

**POLITIK HUKUM PERUBAHAN PENGATURAN DANA ALOKASI
UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022
TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT
DAN PEMERINTAH DAERAH**

TESIS



Oleh :

Nama Mahasiswa : Nabila Alif Radika Shandy

NIM : 22912033

BKU : Hukum Tata Negara

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2024

**POLITIK HUKUM PERUBAHAN PENGATURAN DANA ALOKASI
UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022
TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT
DAN PEMERINTAH DAERAH**

TESIS



Oleh :

Nama Mahasiswa : Nabila Alif Radika Shandy
NIM : 22912033
BKU : HTN-HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

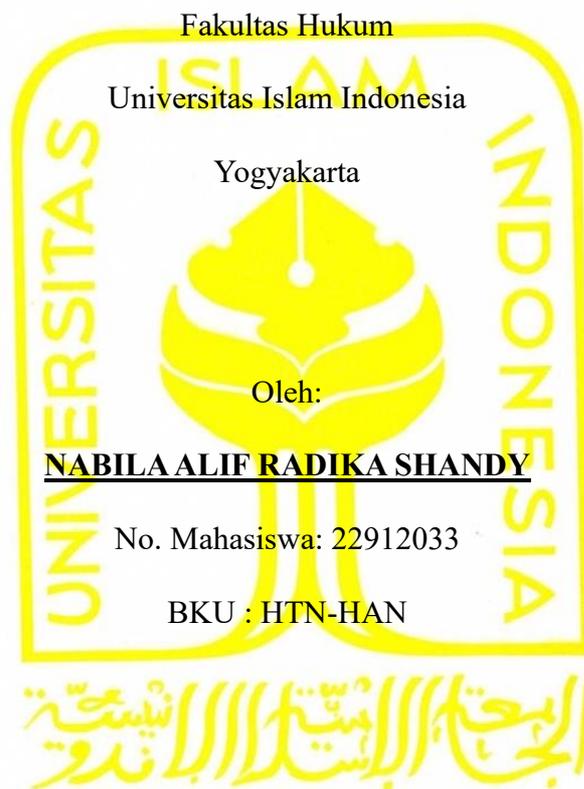
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2024

**POLITIK HUKUM PERUBAHAN PENGATURAN DANA ALOKASI
UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022
TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT
DAN PEMERINTAH DAERAH**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh
Gelar Magister (Strata-II) pada Program Studi Hukum Program Magister



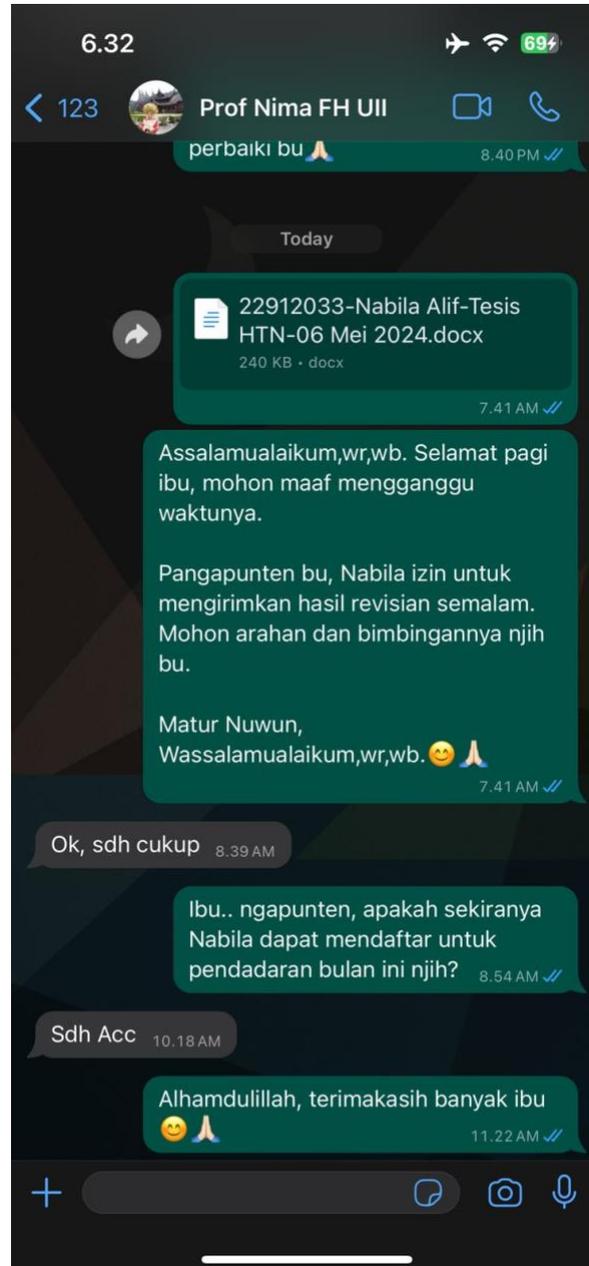
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2024

HALAMAN PERSETUJUAN



HALAMAN PENGESAHAN

**POLITIK HUKUM PERUBAHAN PENGATURAN DANA ALOKASI
UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022
TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT
DAN PEMERINTAH DAERAH**

Oleh:

Nama Mahasiswa : Nabila Alif Radika Shandy

NIM : 22912033

BKU : HTN/HAN

**Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan
dinyatakan LULUS pada tanggal 22 Mei 2024**

Pembimbing



Prof. Dr. Ni matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 22 Mei 2024

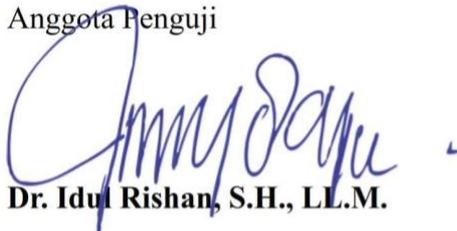
Penguji I



Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Yogyakarta, 22 Mei 2024

Anggota Penguji



Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M.

Yogyakarta, 22 Mei 2024

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Setriani, S.H., M.Hum.

SURAT PERNYATAAN

Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah Berupa Tugas Akhir Mahasiswa

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Nabila Alif Radika Shandy

No. Mahasiswa : 22912033

Adalah benar-benar Mahasiswi Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa tesis yang berjudul : **POLITIK HUKUM PERUBAHAN PENGATURAN DANA ALOKASI UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH**. Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas, saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya telah menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII. Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apa pun dan oleh siapa pun.

Bantul, 17 April 2024

Yang membuat surat pernyataan.



Nabila Alif Radika Shandy

22912033

HALAMAN MOTTO



“Barang siapa keinginannya hanya kehidupan akhirat; maka Allah akan memberikan rasa cukup dalam hatinya, menyatukan tiap urusannya yang berserakan dan dunia akan datang kepadanya tanpa dia cari”
(HR At-Tirmidzi (2465) dan dinilai shahih oleh Syaikh Nashir)

“Selalu libatkan Allah dalam setiap proses”

“Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri”
(Q.S. Ar-Ra’d : 11)

HALAMAN PERSEMBAHAN



Tugas akhir berupa skripsi yang masih jauh dari kata sempurna ini semoga dapat menjadi persembahan nyata penulis dalam proses meraih masa depan yang lebih baik, terkhusus untuk:

Ayahanda Moh. Sukadi, Ibunda Susanti Lestari

Orang tua tercinta yang selama ini selalu memberikan dukungan baik secara materil maupun immateril kepada putra – putrinya.

Nadia Mutiara Shandy, Rhajendra Shandy Satria Wibawa

Adik – adik penulis yang selama ini memberikan semangat kepada penulis dalam proses menuntut ilmu.

Bapak dan Ibu Guru Penulis

Pahlawan tanpa tanda jasa yang selama ini memberikan ilmu baik secara akademik maupun non akademik di dalam kehidupan penulis.

TK ABA Komplek Masjid Perak Yogyakarta, SD Muhammadiyah Sapen,

SMP Negeri 1 Yogyakarta, SMA Negeri 5 Yogyakarta

Almamater yang telah memberikan baik ilmu baik di bidang akademik maupun non akademik.

Para akademisi dan praktisi hukum.

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr.Wb

Puji Syukur Alhamdulillah senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa tesis yang berjudul **“POLITIK HUKUM PERUBAHAN PENGATURAN DANA ALOKASI UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH”**.

Tidak lupa shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar, Nabi Muhammad SAW, yang karena atas jasa-jasanya mampu menuntun umat manusia menuju Ridho dan Hidayah-Nya.

Tulisan sederhana ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata II (S2) Magister Hukum pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari terdapat kekurangan dalam penulisan tesis ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis di kemudian hari.

Penulis menyadari bahwa tanpa kehadiran sosok-sosok yang menginspirasi dan memandu perjalanan akademik ini, maka penulis tidak mampu sampai pada capaian ini. Oleh karena itu pula, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT, karena atas berkah limpahan rahmat dan hidayah-Nya, terutama nikmat kesehatan, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dalam keadaan sehat wal afiat;
2. Kedua orang tua tercinta, Ayahanda Moh. Sukadi dan Ibunda Susanti Lestari yang selalu memberikan baik doa, nasihat, tenaga maupun pikiran kepada putrinya yang sedang berjuang untuk mencapai cita – citanya;
3. Adik – adik penulis, yakni Nadia Mutiara Shandy dan Rhajendra Shandy Satria Wibawa yang selalu memberikan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan tugas akhir ini;
4. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda,S.H.,M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Tesis yang telah memberikan arahan kepada penulis dalam proses pembelajaran akademik di Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan meluangkan waktunya untuk senantiasa membimbing penulis untuk menyelesaikan tugas akhir ini;

5. Bapak Allan Fatchan Gani Wardhana,S.H.,M.H., selaku dosen yang senantiasa memberikan arahan akademik kepada penulis sejak berada di program sarjana;
6. Bapak Prof. Fathul Wahid,S.T.,M.Sc.,Ph.D, selaku rektor Universitas Islam Indonesia;
7. Ibu Prof. Dr. Sefriani,S.H.,M.Hum, selaku Ketua Program Studi Magister Hukum Universitas Islam Indonesia;
8. Seluruh Dosen dan Tenaga Pendidik di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang selama ini telah berkontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung dalam hal memberikan ilmu pengetahuan dan pelayanan yang baik kepada penulis;
9. Sahabat-sahabat penulis khususnya di BKU Hukum Tata Negara MH UII Angkatan 49, Mba Suryaningsih, Nabila Azmi, Jauhar Nashrullah, Al Fatah Hidayat, Taufiqurrahman , Bang Mahmud, Fikri Himawan, Rahmat Al-Ghazali, Rizki Ramadhani, Dasul Santoso, dan Bang Zieyad, serta teman seperjuangan lainnya di MH UII Angkatan 49 yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang selama ini telah menemani penulis dalam proses menuntut ilmu pada jenjang Magister di kampus ini;
10. Sahabat-sahabat sebaya penulis di luar lingkungan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, Amellia Thahirah, Kholisotul Amalia Safitri, Dhea Annisa Ramadhanty, Fadia Pratista, Abhinaya Wahyu Satrio, Alfrida Rahmadhani, Vicha Ananda, Salsabila Fathimah, Laily Nur Aisah, Andrini Setiarini, Dini Rahmawati, Indika Nurma, dan Fuad Salim, serta teman-teman lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang selama ini telah memberikan semangat kepada penulis dalam menuntut ilmu;
11. Kakak-kakak Tingkat Penulis, Mbak Yustika Ardhany, Bang Lalu Subandari, Bang Elfian Fauzy, dan Mbak Armita Firadina yang selalu memberikan dukungan berupa semangat kepada penulis dalam proses menuntut ilmu;
12. Adik-Adik Tingkat Penulis, Adellia Callista Erki, Rafaella Pahlevi, Bella Rhezi, Osama Vanya Adawiyah, Fara Rizka Ramadhona, Futum Khafidzah, Thoriq Azhar, dan Indah Sa'adati, tetaplah semangat dan terus berjuang untuk meraih cita-cita;
13. Muhammad Ananda Pratama, selaku kakak yang memberikan semangat dan mendampingi penulis selama proses penulisan tugas akhir;
14. Seluruh pihak yang telah memberikan kontribusinya baik secara langsung maupun tidak langsung kepada penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Demikian pengantar ini disampaikan, penulis menyadari akan keterbatasan yang ada, maka semua kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Penulis mengucapkan mohon maaf sebesar – besarnya dikarenakan

mungkin masih terdapat banyak kekurangan dan terima kasih kepada pihak yang telah berkontribusi dalam rangka penulisan tugas akhir ini. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Bantul, 17 April 2024



(Nabila Alif Radika Shandy)

NIM. 22912033

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
SURAT PERNYATAAN	v
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL	xiii
ABSTRAK	xiv
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Tinjauan Pustaka.....	12
F. Kerangka Teori	21
G. Definisi Operasional.....	32
H. Metode Penelitian.....	33
I. Sistematika Penulisan.....	36
TINJAUAN TEORITIS TENTANG OTONOMI DAERAH, DESENTRALISASI FISKAL, HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH, DAN POLITIK HUKUM.....	38
A. Teori Otonomi Daerah.....	38
B. Teori Desentralisasi Fiskal.....	48
C. Teori Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	54
D. Teori Politik Hukum	63
BAB III.....	72
POLITIK HUKUM PERUBAHAN PENGATURAN DANA ALOKASI UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH	72

A. Politik Hukum Perubahan Pengaturan DAU dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022.....	72
B. Keterkaitan antara Pengaturan DAU dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 dengan amanat Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945.....	103
PENUTUP.....	119
A. Kesimpulan.....	119
B. Saran.....	120
DAFTAR PUSTAKA.....	121

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Realisasi APBD Kabupaten Bantul Tahun 2020.....	6
Tabel 1.2 Perbandingan Model Pengaturan Kebijakan DAU dalam UU No. 33 Tahun 2004 dan UU No. 1 Tahun 2022.....	8
Tabel 3.1 Struktur Belanja Daerah dalam APBD.....	80
Tabel 3.2 Perubahan Pengaturan Kebijakan DAU dalam Peraturan Perundang-Undangan.....	83
Tabel 3.3 Tingkat Ketimpangan Fiskal Antardaerah.....	98
Tabel 3.4 Nominal Perolehan DAU T.A. 2021 Berdasarkan Jumlah Kabupaten/Kota Setiap Provinsi di Indonesia.....	98
Tabel 3.5 Perbandingan Model Pengaturan Kebijakan DAU dalam UU No. 33 Tahun 2004 dan UU No.1 Tahun 2022.....	100
Tabel 3.6 Realisasi Penyaluran DAU Tahun Anggaran 2023.....	105
Tabel 3.7 Perbandingan Pasal 18 Sesudah dan Sebelum Amandemen.....	106
Tabel 3.8 Formula Pengaturan DAU dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	112

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis politik hukum perubahan pengaturan DAU menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan mengajukan dua rumusan masalah. *Pertama*, bagaimana politik hukum perubahan pengaturan DAU menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah? *Kedua*, bagaimana pengaturan DAU dalam UU HKPD dikaitkan dengan amanat Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945? Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Penelitian ini memberikan dua hasil, yaitu *Pertama*, politik hukum perubahan pengaturan DAU dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mencerminkan produk hukum yang bersifat responsif. Hal tersebut dapat diketahui melalui 3 (tiga) landasan, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. *Kedua*, diterbitkannya UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan ruang perlindungan terhadap kesejahteraan daerah baik dalam penerimaan maupun pemanfaatan DAU dengan menerapkan sistem *block grant* dan *specific grant* sehingga menciptakan keadilan dan keselarasan perolehan DAU antardaerah

Kata Kunci : Politik Hukum, DAU, Keuangan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 18 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi, dan Daerah provinsi dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Tiap – tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan sendiri. Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi, sedangkan urusan Pemerintahan yang bukan merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.¹

Akibat yang ditimbulkan dari adanya Pasal 18 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadikan masing–masing daerah, baik provinsi, kabupaten, maupun kota mempunyai hak otonomi yang pelaksanaannya didasarkan atas undang – undang sebagai karakteristik negara hukum. Selanjutnya, substansi dari Pasal 18, 18A, dan 18B Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tidak langsung juga memberikan pengakuan terhadap eksistensi Pemerintahan Daerah yang mewujudkan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi.²

¹ Penjelasan Umum Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

² Roy Marthen Moonti, “Hakikat Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”, *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 2, No 2 (November 2017) : 26, <https://jurnal.fh.umi.ac.id/index.php/ishlah/article/view/9/7>

Otonomi daerah memberikan solusi untuk mendukung kemajuan pembangunan daerah, di mana masyarakat lokal didukung dan diberi kesempatan yang luas untuk mengembangkan kreativitas dan inovasinya. Tujuan utama dari pelaksanaan otonomi daerah adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, serta partisipasi masyarakat. Selain itu, daerah diharapkan mampu untuk meningkatkan daya saingnya dengan melihat beberapa faktor, seperti prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, kekhususan, dan kemampuan daerah.³

Menariknya, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia berkaitan dengan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Ni'matul Huda, dalam negara kesatuan, Pemerintah Pusat selalu berupaya untuk memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan yang sangat jelas.⁴ Salah satu bentuk hubungan yang terjadi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah hubungan keuangan yang mengatur tata cara pengelolaan dana untuk membiayai aktivitas sektor publik termasuk sumber pemberdayaan daerah.⁵

Merujuk pada ketentuan Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan 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

³Administrator, "Pelaksanaan Otonomi Daerah", terdapat dalam <https://cimahikota.go.id/index.php/artikel/detail/1152-pelaksanaan-otonomi-daerah>, Diakses tanggal 30 Desember 2022.

⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung : Nusa Media, 2017), 1.

⁵ Edward, "Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja* XLII, no. 1 (2016): 1, <https://ejournal.ipdn.ac.id/JIPWP/article/download/137/91/>.

berdasarkan undang-undang. Artinya, jaminan pengelolaan keuangan pusat dan daerah dijamin secara adil dan selaras agar harmonisasi hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tercipta secara baik secara vertikal maupun horizontal.⁶

Dalam konteks ke Indonesiaan, untuk melaksanakan amanat dari Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka melalui Pasal 279 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan UU Pemda) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 mengatur dasar-dasar hubungan keuangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang berbunyi:

Pasal 279

- (1) Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah untuk membiayai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada Daerah.
- (2) Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
 - b. Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
 - c. Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk Pemerintahan Daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang; dan
 - d. Pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insetif (fiskal).
- (3) Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pendanaan sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.

⁶ Muhammad Fauzan, “Pengelolaan Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Berdasarkan UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah”, Makalah Disampaikan dalam Webinar Hukum Tata Negara, PSHK FH UII, Yogyakarta 08 Maret 2022, 2.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan undang-undang.

Melalui ketentuan di atas, maka dapat dikatakan bahwa penyerahan sumber keuangan daerah yaitu dana perimbangan merupakan implikasi dari unsur penyerahan wewenang dari pusat ke daerah. Hal ini sejalan bahwa pemberian sumber keuangan daerah harus seimbang, adil, dan selaras sesuai dengan beban urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah.⁷

Secara praktik, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut dengan UU Perimbangan) guna mengatur penyerahan sumber keuangan daerah yang bersumber dari dana perimbangan berupa DAU. Di dalam UU Perimbangan, pengaturan DAU bersifat *block grant* di mana pengelolaannya diserahkan kepada daerah yang sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masing-masing daerah guna meningkatkan pelayanan masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.⁸

Apabila melihat desain kebijakan formulasi DAU di dalam UU Perimbangan⁹, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

DAU	= Alokasi Dasar + Celah Fiskal (KbF-KpF)
Alokasi Dasar	= Jumlah Gaji PNSD
Kebutuhan Fiskal (KbF)	= Jumlah Penduduk, Luas Wilayah, IPM,IKK, dan PDRB

⁷ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, dikutip oleh Fatma Reza Zubarita, *Politik Hukum Perubahan Pengaturan Jenis Retribusi Perizinan Tertentu Pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Tesis pada Program Studi Hukum Program Magister Universitas Islam Indonesia, 2023, Yogyakarta, hlm. 3.

⁸ Tim Kementerian Keuangan RI, *Dana Alokasi Umum*, terdapat dalam <https://djpk.kemkeu.go.id/wp-content/uploads/2016/01/DAU.pdf>, Diakses tanggal 01 September 2023.

⁹ Bahan Sosialisasi UU HKPD Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021.

$$\text{Kapasitas Fiskal (KpF)} = \text{Realisasi PAD} + \text{Realisasi DBH}$$

Melalui rumusan formula DAU di dalam UU Perimbangan di atas, corak pemberian DAU bersifat *block grant* merupakan suatu bentuk fleksibilitas penggunaan DAU oleh Pemerintah Daerah yang selaras dengan prinsip otonomi daerah. Meskipun dinilai memberikan manfaat, namun secara praktik kebijakan *block grant* dalam UU Perimbangan memiliki kekurangan. Hal ini disebabkan karena formulasi kebijakan DAU belum optimal dalam mengatasi ketimpangan fiskal antardaerah, pemerataan dan peningkatan layanan publik, serta kinerja daerah dalam menjalankan tanggung jawab belanja secara efektif dan efisien.¹⁰

Data dari Naskah Akademik UU HKPD menunjukkan penurunan distribusi dana transfer di wilayah Jawa-Bali dari 41.5% pada tahun 2001 menjadi 33.3% pada tahun 2015. Penurunan ini seharusnya mengurangi ketimpangan fiskal daerah di Indonesia. Selain itu, data dari Kemenkeu menunjukkan bahwa ketimpangan fiskal daerah tidak mengalami perubahan dari tahun 2001 hingga 2010, menunjukkan bahwa DAU tidak efektif dalam mengurangi ketimpangan fiskal sebagaimana fungsinya untuk meratakan kapasitas fiskal.¹¹

Menariknya, implementasi pengalokasian DAU lebih banyak digunakan untuk kebutuhan belanja pegawai hingga barang dan jasa yang sifatnya konsumtif sehingga menyebabkan kesenjangan antardaerah. Menurut catatan dari Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (selanjutnya disebut dengan KPPOD),

¹⁰ Puji Prasetyo, *Specific Grant : Reformasi Kebijakan Pemberian Dana Alokasi Umum kepada Daerah Otonomi Provinsi/Kabupaten/Kota*, <https://opini.kemenkeu.go.id/article/read/specific-grant-reformasi-kebijakan-pemberian-dana-alokasi-umum-kepada-daerah-otonom-provinsikabupatenkota>, Diakses tanggal 01 September 2023.

¹¹ Naskah Akademik UU HKPD.

hal ini disebabkan karena penggunaan formula yang sama (*one size fits for all*), pagu daerah di seluruh Indonesia.¹² Mengutip data yang bersumber dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia, sebesar 32.4% DAU dialokasikan untuk birokrasi belanja pegawai sementara sebesar 11.5% digunakan untuk aktivitas belanja infrastruktur publik. Hal ini sangat jelas realisasi penggunaan DAU sebagian besar digunakan untuk belanja birokrasi. Dengan demikian, pengalokasian DAU belum memperhitungkan kinerja Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan.¹³ Seperti contoh, realisasi APBD Kabupaten Bantul Tahun 2020 dapat diilustrasikan melalui tabel berikut¹⁴:

Tabel 1. 1Realisasi APBD Kabupaten Bantul Tahun 2020

Akun Belanja Daerah	Anggaran/Pagu	Realisasi	%
Belanja Pegawai	1.093,36 M	925,57 M	89.05
Belanja Barang dan Jasa	625,60 M	562,55 M	89.92
Belanja Modal	393,34 M	216,40 M	55.02
Belanja Lainnya, terdiri dari :	416,61 M	389,19 M	93.42
Belanja Bunga	0.00 M	0.00 M	0
Belanja Subsidi	0.00 M	0.00 M	0
Belanja Hibah	90.92 M	102,51 M	112.76
Belanja Bantuan Sosial	6,81 M	0,76 M	11.16
Belanja Lainnya,	0.00 M	0.00 M	0
Belanja Tidak Terduga	15.90 M	101,57 M	638.76
Belanja Bagi Hasil	22,87 M	22,87 M	100.00
Belanja Bantuan Keuangan	280,11	171,48 M	57.68

¹² Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), *Dana Transfer ke Daerah dalam RUU HKPD: Policy Paper dan Daftar Inventarisasi Masalah*, (November 2021), 7.

¹³ Redaksi Kanpus Djpb, "Reformasi Penyaluran Dana Alokasi Umum 2023 untuk Meningkatkan Kemandirian Fiskal dan Pelayanan Publik Daerah, terdapat dalam <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/tanjungpinang/id/data-publikasi/artikel/3015-reformasi-penyalaran-dana-alokasi-umum-2023-untuk-meningkatkan-kemandirian-fiskal-dan-pelayanan-publik-di-daerah.html>, Diakses tanggal 02 Januari 2023.

¹⁴ <https://djpk.kemenkeu.go.id/portal/data/apbd?tahun=2020&provinsi=12&pemda=01>, diakses pada tanggal 01 September 2023.

Guna mengatasi permasalahan DAU di dalam UU Perimbangan, maka Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut dengan UU HKPD). Lahirnya UU HKPD sejatinya telah mencabut dan menyempurnakan regulasi sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang keduanya mengatur tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Tujuan diterbitkannya UU HKPD adalah menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efisien, transparan, akuntabel, dan berkeadilan guna mewujudkan pemerataan layanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di seluruh pelosok NKRI.¹⁵

Salah satu materi muatan dalam UU HKPD berhubungan dengan desain kebijakan pengaturan DAU. Terhadap pengaturan DAU dalam UU HKPD, KPPOD menyatakan bahwa daerah yang mempunyai kinerja yang baik diberikan diskresi sepenuhnya untuk mengelola DAU dalam bentuk *block grants*, sementara daerah yang memiliki kinerja rendah dalam bentuk *specific grants*. Hal ini memberikan implikasi terhadap besaran DAU yang diperoleh setiap daerah, sebab besar kecilnya DAU yang diperoleh disesuaikan dengan capaian kinerja layanan dalam pemenuhan SPM.¹⁶ Istilah SPM sejatinya merupakan salah satu bentuk tolak ukur

¹⁵ Penjelasan Umum UU HKPD.

¹⁶ Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), *Dana Transfer ke Daerah dalam RUU HKPD: Policy Paper ...*, *Op.Cit.*, hlm. 8.

yang digunakan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah untuk menjamin mutu dan akses pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata.¹⁷

Guna memudahkan memahami uraian di atas, maka model pengaturan kebijakan DAU antara sebelum dan sesudah berlakunya UU HKPD dapat diuraikan melalui ilustrasi tabel di bawah ini:

Tabel 1. 2 Perbandingan Model Pengaturan Kebijakan DAU dalam UU No. 33 Tahun 2004 dan UU No. 1 Tahun 2022

UU No. 33 Tahun 2004 (UU Perimbangan)	UU No. 1 Tahun 2022 (UU HKPD)
Pagu Ditetapkan 26% dari PDN Netto.	Pagu DAU Disesuaikan dengan kebutuhan pendanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam memenuhi SPM layanan dasar publik daerah (i.e : Pendidikan, Kesehatan, Infrastruktur), dengan tetap mempertimbangkan kemampuan keuangan negara.
Formula Alokasi - DAU = Alokasi Dasar + Celah Fiskal (KbF-KpF) - Alokasi dasar = Jumlah Gaji PNSD - Kebutuhan fiskal (KbF) = Jumlah penduduk, luas wilayah, IPM, IKK, dan PDRB - Kapasitas fiskal (KpF) = Realisasi PAD + Realisasi DBH	Formula Alokasi - DAU = Celah Fiskal (KbF-Potensi Pendapatan Daerah) - KbF = <i>unit cost</i> per layanan x target layanan x faktor penyesuaian - Potensi pendapatan = Potensi PAD - Faktor penyesuaian memperhitungkan karakteristik wilayah seperti daerah kepulauan, pariwisata, pertanian, dan perikanan yang mendukung ketahanan negara.
Penggunaan <i>Block Grant</i> (tidak ditentukan penggunaannya).	Penggunaan - Penggunaan DAU disesuaikan dengan kinerja daerah dalam pencapaian SPM. - <i>Earmarking</i> sebagian untuk pendanaan kelurahan.

¹⁷ Bappenas, *Laporan Kajian Levelling Standar Pelayanan Minimal (SPM)*, terdapat dalam https://sikompak.bappenas.go.id/pembelajaran/view/56/id/other_doc/Laporan%20Kajian%20Leveling%20Standar%20Pelayanan%20Minimal/download.pdf, Diakses tanggal 01 September 2023.

Sumber : Bahan Sosialisasi UU HKPD Kementerian Keuangan RI, 2021.

Salah satu perubahan mendasar setelah diterbitkannya UU HKPD adalah perolehan DAU setiap daerah berdasarkan pencapaian SPM. Hal ini secara tidak langsung memberikan dorongan kepada daerah untuk melakukan kreativitas semaksimal mungkin dalam rangka memenuhi SPM. Pemerintah Daerah dapat melakukan beragam inisiatif untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerahnya masing-masing. Berbagai proyek, proposal, dan terobosan dapat dicoba untuk meningkatkan pemenuhan SPM agar DAU yang didapat akan maksimal.

Perubahan model kebijakan pengaturan DAU dalam UU HKPD mempunyai pertimbangan yang kuat. Hal ini berkaitan dengan politik hukum yang melatarbelakangi pembentukan kebijakan pengaturan DAU dalam UU HKPD. Mahfud MD mengatakan, politik hukum merupakan *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru atau penggantian hukum lama.¹⁸

Tolak ukur politik hukum yang melatarbelakangi pembentukan produk hukum dapat diidentifikasi melalui tiga cara, di antaranya, *pertama*, melalui “cetak biru” atau naskah akademik atau cita dari pembentukan hukum, menjadikan politik hukum sebagai cita pembentukan hukum. *Kedua*, terdapat proses politik yang menjadi latar belakang pembentukan hukum tersebut sehingga menjadikan politik hukum sebagai proses pembentukan aturan hukum atau proses legislasinya. *Ketiga*,

¹⁸ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, dikutip oleh Idul Rishan, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan* (Yogyakarta : FH UII Press, 2020), 4.

mekanisme untuk menjamin apa yang dirumuskan bisa dilaksanakan. Politik hukum sebagai wadah untuk mengimplementasikan apa yang hendak dirumuskan oleh aturan hukum.¹⁹ Dengan demikian, perubahan model kebijakan DAU memiliki politik hukum pasca diterbitkannya UU HKPD.²⁰

Berdasarkan permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji penelitian hukum yang berjudul **“POLITIK HUKUM PERUBAHAN PENGATURAN DANA ALOKASI UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang hendak diteliti adalah: *Pertama*, bagaimana politik hukum perubahan pengaturan DAU menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah? *Kedua*, bagaimana pengaturan DAU dalam UU HKPD dikaitkan dengan amanat Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian berdasarkan rumusan masalah yang telah dibuat adalah untuk menganalisis: *Pertama*, politik hukum perubahan pengaturan DAU menurut

¹⁹ Zainal Arifin Mochtar, *Penataan Lembaga Negara Independen Setelah Perubahan UUD 1945*, dikutip oleh Idul Rishan, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2020) 5-6.

²⁰ Lihat Fatma Reza Zubarita, *Politik Hukum Perubahan Pengaturan Jenis Retribusi Perizinan Tertentu Pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Tesis pada Program Studi Hukum Program Magister Universitas Islam Indonesia, 2023, Yogyakarta, hlm. 9.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. *Kedua*, keterkaitan pengaturan DAU di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini ke depannya dapat memberikan manfaat, yang penulis kelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Secara teoritis
 - a. Sebagai sumber media menimba ilmu khususnya dalam bidang hukum ketatanegaraan yang berhubungan dengan keselarasan pengaturan DAU dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 dan politik hukum perubahan pengaturan DAU menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. Secara praktis
 - a. Bagi masyarakat, sebagai salah satu bahan untuk mengetahui politik hukum perubahan pengaturan DAU berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

- b. Bagi pemangku kebijakan, sebagai masukan bagi para pemangku kebijakan agar dapat menjadi pertimbangan dalam memberikan konsep pengaturan DAU yang selaras dengan Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945.
- c. Bagi penulis, yaitu dalam rangka menyelesaikan studi Strata-II (Magister Hukum) sebagaimana ketentuan di Universitas Islam Indonesia.

E. Tinjauan Pustaka

Penelitian yang diangkat oleh penulis dengan judul “Politik Hukum Perubahan Pengaturan Dana Alokasi Umum Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah” adalah asli tanpa adanya duplikasi atau publikasi apa pun.

No.	Nama	Judul Tulisan	Perbandingan Pokok Pembahasan	Hasil Penelitian
1.	Poni Sukaesih Kurniati	Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia Pada Era Reformasi (Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi, No. 1 Vol. 3, Desember 2013)	Ia meneliti tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia Pada Era Reformasi yang bermula dari lahirnya UU. Nomor 25 Tahun 1999 dan UU. Nomor 33 Tahun 2004 yang keduanya membahas Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Aspek yang dikaji dalam jurnal ini meliputi Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil. Pembahasan dalam jurnal ini tidak menyinggung	Hasil penelitiannya adalah lahirnya UU. Nomor 25 Tahun 1999 dan UU. Nomor 33 Tahun 2004 yang keduanya membahas Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat meminimalisir kesenjangan keuangan yang terjadi antara pusat dan daerah. Kemudian, sektor – sektor seperti perpajakan dan sumber daya alam sudah dicantumkan di dalam UU

			keselarasannya dengan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945. Penelitiannya hampir sama dengan penulis, namun penulis berfokus dengan UU HKPD yang lebih menekankan pada aspek Dana Alokasi Umum.	Perimbangan Keuangan, dengan demikian potensi keuangan daerah yang dihasilkan akan bertambah dan memberikan dampak yang positif terhadap otonomi daerah.
2.	Edward	Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. (Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja, No. 1 Vol. XLII, 2016)	Penelitian pada jurnal ini berfokus kepada keuangan daerah sebagai implikasi dari desentralisasi fiskal. Ia hanya menggunakan teori desentralisasi fiskal dalam mengkaji permasalahan di dalam jurnal ini, kemudian melakukan pembahasan dengan menyebutkan sumber keuangan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan. Sementara, penulis berfokus kepada hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pembagian Dana Alokasi Umum berdasarkan UU HKPD. Penulis menggunakan teori otonomi daerah dan teori hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam melakukan penelitian ini.	Hasil penelitiannya adalah penguatan kapasitas fiskal daerah sejalan dengan otonomi daerah.
3.	Dedi Pulungan, Sri Lisnawati, Abdul Choir,	Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (Jurnal Lex Specialis, No. 2	Ia mengkaji tentang bagaimana pembagian keuangan antara Pemerintah	Hasil penelitiannya adalah pengaturan

	Yuzon Sutrirubiyanto Nova, Emmanuella Ridayati (Magister Hukum Universitas Pamulang)	Vol. 2, Desember 2021)	Pusat dan Pemerintah Daerah. Ia juga menjelaskan dari aspek pajak, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil. Kesemua aspek tersebut dijelaskan dengan disertai besaran angka dalam bentuk persentase terhadap masing – masing daerah seperti provinsi dan kabupaten/kota. Sementara, penulis berfokus pada kajian hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menekankan pada aspek pembagian Dana Alokasi Umum.	perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur menurut sumber dan jenis penerimaan negara.
4.	Komang Pradnyana Sudibya	Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat-Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Provinsi Bali (Jurnal Analisis Hukum, No. 3 Vol. 2, September 2020)	Ia mengkaji tentang dana perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai kegiatan pemerintahan di Bali. Ia juga membahas bahwa tingkat ketergantungan perimbangan keuangan pusat di Bali dapat diketahui melalui urusan kewenangan daerah kabupaten/kota di Bali dan jumlah PAD se-Bali kecuali Kabupaten Badung. Sementara, kajian yang penulis lakukan tidak menggunakan daerah Bali sebagai parameter penelitian. Penulis melakukan pengkajian menitikberatkan pada	Hasil penelitiannya adalah kabupaten/kota di Bali masih terdapat kesenjangan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kesenjangan tersebut diperkirakan semakin meningkat disebabkan pendapatan di Bali terbesar hanya dikuasai oleh Kabupaten Badung, Kota Denpasar, dan Kabupaten Gianyar. Kemudian, daerah di Bali masih bergantung

			aspek Dana Alokasi Umum.	dengan Pemerintah Pusat karena dana perimbangan keuangan Pusat-Daerah lebih besar daripada PAD nya.
5.	Francisca Devina Putri Guntur dan Maria Madalina	Optimalisasi Transfer Keuangan Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah (Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional, No. 2 Vol.1, 2022)	Ia mengkaji tentang kemampuan keuangan antardaerah yang merata sesuai dengan kapasitas kewenangan Pemerintahan yang diberikan kepada daerah otonom. Ia juga membahas manajemen penerimaan daerah dalam menyelenggarakan keuangan meliputi DBH, DAU, DAK, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa secara sekilas. Kemudian, dalam penelitiannya, Ia menggunakan teori peraturan perundang-undangan. Sementara, berfokus pada hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menfokuskan pada aspek pembagian Dana Alokasi Umum (DAU) menggunakan parameter UU HKPD yang didukung dengan teori otonomi daerah dan teori hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.	Hasil penelitiannya bahwa menurut teori peraturan perundang-undangan yang berdasar Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum. Suatu negara hukum dapat berfungsi dengan baik didukung dengan tingginya kepastian hukum yang dipengaruhi aturan hukum. Optimalisasi keuangan tersebut diwujudkan melalui terbitnya UU HKPD yang mengatur pola keuangan antata Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

6.	Nabila Alif Radika Shandy	Relasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penetapan Tarif Pajak Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Skripsi, 2022)	Penelitian ini mengkaji pola penetapan tarif pajak daerah antara sebelum dan sesudah berlakunya UUCK. Selanjutnya penelitian ini menggunakan teori otonomi daerah, teori hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan teori pajak daerah. Kemudian, penelitian ini memberikan analisis terhadap kewenangan penetapan pajak daerah dikaitkan dengan prinsip otonomi daerah. Sementara, dalam penelitian tesis, penulis menitikberatkan pada aspek DAU di dalam UU HKPD.	Hasil penelitiannya adalah relasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penetapan tarif pajak daerah sebelum berlakunya UUCK mencerminkan desentralisasi secara penuh, sementara pasca berlakunya UUCK menimbulkan persoalan bagi daerah. Kemudian, sebelum berlakunya UUCK, penetapan pajak daerah dan retribusi daerah diatur melalui UU PDRD. Kemudian, pasca berlakunya UUCK, daerah tetap mempunyai kewenangan dalam menetapkan pajak daerah, sebagaimana hal tersebut diuraikan di dalam Pasal 189 ayat (2) UU HKPD.
7.	Jauhar Nashrullah	Optimalisasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia Pasca Lahirnya Rezim Undang-Undang HKPD (Jurnal Primagraha)	Ia mengkaji perjalanan pergantian regulasi tentang desentralisasi fiskal dan mengaitkannya dengan UU Pemda, UU PDRD hingga UU HKPD. Ia juga	Hasil penelitiannya adalah desentralisasi fiskal memberikan dampak positif dan negatif

		Law Review, No.1 Vol. 1, Maret 2023)	<p>memaparkan bentuk dan jenis komponen yang tercantum dalam UU HKPD. Kemudian, Ia juga memberikan beberapa gagasan terhadap UU HKPD untuk masa yang akan datang, meliputi dilakukannya optimalisasi PAD dalam bidang desentralisasi pajak, penggunaan pembiayaan daerah secara optimal, dan diperlukan keterlibatan aparat penegak hukum terhadap pengawasan pelaksanaan TKDD. Sementara, penulis berfokus pada hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menfokuskan pada aspek pengaturan Dana Alokasi Umum (DAU) berdasarkan UU HKPD. Penulis juga membahas apakah terjadi keselarasan pembagian Dana Alokasi Umum (DAU) di dalam UU HKPD dengan Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945.</p>	<p>terhadap pembangunan nasional. Hal tersebut kemudian diakomodir oleh Pemerintah melalui UU HKPD. Esensi dari UU HKPD memberikan dampak positif terhadap bidang pajak dan retribusi, pembiayaan daerah hingga sinergitas pusat-daerah.</p>
8.	Tatik Nurchasanah dan Abdul Aziz Nugraha Pratama	Hubungan Kebijakan Fiskal Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Konteks Desentralisasi (Ulil Albab:Jurnal Ilmiah Multidisiplin, No. 2	<p>Ia mengkaji bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh terhadap perekonomian daerah. Ia juga memaparkan tujuan, aturan, manfaat, dan kelemahan desentralisasi fiskal.</p>	<p>Hasil penelitiannya adalah regulasi hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah pada dasarnya disusun sesuai dengan kapasitas</p>

		Vol. 2, Januari 2023)	Ia juga memberikan penjelasan tujuan UU HKPD yang kedepannya merupakan salah satu bagian reformasi di bidang fiskal untuk mencapai Indonesia maju. Selain itu, Ia juga memberikan gagasan bahwa lahirnya UU HKPD dapat mengatasi kesenjangan ekonomi dan sebagai langkah awal Pemerintah mengatasi ketimpangan di masa pandemi yang sesuai dengan konsep otonomi daerah. Sementara, penulis juga membahas terkait UU HKPD, namun lebih menitikberatkan pada Dana Alokasi Umum (DAU).	daerah masing-masing sehingga tidak menimbulkan kesenjangan.
9.	Despan Heryansyah	Dinamika Hubungan Kewenangan antara Pusat dan Daerah Pasca Reformasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi tentang Diskursus Pilihan antara Negara Federal dan Negara Kesatuan) (Disertasi, 2020)	Ia mengkaji dengan menitikberatkan dua pokok pembahasan yakni, <i>pertama</i> , kewenangan otonomi luas Pemerintah Daerah serta keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan aktivitas pada sektor tertentu yang selaras dengan kondisi daerahnya. <i>Kedua</i> , inkonsistensi pada praktik hubungan pusat dan daerah akibat kewenangan yang dimiliki oleh daerah tidak dapat dilaksanakan karena bertentangan dengan	Hasil penelitiannya, <i>Pertama</i> , penyelenggaraan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada era orde lama dan orde baru melahirkan sebuah pandangan akan perubahan bentuk negara menjadi negara federal Indonesia. <i>Kedua</i> , berdasarkan prinsip-prinsip yang bersumber dari Pancasila dan UUD NRI 1945,

			<p>regulasi yang disahkan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu, Ia juga mencantumkan Australia sebagai bentuk contoh praktik kewenangan luas Pemerintah Pusat. Sementara, penulis mengkaji tentang hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap DAU. Persamaannya adalah keduanya mengkaji hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta membahas tentang Pasal 18 UUD NRI 1945, namun penulis lebih menitikberatkan pada Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945.</p>	<p>maka tata kelola hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berada dalam posisi yang sama, yakni sebagai mitra dan melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
10.	Fatma Reza Zubarita	<p>Politik Hukum Perubahan Pengaturan Jenis Retribusi Perizinan Tertentu Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Tesis, 2023)</p>	<p>Ia mengkaji tentang perubahan pengaturan retribusi perizinan tertentu dan politik hukum perubahan pengaturan retribusi perizinan tertentu pasca diterbitkannya UU HKPD. Ia juga membahas implikasi yuridis terhadap perubahan pengaturan retribusi perizinan tertentu dari sudut pandang otonomi daerah. Sementara, penulis lebih menitikberatkan pada aspek DAU, tidak menyinggung aspek retribusi. Persamaannya adalah keduanya sama-sama menggunakan UU</p>	<p>Hasil penelitiannya adalah perubahan pengaturan retribusi perizinan tertentu terdapat dalam tiga undang-undang, yakni UU PDRD, UU Cipta Kerja, dan UU HKPD. Selain itu, Ia memaparkan bahwa arah politik hukum perubahan pengaturan retribusi perizinan tertentu pasca diterbitkannya UU HKPD merupakan</p>

			<p>HKPD, teori hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, politik hukum, dan desentralisasi fiskal.</p>	<p>bentuk penyalarsan antara UU HKPD dengan UU Cipta Kerja yang sesuai, terstruktur, dan sistematis, serta tidak tumpang tindih. Ia juga memaparkan jika Naskah Akademik antara UU Cipta Kerja dengan UU HKPD tidak sejalan sebab terdapat hal-hal yang tidak dicantumkan salah satunya latar belakang masalah mengapa terjadi penambahan atau penghapusan retribusi perizinan tertentu. Selain itu, prosedur penyalarsan antara UU Cipta Kerja dengan UU HKPD melalui penyederhanaan perizinan cukup berbelit sehingga pelaku usaha dan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia cukup sulit. Kemudian, pengaturan PTKA yang semula bersifat desentralisasi menjadi sentralistik, serta kewenangan</p>
--	--	--	---	--

				Pemda berkurang dalam pemangkasan izin seperti PTKA dan IPR.
--	--	--	--	--

F. Kerangka Teori

1. Teori Otonomi Daerah

Sejak Indonesia merdeka, otonomi daerah merupakan salah satu faktor secara konstitusional dalam menyelenggarakan kegiatan bernegara. Otonomi daerah juga menjadi salah satu aspek yang cukup penting yang menjadi perbincangan pada saat proses penyusunan UUD 1945 hingga pada akhirnya prinsip – prinsip otonomi daerah termuat dalam Undang-Undang Dasar.²¹ Pada dasarnya, regulasi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia sudah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²² Istilah otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata, yaitu ‘*autos*’ yang mempunyai arti sendiri dan ‘*nomos*’ yang mempunyai arti peraturan perundang-undangan. Menurut *Eyclopedia of Social Science*, otonomi dapat diartikan sebagai “*the legal sufficiency of social body and*

²¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...*, *Op.Cit.*, hlm. 21.

²² Pasal 1 Angka 6 UU Pemda.

its actual independence".²³ Maksud dari kalimat tersebut adalah hakikat pelaksanaan otonomi daerah terdiri dari dua makna, yaitu *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Artinya, otonomi daerah diselenggarakan berdasarkan kapasitas serta potensi masing-masing daerah.²⁴ Sama halnya dengan definisi di atas, menurut *The Law Dictionary*, otonomi juga mempunyai makna sebagai: "*the political independence of a nation; the right (and condition) of self-government*"²⁵

Secara praktik, mengutip pendapat Suwandi, filosofis dari otonomi daerah²⁶ yaitu:

- a. kehadiran Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan kesejahteraan masyarakat secara demokratis;
- b. adanya kewenangan yang diberikan ke daerah harus bisa menciptakan masyarakat yang sejahtera dan demokrasi;
- c. pelayanan publik menjadi salah satu upaya untuk mencapai masyarakat yang sejahtera; dan
- d. upaya pelayanan publik sifatnya berupa pelayanan dasar atau pengembangan sektor unggulan.

Menurut Ni'matul Huda dalam bukunya '*Hukum Pemerintahan Daerah*', pelaksanaan otonomi daerah berkaitan dengan bagaimana cara mengelompokkan hal-hal yang menjadi urusan pemerintahan daerah. Cara tersebut akan mempresentasikan suatu bentuk berupa otonomi terbatas atau otonomi luas dengan melihat, *Pertama*, urusan rumah tangga daerah ditentukan secara spesifik dan

²³ Suparto, *Otonomi Daerah di Indonesia : Pengertian Konsep Tujuan Prinsip dan Urgensinya* terdapat dalam <https://repository.uir.ac.id/841/1/%2819%29%20PROSIDING%20SEMNAS%20UMRAH%20%28OTDA%202017%29%20.pdf>, Diakses tanggal 17 Mei 2023.

²⁴ I Nyoman S, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, dikuti oleh Suparto, *Otonomi Daerah di Indonesia : Pengertian Konsep Tujuan Prinsip dan Urgensinya* terdapat dalam <https://repository.uir.ac.id/841/1/%2819%29%20PROSIDING%20SEMNAS%20UMRAH%20%28OTDA%202017%29%20.pdf>, Diakses tanggal 17 Mei 2023.

²⁵ <https://thelawdictionary.org/?s=autonomy>, Diakses tanggal 17 Mei 2023.

²⁶ Kiki Endah, "Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 2, no. 2 (Mei 2016):799, <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/view/2697/2319>.

menggunakan cara tertentu pula dalam mengembangkannya. *Kedua*, daerah otonom akan kehilangan kebebasannya dalam menyelenggarakan dan mengelola rumah tangga daerahnya apabila sistem pengawasan dilakukan sedemikian rupa. *Ketiga*, struktur dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah akan menimbulkan keterbatasan kapasitas keuangan asli daerah sehingga ruang gerak otonomi daerah juga terbatas.²⁷

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁸

Tujuan diperlukannya otonomi daerah dalam kehidupan bernegara jika dilihat dari perspektif kepentingan Pemerintah Daerah diantaranya: (1) menciptakan *political equality*, artinya kehadiran otonomi daerah dapat memberikan peluang kepada masyarakat untuk aktif berkontribusi dalam kegiatan politik pada taraf daerah; (2) mewujudkan *local accountability*, artinya hak otonomi daerah yang diberikan kepada Pemerintah Daerah diharapkan mampu untuk meningkatkan kinerjanya sehingga hak-hak masyarakat tercukupi dengan baik; (3) merealisasikan *local responsiveness*, artinya keberadaan otonomi daerah akan

²⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 83.

²⁸ Penjelasan Umum UU Pemda.

memberikan kemudahan Pemerintah Daerah dalam melakukan antisipasi terhadap permasalahan yang akan muncul serta meningkatkan pembangunan baik di sektor sosial maupun ekonomi daerah.²⁹

2. Teori Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di Indonesia tidak lepas dari hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sebab dalam praktiknya seringkali ditemukan terjadinya tumpang tindihnya kepentingan.³⁰ Menurut Clarke dan Stewart, corak hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu:³¹

- a. *the autonomy model*. Corak ini menggambarkan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kebebasan yang cukup besar, namun tetap menghargai keberadaan Pemerintah Pusat. Penegasan dari corak ini dapat dilihat dari kebebasan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya terutama dalam mengatur dan mengelola urusan rumah tangga daerahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. *the agency model*. Corak ini menggambarkan bahwa Pemerintah Pusat mempunyai kebebasan yang cukup besar dalam mengatur dan mengelola urusan pemerintahan sehingga ruang gerak Pemerintah Daerah dalam corak ini menjadi berkurang. Kemudian, pada corak ini sumber keuangan yang utama berasal dari Pemerintah Pusat sehingga banyak sedikitnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh masing-masing daerah tidak menjadi permasalahan; dan
- c. *the interaction model*. Corak ini menggambarkan bahwa keberadaan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan kegiatan bernegara berdasar hubungan yang lahir antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berbicara aspek hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam perspektif otonomi tentu tidak lepas dari beberapa faktor yang dapat dijadikan tolak

²⁹ Yummil Hasan, "Kemampuan Keuangan Daerah Pada Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmiah Dakwah dan Komunikasi* 4, no. 8 (Oktober 2013), 102, <https://ejournal.uinib.ac.id/jurnal/index.php/almunir/article/download/746/618>.

³⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Loc.Cit.*

³¹ *Ibid.*, hlm. 12.

ukur. Menurut Bagir Manan, terdapat 4 (empat) faktor yang dapat menentukan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang lahir dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.³²

Pertama, hubungan kewenangan. Secara praktik, adanya pembagian kewenangan bertujuan untuk mengetahui sejauh mana dan seberapa besar wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.³³ Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengatur 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.

Hubungan kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bersinggungan dengan bagaimana cara mengelompokkan urusan pemerintahan. Metode yang digunakan ini pada akhirnya akan mendeskripsikan suatu karakter otonomi di dalam suatu negara berupa otonomi terbatas atau luas, apabila : *Pertama*, pembagian urusan rumah tangga penentuan dan pengembangannya dilakukan secara khusus. *Kedua*, apabila sistem supervisi dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem

³² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2005), 37.

³³ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, dikutip oleh Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 3 (2015):496, <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/9466/4256>.

hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.³⁴

Kedua, hubungan keuangan. Salah satu substansi utama dalam otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengelola keuangan daerahnya secara mandiri.³⁵ Menurut Edward, hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat dipaparkan sebagai berikut:³⁶

- a. presiden sebagai kepala Pemerintahan memiliki kekuasaan untuk mengatur dan mengelola keuangan negara yang merupakan bagian dari kekuasaan Pemerintah;
- b. presiden mendelegasikan kewenangan kepada kepala daerah seperti gubernur/bupati/walikota untuk mengatur dan mengelola keuangan daerah serta mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan aset tersendiri;
- c. hubungan pusat dan daerah berkaitan dengan hubungan antara pengelolaan pendapatan dan belanja baik belanja rutin maupun pembangunan daerah dengan tujuan menyediakan pelayanan publik yang berkualitas, akuntabel, dan bertanggung jawab; dan
- d. adanya hubungan administrasi dan kewilayahan di dalam konsep hubungan pemerintahan pusat dan daerah memberikan implikasi Pemerintah Pusat sesuai peraturan perundang-undangan melakukan pengalokasian dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah.

Bentuk hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terdiri dari 3 (tiga) macam. Hal ini dapat diuraikan sebagai berikut:³⁷

- a. *by percentage*. Pada model ini, daerah mendapatkan distribusi penerimaan dengan jumlah tertentu, misalnya di bidang kehutanan dan pertambangan terdapat pajak bumi dan bangunan yang sebagian hasilnya diberikan kepada daerah dengan jumlah tertentu;

³⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 15.

³⁵ Edward, "Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja* XLII, no. 1 (2016) : 1, <https://ejournal.ipdn.ac.id/JIPWP/article/download/137/91>.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 2.

³⁷ Dedi Pulungan, dkk., "Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah." *Jurnal Lex Specialis* 2, no. 2 (Desember 2021) : 295-296, <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/jlsp/article/view/17390/9007>.

- b. *by origin*. Pada model ini, daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam mendapatkan penerimaan keuangan daerah yang lebih besar dibandingkan daerah lain yang statusnya bukan sebagai daerah penghasil. Titik tekan pada model ini lebih menitikberatkan bahwa penerimaan daerah berdasarkan sumber penerimaan; dan
- c. *by formula*. Pada model ini, pembagian penerimaan kepada daerah dilakukan atas dasar suatu formula khusus, contohnya di Indonesia, Pemerintah dalam menentukan besaran Dana Alokasi Umum (DAU) pada level provinsi/kabupaten/kota menggunakan formula dan perhitungan secara khusus. Estimasi anggaran Dana Alokasi Umum (DAU) dihitung menggunakan formula yang telah dirumuskan oleh Pemerintah dengan memperhatikan rekomendasi dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.

Ketiga, hubungan pengawasan. Lahirnya aspek pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah pada dasarnya mempunyai tujuan, yaitu mengatur Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengelola urusan rumah tangga daerahnya agar tidak melebihi dari kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan Pemerintah Pusat.³⁸ Pada dasarnya, tujuan dilakukannya pengawasan semata-mata untuk menciptakan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang seimbang, harmonis, dan terbuka.³⁹

Keempat, hubungan yang timbul dari struktur organisasi Pemerintah di daerah. Aspek ini memberikan pengaruh terhadap hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebab peran dan fungsinya dapat dilihat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Selanjutnya, aktualisasi dan kontrol titik berat otonomi

³⁸ Jum Anggriani, *Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah* (Jakarta : Utama, 2011), *e-book*, 18.

³⁹ Dita Dwi Arisandi dan Lilik Pudjiastuti, *Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Bidang Perizinan*, terdapat dalam <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/bitstream/handle/11617/9410/2.%20Dita%20Dwi%20Arisandi%20dan%20Lilik%20Pudjiastuti.pdf?sequence=1#:~:text=Dalam%20hubungan%20antara%20pemerintah%20pusat,diatur%20dalam%20peraturan%20perundang%20undangan>. Diakses tanggal 20 Mei 2023.

dipengaruhi oleh beberapa komponen, seperti sistem rumah tangga daerah, ruang lingkup urusan pemerintahan, dan sifat serta kualitas urusan.⁴⁰

3. Teori Desentralisasi Fiskal

Implementasi hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilaksanakan sebagai bentuk untuk mewujudkan alokasi sumber daya nasional yang efisien melalui Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan, guna mewujudkan pemerataan layanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di seluruh pelosok NKRI.⁴¹

Secara praktik, hubungan keuangan yang terjadi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak lepas dari konsep desentralisasi fiskal. Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, terdapat salah satu prinsip yang digunakan yaitu prinsip *money should follow function*.⁴² Prinsip tersebut mempunyai makna bahwa setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut.⁴³

Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan derivatif dari kebijakan otonomi daerah-pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah. Hal ini memberikan implikasi bahwa semakin banyak wewenang

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit., hlm. 25.

⁴¹ Penjelasan Umum UU HKPD.

⁴² Roy W. Bahl, *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, dikutip oleh Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2003), 83.

⁴³ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2003), 83.

yang dilimpahkan, maka ketergantungan semakin besar biaya yang dibutuhkan oleh daerah. Namun, dalam pengelolaan pembiayaan tugas desentralisasi, prinsip efisiensi juga menjadi suatu ketentuan yang harus dilaksanakan. Anggaran untuk pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan atau pelayanan publik sedapat mungkin dikelola secara efisien, namun menghasilkan *output* yang maksimal.⁴⁴

Pada dasarnya, istilah desentralisasi fiskal tidak secara eksplisit tercantum di dalam UU Perimbangan. Akan tetapi, komponen dana perimbangan merupakan sumber penerimaan daerah yang sangat penting dalam pelaksanaan desentralisasi. Dalam kebijakan fiskal, dana perimbangan merupakan inti dari desentralisasi fiskal.⁴⁵ Secara istilah, dana perimbangan dapat di definisikan sebagai “dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi”.⁴⁶ Adapun komponen dana perimbangan meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Saragih memaparkan desentralisasi fiskal merupakan suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintah yang kedudukannya lebih tinggi kepada pemerintah yang kedudukannya lebih rendah guna mendukung fungsi suatu tugas pemerintahan dari pelayanan publik, artinya daerah-daerah harus mampu bertindak lokal, namun tetap berwawasan nasional.⁴⁷ Sejalan dengan pendapat Saragih, Rosmery memaparkan adanya desentralisasi fiskal, maka Pemerintah Daerah

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 84.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ UU Perimbangan, Pasal 1 Angka 19.

⁴⁷ Rosmery Elsy, *Desentralisasi Fiskal* (Bandung : ALQAPRINT JATINANGOR, 2013),

diharapkan lebih dekat dengan masyarakat (*their constituent*), sehingga Pemerintah Daerah diharapkan juga dapat memahami kebutuhan dan keinginan masyarakat lokal (*local needs and local preferences*).⁴⁸

Secara praktik, kebijakan desentralisasi fiskal diakomodir melalui UU Perimbangan yang menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan kebijakan keuangan daerah lebih memiliki kepastian penyediaan sumber-sumber penerimaan bagi daerah otonom. Dengan demikian, dalam melaksanakan kebijakan keuangan daerah, daerah mempunyai keleluasaan dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah, antara lain karena DAU merupakan *block grant*, sementara melalui UU HKPD DAU merupakan *block grant* dan *specific grant*.⁴⁹

4. Politik Hukum

Politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk dalam sebuah negara sebagaimana hal tersebut dipaparkan oleh Padmo Wahjono. Sementara, Mahfud MD juga memaparkan, politik hukum merupakan sebuah *legal policy* yakni kebijakan resmi mengenai hukum yang hendak diberlakukan baik dengan cara membuat hukum baru maupun menggantinya dengan hukum lama dengan maksud untuk mencapai tujuan negara sebagaimana yang tercantum di dalam Alinea ke IV Pembukaan UUD NRI 1945.⁵⁰

Satjipto Rahardjo juga menyatakan, bahwa politik hukum merupakan sebuah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 22-23.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Depok : PT Raja Grafindo Persada, 2018), 1.

sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang meliputi beberapa aspek, di antaranya:⁵¹

1. tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada;
2. cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut;
3. kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah;
4. adanya suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Sejalan dengan pendapat Satjipto Rahardjo, Suparman Marzuki juga memaparkan, bahwa politik hukum merupakan sebuah kebijakan (*policy*) negara melalui badan-badan negara yang berwenang menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk memberikan gambaran mengenai apa yang terkandung di dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan, atau untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.⁵²

Secara praktik, politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu selain digunakan sebagai kerangka berpikir dalam merumuskan kebijakan oleh lembaga negara yang berwenang, Ia juga digunakan untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy*. Atas hal tersebut, maka Imam Syaukani dan Ahsin Thohari mengungkapkan bahwa ruang lingkup politik hukum meliputi:⁵³

1. metode penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang dalam merumuskan politik hukum;

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 2.

⁵² Idul Rishan, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan* (Yogyakarta : FH UII Press, 2020), 5.

⁵³ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2018), 51-52.

2. proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
3. penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
4. peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
5. faktor-faktor yang memengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan; dan
6. pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

G. Definisi Operasional

Untuk membatasi pengertian – pengertian yang dianggap penting di dalam penelitian yang diangkat oleh penulis, serta mencegah terjadinya kekeliruan dalam melakukan penafsiran, mana penulis akan menjabarkan beberapa definisi operasional, meliputi:

1. Politik hukum merupakan sebuah *legal policy* yakni kebijakan resmi mengenai hukum yang hendak diberlakukan baik dengan cara membuat hukum baru maupun menggantinya dengan hukum lama dengan maksud untuk mencapai tujuan negara sebagaimana yang tercantum di dalam Alinea ke IV Pembukaan UUD NRI 1945.⁵⁴
2. Dana Alokasi Umum merupakan bagian dari TKD yang dialokasikan dengan tujuan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan dan layanan publik antar – daerah.⁵⁵

⁵⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, *Op.Cit.*

⁵⁵ Pasal 1 Angka 71 UU HKPD.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum *doctrinal* atau normatif. Mengutip pendapat Soejorno Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif dapat didefinisikan sebagai penelitian yang dibuat dengan cara mendalami, meneliti, dan mengkaji baik dari data sekunder maupun bahan pustaka.⁵⁶ Kemudian, dalam penelitian ini penulis akan melakukan pengkajian dengan literatur yang berhubungan dengan politik hukum perubahan pengaturan DAU menurut UU HKPD. Selanjutnya, penulis juga akan melakukan pengkajian lain terhadap keselarasan pengaturan DAU terhadap Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945.

2. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah Politik Hukum Perubahan Pengaturan Dana Alokasi Umum.

3. Sumber Data

Sumber data yang mendukung penulis untuk melakukan penelitian ini terdiri dari 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang sifatnya mengikat dan secara resmi dibuat oleh lembaga yang berwenang⁵⁷, meliputi:

⁵⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, dikutip oleh Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi Tesis serta Disertasi* (Bandung : ALFABETA, 2020), 66.

⁵⁷ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode* (Jawa Timur : Setara Press, 2013), 67.

- 1) Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal.
 - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah.
 - 6) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 212/pmk.07/2022 tentang Indikator Tingkat Kinerja Daerah dan Ketentuan Umum Bagian Dana Alokasi Umum yang Ditentukan Penggunaannya Tahun Anggaran 2023.
 - 7) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 110 Tahun 2023 tentang Indikator Tingkat Kinerja Daerah dan Petunjuk Teknis Bagian Dana Alokasi Umum yang Ditentukan Penggunaannya.
- b. Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan hukum yang sifatnya memberikan penjelasan dan menguatkan bahan hukum primer.⁵⁸ Dalam penelitian ini, penulis menggunakan bahan hukum sekunder berupa buku-

⁵⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat* (Depok: Rajawali Pers, 2022), 13.

buku hukum, hasil penelitian hukum, tulisan ahli hukum, dan jurnal-jurnal hukum yang sesuai dengan topik penulis kaji.

- c. Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.⁵⁹ Untuk menunjang penelitian ini, penulis menggunakan bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia atau Kamus Bahasa Inggris atau Kamus Hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan penulis untuk mendukung penelitian ini melalui studi pustaka (*bibliography study*), yaitu mempelajari, mengkaji, serta menganalisis bahan hukum tertulis, yang berasal dari beragam sumber, serta dipublikasikan secara meluas.⁶⁰ Kemudian, penulis akan mencari bahan hukum yang sesuai seperti jurnal hukum yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, desentralisasi fiskal, dan politik hukum.

5. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) untuk menjawab persoalan atas rumusan masalah yang diangkat oleh penulis. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan memahami hierarki dan asas-asas dalam perundang-undangan.⁶¹ Dalam penelitian ini, penulis akan

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram : Mataram University Press, 2020), 65-66.

⁶¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta : KENCANA, 2017), 136.

menelaah dan mengkaji produk hukum yang berkaitan dengan pengaturan DAU berdasarkan UU HKPD. Selanjutnya, pendekatan konseptual dilakukan dengan memberikan gagasan yang didukung dengan doktrin dalam ilmu hukum bidang ketatanegaraan.⁶²

6. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan untuk mendukung penelitian ini dilakukan dengan cara deskriptif kualitatif, yakni mengolah dan menganalisis bahan hukum yang telah ditemukan oleh penulis, kemudian dijelaskan satu persatu, serta disusun secara terstruktur dan sistematis.

I. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun secara terstruktur dan sistematis ke dalam 4 (empat) BAB dengan rincian sebagai berikut:

BAB Pertama, memaparkan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis, tinjauan pustaka, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB Kedua, memaparkan tinjauan umum yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat. Tinjauan umum dalam penelitian ini berisikan teori otonomi daerah, teori hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, teori desentralisasi fiskal, dan politik hukum.

BAB Ketiga, memaparkan gagasan atau analisa atas permasalahan yang diangkat. Penulis memaparkan gagasannya mengenai keselarasan pengaturan DAU

⁶² *Ibid.*, hlm. 177.

berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945. Kemudian, penulis juga memaparkan analisisnya mengenai politik hukum perubahan pengaturan DAU berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

BAB Keempat, memaparkan penutup dari penelitian yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN TEORITIS TENTANG OTONOMI DAERAH, DESENTRALISASI FISKAL, HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH, DAN POLITIK HUKUM

A. Teori Otonomi Daerah

Istilah otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata, yaitu ‘*autos*’ dan ‘*nomos*’. ‘*Autos*’ mempunyai makna sendiri sementara ‘*nomos*’ mempunyai makna undang-undang. Hal tersebut memberikan pengertian bahwa otonomi merupakan membuat perundang-undangan secara sendiri (*zelfwetgeving*).⁶³ Secara bahasa, menurut Pasal 1 Angka 6 UU Pemda, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut *The Law Dictionary* dapat diartikan sebagai “*The political independence of a nation; the right (and condition) of self-government*”.⁶⁴ Sementara, daerah otonom dapat diartikan sebagai batas-batas wilayah yang di dalamnya terdapat kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai wewenang untuk mengatur, mengurus, dan mengelola baik urusan pemerintahan maupun kepentingan masyarakat yang disesuaikan dengan aspirasi masyarakat setempat.⁶⁵ Dengan demikian, otonomi daerah memberikan kebebasan kewenangan kepada

⁶³ M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2017), 83.

⁶⁴ <https://thelawdictionary.org/?s=autonomy>, Diakses tanggal 15 Desember 2023.

⁶⁵ <https://kamushukum.web.id/?s=daerah>, Diakses tanggal 15 Desember 2023.

Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan kegiatan rumah tangganya sendiri berdasarkan potensi masing-masing daerah.

Definisi dari otonomi daerah telah dikemukakan oleh beberapa pakar hukum. Syarif Saleh mengatakan, otonomi daerah merupakan hak yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengelola daerah sendiri. Sama halnya dengan Syarif Saleh, Kansil mengungkapkan pendapatnya, otonomi daerah merupakan hak yang meliputi wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengelola urusan rumah tangga daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁶

Pada dasarnya, konsep otonomi daerah telah dipaparkan oleh C.W. Van der Pot dengan sebutan *eigen houis houding*, yaitu menyelenggarakan aktivitas rumah tangganya sendiri. Hal ini memberikan makna bahwa dalam menyelenggarakan rumah tangga dari Pemerintah Pusat, dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas otonomi, dan tugas pembantuan. Adapun prinsip *eigen houis houding* mendatangkan konsep otonomi daerah yang di dalamnya meliputi otonomi luas, otonomi nyata, dan otonomi bertanggung jawab.⁶⁷

Otonomi nyata merupakan kebebasan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang meliputi semua aspek, kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan

⁶⁶ Dewi Mulyanti, "Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah Melalui Judicial Review dan Executive Review," *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 5, no. 1, (Maret 2017) : 8, <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/galuhjustisi/article/view/238>.

⁶⁷ Anajeng Esri Edhi Mahanani, "Urgensi Desentralisasi Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dalam Menjamin Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Universitas Sebelas Maret* 1, no. 2, (Mei-Agustus 2017) : 26, <https://jurnal.uns.ac.id/respublica/article/view/46732/29318>.

bidang lainnya yang akan ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Sementara, otonomi nyata merupakan kebebasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan pada suatu bidang secara nyata, dibutuhkan, tumbuh, dan berkembang di daerah. Selanjutnya, otonomi bertanggung jawab merupakan bentuk tanggung jawab yang dibebankan kepada daerah dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi, seperti pelayanan dan kesehatan masyarakat yang lebih baik.⁶⁸

Koeswara Kertapradja memaparkan bahwa otonomi daerah mempunyai beberapa aspek utama, di antaranya:⁶⁹

- 1) dari aspek politik, bahwa otonomi daerah dilakukan untuk menyertakan, menyalurkan kehendak dan cita-cita masyarakat baik untuk kepentingan daerah maupun kepentingan politik kebijaksanaan nasional yang bertujuan meningkatkan proses dan mekanisme demokrasi di lapisan bawah;
- 2) dari aspek manajemen pemerintahan, adanya otonomi daerah untuk mengembangkan daya guna dan memajukan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pemberian pelayanan kepada masyarakat; dan
- 3) dari aspek kemasyarakatan, otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan keterlibatan dan kemandirian masyarakat. hal ini diupayakan melalui pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat tidak bergantung kepada Pemerintah Pusat; dan
- 4) dari aspek ekonomi pembangunan, adanya otonomi daerah diharapkan terwujudnya program pembangunan sehingga kesejahteraan masyarakat meningkat.

Secara teoritis baik konseptual maupun hukum, di dalam bukunya '*Otonomi Daerah*' Ni'matul Huda mengatakan, pasal-pasal baru Pemerintahan Daerah dalam UUD NRI 1945, selain memuat paradigma baru juga memuat arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula. Hal ini ditegaskan kembali oleh Ni'matul Huda bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat beberapa prinsip, yaitu:⁷⁰

⁶⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi ...*, *Op.Cit.*, hlm. 81-82.

⁶⁹ Hendra Karianga, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Jakarta: KENCANA, 2013), 85.

⁷⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah ...*, *Op.Cit.*, hlm. 20-23.

- 1) prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2));
- 2) prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5));
- 3) prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1));
- 4) prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2));
- 5) prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1));
- 6) prinsip badan perwakilan yang dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18B ayat (3)); dan
- 7) prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)).

Laode Ida memaparkan, bahwa setidaknya terdapat tiga esensi dari otonomi daerah. *Pertama*, pengelolaan kekuasaan yang berpusat pada tingkat lokal yang berbasis pada rakyat. *Kedua*, dimensi ekonomi. Artinya, dengan otonomi daerah, maka daerah-daerah diharapkan mampu menggali dan mengembangkan sumber-sumber ekonomi yang ada di wilayahnya. Adanya kemampuan daerah untuk membiayai dirinya sendiri setidaknya mengurangi ketergantungan daerah kepada Pemerintah Pusat. *Ketiga*, dimensi budaya. Artinya, dengan otonomi daerah, maka masyarakat lokal harus diberikan kebebasan untuk berekspresi dalam mengembangkan kebudayaan lokal.⁷¹

1. Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah

a. Asas Desentralisasi

Menurut Pasal 1 Angka 8 UU Pemda, desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sementara, menurut Agus Salim Andi Gandjong⁷² memaparkan bahwa desentralisasi dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) definisi, yaitu:

⁷¹ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 16.

⁷² Busrizalti, *Hukum Pemda : Otonomi Daerah dan Implikasinya* (Yogyakarta: Total Media, 2013), 75.

- 1) desentralisasi merupakan wujud pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat ke daerah;
- 2) desentralisasi merupakan bentuk penyerahan kekuasaan dan kewenangan;
- 3) desentralisasi merupakan pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; dan
- 4) desentralisasi merupakan alat yang digunakan untuk melakukan pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Sama halnya dengan yang diungkapkan oleh Agus Salim Andi Gandjong, Ateng Syafrudin memaparkan bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan atau wewenang kekuasaan yang sumbernya bukan hanya dari Pemerintah Pusat, tetapi juga badan yang kedudukannya lebih tinggi kepada badan yang kedudukannya lebih rendah. Ateng Syafrudin juga menyatakan jika desentralisasi merupakan suatu pelimpahan urusan dari pemerintahan atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.⁷³

Berbeda halnya dengan Ateng Syafrudin, Rondinelli dan Cheema memaparkan definisi desentralisasi dalam perspektif administrasi publik yaitu:⁷⁴

“... The transferring of planning, decision making, or administrative authority from central to its field organizations, local administrative units, semi autonomus and parastatal organizations, local governments, or non governemental organizations”

Menurut Rondinelli dan Cheema, desentralisasi merupakan penyerahan perencanaan, pengambilan keputusan atau kewenangan administratif dari Pemerintah Pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administrasi lokal,

⁷³ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, dikutip oleh Busrizalti, *Hukum Pemda : Otonomi Daerah dan Implikasinya* (Yogyakarta: Total Media, 2013), 76.

⁷⁴ Ace Hasan Syadzily, *Desentralisasi Otonomi dan Pemekaran Daerah di Indonesia* (Jakarta : Prenada Media Group, 2019), 17.

organisasi semi-otonom dan organisasi parastatal, pemerintah lokal atau organisasi daerah.⁷⁵

Sejalan dengan definisi di atas, Litvack dan Seddon menerjemahkan desentralisasi⁷⁶ sebagai berikut: “*The transfer of authority and responsibility for public function from central government to subordinate or quasi independent government organization or the private sector*”. Litvack dan Seddon memaparkan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dan tanggung jawab fungsi publik dari Pemerintah Pusat kepada organisasi Pemerintah subnasional atau semi *independent* atau sektor swasta.⁷⁷

Secara teoritis, Irawan Soejito⁷⁸ menyatakan bahwa asas desentralisasi memiliki 3 (tiga) macam bentuk, di antaranya:

- 1) desentralisasi territorial, yaitu pemberian kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang mempunyai pemerintahan sendiri (*zelfregende gemmenchappen*), yakni persekutuan yang membina segala urusan yang berkaitan satu sama lain di wilayah tempat tinggal;
- 2) desentralisasi fungsional, yaitu kewenangan yang digunakan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli yang dibentuk secara khusus; dan
- 3) desentralisasi administratif, yaitu kewenangan menjalankan tugas Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah oleh pejabat daerah itu sendiri.

Pelaksanaan desentralisasi apabila ditinjau dari fungsi pemerintahan meliputi beberapa hal, di antaranya:⁷⁹

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah*, dikutip oleh Abdul Rauf Alauddin Said, “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat – Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas – Luasnya Menurut UUD 1945,” *Jurnal Ilmu Hukum* 9, no 4 (Oktober-Desember 2015) : 587, <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/613>.

⁷⁹ David Osborne-Ted Gaebler, *Reinventing Government*, dikutip oleh Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum FH UII, 2005), 174-175.

- 1) satuan – satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam rangka memenuhi pelbagai perubahan yang terjadi secara cepat;
- 2) satuan – satuan desentralisasi (otonom) dapat menjalankan tugas lebih efektif dan efisien;
- 3) satuan – satuan desentralisasi (otonom) lebih inovatif, dan
- 4) satuan – satuan desentralisasi mendukung tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi, serta lebih produktif.

Sidik memaparkan bahwa penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia dikatakan berhasil apabila memenuhi tujuh persyaratan, di antaranya:⁸⁰

- 1) realistis, sesuai dengan pengembangan institusi, sistem, prosedur, dan mekanisme koordinasi di lingkup pemerintahan, dan kemampuan SDM;
- 2) selaras antara proses penyerahan kewenangan fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dengan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, SDM dan dokumen;
- 3) adanya keterkaitan antara desain dan kerangka kerja proses desentralisasi dengan kemampuan keuangan dan kewenangan fiskal yang dimiliki daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat;
- 4) transparansi informasi kepada masyarakat lokal tentang konsekuensi beban dari pengadaan barang publik, melalui sosialisasi, debat publik dan dialog yang bermanfaat bagi peningkatan kebutuhan barang publik sesuai dengan aspirasi rakyat;
- 5) terdapat partisipasi masyarakat untuk memberikan preferensi dalam penyediaan barang publik melalui mekanisme dalam proses pengambilan keputusan pemerintah daerah dan DPRD yang menghasilkan suatu peraturan daerah (perda) tentang penyediaan barang publik dan konsekuensi pembiayaannya;
- 6) akuntabilitas publik, transparansi dan tersedianya informasi keuangan dan pembangunan daerah yang memadai, sehingga masyarakat dapat mengawasi dan menilai kinerja aparat pemda secara proporsional; dan
- 7) instrumen desentralisasi terutama menyangkut aspek ketentuan perundangan, kelembagaan, struktur pelayanan yang menjadi tugas pemda, maka pengawasan dan dukungan biaya harus didesain untuk mendukung keinginan politis dari masyarakat.

b. Asas Dekonsentrasi

Menurut Pasal 1 Angka 9 UU Pemda, dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada

⁸⁰ Pheni Chalid, *Keuangan Daerah, Investasi dan Desentralisasi (Tantangan dan Hambatan)* (Jakarta : Kemitraan, 2005), 5-6.

gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Definisi lain dari dekonsentrasi telah dipaparkan oleh Philipus M. Hadjon, yang menyatakan dekonsentrasi ialah penugasan yang diberikan kepada pejabat atau dinas-dinas yang memiliki hubungan hierarki dalam suatu pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan. Adapun pertanggungjawaban terakhir berada di tangan pemerintahan yang bersangkutan.⁸¹

Dalam pengertian lain, Cheema dan Rondinelli memaparkan bahwa dekonsentrasi menggambarkan keterlibatan redistribusi pertanggungjawaban administrasi (*administrative responsibility*) di lingkungan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, ada kalanya dekonsentrasi dianggap sebagai peralihan beban kerja (*shifting of workload*) dari Pemerintah Pusat kepada pekerja yang berada di daerah tanpa disertai perpindahan kewenangan khususnya dalam pengambilan keputusan baik secara mandiri maupun diskresi.⁸²

Secara teoritis, asas dekonsentrasi memiliki beberapa ciri, di antaranya:⁸³

- 1) dekonsentrasi bukan merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat yang dilaksanakan di daerah melalui pejabat pusat yang berada di daerah;
- 2) pejabat diberikan tugas untuk mempertanggungjawabkan aktivitasnya ke Pemerintah Pusat. Apabila kebijakan pusat tidak sejalan dengan keinginan

⁸¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, dikutip oleh Hendra Karianga, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Jakarta : KENCANA, 2013), 89.

⁸² Dinoroy Marganda Aritonang, "Perkembangan Pengaturan Format Dekonsentrasi di Indonesia (The Evolution of Deconcentration Form Arrangements in Indonesia)," *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 2 (Juni 2017) : 201, <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/124/0>.

⁸³ Andi Pitono, "Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Kebijakan Publik* 3, no. 1 (Maret 2012) : 15-16, <http://bit.ly/42khU5e>.

dan kapasitas daerah, maka pejabat dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang untuk mengubah kebijakan yang telah ditetapkan. Akan tetapi, pejabat dekonsentrasi dapat menyampaikan kepada pusat berupa usulan perubahan. Hal ini secara tidak langsung mengakibatkan rakyat tidak dapat meminta pertanggung jawaban terhadap kebijakan yang telah ditetapkan oleh pusat; dan

- 3) pemerintah pusat merancang beberapa hal dari kebijakan, ragam kegiatan, target, anggaran, hingga sarana dan prasarana untuk menyelenggarakan pemerintahan. Anggaran pejabat dekonsentrasi bersumber dari pusat sehingga akuntabilitas penggunaan anggaran adalah ke pusat bukan kepada daerah.

Agussalim Andi Gadjong mengemukakan, pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat melaksanakan peraturan dan keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan. Adapun proses pendelegasian dilakukan antara petugas perorangan di Pusat dengan petugas perorangan pusat di daerah. Secara praktik, pelaksanaan desentralisasi bersifat administratif dan politik. Sifat administratif ditunjukkan melalui pendelegasian wewenang kepada satuan tingkat pemerintahan yang kedudukannya lebih rendah. Lain halnya, sifat politik merupakan devolusi yang mempunyai makna bahwa wewenang pembuatan keputusan dan pengawasan hanya diberikan kepada pejabat daerah.⁸⁴

c. Asas Tugas Pembantuan

Menurut Pasal 1 Angka 11 UU Pemda, tugas pembantuan merupakan penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonomi untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk

⁸⁴ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2015), 58.

melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Istilah tugas pembantuan, menurut Husein mempunyai makna keterlibatan daerah otonom dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan peraturan pusat. Definisi ini diperjelas kembali oleh Koesoemahatmadja, secara praktik, urusan tugas pembantuan (*medebewind*) yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah tetap menjadi urusan Pemerintah Pusat, tidak beralih menjadi urusan Pemerintah Daerah. Yang membedakan adalah sistem pelaksanaannya, yaitu diserahkan sepenuhnya kepada daerah yang menerima tugas pembantuan.⁸⁵

Di dalam bukunya *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Sadu Wasistiono, Etin Indrayani, dan Andi Pitono memaparkan adanya tugas pembantuan kepada daerah dilatar belakangi oleh beberapa faktor, di antaranya:⁸⁶

- 1) terdapat peraturan perundang-undangan yang memberikan peluang diberikannya tugas pembantuan dari institusi pemerintah yang kedudukannya lebih tinggi kepada institusi pemerintah yang kedudukannya lebih rendah. Hal ini didasari oleh Pasal 18A UUD NRI 1945 hingga UU pelaksanaannya UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004;
- 2) terdapat *political will* atau kemauan politik yang bertujuan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat;
- 3) terdapat kepentingan politik dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat agar lebih efektif dan efisien (*value for money*);
- 4) terdapat paradigma bahwa kemajuan negara secara keseluruhan didasarkan oleh kemajuan daerah dan desa yang berada di wilayahnya sehingga dengan memberdayakan baik daerah maupun desa, maka negara akan maju secara keseluruhan; dan
- 5) pandangan terhadap Pemerintah Pusat akan dinilai oleh rakyat melalui kemajuan atau kemunduran suatu desa atau daerah.

⁸⁵ Sadu Wasistiono *dkk.*, *Memahami Asas Tugas Pembantuan (Melalui Pandangan Teoritik, Legalistik, dan Implementatif)* (Bandung : CV. FOKUSMEDIA, 2006), 7.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 2-3.

Secara teoritis, tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan masyarakat. Adanya tugas pembantuan juga diharapkan meningkatkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan kapasitasnya. Tidak semua kewenangan dapat dilaksanakan baik melalui asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi. Sebagai organisasi paling dekat dengan masyarakat, Desa dan Daerah Kabupaten/Kota akan menjadi tolak ukur masyarakat dalam mengukur kinerja Pemerintah yang berperan memajukan kesejahteraan rakyat, sehingga diperlukan tugas pembantuan kepada daerah atau desa.⁸⁷

B. Teori Desentralisasi Fiskal

Salah satu bentuk implementasi otonomi daerah adalah pengelolaan keuangan daerah (desentralisasi fiskal). Desentralisasi fiskal merupakan suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Jumlah bidang pemerintahan yang menjadi tanggung jawab birokrasi di Indonesia adalah sama di antara level pemerintah kabupaten atau kota, serta di antara pemerintah provinsi. Namun, dengan adanya otonomi daerah, maka kewenangan daerah kabupaten atau kota kini menjadi lebih besar daripada provinsi atau pusat. Bagaimana setiap daerah melaksanakan kewenangannya tergantung

⁸⁷ Sadu Wasistiono, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, dikutip oleh Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI* (Bandung : Nusa Media, 2014), 40.

kepada daerah yang bersangkutan sesuai dengan kreativitas, kemampuan organisasi pemerintahan daerah, serta kondisi setiap daerah.⁸⁸

Secara teoritis dapat dikatakan bahwa dengan adanya desentralisasi fiskal, maka Pemerintah Daerah diharapkan lebih dekat dengan masyarakat (*their constituent*) sehingga Pemerintah Daerah akan lebih memahami hal-hal yang menjadi kebutuhan dan keinginan masyarakat daerah (*local needs and local preferences*). Oleh karena itu, adanya desentralisasi fiskal diharapkan mampu untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service delivery*).⁸⁹

Kadjetmiko memaparkan bahwa pada dasarnya pelaksanaan desentralisasi fiskal mempunyai beberapa tujuan, di antaranya:⁹⁰

- a. *fiscal sustainability*, yaitu memelihara kesinambungan kebijaksanaan fiskal dalam konteks makro ekonomi;
- b. memperbaiki *vertical imbalance*, yaitu menggunakan strategi *taxing power* guna mengurangi kesenjangan antara keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- c. memperbaiki *horizontal imbalance*, yaitu memperkecil kesenjangan kapasitas keuangan antar pemerintah daerah yang disebabkan beragamnya kemampuan keuangan antardaerah;
- d. meningkatkan akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi anggaran yang berkorelasi positif dengan kualitas kinerja pemerintah daerah;
- e. meningkatkan kualitas pelayanan publik; dan
- f. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor publik.

Desentralisasi fiskal menggambarkan bahwa Pemerintah Daerah diberi sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan daerah khususnya mengatur dan mengelola sumber penerimaan berdasarkan kemampuan setiap daerah. Hal ini merupakan implementasi dari prinsip desentralisasi fiskal, yaitu *money follows*

⁸⁸ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan ...*, *Loc.Cit.*

⁸⁹ Rosmery Elyse, *Desentralisasi ...*, *Op.Cit.*, hlm. 22-23.

⁹⁰ Pheni Colid, *Keuangan Daerah ...*, *Op.Cit.*, hlm. 11.

function.⁹¹ Prinsip ini diartikan bahwa baik setiap penyerahan maupun pelimpahan wewenang pemerintahan akan membawa akibat terhadap biaya yang digunakan untuk menjalankan kewenangan tersebut.⁹² Semakin banyak wewenang yang dilimpahkan, maka kecenderungan semakin besar biaya yang dibutuhkan oleh daerah. Selain itu, prinsip efisiensi juga menjadi suatu ketentuan yang harus dilaksanakan dalam pengelolaan pembiayaan tugas desentralisasi. Anggaran untuk melaksanakan tugas pemerintahan dikelola secara efektif dan efisien dengan menghasilkan hasil yang maksimal.⁹³

Prinsip *money follows function* dapat digambarkan melalui Pemerintah Daerah yang mempunyai wewenang terutama dalam bidang pelayanan dan pembangunan daerah. Sementara, Pemerintah Pusat berperan memberi dukungan kepada daerah dalam bentuk penyerahan sumber penerimaan agar dikelola secara optimal berdasarkan kemampuannya. Selain itu, Pemerintah Pusat juga memberikan dana transfer kepada daerah dengan tujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan antar Pemerintah Daerah lainnya. Adanya dana transfer dari Pemerintah Pusat secara tidak langsung menuntut daerah agar memaksimalkan kemampuan dan keterampilannya khususnya dalam mengeksplorasi potensi pendapatannya.⁹⁴

⁹¹ Proborini Hastuti, "Desentralisasi Fiskal dan Stabilitas Politik dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia," *Jurnal BPPK Simposium Nasional Keuangan Negara* 1, no. 1 (2018) : 788, <https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/snkn/article/view/293/147>.

⁹² Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, "Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia," *Jurnal Law Reform* 15, no. 1 (2019) : 157, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/lawreform/article/view/23360/pdf>.

⁹³ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 84.

⁹⁴ Proborini Hastuti, "Desentralisasi Fiskal dan ...", *Loc.Cit.*

Di dalam bukunya, 'Ekonomi Publik-Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah', Khusaini menegaskan terdapat 3 (tiga) variabel yang menjadi representasi dari desentralisasi fiskal, di antaranya:⁹⁵

- 1) desentralisasi pengeluaran, yaitu perbandingan pengeluaran keseluruhan setiap kabupaten/kota terhadap pengeluaran pemerintah (APBN) serta perbandingan pengeluaran pemerintah (tidak termasuk pertahanan dan tunjangan sosial). variabel ini menggambarkan tingkat perbandingan pengeluaran antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah khususnya dalam bidang pemerintahan.
- 2) desentralisasi pengeluaran pembangunan, yaitu variabel yang menggambarkan tingkat perbandingan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah khususnya dalam bidang pembangunan.
- 3) desentralisasi penerimaan, yaitu total penerimaan setiap kabupaten/kota (APBD) terhadap total penerimaan pemerintah dan menunjukkan tingkat perbandingan penerimaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

Secara praktik, menurut Djaenuri, kebijakan desentralisasi fiskal mempunyai dua bentuk, yaitu:⁹⁶

- (1) *centralization of fiscal power*, yaitu Pemerintah Pusat mempunyai peran yang cukup berpengaruh dalam menentukan atau mengambil keputusan yang berhubungan dengan pengeluaran, pendapatan, pinjaman, dan pengelolaan aset daerah; dan
- (2) *decentralization of fiscal power*, yaitu Pemerintah Daerah mempunyai wewenang yang lebih besar dalam rangka membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah berkenaan dengan pengeluaran, pendapatan, pinjaman, dan pengelolaan aset (manajemen kekayaan daerah).

Roy Bahl dan Neil McMullen menegaskan setidaknya terdapat beberapa persyaratan agar desentralisasi fiskal dapat berjalan dengan baik, di antaranya:⁹⁷

- (1) desentralisasi fiskal harus dipandang sebagai kesatuan sistem yang komprehensif;
- (2) uang mengikuti fungsi (*money follows function*);
- (3) pemerintah pusat harus mempunyai kemampuan untuk memperhitungkan dan menilai proses desentralisasi;

⁹⁵ Hendra Karianga, *Politik Hukum dalam ...*, Op.Cit., hlm. 124-125.

⁹⁶ Rosmery Elyse, *Desentralisasi ...*, Op.Cit., hlm 25.

⁹⁷ Muhammad Zilal Hamzah dan Eleonora Sofilda, *Desentralisasi Fiskal (Sekarang dan Masa Depan)* (Sleman: Phoenix Publisher, 2021), 63-69, e-book.

- (4) pemerintah memerlukan sistem yang berbeda baik sektor perkotaan maupun sektor pedesaan;
- (5) desentralisasi fiskal memberikan kewajiban kepada pemerintah daerah dalam hal wewenang mengelola pajak;
- (6) pemerintah pusat mempunyai kewajiban untuk menaati regulasi desentralisasi fiskal yang telah dibuat dan ditetapkan;
- (7) adanya sistem administrasi daerah yang mudah dan sederhana. hal ini bertujuan agar pemerintah daerah dapat menyelesaikan persoalan pengaturan fiskal antar pemerintah yang kompleks;
- (8) formula metode transfer yang dibuat antar pemerintah sejalan dengan reformasi desentralisasi;
- (9) desentralisasi fiskal diharuskan melihat struktur ketiga peringkat pemerintahan;
- (10) menerapkan batas anggaran dengan cermat dan teliti;
- (11) memahami bahwa sistem keuangan antar pemerintah selalu dalam transisi dan berencana untuk mengantisipasi perubahan; dan
- (12) pemerintah pusat harus memiliki fleksibilitas mengenai desentralisasi fiskalnya untuk mengakomodasi berbagai perubahan.

Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI dalam bukunya '*Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia*' juga memaparkan bahwa pemerataan fiskal yang cukup tinggi dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu keadaan kapasitas fiskal dan kondisi kebutuhan fiskal. Hal ini memberikan suatu pertanda bahwa diperlukannya suatu formula tertentu guna mencapai pemerataan fiskal agar setiap daerah tidak kehilangan hak yang dimilikinya. Apabila terjadi kesalahan dalam menerapkan formula pemerataan fiskal, maka terjadi ketimpangan terhadap daerah atas hak fiskal.⁹⁸

Upaya pemerataan fiskal dilakukan melalui metode transfer antar pemerintahan dan/atau antardaerah. Dengan demikian, formula transfer fiskal yang dibuat oleh pembentuk undang-undang memenuhi tolak ukur yang efektif, salah

⁹⁸ Badan Kebijakan Fiskal, *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia* (Jakarta: USAID EGSA, 2021), 8, *e-book*.

satunya aspek keadilan. Menurut Bird dan Vaillancourt, terdapat beberapa upaya yang dapat ditempuh untuk mewujudkan pemerataan fiskal, di antaranya:⁹⁹

- (1) proses distribusi fiskal dilakukan berdasarkan pertimbangan *ad hoc*, yakni alasan politik yang sejalan dengan keperluan Pemerintah Pusat;
- (2) Pemerintah Pusat dapat menggunakan aturan pemerataan fiskal per kapita sebagai landasan pengalokasian dana bagi Pemerintah Daerah yang memenuhi syarat; dan
- (3) Pemerintah Pusat dapat menggunakan formula yang lebih kompleks dan spesifik.

Uraian di atas menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal secara tidak langsung memberikan manfaat kepada daerah. Oleh karena itu, Prud'Homme menyatakan terdapat beberapa dampak utama dari penerapan desentralisasi fiskal, yaitu:¹⁰⁰

- 1) efisiensi ekonomi. Pada dasarnya, desentralisasi dihubungkan dengan upaya untuk meningkatkan efisiensi ekonomi.;
- 2) keseimbangan ekonomi mikro;
- 3) kesamarataan *interpersonal* dan *interregional*; dan
- 4) efisiensi politik.

Demikian halnya, Syahri Thohir¹⁰¹ mengemukakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam rangka desentralisasi didanai oleh APBD. Sementara, penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan didanai oleh APBN. Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas:¹⁰²

- 1) Pendapatan Daerah:
 - a) Pendapatan Asli Daerah (PAD), terdiri dari :
 - (1) Pajak daerah;
 - (2) Retribusi daerah;
 - (3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Hendra Karianga, *Politik Hukum dalam..., Op.Cit.*, hlm. 131.

¹⁰¹ Syahri Thohir, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2014),

166.

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 167-168.

- (4) Lain-lain PAD yang sah.
- b) Dana Perimbangan, terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).
- c) Lain-lain pendapatan
- 2) Pembiayaan, terdiri dari:
 - a) Sisa lebih perhitungan anggaran daerah;
 - b) Penerimaan pinjaman daerah;
 - c) Dana cadangan daerah; dan
 - d) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan

Sebagai salah satu komponen dari desentralisasi, maka implementasi desentralisasi fiskal perlu mendapat dukungan dari Pemerintah Pusat baik dari segi PAD maupun pembiayaan. Hal ini dikarenakan Pemerintah pada dasarnya menjalankan 3 (tiga) fungsi utama, di antaranya:¹⁰³

- 1) fungsi distribusi, yakni Pemerintah berperan dalam mengatur distribusi pendapatan dan kekayaan bertujuan untuk menjamin keadilan dalam distribusi pendapatan;
- 2) fungsi alokasi, yakni Pemerintah berperan dalam mengatur dan mengelola sumber daya ekonomi, terutama menyuplai barang yang tidak disediakan oleh pasar; dan
- 3) fungsi stabilisasi, yakni Pemerintah berperan dalam membuat dan menentukan kebijakan yang bertujuan menekan angka pengangguran, kesetabilan harga, dan menciptakan ekonomi berkelanjutan.

C. Teori Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Praktik hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan sistem desentralisasi timbul akibat pelaksanaan wewenang, tugas, dan tanggung jawab pemerintahan tidak hanya dilakukan oleh satu pusat pemerintahan, tetapi juga satuan pemerintahan yang tingkatannya lebih rendah.¹⁰⁴ Bagir Manan memaparkan

¹⁰³ Kartika Shara Ningsih dkk, "Desentralisasi Fiskal dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia," *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)* 7, no. 3 (Juli 2023) : 2612, <https://ejournal.mandalanursa.org/index.php/JISIP/issue/view/135/showToc>.

¹⁰⁴ J.T. van den Berg, *Waterschap en Functionale Decentralisatie*, dikutip oleh Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta : Sinar Harapan, 1994), 16.

bahwa dasar-dasar hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam kerangka desentralisasi meliputi:¹⁰⁵

- a. dasar – dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. pada hakikatnya Undang – Undang Dasar 1945 mempunyai keinginan bahwa implementasi kerakyatan dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah partisipasi rakyat sangat dikehendaki. hal ini disebabkan partisipasi rakyat sangat dikehendaki. hal ini disebabkan partisipasi rakyat pada penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah hanya dapat dimungkinkan oleh desentralisasi;
- b. dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip – prinsip pemerintahan asli. Hal ini mengupayakan untuk menjaga struktur pemerintahan asli pada level daerah selama mempertahankan prinsip – prinsip pemerintahan;
- c. dasar kebhinekaan. Mengacu pada kemajemukan sosial, budaya, kepercayaan, bahkan ekonomi, akan menimbulkan kebutuhan hidup yang berbeda antardaerah. Dalam hal – hal tertentu, akibat perbedaan geografis, menyebabkan timbulnya perbedaan kebutuhan. Perbedaan tersebut akan terlayani dengan baik apabila terdapat satuan pemerintahan yang kedudukannya lebih rendah dapat mengetahui secara nyata hal – hal yang menjadi kebutuhan daerah setempat; dan
- d. dasar negara hukum. Antara paham negara hukum dan paham kerakyatan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Hal ini disebabkan karena hukum yang mengendalikan dan memilih kekuasaan negara atau Pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

1. Hubungan Kewenangan

Permasalahan hubungan antara Pusat dan Daerah muncul akibat pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintahan negara yang tidak hanya dilaksanakan oleh 1 (satu) pusat pemerintahan. Akan tetapi, terdapat satuan tingkat pemerintahan yang lebih rendah kedudukannya melaksanakan wewenang, tugas, dan tanggung jawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 161-167.

diserahkan atau dibiarkan atau yang diakui urusannya oleh daerah yang bersangkutan.¹⁰⁶

Secara praktik hubungan kewenangan tidak hanya dilaksanakan melalui asas desentralisasi, tetapi juga sentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Hal ini ditegaskan oleh Ni'matul Huda dalam bukunya '*Hukum Pemerintahan Daerah*', bahwa pada hakikatnya terdapat beberapa pengelompokan urusan pemerintahan, di antaranya:¹⁰⁷

- 1) secara keseluruhan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan oleh Pemerintah tanpa asas desentralisasi. Beragam urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang Pemerintah, baik di negara kesatuan maupun di negara federal. Beberapa urusan Pemerintah dilaksanakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan;
- 2) sekalipun terdapat urusan pemerintahan yang dilaksanakan dengan asas desentralisasi, akan tetapi hal tersebut tidak secara keseluruhan menjadi wewenang daerah otonom. Hal ini diperkuat kembali oleh pendapat Henry Maddick yang memaparkan apabila terdapat urusan pemerintahan yang tidak dapat dilaksanakan oleh Pemerintah sub nasional, maka urusan tersebut menjadi wewenang Pemerintah;
- 3) sifat urusan pemerintahan adalah dinamis. Artinya, apabila ditemukan suatu urusan yang saat ini tidak dapat didesentralisasikan, maka terdapat potensi pada lain waktu didesentralisasikan kepada daerah otonom; dan
- 4) desentralisasi mempunyai makna penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Oleh sebab itu, tidak terjadi pelimpahan wewenang baik legislasi dari lembaga legislatif maupun yudikasi dari lembaga yudikatif, sehingga daerah otonom hanya mempunyai wewenang sebatas membentuk peraturan daerah, bukan undang-undang.

Mengacu pada ketentuan UU Pemda, maka antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, keduanya mempunyai kewenangan masing-masing. Pasal 9 ayat (1) UU Pemda menyatakan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan

¹⁰⁶ J.T. van den Berg, *Waterschap en Functional Decentralisatie*, dikutip oleh Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), 16.

¹⁰⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 14.

pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya, diuraikan di dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (3) bahwa urusan pemerintahan absolut merupakan ranah kewenangan Pemerintah Pusat, sedangkan urusan pemerintahan konkuren merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pada dasarnya, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah merupakan dasar pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana hal tersebut tercantum di dalam Pasal 9 ayat (4) UU Pemda.

Berangkat dari pemahaman di atas, Pasal 10 ayat (1) UU Pemda memaparkan bahwa urusan pemerintahan absolut sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) UU Pemda di atas, maka Pemerintah Pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Ketentuan ini termaktub di dalam Pasal 10 ayat (2) UU Pemda.

Pada dasarnya, penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan faktor eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan melihat hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut merupakan penerapan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah baik provinsi, kabupaten, maupun kota atau Pemerintahan Daerah yang saling berhubungan sebagai satu sistem pemerintahan.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi ...*, *Op.Cit.*, hlm. 98.

Secara praktik, urusan pemerintahan dapat diselenggarakan sendiri oleh Pemerintah Pusat atau dilimpahkan sebagian kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah, atau dapat menugaskan kepada Pemerintahan Daerah dan/atau pemerintahan desa.¹⁰⁹ Selain itu, didukung dengan adanya otonomi daerah, maka beragam sektor urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom untuk diatur dan diurus sendiri. Setiap daerah otonom mempunyai 4 (empat) parameter tugas dan kewenangan, di antaranya tugas dan kewenangan yang sesuai dengan kualitas daerah otonom, tugas dan kewenangan publik yang harus dijalankan, tugas dan kewenangan yang dinilai dari segi efisiensi dan efektivitas, dan tugas dan kewenangan yang sifatnya pilihan berdasarkan kapasitas dan kekhususan daerah, serta persoalan yang dihadapi daerah.¹¹⁰

Pada dasarnya, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, daerah harus memiliki sumber keuangan agar kesejahteraan dan pelayanan masyarakat terpenuhi dengan baik. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus sepadan dengan beban urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah.¹¹¹ Adapun sumber pembiayaan dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah terdiri dari APBN dan APBD. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 282 UU Pemda yang berbunyi:

Pasal 282

- (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah didanai dari dan atas beban APBD.
- (2) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di Daerah didanai dari dan atas beban APBN.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 96.

¹¹⁰ *Harian Media Indonesia*, 10 Desember 2001, dikutip oleh Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), 49.

¹¹¹ Penjelasan Umum UU Pemda.

Saragih memaparkan dalam menjalankan tugas pemerintahan di daerah, tidak hanya dalam konteks desentralisasi, tetapi juga tugas pembantuan dan dekonsentrasi, namun dananya hanya bersumber dari APBN. Adapun sumber pembiayaan desentralisasi dalam APBN berasal dari dana perimbangan, termasuk di dalamnya Dana Alokasi Umum (DAU). Sementara, secara otomatis keseluruhan dana APBD dialokasikan untuk pelaksanaan pemerintahan daerah, khususnya dalam hal otonomi. Oleh karena itu, dalam menyelenggarakan otonomi daerah, maka kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan daerah.¹¹²

Tidak hanya APBD, Saragih juga memaparkan apabila pelaksanaan otonomi daerah juga dibiayai oleh APBN, maka ini merupakan kebijakan otonomi daerah dalam tatanan NKRI sehingga Pemerintah Pusat mempunyai kewajiban mendukung pelaksanaan otonomi, tidak asal melimpahkan kewenangan baik sebagian urusan atau bidang pemerintahan kepada daerah.¹¹³

2. Hubungan Keuangan

Secara teoritis, hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah tercermin dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi diikuti dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*). Adapun pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai akibat diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik

¹¹² *Ibid.*, hlm. 50.

¹¹³ *Ibid.*

tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa adanya pelimpahan, maka otonomi menjadi tidak bermakna.¹¹⁴

Hubungan keuangan pusat dan daerah di mana pun dinilai menentukan kemandirian otonomi.¹¹⁵ Adapun ruang lingkup hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah meliputi:¹¹⁶

- 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.

Akan tetapi, yang sering dipermasalahkan adalah terbatasnya jumlah uang yang dimiliki oleh daerah daripada yang dimiliki pusat. Maka, atas dasar premis ini, Bagir Manan menyatakan bahwa pokok dari hubungan keuangan pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan.¹¹⁷

Ni'matul Huda mendefinisikan perimbangan keuangan sebagai suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang meliputi pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta pemerataan antardaerah secara seimbang, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, seiring dengan kewajiban dan pembagian kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.¹¹⁸ Tidak hanya itu, perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah juga dilakukan dengan melihat kondisi stabilitas

¹¹⁴ Soetandyo Wignosubroto dkk., *Pasang Surut...*, dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung : Nusa Media, 2017), 16.

¹¹⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *Op.Cit.*, hlm. 40.

¹¹⁶ UU HKPD, Pasal 2.

¹¹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *Loc.Cit.*

¹¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 18.

perekonomian nasional dan keseimbangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.¹¹⁹

Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dilakukan dengan memberikan kebebasan kepada daerah. Secara teoritis, landasan konstitusional pelaksanaan perimbangan keuangan pusat dan daerah diamanatkan melalui Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi “*Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang - Undang*”. Apabila menelaah peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu Undang -Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang -Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka undang-undang ini menetapkan dasar-dasar pendanaan pemerintahan daerah.¹²⁰

Pada dasarnya, pendanaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menganut prinsip *money follows function*, yang mempunyai arti bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.¹²¹ Ni'matul Huda menyatakan terdapat 3 (tiga) faktor yang menentukan keadilan dalam perimbangan keuangan, di antaranya:

- a. sampai sejauh mana sumber keuangan diberikan kepada Pemda yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah;

¹¹⁹ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2008), 40.

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 41.

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 42.

- b. sampai sejauh mana Pemda mendapatkan kemudahan untuk memperoleh pendapatan yang berasal dari bagi hasil pajak dan SDA; dan
- c. sampai sejauh mana Pemda memperoleh tunjangan yang adil dan efektif.

Guna mewujudkan keadilan dalam perimbangan keuangan, maka terdapat beberapa prinsip pendanaan ketika menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam kerangka Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, di antaranya:¹²² a. penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dan atas beban APBD; dan b. penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban APBN.

Menelusuri UU HKPD, secara teoritis APBN merupakan sumber keuangan transfer ke daerah (TKD). Adanya TKD diharapkan dapat mengurangi ketimpangan fiskal antara pusat dan daerah (vertikal) dan ketimpangan fiskal antardaerah (horizontal), sekaligus mendorong kinerja daerah dalam mewujudkan pelayanan publik di seluruh daerah.¹²³ Pasal 106 UU HKPD memaparkan bahwa TKD terdiri atas:

- a. DBH;
- b. DAU;
- c. DAK;
- d. Dana otonomi khusus;
- e. Dana keistimewaan; dan
- f. Dana Desa.

Menariknya, sebagai komponen dari TKD, DAU digunakan sebagai instrumen untuk menyeimbangkan fiskal antardaerah. Hal ini disebabkan adanya perbedaan struktur dan fiskal antardaerah, seperti perbedaan luas wilayah, jumlah

¹²² UU HKPD, Pasal 3.

¹²³ Penjelasan Umum UU HKPD.

penduduk, jumlah penduduk miskin, potensi sumber daya, kondisi dan kekayaan alam, dan lain-lain. Oleh karena itu, dengan adanya DAU, maka diharapkan kesenjangan fiskal antardaerah dapat menurun.¹²⁴

D. Teori Politik Hukum

Secara etimologis, Sri Soemantri memaparkan istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda yaitu *rechtspolitiek*.¹²⁵ Istilah tersebut berasal dari dua kata, yaitu *rech* dan *politiek*. Kata *rech* berasal dari bahasa Arab *hukm* yang mempunyai arti hukum (secara jama' ahkam), yang mempunyai makna putusan, ketetapan, perintah, kekuasaan, dan hukuman.¹²⁶ Berbeda halnya dengan hukum, politik merupakan upaya yang digunakan untuk menentukan bagaimana peraturan-peraturan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat setempat yang bertujuan membawa masyarakat ke arah kehidupan yang lebih baik.¹²⁷ Politik dan hukum merupakan akar dari politik hukum dengan syarat bahwa aktualisasi pengembangan politik hukum tidak dapat dipisahkan dengan pelaksanaan pengembangan politik secara keseluruhan. Dengan kata lain, pedoman pokok yang digunakan sebagai ketentuan pengembangan politik akan berlaku juga bagi pelaksanaan politik hukum yang direalisasikan melalui peraturan perundang-undangan.¹²⁸

¹²⁴ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 98.

¹²⁵ Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, dikutip oleh Imam Syaukani dan A.Ahsin Tohari, *Dasar-dasar Politik Hukum* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018), 19.

¹²⁶ Isharyanto, *Politik Hukum* (Surakarta: CV KEKATA GROUP, 2016), 1, *e-book*.

¹²⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), 15, *e-book*.

¹²⁸ Isharyanto, *Politik ...*, *Op.Cit.*, hlm. 2.

Mahfud MD memaparkan, bahwa politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Artinya, politik hukum merupakan pilihan mengenai hukum-hukum yang akan di laksanakan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan guna mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang termaktub di dalam Pembukaan UUD NRI 1945.¹²⁹

Satjipto Rahardjo juga memaparkan definisi politik hukum merupakan aktivitas memilih dan cara yang hendak digunakan untuk mewujudkan suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yakni:¹³⁰

- (1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada;
- (2) cara-cara seperti apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk digunakan dalam mewujudkan tujuan tersebut;
- (3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah;
- (4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Pendapat Satjipto Rahardjo di atas sejatinya menekankan bahwa materi muatan politik hukum mengarah kepada *iusconstituendo* (hukum yang berlaku). Politik hukum berbicara dengan cara apa hukum mengalami perubahan untuk merespons kebutuhan masyarakat, mengkaji metode penyusunan *iusconstituendum* dari *iusconstitutum* dalam merespons perubahan kehidupan masyarakat, serta produk perubahan hukum yang melahirkan kerangka dan cita-cita perkembangan

¹²⁹ Mahfud MD, *Politik Hukum ...*, *Loc.Cit.*

¹³⁰ *Ibid.*

hukum. Hal ini diperkuat oleh pendapat *Utrecht* yang mengatakan bahwa politik hukum akan mencetuskan ajaran yang akan menetapkan bagaimana semestinya manusia berbuat. Dengan kata lain, politik hukum menganalisis perubahan-perubahan hukum seperti apa yang harus dilakukan agar sejalan dengan realitas sosial.¹³¹

Berbeda halnya dengan Abdul Manan, Ia menyampaikan pendapatnya bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar sebagai pedoman untuk menyelenggarakan kegiatan bernegara khususnya dalam aspek hukum baik yang akan, sedang, maupun telah berlangsung, yang sumbernya berasal dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat guna mewujudkan tujuan negara yang dicita-citakan.¹³² Sementara, Soedarto mengatakan bahwa politik hukum merupakan kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan hal-hal apa saja yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹³³

Definisi politik hukum lainnya dipaparkan oleh Padmo Wahjono. Padmo memaparkan bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Kemudian, definisi di atas diperjelas kembali oleh Padmo bahwa politik hukum merupakan kebijakan

¹³¹ Anita, "Politik Hukum dalam Penegakan Hukum di Indonesia", *Dharmasisya Jurnal Program Magister FH UI* 2, no. 1 (Maret 2022) : 327, <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1189&context=dharmasisya>

¹³² Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, dikutip oleh Sri Kusriyah, *Politik Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Semarang : UNISSULA PRESS, 2019), 52.

¹³³ Imam Syaukani dan A.Ahsin Tohari, *Dasar-dasar Politik Hukum* (Depok : PT RajaGrafindo Persada, 2018), 27.

penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup baik dari pembentukan, penerapan, maupun penegakan hukum.¹³⁴ Dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa politik hukum menurut Padmo berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).¹³⁵

Sejalan dengan pendapat Padmo, Teuku Muhammad Radhie juga memaparkan gagasannya bahwa politik hukum merupakan pernyataan penyelenggara negara terkait hukum yang berlaku di wilayahnya dan arah perkembangan hukum yang dibangun. Definisi hukum yang berlaku di wilayahnya memiliki makna hukum yang berlaku waktu ini (*ius constitutum*). Sementara, arah perkembangan hukum yang dibangun memiliki makna hukum yang berlaku di masa yang akan datang (*ius constituendum*). Oleh sebab itu, politik hukum menurut Teuku Muhammad Radhie mempunyai keterkaitan dan keberlanjutan, yakni *ius constitutum* dan *ius constituendum*.¹³⁶

Abdul Hakim Garuda Nusantara mengemukakan bahwa politik hukum nasional dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Politik hukum nasional meliputi:¹³⁷

- (1) implementasi ketetapan hukum yang sudah ada secara konsisten;
- (2) pembangunan hukum yang pada dasarnya merupakan pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat;

¹³⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum ...*, *Loc. Cit.*

¹³⁵ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum* (Jakarta Timur : Sinar Grafika, 2014), 25.

¹³⁶ Bambang Santoso, *Politik Hukum* (Tangerang Selatan : UNPAM PRESS, 2021), 3-4.

¹³⁷ *Ibid.*, hlm. 27.

- (3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; dan
- (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat berdasarkan pemahaman kelompok elite pengambil kebijakan.

Apabila melihat definisi politik hukum yang dipaparkan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, maka wilayah kerja politik hukum meliputi: *pertama*, berlakunya politik hukum. *Kedua*, metode pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan *ius constituendum*.¹³⁸

Hubungan politik dan hukum keduanya saling berkaitan. Menurut Mahfud MD dan Daniel S. Lev, antara politik dan hukum mempunyai 3 (tiga) model, yaitu:¹³⁹

- (1) hukum determinan atas politik, yakni didasarkan atas pandangan *das sollen*. kedudukan hukum berada pada posisi yang tertinggi sehingga menentukan bagaimana politik diselenggarakan;
- (2) politik determinan atas hukum, yakni didasarkan atas pandangan *das sein*. kedudukan hukum dalam model ini sebagai bentuk undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif yang di dalamnya meliputi konstitusi dan peraturan perundang – undangan lainnya; dan
- (3) politik dan hukum berada pada pandangan *das sollen-sein*, yakni hubungan antara politik dan hukum keduanya tidak dapat dikatakan mana yang lebih dominan atau yang lebih unggul sebab keduanya saling memengaruhi satu sama lain. apabila politik dinilai sebagai kekuasaan, maka akan muncul pernyataan seperti yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa politik dan hukum itu interdeterminan karena politik tanpa hukum itu dzalim sementara hukum tanpa politik itu lumpuh.

Hubungan politik dan hukum memberikan pengaruh bahwa setiap tahapan pembentukan hukum khususnya peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Deddy Ismatullah dan Enung Nurjanah, *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018), 2-3.

politik.¹⁴⁰ Hal ini disebabkan karena sub sistem politik mempunyai konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Oleh karena itu, apabila berhadapan dengan politik, maka kedudukan hukum lebih lemah.¹⁴¹ Sementara, Miriam Budiardjo menyampaikan pendapatnya bahwa kekuasaan politik dikatakan sebagai kekuatan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) dari proses terbentuknya hingga akibat-akibatnya sebagaimana sesuai dengan gagasan penyelenggara negara.¹⁴²

Kekuatan politik sebagaimana yang dimaksud oleh Miriam Budiardjo diperjelas kembali oleh Abdul Latif Mahfuz bahwa kekuatan politik dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam. *Pertama*, kekuatan politik formal, yaitu institusi politik. Hal ini tercermin dari struktur lembaga negara, contohnya Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan lembaga negara lainnya. *Kedua*, kekuatan politik yang bersumber dari infrastruktur politik, meliputi partai politik, organisasi kemasyarakatan, tokoh masyarakat, LSM, dsb. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pembentukan produk hukum dilatarbelakangi oleh kekuatan politik yang sedang berlangsung di dalam suatu negara.¹⁴³

Di dalam bukunya, *Politik Hukum di Indonesia*, Mahfud MD mengatakan bahwa politik sebagai *independent variable* dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu politik yang demokratis dan politik yang otoriter. Sama halnya

¹⁴⁰ Abdul Latif Mahfuz, "Faktor yang Mempengaruhi Politik Hukum dalam Suatu Pembentukan Undang-Undang," *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 1, no. 1 (Desember 2019) : 50, <https://jurnal.um-palembang.ac.id/KHDK/article/view/2442/1845>.

¹⁴¹ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES Indonesia, 1998), 13.

¹⁴² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, dikutip oleh Abdul Latif Mahfuz, *Ibid.*, hlm. 51.

¹⁴³ *Ibid.*

dengan hukum sebagai *dependent variable* dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks. Hal ini dipertegas kembali oleh Mahfud MD bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsif sementara konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan hukum yang ortodoks atau konservatif.¹⁴⁴ Kemudian, Mahfud MD juga memaparkan suatu produk hukum responsif dapat lahir dalam konfigurasi politik otoriter sepanjang berkaitan dengan produk hukum privat (perdata) dan tidak berhubungan dengan kekuasaan.¹⁴⁵

Produk hukum responsif/populistik merupakan produk hukum yang menggambarkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya, masyarakat baik individu maupun kelompok sosial berkontribusi secara penuh sehingga produk hukum yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Berbeda halnya dengan produk hukum konservatif/ortodoks/elitis merupakan produk hukum yang menggambarkan kehendak elite politik dan bersifat positif-instrumentalis. Peran masyarakat dalam proses pembuatannya terbatas sehingga produk hukum yang dihasilkan kurang mencerminkan kebutuhan masyarakat.¹⁴⁶

Politik hukum merupakan pedoman yang digunakan menyelenggarakan kegiatan bernegara khususnya dalam aspek hukum baik yang akan, sedang, maupun telah berlangsung di masyarakat untuk mewujudkan tujuan negara yang dicita-citakan. Dengan demikian, maka ruang lingkup politik hukum meliputi:¹⁴⁷

¹⁴⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum di ..., Op.Cit.*, hlm. 7.

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 8.

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 25.

¹⁴⁷ Deddy Ismatullah dan Enung Nurjanah, *Politik Hukum Kajian ..., Op.Cit.*, hlm. 4-5.

- (1) nilai-nilai dan aspirasi yang telah berkembang di dalam masyarakat ditelaah dan dikaji oleh penyelenggara yang mempunyai wewenang dalam merumuskan politik hukum;
- (2) proses perdebatan dan perumusan baik nilai maupun aspirasi yang dituangkan ke dalam bentuk rancangan peraturan perundang-undangan (RUU) oleh penyelenggara negara yang mempunyai wewenang dalam merumuskan politik hukum;
- (3) penyelenggara negara mempunyai wewenang dalam merumuskan dan menetapkan politik hukum;
- (4) peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
- (5) faktor-faktor yang memengaruhi dan menentukan suatu politik, hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan;
- (6) pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Bagir Manan menyatakan, terdapat 3 (tiga) dasar agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik, yakni landasan yuridis, landasan sosiologis, dan landasan filosofis. Karena peraturan perundang-undangan merupakan hukum, maka dalam proses penyusunannya harus memenuhi ketiga unsur tersebut.¹⁴⁸ Sementara, Jimly Asshiddiqie memaparkan terdapat 5 (lima) landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:¹⁴⁹

- (1) landasan filosofis, yaitu undang-undang memuat norma-norma hukum yang diidealkan oleh masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara akan diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini bertujuan agar undang-undang yang dibuat mencerminkan cita-cita filosofis bangsa Indonesia;
- (2) landasan sosiologis, yaitu norma hukum yang dimuat dalam undang-undang menggambarkan kepentingan masyarakat berdasarkan realita kesadaran hukum masyarakat;
- (3) landasan politis, yaitu setiap konsideran dalam suatu undang-undang menggambarkan sistem rujukan nasional berdasarkan cita-cita dan norma dasar yang dimuat dalam UUD NRI 1945 sebagai sumber kebijakan pokok yang melatarbelakangi pembentukan undang-undang;
- (4) landasan yuridis, yaitu ketentuan yang dimuat dalam rumusan undang-undang pada bagian konsideran “mengingat”; dan

¹⁴⁸ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia* (Jakarta: IndHill Co, 1992), 13.

¹⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2017), 117-119.

- (5) landasan administratif, yaitu landasan yang bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.

BAB III

POLITIK HUKUM PERUBAHAN PENGATURAN DANA ALOKASI UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

A. Politik Hukum Perubahan Pengaturan DAU dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022

Reformasi tahun 1999 telah memberikan dampak yang positif terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Hal tersebut ditandai dengan tata kelola pemerintahan dari semula yang sifatnya sentralistik menjadi desentralistik, yakni dengan memberikan kewenangan pada setiap daerah, baik ditingkat kabupaten/kota maupun provinsi untuk mengatur serta mengelola urusan rumah tangga daerahnya masing-masing.¹⁵⁰

Kewenangan yang diberikan kepada setiap daerah harus digunakan secara bertanggung jawab untuk memberikan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik pada tingkat lokal. Dalam melaksanakan kewenangannya, setiap daerah harus didukung dengan pembiayaan yang memadai. Pemerintah Pusat tidak hanya melakukan transfer keuangan, tetapi juga

¹⁵⁰ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, dikutip oleh Ayler Beniah Ndraha dan Dedy Pribadi Uang, "Strategi Pengalokasian Dana Alokasi Umum dalam Urusan Otonomi Daerah di Kabupaten Nganjuk Provinsi Jawa Timur," *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Publik* 5, no. 2 (Desember 2018): 129, <https://ejournal.ipdn.ac.id/JEKP/article/view/418/246>.

menyertakan pembiayaan yang cukup melalui kebijakan desentralisasi fiskal.¹⁵¹

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu sendi dalam mengupayakan kestabilan perekonomian nasional, sebab dengan adanya transfer dana ke daerah akan menggerakkan aktivitas perekonomian masyarakat daerah sehingga manfaat yang diperoleh atas aktivitas perekonomian tersebut dapat dinikmati oleh rakyat daerah yang bersangkutan.¹⁵² Menurut Robert A. Simanjuntak¹⁵³, secara prinsip tujuan umum dari transfer dana oleh Pemerintah Pusat adalah:

- a. menghapuskan atau mengurangi ketimpangan fiskal vertikal;
- b. menghapuskan atau mengurangi ketimpangan fiskal horizontal; dan
- c. menginternalisasikan/memperhitungkan sebagian atau seluruh limpahan manfaat (biaya) kepada daerah yang menerima limpahan manfaat (yang menimbulkan) biaya tersebut.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk menjaga kestabilan perekonomian nasional adalah melakukan transfer dana dalam bentuk DAU. Menurut Pasal 1 Angka 71 UU HKPD, DAU diartikan sebagai bagian dari TKD yang dialokasikan dengan tujuan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan dan layanan publik antardaerah. Sementara, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan mendefinisikan DAU sebagai dana yang berasal dari pendapatan APBN yang di peruntukan meratakan kemampuan

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 130.

¹⁵² Rosmery Elsy, *Desentralisasi ...*, *Op.Cit.*, hlm. 44.

¹⁵³ Robert A. Simanjuntak, *Transfer Pusat ke Daerah: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara*, dalam Machfud Sidik dkk., *Dana Alokasi Umum (Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah)* (Jakarta : Kompas, 2002), hlm. 27.

keuangan antardaerah guna membiayai kebutuhan daerah dalam rangka perwujudan desentralisasi.¹⁵⁴

Secara teoritis, DAU mempunyai peran sebagai alat untuk menangani ketimpangan horizontal (*horizontal imbalance*) antardaerah. Pagu alokasi DAU akan terus mengalami perubahan dari tahun ke tahun. Hal ini dapat diketahui melalui data yang telah diolah dari Kementerian Keuangan, rasio alokasi DAU terhadap penerimaan dalam negeri (PDN Neto), dari 25% dalam periode 2001 hingga tahun 2003, selanjutnya menjadi 25.5% dalam tahun 2004-2005, dan menjadi 26.6% dalam tahun 2006 dan 2007. Pada tahun 2010, rasio DAU terhadap PDN Neto sebesar 26%, sementara pada tahun 2015 dan 2016 rasionya mengalami peningkatan menjadi 27.7%. Hingga pada tahun 2017 dan 2018, rasio DAU terhadap PDN Neto melambung menjadi 28.7%.¹⁵⁵

Pengaturan kebijakan DAU dalam peraturan perundang-undangan berawal dari dihapusnya 2 (dua) bentuk transfer utama dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah yang merupakan bantuan bersifat khusus, yakni Subsidi Daerah Otonom (SDO) atau Dana Rutin Daerah (DRD). Pasal 7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mengatur kebijakan DAU yang berbunyi :

- (1) Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN.

¹⁵⁴ <https://djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apa-saja-jenis-jenis-dana-perimbangan>, Diakses tanggal 23 Maret 2024.

¹⁵⁵ Naskah Akademik UU HKPD.

- (2) Dana Alokasi Umum untuk Daerah Provinsi dan untuk Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing 10% (sepuluh persen) dan 90% (sembilan puluh persen) dari Dana Alokasi Umum sebagaimana yang ditetapkan pada ayat (1).
- (3) Dalam hal terjadi perubahan kewenangan di antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, persentase Dana Alokasi Umum untuk Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disesuaikan dengan perubahan tersebut.
- (4) Dana Alokasi Umum untuk suatu Daerah Provinsi tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk seluruh Daerah Provinsi yang ditetapkan dalam APBN, dengan porsi Daerah Provinsi yang bersangkutan.
- (5) Porsi daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) merupakan proporsi bobot daerah provinsi yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua daerah provinsi di seluruh Indonesia.
- (6) Dana Alokasi Umum untuk daerah kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk seluruh Daerah Kabupaten/Kota yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- (7) Porsi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) merupakan proporsi daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua daerah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.
- (8) Bobot daerah ditetapkan berdasarkan:
 - a. Kebutuhan wilayah otonomi daerah;
 - b. Potensi ekonomi daerah.
- (9) Perhitungan Dana Alokasi Umum berdasarkan rumus sebagaimana dimaksud pada ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), dan ayat (8) dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Secara implisit, apabila melihat amanat penjelasan Pasal 7 ayat (8) UU Nomor 25 Tahun 1999, maka kebutuhan wilayah otonomi daerah memperhatikan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi, dan tingkat masyarakat dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin. Selanjutnya, potensi ekonomi daerah memperhatikan potensi industri, potensi sumber daya alam, potensi sumber daya manusia, dan produk domestik regional bruto. Dengan demikian, apabila suatu daerah mempunyai potensi yang cukup besar, akan tetapi kebutuhan daerahnya

relatif kecil, maka DAU yang diperoleh sedikit. Sebaliknya, apabila suatu daerah mempunyai sedikit potensi, akan tetapi kebutuhan daerahnya besar, maka DAU yang diperolehnya juga cukup besar.¹⁵⁶

Terbitnya UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pada dasarnya memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus dan mengatur pemerintahannya. Dalam aspek keuangan, timbul perubahan yang cukup signifikan. Hal ini dapat di gambarkan melalui nominal anggaran yang didaerahkan dan keleluasaan penggunaannya semakin tinggi.¹⁵⁷

Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan memaparkan, meskipun penyusunan kebijakan DAU telah memenuhi baik dari aspek legalitas-hukum, aspek akademis, maupun aspek implementasi, akan tetapi secara praktik memiliki kelemahan, salah satunya adalah formula DAU belum diimplementasikan secara maksimal. Hal ini dikarenakan adanya *political adjusment* yang mensyaratkan nominal DAU TA 2001 sekurang-kurangnya sama atau lebih besar daripada DRD dan DPD. Akibatnya, terjadi ketidakseimbangan pembagian DAU, yakni lebih menguntungkan daerah yang memiliki potensi fiskal besar. Sementara, perbandingan nilai

¹⁵⁶ Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, *Evaluasi atas Alokasi DAU 2001 dan Permasalahannya*, dalam Machfud Sidik dkk, *Dana Alokasi Umum (Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah)* (Jakarta : Kompas, 2001), hlm. 54.

¹⁵⁷ Edy Suandi Hamid, *Formula Alternatif DAU:Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal dalam Era Otonomi Daerah* (Yogyakarta : UII Press, 2005), hlm. 3.

antara faktor penyeimbang (80%<) lebih besar daripada faktor pemerataan (<20%).¹⁵⁸

Edy Suandi Hamid dalam bukunya *Formula Alternatif DAU : Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal dalam Otonomi Daerah* juga memaparkan bahwa akibat pemberlakuan UU No. 25 Tahun 1999 timbul penolakan atas formula DAU yang telah dan akan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Hal itu diketahui baik dari daerah yang kaya atas SDA maupun yang miskin atas SDA, keduanya merasa diperlakukan tidak adil.¹⁵⁹

Daerah yang kaya akan SDA memandang jika alokasi dari Pemerintah Pusat ke daerah sangat sedikit dibandingkan dengan kebutuhannya dan dibandingkan dengan penerimaan yang berasal dari daerahnya. Sebaliknya, daerah yang miskin akan SDA juga merasa tidak puas sebab dana yang diterimanya dipandang tidak layak dibandingkan dengan beban anggaran yang nominalnya menjadi lebih besar setelah adanya pelimpahan tugas dari pusat untuk penggajian pegawai.¹⁶⁰ Contohnya, daerah seperti Irian Jaya, Aceh, Riau, dan Kalimantan Timur mengalami penolakan formula DAU 2002 sebab DAU yang diterimanya lebih kecil daripada formula DAU 2001. Selain itu, keempat provinsi di atas merasa tidak adil sebab SDA yang dihasilkan oleh keempat provinsi tersebut tidak kembali ke daerahnya. Sedangkan, apabila penerimaan SDA tidak

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 77.

¹⁵⁹ Edy Suandi Hamid, *Formula Alternatif DAU : Upaya ..., Op.Cit.*, hlm. 8-9.

¹⁶⁰ *Ibid.*

dicantumkan dalam formula DAU, maka ketimpangan horizontal antara daerah yang kaya dan miskin SDA semakin besar.¹⁶¹

Guna menyempurnakan kebijakan DAU dalam UU No. 25 Tahun 1999, maka diterbitkannya UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, selanjutnya disebut dengan UU Perimbangan. Di dalam UU tersebut, pagu pengaturan kebijakan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari PDN Neto. Sementara, Pasal 29 UU Perimbangan menyatakan jika proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbangan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.

Kebijakan DAU dalam UU Perimbangan pada dasarnya bersifat *block grant*.¹⁶² Artinya, pemanfaatan DAU diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas kepentingan dan kebutuhan setiap daerah. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka melaksanakan otonomi daerah.¹⁶³ Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 27 hingga Pasal 29 UU Perimbangan, maka penghitungan DAU dilakukan atas dasar celah fiskal (*fiscal gap*) dan alokasi dasar. Penghitungan celah fiskal dilakukan atas kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah. Sementara, penghitungan alokasi dasar dilakukan atas dasar jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 5.

¹⁶² Bahan Sosialisasi UU HKPD Kementerian Keuangan RI, 2021.

¹⁶³ <https://bapenda.inhukab.go.id/web/detailberita/189>, Diakses tanggal 23 Maret 2024.

Secara objektif, Pemerintah Daerah juga perlu memiliki kemampuan untuk menentukan berbagai kebutuhan keuangan (*fiscal needs*) yang diperlukan untuk mendukung penyelenggaraan dan pelayanan kepada masyarakat di wilayahnya. Hal ini memiliki arti bahwa Pemerintah Daerah harus mampu melakukan perhitungan yang teliti dan logis terhadap rencana kegiatan yang akan dilaksanakan sehubungan dengan penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah.¹⁶⁴

Berdasarkan rencana kegiatan tersebut, maka Pemerintah Daerah harus dapat menetapkan rencana pembiayaan untuk setiap kegiatan secara tepat dan obyektif, sehingga dapat diketahui kebutuhan keuangan (*fiscal needs*) yang diperlukan dalam satu tahun anggaran. Pemerintah Pusat juga harus melakukan penilaian secara cermat dan mempertimbangkan secara rasional besarnya subsidi yang diberikan kepada daerah penerima subsidi. Kebutuhan keuangan daerah juga harus dievaluasi kembali berdasarkan kebutuhan aktual dari suatu daerah, karena bisa saja melebihi kebutuhan dasarnya.¹⁶⁵

Secara praktik, perubahan pengaturan kebijakan DAU dari UU No. 25 Tahun 1999 ke UU No. 33 Tahun 2004 belum dapat dilaksanakan secara optimal. Hal ini disebabkan formula DAU belum dapat menangani ketimpangan fiskal antardaerah serta kinerja Pemerintah Daerah dalam upaya mewujudkan pemerataan dan peningkatan layanan publik belum

¹⁶⁴ Tri Suhendra Arbani, "Kebijakan Pemerintah Terhadap Pengalokasian Dana Alokasi Umum dan Ketergantungan Pemerintah Daerah," *Jurnal Al-'Adl* 13, no. 1 (Januari 2020) : 97-98, <https://ejournal.iainkendari.ac.id/index.php/al-adl/article/view/1679/pdf>.

¹⁶⁵ *Ibid.*

meningkat. Selain itu, ditemukan kecenderungan bahwa DAU belum dimanfaatkan secara optimal. Formula DAU dalam UU No. 33 Tahun 2004 lebih menitikberatkan kepada kebutuhan belanja pegawai dan barang/jasa yang cukup konsumtif. Selanjutnya, kesamaan formula DAU antardaerah juga menjadi penyebab mengapa ketimpangan antardaerah masih terjadi. Oleh karenanya, peningkatan pelayanan dan perekonomian daerah berjalan kurang maksimal atas manfaat yang diperoleh dari DAU.¹⁶⁶

Mengutip data yang bersumber dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia 2021, sebesar 32.4% DAU dialokasikan untuk birokrasi belanja pegawai sementara sebesar 11.5% digunakan untuk aktivitas belanja infrastruktur publik. Hal ini sangat jelas realisasi penggunaan DAU sebagian besar digunakan untuk belanja birokrasi. Dengan demikian, pengalokasian DAU belum memperhitungkan kinerja Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan.¹⁶⁷ Guna mempermudah uraian di atas, maka dapat diilustrasikan melalui tabel di bawah ini:

Tabel 3. 1 Struktur Belanja Daerah dalam APBD

Jenis Belanja Daerah (dalam miliar rupiah)	2001	2004	2009	2013	2019	(2001-2019)

¹⁶⁶ Naskah Akademik UU HKPD, hlm. 10-11.

¹⁶⁷ Redaksi Kanpus DJpb, "Reformasi Penyaluran Dana Alokasi Umum 2023 untuk Meningkatkan Kemandirian Fiskal dan Pelayanan Publik Daerah, terdapat dalam <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/tanjungpinang/id/data-publikasi/artikel/3015-reformasi-penyaluran-dana-alokasi-umum-2023-untuk-meningkatkan-kemandirian-fiskal-dan-pelayanan-publik-di-daerah.html>, Diakses tanggal 23 Maret 2024.

Belanja Pegawai	41,208	67,102	180,439	296,540	432,852	391,644
Belanja Barang dan Jasa	10,747	29,861	79,600	148,012	301,353	137,264
Belanja Modal	93,271	20,089	114,598	175,578	238,369	82,307
Belanja Lain-Lain	41,316	30,800	40,594	86,953	269,577	45,636
Total	186,543	147,851	415,232	707,083	1,242,151	520,540

Sumber : DJPK yang telah diolah dalam Naskah Akademik UU HKPD

Keberadaan kebijakan DAU dalam UU Perimbangan dinilai perlu dilakukan perubahan. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, selanjutnya disebut dengan UU HKPD. Adapun tujuan perubahan pengaturan kebijakan DAU di antaranya menciptakan sistem belanja yang menitikberatkan pada pelayanan publik, mengurangi ketimpangan fiskal antardaerah, serta meningkatkan ekualisasi layanan publik antardaerah melalui penggunaan DAU sesuai kinerja daerah.¹⁶⁸

Desain perubahan pengaturan kebijakan DAU dalam UU HKPD disesuaikan dengan kebutuhan pendanaan pengelolaan Pemerintah Daerah dalam hal mencapai SPM layanan dasar publik daerah, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, dengan tetap memperhitungkan kapasitas keuangan negara. Kemudian, penggunaan DAU disesuaikan bagaimana kinerja daerah dalam rangka mencapai SPM.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Bahan Sosialisasi UU HKPD Kementerian Keuangan RI, 2021.

¹⁶⁹ *Ibid.*

Guna mencapai keberhasilan pencapaian SPM dalam DAU, maka terdapat sebuah kebijakan yang berdasarkan kinerja pencapaian pelayanan minimal (*performance based*). *Pertama*, terhadap daerah yang kinerjanya baik, maka penggunaan DAU menjadi diskresi daerah (bersifat *block grant*) akan lebih besar. *Kedua*, terhadap daerah yang kinerjanya kurang baik, maka penggunaan DAU diarahkan oleh Pemerintah Pusat (bersifat *specific grant*) akan memiliki bagian yang lebih besar. Adapun proses penghitungan alokasi antara *block grant* dan *specific grant* dilakukan atas dasar capaian kinerja layanan beberapa tahun ke belakang (*swing performance*).¹⁷⁰

Oleh sebab itu, untuk mempermudah memahami perubahan pengaturan kebijakan DAU, maka dapat diilustrasikan melalui tabel di bawah ini:

¹⁷⁰ Naskah Akademik UU HKPD.

**Tabel 3. 2 Perubahan Pengaturan Kebijakan DAU
dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah
<p align="center">Pasal 27</p> <p>(1) Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN.</p> <p>(2) DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar.</p> <p>(3) Celah fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah.</p>	<p align="center">Pasal 124</p> <p>(1) Pagu nasional DAU ditetapkan dengan mempertimbangkan:</p> <p>a. Kebutuhan pelayanan publik sebagai bagian dari pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;</p> <p>b. Kemampuan Keuangan Negara;</p> <p>c. Pagu TKD secara keseluruhan; dan</p> <p>d. Target pembangunan nasional/</p> <p>(2) Proporsi pagu DAU antara Daerah provinsi</p>	<p align="center">Pasal 21</p> <p>(1) DAU dialokasikan untuk:</p> <p>a. provinsi; dan</p> <p>b. kabupaten/kota.</p> <p>(2) Pagu nasional DAU ditetapkan dengan mempertimbangkan:</p> <p>a. kebutuhan pelayanan publik sebagai bagian dari pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;</p> <p>b. pagu TKD secara keseluruhan;</p> <p>c. target pembangunan nasional; dan</p>

<p>(4) Alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.</p>	<p>dan Daerah kabupaten/kota mempertimbangkan kebutuhan pendanaan dalam rangka pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah antara provinsi dan kabupaten/kota.</p>	<p>d. kemampuan Keuangan Negara.</p>
<p>Pasal 28</p>	<p>(3) Proporsi pagu DAU Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dibagi menjadi beberapa kelompok berdasarkan karakteristik tertentu.</p>	<p>(3) Penghitungan kebutuhan pelayanan publik mempertimbangkan prioritas nasional dan sinergi pendanaan pelaksanaan urusan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.</p>
<p>(1) Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum.</p>	<p>Pasal 125</p>	<p>(4) Proporsi pagu DAU antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempertimbangkan kebutuhan pendanaan dalam rangka pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah antara provinsi dan kabupaten/ kota.</p>
<p>(2) Setiap kebutuhan pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia.</p>	<p>(1) DAU untuk tiap-tiap Daerah dialokasikan berdasarkan celah fiskal untuk 1 (satu) tahun anggaran.</p>	<p>(5) Proporsi pagu DAU Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibagi menjadi</p>
<p>(3) Kapasitas fiskal daerah merupakan</p>	<p>(2) Celah fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat dihitung sebagai selisih antara kebutuhan fiskal Daerah dan potensi pendapatan Daerah.</p>	

<p>sumber pendanaan Daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 29</p> <p>Proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbangannya kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 30</p> <p>(1) DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu daerah provinsi sebagai mana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah provinsi.</p> <p>(2) Bobot daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan</p>	<p>(3) Kebutuhan fiskal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kebutuhan pendanaan Daerah dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.</p> <p>(4) Potensi pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan penjumlahan dari potensi PAD, alokasi DBH, dan alokasi DAK non fisik.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 126</p> <p>(1) Kebutuhan pendanaan Daerah dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 125 ayat (3) dihitung berdasarkan perkiraan satuan biaya dikalikan dengan jumlah unit target layanan untuk</p>	<p>beberapa kelompok berdasarkan karakteristik tertentu.</p> <p>(6) Karakteristik tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) yaitu karakteristik kewilayahan seperti letak geografis dan perekonomian Daerah.</p> <p>(7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelompokan dan penghitungan pagu DAU masing-masing kelompok sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diatur dengan Peraturan Menteri.</p> <p>(8) Pengelompokan sebagaimana dimaksud pada ayat (7), dapat dikoordinasikan dengan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional dan menteri/</p>
--	--	---

<p>perbandingan antara celah fiskal daerah provinsi yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah provinsi.</p>	<p>tiap-tiap urusan dan dikalikan dengan faktor penyesuaian, serta mempertimbangkan kebutuhan dasar penyelenggaraan pemerintahan.</p>	<p>pimpinan lembaga terkait.</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 31</p>	<p>(2) Satuan biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung dengan</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 22</p>
<p>(1) DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah kabupaten/kota.</p>	<p>(2) Satuan biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung dengan memperhitungkan biaya investasi dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.</p>	<p>(1) DAU untuk setiap Daerah dialokasikan berdasarkan celah liskal untuk 1 (satu) tahun anggaran.</p> <p>(2) Celah fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung sebagai selisih antara kebutuhan fiskal Daerah dan potensi Pendapatan Daerah.</p> <p>(3) Kebutuhan fiskal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan kebutuhan pendanaan Daerah dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.</p>
<p>(2) Bobot daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan</p>	<p>(3) Jumlah unit target layanan untuk tiap-tiap urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah jumlah target penerima layanan, seperti jumlah penduduk atau jumlah siswa, dan kesenjangan tingkat kebutuhan infrastruktur dasar dalam pelaksanaan</p>	<p>(4) Potensi Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan</p>

<p>perbandingan antara celah fiskal daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah kabupaten/kota.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 32</p> <p>(1) Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan nol menerima DAU sebesar alokasi dasar.</p> <p>(2) Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah dikurangi nilai celah fiskal.</p> <p>(3) Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar tidak menerima DAU.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 33</p>	<p>Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.</p> <p>(4) Faktor penyesuaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah indikator yang memperhatikan antara lain luas wilayah, karakteristik wilayah, dan indeks kemahalan konstruksi.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 127</p> <p>Data untuk menghitung kebutuhan fiskal Daerah dan potensi pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 125 ayat (3) dan ayat (4) diperoleh dari lembaga Pemerintah yang berwenang menerbitkan data sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 128</p> <p>(1) DAU suatu provinsi dihitung berdasarkan perkalian bobot</p>	<p>penjumlahan dari potensi PAD, alokasi DBH, dan alokasi DAK Nonfisik.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 23</p> <p>(1) Kebutuhan pendanaan Daerah dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (3) dihitung berdasarkan perkiraan satuan biaya dikalikan dengan jumlah unit target layanan untuk tiap urusan dan dikalikan dengan faktor penyesuaian serta mempertimbangkan kebutuhan dasar penyelenggaraan pemerintahan.</p> <p>(2) Kebutuhan dasar penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit</p>
---	--	---

<p>Data untuk menghitung kebutuhan fiskal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 diperoleh dari lembaga statistik pemerintah dan/atau lembaga pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 34</p> <p>Pemerintah merumuskan formula dan penghitungan DAU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32 dengan memperhatikan pertimbangan dewan yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan otonomi daerah.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 35</p> <p>Hasil penghitungan DAU per provinsi, kabupaten, dan kota ditetapkan dengan Keputusan Presiden.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 36</p>	<p>provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh provinsi dalam kelompok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 ayat (3).</p> <p>(2) Bobot provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung dengan membagi celah fiskal provinsi yang bersangkutan dengan total celah fiskal seluruh provinsi dalam kelompok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 ayat (3).</p> <p style="text-align: center;">Pasal 129</p> <p>(1) DAU suatu kabupaten/kota dihitung berdasarkan perkalian bobot kabupaten/kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh kabupaten/kota dalam</p>	<p>memperhitungkan kebutuhan penggajian aparatur sipil negara di Pemerintah Daerah.</p> <p>(3) Penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi Urusan Pemerintahan di bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, dan layanan umum.</p> <p>(4) Urusan Pemerintahan di bidang pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemerintahan Daerah.</p> <p>(5) Urusan Pemerintahan di bidang layanan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi semua Urusan Pemerintahan</p>
---	---	---

<p>(1) Penyaluran DAU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 (satu per dua belas) dari DAU daerah yang bersangkutan.</p> <p>(2) Penyaluran DAU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sebelum bulan bersangkutan.</p>	<p>kelompok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 ayat (3).</p> <p>(2) Bobot kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung dengan membagi celah fiskal kabupaten/kota yang bersangkutan dengan total celah fiskal seluruh kabupaten/kota dalam kelompok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 ayat (3).</p> <p style="text-align: center;">Pasal 130</p> <p>(1) DAU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 ayat (1) dan Pasal 129 ayat (1) digunakan untuk memenuhi pencapaian standar pelayanan minimal berdasarkan tingkat capaian kinerja layanan daerah.</p>	<p>di luar bidang pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum.</p> <p>(6) Satuan biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung dengan memperhitungkan biaya investasi dalam rangka penyelenggaraan untuk setiap Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3).</p> <p>(7) Biaya investasi untuk setiap Urusan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dihitung berdasarkan rerata 3 (tiga) tahun Belanja Daerah untuk Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibagi dengan</p>
--	--	---

	<p>(2) Penggunaan DAU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas bagian DAU yang tidak ditentukan penggunaannya dan bagian DAU yang ditentukan penggunaannya.</p> <p>Bagian DAU yang ditentukan penggunaannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) termasuk untuk mendukung pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di kelurahan.</p>	<p>rerata 3 (tiga) tahun jumlah unit target layanan pada urusan yang bersangkutan.</p>
--	---	--

Pengaturan DAU dalam keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak lepas dari politik hukum yang melatarbelakanginya. Secara umum, definisi politik hukum menurut Moh. Mahfud MD merupakan *legal policy* (petunjuk kebijakan) mengenai hukum yang akan di berlakukan dengan cara membentuk hukum baru atau mengganti hukum yang lama demi mewujudkan tujuan negara. Oleh karena itu, politik hukum dapat dikatakan sebagai pilihan atas hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara, sebagaimana yang termaktub di dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).¹⁷¹

Politik hukum juga dapat dimaknai sebagai suatu keinginan penguasa terhadap hukum yang berlaku di wilayahnya dan cita-cita perkembangan hukum yang ditegakkan. Hal tersebut mempunyai dua pengertian, yaitu terhadap hukum yang berlaku saat ini (*ius constitutum*) dan hukum yang berlaku di masa yang akan datang (*ius constituendum*).¹⁷² Terdapat beberapa pertanyaan yang muncul dalam kajian politik hukum, di antaranya: (1) tujuan apa yang akan diwujudkan dengan sistem hukum yang ada; (2) dengan cara yang telah ditentukan, yang telah dipertimbangkan dengan baik guna mewujudkan tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum tersebut penting dilakukan perubahan dan melalui cara-cara seperti apa perubahan itu dilakukan; (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan

¹⁷¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ...*, *Loc.Cit.*

¹⁷² Imam Syaukani dan A.Ahsin Tohari, *Dasar-dasar ...*, *Loc.Cit.*

mapan, yang dapat membantu menentukan proses pemilihan tujuan serta upaya untuk mewujudkan cita-cita tersebut dengan baik.¹⁷³

Secara teoritis, politik sebagai *independent variable* dibedakan menjadi dua, yaitu politik yang demokratis dan politik yang otoriter. Sedangkan, hukum sebagai *dependent variable* dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks. Selanjutnya, Mahfud MD juga memaparkan jika konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan hukum yang responsif. Sebaliknya, jika konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan hukum yang ortodoks atau konservatif.¹⁷⁴

Pada dasarnya, Pemerintah Pusat telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, selanjutnya disebut dengan UU HKPD. Diterbitkannya UU HKPD pada dasarnya menyempurnakan aturan sebelumnya, yaitu UU Perimbangan. Hal ini dilakukan untuk menguatkan desentralisasi fiskal dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.¹⁷⁵

Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat di definisikan sebagai suatu sistem penyelenggaraan keuangan yang mengatur hak dan kewajiban keuangan antara Pemerintah Pusat dan

¹⁷³ *Ibid.*, hlm. 29.

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 7.

¹⁷⁵ <https://djp.kemenkeu.go.id/kppn/lubuksikaping/id/data-publikasi/artikel/3185-undang-undang-hkpd-tahun-2022.html#:~:text=Undang%20Undang%20Nomor%201%20Tahun,kesejahteraan%20masyarakat%20di%20seluruh%20Negara>, Diakses tanggal 25 Maret 2024.

Pemerintah Daerah yang dilaksanakan secara adil, transparan, akuntabel, dan selaras berdasarkan undang-undang.¹⁷⁶ Kerangka hubungan keuangan pusat dan daerah secara komprehensif terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan, di antaranya:¹⁷⁷

- 1) perlunya dasar perhitungan dalam melakukan penyusunan anggaran penda untuk menentukan potensi penerimaan daerah dan kebutuhan-kebutuhan pengeluarannya.
- 2) keseimbangan pendanaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah seharusnya memperhatikan alasan tentang otonomi, swasembada, dan pendekatan pendapatan.
- 3) kebutuhan pengeluaran tiap daerah berbeda-beda berdasarkan kompleksitas permasalahan dan cakupan pelayanannya.
- 4) alokasi dana pusat ke daerah untuk menyeimbangkan PAD dengan kebutuhan pengeluarannya.
- 5) adanya perbedaan potensi pendapatannya, maka terdapat daerah yang berlebihan dan daerah yang kekurangan anggaran.

Arah Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam UU HKPD memiliki beberapa perubahan, salah satunya adalah transfer ke daerah terkait Dana Alokasi Umum (DAU). Dalam Pasal 1 Angka 71 UU HKPD, DAU di artikan sebagai bagian dari TKD yang dialokasikan dengan tujuan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan dan layanan publik antardaerah. Sebelum tercantum dalam UU HKPD, kebijakan DAU juga tercantum di dalam UU Perimbangan.

Pada dasarnya, DAU berhubungan erat dengan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal akan melahirkan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sedangkan, hubungan keuangan

¹⁷⁶ Pasal 1 Angka 1 UU HKPD.

¹⁷⁷ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 89.

antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah akan melahirkan kewenangan daerah untuk mengeksplorasi sumber pendapatan daerah.¹⁷⁸

Pada dasarnya, cita-cita atau arah politik hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat ditelusuri melalui landasan filosofis dan tujuan sebagaimana yang tercantum di dalam Naskah Akademik UU HKPD. Melalui alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mempunyai kewajiban konstitusional, di antaranya: (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam hal ini, lahirnya UU HKPD merespons perkembangan kebijakan transfer ke daerah melalui DAU. Hal ini dilakukan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antardaerah sehingga tercipta daerah yang maju dan sejahtera.¹⁷⁹

Secara teoritis, Pancasila juga menjadi petunjuk atas penyusunan pengaturan DAU dalam UU HKPD sebagai satu kesatuan sistem yang tidak dapat dipisahkan dalam falsafah bangsa Indonesia. Candra Irawan memaparkan, melalui Sila Pertama, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, mempunyai makna sejatinya bangsa Indonesia memercayai keberadaan

¹⁷⁸ Yuswanto, "Kedudukan Dana Alokasi Umum (DAU) dalam Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Otonomi," *Fiat Justisia Ilmu Hukum 1*, no. 1 (Januari-April 2007): 74, <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/527/472>.

¹⁷⁹ Elfian Fauzi dan Nabila Alif Radika Shandy, "Hak Atas Privasi dan Politik Hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi," *Jurnal Lex Renaissance* 7, no. 3 (Juli 2022) : 456, <https://journal.uui.ac.id/Lex-Renaissance/article/view/26549>.

Tuhan Yang Maha Esa. Kemudian, Sila Kedua, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab, mempunyai makna bahwa negara Indonesia berupaya mewujudkan kemaslahatan hidup warganya. Sila ketiga, persatuan Indonesia, mempunyai makna negara Indonesia mempunyai keinginan kuat untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang tercantum di dalam alinea ke IV Pembukaan UUD NRI 1945.¹⁸⁰

Selain itu, Sila Keempat, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, mempunyai makna bahwa di setiap bidang kehidupan bernegara di Indonesia terdapat aspek demokrasi. Selanjutnya, Sila Kelima, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, mempunyai makna negara Indonesia mempunyai keinginan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan kepada setiap rakyat Indonesia.¹⁸¹

Apabila dikaitkan dengan penerbitan UU HKPD, maka pengaturan kebijakan DAU merupakan bentuk kepedulian baik bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Hal ini dengan amanat Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 yang 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*".

¹⁸⁰ Candra Irawan, *Politik Hukum Hak Kekayaan Intelektual Indonesia*, dikutip oleh Elfian Fauzi dan Nabila Alif Radika Shandy, "Hak Atas Privasi dan Politik Hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi," *Jurnal Lex Renaissance* 7, no. 3 (Juli 2022) : 456, <https://journal.uui.ac.id/Lex-Renaissance/article/view/26549>.

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm. 456-457.

Abdul Hakim Garuda Nusantara memaparkan, bahwa pembangunan hukum pada dasarnya merupakan pembaruan terhadap hukum yang sudah ada dan yang dianggap usang, sehingga perlu untuk menciptakan hukum yang baru guna memenuhi tuntutan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat.¹⁸²

Pembaharuan hukum tersebut kemudian di terapkan dalam tujuan diterbitkannya UU HKPD, yaitu: *pertama*, mengurangi ketimpangan baik vertikal maupun horizontal; *kedua*, menguatkan *local taxing power*; *ketiga*, meningkatkan kualitas belanja daerah; dan *keempat*, harmonisasi belanja antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sebagaimana hal tersebut telah disampaikan dalam bahan sosialisasi UU HKPD Kementerian Keuangan RI.

Proses penyusunan pengaturan kebijakan DAU dalam UU HKPD telah melalui berbagai pertimbangan. Masalah distribusi DAU dalam UU Perimbangan muncul karena kebijakan transfer keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah (TKDD) yang belum optimal dalam meningkatkan hasil dan dampak pembangunan nasional. Hal ini bisa disebabkan oleh pengelolaan komponen TKDD yang belum efisien, termasuk formulasi DAU yang belum memadai dalam mengatasi ketimpangan fiskal antardaerah serta kurangnya dorongan untuk meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah dalam mencapai tujuan pemerataan dan peningkatan pelayanan publik. Terdapat kecenderungan bahwa penggunaan DAU belum

¹⁸² Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari, *Dasar – dasar ...*, *Loc.Cit.*

dimaksimalkan untuk investasi modal dan pengeluaran yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik ekonomi.¹⁸³

Mengutip data yang bersumber dari Naskah Akademik UU HKPD menunjukkan bahwa dalam kurun waktu selama 15 (lima belas) tahun terakhir mengalami penurunan. Seperti contoh, wilayah Jawa dan Bali. Pada tahun 2001, untuk wilayah Jawa-Bali distribusi dana transfer berada di angka 41.5%. Sementara, pada tahun 2015, mengalami penurunan menjadi 33.3%. Apabila terjadi penurunan distribusi dana transfer wilayah Jawa-Bali, sudah semestinya ketimpangan fiskal daerah di Indonesia juga akan menurun. Kemudian, apabila merujuk pada data dari Kemenkeu, pada tahun 2001 hingga 2010 ketimpangan fiskal daerah di Indonesia tidak mengalami perubahan. Artinya, DAU tidak berperan dalam mengatasi ketimpangan fiskal. Jelas, hal ini berbanding terbalik dengan sebagaimana fungsi DAU untuk meratakan kapasitas fiskal. Adapun tingkat ketimpangan fiskal antardaerah dapat diilustrasikan melalui tabel berikut:¹⁸⁴

Tabel 3. 3 Tingkat Ketimpangan Fiskal Antardaerah

	Pendapatan per Kapita 1999/2000	Pendapatan per Kapita 2001	Pendapatan per Kapita 2002	Pendapatan per Kapita 2008	Pendapatan per Kapita 2010
Rata-rata (rupiah)	205,044	616,643	705,198	2,505,932	2.838.845
Koefisien Variasi (KV)	0,76	1,16	1,02	1,13	1,16

¹⁸³ Naskah Akademik UU HKPD.

¹⁸⁴ *Ibid.*

Rasio Pendapatan per Kapita Maksimum dan Minimum (RMM)	32:1	60:1	42:1	69:1	75:1
Williams on Index	-	0,70	0,67	0,70	0,7

Sumber : Naskah Akademik UU HKPD, hlm. 72.

Melihat tabel ketimpangan fiskal di atas, dapat digambarkan melalui dengan contoh perolehan besaran DAU atas dasar banyaknya beban jumlah kabupaten/kota dalam setiap provinsi di Indonesia sebagai berikut:

Tabel 3. 4 Nominal Perolehan DAU T.A. 2021 Berdasarkan Jumlah Kabupaten/Kota Setiap Provinsi di Indonesia

Nama Daerah (Provinsi)	Jumlah Kabupaten/Kota	Nominal Perolehan DAU (dalam ribuan rupiah)
Aceh	23	2.010.367.360
Sumatera Utara	33	2.545.202.693
Sumatera Barat	19	1.949.470.283
Riau	12	1.503.538.311
Jambi	11	1.327.397.167
Sumatera Selatan	17	1.613.757.701
Bengkulu	10	1.253.924.758
Lampung	15	1.783.414.286
DKI Jakarta		-
Jawa Barat	27	3.107.449.500
Jawa Tengah	35	3.546.565.978
DIY	5	1.265.379.234
Jawa Timur	38	3.771.146.596
Kalimantan Barat	14	1.624.268.870
Kalimantan Tengah	14	1.478.722.776
Kalimantan Selatan	13	1.129.519.254
Kalimantan Timur	10	856.333.359
Sulawesi Utara	15	1.374.484.768
Sulawesi Tengah	13	1.542.542.285
Sulawesi Selatan	24	2.416.530.962

Sulawesi Tenggara	17	1.504.815.729
Bali	9	1.241.266.313
NTB	10	1.524.501.604
NTT	22	1.783.843.886
Maluku	11	1.574.799.396
Papua	29	2.391.513.927
Maluku Utara	10	1.262.976.766
Banten	8	1.105.866.293
Bangka Belitung	7	970.636.972
Gorontalo	6	971.762.295
Kepulauan Riau	7	1.129.091.346
Papua Barat	13	1.350.978.612
Sulawesi Barat	6	1.003.041.642
Kalimantan Utara	5	1.114.975.109

Sumber : TKDD T.A. 2021, Kemenkeu RI

Kehadiran UU HKPD memberikan respons atas ketimpangan fiskal yang terjadi. Hal ini dapat diketahui melalui perubahan pengaturan kebijakan DAU dalam UU Perimbangan dan UU HKPD. Adapun perbandingan kebijakan pengaturan DAU dalam kedua UU tersebut dapat diilustrasikan melalui tabel di bawah ini:

Tabel 3. 5 Perbandingan Model Pengaturan Kebijakan DAU dalam UU No. 33 Tahun 2004 dan UU No. 1 Tahun 2022

UU No. 33 Tahun 2004 (UU Perimbangan)	UU No. 1 Tahun 2022 (UU HKPD)
Pagu Ditetapkan 26% dari PDN Netto.	Pagu DAU Disesuaikan dengan kebutuhan pendanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam memenuhi SPM layanan dasar publik daerah (i.e : Pendidikan, Kesehatan, Infrastruktur), dengan tetap mempertimbangkan kemampuan keuangan negara.
Formula Alokasi - DAU = Alokasi Dasar + Celah Fiskal (KbF-KpF)	Formula Alokasi - DAU = Celah Fiskal (KbF-Potensi Pendapatan Daerah)

<ul style="list-style-type: none"> - Alokasi dasar = Jumlah Gaji PNSD - Kebutuhan fiskal (KbF) = Jumlah penduduk, luas wilayah, IPM, IKK, dan PDRB - Kapasitas fiskal (KpF) = Realisasi PAD + Realisasi DBH 	<ul style="list-style-type: none"> - $KbF = unit\ cost\ per\ layanan \times target\ layanan \times faktor\ penyesuaian$ - Potensi pendapatan = Potensi PAD - Faktor penyesuaian memperhitungkan karakteristik wilayah seperti daerah kepulauan, pariwisata, pertanian, dan perikanan yang mendukung ketahanan negara.
<p>Penggunaan <i>Block Grant</i> (tidak ditentukan penggunaannya).</p>	<p>Penggunaan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penggunaan DAU disesuaikan dengan kinerja daerah dalam pencapaian SPM. - <i>Earmarking</i> sebagian untuk pendanaan kelurahan.

Sumber : Bahan Sosialisasi UU HKPD Kementerian Keuangan RI, 2021.

Pengaturan DAU dalam UU HKPD ini berbeda dengan UU Perimbangan. Materi muatan yang tercantum dalam UU HKPD terhadap DAU menggunakan celah fiskal dengan melihat faktor penyesuaian dan potensi pendapatan setiap daerah sehingga tercermin bagaimana kapasitas dan keadaan riil setiap daerah yang bersangkutan. Kondisi demikian diupayakan dalam rangka mewujudkan SPM di setiap daerah sehingga memberikan implikasi terhadap ketimpangan fiskal. SPM merupakan ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal.¹⁸⁵

Penggunaan DAU dalam Pasal 126 UU HKPD juga dijelaskan disesuaikan dengan kinerja daerah guna mencapai SPM. Hal ini memberikan dua implikasi : *pertama*, bagi daerah yang kinerjanya baik,

¹⁸⁵ Pasal 1 Angka 9 PMK No. 110 Tahun 2023 tentang Indikator Tingkat Kinerja Daerah dan Petunjuk Teknik Bagian Dana Alokasi Umum Yang Ditentukan Penggunaannya.

maka akan memperoleh DAU yang secara keseluruhan bersifat *block grant*.
Kedua, bagi daerah yang kinerjanya kurang baik, maka perolehan DAU penggunaannya akan diarahkan oleh Pemerintah Pusat (*specific grant*).
Merujuk pada ketentuan Pasal 2 PMK No. 110 Tahun 2023 tentang Indikator Tingkat Kinerja Daerah dan Petunjuk Teknik Bagian Dana Alokasi Umum Yang Ditentukan Penggunaannya, maka DAU yang ditentukan penggunaannya (*specific grant*) terdiri atas :

- 1) Dukungan penggajian PPPK Daerah;
- 2) Dukungan pembangunan sarana dan prasarana, pemberdayaan masyarakat di kelurahan;
- 3) Dukungan bidang pendidikan;
- 4) Dukungan bidang kesehatan; dan
- 5) Dukungan bidang pekerjaan umum

Secara filosofis, daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengelola berbagai sektor yang dimilikinya, termasuk sektor keuangan. Arah keuangan setiap daerah akan ditentukan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan setempat sepanjang sesuai dengan koridor tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Hal ini mencakup penggunaan DAU yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah otonom yang sudah semestinya digunakan sesuai dengan kebutuhan dan prioritas pembangunan lokal, sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya, secara praktik, bentuk realisasi penyaluran DAU merujuk pada ketentuan UU HKPD dapat dicontohkan melalui Tahun Anggaran 2023 sebagai berikut:

Tabel 3. 6 Realisasi Penyaluran DAU Tahun Anggaran 2023

Jenis DAU	Pagu Alokasi	Realisasi Penyaluran	% Realisasi Penyaluran
DAU <i>Block Grant</i>	286,767,838,717,000	286,767,838,717,000	100%
DAU <i>Spesific Grant</i>	109,232,161,283,000	109,099,750,820,542	99.88%
Penggajian Formasi PPPK	25,741,997,004,000	25,741,997,004,000	100%
Dukungan Pendanaan Kelurahan	1,669,979,718,000	1,884,028,375,953	98.45%
Bidang Pendidikan	40,062,746,791,000	39,993,776,407,340	99.83%
Bidang Kesehatan	26,031,470,651,000	26,023,518,505,877	99.97%
Bidang Pekerjaan Umum	15,725,967,119,000	15,696,430,527,372	99.81%

Sumber : SERASI (Selasa Bicara Solusi) DJPK Episode 1, 05 Maret 2024.

Melalui tabel di atas dapat dikatakan jika pemanfaatan DAU berjalan secara maksimal. Adanya prinsip *block grant* dan *spesific grant* terhadap kebijakan DAU dalam UU HKPD sejalan dengan efektivitas pelayanan yang diberikan oleh daerah. Jika suatu daerah ingin menjadi lebih mandiri dalam mengatur dan mengelola keuangannya, maka harus dipastikan bahwa layanan publik yang disediakan bekerja dengan baik. Dengan cara ini, maka manfaat atas kemandirian fiskal yang diperoleh tidak hanya dinikmati oleh Pemerintah Daerah, tetapi juga dirasakan oleh setiap masyarakat. Sebab, dalam negara yang berdaulat, kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan

yang utama. Hal ini sejalan dengan amanat tujuan negara Indonesia yang tercantum di dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945.¹⁸⁶

B. Keterkaitan antara Pengaturan DAU dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 dengan amanat Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945

Konstitusi dapat dilakukan perubahan bilamana di dalam konstitusi tersebut memuat tentang ketentuan dan langkah-langkah perubahan konstitusi. Adapun perubahan konstitusi dapat dilakukan baik secara formal maupun non formal. Perubahan secara non formal dapat dilakukan melalui kekuatan-kekuatan yang sifatnya primer (*some primary force*), penafsiran yang dilakukan oleh pengadilan (*judicial interpretation*), dan kebiasaan (*usages and conventions*). C.F. Strong mengklasifikasikan bahwa perubahan konstitusi dapat dilakukan sebagai berikut:¹⁸⁷

- 1) melalui parlemen;
- 2) melalui referendum yang dilakukan oleh rakyat;
- 3) melalui pengusulan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat dan mendapatkan persetujuan dari negara bagian; dan
- 4) melalui lembaga khusus.

Secara praktik, pada masa reformasi bangsa Indonesia telah mencapai salah satu keberhasilannya, yaitu reformasi konstitusional (*constitutional reform*). Hal tersebut dilakukan karena UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan dianggap kurang memadai sebagai wadah harapan rakyat. Oleh karenanya, secara perlahan-lahan perubahan UUD 1945

¹⁸⁶ <https://anggaran.kemenkeu.go.id/api/Medias/2f431c95-d1ee-48be-910a-d3d5627fd8f2>, Diakses tanggal 27 Maret 2024.

¹⁸⁷ <https://uinsgd.ac.id/otonomi-daerah-pasca-amandemen-undang-undang-dasar-1945-antara-idealita-dan-realita/>, Diakses tanggal 17 April 2024;

dijadikan sebagai agenda Sidang MPR RI dari tahun 1999 hingga 2002.

Adapun perubahan konstitusi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:¹⁸⁸

- 1) perubahan konstitusi pertama dilakukan dalam Sidang Umum MPR RI Tahun 1999. Adapun arah perubahan meliputi pembatasan terhadap kekuasaan presiden dan menguatkan kedudukan DPR RI sebagai lembaga legislatif;
- 2) perubahan kedua dilakukan dalam Sidang Umum MPR RI Tahun 2000. Adapun arah perubahan melahirkan rumusan perubahan pasal terhadap aspek wilayah negara dan pembagian Pemerintahan Daerah, menyempurnakan perubahan pertama khususnya dalam aspek penguatan kedudukan DPR RI, dan ketentuan lainnya dalam bidang HAM.
- 3) perubahan ketiga dilakukan dalam Sidang Umum MPR RI Tahun 2001. Dalam sidang ini dilakukan perubahan atau penambahan rumusan pasal terkait pedoman landasan bernegara, lembaga negara dan relasi antarlembaga negara, dan ketentuan mengenai Pemilihan Umum.
- 4) Perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Umum MPR RI Tahun 2002. Adapun agenda sidang membahas ketentuan mengenai lembaga negara dan relasi antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, serta aturan peralihan dan aturan tambahan.

Menariknya, melalui Sidang Tahunan MPR RI pada tanggal 18 Agustus 2000 dilakukan perubahan dengan menambah dan/atau mengubah beberapa pasal dalam UUD 1945, di antaranya: Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 Ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C.¹⁸⁹

¹⁸⁸ <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11776>, Diakses tanggal 17 April 2024.

¹⁸⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah ...*, *Op.Cit.*, hlm. 17-18.

Secara teoritis, Pasal 18 (sebelum amandemen) sama sekali diganti baru. Semula rumusan Pasal 18 (sebelum amandemen) hanya terdiri dari 1 (satu) pasal kemudian setelah amandemen menjadi 3 (tiga) pasal. Terjadinya perubahan Pasal 18 menurut Bagir Manan dikarenakan Pemerintahan Daerah sudah selayaknya mendapat atensi atas pembaharuan UUD 1945 sebab otonomi daerah merupakan elemen penting dalam menyelenggarakan pemerintahan negara dan pedoman dalam pelaksanaan demokrasi guna merealisasikan kesejahteraan masyarakat. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, daerah otonom yang bebas dan mandiri mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri sehingga daerah merasa diberi ruang yang memadai.¹⁹⁰

Bagir Manan juga memaparkan jika selama ini politik otonomi justru mencerminkan sentralisasi pemerintahan. Adanya kesamaan pemberlakuan atas UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa mengakibatkan kepentingan daerah terlupakan. Daerah dianggap sebagai objek bukan sebagai subjek yang mengatur dan mengelola urusan rumah tangganya sendiri.¹⁹¹ Daerah tidak mempunyai ruang sehingga menyebabkan ketergantungan terhadap pusat. Hal ini diketahui melalui urusan rumah tangga daerah menjadi terbatas dan diawasi serta keuangan daerah yang mengikuti kehendak pusat. Kondisi demikian menyebabkan daerah putus harapan. Bukan hanya timbul

¹⁹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *Op.Cit.*, hlm. 3-4.

¹⁹¹ MPR RI, *Paduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI* (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016), hlm. 120.

desakan untuk pemberlakuan otonomi luas, hal ini berakibat beberapa daerah berkeinginan untuk melepaskan diri dari NKRI atau mengubah menjadi negara federal.¹⁹²

Pasal 18 (sebelum amandemen) dipandang terlalu sederhana dalam mengatur ketentuan otonomi daerah sehingga Bagir Manan menilai diperlukan usulan perubahan agar Pemerintahan Daerah mempunyai konstitusionalitas yang kuat, di antaranya:¹⁹³

- 1) pemberian otonomi luas kepada daerah;
- 2) daerah diberikan hak untuk mengatur dan mengelola sendiri urusan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan UUD dan tidak bertentangan dengan asas dan wewenang daerah;
- 3) daerah mempunyai hak untuk menerima setiap manfaat atas potensi dan kekayaan yang terdapat di daerahnya;
- 4) seluruh pemanfaatan kekayaan negara yang terdapat di daerah oleh pusat atau atas nama pusat wajib mengikuti ketentuan pembagian hasil antara pusat dan daerah;
- 5) penyusunan Pemerintahan Daerah dengan undang-undang yang di dalamnya terdapat satuan pemerintahan provinsi, kabupaten, kota, dan desa;
- 6) penyelenggaraan pemerintahan provinsi, kabupaten, kota, dan desa dilakukan oleh gubernur, bupati, wali kota, dan kepala desa yang dipilih langsung oleh rakyat;
- 7) pemberhentian gubernur, bupati, wali kota, dan kepala desa dilakukan dengan alasan melakukan perbuatan melawan hukum, berkelakuan tidak baik, melalaikan tugas, atau tidak cakap dengan persetujuan dua pertiga anggota DPRD;
- 8) pelaksanaan tugas dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 9) pengaturan ketentuan lebih lanjut diatur melalui undang-undang.

Berikut bentuk rumusan Pasal 18 UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen:

¹⁹² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, Loc.Cit.

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 5-6.

Tabel 3. 7 Perbandingan Pasal 18 Sesudah dan Sebelum Amandemen

<p align="center">Pasal 18 UUD 1945 (Sebelum Amandemen)</p>	<p align="center">Pasal 18 UUD NRI 1945 (Setelah Amandemen)</p>
<p>Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hal asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.</p>	<p align="center">Pasal 18</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang. (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah. (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintah Daerah diatur dalam undang-undang.

	<p style="text-align: center;">Pasal 18A</p> <p>(1) Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, 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 Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.</p>
	<p style="text-align: center;">Pasal 18B</p> <p>(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.</p> <p>(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.</p>

Berdasarkan uraian rumusan pasal di atas, dalam Pasal 18 (setelah amandemen) menurut Bagir Manan terdapat beberapa prinsip-prinsip otonomi daerah, di antaranya:¹⁹⁴

- 1) prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2));
- 2) prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5));
- 3) prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1));
- 4) prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2));
- 5) prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1));
- 6) prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)); dan
- 7) prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 18A ayat (2)).

Perubahan Pasal 18 bertujuan untuk menegaskan pembagian daerah yang mencakup daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Rumusan Pasal 18 ayat (1) memiliki hubungan dengan Pasal 25A tentang wilayah NKRI. Pernyataan “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) bukan sebuah kebetulan. Pernyataan tersebut menegaskan jika negara Indonesia adalah negara kesatuan yang kedaulatannya berada di tangan Pemerintah Pusat. Hal tersebut sesuai dengan kesepakatan untuk menjaga bentuk negara kesatuan. Sementara, pernyataan “terdiri atas” yang mempunyai makna federalisme di mana kedaulatan berada di tangan negara bagian.¹⁹⁵

Menariknya, dalam perubahan Pasal 18 (baru) UUD 1945 pengaturan hubungan wewenang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

¹⁹⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah ...*, *Loc.Cit.*

¹⁹⁵ MPR RI, *Paduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar ...*, *Op.Cit.*, hlm. 121-122.

terdapat dalam satu pasal, yakni Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2). Pasal 18A ayat (1) mempunyai hubungan dengan Pasal 4 ayat (1) dengan ketentuan bahwa daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengelola urusan rumah tangga daerahnya dengan berpedoman pada Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan.¹⁹⁶

Berbeda halnya dengan Pasal 18A ayat (1), Pasal 18A ayat (2) menegaskan dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpegang teguh pada prinsip keadilan dan keselarasan.¹⁹⁷ Pimpinan Komisi A MPR RI, Jakob Tobing (F-PDIP) dalam buku tujuh Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 memaparkan dengan memberikan pemahaman terhadap makna adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Adil dan selaras berdasarkan hukum harus mencakup konsep proporsionalitas, namun hal itu tidak berarti harus dibagi sama rata. Selaras mengacu pada harmonisasi yang proporsional. Penerapannya tidak dapat dilakukan satu kali untuk semua situasi, melainkan membutuhkan diskusi dan negosiasi yang berkelanjutan, dengan landasan hukum sebagai acuan utama.¹⁹⁸

Konsep adil dan selaras merupakan satu kesatuan dengan mekanisme hukum yang mengaturnya. Jakob Tobing (F-PDIP) kembali menegaskan jika adil tidak selalu berarti pembagian yang sama rata. Kadang

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 125.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 Buku Tujuh* (Jakarta Pusat : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010), hlm. 609.

kala terdapat situasi di mana proporsi yang lebih besar diberikan agar terasa adil, dan terkadang juga tidak perlu memberikan lebih banyak.¹⁹⁹

Pada dasarnya, Pasal 18A ayat (2) mempunyai hubungan dengan keuangan daerah. Melalui penjelasan umum UU Pemda, dikatakan daerah harus mencukupi aspek pelayanan dan kesejahteraan rakyatnya sehingga diperlukan sumber keuangan yang sesuai dengan kapasitas masing-masing setiap daerah dan seimbang dengan beban urusan yang diberikan kepada daerah. Dengan demikian, apabila mengacu pada cita-cita sebagaimana yang tertuang dalam alinea ke IV Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu memajukan kesejahteraan umum, maka anggaran yang diterima daerah sudah selayaknya mengedepankan aspek keadilan antardaerah sehingga dapat memaksimalkan pengeluaran dari anggaran tersebut, serta tidak mengesampingkan efektivitas dari pemanfaatan biaya yang ada. Oleh karena itu, Pasal 18A ayat (2) dapat dijadikan sebagai landasan konstitusional guna membantu memenuhi kebutuhan daerah.

Pemenuhan kebutuhan daerah tidak lepas dari bagaimana hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal tersebut merupakan kesatuan sistem yang bersifat vertikal sebagai akibat dari praktik otonomi daerah dalam rangka penyerahan sebagian wewenang Pemerintahan. Semakin banyak wewenang yang diberikan kepada daerah, maka semakin banyak pula biaya yang diperlukan oleh daerah untuk

¹⁹⁹ *Ibid.*

menyelenggarakan pemerintahannya.²⁰⁰ Oleh karena itu, untuk melaksanakan desentralisasi fiskal, diperlukan DAU guna membiayai kebutuhan daerah.

Pengaturan DAU saat ini diakomodir melalui UU HKPD. Pasal 1 Angka 71 UU HKPD memaparkan bahwa DAU merupakan bagian dari TKD yang dialokasikan dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan dan layanan publik antardaerah. Secara umum, pengaturan DAU diatur melalui Pasal 124 UU HKPD yang berbunyi:

Pasal 124

- (1) Pagu nasional DAU ditetapkan dengan mempertimbangkan:
 - a. kebutuhan pelayanan publik sebagai bagian dari pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. kemampuan keuangan negara;
 - c. pagu TKD secara keseluruhan; dan
 - d. target pembangunan nasional.
- (2) Proporsi pagu DAU antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempertimbangkan kebutuhan pendanaan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah antara provinsi dan kabupaten/kota;
- (3) Proporsi pagu DAU daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dibagi menjadi beberapa kelompok berdasarkan karakteristik tertentu.

Melalui penjelasan Pasal 124 ayat (3) UU HKPD, karakteristik tertentu sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 124 ayat (3) UU HKPD diartikan sebagai karakteristik kewilayahan, seperti letak geografis dan perekonomian daerah.

Secara teoritis, pengaturan formula pembagian DAU dalam UU HKPD dapat diuraikan melalui tabel di bawah ini:

²⁰⁰ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan ...*, Op.Cit., hlm. 84-85.

Tabel 3. 8 Formula Pengaturan DAU dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

DAU	=	Celah Fiskal (KbF-Potensi Pendapatan Daerah)
KbF	=	<i>unit cost</i> per layanan x target layanan x faktor penyesuaian
Potensi Pendapatan	=	Potensi PAD + Realisasi DBH

Sumber : Bahan Sosialisasi UU HKPD Kemenkeu RI, 2021.

Melalui tabel di atas, pengaturan alokasi DAU menggunakan celah fiskal yang penghitungannya melalui kebutuhan fiskal dikurangi pendapatan daerah. Adapun kebutuhan fiskal yang dituju dalam formula di atas merupakan pendanaan daerah yang digunakan menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah. Penghitungan kebutuhan fiskal dilakukan atas dasar 3 (tiga) variabel yaitu *unit cost*, target layanan, dan faktor penyesuaian. *Pertama*, variabel *unit cost* dihitung berdasarkan rata-rata tiga tahun belanja daerah untuk urusan Pemerintahan di bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, dan layanan umum dibagi dengan rata-rata tiga tahun target layanan pada urusan Pemerintahan yang bersangkutan.²⁰¹ *Kedua*, variabel target layanan, penghitungannya disesuaikan dengan urusan pemerintahan di bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, dan layanan umum.²⁰² Untuk bidang pendidikan menggunakan indikator jumlah siswa berdasarkan kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Untuk bidang pekerjaan umum menggunakan indikator panjang jalan sesuai

²⁰¹ Pasal 23 ayat (7) PP Nomor 37 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah.

²⁰² Pasal 23 ayat (3) PP Nomor 37 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah.

dengan kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sementara, untuk bidang kesehatan dan layanan umum menggunakan indikator jumlah penduduk.²⁰³ *Ketiga*, variabel faktor penyesuaian yang didasarkan penjumlahan luas wilayah, variabel karakteristik wilayah, indeks kemahalan konstruksi, kepadatan penduduk, dan indikator lainnya, dengan bobot tertentu.²⁰⁴ Sementara, untuk variabel karakteristik wilayah didasarkan atas karakteristik daerah kepulauan, pariwisata, konservasi hutan, pertanian, perikanan, dan/atau daerah lainnya.²⁰⁵

Pada prinsipnya, pengaturan DAU dalam UU HKPD pada wilayah provinsi dan kabupaten/kota digunakan untuk mencapai SPM. Melalui, pengaturan formula alokasi DAU dalam UU HKPD di atas bertujuan agar DAU yang diperoleh setiap daerah lebih mencerminkan bagaimana kebutuhan dan kapasitas riil setiap daerah. Dengan adanya SPM, maka Pemerintah Daerah diharapkan mampu untuk mendukung kesejahteraan masyarakat. Hal ini sesuai dengan rezim otonomi daerah yang memberikan wewenang seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sepanjang mematuhi tatanan hukum nasional dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat dalam mencapai SPM, maka daerah dapat melakukan perbaikan dalam aspek pelayanan, pemberdayaan,

²⁰³ Disampaikan oleh Aditya Nuryuslam dalam acara SERASI (Selasa Bicara Solusi) Episode 1 : *Pakai DAU SG-nya, Jangan Lupa Laporkan Penggunaannya* pada tanggal 05 Maret 2024 melalui <https://www.youtube.com/watch?v=Br2uExYOZww&t=3031s>.

²⁰⁴ Pasal 25 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah.

²⁰⁵ Pasal 25 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah.

dan partisipasi masyarakat. Selain itu, dengan adanya otonomi yang bersifat luas, daerah diharapkan mampu untuk mengembangkan kemampuan dan kapasitasnya dengan memperhatikan demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan, serta potensi keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.²⁰⁶ Oleh karenanya, pengaturan alokasi DAU dalam UU HKPD dibagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu DAU yang tidak ditentukan penggunaannya (*block grant*) dan DAU yang ditentukan penggunaannya (*specific grant*).²⁰⁷ Hal ini jelas berbeda dengan pengaturan DAU dalam UU Perimbangan yang hanya bersifat *block grant*.

Ketua Tim Reguler DAU, Aditya Nuryuslam menilai jika pengaturan DAU dalam UU HKPD mendapati sedikit perbaikan agar sektor-sektor krusial memperoleh prioritas pendanaan melalui *specific grant* dalam rangka mencapai SPM.²⁰⁸ Pasal 2 PMK Nomor 110 Tahun 2023 tentang Indikator Tingkat Kinerja Daerah dan Petunjuk Teknis Bagian DAU yang Ditentukan Penggunaannya memaparkan bahwa DAU yang bersifat *specific grant* terdiri dari:

- a. dukungan penggajian PPPK Daerah,
- b. dukungan pembangunan sarana dan prasarana, pemberdayaan masyarakat di Kelurahan;
- c. dukungan bidang pendidikan;
- d. dukungan bidang kesehatan; dan
- e. dukungan bidang pekerjaan umum.

²⁰⁶ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang SPM.

²⁰⁷ Pasal 130 UU HKPD.

²⁰⁸ Disampaikan oleh Aditya Nuryuslam dalam acara SERASI (Selasa Bicara Solusi) Episode 1 : *Pakai DAU SG-nya, Jangan Lupa Laporan Penggunaannya* pada tanggal 05 Maret 2024 melalui <https://www.youtube.com/watch?v=Br2uExYOZww&t=3031s>.

Sekretariat Jenderal Kemenkeu RI, Puji Prasetyo menilai jika kebijakan baru dalam DAU berupa *specific grant* merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat dalam rangka melaksanakan pengawasan terhadap penggunaan DAU oleh Pemerintah Daerah. Hal ini bertujuan agar DAU digunakan semaksimal mungkin untuk memenuhi SPM berdasarkan capaian kinerja layanan daerah.²⁰⁹ Di samping itu, adanya pengawasan oleh Pemerintah Pusat merupakan salah satu langkah untuk menghindari penggunaan DAU oleh Pemerintah Daerah di luar pedoman keuangan daerah yang sudah ditetapkan.²¹⁰

Aditya Nuryuslam kembali menegaskan jika pembagian alokasi DAU baik *block grant* maupun *specific grant* dilakukan dalam rangka mendukung pencapaian SPM. Untuk daerah dengan kinerja baik, maka akan memperoleh bagian *block grant* lebih besar, sementara untuk daerah yang kinerjanya kurang, maka akan memperoleh *specific grant* lebih besar. Penghitungan alokasi antara *block grant* dan *specific grant* kepada daerah dapat dilakukan berdasarkan capaian kinerja layanan beberapa tahun ke belakang (*swing performance*).²¹¹

²⁰⁹<https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/specific-grant-reformasi-kebijakan-pemberian-dana-alokasi-umum-kepada-daerah-otonom-provinsi-kabupaten-kota>, diakses tanggal 24 April 2024.

²¹⁰ <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-singkawang/baca-artikel/13960/Pengawasan-Kuangan-Negara-Agar-Terhindar-dari-Penyimpangan.html#:~:text=Tujuan%20Utama%20Pengawasan%20yang%20Sudah%20Ditetapkan&text=Pengawasan%20sangat%20diperlukan%20dalam%20pengelolaan,orang%20yang%20tergiur%20untuk%20memilikinya>, diakses tanggal 24 April 2024.

²¹¹ Disampaikan oleh Aditya Nuryuslam dalam acara SERASI (Selasa Bicara Solusi) Episode 1 : *Pakai DAU SG-nya, Jangan Lupa Laporkan Penggunaannya* pada tanggal 05 Maret 2024 melalui <https://www.youtube.com/watch?v=Br2uExYOZww&t=3031s>.

Alokasi DAU *specific grant* dihitung menggunakan indikator yang mencerminkan tingkat kinerja daerah pada setiap urusan Pemerintahan Daerah. Adapun indikator yang dimaksud merupakan indeks komposit dari beberapa kinerja setiap bidang. Melalui Pasal 3 ayat (5) PMK Nomor 212/PMK.07/2022, maka indeks komposit setiap bidang meliputi:

- 1) bidang pendidikan, yang dihitung berdasarkan indikator:
 - a) rata-rata lama sekolah;
 - b) angka partisipasi murni;
 - c) tingkat penyelesaian sekolah;
 - d) persentase guru layak;
 - e) rasio kelas layak; dan
 - f) peta mutu pendidikan.
- 2) bidang kesehatan, yang dihitung berdasarkan indikator:
 - a) usia harapan hidup;
 - b) persalinan ditolong tenaga kesehatan di fasilitas kesehatan;
 - c) persentase bayi, balita yang mendapat imunisasi dasar lengkap; dan
 - d) balita dengan gizi normal; dan
- 3) bidang pekerjaan umum, yang dihitung berdasarkan indikator:
 - a) persentase keluarga dengan akses terhadap air minum layak;
 - b) persentase keluarga dengan akses terhadap sanitasi layak;
 - c) kondisi jalan mantap;
 - d) rasio elektrifikasi; dan
 - e) kualitas sinyal telepon dan sinyal internet.

Melalui rumusan pasal di atas, apabila Pemerintah Daerah mampu untuk memenuhi indikator pelayanan publik pada bidang di atas, maka dapat dikatakan tingkat kinerja daerah baik sehingga memberikan implikasi terhadap alokasi DAU yang diberikan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan amanat UU HKPD, untuk terus meningkatkan SPM dari daerah yang bersangkutan. Target SPM akan tercapai apabila Pemerintah Daerah memiliki tingkat pelayanan publik yang baik. Oleh karenanya, semakin meningkatnya kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah

Daerah, maka DAU *specific grant* yang diperoleh setiap daerah akan berkurang apabila daerah tersebut sudah mencapai SPM.²¹² Sehingga, target daerah akan beralih untuk meningkatkan pembangunan layanan infrastruktur publik dan layanan Pemerintah Daerah lainnya yang dapat meningkatkan SPM. Hal tersebut terjadi karena DAU yang diperoleh setiap daerah akan bersifat *block grant*. Kondisi demikian akan menciptakan kondisi yang kompetitif di antara Pemerintah Daerah satu dengan yang lainnya karena setiap daerah akan berlomba-lomba untuk meningkatkan pelayanan publik mereka, dan mencapai SPM untuk mendapatkan alokasi DAU mayoritas yang bersifat *block grant*. Hal tersebut juga merupakan cermin dari asas keadilan dan keselarasan sesuai dengan amanat Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 sebab DAU yang diberikan kepada setiap daerah merupakan cerminan dari kondisi dan kemampuan daerah tersebut sehingga dapat meningkatkan efektivitas pengembangan pelayanan publik sesuai dengan kapasitas Pemerintah Daerah yang ditujukan.

²¹² Disampaikan dalam acara SERASI (Selasa Bicara Solusi) Episode 1 : *Pakai DAU SG-nya, Jangan Lupa Laporkan Penggunaannya* pada tanggal 05 Maret 2024 melalui <https://www.youtube.com/watch?v=Br2uExYOZww&t=3031s>.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan deskripsi dan analisis yang telah di uraian di atas, maka penelitian ini memberikan 2 (dua) kesimpulan sebagai berikut:

1. Sebelum berlakunya UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pengaturan DAU diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Adapun politik hukum perubahan pengaturan DAU dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mencerminkan produk hukum yang responsif. Hal tersebut dapat diketahui melalui 3 (tiga) landasan, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.
2. Pengaturan DAU dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah belum dapat mengatasi ketimpangan fiskal. Oleh karena itu, dengan diterbitkannya UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan ruang perlindungan terhadap kesejahteraan daerah baik dalam penerimaan maupun pemanfaatan DAU dengan menerapkan

sistem *block grant* dan *specific grant* sehingga menciptakan keadilan dan keselarasan perolehan DAU antardaerah

B. Saran

Adapun saran yang penulis hendak sampaikan dalam penelitian ini antara lain:

1. Kepada Pemerintah untuk melakukan pengawasan lebih mendalam terhadap pengaturan alokasi pembagian DAU. Hal ini dikarenakan sebelum berlakunya UU HKPD, DAU yang seharusnya digunakan untuk memenuhi kebutuhan daerah justru alokasi lebih besarnya digunakan untuk belanja pegawai. Pemerintah juga melakukan pengkajian dan pemetaan lebih rinci terhadap karakteristik setiap daerah sehingga DAU yang diberikan kepada daerah ke depannya sesuai dengan kapasitas masing-masing daerah sehingga mencerminkan aspek keadilan dan keselarasan.
2. Kepada Pemerintah Daerah, dalam melakukan pemanfaatan DAU, hendaknya sesuai dengan amanat Pasal 18A ayat (2), UU HKPD, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku agar tidak terjadi ketimpangan fiskal dengan mempertimbangkan kapasitas daerahnya masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anggriani, Jum. *Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah*. Jakarta : Utama, 2011. *e-book*.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang- Undang*. Depok : PT Raja Grafindo Persada. 2017.
- Az, Lukman Santoso. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2015.
- Busrizalti. *Hukum Pemda : Otonomi Daerah dan Implikasinya*. Yogyakarta : Total Media. 2013.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar - Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2008. *e-book*.
- Chalid, Pheni. *Keuangan Daerah, Investasi dan Desentralisasi (Tantangan dan Hambatan)*. Jakarta : Kemitraan, 2005.
- Elsye, Rosmery. *Desentralisasi Fiskal*. Bandung : ALQAPRINT JATINANGOR, 2013.
- Fiskal, Badan Kebijakan. *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia*. Jakarta : USAID EGSA, 2021, *e-book*.
- Hamid, Edi Suandi. *Formula Alternatif DAU: Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal dalam Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta : UII Press, 2005.
- Hamzah, Muhammad Zilal dan Eleonora Sofilda. *Desentralisasi Fiskal (Sekarang dan Masa Depan)*. Sleman : Phoenix Publisher, 2021, *e-book*.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung : Nusa Media, 2017.
- _____. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*. Bandung : Nusa Media, 2014.
- Isharyanto. *Politik Hukum*. Surakarta : CV KEKATA GROUP, 2016, *e-book*.
- Ishaq. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi Tesis serta Disertasi*. Bandung : ALFABETA, 2020.
- Ismatullah, Deddy dan Enung Nurjanah. *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2018.

- Karianga, Hendra. *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta : KENCANA, 2013.
- Kusriyah, Sri. *Politik Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Semarang : UNISSULA PRESS, 2019.
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali. *Politik Hukum*. Jakarta Timur : Sinar Grafika, 2014.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta : IndHill Co, 1992.
- _____. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta : Sinar Harapan, 1994.
- _____. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Pusat Studi Hukum FH UII, 2005.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta : KENCANA, 2017.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta : LP3ES Indonesia, 1998.
- _____. *Politik Hukum di Indonesia*. Depok : PT Raja Grafindo Persada, 2018.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram : Mataram University Press, 2020.
- RI, MPR RI. *Paduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI*. Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016.
- _____. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 2000 Buku Tujuh*. Jakarta Pusat : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010.
- Rishan, Idul. *Hukum dan Politik Ketatanegaraan*. Yogyakarta : FH UII Press, 2020.
- Santoso, Bambang. *Politik Hukum*. Tangerang Selatan : UNPAM PRESS, 2021.
- Saragih, Juli Panglima. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 2003.
- Sidik, Machfud dkk. *Dana Alokasi Umum (Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah)*. Jakarta : Kompas, 2002.
- Soekanto, Soerjonono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. Depok: Rajawali Pers, 2022.

Syaukani, Imam dan A. Ahsin Tohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Depok : PT Raja Grafindo Persada, 2018.

Wasistiono, Sadu dkk. *Memahami Asas Tugas Pembantuan (Melalui Pandangan Teoritik, Legalistik, dan Implementatif)*. Bandung : CV. FOKUSMEDIA, 2006.

Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum Konsep dan Metode*. Jawa Timur : Setara Press, 2013.

Yani, Ahmad. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2008.

Jurnal

Anita. "Politik Hukum dalam Penegakan Hukum di Indonesia." *Dharmasisya Jurnal Program Magister FH UI* 2, no. 1 (Maret 2022) : 327. <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1189&context=dharmasisya>

Arbani, Tri Suhendra Arbani. "Kebijakan Pemerintah Terhadap Pengalokasian Dana Alokasi Umum dan Ketergantungan Pemerintah Daerah." *Jurnal Al-Adl* 13, no. 1 (Januari 2020) : 97-98. <https://ejournal.iainkendari.ac.id/index.php/al-adl/article/view/1679/pdf>.

Aritonang, Dinoroy Marganda. "Perkembangan Pengaturan Format Dekonsentrasi di Indonesia (The Evolution of Deconcentration Form Arrangements in Indonesia)," *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 2 (Juni 2017) : 201. <https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/124/0>

Christia, Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso. "Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia." *Jurnal Law Reform* 15, no. 1 (2019) : 157. <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/lawreform/article/view/23360/pdf>.

Edward. "Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widayapraja* XLII, no. 1 (2016) : 1. <https://ejournal.ipdn.ac.id/JIPWP/article/download/137/91>

- Endah, Kiki. "Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 2, no. 2 (Mei 2016) : 799, <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/view/2697/2319>.
- Fauzi, Elfian dan Nabila Alif Radika Shandy, "Hak Atas Privasi dan Politik Hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi," *Jurnal Lex Renaissance* 7, no. 3 (Juli 2022) : 456, <https://journal.uui.ac.id/Lex-Renaissance/article/view/26549>.
- Hasan, Yummil. "Kemampuan Keuangan Daerah Pada Otonomi Daerah." *Jurnal Ilmiah Dakwah dan Komunikasi* 4, no. 8 (Oktober 2013) : 102. <https://ejournal.uinib.ac.id/jurnal/index.php/almunir/article/download/746/618>.
- Hastuti, Proborini Hastuti. "Desentralisasi Fiskal dan Stabilitas Politik dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia." *Jurnal BPPK Simposium Nasional Keuangan Negara* 1, no. 1 (2018) : 788. <https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/snkn/article/view/293/147>.
- Ndraha, Ayler Beniah Ndraha dan Dedy Pribadi Uang. "Strategi Pengalokasian Dana Alokasi Umum dalam Urusan Otonomi Daerah di Kabupaten Nganjuk Provinsi Jawa Timur." *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Publik* 5, no. 2 (Desember 2018) : 129. <https://ejournal.ipdn.ac.id/JEKP/article/view/418/246>.
- Ningsih, Kartika Shara dkk. "Desentralisasi Fiskal dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia." *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)* 7, no. 3 (Juli 2023) : 2612. <https://ejournal.mandalanursa.org/index.php/JISIP/issue/view/135/showTo>
[c](#).
- Mahanani, Anajeng Esri Edhi. "Urgensi Desentralisasi Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dalam Menjamin Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Universitas Sebelas Maret* 1, no. 2, (Mei-Agustus 2017) : 26. <https://jurnal.uns.ac.id/respublica/article/view/46732/29318>.
- Mahfuz, Abdul Latif. "Faktor yang Mempengaruhi Politik Hukum dalam Suatu Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 1,

- no. 1 (Desember 2019) : 50, <https://jurnal.um-palembang.ac.id/KHDK/article/view/2442/1845>.
- Moonti, Roy Marthen. “Hakikat Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia.” *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 2, no. 2 (November 2017) : 26. <https://jurnal.fh.umi.ac.id/index.php/ishlah/article/view/9/7>.
- Mulyanti, Dewi. “Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah Melalui Judicial Review dan Executive Review.” *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 5, no. 1, (Maret 2017) : 8. <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/galuhjustisi/article/view/238>.
- Pitono, Andi. “Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.” *Jurnal Kebijakan Publik* 3, no. 1 (Maret 2012) : 15-16. <http://bit.ly/42khU5e>
- Pulungan, Dedi *dkk.* “Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.” *Jurnal Lex Specialis* 2, no. 2 (Desember 2021) : 295-296. <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/jlsp/article/view/17390/9007>
- Said Alauddin, Abdul Rauf. “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat – Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas – Luasnya Menurut UUD 1945.” *Jurnal Ilmu Hukum* 9, no 4 (Oktober-Desember 2015) : 587. <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/613>.
- Yusdianto. “Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.” *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 3 (2015) : 496. <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/9466/4256>.
- Yuswanto. “Kedudukan Dana Alokasi Umum (DAU) dalam Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Otonomi.” *Fiat Justisia Ilmu Hukum* 1, no. 1 (Januari-April 2007): 74. <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/527/472>.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 212/pmk.07/2022 tentang Indikator Tingkat Kinerja Daerah dan Ketentuan Umum Bagian Dana Alokasi Umum yang Ditentukan Penggunaannya Tahun Anggaran 2023.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 110 Tahun 2023 tentang Indikator Tingkat Kinerja Daerah dan Petunjuk Teknis Bagian Dana Alokasi Umum yang Ditentukan Penggunaannya.

Dokumen Pemerintah

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD). *Dana Transfer ke Daerah dalam RUU HKPD: Policy Paper dan Daftar Inventarisasi Masalah*. November 2021.

Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Data Elektronik

Administrator, *Pelaksanaan Otonomi Daerah*, terdapat dalam <https://cimahikota.go.id/index.php/artikel/detail/1152-pelaksanaan-otonomi-daerah>, Diakses tanggal 30 Desember 2022.

Arisandi, Dita Dwi dan Lilik Pudjiastuti. *Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Bidang Perizinan*, terdapat dalam <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/bitstream/handle/11617/9410/2.%20Dita%20Dwi%20Arisandi%20dan%20Lilik%20Pudjiastuti.pdf?sequence=1#:~:text=Dalam%20hubungan%20antara%20pemerintah%20pusat,diatur%20dalam%20peraturan%20perundang%2Dundangan>. Diakses tanggal 20 Mei 2023.

Bappenas. *Laporan Kajian Levelling Standar Pelayanan Minimal (SPM)*, terdapat dalam

https://sikompak.bappenas.go.id/pembelajaran/view/56/id/other_doc/Laporan%20Kajian%20Leveling%20Standar%20Pelayanan%20Minimal/download.pdf, Diakses tanggal 01 September 2023.

Zubarita, Fatma Reza. *Politik Hukum Perubahan Pengaturan Jenis Retribusi Perizinan Tertentu Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, terdapat dalam <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/42804>, Diakses tanggal 20 Juni 2023.

<https://anggaran.kemenkeu.go.id/api/Medias/2f431c95-d1ee-48be-910a-d3d5627fd8f2>, Diakses tanggal 27 Maret 2024.

<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-singkawang/baca-artikel/13960/Pengawasan-Keuangan-Negara-Agar-Terhindar-dari-Penyimpangan.html#:~:text=Tujuan%20Utama%20Pengawasan%20yang%20Sudah%20Ditetapkan&text=Pengawasan%20sangat%20diperlukan%20dalam%20pengelolaan,orang%20yang%20tergiur%20untuk%20memiliki%20kinya.>, Diakses tanggal 24 April 2024.

<https://djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apa-saja-jenis-jenis-dana-perimbangan>, Diakses tanggal 23 Maret 2024.

<https://djp.kemenkeu.go.id/kppn/lubuksikaping/id/data-publikasi/artikel/3185-undang-undang-hkpd-tahun-2022.html#:~:text=Undang%20Undang%20Nomor%201%20Tahun,kesejahteraan%20masyarakat%20di%20seluruh%20Negara>, Diakses tanggal 25 Maret 2024.

<https://bapenda.inhukab.go.id/web/detailberita/189>, Diakses tanggal 23 Maret 2024.

<https://kamushukum.web.id/?s=daerah> , Diakses tanggal 15 Desember 2023.

<https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/specific-grant-reformasi-kebijakan-pemberian-dana-alokasi-umum-kepada-daerah-otonom-provinsi-kabupaten-kota>, Diakses tanggal 24 April 2024.

- <https://thelawdictionary.org/?s=autonomy>, Diakses tanggal 17 Mei 2023.
- <https://uinsgd.ac.id/otonomi-daerah-pasca-amandemen-undang-undang-dasar-1945-antara-idealita-dan-realita/>, Diakses tanggal 17 April 2024.
- <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11776>, Diakses tanggal 17 April 2024.
- <https://www.youtube.com/watch?v=Br2uExYOZww&t=3031s>, Diakses tanggal 05 Maret 2024.
- Prasetyo, Puji. *Specific Grant : Reformasi Kebijakan Pemberian Dana Alokasi Umum Kepada Daerah Otonomi Provinsi/Kabupaten/Kota*, terdapat dalam <https://opini.kemenkeu.go.id/article/read/specific-grant-reformasi-kebijakan-pemberian-dana-alokasi-umum-kepada-daerah-otonom-provinsikabupatenkota>, Diakses tanggal 01 September 2023.
- Redaksi Kanpus DJpb. *Reformasi Penyaluran Dana Alokasi Umum 2023 untuk Meningkatkan Kemandirian Fiskal dan Pelayanan Publik Daerah*, terdapat dalam <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/tanjungpinang/id/data-publikasi/artikel/3015-reformasi-penyaluran-dana-alokasi-umum-2023-untuk-meningkatkan-kemandirian-fiskal-dan-pelayanan-publik-di-daerah.html>, Diakses tanggal 02 Januari 2023.
- Suparto. *Otonomi Daerah di Indonesia : Pengertian Konsep Tujuan Prinsip dan Urgensinya*, terdapat dalam <https://repository.uir.ac.id/841/1/%2819%29%20PROSIDING%20SEMNAS%20UMRAH%20%28OTDA%202017%29%20.pdf>, Diakses tanggal 17 Mei 2023.
- Tim Kementerian Keuangan RI, *Dana Alokasi Umum*, terdapat dalam <https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2016/01/DAU.pdf>, Diakses tanggal 01 September 2023.