

## PERATURAN PRESIDEN NOMOR 33 TAHUN 2020 DALAM PERSPEKTIF PRINSIP OTONOMI DAN DESENTRALISASI

Rusdianto Sesung<sup>1</sup>, Syofyan Hadi<sup>2</sup>

### Abstract

*The research objective was to determine the existence of Presidential Decree No. 33-2020 in the perspective of the principles of autonomy and decentralization. Regional autonomy means regional rights to regulate and manage government affairs decentralized by the central government, including financial management. Regions are given the authority to compile and implement budgets in accordance with regional capacities proportionally and rationally. For that, Presidential Decree No. 33 of 2020 has the potential to conflict with the principles of regional autonomy and decentralization, because it reduces regional independence. The central government should have sufficiently determined guidelines for creating good governance in regional government administration and carried out strict supervision, without specifying detailed and detailed figures.*

*Keywords: decentralization; regional autonomy; regional finance*

### Abstrak

Tujuan penelitian untuk mengetahui eksistensi Perpres No. 33-2020 dalam perspektif prinsip otonomi dan desentralisasi Otonomi daerah bermakna hak daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat, termasuk pengelolaan keuangan. Daerah diberikan kewenangan untuk menyusun dan melaksanakan anggaran sesuai dengan kemampuan daerah secara proporsional dan rasional. Untuk itu, Perpres No. 33 Tahun 2020 berpotensi bertentangan dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, karena mereduksi kemandirian daerah. Seharusnya, pemerintah pusat cukup menentukan pedoman untuk menciptakan *good governance* penyelenggaraan pemerintahan daerah dan melakukan pengawasan secara ketat, tanpa menentukan angka yang detail dan rinci.

Kata kunci: desentralisasi; keuangan daerah; otonomi daerah

### Pendahuluan

Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian integral dari penyelenggaraan pemerintahan yang berlandaskan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi. Untuk mewujudkan *good governance*. Konsep pemerintahan yang baik seperti partisipasi, supermasi hukum, transparansi, cepat tanggap, membangun konsensus, kesetaraan, efektif dan efisien, bertanggung jawab dan visi yang strategis kesembilan karakteristik tersebut saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri, adalah suatu konsep yang secara filosofi mengandung makna yang sangat prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena itu pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan senantiasa berpedoman pada prinsip prinsip pemerintahan yang baik sebagaimana diuraikan dalam pembahasan makalah ini, sehingga pemerintah dalam hal ini aparat pemerintahan dapat melakukan pelayanan secara baik (Pelayanan Prima) kepada masyarakat.<sup>3</sup> Maka keuangan daerah harus dikelola secara partisipatif, transparan, akuntabel, efektif dan efisien, berkeadilan, berkepastian hukum, dan sesuai dengan *rule of law*.<sup>4</sup> Dalam rangka itu, pemerintah telah

---

<sup>1</sup> Universitas Narotama, Jl. Arief Rachman Hakim 51, Surabaya | rusdiantosung@yahoo.com.

<sup>2</sup> Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Jl. Semolowaru 45, Surabaya | syofyanhadi@untag-sby.ac.id.

<sup>3</sup> Andi Kasmawati, 'Analisis Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Prima', *Humanis*, 2011.

<sup>4</sup> *It is widely assumed that the rule of law is essential for economic growth. However, the rule of law is clearly a multidimensional concept, encompassing a variety of discrete components from security of person and property rights, to checks on government and control of corruption. We review the theory underlying these different causal mechanisms linking the rule of law to economic growth, and provide an introduction to some outstanding measurement issues. We find that the correlation among different components of the rule of law concept are not*

menetapkan berbagai instrumen hukum yang menjadi pedoman dan panduan bagi setiap daerah dalam pengelolaan keuangannya. Salah satu instrumen yang dibentuk adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP No. 12-2019). Peraturan pemerintah tersebut merupakan peraturan yang difungsikan untuk melaksanakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23-2014). Salah satu norma hukum yang diatur dalam PP No. 12-2019 adalah belanja untuk mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah harus berpedoman pada Standar Harga Satuan Regional (SHSR). Dalam Pasal 51 ayat (3) PP No. 12-2019 ditentukan bahwa ketentuan mengenai SHSR diatur lebih lanjut dengan Peraturan presiden. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, maka Presiden telah menetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional (Perpres No. 33-2020).

Perpres No. 33-2020 tersebut mengatur 2 (dua) norma hukum utama yakni (1) ruang lingkup SHSR dalam Pasal 1 ayat (2); dan (2) fungsi dari SHSR dalam Pasal 2. Kelahiran Perpres No. 33-2020 di atas tidak lepas dari perdebatan, terutama jika dilihat dari perspektif prinsip otonomi dan desentralisasi. Sementara, sebagian penyelenggara pemerintahan daerah memandang Perpres No. 33-2020 mengekang dan membatasi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya. Dengan kata lain, Perpres tersebut memberikan pedoman yang sangat kaku dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga kemandirian daerah menjadi tereduksi. Padahal, otonomi daerah merupakan prinsip yang dijamin oleh Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Orisinalitas penelitian pertama yaitu otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekan lebih tajam dalam UU No. 23-2014. Dalam Pasal 9 UU No. 23-2014 diklasifikasi urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dapat Disimpulkan bahwa ketentuan UU No. 23-2014 masih mengarah pada desentralisasi, dilihat dari adanya pembagian urusan meskipun diklasifikasikan secara rinci ke dalam tiga urusan pemerintahan.<sup>5</sup> Perbedaan dengan penelitian ini yaitu berfokus pada keuangan daerah dengan aturan terbaru. Penelitian kedua yaitu pengelolaan keuangan dan aset daerah harus dilakukan secara transparan dan akuntabilitas yang sesuai dengan prinsip *good governance*.

---

*tight among developing countries and that some inferences about the effects of property rights protection may not be warranted* Stephan Haggard and Lydia Tiede, 'The Rule of Law and Economic Growth: Where Are We?', *World Development*, 2011 <<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.10.007>>.

<sup>5</sup> Septi Nur Wijayanti, 'Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014', *Jurnal Media Hukum*, 2017 <<https://doi.org/10.18196/jmh.2016.0079.186-199>>.

Namun di Kabupaten Lamongan, pengelolaan keuangan dan aset daerah belum berjalan secara optimal. Penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses-proses pengelolaan keuangan dan aset daerah serta permasalahan dalam pengelolaan keuangan dan aset daerah Kabupaten Lamongan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif pendekatan kualitatif dan menggunakan analisis data model interaktif dari Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan pengelolaan keuangan dan aset daerah Kabupaten Lamongan belum optimal. Masih terdapat kendala dalam pengelolaannya, kendala terdapat pada pembahasan perencanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang tidak tepat waktu di legislatif dan kurangnya sumber daya manusia yang berlatar belakang akuntansi. Pada pengelolaan aset daerah terdapat permasalahan pada inventarisasi aset daerah yang pengolahan datanya masih kurang baik dan tanah pemerintah daerah yang belum tersertifikasi.<sup>6</sup> Perbedaan dengan penelitian ini yaitu sama-sama menggunakan *good governance* namun lebih mengarah pada SHSR. Penelitian ketiga yaitu lebih mengarah pada kajian konseptual dimana desentralisasi fiskal tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan otonomi daerah untuk mengatur keuangan daerah sesuai potensi masing-masing. Penelitian ini menganalisis permasalahan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan desentralisasi fiskal dalam otonomi daerah dan pelaksanaan desentralisasi fiskal dalam otonomi daerah di Indonesia. Pendekatan penelitian ini yuridis normatif dengan analisis kualitatif. Kesimpulan penelitian ini bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia mengalami hingga UU No. 23-2014 namun sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang secara *lex specialis* mengatur mengenai desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal berperan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sebagai sarana mempercepat terciptanya kesejahteraan masyarakat secara mandiri sesuai dengan potensi daerah meskipun masih terdapat banyak kendala.<sup>7</sup> Perbedaannya, dalam orisinalitas penelitian ketiga belum menggunakan Perpres No. 33-2020. Orisinalitas penelitian keempat yaitu membahas tujuan transparansi yang menyediakan informasi keuangan terbuka bagi masyarakat dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Dalam rangka mewujudkan *good governance* tersebut dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka diperlukan reformasi pengelolaan keuangan daerah dan reformasi keuangan negara. Penerapan otonomi daerah seutuhnya membawa konsekuensi logis berupa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan manajemen keuangan yang sehat. Pada dasarnya penerapan prinsip transparansi keuangan sangat membantu penyusunan anggaran pemerintah daerah (RAPBD) yang objektif dan berkualitas. Prinsip akuntabilitas dan transparansi keuangan diyakini dapat mendukung usaha mewujudkan pilar-pilar penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Tingkat transparansi pengelolaan keuangan khususnya di tingkat daerah masih banyak mengandung ketidakjelasan dan ketidaktegasan dalam memberikan pedoman kepada arah kebijakan

---

<sup>6</sup> Mega Raharja, Ratih Nur Pratiwi, and Abdul Wachid, 'Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah ( Studi Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah , Kabupaten Lamongan )', *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Universitas Brawijaya, Malang, 2017.

<sup>7</sup> Adissya Mega Christia and Budi Ispriyarso, 'DESENTRALISASI FISKAL DAN OTONOMI DAERAH Di INDONESIA', *LAW REFORM*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/lr.v15i1.23360>>.

pengelolaan keuangan daerah. Hal ini mengakibatkan kebingungan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangannya.<sup>8</sup> Perbandingan penelitian yaitu menggunakan *good governance* sebagai penyelesaian dalam mengatasi transparansi keuangan. Berdasarkan hal tersebut, maka dalam penelitian ini akan dibahas mengenai eksistensi Perpres No. 33-2020 dalam perspektif prinsip otonomi dan desentralisasi.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif karena sasaran penelitian ini adalah hukum atau kaedah. Penelitian yang berobjekkan hukum normatif berupa asas-asas hukum, sistem hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal.<sup>9</sup>

### **Hasil Penelitian Dan Pembahasan**

Dalam negara kesatuan yang menggunakan sistem otonomi dan desentralisasi (*decentralized unitary*), hubungan antara pemerintah pusat dan daerah selalu menjadi diskursus yang sangat menarik untuk didiskusikan. Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Pemilihan sebuah bentuk negara akan sangat erat kaitannya dengan struktur sosial dan etnisitas masyarakat yang ada dalam negara tersebut. Prinsip persatuan sangat dibutuhkan karena keragaman suku, bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dalam sejarah mengharuskan bangsa Indonesia bersatu dengan seerat-eratnya dalam keragaman. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>10</sup> Setidak-tidaknya ada 2 (dua) penyebabnya, yakni negara kesatuan bersifat *eenheidstaat*, sehingga asumsi dasarnya adalah kedaulatan dipegang oleh pemerintah pusat. Hal tersebut menyebabkan pemerintah pusat diberikan kewenangan untuk membuat pedoman dan standar penyelenggaraan pemerintahan daerah serta mengawasi pemerintahan daerah; dan prinsip otonomi dan desentralisasi yang memberikan kewenangan secara mandiri kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang telah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut menuntut pembatasan terhadap intervensi pemerintah pusat kepada daerah.

Kedua penyebab tersebut menimbulkan pertanyaan utama yakni yang terkait dengan sejauh mana pemerintah pusat dapat membuat pedoman dan standar penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap memperhatikan prinsip otonomi dan desentralisasi, termasuk dalam penentuan harga satuan regional. Karena, menstabilisasikan kembali urusan pemerintahan bertentangan dengan prinsip otonomi dan desentralisasi. Sebaliknya otonomi dan desentralisasi yang tanpa pengawasan tidak sesuai dengan prinsip negara kesatuan.

---

<sup>8</sup> Nurhayati, 'Analisis Teori Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah Di Indonesia', *Trias Politika*, 2017.

<sup>9</sup> F.C. Susila Adiyanta, 'Hukum Dan Studi Penelitian Empiris: Penggunaan Metode Survey Sebagai Instrumen Penelitian Hukum Empiris', *Administrative Law and Governance Journal*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.697-709>>.

<sup>10</sup> Reynold Simandjuntak, 'Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional', *Journal de Jure*, 2016 <<https://doi.org/10.18860/j-fsh.v7i1.3512>>.

## **Makna Otonomi Daerah dan Desentralisasi**

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Dalam negara kesatuan, Pemerintah pusat memegang kekuasaan tertinggi untuk menentukan segala bentuk kebijakan negara.<sup>11</sup> Pada satu sisi, masyarakat berharap bahwa penegakan demokrasi di segala bidang dapat ditegakkan, tetapi di sisi lain, sebagai akibat dari euphoria politik, masyarakat cenderung keluar dari koridor ketatanegaraan dan mengabaikan nilai-nilai kemanusiaan dan karakter masyarakat yang berakal dan beradab. Kecenderungan yang kedua ini muncul karena pilar-pilar bangsa-Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia- telah dinafikan bahkan dilupakan. Tulisan ini mengkaji upaya penegakan empat pilar bangsa sebagai suatu strategi dalam menjaga keutuhan NKRI. Dalam upaya tersebut, langkah utama yang harus dilakukan adalah merevitalisasi secara epistemologis Pancasila lewat kajian-kajian ilmiah di dunia pendidikan. Selain dari itu, konsepsi dan makna dari empat pilar kebangsaan tersebut harus juga diperkenalkan dan dikembangkan dalam wacana publik. Melalui langkah-langkah ini, kristalisasi nilai-nilai yang terkandung dalam pilar-pilar kebangsaan tersebut dapat diwujudkan tanpa melalui proses pemaksaan dan penggunaan hegemoni kekuasaan. Sifat dasar negara kesatuan adalah sentralistik. Namun, seiring dengan tuntutan untuk memberikan kebebasan dan kemandirian kepada daerah, maka UUD NRI Tahun 1945 menggunakan sistem negara kesatuan yang desentralistik (*decentralized unitary*).

Secara konstitusional, Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Lebih lanjut Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka daerah otonom diberikan otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan yang menjadi kewenangannya. Bahkan, Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 memberikan otonomi yang seluas-luasnya kecuali ditentukan lain dalam undang-undang sebagai kewenangan pemerintah pusat.

Otonomi, secara etimologi, berasal dari bahasa Inggris ‘*autonomy*’ atau ‘*autonomie*’ dalam bahasa Belanda. ‘*Autonomy*’ berarti “*the right (and condition) of power of self-government*”.<sup>12</sup> Merriam Webster Dictionary juga menyatakan ‘*autonomy*’ berarti “1. *The quality or state of being self-governing: especially the right of self-government; 2. Self-directing freedom and especially moral independence; 3. a self-governing state*”.<sup>13</sup> Sementara, Cambridge English Dictionary menyatakan ‘*autonomy*’ sebagai “1. *The right of an organization, country, or*

---

<sup>11</sup> M. Aqil Irham, ‘PENGAMANAN PILAR BANGSA DAN MASA DEPAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA’, *KALAM*, 2017 <<https://doi.org/10.24042/klm.v6i1.398>>.

<sup>12</sup> *Autopoietic Law - A New Approach to Law and Society*, *Autopoietic Law - A New Approach to Law and Society*, 2012 <<https://doi.org/10.1515/9783110876451>>.

<sup>13</sup> Merriam-Webster, ‘Dictionary and Thesaurus | Merriam-Webster’, *Merriam-Webster*, 2015.

*region to independence and govern itself; 2. The ability to make own decision without being controlled by anyone else; 3. the right of a group of people to govern itself or to organize its own activities".<sup>14</sup>*

Berdasarkan pengertian di atas, otonomi adalah adanya hak untuk memerintah sendiri (*self-governing*), sehingga mampu untuk mengorganisasikan sendiri aktifitasnya dan membuat keputusan secara bebas dan mandiri. Jika dilekatkan dengan predikat 'daerah', maka otonomi merupakan hak daerah secara mandiri dan bebas untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Hak daerah otonom tersebut terdiri dari hak untuk mengatur dan mengurus sendiri segala urusan yang menjadi kewenangannya. Dalam sistem negara kesatuan, otonomi daerah tidak dapat diartikan sebagai kedaulatan (*sovereignty*).<sup>15</sup> Kedaulatan hanya dipegang oleh negara dan tidak terbagi kepada daerah. Untuk itu, otonomi daerah lebih menekankan pada adanya kebebasan dan kemandirian daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sehingga, otonomi daerah harus dipandang sebagai sub sistem dari negara kesatuan. Namun demikian, pemerintah pusat tidak dibenarkan untuk mengintervensi daerah otonomi secara eksekutif atau berlebihan dan mensentralisasikan urusan yang seharusnya menjadi kewenangan daerah. Jika hal demikian terjadi, maka tidak sesuai dengan prinsip otonomi daerah.<sup>16</sup>

Dengan diakuinya otonomi daerah, maka berimplikasi pada adanya desentralisasi (*decentralization*)<sup>17</sup> dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. Dalam teori, desentralisasi secara umum berupa desentralisasi urusan pemerintahan (*administrative decentralization* atau dapat juga disebut *power decentralization*) dan desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*). Desentralisasi berarti bahwa pemerintah pusat bukan satu-satunya yang memiliki kewenangan untuk membentuk aturan dan mengurus urusan pemerintahan. Kewenangan tersebut juga dimiliki oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah.<sup>18</sup> Dengan adanya desentralisasi, pemerintah pusat menyerahkan sebagian kewenangannya kepada daerah.

Dengan diberlakukannya undang-undang otonomi tersebut memberikan kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab. Adanya perimbangan tugas fungsi dan peran antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut menyebabkan masing-masing daerah harus memiliki penghasilan yang cukup, daerah harus memiliki sumber pembiayaan yang memadai untuk memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintah daerah. Otonomi daerah memberi kebebasan dalam menyusun program dan mengajukannya kepada pemerintahan pusat. Hal ini sangat akan berdampak

<sup>14</sup> Cambridge University, 'Cambridge Dictionary | English Dictionary, Translations & Thesaurus', Cambridge University, 2018.

<sup>15</sup> Saul Newman, 'Post-Anarchism and Radical Politics Today', in *Post-Anarchism*, 2017 <<https://doi.org/10.2307/j.ctt183pb1v.8>>.

<sup>16</sup> Sani Safitri, 'Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia', *Jurnal Criksetra*, 2016.

<sup>17</sup> Merriam Webster Dictionary mengartikan '*decentralization*' sebagai "*The dispersion or distribution of functions and powers: specifically, government: the delegation of power from central authority to regional and local authorities*". <https://www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization>, diakses pada tanggal 15 September 2020. Lihat juga ketentuan Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014 yang menentukan "Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi".

<sup>18</sup> Philipus M. Hajdon, 'Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. (Administrasi Court According to Law No. 30 Year 2014 on Government Administration Law).', *Implementation Science*, 2014.

positif dan bisa memajukan daerah tersebut apabila orang/badan yang menyusun memiliki kemampuan yang baik dalam merencanakan suatu program serta memiliki analisis mengenai hal-hal apa saja yang akan terjadi dikemudian hari.<sup>19</sup>

Berdasarkan uraian di atas, makna dari otonomi daerah dan desentralisasi dalam konsep Indonesia adalah otonomi daerah telah memiliki legitimasi konstitusional yang sangat kuat dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Untuk itu, menghilangkan dan mengurangi derajat otonomi yang dimiliki oleh daerah secara langsung bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945; otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah otonom secara mandiri dan seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan kewenangannya; dan pengakuan terhadap otonomi berimplikasi adanya pendesentralisasian urusan pemerintahan dan keuangan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.

### **Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Otonom**

Salah satu norma yang mendapatkan perhatian yang sangat besar dalam reformasi konstitusi tahun 1999-2002 adalah mengenai hubungan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ide dasarnya adalah mempertahankan bentuk negara kesatuan, dengan tetap memperhatikan hak daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri. Dengan kata lain, reformasi konstitusi menghendaki perubahan struktural dan fungsional yakni dari kekuasaan yang sentralistik menuju kekuasaan yang desentralistik. Dengan ide dasar tersebut, reformasi konstitusi telah menghasilkan model negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*decentralized unitary*). Hal tersebut ditandai dengan diakuinya otonomi daerah yang seluas-luasnya bagi daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.<sup>20</sup>

Implikasi dari pengaturan yang demikian adalah adanya hubungan kewenangan dan keuangan antara pusat dan daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945. Pasal *a quo* menghendaki pengaturan hubungan tersebut secara adil dan selaras. Hal tersebut berarti bahwa hubungan antara pemerintah pusat harus saling memberikan manfaat, proporsional dan tidak menimbulkan konflik. Untuk itu, hubungan pusat dan daerah harus ditata dengan tetap memperhatikan prinsip negara kesatuan dan prinsip otonomi daerah. Pemerintah pusat tidak boleh menstralisasikan suatu urusan yang sebenarnya cukup dilaksanakan oleh daerah.

Praktek selama ini, pengaturan hubungan pusat dan daerah sering menimbulkan problem, terutama yang terkait dengan pembagian kewenangan dan keuangan. Hal tersebut disebabkan karena UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara jelas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur bahwa daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya. Bahkan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 memberikan diskresi kepada pemerintah pusat untuk menentukan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, tanpa batasan yang pasti. Hal tersebut berpotensi untuk menimbulkan eksesifitas pemerintah pusat kepada daerah.

---

<sup>19</sup> Safitri.

<sup>20</sup> Dudung Abdullah, 'Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah', *Jurnal Hukum Positum*, 2016 <<https://doi.org/10.35706/positum.v1i1.501>>.

Akibat dari tidak tegasnya ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 mengenai batasan kewenangan pemerintah pusat, maka peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah mengatur secara tidak proporsional terhadap pembagian kewenangan. Bahkan politik hukum pemerintah pusat berubah-ubah, sering menimbulkan ketidakpastian hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jika merujuk pada teori model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Steward, desentralisasi seperti ini termasuk *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya.<sup>21</sup> Tidak ada batasan mengenai sejauh mana pemerintah pusat boleh membuat standar yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Bahkan tidak ada standar mengenai bentuk produk hukumnya. Hal tersebut menyebabkan sering terjadi tumpang tindih pengaturan di tingkat pemerintah pusat yang mengatur daerah. Di samping itu, banyak peraturan yang sangat teknis, yang sebenarnya cukup diatur di tingkat pemerintahan daerah.<sup>22</sup>

Sebab-sebab di atas sering menjadi permasalahan hubungan antara pusat dan daerah. Tidak jarang, masalah pembagian kewenangan diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Karena, daerah merasa bahwa pemerintah pusat secara tidak adil dan selaras melakukan re-sentralisasi urusan pemerintahan.<sup>23</sup> Memang benar bahwa pemerintah pusat diberikan kewenangan untuk menentukan kewenangan daerah, namun pemerintah pusat dilarang untuk menabrak atau mereduksi prinsip otonomi daerah yang dijamin dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945.

Hubungan pusat dan daerah baik yang terkait dengan kewenangan dan keuangan perlu dilakukan redesain dengan tetap memperhatikan prinsip negara kesatuan dan prinsip otonomi daerah. Redesain tersebut berupa perlunya dibangun model dan sistem pembagian urusan pemerintahan dan keuangan yang adil dan selaras dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi daerah dan mencegah terjadinya eksesifitas penggunaan diskresi pemerintah pusat, sehingga tidak terjadi rsentralisasi.

Prinsip pembagian kewenangan yang ada dalam UU No. 23-2014 perlu ditambah dengan prinsip proporsionalitas. Prinsip kepentingan strategis nasional harus diselaraskan dengan prinsip otonomi daerah. Di samping itu, perlu dibangun model atau formula untuk menghitung suatu urusan pemerintahan menjadi kewenangan siapa. Hal ini diperlukan sekali lagi untuk mencegah terjadinya konflik antara pemerintah pusat dan pemerintahan

---

<sup>21</sup> Nur Wijayanti.

<sup>22</sup> Arfa'i Arfa'i, 'Bentuk Negara Republik Indonesia Ditinjau Pengaturan Tentang Pemerintahan Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan', *None*, 2013.

<sup>23</sup> Lihat (1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016, dimana Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengajukan *judicial review* terhadap ketentuan yang ada dalam Undnag-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi. Permohonan Pemerintah Provinsi Jawa Timur terkait dengan ketentuan bahwa Izin Pemanfaatan Panas Bumi Tidak Langsung hanya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (*recentralized*); (2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIV/2016, dimana Pemerintah Kota Blitar mengajukan *judicial review* terhadap ketentuan mengenai penyelenggaraan sekola menengah atas dalam UU No. 23-2014.

daerah. Sebagai pemegang kedaulatan, pemerintah pusat seharusnya memperkuat pengawasan kepada daerah. Model pengetatan melalui pembentuk regulasi yang rigid dan konkret, bahkan cenderung eksekutif dan intervensi, tidak sesuai dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi. Sebaiknya, ada batasan mengenai apa produk hukum dan siapa yang berwenang untuk mengatur mengenai pemerintahan daerah.

### **Perpres No. 33 Tahun 2020 Dalam Perspektif Prinsip Otonomi dan Desentralisasi**

Perpres No. 33-2020 merupakan pelaksanaan dari Pasal 51 ayat (3) PP No. 12-2019. Perpres No. 33-2020 mengatur mengenai SHSR yang dapat dijadikan pedoman oleh pemerintah daerah dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran dan belanja daerah. SHSR yang ada dalam Lampiran Perpres No. 33-2020 merupakan batas tertinggi yang tidak boleh dilampaui dalam penyusunan RKA SKPD dan dalam pelaksanaan anggaran. Sebagai pedoman, maka ketentuan yang ada dalam Perpres No. 33-2020 wajib diikuti oleh daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran. Apabila melampaui atau bertentangan, maka akibat hukumnya adalah perencanaan dan pelaksanaan anggaran daerah tidak sesuai dengan hukum. Dalam hukum administrasi, perbuatan yang tidak sesuai dengan hukum maka dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).<sup>24</sup>

Namun demikian, adanya Perpres No. 33-2020 menimbulkan polemik dan perdebatan di kalangan pemerintahan daerah. Seolah-olah, Perpres No. 33-2020 mengekang kemandirian daerah untuk mengelola anggaran daerah secara mandiri. Untuk itu, adanya Perpres No. 33-2020 berpotensi bertentangan dengan prinsip otonomi dan desentralisasi yang dijamin oleh Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut didasarkan pada argumentasi bahwa UUD NRI Tahun 1945 menjamin adanya otonomi dan desentralisasi (i.e. desentralisasi fiskal) bagi daerah.<sup>25</sup> Untuk itu, pemerintah pusat telah menyerahkan hak, kewenangan, dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengelola keuangan secara mandiri. Dengan demikian, daerah diberikan kewenangan untuk menyusun dan melaksanakan anggaran sesuai dengan kemampuan daerah secara proporsional dan rasional. Intervensi pemerintah pusat terlalu dalam dalam Perpres No. 33-2020 di atas berpotensi bertentangan dengan prinsip otonomi dan desentralisasi. Kerjasama antar pemerintah daerah merupakan suatu isu yang perlu diperhatikan pemerintah saat ini mengingat perannya dalam menentukan ketahanan negara, dan melihat begitu banyak masalah dan kebutuhan masyarakat di daerah yang harus diatasi atau dipenuhi dengan melewati batas-batas wilayah administratif. Untuk mensukseskan kerjasama ini diperlukan identifikasi isu-isu strategis, bentuk atau model kerjasama yang tepat, dan prinsip-prinsip yang menuntun keberhasilan kerjasama tersebut.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Victor Juzuf Sedubun and others, 'Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah', *SASI*, 2019 <<https://doi.org/10.47268/sasi.v25i2.216>>.

<sup>25</sup> Nurhemi Nurhemi and Guruh Suryani R, 'DAMPAK OTONOMI KEUANGAN DAERAH TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DI INDONESIA', *Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan*, 2015 <<https://doi.org/10.21098/bemp.v18i2.522>>.

<sup>26</sup> Yeremis T. Keban, 'Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk, Dan Prinsip', *Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia*, 2007.

Di dalam konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya, daerah harus diberikan kemandirian untuk menyusun anggaran dan melaksanakannya. Pemerintah pusat cukup menentukan pedoman untuk menciptakan *good governance* penyelenggaraan pemerintahan daerah dan melakukan pengawasan secara ketat. Tidak diperlukan angka yang detail dan rinci, karena seharusnya menjadi kewenangan daerah untuk menentukan. Karena yang lebih memahami kondisi keuangan adalah daerah itu sendiri. Sehingga, Perpres No. 33-2020 di atas berpotensi bertentangan dengan prinsip otonomi dan desentralisasi karena mereduksi kemandirian daerah.

### **Kesimpulan**

Otonomi daerah dan desentralisasi yang dijamin oleh Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 memberikan kemandirian bagi daerah untuk mengatur dan mengurus keuangan secara mandiri. Daerah diberikan kewenangan untuk menyusun dan melaksanakan anggaran sesuai dengan kemampuan daerah secara proporsional dan rasional. Intervensi pemerintah pusat yang terlalu dalam dalam Perpres No. 33 Tahun 2020 di atas berpotensi bertentangan dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi. Seharusnya, pemerintah pusat cukup menentukan pedoman untuk menciptakan *good governance* penyelenggaraan pemerintahan daerah dan melakukan pengawasan secara ketat. Tidak diperlukan angka yang detail dan rinci, karena seharusnya menjadi kewenangan daerah untuk menentukan.

### **Daftar Pustaka**

- Abdullah, Dudung, 'Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah', *Jurnal Hukum Positum*, 2016 <<https://doi.org/10.35706/positum.v1i1.501>>.
- Adiyanta, F.C. Susila, 'Hukum Dan Studi Penelitian Empiris: Penggunaan Metode Survey Sebagai Instrumen Penelitian Hukum Empiris', *Administrative Law and Governance Journal*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.697-709>>.
- Arfa'i, Arfa'i, 'Bentuk Negara Republik Indonesia Ditinjau Pengaturan Tentang Pemerintahan Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan', *None*, 2013.
- Autopoietic Law - A New Approach to Law and Society*, *Autopoietic Law - A New Approach to Law and Society*, 2012 <<https://doi.org/10.1515/9783110876451>>.
- Cambridge University, 'Cambridge Dictionary | English Dictionary, Translations & Thesaurus', *Cambridge University*, 2018.
- Christia, Adissya Mega, and Budi Ispriyarso, 'DESENTRALISASI FISKAL DAN OTONOMI DAERAH Di INDONESIA', *LAW REFORM*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/lr.v-15i1.23360>>.
- Haggard, Stephan, and Lydia Tiede, 'The Rule of Law and Economic Growth: Where Are We?', *World Development*, 2011 <<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.10.007>>.
- Hajdon, Philipus M., 'Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. (Administrasi Court According to Law No. 30 Year 2014 on Government Administration Law).', *Implementation Science*, 2014.
- Irham, M. Aqil, 'PENGAMANAN PILAR BANGSA DAN MASA DEPAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA', *KALAM*, 2017 <<https://doi.org/10.24042/klm.v6i1.398>>.
- Kasmawati, Andi, 'Analisis Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Prima', *Humanis*, 2011.
- Keban, Yeremis T., 'Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk, Dan Prinsip', *Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia*, 2007.
- Merriam-Webster, 'Dictionary and Thesaurus | Merriam-Webster', *Merriam-Webster*, 2015

- Newman, Saul, 'Post-Anarchism and Radical Politics Today', in *Post-Anarchism*, 2017 <<https://doi.org/10.2307/j.ctt183pb1v.8>>.
- Nur Wijayanti, Septi, 'Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014', *Jurnal Media Hukum*, 2017 <<https://doi.org/10.18196/jmh.2016.0079.186-199>>.
- Nurhayati, 'Analisis Teori Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah Di Indonesia', *Trias Politika*, 2017.
- Nurhemi, Nurhemi, and Guruh Suryani R, 'DAMPAK OTONOMI KEUANGAN DAERAH TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DI INDONESIA', *Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan*, 2015 <<https://doi.org/10.21098/bemp.v18i2.522>>
- Raharja, Mega, Ratih Nur Pratiwi, and Abdul Wachid, 'Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah ( Studi Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah , Kabupaten Lamongan )', *Jurnal Administrasi Publik (JAP), Universitas Brawijaya, Malang*, 2017.
- Safitri, Sani, 'Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia', *Jurnal Criksetra*, 2016
- Sedubun, Victor Juzuf, Marthinus Johannes Saptanno, Jemmy Jefry Pietersz, and Sostones Yacobis Sisinaru, 'Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah', *SASI*, 2019 <<https://doi.org/10.47268/sasi.v25i2.216>>.
- Simandjuntak, Reynold, 'Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional', *Journal de Jure*, 2016 <<https://doi.org/10.18860/j-fsh.v7i1.3512>>.