

Keuangan Pusat dan Daerah: Aspek Hukum Hubungan Dalam Peraturan Perundangan

Ahmad Wildan Sukhoyya
Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
email: wildanshukoys@gmail.com

Abstract

This paper takes issue with the regulation of the central government's financial balancing funds to regional governments in the context of regional autonomy which was just passed under Law 1/2022. The research method used is normative legal research, a method with the aim of dissecting all laws and regulations to find solutions to juridical problems. The results of the research show that Law 1/2022 has provided guidelines for local governments in managing regional finances. This regulation provides a basis for the Central Government to transfer funds to Regional Governments in the form of General Allocation Funds (DAU), Special Allocation Funds (DAK), Special Autonomy Funds, Privileges Funds, and Village Funds. There are still problems with the synergy of laws and regulations, especially with regard to the rigid percentages for calculating transfers of these funds to each regional government with special autonomy. However, on the other hand, the use of special autonomy funds and privilege funds is measurable because the management of these funds must refer to the national development plan and have performance targets.

Keywords: *State Finance, Fiscal Decentralization, Financial Relations Act*

Ringkasan

Penelitian ini berfokus pada elaborasi terhadap aspek hukum pengaturan dana perimbangan keuangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah yang baru saja disahkan berdasarkan UU 1 Tahun 2022. Metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif suatu metode dengan tujuan membedah segala peraturan perundang-undang untuk menemukan solusi atas persoalan yuridis. Hasil penelitian menunjukkan UU 1 Tahun 2022 telah memberikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Peraturan ini memberikan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan transfer dana kepada Pemerintah Daerah berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa. Masih terdapat permasalahan sinergis peraturan perundang-undangan khususnya berkaitan dengan presentase rigid penghitungan transfer dana tersebut ke tiap pemerintahan daerah dengan otonomi khusus. Kebaruan dalam penelitian ini adalah analisis aspek hukum yang dilakukan terhadap UU No. 1 Tahun 2022 sebagai regulasi terbaru yang mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Kata Kunci: Keuangan Negara, Desentralisasi Fiskal, Undang-Undang Hubungan Keuangan



A. Pendahuluan

Mengelola keuangan negara merupakan salah satu bagian dalam pelaksanaan pembangunan nasional dan daerah. Pengelolaan atas keuangan negara tercermin dalam penyusunan serta menjalankan anggaran nasional hingga sampai di tingkat anggaran daerah. Kedua anggaran ini merupakan tulang punggung pembangunan negara baik di tingkat nasional hingga daerah (unit terkecil termasuk desa).¹ Oleh karena itu, untuk menjamin terpenuhinya asas *good governance*, keuangan negara harus dikelola secara efektif, transparan, serta akuntabel sesuai dengan amanat konstitusi.²

Dalam kerangka *good governance*, pengelolaan keuangan negara harus dilakukan sungguh-sungguh agar tidak terjadi penggelapan, pemborosan yang mungkin timbul akibat menyimpan

dana negara pada tempat yang tidak semestinya, apalagi hingga terjadi tindak pidana korupsi (Thalib, 2008). Berbagai permasalahan diatas pada akhirnya akan mengakibatkan hilangnya kekayaan negara yang sangat besar dan merugikan masyarakat umum akibat penggunaan serta pemborosan tidak tepat guna. Defisit anggaran negara perlu disikapi dengan memangkas pengeluaran hingga langkah-langkah pemulihan dengan menggunakan instrumen hukum perdata, hukum administrasi nasional, juga hukum pidana.

Pengelolaan keuangan negara juga dihadapkan persoalan lain dalam rangka mewujudkan desentralisasi pemerintahan daerah yang diterapkan awalnya melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.³ Dari segi kebijakan fiskal negara, konsekuensi atas penerapan otonomi daerah adalah adanya hubungan keuangan antara pusat-daerah

¹ Dhils Noviades, "Pengelolaan Keuangan Daerah Di Era Otonomi Daerah," *Jurnal Ilmu Hukum Jambi* Vol 4, No. 1, 2013.

² Muhammad Aziz Zaelani, I Gusti Ketut Ayu Rachmi Handayani, dan Isharyanto Isharyanto, "Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Berlandaskan Pancasila Sebagai Dasar Penggunaan Diskresi," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol. 26, No. 3, 2019

³ Fatkhul Muin, "Otonomi Daerah Dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah," *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 1, 2015.

(otonom). Kewenangan mengelola keuangan negara bagi pemerintah daerah dilandasi atas penyerahan tugas untuk menjaga stabilitas perekonomian di daerahnya masing-masing agar daerah menjadi lebih kompetitif dan diakhir akan memberikan kemakmuran bagi warganya.⁴

Otonomi daerah sebagai turunan dari konsep desentralisasi, menyebabkan daerah-daerah otonomi menikmati kekuasaan yang besar dalam menjalankan roda perekonomian di daerah.⁵ Kemandirian serta turunan tingkat desentralisasi menunjukkan bahwa dengan naiknya indeks desentralisasi maka tingkat otonomi daerah juga meningkat. Pelaksanaan fungsi pemerintahan di tingkat daerah akan lebih optimal apabila tugas-tugas pemerintahan diselenggarakan secara beriringan dengan pencarian sumber

daya yang cukup untuk disalurkan ke daerah yang membutuhkan, dengan mekanisme *check and balances* antara pusat-daerah berkaitan besaran keuangan negara yang dapat dikelola. Tujuannya agar kontribusi yang didapatkan dari penerimaan daerah sinkron dengan agenda pembangunan negara yang telah dikeluarkan. Untuk itulah perlu dikeluarkan suatu peraturan terkait hubungan keuangan yang menyelaraskan antara keuangan pemerintah pusat dan keuangan pemerintah daerah.⁶

Pada tahun 2004, regulasi perimbangan keuangan melahirkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, disusul dengan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kedua peraturan ini memberikan dasar pembagian bentuk penerimaan negara yang dipungut pemerintah pusat dan yang dipungut pemerintah

⁴ M Junaidi, "Reposisi Eksekutif Review Terhadap Peraturan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah," *Halu Oleo Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2017, hlm. 64-74.

⁵ Andri Yanto dkk., "Revitalisasi Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Oleh Pemerintah Daerah Dalam Mengoptimalkan Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bangka Belitung," *Innovative: Journal of Social Science Research*, Vol.3 No. 2, 2023.

⁶ I Putu Agus Sudarmana dan Gede Mertha Sudiarta, "Pengaruh Retribusi Daerah Dan Pajak Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Di Dinas Pendapatan Daerah," *E-Jurnal Manajemen Universitas Udayana* Vol. 9 No. 4, 2020.

daerah. Untuk semakin memperkuat pengaturan terkait perimbangan keuangan antara pusat-daerah, maka pemerintah kembali mengeluarkan UU 1/2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sekaligus mencabut kedua aturan yang telah dikeluarkan sebelumnya. Tujuan dikeluarkannya aturan ini untuk membangun sistem alokasi sumber daya nasional yang efisien dan efektif, dan untuk membangun mekanisme yang adil, selaras, dan bertanggungjawab bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengkoordinasikan kegiatan keuangan mereka.⁷

Peraturan ini diharapkan dapat memfasilitasi optimalisasi pelayanan publik dan kemakmuran masyarakat sebagai hasil dari upaya desentralisasi sistem keuangan di Indonesia. Selain berfokus pada bagaimana membuat belanja pemerintah pusat lebih efisien, fokus, dan sinergis dengan pemerintah daerah, upaya reformasi juga melihat bagaimana memperkuat anggaran pemerintah daerah. Ruang lingkup

UU 1/2022 meliputi pengaturan pendapatan daerah yaitu retribusi dan pajak, serta pengelolaan dana dan belanja daerah, pemberian kewenangan untuk memberikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah, dan pelaksanaan kebijakan fiskal yang sesuai dengan norma fiskal nasional.

Salah satu pengaturan paling terbaru dengan diberlakukannya undang-undang ini adalah pengalokasian Dana Bagi Hasil (DBH) antara pemerintah daerah penghasil dan pemerintah pusat non-penghasil dengan memperhitungkan kinerja daerah. UU 1/2022 mengubah perhitungan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) dimana iuran tetap di wilayah laut sampai 4 mil dari garis pantai, maka pemerintah mendapatkan 80% sedangkan pemerintah pusat mendapatkan 20%. 80% ini kemudian dibagi menjadi pemerintah provinsi 30% dan pemerintah kabupaten/kota penghasil sebesar 50%. Perubahan lain berkaitan dengan iuran produksi yang diatur dengan penghitungan bagi pemerintah provinsi 16%,

⁷ Sudarmana dan Sudiarta, *Op. Cit*

pemerintah kabupaten/kota penghasil 32%, dan sisanya diterima oleh pemerintah pusat.⁸

Secara kasat mata, pengaturan pembagian proporsi keuangan negara yang cukup berimbang, maka dapat mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah. Namun tidak selang terlalu lama sejak diundangkan dan efektif di bulan Januari, terdapat berita berkaitan serapan anggaran yang sangat rendah dari daerah-daerah.⁹ Salah satu contoh, pemerintah Provinsi Makassar yang diliput oleh detik.com, hanya mampu menyerap 19.51% anggaran APBD sepanjang semester 1 tahun anggaran 2022. Efek pengelolaan yang kurang baik, tentu berkontribusi pada pembangunan daerah. Dengan pemberian hasil lebih banyak tanpa dibarengi serapan anggaran yang memadai tentu tujuan pengelolaan keuangan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat tidak akan tercapai.

Permasalahan pokok yang timbul adalah pengaturan terbaru dalam No. 1 Tahun 2022 tersebut menghasilkan sejumlah pengaturan berbeda dengan peraturan perundang-undangan positif yang eksis dan berlaku di Indonesia. Perbedaan ini menyebabkan timbulnya kesenjangan regulasi (*legal gap*), sehingga terdapat sejumlah masalah dalam penerapannya.

Dengan menggunakan UU No. 1 Tahun 2022 yang baru ditetapkan, penelitian ini memiliki nilai kebaruan dengan menghadirkan analisis yang berbeda dari penelitian-penelitian lain yang berdasarkan pada UU hubungan keuangan pusat dan daerah sebelumnya.

Tujuan penelitian ini adalah menemukan pokok-pokok pengaturan dalam UU No. 1 Tahun 2022 yang secara langsung berimplikasi terhadap keuangan daerah, dan mengidentifikasi permasalahan yang timbul dari penetapan regulasi tersebut.

B. Metode Penelitian,

⁸ Andri Yanto dkk., *Op. Cit*

⁹ Dhill Noviades, *Op. Cit*

Peneliti dengan mengambil judul Pengaturan Dana Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah di Indonesia menggunakan penelitian hukum normatif, dengan tujuan untuk membedah segala peraturan perundang-undangan yang ada untuk menemukan solusi atas suatu persoalan yuridis. Bahan-bahan yang digunakan untuk menyelesaikan persoalan yuridis ini diambil dari studi kepustakaan. Bahan yang dipakai ialah berupa himpunan dari studi kepustakaan yang kemudian dilakukan analisis secara mendalam supaya bisa menjawab sejumlah rumusan masalah yang diambil pada penelitiannya ini. Proses analisis dalam penelitian ini memakai suatu deskriptif analisis yang dijadikan objeknya pada penelitiannya ini supaya jelas kondisi juga keadaannya. Analisis ini juga termasuk satu dari sekian upaya guna memecahkan permasalahan yang ditemui, juga menentukan hubungannya diantara masalah yang sudah ditemui supaya mengerti cara menyelesaikannya.

C. Pembahasan

1. Pengertian Keuangan Negara

Riawan Tjandra (2006) berpendapat keuangan negara termasuk dalam lingkup rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka yang merepresentasikan jumlah mata uang), untuk kemudian dijalankan dalam satu masa, lazimnya dalam 1 tahun anggaran. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Keuangan Negara) memberikan pengertian keuangan negara adalah keseluruhan hak maupun kewajiban yang diemban oleh negara dengan penghitungan yang dapat dinilai tidak hanya sebatas pada uang, melainkan juga segala sesuatu berupa barang, untuk kemudian baik keduanya dapat diklaim sebagai milik negara untuk semata-mata mewujudkan hak dan kewajiban tersebut.¹⁰

Hak negara dalam peraturan ini adalah berupa hak pemungutan pajak, hak regulasi mengeluarkan lalu mengedarkan mata uang resmi negara, serta juga hak regulasi

¹⁰ Dhill Noviades, *Ibid.*

peminjaman dana yang dihimpun melalui surat berharga negara maupun dalam bentuk lainnya.¹¹ Pengejawantahan dari hak ini adalah pelaksanaan Rencana Pemerintah Jangka Panjang, Menengah, dan Pendek sesuai amanat konstitusi. Prinsipnya pelaksanaan hak ini ditujukan sebesar-besarnya bagi pemenuhan kesejahteraan rakyat.¹² Ada hubungan yang erat antara keuangan negara dan anggaran negara yaitu keuangan negara tumbuh atau menyusut bergantung pada berapa banyak uang negara yang dibelanjakan. Akibatnya, keuangan negara dikelola berdasarkan berapa banyak uang yang dibelanjakan serta tujuan dan hasilnya. Keseluruhan anggaran negara ini termuat dalam APBN dan APBD yang berisikan informasi keuangan negara secara lengkap.

Subagio (1991) membagi pengertian anggaran negara menjadi 2 (dua) pengertian yaitu dalam artian

sempit dan luas. Dalam artian sempit, anggaran negara terwujud dalam aktivitas pengeluaran dan pendapatan yang direncanakan untuk tahun berikutnya di dalam dokumen APBN dan APBD. Sedangkan, dalam arti luas anggaran negara mencakup pengertian anggaran secara sempit ditambah dengan aktivitas berupa siklus anggaran. Siklus anggaran ini diartikan sebagai proses penganggaran berkesinambungan mulai dari tahapan persiapan hingga hasil. Dalam tahap pelaksanaan anggaran, pemerintah menggunakan praktik akuntansi untuk penyusunan laporan keuangan serta terkait pengawasan diserahkan kepada suatu badan pengawas fungsional.¹³

Selain keuangan negara, maka dikenal juga istilah keuangan daerah.¹⁴ Pengertian keuangan daerah sendiri tidak berbeda dengan keuangan negara yang mana merupakan keseluruhan hak dan

¹¹ Andri Yanto, 2022, *Hukum dan Keterlibatan: Fragmen Pemikiran Tentang Paradigma Hukum dan Perkembangannya*, Yogyakarta: Megalitera.

¹² Suparji Suparji dan Rafqi Mizi, "Penataan Regulasi Mineral Dan Batubara Untuk Kesejahteraan Rakyat," *Jurnal Magister Ilmu Hukum* Vol. 4 No. 2, 2021.

¹³ Jonathan Santoso dkk., "Pengawasan Terhadap Pengelolaan dan Pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Daerah", Vol7 No. 1, 2023.

¹⁴ Andri Yanto, 2021, *Mazhab-Mazhab Hukum: Suatu Pengantar Memahami Dimensi Pemikiran Hukum*, Yogyakarta: Segap Pustaka.

kewajiban daerah dalam penyelenggaraan yang dapat dinilai bukan hanya berupa uang namun juga termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan atau barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Keuangan daerah dikelola berdasarkan kegiatan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan oleh badan pengawas. Keseluruhan keuangan daerah tertera dalam dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang proses perumusannya dilakukan oleh pemerintah eksekutif kabupaten/kota beserta legislasi lor kabupaten/kota yang memiliki fungsi *budgeting* (dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota). Apabila telah dirumuskan lalu disepakati, maka APBD ini ditetapkan melalui peraturan daerah.

Yuliasri (2017) berpendapat setidaknya terdapat 6 (enam) fungsi dari APBD, yaitu berupa fungsi otorisasi, fungsi perencanaan, fungsi pengawasan, fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi.

Fungsi otorisasi meletakkan anggaran daerah sebagai dasar untuk melakukan kegiatan penerimaan dan belanja pada periode yang telah ditentukan. Fungsi perencanaan anggaran daerah yaitu sebagai pedoman bagi manajemen ketika merencanakan kegiatan pada periode yang telah ditentukan. Oleh karena anggaran daerah digunakan sebagai pedoman apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sudah sesuai ketentuan atau tidak, maka anggaran daerah juga memiliki fungsi pengawasan.

Sedangkan fungsi alokasi dan fungsi distribusi menempatkan anggaran daerah harus diarahkan untuk melakukan pembangunan bagi masyarakat luas dengan meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian demi memenuhi rasa keadilan dan kepatutan. Terakhir, fungsi stabilisasi anggaran daerah berarti anggaran daerah harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian

Sumber Keuangan Daerah terdiri dari:

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meliputi:

1) Pajak Daerah

Konsep perpajakan merupakan salah satu cara untuk mewujudkan cita-cita suatu bangsa dalam hal pendanaan pembangunan infrastruktur dan program-program sosial di dalam negeri itu sendiri. Kebutuhan masyarakat dipenuhi melalui penggunaan pendapatan pajak untuk mendanai perbaikan infrastruktur. Mulyoagung (2011) memberikan pengertian pajak sebagai “*compulsory contribution from the person to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all, without reference to special benefit conferred*”.¹⁵

2) Retribusi

Pembayaran kepada pemerintah untuk menggunakan jasanya atau untuk menerima pekerjaan dengan bisnis milik

pemerintah atau untuk menerima barang dan jasa yang disediakan pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung termasuk dalam golongan retribusi daerah. Imbalan yang diberikan pemerintah daerah tergantung pada prestasi dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, sehingga total hasil retribusi daerah terletak pada apa yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Retribusi daerah sendiri dibagi menjadi 2 (dua) yaitu retribusi umum dan usaha. Retribusi umum merupakan retribusi atas jasa yang pemerintah daerah berikan berkaitan dengan pelayanan kepentingan umum. Sedangkan retribusi usaha adalah retribusi yang dipungut atas hasil pungutan kepada perusahaan swasta atas pelayanan pemerintah daerah di sektor komersial.¹⁶

1) Dividen Perusahaan Milik Daerah

2) Pendapatan Lain-Lain

Jenis pendapatan ini merupakan pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah

¹⁵ Saeful Fachri, Indra Sulistiana, dan Muhammad Saefi Mubarak, “Pengaruh Profitabilitas dan Corporate Governance Terhadap Tax Avoidance Pada Perusahaan BUMN Yang Terdaftar Di Bursa Efek Indonesia Periode 2014-2018,” *Jurnal Akuntansi dan Pajak*, Vol. 21 No. 02, 2021.

¹⁶ Sudarmana dan Sudiarta, *Op. Cit*

dan juga retribusi daerah. Pengaturan pendapatan lain-lain diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga tidak boleh asal dalam menerima suatu keuntungan sebagai pendapatan. Contoh bentuk pendapatan lain-lain adalah denda pajak daerah, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda retribusi, dan lain-lain.

a. Dana Perimbangan Keuangan Daerah dan Pusat

Dana perimbangan berasal dari APBN dan pada akhirnya akan disalurkan ke daerah-daerah otonom. Dana itu sendiri akan digunakan oleh daerah untuk mendanai inisiatif desentralisasi di daerah-daerah otonom tersebut.

2. Aspek Hukum Pengaturan Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah kabupaten/kota dimulai dari penyerahan kekuasaan pengelolaan

keuangan negara dari Presiden sebagai kepala pemerintahan kepada kepala daerah terkhusus pada pengelolaan keuangan daerahnya masing-masing secara mandiri. Keterkaitan ini menitikberatkan pada keterkaitan antara pengelolaan pendapatan dan pengeluaran, baik untuk operasional rutin maupun pembangunan daerah. Pemerintah pusat memiliki tanggung jawab untuk mendistribusikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perpajakan yang berlaku.¹⁷

Konsep perimbangan keuangan memberikan jalan bagi desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Hal ini dapat dilihat dari periode pengaturan perimbangan keuangan melalui UU 5/1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat Dan Daerah yang baru kemudian disusul UU 22/1999. Abdullah Rozali (2010) berpendapat, dengan diterapkannya kebijakan desentralisasi fiskal ini maka daerah mempunyai hak dan

¹⁷ Ahmad Yani, 2013, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

kewajiban mengelola keuangannya secara mandiri disesuaikan dengan alokasi dana yang diterima.

Sejalan dengan itu, seluruh langkah konsolidasi dan desentralisasi daerah dilakukan sesuai dengan besaran dan standar yang ditetapkan dalam APBD. Mengingat APBD merupakan landasan untuk mengelola keuangan daerah, maka APBD juga harus menjadi titik awal untuk setiap audit, investigasi, atau pengawasan lain atas keuangan pemerintah di tingkat kota. Anggaran adalah dokumen formal yang dibuat oleh manajemen yang menjabarkan kegiatan yang direncanakan untuk dilakukan di masa depan dalam kerangka waktu tertentu. Kegiatan terencana ini berfungsi sebagai pedoman untuk melaksanakannya.

Dana perimbangan merupakan dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat yang berasal dari APBN untuk diberikan kepada pemerintah daerah sebagai wujud *support* kepada pemerintah daerah dalam rangka memenuhi program desentralisasi. Pemberian dana ini dalam UU 1/2022 disebut sebagai

kegiatan Transfer ke Daerah (TKD). Sebelumnya, dana perimbangan diberikan meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Dana Bagi Hasil (DBH). Namun dana perimbangan saat ini pasca UU 1/2022 diperluas dengan penambahan Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa.

Kebijakan TKD dirancang oleh pemerintah pusat dengan memperdomani rencana pembangunan jangka menengah nasional dan peraturan terkait dengan terlebih dahulu dibahas melalui forum Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) sebelum penyampaian nota keuangan dan rancangan APBN ke Dewan Perwakilan Rakyat. Pembentukan serta susunan DPOD ditentukan melalui Perpres 91/2015 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dengan susunan keanggotaan Wakil Presiden selaku ketua, Menteri Dalam Negeri selaku sekretaris merangkap anggota, Menteri Keuangan selaku wakil sekretaris merangkap anggota, Menteri terkait sebagai anggota; dan perwakilan

kepala daerah sebagai anggota terdiri dari:

- a. 1 (satu) orang gubernur (ketua asosiasi pemerintah provinsi);
- b. 1 (satu) orang bupati (ketua asosiasi pemerintah kabupaten); dan
- c. 1 (satu) orang walikota (ketua asosiasi pemerintah kota)

Tujuan pembentukan DPOD ini diharapkan dapat membantu penataan daerah, pemberian dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus, mengatur kebijakan dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta penyelesaian permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan/atau perselisihan antara daerah dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian. Tujuan-tujuan ini secara kasat mata membantu penyelenggaraan otonomi daerah, namun apabila dilihat dari struktur keanggotaan mayoritas diduduki oleh organ pemerintah pusat dengan representasi kepala daerah hanya 3 (tiga) orang dengan syarat khusus yaitu harus berasal dari asosiasi sah yang diakui pemerintah pusat, maka susunan keanggotaan

menjadi tidak proporsional dan dapat menyebabkan aspirasi pemerintah di daerah menjadi sulit untuk tersampaikan secara menyeluruh. Adapun pentingnya kebijakan TKD tentu sangat mempengaruhi penerimaan pemerintah daerah khususnya bagi pemerintah daerah penghasil sumber daya alam pertambangan.

Dalam UU 1/2022 sebenarnya telah diatur secara rigid dan pasti besaran persentase pembagian dana perimbangan melalui mekanisme TKD. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 112 s.d. 139, yang mana mengatur secara jelas presentasi yang didapatkan daerah melalui DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam. Namun penghitungan meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa diatur secara proporsional dengan memperhatikan beberapa komponen dan sifatnya tidak tetap.

Dana Alokasi Umum (DAU) tiap-tiap pemerintah daerah dialokasikan berdasarkan celah fiskal untuk 1 (satu) tahun anggaran. Celah

fiskal ini dihitung sebagai selisih antara kebutuhan fiskal daerah dan Potensi Pendapatan Daerah (PAD). Kebutuhan pendanaan dihitung berdasarkan perkiraan satuan biaya dikalikan dengan jumlah unit target layanan untuk tiap-tiap urusan dan dikalikan dengan faktor penyesuaian, serta mempertimbangkan kebutuhan dasar penyelenggaraan pemerintah. Sehingga tiap-tiap daerah mendapatkan alokasi DAU yang berbeda-beda sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan undang-undang ini. Penghitungan ini sebenarnya telah memberikan dorongan bagi tiap-tiap pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi pendapatan daerahnya. Dengan potensi pendapatan daerah yang tinggi, maka pemerintah akan memberikan DAU yang memadai untuk turut mendukung penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah.

Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat untuk mendanai program, kegiatan, dan/atau kebijakan tertentu dengan tujuan untuk mencapai prioritas nasional,

mempercepat pembangunan daerah, mengurangi, kesenjangan pelayanan publik, mendorong pertumbuhan perekonomian daerah, dan/atau mendukung operasional publik.

DAK ditetapkan setiap tahun dalam undang-undang mengenai APBN disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara. Sehingga DAK tidak akan bersifat tetap, bergantung pada kondisi keuangan negara juga mengikuti arah kebijakan yang ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional, rencana kerja pemerintah, kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, arahan Presiden, dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Melihat ketentuan ini, sebenarnya pemerintah daerah dipaksa untuk tidak bergantung pada DAK, oleh sebab jumlahnya yang akan tidak tetap serta dipengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah pusat yang selalu berubah-ubah. Untuk itu, pemerintah daerah dituntut kreatif mencari sumber penghasilan dana agar tidak tergantung dari sumber pendanaan

dari dana perimbangan yang tidak konsisten.

Dana Otonomi Khusus dialokasikan khusus kepada pemerintah daerah yang ditentukan sebagai wilayah otonomi khusus oleh undang-undang.¹⁸ Alokasi dana ditentukan berdasarkan undang-undang otonomi khusus wilayah masing-masing dan pengelolaan dananya harus mengacu pada rencana pembangunan jangka menengah nasional dan rencana pembangunan jangka menengah daerah serta target kinerja. Terjadi reorientasi pengelolaan dana otonomi khusus ini, dari awalnya sebagai pemberian dan pengelolaannya diserahkan kepada daerah masing-masing, sekarang terikat pada rencana pembangunan nasional dan memiliki target kinerja.

Bagi pemerintah otonomi khusus seperti di Papua, sebenarnya telah diatur secara rigid berkaitan dana perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah. Mulai dari DAU dan DAK yang memiliki presentasi pasti dan rigid melalui UU 2/2021

tentang Otonomi Khusus Papua. Namun pasca lahirnya UU 1/2022, presentasi itu tidak dijabarkan kembali. Oleh sebab itu penghitungan DAU dan DAK bagi pemerintah daerah otonomi khusus menjadi tidak pasti. Apakah mengikuti penghitungan undang-undangan otonomi khusus masing-masing atau mengikuti standar penghitungan sesuai UU 1/2022. Menurut penulis, UU 1/2022 merupakan pengaturan bersifat umum (*generalis*), sedangkan Undang-Undang Otonomi Khusus bersifat khusus (*spesialis*), sehingga untuk menyelesaikan persoalan kekaburan norma, cukup mengikuti asas *lex specialis derogat legi generalis*.

Dana keistimewaan hanya dialokasikan kepada pemerintah daerah provinsi istimewa Yogyakarta. Adapun pemberian dana tersebut diatur dalam UU 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta) yang besarnya disesuaikan dengan kondisi

¹⁸ Andri Yanto, 2022, *Hukum dan Manusia: Riwayat Peralihan Homo Sapiens Hingga Homo Legalis*, Yogyakarta: Segap Pustaka,

keuangan negara serta dalam Peraturan Menteri Keuangan. Pemerintah daerah Yogyakarta hanya mengajukan, sedangkan pemerintah pusat yang memutuskan besaran pemberian dananya. Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak pernah mengatur berkaitan dengan tujuan utama pengelolaan pendanaan, sedangkan UU 1/2022 mewajibkan pengelolaan harus berdasarkan perencanaan yang mengacu pada rencana pembangunan nasional dan memiliki target kinerja. Sama seperti dana otonomi khusus, penggunaan dana keistimewaan menjadi lebih terukur.

Dana Desa merupakan pendapatan desa yang dananya diberikan oleh pemerintah pusat dan bersumber dari APBN. Dana desa dialokasikan dengan mempertimbangkan pemerataan dan keadilan yang dihitung berdasarkan kinerja desa, jumlah desa, jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. Keseluruhan indikator ini kemudian ditentukan dan ditetapkan oleh Kementerian Desa dan diberikan secara proposal kepada

masing-masing pemerintah desa. Dana desa juga bersifat tidak tetap, sehingga desa juga dipacu untuk berpikir kreatif untuk mendapatkan pendapatan desa terlepas dari pendanaan pemerintah pusat yang tidak konsisten.

Substansi pengaturan dalam UU No. 1 Tahun 2022 yang memperbarui mekanisme dan ketentuan terkait hubungan keuangan antara pusat dan daerah masih meninggalkan pekerjaan lanjutan. Sebagaimana peraturan lain yang bersifat baru, UU No. 1 Tahun 2022 belum terharmonisasikan dengan baik dengan peraturan lainnya, sehingga tidak menutup kemungkinan terdapat kekosongan dan benturan hukum dalam praktik keuangan pusat dan daerah.

Dalam menanggulangi pekerjaan tersebut, diperlukan upaya harmonisasi dan sinkronisasi regulasi untuk menemukan relevansi aturan dan keselarasan dalam pengaturan dalam mendukung skema hubungan keuangan pusat dan daerah yang tertata.

D. Penutup

Pembaruan mekanisme hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah melalui penetapan UU 1/2022 telah memberikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerahnya. Pemberian dana perimbangan melalui aturan ini menggunakan mekanisme Transfer ke Daerah (TKD) dalam hal ini untuk pemberian Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa.

Namun demikian, terdapat permasalahan sinkronisasi pengaturan khususnya berkaitan

perimbangan keuangan bagi pemerintah daerah dengan otonomi khusus. Beberapa pokok persoalan penting yang menjadi perhatian adalah bahwa UU 1 Tahun 2022 tidak memberikan persentase rigid penghitungan pemberian DAU, dan DAK khusus pemerintah daerah dengan otonomi khusus, sehingga penghitungan DAU dan DAK bagi pemerintah daerah otonomi khusus menjadi tidak pasti. Untuk itu, diperlukan upaya harmonisasi dan sinkronisasi regulasi dalam mendorong implementasi hubungan keuangan pusat dan daerah yang terpadu.

DAFTAR PUSTAKA

- Fachri, Saeful, Indra Sulistiana, dan Muhammad Saefi Mubarak. "Pengaruh Profitabilitas dan Corporate Governance Terhadap Tax Avoidance Pada Perusahaan BUMN Yang Terdaftar Di Bursa Efek Indonesia Periode 2014-2018." *Jurnal Akuntansi dan Pajak* 21, no. 02 (18 Januari 2021). <https://doi.org/10.29040/jap.v21i02.1561>.
- Junaidi, M. "Reposisi Eksekutif Review Terhadap Peraturan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah." *Halu Oleo Law Review* 1, no. 1 (2017): 64–74.
- Muin, Fatkhul. "Otonomi Daerah Dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah." *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (5 November 2015). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v8no1.288>.
- Noviades, Dhils. "Pengelolaan Keuangan Daerah Di Era Otonomi Daerah." *Jurnal Ilmu Hukum Jambi* 4, no. 1 (2013).

- Santoso, Jonathan, Sintong Arion Hutapea, Lezi Fitri, dan Suwanto Kahir. "Pengawasan Terhadap Pengelolaan dan Pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Daerah" 7, no. 1 (2023).
- Sudarmana, I Putu Agus, dan Gede Mertha Sudiarta. "Pengaruh Retribusi Daerah Dan Pajak Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Di Dinas Pendapatan Daerah." *E-Jurnal Manajemen Universitas Udayana* 9, no. 4 (3 April 2020): 1338. <https://doi.org/10.24843/EJMUNUD.2020.v09.i04.p06>.
- Suparji, Suparji, dan Rafqi Mizi. "Penataan Regulasi Mineral Dan Batubara Untuk Kesejahteraan Rakyat." *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 4, no. 2 (17 Juli 2021): 1. <https://doi.org/10.36722/jmih.v4i2.761>.
- Yanto, Andri. *Hukum dan Ketertiban: Fragmen Pemikiran Tentang Paradigma Hukum dan Perkembangannya*. Yogyakarta: Megalitera, 2022.
- . *Hukum dan Manusia: Riwayat Peralihan Homo Sapiens Hingga Homo Legalis*. Yogyakarta: Segap Pustaka, 2022.
- . *Mazhab-Mazhab Hukum: Suatu Pengantar Memahami Dimensi Pemikiran Hukum*. Yogyakarta: Segap Pustaka, 2021.
- Yanto, Andri, Nabila Azzahra, Azzura Gladisya, Mohammad Mardifa Zakirin, dan Muhammad Syaiful Anwar. "Revitalisasi Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Oleh Pemerintah Daerah Dalam Mengoptimalisasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bangka Belitung." *Innovative: Journal of Social Science Research* 3, no. 2 (2023): 8321–30. <https://doi.org/10.31004/innovative.v3i2.1386>.
- Yanto, Andri, Fadila Salbilla, Risky Carmil Sitakar, dan Yokotani. "Implikasi Resentralisasi Kewenangan Pertambangan Timah Terhadap Potensi Pendapatan Daerah Di Bangka Belitung." *Jurnal Interpretasi Hukum* 4, no. 2 (2023): 344–57. <https://doi.org/10.55637/juinhum.4.2.7756.344-357>.
- Zaelani, Muhammad Aziz, I Gusti Ketut Ayu Rachmi Handayani, dan Isharyanto Isharyanto. "Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Berlandaskan Pancasila Sebagai Dasar Penggunaan Diskresi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 3 (1 September 2019). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art2>.