

Desentralisasi Fiskal dan Minimnya Pembangunan di Indonesia

Oleh : Fathur Rahman

Abstract

Fiscal decentralization policy is one of the most important part of the concept of decentralization. By fiscal decentralization, we could hope that each regional government could enforcing the development in their region. But, fiscal decentralization policy in field could not be implemented in a whole sector caused of political factor. Then, each regional government has a good financial capability since 2001 because they get a bog amount of fund transfer from the central government, but the allocation to development is very few. For example, there are still many broken road. This case may be caused by the transfer fund from the central government is allocated mostly to employment expenditure.

Keyword : Desentralization, Fiscal decentralization, Development

Pengantar Hubungan antara pemerintah pusat-daerah di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat cepat. Perkembangan tersebut mungkin bisa disebut sebagai revolusi desentralisasi.¹ Dengan implementasi kebijakan desentralisasi yang cepat maka memberikan konsekuensi pendelegasian wewenang dan tanggung jawab pada pemerintah daerah. Bukti pendelegasian wewenang dan tanggung jawab bisa terlihat jelas dari penyerahan wewenang dan tanggung jawab dari 31 urusan pada pemerintah daerah, kecuali urusan enam urusan khusus yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter-fiskal nasional dan agama.² Hal ini sepaham dengan penelitian yang telah dikeluarkan oleh Bank Dunia yang memaknai perubahan desentralisasi secara cepat sebagai “*big bang decentralization*”.³

¹ Merilee S. Grindle, 2007, *Going Local-Decentralization, Democratization, and The Promise of Good Governance*, Princeton University Press, Princeton dan Oxford, hlm. 4.

² Lihat, PP No. 38 Tahun 2007 tentang *Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten / Kota*.

³ *Big Bang Decentralization* adalah “A process wherein the central level of government announces decentralization, passes laws, and transfer responsibilities, authority, and/or staff to subnational and/or local government in rapid succession”. Bisa dilihat di The World Bank, Independent Evaluation Group, 2008. *Decentralization in Client Countries-An Evaluation of World Bank Support, 1999-2007*, hlm. 10-11.

Tabel: 1.
Urusan Pemerintah Daerah

No	Urusan	No	Urusan
1.	Sosial	18.	Arsip
2.	Pendidikan	19.	Statistik
3.	Kesehatan	20.	Pemerintahan Umum
4.	Kehutanan	21.	Pekerjaan Umum
5.	Kependudukan	22.	Penataan Ruang
6.	Kepegawaian	23.	Pemuda & Olah Raga
7.	Pertanahan	24.	Komunikasi & Informasi
8.	Perindustrian	25.	Kesatuan Bangsa & Politik
9.	Perdagangan	26.	Tenaga Kerja & Transmigrasi
10.	Lingkungan Hidup	27.	Pemberdayaan Masyarakat Desa
11.	Kelautan & Perikanan	28.	Perumahan
12.	Penanaman Modal	30.	Pertambangan (Energi & Sumber Daya Mineral atau ESDM)
13.	Perhubungan	31.	Pemberdayaan Perempuan
15.	Kebudayaan & Pariwisata		
16.	Usaha Kecil & Menengah (UKM)		
17.	Pertanian & Perkebunan		

Sumber: PP No. 38 Tahun 2007.

Dalam memahami konsep desentralisasi ternyata tidaklah sederhana. Hal ini karena ragamnya aspek yang memengaruhi konsep desentralisasi tersebut, antara lain: aspek fiskal, politik, sistem pemerintahan, ekonomi, dan tingkat sosial di masyarakat. Dalam teorinya, konsep desentralisasi dibagi ke dalam beberapa bentuk yaitu desentralisasi administrasi, desentralisasi politik, desentralisasi fiskal, terakhir desentralisasi ekonomi.

Menurut Rondinelli, desentralisasi didefinisikan sebagai transfer wewenang dan tanggung jawab dalam fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintahan yang ada di bawahnya atau pun kepada sektor swasta.⁴ Selanjutnya, Rondinelli membagi desentralisasi kedalam empat kelompok yaitu:⁵ (1). Dekonsentrasi (*deconcentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat daerah yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat di daerah; (2). Delegasi (*delegation*), yaitu pelimpahan

⁴ Dennis Rondinelli, 2001, *Proyek Pembangunan Sebagai Manajemen Terpadu*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.

⁵ *Ibid.*

wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang pengawasannya secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur melalui ketentuan perundang-undangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut meskipun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*sovereign authority*); (3). Devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam sektor keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat *discretion* yang tidak diawasi oleh pemerintah pusat. Dalam hal tertentu dimana pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah memiliki wilayah administratif yang jelas dan legal diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan fungsi publik, menggali sumber-sumber penerimaan serta mengatur penggunaannya; (4). Privatisasi (*privatization*), yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non-pemerintah atau swasta. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan peluang (*opportunity*) bagi organisasi tersebut untuk ambil bagian secara nyata dalam proses pembangunan nasional. Gagasan ini lebih menonjol dalam rangka debirokratisasi atau pengambilan keputusan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dengan melibatkan organisasi-organisasi non-pemerintah.

Dorongan diimplementasikannya desentralisasi secara umum di negara-negara berkembang terutama di Indonesia dipengaruhi oleh beberapa faktor, misalnya,⁶ (1). Latar belakang atau pengalaman sebuah negara; (2). Peranan negara tersebut dalam globalisasi dunia; (3). Terjadi kemunduran dalam pembangunan ekonomi; (4). Tuntutan terhadap perubahan tingkat pelayanan masyarakat; (5). Adanya potensi disintegrasi negara; (6). Banyaknya kegagalan yang dialami oleh pemerintahan sentralistis dalam memberikan pelayanan masyarakat yang efektif.

Selain itu, ada argument dari Tiebout yang dikutip oleh Litvack, dkk, bahwa pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki pengawasan (*control*) geografis yang paling minimum, karena:⁷ (1). Pemerintah daerah (lokal) sangat menghayati kebutuhan masyarakatnya; (2). Keputusan masyarakat lokal sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat; (3). Persaingan antar daerah

⁶ Machfud Sidik, 2002, *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal*, Materi ini disampaikan dalam Seminar Nasional: *Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta.

⁷ Jennie Litvack et al, 1998, *Decentralization in Developing Country*, The World Bank, Washington DC, USA.

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasinya.

Desentralisasi Fiskal Sebagai Instrumen Kebijakan Publik

Cheema dan Rondinelli menjelaskan bahwa desentralisasi dalam perspektif kebijakan dan administrasi merupakan bentuk transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administratif lokal, organisasi semi-otonom, dan organisasi parastatal, pemerintah lokal (daerah) atau lembaga non-pemerintah.⁸ Desentralisasi fiskal pada dasarnya merupakan salah satu turunan pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PKPD). Dalam undang-undang tersebut telah diatur bahwa kebijakan desentralisasi fiskal meliputi alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, Dana Bagi Hasil (DBH) yang merupakan ekstraksi Sumber Daya Alam (SDA) yang berasal dari daerah yang bersangkutan dan diberikan otoritas pajak yang terbatas pada pemerintah daerah.⁹

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu komponen utama dari konsep desentralisasi. Apabila pemerintah daerah (lokal) mengimplementasikan fungsinya secara efektif dan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan penyediaan pelayanan di sektor publik, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) termasuk Pajak, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Pinjaman Daerah, maupun Subsidi Khusus dan Umum dari Pemerintah Pusat.¹⁰

Inisiasi desentralisasi fiskal didasarkan pada tujuan dari kebijakan fiskal yaitu efisiensi alokasi sumber daya, redistribusi pendapatan, dan pengelolaan ekonomi makro.¹¹ Berdasarkan ketiga tujuan tersebut maka hal tersebut pernah digariskan juga oleh Musgrave sebagai fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi.¹² Terakhir, yang menjadi argumentasi diimplementasikannya kebijakan desentralisasi fiskal antara lain:

1. Untuk mengatasi kesenjangan fiskal (*fiscal gap*).
2. Argumentasi politik.
3. Untuk meningkatkan tingkat efektivitas belanja pemerintah.

⁸ Cheema, G.S dan Rondinelli, G.A. (Eds), 1983, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills.

⁹ Lihat, Grand Desain, *Desentralisasi Fiskal Indonesia* dalam www.depkeu.go.id

¹⁰ Mahcfud Sidik, *Op cit*, hlm. 5.

¹¹ Wahyudi Kumorotomo, 2008, *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*, Penerbit Prenanda Kencana, Jakarta, hlm. 11.

¹² Richard A. Musgrave, 1959, *Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company, New York, USA.

Untuk meneliti desentralisasi fiskal sebagai bagian dari proses kebijakan publik maka bisa dilihat dari para elit yang membuat kebijakan tersebut. Menurut Ahli Kebijakan Publik, Grindle dan Thomas yang menjelaskan bahwa ada dua kondisi yang dapat dianalisis yaitu adanya politik makro dan politik mikro.¹³ Politik makro artinya para elit kebijakan menitikberatkan pada masalah yang memengaruhi legitimasi rezim, sasaran-sasaran politik, dan ekonomi dalam jangka panjang, nasional. Sedangkan politik mikro biasanya dijumpai bukan krisis, terkait dengan tuntutan parokial dari kelompok tertentu, pemanfaatan sumber daya kebijakan untuk memelihara relasi dengan klien politik, pembagian sumber daya kebijakan untuk memperoleh kontrol politik, kepentingan-kepentingan elit dalam jangka pendek. Oleh karena itu, kebijakan desentralisasi fiskal dalam implementasinya dipengaruhi tingkat demokrasi lokal.¹⁴ Demokrasi lokal akan berfungsi secara baik dalam lingkungan masyarakat yang secara tingkat ekonomi dan sosial bersifat homogen. Namun devolusi kewenangan dalam sektor perpajakan akan menimbulkan dampak eksternalitas vertikal.¹⁵

Selain itu, banyak negara berkembang mengimplementasikan kebijakan desentralisasi fiskal dikarenakan untuk meloloskan diri dari jebakan-jebakan (*traps*) ketidakefisienan pemerintahan, ketidakstabilan makro ekonomi dan ketidakcukupan pertumbuhan ekonomi yang telah menyebabkan negara-negara itu jatuh terperosok akhir-akhir ini.¹⁶ Sedangkan, menurut Ebel, kebijakan desentralisasi fiskal diimplementasikan bertujuan untuk:¹⁷

1. Pembagian peran dan tanggung jawab antarjenjang pemerintahan.
2. Penguatan sistem pendapatan daerah atau perumusan sistem pelayanan publik di daerah.
3. Transfer antarjenjang pemerintahan.
4. Swastanisasi perusahaan milik pemerintah.
5. Penyediaan jaring pengaman sosial.

¹³ Merilee S. Grindle & John W. Thomas, 1991, *Public Choices and Policy Change: The Political-Economy of Reform in Developing Countries*, John Hopkins University Press, Baltimor, USA, hlm. 105.

¹⁴ Omar Azfar et al., 1999, *Decentralization and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements*, IRIS Paper, University Maryland, USA. hlm. 28.

¹⁵ Eksternalitas Vertikal artinya kecenderungan bahwa berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda akan saling bersaing untuk menggarap basis pajak yang sama. Lihat, Wahyudi Kumorotomo, *Op cit*, hlm. 4.

¹⁶ Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, 1998, Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang: Tinjauan Umum, dalam Richard Bird dan Francois Vaillancourt, (eds), *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1.

¹⁷ Robert Ebel, 2000, *The Economic of Fiscal Decentralization*, World Bank (Makalah).

Terakhir, menurut Machfud Sidik, tujuan dari kebijakan desentralisasi fiskal harus dapat menjamin:¹⁸ (1). Kestinambungan kebijakan fiskal (*fiscal sustainability*) dalam konteks kebijakan ekonomi makro; (2). Mengadakan koreksi atas ketimpangan antar daerah (*horizontal imbalance*) dan ketimpangan antara pemerintahan pusat dan daerah (*vertical imbalance*) untuk meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya nasional maupun kegiatan pemerintah daerah; (3). Memenuhi aspirasi dari daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan secara regional dan nasional; (4). Meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah; (4). Memperbaiki keseimbangan fiskal antar daerah dan memastikan adanya pelayanan yang berkualitas di setiap daerah; (5). Menciptakan kesejahteraan secara sosial bagi masyarakat.

Desentralisasi Fiskal Dalam Era Otonomi Daerah

Dalam pemikiran David Held dijelaskan bahwa hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam dimensi sistem kekuasaan negara ternyata masih bersifat ambigu.¹⁹ Negara dalam pemikiran Held diposisikan sebagai arena pergulatan sosial yang dimanifestasikan dalam bentuk organisasi, administrasi dan kebijakan-kebijakan yang dihasilkannya. Sedangkan, menurut Burns, dkk bahwa ciri khas negara sering menampilkan perjuangan daerah untuk mendapatkan otonomi yang lebih sesuai merupakan kenyataan yang tidak terhindarkan.²⁰ Walaupun proyek sentralisasi telah diimplementasikan sejak lama, tetapi pada dasarnya teritori sub-nasional (provinsi) tetap memelihara kekenyalan dalam mempertahankan ekspresi organisasi sosial-ekonomi dan budaya masing-masing, melawan upaya homogenisasi.²¹

Pola pembagian kekuasaan dan tanggung jawab pun ketika konsep desentralisasi diimplementasikan maka tidak bisa bersifat statis. Pergeseran kekuasaan dan tanggung jawab bisa berubah bentuk karena ada perubahan orientasi kearah sentralisasi atau desentralisasi. Hal ini diperkuat dengan pelbagai hasil studi bahwa konflik bukan satu-satunya sarana yang bisa digunakan dalam proses pergumulan kekuasaan tersebut tetapi bisa juga menggunakan moda *bargaining* dan *negosiasi*.²²

¹⁸ Machfud Sidik, 2002, *Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang Mengacu pada Penciptaan Tujuan Nasional*, Makalah ini disampaikan pada Seminar Nasional *Public Sector Scorecard*, Jakarta, hlm. 41.

¹⁹ David Held, 1989, *Political Theory and The Modern State: Essays on State, Power, and Democracy*, Stanford University Press, California, USA, hlm. 76.

²⁰ D. Burns, R. Humbleton dan P. Hoggell, 1994, *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*, McMillan, Basingstoke, hlm. 56.

²¹ *Ibid*, hlm. 60.

²² S.B. Bacharach dan E.J. Lawler, 1980, *Power dan Politics in Organization: The Social Psychology of Conflict, Coalitions and Bargaining*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.

Oleh karena itu, menurut Beier dan Ferrazzi menjelaskan bahwa otonomi daerah dan umumnya diikuti dengan kebijakan fiskal sebagai instrumen yang mendukung pemerintah daerah dalam pelayanan publik melalui transfer dana ke daerah.²³ Selanjutnya, desentralisasi fiskal harus dimanfaatkan serius oleh pemerintah daerah untuk mengimplementasikan pembangunan, mendukung pertumbuhan ekonomi baik di tingkat lokal (daerah) maupun nasional. Hal yang harus diketahui bahwa desentralisasi fiskal dalam era otonomi daerah di Indonesia yaitu desentralisasi fiskal dalam sisi pengeluaran (*expenditure*) dibiayai terutama dana transfer daerah. Dengan demikian, desentralisasi fiskal sebagai esensi dari otonomi pengelolaan fiskal harus diorientasikan pada kebebasan untuk membelanjakan dana sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masing-masing pemerintah daerah.

Kemudian, menurut Widodo menjelaskan bahwa ciri penting dalam organ yang didesentralisasikan adalah dimilikinya sumber-sumber keuangan sendiri untuk membiayai pelaksanaan tugasnya.²⁴ Sedangkan, menurut Bahl bahwa untuk melaksanakan tugas desentralisasi fiskal, prinsip *money follows functions* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan diimplementasikan.²⁵ Otonomi daerah tanpa desentralisasi fiskal akan kurang mendukung tercapainya efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.²⁶ Akhirnya, menurut Mardiasmo untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan tersebut maka bisa diwujudkan melalui konsep perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.²⁷

Prinsip “Money Follows Function”.

Ada persepsi bahwa bentuk struktur kelembagaan, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah memengaruhi implementasi desentralisasi fiskal. Namun seringkali perbedaan struktur kelembagaan tidak memengaruhi atau tidak ada hubungannya dengan bentuk suatu negara. Bentuk kesatuan dan federal tidak hubungan yang erat dengan implementasi desentralisasi fiskal.²⁸ Dalam banyak deskripsi suatu negara tentang keuangan negara, dimensi konstitusi tidak mencerminkan fakta hubungan antar pemerintah. Maka, Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt menawarkan dua buah tipe untuk hubungan fiskal

²³ Beier dan Ferrazzi, 1998, Fiscal Decentralization in Indonesia: A Comment on Smoked Lewis, *World Development Report*, 26 (12), hlm. 2201-2211.

²⁴ Joko Widodo, 2001, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendikia, Surabaya.

²⁵ Roy W. Bahl, 1999, *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, International Program Working Paper 99-1, Andrew Young School of Polcy Studies, Georgia State University, Atlanta, USA.

²⁶ Juli Panglima Saragih, 2003, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.,

²⁷ Mardiasmo, 2000, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.

²⁸ Wahyudi Kumorotomo, *Op cit*, hlm. 7.

antara pemerintah dengan daerah, antara lain:²⁹ (1). Federalisme fiskal (*fiscal federalism*); (2). Pembiayaan federal (*federal finance*). Federal fiskal menunjukkan sebuah model normatif yang berpandangan bahwa pemerintah pusat adalah yang paling bisa menafsirkan aspirasi rakyat dan oleh sebab itu hendaknya diberi kewenangan untuk menyusun aturan-aturan kelembagaan dalam hubungan antarjenjang pemerintah sehingga instansi-instansi pemerintah daerah bertindak menurut apa yang dikehendaki pemerintah pusat. Dengan pendekatan ini, pemerintah lokal dilihat sebagai kepanjangan dari otoritas pemerintah nasional atau beberapa negara federal pemerintah negara bagiandan mereka tidak bersifat otonom secara penuh. Untuk negara-negara maju seperti Inggris, Perancis merupakan salah satu contoh penganut federalism fiskal. Sedangkan, untuk contoh negara berkembang adalah Indonesia sebelum tahun 1999, Kolombia, Maroko, dan Tunisia, termasuk Vietnam yang sedang mengalami transisi politik-ekonomi.

Namun hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah lebih cenderung dipengaruhi faktor politik. Hal ini bisa terlihat dari ketidakseriusan dalam implementasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Sedangkan, kalau ditinjau dari dimensi sejarah Indonesia maka konsep otonomi daerah termasuk di dalamnya yaitu konsep desentralisasi fiskal bukanlah hal yang baru bagi Indonesia. Kemudian, bukti ketidakseriusan pemerintah dalam mengimplementasikan prinsip otonomi daerah terjadi pada tahun 1990-an dengan gagalnya proyek unggulan untuk 50 Kabupaten dan atau Kota dalam implementasi pemberian kewenangan yang lebih pada pemerintah daerah. Kegagalan tersebut bersumber dari pemberian kewenangan yang lebih pada pemerintah daerah tanpa diimbangi oleh pemberian kewenangan dalam dimensi keuangan. Dengan demikian, jelaslah bahwa pemerintah pusat tidak mengikuti prinsip "money follows functions".³⁰

Dengan demikian, belajar dari hasil penelitian Leonardi, dkk terhadap implementasi Devolusi di Italia pada tahun 1960 dan 1970-an memperlihatkan bahwa perjuangan daerah untuk mendapatkan kebutuhan mereka merupakan kunci dari hubungan yang lebih bermakna.³¹ Pemerintahan Kristen Demokrat pada tahun 1972 tahun tidak mengimplementasikan desentralisasi seperti yang diharapkan. Sebagai respon terhadap kondisi tersebut maka banyak daerah menggalang kekuatan untuk melawan kebijakan pemerintah pusat. Akhirnya, perjuangan ini membuahkan hasil yaitu diundangkannya Undang-undang No. 382 Tahun 1975 yang memberikan lebih banyak kewenangan pada daerah di Italia. Sedangkan di Indonesia, diundangkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan

²⁹ Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, *Op cit*, hlm. 5.

³⁰ Prinsip "*Money follows functions*" adalah penyerahan urusan diikuti dengan pemberian sumber-sumber keuangan sesuai dengan mekanisme perimbangan keuangan.

³¹ R. Leonardi, R. Nanetti, dan Robert Putnam, 1981, *Devolution as Political Process*, *Publius*, II, (1), hlm. 95.

Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian disempurnakan ke dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Berdasarkan prinsip "money follows functions" implementasi desentralisasi kewenangan harus diikuti dengan implementasi desentralisasi fiskal. Meskipun demikian, derajat desentralisasi kewenangan dan desentralisasi fiskal tidak selalu berada pada tingkat yang sama dikarenakan hal tersebut sangat tergantung pada kondisi suatu negara atau daerah. Namun yang harus dijadikan tekanan adalah bahwa derajat desentralisasi fiskal sangat tergantung pada kebutuhan terhadap implementasi desentralisasi kewenangan. Dengan kata lain, efektifitas implementasi desentralisasi kewenangan sangat tergantung dukungan (*support*) yang diberikan melalui desentralisasi fiskal.³²

Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan

Sejak Tahun 2001, Setiap pemerintah daerah pada dasarnya memiliki sumber-sumber keuangan yang baik antara lain, *Pertama*, Dana Transfer dari pemerintah pusat yang berupa Subsidi Umum atau Dana Alokasi Umum (DAU) dan Subsidi Khusus atau Dana Alokasi Khusus (DAK); *Kedua*, Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat diperoleh dari pemasukan Pajak Daerah, Retribusi, dan Laba dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Oleh karena itu, setiap kepala daerah memiliki kemudahan dalam mengimplementasikan program pembangunan di wilayahnya. Apalagi semangat untuk mengimplementasikan program pembangunan tersebut untuk meraih simpati dan pujian masyarakatnya maupun pihak lain. Bangunlah jalan yang ada supaya selalu baik dan nyaman untuk pengguna jalan seperti kendaraan yang lalu-lalang. Sarana jalan yang sudah ada sebaiknya dirawat agar nyaman dan aman bagi masyarakat.

Pada dasarnya, masyarakat tidak selalu membayangkan jalan yang ada tadi harus semulus landasan pacu pesawat terbang atau jalan tol. Masyarakat hanya meminta dengan kondisi jalan tidak berlubang, tidak bergelombang, markah jalan yang baik, lampu penerangan jalan yang berfungsi baik sehingga tidak membayakan pengguna jalan. Jalan yang baik tersebut bukan hanya sebatas jalan yang menuju ke rumah walikota dan atau bupati, jalan di ibu kota provinsi atau kotamadya serta kabupaten, jalan protokol saja. Jalan-jalan di desa sebaiknya dibangun lebih baik, terutama jalan yang memudahkan akses ke sentra-sentra produksi pertanian.

³² Soekarwo, 2003, *Berbagai Permasalahan Keuangan Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya.

Namun ekspektasi besar dari masyarakat jauh dari kenyataan. Jalan akan diperbaiki apabila sudah menelan banyak korban dan menjadi isu politis. Apalagi kelambanan pembangunan di setiap pemerintahan daerah yang sering dijadikan "kambing hitam" adalah anggaran yang terbatas. Pertanyaan yang muncul mengapa bisa terjadi padahal setiap pemerintah daerah sudah diberikan wewenang dan tanggung jawab yang luas, bertanggung jawab, nyata dalam pengelolaan pemerintahan daerah termasuk sektor keuangan.

Data dalam APBN memperlihatkan transfer dana dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah dari tahun ke tahun meningkat. Dalam APBN Tahun 2005, dana transfer ke daerah mencapai Rp 150,46 triliun. Dalam APBN Tahun 2006 meningkat yaitu Rp 226, 18 triliun, APBN Tahun 2007 yaitu Rp 253,26 triliun, APBN Tahun 2008 yaitu Rp 292,62 triliun, APBN Tahun 2009 yaitu Rp 308, 6 triliun, APBN Tahun 2010 yaitu Rp 344,7 triliun, APBN Tahun 2011 sekitar Rp 405,07 triliun dan dalam RAPBN 2012 dana transfer ke daerah mencapai Rp 464,40 triliun. Maka ada 30 persen dari total RAPBN 2012 sebesar Rp 1.418,5 triliun dialokasikan sebagai dana transfer daerah.

Yang menjadi masalah, sebagian besar dari dana transfer daerah dialokasikan untuk belanja pegawai atau membayar gaji pegawai. Akibatnya, dana untuk anggaran modal, termasuk dana untuk pembangunan infrastruktur, perawatan jalan menjadi kecil bahkan tidak ada anggarannya. Jangan berharap ada pembangunan jalan baru. Jalan yang ada saja sulit dirawat, diperbaiki. Masalah ini banyak dijumpai padahal lokasi jalan yang rusak tidak jauh dari kantor walikota dan atau bupati atau rumah para pejabat daerah.

Data dari *Kompas* disebutkan bahwa hanya 1 persen (7 kabupaten) dari 497 kabupaten dan kota yang memiliki anggaran modal di atas 50 persen. Dan 18 persen dari semua kabupaten atau kota yang membelanjakan modalnya di atas 30-49 persen, sedangkan 81 persen yang memiliki belanja modal 0-30 persen.³³ Oleh karena itu, jangan berharap ada pembangunan meskipun otonomi daerah diimplementasikan selama dua belas tahun bahkan konsep desentralisasi fiskal yang luas.

³³ *Kompas*, tanggal 19 Agustus 2011.

Daftar Pustaka

Buku:

- Azfar, Omar, et al., 1999, *Decentralization and Public Services: The Impact of institutional Arrangements*, IRIS Paper, University Maryland Press, USA.
- Bacharach, S.B. dan E.J. Lawler, 1980, *Power dan Politics in Organization: The Social Psychology of Conflict, Coalitions and Bargaining*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Bird, Richard, M. dan Francois Vaillancourt, 1998, *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang: Tinjauan Umum*, dalam Richard Bird dan Francois Vaillancourt, (Eds), *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Burns, D. R. Humbleton dan P. Hoggell, 1994, *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*, McMillan, Basingstoke.
- G.S. Cheema dan Rondinelli, G.A. (Eds), 1983, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills.
- Grindle, Merilee, S., 2007, *Going Local-Decentralization, Democratization, and The Promise of Good Governance*, Princeton University Press, Princeton dan Oxford.
- Grindle, Merilee S., & John W. Thomas, 1991, *Public Choices and Policy Change: The Political-Economy of Reform in Developing Countries*, John Hopkins University Press, Baltimore, USA.
- Held, David, 1989, *Political Theory and The Modern State: Essays on State, Power, and Democracy*, Stanford University Press, California, USA.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2008, *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*, Penerbit Prenanda Kencana, Jakarta.
- Litvack, Jennie, et al., 1998, *Decentralization in Developing Country*, The World Bank, Washington DC, USA.
- Mardiasmo, 2000, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Musgrave, Richard A., 1959, *Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company, New York, USA.
- Rondinelli, Dennis, 2001, *Proyek Pembangunan Sebagai Manajemen Terpadu*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Saragih, Juli Panglima, 2003, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.

Sidik, Machfud, 2002, *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal*, Materi ini disampaikan dalam Seminar Nasional: *Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta.

Widodo, Joko, 2001, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendikia, Surabaya.

Makalah, Laporan Ilmiah:

Roy W. Bahl, 1999, *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, International Program Working Paper 99-1, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, USA.

Beier dan Ferrazzi, 1998, Fiscal Decentralization in Indonesia: A Comment on Smoked Lewis, *World Development Report*, 26 (12), 2201-2211.

Robert Ebel, 2000, *The Economic of Fiscal Decentralization*, The World Bank (Paper).

The World Bank, Independent Evaluation Group, 2008. *Decentralization in Client Countries-An Evaluation of World Bank Support, 1999-2007*.

Jurnal:

R. Leonardi, R. Nanetti, dan Robert Putnam, 1981, Devolution as Political Process, *Publius*, II, (1).

Perundang-undangan:

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang *Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten / Kota*.

Internet:

www.depkeu.go.id

Koran:

Kompas, 19 Agustus 2011