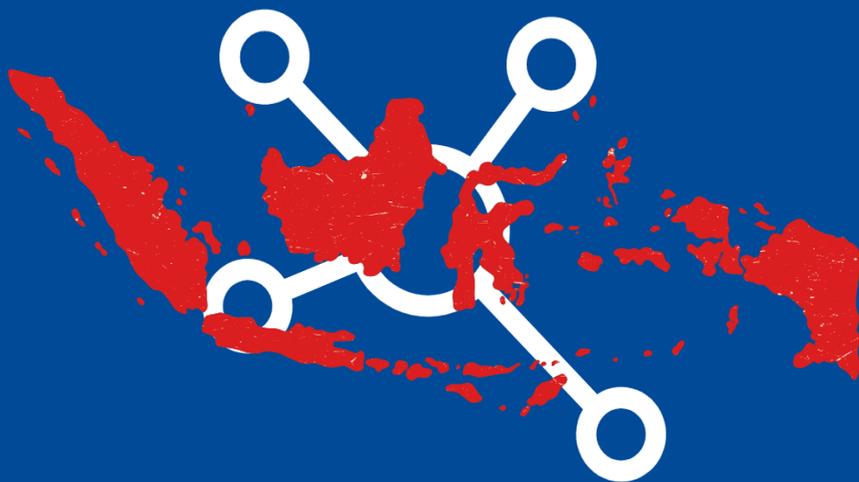


HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**
Bekerjasama Dengan
PUSAT PENGEMBANGAN OTONOMI DAERAH

2022



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**KAJIAN AKADEMIK:
HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH**

**BADAN PENGAJIAN MPR RI
2022**

KAJIAN AKADEMIK : HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

Penasehat:

PIMPINAN BADAN PENKAJIAN MPR RI
Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si
Dr. Benny K. Harman, S.H.
Ir. H. Tifatul Sembiring
Ajbar

Pengarah:

Prof. Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

Penanggung Jawab:

Agip Munandar

Tim Peneliti:

Ibnu Sam Widodo, Anindita Purnama Ningtyas, Ngesti D. Prasetyo, Muhammad Najih Vargholy, Bahrul Ulum Annafi', Ria Casmi Arrsa, M. Akbar Nursasmita, Mohamad Rif'an, Ladito Risang Bagaskoro, Otto Trengginas Setiawan, Pradita Devis Dukarno

Editor:

Abdul Rafiq, Euis Karmilah, Wasinton Saragih, Kartika
Amanda, Amaliya Fitri Saraswati

Penerbit:

Badan Pengkajian MPR RI

Redaksi:

Gedung Bharana Graha Lt. 3
Kompleks MPR RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat

Cetakan pertama, 2022

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun
tanpa izin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Perkembangan politik hukum terkait dengan Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berjalan sangat dinamis pasca penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perkembangan sebagaimana dimaksud tidak terlepas dari perkembangan otonomi daerah itu sendiri. Gagasan Otonomi daerah merupakan sebuah upaya konstruktif dalam memfasilitasi kebijakan pemerintah yang strategis untuk dapat langsung dirasakan oleh masyarakat. Otonomi sendiri serasal dari kata “*autos*” yang memiliki arti sendiri dan “*nomos*” yang berarti aturan, kemudian dikembangkan oleh para ahli sebagai “*zetwetgeving*” atau pengundangan sendiri, mengatur dan memerintah sendiri, atau pemerintahan secara sendiri. Oleh karena otonomi daerah merupakan sebuah pintu bagi Daerah untuk memerintah pemerintahan sesuai dengan prakarsa, kebutuhan, dan kepentingan rakyatnya sendiri, otonomi daerah juga sering dikatakan sebagai katalistaor adanya hubungan kemitraan yang dibangun oleh pemerintah dan masyarakat, khususnya masyarakat di daerah. Hal ini terjadi karena intisari dari otonomi daerah yang mengandung dua inti pokok, yaitu: *from closed participation become open participation* atau demokratisasi, dan *from centralization heavy become decentralization heavy* atau desentralisasi.

Sehubungan dengan uraian diatas maka disusunlah kajian akademik yang disajikan dalam laporan hasil penelitian. Dalam laporan hasil penelitian akademik ini segala puji dan rasa syukur tim penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan rahmat dan karunia yang berlimpah tiada henti sehingga penulis dapat menyelesaikan laporan kajian akademik sampai pada tahap ini, khususnya dengan terselesaikannya penelitian akademik dengan judul, “**Kajian Akademik Hubungan Pusat dan Daerah**” yang diprakarasi atas kerjasama antara Biro Pengkajian Konstitusi Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Universitas Brawijaya Tahun 2022. Penelitian ini dilandasi semangat bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan pada tahun 1999 sampai dengan 2002 telah membawa perubahan yang sangat fundamental dalam struktur ketatanegaraan. Perubahan signifikan yang dihasilkan dari perubahan UUD NRI 1945 tersebut salah satunya adalah mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah yang terkandung di dalam ketentuan Pasal 18.

Tak lupa diucapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya penulis juga haturkan kepada:

1. H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A, selaku Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
2. Dr. Ahmad Basarah, selaku Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. H. Ahmad Muzani, selaku Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
4. Lestari Moerdijat S.S., M.M., selaku Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
5. Dr. H. Jazilul Fawaid, SQ., M.A. selaku Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
6. Dr. H. Sjarifuddin Hasan, S.E, M.M, M.B.A. selaku Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
7. Dr. H. M. Hidayat Nur Wahid, M.A. selaku Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
8. H. Yandri Susanto, S.Pt. selaku Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
9. H. Arsul Sani , S.H, M.Si. Pr.M selaku Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
10. Prof. Dr. Ir. Fadel Muhammad Wakil, selaku Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
11. Prof. Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H. selaku Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
12. Agip Munandar, S.H., M.H., selaku Kepala Bagian Sekretariat Badan Pengkajian Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
13. Prof. Widodo, S.Si., M.Si., Ph.D.Med.Sc., selaku Rektor Universitas Brawijaya; dan
14. serta pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya laporan ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis yakin naskah ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan memperbaiki laporan ini. Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan laporan ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Semoga Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, Desember 2022
Penulis



SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran *Allah Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa atas diterbitkannya buku **KAJIAN AKADEMIK : HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA), Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai unsur pendukung bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan untuk menambah khazanah pemikiran pembaca dan kalangan dunia akademis, serta menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian-kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

Prof. Dr. H. MA'RUF CAHYONO, S.H., M.H.



SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENKAJIAN MPR RI

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh,

Sebuah konstitusi mempunyai peran untuk mempertahankan esensi keberadaan sebuah negara dari pengaruh berbagai perkembangan yang bergerak dinamis. Oleh karena itu, konstitusi yang ideal adalah hasil dari penyesuaian dan penyempurnaan untuk mengikuti segala perkembangan, khususnya yang berkaitan dengan keinginan hati nurani rakyat.

Konstitusi secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masyarakatnya. Karena itu, konstitusi yang ada harus dapat terus menyesuaikan dengan tuntutan zaman, terutama dalam menghadapi tantangan kehidupan bernegara. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) turut dihadapkan pada perkembangan nilai-nilai masyarakat yang tumbuh dan berkembang, sehingga perlu menjadi pertimbangan untuk melakukan penyesuaian.

Salah satu tugas MPR yang pelaksanaannya dilakukan Badan Pengkajian MPR adalah mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya. Dari hasil pengkajian yang telah dilakukan dan aspirasi yang berkembang yang berhasil dihimpun sejak Badan Pengkajian dibentuk, terdapat usulan dan gagasan mengenai perlunya melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada tahun 2022 ini, Badan Pengkajian MPR bermaksud menggali secara lebih mendalam mengenai: 1) Pengaturan ideal hubungan pusat dan daerah sesuai amanat yang tertuang dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Analisis kesesuaian Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan penetapan Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD).

Akhir kata, semoga buku ini dapat menjadi tahap awal dalam menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

Ketua,



Drs. DJAROT SAIFUL HIDAYAT, M.S.

Wakil Ketua,



**Drs. AGUN GUNANDJAR
SUDARSA, Bc.IP.,M.Si**

Wakil Ketua,



BENNY KABUR HARMAN, S.H.

Wakil Ketua,



Ir. H. TIFATUL SEMBIRING

Wakil Ketua,



AJBAR

RINGKASAN

Ibnu Sam Widodo, Anindita Purnama Ningtyas, Ngesti D. Prasetyo, Muhammad Najih Vargholy, Bahrul Ulum Annafi', Ria Casmi Arrsa, M. Akbar Nursasmita, Mohamad Rif'an, Ladito R. Bagaskoro, Otto Trengginas Setiawan, Pradita Davin Dukarno. Biro Pengkajian Konstitusi Bekerjasama dengan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA), Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Tahun 2022, "**Kajian Akademik Hubungan Pusat dan Daerah**" Alamat Email: biro.pengkajian@setje.mpr.go.id, biro.pengkajian@gmail.com, ppotoda@gmail.com

Perkembangan politik dan hukum ditengarai telah mempengaruhi terjadinya pola konfigurasi hubungan pusat dan daerah yang sejatinya sudah terstruktur dalam konstitusi sebuah negara Kesatuan. Kedudukan Konstitusi sendiri merupakan "*character of nation*" yang membawa cita-cita, gagasan, konsep dan ideologi sebagai dasar susunan dan sendi berbangsa-bernegara. Bagi bangsa Indonesia cita-cita Kemerdekaan Negara Republik Indonesia kemudian menjadi konsekuensi logis akan dikenal dan ditemukannya suatu konstitusi sebagai dasar pembentukan suatu Negara, serta dalam rangka menyusun dan menyatakan diri sebagai suatu Negara dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia atau dikenal dengan sebutan NKRI. Dalam perkembangannya Hubungan Pusat dan Daerah yang diidentifikasi telah beralangsur sejak *desentralisatie wet* 1903 yang ditandai dengan pola dominan sentralisasi. Banyak kemajuan yang dicapai kendati demikian dalam implementasi baik pola dominan sentralisasi, dominan desentralisasi, pola keseimbangan / *equilibrium* dan pola efektifitas dan efisiensi ditengarai belum memberikan dampak yang signifikan bagi kemajuan pembangunan di Daerah. beranjak dari uraian tersebut maka disusunlah kajian akademik dengan tema: Hubungan Pusat dan Daerah oleh Biro Pengkajian Konstitusi MPR-RI dan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Universitas Brawijaya. Dalam kajian akademik ini dirumuskan beberapa identifikasi permasalahan hukum (legal issue) antara lain (1) Bagaimana pengaturan ideal hubungan pusat dan daerah sesuai amanat yang tertuang dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan (2) Bagaimana kesesuaian dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD).

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan sebelumnya, tujuan penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR "Hubungan Pusat dan Daerah" dirumuskan

sebagai berikut (1) Untuk mendiskripsikan, mengkaji dan menganalisis secara holistik dan komprehensif pengaturan ideal hubungan pusat dan daerah sesuai amanat yang tertuang dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan (2) Untuk mendiskripsikan, mengkaji dan menganalisis kesesuaian dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD).

Kegunaan Penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah” (1) Kegunaan Teoritik, diharapkan penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah” ini mampu menjadi dasar pengembangan khasanah keilmuan dan teori, dalam ranah hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum dan kebijakan pemerintahan daerah, khususnya terkait dengan desain hubungan pusat dan daerah. Selanjutnya, secara teoritik pembuatan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah” sebagai “*quality control*” yang menentukan kualitas model otonomi daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (2) Kegunaan Praktis Penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah” ini secara aplikatif dan praktis sebagai kerangka acuan atau pedoman bagi Pemerintah pusat dan Daerah dalam merumuskan kebijakan strategis di sektor yang berkaitan dengan otonomi daerah seperti politik, ekonomi dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*). Sedangkan, baik bagi masyarakat, perguruan tinggi, maupun LSM diharapkan dalam penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah” ini dapat menjadi sumber rujukan dan informasi mengenai kebutuhan mendasar dari pembangunan pelayanan, baik Kewenangan, Administrasi, Keuangan, dan Pengawasan.

Pengkajian Akademik ini menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Adapun hasil dalam penelitian kajian akademik hubungan pusat dan daerah ini (1) bahwa, perkembangan hubungan pusat dan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 18 dan Pasal 18A UUD NRI 1945 telah memasuki Fase ke-IX dari pelaksanaan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Berdasarkan hasil identifikasi, maka hubungan antara pusat dan daerah ditemukan pola: (1) dominan sentralisasi; (1) dominan desentralisasi; (3) keseimbangan/*equilibrium* dan (4) efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan Pemerintah Daerah. sehubungan dengan keempat pola sebagaimana dimaksud dalam perkembangannya cita-cita

hubungan antara pusat dan daerah justru cenderung mengarah pada upaya yang berifat dominan pada pola sentralisasi. Pola dominan sentralisasi sebagaimana dimaksud Nampak pada berbagai kebijakan yang dipandang telah memangkas pelaksanaan bandul Otonomi Daerah di tingkat Kabupaten/Kota melalui penetapan Undang-Undang Cipta Kerja dan/atau Undang-Undang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. kondisi ini tentu akan bertolakbelakang pada cita-cita Otonomi Daerah mengingat format hubungan pusat-daerah di masa depan tidak akan lepas pada kebutuhan Desentralisasi baik kewenangan, keuangan (Fiskal), pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan administrasi dan pengawasan yang selalu mengalami “*Spanning Interest*” dan berujung pada titik temu bernama “*Conditio Sine Qua Non*” untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diarahkan untuk: (1) mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah; dan (2) efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Lebih lanjut pengaturan ideal hubungan pusat dan daerah dimasa depan dalam konteks Desentralisasi dilaksanakan melalui mekanisme klusterisasi antar daerah dengan memperhatikan faktor ekologis dan kondisional (kondisi ekonomi, sosial, dan politik). Sehingga, menelaah bagaimana format hubungan ideal antara Pusat-Daerah adalah bebas sepanjang mengatasi masalah kesenjangan fiskal (*fiscal disparities*) diantara Daerah-Daerah dan memperhatikan beberapa *Legal Basis* diantaranya *Legal basis of intergovernmental transfer system, Procedures for establishing and modifying intergovernmental transfer, Conditional and unconditional transfers, dan Dispute resolution and adjudication.*

Dalam konteks implementasi ketentuan pasal 18 dan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, untuk mendesain kerangka kesesuaian terhadap: (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota; serta (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. Dengan membuat sistem klusterisasi dalam hubungan antara Pusat dan Daerah, tujuan daripada klusterisasi sebagaimana dimaksud untuk memberikan jaminan agar dalam proses pelaksanaan

Otonomi Daerah tidak terjadi sentralisasi dan pada akhirnya Desain Hubungan Pusat-Daerah tidak diberlakukan secara homogen bagi seluruh satuan pemerintahan di Daerah baik pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota mengingat homogenitas didalam pelaksanaannya justru mengarah pada politik sentralisasi yang selama ini dipandang telah gagal melahirkan demokratisasi dan kesejahteraan di Daerah. Dalam kajian akademik ini direkomendasikan sebagai berikut (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui biro pengkajian Konstitusi menyampaikan hasil pelaporan pengkajian kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi Pasal 18 dan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 yang secara regulasi melahirkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Mengingat dalam praktik Otonomi Daerah hubungan pusat dan daerah mengarah pada dominasi sentralisasi baik dalam hal kewenangan, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, dan aspek administrasi dan pengawasan. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui biro pengkajian Konstitusi menyusun pendalaman terkait dengan desain hubungan pusat dan daerah berbasis pada klasterisasi Otonomi sehingga kedepan pelaksanaan Otonomi Daerah dalam bingkai negara kesatuan Indonesia tidak lagi dilaksanakan berdasarkan konsep homogenitas otonomi akan tetapi mengarah pada konsep heterogenitas otonomi berbasis klaster. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui biro pengkajian Konstitusi dan/atau alat kelengkapan Majelis Lainnya untuk menjadikan evaluasi hubungan pusat dan daerah berbasis pada konsep konsep heterogenitas otonomi berbasis klaster melalui berbagai dimensi program dan/atau kegiatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Kata Kunci : Pemerintah Pusat, Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Otonomi Daerah, Klasterisasi, Wewenang, HKPD

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI	v
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENKKAJIAN MPR RI	vi
RINGKASAN	viii
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR BAGAN.....	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG.....	1
B. IDENTIFIKASI MASALAH	11
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN	11
1. Tujuan Penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah”.....	11
2. Kegunaan Penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah”.....	12
D. SISTEMATIKA PENULISAN	13
BAB II KONSEP HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH	14
A. GRAND THEORY (GT) TEORI NEGARA KESATUAN.....	15
B. MIDDLE THEORY (MT).....	18
1. Teori Pemerintahan Daerah.....	18
2. Teori Negara Kesejahteraan.....	23
3. Teori Daya Saing Daerah	25
C. APPLIED THEORY (AT).....	29
1. Teori Hubungan Pengawasan.....	29
2. Teori Hubungan Administrasi.....	33
3. Teori Hubungan Keuangan	37
BAB III PERKEMBANGAN HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH	41
A. PENGATURAN IDEAL HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH SESUAI AMANAT YANG TERTUANG DALAM UNDANG- UNDANG NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.....	41
1. Perkembangan Hubungan Pusat Dan Daerah Sebelum dan Setelah Amandemen UUD 1945.....	43
2. Perkembangan Regulasi Di Bidang Hubungan Pusat Dan Daerah.....	54

3. Format Ideal Hubungan Pusat Dan Daerah Di Masa Depan.....	69
B. KESESUAIAN PASAL 18 A UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DENGAN PENETAPAN UNDANG-UNDANG DIBIDANG PEMERINTAHAN DAERAH (TERMASUK HUBUNGAN KEUANGAN PEMERINTAHAN PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH PASCA PENETAPAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022).....	98
1. Evaluasi Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Aspek Kewenangan...	98
2. Evaluasi Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Aspek Keuangan	124
3. Evaluasi Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Aspek Pelayanan Umum.....	136
4. Evaluasi Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Aspek Pemanfaatan Sumber Daya Alam Dan Sumber Daya Lainnya	153
5. Evaluasi Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Aspek Administrasi Dan Pengawasan	159
BAB IV PENUTUP	172
A. KESIMPULAN	172
B. SARAN.....	174
DAFTAR PUSTAKA	176

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Perbandingan Perkembangan Pengaturan Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD	44
Tabel 2 Perbandingan Latar Belakang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berkaitan dengan Otonomi Daerah	71
Tabel 3 Klasifikasi Kemandirian Fiskal Daerah.....	83
Tabel 4 Klasifikasi IKF di Indonesia (Per-Provinsi) sampai dengan 2020	83
Tabel 5 Klasifikasi IKF berdasarkan level tingkat Pemerintahan (Nasional)	84
Tabel 6 Konstruksi Proses Manajemen di Daerah	86
Tabel 7 Matriks Rasionalisasi Pasal 3 Undang-Undang Pelayanan Publik terhadap Hubungan Pusat-Daerah.....	142
Tabel 8 Evaluasi terhadap Hubungan Pusat-Daerah dalam Aspek Pelayanan Umum.....	150

DAFTAR BAGAN

Bagan 1 Desain Penelitian	15
Bagan 2 Kerangka Konstitusional Ideologi, Tujuan dan Pilihan Bentuk Negara Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	43
Bagan 3 Skema Kesatuan/Unitarisme.....	52
Bagan 4 Fase Pemerintahan Daerah.....	59
Bagan 5 Pembagian Urusan Pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	68

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Peta Pendapatan Asli Daerah 202081

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Konfigurasi hubungan pusat dan daerah sejatinya sudah terstruktur dalam konstitusi sebuah negara Kesatuan. Konstitusi merupakan “*character of nation*”¹ yang membawa cita-cita, gagasan, konsep dan ideologi sebagai dasar susunan dan sendi berbangsa-bernegara. Kemerdekaan Negara Republik Indonesia kemudian menjadi konsekuensi logis akan dikenal dan ditemukannya suatu konstitusi sebagai dasar pembentukan suatu Negara, serta dalam rangka menyusun dan menyatakan diri sebagai suatu Negara.² Memaknai anasir-anasir tersebut maka pada tanggal 18 Agustus 1945, Naskah Asli Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan sebagai konstitusi negara dalam sebuah *dokumen formal*. Menurut Sri Soemantri, dengan mengutip pernyataan A.A.H Struycken, *dokumen formal* tersebut berisi:³

1. Hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu yang sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

¹ Lihat pernyataan Cheryl Saunders, Guru Besar Hukum Tata Negara pada Universitas Melbourne Australia “*A constitution is more than a social contract... its rather than an expression of the general will of nation. It’s a reflection of its history, fears, concerns, aspirations and indeed, the soul of nations*” dalam Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hlm ix.

² Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm 10.

³ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang-Batang Tubuh UUD 1945 (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945)*, (Bandung: PT Alumnus, 2006), hlm 3.

Esensi kehadiran konstitusi adalah sebagai perwujudan paham “*pembatasan kekuasaan*”⁴ dan produk konfigurasi hubungan pertama antara pusat dan daerah.⁵ Posisi vital dan strategis konstitusi, kemudian berkenaan dasar keberadaannya sebagai kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) diantara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara.⁶ Menurut Hamid S Attamimi,⁷ konstitusi atau UUD 1945 merupakan pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan Negara harus dijalankan. Kehadiran konstitusi dipahami pula sebagai barometer kehidupan berbangsa dan bernegara yang syarat dengan bukti sejarah perjuangan sekaligus ide-ide dasar yang digariskan oleh *the Founding Fathers*.

Dalam rangka mencapai tujuan nasional dan melaksanakan penyelenggaraan negara berdasarkan Pancasila, maka norma-norma dalam UUD 1945 menjadikannya sebagai konstitusi ekonomi, konstitusi politik dan konstitusi sosial yang harus menjadi bintang pemandu kehidupan politik, ekonomi dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*). Sehingga kemudian berdasar prinsip supermasi hukum dan segala norma didalam UUD 1945 harus ditegakkan, dielaborasi

⁴ Dikenal pula dengan paham “konstitualisme” atau teori “konstitusi” yang memiliki arti “pembatasan terhadap kekuasaan penguasa oleh aturan hukum agar pemerintah tidak sewenang-wenang” lihat I Dewa Gede Atmadja, Suko Wiyono dan Sudarsono, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm 1. *Pembatasan kekuasaan sebagai makna dasar negara konstitusional telah dimulai sejak Magna Charta (1213) yang kemudian diikuti oleh jaminan dan perlindungan hak asasi seperti diatur dalam Bill of Right.*

⁵ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Socio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Grafitti, 1995), hlm 177.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermatabat dan Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm 10.

⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990), hlm 215.

dan dijadikan pedoman dalam membangun Indonesia yang bermatabat.⁸

Salah satu substansi yang tidak lepas dari UUD NRI 1945 adalah Otonomi Daerah. Otonomi daerah adalah sebuah upaya konstruktif dalam memfasilitasi kebijakan pemerintah yang strategis untuk dapat langsung dirasakan oleh masyarakat. Berasal dari kata “*autos*” yang memiliki arti sendiri dan “*nomos*” yang berarti aturan, kemudian dikembangkan oleh para ahli sebagai “*zetwetgeving*” atau pengundangan sendiri, mengatur dan memerintah sendiri, atau pemerintahan secara sendiri.⁹ Oleh karena otonomi daerah merupakan sebuah pintu bagi daerah untuk memerintah pemerintahan sesuai dengan prakarsa, kebutuhan, dan kepentingan rakyatnya sendiri,¹⁰ otonomi daerah juga sering dikatakan sebagai transportasi adanya hubungan kemitraan yang dibangun oleh pemerintah dan masyarakat, khususnya masyarakat di daerah. Hal ini terjadi karena intisari dari otonomi daerah yang mengandung dua inti pokok, yaitu: *from closed participation become*

⁸ Francois Venter, ‘*Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution*’, (Antero Jyranki: National constitutions in the Era of Integration, 1999), hlm 19.

⁹ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm 60.

¹⁰ Bandingkan dengan pendapat Van Der Pot yang menyatakan bahwa otonomi berarti peraturan dan pemerintahan dari urusan sendiri, C.J. Franseen bahwa otonomi adalah hak mengatur sendiri urusan daerah setempat yang menyesuaikan peraturan yang sudah dibuat dengannya, RDH. Koesoemahatmadja, bahwa otonomi selain berarti regelling juga bestuur, serta Wajong bahwa otonomi adalah kebebasan untuk memelihara serta memajukan daerah melalui kekhususan dan keuangan sendiri, juga dengan hukum dan pemerintahan sendiri. Dalam Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Ibid.*

open participation atau demokratisasi,¹¹ dan *from centralization heavy become decentralization heavy* atau desentralisasi.¹²

Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan kemandirian kepada daerah dan pemerintah pusat mendemokratisasikan penyelenggaraan dan pertanggungjawaban atas daerah sejauh tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping demokratisasi, pokok adanya otonomi daerah adalah diterapkannya konsep desentralisasi sebagai antitesis dari sentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat. Desentralisasi lebih dipandang sebagai jaminan adanya konsep pembagian kekuasaan dan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom. Sehingga dalam menjalankan pemerintahan, tidak akan tercipta dominasi sentralistik pemerintah pusat, tetapi lebih menghargai keberagaman daerah dan pemberdayaan kemampuan daerah (*local capacity empowerment*) yang ditunjukkan dengan fungsi-fungsi pemerintahan daerah.

¹¹ Demokratisasi adalah sebuah bangunan yang mengaplikasikan paradigma *good governance* dalam pemerintahan. UNDP dalam Melani Dwiyaniti mengategorikan unsur dalam pemerintahan dengan *good governance* adalah menerapkan sistem partisipasi, penegakan hukum, transparansi, daya tangkap, berorientasi pada konsensus, keadilan, efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis. Dalam kerangka otonomi daerah, unsur-unsur yang berkaitan diterapkan pemerintah daerah sebagai pemangku kebijakan publik di daerah yang dalam operasionalnya akan dapat melindungi dan memenuhi tuntutan serta kebutuhan masyarakat. Pemerintah daerah akan jadi lebih leluasa dalam memanfaatkan secara maksimal potensinya dan dapat memberikan pelayanan pada masyarakat di daerahnya masing-masing. Penerapan demokratisasi akan memberikan ruang bagi daerah untuk mengurus agar masing-masing daerah merasa diberi tempat yang layak dalam bernegara, sehingga akan muncul semangat persatuan yang menghindarkan keinginan bagi daerah untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bagir Manan menyebutkan melalui pemberian otonomi daerah, daerah akan menyelenggarakan pemerintahan daerah sebagaimana semestinya, daerah yang semula dibuat seakan tergantung pada pemerintah pusat akan lebih diberdayakan untuk mandiri, urusan rumah tangga di daerah tidak lagi terbatas dan serba diawasi, serta keuangan daerah yang pada awalnya serba tergantung akan diberi keleluasaan untuk diorganisir sesuai kebutuhan

¹² Rispa Ngindana, dkk, *APBD Partisipatif: Sebuah Harapan yang Terabalkan*, (Malang: UB Press, 2012), hlm 3-4.

Selanjutnya, hubungan desentralisasi di dalam otonomi daerah tersebut menurut Bagir Manan adalah bahwa setelah adanya pengakuan kebebasan sebagai daerah dengan otonomi sendiri, perlu dilakukannya desentralisasi sebagai pemberian wewenang tersebut dalam sistem rumah tangganya. Lebih lanjut, sistem rumah tangga terkait dengan hubungan pusat dan daerah yang berada dalam prinsip desentralisasi, Bagir Manan menyebutkan terdapat tiga macam, di antaranya:¹³

1. Sistem Rumah Tangga Daerah Formil

Dasar pemikiran dalam sistem ini adalah tidak adanya pembedaan urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan daerah. Teoritisnya, segala keleluasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam mengurus sendiri segala aktifitas pemerintahan adalah urusan rumah tangga daerah, sehingga tidak ada perincian pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah.

2. Sistem Rumah Tangga Daerah Materiil

Berlatarbelakang pada ketidakpastian yang ditimbulkan dari sistem rumah tangga formil maka dalam sistem rumah tangga daerah materiil ini lebih diperinci semua pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pemerintahan.

3. Sistem Rumah Tangga Daerah Riil

Sistem rumah tangga ini adalah sistem yang memadukan antara kedua sistem rumah tangga yang lain untuk menghindari kesenjangan antara keduanya. Upaya sinergitas yang dimiliki oleh sistem rumah tangga daerah

¹³ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm 26.

riil ini berasal dari nilai-nilai yang terkandung dalam sistem rumah tangga formil dan materiil.

Sistem rumah tangga tersebut lebih dikhususkan untuk memberi pengaturan terhadap apa yang menjadi wewenang dan bukan wewenang dari pemerintah daerah dalam pemerintahan di Indonesia dalam rangka menghindari ketimpangan wewenang yang terjadi di pemerintahan. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa urusan pemerintahan di samping merupakan urusan pemerintah nasional juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintahan di level bawahnya. Oleh karena itu pengaturan pelimpahan wewenangnya bisa bersifat penuh atau sebagian (*medebewind*).¹⁴

Kembali kepada intisari dari Otonomi Daerah, keduanya, baik demokratisasi dan desentralisasi, merupakan upaya perimbangan skema kebijakan secara *top down* dengan *bottom up*¹⁵ dalam sistem pemerintahan. Kedua model arah kebijakan tersebut sangat perlu diterapkan di Indonesia, mengingat negara Indonesia yang berbentuk negara kesatuan, mengharapkan konsekuensi positif yang dapat dihasilkan melalui pengembangan otoritas dan partisipasi para elit daerah dan masyarakat. Hal ini akan berbanding terbalik dengan daya ketergantungan masyarakat dan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Semakin tinggi otonomi daerah dapat diterapkan maka semakin rendah daya ketergantungan masyarakat dan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, begitu juga sebaliknya.

Berdasarkan UUD NRI 1945, maka desain konfigurasi hubungan pusat dan daerah tidak lepas dari rasionalisasi terhadap konsep demokratisasi dan desentralisasi pemerintahan yang

¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: UGM Press, 1995), hlm 112.

¹⁵ Pola top down tidak lepas dari kebijakan masing-masing bidang di tingkat nasional (pusat), peran eksekutif dan legislatif daerah, serta organisasi perangkat daerah. Sedangkan pola bottom up lebih bersifat menampung aspirasi masyarakat, Rispa Ngindana, *Loc Cit*.

berekuivalensi dengan konsep otonomi daerah dijalankan oleh pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota¹⁶. Pemerintah daerah tersebut menjalankan fungsinya sebagai subsistem wilayah negara, utamanya dalam bentuk negara kesatuan¹⁷ yang dimiliki Indonesia. Berbeda dengan penerapan otoritas yang dimiliki oleh negara serikat, subsistem kewilayahan di Indonesia dengan ciri khasnya sebagai negara kesatuan, menerapkan prinsip keterpaduan dan subsidiaritas.

Otonomi daerah yang menerapkan prinsip keterpaduan mengamanahkan masing-masing daerah otonom dalam melaksanakan otoritasnya di bidang pemerintahan daerah sesuai dengan kebijakan nasional yang dibuat serta dijalankan dengan sebaik-baiknya di tingkat pemerintahan lokal. Karena apabila tidak diurus dan dikelola dengan baik akan berpengaruh besar terhadap subsistem lain, yang dalam hal ini adalah pemerintah daerah lain, karena adanya kesenjangan yang terjadi antar daerah otonom. Otonomi daerah memiliki ruang lingkup interaksi utama, yaitu politik, ekonomi, serta sosial dan budaya.¹⁸ Pada tahun 2022,

¹⁶ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

¹⁷ Secara historis, sama halnya dengan negara-negara serikat, negara kesatuan pada umumnya tidak hanya berasal dari satu negara, tetapi dua atau lebih negara yang berdaulat. Corak dasar yang membedakannya adalah pada bentuk negara serikat (federasi), negara bergabung menyerahkan sebagian kedaulatannya. Sementara pada bentuk negara kesatuan, seluruh kedaulatan diserahkan pada sebuah kekuasaan bersama dalam bingkai negara kesatuan

¹⁸ Di bidang politik, otonomi adalah hasil dari proses desentralisasi dan demokratisasi yang melahirkan berbagai kepala daerah untuk memfasilitasi kebutuhan masyarakat. Dari kebijakan kepala daerah yang dipilih secara demokratis inilah pemerintahan harus bisa dijalankan secara efektif untuk kepentingan rakyat. Di bidang ekonomi, otonomi daerah dipandang sebagai alat yang dapat mentransformasikan kebijakan ekonomi nasional ke dalam kebijakan daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan daya guna dan sumber daya daerah. Lebih dari itu, otonomi daerah juga merupakan aspek penting untuk membawa masyarakat ke arah yang lebih sejahtera. Sedangkan di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah berfungsi sebagai penyaring nilai-nilai budaya yang masuk ke masyarakat. Otonomi harus lebih dipandang untuk memelihara harmonisasi sosial masyarakat yang ada sesuai dengan perkembangan zaman. Syauckani HR,

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi desain/konfigurasi hubungan antara pusat dan daerah dengan beberapa pokok diantaranya:

1. perumus dan pelaksana Undang-Undang berusaha menyeimbangkan kontekstualitas dan eksistensi pemerintah daerah. Hal ini didukung oleh Pasal 9 yang menyebutkan urusan pemerintahan dibagi menjadi tiga urusan yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum;
2. pengutamaan konsep otonomi daerah melalui sistem rumah tangga materiil daripada sistem formal dan nyata (riil), sehingga melalui dekonsentrasi suatu sistem pemerintah memiliki kewenangan luas dalam melaksanakan isu strategis di daerah;
3. pemerintah pusat dan provinsi diberikan kewenangan besar untuk mengawasi kota atau kabupaten. Provinsi yang sebelumnya memiliki daya tawar lemah dan terbatas, diperkuat dengan penambahan fungsi dan kewenangan kepada gubernur;
4. efisiensi dan efektifitas lebih diutamakan dengan menggerus otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Prinsip-prinsip demokrasi, peran- serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhakan potensi dan keanekaragaman daerah terabaikan.

Hubungan yang dibentuk melalui pengaturan model otonomi daerah dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah tersebut melahirkan sebuah alur penyelenggaraan negara, yang menurut Hamdani AR harus terdapat 5 hal yang menguatkan pemerintahan, yaitu badan pemerintahan (*institutional*), kewenangan pemerintah (*authority*), cara memerintah (*method*), wilayah pemerintahan (*local*), dan sistem pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, (Kerjasama Pustaka Pelajar (dan) Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002), hlm 173-175.

Perjalanan dinamika model otonomi daerah ini kemudian pada tahun 2022 disinyalir lebih dalam dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Eksistensi dari Undang-Undang ini merupakan amanat Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun. Penyusunan Undang-Undang ini juga didasarkan pada pemikiran perlunya menyempurnakan pelaksanaan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang selama ini dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Penyempurnaan implementasi Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dilakukan sebagai upaya untuk menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efisien melalui Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan, guna mewujudkan pemerataan layanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di seluruh pelosok Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam mewujudkan tujuan tersebut, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berlandaskan pada 4 (empat) pilar utama, yaitu:

- 1) mengembangkan sistem Pajak yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien;
- 2) mengembangkan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal melalui kebijakan TKD dan Pembiayaan Utang Daerah;
- 3) mendorong peningkatan kualitas Belanja Daerah; serta

- 4) harmonisasi kebijakan fiskal antara Pemerintah dan Daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal dan menjaga kesinambungan fiskal.

Melalui dinamika Model Otonomi Daerah yang dipilih salah satunya dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menjadi bahasan menarik untuk melihat garis besar anatomi Hubungan Pusat dan Daerah dalam Bingkai Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejatinnya telaah terhadap hubungan pusat dan daerah juga tidak lepas dari penekanan pada Landasan filosofis Bangsa Indonesia yang ditunjukkan dalam Pancasila dan kemudian disemboyankan dalam “*Bhineka Tunggal Ika*” melahirkan konsep teoritik dan yuridis yang sangat unik dalam pemerintahan di Indonesia. Kemajemukan dan keberagaman yang dibangun dari eksistensi perbedaan budaya, suku, agama, ras, dan lainnya, yang dimiliki oleh Indonesia ditampung dalam suatu wadah negara kesatuan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk memfasilitasi hal tersebut.¹⁹ Sehingga, dengan adanya latar belakang tersebut menjadi menarik untuk melakukan kajian terkait hubungan Pusat dan Daerah berdasakan relevansi antara Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan konfigurasi hubungan pusat-daerah dalam UUD NRI 1945 dengan memperhatikan beberapa indikator diantaranya:

- a. Kewenangan
- b. Administrasi
- c. Keuangan
- d. Pengawasan

¹⁹ Wasisto Raharjo Jati, *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, hlm 754.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Beranjak dari uraian latar belakang permasalahan di atas maka dalam rangka penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah” dirumuskan beberapa identifikasi permasalahan hukum (*legal issue*) antara lain:

1. Bagaimana pengaturan ideal hubungan pusat dan daerah sesuai amanat yang tertuang dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Bagaimana kesesuaian dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD).

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

1. Tujuan Penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah”

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan sebelumnya, tujuan penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah” dirumuskan sebagai berikut:

- a) Untuk mendiskripsikan, mengkaji dan menganalisis secara holistik dan komprehensif pengaturan ideal hubungan pusat dan daerah sesuai amanat yang tertuang dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Untuk mendiskripsikan, mengkaji dan menganalisis kesesuaian dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD).

2. Kegunaan Penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah”

a) Kegunaan Teoritik

Diharapkan penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah” ini mampu menjadi dasar pengembangan khasanah keilmuan dan teori, dalam ranah hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum dan kebijakan pemerintahan daerah, khususnya terkait dengan desain hubungan pusat dan daerah. Selanjutnya, secara teoritik pembuatan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah” sebagai “*quality control*” yang menentukan kualitas model otonomi daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b) Kegunaan Praktis

Penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah” ini secara aplikatif dan praktis sebagai kerangka acuan atau pedoman bagi Pemerintah pusat dan Daerah dalam merumuskan kebijakan strategis di sektor yang berkaitan dengan otonomi daerah seperti politik, ekonomi dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*). Sedangkan, baik bagi masyarakat, perguruan tinggi, maupun LSM diharapkan dalam penyusunan Kajian Akademik Badan Pengkajian MPR “Hubungan Pusat dan Daerah” ini dapat menjadi sumber rujukan dan informasi mengenai kebutuhan mendasar dari pembangunan pelayanan, baik Kewenangan, Administrasi, Keuangan, dan Pengawasan.

D. SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian ini terbagi menjadi beberapa bab yang terdiri atas:

BAB I Pendahuluan

BAB II Kajian Teoritik Hubungan Pusat Dan Daerah

BAB III Hasil Dan Pembahasan

BAB IV Penutup

DAFTAR PUSTAKA

BAB II

KONSEP HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

Dalam upaya untuk membangun kesinambungan analisis terhadap topik penelitian tentang hubungan Pusat dan Daerah maka diperlukan adanya konstruksi hukum guna Menyusun kerangka teoritis agar dalam menganalisis permasalahan hukum seputar bagaimana pengaturan ideal hubungan pusat dan daerah sesuai amanat yang tertuang dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta kesesuaian dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD).

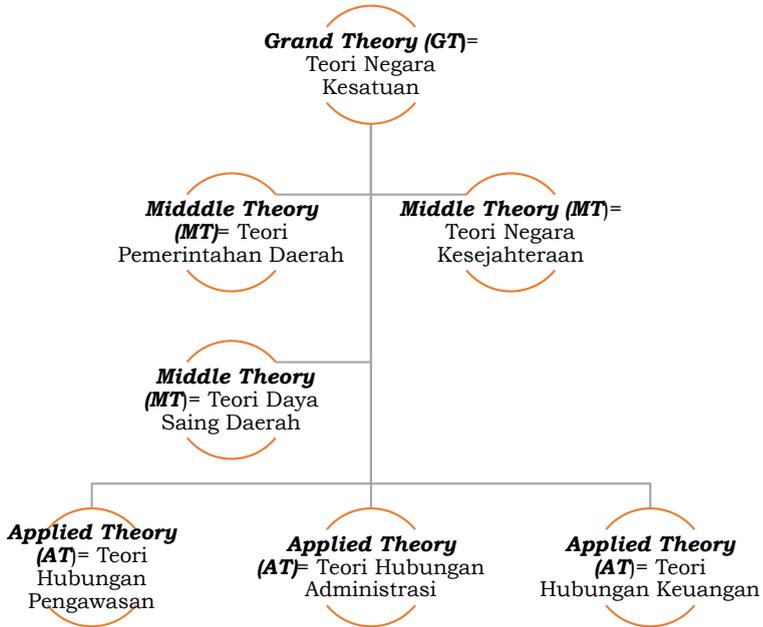
Sebagaimana dikemukakan oleh Dougherty & Pfaltzgraff dalam sebuah artikel di laman website²⁰, mengemukakan bahwa teori adalah alat intelektual yang berfungsi (1) membantu menyusun pengetahuan kita, menanyakan pertanyaan-pertanyaan penting, dan memandu perumusan prioritas dalam penelitian dan menyeleksi metode yang digunakan dalam penelitian, (2) membantu menghubungkan pengetahuan di satu bidang dengan bidang yang lain dan memberikan kerangka untuk mengevaluasi rekomendasi kebijakan, baik eksplisit maupun implisit.

Dengan demikian penggunaan kerangka pemikiran dalam penelitian ini diklasifikasikan dalam *Grand Theory*, *Middle Theory* dan *Applied Theory*. Kedudukan *Grand Theory* (GT) merupakan dasar lahirnya teori-teori lain dalam berbagai level. Disebut makro karena teori-teori ini berada pada level makro. Lebih lanjut *Middle Theory* (MT) merupakan teori yang berada pada level mezo/menengah dimana fokus kajiannya makro dan mikro.

²⁰Dougherty& Pfaltzgraff, diakses dari <http://library.binus.ac.id/eColls/eThesisdoc/Bab2/2012-1-00468-mn%20bab%202.pdf>, diakses pada tanggal 1 September 2022

Sedangkan *Applied Theory (AT)* merupakan teori yang berada di level mikro dan siap diaplikasikan. Merujuk pada kerangka konseptualisasi Dougherty & Pfaltzgraff maka Peneliti mengidentifikasi *Grand Theory (GT)*, *Middle Theory (MT)* dan *Applied Theory (AT)* untuk diterapkan pada penulisan karya tulis ini dalam skema kerangka pemikiran sebagai berikut:

Bagan 1 Desain Penelitian



A. GRAND THEORY (GT) TEORI NEGARA KESATUAN

Pilihan bentuk negara merupakan salah satu materi muatan konstitusi. Sebagaimana tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 bahwa tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kehendak negara sebagaimana dimaksud pada akhirnya dituangkan di dalam

batang tubuh UUD 1945 yaitu pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi bahwa, Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.

Lebih lanjut ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang. **). Sehubungan dengan pengaturan tersebut maka secara berkelanjutan ketentuan Pasal 18A Ayat (1) menyebutkan bahwa Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.**). Selanjutnya ketentuan (2) menyebutkan bahwa Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang- undang.**).

Secara konseptual tim Pengajar Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya²¹ mengemukakan bahwa “Cita Negara” terjemah dari “Staatsidee”. Sebagaimana pernyataan Soepomo bahwa Cita Negara adalah “dasar pengertian negara” atau “aliran pikiran negara”. Mengutip pendapat *Oppenheim* Cita Negara diartikan sebagai “hakekat yang paling dalam dari negara” sebagai “kekuatan yang membentuk negara-negara”. Bierens De Haan negara adalah produk dari pertumbuhan paguyuban masyarakat dalam

²¹ Materi Perkuliahan Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Materi ini juga diimplementasikan pada Rencana Pembelajaran Semester (RPS) Mata Kuliah Hukum Tata Negara Tahun 2022

memenuhi kehendaknya mengorganisasikan diri ke dalamnya. berbeda dengan ajaran teori perjanjian sebagaimana dikemukakan oleh Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, Imanuel Kant, bahwa konsep Cita Negara berangkat dari gambaran manusia sebagai individu yang terlepas dari hubungan masyarakat mengadakan perjanjian membentuk dan menunjuk penguasa yang membawa mereka terikat dalam suatu paguyuban.

Sejarah cita negara bangsa Indonesia yaitu membentuk negara dengan struktur sosial asli Indonesia namun juga modern mengikuti perkembangan dan tuntutan jaman. Penyusun UUD 1945 berpendapat "Cita Negara Indonesia" (*Indonesia Staatsidee*) haruslah berasal dan diambil dari cita paguyuban masyarakat Indonesia (*devolksgemeenschapsidee*) sendiri. Bagir Manan mengemukakan bahwa masuknya kolonial ke bumi nusantara bukanlah masuk kewilayah/lahan yang kosong, tetapi sudah terbentuk pranata-pranata sosial masyarakat. Pranata-pranata sosial sebagai bentuk pemerintahan asli Indonesia oleh pemerintah penjajah tidak dihapuskan, tetapi dibiarkan hidup berkolaborasi dengan sistem yang dibangun pemerintah penjajah.

Dengan demikian maka Dalam Pembukaan UUD dinyatakan dengan jelas bahwa "Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia". Dalam naskah pembukaan UUD 1945 ini diterima aliran negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya.

Bentuk negara kesatuan Republik Indonesia merupakan amanat UndangUndang Dasar 1945. Pasal 1 ayat (1) dengan tegas menyatakan bahwa "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik". Prinsip yang terkandung pada negara kesatuan ialah, bahwa yang memegang tampuk

kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).²²

M. Solly Lubis mengatakan :²³ “Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan Negara ini tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan Negara dalam Negara Kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat”. Tanggungjawab pelaksanaan pemerintahan tetap berada di tangan pemerintah pusat, namun dikarenakan salah satu asas yang dipergunakan dalam sistem pemerintahan di Indonesia adalah asas negara kesatuan yang didesentralisasikan maka ada tugas-tugas yang diurus sendiri oleh daerah sehingga lahirlah hubungan kewenangan dan pengawasan antara pusat dan daerah.²⁴

Negara kesatuan adalah landasan batas dan isi dari otonomi sehingga muncul aturan yang mengatur mekanisme keseimbangan tuntutan kesatuan dengan tuntutan otonomi yang kemudian memunculkan kemungkinan *spanning* dari kondisi tarik menarik antara dua kecenderungan tersebut.²⁵

B. MIDDLE THEORY (MT)

1. Teori Pemerintahan Daerah

Negara Indonesia merupakan Negara dengan bentuk Kesatuan yang terdiri dari daerah-daerah, yang mana ini

²² B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003, H.91

²³ M. Solly Lubis, *Op.cit.*, hlm 8

²⁴ Dr. Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm 8

²⁵ Bagir Manan, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, UNISKA, Jakarta, 1993, hlm 3

sesuai dengan ketentuan konstitusi yang tercantum pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) Pasal 18 Ayat (1) yang berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **). Sebagai bukti penghormatan daerah-daerah yang memiliki karakteristik dan lokalistik tersendiri, pemerintahan memberikan hak kepada daerah-daerah untuk melakukan proses pengurusan rumah tangga daerah sesuai dengan kondisi keadaan masyarakat dan nilai-nilai yang dianut oleh warga daerahnya, hlm ini sesuai dengan Pasal 18 Ayat (2) yang berbunyi “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan**). Asas Otonomi daerah sendiri memiliki pengertian yakni kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*).²⁶ Sedangkan kewajiban daerah yang telah diberikan pemerintahan dalam bentuk hak untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah sendiri, secara horizontal menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya dan secara vertical dalam menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah wajib taat dan terikat dengan pemerintahan negara secara keseluruhan.²⁷

Menurut Fernandez²⁸, Otonomi Daerah adalah adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah

²⁶ Abdullah, Dudung. "Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah." *Jurnal Hukum Positum* 1, no. 1 (2016): 83-93.

²⁷ *ibid*

²⁸ Dharma Setyawan Salam, Otonomi Daerah dalam Perspektif lingkungan, nilai dan sumber daya, (jakarya: Djembatan) Hlm 88 – 89.

memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna, dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Kemudian menurut Prof Soepomo, Otonomi Daerah dimaknai sebagai prinsip, yang berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat daerah lain. Hal ini menjadikan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, tentu memiliki varian keunikan masing-masing. Namun dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, tentu pemerintahan pusat memberikan standart penyelenggaraan pemerintahan daerah agar terjaminnya kesejahteraan warga daerah. standart ini wajib dipatuhi dan diikuti oleh daerah yang nantinya diharapkan dapat diimplemetasikan sesuai dengan kondisi lokalistik dan keunikan daerah masing-masing.

Kewajiban pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan sesuai standar yang diberikan oleh pemerintah pusat, diberikan dalam rupa wewenang. Kewenangan merupakan dasar substansi yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah untuk menjalankan kewajiban atau tugas mereka.²⁹ Menurut Cahyandari³⁰, Kewenangan memiliki makna sebagai Hak dan Otoritas. Kewenangan sendiri dapat dilihat melalui 3 aspek, pendapat ini dikemukakan oleh Sudarsono³¹, yakni sumber wewenang, cara memperoleh kewenangan dan bagaimana pelaksanaan wewenang tersebut.

²⁹ Sudjati, Xaviera Qatrunnada Djana, and Dewi Cahyandari. "General Principles of Good Governance in Administrative Court Decision Regarding Request for Review of Abuse of Authority." *Jurnal Dinamika Hukum* 21, no. 3 (2022): 461-479.

³⁰ Cahyandari, Dewi. (2020). Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan dan Penanggulangan Wabah Virus Korona. *Cakrawala: Jurnal Litbang Kebijakan*. 14(1). 7681.

³¹

Pada kewenangan pemerintahan daerah menjalankan penyelenggaraan otonomi daerah, merupakan kewenangan yang dilihat melalui sumber wewenang. Sumber wewenang pelaksanaan otonomi daerah sendiri tercantum pada amanat konstitusi yang kemudian secara jelas dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), hlm ini dikarenakan peraturan tersebut lahir dari proses legislasi yang disusun oleh pemerintah dan perwakilan rakyat.³²

Pemerintahan Daerah dalam menjalankan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam proses menjalankan asas tersebut, kewenangannya mengembang tugas urusan pemerintahan terdapat pada urusan pemerintah konkuren yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi:

- a) pendidikan;
- b) kesehatan;
- c) pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f) sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan pilihan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yakni meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;

³² Op.Cit. Sudjati, Xaviera Qatrunnada Djana, and Dewi Cahyandari

- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Dan kemudian adapun urusan pemerintahan pilihan yang meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Keseluruhan kewenangan ini, merupakan upaya pemenuhan pelayanan bagi warga daerah atau dikenal pemerintah sebagai aktor pelayanan publik. Dalam menjalankan pelayanan publik pemerintahan daerah memegang teguh yang telah tercantum pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yakni:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;

- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Diharapkan adanya ketentuan yang ada ini dapat memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan warga masyarakat daerah.

2. Teori Negara Kesejahteraan

Indonesia sebagai penganut konsep negara kesejahteraan atau dikenal sebagai *welfare state*, memiliki tanggungjawab besar untuk memajukan kesejahteraan peradaban manusia di negeri ini. Konsep ini sesuai dengan cita-cita bangsa yang tercantum pada *staatsfundamentalnorm* yaitu pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) alinea ke-IV, menyatakan bahwasanya “...Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...”. Pemilihan negara kesejahteraan ini dianggap sebagai jawaban yang paling tepat untuk melibatkan Negara kedalam urusan warga negara nya untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara sesuai dengan ideology negara. Menurut Goodin yang dikutip oleh Simarmata, Negara Kesejahteraan sering diasosiasikan dengan proses distribusi sumber daya yang ada kepada publik, baik secara tunai maupun dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits*

in kind). Menurut pandangan Pierson makna Kesejahteraan (*Welfare State*) sendiri mengandung tiga tiga subklasifikasi, yakni: (1) *Social welfare*, yang mengacu kepada penerimaan kolektif kesejahteraan; (2) *Economic welfare*, yang mengacu kepada jaminan keamanan melalui pasar atau ekonomi formal; dan (3) *State welfare*, yang mengacu kepada jaminan pelayanan kesejahteraan sosial melalui agen dari negara.

Konsep Negara kesejahteraan sendiri lahir dari gagasan Jeremy Betham pada abad ke – 18 yang berbunyi “*the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their citizens*”. Bentham menggunakan istilah ‘utility’ (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak negara kesejahteraan” (*father of welfare states*).

Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem negara kesejahteraan adalah Sir William Beveridge (1942) dan T.H. Marshall (1963). Di Inggris, dalam laporannya mengenai Social Insurance and Allied Services, yang terkenal dengan nama Beveridge Report, Beveridge menyebut *want, squalor, ignorance, disease dan idleness* sebagai ‘*the five giant evils*’ yang harus diperangi³³. Dalam laporan itu, Beveridge mengusulkan sebuah sistem asuransi sosial komprehensif yang

³³ Spicker, 1995; Bessant, et al, 2006

dipandanginya mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (*from cradle to grave*). Pengaruh laporan Beveridge tidak hanya di Inggris, melainkan juga menyebar ke negara-negara lain di Eropadan bahkan hingga ke AS dan kemudian menjadi dasar bagi pengembangan skema jaminan sosial di negara-negara tersebut. Namun sistem ini memiliki kekurangan. berpijak pada prinsip dan skema asuransi, ia tidak dapat mencakup resiko-resiko yang dihadapi manusia terutama jika mereka tidak mampu membayar kontribusi (*premi*). Asuransi sosial gagal merespon kebutuhan kelompok-kelompok khusus, seperti orang cacat, orang tua tunggal, serta mereka yang tidak dapat bekerja dan memperolehpendapatan dalam jangka waktu lama. Manfaat dan pertanggung jawaban asuransi sosial juga seringkali tidak adekuat, karena jumlahnya kecil dan hanya mencakup kebutuhan dasar secara minimal. Adapun Negara Kesejahteraan dalam konteks kapitalisme, Marshall berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara. Ketidaktelesmpurnaan pasar dalam menyediakan pelayanan sosial yang menjadi hak warga negara telah menimbulkan ketidakadilan. Ketidakadilan pasar harus dikurangi oleh negara untuk menjamin stabilitas sosial dan mengurangi dampak-dampak negatif kapitalisme.

3. Teori Daya Saing Daerah

Peningkatan kemakmuran merupakan sasaran pembangunan ekonomi di semua negara. strategi peningkatan nilai tambah atas setiap kegiatan produksi eksisting maupun yang baru merupakan pembuka jalan bagi peningkatan alokasi bagi pihak pihak yang memberikan kontribusi atas penciptaan nilai tambah tersebut yaitu pekerja, pemoda, pemilik sumber daya alam, dan pengusaha serta kepada negara yaitu pajak.

untuk memperbesar nilai tambah antara lain melalui peningkatan daya saing produk yang dihasilkan serta daya saing perekonomian. diman amembangun dan menumbuhkan daya saing mikro dan makro menjadi salah satu pendekatan pembangunan ekonomi dan sosial yang strategis.³⁴

Daya saing merupakan salah satu kriteria untuk menentukan keberhasilan dan pencapaian sebuah tujuan yang lebih baik oleh suatu negara dalam peningkatan pendapatan dan pertumbuhan ekonomi. Daya saing diidentifikasi dengan masalah produktifitas, yakni dengan melihat tingkat output yang dihasilkan untuk setiap input yang digunakan. Meningkatnya produktifitas ini disebabkan oleh peningkatan jumlah input fisik modal dan tenaga kerja, peningkatan kualitas input yang digunakan dan peningkatan teknologi.³⁵

Pendekatan yang sering digunakan untuk mengukur daya saing dilihat dari beberapa indikator yaitu keunggulan komperatif dan keunggulan kompetitif, ada juga keunggulan absolut. Dalam pandangan Taringan Keunggulan komperatif adalah suatu kegiatan ekonomi yang menurut perbandingan lebih menguntungkan bagi pengembangan daerah. Istilah "*comparative advantage*" (keunggulan komparatif) digambarkan sebagai bentuk pembuktian bahwa apabila ada dua negara saling berdagang dan masing-masing negara mengkonsentrasikan diri untuk mengekspor barang yang bagi negara tersebut memiliki keunggulan yang komperatif maka kedua negara tersebut akan beruntung. Teryata ide tersebut bukan saja bermanfaat dalam perdagangan internasional

³⁴ Rina Indiastuti, *Daya Saing Daerah Konsep, Kajian dan Kebijakan*, Bandung, UNPAD Press, 2016, hm 1

³⁵ Petter Abdullah. *Daya Saing Daerah Konsep dan Pengukurannya di Indonesia*, Yogyakarta: BPF, 2002, hlm 5

tetapi juga sangat penting di perhatikan dalam ekonomi regional.³⁶

Keunggulan kompetitif adalah suatu keunggulan yang dapat diciptakan dan dikembangkan. Ini merupakan ukuran daya saing suatu aktifitas kemampuan suatu negara atau suatu daerah untuk memasarkan produknya di luar daerah atau luar negeri. Maka dari itu, dalam pandangan Tarigan, seorang perencana wilayah harus memiliki kemampuan untuk menganalisa potensi ekonomi wilayahnya. Dalam hal ini kemampuan pemerintah daerah untuk melihat sektor yang memiliki keunggulan/kelemahan di wilayahnya menjadi semakin penting. Sektor ini memiliki keunggulan, memiliki prospek yang lebih baik untuk dikembangkan dan diharapkan dapat mendorong sektor-sektor lain untuk berkembang. Bank Indonesia dan Universitas Padjajaran dalam penelitiannya menetapkan faktor-faktor pembentuk daya saing daerah yaitu:

- a. Perekonomian daerah
- b. Keterbukaan
- c. Sistem Keuangan
- d. Infrastruktur dan Sumber Daya Alam
- e. Ilmu pengetahuan dan teknologi
- f. Sumber Daya Manusia
- g. Institusi, tata pemerintahan dan kebijakan pemerintah
- h. Manajemen ekonomi mikro.³⁷

World Economic Forum (WEF) mendefinisikan daya saing nasional sebagai kemampuan perekonomian nasional untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan

³⁶ Tarigan, S. *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. Malang, Bumi Aksara, 2005, hlm 75

³⁷ Tim Penyusun, *Draft Panduan Indeks Daya Saing Daerah 2020*, Jakarta, Deputi Bidang Penguatan Inovasi Kementerian Riset Dan Teknologi/BRIN, 2020, hlm 32

berkelanjutan. *Institute for Management Development* (IMD) mendefinisikan daya saing nasional sebagai kemampuan suatu negara dalam menciptakan nilai tambah dalam rangka menambah kekayaan nasional dengan cara mengelola aset dan proses, daya tarik dan agresivitas, globality dan proximity, serta model ekonomi dan sosial. Lebih lanjut WEF menyebutkan ada beberapa faktor penting yang membentuk daya saing nasional antara lain: (1) institusi; (2) infrastruktur; (3) kondisi makroekonomi; (4) pendidikan dasar dan kesehatan; (5) pendidikan tinggi dan pelatihan; (6) efisiensi pasar barang; (7) efisiensi pasar tenaga kerja; (8) pembangunan pasar keuangan; (9) ketersediaan teknologi; (10) luas pasar; (11) kemudahan berusaha; (12) inovasi.³⁸

Sementara itu, *Institute for Management Development* menilai kemampuan daya saing negara didasarkan pada 4 faktor utama, yaitu: (1) Kinerja perekonomian, terdiri dari 83 kriteria yang mencakup ekonomi domestik, perdagangan internasional, investasi internasional, tenaga kerja dan harga.; (2) Efisiensi pemerintah, terdiri dari 70 kriteria yang mencakup keuangan publik, kebijakan fiskal, kerangka kerja institusional, peraturan perundangan dunia usaha dan kerangka kerja masyarakat. ; (3) Efisiensi dunia usaha, terdiri dari 71 kriteria yang mencakup produktivitas dan efisiensi, pasar tenaga kerja, keuangan, praktek manajemen, perilaku dan nilai-nilai. ; dan (4) Infrastruktur, terdiri dari 114 kriteria yang mencakup infrastruktur dasar, infrastruktur teknologi, infrastruktur ilmu pengetahuan, kesehatan, lingkungan dan pendidikan.³⁹

Sedangkan *European Commission* memberikan penilaian daya saing daerah yang dirangkum dalam Regional

³⁸ Tim Penyusun, *Ibid*, hlm 32

³⁹ Tim Penyusun, *Ibid*, hlm 32

Competitiveness Index (RCI) didasarkan pada 11 pilar, yaitu: (1) institusi; (2) stabilitas makroekonomi; (3) infrastruktur; (4) kesehatan; (5) pendidikan dasar; (6) pendidikan tinggi dan pendidikan seumur hidup; (7) efisiensi pasar tenaga kerja; (8) luas pasar; (9) ketersediaan teknologi; (10) kemudahan usaha; dan (11) inovasi.⁴⁰

C. APPLIED THEORY (AT)

1. Teori Hubungan Pengawasan

Ateng Syafrudin menyatakan pengawasan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁴¹ Secara umum ditinjau dari segi Hukum Administrasi Negara, pengawasan menurut pendapat Prajudi Atmosudirdjo⁴² diartikan sebagai proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Adapun menurut Sujamto⁴³ pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Stephen Robein⁴⁴ mendefinisikan pengawasan sebagai

The process of monitoring activities to ensure they are being

⁴⁰ Tim Penyusun, *Ibid*, hlm 32

⁴¹ Ateng Syafrudin, *Naskah Lepas Masalah-masalah Hukum Otonomi Daerah (Arti Pengawasan)*, (Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2003), hlm. 1.

⁴² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 81.

⁴³ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 19.

⁴⁴ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2009), hlm. 131.

accomplished as planned and correcting any significant deviations.

Secara bebas, maknanya adalah bahwa pengawasan merupakan suatu proses pengamatan terhadap suatu pekerjaan, untuk menjamin pekerjaan tersebut sesuai dengan yang direncanakan. Di dalamnya terdapat pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan). Apabila menurut Black's Law Dictionary,⁴⁵ definisi pengawasan adalah:

The direct or indirect power to direct the management and policies of a person or entity, whether through ownership of voting securities, by contact, or otherwise; the power of authority to manage, direct, or oversee (the principal exercised control over the agent), or to exercise power or influence over (the judge controlled the proceedings), to regulate or govern by law.

Maknanya adalah bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen. Pengawasan ditujukan untuk memastikan suatu pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan untuk pencapaian tujuan. Melalui pengawasan dapat dilakukan penilaian apakah suatu entitas telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku).⁴⁶

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonom yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum daerah dan

⁴⁵ Redaksi Berita Transparansi, "Pengertian Pengawasan Keuangan Daerah dan Jenis-Jenisnya Menurut Para Ahli", <http://beritatransparansi.com/pengertian-pengawasan-keuangan-daerah-dan-jenis-jenisnya-menurut-para-ahli/>, diakses 22 September 2022

⁴⁶ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, (St. Paul Minn: West, a Thomson Business, 2004), p. 353.

tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*), Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).

Peraturan daerah yang berlaku sebagai undang-undang bagi daerah, proses penyusunan maupun implementasinya perlu dipantau secara terus menerus untuk memberikan jaminan kepada publik bahwa semua ketentuan yang diatur dalam perda tersebut sudah mengikuti norma-norma/ kaidah-kaidah yang berlaku yaitu memenuhi persyaratan sebagai peraturan yang baik. Ateng Syafrudin⁴⁷ menyebutkan 3 (tiga) tujuan dari pelaksanaan pengawasan, berkenaan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan daerah, yakni;

- Untuk menjaga kewibawaan pemerintah daerah dan kepentingannya;
- Untuk menghindari atau mencegah penyalahgunaan wewenang;
- Untuk mencegah kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan negara atau daerah.

Kriteria-kriteria di atas penting untuk menjadi pertimbangan dalam melakukan pengawasan, sehingga tujuan dari kegiatan pengawasan tersebut dapat tercapai. Paling tidak tujuan pengawasan itu adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi. H. Bohari mengatakan bahwa agar hal-hal tersebut tercapai maka harus menjaga agar rencana itu dalam realisasinya tetap terarah pada tujuan yang telah ditentukan dan menjaga agar pelaksanaannya itu dijalankan sesuai

⁴⁷ *Ibid.*

dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. Selain itu, perlu juga menjaga agar tugas itu dijalankan berdaya guna sesuai dengan tujuan dan melakukan usaha-usaha untuk mengatasi hambatan, mengendalikan penyimpangan-penyimpangan, serta akibat-akibatnya.⁴⁸ Pengawasan dapat dibedakan menurut sifat/bentuk, tujuannya, ruang lingkungannya, dan metodenya. Beberapa macam pengertian pengawasan dapat diuraikan sebagai berikut.⁴⁹

Pengawasan menurut sifat/bentuk dan tujuannya dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu: pengawasan preventif, dan pengawasan represif/pengawasan detektif. *Pertama*, Pengawasan Preventif. Pengawasan preventif dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam konteks pemerintahan daerah, pengawasan preventif mempunyai tujuan mencegah penyimpangan yang terjadi di lapangan pemerintahan daerah. Bagir Manan berpendapat bahwa pengawasan preventif ini berkaitan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*).⁵⁰

Tujuan pengawasan preventif menurut Revrisond Baswir antara: mencegah terjadinya tindakan- tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan dan memberi pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif. Selain itu juga untuk menentukan sasaran dan tujuan yang akan dicapai dan menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.⁵¹ *Kedua*, Pengawasan

⁴⁸ H. Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers. 1995), hlm. 117-118.

⁴⁹ Elektison Somi, "Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia", Disertasi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2006), Tidak Dipublikasikan, hlm. 91-95.

⁵⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH), Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 154.

⁵¹ Kerja Sama Antara Pusat Studi Kajian Negarafakultas Hukum Universitas

Represif/Detektif. Prinsipnya, pengawasan dilaksanakan setelah dilakukannya tindakan yakni dengan membandingkan antara hal yang telah terjadi dengan hal yang direncanakan terjadi. Dalam hal pembentukan produk hukum daerah dan tindakan tertentu organ pemerintah daerah, pengawasan ini menurut Bagir Manan berupa wewenang pembatalan (*Verneitiging*) atau penangguhan (*schorsing*).⁵²

2. Teori Hubungan Administrasi

Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apa pun dapat dilaksanakan dengan baik.⁵³ Herbert A. Simon,⁵⁴ mendefinisikan administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Leonard D. White dalam Inu Kencana Syafie dkk.,⁵⁵ mendefinisikan administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil. Dwight Waldo,⁵⁶ mendefinisikan administrasi adalah suatu daya upaya yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi. Dimock & Dimock,⁵⁷ mengatakan bahwa suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Administrasi

Padjadjaran Bandung, "Penelitian Pola Hubungan Antara Pusat Dan Daerah", <https://www.scribd.com/doc/66370233/Pola-Hubungan-Antara-Pusat-Dan-Daerah-UNPAD>, diakses 22 September 2022

⁵² Bagir Manan, *loc.cit*.

⁵³ Muhammad, Pengantar Ilmu Administrasi Negara, Cetakan Pertama, (Lhokseumawe: Unimal Press, 2019), hlm 1.

⁵⁴ Herbert Simon A, *Administrative Behavior: Perilaku Administrasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2004, hlm 3.

⁵⁵ Kencana Inu Syafie, dkk, Ilmu Administrasi Publik. Jakarta: Rineka Cipta, 1999.

⁵⁶ Dwight Waldo, Pengantar Studi *Public Administration*: Terjemahan, Cemerlang, 1997.

⁵⁷ Dimock, Administrasi Negara: Terjemahan. Jakarta: Rineka Cipta, 1992, hlm 20.

juga mementingkan aspek-aspek konkrit dari metode-metode dan prosedur-prosedur manajemen.

Administrasi negara mempunyai tiga arti utama, yaitu:

1. Sebagai salah satu fungsi pemerintah
2. Sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) dari pemerintah,
3. Sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu.

Administrasi negara, terutama dipergunakan dalam arti yang kedua dan ketiga yang dapat didefinisikan sebagai keseluruhan dari struktur, unit organisasi, dan proses, yang di dalamnya terjadi keputusan-keputusan yang dinyatakan atau dianggap oleh negara sebagai mengikat semua pihak yang bersangkutan.⁵⁸

Dalam ilmu administrasi, administrasi berarti pimpinan dan pengendalian organisasi secara keseluruhan (*administration is the overall governance and control of an organization*).⁵⁹ Sehubungan dengan pengertian administrasi tersebut tampaknya mudah, tetapi dalam praktiknya sulit karena suatu Negara secara keseluruhan. Definisi atau rumusan tersebut tampaknya mudah, tetapi dalam praktiknya sulit karena suatu Negara besar seperti Negara Republik Indonesia mempunyai ribuan unit organisasi administrasi Negara yang besar atau kecil. Dengan perkataan lain terdapat ribuan administrator Negara, yang masing-masing menjalankan administrator Negara Republik Indonesia menurut kedudukan masing-masing di dalam kerangka Organisasi Negara Republik Indonesia. Kedudukan administrator tersebut bertingkat-tingkat. Ada administrator

⁵⁸ Muhammad, Op.Cit, hlm 15.

⁵⁹ Ibid.

yang menjadi kepala “holding” ada yang berkedudukan sebagai koordinator, ada yang berkedudukan sebagai kepala gabungan, ada yang berkedudukan sebagai kepala kantor besar membawahi berbagai kantor cabang.

Administrasi Negara, seperti telah diuraikan di atas, dijalankan oleh semua pejabat pemerintah (yang secara otomatis merangkap sebagai pejabat administrasi Negara) dan semua pejabat administrasi negara murni (yang tidak mempunyai wewenang pemerintahan). Setiap pejabat pemerintah memimpin suatu unit organisasi yang sangat kecil. Lebih rumit lagi, sistem organisasinya bermacam-macam, yakni :

- a. Sistem organisasi sentral, terdiri atas:
 - Organisasi sentral langsung
 - Organisasi dekonsentral
- b. Sistem organisasi desentral, terdiri atas :
 - Desentralisasi (otonomi) fungsional (otorita, dan sebagainya)
 - Desentralisasi teritorial
- c. Desentralisasi sosial (daerah I, daerah II) terdiri atas :
 - Tugas pembantuan
 - Otonomi penuh
- d. Sistem organisasi otonomi rural, desa

Dengan mengikuti kedudukan pemerintah, administrasi Negara pun bertingkat-tingkat. Pejabat pemerintah (dalam arti sempit) adalah pejabat Negara yang mempunyai wewenang politik Negara, artinya wewenang menetapkan peraturan atau ketentuan yang berlaku bagi masyarakat umum secara mengikat (mempunyai kekuatan undang-undang). Para pejabat tersebut mempunyai kekuasaan atau wewenang politik untuk kepentingan Negara. Peraturan atau ketentuan regulatif

dari seorang pejabat, administrasi Negara hanya mempunyai daya laku intern, artinya hanya berlaku terhadap pejabat-pejabat bawahannya, tidak berlaku terhadap warga masyarakat atau instansi luar karena seorang pejabat administrasi Negara tidak mempunyai kekuasaan atau wewenang politik, sehingga tidak boleh adu dengan kekuatan dengan warga masyarakat.

Salah satu teori negara demokratis modern menyatakan bahwa institusi-institusi demokrasi haruslah mempunyai *local foundation* (dasar lokal) sebagai kekuatan menghadapi perluasan kekuatan nasional. Keberadaan Pemerintah lokal dan demokrasi partisipasi politik akan bermakna jelas dengan peningkatan partisipasi lokal.⁶⁰ Argumen yang mendasarinya adalah semakin besar unit nasional, semakin banyak waktu yang dibutuhkan dalam membentuk koalisi politik dan berakibat semakin besar pula perbedaan antar kelompok dan individu. Pemerintah lokal lebih memungkinkan terjadinya partisipasi karena lebih memungkinkannya kontak personal baik secara langsung maupun melalui jaringan siapa mengenai siapa seperti dalam bentuk Negara Kota Yunani Kuno. Masalahnya skala kumpulan manusia untuk memobilisasi sumberdaya dalam mencapai tujuan ternyata lebih besar daripada ukuran partisipasi yang diberikan. Jawaban dilema diatas adalah pembagian pemerintahan dalam beberapa tingkatan atau pembentukan pemerintah lokal atau otonomi daerah.

Reformasi pemerintah pusat ke daerah dan reformasi pemerintah daerah bukan hanya pembentukan di bidang administrasi biasa, melainkan suatu restrukturisasi politik yang hakiki dari hubungan antara berbagai macam tingkatan

⁶⁰ Ibid, hlm 75.

pemerintah. Jawaban bagi reformasi ini adalah kemunculan konsep pemerintahan daerah yang mandiri dengan tiga rangkaian nilai-nilai penting yang terkandung dalam konsep itu yaitu: “kebebasan atau otonomi, demokrasi atau partisipasi dan efisiensi”.

Perkembangan politik lokal atau terwujudnya pemerintahan lokal menstimulasi terbentuknya globalisasi demokratisasi lokal yang ditandai dengan Pertama, hubungan lokal dengan negara asing ataupun lembaga keuangan internasional. Kedua, hubungan antarkota dalam hubungan antar negara yang berwujud gerakan *sister-city* (kota kembar). Kedua hubungan tersebut merupakan cerminan dari demokrasi partisipatif pemerintahan lokal yang melampaui batas nation state. Menjadi tugas pemerintah pusat untuk mengatur hubungan ini melalui kebijakan publik agar tidak menciptakan negara dalam negara.

3. Teori Hubungan Keuangan

Perumusan keuangan negara dapat ditinjau melalui pendekatan dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan.⁶¹ Dari sisi obyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dilihat dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek, keuangan negara meliputi keseluruhan pelaku yang terkait dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/ataudikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan

⁶¹ Paulian Y Amtiran dan Aldarine Molidya, “Pengelolaan Keuangan Negara”, *Journal Of Management (SME's)* Vol. 12, No.2, 2020, hlm 207.

Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sesuai asas *money follows function*, penyerahan kewenangan daerah juga dibarengi dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya dipegang oleh Pemerintah Pusat. Diharapkan Daerah mampu untuk melaksanakan segala urusannya sendiri sebab sumber-sumber pembiayaan juga sudah diserahkan. Jika mekanisme tersebut sudah terwujud maka cita-cita kemandirian Daerah dapat direalisasikan.

Menurut Bernard Dafflon,⁶² dalam mengeksplorasi tentang desentralisasi fiskal maka ada tiga hal utama yang patut diperhatikan. Pertama, asumsinya adalah bahwa daerah merupakan bagian utama yang akan memberikan pelayanan publik. Kedua, adanya hubungan yang kompleks antara daerah dengan pergerakan masyarakat. Ketiga, pembagian keuangan kepada masing-masing daerah dengan mempertimbangkan kebutuhan dan hubungan antara level pemerintah maupun hubungan dengan daerah lain. Oleh karena itu, dalam pengambilan kebijakan harus dipertimbangkan empat hal, yakni, pemerataan daya saing

⁶² Bernard Dafflon, *Fiscal Decentralization*, 2010.

daerah, pembagian dana antar pemerintah daerah, keadilan dan kesetaraan, serta pola pertanggungjawaban.

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintahan dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan tersebut. Tujuan utamanya adalah untuk mencapai perimbangan antara berbagai pembagian, disamping itu antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat sesuai. Intisari dari hubungan pusat-daerah adalah menyangkut pembagian kekuasaan; tentang hak mengambil keputusan mengenai anggaran pemerintah termasuk bagaimana memperoleh dan membelanjakannya. Hubungan tersebut mencerminkan tujuan politik yang mendasar karena perannya menentukan bobot kekuasaan yang dijalankan pemda dalam seluruh sistem pemerintahan dalam mana hubungan itu harus serasi (harmonis) dengan peranan yang dimainkan pemda yang bersangkutan.⁶³

Sumber-sumber pembiayaan yang diserahkan kepada Daerah nantinya akan dimanifestasikan lewat struktur PAD yang kuat. PAD inilah sumber pembiayaan yang memang benar-benar digali dari Daerah itu sendiri sehingga dapat mencerminkan kondisi riil Daerah. Jika nantinya struktur PAD sudah kuat, boleh dikatakan Daerah tersebut memiliki kemampuan pembiayaan yang juga kuat. Untuk itu tentu dibutuhkan suatu struktur industri yang mantap beserta obyek pajak dan retribusi yang taat. Sementara DAU dan berbagai bentuk transfer dari Pemerintah Pusat seyogyanya

⁶³ Rahmatullah, Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Makalah, Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik universitas Hasanuddin, hlm 19.

hanya bersifat pendukung bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Sebagai suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar Daerah secara adil dan proporsional, demokratis dan transparan, dengan tetap memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan Daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar Pemerintah Daerah.

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan bagian pengaturan yang tidak terpisahkan dari sistem Keuangan Negara, dan dimaksudkan untuk mengatur sistem pendanaan atas kewenangan pemerintahan yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugas bantukan kepada Daerah.

BAB III

PERKEMBANGAN HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

A. PENGATURAN IDEAL HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH SESUAI AMANAT YANG TERTUANG DALAM UNDANG- UNDANG NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, "*Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*". Gagasan Negara kesatuan sebagaimana dimaksud merupakan baian yang tidak terpisahkan dari ketentuan konstistusi (*incorporate in constitution*) termaktub di dalam Pembukaan (*Preambulle*) Undang-Undang Dasar. Selain daripada itu rumusan Pembukaan UUD sebagaimana dimaksud diilhami dari nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila.

Secara redaksional amanat Pembukaan UUD menyatakan: *Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.*

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam

suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pada pernyataan Alinea Ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud bisa kita ketemukan ruh daripada tujuan dibentuknya negara yang menganut paham cita Negara Persatuan dan Kesatuan. Berikut ini tim peneliti ilustrasikan kosepsi paradigmatik gagasan konstitusional tentang tujuan dan bentuk negara melalui ragaan sebagai berikut:

Bagan 2 Kerangka Konstitusional Ideologi, Tujuan dan Pilihan Bentuk Negara Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945



Sumber: bahan hukum sekunder, diolah 2022

1. Perkembangan Hubungan Pusat Dan Daerah Sebelum dan Setelah Amandemen UUD 1945

Bentuk negara kesatuan yang kita pilih dan kita pertahankan hingga saat ini secara historis telah mengalami pasang surut dan tantangan yang luar biasa sesaat setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia diproklamasikan oleh sang Proklamator-Soekarno Hatta. Sejarah dan tantangan atas kelahiran negara kesatuan Republik Indonesia tersebut tidak saja muncul dari dalam negeri akan tetapi juga dari luar negeri. Ditilik dari sudut historis bentuk

negarakesatuanyangkitapilihini tentu tidak terlepas dari pengalaman sejarah negara kerajaan yang pernah berjaya di masa lampau, yaitukerajaan Sriwijaya dan Majapahit. Kejayaan bekaskedua kerajaan nasional dimasa lampau tersebut setidaknya telahmemberikanpemahamanandinspirasi sejarah yang amat kuat akan pentingnya persatuan nasional dalam wadah negara.⁶⁴

Berdasarkan pada uraian sebelumnya bahwa terdapat relasi ideologis konstitusional antara sile ke-3 Pancasila dengan tujuan negara serta pilihan bentuk Negara. Sehubungan dengan hal tersebut berikut penulis identifikasi perbedaaan gagasan konstitusional pelaksanaan Hubungan Pusat dan Daerah sebelum dan sesudah dilakukannya amandemen terhadap UUD.

Tabel 1 Perbandingan Perkembangan Pengaturan Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD

No	Gagasan Hubungan Pusat dan Daerah sebelum Amandemen UUD 1945	Gagasan Hubungan Pusat dan Daerah sebelum Amandemen UUD 1945	Analisis/ Keterangan
1	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik.</p> <p>(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.</p> <p>(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***)</p> <p>(3) Negara Indonesia adalah negara hukum. ***)</p>	<p>Kedudukan Pembukaan UUD merupakan ruh bagi rumusan didalam batang tubuh UUD. Sehubungan dengan hal itu maka, perubahan mendasar hubungan antara Pusat dan Daerah pasca amandemen yaitu terkair dengan perubahan format supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi. Sedangkan pilihan</p>

⁶⁴Imam Ropii, 2015, *Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah (Konsepsi dan Dinamikanya)*, MAKSIGAMA JURNAL HUKUM Tahun 18 Nomor 1 periode Nov. 2015 hlm 40

No	Gagasan Hubungan Pusat dan Daerah sebelum Amandemen UUD 1945	Gagasan Hubungan Pusat dan Daerah sebelum Amandemen UUD 1945	Analisis/ Keterangan
			<p>bentuk negara kesatuan dengan sistem republik tetap dipertahankan untuk emmastikan bahwa Indonesia menolak ide negara federalistik dan sistem pemerintahan monarki.</p>
2	<p>Pasal 18 Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.</p>	<p>Pasal 18 (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **) (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **) (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki</p>	<p>Perkembangan paradigma pilihan bentuk Negara terjadi mankala sebelum amandemen UUD 1945 sistem pemerintahan negara dan pilihan bentuk negara tetap mempraktikkan model Negara kesatuan akan tetapi perbedaan mendasar ada pada asas penyelenggaraannya dari sentralisasi berubah menjadi desentralisasi yang melahirkan konsep otonomi daerah. Gagasan ini dipilih ebagai bentuk respon tuntutan reformasi yang menyatakan bahwa politik sentralisasi telah gagal membawa Indonesia pada zona pembangunan dan ksejahteraan.</p>

No	Gagasan Hubungan Pusat dan Daerah sebelum Amandemen UUD 1945	Gagasan Hubungan Pusat dan Daerah sebelum Amandemen UUD 1945	Analisis/ Keterangan
		<p>Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **)</p> <p>(4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. **)</p> <p>(5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)</p> <p>(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)</p> <p>(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan</p>	

No	Gagasan Hubungan Pusat dan Daerah sebelum Amandemen UUD 1945	Gagasan Hubungan Pusat dan Daerah sebelum Amandemen UUD 1945	Analisis/ Keterangan
		pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)	
		<p>Pasal 18A</p> <p>(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **)</p> <p>(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang- undang. **)</p>	
		<p>Pasal 18B</p> <p>(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan</p>	

No	Gagasan Hubungan Pusat dan Daerah sebelum Amandemen UUD 1945	Gagasan Hubungan Pusat dan Daerah sebelum Amandemen UUD 1945	Analisis/ Keterangan
		<p>daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang. **)</p> <p>(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. **)</p>	

Sumber: bahan hukum sekunder, diolah 2022

Berdasarkan tabel di atas, maka begitu strategis dan mendasarnya persoalan susunan negara ini, maka dalam konstitusi dilakukan melalui pembagian wilayah NKRI ini ke dalam daerah-daerah (provinsi dan kabupaten dan kota) yang memiliki pemerintahan sendiri untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya melalui asas desentralisasi disamping juga asas dekosentrasi sebagai salah satu karakterdari bentuk Negara kesatuan.

Penerapan asas desentralisasi ini merupakan tindaklanjut dari pembagian atas wilayah Indonesia tersebut. pembagian daerah-

daerah dan dibentuknya pemerintahan daerah akan melahirkan pemerintahan yang berposisi sebagai pemerintah pusat dan pemerintahan yang berposisi sebagai pemerintahan daerah. Konstelasi penyelenggaraan pemerintahan yang demikian akan melahirkan wewenang, hak dan kewajiban dan hubungan antar susunan pemerintahan. Dalam posisi/kedudukan yang demikian akan sangat rentan terjadinya tarik menarik kepentingan dan sangat mungkin terjadinya ketegangan (*spanning*) jika pola hubungan dan kedudukan yang dibangun kurang tepat dan kurang harmonis.

Pemahaman yang baik dan benar atas kedudukan, hak, wewenang serta kewajiban dalam hubungan pusat dan daerah akan memperkuat peneguhan dalam berbangsa dan bernegara melalui sikap saling menghargai dan menghormati keberagaman antar daerah dengan segala potensi dan kekurangan yang dimiliki. Kini rumah besar berupa Negara Kesatuan Republik Indonesia dan keluarga besar berupa bangsa itu harus dikelola secara benar sesuai dengan kaidah agama, konstitusi, hukum dan berbagai kearifan local yang telah diakui dan dijamin keberadaannya oleh Konstitusi.

Konsepsi bernegara dalam hal ini tujuan dan pilihan bentuk negara menjadi sangat penting mengingat istilah negara (*state*) dalam kebahasaan Italia disebut sebagai *Lo Stato* yang berasal dari bahasa Italia yang kemudian menjelma menjadi perkataan *Le 'Etat* dalam bahasa Perancis, *The State* dalam bahasa Inggris atau *Deer Staat* dalam bahasa Jerman dan *De Staat* dalam bahasa Belanda. Kata *Lo Stato* yang dalam bahasa Indonesia di terjemahkan menjadi Negara yang diartikan sebagai suatu sistem tugas-tugas atau fungsi-fungsi publik dan alat-alat perlengkapan yang teratur di dalam Wilayah (daerah) tertentu.⁶⁵

⁶⁵C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2010, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rineka Cipta hlm 6

Menurut Jimly Asshidiqie organisasi negara hadir dan diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Jika negara-bangsa yang didirikan disandarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan ditujukan kepada seluruh bangsa yang terdiri atas beragam suku, budaya, dan agama, maka mekanisme demokrasi menjadi satu-satunya pilihan dalam proses pembentukan kesepakatan bersama.

Dalam konsep demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat.⁶⁶ Dalam konteks tersebut gagasan kelahiran negara bangsa (*nation state*) merupakan fakta empiris kelahiran NKRI yang sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.

Mengacu pada uraian diatas terdapat perbedaan antara teori negara dan teori bernegara. Sebagaimana diutarakan oleh Azhari menjelaskan bahwa:⁶⁷

“Teori negara yang menjadi titik pusat pembahasannya ialah masalah wibawa, kekuasaan dari pemerintah, membahas negara sebagai suatu struktur kekuasaan, mungapa seseorang atau misalnya teori tentang pembenaran kekuasaan negara (rechtsvaardiging theorie), teori kekuasaan (Machten theorie), dan lain-lain. (dalam konteks ini pada waktu membahas teori negara lebih melihat negara dari sudut hukum). Sementara itu teori bernegara lebih memusatkan perhatian pada wadah pengorganisasian diri dari suatu masyarakat paguyuban bangsa. Negara dianggap sebagai wadah perwujudan tempat masyarakat bangsa mengorganisasikan dirinya, Jellinek menamakan teori bernegara ini sebagai Staatbildung theorie.(dalam konteks ini pada waktu membahas teori negara lebih melihat negara dari sudut sosiologis dan filsafat)”

⁶⁶Jimly, Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press hlm 257

⁶⁷ Azhari, *Teori Bernegara Bangsa Indonesia* di kutip Ulang oleh Isrok, 2011, *Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan*, Malang: Pidato Pengukuhan Guru Besar Bidang HTN FH Universitas Brawijaya, 2011, hlm 4-5

Berdasarkan pendapat di atas maka berdasarkan teori yang ada sebagaimana diutarakan oleh Padmo Wahyono, mengutip Soepomo teori bernegara Indonesia harus bersumber pada alam dan budaya bangsa atau suasana kebatinan bangsa Indonesia. Cara pandang bernegara sebagaimana dimaksud dapat di tinjau dari:⁶⁸

- a. cara pandang individualistik, berdasarkan teori perjanjian masyarakat (Thomas Hobbes, John Locke, dan JJ. Rousseau) yang memandang negara sebagai status hukum (*state*) suatu masyarakat hukum (*legal society*) sebagai hasil perjanjian masyarakat (*social contral*).
- b. cara pandang sosialis komunis, berdasarkan teori kelas (Karl Marx, Engels dan Lenin) bahwa negara adalah alat bagi mereka yang ekonominya kuat menekan ekonomi yang lemah. Perihal penekanan inilah yang melahirkan gagasan hegemoni negara. Sebagaimana diutarakan oleh Jimly Asshidique⁶⁹ bahwa dasar ideologi yang dikembangkan dari pemikiran Karl Marx yang dilanjutkan oleh Vladimir Ilianov Lenin ini berisi sistem berpikir mulai dari tataran nilai dan prinsip dasar dan dikembangkan hingga praktis operasional dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- c. cara pandang integralistik, berdasarkan kesatuan organis (Hegel, Adam Muller, Spinoza) menurut Soepomo cara pandang ini berpotensi menimbulkan negara kekuasaan. Menurut pikiran ini negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala

⁶⁸Padmo Wahyono, dalam Isrok, 2011, *Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan*, Op.Cit hlm 12-13

⁶⁹Jimly Asshidique, Ibid

anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis.⁷⁰

Sehubungan dengan penjelasan di atas, maka makna integralistik yang diperkenalkan oleh Soepomo pada saat mengucapkan pidato dihadapan BPUPKI, sebagai berikut:

“Yang terpenting dalam Negara yang berdasar aliran pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya. Negara tidak memihak kepada suatu golongan yang kuat, atau paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa seluruhnya sebagai persatuan yang tak dapat dipisah-pisahkan”.

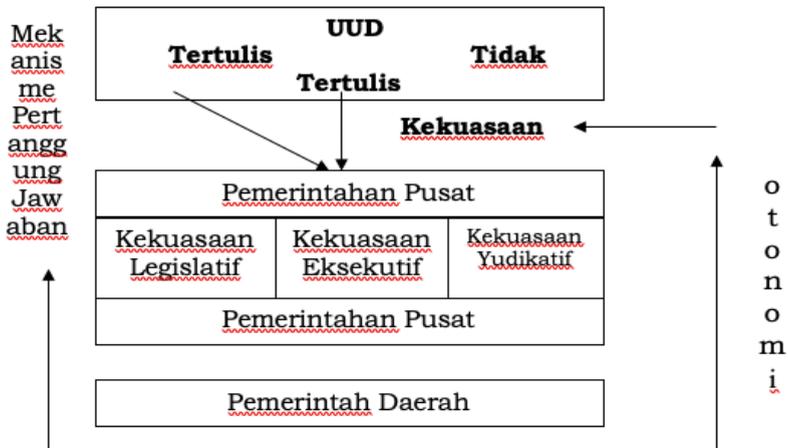
Dari sudut sejarah hukum ketatanegaraan Indonesia teori integralistik ini dipandang cocok dengan sifat dan corak masyarakat Indonesia. Hal ini terungkap dalam kalimatnya, sebagai berikut:

“... jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat indonesia, maka negara kita harus berdasar atas pikiran (staatidee) negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongan dalam lapangan apapun.”

Dalam konteks pemahaman ketatanegaraan pola pemerintahan di Indonesia mengikuti perkembangan teori Negara dan pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Konsep Negara Kesatuan memperlihatkan pola Negara kesatuan yang kemudian membentuk dan membagi wilayah dan kewenangannya kepada daerah-daerah. Karenanya, konteks Negara Kesatuan membuat pola kekuasaan Negara berada pada Pusat lalu kemudian akan di bagi ke daerah-daerah. Berikut ini penulis paparkan skema sistem *unitarisme* melalui ragaan sebagai berikut:

Bagan 3 Skema Kesatuan/Unitarisme

⁷⁰Soepomo, Pidato pada tanggal 31-5-1945. Dalam Rapat Badan Penyelidik Untuk Persiapan Indonesia Merdeka, di Gedung Chuoo Sangi-in di Jakarta, *Forum Keadilan* No. 22, hlm.25.



Sumber: bahan hukum sekunder, diolah 2022

Berdasarkan skema di atas maka, bentuk dan susunan negara yang dipilih oleh bangsa Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary state*), yang berpemerintahan (*regeringsform*) republik dan berkedaulatan rakyat (*democratic state*).⁷¹ Untuk itu maka kerangka kerja (*frame work*) bernegara sesuai dengan cita negara tersebut disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar (*written constitution*) berdasarkan ketuhanan, kemanusiaan, persatuan Indonesia, dan kerakyatan, serta keadilan sosial, yang kemudian disebut Pancasila. Hal demikian terekam dalam Pembukaan UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan,

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab,

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, ibid hlm 75.

Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka Indonesia sebagai negara-bangsa (*nation state*), sesungguhnya terbentuk dengan latar belakang kemanusiaan dan keadilan dan bertujuan untuk mewujudkan hal-hal terkait dengan kemanusiaan dan keadilan, yang dalam elaborasinya adalah perlindungan, kesejahteraan, kecerdasan, dan berpartisipasi dalam mewujudkan ketertiban dan perdamaian dunia.

2. Perkembangan Regulasi Di Bidang Hubungan Pusat Dan Daerah

Bentuk negara kesatuan yang dipilih dan dipertahankan hingga saat ini secara historis telah mengalami pasang surut dan tantangan yang luar biasa sesaat setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia diproklamasikan oleh sang duo Proklamator Soekarno Hatta. Sejarah dan tantangan atas kelahiran negara kesatuan Republik Indonesia tersebut tidak saja muncul dari dalam negeri akan tetapi juga dari luar negeri. bentuk negara kesatuan juga merupakan salah satu hasil pemikiran keras dan mendalam dari para pendiri republik tercinta ini.⁷² Kini bangunan 2 Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Ketentuan ini merupakan bukti bahwa bentuk negara kesatuan telah melewati proses yang mendalam saat pembentukan konstitusi. Dalam amandemen sama sekali tidak disentuh dan bahkan diperkuat sebagai wujud dari komitmen untuk negara kesatuan Republik Indonesia yang berdiri kokoh diantara berbagai negara di dunia akan terus dipertahankan dan sekaligus menjadi komitmen seluruh komponen anak bangsa

⁷² Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.

Indonesia. Puncaknya bentuk negara kesatuan merupakan pilihan yang sudah final, yang selanjutnya memikirkan bagaimana membangun tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang mengarah pada penguatan dari bentuk Negara tersebut. Mengingat luasnya wilayah dan Kondisi geografis negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari beribu ribu pulau besar dan kecil, jumlah penduduk yang besar dan dengan ribuan etnik suku, bahasa, budaya yang multikultural merupakan kekayaan yang amat mahal yang tidak dapat terbeli dengan apapun karena juga sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Sistem pemerintahan yang demokratis dengan tetap menghormati corak dan hak-hak asli masyarakat tidaklah mungkin dilakukan dengan system pemerintahan yang sentralistis.⁷³

Dalam perspektif penyelenggaraan pemerintahan, kondisi tersebut tentu sangat mustahil jika penyelenggaraan urusan pemerintahan hanya ditangani oleh pemerintah pusat saja dapat berjalan secara merata, adil dan demokratis. Kondisi geografis wilayah negara yang demikian tentu akan sangat tepat jika negara kesatuan ini kemudian dibagi-bagi menjadi daerah-daerah besar (provinsi) dan daerah provinsi dibagi-bagi lagi ke dalam daerah kabupaten dan kota untuk disertai urusan pemerintahan tertentu yang dikenal dengan otonomi daerah dengan sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18, yang menjadi sumber utama dalam penyelenggaraan otonomi dapat dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan tingkat daerah. Moh. Hatta tahun 1932 yakni 13 tahun sebelum Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan- menulis, bahwa hak

⁷³ Hestu Cipto Handoyo, Otonomi Daerah Titik Berat otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah (Pokok-pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah). Universitas Atmajaya : Yogyakarta, 1998. hal.16

menentukan nasib sendiri terdapat juga di kota, dan desa. Kota, desa atau daerah akan mendapat otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut Moh. Hatta, keperluan memberikan otonomi dan tugas pembantuan kepada kota, desa, atau daerah yaitu dalam rangka melaksanakannya dasar kedaulatan rakyat dan keperluan setempat yang berlain.⁷⁴ Mengenai tugas pembantuan Moh. Hatta masih mempergunakan istilah *zelfbestuur*-istilah lama yang dipergunakan sebelum van Vollenhoven memperkenalkan istilah *medebewind*. Pemikiran untuk memberikan otonomi kepada daerah kemudian dibicarakan pada saat penyusunan UUD 1945, walaupun tidak nampak perdebatan-perdebatan mengenai hal itu. Sepanjang yang diketemukan dalam buku Muh. Yamin, (Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945) dapatlah dikatakan bahwa Yaminlah yang paling terdahulu membicarakan mengenai pemerintahan daerah bahkan mengajukan rumusan dalam satu naskah Undang-Undang Dasar. Untuk dapat mengetahui pembicaraan tersebut, di bawah ini akan dikutip berbagai pernyataan baik di Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), maupun di Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengenai pemerintahan daerah. Dalam pembicaraan tanggal 29 Mei 1945 (BPUPKI), Yamin mengutarakan:

"Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bahwa".⁸ "Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja". Pada pembicaraan 29 Mei 1945 tersebut, Yamin juga melampirkan rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah dan berbunyi:
"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan

⁷⁴ Dalam Buku Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 karangan Dr. Bagir Manana SH, m. MXL, UNSIKA, halaman 9.

Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Adanya naskah Undang-Undang Dasar yang dipersiapkan Yamin, diakui oleh Soekarno selaku Ketua Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, dan dijadikan Soekarno sebagai salah satu dasar untuk meminta Yamin duduk dalam Panitia Perancang Undang-Undang Dasar. Permintaan ini yang diajukan oleh Soekarno pada saat pembentukan Panitia Perancang Undang-Undang Dasar ditolak oleh Radjiman selaku Ketua BPUPKI. Setelah penolakan yang terjadi, diakan rapat dan dengar pendapat dari Supomo, Amir, Ratulangi dalam pemahaman dasar dasar secara tepat tentang Pemerintah Daerah dalam UUD Tahun 1945. Dasar dasar itu adalah :

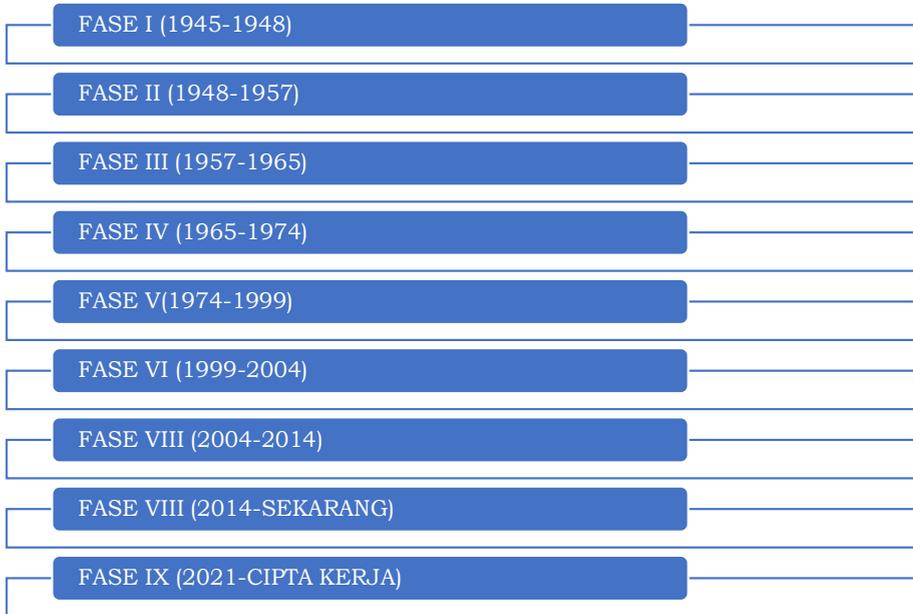
1. Pertama: Pemerintahan daerah merupakan susunan pemerintahan dalam negara kesatuan Republik Indonesia.
2. Kedua : Pemerintahan daerah yang dikehendaki adalah pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (daerah otonom). Dengan perkataan lain, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur mengenai daerah otonom.
3. Ketiga: Pemerintahan daerah tersusun dari sebanyak-banyaknya dua tingkat. Desa (dan satuan semacam desa) merupakan satuan pemerintahan dibawah. Dengan demikian, menjadi nyata bahwa pemerintahan desa merupakan kesatuan yang integral dalam susunan pemerintahan daerah.
4. Keempat: Pemerintahaan daerah disusun dengan memperhatikan hak- hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa yaitu desa (dan satuan semacam desa)

dan satuan pemerintahan asli lainnya (zelfbesturende landschappen) yang kemudian disebut swapraja.

5. Kelima: Pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan otonomi seluas-luasnya

Ketentuan dalam Pasal 18 UUD Tahun 1945 sebagai dasar pembentukan pemerintahan daerah telah menegaskan bahwa dasar permusyawaratan juga diadakan pada tingkat daerah. Dengan demikian, permusyawaratan/perwakilan tidak hanya terdapat pada pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga pada pemerintahan tingkat daerah, dengan kata lain konstitusi UUD Tahun 1945 dalam Pasal 18 menentukan bahwa pemerintahan daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan. Jika dilihat secara historical, Rezim Pemerintah Daerah dari awal kemerdekaan samapi dengan saat ini di bagi menjadi IX Fase yang dapat dilihat pada alur berikut ini :

Bagan 4 Fase Pemerintahan Daerah



Sumber : Modifikasi dari buku karangan Prof. Dr. H. Andi Pangerang

Dari awal kemerdekaan sampai saat ini pemerintah daerah mengalami IX fase naik turun pemerintahan. Hal ini karena pengaturan yang sangat dinamis mengenai Pemerintah Daerah. Setiap fase pemerintahan daerah memiliki bentuk dan susunan yang berbeda-beda berdasarkan aturan umum yang ditetapkan melalui undang-undang. Fase I⁷⁵ yakni pada tahun 1945-1948 yang dimana belum terdapat pengaturan mengenai pemerintahan daerah secara khusus. Aturan yang digunakan adalah aturan yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Selain itu digunakan pula aturan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari oleh Komite Nasional Daerah (KND) dan juga

⁷⁵ Prof. Dr. H. Andi Pangerang Moenta., SH., MH, H. Syafaat Anugrah Pradana., SH MH, Pokok pokok Pemerintah Daerah, Rajawali Press, Depok, Hal5

berdasarkan pada ketentuan UUD Tahun 1945 yang telah ditetapkan itu, khususnya Pasal 18 (berbunyi "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa" yang akan menjadi dasar dalam pengaturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia.

Pada fase II⁷⁶ yakni pada tahun 1948-1957 sudah ditetapkan peraturan yang mengatur mengenai Pemerintah Daerah yakni pada Undang-Undang Pokok No 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang ini adalah undang-undang pertama kalinya yang mengatur susunan dan kedudukan pemerintahan daerah di Indonesia. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah otonomi yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Daerah otonom khusus yang diberi nomenklatur "Daerah Istimewa" adalah daerah kerajaan/kesultanan dengan kedudukan *zelfbesturende landschappen/kooti*/daerah swapraja yang telah ada sebelum Indonesia merdeka dan masih dikuasai oleh dinasti pemerintahannya. Masing-masing daerah berotonomi tersebut memiliki tiga tingkatan dan nomenklatur yang berbeda-beda yaitu Tingkat daerah Otonom Tingkat I, Tingkat daerah Otonom Tingkat II, dan Tingkat daerah Otonom Tingkat III.

Pada Fase III⁷⁷ pada tahun 1957-1965 diberlakukan Undang Undang No 1 Tahun 1957 tentang Pokok Pokok Pemerintah Daerah. UU ini menggantikan UU No. 22 Tahun 1948 dan UU NIT No. 44 Tahun 1950, secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa yang disebut daerah swatantra dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah

⁷⁶ Ibid

⁷⁷ Ibid

istimewa. Sistem otonomi yang dianut UU No. 1 Tahun 1957 memperkenalkan konsep yang berbeda dengan UU No. 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 yaitu sistem otonomi riil, yang dalam penjelasan umumnya disebut "sistem rumah tangga nyata". Untuk mendalami latar belakang lahirnya konsep otonomi ini memang tidak terlepas dari ketentuan Pasal 131 UUDS 1950 yang berbunyi:

1. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara;
2. Kepala daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri;
3. Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah igaditangganya.

Perubahan bentuk pemerintahan daerah dilakukan pada 1959 dan 1960 karena menyesuaikan dengan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang didasari pada berlakunya kembali UUD Tahun 1945 berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Penyesuaian pada tahun 1959 dilaksanakan dengan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959.

Selanjutnya pada Fase IV⁷⁸ pada tahun 1965 sampai 1974 diberlakukan undang undang nomor 18 tahun 1965 tentang pokok pokok pemerintah daerah yang menggantikan rezim UU No. 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960. Menurut UU ini secara umum Indonesia hanya mengenal satu jenis daerah otonomi. Daerah

⁷⁸ Ibid

otonomi tersebut dibagi menjadi tiga tingkatan daerah. Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "pemerintah daerah". Pemerintah daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah-tangga daerahnya di mana pemerintahan lokal terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) dan Kepala Daerah dibantu Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian (Eksekutif).

Fase V⁷⁹ adalah fase pemerintah daerah pada tahun 1974 sampai 1999, dimana pada masa ini berlaku UU no 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok pemerintah daerah yang menggantikan UU 18 Tahun 1965 dikarenakan tidak dapat diterapkan. Fase ini dalam menyelenggarakan pemerintah daerah dibentuk suatu sekretariat dan perangkat daerah dan dinas-dinas daerah

Fase VI⁸⁰ pada tahun 1999-2004, Pada fase ini berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1974. UU ini menyatukan daerah otonom dengan mengakui kekhususan yang ada pada tiga daerah yaitu Aceh, Jakarta, dan Yogyakarta dan satu tingkat wilayah Administratif. Terdapat 3 (tiga) jenis daerah otonom pada periode ini yaitu daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota. Ketiga jenis daerah tersebut berkedudukan setara dalam artian tidak ada hierarki daerah otonom.

Fase VII⁸¹ pada tahun 2004-2014, pada fase ini berlaku UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU ini Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Pemberlakuan UU No. 12 Tahun 2008

⁷⁹ Ibid

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Ibid

tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebabkan karena beberapa hal yang menjadi pertimbangan guna mewujudkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:

1. Penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintah daerah telah terjadi perubahan terutama setelah putusan Mahkamah Konstitusi tentang calon perseorangan;
2. Undang-undang sebelumnya belum mengatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya; dan
3. Undang-undang sebelumnya belum mengatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

Fase VIII⁸² pada tahun 2014 sampai sekarang, berlaku UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2008 karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Perubahan secara signifikan terhadap undang-undang pemerintahan daerah dewasa ini bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem negara Kesatuan Republik

⁸² Ibid

Indonesia. Perwujudan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah juga menjadi pertimbangan dalam perubahan undang-undang ini di mana perlu peningkatan mengenai aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Fase IX pada tahun 2021 sampai sekarang, kedudukan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah masih memiliki kedudukan, namun pada beberapa pasal tertentu dalam UU 23 Tahun 2014 telah diubah dengan terbitnya UU 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja. Undang-undang Cipta Kerja menempatkan wewenang pemerintah daerah di bawah presiden dalam melaksanakan atau membentuk peraturan undang-undang. Kini presiden mengambil alih kewenangan yang sebelumnya milik pemda. Pasal 174 UU Cipta Kerja menambahkan satu aturan soal hubungan pemerintah pusat dan daerah. Pasal ini mengatur kewenangan pemerintah daerah hanya sebagai bagian dari kewenangan presiden.

Berdasarkan pada analisa di atas mengenai sejarah perkembangan terhadap pemerintah daerah, dapat di lihat dan dinilai mengenai pemberian kewenangan terhadap pemerintah daerah oleh pemerintah pusat, yang awalnya bersifat sentralistik menjadi desentralisasi. Jika dilihat dari tinjauan kewenangan. Dimulai pada pasal 18 UUD NRI 1945 hingga Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu kewenangan pemerintahan daerah menurut pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI 1945 adalah kewenangan mengatur daerahnya sendiri sesuai dengan ketentuan undang-undang (otonom). Adapun

kewenangan itu sendiri lahir atau diperoleh yang terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu atribusi, mandat, dan delegasi.⁸³

a. Atribusi

Atribusi adalah Pemberian kewenangan kepada badan/lembaga/pejabat negara tertentu yang diberikan oleh pembentuk UUD maupun pembentuk UU. Dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut.⁸⁴ Sehingga dapat dikatakan bahwa atribusi merupakan kewenangan baru yang diberikan/berasal langsung dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan atribusi biasanya diberikan oleh UUD dalam bentuk pembagian kekuasaan negara. Contoh, Keuangan pusat yang diberikan ke daerah sehingga menjadi urusan daerah untuk mengelola.

b. Delegasi

Delegasi adalah Pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau pejabat Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi tentu harus didahului dengan adanya atribusi wewenang.⁸⁵ sehingga dapat diartikan bahwa delegasi kewenangan merupakan pelimpahan atau penyerahan kewenangan yang telah ada dari badan/lembaga/pejabat negara kepada badan/lembaga/pejabat negara lain.

c. Mandat

Mandat merupakan bentuk pelimpahan kekuasaan, tapi tidak sama dengan delegasi, karena mandataris (penerima mandat) dalam melaksanakan tugasnya tidak bertindak atas

⁸³ Lutfi Efendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang, 2004. Hal 79

⁸⁴ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012. Hal. 89

+⁸⁵ *Ibid.*

nama diri sendiri, akan tetapi atas nama si pemberi kuasa, karenanya yang bertanggung jawab adalah pemberi kuasa. Kewenangan mandate terdapat dalam hubungan rutin atasan bawahan, kecuali memang dilarang secara tegas. Untuk mengetahui secara tepat bentuk perbuatan pemerintahan yang dilakukan atas dasar wewenang mandat dapat dilihat dari tanda atas nama (a.n) ataupun tanda untuk beliau (u.b).⁸⁶

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, definisi otonomi daerah sebagai berikut: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”⁸⁷

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku.⁸⁸ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut: “Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi

⁸⁶ Lutfi Effendi *Op. Cit.* Hal 78

⁸⁷Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

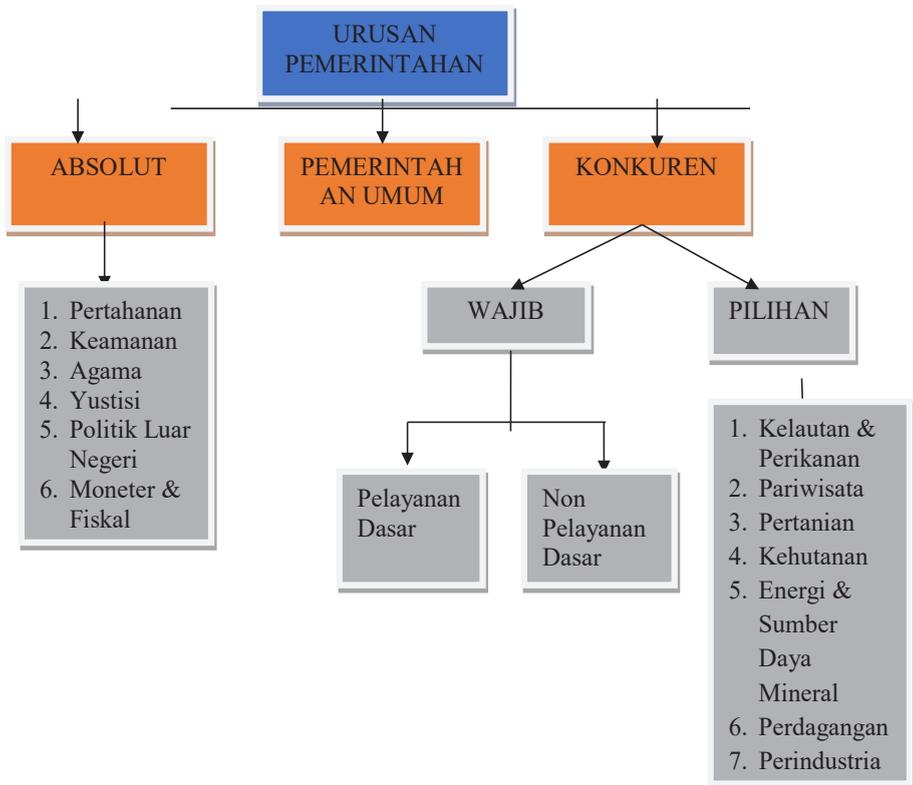
⁸⁸Hanif Nurcholis, 2007, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta, hlm 30.

masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Contoh daerah otonom (*local self-government*) adalah kabupaten dan kota.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kabupaten dan kota berdasarkan asas desentralisasi. Dengan digunakannya asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, maka kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh.⁸⁹ Dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya. Menitik berat pada hal tersebut, berikut ini pembagian urusan kewenangan pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

⁸⁹Ibid, hlm 29.

Bagan 5 Pembagian Urusan Pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014



Sumber: bahan hukum sekunder, diolah 2022

Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama baik setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap level pemerintahan, dengan adanya dasar kewenangan yang sah. Cara memperoleh kewenangan tersebut juga menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Sebagai contoh, pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagian level pemerintahan yang bersifat nasional, regional, dan local. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut,

pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren.

3. Format Ideal Hubungan Pusat Dan Daerah Di Masa Depan

Hubungan pemerintah pusat dan daerah oleh Clarke dan Stewart dikonsepsikan dalam tiga bentuk hubungan sebagai berikut:⁹⁰

a. *The relative autonomy model.*

Dalam model relative autonomi pemerintah pusat memberikan kebebasan/kewenangan bertindak yang lebih besar kepada daerah dalam kerangka tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan pemberian kewenangan dan kebebasan melalui peraturan perundang-undangan tersebut pemerintah daerah menjadi lebih leluasa dalam bertindak. Dalam kondisi yang demikian daerah akan memiliki keleluasaan dalam mengatur dan mengurus urusan yang menjadi wewenangnya.

⁹⁰ Jazim Hamidi, Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah (slide), Seminar Nasional dan Refleksi Akhir Tahun 2009, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN) Jawa Timur, Hotel Panorama- Jember 27 - 29 Desember 2009. Dikutip oleh Imam Ropi'I, *Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Dalam Otonomi Daerah (Konsepsi Dan Dinamikanya)*, MAKSIGAMA JURNAL HUKUM Tahun 18 Nomor 1 periode Nov. 201, hlm 44, lihat juga Gregory Albo dan Jane Jenso, *A Contested Concept: The Relative Autonomy of the State*, diakses di <https://www.yorku.ca/albo/docs/1989/A%20Contested%20Concept.pdf>, diakses pada 19 November 2022.

b. *The agency model.*

Dalam model *agency* ini di mana daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti, sehingga daerah hanya sebagai agen (penyalur/pelaksana saja) dari pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Keberadaan pemerintah daerah tak lebih sebagai perangkat dari pemerintah pusat yang hanya berperan sebagai perangkat yang harus dengan patuh melaksanakan kebijakan pemerintah pusat.

c. *The interaction model.*

Dalam model *interaction* ini, keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Jika interaksi yang dibangun antara pusat dan daerah berjalan dengan baik dan dapat saling mengisi maka kepercayaan pemerintah pusat terhadap daerah akan semakin besar dan luas demikian juga sebaliknya jika interaksi antara pusat dan daerah tidak baik maka akan sangat berpengaruh terhadap kepercayaan pusat terhadap daerah.

Melalui pandangan Clarke dan Stewart diatas, apabila melihat kondisi eksisting Indonesia upaya mencari titik temu dan desain ideal hubungan Pusat-Daerah telah terjalin sejak tahun 1903 melalui *Desentralitaie Wet* 1903 yang kemudian dilanjutkan dengan beberapa peraturan Perundang-Undangan dengan latar belakang pengundangan sebagai berikut:

Tabel 2 Perbandingan Latar Belakang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berkaitan dengan Otonomi Daerah

No	Peraturan	Karakter	Bentuk Hubungan	Latar Belakang
1.	Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah;	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>interaction model</i>	<i>Merupakan aturan pertama dan bersifat sementara dalam mendesan bentuk dan sistem administrasi ketatanegaraa n di Indonesia.</i>
2.	Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>interaction model</i>	<i>Desain pertama Otonomi Daerah dengan pertimbangan agar Pemerintahan daerah yang dapat memenuhi harapan rakyat, bersifat “collegial” berdasarkan kedaulatan</i>

No	Peraturan	Karakter	Bentuk Hubungan	Latar Belakang
	Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;			<i>rakyat (demokrasi) dengan ditentukan batas-batas kekuasaannya .</i>
3.	Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>The agency model</i>	<i>Pembaharuan desain ketatanegaraan terhadap Pemerintah daerah, penegasan bahwa Urusan Pusat adalah urusan yang bersifat “Umum” dan tidak dijabarkan dalam Undang-Undang.</i>
4.	Dekrit Presiden Nomor 6 tahun 1959 tentang	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>The agency model</i>	<i>Penegasan untuk Menyusun kembali bentuk dan susunan serta</i>

No	Peraturan	Karakter	Bentuk Hubungan	Latar Belakang
	Pemerintah Daerah;			<i>kekuasaan, tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah.</i>
5.	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;	Desain lanjutan (mempertimbangkan desain hubungan Pemerintah Pusat-Daerah dalam Peraturan sebelumnya)	<i>interaction model</i>	<i>Pembaharuan desain Pemerintahan Daerah sesuai dengan manifestasi politik NKRI yang dicantumkan dalam GBHN dan Dekrit Presiden 1959 agar Daerah-Daerah dapat berswadaya dan berswasembada.</i>
6.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>The agency model</i>	<i>Penyeragaman dan penertiban kedudukan Pemerintah Daerah dalam rangka</i>

No	Peraturan	Karakter	Bentuk Hubungan	Latar Belakang
	Pokok Pemerintahan di Daerah;			<i>pelaksanaan pembangunan Negara dan stabilitas Politik.</i>
7.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>The relative autonomy model</i>	<i>Perubahan Desain Pemerintah Daerah yang menekankan terhadap prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.</i>
8.	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan	Desain Lanjutan (tidak mendekonstruksi, justru cenderung <i>upgrade</i> /melakukan pembaharuan terhadap desain	<i>The relative autonomy model</i>	<i>Peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu</i>

No	Peraturan	Karakter	Bentuk Hubungan	Latar Belakang
		hubungan Pemerintah Pusat-Daerah dalam Peraturan sebelumnya)		<i>ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar-susunan pemerintahan dan antar-pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global.</i>
9.	Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.	Desain Lanjutan (tidak mendekonstruksi, justru cenderung <i>upgrade/</i> melakukan pembaharuan terhadap desain hubungan Pemerintah Pusat-Daerah	<i>The relative autonomy model</i>	bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan

No	Peraturan	Karakter	Bentuk Hubungan	Latar Belakang
		dalam Peraturan sebelumnya)		antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global.

Sumber: bahan hukum primer, diolah 2022

Pasang surut model hubungan antara Pusat-Daerah dalam bingkai Pemerintahan Daerah sebagaimana terlihat dalam berbagai perubahan Peraturan terkait kemudian menemui resep bakunya sejak 1999 yang kemudian dilanjutkan oleh 2004 dimana Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi titik awal dalam perancangannya diannulir oleh aksioma “fiskal”, sehingga mengedepankan prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kondisi ini menggambarkan bahwa keberadaan Pemerintahan Daerah merupakan fondasi yang sama pentingnya dengan keberadaan pemerintah pusat itu sendiri dalam upaya mencapai tujuan pembangunan yaitu mengembangkan potensi alam dan tatanan sosial serta membangun kesejahteraan masyarakat.

Konsekuensinya, setelah *seperempat* abad merespon Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku selama 25 tahun dan tumbanganya rezim orde baru, maka

pemerintahan sekali lagi mereset titik temu aspek-aspek karakter dan potensi daerah melalui pencabutan Undang-Undang tersebut dan menggantinya dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Apabila dilihat dari sejarah perjalanan panjang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan perkembangan hukum untuk mendukung otonomi daerah, maka perlu dilakukan perubahan terhadap undang-undang pemerintahan daerah tersebut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan pada tanggal 7 Mei Tahun 1999 dengan Lembaran Negara nomor 60 Tahun 1999, dan secara yuridis formal penyelenggaraan otonomi daerah dapat diharapkan sesuai dengan amanat kontitusi negara kita yaitu dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁹¹ Sejak dinaungkan konsep Otonomi Daerah dan penekanan terhadap Desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Indonesia mengenal istilah “Desentralisasi Fiskal” sebagai instrument yang digunakan oleh pemerintah dalam mengelola pembangunan guna mendorong perbaikan pelayanan masyarakat dan peningkatan perekonomian daerah maupun nasional.

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dengan karakteristik pembaharuan (upgrade/modifikasi) semula dikenalkan pada era 1970an⁹² secara setengah-setengah kemudian dipertegas pada tahun 2001 ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan mempertimbangkan perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan

⁹¹ Amiruddin, dkk, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hlm xvii. Afif Syarif, *Op. Cit.*, hlm 48.

⁹² Kuncoro, Kuncoro, Mudrajad, *Desentralisasi Fiskal di Indonesia - Dilema Otonomi dan Ketergantungan*. Priza No.4 Tahun XXIV, 1995, hlm 4

penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih luas, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengalami dua kali perubahan, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang menandai awal reformasi desentralisasi fiskal baru sekali mengalami perubahan, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, setelah melalui analisis dan pertimbangan yang cermat, Rancangan Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (RUU HKPD) yang merupakan revisi atas Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 7 Desember 2021.

Rekam jejak kondisi desentralisasi fiskal sejak tahun 2001, Pemerintah telah meningkatkan dana transfer dalam APBN dengan sangat signifikan yaitu 145,06% dari Rp33,07 triliun (2000) menjadi Rp81,05 triliun (2001). Dalam dua dekade, jumlah dana transfer terus meningkat dari Rp81,05 triliun (2001) menjadi Rp812,97 triliun (2019) dan sedikit menurun di tahun 2020 menjadi Rp762,54 triliun sebagai dampak pandemi Covid-19. Melalui dana transfer diharapkan dapat mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah (kesenjangan vertikal) dan antarpemerintah daerah (kesenjangan horizontal) untuk mengakselerasi pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dana transfer dari APBN kemudian menjadi sumber utama pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang selama dua dekade porsinya rata-rata sebesar 66,81% dari total pendapatan daerah. Selain itu, peran PAD sebagai sumber pendapatan APBD terus meningkat yang ditunjukkan

dengan peningkatan rasio PAD terhadap total pendapatan daerah dari 14,69% (2001) menjadi 23,67% (2020).⁹³

Namun sayangnya, anekdot terhadap Fiskalisasi yang ada di Indonesia tidak dapat mengubah paradigma “Jawa” sentris. Kemandirian fiskal merupakan indikator utama dalam mengukur kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai sendiri kegiatan pemerintahan daerah, tanpa tergantung bantuan dari luar, termasuk dari pemerintah pusat. Dengan indikator ini dapat diketahui kondisi ketidakseimbangan fiskal vertikal (*fiscal vertical imbalance*) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam kerangka desentralisasi fiskal, untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi pemerintah daerah, maka disahkan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Melalui UU tersebut, pemerintah daerah diberi wewenang yang lebih luas untuk mengumpulkan PAD melalui perluasan objek pajak daerah, retribusi daerah, dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif pajak. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Dengan dilimpahkannya sebagian besar kewenangan keuangan kepada pemerintah daerah, termasuk kewenangan untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah, maka setiap daerah didorong untuk meningkatkan pendapatan asli daerah melalui berbagai kebijakan dan strategi yang dikembangkan secara transparan dan akuntabel.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa adanya desentralisasi fiskal juga berkonsekuensi terhadap Pemerintah Daerah untuk bertanggung jawab dan wewenang terhadap sumber-

⁹³ Ubaidi S Hamidi, Dewi Puspita, *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indoensia*, Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, Jakarta, 2022, hlm ix lihat juga Tim Penyusun, *Kerangka Ekonomi Makro Dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal: Pemulihan Ekonomi dan Reformasi Struktural*, Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, Jakarta, 2022, hlm 232

sumber daya baik personil, pendanaan, dan beberapa hal lainnya dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah.⁹⁴ Sementara pelaksanaan kebijakan otonomi daerah pada dasarnya merupakan tanggapan atas berbagai aspirasi daerah di Indonesia, yang telah cukup lama menginginkan peningkatan peran dan kemandirian dalam mengelola kewenangan dan tanggung jawabnya untuk pelayanan masyarakat dan pembangunan daerah. Pelaksanaan desentralisasi fiskal didasarkan kepada tujuan pencapaian kemandirian daerah, khususnya dalam mendukung pelaksanaan pembangunan dan pertumbuhan daerah serta pelayanan prima kepada masyarakat.⁹⁵ Sebagaimana disebutkan diawal, maka bentuk implementasi dari Desentralisasi Fiskal dapat dilihat dalam gambaran umum volume TKD/TKDD⁹⁶ yang tersebar di masing-

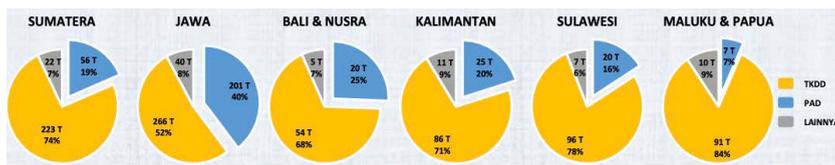
⁹⁴ Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan anggaran atau keuangan, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya. Oleh karenanya, salah satu makna desentralisasi fiskal dalam format penyerahan otonomi di bidang keuangan kepada daerah-daerah merupakan suatu proses pengintensifikasian peranan dan pemberdayaan daerah dalam pembangunan. Dalam Oates, W.E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovic, 1972, Dalam Azwar, *Analisis Dinamis Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Efisiensi Belanja Kesehatan Dan Kesejahteraan: Studi Kasus Kabupaten/Kota Di Sulawesi Selatan*, Jurnal Info Artha Vol.6, No.1, (2022), hlm 53

⁹⁵ Haryanto, J. K, *Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim: Suatu Pengantar: Analisis Kapasitas Fiskal dan Belanja Fungsi Lingkungan Hidup Studi Kasus: Provinsi di Indonesia*, Bogor: Penerbit IPB Press, 2019, hlm 131, lihat juga Azwar, *Analisis Dinamis Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Efisiensi Belanja Kesehatan Dan Kesejahteraan: Studi Kasus Kabupaten/ Kota Di Sulawesi Selatan*, Jurnal Info Artha Vol.6, No.1, (2022), hlm 53

⁹⁶ TKDD terdiri dari 4 (empat) unsur utama, yaitu Pertama, Dana Perimbangan, terdiri dari: (i) Dana Transfer Umum (DTU), yaitu jenis dana transfer yang dialokasikan untuk mendanai penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, dengan memperhatikan aspek otonomi, serta keseimbangan dan pemerataan kemampuan keuangan daerah, meliputi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH); (ii) Dana Transfer Khusus (DTK), yaitu dana yang dialokasikan ke daerah untuk mendanai kegiatan yang sudah diarahkan atau ditentukan penggunaannya untuk meningkatkan layanan publik dan pencapaian prioritas nasional, terdiri dari Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dan DAK Nonfisik. Kedua, Dana Insentif Daerah (DID), yang dialokasikan untuk memberikan insentif dan sekaligus sebagai instrumen untuk memacu peningkatan kinerja daerah dalam pengelolaan keuangan, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pelayanan dasar publik, serta kesejahteraan masyarakat. Ketiga, Dana Otonomi Khusus (Otsus), Dana Tambahan Infrastruktur (DTI), dan Dana Keistimewaan (Dais), yaitu jenis dana transfer yang dialokasikan khusus untuk daerah-daerah yang mendapatkan kebijakan

masing pulau mendeksripsikan bahwa keberhasilan Desentralisasi dan kebijakan fiskal selama 20 tahun masih belum optimal dan justru memusatkan dirinya pada wilayah Jawa.

Gambar 1 Peta Pendapatan Asli Daerah 2020



Sumber: bahan hukum sekunder, tidak diolah 2022

Kondisi diatas mengakibatkan pandangan bahwa kemandirian fiskal di Indonesia adalah perjalanan panjang, dan kita baru memulai perjalanan tersebut melalui kebijakan Desentralisasi fiskal pasca diundangkannya Undnag-Undang Pemeirntah Daerah tahun 1999 yang hingga tahun 2014 karakteristik perubahannya adalah bersifat “*Upgrade/Modifikasi*” kebijakan, bukan mendekonstruksikannya.

Besarnya dana TKD/TKDD KPPOD (2021) mengindikasikan bahwa masih terdapat beberapa daerah yang tidak mandiri atau bergantung pada TKDD dalam APBN. Kapasitas keuangan daerah yang tinggi terlihat dari PAD yang lebih besar dari dana transfer pemerintah pusat. Kemandirian keuangan ini membuat keuangan daerah lebih tahan terhadap guncangan karena keuangan pemerintah pusat menyusut. Permasalahan seperti ketimpangan

otonomi asimetri sesuai undang-undang, yaitu Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat dan Provinsi Aceh, serta Provinsi DI Yogyakarta. Keempat, Dana Desa, yang dialokasikan kepada desa sebagai salah satu sumber pendapatan desa dari APBN untuk mendanai pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat sesuai dengan undang- undang mengenai desa. TKDD merupakan salah satu komponen Belanja Negara yang mempunyai peranan sangat penting sebagai instrumen kebijakan fiskal dalam memperkuat implementasi desentralisasi fiskal untuk mempercepat pembangunan daerah dengan tujuan utama meningkatkan kualitas layanan publik (*public service delivery*) dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Dalam Adissya Mega Christia, Budi Ispriyarso, *Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Law Reform Volume 15, Nomor 1, Tahun 2019, hlm 157

antar pemerintah daerah mengalami penurunan namun ketimpangan antar individu belum juga membaik. Jika dilihat dari Peta Kapasitas Fiskal Daerah dalam lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 116 Tahun 2021 hanya terdapat 4 provinsi yang masuk dalam kategori kapasitas fiskal sangat tinggi yakni Jawa Tengah, DKI Jawa Barat, dan Jawa Timur. Namun sisanya masih masuk dalam kategori tinggi, sedang dan rendah.⁹⁷

Premis penulis diperkuat dengan kondisi rewiu kemandirian fiskal daerah yang menghasilkan nilai Indeks Kemandirian Fiskal (IKF) yang berkisar antara 0 (semua belanja dibiayai dengan dana transfer dan tidak terdapat peranan PAD) hingga 1 (semua belanja dapat dibiayai dengan PAD dan tidak terdapat dana transfer). Semakin rendah nilai IKF, maka semakin belum mandiri. Sebaliknya, semakin tinggi nilai IKF, maka semakin mandiri suatu daerah.

Lebih lanjut Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia memberikan kategorisasi terhadap kemandirian fiskal daerah dapat dikelompokkan menjadi “Belum Mandiri”, “Menuju Kemandirian”, “Mandiri” dan “Sangat Mandiri” seperti ditunjukkan pada Tabel 1.⁹⁸

⁹⁷ Dalam Penelitian Andriani dan Wahid yang berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah yang dilakukan pada Pemerintah Kota Tasikmalaya menemukan bahwa pendapatan asli daerah secara parsial berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Sementara dana perimbangan secara parsial berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah yang menunjukkan bahwa dana perimbangan yang diterima lebih kecil dari pendapatan asli daerah akan meningkatkan kemandirian keuangan daerah, dan sebaliknya. Sedangkan Pendapatan asli daerah dan dana perimbangan secara simultan berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. dalam Rendy Alvaro, *Gambaran Kemampuan Keuangan Provinsi Di Wilayah Barat Indonesia Dan Kebijakan Pada Transfer Ke Daerah Tahun 2010-2020*, Jurnal Budget Vol. 7 Edisi 1, 2022, Pusat Kajian Anggaran, hlm 57 dan hlm 63.

⁹⁸ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2020, Laporan Hasil Reviu Atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun 2020*, BPK RI, Jakarta, 2021, hlm

Tabel 3 Klasifikasi Kemandirian Fiskal Daerah

No	Nilai IKF	Kondisi Kemandirian Fiskal
1	$0,00 \leq \text{IKF} < 0,25$	Belum Mandiri
2	$0,25 \leq \text{IKF} < 0,50$	Menuju kemandirian
3	$0,50 \leq \text{IKF} < 0,75$	Mandiri
4	$0,75 \leq \text{IKF} \leq 1,00$	Sangat mandiri

Sumber: bahan hukum sekunder, tidak diolah 2022

Melalui tabel klasifikasi diatas, berdasarkan laporan keuangan sampai tahun 2020, maka ditemukan beberapa kategorisasi nilai IKF yang ada di Indonesia sebagai berikut:

Tabel 4 Klasifikasi IKF di Indonesia (Per-Provinsi)
sampai dengan 2020

No	Nama Entitas	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Provinsi Aceh	0,1242	0,1492	0,1688	0,1666	0,1586	0,1635	0,1713	0,1780
2	Provinsi Sumatera Utara	0,5530	0,5683	0,5759	0,4746	0,4322	0,4439	0,4405	0,4282
3	Provinsi Sumatera Barat	0,4340	0,4756	0,4631	0,4247	0,3518	0,3616	0,3609	0,3541
4	Provinsi Riau	0,3897	0,3990	0,5031	0,4480	0,4252	0,4292	0,4088	0,3866
5	Provinsi Jambi	0,3686	0,4048	0,3966	0,3634	0,3665	0,3754	0,3609	0,3489
6	Provinsi Sumatera Selatan	0,3697	0,3875	0,4231	0,3868	0,3699	0,3859	0,3765	0,3589
7	Provinsi Bengkulu	0,3096	0,3384	0,3216	0,3106	0,2869	0,3059	0,2818	0,2556
8	Provinsi Lampung	0,4540	0,5025	0,4694	0,4239	0,4037	0,4035	0,4086	0,4049
9	Provinsi Bangka Belitung	0,3242	0,3274	0,3030	0,2945	0,3153	0,3326	0,3068	0,2844
10	Provinsi Kepulauan Riau	0,3193	0,3666	0,4030	0,3703	0,3366	0,3488	0,3330	0,3402
11	Provinsi DKI Jakarta	0,6795	0,7136	0,7611	0,6816	0,6669	0,6681	0,7106	0,6365
12	Provinsi Jawa Barat	0,6425	0,6740	0,6678	0,6154	0,5622	0,5791	0,5895	0,5140
13	Provinsi Jawa Tengah	0,6155	0,6542	0,6480	0,5879	0,5294	0,5551	0,5583	0,5383
14	Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	0,4708	0,4665	0,4686	0,4293	0,3642	0,3749	0,3654	0,3344
15	Provinsi Jawa Timur	0,6665	0,6953	0,6929	0,6337	0,5794	0,5802	0,5767	0,5671
16	Provinsi Banten	0,6611	0,6931	0,6786	0,6311	0,5931	0,6133	0,6269	0,5290
17	Provinsi Bali	0,6157	0,6380	0,6122	0,5794	0,5672	0,5941	0,6054	0,5367
18	Provinsi Nusa Tenggara Barat	0,3606	0,3997	0,3980	0,3443	0,3314	0,3360	0,3477	0,3509
19	Provinsi Nusa Tenggara Timur	0,2191	0,2738	0,2661	0,2568	0,2229	0,2291	0,2351	0,2097
20	Provinsi Kalimantan Barat	0,4130	0,4359	0,4180	0,3703	0,3604	0,3878	0,3874	0,3802
21	Provinsi Kalimantan Tengah	0,3894	0,4006	0,3545	0,3264	0,3275	0,3455	0,3559	0,3294
22	Provinsi Kalimantan Selatan	0,3894	0,6048	0,5656	0,4791	0,5066	0,5396	0,5178	0,4532
23	Provinsi Kalimantan Timur	0,5060	0,5904	0,5230	0,5046	0,5625	0,5436	0,5568	0,5220
24	Provinsi Kalimantan Utara	0,5060	0,0078	0,2562	0,2177	0,2162	0,2372	0,2513	0,2290
25	Provinsi Sulawesi Utara	0,3832	0,4040	0,4007	0,3400	0,3073	0,3317	0,3217	0,2425
26	Provinsi Sulawesi Tengah	0,3105	0,3376	0,3119	0,2957	0,2634	0,2619	0,2642	0,2677
27	Provinsi Sulawesi Selatan	0,5147	0,5267	0,5255	0,4816	0,4063	0,4267	0,4323	0,3776
28	Provinsi Sulawesi Tenggara	0,2477	0,2724	0,2636	0,2685	0,2281	0,2388	0,2708	0,2466
29	Provinsi Gorontalo	0,2039	0,2332	0,2084	0,1964	0,1964	0,2136	0,2233	0,2227
30	Provinsi Sulawesi Barat	0,1435	0,1795	0,1856	0,1566	0,1538	0,1657	0,1697	0,1550
31	Provinsi Maluku	0,1969	0,2334	0,1856	0,1830	0,1529	0,1515	0,1553	0,1694
32	Provinsi Maluku Utara	0,1261	0,2334	0,1311	0,1385	0,1439	0,1440	0,1587	0,1728
33	Provinsi Papua Barat	0,0419	0,0532	0,0553	0,0503	0,0666	0,0628	0,0427	0,0558

Keterangan:

*: IKF 2020 berdasarkan laporan keuangan *unaudited*

Sumber: bahan hukum sekunder, tidak diolah 2022

Pada Tahun 2020, tidak ada satupun pemda yang berhasil mencapai status IKF 4 (Sangat Mandiri). Klasifikasi IKF atas 503 pemda yang dianalisis berdasarkan level tingkat pemerintahan disajikan pada Tabel.⁹⁹

Tabel 5 Klasifikasi IKF berdasarkan level tingkat Pemerintahan (Nasional)

Status IKF 2020	Provinsi	Prov (%)	Kabupaten	Kab (%)	Kota	Kota (%)
1	10	30%	369	98%	64	70%
2	16	49%	8	2%	26	28%
3	7	21%	1	0,26%	2	2%
Jumlah	33	100%	378	100%	92	100%

Analisis atas klasifikasi IKF berdasarkan proporsi jumlah pemda pada tiap level pemerintahan diketahui hal-hal sebagai berikut.

1. Pada status IKF 1 (Belum Mandiri), urutan proporsi terkecil hingga terbesar adalah: provinsi (30%), kota (70%), dan terakhir adalah kabupaten (98%).
2. Pada status IKF 2 (Menuju Kemandirian), urutan proporsi terbesar hingga terkecil adalah: provinsi (49%), kota (28%), dan terakhir adalah kabupaten (2%).
3. Pada status IKF 3 (Mandiri), urutan proporsi terbesar hingga terkecil adalah: provinsi (21%), kota (2%), dan terakhir adalah kabupaten (0,26%).

Pada akhirnya, Desentralisasi Fiskal yang dibawa oleh beragam peraturan perundang-undangan akan selalu menemukan 2 (dua) pertanyaan, “*apa yang ingin dicapai dari aktivitas penyelenggaraan Pemerintah Pusat-Daerah?*” dan “*Bagaimana hubungan antara pusat-daerah yang ingin didesain untuk mencapai tujuan tersebut?*” Sebagaimana dalam berbagai peraturan perundang-undangan (seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian

⁹⁹ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2020, Laporan Hasil Reviu Atas Kemandirian Fiskal Pemeirntah Daerah Tahun 2020*, BPK RI, Jakarta, 2021, hlm

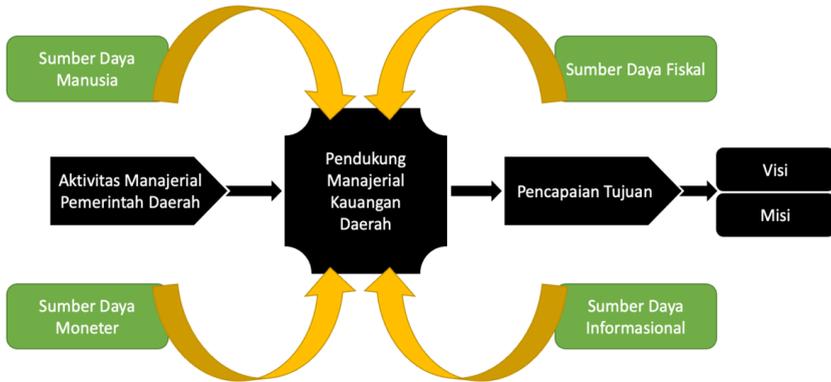
diubah melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Undang-Undang tersebut mengatur dua faktor hubungan keuangan, yakni hubungan keuangan antara pusat dan daerah dan hubungan antar-pemerintah daerah. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah terdiri atas lima cara:

- a. pemberian sumber Penerimaan Daerah berupa Pajak dan Retribusi;
- b. pengelolaan TKD;
- c. pengelolaan Belanja Daerah;
- d. pemberian kewenangan untuk melakukan Pembiayaan Daerah; dan
- e. pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal nasional.¹⁰⁰

Setidaknya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah telah mendesain bahwa bentuk hubungan Pemerintah Pusat-Daerah dalam bingkai Desentralisasi berlandaskan pada 4 (empat) pilar utama, yaitu: mengembangkan sistem Pajak yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien, mengembangkan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal melalui kebijakan TKD dan Pembiayaan Utang Daerah, mendorong peningkatan kualitas Belanja Daerah, serta harmonisasi kebijakan fiskal antara Pemerintah dan Daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal dan menjaga kesinambungan fiskal. Melalui 4 (empat) pilar tersebut, maka dapat digambarkan konstruksi manajemen Daerah untuk merelasikan antara proses Pelaksanaan Desentralisasi dan Pencapaian tujuan dari Desentralisasi (berdasarkan Visi dan Misi).

¹⁰⁰ Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Tabel 6 Konstruksi Proses Manajemen di Daerah



Konstruksi pada bagan diatas dalam praktik empirik terasa sukar untuk dilaksanakan. Hal ini dikarenakan aktivitas manajerial Pemeirntah Daerah yang berlandaskan pada bagaimana hubungan pusat-daerah termasuk dalam hal Fiskal juga mempengaruhi kualitas penyediaan layanan publik melalui penerapan standar minimal seyogianya mengaitkan antara batasan sumberdaya dan penetapan target pelayanan minimal sektor.¹⁰¹ Meskipun langkah Pemerintah Pusat melalui berbagai kebijakan telah menetapkan pengaturan pelayanan minimal untuk mempertahankan kesamaan akses pada pelaksanaan layanan dasar, dengan tetap mempertimbangkan diskresi bagi Pemerintah Daerah.¹⁰² Namun demikian, konsep desentralisasi akan selalu mengalami kelemahan karena harus melakukan penyesuaian terhadap preferensi lokal, yang mana berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan dalam

¹⁰¹ Martinez-Vazquez, J., Boex, J. & Ferrazzi, G, 'Linking Expenditure Assignments and Intergovernmental Grants in Indonesia' ISP Working Paper, 04-05, AYSPS, Georgia State University, 2004. Lihat juga Brodjonegoro, B. *Indonesia Decentralization After the Revised Laws: Toward A Better Future?*. Paper presented at the International Symposium on Fiscal Decentralization in Asia Revisited, Hitotsubashi University, Kunitachi, Japan, 2004.

¹⁰² Kelemahan yang terjadi adalah keseragaman peraturan pada sistem terpusat dipandang sebagai kelemahan sentralisasi karena preferensi lokal cenderung bervariasi, sebenarnya adalah sebuah alat untuk membuat pemerintah pusat akuntabel. Dengan demikian, keseragaman penyediaan barang publik akan menjadi pendekatan yang lebih efektif secara kelembagaan.

akses dan kualitas pelayanan publik yang telah distandarisasikan.¹⁰³ Sehingga, mau tidak mau menerapkan Otonomi Daerah seluas-luasnya, melalui skema Desentralisasi Fiskal akan mengalami “*Spanning Interest*” yang berujung “*Conditio Sine Qua non.*” Karena faktor ekologis¹⁰⁴ dan kondisional¹⁰⁵ yang selalu menghantui Sistem Pemerintahan baku di Indonesia dengan heterogenitas ekstrim yang dibawanya. Factor ekologis misalnya bahwa kondisi sosial, ekonomi, dan politik juga akan berdampak terhadap implementasi suatu kebijakan, yang berarti faktor ini akan mempengaruhi bagaimana implementasi dan efektivitas desain hubungan pusat-daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sebagaimana pula dengan faktor kondisional, bahwa efektivitas implementasi suatu kebijakan ditentukan pula oleh realitas dukungan masyarakat yang teraktualisasi dalam bentuk partisipasi masyarakat.

“*Conditio sine qua non*” adalah salah satu teori hukum yang cukup terkenal. Teori ini pertama kali diperkenalkan oleh Von Buri, ahli hukum dan mantan presiden *Reichsgericht* (Mahkamah Agung) Jerman pada tahun 1873. Teori ini juga dikenal dengan teori

¹⁰³ Joumard, I. & Giorno, C. ‘*Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Spain*’. *OECD Economics Department Working Papers*, 436, OECD. 2005.

¹⁰⁴ Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Para peminat perbandingan politik negara dan kebijakan publik secara khusus tertarik dalam mengidentifikasi dampak variabel-variabel lingkungan pada hasil-hasil kebijakan. Meter, Donald S. van, and Carly E. van Hom, “*The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*”, *Administration and Society*, Vol 6 No.4, Sage Publications, Inc, 1975, hlm 471

¹⁰⁵ Partisipasi merupakan ciri khas dari masyarakat modern. Di negara-negara yang belum modern, sebagian besar masyarakatnya belum merasa penting untuk berpartisipasi dalam kebijakan pemerintah. Mereka belum merasa bahwa kebijakan pemerintah mempunyai pengaruh pada kehidupannya, apalagi untuk berpikir bahwa mereka mempunyai hak dan mampu memengaruhi kebijakan pemerintah itu untuk kepentingannya. Dalam Huntington, Samuel P. dan Joan Nelson. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang Terjemahan Sahat Simamora*. Jakarta: Rineka Cipta, 1994. hlm 1

ekuivalensi, yaitu karena menurut pendiriannya, setiap syarat adalah sama nilainya. Juga dinamakan *Bedingungstheorie*, karenabaginyatidakada perbedaan antara syarat dan musabab.¹⁰⁶

Analisis penulis yang mengklaim bahwa hubungan pusat-daerah bersifat "*Conditio sine qua non*" berimplikasi bahwa tidak ada resep baku terhadap bagaimana hubungan ideal antara Pusat-Daerah yang bisa dipakai dari masa ke masa. Selain dikarenakan adanya faktor ekologis dan kondisional (sebab) sehingga desain hubungan pusat-daerah dan skema Desentralisasi Fiskal akan berubah-ubah (akibat). Secara prinsipil kondisi ini tidak bisa dilepaskan dikarenakan adanya komitmen nasional yang menggunakan asas desentralisasi dalam Negara Kesatuan Indonesia tersebut mengandung makna bahwa penyelenggaraan organisasi dan administrasi negara Indonesia tidak hanya dilakukan semata-mata atas dasar asas sentralisasi, tetapi juga dengan menggunakan asas desentralisasi dan otonomi daerah sebagai perwujudannya. Dengan demikian, setidaknya-tidaknya di kalangan para Pembentuk UUD 1945 dan penyelenggara organisasi negara Indonesia telah menerima dan diterima pemikiran yang mendasar bahwa sentralisasi dan desentralisasi masing-masing sebagai asas organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak ditempatkan pada kutub yang berlawanan (*dichotomy*) dan dipisahkan (*separating*), tetapi kedua asas tersebut merupakan suatu rangkaian kesatuan (*continuum*) dan menyatu (*unity*).¹⁰⁷

¹⁰⁶ Moeljatno, *Asas-AsasHukumPidana*, (Jakarta:Rineka Cipta, 2009), hlm 99.

¹⁰⁷ Kedua asas ini memiliki fungsi yang berlainan dalam memberikan penguatan negara kesatuan, tetapi saling melengkapi bagi keutuhan organisasi negara. Secara lebih dan agak ekstrim penerapan asas sentralisasi secara ketat berfungsi menciptakan "keseragaman" dan juga pengendalian antar susunan pemerintahan daerah, sedangkan penerapan asas desentralisasi dibangun untuk menciptakan keberagaman di daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dari setiap daerah otonom sesuai dengan kekhasan dan dinamika daerah. Asas ini sekaligus sebagai perlindungan dan penguatan terhadap berbagai kearifan lokal termasuk adat istiadat serta hukum adatnya yang secara sosiologis telah ada dan memberikan penguatan untuk berjalannya pemerintahan daerah dan kehidupan

Implementasi lainnya, paradigma yang dibangun dalam proses implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia selalu berubah-ubah sebagai sebuah pola *spanning interest* antara desentralisasi dan sentralisasi. Dimana kondisi ini diamini sebagai “*Conditio sine qua non*” dengan catatan dibatasi oleh Desain yang terbatas pada tujuan Negara. Beberapa hal yang perlu menjadi perhatian meliputi hal-hal berikut.

- 1) Pemilihan model desentralisasi cenderung bersifat simetris, sementara karakteristik daerah berbeda-beda sehingga idealnya memilih model asimetris;
- 2) Desentralisasi fiskal lebih berorientasi kepada pengeluaran, namun dari sisi hak dan wewenang terkait perpajakan perlu ditinjau kembali;
- 3) Struktur organisasi dan fungsi pemerintah daerah di Indonesia cenderung bersifat *one size fits for all*. Implikasinya, layanan di daerah khususnya luar Jawa belum bisa diberikan secara merata;
- 4) Penetapan obyek pajak dan retribusi daerah belum sepenuhnya didasarkan pada studi kelayakan riil atas potensi pendapatan, dampaknya pajak maupun retribusi daerah tidak dapat dipungut atau dapat dipungut namun tidak optimal; dan
- 5) Desentralisasi fiskal tidak terlepas dari pembentukan daerah otonom yang dalam penetapannya tidak sepenuhnya mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, sehingga kemudian daerah tersebut sangat menggantungkan

masyarakat yang lebih baik secara efektif. Sehingga paradigma yang dibangun dalam proses implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia selalu berubah-ubah sebagai sebuah pola ‘*zigzag*’ antara desentralisasi dan sentralisasi. Dalam Wasisto Raharjo Jati, *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, hlm 744

pendanaannya dari transfer pemerintah pusat karena PAD yang dimiliki tidak memadai.

Untuk menelaah bagaimana hubungan ideal Pusat-Daerah setidaknya sudah dibahas dalam telaah sebelumnya bahwa pilihan bentuk hubungan di Indonesia selalu berubah-ubah sebagai sebuah pola *spanning interest* antara desentralisasi dan sentralisasi. Dimana format hubungan ideal akan selalu dimaknai sebagai "*Conditio sine qua non*." Karena mau tidak mau menerapkan Otonomi Daerah seluas-luasnya, melalui skema Desentralisasi Fiskal akan mengalami "*Spanning Interest*" yang berujung "*Conditio Sine Qua non*." Karena faktor ekologis dan kondisional yang selalu menghantui Sistem Pemerintahan baku di Indonesia dengan heterogenitas ekstrim yang dibawanya. Sebagaimana diamanatkan dalam dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 bahwa: "*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat*." Maka kembali lagi bahwa format baku hubungan pusat-daerah tidak akan lepas dari perjalanan untuk mencari bentuk *otonomi seluas-luasnya*.

Format baku ini kemudian ditawarkan dengan bentuk kebijakan dalam bingkai Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal. Sejak awal kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia diarahkan untuk menjadi instrumen dalam mencapai tujuan bernegara, yaitu masyarakat adil dan makmur secara merata di seluruh pelosok nusantara. Sebagai suatu instrumen fiskal, kebijakan desentralisasi fiskal menjadi *tools* pendanaan dalam penyelenggaraan fungsi dan kewenangan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah, dengan tetap menjaga keselarasan dan kesinambungan fiskal nasional. Oleh sebab itu, kerangka pendanaan ke daerah pun disusun dengan mempertimbangkan aspek yang memungkinkan daerah memiliki diskresi dan tanggung jawab untuk menentukan prioritas dalam mengelola keuangannya

secara disiplin, efisien, produktif, dan akuntabel. Sebagaimana disebutkan dalam pembahasan sebelumnya bahwa Implementasi desentralisasi fiskal diatur dalam Undang- Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan kemudian juga dilengkapi dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menempatkan Transfer Ke Daerah (TKD), pembiayaan utang daerah, dan kewenangan pemungutan pajak oleh daerah secara proporsional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Kemudian kedua Undang-Undang tersebut diubah melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengenai:

- a) Pajak Daerah dan Retribusi Daerah,
- b) Transfer ke Daerah yang terdiri dari DBH;DAU;DAK; Dana Otonomi Khusus; Dana Keistimewaan; dan Dana Desa.
- c) Pengelolaan belanja daerah.
- d) Pembiayaan utang daerah yang terdiri atas Pinjaman Daerah; Obligasi Daerah; dan Sukuk Daerah.
- e) Sinergi pendanaan.
- f) Sinergi kebijakan fiskal nasional.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Diluar beberapa Undang-Undang lain yang mengatur hubungan pusat-daerah seperti UU No.18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, UU No. 39 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas UU No. 11 Tahun 1995 Tentang Cukai, UU No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Diterbitkannya beberapa UU tersebut mempengaruhi konstruksi hukum sumber penerimaan Daerah sebagaimana yang tercantum di dalam UU No. 33 Tahun 2004. Sebagai contoh, pengaturan sumber keuangan daerah yang sudah dicantumkan dalam Pasal 5 UU No. 33 Tahun 2004 memerlukan penyesuaian dengan adanya Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Dana Desa sebagaimana telah diatur dalam UU No. 39 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas UU No. 11 Tahun 1995 Tentang Cukai, UU No.18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, UU No. 13 Tahun 2012 tentang

Dalam pandangan penulis, bentuk format baku hubungan Pusat-Daerah dapat merujuk pada pola komunikasi kebijakan terkait desain desentralisasi yang dibangun. Sebagaimana ditekankan dalam bagian sinergi kebijakan fiskal Nasional pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, bahwa komunikasi dan pemahaman bagi tiap-tiap level Pemerintah Daerah terhadap Kebijakan Fiskal yang sedang dijalankan menjadi *urgent* untuk dipahami. Salah satu skema yang terimplementasi adalah dengan menyediakan saluran digitalisasi untuk berkomunikasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 178 UU HKPD bahwa Pemerintah membangun sistem informasi pembangunan Daerah, pengelolaan Keuangan Daerah, dan informasi lainnya melalui platform digital yang terinterkoneksi dengan sistem informasi konsolidasi kebijakan fiskal nasional untuk memantau pelaksanaan TKD dan pelaksanaan APBD. Urgensi komunikasi dalam membuat kebijakan juga ditegaskan secara teoritik oleh George C. Edwards bahwa:

- (1) komunikasi merupakan suatu bentuk kanalisasi penerapan kebijakan suatu kegiatan tertentu kepada implementator kebijakan;
- (2) sumber daya mencerminkan adanya suatu sarana-prasarana pendukung utama implementasi kebijakan, misalnya, aparatur infrastruktur dana, keterampilan, dan sebagainya;
- (3) disposisi mencerminkan arus deliveri bagaimana kebijakan itu harus diimplementasikan melalui agregasi kemampuan sumber daya;

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Dana Desa.

- (4) struktur birokrasi mencerminkan adanya keharusan bahwa berjalannya implementasi kebijakan itu melalui lini organisasi dan struktur birokrasi.¹⁰⁹

Komunikasi berperan penting dalam format hubungan Pusat-Daerah. Hal ini digunakan untuk menyinergikan antara perangkat penyelenggara Pemerintahan (Kementerian, Lembaga, dan Daerah) dalam penyediaan data substantif program prioritas, koordinasi perencanaan, penyiapan, dan pelaksanaan. Program pemerataan fiskal (*fiscal equalisation*) dipraktekkan oleh banyak negara di dunia, baik negara federasi maupun negara kesatuan. Pendekatan ini adalah untuk mengatasi masalah kesenjangan fiskal (*fiscal disparities*) diantara daerah-daerah yang *se-level*. Misalnya di negara federal, ada program pemerataan fiskal antar negara bagian dan program pemerataan fiskal antar daerah di dalam negara bagian masing-masing. Hal yang sama juga terjadi di negara-negara kesatuan (*unitary*).

Program ini dapat dianggap sebagai upaya untuk menempatkan daerah-daerah pada posisi fiskal yang sama untuk menjalankan tugasnya. Program pemerataan fiskal dilakukan dengan berbagai cara didasarkan kepada prinsip tertentu dan sasaran yang ingin dicapai oleh negara tersebut. Di Kanada, sebagai contoh, sasaran dari pemerintah federalnya adalah untuk memberdayakan setiap provinsinya dapat menyediakan pelayanan publik pada tingkat yang relatif sama kepada seluruh penduduknya dengan pengenaan tingkat pajak yang relatif sama pula.¹¹⁰ Demikian juga halnya

¹⁰⁹ Edward, Edwards III, George C, *Implementing Public Policy United States of America: Congressional Quarterly Inc*, 1980, hlm 134, lihat dalam Rosmery Elyse, *Desentralisasi Fiskal*, AlQaprint Jatinangor, Cakrawala Baru Dunia Buku, Bandung, 2013, hlm 16

¹¹⁰ Mathews, Russell. 1994, '*Fiscal Equalisation -Political, Social and Economic Linchpin of Federation*', The Inaugural Russell Mathews Lecture on Federal Financial Relations, Federalism Research Centre, Australian National University, Canberra. Lihat juga Robin Boadway, Andwar Shah, *Public Sector Governance and Accountability Series: Intergovernmental Fiscal Transfer Principle and Practice*, The World Bank, Washington D.C, 2007, hlm 272

dengan Australia dimana sasaran yang dideklarasikan adalah untuk mengoreksi ketidakmerataan fiskal antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*) yang berarti ketidakmampuan negara bagian untuk menyediakan pelayanan dengan standar nasional tertentu kepada penduduknya pada tingkat pajak yang relatif sama. kebijakan pemerataan fiskal di Jepang bertujuan untuk pemeratakan kemampuan fiskal pemerintah daerah agar dapat menutupi kebutuhan fiskal dasar dan mencapai keseragaman tingkat pelayanan lokal. Program pemerataan di Jepang fokus kepada pemerataan kemampuan fiskal antar pemerintah daerah, sedangkan di Canada dan Australia difokuskan kepada pemerataan fiskal antar negara bagian/provinsi, sedangkan pemerataan fiskal antar daerah dalam negara bagian adalah urusan negara bagian masing-masing.¹¹¹

Ekonomi politik berkaitan dengan fiskal di negara federal menunjukkan pentingnya *Legal Design* terkait hubungan keuangan pusat-daerah. Seperti hanya pengalaman di negara-negara Federal pada umumnya yang dicontohkan diatas, dimana seminimal mungkin terdapat *Legal Design* kebijakan fiskal yang mampu mencerminkan hubungan keuangan pusat-daerah yang ideal dalam konteks “pemertataan.” Adapun beberapa Legal Design yang dapat dicatat adalah sebagai berikut:¹¹²

1) *Legal basis of intergovernmental transfer system*

Legal Design pertama (LD-1) memposisikan keterhubungan antara unsur-unsur dalam penyelenggaraan negara yang

¹¹¹ Mihaljek, Dubravko, 'Japan', Part II (12) in *Fiscal Federalism: in Theory and Practice* (edited by Teresa Ter-Minassian), International Monetary Fund, Washington, 1997, lihat juga Ichiro Aoki, 2008, *Decentralization and Intergovernmental Finance in Japan: Visiting Scholar Policy Research Institute*, Ministry of Finance, Research Department Policy Research Institute, Tokyo, 2008, hlm 53

¹¹² Keempat prinsip telah disesuaikan juga dengan kondisi praktik penyelenggaraan di Negara Berkembang dengan sistem common law seperti India, Afrika Selatan serta negara maju dengan sistem civil law seperti Jerman dan Belgium. Robin Boadway, Andwar Shah, *Ibid*, hlm 273

diatur secara tegas dan jelas dalam Hukum Positif/Peraturan Perundang-Undangan (Konstitusi, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan Peraturan Daerah). Adanya kerangka hukum yang jelas ini dinilai sebagai fondasi keterhubungan masing-masing level pemerintah. Contoh: pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat (berupa TKD) untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan di level Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

2) *Procedures for establishing and modifying intergovernmental transfer*

Legal Design kedua (LD-2) adalah adanya kewenangan dari Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan, mengubah (modifikasi), dan menghapus (*terminate*) beberapa kebijakan fiskal yang dirasa tidak dibutuhkan. Namun, terhadap ketiga hal tersebut (*enstablish, modification, terminate*) tidak menutup prosedur partisipasi Pemerintah Daerah sesuai dengan kompetensi dan kapasitas mereka.

3) *Conditional and unconditional transfers*

Legal Design ketiga(LD-3) adalah persyaratan yang diperlukan untuk melakukan Kebijakan Fiskal pada wilayah/daerah tertentu yang tentunya tidak memiliki kesamaan antara satu dengan lainnya (kebijakan tidak bersifat homogen, namun heterogen). Konsekuensinya terdapat “*Legal Limits*” dalam kebijakan fiskal baik yang bersifat *Conditional* atau *unconditional* yang mana akan berlaku pada kedua belah pihak (kompensasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah ketika kondisi yang ditetapkan tidak terpenuhi).

4) *Dispute resolution and adjudication*

Legal Design keempat(LD-4) berkaitan terhadap pertanggungjawaban yang dilakiukan oleh Pemerintah yang

menjadi objek kebijakan fiskal (dalam hal ini *Local Government*). Dimana terdapat prosedur yang jelas ketika terdapat ketidaksesuaian dalam pengelolaan kebijakan fiskal yang berdampak sistemik pada LD-1 sampai dengan LD-3.

Dalam contoh sederhana, maka segala bentuk Hubungan Pusat-Daerah tetaplah baik sepanjang mampu melakukan penguatan terhadap kelembagaan daerah menjadi salah satu instrumen penting untuk tetap membangun *trust* dan soliditas bahwa keberadaan pemerintahan daerah sebagai ujung tombak yang penting untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan dan menjamin integrasi bangsa.¹¹³ Sehingga, kondisi eksisting desain kebijakan di tingkat pemerintah pusat menunjukkan bahwa kebijakan yang ada secara umum telah memungkinkan dan mendorong Pemerintah Daerah untuk memenuhi kriteria-kriteria reviu desentralisasi fiskal sebagaimana yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Kebijakan-kebijakan yang berperan penting dalam memenuhi empat pilar desentralisasi fiskal telah tersedia dan memadai, yaitu:

- 1) Pelimpahan tanggung jawab pengeluaran;¹¹⁴
- 2) Alokasi sumber pendapatan;¹¹⁵
- 3) Desain transfer antartingkat pemerintahan; dan¹¹⁶

¹¹³ Hj. Sedarmayanti dkk, *Desentralisasi dan Tuntutan Kelambagaan Daerah*. Bandung, Humaniora, 2005, hlm. 3.

¹¹⁴ meliputi kebijakan terkait hubungan antar level pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta struktur organisasi dan fungsi pemda diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

¹¹⁵ meliputi kebijakan terkait pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dicabut oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹¹⁶ meliputi kebijakan mengenai kriteria bagi hasil ke daerah berikut pemanfaatannya untuk mendanai program pemerintah pusat yang dilaksanakan pemda diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

4) Penggunaan pinjaman.

Sehingga, berdasarkan penjelasan diatas jelas kiranya penulis merumuskan beberapa simpulan atas analisis terhadap kebijakan Desentralisasi Fiskal yang sejatinya telah cukup tersedia dan implementasinya oleh Pemerintah Daerah relatif cukup memadai,¹¹⁷ Diantaranya:

a) **Pelimpahan Wewenang Pembelanjaan (*Expenditure Assignment*) yang Memadai**

1. unsur kejelasan peran dan tanggung jawab pemerintah daerah;
2. unsur layanan publik yang memenuhi kaidah efisiensi atau prinsip subsidiaritas;
3. unsur kejelasan/keterukuran lokasi serta pihak penerima layanan publik; dan
4. unsur layanan publik yang mengakomodasi kebutuhan dan/atau budaya lokal.

b) **Pelimpahan Wewenang Penerimaan (*Revenue Assignment*) yang Memadai**

1. unsur sumber pendapatan yang dilimpahkan ke Pemerintah Daerah memenuhi kaidah “*money/finance follows function*”;
2. unsur otoritas pajak yang signifikan pada pemerintah daerah; dan
3. unsur pemenuhan kaidah pendapatan lokal (*suitable as local revenue*).

c) **Desain Transfer Antartingkat Pemerintahan yang Komprehensif dan Dinamis**

¹¹⁷ Berdasarkan beberapa pengalaman penulis berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah. Lihat juga dalam Sri Hidayah Iman, *RUU HKPD, Upaya Mencapai Efisiensi dan Efektivitas Desentralisasi Fiskal*, diakses di <https://djp.kemenkeu.go.id/kanwil/babel/id/data-publikasi/berita-terbaru/2969-ruu-hkpd,-upaya-mencapai-efisiensi-dan-efektivitas-desentralisasi-fiskal.html>, diakses pada 24 Oktober 2022.

1. unsur transfer antartingkat pemerintahan yang diatur oleh pemerintah pusat;
2. unsur desain transfer untuk mengatasi celah fiskal dan mendorong kemandirian fiskal pemerintah daerah;
3. unsur kebijakan transfer yang komprehensif untuk mengatasi disparitas fiskal antardaerah; dan
4. unsur kebijakan transfer yang dinamis untuk pendanaan program prioritas nasional.

d) Pinjaman Daerah (*Subnational Borrowing*) yang Digunakan Secara Sehat dan Bijaksana

1. unsur penerapan batasan anggaran yang ketat;
2. unsur penerapan kontrol yang ketat atas kebijakan tata kelola keuangan daerah dalam penggunaan pinjaman; dan
3. unsur penggunaan pinjaman pemerintah daerah harus dapat meminimalisir adanya risiko yang dapat mengganggu keberlanjutan fiskal daerah.

B. KESESUAIAN PASAL 18 A UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DENGAN PENETAPAN UNDANG-UNDANG DIBIDANG PEMERINTAHAN DAERAH (TERMASUK HUBUNGAN KEUANGAN PEMERINTAHAN PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH PASCA PENETAPAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022)

1. Evaluasi Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Aspek Kewenangan

Indonesia sebagai negara penganut sistem hukum *Civil Law*, yang menuangkan seluruh ketentuan hukum secara terkodifikasi, kemudian oleh *The Founding Father* berdasarkan nilai - nilai *Volkgeist* (jiwa masyarakat) masyarakat Indonesia, disepakatilah *Staatsfundamentalnorm* atau cita - cita bangsa yang tercantum dalam pembukaan Undang - Undang Dasar

Negara Republik Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945). Salah satu cita-cita bangsa Indonesia yang luhur tercantum pada alinea keempat yang berbunyi "... Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan **kesejahteraan umum**, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial....".¹¹⁸

Konsep kesejahteraan umum ini hadir setelah adanya perkembangan hukum modern. Salah satu prinsip yang meneguhkan negara hukum modern adalah prinsip supremasi hukum (*Supremacy of Law*¹¹⁹). Supremasi hukum terletak pada konstitusi yang materi muatannya mengandung jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.¹²⁰ Hukum modern dianggap dapat memberikan tujuan hukum yang lebih jauh. Menurut pandangan Satjipto Rahardjo¹²¹, tujuan lebih itu adalah "Kesejahteraan dan Kebahagiaan Masyarakat". Di Negara Jerman pandangan mengenai konsep kesejahteraan, memiliki makna sebagai "*recht ist was dem volke nutz*" (hukum adalah apa yang berguna bagi masyarakat).

Kemudian pendapat dari Bernard L Tanya¹²² ia mendefinisikan kesejahteraan umum oleh hukum sebagai "hukum itu sebagai penyongkong kebahagiaan". Selain itu ahli hukum yang terdahulu seperti Jeremy Betham dan Johny Stuart

¹¹⁸ Alinea keempat UUDNRI Tahun 1945

¹¹⁹ Hanum, C. (2020). Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia. *Humani (Hukum dan Masyarakat Madani)*, 10(2), 138-153. Hlm 142

¹²⁰ J.G Steenberg, dalam Dahlan Thaib (et.al), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Grafindo, Jakarta, 2012, hlm. 15.

¹²¹ Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas. Hlm 9

¹²² Bernad L Tanya, et al, 2006, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Surabaya : CV.Kita Hal 74

Mill¹²³ dengan rumusan yang sangat populer yaitu “*the greatest happiness of the greatest number*”. Sekitar tahun 428 – 348 masehi, seorang filsuf bernama Plato¹²⁴, murid dari filsuf Socrates, mengungkapkan bahwa kesejahteraan umum, dimaknai dengan “*our object in the construction of the state is the greatest happiness of the whole, and not that of any class*” (tujuan kita mendirikan negara adalah kebahagiaan yang sebesar-besarnya dari seluruh rakyat bukan kebahagiaan dari suatu golongan). Untuk menciptakan kebahagiaan tersebut bagi Plato, perlu diciptakannya ketentraman dan kesejahteraan disebuah negara, maka hendaklah adanya keadilan dalam memerintah negara.

Cita – cita bangsa ini kemudian diuraikan pada ketentuan *Grundnorm* yaitu landasan keberlakuan tertinggi dari sebuah tatanan hukum yang bersifat meta juristic.¹²⁵ *Grundnorm* di Indonesia ialah UUDNRI Tahun 1945 yang terdiri dari pembukaan, 16 bab, 37 pasal, 65 ayat, 4 pasal Aturan Peralihan, dan 2 ayat Aturan Tambahan, dan penjelasan. Salah satu cita-cita luhur Indonesia yang tecantum pada *Staatsfundamentalnorm* untuk mencapai kesejahteraan umum bagi rakyat Indonesia hal ini dengan adanya penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpin oleh presiden yang merupakan bentuk amanat pasal 4 ayat 1 UUDNRI Tahun 1945 “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.¹²⁶ Pelaksanaan penyelenggaraan negara untuk mewujudkan negara

¹²³ J.W. Haris, 1980, *Legal Philosophies*. London : Butterworths. Hal 36, dan Roscou Pound, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Bahtera, Hal 42

¹²⁴ Baharudin Lopa, 2001, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, Hal 131

¹²⁵ Jazim Hamidi. 2006. Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Risalah HUKUM Fakultas Hukum Unmul, Desember 2006, Hal. 68 – 86. ISSN 021-969X, Vol. 2, No. 2, Halaman 80

¹²⁶ Pasal 4 ayat 1 UUNRI Tahun 1945

kesejahteraan (*welfare state*) di Indonesia diperlukan adanya pemimpin yang menghubungkan kepemimpinan pusat yang dipimpin oleh presiden dan daerah-daerah lainnya. Hal ini sesuai dengan kondisi Negara Indonesia yang berbentuk kesatuan sesuai amanat UUD NRI 1945 pada Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”.

Menurut Simandjuntak¹²⁷, negara kesatuan adalah sebuah negara yang diperintah sebagai satu kesatuan. C.F. Strong menyatakan bahwa ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan ialah : pertama, adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan kedua, tidak adanya badan – badan lain yang berdaulat.¹²⁸ Kekuasaan pemerintah dalam suatu negara yang berbentuk kesatuan seperti itu dapat diselenggarakan dengan cara terhimpun/ditumpuk (*gathered*) secara sentralisasi (*centralized*),¹²⁹ sehingga segala urusan dalam negara terletak di tangan pemerintah pusat (*central government*), dan semua kewenangan pemerintah dilakukan oleh satu pusat pemerintahan (*single centralized government*), atau oleh pusat bersama-sama dengan organnya yang berada / dipencarkan di daerah-daerah.¹³⁰ Adanya amanat bentuk negara ini diperjelas pada Pasal 18 ayat (1) untuk menjelaskan bagaimana system pemerintahan di Indonesia menjalankan pemerintahannya, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas

¹²⁷ Simandjuntak, R. (2015). Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional. *Journal de Jure*, 7(1), 57-67. Hal 58

¹²⁸ Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2000), hlm. 140

¹²⁹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hlm. 145-146.

¹³⁰ Martin H. Hutabarat (eds), *Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 140.

kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang**”).

Pemberian kewenangan kepada daerah yang tercantum pada UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (1) bagi pemerintahan merupakan suatu konsep desentralisasi. Desentralisasi merupakan sebuah konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah ditingkat bawah untuk mengurus wilayahnya sendiri.¹³¹ Desentralisasi bertujuan agar pemerintah dapat lebih meningkatkan efisiensi serta efektifitas fungsi-fungsi pelayanannya kepada seluruh lapisan masyarakat.¹³²

Hal ini sejalan dengan keinginan cita-cita bangsa untuk mewujudkan negara kesejahteraan. Untuk memenuhi pelayanan ini di Negara Indonesia memberikan otonomi daerah kepada daerah. Amanat otonomi daerah telah dimuat pada UUD NRI 1945 pada Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi “Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan**”), Pasal 18 ayat (5) yang berbunyi “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**”), dan Pasal 18 ayat (6) yang berbunyi “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)”

Istilah otonomi sendiri berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu “*autos*” (sendiri), dan “*nomos*” (peraturan) atau “undang-undang”. Apabila dua kata tersebut digabungkan

¹³¹ Nadir, S. (2013). Otonomi daerah dan desentralisasi Desa: Menuju pemberdayaan masyarakat desa. Jurnal Politik Profetik, 1(1). Hlm 1

¹³² *ibid*

otonomi memiliki makna “peraturan sendiri” atau “undang-undang sendiri”, yang kemudian berkembang menjadi istilah pemerintahan sendiri. Menurut ahli hukum bernama logemann pada tulisan yang berjudul “*het staatsrecht der zelfregerende gemeenschappen*”¹³³ kata “Otonomi” memiliki makna sebagai “kebebasan atau kemandirian (*zelfstandingheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Menurut Fernandez yang dikutip oleh Dharma Setyawan Salam, bahwa Otonomi Daerah adalah “pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan”¹³⁴. Adanya pendapat ini dapat kita lihat bahwasanya pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah memiliki suatu hubungan yang saling berkaitan.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah oleh Clarke dan Stewart dikonsepsikan dalam tiga bentuk hubungan sebagai berikut:¹³⁵

a. *The relative autonomy model.*

Dalam model relative autonomi pemerintah pusat memberikan kebebasan/kewenangan bertindak yang lebih besar kepada daerah dalam kerangka tugas dan

¹³³ Dikutip dari tulisan A Syafruddin, (1983). Pasang Surut Otonomi Daerah.

¹³⁴ Dharma Setyawan Salam, Otonomi Daerah Dalam Persepektif Lingkungan, Nilai dan Sumber daya, (Jakarta: Djembatan), hlm. 88-89.

¹³⁵ Jazim Hamidi, Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah (slide), Seminar Nasional dan Refleksi Akhir Tahun 2009, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN) Jawa Timur, Hotel Panorama- Jember 27 - 29 Desember 2009. Dikutip oleh Imam Ropi'I, *Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah (Konsepsi Dan Dinamikanya)*, MAKSIGAMA JURNAL HUKUM Tahun 18 Nomor 1 periode Nov. 201, hlm 44, lihat juga Gregory Albo dan Jane Jenso, *A Contested Concept: The Relative Autonomy of the State*, diakses di <https://www.yorku.ca/albo/docs/1989/A%20Contested%20Concept.pdf>, diakses pada 19 November 2022.

tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan pemberian kewenangan dan kebebasan melalui peraturan perundang-undangan tersebut pemerintah daerah menjadi lebih leluasa dalam bertindak. Dalam kondisi yang demikian daerah akan memiliki keleluasaan dalam mengatur dan mengurus urusan yang menjadi wewenangnya.

b. *The agency model.*

Dalam model agency ini di mana daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti, sehingga daerah hanya sebagai agen (penyalur/pelaksana saja) dari pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Keberadaan pemerintah daerah tak lebih sebagai perangkat dari pemerintah pusat yang hanya berperan sebagai perangkat yang harus dengan patuh melaksanakan kebijakan pemerintah pusat.

c. *The interaction model.*

Dalam model interaction ini, keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Jika interaksi yang dibangun antara pusat dan daerah berjalan dengan baik dan dapat saling mengisi maka kepercayaan pemerintah pusat terhadap daerah akan semakin besar dan luas demikian juga sebaliknya jika interaksi antara pusat dan daerah tidak baik maka akan sangat berpengaruh terhadap kepercayaan pusat terhadap daerah.

Melalui pandangan Clarke dan Stewart diatas, apabila melihat kondisi eksisting Indonesia upaya mencari titik temu dan desain ideal hubungan Pusat-Daerah telah terjalin sejak tahun 1903 melalui *Desentralitaie Wet* 1903 yang kemudian dilanjutkan dengan beberapa peraturan Perundang-Undangan dengan latar belakang pengundangan sebagai berikut:

Tabel 7 Perbandingan Latar Belakang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berkaitan dengan Otonomi Daerah

No	Peraturan	Karakter	Bentuk Hubungan	Latar Belakang
	Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah;	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>interaction model</i>	Merupakan aturan pertama dan bersifat sementara dalam mendesain bentuk dan sistem administrasi ketatanegaraan di Indonesia.
2.	Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>interaction model</i>	Desain pertama Otonomi Daerah dengan pertimbangan agar Pemerintahan daerah yang dapat memenuhi harapan rakyat, bersifat "collegial" berdasarkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dengan ditentukan batas-batas kekuasaannya.
3.	Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>The agency model</i>	Pembaharuan desain ketatanegaraan

No	Peraturan	Karakter	Bentuk Hubungan	Latar Belakang
	Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;			<i>terhadap Pemerintah daerah, penegasan bahwa Urusan Pusat adalah urusan yang bersifat “Umum” dan tidak dijabarkan dalam Undang-Undang.</i>
4.	Dekrit Presiden Nomor 6 tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah;	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>The agency model</i>	<i>Penegasan untuk Menyusun kembali bentuk dan susunan serta kekuasaan, tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah.</i>
5.	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;	Desain lanjutan (mempertimbangkan desain hubungan Pemerintah Pusat-Daerah dalam Peraturan sebelumnya)	<i>interaction model</i>	<i>Pembaharuan desain Pemerintahan Daerah sesuai dengan manifestasi politik NKRI yang dicantumkan dalam GBHN dan Dekrit Presiden 1959 agar Daerah-Daerah dapat berswadaya dan berswasembada.</i>

No	Peraturan	Karakter	Bentuk Hubungan	Latar Belakang
6.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>The agency model</i>	Penyeragaman dan penertiban kedudukan Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan pembangunan Negara dan stabilitas Politik.
7.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah;	Desain Awal (tidak melanjutkan desain sebelumnya)	<i>The relative autonomy model</i>	Perubahan Desain Pemerintah Daerah yang menekankan terhadap prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.
8.	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; dan	Desain Lanjutan (tidak mendekonstruksi, justru cenderung <i>upgrade</i> /melakukan pembaharuan terhadap desain	<i>The relative autonomy model</i>	Peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan

No	Peraturan	Karakter	Bentuk Hubungan	Latar Belakang
		<p>hubungan Pemerintah Pusat- Daerah dalam Peraturan sebelumnya)</p>		<p>dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar- susunan pemerintahan dan antar- pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global.</p>
9.	<p>Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.</p>	<p>Desain Lanjutan (tidak mendekonstruksi, justru cenderung <i>upgrade/</i> melakukan pembaharuan terhadap desain hubungan Pemerintah Pusat- Daerah dalam Peraturan sebelumnya)</p>	<p><i>The relative autonomy model</i></p>	<p>bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta</p>

No	Peraturan	Karakter	Bentuk Hubungan	Latar Belakang
				<i>peluang dan tantangan persaingan global.</i>

Pasang surut model hubungan antara Pusat-Daerah dalam bingkai Pemeirntah Daerah sebagaimana terlihat dalam berbagai perubahan Peraturan terkait kemudian menemui resep bakunya sejak 1999 yang kemudian dilanjutkan oleh 2004 dimana Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi titik awal dalam perancangannya diannulir oleh aksioma “fiskal”, sehingga mengedapankan prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kondisi ini menggambarkan bahwa keberadaan Pemerintahan Daerah merupakan sebuah fondasi yang sama pentingnya dengan keberadaan pemerintah pusat itu sendiri dalam upaya mencapai tujuan pembangunan yaitu mengembangkan potensi alam dan tatanan sosial serta membangun kesejahteraan masyarakat. Namun sayangnya, anekdot terhadap Fiskalisasi yang ada di Indonesia tidak dapat mengubah paradigma “Jawa” sentris.

Kemandirian fiskal merupakan indikator utama dalam mengukur kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai sendiri kegiatan pemerintahan daerah, tanpa tergantung bantuan dari luar, termasuk dari pemerintah pusat. Dapat diketahui kondisi ketidakseimbangan fiskal vertikal (*fiscal vertical imbalance*) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kemudian di perparah perjalanannya kewenangan pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi daerah dari tahun ke tahun tentu tidak begitu mulus untuk mencapai penyelenggaran kesejahteraan umum bagi masyarakat yang ada di daerah-daerah. Kondisi ini dapat dilihat adanya

penyimpangan tindakan-tindakan pemerintah yakni yang dilakukan oleh Kepala Daerah yang telah diberikan kewenangan otonomi daerah. Tindakan penyimpangan oleh Kepala Daerah tentu menimbulkan kerugian negara, tindakan yang dimaksud adalah tindakan pidana korupsi, dapat kita simak perjalanan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah dalam 5 (lima) tahun terakhir sebagai berikut :

Tabel. 8 Tindakan Pidana Korupsi oleh Kepala Daerah 5 (Lima) Tahun Terakhir (2017 – 2022)

Tahun	Kepala Daerah	Nama	Klasifikasi Tindakan Korupsi
2017	Bupati Nganjuk	Taufiqurrahman	Jual – Beli Jabatan
	Bupati Kutai Kartanegara	Rita Widiasari	Gratifikasi
	Bupati Batu Bara	OK Arya Zulkarnain	Menerima Suap
	Bupati Pamekasan	Achmad Syafi'i	Menerima Suap
	Wali Kota Cilego	Tubagus Imam Ariyadi	Menerima Suap
	Wali Kota Mojokerto	Masud Yunus	Memberi Suap
	Wali Kota Tegal	Siti Mashita Soeparno	Korupsi
	Wali Kota Batu	Eddy Rumpoko	Menerima Suap
	Bupati Buton	Samsu Umar Abdul Samiun	Memberi Suap

	Gubernur Bengkulu	Ridwan Mukti	Menerima Suap
Total Korupsi Tahun 2017 :			10
2018	Bupati Cianjur	Irvan Rivano Muchtar	Meminta dan Menerima Suap
	Bupati Jepara	Ahmad Marzuki	Memberi Suap
	Bupati Pakpak	Bharat Remigo Yolando Berutu	Menerima Suap
	Bupati Cirebon	Sunjaya Purwadisastra	Menerima Hadiah atau Janji
	Bupati Bekasi	Neneng Hassanah Yasin	Menerima Suap
	Bupati Malang	Rendra Kresna	Menerima Suap
	Wali Kota Pasuruan	Setiyono	Menerima Suap
	Bupati Lampung Selatan	Zainudin Hasan	Menerima Hadiah atau Janji
	Bupati Labuhanbatu	Pangonal Harahap	Menerima Suap
	Bupati Bener	Meriah Ahmadi	Memberi Suap
Gubernur Aceh	Irwandi Yusuf	Menerima Suap	

	Wali Kota Blitar	Samanhudi Anwar	Menerima Hadiah atau Janji
	Bupati Tulungagung	Syahri Mulyo	Menerima Hadiah atau Janji
	Bupati Purbalingga	Tasdi	Menerima Gratifikasi
	Bupati Buton Selatan	Agus Feisal Hidayat	Menerima Gratifikasi
	Bupati Mojokerto	Mustofa Kamal Pasa	Menerima Hadiah atau Janji
	Bupati Bengkulu Selatan	Dirwan Mahmud	Menerima Suap
	Bupati Bandung Barat	Abubakar	Meminta Uang
	Wali Kota Kendari	Adriatma Dwi Putra	Menerima Hadiah
	Bupati Lampung Tengah	Mustafa	Memberi Suap
	Bupati Subang	Imas Aryumningsih	Menerima Hadiah atau Janji
	Bupati Ngada	Marianus Sae	Menerima Suap
	Bupati Jombang	Nyono Suharli Wihandoko	Menerima Suap
	Gubernur Jambi	Zumi Zola	Menerima Suap

	Bupati Hulu Sungai Tengah	Abdul Latif	Menerima Suap
	Bupati Kebumen	Mohammad Yahya Fuad	Menerima Suap
	Bupati Halmahera Timur	Rudy Erawan	Menerima Suap
	Bupati Kutai Kartangera	Rita Widyasari	Gratifikasi
Total Korupsi Tahun 2018 :			28
2019	Bupati Muara Enim	Ahmad Yani	Menerima Suap
	Bupati Mesuji	Khamami	Menerima Suap
	Bupati Kepulauan Talaud	Sri Wahyumi Maria Manalip	Menerima Suap
	Gubernur Kepulauan Riau	Nurdin Basirun	Menerima Suap
	Bupati Kudus	Muhammad Tamzil	Menerima Suap
	Bupati Bengkayang	Suyadman Gidot	Menerima Suap
	Bupati Indramayu	Supendi	Menerima Suap
	Wali Kota Medan	Tengku Dzulmi Eldin	Menerima Suap
Total Korupsi Tahun 2019 :			8
2020	Bupati Sidoarjo	Saiful Ilah	Menerima Suap
	Bupati Kutai Timur	Ismundar	Menerima Suap

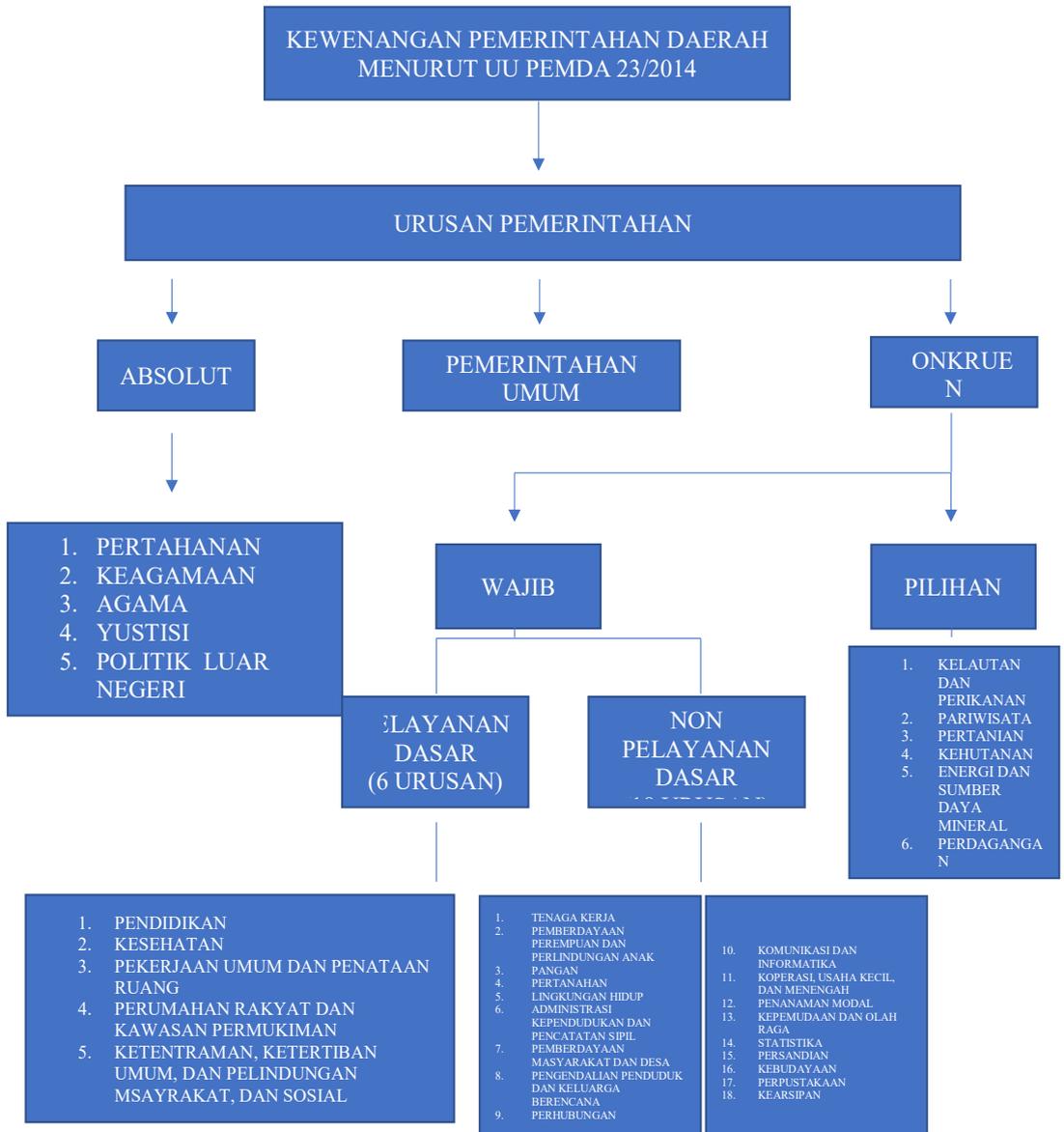
	Bupati Banggai Laut	Wenny Bukarno	Menerima Suap
Total Korupsi Tahun 2020 :			3
2021	Bupati Kolaka timur	Andi Merya Nur	Menerima Suap
	Bupati Banjarnegara	Budhi Sarwono	Menerima Suap
	Bupati Nganjuk	Novi Rahman Hidayat	Menerima Suap
	Gubernur Sulawesi Selatan	Nurdin Abdullah	Menerima Suap
	Bupati Musi Banyuasin	Dodi Reza Alex Noerdin	Menerima Suap
	Bupati Kuantan Singingin	Andi Putra	Menerima Suap
	Wali Kota Tanjungbalai	M Syahrial	Memberi Suap
	Bupati Probolinggo	Puput Tantiana Sari	Menerima Suap
Total Korupsi Tahun 2020 :			8
2022	Wali Kota Bekasi	Rahmat Effendi	Menerima Suap
	Bupati Penajam Paser Utara	Abdu; Gafur Mas'ud	Menerima Suap
	Bupati Langkat	Terbit Rencan Perangin Angin	Menerima Suap
	Bupati Bogor	Ade Yasin	Menerima Suap
	Wali Kota Ambon	Richard Louhenapessy	Menerima Suap

	Wali Kota Yogyakarta	Hayadi Suyuti	Menerima Suap
	Bupati Pemalang	Mukti Agung Wibowo	Menerima Suap
Total Korupsi Tahun 2022 :			7
Total Korupsi Tahun 2017 – 2022 :			64

Sumber : Bahan Hukum Sekunder, diolah oleh penulis

Melihat banyaknya jumlah tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah pada (5) lima tahun terakhir belakangan ini dari table diatas, sehingga diperlukannya reformasi birokrasi. Tentu reformasi birokrasi ini dapat dilakukan dengan mengubah dasar kewenangan yakni norma-norma bagi kepala daerah untuk membatasi kepala daerah agar tidak senantiasa berleluasa bebas melakukan tindakan-tindakan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian negara. Tentu sebelumnya di Indonesia telah memberikan batasan kewenangan pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi daerah yang tertuang pada Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU PEMDA). Di dalam UU PEMDA, Pemerintahan Pusat memberikan kewenangan apa saja yang dapat dilakukan oleh Pemerintahan Daerah, yakni sebagai berikut :

Gambar Kewenangan Pemerintah Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014



Melihat kondisi banyaknya terjadi tindak pidana korupsi pada tahun 2017 dan 2018 yang dilakukan oleh Kepala Daerah, tentu menjadi sebuah fenomena yang sangat menarik. Ternyata

kondisi korupsi yang terjadi pada Kepala Daerah telah berangsur sejak 50 tahun lamanya, hal ini dikutip dari kajian Sudaryanto¹³⁶, dan menurut kajian ini telah dipandang sebagai sebagai penyakit masyarakat yang mengrogoti kesejahteraan rakyat dan menghambat pembangunan nasional. Perbuatan penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintahan daerah tidak sejalan dengan cita – cita luhur yang telah disepakati oleh *the founding father* Negara Indonesia. Tentu kondisi maraknya tindak pidana korupsi dikalangan Kepala Daerah dapat merugikan negara, sehingga diperlukan reformasi birokrasi yang bersumber dari tatanan fundamental yakni pembenahan ketentuan norma untuk membatasi kewenangan yang dimiliki Kepala Daerah. Ketentuan norma yang diperbaiki agar berkurangnya perbuatan Tindakan Pidana Korupsi di kalangan Pejabat Daerah dengan menyisipkan kegiatan pemerintahan pusat pada kewenangan pemerintahan daerah.

Penyisipan kewenangan pemerintahan pusat pada kewenangan pemerintahan daerah tercantum pada Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU CIPTA KERJA). Penyisipan kewenangan pemerintahan pusat pada kegiatan daerah pasca adanya perubahan pada Pasal 16 UU PEMDA yang berbunyi :

- (1) Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:
 - a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
 - b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

¹³⁶ Sudaryanto, A. (2011). Kompleksitas Masalah Tindak Pidana Korupsi Pejabat Kepala Daerah Dan Upaya Penanggulangan Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme. Jurnal Konstitusi, 4(1).

- (2) Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengacu atau mengadopsi praktik yang baik (*good practices*).
- (3) Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berbentuk ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai aturan pelaksanaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.
- (4) Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan peraturan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada kepala daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.
- (5) Kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dibantu oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian. (6) Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait.
- (6) Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.”

Sebagaimana kita ketahui terbitnya UU PEMDA memberikan kewenangan kepada kepala daerah untuk menjalankan pemerintahan sebagaimana mesti amanat pasal 18 UUD NRI 1945, namun kemunculan UU CIPTA KERJA menjadikan ruang otonomi daerah menjadi sangat terbatas. Kondisi saat ini menjadikan Pemerintahan Daerah memiliki keterbatasan ruang dalam menjalankan otonomi daerah. Dibatasinya ruang otonomi daerah ini diperjelas dengan aturan lain yakni berhubungan dengan keuangan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang tercantum pada “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD)”. UU HKPD ini merupakan sebuah *framework* regulasi yang mengatur mengenai sistem penyelenggaraan keuangan

yang mengatur hak dan kewajiban keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang dilaksanakan secara adil, transparan, akuntabel, dan selaras berdasarkan undang-undang. Tentu legal *framework* ini bersinggungan secara langsung bagaimana performa daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Batasan pengaturan kewenangan mengenai Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, tertuang pada ruang lingkup regulasi yang tercantum pada Pasal 2 UU HKPD yang berbunyi, sebagai berikut :

“Ruang lingkup Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah meliputi:

- a. pemberian sumber Penerimaan Daerah berupa Pajak dan Retribusi;
- b. pengelolaan TKD (Transfer ke Daerah)
- c. pengelolaan Belanja Daerah
- d. pemberian kewenangan untuk melakukan Pembiayaan Daerah; dan
- e. pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal nasional”

dalam menjalani batasan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, perlu diperhatikan prinsip pendanaan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dalam kerangka Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang meliputi: a. penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah didanai dari dan atas beban APBD; dan b. penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di Daerah didanai dari dan atas beban APBN”.

UU HKPD ini merupakan hasil konkrit dari adanya sebuah perbaikan regulasi yang tercantum pada pasal 16 UU PEMDA yang berbunyi “Pemerintahan Pusat berwenang

untuk menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan”. Adanya ketentuan ini memberikan perubahan khusus pada sistem pemungutan pajak dan retribusi daerah yang tertuang pada pasal 4 UU HKPD, sebagai berikut :

Tabel Kewenangan Pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah

	Kewenangan Pemerintahan Provinsi	Kewenangan Pemerintahan Kabupaten / Kota
Pajak	<p>a. PKB (Objek PKB adalah kepemilikan dan/atau penguasaan atas Kendaraan Bermotor)</p> <p>b. BBNKB (objek BBNKB adalah penyerahan pertama atas Kendaraan Bermotor)</p> <p>c. PAB (objek PAB adalah kepemilikan dan/atau penguasaan Alat Berat)</p> <p>d. PBBKB (objek PBBKB adalah penyerahan BBNKB</p>	<p>a. PBB-P2 (objek PPB-P2 adalah Bumi dan/atau Bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan)</p> <p>b. BPHTB (objek BPHTB adalah Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan).</p> <p>c. PBJT (objek PBJT adalah Objek PBJT merupakan penjualan, penyerahan, dan/atau konsumsi barang dan jasa tertentu yang meliputi: Makanan dan/ atau Minuman, Tenaga Listrik, Jasa Perhotelan,</p>

	<p>oleh penyedia BBKB kepada konsumen atau pengguna Kendaraan Bermotor)</p> <p>e. PAP (objek PAP adalah pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan)</p> <p>f. Pajak Rokok (objek Pajak Rokok adalah konsumsi rokok)</p> <p>g. Opsen Pajak MBLB.</p>	<p>Jasa Parkir; dan Jasa Kesenian dan Hiburan)</p> <p>d. Pajak Reklame (objek Pajak Reklame adalah semua penyelenggaraan Reklame)</p> <p>e. PAT (objek PAT adalah pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah)</p> <p>f. Pajak MBLB (objek Pajak MBLB adalah kegiatan pengambilan MBLB yang meliputi: asbes, batu tulis, batu setengah permata, batu kapur, batu apung, batu permata.. dll)</p> <p>g. Pajak Sarang Burung Walet (objek Pajak Sarang Burung Walet adalah pengambilan dan/atau pengusahaan sarang Burung Walet)</p> <p>h. Opsen PKB</p> <p>i. Opsen BBNKB.</p>
<p>Retribusi Daerah</p>	<p>Retribusi Jasa Umum</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pelayanan Kesehatan • Pelayanan Kebersihan • Pelayanan parkir di tepi jalan umum • Pelayanan Pasar • Pengendalian lalu lintas <p>Retribusi Jasa Usaha</p> <ul style="list-style-type: none"> • penyediaan tempat kegiatan usaha berupa pasar grosir, pertokoan, dan tempat kegiatan usaha lainnya 	

	<ul style="list-style-type: none"> • penyediaan tempat pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan termasuk fasilitas lainnya dalam lingkungan tempat pelelangan • penyediaan tempat khusus parkir di luar badan jalan • penyediaan tempat penginapan/pesanggrahan/vila • pelayanan rumah pemotongan hewan ternak • pelayanan jasa kepelabuhanan • pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga • pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di air • penjualan hasil produksi usaha Pemerintah Daerah • pemanfaatan aset Daerah yang tidak mengganggu penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi perangkat Daerah dan/atau optimalisasi aset Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. <p>Retribusi Perizinan Tertentu</p> <ul style="list-style-type: none"> • persetujuan bangunan Gedung • penggunaan tenaga kerja asing • pengelolaan pertambangan rakyat
--	--

Konsep lahirnya UU HKPD, ini tentu membantu mencapainya tujuan kesejahteraan negara hingga seluruh pelosok daerah melalui desentralisasi fiskal, yang sebagaimana kita ketahui bahwasanya ujung tombak terpenuhi hak-hak dan kepentingan rakyat berada pada proses penyelenggaraan daerah. Turut ikut campur pemerintah pusat dalam menata pemerintahan daerah pada bidang fiskal, menjadi sebuah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan pusat, sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menetapkan, bahwasanya urusan pemerintahan

yang menjadi urusan pemerintah pusat, meliputi: a.) politik luar negeri, b.) pertahanan, c.) keamanan, d.) yustisi, e.) moneter dan fiskal, f.) agama. Namun kondisi norma yang ada ini tentu memiliki akibat hukum bagi pemerintahan daerah dalam menjalankan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dampak yang dapat di rasakan bagi daerah penyelenggaraan pemerintahan daerah pada sistem hubungan pusat dan daerah yakni :

- Dampak secara Ekonomi
 - a. Adanya peningkatan bagi hasil bagi daerah berdampak eksternalitas, termasuk daerah pengolah dan daerah yang berbatasan langsung dengan daerah penghasil.
 - b. Pengalokasian berdasarkan realisasi T - 1 memberi kepastian alokasi sehingga alokasi menjadi lebih presisi. Alokasi berdasarkan kinerja sebagai apresiasi kepada daerah yang memperhatikan aspek pemeliharaan lingkungan.
 - c. Mendorong sinergi belanja Pusat dan Daerah, sehingga menimbulkan keselarasan output-outcome Pusat dan Daerah.
 - d. Daerah dapat fokus untuk mencapai target output tahunan dengan adanya sinergi DAK Fisik, DAK Nonfisik, Hibah Daerah, Dekon T/P, atau pendanaah lain dari pinjaman/Hibah LN Pencapaian prioritas nasional bisa lebih diselaraskan dengan pembangunan di Daerah.
 - e. Penghapusan kewajiban dana pendamping sehingga menimbulkan efisiensi belanja Daerah dan fokus pada belanja utama lainnya.
- Kondisi Kewenangan Pemerintahan Daerah pasca kemunculan UU HKPD
 - a. Daerah memiliki keterbatasan dalam mengelola keuangan daerah yang telah dihasilkan oleh daerah,

hal ini dikarenakan sistem UU HKPD mengutamakan sinergitas pembangunan daerah di Indonesia secara menyeluruh untuk mengurangi ketimpangan antar daerah, UU HPKD sendiri membuat konsepsi regulasi untuk melakukan sinergi pendanaan antar daerah yang akan membuka ruang pengembangan kerja sama antardaerah dalam mengatasi masalah pembangunan lintas daerah yang semakin kompleks seperti area metropolitan

- b. Kondisi memperhatikan daerah-daerah lain dalam keuangan daerah tentu memotong dan mengikis sifat otonomi daerah, yang mana seharusnya proses mengurus rumah tangga daerah mulai mengelola dan menghasilkan dimiliki oleh pemerintah daerah, namun pusat memberikan kewajiban untuk membantu daerah-daerah yang tertinggal di sekitar daerah tersebut yang terbungkus dalam sistem fiskalisasi
- c. Terkikisnya konsep otonomi daerah yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi negara yakni setiap daerah dapat “mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **)”, dapat menjadikan sebuah pertanyaan yang menarik bagi keilmuan hukum yakni konsep teori otonomi daerah pasca di keluarkannya UU CIPTA KERJA yang dimiliki Indonesia yang kemudian dihubungkan peran pemerintahan pusat untuk mengupayakan kesejahteraan umum pada tataran daerah.

2. Evaluasi Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Aspek Keuangan

Salah satu aspek utama dalam Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah terkait dengan Keuangan Daerah. Dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 secara khusus dinyatakan bahwa, 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. Rumusan Pasal 18A ini merupakan hasil dari amandemen kedua UUD NRI 1945, yang mana setelah itu kemudian direspon dengan diundangkannya beberapa peraturan perundang-undangan terkait hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Ketentuan Pasal 18A UUD NRI 1945 ini juga menjadi dasar adanya desentralisasi fiskal di Indonesia. Desentralisasi fiskal diarahkan untuk menjadi instrument dalam mencapai pemerataan kesejahteraan di seluruh Indonesia.¹³⁷ Sebagai salah satu instrument fiskal, kebijakan desentralisasi fiskal menjadi alat pendanaan dalam penyelenggaraan fungsi dan kewenangan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah, dengan tetap menjaga keselarasan dan kesinambungan fiskal nasional.¹³⁸

Pentingnya hubungan desentralisasi fiskal dengan otonomi daerah terefleksikan dalam *intergovernmental fiscal relations*.¹³⁹ Pelimpahan tugas kepada Pemerintah Daerah dalam otonomi, harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follow function*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik yang tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*).¹⁴⁰

¹³⁷ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Hlm. 9

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Proborini Hasuti, *Desentralisasi Fiskal dan Stabilitas Politik dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*, Simposium Nasional Keuangan Negara, 2018.

¹⁴⁰ *Ibid.*

Otonomi Daerah dalam kerangka desentralisasi fiskal, secara teoritis seharusnya dapat mendorong peningkatan efisiensi layanan publik yang lebih baik¹⁴¹. Desentralisasi Fiskal menurut Martinez-Vazquez dan McNab, merupakan alternatif solusi yang diyakini banyak kalangan mampu menjadi alat yang efektif dalam meningkatkan efisiensi pengeluaran publik.¹⁴² Anggapan tersebut muncul karena menurut banyak ahli, pelayanan publik yang efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis paling minimum.¹⁴³

Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia, dimulai pada sekitar tahun 2001 setelah terjadinya amandemen kedua terhadap UUD NRI 1945, dalam pelaksanaannya, dikenal adanya filosofi *money follow function* sebagai prinsip utama yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Prinsip ini tercermin dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU Nomor 33 Tahun 2004), yang menyatakan bahwa,

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip money follows function, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

¹⁴¹ Azwar, *Analisis Dinamis Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Efisiensi Belanja Kesehatan dan Kesejahteraan: Studi Kasus Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan*, Jurnal Info Artha, Volume 6 Nomor 1, Tahun 2022.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

Menurut Bahl, Prinsip *money follow function* ini mengandung makna bahwa segala bentuk penyerahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, seyogyanya disertai dengan penyerahan sumber pendanaannya.¹⁴⁴ Lebih lanjut, menurut Proborini Hastuti, *money follow function* adalah dimana Pemerintah Daerah mendapat kewenangan dalam melaksanakan fungsi pelayanan dan pembangunan di daerahnya.¹⁴⁵ Dengan kondisi seperti itu, apabila Pemerintah Daerah mendapatkan keleluasaan untuk mengambil keputusan di sektor publik, maka harus mendapatkan dukungan dari Pemerintah Pusat berupa subsidi/bantuan maupun pinjaman, serta sumber-sumber keuangan yang memadai, baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), termasuk *surcharge of taxes*, pinjaman, maupun dana perimbangan dari pusat.¹⁴⁶

Dalam lintasan sejarah, pasca amandemen kedua UUD NRI 1945 yang mengamanatkan keberadaan Pasal 18A tersebut, disusun beberapa peraturan pelaksanaan utamanya terkait dengan desentralisasi fiskal, yakni Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU Nomor 33 Tahun 2004) dan juga Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD). Keberadaan kedua Undang-Undang tersebut berjalan beriring dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Perkembangannya UU Nomor 33 Tahun 2004 dan UU PDRD kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD).

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Proborini Hastuti, *Op. Cit.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

UU 33 Tahun 2004 dan UU PDRD dalam pelaksanaannya, dianggap belum mampu menjawab tujuan dari desentralisasi fiskal yang diakibatkan oleh beberapa permasalahan. Beberapa permasalahan tersebut, antara lain seperti yang tercantum dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (RUU HKPD) dinyatakan bahwa, Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) serta Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) sebagai salah satu komponen utama desentralisasi fiskal belum memberikan lompatan perbaikan yang signifikan terhadap pemerataan layanan publik dan kesejahteraan masyarakat atas berbagai capaian indikator ekonomi dan sosial, seperti Indeks Pembangunan Manusia, Tingkat Kemiskinan, Angka Harapan Hidup, Produk Domestik Regional Bruto dan ketimpangan kemampuan keuangan antarkelompok masyarakat¹⁴⁷.

Permasalahan lain yang muncul dan menyertai lebih dari satu dasawarsa pemberlakuan UU Nomor 33 Tahun 2004 adalah terkait dengan ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap TKDD. Menurut Airlangga Hartanto, pada tahun 2021, secara rata-rata ketergantungan daerah, baik provinsi maupun kabupaten masih tinggi yaitu 80,1% terhadap TKDD¹⁴⁸. Pemanfaatan TKDD yang belum tepat menyebabkan kemandirian fiskal masih belum tercapai. Peningkatan TKDD belum diiringi dengan peningkatan kualitas *outcome*. Sampai saat ini masih terdapat ketimpangan indikator kesejahteraan antardaerah¹⁴⁹.

Pendapat tersebut sejalan dengan yang dikemukakan Mangappu Pasaribu, bahwa, Beberapa isu krusial dalam implementasi

¹⁴⁷ *Ibid.* Hlm. 10

¹⁴⁸ 20 Tahun Desentralisasi, Ketergantungan Pemda Terhadap Pusat Masih Tinggi, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210806/9/1426925/20-tahun-desentralisasi-ketergantungan-pemda-terhadap-pusat-masih-tinggi>. Diakses 17 November 2022

¹⁴⁹ Tio Riyono, *Menilik Kemandirian Fiskal Daerah*, Buletin APBN, Volume V Edisi 11, Juni 2020

desentralisasi fiskal sebelumnya, antara lain, *pertama*, ketimpangan keuangan vertikal maupun horizontal, *kedua* tingginya gap pelayanan publik antara daerah maju dan daerah tertinggal, *ketiga* besarnya ketergantungan pemerintah daerah kepada dana transfer karena belum optimalnya pendapatan asli daerah, serta *keempat* pelaksanaan anggaran daerah yang belum berkualitas (*quality spending*).¹⁵⁰

Permasalahan-permasalahan yang ada dalam Penerapan UU 33 Tahun 2004 dan UU PDRD pada akhirnya juga berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah yang berakibat terhambatnya akselerasi pembangunan di daerah, yang pada akhirnya, capaian *output* dan *outcome* pembangunan yang belum optimal serta ketimpangan antar daerah menjadi sebuah keniscayaan yang sulit diurai¹⁵¹. Untuk mengatasi kondisi tersebut, menurut Candra Fajri Ananda, dibutuhkan kebijakan baru yang berorientasi pada kinerja dan kapasitas daerah dalam meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat melalui sinergi-kolaborasi mendukung target-target pembangunan nasional.¹⁵² Terkait dengan kondisi tersebut, UU HKPD diharapkan mampu menjadi jawaban permasalahan-permasalahan yang muncul pasca diundangkannya UU Nomor 33 Tahun 2004 dan UU PDRD utamanya terkait dengan desentralisasi fiskal dan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

Lebih lanjut Candra menyatakan, UU HKPD didesain dengan upaya reformasi secara menyeluruh tidak hanya pada sisi *fiscal resource allocation* seperti pemberian kewenangan pemungutan PDRD, transfer ke daerah, dan pembiayaan, namun juga

¹⁵⁰ Mangappu Pasaribu, *Re-Design Desentralisasi Fiskal*, <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/3890-uu-hkpd-re-design-desentralisasi-fiskal.html> diakses 17 November 2022.

¹⁵¹ Candra Fajri Ananda, *Benarkah Desentralisasi Solusi Atasi Ketimpangan di Daerah?*, <https://feb.ub.ac.id/benarkah-desentralisasi-solusi-atasi-ketimpangan-di-daerah.html> diakses pada 18 November 2022

¹⁵² *Ibid.*

memperkuat sisi belanja daerah agar lebih efisien, fokus, dan sinergis dengan pemerintah pusat. Hal ini dilakukan semata-mata untuk pemerataan layanan publik dan kesejahteraan rakyat yang kian baik.¹⁵³

Sedangkan menurut Irfan Sofi, terdapat empat pilar utama yang menjadi konstruksi UU HKPD, yakni, *pertama*, meminimalisir ketimpangan vertikal dan horizontal dalam pengelolaan keuangan daerah, *kedua*, pengembangan sistem pajak daerah dengan mendukung alokasi sumber daya nasional yang lebih efisien, *ketiga*, mendorong peningkatan kualitas belanja di daerah, dan *keempat*, harmonisasi belanja pusat dan daerah.¹⁵⁴ Sedangkan menurut Mangappu Pasaribu¹⁵⁵, UU HKPD didesain untuk mempertajam pelaksanaan desentralisasi fiskal melalui beberapa kebijakan dan pengaturan, *pertama*, penguatan pajak daerah dan retribusi daerah, yang dilakukan dengan simplifikasi dan restrukturisasi jenis dan tarif pajak dan retribusi daerah. *Kedua*, redesain pengelolaan transfer ke daerah, hal ini dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan antar daerah. *Ketiga*, mendorong peningkatan kualitas belanja daerah melalui simplifikasi, sinkronisasi program, dan pengaturan pengalokasian belanja daerah. *Keempat*, harmonisasi kebijakan APBN dan APBD yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.

Arah baru UU HKPD juga pada dasarnya masih memiliki permasalahan serius, salah satunya adalah UU HKPD ini dianggap masih mendudukkan daerah sebagai subjek dalam hubungan keuangan pusat dan daerah, daerah diberi kewenangan untuk mengatur tetap diberikan pilar-pilar agar tercapai kesejahteraan

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Irfan Sofi, *Arah Baru Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/3850-arabaru-hubungan-keuangan-pemerintah-pusat-dan-daerah.html> diakses 17 November 2022.

¹⁵⁵ Mangappu Pasaribu, *Op. Cit.*

masyarakat atau pemerataan ekonomi.¹⁵⁶ Kondisi ini tercermin salah satunya melalui kebingungan banyak daerah dalam mencoba menggali sumber-sumber pendapatannya karena beberapa jenis Pajak dan Retribusi yang dihapuskan oleh Pemerintah Pusat, sedangkan pengganti yang dihadirkan dianggap tidak mampu mengembalikan potensi yang hilang karena dihapuskannya jenis Pajak dan Retribusi tersebut.

Sebagai contoh, penurunan tarif Pajak Parkir menjadi 10% dari sebelumnya 30%, memang pada akhirnya ada perluasan basis pajak dengan menambahkan pelayanan memarkirkan kendaraan (parkir *vale*t) sebagaimana diatur dalam Pasal 54 Ayat (1) huruf b UU HKPD, namun yang kemudian menjadi pertanyaan adalah, mampukah perluasan basis pajak ini menggantikan hilangnya 20% potensi pendapatan dari ketentuan tarif Pajak Parkir sebelumnya?. Pertanyaan ini muncul seiring dengan kenyataan bahwasannya memang tidak semua daerah tersedia layanan parkir *vale*t. Selama ini, parkir *vale*t hanya banyak tersedia di kota-kota besar seperti Ibu Kota Negara ataupun Ibu Kota Provinsi, selain itu, tempatnya pun terbatas, seperti pada pusat perbelanjaan, hotel, dan pusat keramaian lainnya. Dengan kondisi yang tidak merata semacam ini tentu akan menjadi beban tersendiri bagi daerah, karena harus kehilangan potensi pendapatan sebesar 20% yang tidak diimbangi dengan “pengganti” yang sepadan.

Selain Pajak Parkir, potensi lain yang juga akan hilang adalah potensi pendapatan dari sektor Pajak Hotel, atau dalam UU HKPD disebut dengan Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) Jasa Perhotelan. Penghapusan Kost dari daftar yang termasuk dalam Jasa Perhotelan juga menimbulkan problem yang serupa dengan di Pajak Parkir, yakni hilangnya potensi pendapatan. Kita ambil

¹⁵⁶ Alit Ayu Meinarsari, Harsanto Nursadi, *Arah Baru Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah: Sentralisasi atau Desentralisasi*, Syntax Literate, Volume 7, Nomor 8, Agustus 2022.

contoh di Kota Malang, seperti yang disampaikan saat FGD, dengan penghapusan Kost dari Jasa Perhotelan, Kota Malang akan kehilangan pendapatan sebesar kurang lebih 4,8 Miliar Rupiah, yang mana tidak ada pengganti yang sepadan untuk pendapatan tersebut. Memang ada jenis baru yang masuk dalam perhotelan, yakni glamping, namun keberadaan glamping di Kota Malang tidaklah potensial untuk menambah pendapatan, karena memang hampir tidak ada potensi tersebut di Kota Malang.

Dari contoh-contoh yang dikemukakan di atas, ketidakmerataan basis pajak yang ada di masing-masing daerah ini juga menjadi sebuah problematika tersendiri dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal yang ada. Penambahan Opsen, baik Opsen Pajak Kendaraan Bermotor (Opsen PBK), Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (Opsen BBNKB), maupun Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (Opsen MBLB), nyatanya hanya merubah sistem dari yang sebelumnya masuk dalam skema dana bagi hasil menjadi masuk dalam skema pajak.

Yang mana memang dimungkinkan adanya percepatan dana tersebut masuk ke daerah tanpa menunggu perhitungan dan penetapan seperti halnya pada skema dana bagi hasil. Yang menarik untuk ditunggu pada akhirnya, apakah peningkatan besaran Opsen PKB dan Opsen BBKNB menjadi 66% dari awalnya saat menjadi DBH adalah 30% mampu untuk mendongkrak Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota, mengingat *potensial loss* di berbagai daerah sangat berbeda-beda tergantung pada potensi basis pajak yang ada di masing-masing daerah.

Jika mengacu pada data yang disodorkan oleh Pemerintah Pusat, dengan skema Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang baru, ada potensi peningkatan pendapatan di sektor PDRD sampai dengan 48,98% untuk Kabupaten/Kota, sementara untuk Provinsi ada potensi penurunan pendapatan di sektor PDRD sebesar 13,07%. Namun, yang perlu menjadi catatan adalah, kondisi

peningkatan di Kabupaten/Kota tersebut baru mungkin akan terjadi pada tahun 2025, saat Opsen PKB dan Opsen BBNKB diberlakukan, dalam Pasal 191 Ayat (1) UU HKPD dinyatakan bahwa:

Ketentuan mengenai PKB, BBNKB, Pajak MBLB, Opsen PKB, Opsen BBNKB, dan Opsen Pajak MBLB sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini mulai berlaku 3 (tiga) tahun terhitung sejak tanggal diundangkannya Undang-Undang ini.

Dengan kondisi semacam itu, maka, pada tahun 2024 saat semua Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengikuti ketentuan dalam UU HKPD sebagaimana amanat Pasal 187 UU HKPD, maka akan ada potensi penurunan pendapatan daerah dari sektor PDRD, ini tentu perlu menjadi perhatian serius dari Pemerintah Pusat.

Selain permasalahan tersebut di atas, isu resentralisasi juga hadir menyertai diundangkannya UU HKPD ini. Isu Resentralisasi pada dasarnya tidak hanya hadir bersamaan dengan UU HKPD, namun juga sudah terjadi semenjak beberapa tahun yang lalu, salah satunya adalah semenjak diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Isu resentralisasi dalam UU HKPD hadir seiring dengan munculnya ketentuan terkait dengan penyesuaian tarif dalam beberapa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dimana dalam ketentuan UU HKPD penyesuaian tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diajukan oleh Kementerian/Lembaga Negara dengan pejabat internal yang langsung diwujudkan dalam bentuk Peraturan Presiden. Menurut Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) Armand Suparman, idealnya pemerintah pusat juga melibatkan Daerah

dalam melakukan penyesuaian tarif. Musababnya, aksi sepihak yang dilakukan tanpa analisa dengan daerah itu berisiko menggemبosi kapasitas fiskal daerah, terutama yang belum mampu mengakselerasi pendapatan asli daerah (PAD).

Beberapa ketentuan penyesuaian tarif tersebut antara muncul dalam pasal-pasal berikut:

1. Pasal 26, yang berbunyi:
 - (1) Tarif PBBKB ditetapkan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen).
 - (2) Khusus tarif PBBKB untuk bahan bakar kendaraan umum dapat ditetapkan paling tinggi 50% (lima puluh persen) dari tarif PBBKB untuk kendaraan pribadi.
 - (3) Untuk jenis BBKB tertentu, Pemerintah dapat menyesuaikan tarif PBBKB yang sudah ditetapkan dalam Perda dalam rangka stabilisasi harga.
 - (4) Penyesuaian tarif PBBKB sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Presiden.
 - (5) Tarif PBBKB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Perda.

2. Pasal 97, yang berbunyi:
 - (1) Dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal nasional dan untuk mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi serta untuk mendorong pertumbuhan industri dan/atau usaha yang berdaya saing tinggi serta memberikan perlindungan dan pengaturan yang berkeadilan, Pemerintah sesuai dengan program prioritas nasional dapat melakukan penyesuaian terhadap kebijakan Pajak dan Retribusi yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.
 - (2) Kebijakan fiskal nasional yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. dapat mengubah tarif Pajak dan tarif Retribusi dengan penetapan tarif Pajak dan tarif Retribusi yang berlaku secara nasional; dan
 - b. pengawasan dan evaluasi terhadap Perda mengenai Pajak dan Retribusi yang menghambat ekosistem investasi dan kemudahan dalam berusaha.
 - (3) Penetapan tarif Pajak yang berlaku secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a mencakup tarif atas jenis Pajak provinsi dan jenis

Pajak kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4.

- (4) Penetapan tarif Retribusi yang berlaku secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a mencakup objek Retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan tarif Pajak dan Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Jika kita lihat dari rumusan di atas, maka ada beberapa hal yang menjadi substansi dari penyesuaian tersebut, yakni *pertama*, jenis pajak dan/atau retribusi yang tarifnya akan disesuaikan. *Kedua*, besaran penyesuaian tarif. *Ketiga*, masa berlakunya tarif baru yang disesuaikan. *Keempat*, penentuan daerah yang wajib melakukan penyesuaian tarif pajak dan retribusi.

Selain itu, dalam UU HKPD, terkait dengan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) PDRD harus terlebih dahulu dievaluasi oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan. Hal ini termuat dalam ketentuan Pasal 98 Ayat (1) dan Ayat (3). Artinya disini, persetujuan seluruh substansi Perda PDRD ada pada kendali pusat¹⁵⁷.

Pemerintah Daerah juga dituntut untuk menyinergikan kebijakan pembangunan dan fiskal dengan rencana jangka menengah nasional, rencana kerja pemerintah, bahkan sampai pada kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal. Tak berhenti sampai di situ, pemerintah pusat juga bisa dengan leluasa mengatur belanja daerah, mulai dari penganggaran, simplifikasi dan sinkronisasi program prioritas daerah dengan nasional, serta penyusunan belanja yang didasarkan atas standar harga. Kondisi-kondisi seperti ini yang pada akhirnya harus

¹⁵⁷ Resentralisasi Daulat Pajak,
<https://www.kppod.org/berita/view?id=1149> diakses 19 November 2022.

dibuktikan oleh Pemerintah Pusat yang mana dalam banyak statemen menyatakan bahwa UU HKPD tidak bertujuan untuk melakukan sebuah resentralisasi tapi lebih sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas desentralisasi fiskal.¹⁵⁸

3. Evaluasi Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Aspek Pelayanan Umum

Pelaksanaan otonomi daerah sejak Januari 2001, yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat yang kemudian direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Rentetan Undang-Undang tersebut melahirkan perubahan yang sangat radikal dalam penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten dan kota di Indonesia. Pemerintah kabupaten dan kota yang dulunya memiliki kewenangan yang terbatas, sekarang ini memiliki kewenangan yang sangat luas di semua bidang, kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama.

Salah satu rasionalitas yang penting dari pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk memperbaiki kinerja pemerintah kabupaten dan kota. Dengan adanya otonomi, kabupaten dan kota memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan dan program pembangunan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan daerah. Pemerintah kabupaten dan kota diharapkan dapat menjadi lebih responsif dalam menanggapi berbagai masalah yang berkembang di daerahnya sehingga program-program pembangunan menjadi lebih

¹⁵⁸ <https://news.ddtc.co.id/sri-mulyani-tegaskan-ruu-hkpd-bukanlah-upaya-resentralisasi-32784> diakses pada 19 November 2022.

efektif dalam menyelesaikan berbagai masalah yang ada di daerah. Apalagi otonomi daerah juga memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah. Dengan kondisi seperti ini, program dan kebijakan pemerintah kabupaten dan kota akan lebih mampu menjawab kebutuhan masyarakat.

Namun dalam kenyataannya, kondisi kapasitas masyarakat sipil di daerah yang masih kurang, kewenangan dan kekuasaan yang sangat luas yang dimiliki oleh kabupaten dan kota dapat melahirkan banyak peluang bagi terjadinya penyalagunaan kekuasaan oleh elite politik dan birokrasi di daerah. Kewenangan yang luas dimiliki oleh kabupaten dan kota tanpa diikuti dengan kapasitas kontrol yang efektif, baik dari masyarakat sipil maupun pemerintah pusat, dapat menjadi tombak bermata dua. Kewenangan itu dapat dipergunakan oleh pemerintah kabupaten dan kota untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan program dan kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat di daerah. Akan tetapi sebaliknya, kewenangan dapat juga digunakan oleh elite politik dan birokrasi untuk mengabdikan pada kepentingannya sendiri dan mengabaikan kepentingan publik.¹⁵⁹

Salah satu kebutuhan masyarakat yang sangat penting adalah pelayanan publik. Pemerintah daerah melalui konsep otonomi daerah memiliki kewenangan besar dalam menetapkan kebijakan termasuk kebijakan dalam pelayanan publik sesuai dengan situasi dan kondisi daerahnya masing-masing. Pelayanan publik atau pelayanan umum adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha

¹⁵⁹ Lihat Abdul Hamid, *Otonomi Daerah Dan Kualitas Pelayanan Publik*, JURNAL ACADEMICA Fisip Untad VOL.03 No. 01 FEBRUARI 2011, hlm 535

Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶⁰

Membahas evaluasi hubungan pusat-daerah dalam aspek Pelayanan Umum tidak akan lepas dari paradigma Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa “Pelayanan Publik” adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sebagaimana latar belakang Undang-Undang ini menekankan pada aspek “Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.”

Disebutkan dalam konsideran menimbang bahwa Undang-Undang ini dimaksudkan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.¹⁶¹ Dari pengertian ini, kualitas mengandung unsur-unsur yang meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan. Konsep kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat dalam prakteknya menunjukkan

¹⁶⁰ Ratminto & Winarsih, Atik Septi. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm 5

¹⁶¹ Hessel Nogi S.Tangkilisan, *Manajemen Pelayanan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 205

perkembangan. Pada awalnya, kualitas pelayanan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah. Hal itu disadari oleh pandangan bahwa masyarakat pada dasarnya tidak mampu mengatur kehidupannya secara mandiri, mereka memerlukan campur tangan pemerintah¹⁶² Namun seiring dengan perubahan sosial masyarakat, konsep kualitas pelayanan mengalami perubahan atau pergeseran makna. Tuntutan perubahan dan kebutuhan masyarakat yang makin berkembang telah mengubah defenisi dan orientasi kualitas. Kualitas pelayanan bukan lagi ditentukan oleh pemerintah tetapi oleh masyarakat, yang dalam terminologi ekonomi/bisnis disebut sebagai pelanggan.

Dengan demikian, penilaian tentang kualitas pelayanan bukan berdasarkan pengakuan dari yang memberi pelayanan, tetapi diberikan oleh langganan atau pihak yang menerima pelayanan.¹⁶³ Dalam hubungan ini, untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas, maka organisasi publik atau pemerintah harus mengetahui dan memahami segala tuntutan, keinginan, dan harapan masyarakat, melalui apa yang dinamakan *listening to the voice of the customer*.¹⁶⁴

Selanjutnya pelayanan yang berkualitas menurut Osborne dan Gaebler¹⁶⁵ antara lain memiliki ciri- ciri seperti tidak prosedural (birokratis), terdistribusi dan terdesentralisasi serta berorientasi kepada pelanggan. Sementara Sinambela mengatakan bahwa kualitas pelayanan prima tercermin dari:¹⁶⁶

¹⁶² Rasyid Baswedan “*Sumber Daya Manusia Indonesia Sebagai Penunjang Pembangunan Jangka Panjang*”, Jurnal Ekonomi Pembangunan, Volume 2 Nomor 2.A, 1997, hlm 8

¹⁶³ Saefullah, 1999. Konsep dan Metode Pelayanan Umum yang Baik, dalam Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Sumedang: Fisip UNPAD, hlm 9

¹⁶⁴ Osborne, D. and Gaebler, T. *Reinventing Government*,. New York, NY, 1992, hlm 177

¹⁶⁵ Pasolong, Harbani, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2007, hlm 133

¹⁶⁶ Sinambela, Lijan Poltak, dkk. Reformasi Pelayanan Publik. Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2007, hlm 6

- (1) *transparansi*, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan cepat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti,
- (2) *akuntabilitas*, yaitu pelayanan dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan,
- (3) *kondisional*, yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas,
- (4) *partisipatif*, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat,
- (5) *kesamaan hak*, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan (6) *keseimbangan hak dan kewajiban*, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Melalui penjelasan diatas, maka Secara umum penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik mencakup lingkup pelaksanaan yang luas dan kompleks, rumit serta dalam prosesnya mengandung kegiatan yang saling berkaitan dengan kegiatan atau tugas dan fungsi antara unit/instansi yang satu dengan lainnya. Telaah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik memiliki garis linier terhadap apa-apa saja yang menjadi kebijakan Pemerintah dalam bidang pelayanan publik. Dimana kebijakan tersebut harus disesuaikan dengan kepentingan, keinginan, harapan dan tuntutan masyarakat dalam rangka memenuhi segala hak dan kewajiban masyarakat sebagai warga negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kebijakan-kebijakan Pemerintah, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik harus terus dikaji dan ditinjau ulang serta perlu untuk ditingkatkan kualitasnya melalui analisis terhadap

kebijakan-kebijakan tersebut, sehingga telah dapat benar-benar memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat, yang pada gilirannya akan mendorong kreativitas dari masyarakat di segala bidang. Artinya bahwa wilayah kebijakan publik merupakan domain kepentingan publik, sehingga hasil analisis kebijakan semata-mata diukur sejauhmana “pelayanan publik” dapat diwujudkan dengan sebaik mungkin. Apabila output maupun outcome dari suatu “kebijakan” sudah mampu mengakomodir “pelayanan publik” dengan prima maka sering disebut suatu keberhasilan kebijakan atau disebut “*good policy*”.

Desain pelayanan publik hingga tahun 2022 di Indonesia kemudian tercermin dalam beberapa aspek seperti:

1. pendidikan,
2. pengajaran,
3. pekerjaan dan usaha,
4. tempat tinggal,
5. komunikasi dan informasi,
6. lingkungan hidup,
7. kesehatan,
8. jaminan sosial,
9. energi,
10. perbankan,
11. perhubungan,
12. sumber daya alam,
13. pariwisata, dan
14. sektor strategis lainnya

Kembali dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maka muara dalam pelayanan publik di Indonesia sejatinya akan berkonsekuensi logis terhadap desain hubungan Pusat-Daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Adapun rasionalisasi terhadap Pelayanan Publik dalam Undang-

Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik secara garis besar tergambar dalam tabel berikut:

Tabel 9 Matriks Rasionalisasi Pasal 3 Undang-Undang Pelayanan Publik terhadap Hubungan Pusat-Daerah

Muatan Pasal 3	Ruang Lingkup	Implikasi sistematis	Ruang Implikasi
<ul style="list-style-type: none"> terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; 	pelayanan barang publik	Pemisahan kewenangan Pusat-Daerah	<ol style="list-style-type: none"> pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya
<ul style="list-style-type: none"> terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; 		Efektifitas dan Efisiensi Sistem Penyelenggaraan	
<ul style="list-style-type: none"> terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan 	Pelayanan jasa publik	Indikator <i>normative (standar pelayanan/NSPK)</i>	
<ul style="list-style-type: none"> terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. 		Regulasi bersifat jelas, dan inklusif.	

Sumber: bahan hukum sekunder, diolah 2022

Pelayanan Publik/Pelayanan umum secara terminology memiliki kesamaan dan menjadi objek dalam pelaksanaan Pasal 18

UUD NRI 1945 dan berkonsekuensi terhadap pemberian pelayanan publik/pelayanan umum baik oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Indikator kebutuhan Pemisahan Kewenangan Pusat-Daerah yang jelas sehingga terdapat Desain Hubungan Pusat-Daerah dalam pelayanan umum sudah menjadi desain awal dalam penyusunan Konstitusi Indonesia (UUD NRI 1945). Dimana Pengaturan otonomi daerah bagi Pemerintah daerah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur oleh undang-undang”.

Dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan “*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”. Berdasarkan pasal tersebut diketahui bahwa tiap-tiap daerah di Indonesia diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat melalui penyerahan sebagian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah disebut Desentralisasi. Desentralisasi berhubungan dengan Otonomi Daerah, sebab Otonomi Daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah diatur dalam Pasal 18 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan

kekhususan dan keragaman daerah”; dan ayat (2) berbunyi, “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”.

Pelayanan umum ini kemudian secara definitif dimaknai sebagai Pelayanan Publik yang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal Pasal 344 bahwa Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan diselenggarakan dengan asas-asas yang linier dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Adapun Asas-Asas tersebut adalah sebagai berikut:

1. kepentingan umum, yang berarti pemberian layanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan
2. kepastian hukum, yang berarti ada jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan
3. kesamaan hak, yang berarti Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
4. keseimbangan hak dan kewajiban, yang berarti Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
5. Keprofesionalan, yang berarti Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
6. Partisipatif, yang berarti Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

7. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yang berarti Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
8. Keterbukaan, yang berarti Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
9. Akuntabilitas, yang berarti Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
10. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yang berarti Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
11. ketepatan waktu, yang berarti Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
12. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yang berarti Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah dalam hal pelayanan publik sebenarnya telah memenuhi konsep dari asas desentralisasi yaitu:

- 1) Dilihat dari sudut politik dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani, maka apabila dikaitkan dengan desentralisasi pelayanan publik, pelaksanaan pelimpahan wewenang tersebut bertujuan agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada aparat pemerintah pusat sebagai penyelenggara pelayanan publik, yang dapat mengurangi timbulnya tirani.
- 2) Dalam bidang penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam

menggunakan hak-hak demokrasi. Hal ini dapat terlihat dengan adanya peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan Pasal 39 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yaitu masyarakat dilibatkan sejak dimulai penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan. Pelaksanaan Pasal tersebut merupakan salah satu wujud pelaksanaan desentralisasi pelayanan publik. Keterlibatan masyarakat dalam pelayanan publik sesuai mekanisme desentralisasi juga menunjukkan partisipasi dari masyarakat yang dalam konsep pelayanan prima partisipasif merupakan sebuah pelayanan publik yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

- 3) Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Di kaitkan dengan pelaksanaan desentralisasi pelayanan publik di daerah maka telah sesuai dengan kosep desentralisasi tersebut. Pelaksanaan pelayanan publik dengan mekanisme desentralisasi yang dilaksanakan di daerah merupakan tujuan dari konsep desentralisasi yaitu untuk mencapai pemerintahan yang efisien sebagaimana diharapkan oleh pemerintah.

Namun sayangnya, secara empirik kondisi pelayanan publik di Indonesia jauh dari kata ideal berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik maupun Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Data yang direlease oleh Ombudsman pada tahun 2020 menunjukkan bahwa pengaduan atau laporan masyarakat terkait

pelayan publik yang telah dilakukan penanganan dan penyelesaian oleh Ombudsman sepanjang tahun 2019 mencapai 11.087 aduan. Jumlah ini meningkat dari tahun 2018 yang mencapai 10.985 aduan. Dari data tahun 2019, secara mayoritas aduan atau laporan terbanyak adalah pengaduan yang berhubungan dengan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah yaitu sebesar 41,03 persen, diikuti oleh Kepolisian sebesar 13,84 persen, dan instansi pemerintah/kementerian sebesar 9,87 persen.¹⁶⁷

Substansi pengaduan masyarakat yang direlease oleh Ombudsman merupakan hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh ombudsman, yaitu maladministrasi yang berhubungan dengan perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.¹⁶⁸

Bentuk-bentuk maladministrasi yang dilaporkan mencakup berbagai bentuk sesuai dengan ketentuan yang tercantum di dalam Pasal 11 Peraturan Ombudsman RI Nomor 26 tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, menjelaskan bahwa bentuk maladministrasi terdiri atas: 1) Penundaan berlarut, 2) Tidak memberikan pelayanan, 3) Tidak kompeten, 4) Penyalahgunaan wewenang, 5) Penyimpangan prosedur, 6) Permintaan imbalan, 7) Tidak patut, 8) Berpihak, 9) Diskriminasi, dan 10) Konflik kepentingan.

¹⁶⁷ <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--proyeksi-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik-2020>

¹⁶⁸ Pasal 1 Ayat 3, UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI

Data mengenai kualitas publik juga direlease oleh Badan Pusat Statistika (BPS). Data tersebut melihat mengenai kepatuhan pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam kepatuhan menjalankan undang-undang tentang pelayanan publik yang dibagi menjadi 3 zona, yaitu zona hijau (kepatuhan tinggi), zona kuning (kepatuhan sedang), dan zona merah (kepatuhan rendah). Berdasarkan release yang dikeluarkan bahwa data sejak tahun 2018, 2019, dan 2021 menunjukkan tren yang fluktuatif.

Dalam hal pemerintah daerah Provinsi, pada Tahun 2018 pelayanan kategori zona hijau sebesar 62,50 persen, zona kuning sebesar 25 persen dan zona merah sebesar 12,50 persen. Pada Tahun 2019 pelayanan kategori zona hijau sebesar 33,33 persen, zona kuning sebesar 50 persen dan zona merah sebesar 16,67 persen. Pada Tahun 2021 pelayanan kategori zona hijau sebesar 38,24 persen, zona kuning sebesar 55,88 persen dan zona merah sebesar 5,88 persen. Secara umum trend ini menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Provinsi mengalami penurunan di tahun 2019 dan terdapat trend perbaikan di tahun berikutnya.

Dalam hal pemerintah daerah Kabupaten pada Tahun 2018 pelayanan kategori zona hijau sebesar 31,66 persen, zona kuning sebesar 44,22 persen dan zona merah sebesar 24,12 persen. Pada Tahun 2019 pelayanan kategori zona hijau sebesar 33,02 persen, zona kuning sebesar 40,47 persen dan zona merah sebesar 26,51 persen. Pada Tahun 2021 pelayanan kategori zona hijau sebesar 24,76 persen, zona kuning sebesar 54,33 persen dan zona merah sebesar 20,91 persen. Secara umum data tersebut menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten cukup rendah karena masih besar prosentase pelayanan yang berada di zona merah meskipun secara angka pada tahun 2021 mulai mengalami perbaikan.

Dalam hal pemerintah daerah Kota pada Tahun 2018 pelayanan kategori zona hijau sebesar 36,73 persen, zona kuning sebesar 44,90 persen dan zona merah sebesar 18,37 persen. Pada Tahun 2019 pelayanan kategori zona hijau sebesar 33,03 persen, zona kuning sebesar 47,22 persen dan zona merah sebesar 19,44 persen. Pada Tahun 2021 pelayanan kategori zona hijau sebesar 34,69 persen, zona kuning sebesar 62,24 persen dan zona merah sebesar 3,06 persen. Data tersebut menunjukkan pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kota menunjukkan tren yang positif yang sejatinya masih dapat ditingkatkan karena secara mayoritas pelayanan yang diberikan masuk dalam kategori zona kuning.

Melalui pemaparan di atas, maka terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan, diantaranya:

- isu-isu kontemporer pelayanan;
- budaya pelayanan prima;
- standar pelayanan publik;
- peningkatan fasilitas penunjang; dan
- penilaian kepuasan terhadap layanan.

Melalui pemaparan di atas, beberapa hal yang perlu dijadikan batu uji Aspek Pelayanan Umum terhadap Pasal 18 UUD NRI 1945 diantaranya:

Tabel 10 Evaluasi terhadap Hubungan Pusat-Daerah dalam Aspek Pelayanan Umum

No.	Dasar Hubungan Pusat-Daerah terkait Pelayanan Publik	Pasal	Keterangan materi muatan dalam pasal	Dasar Problematika/ Resolusi konflik
1.	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 344 s/d Pasal 353	Mengatur mengenai: 1. Asas Penyelenggaraan pelayanan publik 2. Manajemen Pelayanan Publik	Tidak seluruh muatan dalam pelayanan publik pada Undang-Undang ini berjalan Optimal, seperti : 1. pelaksanaan pelayanan; 2. pengelolaan pengaduan masyarakat; 3. pengelolaan informasi; 4. pengawasan internal; 5. penyuluhan kepada masyarakat; 6. pelayanan konsultasi; dan 7. pelayanan publik lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2.	UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Pasal 175 Jo. Pasal 349	Mengatur tentang wewenang Daerah melakukan penyederhanaan jenis dan prosedur pelayanan publik	Di dalam undang-undang ini memungkinkan menimbulkan konflik di tataran lokal atau masyarakat lokal,

No.	Dasar Hubungan Pusat-Daerah terkait Pelayanan Publik	Pasal	Keterangan materi muatan dalam pasal	Dasar Problematika/ Resolusi konflik
			<p>untuk meningkatkan mutu pelayanan dan daya saing Daerah dan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta kebijakan Pemerintah Pusat.</p>	<p>karena dalam hal kewenangan sebagian mulai ditarik kembali menjadi kewenangan pemerintah pusat, salah satunya adalah pengurusan Persetujuan Bangunan Gedung, dimana ketika dulunya Pemerintah Daerah dapat mensyaratkan dokumen izin kepada warga sekitar namun dengan pendekatan yang baru seolah-olah pendekatan perizinan hanya berbasis legal formil dan menisbikan keberadaan masyarakat.</p>
3.	<p>UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemeirntahan Daerah</p>	<p>Pasal 1345, Pasal 142, Pasal 147</p>	<p>Mengatur tentang insentif fiskal dan Alokasi anggaran untuk setiap perangkat Daerah ditentukan berdasarkan target kinerja pelayanan publik tiap-tiap Urusan Pemerintahan.</p>	<p>Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mencapai kemandirian fiskal daerah salah satunya melalui local taxing power. UU ini juga</p>

No.	Dasar Hubungan Pusat-Daerah terkait Pelayanan Publik	Pasal	Keterangan materi muatan dalam pasal	Dasar Problematika/ Resolusi konflik
				<p>menjadikan beberapa objek retribusi yang ada pada uu sebelumnya dihapuskan namun Pemda masih memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan yang artinya diberikan secara gratis. Tentu hal ini juga dapat menjadikan problematika tersendiri karena dengan tuntutan kemandirian fiskal di sisi lain pendapatan daerah juga dapat berkurang, serta kemampuan daerah yang berbeda-beda dalam memotret potensi pajak dan retribusi yang dimiliki serta memungut dan mengoptimalkan pajak dan retribusi yang dimiliki juga menjadi problematika dan tantangan tersendiri yang perlu untuk terus dievaluasi,</p>

No.	Dasar Hubungan Pusat-Daerah terkait Pelayanan Publik	Pasal	Keterangan materi muatan dalam pasal	Dasar Problematika/ Resolusi konflik
				dibina dan diawasi oleh Pemerintah Pusat sehingga tujuan kemandirian fiskal dapat tercapai.

Sumber: bahan hukum sekunder, diolah 2022

4. Evaluasi Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Aspek Pemanfaatan Sumber Daya Alam Dan Sumber Daya Lainnya

Ketentuan dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 secara khusus dinyatakan bahwa, 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. Rumusan Pasal 18A ini merupakan hasil dari amandemen kedua UUD NRI 1945, yang mana setelah itu kemudian direspon dengan diundangkannya beberapa peraturan perundang-undangan terkait hubungan pengelolaan sumber daya alam antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pengelolaan sumber daya alam yang terjadi di hampir seluruh Indonesia belum memberikan hasil yang memadai untuk pembangunan dan peningkatan kesejahteraan kehidupan masyarakat di masing – masing provinsi khususnya provinsi yang terdapat kekayaan sumber daya alam didalamnya. Apabila dikaitkan dengan pasal 33 UUD 1945 dimana dinyatakan “Bumi dan air dikuasai oleh negara dan akan dimanfaatkan sebesar – besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

UUD 1945, telah mengamanatkan suatu bentuk pemerintahan daerah,¹⁶⁹ yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹⁷⁰ Namun demikian, amanat pelaksanaan pemerintahan daerah melalui kebijakan desentralisasi dalam praktik implementasinya tidaklah mudah.

Akan terlihat perbedaan yang sangat besar antara konsep dan realitas, padahal sumber daya alam terus dieksploitasi menimbulkan berbagai macam dampak, baik positif maupun negatif. Implikasi dari hal tersebut jelas terlihat, apakah benar kegiatan yang telah dilakukan berdasarkan kebijakan pemerintah yang sangat sentralistik itu efisien dan sudah dimanfaatkan sebesar – besarnya untuk kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Dalam konteks yang diterjemahkan selama ini adalah hanya pemerintah pusat saja yang mengelola sumber daya alam. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah dimaksudkan untuk memberikan kewenangan dan keleluasaan yang lebih luas kepada daerah di dalam mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan daerah termasuk kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam di wilayahnya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

¹⁶⁹ Abdul Gaffar Karim, *Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, halm 21

¹⁷⁰ Hal ini diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri. Adapun kemudian, persoalan yang mengemuka adalah bagaimana distribusi pemanfaatan eksploitasi sumber daya alam tersebut terhadap masing – masing daerah, baik di tingkat provinsi maupun di kota/kabupaten.

Percepatan pembangunan yang menjadi target pemerintah daerah telah berdampak pada pengurusan sumber daya alam, baik hutan maupun bahan tambang, tanpa memperhatikan daya dukung dari sumberdaya alam tersebut. Daya dukung disini adalah seberapa besar jasa yang diberikan oleh suatu sumber daya didalam menopang kehidupan masyarakat yang ada ditinjau dari aspek ekonomi maupun ekologi.¹⁷¹

Soal pembagian kewenangan pemerintahan, Pemerintah Pusat mengatur bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas - luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Secara implisit, asas otonomi ini menyerahkan kewenangan urusan Sumber Daya Alam (SDA) kepada daerah sebagaimana dijabarkan lebih lanjut masalah yang mengatur hubungan pemanfaatan Sumber daya alam antara pusat -daerah. Tetapi relasi pusat-daerah tersebut disertai dengan catatan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Dalam hal ini juga mengatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan

¹⁷¹ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cetakan I, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2001.

merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Pengaturan sumber daya alam yang berkaitan dengan daerah dijabarkan dengan mengatakan bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah meliputi: ¹⁷²

- a. Pelaksanaan pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
- b. Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
- c. Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya.

Perkembangan hubungan pusat dan daerah, terkait dengan aspek pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya, dimulai dari ketentuan dalam Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Mencermati pasal 14 huruf c UU Nomor 33 Tahun 2004, daerah hasil pertambangan umum hanya menerima 20%, sedangkan yang 80% untuk Pemerintah Pusat. Selanjutnya pada huruf e pasal yang sama, daerah penghasil minyak bumi malah hanya menerima 15,5%, sedangkan yang 84,5% menjadi hak Pemerintah Pusat. Pasal 14 huruf f yang mengatur bagi hasil pertambangan gas bumi agak sedikit menggembarakan bagi daerah penghasil, karena proporsi yang diterima sebanyak 30,5% bagi daerah penghasil, sedangkan yang 69,5% menjadi hak Pemerintah Pusat. Paling menguntungkan adalah daerah penghasil pertambangan panas bumi, karena daerah penghasil panas bumi dapat menikmati dana

¹⁷² <https://dpmpd.kaltimprov.go.id/artikel/menyoal-hubungan-pusat-dan-daerah>, diakses pada 3 Desember 2022.

bagi hasil sebesar 80%, sebagaimana diatur dalam pasal 14 huruf g dalam UU Nomor 33 Tahun 2004. Persoalannya Kaltim tidak memiliki panas bumi belum dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan energi listrik.

Sementara itu, untuk sektor kehutanan pada pasal 14 huruf a, UU Nomor 33 Tahun 2004 memberikan angin segar bagi daerah, yakni dengan pembagian hasil 80% untuk daerah penerimaan Iuran Hak Pengusaha Hutan (IHPH) dan Provinsi Sumber Daya Hutan (PSDH). Sedangkan penerimaan dari dana reboisasi yang diatur dalam pasal 14 huruf b, daerah hanya mendapatkan 40% saja. Sayangnya sektor kehutanan sudah bukan primadona lagi. Proporsi perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah terkait hasil tambang yang diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) relatif memberikan rasa keadilan bagi daerah penghasil.

Dalam pasal 129 ayat (1) UU tersebut, daerah penghasil mendapatkan keuntungan bersih sebesar 6%, sedangkan Pemerintah Pusat hanya menerima sebesar 4%. Adanya perbedaan proporsi dana bagi hasil antara sumber penghasilan yang satu dengan sumber penghasilan yang lain akan berakibat ketimpangan penerimaan daerah, dan bagi daerah yang mempunyai sumber daya alam, seperti sektor pertambangan akan merasakan ketidak-adilan. Apalagi dilihat dari sisi eksternalitas, dampak negatif eksploitasi sektor pertambangan cukup besar dan cukup lama dirasakan oleh masyarakat di mana lokasi pertambangan itu berada. Bagi daerah penghasil sumber daya alam yang cukup melimpah sangat merasakan kebijakan dana bagi hasil sangat tidak adil.

Banyaknya permasalahan yang muncul akibat pemberlakuan pola perimbangan keuangan antara pusat dan daerah seperti ini, khususnya dalam DBH sektor pertambangan perlu dicarikan formula yang tepat agar tidak terjadi ketimpangan keuangan antara

satu daerah dengan daerah yang lain, maupun ketimpangan keuangan antara pusat dan daerah.

Merespon atas permasalahan tersebut, pada tahun 2022 disahkanlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang selanjutnya dikenal dengan UU HKPD. Lahirnya UU HKPD yang menggantikan UU Nomor 33 Tahun 2004 bertujuan untuk menciptakan alokasi sumberdaya nasional yang efektif dan efisien, serta mengatur tata kelola hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang adil, selaras, dan akuntabel. UU ini diharapkan dapat mewujudkan pemerataan layanan publik dan kesejahteraan masyarakat dalam penguatan desentralisasi fiskal di Indonesia. Upaya reformasi yang dilakukan tidak sekedar dari sisi *Fiscal Resource Allocation*, namun juga bagaimana memperkuat belanja daerah agar lebih efisien, fokus, dan sinergis dengan Pemerintah Pusat. Ruang lingkup HKPD meliputi, pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak dan retribusi, pengelolaan transfer ke daerah, pengelolaan belanja daerah, pemberian kewenangan untuk melakukan pembiayaan daerah, dan pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal nasional.¹⁷³

Arah baru desentralisasi fiskal melalui UU HKPD disusun berdasarkan berbagai tantangan pelaksanaan desentralisasi fiskal selama ini, seperti belum optimalnya dampak Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dalam menurunkan ketimpangan penyediaan layanan di daerah; pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang masih perlu dioptimalkan dan *local taxing power* yang masih perlu ditingkatkan. Melalui UU ini, dilakukan pemuktahiran kebijakan Transfer Daerah berbasis

¹⁷³ <https://eti.esdm.go.id/diskusi-publik-implikasi-undang-undang-hubungan-keuangan-pusat-dan-daerah-terhadap-tata-kelola-penerimaan-daerah-sektor-pertambangan-minerba-di-provinsi-aceh/>, diakses pada 3 Desember 2022.

kinerja, pengembangan sistem pajak daerah yang efisien, perluasan skema pembiayaan daerah, peningkatan kualitas belanja daerah, dan harmonisasi belanja pusat dan daerah.

UU HKPD mengatur pengalokasian Dana Bagi Hasil (DBH) kepada daerah penghasil dan non-penghasil yang terdampak eskternalitas negatif dan juga daerah pengolah dengan memperhitungkan kinerja daerah. UU HKPD mengubah formula pengalokasian DBH SDA minerba dimana iuran tetap dengan wilayah laut sampai dengan 4 mil dari garis pantai, ditetapkan 80% untuk Daerah, yaitu provinsi sebesar 30 % dan Kabupaten/Kota penghasil sebesar 50%.

Sedangkan untuk iuran produksi diatur dengan ketentuan provinsi bersangkutan sebesar 16%, kabupaten/kota penghasil sebesar 32%, dan kabupaten/kota lainnya yang berbatasan langsung dengan kabupaten/kota penghasil sebesar 12%. Sedangkan kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan sebesar 12%. Selain itu juga ditetapkan untuk kabupaten/kota pengolah sebesar 8%. Jika belum terdapat daerah pengolah maka akan dibagi rata keseluruhan kabupaten/kota lainnya yang berada dalam propinsi. Pengaturan ini berbeda formulasi DBH untuk wilayah laut diatas 4 mil dari garis pantai. Pengaturan untuk daerah dengan otonomi khusus Aceh dan Papua sebagaimana diatur dalam pasal 187 huruf f, ketentuan mengenai DBH sebagaimana diatur dalam UU Kekhususan Aceh dan Papua dinyatakan tetap berlaku selama tidak diatur lain dalam Undang-Undang HKPD.

5. Evaluasi Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Aspek Administrasi Dan Pengawasan

Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mengatur sendiri urusan pemerintahannya dengan menggali serta memanfaatkan segala potensi yang ada di daerah. Kewenangan tersebut

dilaksanakan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Kewenangan luas yang dimiliki oleh pemerintah daerah ibarat dua sisi mata uang karena memiliki dampak positif dan dampak negatif. Dampak positifnya adalah bahwa dengan kewenangannya tersebut, pemerintah daerah dapat secara mandiri mengatur dan mengelola potensi daerah sesuai dengan kondisi, karakteristik, dan kebutuhan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan sangat terbuka luas. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan alat yang tepat digunakan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan di daerah.

Namun, di sisi lain, kewenangan luas yang dimiliki oleh pemerintah daerah juga dapat menjadi pintu masuk bagi timbulnya kesewenang-wenangan sehingga dapat memicu terjadinya disintegrasi nasional. Oleh karena itu, pengawasan merupakan instrumen penting yang harus ada dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai alat kontrol bagi terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel. Menurut Rozali Abdullah, pengawasan bertujuan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah pusat, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷⁴

Sebagai salah satu agenda utama reformasi, otonomi daerah yang diharapkan mampu merubah sistem pemerintahan menjadi lebih demokratis masih belum menunjukkan perannya secara maksimal. Hal ini dibuktikan oleh semakin gencarnya praktik-praktik koruptif yang terjadi di daerah. Berdasarkan data di situs kpk.go.id, sejak tahun 2004 hingga 3 Januari 2022 tak kurang dari 22 Gubernur dan 148 bupati/wali kota telah ditindak oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Jumlah itu tentu bisa lebih besar

¹⁷⁴ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), hal. 180.

jika digabungkan dengan data dari Kejaksaan dan Kepolisian. ICW mencatat, sepanjang tahun 2010 – Juni 2018 tak kurang dari 253 kepala daerah ditetapkan sebagai tersangka korupsi oleh aparat penegak hukum.¹⁷⁵

Terdapat beberapa modus yang digunakan oleh pejabat pemerintah daerah dalam melakukan korupsi antara lain adalah dengan melakukan intervensi dalam penggunaan APBD, campur tangan dalam pengelolaan penerimaan daerah, ikut menentukan dalam pelaksanaan perizinan dengan pemerasan, benturan kepentingan dalam proses pengadaan barang jasa dan manajemen ASN seperti rotasi, mutasi, dan pengangkatan pegawai, dan penyalahgunaan wewenang terkait pengangkatan dan penempatan jabatan pada orang dekat, pemerasan dalam proses rotasi, mutasi, dan promosi.

Mengutip pendapat Agus Susanto, Desi Sommaliagustina¹⁷⁶ dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa ada 3 (tiga) faktor penyebab gagalnya pelaksanaan otonomi daerah apabila dilihat dari semakin meningkatnya perilaku koruptif yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah semenjak era reformasi.

Pertama, belum terbukanya pintu luas bagi partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. Minimnya pelibatan masyarakat tersebut menimbulkan eksklusifitas akses sumber-sumber ekonomi oleh segelintir elit lokal. Akibatnya pemerataan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah tidak dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan. Hal ini dilatarbelakangi oleh fakta bahwa fokus otonomi daerah selama ini berjalan pada jalur yang kurang tepat karena hanya berfokus pada desentralisasi kewenangan dalam penyusunan kebijakan,

¹⁷⁵ <https://antikorupsi.org/id/taxonomy/term/716>, diakses pada tanggal 2 November 2022.

¹⁷⁶ Desi Sommaliagustina, *Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Kepala Daerah*, Journal of Governance Innovation, Vol 1, No 1, Maret 2019, hal. 51.

pengelolaan keuangan dan administrasi dari pusat ke daerah saja dengan memutus peran masyarakat sebagai *stakeholder* utama. Padahal, secara prinsip, otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Adapun pemerintah daerah bertindak sebagai organ pelaksana kebijakan yang telah ditetapkan.

Kedua, otonomi daerah kerap disalahartikan oleh pemerintah daerah sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bebas tanpa adanya kontrol dari pemerintah pusat. Hal tersebut merupakan akibat dari terputusnya struktur hierarkis pemerintahan dalam konsep otonomi daerah. Hubungan pusat dan daerah yang bersifat normatif-fungsional yang dijalankan saat ini menimbulkan problem berupa belum adanya lembaga/institusi formal yang mampu melaksanakan fungsi pengawasan yang efektif terhadap kinerja pemerintah daerah.

Ketiga, tidak maksimalnya peran dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) yang merupakan partner kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁷⁷ DPRD tidak mampu melaksanakan fungsinya sebagai representasi rakyat dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan dalam beberapa kasus, anggota DPRD justru terlibat sebagai aktor dalam jaringan korupsi di daerah.

¹⁷⁷ Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Lihat dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk menghindari penerapan desentralisasi yang berlebih serta eksese negatif yang menyertainya tersebut mutlak diperlukan adanya pengawasan (*toezicht*). Sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selain menerapkan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan prinsip desentralisasi, sistem pemerintahan Indonesia juga dilaksanakan berdasarkan prinsip dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Adanya kewenangan yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugaskan kepada pemerintah daerah tersebut berpengaruh secara langsung terhadap pola hubungan pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan antara lain dalam hal kewenangan, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Hubungan pusat dan daerah sebagaimana dimaksud harus dilaksanakan secara proporsional dengan tetap berpijak pada konsep negara kesatuan yang tidak merekognisi adanya unsur yang lepas atau sejajar dengan negara.¹⁷⁸

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersifat hierarkis. Hal tersebut dapat dimaknai dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur bahwa “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota*”. Selain itu, konsekuensi dari dianutnya bentuk negara kesatuan adalah kekuasaan pemerintahan dipegang sepenuhnya oleh Presiden. Selanjutnya, ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.” Dengan demikian,

¹⁷⁸ Arie Elcaputera, *Kewenangan Pengawasan Pemerintah Provinsi Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, Vol. 6, No. 1, 2021, hal. 29.

tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional.

Dalam konsep negara kesatuan, pengawasan pemerintahan merupakan instrumen utama untuk mengikat kesatuan. Namun demikian pengawasan tersebut harus disertai dengan pembatasan-pembatasan agar tidak merenggut kemandirian penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip desentralisasi. Bagir Manan¹⁷⁹ menyatakan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat bertujuan untuk menghindari terjadinya konflik antar kewenangan. Pada umumnya, pengawasan dilaksanakan dalam 2 (dua) bentuk yakni preventif dan represif. Dalam hal ini, pengawasan preventif lebih efektif digunakan oleh pemerintah pusat untuk memaksa daerah agar mengikuti kebijakan yang telah ditetapkan secara nasional dengan membatasi dan mengendalikan inisiatif yang dilakukan oleh daerah.

Sejatinya, pengawasan dalam otonomi daerah dilakukan dalam rangka menjamin dipatuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan oleh pemerintah daerah dalam setiap pelaksanaan kebijakan di daerah. Josep Riwu Kaho¹⁸⁰ menyatakan bahwa pengawasan dilakukan untuk untuk menjaga standar minimum dalam kinerja pelayanan oleh pemerintah daerah, mempertahankan standar administrasi serta koordinasi diantara berbagai tingkat pemerintahan, melindungi warga negara dari penyalahgunaan dan kesewenang-wenangan kekuasaan oleh pemerintah daerah, mengontrol pengeluaran daerah sebagai bagian

¹⁷⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001, hal. 154.

¹⁸⁰ Josep Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM, Yogyakarta, 2012, hal.304.

kepada gubernur untuk melaksanakan pengawasan umum dan pengawasan teknis. Pasal 10 ayat (2) menentukan jangkauan pengawasan umum oleh gubernur terhadap pemerintah kabupaten/kota yang meliputi:

1. pembagian urusan pemerintahan;
2. kelembagaan daerah;
3. kepegawaian pada Perangkat Daerah;
4. keuangan daerah;
5. pembangunan daerah;
6. pelayanan publik di daerah;
7. kerja sama daerah;
8. kebijakan daerah;
9. kepala daerah dan DPRD; dan
10. bentuk pengawasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Pasal 10 ayat (3) dan ayat (4) mengatur bahwa pengawasan teknis oleh gubernur dilakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/ kota yang meliputi:

1. capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar;
2. ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria, yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren;
3. dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah; dan
4. akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah.

Kerangka hukum sebagaimana dimaksud semakin menunjukkan bahwa sistem pemerintahan saat ini sedang

mengarah pada resentralisasi yang diimplementasikan melalui sistem prefektoral. Sebenarnya, sistem prefektoral pernah diterapkan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah pada saat rezim orde baru berkuasa. Berdasarkan berbagai penelitian yang pernah dilakukan, Muhammad Ridwansyah¹⁸² mengemukakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah saat itu sangat kental dengan watak rezim orde baru yang dominan dan represif. Kebijakan daerah dikontrol oleh pemerintah pusat dengan menempatkan perwakilan bahkan pejabat militer sebagai kepala daerah. Akibatnya, tata kelola pemerintahan daerah tidak berjalan sesuai prinsip *good governance* sehingga daerah semakin jauh dari harapan makmur dan sejahtera.

Menurut Priyatno Harsasto,¹⁸³ dalam sistem prefektoral, pemerintah pusat menempatkan seorang pejabat (prefek) di daerah dengan tugas mensupervisi dan mengontrol kebijakan pemerintah daerah agar dilaksanakan sesuai dengan koridor hukum.¹⁸⁴ Pejabat yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat tersebut dipandang mampu menjamin standarisasi kebijakan dan administrasi pemerintahan secara keseluruhan dalam bingkai

¹⁸² Muhammad Ridwansyah, *Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Konstitusi, Vol. 14, No. 4, Desember 2017, hal. 842.

¹⁸³ Priyanto Harsasto, *Desentralisasi dan Resentralisasi: Upaya Menyeimbangkan Pendulum Pusat-Daerah*, JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Vol. 5, No. 2, Tahun 2020, hal. 153-155.

¹⁸⁴ Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor Norma Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis. Lihat dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

negara kesatuan. Dengan pola resentralisasi kekuasaan tersebut, gubernur merupakan alat pemerintah pusat dan kekuatan kontrol pusat. Konsekuensi yang timbul kemudian adalah pemerintah daerah memiliki keterbatasan dalam melakukan diskresi kebijakan namun di sisi lain pelaksanaan pemerintahan menjadi lebih efisien.

Upaya meresentralisasi kekuasaan semakin ditunjukkan dengan adanya beberapa ketentuan yang termuat di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dianggap membelenggu kemandirian daerah akibat hegemoni pusat yang sangat kuat. Ni'matul Huda¹⁸⁵ mengungkapkan, setidaknya ada beberapa indikator yang menunjukkan hal tersebut yakni:

1. Penerapan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagai pedoman pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah (konkuren);
2. Diperlukannya persetujuan pemerintah pusat atas beberapa kebijakan di tingkat daerah;
3. Pemerintah kabupaten/kota juga dibebankan terhadap pelaksanaan dekonsentrasi;
4. Tidak adanya tingkatan pemerintahan yang murni bersifat otonom akibat penerapan wilayah administratif di tingkat kabupaten/kota sebagai wilayah kerja Bupati/Walikota;
5. Ketatnya pengawasan pemerintah pusat terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah;
6. Adanya proses fasilitasi dan/atau evaluasi terhadap peraturan daerah di bidang tertentu;
7. Penjatuhan sanksi administrasi oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah;

¹⁸⁵ Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah, *Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 26, No. 2, Mei 2019, hal. 246-247.

8. Pemerintah Pusat berwenang memberhentikan kepala daerah sebelum masa jabatannya berakhir apabila melaksanakan kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan presiden.

Indikator-indikator tersebut merupakan gambaran betapa semakin kuatnya pengaruh serta ketergantungan daerah terhadap pusat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ternyata masih belum mencerminkan pelaksanaan desentralisasi secara konsekuen, tetapi oleh sebagian kalangan dianggap justru mengkerdilkkan jiwa dan semangat demokrasi yang merupakan bagian dari agenda reformasi.

Ketiadaan *political will* pemerintah untuk menerapkan desentralisasi pemerintahan juga terlihat pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-undang yang dibentuk dengan alasan untuk memberikan kemudahan berusaha (*ease of doing business*) tersebut, tanpa disadari telah mengarahkan pola hubungan kewenangan pusat dan daerah menjadi lebih tersentralisasi. Melalui metode *omnibus law*, Undang-Undang Cipta Kerja telah merubah, menghapus, dan menyisipkan ketentuan terkait pergeseran kewenangan dalam urusan pemerintahan konkuren antara lain ketenagakerjaan, penanaman modal, kelautan, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, dan perindustrian. Selain daripada itu, di dalam Undang-Undang Cipta Kerja juga terdapat ketentuan yang mengubah penafsiran terhadap urusan pemerintahan konkuren dengan menyisipkan Pasal 402A dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal sebagaimana dimaksud mengatur bahwa “*Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana tercantum dalam Lampiran Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang*

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus dibaca dan dimaknai sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Cipta Kerja.”

Menurut Syofyan Hadi¹⁸⁶, implikasi hukum yang timbul dari ketentuan tersebut adalah terjadinya distorsi pembagian urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah karena Pemerintah Daerah tidak lagi secara tekstual membaca dan melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana yang tercantum dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut tentu berpengaruh besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk dalam hal ini keberlakuan produk hukum daerah yang telah ditetapkan sebagai landasan hukum kebijakan.

Tarik ulur hubungan pusat dan daerah merupakan persoalan yang terus berlangsung seiring pergantian rezim pemerintahan yang pernah terjadi di Indonesia, sehingga perlu diwujudkan suatu pola hubungan yang ideal sesuai dengan spirit kedaulatan rakyat yang terkandung di dalam Pancasila dan UUD NRI 1945. Kedaulatan rakyat menghendaki adanya kekuasaan rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri berdasarkan realitas bangsa yang majemuk. Kemajemukan tersebut berimplikasi pada beragamnya kondisi dan kebutuhan yang dialami oleh setiap daerah. Oleh karena itu, kedudukan pemerintah daerah dipandang sangat penting karena dianggap sebagai entitas negara yang paling dekat dengan kehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

¹⁸⁶ Syofyan Hadi dan Tomy Michael, *Implikasi Hukum Resentralisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Konkuren terhadap Keberlakuan Produk Hukum Daerah*, Jurnal Wawasan Yuridika, Vol. 5, No. 2, September 2021, hal. 275.

Untuk menguatkan kedudukan pemerintah daerah, diperlukan suatu gagasan pemikiran baru terkait paradigma penyelenggaraan pemerintahan. Paradigma yang saat ini mulai muncul dalam permukaan adalah terkait dengan desentralisasi asimetris (*asymetrical decentralization*). Sebagaimana yang dikemukakan oleh Ni'matul Huda¹⁸⁷, praktek desentralisasi sejak kemerdekaan mengindikasikan adanya spirit desentralisasi asimetris, meskipun tidak dirumuskan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan terkait pemerintahan daerah yang pernah eksis. Dalam kenyataan saat ini, terdapat beberapa daerah yang oleh negara diberikan otonomi khusus seperti Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, dan Papua. Kewenangan khusus yang dimiliki oleh daerah-daerah tersebut pada prinsipnya sejalan dengan konsep desentralisasi asimetris yang mengedepankan keragaman kebutuhan masyarakat dalam pengorganisasian negara.

¹⁸⁷ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI; Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Cet. Kesatu, Nusa Media, Bandung, 2014, hal. 12.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada BAB Pembahasan, maka dalam penelitian kajian akademik hubungan pusat dan daerah ini disimpulkan:

1. Bahwa, perkembangan hubungan pusat dan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 18 dan Pasal 18A UUD NRI 1945 telah memasuki Fase ke-IX dari pelaksanaan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Berdasarkan hasil identifikasi, maka hubungan antara pusat dan daerah ditemukan pola: (1) dominan sentralisasi; (1) dominan desentralisasi; (3) keseimbangan/equilibrium dan (4) efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan Pemerintah Daerah. sehubungan dengan keempat pola sebagaimana dimaksud dalam perkembangannya cita-cita hubungan antara pusat dan daerah justru cenderung mengarah pada upaya yang berifat dominan pada pola sentralisasi. Pola dominan sentralisasi sebagaimana dimaksud Nampak pada berbagai kebijakan yang dipandang telah memangkas pelaksanaan bandul Otonomi Daerah di tingkat Kabupaten/Kota melalui penetapan Undang-Undang Cipta Kerja dan/atau Undang-Undang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. kondisi ini tentu akan bertolakbelakang pada cita-cita Otonomi Daerah mengingat format hubungan pusat-daerah di masa depan tidak akan lepas pada kebutuhan Desentralisasi baik kewenangan, keuangan (Fiskal), pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan administrasi dan pengawasan yang selalu mengalami "*Spanning Interest*" dan berujung pada titik temu bernama "*Conditio Sine Qua Non*" untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diarahkan untuk: (1) mempercepat

terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah; dan (2) efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

2. Bahwa pengeaturan ideal hubungan pusat dan daerah dimasa depan dalam konteks Desentralisasi dilaksanakan melalui mekanisme klasterisasi antar daerah dengan memperhatikan faktor ekologis dan kondisional (kondisi ekonomi, sosial, dan politik). Sehingga, menelaah bagaimana format hubungan ideal antara Pusat-Daerah adalah bebas sepanjang mengatasi masalah kesenjangan fiskal (*fiscal disparities*) diantara Daerah-Daerah dan memperhatikan beberapa dasar konstruksi hukum (*Legal Basis*) diantaranya sistem transfer antar pemerintah (*Legal basis of intergovernmental transfer system*), Prosedur untuk menetapkan dan memodifikasi transfer antar pemerintah (*Procedures for establishing and modifying intergovernmental transfer*), Transfer bersyarat dan tidak bersyarat (*Conditional and unconditional transfers*), dan Penyelesaian sengketa dan adjudikasi (*Dispute resolution and adjudication*).
3. Bahwa dalam konteks implementasi ketentuan pasal 18 dan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, untuk mendesain kerangka kesesuaian terhadap: (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota; serta (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. Dengan membuat sistem klasterisasi dalam hubungan antara Pusat dan Daerah, tujuan daripada klasterisasi sebagaimana dimaksud untuk memberikan jaminan agar dalam proses pelaksanaan Otonomi Daerah tidak terjadi sentralisasi dan pada akhirnya Desain Hubungan Pusat-Daerah tidak diberlakukan secara homogen bagi seluruh satuan pemerintahan di Daerah baik pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota mengingat homogenitas didalam pelaksanaannya justru mengarah pada politik sentralisasi yang selama ini dipandang telah gagal melahirkan demokratisasi dan kesejahteraan di Daerah.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka dalam kajian akademik ini direkomendasikan sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui biro pengkajian Konstitusi menyampaikan hasil pelaporan pengkajian kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi Pasal 18 dan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 yang secara regulasi melahirkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Mengingat dalam praktik Otonomi Daerah hubungan pusat dan daerah mengarah pada dominasi sentralisasi baik dalam hal kewenangan, keuangan, pelayanan umm, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, dan aspek administrasi dan pengawasan.
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui biro pengkajian Konstitusi menyusun pendalaman terkait dengan desain

hubungan pusat dan daerah berbasis pada klasterisasi Otonomi sehingga kedepan pelaksanaan Otonomi Daerah dalam bingkai negara kesatuan Indonesia tidak lagi dilaksanakan berdasarkan konsep homogenitas otonomi akan tetapi mengarah pada konsep heterogenitas otonomi berbasis klaster.

3. Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui biro pengkajian Konstitusi dan/atau alat kelengkapan Majelis Lainnya untuk menjadikan evaluasi hubungan pusat dan daerah berbasis pada konsep konsep heterogenitas otonomi berbasis klaster melalui berbagai dimensi program dan/atau kegiatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990)
- Abdul Gaffar Karim, Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003
- Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001)
- Adnan Buyung Nasution, Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Socio-Legal atas Konstituante 1956-1959, (Jakarta: Grafitti, 1995)
- Ateng Syafrudin, Naskah Lepas Masalah-masalah Hukum Otonomi Daerah (Arti Pengawasan), (Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2003)
- B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003
- Bagir Manan, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, UNISKA, Jakarta, 1993
- Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994)
- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH), Fakultas Hukum UII, 2001)
- Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014).
- Burhan Ashofa, 2004, Metode Penelitian Hukum, Jakarta: Rineka Cipta
- Bambang Sunggono, 2002, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Bryan A. Gamer, Black's Law Dictionary, Eight Edition, (St. Paul Minn: West, a Thomson Business, 2004)
- C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2010, Perbandingan Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Rineka Cipta
- Dharma Setyawan Salam, Otonomi Daerah dalam Perspektif lingkungan, nilai dan sumber daya, (jakarta: Djembatan)
- Dimock, Administrasi Negara: Terjemahan. Jakarta: Rineka Cipta, 1992
- Dwight Waldo, Pengantar Studi Public Administration: Terjemahan, Cemerlang, 1997
- Edward, Edwards III, George C, Implementing Public Policy United States of America: Congressional Quarterly Inc, 1980
- Elektison Somi, "Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia", Disertasi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2006), Tidak Dipublikasikan
- F. Isjwara, Pengantar Ilmu Politik, (Bandung: Bina Cipta, 1980)

- Franscois Venter, 'Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution', (Antero Jyranki: National constitutions in the Era of Integration, 1999)
- H. Bohari, Hukum Anggaran Negara, (Jakarta: Rajawali Pers. 1995)
- Hanif Nurcholis, 2007, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta
- Herbert Simon A, Administrative Behavior: Perilaku Administrasi. Jakarta: Bumi Aksara, 2004
- Hestu Cipto Handoyo, Otonomi Daerah Titik Berat otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah (Pokokpokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah). Universitas Atmajaya : Yogyakarta, 1998
- Hessel Nogi S.Tangkilisan, Manajemen Pelayanan Publik, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- I Dewa Gede Atmadja, Suko Wiyono dan Sudarsono, Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum, (Malang: Setara Press, 2015)
- Jimly, Asshiddiqie, 2005, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press
- Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermatabat dan Demokratis, (Malang: Setara Press, 2016)
- Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Malang, Bayumedia, 2007
- Josep Riwu Kaho, Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Politicts and Government (PolGov) Fisipol UGM, Yogyakarta, 2012
- Jum Anggriani, Hukum Administrasi Negara, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012
- Kencana Inu Syafi'ie, dkk, Ilmu Administrasi Publik. Jakarta: Reneka Cipta, 1999
- Lutfi Efendi, Pokok-Pokok Hukum Administrasi, Bayumedia Publishing, Malang, 2004
- Martin H. Hutabarat (eds), Hukum dan Polittk Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden Dan Otonomi Daerah, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996)
- Meter, Donald S. van, and Carly E. van Hom, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", Administration and Society, Vol 6 No.4, Sage Publications, Inc, 1975
- Miriam Budiharjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, (Jakarta: Gramedia, 2000)
- Moeljatno, Asas-Asas Hukum Pidana, (Jakarta: Rineka Cipta, 2009)
- Muhammad, Pengantar Ilmu Administrasi Negara, Cetakan Pertama, (Lhokseumawe: Unimal Press, 2019)
- Ni'matul Huda, Desentralisasi Asimetris dalam NKRI; Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus, Cet. Kesatu, Nusa Media, Bandung, 2014

- Osborne, D. and Gaebler, T. *Reinventing Government*,. New York, NY, 1992
- Pasolong, Harbani, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2007
- Petter Abdullah. *Daya Saing Daerah Konsep dan Pengukurannya di Indonesia*, Yogyakarta: BPFE, 2002
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Interpratama Offset
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2007
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: UGM Press, 1995)
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983)
- Rina Indiasuti, *Daya Saing Daerah Konsep, Kajian dan Kebijakan*, Bandung, UNPAD Press, 2016
- Rispa Ngindana, dkk, *APBD Partisipatif: Sebuah Harapan yang Terabaikan*, (Malang: UB Press, 2012)
- Robin Boadway, Andwar Shah, *Public Sector Governance and Accountability Series: Intergovernmental Fiscal Transfer Principle and Practice*, The World Bank, Washington D.C, 2007
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005),
- Saefullah, 1999. *Konsep dan Metode Pelayanan Umum yang Baik*, dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Sumedang: Fisip UNPAD
- Samuel P. Huntington, dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang* Terjemahan Sahat Simamora. Jakarta: Rineka Cipta, 1994
- Sedarmayanti dkk, *Desentralisasi dan Tuntutan Kelambagaan Daerah*. Bandung, Humaniora, 2005
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang-Batang Tubuh UUD 1945 (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945)*, (Bandung: PT Alumni, 2006)
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2007
- Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986)
- Syaukani HR, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Kerjasama Pustaka Pelajar (dan) Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002)
- Tarigan, S. *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. Malang, Bumi Aksara, 2005
- Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994)

- W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2009)
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989)

Jurnal

- Abdullah, Dudung. "Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah." *Jurnal Hukum Positum* 1, no. 1 (2016)
- Abdul Hamid, *Otonomi Daerah Dan Kualitas Pelayanan Publik*, JURNAL ACADEMICA Fisip Untad VOL.03 No. 01 FEBRUARI 2011, hlm 535
- ¹ Ratminto & Winarsih, Atik Septi. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007
- Adissya Mega Christia, Budi Ispriyarso, *Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia*, *Law Reform Volume 15*, Nomor 1, Tahun 2019
- Alit Ayu Meinarsari, Harsanto Nursadi, *Arah Baru Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah: Sentralisasi atau Desentralisasi*, *Syntax Literate*, Volume 7, Nomor 8, Agustus 2022
- Arie Elcaputera, *Kewenangan Pengawasan Pemerintah Provinsi Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. 6, No. 1, 2021
- Azwar, *Analisis Dinamis Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Efisiensi Belanja Kesehatan Dan Kesejahteraan: Studi Kasus Kabupaten/Kota Di Sulawesi Selatan*, *Jurnal Info Artha* Vol.6, No.1, (2022)
- Cahyandari, Dewi. (2020). *Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan dan Penanggulangan Wabah Virus Korona*. Cakrawala: *Jurnal Litbang Kebijakan*. 14(1)
- Desi Sommaliagustina, *Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Kepala Daerah*, *Journal of Governance Innovation*, Vol 1, No 1, Maret 2019
- Imam Ropii, 2015, *Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah (Konsepsi dan Dinamikanya)*, *MAKSIGAMA JURNAL HUKUM* Tahun 18 Nomor 1 periode Nov. 2015
- Jazim Hamidi. 2006. *Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Risalah HUKUM Fakultas Hukum Unmul, Desember 2006, Hal. 68 – 86. ISSN 021-969X, Vol. 2, No. 2
- Muhammad Ridwansyah, *Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 4, Desember 2017

- Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah, Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 26, No. 2, Mei 2019
- Paulian Y Amtiran dan Aldarine Molidya, "Pengelolaan Keuangan Negara", *Journal Of Management (SME's)* Vol. 12, No.2, 2020
- Priyanto Harsasto, Desentralisasi dan Resentralisasi: Upaya Menyeimbangkan Pendulum Pusat-Daerah, *JlIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 5, No. 2, Tahun 2020
- Rasyid Baswedan "Sumber Daya Manusia Indonesia Sebagai Penunjang Pembangunan Jangka Panjang", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Volume 2 Nomor 2.A, 1997
- Rendy Alvaro, Gambaran Kemampuan Keuangan Provinsi Di Wilayah Barat Indonesia Dan Kebijakan Pada Transfer Ke Daerah Tahun 2010-2020, *Jurnal Budget* Vol. 7 Edisi 1, 2022, Pusat Kajian Anggaran
- Syofyan Hadi dan Tomy Michael, Implikasi Hukum Resentralisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Konkuren terhadap Keberlakuan Produk Hukum Daerah, *Jurnal Wawasan Yuridika*, Vol. 5, No. 2, September 2021
- Sudjati, Xaviera Qatrunnada Djana, and Dewi Cahyandari. "General Principles of Good Governance in Administrative Court Decision Regarding Request for Review of Abuse of Authority." *Jurnal Dinamika Hukum* 21, no. 3 (2022)
- Tio Riyono, Menilik Kemandirian Fiskal Daerah, *Buletin APBN*, Volume V Edisi 11, Juni 2020
- Wasisto Raharjo Jati, Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012

Internet

- Badan Pusat Statistika Republik Indonesia, <https://www.bps.go.id/indicator/101/1236/1/persentase-kepatuhan-pelaksanaan-uu-pelayanan-publik-untuk-kl.html> , diakses 20 November 2022
- Bisnis.com, 20 Tahun Desentralisasi, Ketergantungan Pemda Terhadap Pusat Masih Tinggi, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210806/9/1426925/20-tahun-desentralisasi-ketergantungan-pemda-terhadap-pusat-masih-tinggi>. Diakses 17 November 2022
- Candra Fajri Ananda, Benarkah Desentralisasi Solusi Atasi Ketimpangan di Daerah?, <https://feb.ub.ac.id/benarkah-desentralisasi-solusi-atasi-ketimpangan-di-daerah.html> diakses pada 18 November 2022

- DPMD Provinsi Kalimantan Timur,
<https://dpmpd.kaltimprov.go.id/artikel/menyoal-hubungan-pusat-dan-daerah>, diakses pada 3 Desember 2022.
- Dougherty& Pfaltzgraff, diakses dari <http://library.binus.ac.id/eColls/eThesisdoc/Bab2/2012-1-00468-mn%20bab%20.pdf>, diakses pada tanggal 1 September 2022
- DDTC News, <https://news.ddtc.co.id/sri-mulyani-tegaskan-ruu-hkpd-bukanlah-upaya-resentralisasi-32784> diakses pada 19 November 2022
- ESDM, <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/>, diakses pada 3 Desember 2022.
- Economic Expert,
<http://www.economicexpert.com/a/Unitary:state.htm> dilansir pada tanggal 3 Desember 2022
- Indonesia Corruption Watch (ICW),
<https://antikorupsi.org/id/taxonomy/term/716>, diakses pada tanggal 2 November 2022.
- Irfan Sofi, Arah Baru Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah,
<https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/3850-arah-baru-hubungan-keuangan-pemerintah-pusat-dan-daerah.html> diakses 17 November 2022
- Kerja Sama Antara Pusat Studi Kajian Negarafakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, “Penelitian Pola Hubungan Antara Pusat Dan Daerah”,
<https://www.scribd.com/doc/66370233/Pola-Hubungan-Antara-Pusat-Dan-Daerah-UNPAD>, diakses 22 September 2022
- Mangappu Pasaribu, Re-Design Desentralisasi Fiskal,
<https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/3890-uu-hkpd-re-design-desentralisasi-fiskal.html> diakses 17 November 2022
- Ombudsman, <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--proyeksi-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik-2020>, diakses 1 November 2022
- Resentralisasi Daulat Pajak,
<https://www.kppod.org/berita/view?id=1149> diakses 19 November 2022

Dokumen lainnya

- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2020, Laporan Hasil Reviu Atas Kemandirian Fiskal Pemeirntah Daerah Tahun 2020, BPK RI, Jakarta, 2021

- Brodjonegoro, B. Indonesia Decentralization After the Revised Laws: Toward A Better Future?. Paper presented at the International Symposium on Fiscal Decentralization in Asia Revisited, Hitotsubashi University, Kunitachi, Japan, 2004
- Ichiro Aoki, 2008, Decentralization and Intergovernmental Finance in Japan: Visiting Scholar Policy Research Institute, Ministry of Finance, Research Department Policy Research Institute, Tokyo, 2008
- Isrok, 2011, Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan, Malang: Pidato Pengukuhan Guru Besar Bidang HTN FH Universitas Brawijaya, 2011
- Jazim Hamidi, Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah (slide), Seminar Nasional dan Refleksi Akhir Tahun 2009, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN) Jawa Timur, Hotel Panorama- Jember 27 – 29 Desember 2009
- Joumard, I. & Giorno, C. 'Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Spain'. OECD Economics Department Working Papers, 436, OECD. 2005
- Kuncoro, Mudrajad, Desentralisasi Fiskal di Indonesia - Dilema Otonomi dan Keterganiungan. Priza No.4 Tahun XXIV, 1995
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Proborini Hasuti, Desentralisasi Fiskal dan Stabilitas Politik dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia, Simposium Nasional Keuangan Negara, 2018
- Rahmatullah, Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, Makalah, Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik universitas Hasanuddin
- Soepomo, Pidato pada tanggal 31-5-1945. Dalam Rapat Badan Penyelidik Untuk Persiapan Indonesia Merdeka, di Gedung Chuoo Sangi-in di Jakarta, Forum Keadilan No. 22
- Tim Penyusun, Draft Panduan Indeks Daya Saing Daerah 2020, Jakarta, Deputi Bidang Penguatan Inovasi Kementerian Riset Dan Teknologi/BRIN, 2020
- Tim Penyusun, Kerangka Ekonomi Makro Dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal: Pemulihan Ekonomi dan Reformasi Struktural, Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, Jakarta, 2022



**BADAN PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**