

GAGASAN OPTIMALISASI KONSEP OTONOMI DAERAH SELUAS-LUASNYA DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh : M. Ar Huzaifi Samani
Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

Pembimbing 1 : Dr. Mexsasai Indra, S.H., M.H
Pembimbing 2 : Zulwisman, S.H., M.H
Alamat : Jl. Amal Ikhlas no.15
Email : Huzaifisamani@Gmail.com - Telepon: 085278684040

ABSTRACT

In the implementation of regional autonomy that uses the principle of decentralization, in fact it does not apply optimally. For example, the state budget provided by the central government with the aim of increasing the level of economy and welfare for the people in each region. This is based on the provisions of Law 33 of 2004 concerning Financial Balance between the Central Government and Regional Governments. Where in this case it is stated that the regional government is obliged to deposit regional wealth that has been obtained to the central government even from the results of natural wealth owned by the area. Especially in the reality on the ground that the independence of each region to get the word prosperous is very far from what was expected.

It is the unclear format of regional autonomy that makes the central government implement an excessive centralized system (overcentralization). Excessive centralization has destroyed the government system created by the New Order, the destruction of the New Order government through the reform movement has confirmed the intention of the Indonesian people to create a just and prosperous nation. Regional natural resources are exploited by the center and given unfairly and not transparently, regional privileges are undervalued and even generalized by the Central Government. The reform movement, which brought fresh air of democracy, has inspired some people to create an Indonesian state structure within the framework of Federalism, this is in view of the emergence of the threat of disintegration that has occurred as a result of the centralized system of unitary state government and the many demands of regional governments for independence, such as Papua, and others.

This research will examine the main issues according to the scope and identification of problems through a normative juridical approach. Based on normative research methods, the data sources used in this study are secondary data sources which consist of 3 legal materials, namely: primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. Data collected from literature studies.

Keywords: The Idea of Optimization - Concept - Regional Autonomy - As Wide as Possible - The Unitary State of the Republic of Indonesia

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi Daerah pada dasarnya adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.¹ Otonomi Daerah sebagai wujud dari dianutnya asas desentralisasi, diharapkan akan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Karena kewenangan yang diterima oleh Daerah melalui adanya Otonomi Daerah, akan memberikan “kebebasan” kepada Daerah. Dalam hal melakukan berbagai tindakan yang diharapkan akan sesuai dengan kondisi serta aspirasi masyarakat di wilayahnya. Anggapan tersebut disebabkan karena secara logis Pemerintah Daerah lebih dekat kepada masyarakat, sehingga akan lebih tahu apa yang menjadi tuntutan dan keinginan masyarakat.

Disisi lainnya, dalam penerapan otonomi daerah yang menggunakan asas desentralisasi ini nyatanya tidak berlaku secara maksimal. Sebagai contoh, APBN yang diberikan oleh pemerintah pusat dengan tujuan untuk meningkatkan taraf perekonomian dan kesejahteraan bagi masyarakat di tiap daerah. Hal ini didasari dengan

ketentuan Undang-undang 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dimana dalam hal ini disebutkan bahwa, pemerintah daerah wajib menyeter kekayaan hasil daerah yang telah diperoleh kepada pemerintah pusat bahkan dari hasil kekayaan alam yang dimiliki oleh daerah tersebut. Terlebih pada realitas dilapangan bahwa kemandirian tiap-tiap daerah untuk mendapatkan kata sejahtera sangat jauh dari apa yang diharapkan.

Ketidakjelasan format otonomi daerah tersebut yang menjadikan pemerintah pusat menerapkan sistem sentralisasi yang berlebihan (*overcentralization*).² Sentralisasi yang berlebihan telah menghancurkan sistem pemerintahan yang diciptakan orde baru, hancurnya pemerintahan orde baru melalui gerakan reformasi tersebut mengukuhkan niat bangsa Indonesia ini untuk mewujudkan bangsa yang adil dan makmur. Sumber daya alam daerah dikeruk oleh pusat dan diberikan dengan tidak adil dan tidak transparan, keistimewaan daerah kurang dihargai bahkan disamaratakan oleh Pemerintah Pusat. Gerakan reformasi yang membawa angin segar demokrasi, telah menginspirasi sebagian masyarakat untuk menciptakan suatu tatanan Negara Indonesia dalam wadah Federalisme, hal ini mengingat dengan munculnya

¹Djohermansyah Djohan, *Problematisasi Pemerintahan dan Politik Lokal*, Cet I (Jakarta, Bumi Aksara, 1990), h.52.

²Faturahman, B. M., Rozikin, M., & Sarwono, *Innovation of Local Government in Improving Food Security in Pacitan Regency*, IJMAS, 2017, hlm. 70-75.

ancaman disintegrasi yang terjadi akibat dari sistem pemerintahan negara kesatuan yang sentralistik serta banyaknya tuntutan pemerintahan daerah untuk merdeka, seperti Papua, dan lainnya³

Berdasarkan permasalahan yang telah penulis paparkan diatas, penulis merasa sangat perlu adanya penelitian mengenai bagaimana penerapan Optimalisasi Sistem Otonomi Daerah Seluas-luasnya di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Atas dasar pemikiran ini maka penulis melakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul *“Gagasan Optimalisasi Konsep Otonomi Daerah Seluas-luasnya di Negara Kesatuan Republik Indonesia”*.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pelaksanaan otonomi daerah berlangsung di Negara Kesatuan Republik Indonesia?
2. Bagaimanakah konsep ideal dalam Negara kesatuan untuk mengoptimalkan sistem otonomi daerah seluas-luasnya di Negara kesatuan republik Indonesia?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui pelaksanaan otonomi daerah yang terjadi di Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Untuk memberikan gagasan kedepannya untuk mengoptimalkan sistem otonomi daerah seluas-luasnya

di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Kegunaan Penelitian

- 1) Sebagai persyaratan penulis untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Riau. Juga sebagai sumbangsih pemikiran terhadap pemecahan permasalahan gagasan optimalisasi konsep otonomi daerah seluas-luasnya di Negara Kesatuan Republik Indonesia. \
- 2) Untuk menambah pengetahuan dan memperluas wawasan bagi para peneliti maupun bagi yang lainnya dalam melakukan penelitian terkait pelaksanaan otonomi daerah yang terjadi di Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 3) Untuk menambah khazanah ilmu pengetahuan dapat dijadikan sebagai referensi bahan penelitian dan bahan kajian bagi kalangan akademis lainnya yang akan melakukan penelitian dalam kasus yang sama.

D. Kerangka Teori

1. Teori Otonomi Daerah

Otonomi merupakan realisasi dari pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan

³M. Ali Zavi Nazarudin , *Op. Cit*, hlm. 55.

pemerintahan negara.⁴ Dengan kata lain otonomi memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta dalam mengambil bagian dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan.⁵

2. Teori Pembaharuan Hukum

Soetandyo Wigjosoebroto telah mengemukakan dua makna (arti) yang ada dalam pembaharuan hukum. Ia mengartikan sebagai *Legal Reform* dan *Law Reform*. Pada saat hukum dikonsepkan sebagai suatu sistem, hukum akan menuju pada suatu proses demi tegaknya hukum itu sendiri. Proses untuk terwujudnya Indonesia baru adalah merupakan suatu proses politik yang disadari. Proses pembaharuan ini kita kenal dengan istilah legal reform. Proses ini adalah bagian dari proses politik yang progresif dan reformatif⁶

E. Kerangka Konseptual

1. Gagasan adalah suatu hasil pemikiran, keinginan, harapan dan usulan yang disampaikan seorang kepada yang lainnnnya dengan dilengkapi data, fakta dan informasi pendukung lainnya.⁷

⁴Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 22.

⁵*Ibid*, hlm. 27.

⁶Yesmil Anwar dan Adang, *Pembaharuan Hukum Pidana*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 2.

⁷Marwan, *Kamus Hukum*, Reality Publisher, Surabaya, 2009, hlm. 219.

2. Optimalisasi adalah tindakan untuk mencapai atau melakukan sesuatu dengan cara sebaik-baiknya untuk mendapatkan hasil yang memuaskan.⁸
3. Sistem adalah tatanan atau kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu dan lainnya yaitu kaedah atau pernyataan tentang apa yang seharusnya, sehingga sistem hukum merupakan sistem normatif.⁹
4. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁰
5. Negara adalah suatu persekutuan bangsa dalam satu wilayah yang jelas batas-batasnya dan mempunyai pemerintahan sendiri.¹¹

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Merujuk pada latar belakang dan rumusan masalah yang diambil, maka penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif. Penelitian yang digunakan adalah penelitian

⁸*Ibid*, hlm. 469.

⁹*Ibid*, hlm. 569.

¹⁰Lihat penjelasan Pasal 1 ayat 5 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹Marwan, *Op.Cit*, hlm. 449.

hukum normatif, penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹² Penelitian hukum normatif mengacu pada pendekatan asas hukum desentralisasi dan sistematika hukum yang ada. Penelitian yang akan dibahas ini dapat dimasukkan ke dalam penelitian hukum normatif, karena penelitian ini membahas gagasan optimalisasi otonomi daerah seluas-luasnya di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Sumber Data

a. **Bahan Hukum Primer**, adalah hukum mengikat, yang terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Sumber Keuangan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

b. **Bahan Hukum Sekunder**, Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, seperti

rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, buku, artikel serta laporan penelitian.¹³

c. **Bahan Hukum Tersier**, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia dan *website*.

3. Teknik Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data yang digunakan peneliti ialah melalui aktivitas membaca jurnal hukum, buku-buku yang berkaitan dengan tajuk permasalahan dalam penelitian. Dari studi kepustakaan ini diperoleh data serta teori yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

4. Analisa Data

Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu mengumpulkan semua data yang diperlukan yang diperoleh dari bahan hukum primer dan sekunder.¹⁴ Selanjutnya, peneliti menarik suatu kesimpulan secara deduktif, yaitu dengan cara menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus. Dimana dalam mendapatkan suatu

¹²Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 23.

¹³Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 103.

¹⁴Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2007, hlm. 25.

kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang juga merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut dijumpai oleh teori-teori.¹⁵

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Negara Kesatuan

1. Pengertian Negara Kesatuan

C. F Strong menyebutkan bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.¹⁶

2. Bentuk Sistem Negara Kesatuan

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

memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).¹⁷ Dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu negara, negara kesatuan memiliki 2 bentuk yaitu sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi.

B. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Pengertian otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai mandiri, sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai berdaya. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Menurut pendapat lain, bahwa otonomi daerah adalah kewenangan otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut pelaksanaannya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁸

¹⁵Aslim Rasyad, *Metode Ilmiah; Persiapan Bagi Peneliti*, UNRI Press, Pekanbaru, 2005, hlm. 20.

¹⁶CF Strong, 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, hlm. 115.

¹⁷B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003, hlm. 91.

¹⁸Ubedilah, dkk, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Indonesia Center for Civic Education, Jakarta, 2000, hlm. 170.

2. Hubungan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Bhenyamin Hoessein menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Gerald S.Man'nov juga menyatakan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama. Keberadaan otonomi daerah merupakan konsekuensi logis dari adanya desentralisasi yang merupakan pelimpahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri.¹⁹

3. Konsep Otonomi Seluas-luasnya

Pemberian otonomi yang seluasnya-luasnya kepada daerah dilaksanakan dengan prinsip Negara Kesatuan. Pemerintahan Daerah dalam kerangka negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya terletak pada bagaimana daerah memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing dan kreatifitas daerah untuk mencapai tujuan nasional di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung

pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.²⁰

C. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.²¹

2. Pengertian dan Konsep Kewenangan

Setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa

¹⁹*Ibid*, hlm. 103.

²⁰Bewa Ragawino, *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, Unpad, Bandung, 2003, hlm. 7.

²¹Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm. 41.

adanya kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun Badan Tata Usaha Negara tidak dapat melakukan suatu perbuatan pemerintah. Oleh karena itu kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat ataupun bagi setiap badan.⁵ Secara konseptual istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*”. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.²²

BAB III HASIL PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan otonomi daerah berlangsung di Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, didalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar

daerah diseluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.²³

Menilik kondisi di Indonesia saat ini, terdapat beberapa penyebab terjadinya ketergantungan fiskal dan solusi yang mungkin bisa dilakukan pemerintah, antara sebagai berikut:²⁴

1. Tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Semua pajak utama yang paling produktif, baik pajak langsung maupun tidak langsung ditarik oleh pemerintah pusat. Perusahaan-perusahaan banyak tersebar di daerah-daerah di Indonesia, transaksi-transaksi penjualan banyak terjadi di daerah-daerah di Indonesia, namun setiap penerimaan pajaknya merupakan pajak pemerintah pusat. Sedangkan Pajak Daerah sebenarnya jumlahnya cukup beragam namun

²³Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajagrafindo, 2010, hlm 96-97

²⁴Yoga Nurdiana Nugraha, Ketergantungan Fiskal Daerah Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia, <https://bappeda.baritoutarakab.go.id/2019/08/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/>, diakses, tanggal, 10 Januari 2023.

²²SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

hanya sedikit yang dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan, misalkan Pajak Hotel dan Pajak Restoran. Pemerintah daerah dibatasi ruangnya untuk mengkreasikan sumber-sumber penerimaan atau memperluas basis penerimaan hanya yang tercantum dalam UU No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal tersebut membatasi anggaran pemerintah daerah untuk membiayai seluruh pengeluarannya khususnya daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya alam. Melihat hal tersebut perlu adanya perbaikan formulasi kebijakan di bidang pendapatan daerah melalui pengembangan pajak dan retribusi daerah yang harmonis dengan pajak pusat agar menjadi signifikan untuk dijadikan andalan pendapatan daerah.²⁵

2. Kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah. Berdasarkan UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dimaksud dengan Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya diimiliki oleh Pemerintah Daerah. Tujuan pendirian perusahaan daerah adalah mencari laba untuk dana pembangunan daerah. Hal yang memungkinkan kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah adalah kinerjanya yang kurang memadai serta daya saing

dari kompetitor. Pemerintah daerah perlu melakukan analisis kinerja salah satunya menggunakan *Balance Scorecard*, analisis kinerja menggunakan empat dimensi pengukuran dari segi keuangan, operasi internal, perspektif konsumen serta inovasi. Sehingga perusahaan dapat berkembang mengikuti kondisi ekonomi saat ini. Pemerintah daerah juga perlu melakukan kebijakan yang kondusif untuk pengembangan perusahaan menjadi perusahaan yang profesional, dan secara operasional melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kinerja kunci perusahaan yang mampu mendorong daya saing.²⁶

3. Masih terdapatnya persaingan antar pemerintah daerah. Persaingan ini timbul dari persaingan pajak (*tax competition*) antardaerah sebagai sumber PAD masing-masing. Pemotongan pajak lokal secara sepihak oleh satu daerah guna menarik investor akan diikuti oleh daerah lain agar tidak kehilangan investornya masing-masing. Perang tarif pajak inilah yakni menyebabkan PAD lebih kecil dari yang seharusnya. Hal ini sejatinya merupakan hal yang lumrah dan memaksa pemerintah untuk melakukan perubahan demi menghadapi tantangan global yang lebih kompleks. Untuk itu, pemerintah pusat dalam hal ini perlu menetapkan kebijakan standar

²⁵Ibid.

²⁶Ibid.

tarif pajak yang layak agar penurunan tarif pajak tidak berada di bawah batas yang telah ditentukan, juga mengajak pemerintah daerah untuk ikut bersama melakukan reformasi perubahan.

4. Kenaikan DAU dipersepsikan sebagai kenaikan tanggung jawab yang dibebankan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Oleh karena itu, penyesuaian belanja pemerintah daerah akan lebih tinggi daripada kenaikan DAU itu sendiri. Jika kita melihat realisasi belanja pemerintah daerah, kualitas belanja daerah masih kurang bagus. Rata-rata 45 persen anggarannya habis untuk membayar pegawai. Bahkan ada yang lebih dari itu. Sehingga untuk setiap kebutuhan pembangunan penting lainnya pemerintah daerah menggantungkan pembiayaan APBD pada transfer dari pusat. Solusi yang mungkin dapat mengatasi hal ini adalah dengan menetapkan batas atas belanja pegawai dan batas minimum belanja modal.²⁷

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikaji dengan teori otonomi daerah, yang mana sesungguhnya otonomi merupakan realisasi dari pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan pemerintahan negara.²⁸ Dengan kata

lain otonomi memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta dalam mengambil bagian dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan.²⁹

2. Gagasan kedepannya untuk mengoptimalkan sistem otonomi daerah seluas-luasnya di Negara Kesatuan Republik Indonesia

Ketimpangan dalam hal pembagian keuangan tersebut terdapat beberapa penyebab terjadinya ketergantungan fiskal dan solusi yang mungkin bisa dilakukan pemerintah, beberapa kendala dan gagasan yang dapat dilakukan untuk mengoptimalkan sistem otonomi daerah seluas-luasnya di Negara Kesatuan Republik Indonesia antara lain sebagai berikut.³⁰

1. Tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Semua pajak utama yang paling produktif, baik pajak langsung maupun tidak langsung ditarik oleh pemerintah pusat. Perusahaan-perusahaan banyak tersebar di daerah-daerah di Indonesia, transaksi-transaksi penjualan banyak terjadi di daerah-daerah di Indonesia, namun setiap penerimaan pajaknya merupakan pajak pemerintah pusat. Sedangkan Pajak Daerah sebenarnya

²⁷Ibid.

²⁸Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 22.

²⁹*Ibid*, hlm. 27.

³⁰<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/>, diakses pada 5 November 2021.

jumlahnya cukup beragam namun hanya sedikit yang dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan, misalkan Pajak Hotel dan Pajak Restoran. Pemerintah daerah dibatasi ruangnya untuk mengkreasikan sumber-sumber penerimaan atau memperluas basis penerimaan hanya yang tercantum dalam UU No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal tersebut membatasi anggaran pemerintah daerah untuk membiayai seluruh pengeluarannya khususnya daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya alam. Melihat hal tersebut perlu adanya perbaikan formulasi kebijakan di bidang pendapatan daerah melalui pengembangan pajak dan retribusi daerah yang harmonis dengan pajak pusat agar menjadi signifikan untuk dijadikan andalan pendapatan daerah.³¹

2. Kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah. Berdasarkan UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dimaksud dengan Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Tujuan pendirian perusahaan daerah adalah mencari laba untuk dana pembangunan daerah. Hal yang memungkinkan kurang berperannya perusahaan daerah

sebagai sumber pendapatan daerah adalah kinerjanya yang kurang memadai serta daya saing dari kompetitor. Pemerintah daerah perlu melakukan analisis kinerja salah satunya menggunakan Balance Scorecard, analisis kinerja menggunakan empat dimensi pengukuran dari segi keuangan, operasi internal, perspektif konsumen serta inovasi. Sehingga perusahaan dapat berkembang mengikuti kondisi ekonomi saat ini. Pemerintah daerah juga perlu melakukan kebijakan yang kondusif untuk pengembangan perusahaan menjadi perusahaan yang profesional, dan secara operasional melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kinerja kunci perusahaan yang mampu mendorong daya saing.

3. Masih terdapatnya persaingan antar pemerintah daerah. Persaingan ini timbul dari persaingan pajak (*tax competition*) antardaerah sebagai sumber PAD masing-masing. Pemotongan pajak lokal secara sepihak oleh satu daerah guna menarik investor akan diikuti oleh daerah lain agar tidak kehilangan investornya masing-masing. Perang tarif pajak inilah yakni menyebabkan PAD lebih kecil dari yang seharusnya. Hal ini sejatinya merupakan hal yang lumrah dan memaksa pemerintah untuk melakukan perubahan demi menghadapi tantangan global yang lebih kompleks. Untuk itu, pemerintah

³¹*Ibid.*

pusat dalam hal ini perlu menetapkan kebijakan standar tarif pajak yang layak agar penurunan tarif pajak tidak berada di bawah batas yang telah ditentukan, juga mengajak pemerintah daerah untuk ikut bersama melakukan reformasi perubahan.³²

4. Kenaikan DAU dipersepsikan sebagai kenaikan tanggung jawab yang dibebankan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Oleh karena itu, penyesuaian belanja pemerintah daerah akan lebih tinggi daripada kenaikan DAU itu sendiri. Jika kita melihat realisasi belanja pemerintah daerah, kualitas belanja daerah masih kurang bagus. Rata-rata 45 persen anggarannya habis untuk membayar pegawai. Bahkan ada yang lebih dari itu. Sehingga untuk setiap kebutuhan pembangunan penting lainnya pemerintah daerah menggantungkan pembiayaan APBD pada transfer dari pusat. Solusi yang mungkin dapat mengatasi hal ini adalah dengan menetapkan batas atas belanja pegawai dan batas minimum belanja modal.³³

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pelaksanaan otonomi daerah berlangsung di Negara Kesatuan

³²*Ibid.*

³³*Ibid.*

Republik Indonesia menjadi tidak maksimal karena penerapan pembagian urusan pemerintahan dalam otonomi daerah ini nyatanya tidak berlaku secara seutuhnya. Terlebih pada realitas dilapangan bahwa kemandirian tiap-tiap daerah untuk mendapatkan kata sejahtera sangat jauh dari apa yang diharapkan. Hal tersebut merupakan pelaksanaan desentralisasi fiskal dari era Reformasi. Hal tersebut menimbulkan ketidakjelasan format otonomi daerah sehingga membuat pemerintah pusat menerapkan sistem sentralisasi yang berlebihan (*overcentralization*).

2. Dan dari fenomena yang terjadi, maka penulis memiliki suatu gagasan yang bertujuan untuk menyempurnakan atau mengantisipasi kelemahan didalam penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal tersebut, diantaranya: Salah satu pertimbangan adanya desentralisasi yang bersifat asimetris ini adalah mencegah adanya disintegrasi dengan pernyataan seluruh daerah di Indonesia di akui sebagai daerah khusus yang diakui, kemudian alangkah tepatnya apabila akan menuju negara dengan bentuk federal, melalui pentahapan yang bersifat evolusi, bukan revolusi, jika melihat fenomena yang terjadi dilapangan bahwa dirasa dapat dipertimbangkan untuk mengadopsi konsep ekonomi dari

Negara federal saja. Dimana tidak hanya kepemimpinan, tetapi daerah memiliki kewenangan penuh mengelola kekayaan yang dimiliki dengan caranya sendiri atau dapat disebut sebagai otonomi daerah seluas-luasnya, lalu Pemerintah pusat dapat menjadi pusat dari daerah-daerah tersebut secara keamanan militer tetapi tidak memiliki kewenangan mengatur perekonomian daerah-daerah yang ada.

B. Saran

1. Seharusnya pemerintah daerah tidak wajib menyeter kekayaan hasil daerah yang telah diperoleh kepada pemerintah pusat bahkan dari hasil kekayaan alam yang dimiliki oleh daerah tersebut. Pemerintah daerah berhak untuk mengelola kekayaan daerahnya sendiri. sekalipun daerah diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri, tetapi tetap berada dalam bingkai dan kedaulatan NKRI. Artinya, Pemerintah Daerah berkewajiban untuk patuh dan menghormati kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pusat.
2. Alangkah tepatnya apabila menuju negara dengan bentuk federal dalam hal ekonominya, jika melihat fenomena yang terjadi dilapangan bahwa dirasa dapat dipertimbangkan untuk mengadopsi konsep ekonomi dari Negara federal saja. Dengan menggunakan prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip

otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Anwar, Yesmil dan Adang, 2008, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Grasindo, Jakarta.
- Ashshofa, Burhan, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Cipto Handoyo, B. Hestu, 2003, *Hukum Tata Negara*, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Djohan, Djohermansyah, 1997, *Fenomena Pemerintahan*, PT Yarsif Watampone, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2006, *Hukum Pemerintah*, Bandung, Nusa Media.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Marbun, SF., 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Ragawino, Bewa, 2003, *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, Unpad, Bandung.

Rasyad, Aslim, 2005, *Metode Ilmiah; Persiapan Bagi Peneliti*, UNRI Press, Pekanbaru.

Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta.

Soekanto, Soerjono Dan Mamudji, Sri, 2007, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.

Strong, CF, 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung.

Ubedilah, dkk, *Demokrasi, 2000, HAM, dan Masyarakat Madani, Indonesia Center for Civic Education*, Jakarta.

B. Jurnal/Kamus/Skripsi/Tesis

Faturahman, B. M., Rozikin, M., & Sarwono, 2017, *Innovation of Local Government in Improving Food Security in Pacitan Regency*, *Jurnal, IJMAS*.

Marwan, 2009, *Kamus Hukum*, Reality Publisher, Surabaya.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Sumber Keuangan Negara;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

D. Internet

Yoga Nurdiana Nugraha, Ketergantungan Fiskal Daerah Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia, <https://bappeda.baritoutarakab.go.id/2019/08/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/>, diakses, tanggal, 10 Januari 2023.

<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/>, diakses pada 5 November 2021.