralisasi secara sederhana diartikan sebagai sarana untuk memberi kewenangan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Desentralisasi dalam arti sempit sebagaimana dikembangkan oleh The Liang Gie diartikan sebagai desentralisasi ketatanegaraan yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan desentralisasi fungsional yaitu kewenangan hanya mengurus fungsi tertentu.<sup>43</sup>

Perserikatan Bangsa-Bangsa juga memberikan definisi yang lebih luas dimana cakupan dekonsentrasi lebih menekankan pada adanya praktik transfer kewenangan dari pusat kepada

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, Pasal 38

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*. (Bandung; PT Nusa Media, 2019), h. 8

<sup>40</sup> *Ibid.*, h. 11.

<sup>41</sup> Irfan Ridwan Maksum, *Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom*, 2006, h. 2.

<sup>42</sup> Dwi Andayani Budisetyowati, *Keberadaan Otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.*, 2004, h. 107.

<sup>43</sup> Bhenyamin Hoessein, "*Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II (Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara)*," (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1993), h. 65-68.

daerah.<sup>44</sup> Bintoto Tjokroamidjojo menyebutkan, konsep lain yang dimaksud adalah (1) devolusi, (2) sertatantra, dan (3) program partisipatif.<sup>45</sup> Devolusi sebagai pembentuk atau penguatan secara finansial dan hukum unit-unit pemerintahan di tingkat sub nasional yang aktivitasnya secara substansial di luar kendali pemerintah pusat,<sup>46</sup> sertatantra sebagai penyerahan pelaksanaan tugas pekerjaan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah,<sup>47</sup> sementara program partisipatif adalah kebijakan pemerintah yang pelaksanaannya didesentralisasikan dan bahkan dihubungkan dengan kegiatan masyarakat secara langsung.<sup>48</sup>

Setidaknya dapat diambil kesimpulan, apabila desentralisasi dimaknai secara luas maka harus diartikan sebagai pembentukan pemerintahan sub-nasional yang bekerja di luar kendali langsung pemerintah atau bersifat antar organisasi. Konsep otonomi diartikan sebagai konsep hubungan pemerintah pusat dan daerah dimana daerah dapat berinisiatif mengambil keputusan tanpa kendali langsung dari pemerintah pusat. Pelaksanaan pemerintahan berjalan lebih efisien, efektif, adaptif dan memiliki kemampuan untuk berinovasi.<sup>49</sup> Di Indonesia, pelaksanaan pemerintahan daerah guna pemberian otonomi seluas-luasnya diarahkan setidak-tidaknya untuk hal sebagai berikut:

- a. Akselerasi dalam proses peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat;
- b. Peningkatan daya saing yang memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan dan kebhinekaan.<sup>50</sup>

Secara prinsip, pengelolaan keuangan negara baik ditingkat Pusat dan Daerah merupakan siklus kegiatan yang ruang lingkupnya meliputi (1) penyusunan rencana pembangunan baik jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang, (2) penganggaran yang meliputi penyusunan dan pengesahan APBN dan APBD, (3) pelaksanaan, pertanggungjawaban APBN/APBD hingga proses pemeriksaan laporan keuangan audit.<sup>51</sup> Berkaitan dengan pemerintahan daerah, maka Undang-Undang Keuangan Negara mengatur antara lain terkait penetapan dan pengurangan APBN, hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan bank sentral, pemerintah daerah, serta lembaga asing, pelaksanaan APBD, ketentuan pidana, sanksi administratif hingga ketentuan ganti rugi.<sup>52</sup>

Baik Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, **keduanya telah melahirkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan dan anggaran daerah**, dimana keduanya mensyaratkan untuk dilakukannya pengelolaan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat semata. Orientasi ini tentu berdampak pada peran Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah dituntut untuk dapat membuat laporan keuangan dan menyampaikan informasi keuangan tersebut secara transparan dan akuntabel kepada masyarakat.<sup>53</sup> Orientasi ini tentu jauh

---

<sup>44</sup> Amelia Martira dan Harsanto Nursdi, *op.cit.*, h. 193. *Decentralization refers to the transfer of authority away from national capital whether by deconcentration (ie. Delegation) to field administration or by devolution to local authorities or other local bodies*

<sup>45</sup> *Ibid.*, h. 68-69.

<sup>46</sup> *Ibid.*, h. 62.

<sup>47</sup> *Ibid.*, h. 69.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Amelia Martira dan Harsanto Nursdi, *op.cit.*, h. 194.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Robert A. Simanjuntak., *op.cit.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

berbeda ketika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang masih berlaku (segala sesuatunya bersifat sentralistik). Hal yang paling mendasar dari adanya reformasi ini adalah Kedudukan DPRD bersifat sejajar dengan kepala daerah dan sifat DPRD ter subordinasi oleh kepala daerah, sehingga DPRD merupakan mitra kepala daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>54</sup> Dalam kaitannya dengan keuangan, peranan Pemerintah Daerah setidaknya mencakup:

- a) Pemerintah Daerah diberi kekuasaan untuk menghimpun sendiri pajak yang dapat banyak menghasilkan pemasukan dan untuk menentukan sendiri tarif Pajak tanpa adanya intervensi dan kendali penuh dari Pemerintah Pusat atas penggunaannya.
- b) Pemerintah daerah merupakan lembaga untuk menyelenggarakan layanan tertentu untuk daerah. Pemerintah daerah merupakan pihak yang paling memahami kondisi dan paling peka terhadap kebutuhan karena dekat dengan rakyatnya. Wilayah pemerintahan dengan kondisi dan budaya yang berbeda-beda tentu dalam menghadapi persoalan akan mencoba pendekatan pemecahan masalah yang berbeda.

Perlu disadari hakikat desentralisasi yang sejati adalah tidak hanya berorientasi pada pengembangan infrastruktur dan sarana semata, melainkan pula mengembangkan manusia Indonesia yang mandiri dan memberikan keleluasan setinggi-tingginya untuk memaksimalkan potensi terbaik yang dimiliki oleh individu di masyarakat daerah.<sup>55</sup> Indonesia dengan keanekaragaman budaya, suku bangsa, agama dll memiliki kekayaan dalam penyelesaian satu masalah, sehingga dapat saling mengadopsi teknik dari satu daerah ke daerah lain demi mencapai efisiensi yang maksimal. Desentralisasi apabila diterapkan secara efektif maka seyogyanya memberikan peluang persaingan sehat antardaerah.<sup>56</sup>

Walaupun demikian, desentralisasi juga kerap memunculkan potensi terjadi konflik kepentingan antara daerah dan nasional dan juga penyalahgunaan kewenangan akibat adanya penyerahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Kasus korupsi dana desa, penyimpangan penyaluran dana bagi hasil dan isu-isu lain kerap menjadi tontonan kita bersama sehari-hari.<sup>57</sup> Penyerahan kewenangan pengelolaan terhadap daerah dapat mengakibatkan tujuan pembangunan lambat tercapai karena orientasi yang keliru. Sekali lagi, perlu diingat dan disadari bersama otonomi daerah harus membuka kesempatan luas bagi masing-masing daerah, jangan sampai desentralisasi pembangunan yang menjadi roh utama otonomi hanya menjadi angan-angan dan hidup di atas kertas dan belum hadir di masyarakat sebagaimana yang diharapkan.<sup>58</sup>

Berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal dalam dua dekade terakhir, maka pelaksanaan otonomi dan desentralisasi fiskal secara umum masih belum sesuai dengan cita-cita yang diharapkan oleh Pemerintah Pusat selama ini. Hal paling mendasar tentunya adalah belum terciptanya pelayanan dasar yang merata, misalnya dibidang kesehatan. Akan tetapi, ketidakmerataan ini juga tidak dapat dilimpahkan sepenuhnya kepada daerah. Hal ini disebabkan

---

<sup>54</sup> Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, op. cit., h. 15-23.

<sup>55</sup> Kristian Widya Wicaksono, *Problematika dan Tantangan Desentralisasi Di Indonesia* (Bandung: Universitas Parahyangan, 2017), h. 1-2.

<sup>56</sup> Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, op. cit.

<sup>57</sup> Badan Pemeriksa Keuangan Pemerintah, 2016. *Penyimpangan Keuangan Daerah*. Last Modified November 30. <https://www.bpkp.go.id/berita/read/1846/10325/Penyimpangan-Keuangan-Daerah>,

<sup>58</sup> Kristian Widya Wicaksono, op. cit.

kebijakan di bidang Kesehatan masih bersifat sentralistik serta banyak tumpang tindih dengan kewenangan daerah.<sup>59</sup>

Namun demikian, disisi lain pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi juga secara nyata telah menunjukkan *tren* yang semakin baik dari ke tahun, misalnya kenaikan penerimaan pajak daerah terhadap produk domestik regional bruto pada periode Tahun 2016-2019, kemudian perbaikan administrasi keuangan di Daerah yang ditandai dengan semakin banyaknya yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

#### 4. Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Pasca Keberlakuan UU HKPD dan Kaitannya dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Latar belakang dibentuknya UU HKPD adalah karena masih banyaknya kelemahan dari konsep desentralisasi fiskal yang berjalan selama ini. Meskipun telah menunjukkan kinerja yang cukup positif dan signifikan<sup>60</sup>, nyatanya masih perlu dilakukan berbagai perubahan. Kondisi-kondisi yang menjadi kelemahan pelaksanaan hubungan keuangan pusat dan daerah diantaranya sebagai berikut:

- a. Adanya struktur dan alokasi belanja daerah yang belum memuaskan, dimana penggunaan anggaran mayoritas dipergunakan untuk belanja pegawai dan tidak dibarengi dengan peningkatan belanja infrastruktur;
- b. Pemanfaatan pembiayaan yang masih terbatas, dimana total pinjaman daerah di Indonesia sangat rendah yakni hanya 0.049% PDB dibandingkan rata-rata pinjaman daerah di negara berkembang yang mencapai 5% dari nilai PDB;
- c. Pemanfaatan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) yang belum optimal dimana sama sebagian besar DAU dipergunakan untuk belanja pegawai dan adanya fakta ketergantungan daerah terhadap Dana Alokasi Khusus sebagai salah satu sumber belanja modal sehingga belum berperan secara optimal menurunkan ketimpangan penyediaan layanan di daerah;
- d. Nilai *local tax ratio* masih cukup rendah, meskipun penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengalami peningkatan.

Tantangan-tantangan tersebut berdampak pada belum meratanya pemberian pelayanan publik antar daerah yang ditandai dengan (1) tingginya *gap* Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di wilayah tertinggi yaitu Yogyakarta (86,61) dengan wilayah terendah yaitu Kabupaten Nduga, Papua (31,55), padahal rata-rata IPM secara Nasional adalah sebesar 71,94 dan (2) tingginya *gap* akses air minum layak di wilayah tertinggi yaitu Kota Magelang (100%) dengan wilayah terendah yaitu Kabupaten Lanny Jaya, Papua (1,06%), padahal rata-rata secara Nasional adalah sebesar 89,27%.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Amelia Martira dan Harsanto Nursadi. *op.cit.*, h. 194-196

<sup>60</sup> Dalam kegiatan sosialisasi disampaikan bahwa capaian desentralisasi fiskal selama 20 tahun berjalan adalah sebagai berikut (1) Kesenjangan kemampuan keuangan antar daerah (*theil index*) menunjukkan *tren* yang semakin berkurang, dengan nilai yang tadinya 0,10 dari 0,332 (2016) menjadi 0,230 (2020), Kenaikan penerimaan pajak daerah terhadap Produk domestik regional bruto pada periode Tahun 2016-2019 mengalami peningkatan, Pengelolaan administrasi keuangan di Daerah yang semakin baik, yang ditandai dengan semakin banyaknya yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan Pelaksanaan otonomi dan desentralisasi fiskal telah berkontribusi untuk perbaikan berbagai capaian layanan publik yang bersifat dasar dan menunjang kesejahteraan.

<sup>61</sup> *Ibid.*

Apabila dilihat dari ruang lingkup pengaturan UU HKPD, maka arah kebijakan lahirnya UU HKPD adalah adanya pemutakhiran kebijakan Transfer Daerah menjadi berbasis kinerja, pengembangan dan penyederhanaan sistem pajak daerah menjadi lebih efisien, perluasan skema pembiayaan daerah, harmonisasi belanja pusat dan daerah serta peningkatan kualitas belanja daerah. Hal lainnya yang menjadi kebijakan baru untuk mempertajam pelaksanaan desain desentralisasi fiskal adalah sebagai berikut:<sup>62</sup>

- 1) upaya meningkatkan kapasitas fiskal daerah pada bidang pajak daerah dan retribusi daerah. Peningkatan kemampuan keuangan daerah dilakukan melalui penajaman peran Pemerintah Daerah dalam menambah sumber Pendapatan Asli Daerah. Kebijakan yang diusulkan adalah dengan adanya restrukturisasi jenis dan tarif pajak dan retribusi daerah.
- 2) Upaya mengurangi ketimpangan, yakni dengan melakukan *redesign* terhadap kebijakan pengelolaan transfer ke daerah untuk mengurangi ketimpangan yang menjadi isu krusial dari evaluasi desentralisasi fiskal selama 20 (dua puluh) tahun terakhir. Selanjutnya, penyaluran Transfer ke Daerah juga dilakukan dengan berbasis kinerja dalam pencapaian layanan publik sehingga bagi pemerintah daerah yang berkinerja baik berhak memperoleh insentif fiskal.
- 3) harmonisasi belanja antara pemerintah pusat dan daerah, dimana TKDD berperan sebagai *countercyclical*<sup>63</sup> yang sinkron dengan pemerintah pusat. UU HKPD harus mampu mendudukkan APBN dan APBD secara bersama-sama baik dalam fungsi stabilisasi, distribusi, dan alokasi, maupun penyelarasan fiskal pusat dan daerah. Kebijakan dilakukan melalui simplifikasi dan sinkronisasi program daerah, dimana Pemerintah akan menyusun pedoman penyusunan program dan kegiatan yang akan dilakukan masing-masing Pemerintah Daerah serta mengintegrasikan seluruh program dan kegiatan dalam suatu sistem informasi keuangan daerah.
- 4) Peningkatan Kualitas Belanja Daerah, dimana berdasarkan evaluasi dari penerapan desentralisasi fiskal selama 20 tahun yang mayoritas diterapkan untuk belanja pegawai, maka besaran alokasi belanja pegawai ditetapkan maksimal 30% dari APBD dengan masa penyesuaian selama lima tahun.

Selain itu, UU HKPD juga memberikan kebijakan terkait pengaturan nilai alokasi Dana Bagi Hasil (DBH) kepada daerah dengan memperhitungkan kinerja daerah.<sup>64</sup>

Berdasarkan kerangka desain UU HKPD maka penilaiannya dapat dilakukan dari 2 (dua) kacamata yakni kacamata ekonomi dan kacamata pemerintahan daerah khususnya otonomi daerah dan desentralisasi.

---

<sup>62</sup> Kementerian Keuangan. 2021. RUU HKPD untuk Pemerataan Kesejahteraan Masyarakat di Pelosok Indonesia. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ruu-hkpd-untuk-pemerataan-kesejahteraan-masyarakat-di-seluruh-pelosok-indonesia/>

<sup>63</sup> Kementerian Keuangan RI. 2020. Menkeu Jelaskan APBN sebagai Instrumen Countercyclical. Last Modified November 16. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/menkeu-jelaskan-apbn-sebagai-instrumen-countercyclical/>

Kebijakan countercyclical dilakukan untuk mengurangi pengeluaran dan menaikkan pajak selama ekonomi sedang *booming*, serta meningkatkan pengeluaran dan memangkas pemungutan pajak ketika sedang dalam masa resesi

<sup>64</sup> Sekretariat Extractive Industries Transparency Initiative. 2022 Last Modified March 24 <https://eiti.esdm.go.id/diskusi-publik-implikasi-undang-undang-hubungan-keuangan-pusat-dan-daerah-terhadap-tata-kelola-penerimaan-daerah-sektor-pertambangan-minerba-di-provinsi-aceh/>

- a) Apabila dipandang dari kacamata perekonomian negara dan efektifitas keuangan, maka kebijakan desentralisasi yang ditujukan untuk menciptakan kesejahteraan yang adil dan makmur secara merata melalui *redesign* desentralisasi fiskal diharapkan dapat memicu Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kualitas belanja daerah, dimana Pemerintah Pusat telah membatasi nilainya dalam hal ini.
- b) Apabila dipandang dari kacamata pemerintahan daerah, maka UU HKPD mempersempit ruang gerak bagi Pemerintah Daerah untuk berkontribusi dalam proses pembangunan manusia Indonesia yang mandiri dan memaksimalkan potensi terbaik yang dimilikinya. Adanya penyimpangan terkait pelaksanaan desentralisasi tidak diatasi dengan membatasi ruang gerak Pemerintah Daerah, terlebih pada faktanya masih banyak bidang yang Pemerintah Pusat berperan secara dominan. Penerapan satu model untuk Indonesia dengan beraneka ragam latar belakang bukan menjadi kebijakan yang ideal, terlebih adanya UU HKPD apabila tidak dilakukan pengawasan secara optimal maka dalam pelaksanaannya tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap akselerasi pemerataan pelayanan publik di seluruh daerah.

#### 5. Urgensi Penerapan Konsep *Pentahelix* dalam Memperkuat Pelaksanaan Otonomi Daerah Ditinjau Berdasarkan UU HKPD

Pada dasarnya pelaksanaan otonomi daerah jelas telah memberikan kesempatan bagi daerah otonom untuk menjalankan hak otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab yang secara proporsional diwujudkan dengan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun, yang perlu dicermati sebaik-baiknya aturan atau kaidah jika tidak didukung dengan pengawasan yang ketat, maka berpeluang menciptakan penyelewengan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab. Berdasarkan kondisi tersebut, penulis memberikan solusi dengan pengaplikasian konsep *pentahelix*.

*Pentahelix* merupakan terminologi asing yang memadukan sinergitas antara universitas, industri (pelaku bisnis), pemerintah, masyarakat umum, serta media massa yang saling melengkapi dalam mengembangkan inovasi suatu kebijakan. Dengan kata lain, *pentahelix* sebagai suatu strategi dalam mewujudkan kesejahteraan daerah, mengharuskan kelima pihak tersebut untuk mengambil peran dan tanggung jawab secara bersama-sama, sehingga tujuan yang diinginkan dapat tercapai.

Kolaborasi *pentahelix* menitikberatkan pada suatu inovasi hasil interaksi yang melibatkan berbagai jenis aktor. Masing-masing aktor harus berperan sesuai fungsi kelembagaannya di masyarakat.<sup>65</sup> Aktor utama yang menjadi penggerak dalam transformasi pengelolaan daerah adalah akademisi (cendekiawan), pemerintah, industri bisnis, masyarakat umum serta media massa. Dengan adanya sinergitas antara kelima aktor utama tersebut, maka transparansi dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi sesuatu yang sangat mungkin untuk diaplikasikan.<sup>66</sup>

Orientasi dari penerapan *pentahelix* yaitu terciptanya pembaharuan tatanan birokrasi yang berbasis ilmu pengetahuan dan inovasi. Hal tersebut menjadi indikator bahwasanya penyelenggaraan pemerintahan di daerah perlu melakukan transformasi sehingga diharapkan pelayanan publik dapat dilakukan secara terpadu. Sejatinya *pentahelix* menjadi kunci dalam menemukan kesalahan antara

---

<sup>65</sup> Aflit Nuryulia Praswati, "Perkembangan Model *Helix* dalam Peningkatan Inovasi," *Prosiding Seminar Nasional Riset Manajemen & Bisnis "Perkembangan Konsep dan Riset E-Business di Indonesia,"* 2020, ISBN: 978-602-361-067-9, h. 690.

<sup>66</sup> Asyhari dan Wasitowati, "Hubungan *Pentahelix*, Inovasi, Keunggulan Bersaing dan Kinerja," *Conference in business, accounting and management*. Volume 2 No.1, Mei 2020, h. 332.

dimensi institusional dalam pengaturan, dikaitkan dengan fungsi sosial yang dijalankannya. Hal tersebut menjadi kerangka acuan dalam mengentaskan suatu permasalahan sekaligus melakukan inovasi yang dilakukan secara bersama-sama oleh masing-masing aktor.

Urgensi pengejawantahan *pentahelix* dalam sistem birokrasi di daerah yaitu menjunjung tinggi kebebasan dan keamanan masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, maka transparansi kebijakan merupakan cerminan hadirnya pemangku kebijakan dalam menjamin penyelenggaraan otonomi daerah yang bersih dari tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) terutama menjamin pemerintah daerah tidak melakukan tindakan yang sewenang-wenang (*détournement de pouvoir*).<sup>67</sup>

Apabila dihubungkan dengan upaya alokasi sumber daya nasional yang efektif dan efisien melalui *re-design* desentralisasi fiskal, sejatinya teori *pentahelix* menjadi kunci dalam mewujudkan penerapan kebijakan yang transparan dan bebas dari tindakan KKN. Dengan kata lain, pengejawantahan teori *pentahelix* bersifat mutlak dan mendesak untuk segera dilakukan. Faktor yang menyebabkan penerapan teori *pentahelix* bersifat mendesak untuk diaplikasikan, di antaranya:

- a. Merumuskan tindakan preventif terhadap penyalahgunaan kekuasaan (*détournement de pouvoir*). Hal tersebut dilakukan mengingat kasus penyalahgunaan wewenang saat ini cenderung meningkat dan penanganannya sangat membuang waktu serta tenaga. Berdasarkan kondisi tersebut, maka instrumen terpenting adalah menghentikan peristiwa tersebut;
- b. Memberikan jaminan kepastian terkait hal pemulihan, hal ini mengandung makna pemulihan tidak bersifat rigid melainkan dinamis sejak adanya reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh kepala daerah;<sup>68</sup>
- c. Menekankan pentingnya tindakan penanggulangan terhadap perbuatan pejabat daerah yang sewenang-wenang, yang menitikberatkan pada prinsip tanggung jawab bersama, terutama negara.<sup>69</sup>

Dengan demikian, arah transformasi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia seharusnya mengakomodasi seluruh komponen, baik itu akademisi, pelaku bisnis, pemerintah, masyarakat umum serta media massa, yang berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, nilai-nilai UUD 1945 dan Pancasila sebagai instrumen penyelenggaraan negara, yang tujuannya menciptakan kesejahteraan bagi semua pihak. Hal tersebut dapat dicapai dengan menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, demokrasi, keterbukaan, fleksibilitas, dirajut dalam bingkai integrasi bangsa yang terwujud dalam praktik kebijakan publik yang transparan.

## KESIMPULAN

Penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang saling berkaitan. Pelimpahan kekuasaan dan pemberian bantuan keuangan kepada pemerintah daerah dua hal yang sejalan dalam rangka penyediaan layanan publik yang adil dan merata. Fakta yang harus diakui adalah Pemerintah Daerah jelas jauh lebih memahami dan mengetahui kebutuhan rakyatnya termasuk perihal budaya yang berkembang di dalamnya, yang realitanya tidak akan pernah bisa sekedar diatur dalam produk hukum atau aturan di atas kertas. Pandangan kepala daerah tidak

---

<sup>67</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 2002).

<sup>68</sup> Wisnu HKP Notonagoro, *Membangun Kembali Peradaban Negara Bangsa Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, (Jakarta: Percetakan Sejahtera Bersama, 2011).

<sup>69</sup> Soemarno Soedarsono, *Karakter Mengantar Bangsa, dari Gelap Menuju Terang*, (Jakarta: Elex Media Computindo, Kompas Gramedia, 2009).

memahami posisi keuangan di daerah yang dipimpinnya tidak relevan dengan digerusnya kewenangan otonomi daerah.

## DAFTAR REFERENSI

- Aflit Nuryulia Praswati, "Perkembangan Model *Helix* dalam Peningkatan Inovasi," *Prosiding Seminar Nasional Riset Manajemen & Bisnis "Perkembangan Konsep dan Riset E-Business di Indonesia,"* 2020, ISBN: 978-602-361-067-9.
- Amelia Martira dan Harsanto Nursadi. *Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol 50 No 1, 2020.
- Asyhari dan Wasitowati, "Hubungan *Pentahelix*, Inovasi, Keunggulan Bersaing dan Kinerja," *Conference in business, accounting and management*. Volume 2 No.1, Mei 2020.
- Badan Pemeriksa Keuangan Pemerintah, 2016. *Penyimpangan Keuangan Daerah*. Last Modified November 30. [https://www.bpkp.go.id/berita/read/1846/10325/ Penyimpangan-Keuangan-Daerah](https://www.bpkp.go.id/berita/read/1846/10325/Penyimpangan-Keuangan-Daerah),
- Bhenyamin Hoessein, "*Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II (Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara)*," (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1993).
- Daniel Pradina Oktavian. 2022. "*IKN Nusantara: Quo Vadis Otonomi Daerah?*". Last Modified April 10. <https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/ikn-nusantara-quo-vadis-otonomi-daerah/>
- DJPK. 2022. "Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Last modified March 10. <https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2022/03/Bahan-Sosialisasi-HKPD.pdf>
- Dwi Andayani Budisetyowati, *Keberadaan Otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia*,. 2004.
- Fikri Hadi., Farina Gandryani, "Ombudsman Daerah Dalam Rangka Reformasi Birokrasi Di Daerah," *Simposium Hukum Indonesia* (2019) Vol 1, No. 1.
- H.M. Aries Djaenuri. *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah: Elemen-Element Penting Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*, (Bogor; PT Ghalia Indonesia, 2012), h. 50.
- Harsanto Nursadi. *Pemerintah(an) Daerah dalam Pengaturannya di Konstitusi*, dimuat dalam buku berjudul *Meretas Khazanah Ilmu Hukum: Antologi 7 Dasawarsa Jufrina Rizal*. (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020).
- Humas DJPK. 2022. "Kick Off Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Last modified March 10. <https://djpk.kemenkeu.go.id/?p=22704>.
- Indonesia, *Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 No. 126, Tambahan Lembaran Negara (TLN) No. 4438, Pasal 6.
- Indonesia, *Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 No. 126, Tambahan Lembaran Negara (TLN) No. 4438, Pasal 5.
- Irfan Ridwan Maksum, *Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom*, 2006.

- Kementerian Keuangan RI. 2020. Menkeu Jelaskan APBN sebagai Instrumen Countercyclical. Last Modified November 16. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/menkeu-jelaskan-apbn-sebagai-instrumen-countercyclical/>
- Kementerian Keuangan. 2021. RUU HKPD untuk Pemerataan Kesejahteraan Masyarakat di Pelosok Indonesia. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ruu-hkpd-untuk-pemerataan-kesejahteraan-masyarakat-di-seluruh-pelosok-indonesia/>
- Komisi IX DPR RI. 2021. “RUU HKPD akan Sinergikan Kebijakan Fiskal antara Pusat dan Daerah. Last Modified June 28. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/33593/t/RUU+HKPD+Akan+Sinergikan+Kebijakan+Fiskal+Antara+Pusat+dan+Daerah>
- Kristian Widya Wicaksono, *Problematisasi dan Tantangan Desentralisasi Di Indonesia* (Bandung: Universitas Parahyangan, 2017).
- Mangappu Pasaribu. 2022. “*Re-design Desentralisasi Fiskal.*” Last Modified April 8. <https://djp.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/3890-uu-hkpd-re-design-desentralisasi-fiskal.html>
- Mayer, Heike, *The Political Economy of Capital Cities*, (London and New York: Routledge, 2018).
- Moh. Ibrahim, Yakub Cikusin, Khoirun. *Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Daerah (Studi Pemerataan Infrastruktur Fasilitas Kesehatan Kabupaten Sumenep)*, Jawa Timur: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang, *Jurnal Respon Publik* Volume 15 No.2 Tahun 2021.
- Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*. (Bandung; PT Nusa Media, 2019).
- Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. (Bandung; PT Nusa Media, 2017).
- Oscar Suryaatmadja, *Masalah Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, (Jurnal Hukum Pembangunan UI, Depok 2017).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Cet.10, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015).
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 2002).
- Pusdatin, BPIP. 2021. “Bunyi Pancasila dan Makna 5 Lambangnya.” Last Modified April 28. <https://bPIP.go.id/berita/1035/673/bunyi-pancasila-dan-makna-5-lambangnya.html>.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18.
- Robert A. Simanjuntak, *Transfer Pusat Ke Daerah; Praktik di Beberapa Negara*, 2002.
- Rosmery Elsy. *Desentralisasi Fiskal*. (Bandung; Alqaprint Jatinangor, 2013).
- Sekretariat Extractive Industries Transparency Initiative. 2022 Last Modified March 24 <https://eiti.esdm.go.id/diskusi-publik-implikasi-undang-undang-hubungan-keuangan-pusat-dan-daerah-terhadap-tata-kelola-penerimaan-daerah-sektor-pertambangan-minerba-di-provinsi-aceh/>
- Soemarno Soedarsono, *Karakter Mengantar Bangsa, dari Gelap Menuju Terang*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, Kompas Gramedia, 2009).
- Titik Djumiarti, “Peran Budaya Birokrasi Dalam Pengembangan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik,” *Jurnal Politika*, Vol. 1 No. 2 (Juni 2020).
- Wisnu HKP Notonagoro, *Membangun Kembali Peradaban Negara Bangsa Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, (Jakarta: Percetakan Sejahtera Bersama, 2011).
- Yani, Ahmad. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. (Jakarta: PT Rajawali Pers, 2013).