

# TANTANGAN DESENTRALISASI FISKAL

**Ratna Ani Lestari**

Fakultas ilmu sosial dan Ilmu Politik

Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, Indonesia

Email: ratnalestari1206@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.30742/juispol.v3i1.2890>

## **Abstract**

*Decentralization policies must always be combined with the aim of democratizing governance, strengthening national integration, empowering local communities, respecting diversity, and improving people's welfare. The progress of Regional Government can be seen from the ability to adapt according to current conditions, where accountability, distribution of power and authority that is used as optimally as possible is the key to the good of an area, by utilizing technology the government is required to be able to innovate, new colors and synchronize needs in society both in terms of service and product policy. On the other hand, if it is very difficult for an area to get regional income, there is nothing wrong with looking for investors for regional development, regional potential is something that can be prospected for regional progress, both potential natural resources, geography or a certain industry that requires a lot of workers who can be recruited in local community. With the HKPD Law 1/2022, the government is expected to be able to resolve the challenges of decentralization and realize an effective and efficient allocation of national resources.*

**Key words:** Decentralization policy, fiscal decentralization.

## **Abstrak**

Kebijakan desentralisasi harus selalu dipadukan dengan tujuan untuk mendemokratisasi pemerintahan, memperkuat integrasi nasional, memberdayakan masyarakat lokal, menghargai keragaman, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Majunya Pemerintahan Daerah adalah yang dapat beradaptasi sesuai kondisi yang berlangsung saat ini, dimana akuntabilitas, distribusi kekuasaan dan kewenangan yang dipergunakan seoptimal mungkin menjadi kunci baiknya suatu daerah tersebut, dengan memanfaatkan teknologi pemerintah diharuskan dapat melakukan inovasi, warna baru dan sinkronisasi kebutuhan di masyarakat baik itu dalam segi pelayanan dan produk kebijakan. Disisi lain bilamana suatu daerah sangat sulit mendapatkan pemasukan daerah tidak ada salahnya untuk mencari investor untuk perkembangan daerah, potensi wilayah adalah hal yang bisa diprospek untuk kemajuan daerah, baik potensi sumber daya alam, geografis atau suatu industri tertentu yang membutuhkan banyak pekerja yang dapat diambilkan dalam masyarakat setempat. Dengan adanya UU HKPD 1/2022, pemerintah diharapkan mampu menyelesaikan tantangan desentralisasi dan mewujudkan alokasi sumber daya nasional yang efektif dan efisien.

**Kata Kunci:** Kebijakan desentralisasi, desentralisasi fiskal.

## **A. Latar Belakang**

Dalam negara seperti organisasi kekuasaan, desentralisasi merupakan salah satu bentuk pelimpahan atau pembagian wewenang (kekuasaan) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (pemerintah daerah). Pengertian pemerintah daerah dapat memiliki arti ganda yaitu pemerintahan daerah negara berdasarkan asas dekonsentrasi, dan pemerintahan daerah mandiri/otonom, desentralisasi mengarah pada pelimpahan kekuasaan. Kebijakan desentralisasi harus selalu dipadukan dengan

tujuan untuk mendemokratisasi pemerintahan, memperkuat integrasi nasional, memberdayakan masyarakat lokal, menghargai keragaman, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Era Global dan keterbukaan menuntut negara serta pemerintah daerah untuk dapat bekerjasama dengan masyarakat sipil, hal ini tentu bukanlah persoalan yang mudah mengingat birokrasi yang sejak dahulu selalu mempunyai postur yang gemuk berdampak lambatnya roda pemerintahan dalam menyikapi perubahan-perubahan ekonomi, sosial dan politik yang ada. Dengan majunya teknologi masyarakat saat ini dapat mengakses informasi segala kebutuhan dan mempelajari kondisi terkini dalam kehidupan bermasyarakat dari daerah satu ke daerah lainnya.

Majunya Pemerintahan Daerah adalah yang dapat beradaptasi sesuai kondisi yang berlangsung saat ini, dimana akuntabilitas, distribusi kekuasaan dan kewenangan yang dipergunakan seoptimal mungkin menjadi kunci baiknya suatu daerah tersebut, dengan memanfaatkan teknologi pemerintah diharuskan dapat melakukan inovasi, warna baru dan sinkronisasi kebutuhan di masyarakat baik itu dalam segi pelayanan dan produk kebijakan. Menumbuhkan perekonomian di masyarakat bukanlah hal yang mudah, bilamana pemerintah daerah mempunyai dana yang cukup mungkin dapat melakukan pembinaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah, meningkatkan kapasitas produk lokal dan memfasilitasi pemasaran secara luas baik untuk dikonsumsi masyarakat lokal, nasional maupun internasional. Dari itu diperlukan hubungan yang erat antara pemerintah dan masyarakat. Dengan harapan dapat memajukan daerah tersebut bersama-sama.

Di sisi lain bilamana suatu daerah sangat sulit mendapatkan pemasukan daerah tidak ada salahnya untuk mencari investor untuk perkembangan daerah tersebut, potensi wilayah adalah hal yang bisa diprospek untuk

kemajuan daerah, baik potensi sumber daya alam, geografis atau suatu industri tertentu yang membutuhkan banyak pekerja yang dapat diambilkan dalam masyarakat setempat. Sebagaimana yang disampaikan Menteri Keuangan Sri Mulyani pada Sosialisasi UU 1/2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) dengan adanya UU HKPD 1/2022, pemerintah diharapkan mampu menyelesaikan tantangan desentralisasi dan mewujudkan alokasi sumber daya nasional yang efektif dan efisien melalui HKPD yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan guna mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat serta menjadi bagian dari agenda reformasi di bidang fiskal dan struktural untuk mencapai Indonesia Maju 2045.

Dampak akhirnya adalah *output* dan *outcome* UU HKPD yaitu layanan kualitas layanan kepada masyarakat membaik," ujar Menkeu. Sedangkan anggaran daerah lebih banyak dialokasikan untuk belanja pegawai. Sekitar tujuh puluh persen anggaran belanja daerah dialokasikan untuk keperluan belanja pegawai. Saat ini diperkirakan sekitar 120 Pemda di Indonesia terancam mengalami kebangkrutan sebab Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan anggaran. Bila dirata-ratakan menurut data Departemen Dalam Negeri diketahui hanya sekitar 5% saja kebutuhan anggaran dapat dipenuhi oleh PAD sisanya mengandalkan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang dikucurkan oleh pemerintah pusat.

Pemerintah tidak bisa lagi melakukan pelayanan secara tradisional, efisiensi waktu, biaya dan tenaga menjadi fokus utama dalam segi pelayanan, keterbukaan penggunaan anggaran, transparansi dalam aktivitas perizinan, dan ringkasnya alur pelayanan membuat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah sangat tinggi, akibat dari polarisasi yang sehat menghidupkan gairah

di masyarakat untuk loyal secara politik, meningkatnya produktivitas dalam ekonomi dan terjalin hubungan yang harmonis dalam pembangunan daerah tersebut.

## B. Pembahasan

### 1. Desentralisasi di Indonesia

Wajah desentralisasi di Indonesia pada dasarnya upaya untuk menyelenggarakan desentralisasi di Indonesia sudah berjalan semenjak masa revolusi kemerdekaan (1945-1949) melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Kebijakan ini kemudian diperbaharui melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintah Daerah. Memasuki fase demokrasi parlementer (1950-1959) maka pemantapan penyelenggaraan desentralisasi ditindaklanjuti melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pada masa revolusi kemerdekaan dan demokrasi parlementer tersebut, pemerintah menjalankan otonomi yang nyata dengan memberikan keleluasaan yang mengakar bagi pemerintah di daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat. Namun, memasuki masa demokrasi terpimpin, Soekarno melakukan resentralisasi kekuasaan dan kewenangan pengelolaan pemerintahan dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang kemudian diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Soekarno mengistilahkan desentralisasi sebagai otonomi terbatas yakni melegitimasi kontrol pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah. Sentralisasi ini berlanjut pada masa Orde Baru, meskipun melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ide desentralisasi kembali digaungkan, namun dalam pelaksanaannya pola pembangunan yang

sentralistik dengan pendekatan yang bersifat *top-down* terasa begitu kentara. Memasuki masa reformasi, desentralisasi menjadi suatu agenda utama yang dijalankan untuk merespon harapan masyarakat yang menginginkan hasil-hasil pembangunan bisa dirasakan secara berkeadilan bagi seluruh warga negara Indonesia. Tepat tanggal 1 Januari 2001, kebijakan desentralisasi resmi kembali dijalankan oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dikemudian hari direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Selain menyentuh aspek pengelolaan pemerintahan, desentralisasi juga diarahkan pada aspek pengelolaan keuangan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999.

Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Kedua produk kebijakan tersebut memberikan harapan baru bagi pemerintah Indonesia untuk menjalankan strategi yang berbeda dalam pengelolaan pemerintahan baik dalam aspek politik maupun administratif. Pada aspek politik, kebijakan desentralisasi memberikan dasar bagi pertumbuhan demokrasi yang memberikan kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah dan komunitas lokal. Sedangkan secara administratif, pemerintah pusat dapat mengurangi beban tanggung jawabnya dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan tiga tujuan desentralisasi, yaitu; a. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat; b. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, dan c. Memperkuat Daya Saing. Bila dicermati lebih lanjut ketiga tujuan tersebut merefleksikan harapan tertinggi bagi pemberdayaan masyarakat lokal sehingga kesejahteraan dapat dirasakan secara menyeluruh oleh masyarakat Indonesia undang-undang ini juga secara rinci memperlihatkan pola pendegelasan wewenang dari pemerintah pusat ke masing-masing pemerintah daerah.

Empat tujuan utama desentralisasi, yaitu di bidang ekonomi, politik, administrasi dan budaya. Di bidang desentralisasi ekonomi dapat menekan biaya dan menjamin pelayanan yang lebih efektif (tepat sasaran). Banyak pemerintah daerah (Pemda) yang membelanjakan anggaran dengan minim hasil memuaskan. "Ini berarti ada masalah kompetensi dan kinerja daerah dalam menggunakan APBD anggaran pendapatan dan belanja daerah," katanya melalui diskusi virtual, Senin (21/6/2021). Sri Mulyani menjelaskan bahwa yang kedua adalah transfer ke daerah dan dana desa belum dimanfaatkan, belanja infrastruktur publik masih rendah. Akibatnya, belum memadai untuk mengungkit perbaikan layanan dan pertumbuhan ekonomi. Jumlah jenis program dan kegiatan terlalu banyak. Ini membuat belanja APBD tidak fokus dan kurang efektif dalam membenahi pelayanan dan pembangunan di daerah. Masalah kompetensi dan kinerja daerah dalam menggunakan APBD .anggaran pendapatan dan belanja daerah, "Dan kita perlu untuk terus meningkatkan harmonisasi dan sinergi APBN dan APBD sehingga setiap rupiah yang dibelanjakan baik melalui jalur APBN maupun APBD seharusnya bisa memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat".

## 2. Desentralisasi Fiskal

Ada beberapa tantangan desentralisasi fiskal serbagai berikut:

- a. Pertama, transfer ke daerah masih belum optimal dari segi kualitas. Sebagian besar Dana Alokasi Umum (DAU) digunakan untuk belanja pegawai sebesar 30 persen sampai 65 persen.
- b. Kedua, *tax ratio* daerah masih perlu ditingkatkan. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) mengalami peningkatan. Namun, *tax ratio* masih berada di angka 1,2 persen pada 2020 akibat pandemi.
- c. Ketiga, pemanfaatan pembiayaan daerah masih terbatas. Total pinjaman daerah di

Indonesia sangat rendah, yaitu hanya 0,049 persen dari PDB, jika dibandingkan dengan rata-rata pinjaman daerah di negara berkembang, yaitu sebesar 5 persen dari PDB (2000).

- d. Keempat, sinergi pusat dan daerah belum optimal. Masih terjadi *mismatch* antara program pusat dan daerah seperti KPBU SPAM Umbulan yang terkendala karena pemda belum membangun sambungan ke masyarakat.
- e. Kelima, realisasi belanja daerah lambat sehingga dana pemda di perbankan relatif tinggi. Pemda belum mengoptimalkan akses pembiayaan alternatif untuk mendanai kebutuhan pembangunan daerah.
- f. Keenam, akuntabilitas dalam pengelolaan APBD sudah membaik dari segi administratif tapi masih perlu diperkuat aspek materilnya.

Pembangunan seyogianya dimulai dengan menemukan atau mengenali potensi dan kebutuhan dari masyarakat penerima manfaat dan penanggung risiko. Langkah selanjutnya adalah mencari cara dan upaya dalam mewujudkannya. Dengan demikian kegiatan pembangunan yang mencakup perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, dan pemantauan secara evaluasi seharusnya beranjak dari keinginan dan kemampuan masyarakat penerima manfaat dan penanggung risiko itu sendiri. Perumusan kebijakan dan pelaksanaannya serta pemilahan dan pemilihan prioritas yang tajam dan terpercaya merupakan sarana untuk mengejawantahkan apa yang tercantum dalam perencanaan program pembangunan. Peran aktif masyarakat dapat berarti dalam berbagai proses politik dan perwakilan, dalam proses perumusan program, dalam pelaksanaan, dan berperan dalam pengawasan. Peran juga bisa dilakukan secara tidak langsung, misalnya dengan memberdayakan masyarakat sebagai motivator, juru bicara, mediator, propagandist serta menjadi tokoh formal.

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menilai faktor utama penyebab rendahnya serapan anggaran pemerintah daerah (Pemda) yakni program yang banyak, namun tidak fokus. Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Herman N. Suparman mengatakan bahwa persoalan tersebut pun sudah acap kali disoroti oleh Bendahara Negara, yaitu Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati. "Persoalannya itu memang pemda punya banyak program namun tidak punya fokus, seperti halnya yang dikeluhkan Menteri Keuangan Sri Mulyani," jelasnya kepada Bisnis, Rabu (26/4/2023).

Alhasil, lanjut Herman, program yang diusung oleh pemerintah daerah dari level kabupaten/kota hingga provinsi menjadi tidak terarah. Hal itu lalu berdampak pada proses penyerapan anggaran. Di sisi lain, Herman menilai penyebab rendahnya serapan anggaran pemda juga berakar dari proses penyusunan anggaran sampai dengan pembentukan peraturan daerah (perda) RAPBD. Meskipun diatur sedemikian rupa, tetapi itu sering dilewati dan proses teknis lanjutan itu molor sampai dengan Februari-Maret. Akhirnya berpengaruh ke pengadaan yang baru bisa dilakukan di triwulan 3 dan 4."

Untuk diketahui, pemerintah mencatat rata-rata realisasi belanja pemda per 24 April 2023 hanya mencapai 10,89% dari pagu APBD 2023. Berdasarkan data Direktorat Jenderal (Ditjen) Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), realisasi belanja terendah khusus di Pulau Jawa adalah di Jawa Tengah. Serapan anggaran daerah yang dipimpin Gubernur Ganjar Pranowo itu berada jauh di bawah Jawa Barat, dengan persentase 6,4% dan realisasi pendapatan daerah sebanyak 10,96%. Sementara itu, serapan anggaran Pemprov Jawa Barat tercatat paling tinggi se-Jawa dengan angka sebesar 24,11% dengan persentase realisasi pendapatan mencapai 29,92%. Adapun, DKI

Jakarta dan Jawa Timur senasib dengan Jawa Tengah karena realisasinya berada di bawah rata-rata nasional. Realisasi belanja DKI Jakarta hanya sebesar 9,19%. Stabilitas anggaran Jakarta tertolong karena realisasi pendapatannya mencapai 15,45%. Di sisi lain, realisasi belanja daerah di Jawa Timur tercatat hanya 7,82% dengan total capaian pendapatan mencapai 15,47%.

Sebelumnya, Sri Mulyani Indrawati menjelaskan bahwa hingga Maret 2023, belanja APBD baru mencapai Rp116,04 triliun. Jumlah itu baru mencapai 10,2 persen dari pagu belanja APBD senilai Rp1.141,5 triliun. Dari segi nilai, realisasi belanja daerah sepanjang tahun berjalan tercatat tumbuh 5,9 persen (year-on-year/YoY), karena pada Maret 2022 realisasinya Rp109,6 triliun. Namun, pada 2022 juga realisasinya sama-sama 10,2 persen terhadap pagu. "Artinya pemda baru belanja 10,2 persen dari total APBD. Ini lebih rendah dari belanja pemerintah pusat yang sudah mencapai sekitar 16 persen," ujar mantan pejabat Bank Dunia itu dalam konferensi pers APBN KiTa, dikutip pada Rabu (19/4/2023).

Realisasi belanja pemerintah daerah tercatat baru 10,2% dari pagu anggaran pendapatan dan belanja daerah atau APBD. Dari kinerja itu, mayoritas realisasinya pun masih berupa belanja daerah. Dia menjabarkan bahwa mayoritas belanja APBD masih berupa belanja pegawai, yakni Rp57,4 triliun atau tumbuh 4,9% (YoY). Pada Maret 2023, belanja pegawai mencakup 49,4% atau hampir separuh dari belanja APBD. Setelah itu, terdapat belanja barang dan jasa yang pada Maret 2023 mencapai Rp30,49 triliun atau tumbuh 3,2% (YoY). Jumlahnya mencakup 26,2% terhadap realisasi belanja APBD sejauh ini. Selama beberapa dasawarsa pelaksanaan pembangunan di daerah dengan menerapkan mekanisme P5D ini secara umum ditemui berbagai kekurangan dan ketidaktaatan asas kalau tidak mau disebutkan penyimpangan, misalnya:

- a. Desentralisasi tidak berjalan dengan baik dan benar, terbukti dengan masih banyaknya wewenang atau urusan yang sudah diserahkan kepada daerah masih tetap ditangani pusat.
- b. Meskipun dana pembangunan dari pusat untuk daerah ada yang bersifat *block grant*, namun pada pelaksanaannya masih penuh dengan berbagai intervensi dari pusat yang disalurkan melalui pedoman umum, juklak, juknis dan berbagai pengerahan lainnya.
- c. Partisipasi masyarakat selaku penerima manfaat dan penanggung resiko sangat lemah, walaupun secara legal aspirasi masyarakat seharusnya dicerminkan atau disuarakan oleh wakil rakyat di DPRD.
- d. Hasil-hasil dari berbagai forum tidak digubris oleh instansi pusat dengan berbagai alasan. Forum koordinasi hanya merupakan ajang kenduri yang bersifat ritual setiap tahun.
- e. Forum koordinasi ala P5D lebih banyak ke arah forum penyelarasan *shopping list* atau daftar kemauan ketimbang proses perencanaan
- f. Mengingat proses birokrasi yang panjang, masyarakat tidak mendapatkan kepastian kapan keinginannya terwujud.

### C. Kesimpulan

Pembangunan berorientasi pada masyarakat berarti hasil pembangunan yang akan dicapai, akan bermanfaat dan berguna bagi masyarakat setempat. Di samping itu masyarakat juga dapat secara langsung mengawasi pelaksanaan pembangunan, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya, serta berbagai aspek lainnya. Dengan adanya UU HKPD 1/2022, pemerintah diharapkan mampu menyelesaikan tantangan desentralisasi dan mewujudkan alokasi sumber daya nasional

yang efektif dan efisien melalui HKPD yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan guna mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat serta menjadi bagian dari agenda reformasi di bidang fiskal dan struktural untuk mencapai Indonesia Maju 2045. Strategi pencapaian tujuan tersebut dilakukan dengan menguatkan sistem perpajakan daerah, meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal, meningkatkan kualitas belanja daerah, dan harmonisasi belanja pusat dan dalam ranah politik, desentralisasi mengembangkan demokrasi akar rumput, mengurangi penyalahgunaan kekuasaan oleh pusat, dan akan memuaskan psikologis lokal karena diberi kepercayaan untuk mengurus urusannya sendiri. Dari sinilah desentralisasi diharapkan dapat mencegah disintegrasi bangsa. Dalam bidang administrasi, desentralisasi memangkas birokrasi dan pengambilan keputusan lebih efektif. Di bidang sosial dan budaya, desentralisasi dan mengembangkan keragaman serta menghargai budaya lokal daerah.

### D. Daftar Pustaka

- <https://kabar24.bisnis.com/read/20230427/15/1650605/ini-biang-kerok-rendahnya-serapan-anggaran-pemerintah-daerah>.
- <https://ekonomi.bisnis.com/read/20230419/10/1648394/pemerintah-daerah-terlalu-hemat-realisisi-belanja-masih-rendah>.
- <https://news.ddtc.co.id/mengurai-tantangan-dan-prakondisi-desentralisasi-di-negara-berkembang-28895>. 2 Apr 2021"
- <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210621/10/1408210/sri-mulyani-bongkar-tantangan-desentralisasi-fiskal>.
- Kristian Widya Wicaksono Problematika Dan Tantangan Desentralisasi Di Indonesia, Jurnal Bina Praja | Volume 4 Nomor 1 Edisi Maret 2012: 21-28

- Matitaputty, MI (2012). Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia Masalah dan Tantangan. *SASI*, 18 (1), 21-28. DOI: <https://doi.org/10.47268/sasi.v18i1.333>.
- MUC Consulting.News / 10 Mar 2022 / Wienneta Aulia Hajar  
Tantangan berinovasi dalam era desentralisasi: Online Public Access Catalog Perpustakaan Kementerian PANRB 2012.