

Menakar Konstitusionalitas Penundaan dan/atau Pemotongan Anggaran Transfer ke Daerah dalam UU APBN

Measuring the Constitutionality of Delaying and/or Cutting Budgets for Transfers to Regions

Proborini Hastuti

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Jalan Laksda Adisucipto, Depok, Sleman, Yogyakarta 55281
Email: proborini.hastuti@uin-suka.ac.id

Naskah diterima: 06-07-2021 revisi: 01-11-2022 disetujui: 08-11-2022

Abstrak

Ketentuan penundaan dan/atau pemotongan transfer ke daerah oleh Pemerintah dalam UU APBN menimbulkan problematika ketika dianggap menimbulkan ketidakpastian hukum perihal keuangan yang seharusnya menjadi domain pemerintah daerah. Sehingga perlu dilakukan analisis tentang urgensi konstitusional adanya anggaran transfer ke daerah dari pusat, dan kesesuaian pengaturan sanksi penundaan dan/atau pemotongan anggaran transfer ke daerah dalam UU APBN. Tulisan ini adalah yuridis normatif yang menggunakan pendekatan kasus dan pendekatan konseptual serta dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa transfer ke daerah adalah bentuk penjawantahan konstitusi dalam wujud penyerahan sumber keuangan kepada daerah sebagai aktualisasi desentralisasi fiskal yang efektif. Namun pada praktiknya terdapat daerah-daerah yang tidak patuh dalam pengalokasian anggaran sehingga berimplikasi pada pengelolaan keuangan daerah yang tidak tepat sasaran. Disisi lain, adanya ketentuan sanksi penundaan dan/atau pemotongan dana transfer ke daerah sesungguhnya selaras dengan dengan konstruksi keuangan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Hal inipun telah diperkuat melalui Putusan MK No. 5/PUU-XVI/2018.

Kata Kunci: APBN; Desentralisasi; Kesatuan; Keuangan Negara; Transfer ke Daerah.

Abstract

Provisions regarding delays and/or withholding of transfers to regions by the Government in the APBN Law create problems when they are considered to create legal uncertainty regarding finances, which should be the domain of regional governments. This study aims to analyze: the constitutional urgency of the existence of a transfer budget to the regions from the center and the suitability of the sanctions for delaying and/or cutting budget transfers to the areas in the APBN Law. The study results show that transfers to the regions are a form of constitutional embodiment in the form of handing over financial resources to the areas as an actualization of effective fiscal decentralization. However, in practice, some regions do not comply with budget allocations, so the implications for regional financial management are not on target. On the other hand, the provision of sanctions for delaying and/or withholding funds transfers to the regions is in line with the financial construction of the unitary state with a decentralized system. This has also been strengthened through Constitutional Court Decision No. 5/PUU-XVI/2018.

Keywords: *State Budget; Decentralization; Unity; State Finances; Transfer to the Area.*

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Indonesia dalam konsensus bernegara menempatkan diri sebagai sebuah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam konsep negara kesatuan dengan konstruksi tersebut, salah satu hal yang selalu menjadi sorotan adalah hubungan antara pusat dan daerah,¹ khususnya mengenai persoalan keuangan. Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) menegaskan bahwa:

“Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Frase ‘adil dan selaras’ di atas merefleksikan konsep demokratis bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang membutuhkan keuangan harus didasari pada kepentingan di daerah sehingga dapat dilaksanakan secara proporsional dalam koridor negara kesatuan. Corak negara kesatuan Indonesia tidak membawa implikasi bahwa semua kebijakan termasuk keuangan ditentukan pemerintah pusat tanpa adanya pengaturan pada konteks keadilan dan keselarasan di daerah, sehingga tentunya

¹ Muhammad Ridwansyah, “Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (Desember 2017): 843, <https://doi.org/10.31078/jk1447>.

diharapkan menjadi *trigger* untuk mendorong sistem desentralisasi yang efektif. Hal ini pun juga perlu didukung oleh kinerja pemerintahan daerah yang konsisten terhadap kesejahteraan masyarakat di daerah dengan penggunaan anggaran secara tepat dan ideal.²

Signifikansi peran pemerintah daerah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi merupakan hal yang *urgent*. Daerah saat ini juga menjadi kunci pemerataan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sehingga mengurangi kesenjangan antar daerah. Dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah melalui Kementerian Keuangan melakukan progresifitas alokasi belanja transfer ke daerah dan dana desa (TKDD). Dalam periode 2014-2018, TKDD tumbuh 32,09% dari Rp 573,7 triliun menjadi Rp 757,8 triliun. Dalam data yang dilaporkan Kementerian Keuangan tercatat rata-rata pertumbuhan TKDD dalam periode tersebut sebesar 8,2% per tahun. Alokasi TKDD tersebut rata-rata membiayai lebih dari 70% (tujuh puluh persen) belanja pada pagu APBD.³ Hal ini merupakan upaya yang sejalan dengan postur makro fiskal dimana masih melaksanakan perluasan kebijakan keuangan yang terarah dan terukur. Problematika yang terjadi saat ini pula, peningkatan TKDD tidak diiringi dengan kepatuhan daerah dalam menggunakan dana tersebut untuk peningkatan pelayanan masyarakat. Hal tersebut kemudian menjadi salah satu tantangan dalam memperkuat desentralisasi fiskal di Indonesia saat ini.

Tujuan yang ingin dicapai dalam keuangan negara adalah pengelolaan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana tertuang dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945.⁴ Persoalan yang menjadi titik sentral pada tulisan ini yaitu mengenai ketentuan penundaan dan/atau pemotongan anggaran transfer ke daerah dan dana desa dalam UU APBN (dalam tulisan ini difokuskan pada transfer ke daerah). Perlu diketahui bersama bahwa kebijakan ini lahir pertama kali di dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Anggaran 2018 (UU APBN 2018), yang menyebutkan:

² Rudy Badrudin, "Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Belanja Modal, Pertumbuhan Ekonomi, dan Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah" (Disertasi, Universitas Airlangga, 2012), 67.

³ Yoga Nurdiana Nugraha, "Ketergantungan Fiskal Daerah Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia," diakses 05 Juli 2021, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/>.

⁴ Benni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia, "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK," *Jurnal Integritas* 3, no. 2 (Desember 2017): 40, <https://doi.org/10.32697/integritas.v3i2.102>.

Ketentuan mengenai penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa diatur sebagai berikut:

- a. ...
- b. ...
- c. ...
- d. *dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan dalam hal daerah tidak memenuhi paling sedikit anggaran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.*

Ketentuan tersebut kemudian dimunculkan kembali pengaturannya dalam UU APBN tahun anggaran berikutnya, yaitu di Pasal 15 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019 (UU APBN 2019) maupun dalam Pasal 15 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020 (UU APBN 2020). Adapun ketentuan *a quo* dalam UU APBN 2020 terdapat perubahan redaksi dari UU APBN tahun anggaran sebelumnya menjadi:

- d. *dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan dalam hal daerah tidak memenuhi paling sedikit anggaran untuk belanja infrastruktur daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2), anggaran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.*

Terlepas dari ketentuan tersebut, perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2020 telah diubah sebanyak dua kali. Perubahan ini terjadi karena dampak pandemi Covid-19 yang cukup signifikan pada perekonomian Indonesia. Presiden selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pada tahun 2020 menerbitkan 2 (dua) produk hukum yaitu Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat COVID-19 dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (yang saat ini telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020); dan Peraturan Presiden (Perpres) No. 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian APBN Tahun Anggaran 2020 dimana pemerintah mengurangi alokasi transfer ke daerah (TKD). Berdasarkan Perpres tersebut, total TKD yang pada APBN 2020 dianggarkan sebesar Rp784,94 triliun turun menjadi Rp691,52 triliun, artinya terjadi pengurangan Rp88,1 triliun. Pemangkasan

terbesar terjadi pada DAU dimana dana tersebut berkurang dari Rp427,1 triliun menjadi Rp384,4 triliun. Melalui UU No. 2 Tahun 2020, pemerintah juga merevisi penyaluran DAU dari yang sebelumnya berlaku, dimana pemerintah menganulir salah satu klausul dalam UU Perimbangan Keuangan sehingga DAU yang disalurkan tidak lagi dibatasi minimal 26% dari pendapatan dalam negeri netto. Legitimasi mengenai hak pemerintah pusat untuk melakukan pemrioritasan terhadap penggunaan alokasi anggaran, penyesuaian alokasi, dan pemotongan hingga penundaan penyaluran transfer ke daerah dengan kriteria tertentu juga terdapat dalam ketentuan lainnya.⁵ Tetapi yang perlu digarisbawahi, bahwa ketentuan penundaan transfer ke daerah tetap tercantum dalam perubahannya, termasuk dalam UU APBN 2021 maupun UU APBN 2022.

Jika ditilik kebelakang, dalam UU APBN 2017 belum terdapat ketentuan mengenai penundaan dan/atau pemotongan transfer ke daerah oleh Pemerintah (melalui regulasi peraturan presiden dengan rekomendasi dari Menteri Keuangan). Adapun problematika yang muncul adalah dalam batang tubuh UU APBN, terdapat ketentuan yang menegaskan tentang jumlah besaran dan alokasi yang diberikan, sehingga perubahan pagu anggaran melalui pemotongan tentunya akan berimplikasi terhadap kebijakan-kebijakan yang telah disepakati oleh Pemerintah dan DPR dalam proses legislasi APBN. Oleh karena itu, terdapat asumsi bahwa⁶ perubahan adalah domain yang tidak bisa dilakukan oleh Pemerintah secara sendiri, sedangkan mengenai penundaan dianggap sebagian kalangan adalah sebuah ketidakpastian hukum kepada daerah dalam hal keuangan yang seharusnya menjadi domain pemerintah daerah. Ketentuan ini pun akan berimplikasi terhadap perubahan anggaran nominal transfer yang telah ditentukan dalam UU APBN itu sendiri.⁷ Sehingga dikhawatirkan justru akan mengebiri eksistensi daerah dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Hal ini pun pernah menjadi objek uji materiil di Mahkamah Konstitusi ketika Gerakan G20 Mei yang memperkenalkan diri sebagai perkumpulan warga Kabupaten Kutai Timur merasa hak konstitusionalnya dikebiri akibat munculnya ketentuan yang membuat masyarakat Kabupaten Kutai Timur tidak mendapatkan transfer uang dari pemerintah pusat secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Saat itu dinilai Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 merupakan bentuk kesewenang-wenangan yang

⁵ Muhamad Wildan, "Perpres APBN 2020 Pangkas Pagu Transfer ke Daerah," diakses 6 Juli 2021, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200406/10/1223264/perpres-apbn-2020-pangkas-pagu-transfer-ke-daerah>.

⁶ Amin Rahmanurrasjid, "Akuntabilitas Dan Trasnparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Daerah" (Tesis, Universitas Diponegoro, 2008), 81.

⁷ Aida Mardatillah, "Sanksi Penundaan-Pemotongan Dana Daerah Dinilai Inkonstitusional," diakses 4 Juli 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ab3e7800ee70/sanksi-penundaan-pemotongan-dana-daerah-dinilai-inkonstitusional/>.

dilakukan oleh pemerintah pusat dan telah menyebabkan ketidakpastian hukum dimana kerap terjadi perubahan peraturan presiden mengenai rincian anggaran yang di transfer ke daerah.

Oleh karena itulah permasalahan tersebut dianggap telah merugikan hak konstitusional masyarakat di daerah yang dikenai sanksi penundaan dan/atau pemotongan anggaran transfer dari pusat. Hal ini dilandasi oleh pemahaman bahwa pelaksanaan transfer anggaran ke daerah yang pada hakekatnya di analogikan sebagai pemberian hak konstitusional masyarakat di daerah untuk mendapatkan anggaran yang adil dan selaras berdasarkan undang-undang, mendapatkan kepastian hukum yang adil atas kesejahteraan dan untuk dapat mempertahankan hidup dan kehidupannya sebagaimana yang tercantum di dalam UUD NRI 1945. Jika anggaran yang ditransfer ke daerah tidak cukup karena adanya pemotongan atau terjadi keterlambatan karena penundaan, maka hal tersebut yang dikhawatirkan menjadi ancaman atas penundaan terhadap berbagai program yang sudah dialokasikan di daerah yang tentunya mempengaruhi pula penyaluran hak masyarakat.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, menjadi pertanyaan kemudian adalah bagaimana urgensi konstitusional adanya anggaran transfer ke daerah dari pusat? Apakah pengaturan sanksi penundaan dan/atau pemotongan anggaran transfer ke daerah dalam UU APBN sesuai dengan konstitusi dan selaras dengan konsepsi keuangan negara dalam bingkai negara kesatuan dengan sistem desentralisasi?

3. Metode Penelitian

Tulisan ini merupakan penelitian yuridis normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang menggambarkan hukum sebagai disiplin preskriptif⁸ di mana melihat hukum sebagai suatu sistem norma.⁹ Tulisan ini secara khusus mengkaji eksistensi ketentuan penundaan dan/atau pemotongan anggaran transfer ke daerah dalam UU APBN maupun aturan turunannya dimana sebagian pihak mengatakan bahwa ketentuan tersebut menciderai hak konstitusional warga negara dan sebagian lain justru menyatakan sebaliknya. Tulisan ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk meninjau

⁸ Nafaz Choudhury, "Revisiting Critical Legal Pluralism: Normative Contestations in the Afghan Courtroom", *Asian Journal of Law and Society* 4, no. 1, (2017): h. 231, <https://doi.org/10.1017/als.2017.2>.

⁹ Andri Gunawan Wibisana, "Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya", *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 2 (2019): 472-473, <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol49.no2.2014>.

relevansi peraturan perundang-undangan terkait dengan isu hukum¹⁰ tersebut dan untuk menelaah konstruksi hubungan pusat dan daerah perihal keuangan negara. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Jenis data yang digunakan dalam penelitian yaitu data sekunder yang menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Data relevan yang dikumpulkan kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif.

B. PEMBAHASAN

1. Transfer ke Daerah: Pengejawantahan Amanat Konstitusi dan Problematika Pengelolaannya

Sistem negara kesatuan menempatkan Presiden yang berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.¹¹ Dalam kedudukan sebagai pemegang kekuasaan negara inilah Presiden memiliki kewenangan untuk menentukan urusan pemerintahan pusat dan daerah, serta mengawasi pelaksanaan dari urusan-urusan pemerintahan tersebut. Sebagai konsekuensi logis atas pembagian urusan tersebut menimbulkan adanya hubungan kewenangan, hubungan keuangan serta hubungan pengawasan antara pusat dan daerah. Pemberian jaminan kepastian terhadap implementasi hubungan dimaksud yang sejalan dengan konstruksi negara hukum yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, maka ditetapkan berbagai regulasi yang mengatur masing-masing hubungan tersebut, sehingga dapat memberikan kepastian sekaligus perlindungan kepentingan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pemerintah pusat berwenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (desentralisasi), namun pemerintah pusat tetap memegang kekuasaan tertinggi.¹²

Dalam upaya pencapaian tujuan ideal desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah, perlu kiranya diperhatikan 3 (tiga) persoalan mendasar yaitu: (1) penataan kembali perihal hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah sebagai bentuk komitmen pemerintah pusat dan daerah yang bersangkutan; (2) pengaturan hubungan pusat dan daerah yang diorientasikan pada penguatan kemampuan keuangan daerah, bukan

¹⁰ Mukti Fadjar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif & Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 37.

¹¹ Moh. Hudi, “Kedudukan dan Tanggungjawab Presiden dalam Sistem Presidensial di Indonesia,” *Mimbar Yustitia* 2, no.2 (Desember 2018): 179, <https://doi.org/10.52166/mimbar.v2i2.1401>.

¹² Reynold Simandjuntak, “Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional,” *De Jure: Jurnal Syariah dan Hukum* 7, no. 1 (Juni 2015): 59, <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v7i1.3512>.

sebaliknya; dan (3) perubahan perilaku elit lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹³ Keuangan negara dan keuangan daerah sejatinya memiliki pemaknaan yang sama, dimana keuangan daerah hanya terbatas pada wilayah baik sebagai wilayah daerah provinsi ataupun sebagai wilayah daerah kabupaten/kota. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Keuangan Negara dijelaskan bahwa definisi Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Kemudian diperkuat dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian dicabut melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Regulasi tersebut dapat dianggap sebagai legitimasi perwujudan itikad baik Pemerintah Pusat guna meningkatkan kemampuan keuangan pemerintah daerah. Melalui payung hukum undang-undang tersebut, secara eksplisit daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan otonomi daerah secara mandiri sebagai upaya memajukan pembangunan daerahnya.

Adanya mekanisme transfer ke daerah (TKD) merupakan salah satu mekanisme pendanaan dalam perwujudan desentralisasi fiskal, otonomi daerah dan pembangunan desa yang dilakukan pemerintah pusat untuk mengurangi ketimpangan (disparitas) pendanaan dan pelayanan publik terhadap pemerintah daerah serta ketimpangan antar daerah itu sendiri. Mekanisme TKD tersebut digunakan sebagai formulasi struktur hubungan keuangan antara pusat dan daerah.¹⁴ Hal ini bertujuan dalam peningkatan efektivitas dan efisiensi terhadap alokasi anggaran maupun pemanfaatan sumber daya, sebagaimana kehendak Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.” Secara konseptual, justifikasi terhadap transfer pemerintah pusat ke pemerintah daerah bermuara pada pencapaian: pemerataan fiskal vertikal, pemerataan fiskal horizontal, mengoreksi eksternalitas antar-daerah, dan memperbaiki kelemahan administratif dan mempermudah birokrasi.¹⁵

¹³ Septi Nur Wijayanti, “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah,” *Jurnal Media Hukum* 23, no. 2 (Desember 2016):188, <https://doi.org/10.18196/jmh.2016.0079.186-199>.

¹⁴ Adhitya Wardhana, dkk, “Dampak Transfer Pemerintah Pusat Terhadap Penurunan Ketimpangan Pendapatan Di Indonesia,” *Jurnal Sosiohumaniora* 15, no. 2 (Juli 2013): 113, <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v15i2.5737>.

¹⁵ Larry Schroeder dan Paul Smoke, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice and Policy Issues*, (Manila: Asian Development Bank, 2003), 21.

Hal ini kemudian menjadi penegasan bahwa desentralisasi fiskal dari sisi pengeluaran didanai terutama melalui transfer dana ke daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 13 UU APBN bahwa “Transfer ke daerah adalah bagian dari Belanja Negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal yang bersumber dari Dana Perimbangan, Dana Insentif Daerah, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.” Lebih daripada itu, TKD merupakan salah satu bentuk pengejawantahan kehendak konstitusi dalam wujud penyerahan sumber keuangan kepada daerah. Hal ini sebagai konsekuensi atas pelimpahan sejumlah urusan pemerintahan kepada daerah yang penyelenggaraannya berdasarkan asas otonomi daerah. Selain TKD, daerah juga diberikan sumber keuangan lainnya berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), antara lain berasal dari pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang dikelola sendiri oleh daerah.¹⁶ Penyerahan sumber keuangan tersebut dimaksudkan supaya daerah memiliki kemampuan dalam memberikan pelayanan publik yang prima dan juga mampu mewujudkan kesejahteraan kepada masyarakat di daerahnya. Namun, pemberian sumber keuangan tersebut tentunya harus diseimbangkan dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan dimaksud merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Pada dasarnya, aturan penyaluran anggaran TKD adalah semata-mata melindungi dan menjamin hak-hak konstitusional warga negara secara keseluruhan dimana terkonstruksi dalam Pasal 31 dan Pasal 34 UUD NRI 1945, khususnya di bidang kesehatan dan pendidikan agar dipenuhi oleh pemerintah daerah. Adapun penganggaran TKD merupakan pemenuhan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah dalam hubungan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, yang bermuara pada tujuan untuk *public service delivery* dan kesejahteraan masyarakat, sehingga anggaran TKD harus dimanfaatkan oleh pemerintah daerah secara optimal, efisien, efektif dan produktif.¹⁷

Upaya yang sinergi untuk menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara Indonesia dan terpenuhinya *qualified public service delivery*, maka pemerintah baik pusat maupun daerah setiap tahunnya wajib mengalokasikan setidaknya 20% dari APBN/APBD (sesuai ketentuan dalam UU APBN). Anggaran tersebut dipergunakan untuk belanja pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan serta

¹⁶ Harsanto Nursadi, “Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah: Transfer Pusat ke Daerah, Pemerataan Keuangan Daerah dan Kapasitas Daerah,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan Edisi Khusus Dies Natalis 85 FHUI* (Oktober 2009): 255, <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol0.no0.191>.

¹⁷ Kementerian Keuangan, *APBN Kita: Kinerja dan Fakta* (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2018), 20.

10% APBD di luar belanja gaji untuk belanja kesehatan sesuai mandat Pasal 49 ayat (1) UU Sistem Pendidikan Nasional dan Pasal 171 ayat (2) UU Kesehatan.

Pada praktiknya terdapat daerah-daerah yang tidak patuh dalam mengalokasikan sejumlah anggaran yang diamanatkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, agar pelaksanaan hak-hak warga negara berjalan dengan baik maka ketersediaan/pengalokasian anggaran yang diamanatkan undang-undang tersebut wajib dipenuhi oleh daerah. Namun meningkatnya dana transfer daerah tiap tahun anggarannya tidak diimbangi dengan kepatuhan daerah mengalokasikan anggaran yang bersifat *mandatory*. Data pada tahun 2017 misalnya, terdapat 142 daerah yang tidak memenuhi *mandatory spending* di bidang pendidikan sebesar 20%, 180 daerah tidak memenuhi anggaran di bidang kesehatan sebesar 10%, 302 daerah tidak memenuhi anggaran di bidang infrastruktur sebesar 25%, dan 34 daerah tidak memenuhi alokasi dana desa sebesar 10%.¹⁸

Data dari Kementerian Keuangan memperlihatkan bahwa hingga Desember 2019, masih banyak dana alokasi anggaran TKD yang mengendap di RKUD. Angkanya diperkirakan berada di kisaran Rp70-90 triliun, dimana dana tersebut seharusnya dimanfaatkan daerah untuk kemakmuran rakyat di daerah. Sebagai contoh yaitu dapat terlihat ketika diketahui serapan anggaran Provinsi Jawa Barat tahun 2019 yang menyisakan dana mencapai Rp 4,55 triliun dan jumlah tersebut lebih tinggi dari tahun anggaran sebelumnya.¹⁹ Tingginya Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (Silpa) ini menunjukkan lemahnya kinerja keuangan pemerintahan provinsi tersebut.

Kementerian Keuangan pada Maret 2018 lalu juga telah mengumumkan beberapa daerah yang dikenakan sanksi penundaan Dana Alokasi Umum (DAU) atas penyampaian laporan belanja yang pendanaannya bersumber dari dana transfer umum. Kementerian Keuangan menyampaikan bahwa berdasarkan UU APBN TA 2018, penggunaan Dana Transfer Umum diarahkan paling sedikit 25% untuk belanja infrastruktur daerah yang langsung terkait dengan percepatan pembangunan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan layanan publik antardaerah. Lebih lanjut, dalam PMK 50/PMK.07/2017 yang terakhir telah diubah dengan PMK 225/PMK.07/2017 tentang Perubahan Kedua atas PMK 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah

¹⁸ Adinda Ade Mustami, "Sanksi Buat Daerah Tak Penuhi Mandatory Spending", diakses 5 November 2022, <https://nasional.kontan.co.id/news/sanksi-buat-daerah-tak-penuhi-mandatory-spending>.

¹⁹ Daurina Lestari dan Arrijal Rachman, "Dana TKDD yang Mengendap di Rekening Pemda Capai Rp90 Triliun," diakses 3 Juli 2021, <https://www.viva.co.id/arsip/1257214-dana-tkdd-yang-mengendap-di-rekening-pemda-capai-rp90-triliun>.

dan Dana Desa, diatur mengenai kewajiban Kepala Daerah untuk menyampaikan laporan belanja infrastruktur yang bersumber dari DTU paling lambat tanggal 31 Januari, yang menjadi syarat penyaluran DAU bulan Maret atau DBH Triwulan I. Berkaitan dengan hal tersebut terdapat 38 daerah yang mendapat penundaan DAU karena belum menyampaikan laporan belanja infrastruktur sampai pada batas waktu yang telah ditentukan.²⁰ Sedangkan pada 2019, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) mengeluarkan 6 keputusan kementerian keuangan terkait penundaan transfer ke daerah. Adapun datanya pada tabel berikut:

Tabel 1.
Keputusan Menteri Keuangan tentang Pendundaaan Penyaluran DAU
Beberapa Daerah T.A. 2019

No.	Peraturan	Nomor	Tanggal
1	KMK Penundaan Penyaluran DAU Agustus 2018 Karena Daerah Tidak Menyampaikan Data Bulan Juni 2019	11/KM.7/2019	29 Juli 2019
2	KMK Penundaan Penyaluran DAU September 2019 Karena Daerah Tidak Menyampaikan Data Bulan Juli 2019	16/KM.7/2019	29 Agustus 2019
3	KMK Penundaan Penyaluran DAU dan/atau DBH Bulan September dan Oktober Tahun 2019 atas Daerah yang Tidak Memenuhi Ketentuan Alokasi Dana Desa TA 2019	15/KM.7/2019	29 Agustus 2019
4	KMK Penundaan Penyaluran DAU September 2019 Karena Daerah Tidak Menyampaikan Data Bulan Agustus 2019	23/KM.7/2019	27 September 2019
5	KMK Penundaan Penyaluran DAU Oktober 2019 Karena Daerah Tidak Menyampaikan Data Bulan Agustus 2019	23/KM.7/2019	27 September 2019
6	KMK Penundaan Penyaluran DAU Bulan Januari Tahun 2020 Karena Pemerintah Daerah Tidak Menyampaikan Data Bulan November Tahun 2019	36/KM.7/2019	18 Desember 2019

Sumber: Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan 2019

²⁰ Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, "Sanksi Penundaan DAU atas Penyampaian Laporan Belanja Infrastruktur yang Pendanaannya bersumber dari Dana Transfer Umum," diakses 4 Juli 2021, http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?page_id=7657.

Persoalan ini menjadi bukti ketidakefisienan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan, dimana ketika pemerintah pusat berupaya untuk menjaga agar dana ke daerah lebih pasti, namun di sisi lain terjadi ketidakefisienan pelaksanaan fungsi alokasi oleh pemerintah daerah. Hal lain yang menjadi ironi adalah ketika Pemerintah Pusat harus mengambil kebijakan defisit untuk mempertahankan belanja negara dan juga menjaga stabilitas dana transfer, Pemerintah Daerah justru mengalami kelebihan dana dengan adanya SiLPA (sisa lebih pelaksanaan anggaran). Disisi lain jika dilihat pada tahun 2019, kepatuhan belanja pendidikan daerah baru mencapai 26,9% atau masih ada 146 daerah yang belum memenuhi. Sementara, kepatuhan belanja kesehatan baru 11,8% atau masih ada 64 daerah yang tak memenuhinya. Sebanyak 83 daerah belum memenuhi kewajiban alokasi dana desa sehingga tingkat kepatuhan baru mencapai 16,3%. Sedangkan untuk belanja infrastruktur, terdapat 289 daerah yang belum memenuhi sehingga tingkat kepatuhan hanya 53,3%. Pemerintah daerah menghadapi tantangan tersendiri atas jumlah transfer dana ke daerah yang semakin tinggi. Oleh karenanya, pemerintah daerah dituntut memiliki kemampuan dalam pengelolaan anggaran. Hal inilah yang menjadi kunci utama untuk memastikan dana terserap secara maksimal dan efektif.²¹

Pemerintah pusat yang dalam hal ini Menteri Keuangan, memberikan sanksi kepada Pemerintah Daerah yang masih mengendapkan dana alokasi anggaran TKD yang sifatnya *mandatory* tersebut di Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Sanksi tersebut berupa penundaan penyaluran dana TKD hingga Pemda yang dikenai sanksi menjalankan kewajiban belanjanya sesuai pagu anggaran yang telah ditetapkan. Dana yang akan ditunda adalah Dana Alokasi Umum (DAU) yang memiliki porsi terbesar dalam TKD. Hal ini dikarenakan alokasi anggaran tersebut merupakan dana yang ditransfer oleh pemerintah pusat sebagai anggaran belanja wajib bagi pemerintah daerah, seperti dana untuk pembangunan infrastruktur. Dana tersebut, akan di tahan sementara oleh pemerintah pusat dan dicairkan kembali pada tahun anggaran berikutnya.²² Sanksi tersebut tentu tidak langsung serta merta diberikan, namun akan terlebih dahulu diberikan surat peringatan yang keluar paling lambat 15 (lima belas) hari setelah batas waktu penyampaian Informasi Keuangan Daerah (IKD), dan penerapan sanksi

²¹ Grace Olivia, 2019, "Daerah Belum Penuhi Mandatory Spending untuk Pelayanan Publik," diakses 3 Juli 2021, <https://nasional.kontan.co.id/news/daerah-belum-penuhi-mandatory-spending-untuk-pelayanan-publik>.

²² Mutia Fauzia, "6 Daerah Kena Sanksi dari Sri Mulyani karena APBD Tak Seusai Ketentuan," diakses 3 Juli 2021, <https://money.kompas.com/read/2020/07/07/174710726/6-daerah-kena-sanksi-dari-sri-mulyani-karena-apbd-tak-seusai-ketentuan>.

diberikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterbitkannya surat peringatan.²³ Sanksi ini pun akan dipertimbangkan pada daerah-daerah yang memiliki alasan yang jelas mengapa belum memenuhi *mandatory spending*, misalnya pada kondisi adanya bencana alam di daerah tersebut, adanya pelaksanaan pemilihan kepala daerah, belum selesainya persiapan pelaksanaan kegiatan (misalnya pembebasan tanah), terjadinya gagal lelang dan alasan-alasan logis lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan.

Sanksi tegas adanya penundaan dan/atau pemotongan anggaran transfer ke daerah sejatinya adalah upaya agar pemerintah daerah menggunakan anggaran yang telah dialokasikan sesuai dengan penggunaan yang telah direncanakan, karena ketika daerah melakukan penundaan aktualisasi penggunaan dana yang telah dialokasikan karena faktor-faktor yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, maka yang terdampak adalah terganggunya pembangunan dan aktivitas pelayanan publik. Sanksi ini diharapkan dapat mendorong supaya daerah-daerah tidak melakukan pengendapan dana TKD yang justru malah mengurangi optimalisasi penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Sehingga perlu disadari bahwa sebenarnya pengelolaan keuangan daerah yang tidak tepat sasaran dan tidak sesuai dengan pos-pos yang seharusnya (khususnya yang sifatnya *mandatory spending*) justru bermuara pada pengabaian perwujudan kesejahteraan masyarakat, dimana hal ini merupakan pelanggaran amanat konstitusi.

2. Penundaan dan/atau Pemotongan Dana Transfer ke Daerah: Sanksi Administrasi dalam Bingkai Desentralisasi Fiskal di Indonesia

a. Sanksi Administrasi dalam Sistem Keuangan Negara di Indonesia

Relasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka otonomi dan desentralisasi telah terlegitimasi dalam koridor Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.²⁴ Hal ini berimplikasi pada pembagian yang tegas antara urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat dan daerah. Urusan-urusan pemerintahan tersebut kemudian berbanding lurus terhadap kebutuhan pembiayaan salah satunya dalam bentuk dana transfer ke daerah. Berkaitan dengan hal itu, karena merupakan dana transfer pusat yang sebagian juga teragendakan program pemerintah pusat, maka daerah lalu diberikan batasan dan kewajiban yang harus dilakukan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Jika

²³ Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, "Apakah Ada Sanksinya Apabila IKD Tidak Disampaikan Tepat Waktu?", diakses 2 November 2022, <https://djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apakah-ada-sanksinya-apabila-ikd-tidak-disampaikan-secara-tepat-waktu>,

²⁴ Diane Prihastuti, "Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no.1 (Maret 2022): 30, <https://doi.org/10.54629/jli.v19i1.810>.

dalam koridor ini daerah tidak melakukan sebagaimana kewajibannya, maka daerah dapat dikenakan sanksi administrasi.

Hal sebagaimana di atas sebenarnya sudah dikenal cukup lama dalam administrasi keuangan negara. Ketentuan pengenaan sanksi atas keterlambatan atau kegagalan pelaksanaan program tertentu sudah dikenal dalam sistem keuangan negara di Indonesia saat ini. Sebagai contoh yaitu pendanaan khususnya dalam kaitan dengan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Kementerian/lembaga harus mempertanggungjawabkan penggunaan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan karena berasal dari APBN. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) akan bertindak sebagai Kuasa Pengguna Anggaran dalam pelaksanaan kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sehingga SKPD selaku pengguna anggaran juga harus menyampaikan laporan keuangan sesuai standar yang ditentukan. Oleh karena itu, jika suatu SKPD tidak menyampaikan laporan keuangan sesuai dengan uraian di atas baik secara sengaja atau lalai, maka dapat dikenakan sanksi oleh pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 75 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan menegaskan bahwa SKPD yang secara sengaja dan/atau lalai dalam menyampaikan laporan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dapat dikenakan sanksi berupa: (a) penundaan pencairan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan untuk triwulan berikutnya; atau (b). penghentian alokasi dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan untuk tahun anggaran berikutnya.

Sanksi dalam konteks hukum administrasi negara²⁵ adalah alat kekuasaan publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidaktaatan terhadap kewajiban yang menjadi penorma di dalam hukum administrasi negara. Sehingga setidaknya terdapat 4 unsur penting, yaitu sebagai alat kekuasaan, bersifat hukum publik, digunakan oleh pemerintah, dan sebagai reaksi atas ketidaktaatan. Oleh karenanya, dalam pembentukan peraturan, ketentuan sanksi merupakan bagian penutup yang sangat penting, karena digunakan untuk membuat kewajiban-kewajiban yang telah diatur tersebut dapat terlaksana, dan larangan-larangan yang telah dibuat juga tidak dilakukan.

Terkait sanksi administrasi, secara garis besar, sanksi administratif dapat dibedakan menjadi 3 macam.²⁶ Sanksi yang pertama yaitu sanksi reparatif/

²⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), 77.

²⁶ Andri Gunawan Wibisana, "Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 6, no.1 (2019): 51, <https://doi.org/10.38011/jhli.v6i1.123>.

reparatoir. Sanksi ini difungsikan sebagai reaksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum, dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran. Sanksi ini ditujukan untuk perbaikan atas pelanggaran tata tertib hukum. Kedua, sanksi punitif, sanksi ini adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman kepada seseorang. Ketiga, sanksi regresif, sanksi yang merupakan reaksi atas suatu ketidaktaatan, dengan cara dicabutnya hak atas sesuatu yang diputuskan oleh hukum, seolah-olah dikembalikan kepada hukum yang sebenarnya sebelum keputusan tersebut diambil atau pelanggaran tersebut terjadi.

b. Pro Kontra Kebijakan Penundaan dan/atau Pemotongan Transfer ke Daerah

Konstruksi hubungan keuangan pusat dan daerah memasuki babak baru ketika terdapat pro dan kontra akan adanya kebijakan penundaan dan/atau pemotongan transfer ke daerah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan UU APBN 2018, UU APBN 2019 dan UU APBN 2020. Pendapat yang memosisikan diri untuk tidak menyetujui kebijakan tersebut dikarenakan idealitas kepastian (*reliability*) transfer ke daerah sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan yang efektif. Sedangkan pendapat yang setuju dengan ketentuan tersebut berargumentasi bahwa kebijakan penundaan dan/atau pemotongan transfer ke daerah dibutuhkan ketika kemampuan negara yang terbatas perihal keuangan.

Elaborasi dari penolakan atas penundaan dan/atau pemotongan transfer anggaran ke daerah yang telah ditetapkan di awal periode, membawa pemahaman bahwa dana transfer ke daerah harus dijaga komitmen alokasinya walaupun terdapat guncangan terhadap keuangan negara, karena pemerintah daerah memerlukan kepastian hukum guna menjamin pelayanan publik tetap berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini dianggap selaras terkait konsep desentralisasi fiskal di Indonesia yang kemudian direfleksikan dengan pandangan Musgrave²⁷ perihal pembagian fungsi negara (fungsi stabilitas, distributif dan alokasi) yang berbanding lurus dengan kepastian dana transfer ke daerah. Pemerintah Pusat berkonsentrasi untuk menjaga stabilitas dan melakukan redistribusi sumber daya,²⁸ sedangkan fungsi alokasi (penyediaan barang publik) dapat diserahkan

²⁷ Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Fourth Edition (New York: McGraw-Hill Book Company, 1984), 60.

²⁸ Dinar Sutopo Sidig, "Desentralisasi Fiskal dan Kesenjangan Pendapatan Antar Provinsi di Indonesia," *Prosiding Simposium Nasional Keuangan Negara* 1, no. 1 (2018): 981, <https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/snkn/article/view/244>.

kepada daerah. Sehingga jika nantinya terjadi guncangan terhadap keuangan negara, maka Pemerintah Pusat harus berupaya menjaga stabilitas sehingga fungsi alokasi (penyediaan layanan publik) tetap dapat terselenggara dengan optimal tanpa harus ada penundaan dan/atau pemotongan anggaran transfer ke daerah.

Indonesia sebagai negara kesatuan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 yang kemudian ditopang dengan sistem desentralisasi yang efektif termasuk urusan fiskal, justru penerapan kebijakan penundaan dan/atau pemotongan transfer ke daerah dianggap perlu pada keadaan tertentu. Keadaan tertentu ini tentunya terlimitasi dengan dua alasan, yaitu tingkat kemampuan keuangan negara untuk menjaga stabilitas dana ke daerah dan ketidakefisienan pengelolaan keuangan daerah. Dalam pembahasan ini, Pemerintah berupaya mendorong efisiensi alokasi keuangan Negara melalui penerapan sistem transfer berbasis kinerja penyerapan di daerah dan menerapkan sanksi penundaan dan/atau pemotongan dengan tujuan pengalokasian dana transfer ke daerah lebih tepat guna dan memenuhi ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Dalam kacamata konstitusi, adanya ketentuan sanksi penundaan dan/atau pemotongan transfer ke daerah menjadi salah satu upaya Pemerintah untuk memastikan agar Pemerintah Daerah memenuhi ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 dimana disebutkan bahwa:

(4) Negara memprioritaskan anggaran Pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan Pendidikan nasional.

Mandatory spending di konstitusi mengenai bidang pendidikan di atas juga terejawantahkan pengaturannya pada Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Selain daripada kepastian anggaran Pendidikan, ketentuan sanksi *a quo* juga diperlukan untuk memastikan *mandatory spending* lainnya, yaitu:²⁹

- 1) Besar anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dialokasikan minimal 10% (sepuluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah di luar gaji (Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan).
- 2) Dana Transfer Umum (DTU) diarahkan penggunaannya, yaitu paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) untuk belanja infrastruktur daerah yang langsung

²⁹ Direktorat Jenderal Anggaran, *Postur APBN Indonesia* (Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014), 156.

terkait dengan percepatan pembangunan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan, dan mengurangi kesenjangan penyediaan layanan publik antardaerah (UU APBN).

- 3) Alokasi dana Desa (ADD) paling sedikit 10% dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa).

Persoalan mengenai tidak adanya mekanisme untuk memastikan terpenuhinya ketentuan yang terkait dengan kewajiban alokasi anggaran oleh Pemerintah Daerah tersebut di atas, maka sudah tepat kiranya terdapat instrumen yang dapat menjadi kunci pengaman terhadap pengelolaan anggaran oleh pemerintah daerah yang sesuai dengan koridor *mandatory spending*. Tentunya hal ini pun memaksa Pemerintah Daerah untuk mengalokasikan anggaran secara tepat dan efektif, serta dapat memenuhi ketentuan konstitusi sehingga bermuara pada perbaikan pelayanan publik di daerah yang semata-mata demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pada akhirnya, penundaan dan/atau pemotongan transfer ke daerah sewaktu-waktu akan diperlukan sebagai upaya untuk menjaga stabilitas keuangan negara dan juga diperlukan dalam upaya pemenuhan ketentuan perundang-undangan dan amanat konstitusi. Sehingga, upaya pemenuhan hak warga negara untuk memperoleh layanan pendidikan, kesehatan, jaminan sosial dan layanan di tingkat desa menjadi lebih ideal.

Instrumen sanksi kepada daerah yang diatur dalam UU APBN merupakan salah satu bentuk dari kebijakan "*hard-budgetconstraint*"³⁰ untuk menghindari dampak negatif dari kebijakan desentralisasi yang terlalu longgar, sehingga tujuan utama dari otonomi daerah dapat terwujud dengan baik, yakni mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah. Tentu yang perlu digaris bawahi adalah penundaan TKD dilakukan secara berhati-hati dan selektif agar tidak mengurangi pelayanan dasar kepada masyarakat yang notabene adalah kewajiban negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana termaktub dalam pembukaan *staat gerundgezet* Indonesia. Sanksi penundaan TKD sebagaimana terlegitimasi dalam UU APBN perlu diiringi pertimbangan kapasitas fiskal daerah berupa perkiraan pendapatan dan belanja daerah, termasuk belanja pegawai dan belanja modal. Selama ini, sanksi penundaan penyaluran transfer tersebut dituangkan dalam peraturan Menteri Keuangan, dan karena sanksi tersebut bersifat penundaan, maka

³⁰ Jonathan A. Rodden, G. S. Eskeland, dan Jennie Litvack, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (London: The MIT Press, 2003), 4.

transfer yang ditunda tidak berimplikasi pada hilang atau hangusnya anggaran TKD, namun tetap menjadi hak pemerintah daerah dan akan dianggarkan untuk diserahkan kembali ke daerah pada tahun anggaran berikutnya.

Konstitusionalitas ketentuan penundaan dan/atau pemotongan TKD sebagaimana diatur dalam UU APBN juga telah terlegitimasi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-XVI/2018 dimana dalam pertimbangan hukumnya dinyatakan bahwa alasan munculnya ketentuan penundaan dan/atau pemotongan TKDD karena untuk mendorong agar daerah patuh terhadap pengalokasian *mandatory spending*, perlu dilakukan upaya paksa, yaitu dengan mengenakan sanksi berupa penundaan dan/atau pemotongan penyaluran TKDD. Ketentuan tersebut merupakan salah satu ikhtiar negara untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerahnya agar sesuai dengan amanat Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan, "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Ketentuan penundaan dan/atau pemotongan TKD di UU APBN merupakan mandat dari ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 yakni dalam rangka melaksanakan APBN secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehingga, pengaturan sanksi *a quo* dapat dikatakan sebagai instrumen yang dapat digunakan bagi negara untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara yang telah diatur dalam Konstitusi yang diimplementasikan melalui beberapa UU yang terkait, seperti UU di bidang pendidikan dan UU di bidang kesehatan. Sehingga negara dapat memaksa daerah untuk melaksanakan mandat dari UU dimaksud. Suatu instrumen sanksi yang fungsinya agar daerah dapat mematuhi ketentuan, dan hal ini merupakan bagian dari fungsi pengawasan dari pemerintah pusat terhadap pengelolaan keuangan daerah sekaligus salah satu strategi pengelolaan keuangan negara untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sanksi demikian pastinya akan menimbulkan konsekuensi sebagai efek jera dalam pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik dalam melaksanakan urusan-urusan yang telah diserahkan ke daerah. Pada dasarnya adanya pemotongan dan/atau penundaan sebagai salah satu mekanisme pengawasan pemerintah terhadap pelaksanaan fungsi alokasi pemerintah daerah agar dapat secara tepat, efektif dan efisien menyelenggarakan pelayanan publik, khususnya di bidang pendidikan, kesehatan dan dana desa.

C. KESIMPULAN

Urgensitas adanya transfer ke daerah merupakan upaya pengejawantahan kehendak konstitusi dalam wujud penyerahan sumber keuangan kepada daerah demi mengaktualisasikan perlindungan dan jaminan hak-hak konstitusional warga negara secara komprehensif. Hal ini bertujuan melaksanakan desentralisasi fiskal yang efektif guna mengurangi ketimpangan (disparitas) pendanaan dan pelayanan publik terhadap pemerintah daerah dan/atau ketimpangan antar daerah itu sendiri serta terpenuhinya kualitas *public service delivery* di daerah. Namun pada praktiknya terdapat daerah-daerah yang tidak patuh dalam pengalokasian anggaran sehingga berimplikasi pada pengelolaan keuangan daerah yang tidak tepat sasaran yang kemudian bermuara pada kesejahteraan masyarakat yang terabaikan dimana secara implisit merupakan hal yang justru melanggar amanat konstitusi. Ketentuan adanya sanksi penundaan dan/atau pemotongan dana transfer ke daerah selaras dengan konsepsi negara kesatuan tanpa bertendensi mengebiri eksistensi otonomi daerah. Penundaan dan/atau pemotongan dana transfer ke daerah juga sejalan dengan idealitas sistem desentralisasi yang efektif termasuk urusan fiskal. Penerapannya terbatas dalam dua alasan, yaitu tingkat kemampuan keuangan negara untuk menjaga stabilitas dana ke daerah dan ketidakefisienan pengelolaan keuangan daerah. Konstitusionalitas adanya sanksi penundaan dan/atau pemotongan dana transfer ke daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Choudhury, Nafaz. "Revisiting Critical Legal Pluralism: Normative Contestations in the Afghan Courtroom", *Asian Journal of Law and Society* 4, no. 1, (2017): 229-255.
- Hudi, Moh. "Kedudukan dan Tanggungjawab Presiden dalam Sistem Presidensial di Indonesia." *Mimbar Yustitia* 2, no. 2 (Desember 2018): 173-190.
- Illahi, Benni Kurnia dan Muhammad Ikhsan Alia. "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK." *Jurnal Integritas* 3, no. 2 (Desember 2017): 37-78.
- Nursadi, Harsanto. "Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah: Transfer Pusat ke Daerah, Pemerataan Keuangan Daerah dan Kapasitas Daerah," *Jurnal Hukum dan Pembangunan Edisi Khusus Dies Natalis 85 FHUI* (2009): 254-276.
- Prihastuti, Diane. "Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 1 (Maret 2022): 29-41.

Ridwansyah, Muhammad. "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (Desember 2017): 838-858.

Sidig, Dinar Sutopo. "Desentralisasi Fiskal dan Kesenjangan Pendapatan Antar Provinsi di Indonesia," *Prosiding Simposium Nasional Keuangan Negara* 1, no. 1 (2018): 978-1001.

Simandjuntak, Reynold. "Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional." *De Jure: Jurnal Syariah dan Hukum* 7, no. 1 (2015): 57-67.

Wardhana, Adhitya, dkk. "Dampak Transfer Pemerintah Pusat Terhadap Penurunan Ketimpangan Pendapatan Di Indonesia." *Jurnal Sosiohumaniora* 15, no. 2 (2013): 111 - 118.

Wibisana, Andri Gunawan. "Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 6, no. 1 (2019): 41-71.

Wibisana, Andri Gunawan. "Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 2 (2019): 471-496.

Wijayanti, Septi Nur. "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah." *Media Hukum* 23, no. 2 (2016): 187- 198.

Tesis/Disertasi

Badrudin, Rudy. "Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Belanja Modal, Pertumbuhan Ekonomi, dan Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah." *Disertasi*, Universitas Airlangga, 2012.

Rahmanurrasjid, Amin. "Akuntabilitas Dan Trasnparansi dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Daerah." *Tesis*, Universitas Diponegoro, 2008.

Buku

Direktorat Jenderal Anggaran. *Postur APBN Indonesia*. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara* (Edisi Revisi). Jakarta: Rajawali Pers, 2017.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *APBN Kita: Kinerja dan Fakta*. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2018.

Musgrave, Richard A. dan Peggy B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice* (Fourth Edition). New York: McGraw-Hill Book Company, 1984.

Rodden, Jonathan A., G. S. Eskeland, dan Jennie Litvack. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. London: The MIT Press, 2003.

Schroeder, L. dan P. Smoke. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues*. Manila: Asian Development Bank, 2003.

Website

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia. "Apakah Ada Sanksinya Apabila IKD Tidak Disampaikan Tepat Waktu?". Diakses 2 November 2022, <https://djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apakah-ada-sanksinya-apabila-ikd-tidak-disampaikan-secara-tepat-waktu>,

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia. "Sanksi Penundaan DAU atas Penyampaian Laporan Belanja Infrastruktur yang Pendanaannya bersumber dari Dana Transfer Umum." Diakses 4 Juli 2021. http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?page_id=7657.

Fauzia, Mutia. "6 Daerah Kena Sanksi dari Sri Mulyani karena APBD Tak Seusai Ketentuan." Diakses 3 Juli 2021. <https://money.kompas.com/read/2020/07/07/174710726/6-daerah-kena-sanksi-dari-sri-mulyani-karena-apbd-tak-seusai-ketentuan>.

Lestari, Daurina dan Arrijal Rachman. "Dana TKDD yang Mengendap di Rekening Pemda Capai Rp90 Triliun." Diakses 3 Juli 2021. <https://www.viva.co.id/arsip/1257214-dana-tkdd-yang-mengendap-di-rekening-pemda-capai-rp90-triliun>.

Mardatillah, Aida. "Sanksi Penundaan-Pemotongan Dana Daerah Dinilai Inkonstitusional." Diakses 4 Juli 2021. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ab3e7800ee70/sanksi-penundaan-pemotongan-dana-daerah-dinilai-inkonstitusional/>.

Mustami, Adinda Ade. "Sanksi Buat Daerah Tak Penuhi *Mandatory Spending*." Diakses 5 November 2022. <https://nasional.kontan.co.id/news/sanksi-buat-daerah-tak-penuhi-mandatory-spending>.

Nugraha, Yoga Nurdiana. "Ketergantungan Fiskal Daerah Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia." Diakses 05 Juli 2021. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/>.

Olivia, Grace. "Daerah Belum Penuhi *Mandatory Spending* untuk Pelayanan Publik." Diakses 3 Juli 2021. <https://nasional.kontan.co.id/news/daerah-belum-penuhi-mandatory-spending-untuk-pelayanan-publik>.

Wildan, Muhamad. "Perpres APBN 2020 Pangkas Pagu Transfer ke Daerah." Diakses 6 Juli 2021. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200406/10/1223264/perpres-apbn-2020-pangkas-pagu-transfer-ke-daerah>.

Putusan

Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-XVI/2018.