

ANALISIS PELAKSANAAN DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA

Oleh:
Womsiter Sinaga
Universitas Darma Agung
E-mail:
womsiteredu@gmail.com

ABSTRACT

Since its establishment, Indonesia has run a government with a decentralized system to accelerate the realization of social welfare and improve public services. The Central Government has provided a lot of balancing funds to Regional Governments in the framework of fiscal decentralization. However, public welfare has not been realized and public services have experienced many improvements. This study aims to analyze the implementation of fiscal decentralization in Indonesia, as seen from the philosophical and paradigm aspects used. This study uses a descriptive approach which aims to describe the phenomena that occur in the implementation of fiscal decentralization. The conclusion of the research shows that the implementation of fiscal decentralization is carried out with a more equitable design of regional government funding sources to overcome tensions, political turmoil between the Central Government, Regional Governments and throughout Regional Governments. Regional Government funding sources consist of regional original revenues sourced from regional taxes and regional levies, balancing funds from the Central Government and Regional Governments sourced from the APBN.

Keywords: *Decentralization, Autonomy, Fiscal*

ABSTRAK

Sejak berdirinya, Indonesia memilih menjalankan pemerintahan dengan sistem desentralisasi untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan perbaikan pelayanan publik. Pemerintah Pusat sudah banyak memberikan dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah, dalam rangka desentralisasi fiskal, namun kesejahteraan masyarakat belum terwujud dan pelayanan publik banyak mengalami perbaikan. Penelitian ini bertujuan menganalisis pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia, dilihat dari aspek filosofi dan paradigma yang digunakan. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif yang bertujuan untuk mendeskripsikan fenomena yang terjadi dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Kesimpulan penelitian memperlihatkan bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal dilaksanakan dengan desain sumber-sumber pendanaan pemerintahan daerah yang lebih adil untuk mengatasi ketegangan, gejolak politik antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber dana operasional Pemda terdiri dari pajak dan retribusi daerah, dana perimbangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang bersumber dari APBN

Kata kunci: *Desentralisasi, Otonomi, Fiskal*

1. PENDAHULUAN

Indonesia sejak awal berdirinya sudah memilih sistem pemerintahan desentralisasi sebagai pilihan strategis mencapai tujuan bernegara. Berdasarkan faktor sejarah, budaya dan kondisi

geografi Indonesia yang berbentuk kepulauan terdiri dari beribu-ribu pulau, penduduk terdiri dari ribuan suku bangsa, budaya dan bahasa, para pendiri bangsa sudah menyadari bahwa untuk mewujudkan tujuan bernegara tersebut

lebih efektif menjalankan sistem pemerintahan yang desentralisasi. Pengelolaan negara dilakukan secara gotong royong melibatkan seluruh komponen bangsa, baik oleh Pemerintah Pusat, Daerah dan Desa.

Pelaksanaan sistem desentralisasi Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Konstitusi UUD 1945 sebelum dan sesudah Amandemen, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 menyatakan, “Pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi yang seluas-luasnya dan tugas pembantuan”. Sistem pemerintahan desentralisasi yaitu adanya penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah disertai dengan penyerahan tanggung jawab dan wewenang.

Sebagai konsekuensi pemberian sebagian tugas pemerintahan dan wewenang oleh Pusat kepada Pemda, maka pemerintah pusat juga harus memberikan dana kepada daerah untuk

membiayai urusan pemerintahan, memberikan pelayanan umum kepada masyarakat, menjalankan roda ekonomi, serta mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintah daerah, dinamakan desentralisasi fiskal. Untuk menjalankan pemerintahan daerah diperlukan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Pemerintah daerah sudah harus diberikan otoritas mengelola dana sendiri seperti kewenangan untuk memungut pajak daerah, keleluasaan mengelola anggaran dan menggunakan sumber daya yang dimiliki untuk mendanai pelayanan publik. Sumber pembiayaan yang memadai sebagaimana disebutkan di atas bentuknya dapat berupa *self-financing* dengan melakukan pungutan, pembiayaan bersama (*cofinancing*), memperluas atau menambah sumber-sumber dana daerah melalui pajak dan retribusi, transfer antar pemerintahan, serta dapat juga mengadakan pinjaman atau bantuan pemerintahan daerah.

Pengaturan sumber-sumber pendanaan daerah dalam rangka desentralisasi fiskal di Indonesia sangat dinamis. Desain desentralisasi fiskal sejak awal kemerdekaan sampai era reformasi berevolusi seiring dengan perubahan konsepsi otonomi daerah di Indonesia. Desentralisasi fiskal dijalankan berdasarkan paradigma pemerintahan yang diselenggarakan sejak zaman Orde Lama

sampai Orde Reformasi. Seluruh model desentralisasi fiskal dan dengan otonomi daerah yang dijalankan tersebut diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Indonesia dengan selalau berpedoman kepada prinsip demokrasi, pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, rasa keadilan, pemerataan, serta hubungan antara daerah dalam menjaga keutuhan NKRI.

Dalam penelitian ini, kajian desentralisasi fiskal dibagi dalam 2 (dua) fase, yaitu desentralisasi fiskal sebelum reformasi tahun 2001 dan setelah tahun 2001 atau setelah reformasi. Sebelum reformasi akan dikaji desentralisasi fiskal saat masa Orde Lama antara tahun 1945 sampai dengan 1965 dan masa Orde Baru (1966-1998). Masa reformasi juga dibagi 2 (dua) dimulai dari awal reformasi (1999-2019) dan masa pasca reformasi (2020-sekarang). Masa reformasi, telaah desentralisasi fiskal dilakukan terhadap UU No. 22 Tahun 1999 yang diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya diganti lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014 dan terakhir UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Keuangan Daerah. Pada masa reformasi pelaksanaan desentralisasi fiskal sangat dinamis, dimana selama dalam kurun waktu 22 tahun terdapat 4 kali

pergantian UU tentang pemerintahan daerah. Seluruh kebijakan desentralisasi dalam bentuk undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan pengaturan sumber pembiayaan daerah menjadi dasar kajian untuk melihat dan mengetahui bagaimana pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia. Sorotan terhadap kajian desentralisasi fiskal terutama dilihat dari filosofi dan paradigma yang digunakan. Bagaimana desentralisasi fiskal di desain dan diformulasikan agar efektif mewujudkan tujuan bernegara.

Pengaturan sumber dana bagi daerah sejak awal kemerdekaan sampai dengan masa reformasi sudah mengalami masa sangat panjang. Namun demikian, seberapa efektif kebijakan desentralisasi fiskal tersebut dapat mewujudkan cita-cita bangsa. Dana transfer selain dimaksudkan bertujuan membantu daerah dalam membiayai operasional pemerintahannya, juga dimaksudkan untuk mengatasi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-daerah. Transfer dana ke daerah tersebut secara nominal besarnya meningkat setiap tahun.

Ditinjau dari aspek luas wilayah, urusan pemerintahan dan dana yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, Indonesia bisa jadi menjadi negara

yang menjalankan desentralisasi terbesar di dunia. Sebagai gambaran jumlah dana transfer yang ditransfer ke daerah selama jangka waktu 10 (sepuluh) tahun terakhir dapat dijelaskan bahwa pada tahun 2019 jumlah Dana Transfer Dan Dana Desa (TKDD) sebesar Rp 882,9 triliun atau 45,03% dari pendapatan negara, tahun 2020 sebesar Rp 833,7 triliun atau sebesar 49,04% dari pendapatan negara, tahun 2021 sebesar Rp 857,7 triliun atau 49,19% dari pendapatan negara, tahun 2022 sebesar Rp 867,1 triliun atau 47,20% dari pendapatan negara dan tahun 2023 dianggarkan sebesar Rp 884,7 triliun atau 35,93% dari pendapatan negara. Penelitian Takahata, Dartanto dan Khoirunurrofik (2021:90) terhadap 398 Kabupaten menunjukkan bahwa selama tahun 2011-2016 dana transfer berkontribusi sebesar 66,65% sampai dengan 75,55% terhadap total pendapatan daerah.

Namun demikian, kalau dihitung sejak masa reformasi yang sudah berjalan selama 22 tahun otonomi daerah (1 Januari 2001) selama ini desentralisasi fiskal belum berdampak signifikan untuk perbaikan dan pemerataan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat yang ditunjukkan dengan masih rendahnya besaran indikator ekonomi dan sosial kesejahteraan masyarakat. Manajemen keuangan daerah masih memprihatinkan. Anggaran daerah khususnya pengeluaran

daerah belum mampu berperan sebagai insentif dalam mendorong laju pembangunan di daerah. Kualitas belanja daerah tidak efektif dan efisien. Penyalahgunaan dan kebocoran dana APBD marak terjadi, penyebaran korupsi di berbagai daerah, pemanfaatan dana APBD yang tidak efisien dan tidak efektif.

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka rumusan masalah penelitian yang berjudul Analisis Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal Di Indonesia adalah sebagai berikut:

- 1) Apa dasar filosofi yang digunakan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal untuk mencapai tujuan bernegara?
- 2) Bagaimana desain sumber-sumber pendapatan daerah dalam rangka implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia?

Penelitian ini bertujuan untuk:

- 1) Menganalisis dasar filosofi yang digunakan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia.
- 2) Menganalisis desain pengaturan sumber-sumber pendanaan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Konsep desentralisasi menurut Litvack dan Seddon (1999:2) bahwa desentralisasi adalah, *“The transfer of authority and*

responsibility for public function from central to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector". Definisi desentralisasi yang dikemukakan Litvack dan Seddon menekankan kepada pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah termasuk dengan organisasi non-pemerintah. Berdasarkan definisi tersebut, desentralisasi dibagi menjadi 4 (empat) tipe, yaitu (1) desentralisasi politik, (2) desentralisasi administrasi (dekonsentrasi, delegasi dan devolusi), (3) desentralisasi fiskal, dan (4) desentralisasi ekonomi dan pasar. Desentralisasi biasanya dilaksanakan di negara-negara yang menjalankan pemerintahan demokratis, oleh karena itu desentralisasi sering disebut sebagai anak kandung demokrasi.

Menurut Smoke dalam Asiedu dan Domfeh (2016:34) mendefinisikan desentralisasi fiskal dipandang sebagai suatu sistem pemerintahan yang melibatkan "pemberian tanggung jawab" yang terdiri dari fungsi dan kegiatan di berbagai sektor pemerintahan serta penugasan pendapatan asli daerah kepada pemerintah daerah. Lebih lanjut Wasistiono dan Polyando (2020:24) mengatakan bahwa **desentralisasi fiskal** merupakan komponen inti dari desentralisasi. Alasannya adalah untuk menjalankan kewenangan yang telah

didelegasikan diperlukan sumber-sumber pembiayaan yang memadai.

Konsep desentralisasi yang lebih luas dan rinci diberikan oleh Rondinelli dan Cheema (1988:18) yang menyebutkan bahwa "*Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations, local government, or non-governmental organizations*". Artinya, desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah. Selanjutnya, Kim & Samudro dalam Lambelanova dkk (2022:133) menjelaskan bahwa tujuan desentralisasi adalah untuk memperluas kapasitas pemerintah daerah dalam menyediakan barang dan jasa publik serta meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan ekonomi daerah.

Di Negara berkembang seperti Indonesia menurut Rondinelli dan Cheema pada umumnya ditemukan tipe pemerintahan wilayah dalam dua bentuk yaitu *integrated* dan *integrated*. *Integrated local administration* adalah bentuk dekonsentrasi dengan pegawai dari departemen pusat atau kementerian pusat

yang ditempatkan di daerah berada langsung di bawah perintah dan supervisi dari kepala daerah (provinsi, kabupaten, kota dan sebagainya) namun diangkat dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Sedangkan *Unintegrated local administration* adalah bentuk dekonsentrasi di mana pegawai pusat atau pegawai dari kementerian/departemen pusat yang berada di daerah dan kepala eksekutif wilayah masing-masing berdiri sendiri.

Tugas pemerintahan tidak dapat dilaksanakan oleh seluruh kementerian. Sesuai konstitusi, Indonesia memilih sistem pemerintahan desentralisasi. Sebagian tugas-tugas pemerintahan didelegasikan ke daerah. Menurut Supriatna (2016:23) bahwa: “Kewenangan penyelenggaraan pemerintahan dapat didelegasikan secara institusional maupun manajerial strata atau tingkatan tertentu pada strata pemerintahan bawahannya (*delegation of authority*). Pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dari aspek politik, administrasi publik, hukum dan lain sebagainya”. Manifestasi pendelegasian kewenangan aspek politik dalam sistem pemerintahan daerah berupa desentralisasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan tujuan, prinsip, asas otonomi daerah. Namun demikian, adanya

pelaksanaan pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah tidak berarti mengurangi tanggung jawab pemerintah pusat dalam tugas pemerintahan secara nasional. Demikian juga pemerintah daerah tidak bisa melakukan tugas pemerintahan di daerah tanpa melakukan koordinasi, sinkronisasi dan penyelarasan kegiatan dengan pemerintah pusat. Otonomi daerah yang seluas-luasnya harus dalam kerangka NKRI.

Dalam rangka desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memerlukan dana untuk melaksanakan urusan pemerintahan, melaksanakan pelayanan umum kepada masyarakat, menjalankan roda ekonomi, serta mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintah daerah. Menurut Sinurat dan Simanjuntak (2020:7) bahwa pendapatan daerah terdiri atas: (a) pendapatan asli daerah (PAD), (b) pendapatan transfer, dan (c) lain-lain pendapatan yang sah. Dana transfer terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Insentif Daerah (DID) dan Dana Bagi Hasil (DBH) Pajak yang bersumber dari APBN. PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah. Adapun sumber-sumber PAD meliputi, antara lain; pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan

daerah yang dipisahkan, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Oktavia (2012:92) berpendapat, “Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah. Sumber PAD terdiri dari: pajak daerah, retribusi daerah, laba dari badan usaha milik daerah (BUMD), dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah”. Sedangkan menurut Rahman (2005:10) menjelaskan bahwa “Pendapatan asli daerah adalah pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil distribusi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagai perwujudan asas desentralisasi”. Namun demikian, selama ini kontribusi PAD untuk APBD sangat kecil.

Pemerintah Pusat melakukan transfer dana ke daerah dengan mengatur perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DHB) Pajak dan sumber daya alam, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Desa yang bersumber dari APBN. Dana perimbangan merupakan dana transfer dari pusat ke daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah

dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-daerah. Ketiga komponen dana perimbangan tersebut merupakan sistem transfer dana dari pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode penelitian kebijakan (*policy Research*) yang bersifat deskriptif. Menurut Majchrzak dalam Sugiyono (2004:8) bahwa Penelitian kebijakan adalah suatu proses penelitian yang dilakukan kepada, atau analisis terhadap masalah-masalah sosial yang mendasar, sehingga temuannya dapat direkomendasikan kepada pembuat keputusan untuk bertindak secara praktis dalam menyelesaikan masalah. Lebih lanjut Solimun, Armanu dan Fernandes (2020:6), menjelaskan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan (menggambarkan secara jelas dan terinci) mengenai aspek-aspek yang relevan dari fenomena yang menjadi ketertarikan peneliti. Penelitian ini bertujuan menganalisis, menjelaskan dan memberikan menggambarkan secara sistematis, faktual, dan akurat tentang suatu fenomena, situasi, keadaan atau kondisi suatu obyek penelitian

Fokus penelitian menyoroti pelaksanaan desentralisasi fiskal dilihat dari aspek filosofi dan paradigma yang digunakan. Bagaimana desentralisasi fiskal di desain dan diformulasikan agar efektif mewujudkan tujuan bernegara. Pelaksanaan desentralisasi fiskal tersebut dianalisis dan dideskripsikan untuk memberikan gambaran yang jelas terkait efektivitas kebijakan dimaksud dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder, yaitu berupa data yaitu informasi dari ketentuan peraturan terkait desentralisasi fiskal yang sudah diterbitkan. Penelitian menggunakan analisis data yang bersifat deskriptif, dimana data yang telah diperoleh pada saat pengumpulan haruslah diteliti dan diolah dengan menggunakan teknik tertentu, oleh sebab itu dalam pengolahan data ini penulis menggunakan teknik pengolahan data non statistik yaitu reduksi data, menganalisa data yang satu dengan data yang lain, penyajian data kemudian menarik kesimpulan atas hasil analisis data tersebut.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan pembagian kekuasaan, pelaksanaan pemerintahan suatu negara pada umumnya dibagi 2 sistem pemerintahan yaitu sentralisasi atau desentralisasi. Sistem sentralisasi atau

desentralisasi merupakan pilihan strategis suatu Negara, yang mana lebih efektif mencapai kesejahteraan warga Negara. Kajian desentralisasi fiskal sangat menarik dilakukan untuk menyoroti bagaimana desentralisasi tersebut didesain, paradigma dan model yang digunakan sesuai dengan sistem pemerintahan yang dilaksanakan. Kemudian, model mana yang lebih efektif untuk mencapai tujuan bernegara yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembahasan desentralisasi fiskal dibagi dalam 2 (dua) fase, yaitu desentralisasi fiskal sebelum reformasi tahun 2001 dan setelah tahun 2001 atau setelah reformasi. Sebelum reformasi dibagi menjadi Orde Lama dan Orde Baru. Sedangkan setelah tahun 2001 dibagi lagi menjadi masa reformasi dan pasca reformasi. Penjelasan pelaksanaan desentralisasi fiskal akan diuraikan lebih lanjut dalam pembahasan selanjutnya.

A. Desentralisasi Fiskal Masa Orde Lama

Pada masa Orde Lama, desentralisasi pemerintahan daerah diatur dengan UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Penyelenggaraan desentralisasi pada saat ini sebagai perwujudan asas demokrasi

kerakyatan yang didasarkan kepada teori kedaulatan rakyat (*people sovereignty*). Kondisi saat itu Indonesia baru merdeka, dimana Indonesia perlu diperlihatkan kepada dunia Internasional sehingga seberapa jauh demokrasi dilaksanakan.

Pada masa Orde Lama dengan UU Nomor 22 Tahun 1948 dijalankan prinsip “*autonomy means auto-money*” artinya pemberian hak otonom kepada daerah harus diberi sumber-sumber keuangan yang memadai untuk operasional penyelenggaraan pemerintahan. Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1948 pemerintah menghapus sistem *sluitpos*, yaitu suatu sistem yang dipakai untuk menutup kekurangan anggaran melalui bantuan subsidi. Melalui system *sluitpos* pemerintah daerah dapat mengajukan permohonan dukungan anggaran kepada pemerintah manakala terjadi defisit anggaran di daerah. Hal ini berdampak kepada keuangan daerah sangat tergantung pada Keuangan Negara.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal dengan UU Nomor 22 tahun 1948 dirasakan kurang berjalan dengan baik. Sumber dana untuk membiayai Pemerintahan Daerah sangat terbatas dan membebani keuangan pemerintahan pusat. Oleh karena itu, perlu diterbitkan undang-undang yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selanjutnya,

disahkanlah UU Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara Dengan Daerah-Daerah, yang Berhak Mengurus Rumah-Tangganya Sendiri. UU ini merupakan yang pertama tentang perimbangan keuangan yang dibuat di NKRI, untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah serta untuk menghindari terjadinya gejolak politik di daerah yang dapat mengarah pada pemberontakan.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal masa Orde Lama tidak berjalan dengan baik disebabkan antara lain; (1) terbatasnya sumber-sumber pendanaan daerah, (2) tidak adanya pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, (3) kurangnya kemampuan administrasi pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi daerah dan (4) adanya berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak jelas. Oleh sebab itu, pelaksanaan UU ini menimbulkan berbagai hambatan dalam implementasinya. Hal ini dapat dilihat dari belum kokohnya tata pemerintahan daerah, dijadikannya desa sebagai daerah otonom dan corak pemerintahan kolegial ditegakkan namun, belum memenuhi syarat kedewasaan berpolitik.

Pada tahun 1957 diterbitkan Dekrit Presiden, tepatnya pada 5 Juli 1959 untuk mengatasi situasi politik nasional. Sebagai tindak lanjut Dekrit Presiden tersebut,

pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah, diterbitkan Penetapan Presiden RI Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah. Saat itu belum ada aturan baku mengenai tata urutan perundang-undangan, maka Penetapan Presiden kedudukannya setara dengan undang-undang. Pada masa itu,

Paradigma yang dijalankan pada masa Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 antara lain; (1) pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, (2) intervensi pemerintah pusat pada pemerintah daerah semakin kuat, (3) Pemerintah daerah tidak lagi dijalankan secara kolektif-kolegial melainkan dijalankan oleh Kepala Daerah dibantu Badan Pemerintah Harian, (4) Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh pejabat yang berwenang (Presiden dan Menteri Dalam Negeri), dan (5) Masih menjalankan otonomi daerah berjenjang yang sifatnya hirarkis, hanya terdiri dari dua tingkatan, (DT I dan DT II).

Desentralisasi Fiskal pada masa ini tidak berubah dari sebelum Dekrit Presiden. Dasar hukum yang digunakan masih UU Nomor 32 tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara Dengan Daerah-Daerah. Pemerintah daerah masih tetap berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Hal yang menarik adalah pada tahun 1956 sampai dengan tahun 1958 daerah menuntut

pelaksanaan pembagian pajak negara langsung dibagikan kepada daerah yang bersangkutan berdasarkan atas daerah penghasil pajaknya. Merespon tuntutan tersebut Pemerintah mengeluarkan PP Nomor 5 Tahun 1958 yang menetapkan persentase secara langsung atas beberapa pajak negara.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas, desentralisasi fiskal pada era Orde Lama sebagaimana dikemukakan oleh Wasistiono dan Poliyando (2020:258) pada intinya adalah desentralisasi lebih banyak didasarkan pada pertimbangan aspek politik dibandingkan pertimbangan aspek lainnya seperti administrasi, ekonomi, sosial. Hal tersebut dilakukan untuk menghindari terjadi konflik politik berkepanjangan yang dapat mengganggu keutuhan bangsa dan negara. Partisipasi masyarakat awalnya baru pada tahap "manipulasi" kemudian bergerak menuju tahap "kekuasaan yang didelegasikan" dalam bentuk memilih kepala daerah dan atau wakilnya pada lembaga perwakilan daerah. Pilihan model desentralisasinya adalah berjenjang banyak dan hierarkhis (*level and hierarchical approach*) sehingga memerlukan dukungan pembiayaan dan jumlah pegawai yang banyak. Akibat kemampuan negara belum memadai pendekatan yang digunakan praktis tidak dapat dijalankan dengan baik.

B. Desentralisasi Fiskal Masa Orde Baru

Pemerintahan Orde Baru berlangsung selama 32 tahun (1966-1998) dengan model pemerintahan yang sentralistik serta menjalankan desentralisasi semu. Kondisi politik di akhir Orde Lama terjadi krisis *multidimensional*, baik politik, ekonomi (inflasi sampai 650%) dan sosial lainnya. Puncaknya adalah ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah dan memaksa turunnya Soekarno dari kekuasaan. Muncul kepemimpinan Orde Baru yang dituntut segera memperbaiki kondisi politik, ekonomi dan sosial secara bertahap dengan model dan gaya yang berbeda. Pelaksanaan desentralisasi masa Orde Baru dilandasi dengan terbitnya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Filosofi dan paradigma yang digunakan dengan melihat Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen. Pemerintah Orde Baru menekankan pentingnya melaksanakan desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan. Pemerintahan daerah dibentuk berdasarkan asas desentralisasi disebut Daerah Otonom, yang dikenal dengan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. UU ini menggunakan pendekatan tingkatan dan hirarki (*level and hierarchical approach*) dalam membagi daerah otonom.

Pada masa Orde Baru, desentralisasi fiskal tidak dapat dilepaskan dari paradigma dan semangat yang cenderung ke arah sentralistik. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah lebih ditujukan untuk memperlancar pelaksanaan pembangunan di daerah. Kerangka konseptual dukungan pembiayaan bagi daerah terhadap penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah, dalam implementasinya belum memberikan kemandirian bagi daerah mengelola dan menggali sumber daya untuk pembiayaan pembangunan. Pembagian pengelolaan sumber daya keuangan antara pusat dan daerah belum signifikan memberikan peningkatan kemampuan bagi daerah.

Pada intinya desentralisasi pada masa Orde Baru adalah desentralisasi diarahkan pada peningkatan efektivitas dan efisiensi pemerintahan daerah untuk menunjang pembangunan, sehingga aspek manajemen pemerintahan lebih dominan dibandingkan aspek politiknya. Model pemerintahan daerahnya bersifat dominan eksekutif (*executive dominance*), sejalan dengan dominasi presiden pada pemerintahan di tingkat nasional. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah juga lebih dominan peran pejabat yang berwenang daripada peran DPRD. Partisipasi masyarakat berada tahap dimanipulasi oleh penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya.

Masyarakat lebih banyak dijadikan objek pembangunan daripada subyek pembangunan.

C. Desentralisasi Fiskal Masa Reformasi

Setelah masa Orde Baru berakhir, lahirlah Orde Reformasi yang dipelopori Gerakan mahasiswa. Paradigma yang digunakan dalam pembentukan UU Nomor 22 Tahun 1999, antara lain; (1) pemberian keleluasaan kepada Daerah untuk menjalankan otonomi daerah, (2) Menjalankan pemerintahan secara demokratis dengan melibatkan peran serta masyarakat yang lebih luas, (3) kesiapan menghadapi kompetisi global dengan memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dan (4) pengaturan tentang Desa terpisah dari pemerintah daerah. Filosofi yang digunakan adalah keanekaragaman dalam kesatuan, yang membedakannya dari filosofi kesatuan dalam keragaman dalam UU Nomor 5 Tahun 1974. Pola otonomi berubah dari simetris menjadi *a-simetris* yang diatur secara khusus dan istimewa menyangkut bentuk dan isi otonomi yang dilaksanakan.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal sampai pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999 kurang memperhatikan aspek efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara sistemik adanya pengurangan peran Pemerintah

Pusat di daerah dengan asas dekonsentrasi sehingga berakibat penghapusan instansi vertikal yang ada di provinsi maupun kabupaten/kota. Muncul konflik elit politik dan meruncingnya perseteruan Pusat dan Daerah, defisit APBN semakin melebar, makin besarnya utang luar negeri, dan investasi asing dan domestik belum sesuai dengan yang diharapkan. Oleh sebab itu, adanya kesepakatan politik mengenai perlunya perubahan dan perbaikan regulasi mengenai desentralisasi dan otonomi daerah, sehingga diterbitkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Filosofi yang digunakan dalam penyusunan UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana dikemukakan Wasistiono dan Polyando (2020:404) bahwa paradigma yang digunakan adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Perlunya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyusunan UU Nomor 32 Tahun 2004 dipengaruhi aliran pemikiran mazhab *The New Public Services* yang dikembangkan Denhardt dan Denhardt sebagai kelanjutan dari *The New Public Management*. Pemikiran ini menekankan kepada pemahaman bahwa tugas pokok pemerintah adalah memberikan pelayanan,

bukan hanya mengendalikan dalam bentuk pembuatan kebijakan publik.

Pada intinya desentralisasi fiskal berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 menekankan kepada adanya keinginan politik untuk menggunakan desentralisasi berkesinambungan melalui cara memperluas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, tanpa mengurangi prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya. Tetap menjalankan paradigma efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah, bukan hanya paradigma demokratisasi, dengan tujuan agar negara dan daerah menjadi lebih kompetitif dibandingkan dengan negara lain. Menempatkan Kepala Daerah dan DPRD dalam satu kotak sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Desentralisasi fiskal berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 banyak mendapat protes dari kepala daerah. Beberapa pasal-pasal yang berkaitan dengan pemindahan urusan pemerintahan dari daerah kabupaten/kota saat ini sedang dalam proses gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Pemindahan Sebagian urusan pemerintahan tersebut akan diikuti dengan pengaturan ulang perimbangan keuangan yang lebih adil melalui revisi UU Nomor 32 Tahun 2004.

Permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2014 antara lain; (1) lemahnya fungsi gubernur

sebagai alat kontrol pemerintahan kabupaten/kota sehingga gagal mencegah penyalahgunaan kekuasaan pada bupati/walikota (*abuse of power*) di daerah, (2) pelaksanaan program pembangunan nasional yang sudah dicanangkan Pemerintah Pusat tidak sejalan dengan program pemerintahan daerah (3) adanya *overhead cost* akibat otonomi daerah yang berimbas pada naiknya anggaran, terutama belanja pegawai. Faktor-faktor di atas yang menjadi latar belakang perlunya UU Nomor 32 Tahun 2004 diganti menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Paradigma UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada intinya adalah berupaya melakukan peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat. Meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah. Peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan mengupayakan keserasian hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan antardaerah.

Model perimbangan keuangan pada masa UU Nomor 23 Tahun 2014 masih sama dengan UU sebelumnya. Perubahan hanya pada prinsi "*money follow function*" diubah menjadi "*money follow program*"

yang bertujuan agar penyusunan anggaran setiap tahunnya, uraian kegiatannya sudah konkrit, rinci dan terukur agar mudah dilaksanakan dan diaudit, tidak merujuk pada fungsi atau urusan pemerintahan yang sangat umum. Pada masa UU ini terjadi pergeseran pemberian dana perimbangan kepada daerah yang semula bertumpu pada dana alokasi umum (*block grant*) menuju pada perluasan jenis dana alokasi khusus (*specific grant*).

Permasalahan dalam pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2014, salah satunya adalah komponen terbesar pengeluaran dalam APBD belanja pegawai. Selain belanja pegawai yang sangat besar juga adanya pemberian tunjangan kinerja bagi ASN di daerah yang tidak merata, tergantung kemampuan keuangan daerah. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sulit dicapai. Pelayanan kepada masyarakat di daerah secara umum masih memprihatinkan dan kesejahteraan masyarakat daerah masih jauh dari yang diharapkan.

Di samping timbulnya masalah-masalah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, diberlakukannya UU Nomor 23 Tahun 2014 juga menimbulkan persoalan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, antara lain: (1) formula DAU yang belum optimal dalam mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah, (2) pelaksanaan kebijakan DAK masih belum sepenuhnya optimal dalam

mendukung pembangunan infrastruktur di daerah dan prioritas nasional, (3) pengalokasian DBH belum mencerminkan keadilan bagi daerah. Oleh sebab itu, UU Nomor 23 Tahun 2014 perlu disempurnakan dan diganti dengan UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah

Terbitnya UU No.1 Tahun 2022 merupakan penyempurnaan dan mencabut peraturan yang berkaitan dengan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang selama ini dilaksanakan dan dirasakan tumpang tindih, yaitu UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU No. 33 Tahun 2004) dan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD). Lebih jauh implikasi UU ini adalah mempengaruhi dan mencabut beberapa pasal dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah. UU tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berlandaskan pada 4 (empat) pilar utama, yaitu: mengembangkan sistem Pajak yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien, mengembangkan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan

Pemerintahan Daerah dalam meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal melalui kebijakan TKD dan Pembiayaan Utang Daerah, mendorong peningkatan kualitas Belanja Daerah, serta harmonisasi kebijakan fiskal antara Pemerintah dan Daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal dan menjaga kesinambungan fiskal.

Pada intinya desentralisasi fiskal pada era Orde Reformasi menurut Wasistiono dan Polyando (2020:481), yakni bersifat sangat dinamis, ditandai dengan adanya empat UU tentang Pemerintahan. Secara implisit ada keinginan untuk memakai model desentralisasi berkeseimbangan baik secara vertikal maupun horizontal, sekaligus meninggalkan paradigma titik berat otonomi pada daerah kabupaten/kota, yang ditandai penguatan peran gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, pemindahan sebagian urusan pemerintahan dari kabupaten/kota ke provinsi, serta penguatan peran DPRD terutama dalam pembuatan peraturan daerah dalam rangka menjalankan fungsi mengatur. Ada indikasi demokratisasi yang dijalankan di daerah dalam rangka desentralisasi telah bergeser ke arah plutokrasi yang ditandai dengan masuknya orang-orang yang memiliki dana untuk menjadi pejabat politik – baik kepala daerah maupun anggota DPRD - karena besarnya biaya

politik yang harus disiapkan untuk terjun ke dunia politik.

Untuk mempercepat terwujudnya tujuan bernegara mencapai masyarakat yang sejahtera maka prospek Desentralisasi Fiskal di Indonesia di masa depan diharapkan perlu segera menemukan titik keseimbangan baru dalam politik desentralisasi agar tidak terjadi ketegangan yang tinggi antar susunan pemerintahan yang dapat mengarah pada gejolak politik. Ketidakseimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan antar daerah telah memberi pelajaran penting dalam perjalanan desentralisasi di Indonesia. Lahirnya UU tentang perimbangan keuangan yang relatif lebih adil ternyata mampu menurunkan ketegangan antara pusat dan daerah, meskipun tidak dapat memuaskan semua pihak.

5. SIMPULAN

Indonesia menjalankan sistem pemerintahan desentralisasi untuk mencapai tujuan bernegara berdasarkan konstitusi. Berdasarkan faktor sejarah, budaya dan kondisi geografi Indonesia yang berbentuk kepulauan terdiri dari beribu-ribu pulau, berbagai suku bangsa, budaya dan bahasa, untuk mewujudkan tujuan bernegara lebih efektif menjalankan sistem pemerintahan yang desentralisasi. Dalam rangka desentralisasi tersebut

pemerintah daerah diberikan hak otonom yang seluas-luasnya untuk menjalankan pemerintahannya, mengelola keuangannya sendiri dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal dengan mendesain pengaturan sumber-sumber pendanaan pemerintahan daerah yang lebih adil untuk mengatasi ketegangan, gejolak politik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan antar Pemerintah Daerah. Sumber pendanaan Pemerintah Daerah terdiri dari pendapatan asli daerah yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah, dana perimbangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang bersumber dari APBN.

6. DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ermaya Suradinata. (2018). *Etika Pemerintahan Dan Geopolitik Indonesia*. Alqaprint. Jatinangor.
- Herlina, Rahman. (2005). *Pendapatan Asli Daerah*. Arif Gosita. Jakarta.
- Litvack, Jennie and Jessica Seddon, editors. (1999). *Desentralization-Briefing Notes*. World Bank Institute.
- Marja Sinurat, Royadi dan Tumpak Haposan Simanjuntak. (2020). *Cara Cerdas dan Mahir 456 Tanya Jawab Pengelolaan Keuangan Daerah*. Pustaka Rahmat. Bandung.
- Rondinelli, Dennis A; and Cheema, G Shabbir. (1988). *Deszentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. SAGE Publications inc. Beverly Hills. California.
- Sadu Wasistiono dan Peturs Polyando. (2020). *Politik Desentralisasi di Indonesia, Edisi Revisi Yang Diperluas*. Cetakan Kedua. IPDN Press. Jatinangor, Bandung
- Smith, Brian C. (2012). *Desentralilization The Territorial Dimension Of The Sate*. Diterjemahkan dan diterbitkan oleh MIPI (Masyarakat Ilmu Pemerintahan, Jakarta.
- Solimun, Armanu dan Adji Achmad Rinaldo Fernandes. (2020). *Metodologi Penelitian Kuantitatif Perspektif Sistem. (Mengungkap Novelty dan Memenuhi Validitas Penelitian)*. Cetakan Ketiga. UB Press. Malang.
- Sugiyono. (2004). *Metode Penelitian Bisnis*. Cetakan Keenam. CV. Alfabeta, Bandung.

Tjahya Supriatna. (2016). *Epistemologi Pemerintahan. Paradigma Manajemen, Birokrasi dan Kebijakan Publik*. IPDN. Jatinangor,

Artikel Jurnal:

Dewi Oktavina. (2012). Analisis Pendapatan Asli Daerah dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya Dalam Rangka Otonomi Daerah: Pendekatan Error Correction Model. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Vo. 10 No. 2 Desember 2012. Hlm 89-101. Diakses 14 Maret 2023. <https://ejournal.umm.ac.id/index.php/jep/article/view/3720>

Emelia Amoako_Assiedu and Kwame Ameyaw Domfeh. 2016. *The Challenges of Central Government Fiscal and Financial Policies on Local Government Programmes in Ghana. International Journal of African and Asian Studies. An International Peer-reviewed Journal*. Vo. 26. 2016. pp. 32-40. Acces on 14rd March, 2023. <https://www.researchgate.net/profile/Emelia-Amoako-Asiedu-2/publication/324039916.pdf>

Junichiro Takahata, Teguh Dartanto and Khoirunurrofik Khoirunurrofik. (2021). *Intergovernmental Transfer in Indonesia. The Risk Sharing*

Effect of Dana Alokasi Umum. Journal of Southeast Asian Economies , April 2021, Vol. 38, No. 1, pp. 81-99. 14rd March, 2023. <https://www.jstor.org/stable/27035507>

Rossy Lambelanova, Hadi Prabowo, Obsatar Sinaga, and Agus Toyib. 2022. *Transfer of Management Authority for Marine Affairs from Banyuwangi Regency Government to East Java Provincial Government (Study of Existing Conditions in 2019). Croatian International Relations Review*. XXVIII (90) 2022 pp. 132-155. Acces on 14rd March, 2023. <http://eprints2.ipdn.ac.id/id/eprint/776/1/final-rossy-published-2022-1.pdf>