



**KAJIAN AKADEMIK**  
**PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 33 TAHUN 2004**  
**TENTANG PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN**  
**PEMERINTAHAN DAERAH**

**A. PENDAHULUAN**

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), pada Pasal 18A memuat ketentuan mengenai pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota dalam menjalankan otonomi yang menjadi kewenangannya. Penyelenggaraan otonomi daerah tersebut menciptakan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (Pemda), termasuk di antaranya hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan Pemda, serta antar Pemda. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah seperti penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah yang juga diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara pemerintah dan Pemda, yang kesemuanya harus diatur dalam satu pengaturan yang komprehensif agar Pemda otonom dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan didasarkan pada prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas terhadap urusan yang diserahkan dari pemerintah pusat. Pembentukan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU Perimbangan Keuangan) dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemda tersebut.
2. Kondisi ketergantungan Pemda terhadap dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) tersebut diperparah dengan efektivitas TKDD di daerah yang belum optimal. Kondisi ketergantungan Pemda terhadap TKDD ditandai dengan proporsi TKDD dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang terus meningkat setiap tahunnya, terutama untuk porsi 3 (tiga) komponen utama dana transfer, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Transfer Khusus. Sesuai data Direktorat Pembangunan Daerah Kementerian PPN/Bappenas bahwa dalam periode tahun 2013-2018 rasio TKDD terhadap struktur pendapatan APBD mencapai lebih dari 60% (enam puluh persen) dengan rincian ketergantungan pemerintah provinsi rata-rata mencapai 70% (tujuh puluh persen) dan pemerintah kabupaten/kota mencapai 50% (lima puluh persen). Keadaan ini disebabkan peningkatan alokasi TKDD dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

berbanding terbalik dengan semakin rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah.

3. Meskipun porsi PAD sebesar 20% (dua puluh persen) dari total pendapatan daerah secara nasional mengalami kecenderungan meningkat setiap tahun namun karena porsinya yang sangat kecil jika dibandingkan dengan total Pendapatan Daerah maka hal tersebut belum mampu menyeimbangkan pendapatan daerah terhadap TKDD. Begitu juga dengan rasio Pendapatan Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) 2014-2017 provinsi dan kabupaten yang juga cenderung menurun, menunjukkan Pendapatan Daerah masih bergantung pada TKDD.
4. Dengan adanya permasalahan tersebut, maka capaian pelayanan dasar di daerah belum optimal sehingga menyebabkan Pemda belum mampu meningkatkan perekonomian daerah serta menurunkan kesenjangan antar wilayah. Berdasarkan data Direktorat Pembangunan Daerah Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) diketahui TKDD DAU mencapai rata-rata 49% (empat puluh sembilan persen) namun pengalokasian DAU oleh daerah lebih banyak digunakan untuk belanja pegawai sehingga dana tersebut tidak optimal dalam memberikan dampak layanan kepada masyarakat. Sedangkan untuk belanja modal, daerah cenderung lebih banyak bergantung pada Dana Transfer Khusus Fisik yang proporsinya cukup kecil dalam TKDD yaitu sebesar 8% (delapan persen). Sementara itu pengaturan pajak sebagai DBH dalam UU Perimbangan Keuangan tidak harmoni dengan ketentuan DBH pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Persoalan ini tentunya perlu dikaji lebih lanjut mengingat dalam pelaksanaannya UU Perimbangan Keuangan akan selalu beririsan dengan implementasi UU Pemda.
5. Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 salah satu fungsi konstitusional DPR RI ialah fungsi pengawasan. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI lebih lanjut diatur dalam Pasal 69 ayat (1) jo. Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 5 ayat (3) Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang menyatakan bahwa salah satu fungsi pengawasan DPR RI dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Dalam rangka mendukung fungsi pengawasan DPR RI tersebut, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI sebagai bagian dari sistem pendukung (*supporting system*) DPR RI telah melakukan kegiatan pengumpulan data dan informasi pelaksanaan UU Perimbangan Keuangan di 4 (empat) daerah yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan Provinsi Bali.

6. Metode pemantauan pelaksanaan UU Perimbangan Keuangan dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Proses pengumpulan data dan informasi dilakukan pendalaman melalui dengar pendapat (*public hearing*) melalui *video conference* dengan mengundang kementerian/lembaga yang terkait, akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat baik pada tingkat pusat maupun di daerah khususnya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan Provinsi Bali. Data dan informasi yang diperoleh tersebut selanjutnya dilakukan penyusunan analisis dan evaluasi untuk memberikan masukan kepada DPR RI dalam menjalankan fungsi pengawasan.

## **B. HASIL PEMANTAUAN**

### **1. ASPEK SUBSTANSI HUKUM**

#### **a. Tahapan Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pasal 66 ayat (1) UU Perimbangan Keuangan beserta penjelasannya belum implementatif, karena masih terdapat disharmoni tahapan pengelolaan keuangan terhadap materi yang sama dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Sehingga, Pasal 66 ayat (1) UU Perimbangan Keuangan tidak memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur Pasal 5 UU PPP, khususnya asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan dan asas kejelasan rumusan.

#### **b. Kontribusi DBH Pada Penanganan Dampak Kegiatan Pertambangan**

Pasal 14 huruf g UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU PPP yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas kejelasan rumusan. Oleh karena itu, skema dan persentase DBH UU Perimbangan Keuangan yang berasal dari sumber daya alam khususnya sektor Minerba sesuai dengan penetapan dasar perhitungan dan daerah penghasil sudah tidak relevan, seharusnya skema persentase mempertimbangkan dampak kegiatan pertambangan masing-masing daerah.

#### **c. CHT sebagai Salah Satu Sumber DBH**

Pasal 11 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan yang mengatur mengenai DBH yang bersumber dari pajak tidak memuat ketentuan mengenai DBH CHT, sehingga terdapat disharmoni ketentuan mengenai DBH yang bersumber dari penerimaan negara/pajak dalam UU Perimbangan Keuangan dan UU Cukai. Ketentuan tersebut juga dapat menimbulkan multitafsir pada pelaksanaannya, mengingat dengan berkembangnya waktu pada saat ini telah banyak sumber penerimaan negara yang salah satunya adalah CHT yang merupakan salah satu penerimaan negara/pajak yang terbesar yang dapat digunakan untuk mendanai kegiatan seperti yang telah dijelaskan dalam ketentuan Pasal 66A ayat

(1) UU Cukai tersebut. Ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU PPP yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas kejelasan rumusan.

**d. Jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 11 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan, PBB dan BPHTB masuk dalam DBH yang merupakan bagian dari Dana Perimbangan. Terkait pengaturan PBB dan BPHTB dalam UU Perimbangan Keuangan dan UU PDRD, terdapat ketentuan mengenai klasifikasi pendapatan daerah dari PBB dan BPHTB yang diatur berbeda dalam UU Perimbangan Keuangan dan UU PDRD. Dalam UU Perimbangan Keuangan diatur bahwa PBB dan BPHTB termasuk dalam Dana Perimbangan yang merupakan transfer dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dan merujuk pada UU PDRD pengaturan mengenai PBB dan BPHTB termasuk dalam Pajak Daerah yang merupakan sumber PAD. Dengan demikian terdapat disharmoni pengaturan mengenai PBB dan BPHTB yang berpotensi menimbulkan perbedaan pemahaman pada penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya pemerintah Kabupaten/Kota. Maka ketentuan mengenai jenis pajak dalam Pasal 11 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU PPP yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas dapat dilaksanakan dan asas ketertiban dan kepastian hukum.

**e. Perbedaan Nomenklatur Perimbangan Keuangan dalam APBN**

Perbedaan ketentuan mengenai jenis Dana Perimbangan yang diatur dalam UU Perimbangan Keuangan dan UU APBN Tahun 2020, yaitu dalam UU Perimbangan Keuangan disebutkan bahwa Dana Perimbangan terdiri atas DBH, DAU dan DAK. Sedangkan dalam UU APBN Tahun 2020, Dana Perimbangan terdiri atas dana transfer umum dan dana transfer khusus. DBH sendiri merupakan bagian dari dana transfer umum bersamaan dengan DAU dalam UU APBN. Selanjutnya UU APBN Tahun 2020 juga menyatakan bahwa DAK merupakan bagian dari dana transfer khusus yang terbagi menjadi 2 (dua) yaitu DAK fisik dan DAK nonfisik. Sehingga ketentuan Pasal 10 dan Pasal 40 UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU PPP yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas dapat dilaksanakan dan asas kejelasan rumusan.

**f. Efektivitas Pengalokasian DAU**

Diketahui bahwa belanja pegawai merupakan komponen belanja terbesar dalam APBD, yaitu dengan presentase sebesar 36,9% pada Tahun Anggaran 2017 dan 35,6%

pada Tahun Anggaran 2018. Fakta tersebut menjadi tidak sesuai dengan tujuan DAU dalam kerangka Desentralisasi fiskal yaitu untuk mengurangi kesenjangan fiskal. Agar pelaksanaan DAU dapat lebih optimal, maka pembaharuan DAU perlu dilakukan, antara lain dengan mengaitkan belanja pegawai dengan kinerja. Ketentuan mengenai DAU belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU PPP yang mengatur mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas dapat dilaksanakan. Efektivitas DAU belum tercapai karena formula perhitungan tidak relevan dan realisasi DAU tidak tepat sasaran sehingga belum dapat mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah dan antar-Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan.

**g. Efektivitas Pengaturan Pinjaman Daerah**

Terkait pinjaman daerah terdiri atas permasalahan mengenai sukuk daerah, mengenai obligasi daerah dan belum adanya pengaturan teknis mengenai pinjaman daerah yang berasal dari daerah lain. UU Perimbangan Keuangan belum mengakomodir pengaturan mengenai sukuk daerah yang telah ada dalam UU Pemda setelah diubah pengaturannya melalui UU Ciptaker. Sehingga perubahan ketentuan Pasal 51 ayat (3), Pasal 55, Pasal 57, Pasal 58, Pasal 59, Pasal 60, Pasal 61, Pasal 62, Pasal 63, Pasal 64 dan Pasal 65 UU Perimbangan Keuangan dengan penambahan frasa “dan/atau sukuk Daerah” setelah frasa “obligasi daerah” harus dilakukan. Kebutuhan perubahan ini dalam rangka sinkronisasi pengaturan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia untuk dapat memenuhi hak konstitusional setiap orang atas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan asas ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian dan keselarasan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU Pembentukan peraturan perundang-undangan. Penambahan frasa “dan/atau sukuk Daerah” tersebut tentunya juga akan berdampak pada perubahan Pasal 1 UU Perimbangan Keuangan berupa penambahan ketentuan dengan disisipkannya definisi mengenai sukuk Daerah. Tidak hanya itu, Peraturan Pemerintah yang telah diterbitkan dalam rangka mengatur lebih lanjut mengenai pinjaman daerah juga harus diperbarui dengan menambahkan pengaturan mengenai sukuk daerah.

Dalam hal penerbitan obligasi daerah dalam UU Perimbangan Keuangan perlu dilakukan perubahan mekanisme untuk disesuaikan dengan ketentuan Pasal 300 UU Pemda yang telah diubah melalui UU Ciptaker.

Selain itu, terkait dengan pinjaman daerah dapat bersumber dari pemerintah daerah lain, dalam UU Perimbangan keuangan dan PP Pinjaman Daerah tidak terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai sumber pinjaman tersebut, sehingga sejauh ini belum

pernah ada pemerintah daerah yang memberikan pinjaman kepada pemerintah daerah lain.

**h. Dampak Perbedaan Definisi Dekonsentrasi**

Terdapat potensi disharmoni pelaksanaan pengalokasian dana berdasarkan prinsip Dekonsentrasi sebagaimana yang diatur di dalam ketentuan Pasal 1 angka 26 UU Perimbangan Keuangan dengan Pasal 1 angka 9 UU Pemda. Hal ini disebabkan oleh perbedaan definisi dekonsentrasi antara kedua undang-undang tersebut. Tujuan penyelenggaraan prinsip Dekonsentrasi tidak dapat terlaksana apabila Dana Dekonsentrasi didefinisikan sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 1 angka 26 UU Perimbangan Keuangan yang membatasi pengalokasian Dana Dekonsentrasi tidak sampai kepada instansi vertikal baik Pusat maupun di daerah sebagaimana diatur oleh UU Pemda. Pasal 1 angka 9 dan Pasal 1 angka 26 UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU PPP yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas kejelasan rumusan dan asas dapat dilaksanakan.

**i. Lingkup Pendapatan Daerah**

Pasal 285 UU Pemda mengklasifikasikan Pendapatan Daerah terdiri atas PAD, Pendapatan Transfer dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Dana Perimbangan sendiri masuk di dalam pengklasifikasian Pendapatan Transfer yang disertai dengan Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan dan Dana Desa. Merujuk pada ketentuan di dalam UU Perimbangan Keuangan dan UU Pemda, terdapat perbedaan mengenai pengklasifikasian atas Pendapatan Daerah dimana Pasal 10 UU Perimbangan Keuangan secara eksplisit mengatur bahwa Pendapatan Daerah khususnya Dana Perimbangan hanya sebatas DBH, DAU dan DAK. Selain itu, diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur adanya Dana Desa dan mekanisme keuangan desa yang juga memiliki kaitan dengan keuangan dan kewenangan daerah pengaturan dalam UU Perimbangan Keuangan perlu menyesuaikan dengan pengaturan dalam UU tersebut.

**j. Penerimaan Daerah dari Sektor Perikanan**

Berdasarkan Pasal 289 ayat (4) UU Pemda, penerimaan yang bersumber dari perikanan sudah tidak tercakup di dalam DBH SDA namun dalam Pasal 11 ayat (3) UU Perimbangan Keuangan perikanan masih menjadi bagian dari DBH SDA. Sehingga, Pasal 11 ayat (3) UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU

PPP yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas dapat dilaksanakan.

**k. Perbedaan Formulasi Penghitungan DAU**

Terdapat perbedaan formulasi penghitungan pengalokasian DAU antara pengaturan dalam Pasal 27 UU Perimbangan Keuangan dan Pasal 29 UU Pemda. Ketentuan Pasal 27 UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU PPP yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas dapat dilaksanakan dan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

**l. Efektivitas Larangan dalam Pasal 7 UU Perimbangan Keuangan**

Terkait Pasal 7 UU Perimbangan Keuangan mengenai larangan Pemda menerbitkan Perda yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi, dalam prakteknya masih terdapat banyak Perda yang justru menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan menjadi kendala perkembangan iklim investasi di daerah sehingga sering terjadi pertentangan materi muatan Perda dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Larangan yang terdapat dalam Pasal 7 UU Perimbangan Keuangan, tidak diikuti dengan ketentuan sanksi bagi daerah yang melanggar ketentuan tersebut.

**m. Pengaturan Asas Perimbangan Keuangan**

Dalam Bagian Kesatu Bab IX Pengelolaan Keuangan dalam rangka Desentralisasi pada UU Perimbangan Keuangan dinyatakan ketentuan mengenai Asas Umum dan pada penjelasan umum juga menentukan mengenai nomenklatur “tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab” namun tidak terdapat pengaturan maupun penjelasan apa dan bagaimana yang dimaksud dengan “tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab” tersebut.

**2. ASPEK STRUKTUR HUKUM**

**a. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pengelolaan keuangan dalam rangka Desentralisasi sebagaimana diatur Pasal 66 ayat (1) UU Perimbangan Keuangan tersebut dalam implementasinya menemukan hambatan struktural yang kompleks dan disebabkan oleh berbagai unsur, antara lain minimnya sumber daya aparatur, lemahnya komitmen, lemahnya koordinasi, pengawasan yang belum efektif, serta minimnya keterlibatan masyarakat. Sementara itu terkait dengan hambatan dalam tahap perencanaan anggaran keuangan, Dit. Pembangunan

Daerah Kementerian PPN/Bappenas berpendapat bahwa proses penyusunan APBN kurang selaras dengan dokumen perencanaan pembangunan yang sudah disusun. Penguatan tahap perencanaan dalam pengelolaan keuangan, disampaikan oleh Kanwil DJPb Provinsi Nusa Tenggara Barat yang mengutarakan bahwa perencanaan oleh Bappeda dan penganggaran oleh BPKAD dilakukan dengan menggunakan sistem informasi namun dalam implementasinya sistem tersebut berbeda dan belum terintegrasi. Sehingga dokumen perencanaan dan penganggaran tidak saling check and balance dan sering terjadi ketidaksesuaian antara rencana yang disusun dengan pengalokasian anggarannya. Berbagai permasalahan implementasi yang dikemukakan oleh stakeholder tersebut dapat menyebabkan ketidakefisienan dan ketidakefektifan penggunaan anggaran yang berdampak pada tidak tercapainya keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat sebagaimana diatur Pasal 66 ayat (1) UU Perimbangan Keuangan.

**b. Hubungan Koordinasi dalam Pelaksanaan UU Perimbangan Keuangan**

UU Perimbangan Keuangan telah mengakomodir pengaturan yang berkaitan dengan asas umum pengelolaan keuangan mulai dari perencanaan, penguasaan, penggunaan, pertanggungjawaban dan pengawasan. Penjelasan didalam Pasal 66 UU Perimbangan Keuangan telah menjabarkan beberapa fungsi dalam penyelenggaraan keuangan daerah. Penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah sangat dipengaruhi oleh tata kelola pemerintahan yang baik melalui koordinasi antar para pihak terkait.

UU Perimbangan Keuangan menegaskan bahwa pengadministrasian Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dilakukan melalui mekanisme penganggaran dalam APBN, hal ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan daerah dapat dilakukan secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Permasalahan yang terjadi adalah kurangnya koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebabkan presentase realisasi penyerapan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan di daerah relatif rendah.

Menurut Akademisi FEM IPB menyebutkan bahwa realisasi penyerapan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan sangatlah beragam pada masing-masing daerah sehingga terdapat beberapa daerah yang menunjukkan presentase yang rendah yang diakibatkan kurangnya koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sehingga diperlukan penguatan dari sisi koordinasi serta penentuan sasaran prioritas yang akan dicapai harus jelas dan terukur.

Kanwil DJPb Provinsi Bali menyatakan bahwa pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan sering terdapat permasalahan yang diantaranya sebagai berikut:

- 1) Keterlambatan dalam Penetapan Pejabat Perbendaharaan Pengelola Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan;



- 2) Keterlambatan Petunjuk Teknis Kegiatan dari K/L;
- 3) Keterlambatan dalam Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa; dan
- 4) Keterlambatan dalam Pelaksanaan Proses Penyaluran Bantuan

Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD oleh Kepala Daerah dilakukan melalui DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dengan persetujuan bersama. Dalam pelaksanaan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD masih terdapat beberapa permasalahan yang menyebabkan tidak optimalnya pelaksanaan pertanggungjawaban Laporan Keuangan tersebut diantaranya berkaitan dengan persetujuan bersama pada tiap pihak/lembaga yang terlibat khususnya pada tahap pembahasan Raperda yang berpotensi menyebabkan keterlambatan bahkan sampai pada Perda yang akhirnya tidak disahkan.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dikatakan permasalahan implementasi pertanggungjawaban keuangan daerah telah terjadi pada tahap mekanisme awal dimana Raperda yang dijadikan dasar atau acuan untuk menyusun Laporan Keuangan mengalami keterlambatan pada proses penyusunan dikarenakan terdapat hambatan yang berkaitan dengan koordinasi antar berbagai pihak untuk mencapai persetujuan bersama.

#### **c. Pengawasan Pelaksanaan UU Perimbangan Keuangan**

Sistem pengawasan sangat menentukan kemandirian pelaksanaan otonomi daerah. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. kendala dalam pengawasan pelaksanaan UU Dana Desentralisasi, antara lain:

- 1) masalah ketersediaan data dan informasi secara akurat dan tepat waktu karena data dan informasi yang digunakan dalam penghitungan transfer ke daerah dari sumber berbeda dan kadang tidak sama, sehingga pengawasan menjadi tidak optimal.
- 2) Keterbatasan anggaran dalam melakukan monitoring dan evaluasi pengelolaan transfer ke daerah oleh daerah. Pemerintah Pusat perlu memperhatikan kegiatan monitoring dan evaluasi pelaksanaan TKDD di daerah, karena alokasi dana transfer ke daerah dan dana desa yang demikian besar dialokasikan setiap tahun dan dinilai belum menghasilkan output/outcome sesuai yang diharapkan.
- 3) Pasal 7 UU Perimbangan Keuangan, mekanisme pengawasan atas larangan pungutan daerah yang dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat mobilitas orang/barang/jasa serta ekspor impor, sedikit terkendala akibat mekanisme pembatalan Perda pungutan daerah oleh Pemerintah sesuai UU PDRD tidak dapat lagi dilaksanakan sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang menganulir kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah.

- 4) Pasal 85 UU Perimbangan Keuangan, mengenai penggunaan dana transfer oleh daerah yang belum sepenuhnya dapat di-tracing khususnya untuk dana transfer yang bersifat block grants.
- 5) Pasal 46 dan Pasal 57 UU Perimbangan Keuangan, adanya instrumen perimbangan keuangan yang belum dimanfaatkan oleh daerah seperti Obligasi Daerah dan Dana Darurat.
- 6) Kinerja pengelolaan keuangan daerah belum sepenuhnya optimal dan cenderung tidak terstandardisasi secara baik

Salah satu faktor utama yang dapat menunjang keberhasilan pelaksanaan pengendalian intern adalah efektivitas dan peran dari Aparat Pengawas Intern (APIP). Inspektorat Daerah sebagai APIP diharapkan memiliki peran yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi manajemen maupun dari sisi pencapaian visi dan misi program Pemerintah Daerah. Namun dalam pelaksanaannya kedudukan Inspektorat sebagai perangkat daerah yang berada dibawah kepala daerah mengakibatkan rekomendasi yang diberikan oleh Inspektorat daerah sebagai hasil dari tugas pengawasan internalnya tidak selalu ditindaklanjuti oleh Kepala daerah, sehingga sangat bergantung kepada kebijakan Kepala daerah. Selain kedudukan inspektorat, masalah lain yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pengawasan internal adalah terkait dengan kapasitas dan kompetensi SDM pada Inspektorat daerah. Hal lain yang cukup mempengaruhi kinerja inspektorat daerah adalah kecilnya alokasi anggaran Inspektorat dalam APBD, yang mengakibatkan ketidakleluasaan dalam melaksanakan kegiatannya. Padahal Peraturan Menteri Dalam Negeri sudah mengatur bahwa terdapat persentase dari APBD yang harus digunakan untuk operasional Inspektorat berdasarkan hasil penilaian independensi Inspektorat pada tingkat tertentu.

Pengelolaan keuangan daerah yang baik harus didukung dengan adanya SDM Aparatur yang kualifikasi dan kompetensi yang memadai khususnya pada SKPD yang memiliki keterlibatan langsung dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah. Masih terdapatnya permasalahan terkait dengan kualitas SDM aparatur yang kurang profesional masih menjadi penghambat utama dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban.

### **3. ASPEK SARANA DAN PRASARANA**

#### **a. Implikasi PAD terhadap Kemandirian Daerah**

Adanya pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah berimplikasi pada keterkaitan antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan yang menciptakan pola hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Dengan semangat otonomi kreativitas daerah dalam mengelola

tata pemerintahan dan memberikan pelayanan publik menjadi tuntutan utama. Untuk itu diperlukan parameter penilai yang terdiri dari Kehidupan Ekonomi, Layanan Publik, Performa Politik Lokal dan serta indikator dan item strategis sebagai unsur keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah dalam konteks Indonesia mempunyai makna “kebebasan dan kemandirian”, yaitu suatu kebebasan yang dapat menjamin kemandirian dalam rangka mengembangkan pembangunan daerah atas dasar otoritas dan keleluasaan yang diberikan oleh Pusat kepada daerah.

Semakin tinggi PAD maka semakin besar kemampuan keuangan daerah untuk membiayai belanja Pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Melalui belanja rutin, belanja pembangunan dan infrastruktur, ataupun belanja lainnya, PAD sebagai sumber pembiayaan daerah diharapkan mampu menciptakan sejumlah aktivitas ekonomi baru dalam masyarakat. Dengan meningkatnya aktivitas ekonomi pada masyarakat, akan terjadi peningkatan jumlah output barang dan jasa yang diikuti pula dengan meningkatnya jumlah uang beredar dari pelaksanaan belanja Pemerintah Daerah.

Idealnya Dana Perimbangan bersifat berbanding terbalik terhadap PAD, artinya, semakin tinggi PAD suatu daerah, maka akan semakin rendah Dana Perimbangan untuk daerah tersebut, demikian pula sebaliknya. Kemandirian keuangan daerah berpengaruh positif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan rasio Dana Perimbangan berpengaruh negatif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

#### **b. APBD Berkualitas untuk Mencegah Defisit APBD**

APBD berkualitas ditujukan bagi pelaksanaan APBD yang memenuhi ketentuan ketepatan waktu, ketepatan alokasi belanja, dan dilaksanakan secara akuntabel dan transparan. Ketepatan alokasi belanja tersebut dilaksanakan dengan menerapkan prinsip *cost efficient* dan *cost effectiveness* sehingga dengan menerapkan pola APBD berkualitas tersebut maka pengelolaan keuangan daerah akan dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan daerah. Proses partisipatif hanya merupakan hiasan karena apa yang sudah direncanakan sering kali tidak muncul dalam penganggaran. Proses yang banyak mendominasi adalah proses teknokratik dan proses politik. Dalam hal defisit keuangan daerah, Pasal 83 ayat (3) UU Perimbangan Keuangan mengatur “Menteri Keuangan menetapkan kriteria defisit APBD dan batas maksimal defisit APBD masing-masing Daerah setiap tahun anggaran”.

Secara garis besar, beberapa pemicu utama kompleksitas defisit APBD adalah kegagalan proyek-proyek besar di anggaran tahun sebelumnya, jumlah SiLPA yang besar, serta realisasi pendapatan yang jauh dari target. Terkait dengan masalah kompleksitas defisit APBD, dari situs resminya, Kemenkeu menyebutkan bahwa rasio

pajak dan tingkat kepatuhan pajak di Indonesia bisa menghindari atau mengatasi defisit anggaran, termasuk APBD, jika rasionya tinggi. Dengan pendapatan negara yang lebih tinggi, Pemerintah akan dapat meningkatkan belanja yang bertujuan menurunkan kesenjangan.

**c. Realisasi Penyerapan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan**

Dalam pelaksanaan Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, K/L terkait sering tidak mampu mengidentifikasi secara pasti kapasitas dan kemampuan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kegiatan dari Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan ini. Selain itu, nilai alokasi kegiatan juga cenderung kecil terutama untuk Dana Dekonsentrasi, namun beban administrasi pelaporannya cukup berat sehingga membuat Pemerintah Daerah cenderung enggan untuk mengeksekusi kegiatan yang ditawarkan oleh K/L dan terkesan menunggu perintah dari Pemerintah Pusat.

PSHK FH Universitas Islam Indonesia menyampaikan bahwa rumitnya administrasi dan laporan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah menjadi kendala rendahnya penyerapan Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan oleh Pemda.

**d. Efektivitas Sistem Informasi Daerah**

Terkait informasi keuangan daerah, Pasal 102 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan telah ditindaklanjuti dengan penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah. Dalam perkembangannya, pada saat ini Kemendagri juga telah membuat sistem aplikasi yang seragam untuk seluruh Pemerintah Daerah yaitu Sistem Informasi Perangkat Daerah (SIPD) sebagai tindak lanjut dari amanat Pasal 391 UU Pemda. pada Tahun 2019 telah diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah. Adanya dua pengaturan terkait informasi keuangan daerah tersebut telah menimbulkan permasalahan tersendiri seperti Pemerintah Daerah mengalami kesulitan karena harus melakukan dua kali input data pada dua sistem terkait informasi keuangan daerah, yaitu terhadap SIKD dan SIPD, dan menjadi tidak efisien dalam pelaksanaan teknisnya. Dit. Pembangunan Daerah Kementerian PPN/Bappenas, BAPPEDA Jabar, BPKAD Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Fakultas Hukum Universitas Mataram juga memberikan pandangan bahwa diharapkan SIKD dan SIPD yang ada pada saat ini dapat diintegrasikan menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan sehingga memberikan informasi yang akurat terkait potret keuangan daerah, serta dapat memberikan kemudahan bagi Pemerintah maupun non-Pemerintah dalam mengakses informasi terkait kondisi dan tata kelola masing-masing daerah. Selain itu, sehubungan dengan sedang digalakkannya program satu data Indonesia oleh Pemerintah sebagaimana diatur dalam

Perpres Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia maka menjadi relevan untuk dilakukan perbaikan terhadap sistem data informasi keuangan daerah yang ada saat ini menjadi satu sistem yang terintegrasi dalam rangka mendukung program Satu Data Indonesia tersebut.

#### **4. ASPEK BUDAYA HUKUM**

Prinsip akuntabilitas dan transparansi menjadi tujuan penting dari reformasi di bidang keuangan baik di Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Adanya pembagian keuangan antara Pusat dan daerah diakui secara tegas dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Dalam tata kelola keuangan daerah yang baik dan tertib mengharuskan Pemerintah Daerah untuk mengedepankan 4 (empat) aspek penting, sebagai berikut:

- a. Adanya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan
- b. Adanya transparansi atau keterbukaan dalam pengelolaan keuangan
- c. Adanya akuntabilitas atau pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan
- d. Adanya keadilan anggaran dalam pengelolaan keuangan

Pasal 103 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan pada pokoknya mengatur bahwa informasi yang dimuat dalam SIKD merupakan data yang terbuka yang dapat diketahui, diakses, dan diperoleh masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya, tidak semua masyarakat dapat memperoleh akses mengenai informasi keuangan daerah karena belum semua data dapat diakses secara luas mengingat adanya kepentingan untuk menjaga rahasia negara agar tidak disalahgunakan oleh orang yang tidak berkepentingan, seperti data detail Wajib Pajak dan besaran setoran pajak bagi Wajib Pajak.

Selain itu, informasi yang disajikan tersebut masih sulit untuk dipahami oleh masyarakat umum, sehingga tata kelola informasi dan dokumen khususnya terkait dengan APBD belum mencerminkan implementasi UU KIP. Pengawasan masyarakat diperlukan agar pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

### **C. PENUTUP**

#### **1. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi ditemukan bahwa masih terdapat permasalahan dalam substansi UU Perimbangan Keuangan dan implementasinya. Secara substansi terdapat banyak ketentuan pasal yang harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang

berlaku saat ini. Hal ini ditujukan agar ketentuan dalam UU Perimbangan Keuangan dapat memenuhi ketentuan yang ada dalam UU PPP dan tujuan pembentukannya dapat tercapai.

Selain itu, terdapat beberapa ketentuan yang harus ditambahkan dalam UU Perimbangan Keuangan seperti definisi sukuk daerah juga perlu ditambahkan pengaturan lebih lanjut mengenai pinjaman daerah yang bersumber dari daerah lain yang sejauh ini belum ada pengaturan teknisnya. Tidak hanya itu, masih terdapat dualism pengaturan yang berpotensi disharmoni diantara UU Perimbangan Keuangan dengan UU lainnya yang terkait yang juga dapat menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaannya.

Secara implementasi, dukungan SDM yang mumpuni masih belum terpenuhi demikian sinkronisasi pelaksanaan perencanaan dan penganggaran. Kurang efektifnya koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan antar SKPD di lingkungan Pemerintahan Daerah terkait perencanaan keuangan daerah dan pertanggungjawabannya. Adanya dualism sistem informasi keuangan daerah juga menjadi permasalahan bagi pelaksana keuangan di daerah. Selain itu, peran serta masyarakat dalam keuangan daerah masih rendah karena kurangnya keterbukaan pemerintah daerah dan kurang pemahamnya masyarakat terhadap informasi keuangan daerah yang diinformasikan oleh Pemerintah Daerah. Padahal pengawasan masyarakat diperlukan agar pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat

Permasalahan tersebut tidak hanya berpengaruh dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik, namun juga menjadikan pengaturan dalam UU Perimbangan Keuangan tidak memberikan kepastian hukum bagi pelaksana pengelolaan keuangan di daerah dan masyarakat. Hal ini harus segera diatasi untuk dapat menciptakan pengelolaan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang baik dan tujuan UU Perimbangan Keuangan dapat tercapai. Oleh karenanya, perubahan UU Perimbangan Keuangan harus dilakukan dengan menyesuaikan dengan dinamika hukum yang ada, peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kebutuhan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan masyarakat.

## **2. REKOMENDASI**

### **a. Substansi Hukum**

- 1) Ketentuan Pasal 10, Pasal 11 ayat (2), Pasal 11 ayat (3), Pasal 14 huruf g, Pasal 27, Pasal 40, Pasal 51 ayat (3), Pasal 55, Pasal 57, Pasal 58, Pasal 59, Pasal 60, Pasal 61, Pasal 62, Pasal 63, Pasal 64, Pasal 65, dan Pasal 66 ayat (1) UU Perimbangan Keuangan perlu diubah dan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan setelah pengundangan UU Perimbangan Keuangan.

- 2) Perlu adanya penambahan definisi “sukuk daerah” pada ketentuan Pasal 1 UU Perimbangan Keuangan.
- 3) Perlu mengubah Pasal 1 angka 9 dan angka 26 UU Perimbangan Keuangan menyesuaikan dengan UU Pemda terkait definisi Dekonsentrasi dan Dana Dekonsentrasi.
- 4) Perlu adanya pasal yang mengatur mengenai sanksi pelanggaran ketentuan Pasal 7 UU Perimbangan Keuangan.
- 5) Perlu adanya ketentuan mengenai asas perimbangan keuangan dan penjelasannya dalam UU Perimbangan Keuangan.
- 6) Perlu mengubah Pasal 5 dan Pasal 10 UU Perimbangan Keuangan menyesuaikan dengan UU Pemda yaitu dengan menambahkan dana otonomi khusus, dana keistimewaan dan dana desa pada klasifikasi pendapatan daerah.
- 7) Perlu mengubah Pasal 102 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan menyesuaikan dengan UU Pemda agar lebih efektif dan efisien dalam pelaksanaannya.

**b. Struktur Hukum/Kelembagaan**

- 1) Perlu penguatan koordinasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maupun antara SKPD di lingkungan Pemerintah Daerah.
- 2) Perlu adanya sinkronisasi tahapan pengelolaan keuangan daerah sejak mulai perencanaan hingga pertanggung jawaban.
- 3) Perlu adanya penguatan kelembagaan Inspektorat Daerah dan penguatan SDM pengelola keuangan daerah di lingkungan Pemerintah Daerah.

**c. Sarana dan Prasarana**

- 1) Perlu dilakukan peningkatan inovasi dan kreativitas daerah dalam menciptakan sumber pendapatan bagi PAD selain pada sumber-sumber pendapatan yang telah ada sehingga ada peningkatan penerimaan pajak daerah.
- 2) Perlu adanya pelaksanaan pengawasan pengelolaan keuangan daerah yang tidak mengekang otonomi daerah dan pengaturan mengenai APBN berkualitas.
- 3) Perlu adanya pembinaan terhadap daerah dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan termasuk dalam mekanisme administrasi keuangannya.
- 4) Perlu diatur norma baru dalam Pasal 70 UU Perimbangan yaitu prinsip cost efficient dan cost effectiveness sehingga membuat APBD berkualitas.
- 5) Perlu dilakukan penguatan kelembagaan Inspektorat Daerah, penguatan SDM dari sisi kualitas dan kuantitas sebagai APIP yang profesional dalam rangka pengawasan internal.

- 6) Perlu dilakukan perbaikan terhadap sistem data informasi keuangan daerah yang terintegrasi dalam rangka mendukung program Satu Data Indonesia yang sedang dirancang oleh Pemerintah Pusat sebagaimana Perpres No 39 tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia.

**d. Budaya Hukum:**

- 1) Perlu adanya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah serta penyediaan informasi yang memudahkan masyarakat dalam memahami pelaksanaan keuangan daerah dalam semua tingkatan baik pada perencanaan sampai pada pertanggungjawaban karena pengawasan masyarakat diperlukan sebagai bentuk partisipasi masyarakat.
- 2) Pemerintah Pusat perlu memfasilitasi dengan mengadakan sosialisasi SIKD agar implementasi aturan terkait dengan pertanggungjawaban keuangan daerah bisa berjalan dengan baik sesuai peraturan yang sudah ada.