



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2>

Received: 19 November 2023, Revised: 4 Desember 2023, Publish: 6 Desember 2023

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Implikasi Dualisme Status Otorita Ibukota Nusantara dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara

Yuliawan Anastasius<sup>1</sup>, Widyaningrum<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universitas Pancasila, Jakarta, Indonesia

Email: [aansolo.lman@gmail.com](mailto:aansolo.lman@gmail.com)

<sup>2</sup> Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

Email: [widyaningrums.djkn@gmail.com](mailto:widyaningrums.djkn@gmail.com)

Corresponding Author: [aansolo.lman@gmail.com](mailto:aansolo.lman@gmail.com)

**Abstract:** *The Nusantara Capital Authority as the organizer of the special capital region of the Nusantara has an institutional dualism, namely as a regional government administrator and as an institution at the ministry level. This institutional dualism has implications for governance, particularly from the perspective of state finance law, including handing over financial management powers, accountability mechanisms, central and regional finance relations, and taxation. This study aims to explain the impact of institutional dualism, especially from the legal aspect of state finances. Different from previous legal studies that conducted studies related to the authority, legal basis, and instruments for the feasibility of moving the capital city, this study focuses more on governance from the legal aspect of state finances. This study uses a legal research method with a statutory approach. The result of this study can be utilized as a consideration for improving governance from the aspect of state finances by the Nusantara Capital Authority.*

**Keyword:** *Authority, Nusantara, Finance, Dualism, Government.*

**Abstrak:** Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Nusantara memiliki dualisme kelembagaan, yakni sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dan sebagai lembaga setingkat kementerian/lembaga. Dualisme kelembagaan tersebut berimplikasi pada tata kelola pemerintahan, khususnya dari perspektif hukum keuangan negara, antara lain: penyerahan kekuasaan pengelolaan keuangan negara, mekanisme perencanaan dan pertanggungjawaban, hubungan keuangan pusat dan daerah, serta perpajakan daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dampak yang timbul dari dualisme kelembagaan, khususnya dari aspek hukum keuangan negara. Berbeda dari penelitian-penelitian hukum sebelumnya yang melakukan kajian terkait kewenangan, dasar hukum, dan instrumen kelayakan pemindahan ibu kota, penelitian ini lebih berfokus pada tata kelola dari aspek hukum keuangan negara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini kiranya dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan menyempurnakan tata kelola pemerintahan dari aspek keuangan negara oleh Otorita Ibu Kota Nusantara.

**Kata Kunci:** Otorita, Nusantara, Keuangan, Dualisme, Lembaga.

## PENDAHULUAN

Pemindahan Ibukota Negara Indonesia dari Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta telah lama digagas bahkan sebelum Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945. Rencana pemindahan Ibukota dari Provinsi DKI Jakarta atau yang dahulu masih bernama Batavia yang akan direlokasi ke Bandung digagas oleh Gubernur Jenderal JP Graaf van Limburg Stirum (1916-1921).<sup>1</sup> Selanjutnya dalam perjuangan mempertahankan kemerdekaan Indonesia, Ibu Kota Negara Indonesia tercatat telah 3 (tiga) kali mengalami perpindahan, yakni ke Yogyakarta (29 September 1945), Bireun-Aceh (18 Juni 1948), dan Bukittinggi (19 Desember 1948).<sup>2</sup>

Pemindahan Ibu Kota Negara kembali menjadi perhatian utama pada periode Kabinet Indonesia Bersatu dimasa kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Terdapat setidaknya 6 (enam) alasan utama yang disampaikan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) atas rencana pemindahan Ibu Kota Negara, yakni: *pertama* menurunkan beban Jakarta dan Jabodetabek, *kedua* sebagai katalis pemerataan pembangunan ke wilayah timur Indonesia, *ketiga* mengubah pola pikir pembangunan Jawa Centris menjadi Indonesia Centris, *keempat* membangun ibu kota yang merepresentasikan identitas bangsa, kebhinekaan, dan penghayatan Pancasila, *kelima* meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan pusat, *keenam* memiliki ibu kota yang berkonsep *smart, green, dan beautiful city* untuk meningkatkan daya saing.<sup>3</sup>

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN), Pemerintah bersama dengan DPR telah mengukuhkan wacana pemindahan ibu kota. Berdasarkan ketentuan dalam UU IKN, ibu kota negara yang semula terletak di Provinsi DKI Jakarta akan dipindahkan ke ibu kota negara yang bernama Nusantara (IKN). Melalui UU IKN tersebut dibentuk pula Otorita IKN yang bertanggung jawab atas kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota serta penyelenggara pemerintah daerah khusus ibu kota Nusantara.<sup>4</sup>

Otorita IKN merupakan suatu lembaga *sui generis* yang memiliki kekhususan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. IKN merupakan satuan pemerintahan daerah setingkat provinsi yang bersifat khusus sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU IKN. Sementara itu, Otorita IKN ditetapkan sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan IKN sesuai ketentuan Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN. Dengan demikian terdapat dualisme status Otorita IKN, yakni selaku lembaga setingkat kementerian tetapi menjalankan fungsi pemerintahan daerah. Pembentukan lembaga baru seperti IKN akan berdampak pada keuangan negara, baik dari aspek pendanaan maupun dari aspek tata kelola, terutama dengan adanya dualisme kelembagaan Otorita IKN.

Keuangan negara meliputi seluruh hak dan kewajiban yang dimiliki negara dan dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang atau barang yang dapat dimiliki oleh negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. H. Ujianto (2017) menyampaikan bahwa keuangan negara terpaut erat dengan hukum tata negara, yakni penyusunan anggaran, pengenaan dan pemungutan pajak, dan termasuk penggunaan sumber

<sup>1</sup> Aziz, Nyimas Latifah Letty. *Relokasi Ibu Kota Negara: Lesson Learned Dari Negara Lain*. Jurnal Kajian Wilayah Vol. 10 Tahun 2019 hlm. 37-64.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> [Ada 6 Alasan Utama Ibu Kota RI Harus Pindah dari Jakarta \(cnbcindonesia.com\)](https://cnbcindonesia.com)

<sup>4</sup> Pemerintah Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara*, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022, LN Tahun 2022 Nomor 41, TLN Nomor 6766.

penerimaan pemerintah.<sup>5</sup> Dadang Solihin (2006:2) menyampaikan bahwa sebagai upaya untuk menyempatkan penyimpangan pengelolaan keuangan negara dan merealisasikan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan diperlukan adanya suatu undang-undang sebagai pelaksanaan ketentuan pokok yang diatur dalam UUD 1945 dan asas-asas umum yang berlaku secara universal.<sup>6</sup> Pengaturan mengenai keuangan negara tersebut telah diatur dalam 3 (tiga) paket Undang-Undang reformasi keuangan negara, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU 1/2004), dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU 15/2004).

Terkait dengan rencana pemindahan Ibu Kota Negara tersebut, Fikri Hadi dan Rosa Riswati (2020) telah melakukan kajian terkait dengan kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk mengusulkan pemindahan Ibu Kota Negara. Berdasarkan kajian tersebut, diketahui bahwa berdasarkan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) tidak terdapat ketentuan mengenai siapa yang berwenang untuk mengusulkan dan melakukan pemindahan Ibu Kota Negara dan selanjutnya Presiden, baik sebagai Kepala Negara maupun sebagai Kepala Pemerintahan, tidak dapat melakukan keputusan secara unilateral (sepihak) khususnya tanpa persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terkait dengan pemindahahan Ibu Kota Negara tersebut.<sup>7</sup>

Dian Herdina (2020) menyampaikan syarat-syarat keberhasilan pemindahan Ibu Kota Negara, yakni pertama adalah kepemimpinan yang visioner dan memiliki komitmen yang teguh, kedua perlu adanya aturan hukum yang komprehensif, ketiga proses perencanaan yang bersifat akomodatif dan partisipatif, keempat didukung dengan sumber daya manusia yang profesional, kelima karakteristik budaya dan sifat keterbukaan dari masyarakat lokal, dan keenam syarat-syarat tersebut harus diperhatikan dan dipenuhi oleh pemerintah.<sup>8</sup>

Dua kajian terkait dengan rencana pemindahan Ibu Kota Negara di atas bersifat preskriptif untuk menunjang keberhasilan rencana tersebut. Sebagian besar parameter yang harus disiapkan oleh Pemerintah telah dilakukan secara bertahap, baik secara langsung maupun tidak langsung, seperti penyelenggaraan sayembara rencana *design* pembangunan IKN, penetapan UU IKN dan peraturan pelaksanaannya, dan penetapan rencana pembangunan IKN sebagai proyek prioritas pemerintah. Namun demikian, kajian-kajian tersebut belum menganalisis dampak pengaturan Otorita IKN dalam UU IKN dari perspektif hukum keuangan negara.

Kajian ini bermaksud untuk melakukan analisis lebih mendalam terkait dengan dampak pengaturan status kelembagaan Otorita IKN yang telah diatur dalam UU IKN, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (PP Pendanaan IKN), dan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara (Perpres Otorita IKN). Terdapat 4 (empat) aspek hukum keuangan negara yang menjadi objek kajian sehubungan dengan adanya dualisme kelembagaan Otorita IKN, yakni mengenai pelaksanaan kekuasaan pengelolaan keuangan negara, tata cara perencanaan dan pertanggungjawaban keuangan negara memperhatikan status Otorita IKN yang ditetapkan sebagai Pengguna Anggaran dan

---

<sup>5</sup> Ujianto, H., Sri Hartutie Moehadityo, H.M. Amin. *Keuangan Negara Dilengkapi Tax Amnesty Dilampiri APBN 2015-2016*. Surabaya: Indomedia Pustaka, 2017.

<sup>6</sup> Solihin, Dadang. *Keuangan Publik: Pendanaan Pusat dan Daerah*. Jakarta: PT Artifa Duta Perkasa, 2006.

<sup>7</sup> Hadi, Fikri dan Rosa Riswati. *Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden Dalam Perspektif Konstitusi*. Jurnal Konstitusi Vo. 17 No. 3, September 2020.

<sup>8</sup> Herdina, Dian. *Menemukanali Syarat Keberhasilan Pemindahan Ibu Kota Negara*. Jurnal Politica Vol. 11 No. 1, Mei 2020.

Pengguna Barang dari Pemerintah Pusat<sup>9</sup>, kebijakan mengenai hukum keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta aspek perpajakan daerah.

## METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Analisis dilakukan terhadap bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait dan bahan hukum sekunder berupa buku-buku literatur, jurnal, dan artikel-artikel yang dimuat dalam media elektronik. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini bersifat normatif kualitatif.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara, dualisme kelembagaan Otorita IKN berimplikasi pada tata kelola keuangan negara sebagai berikut:

### 1. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan negara merupakan salah satu kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan.<sup>10</sup> Untuk membantu Presiden dalam pengelolaan keuangan negara tersebut, Menteri/Pimpinan Lembaga ditetapkan sebagai Pengguna Anggaran yang bertindak sebagai *Chief Operational Officer* (COO) bagi Kementerian/Lembaga yang dipimpinnya dan Menteri Keuangan ditetapkan sebagai *Chief Financial Officer* (CFO), dimana Menteri Keuangan berperan sebagai pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.

Pemisahan kekuasaan COO dan CFO tersebut merupakan bagian dari perwujudan konsep *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan negara. Berdasarkan pemilihan katanya, konsep *checks and balances* dapat diartikan sebagai tindakan untuk menilai/mengawasi/memeriksa/mencari informasi terhadap suatu keadaan guna mencari keseimbangan pandangan atas kondisi tertentu. Achmad Fauzan Sirat (2009) menyampaikan bahwa konsep *checks and balances* merupakan elemen pemerintahan demokratis, bersih dan kuat serta mendorong perwujudan *good society*, yang dilakukan melalui penyempurnaan tata hubungan kerja yang sejajar dan harmonis<sup>11</sup>. Penyempurnaan tersebut tidak dilakukan dengan mengurangi fungsi, independensi, atau kewenangan yang justru dapat mengganggu kinerja lembaga tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) huruf c UU No. 17 Tahun 2003, kekuasaan pengelolaan keuangan negara diserahkan oleh Presiden kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Penyerahan kekuasaan pengelolaan keuangan negara tersebut merupakan bagian dari desentralisasi fiskal.

Mempertimbangkan bahwa Otorita IKN merupakan instansi pemerintah setingkat kementerian/lembaga, maka dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan daerahnya Otorita IKN tidak memiliki kekuasaan desentralisasi fiskal sebagaimana dimiliki oleh pemerintah daerah pada umumnya, termasuk sebagaimana Provinsi DKI Jakarta. Sebagai instansi setingkat kementerian/lembaga, Otorita IKN merupakan COO dalam pengelolaan keuangan negara dan yang menjalankan peran sebagai Pengguna Anggaran dan Pengguna

<sup>9</sup> Lihat Pasal 21 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

<sup>10</sup> Solihin, Dadang. *Keuangan Publik: Pendanaan Pusat dan Daerah*. Jakarta: PT Artifa Duta Perkasa, 2006.

<sup>11</sup> Sirat, Achmad Fauzan. *Telaah Atas Kewenangan Kementerian Keuangan (C.q. Ditjen Anggaran) Dalam Menilai Kelayakan Proposal Anggaran Kementerian/Lembaga*. Dalam Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia (AKURASI), 2009.

Barang di level Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan Pasal 23 UU IKN.<sup>12</sup> Hal tersebut mengakibatkan:

- a. pengelolaan keuangan Otorita IKN merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara oleh Pemerintah Pusat;
  - b. proses perencanaan dan penganggaran Otorita IKN dilakukan melalui penyusunan APBN yang berpotensi menambah beban pembiayaan dari APBN;
  - c. laporan keuangan Otorita IKN setiap tahunnya dikonsolidasikan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP); dan
  - d. tidak adanya fungsi *budgetair* dan pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terkait pengelolaan keuangan Otorita IKN, tetapi fungsi tersebut langsung dilaksanakan oleh DPR RI.
2. Tata Cara Perencanaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara

Sesuai dengan ketentuan Pasal 66 PP Pendanaan IKN, Kepala Otorita IKN selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun rencana kerja dan anggaran Otorita IKN. Penyusunan rencana kerja dan anggaran Otorita IKN tersebut mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang penyusunan rencana kerja dan anggaran Kementerian/Lembaga (Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2020) sepanjang tidak diatur lain dalam PP Pendanaan IKN. Penyusunan rencana kerja dan anggaran tersebut memperhatikan paling sedikit berupa Rencana Induk IKN dan perinciannya, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM), rencana kerja pemerintah, pagu anggaran, dan standar biaya.<sup>13</sup>

Mempertimbangkan Otorita IKN merupakan lembaga setingkat kementerian, maka perencanaan dan penganggaran serta pertanggungjawaban keuangan negara mengikuti ketentuan yang berlaku bagi Pemerintah Pusat. Hal tersebut mengakibatkan penerapan konsep *checks and balances*<sup>14</sup> dalam pengelolaan keuangan negara, maka penyusunan anggaran dan pertanggungjawaban keuangan Otorita IKN akan dilakukan bersama oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini adalah Otorita IKN dengan DPR.

Termasuk di dalamnya adalah 3 (tiga) fungsi DPR, yakni fungsi legislasi, fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan. Adapun yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah membentuk UU APBN, UU APBN Perubahan, dan UU Pertanggungjawaban APBN. Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi penganggaran adalah pelaksanaan pembahasan dan persetujuan anggaran yang akan dituangkan dalam APBN. Selanjutnya fungsi pengawasan adalah fungsi DPR untuk mengawasi pelaksanaan APBN tersebut oleh Pemerintah.

Mekanisme tersebut sangatlah berbeda dengan mekanisme penganggaran dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang diterapkan di Provinsi DKI Jakarta pada saat menjadi Ibu Kota. Sesuai dengan ketentuan Pasal 12 UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, DPRD Provinsi DKI Jakarta memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Secara formil fungsi legislasi, fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan dalam perencanaan dan penganggaran serta pertanggungjawaban anggaran Otorita IKN yang dilakukan oleh DPR sama dengan yang dilakukan oleh DPRD. Namun demikian, dalam

---

<sup>12</sup> Lihat Pasal 23 ayat (1) UU IKN yang mengamanatkan bahwa dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara serta penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN, Presiden menguasai pengelolaan keuangan negara kepada Kepala Otorita IKN.

<sup>13</sup> Pasal 69 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

<sup>14</sup> Yunus, Yustira dan Reza Faraby. *Reduksi Fungsi Anggaran DPR Dalam Rangka Checks and Balances Kajian Puusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013*. Dalam Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 2, Agustus 2014.

tataran pelaksanaannya akan menimbulkan implikasi yang berbeda, karena tidak melibatkan aspirasi dari kearifan lokal setempat sebagaimana keterwakilan dalam DPRD. Bahkan dalam UU No. 29 Tahun 2007 keanggotaan DPRD diberikan tambahan menjadi 125% untuk memperkuat keterwakilan masyarakat setempat.

Tidak adanya keterlibatan DPRD dalam pelaksanaan fungsi penganggaran dan fungsi pengawasan dapat menimbulkan implikasi sebagai berikut:

- a. Prioritas penganggaran hanya didasarkan pada Rencana Induk IKN tanpa dapat mensintesis kebutuhan pembangunan masyarakat setempat sesuai dengan kearifan budaya lokal;
  - b. Tidak adanya keterwakilan aspirasi masyarakat setempat dan kearifan lokal dalam penyusunan dan pembahasan anggaran Otorita IKN dalam menentukan prioritas pembangunan;
  - c. Diperlukan adanya mekanisme pengawasan khusus oleh DPR terhadap pelaksanaan anggaran pada Otorita IKN agar tetap dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat dan kearifan lokal.
3. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem penyelenggaraan keuangan yang mengatur hak dan kewajiban keuangan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dilaksanakan secara adil, transparan, akuntabel, dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>15</sup> Ketentuan hubungan keuangan pusat dan daerah tersebut saat ini diatur dalam UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Tujuan utama pengaturan hubungan keuangan tersebut adalah untuk menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efisien guna mewujudkan pemerataan layanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di seluruh pelosok negeri. Terdapat 4 (empat) pilar utama hubungan keuangan tersebut, yakni:

- a. Menciptakan sistem pajak yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien;
- b. Meminimalkan adanya ketimpangan vertikal dan horizontal melalui kebijakan transfer keuangan daerah dan pembiayaan utang daerah;
- c. Mendorong kualitas belanja daerah; dan
- d. Harmonisasi kebijakan fiskal pusat dan daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal dan menjaga kesinambungan fiskal.

Hubungan keuangan pusat dan daerah tersebut merupakan perwujudan desentralisasi fiskal, yakni pemberian kewenangan terkait dengan belanja dan pengelolaan sumber pendapatan kepada pemerintah daerah. Menurut Bernard Daffon yang dikutip oleh Edward H.<sup>16</sup>, terdapat 3 (tiga) hal utama yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, yakni:

- a. berdasarkan pemahaman bahwa daerah merupakan pemeran utama pemberian pelayanan publik kepada masyarakat;
- b. adanya korelasi yang kompleks antara daerah dengan pergerakan masyarakat; dan
- c. distribusi keuangan kepada masing-masing daerah memperhatikan kebutuhan dan hubungan kepada masing-masing daerah dengan daerah lain.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal memberikan manfaat untuk melakukan penyesuaian kebutuhan masyarakat dengan alokasi belanja pemerintah daerah, sehingga dapat menciptakan efisiensi melalui kompetisi dan peningkatan kemampuan keuangan. Namun demikian, terdapat pula dampak negatif desentralisasi fiskal seperti inefisiensi

<sup>15</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757).

<sup>16</sup> H. Edward. *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja, Vol. XLII No. 1, Tahun 2016.

pengambilan kebijakan oleh pemerintah daerah, meningkatkan ketidakadilan nasional dan mengabaikan peran pemerintah pusat dalam instrumen kebijakan.<sup>17</sup> Dengan demikian, pelaksanaan desentralisasi fiskal harus mempertimbangkan pemerataan daya saing daerah, pembagian alokasi anggaran antar pemerintah daerah, keadilan dan kesetaraan, serta pola pertanggungjawaban.

Sebagai perwujudan desentralisasi fiskal, Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah. Kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah tersebut antara lain meliputi fungsi penyusunan anggaran, fungsi penggunaan anggaran, serta fungsi pengawasan dan pertanggungjawaban.<sup>18</sup>

Penyusunan anggaran keuangan daerah menggunakan pendekatan Kinerja, dimana pendekatan ini lebih menekankan pada keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) dibandingkan dengan pos belanja/anggaran.<sup>19</sup> Penganggaran berbasis kinerja ini memiliki karakteristik berupa proses klarifikasi anggaran berdasarkan kegiatan dan unit organisasi. Penggunaan anggaran dilakukan sesuai dengan ketentuan pelaksanaan anggaran oleh pejabat pembendaharaan di lingkungan Pemerintahan Daerah. Pertanggungjawaban dilakukan melalui penyusunan laporan keuangan daerah.

Mengingat pengelolaan keuangan Otorita IKN merupakan bagian dari keuangan negara yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, maka tidak terdapat desentralisasi fiskal kepada Otorita IKN. Tidak adanya desentralisasi fiskal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Otorita IKN mengakibatkan:

- a. tidak adanya kewenangan Otorita IKN untuk melakukan penarikan pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 1 Tahun 2022; dan
- b. tidak adanya bentuk transfer ke daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penugasan pusat ke daerah seperti: dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa.

#### 4. Perpajakan Daerah

Perpajakan daerah dan retribusi daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari desentralisasi fiskal dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan tidak adanya desentralisasi fiskal sebagaimana diatur dalam UU No.1 Tahun 2022, maka Otorita IKN tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pemungutan pajak tersebut.

Terkait dengan potensi pajak daerah tersebut, berdasarkan ketentuan Pasal 42 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2022, Otorita IKN diberikan kewenangan untuk melakukan pemungutan pajak khusus IKN dan pungutan khusus IKN. Pajak khusus IKN dan pungutan khusus IKN tersebut merupakan bentuk konversi atas sebagian pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana UU No. 1 Tahun 2022.

Pajak khusus IKN tersebut meliputi pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak alat berat, pajak BBM, pajak air permukaan, pajak rokok, PBB-P2, BPHTB, pajak barang dan jasa tertentu, pajak reklame, pajak air tanah, pajak mineral bukan logam dan batuan, dan pajak sarang burung walet.

Adapun sebagai pembanding berikut hasil pendapatan asli daerah (PAD) Provinsi DKI Jakarta berdasarkan data Badan Pusat Statistik<sup>20</sup>:

Jenis Pendapatan	Realisasi Pendapatan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Menurut Jenis Pendapatan (ribu rupiah)
------------------	---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Sanjaya, I Putu Eka. *Peran Kepala Daerah Dalam Peningkatan Kemampuan Keuangan Daerah.*

<sup>19</sup> Lihat penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

<sup>20</sup> <https://jakarta.bps.go.id/indicator/101/730/1/realisasi-pendapatan-pemerintah-provinsi-dki-jakarta-menurut-jenis-pendapatan-ribu-rupiah-.html>

	2018	2019	2020
1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	43.327	45.707	57.561
1.1 Pajak Daerah	37.539	40.298	50.170
1.2 Retribusi Daerah	579	587	756
1.3 Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	593	619	750
1.4 Lain-lain PAD yang Sah	4.617	4.202	5.885

Dalam tataran praktik pemungutan potensi pajak daerah dan retribusi daerah yang dikonversi menjadi pajak khusus IKN dan pungutan khusus IKN dapat dilakukan oleh Otorita IKN dengan pengaturan dalam PP No. 17 Tahun 2022. Namun demikian, pengaturan tersebut mengakibatkan adanya pertentangan konsep sebagai berikut:

- a. Adanya lembaga setingkat kementerian yang melakukan pemungutan atau pemotongan pajak selain Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (CFO) tanpa mekanisme desentralisasi fiskal. Bahwa pada prinsipnya pengelolaan fiskal dilakukan oleh Menteri Keuangan, sedangkan kementerian/lembaga dapat melakukan pungutan atas jasa layanan tertentu sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang ditetapkan berdasarkan undang-undang. Dengan adanya ketentuan PP No. 17 Tahun 2022 saat ini terdapat lembaga setingkat kementerian yang melakukan pengelolaan fiskal tetapi bukan merupakan PNBP.
- b. Tidak adanya pemisahan fungsi CFO dan COO dalam Otorita IKN, mengingat Otorita IKN dapat melakukan pemungutan fiskal sekaligus pembelanjannya. Konsep tersebut agak berbeda dengan kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan fiskal daerah tetapi terdapat DPRD yang memiliki fungsi penganggaran dan pengawasan sehingga tercipta proses *checks and balances*.
- c. Diperlukan adanya mekanisme konsolidasi pertanggungjawaban keuangan negara atas realisasi pajak yang dipungut atau dipotong oleh lembaga setingkat kementerian diluar dari Menteri Keuangan selaku BUN.

## KESIMPULAN

Dualisme status kelembagaan Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan tugas dan fungsi pemerintahan daerah berdampak pada pengelolaan keuangan negara dalam pengelolaan Otorita IKN sebagai berikut:

1. sebagai lembaga setingkat kementerian, Otorita IKN bertindak sebagai COO dan ditetapkan sebagai Pengguna Anggaran dan Pengguna Barang atas pengelolaan keuangan negara;
2. perencanaan dan pertanggungjawaban keuangan Otorita IKN merupakan bagian dari perencanaan dan pertanggungjawaban keuangan Pemerintah Pusat;
3. tidak adanya desentralisasi fiskal dari Pemerintah Pusat kepada Otorita IKN sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga Otorita IKN tidak mendapatkan kewenangan untuk melakukan pemungutan/pemotongan pajak daerah dan retribusi daerah serta mendapatkan transfer daerah sebagaimana ketentuan UU No. 1 Tahun 2022;
4. berdasarkan ketentuan PP No. 17 Tahun 2022, Otorita IKN diberikan kewenangan melakukan pemungutan pajak khusus IKN dan pungutan khusus IKN sebagai salah satu sumber pendapatan.

Mempertimbangkan karakteristik kelembagaan Otorita IKN, maka untuk tetap menjaga pengelolaan keuangan negara yang menerapkan prinsip *good corporate governace* (GCG) kiranya diperlukan adanya penyempurnaan mekanisme melalui:

1. perlu dibentuknya forum yang dapat menyampaikan keterwakilan aspirasi masyarakat atau kearifan lokal dalam proses perencanaan dan penganggaran Otorita IKN sehingga dapat menutup kesenjangan aspirasi dalam fungsi *budgetair* oleh DPR;

2. diperlukan adanya pengembangan sistem kontrol pengelolaan keuangan negara yang dapat melibatkan pihak eksternal Otorita IKN mengingat adanya penggabungan fungsi pengelolaan fiskal yang seharusnya dilakukan oleh CFO dengan peran sebagai COO.

## REFERENSI

- Aziz, Nyimas Latifah Letty. (2019). *Relokasi Ibu Kota Negara: Lesson Learned Dari Negara Lain*. Jurnal Kajian Wilayah Vol. 10 hlm. 37-64.
- Choirul, Muhammad. (2019, April 30). *Ada 6 Alasan Utama Ibu Kota RI Harus Pindah Dari Jakarta*. CNBC Indonesia. Diakses dari [Ada 6 Alasan Utama Ibu Kota RI Harus Pindah dari Jakarta \(cnbcindonesia.com\)](https://www.cnbcindonesia.com)
- H. Edward. (2016). *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja, Vol. XLII No. 1.
- Hadi, Fikri dan Rosa Riswati. (2020). *Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden Dalam Perspektif Konstitusi*. Jurnal Konstitusi Vo. 17 No. 3.
- Herdina, Dian. (2020). *Menemukenali Syarat Keberhasilan Pemindahan Ibu Kota Negara*. Jurnal Politica Vol. 11 No. 1. DOI:10.22212/jp.v11i1.1382
- Sanjaya, I Putu Eka. *Peran Kepala Daerah Dalam Peningkatan Kemampuan Keuangan Daerah*.
- Sirat, Achmad Fauzan. (2009). *Telaah Atas Kewenangan Kementerian Keuangan (C.q. Ditjen Anggaran) Dalam Menilai Kelayakan Proposal Anggaran Kementerian/Lembaga*. Dalam Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia (AKURASI)
- Solihin, Dadang. (2006). *Keuangan Publik: Pendanaan Pusat dan Daerah*. Jakarta: PT Artifa Duta Perkasa.
- Ujiyanto, H., Sri Hartutie Moehadityo, H.M. Amin. (2017). *Keuangan Negara Dilengkapi Tax Amnesty Dilampiri APBN 2015-2016*. Surabaya: Indomedia Pustaka.
- Yunus, Yustira dan Reza Faraby. (2014). *Reduksi Fungsi Anggaran DPR Dalam Rangka Checks and Balances Kajian Puusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013*. Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 2.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355)
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757)
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 41)
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322)
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6789)
- Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 102)

<https://jakarta.bps.go.id/indicator/101/730/1/realisasi-pendapatan-pemerintah-provinsi-dki-jakarta-menurut-jenis-pendapatan-ribu-rupiah-.html>