

DESENTRALISASI FISKAL DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

(FISCAL DECENTRALIZATION IN REGIONAL FINANCIAL MANAGEMENT)

Oleh:

Mohamad Fahrizal¹⁾; Yodi Joko Bintoro²⁾*

fahrizalmohamad@apps.ipb.ac.id¹⁾; yodiyodi@apps.ipb.ac.id²⁾*

IPB University^{1,2)}

*Corresponding Author

ABSTRAK

Besarnya kewenangan yang dimiliki daerah melalui aliran kewenangan otonomi daerah melalui desentralisasi politik dan fiskal, yang seharusnya menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik dan meningkatnya kesejahteraan rakyat, ternyata justru lebih banyak menghasilkan "aristokrat" lokal dalam pembangunan lokal yang cenderung elitis. Dalam kondisi demikian, tentulah terkendala dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berjalan seiring dengan meningkatnya kewenangan daerah. Hal ini tidak sejalan dengan apa yang dicita-citakan dari dilaksanakannya otonomi daerah. Modus-modus bagi tindak pidana korupsi juga semakin merajal di daerah, jika kita melihat laporan KPK, trend korupsi menjadi semakin beragam. Penulisan artikel ini bertujuan untuk mengidentifikasi penyebab utama dalam permasalahan desentralisasi fiskal serta memberikan rekomendasi kebijakan dalam penguatan tata kelola pemerintahan daerah. Metode yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Rekomendasi yang diberikan dari penelitian ini adalah penguatan Aparat Pengawas Internal Pemerintah, akuntabilitas, dan transparansi serta penguatan tata kelola pemerintahan yang mengedepankan supremasi hukum.

Kata kunci: desentralisasi fiskal, korupsi, otonomi daerah

ABSTRACT

The magnitude of the authority possessed by the regions through the through political and fiscal decentralization, which should have resulted in better public services and increased people's welfare, has in fact produced more local "aristocrats" in local development which tends to be elitist. In such conditions, of course, there are obstacles in efforts to improve people's welfare which goes hand in hand with increasing regional authority. This is not in line with what is aspired from the implementation of regional autonomy. The modes of corruption are also increasingly spreading in the regions, if we look at the KPK report, the trend of corruption is becoming increasingly diverse. This paper aims to identify the main causes of fiscal decentralization problems and provide policy recommendations in strengthening local governance. The method used in this paper is qualitative with a normative juridical approach. The recommendations given are

strengthening the Government's Internal Supervisory Apparatus, accountability, and transparency as well as strengthening governance that prioritizes the rule of law.

Keywords: *corruption, fiscal decentralization, regional autonomy*

PENDAHULUAN

Pemberian otonomi pada hakikatnya merupakan upaya yang dilakukan pemerintah pusat dalam pemberdayaan daerah untuk melaksanakan pembangunan di daerah. Kreativitas, inovasi dan kemandirian sangat diharapkan dimiliki oleh masing-masing daerah. Hal ini bertujuan dalam mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat. Lebih lanjut, otonomi daerah bertujuan memberikan pelayanan yang terbaik serta menjamin secara kuantitas dan kualitas pelayanan kepada masyarakat dalam pemenuhan barang publik dan pelayanan publik (service goods) sebagaimana dikemukakan oleh Sun'an & Senuk dalam Christia & Ispriyarso (2019).

Pelimpahan otonomi yang luas kepada kabupaten/kota bertujuan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan pelibatan masyarakat. Selain itu, daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, demokrasi, keistimewaan, dan kekhususan, serta potensi dan keragaman daerah di Indonesia.

Besarnya kekuasaan daerah dalam otonomi daerah melalui desentralisasi politik dan keuangan, yang semestinya membawa perbaikan dalam pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan rakyat, justru menciptakan lebih banyak "Aristokrat" lokal dalam pembangunan lokal, cikal bakal elitis. Dalam hal ini, tentu saja dalam meningkatkan kewenangan daerah terdapat kendala dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pelaksanaan otonomi daerah memiliki dampak positif dan negatif terhadap pelaksanaannya. Daerah yang kaya akan sumber daya menyambut baik otonomi daerah, sedangkan daerah yang

tidak memiliki sumber daya alam pesimistis dengan otonomi daerah. Dampak negatif lain dari otonomi daerah adalah penyalahgunaan kekuasaan (Faisal & Nasution, 2016). Penduduk lokal cenderung mengeksploitasi masyarakat dengan mengumpulkan pendapatan daerah dengan memperluas objek pajak dan pajak, serta penggunaan anggaran yang tidak terkendali dalam memfasilitasi pejabat daerah, perusakan sumber daya alam untuk mengumpulkan PAD, dan transfer praktik korupsi dari pusat ke daerah.

Pada tahun 2022 ini sampai dengan Bulan Mei 2022 KPK telah menangkap lima kepala daerah (bupati/walikota) karena kasus korupsi, dimana pada umumnya karena tindakan penerimaan gratifikasi/penyuapan. Para kepala daerah tersebut yakni Bupati Langkat (Terbit Rencana Peranginangin), Bupati Bogor (Ade Yasin), dan terakhir Walikota Ambon (Richard Louhenapessy), Walikota Bekasi (Rahmat Effendi), dan Bupati Penajam Paser Utara (Abdul Gafur Mas'ud). Ini menunjukkan bahwa perilaku koruptif sudah menyebar ke daerah sejalan dengan meningkatnya wewenang daerah dalam mengelola pemerintahan.

Berdasarkan penjelasan di atas, tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi alasan utama masalah desentralisasi fiskal dan memberikan rekomendasi kebijakan untuk penguatan pemerintahan daerah.

TELAAH LITERATUR DAN PENGEMBANGAN PROPOSISI

Menurut Kalin dalam Kharisma (2013) desentralisasi secara umum terdiri dari desentralisasi politik, desentralisasi administratif, desentralisasi ekonomi, dan desentralisasi fiskal. Desentralisasi politik bertujuan untuk melibatkan

masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, secara aktif dalam proses pengambilan keputusan politik. Desentralisasi administratif mengacu pada desentralisasi yang bertujuan untuk mendistribusikan kekuasaan, tanggung jawab, dan sumber daya keuangan untuk menyediakan layanan publik. Pelimpahan tanggung jawab tersebut menyangkut perencanaan, pendanaan, dan pelimpahan manajemen fungsi pemerintahan dari pemerintah kepada tingkat pemerintahan di bawahnya, badan otoritas tertentu, atau perusahaan tertentu.

Susilowati, et al (2021) menguraikan bahwa desentralisasi fiskal merupakan kelanjutan dari reformasi sistem politik yang dimulai dari jatuhnya rezim orde baru yang mempraktekkan sistem pemerintahan sentralistik yang berganti menjadi pemerintahan desentralistik. Sistem pemerintahan desentralistik diharapkan dapat lebih mengakomodasi aspirasi masyarakat di daerah, khususnya terkait dengan otonomi daerah dalam mengatur dan mengelola pemerintahannya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat, kebutuhan daerah, dan peraturan perundang-undangan dengan menekankan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan bertanggung jawab.

Kharisma (2013) menjelaskan lebih lanjut bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal akan berjalan dengan baik jika didukung oleh faktor-faktor berikut. Pertama, peran pemerintah pusat dalam mengawasi penegakan hukum semakin terkonsentrasi. Kedua, adanya keseimbangan antara tanggung jawab dan kekuasaan, terutama dalam hal pemungutan pajak daerah. Ketiga, kondusif bagi stabilitas politik. Keempat, proses pengambilan keputusan lokal harus demokratis, dan keputusan tentang manfaat dan biaya harus transparan, serta pemangku kepentingan memiliki kesempatan untuk mempengaruhi keputusan tersebut. Kelima, desain kebijakan untuk pengambilan keputusan sepenuhnya menjadi tanggung jawab masyarakat setempat, didukung oleh kapasitas kelembagaan dan manajerial yang

dibutuhkan sesuai kebutuhan daerah. Keenam, kualitas sumber daya manusia mengacu pada mereka yang memiliki kemampuan untuk menjalankan tugas dan wewenangnya.

Otonomi daerah di Indonesia mulai berkembang pada tahun 1999 dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah kemudian dalam perjalanannya direvisi kembali dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dilengkapi dengan aturan mengenai desentralisasi fiskal dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Paket aturan penyelenggaraan otonomi daerah kembali mengalami perubahan pada tahun 2014 namun belum disertai dengan pembaharuan mengenai perimbangan pusat dan daerah, tetapi penyelenggaraan pemerintah di daerah ditambah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengakui secara yuridis pemerintah desa sebagai wilayah otonom yang diberikan hak asal-usul dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa dengan sumber sumber pembiayaan yang berasal dari pemerintah Pusat dan daerah. Peraturan terkait perimbangan keuangan pusat dan daerah baru disahkan pada tahun 2022 melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 mengenai perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Kewenangan pemerintahan daerah sendiri di Indonesia lahir dari semangat reformasi, yang melihat fakta bahwa pemerintahan yang terpusat cenderung bersifat otokratis. Semangat ini tertuang dalam kerangka desentralisasi, yang tertuang dalam sebuah paket undang-undang. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Daerah Pusat

(Perubahan atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999). Dari paket kebijakan tersebut di atas, muncul istilah “otonomi daerah” yang secara sederhana dapat dipahami sebagai hak organisasi pemerintahan di daerah untuk mengatur dan mengurus keluarganya sendiri. Otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah.

Oleh karena itu, atas dasar asas pemerintahan sendiri, pemerintah pusat wajib melepaskan hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus keluarganya sendiri di beberapa daerah tanpa campur tangan atau campur tangan pihak lain termasuk pemerintah pusat. Otonomi daerah dapat diartikan sebagai prakarsa daerah untuk mengatur dan mengurus hak, wewenang, dan kewajiban rumah tangga daerah tanpa arahan dari pemerintah pusat. Keberadaan lembaga pemerintah daerah yang lebih luas, otentik, dan akuntabel berimplikasi pada keseimbangan tugas, fungsi, dan peran antara pemerintah pusat dan daerah. Setiap daerah diharapkan memiliki pendapatan yang cukup untuk bertanggung jawab atas pengelolaan pemerintahan daerahnya.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif untuk menyampaikan ide-ide konseptual dengan mempelajari terlebih dahulu berbagai literatur dan sumber data lainnya terkait analisis politik tata kelola dalam kerangka desentralisasi fiskal.

Penelitian ini dilakukan guna mendapatkan bahan-bahan berupa teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan hukum yang berhubungan dengan pokok bahasan. Ruang lingkup penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari sisi normatifnya. Sisi normatif disini tidak sebatas pada peraturan perundang-undangan saja. (Ibrahim, 2013). Jenis dan sumber data yang digunakan dalam

suatu penelitian dapat berwujud data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan dan/atau secara langsung dari masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dari perspektif ilmu politik, desentralisasi sering diartikan sebagai “pengalihan kekuasaan, legislasi, peradilan, dan atau administrasi dari pemerintah atas kepada pemerintah yang lebih rendah” atau pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Namun, tidak semua bentuk desentralisasi bersifat demokratis (Kustiawan, 2011). Hal ini dapat dilihat pada masa pemerintahan Orde Baru, dimana pejabat pemerintah bertindak lebih dari melayani masyarakat (Noor, 2012). Birokrasi adalah alat pemerintah untuk mengendalikan sikap kritis publik.

Desentralisasi Fiskal

Otonomi daerah erat kaitannya dengan desentralisasi fiskal. Lebih khusus lagi jika kita membicarakan tentang pajak daerah. Sinergi antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu keharusan yang tidak terelakkan lagi untuk menaikkan penerimaan pajak pusat dan daerah.

Salah satu isu yang muncul adalah optimalisasi pertukaran dan penggunaan data perpajakan. Merujuk pada Undang-Undang Pasal 1 Nomor 8, pada tanggal 23 Februari 2014, desentralisasi mengacu pada penyerahan kegiatan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom sesuai prinsip otonomi. Konsisten dengan desentralisasi, sisi pembiayaan juga telah didesentralisasi. Artinya daerah harus mampu membiayai sendiri biaya pembangunannya. Oleh karena itu, desentralisasi tugas pemerintahan daerah otonom harus dibarengi dengan desentralisasi keuangan.

Salah satu bentuk pelaksanaan otonomi daerah dalam pengelolaan fiskal daerah adalah desentralisasi fiskal. Sehingga, desentralisasi fiskal merupakan pemberdayaan masyarakat

melalui pemberdayaan fiskal pemerintah daerah.

Singkatnya, desentralisasi fiskal adalah pelimpahan kekuasaan urusan perpajakan atau penerimaan negara dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, desentralisasi fiskal memungkinkan pemerintah daerah untuk mengawasi keuangan daerah, termasuk pemungutan pajak. Desentralisasi fiskal sendiri secara resmi mulai dilaksanakan setelah orde reformasi, yakni pada tanggal 1 Januari 2001.

Era desentralisasi fiskal di Indonesia dimulai saat disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU) tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (PKPD).

Kedua peraturan tersebut beberapa kali telah mengalami perubahan hingga saat ini. Perubahan terakhir adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta diikuti dengan Keputusan Nomor 1 Tahun 2022. tentang hubungan fiskal pemerintah pusat dan daerah diperbarui dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor. Kebijakan tersebut awalnya diterapkan di Indonesia sebagai membentuk aspek kemandirian daerah. Oleh karena itu, daerah akan menerima pelimpahan kewenangan di berbagai urusan pemerintahan kecuali pada urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, fiskal, moneter, dan keagamaan.

Transfer kewenangan tersebut diikuti dengan transfer sumber pendanaan dalam bentuk basis pajak dan bantuan pendanaan sesuai dengan prinsip money follows function, yang kini telah berubah menjadi money follow program. Total transfer dana TKDD sejumlah 769,61 triliun rupiah terdiri dari transfer ke kabupaten 701,61 triliun rupiah dan dana desa 68,00 triliun rupiah.

Rincian TKDD meliputi 1) Dana Bagi Hasil (DBH) sejumlah 105,26 triliun rupiah. 2) Dana Alokasi Umum (DAU)

sejumlah 378,00 triliun rupiah. 3) Dana Alokasi Fisik (DAK Fisik) sejumlah 60,87 triliun rupiah. 4) Dana Alokasi Khusus Non-Fisik (DAK Non-Fisik) sejumlah 128,72 triliun rupiah. 5) Dana Otonomi Khusus, Dana Tambahan Infrastruktur dalam kerangka Otsus, dan Dana Khusus DIY sejumlah 21,76 triliun rupiah. 6) Dana Insentif Daerah (DID) sebesar 7,00 triliun rupiah. 7) Dana Desa sebesar 68,00 triliun rupiah.

Tujuan utama dilakukannya desentralisasi fiskal antara lain 1) percepatan pencapaian tujuan pembangunan melalui pemberian legitimasi kepada masyarakat sebagai subjek dalam pembangunan dengan berpartisipasi aktif dalam perencanaan sesuai dengan kebutuhan. 2) Bentuk dukungan pelaksanaan desentralisasi kewenangan kepada daerah untuk mendekatkan layanan pelayanan publik baik secara kualitas maupun kuantitas. 3) Pelaksanaan kebijakan mendukung kebijakan fiskal secara makro. 4) Mengurangi Gini Ratio dan ketimpangan vertikal antara pusat dengan daerah. 5) Mengurangi kesenjangan horizontal antara satu daerah dengan lainnya. 6) Membantu pemerintah daerah untuk bertanggung jawab dengan akuntabilitas, efektivitas & efisiensi pelaksanaan pelayanan publik.

Korupsi

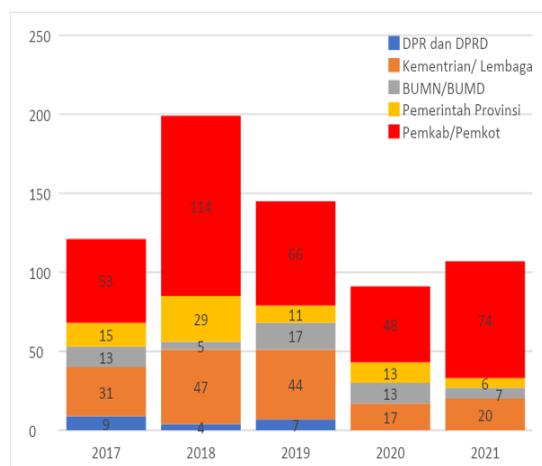
Perjalanan Otonomi Daerah selama 23 tahun sejak 1999 masih menyisakan beberapa pekerjaan rumah terkait pelaksanaan otonomi daerah yang sesuai dengan hakekat pelaksanaannya yakni mendekat pelayanan publik dan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat dengan mendekatkan pelaksanaan pemerintahan ke daerah, dimana pada kenyataannya masih banyak praktik korupsi yang masih membayangi Indonesia.

Korupsi masih merajalela di semua bidang, termasuk di lingkungan pemerintah daerah. Kasus korupsi pemerintah daerah menduduki puncak daftar kasus korupsi berdasarkan lembaga dari tahun 2017 sampai dengan 2021 sebagaimana yang digambarkan pada tabel 1 dan gambar 1.

Tabel 1. Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Instansi

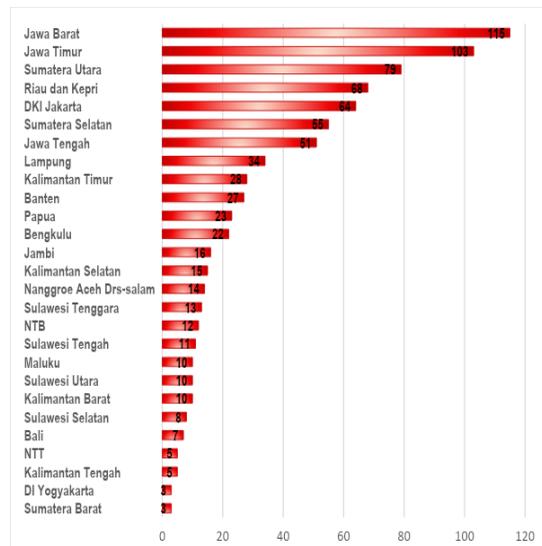
Instansi	2017	2018	2019	2020	2021
DPR dan DPRD	9	4	7	0	0
Kementerian / Lembaga	31	47	44	17	20
BUMN/BU MD	13	5	17	13	7
Pemerintah Provinsi	15	29	11	13	6
Pemkab/Pe mkot	53	114	66	48	74
Jumlah	121	199	145	91	107

Sumber: kpk.go.id



Gambar 1. Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Instansi
Sumber: kpk.go.id

Munculnya korupsi di kepala daerah bukanlah hal baru. Dari 2004 hingga 2021, 22 gubernur dan 148 bupati/walikota diadili oleh KPK, menurut data di situs web kpk.go.id. Segala bentuk praktik korupsi yang sering berujung pada kepala daerah terdokumentasi di bidang perizinan, kekuasaan sumber daya alam, pengadaan barang dan jasa, dan gratifikasi atau suap. Berbagai bentuk korupsi tersebut bersumber pada penyalahgunaan kekuasaan dan perilaku sewenang-wenang para pemimpin daerah. Pola-pola ini sering terjalin dengan kolusi politik antara pemimpin daerah dengan elit birokrasi daerah dan aktor politik di republik demokrasi yang demokratis.



Gambar 2. Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Provinsi (2004-2021)
Sumber: kpk.go.id

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat sejak 2004 hingga 2021, kasus korupsi terjadi di 27 dari 34 provinsi. Jawa Barat menjadi provinsi dengan kasus korupsi terbanyak yang ditangani KPK dalam kurun waktu 16 tahun, yakni 115 kasus. Jawa Timur berada di urutan kedua, dengan KPK menangani 103 kasus rasuah. KPK kemudian menangani 79 kasus korupsi di Sumatera Utara. KPK juga menangani 68 kasus korupsi di Provinsi Riau dan Kepulauan Riau. Sementara di Jakarta, KPK telah menangani 64 kasus korupsi.

Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah

Demokrasi yang sudah berkembang selama masa reformasi menjadikan Indonesia sebagai bangsa yang majemuk dan menerapkan demokratisasi hampir di semua aspek pembangunan bangsa. Hal ini tercermin dari Indeks Demokrasi Indonesia yang meningkat terus semenjak era reformasi, sebagai data perbandingan di bawah ini merupakan data Indikator Indeks Demokrasi Indonesia yang terbagi atas 30 Indikator penilaian yang dinilai secara berjenjang dari tingkat Provinsi hingga Pusat. Demokrasi yang berkembang begitu dinamis dimana dalam pelaksanaan Pemilihan di Indonesia dibagi menjadi 2

agenda yakni Pemilihan Umum yang berdasarkan pada UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah mengacu kepada UU Nomor 6 Tahun 2020 sebagai pengganti UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dengan adanya 2 Undang-Undang tersebut menyiratkan dukungan politik secara kebijakan sudah berpihak kepada kedaulatan rakyat dengan melakukan pemilihan Presiden, Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, DPD hingga Gubernur hingga walikota dengan menggunakan pemilu. Implikasi dari kebijakan ini mengakibatkan biaya demokrasi yang besar dan adanya praktik Money Politics yang tidak bisa dicegah dalam pelaksanaannya di berbagai tingkatan lapisan demokrasi baik di pusat dan daerah.

Implikasi nyata dari pelaksanaan kebijakan politik yang menjunjung tinggi demokratisasi yakni dengan tingginya biaya demokrasi untuk memperoleh seorang pemimpin dan wakil rakyat yang akan duduk dan membuat kebijakan yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat di masa kepemimpinannya. Asas keterwakilan dalam demokrasi sangat baik apabila sudah didukung dengan tingkat intelektualitas pemilih yang baik, sehingga seorang pemilih tidak akan menukarkan harapan selama 5 tahun dengan praktik money politik sesaat.

Tingginya biaya politik dalam pilkada dan Pemilihan Umum telah menjadikan banyak elite politik lokal "gelap mata" dalam mencari sumber pembiayaan untuk membayar "utang politik" yang dipergunakan dalam perlombaan politik lokal tersebut.

Pada tabel 2 disajikan data Indeks Demokrasi Indonesia yang sudah dalam titik jenuh dan mengalami kenaikan ataupun penurunan yang tidak signifikan setiap tahunnya.

Tabel 2. Indikator Indeks Demokrasi Indonesia 2018-2020

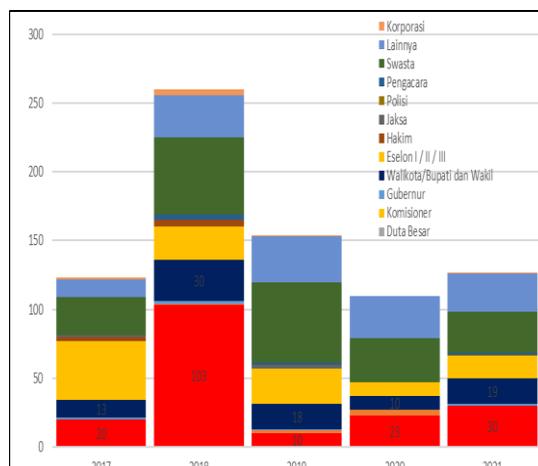
Indikator Indeks Demokrasi Indonesia	Indeks Demokrasi Indonesia		
	2018	2019	2020
Ancaman/penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah yang menghambat kebebasan berkumpul dan berserikat	82.35	77.21	86.76
Ancaman/penggunaan kekerasan oleh masyarakat yang menghambat kebebasan berkumpul dan berserikat	82.35	83.82	86.95
Ancaman/penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah yang menghambat kebebasan berpendapat	70.22	65.69	58.82
Ancaman/penggunaan kekerasan oleh masyarakat yang menghambat kebebasan berpendapat	45.96	57.35	42.28
Aturan tertulis yang membatasi kebebasan menjalankan ibadah agama	80.43	81.71	84.02
Tindakan/pernyataan pejabat membatasi kebebasan menjalankan ibadah agama	84.38	83.73	93.38
Ancaman/penggunaan kekerasan dari satu kelompok terkait ajaran agama	91.47	87.79	92.35
Aturan tertulis yang diskriminatif dalam hal gender, etnis, kelompok	92.16	92.65	92.65
Tindakan/pernyataan pejabat yang diskriminatif dalam hal gender, etnis, kelompok	91.91	88.97	93.84
Ancaman/penggunaan kekerasan oleh masyarakat karena alasan gender, etnis, kelompok	91.18	94.85	86.27
Hak memilih atau dipilih terhambat	95.83	94.80	94.80
Ketiadaan/kurangnya fasilitas sehingga penyandang disabilitas tidak dapat menggunakan hak pilih	60.00	96.53	96.53
Kualitas Daftar Pemilih Tetap (DPT)	74.44	73.67	73.67
Voters Turnout	75.07	82.54	82.54
Persentase perempuan terpilih terhadap total anggota DPRD Propinsi	59.61	58.63	59.31
Demonstrasi/mogok yang bersifat kekerasan	30.37	34.91	35.55
Pengaduan masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan	78.19	78.53	72.44
Keberpihakan KPU dalam penyelenggaraan pemilu	98.93	81.55	81.55
Kecurangan dalam penghitungan suara	92.03	89.95	89.95
Alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan	74.02	78.07	85.76
Perda yang merupakan inisiatif DPRD	40.35	46.16	31.70
Rekomendasi DPRD kepada Eksekutif	20.80	16.70	18.80
Kegiatan kaderisasi yang dilakukan partai peserta pemilu	80.25	78.57	73.11
Persentase perempuan pengurus partai politik	98.76	99.07	98.62
Kebijakan pejabat pemerintah daerah yang dinyatakan bersalah oleh keputusan PTUN	72.76	73.45	68.81
Laporan dan berita penggunaan fasilitas pemerintah untuk kepentingan calon/parpol tertentu dalam pemilu legislatif 1	-	-	-
Upaya penyediaan informasi APBD oleh pemerintah daerah	41.42	53.43	52.08
Laporan dan berita keterlibatan PNS dalam kegiatan politik parpol pada pemilu legislatif 1	-	-	-
Keputusan hakim yang kontroversial	92.46	93.20	95.04
Penghentian penyidikan yang kontroversial oleh jaksa atau polisi	88.97	94.12	85.29

Berdasarkan riset ICW, biaya yang perlu dikeluarkan calon kepala daerah dalam pilkada dapat berkisar antara 100 miliar rupiah hingga 200 miliar rupiah. Sementara itu, gaji kepala daerah hanya berkisar 6 juta rupiah per bulan. Selain gaji, penghasilan resmi yang diterima berupa honorarium. Secara keseluruhan, penerimaan sah kepala daerah tidak melebihi 50 juta rupiah per bulan. Bandingkan dengan biaya yang harus diberikan oleh calon kepala daerah yang ingin berpolitik di pilkada. Menurut Giri Supraddiono, korupsi politik di Indonesia terjadi antara lain karena politik itu mahal dimana dalam sekali pilkada, calon kepala daerah bisa mengeluarkan biaya antara 20 miliar hingga 100 miliar rupiah.

Tabel 3. Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Profesi/Jabatan

JABATAN	200						Total
	4-201	2017	2018	2019	2020	2021	
Anggota DPR dan DPRD	124	20	103	10	23	30	310
Kep. Lembaga/Kementerian	25	0	1	2	4	0	32
Duta Besar	4	0	0	0	0	0	4
Komisio	7	0	0	0	0	0	7
Gubernu	17	1	2	1	0	1	22
Walikot a/ Bupati dan Wakil	58	13	30	18	10	19	148
Eselon I / II / III	133	43	24	26	10	16	252
Hakim	14	3	5	0	0	0	22
Jaksa	6	1	0	3	0	0	10
Polisi	2	0	0	0	0	1	3
Pengaca	6	0	4	1	0	1	12
Swasta	156	28	56	59	32	30	361
Lainnya	65	13	31	33	31	28	201
Korpora	0	1	4	1	0	1	7
Jumlah	617	123	260	154	110	127	1391

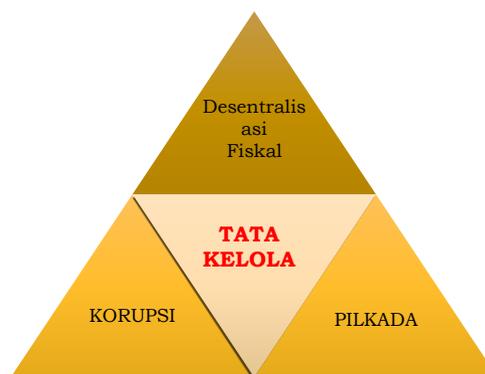
Sumber: www.kpk.go.id



Gambar 3. Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Profesi dan Jabatan

Tata Kelola

Berdasarkan uraian di atas, terdapat setidaknya ada 3 variabel yang mengemuka dalam penelitian ini yakni desentralisasi fiskal itu sendiri yang terkait dengan Transfer ke Daerah Dan Dana Desa (TKDD); perilaku korupsi para pejabat di daerah, serta sistem politik yang menghasilkan pilkada yang mahal (high cost politics) di negeri ini. Ketiga variabel tersebut memiliki benang merah yang sama yang dapat diilustrasikan dalam triangulasi sebagaimana gambar berikut.



Gambar 4. Tata Kelola

Tata kelola yang tidak dijalankan dengan baik telah memberikan dampak yang buruk terhadap penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dan menggerus kepercayaan publik terhadap pemerintah. Sepanjang perjalanan otonomi daerah, pemerintah pusat bersama pemerintah daerah telah

melakukan berbagai cara untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan dalam berbagai aspek.

Perbaikan pertama yaitu perbaikan aspek manajemen sumber daya manusia melalui penetapan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan peraturan turunannya, yaitu UU Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS dan PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, serta untuk menyederhanakan birokrasi menjadi 2 (dua) level melalui SE Menteri PAN RB Nomor 382 sampai dengan 393 Tahun 2019 tentang Langkah Strategis dan Konkret Penyederhanaan Birokrasi serta dialihkannya sebagian jabatan struktural kepada fungsional melalui Peraturan Menteri PANRB Nomor 28 Tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional.

Kedua, perbaikan aspek pengembangan otonomi daerah. Perkembangan dan evaluasi otonomi daerah telah berjalan setelah lahirnya UU nomor 22 Tahun 1999, UU nomor 34 tahun 2004, dan UU Nomor 23 tahun 2014, serta adanya daerah otonom baru yang diakui keberadaan dan diakui aspek wilayah pengembangan dan mempertahankan lokalitas asli dalam kerangka desa melalui UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Ketiga, perbaikan aspek pengelolaan keuangan dan hubungan keuangan pusat keuangan dengan daerah. Sebagaimana diketahui bersama bahwa sejalan dengan perkembangan otonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah juga mengikuti kebijakan desentralisasi yang ditetapkan mulai dari UU Nomor 25 Tahun 1999, UU Nomor 33 Tahun 2004, dan UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

Keempat, perbaikan aspek pengadaan barang dan jasa pemerintah. Aspek perbaikan dalam kebijakan pengadaan (procurement) juga menjadi area prioritas dengan melakukan kebijakan pengadaan yang berkesinambungan dan menuju arah yang lebih baik dengan menerapkan e-procurement secara nasional serta

menerapkan e-catalog untuk belanja rutin dan sudah dapat diperkirakan sebelumnya sehingga dapat mencegah penyimpangan yang mungkin dapat terjadi secara kebijakan perkembangan mengenai pengadaan dari Keppres Nomor 80 Tahun 2004 hingga Perpres Nomor 16 Tahun 2018 dan diubah menjadi Perpres 12 tahun 2021 menjadi acuan dalam pengembangan kebijakan di bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Kelima, perbaikan aspek perencanaan anggaran. Kebijakan dalam aspek perencanaan sudah berubah, dari money follow function menjadi money follow program. Keenam, perbaikan aspek struktur organisasi, dari sisi organisasi menjadi area yang sangat dinamis baik di pusat dan daerah. Untuk pemerintah pusat sangat tergantung kepada kebutuhan dan kebijakan Presiden RI dalam menetapkan kementerian dan Lembaga Non Kementerian yang membantu tugas dan fungsinya, sedangkan di daerah sesuai dengan pelimpahan kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah berdasarkan evaluasi dan perkembangan dinamis antara pusat dan daerah.

Ketujuh, pelaksanaan reformasi birokrasi melalui 8 area perubahan. Selain kebijakan yang dijalankan dari aspek manajerial, kementerian PAN juga melakukan perbaikan organisasi melalui masing-masing institusi untuk dapat mengembangkan organisasinya masing-masing ke arah yang lebih baik sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri PAN RB Nomor 25 Tahun 2020 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2020-2024 melalui 8 aspek perubahan di lingkup masing-masing institusi yakni mental aparatur, organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, dan pelayanan publik.

Dengan memperhatikan beberapa hal tersebut di atas maka sejatinya upaya-upaya perbaikan tata kelola sudah teragendakan dengan baik, akan tetapi dalam implementasinya masih ditemui beberapa kendala dan permasalahan antara lain 1) sistem pengawasan di pemerintah daerah masih lemah.

Keberadaan Lembaga Inspektorat Daerah, atau yang biasa disebut dengan Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah (APIP), sangat dilematis karena secara struktural berada di bawah garis komando kepala daerah, sehingga pengangkatannya dan pembinaan karirnya tergantung kepada kepala daerah.

2) Reformasi birokrasi bersifat wajib, namun terkait dengan predikat Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih serta melayani masih sebatas seremoni dan ajang perlombaan yang bukan sesuatu hal yang wajib dilakukan sehingga pelaksanaan dan pembinaannya belum maksimal untuk institusi itu sendiri.

3) Reformasi birokrasi masih sebuah slogan dan belum dilaksanakan secara masif oleh masing-masing institusi, usulan satuan kerja untuk dapat meraih predikat dari organisasi masing-masing yang awalnya sebagai pemicu bagi satuan kerja yang lain tidak berjalan dengan baik karena tidak diberikan reward and punishment yang jelas bagi satuan kerja itu sendiri, dimana untuk dapat menaikan nilai reformasi birokrasi sebagai dasar remunerasi mewajibkan seluruh satuan kerja wajib mengimplementasikan reformasi birokrasi dengan ditandainya banyaknya satuan kerja yang mendapatkan predikat Wilayah Bebas Korupsi.

4) Masih kerap ditemukan ketidakjelasan informasi terkait peran dan tanggung jawab di antara lembaga negara yang menjadi pengambil kebijakan dalam pengelolaan desentralisasi fiskal. Sehingga, publik tidak mendapatkan informasi yang cukup dan para penyelenggara negara kerap berjalan tanpa ada pengawasan atau kontrol dari masyarakat.

Beberapa rekomendasi terkait permasalahan yang bisa dijadikan solusi oleh pemerintah adalah sebagai berikut. Pertama, penguatan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, dimana kepala daerah wajib memimpin dan mengawasi lembaga-lembaga daerah.

Kepala Daerah dibantu oleh Inspektorat Provinsi atau Inspektorat Kabupaten/Kota dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan tersebut.

Jika jabatan inspektur daerah tidak lagi berada di bawah kewenangan kepala daerah, pekerjaan gubernur akan lebih mandiri dan fleksibel untuk mencegah segala bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan kepala daerah. Namun demikian, keberadaan APIP yang diangkat dan dimutasikan oleh Kepala Daerah kerap dianggap tidak maksimal dalam melakukan pengawasan. Ada kecenderungan bahwa Inspektorat Daerah (APIP) yang secara eselon juga berada di bawah Sekretaris Daerah tidak dapat bekerja secara objektif dalam melakukan pengawasan. Oleh karena itu, sejalan dengan kebutuhan dan untuk menjawab permasalahan tersebut, saat ini dilakukan penguatan atas peran APIP di daerah yakni dengan cara merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Kedua, akuntabilitas dan transparansi penyusunan anggaran. Upaya-upaya perbaikan tata kelola yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan selalu mengutamakan praktek-praktek akuntabilitas dan transparansi. Sejalan dengan prinsip-prinsip good governance, mekanisme layanan yang dilakukan secara elektronik seperti e-planning, e-budgeting, e-procurement, dan e-catalogue, harus menjadi suatu kewajiban bagi para penyelenggara negara. Perencanaan dan penganggaran yang dilakukan secara online mampu meminimalisir potensi potensi penyimpangan. Selain dua hal tersebut, pemangkasan birokrasi perizinan daerah juga tidak kalah penting untuk dilakukan agar memudahkan masyarakat pengguna layanan serta menghindari praktik korupsi.

KESIMPULAN

Simpulan

Desentralisasi sejatinya dapat menjadi salah satu azas yang terbaik dalam sejarah sistem pemerintahan di

Indonesia, akan tetapi kemunculannya malah menyebabkan maraknya penyimpangan-penyimpangan serta kemunduran dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Munculnya dinasti politik dan raja-raja kecil di daerah semakin memperkeruh praktek tata kelola pemerintahan di era otonomi daerah. Akibatnya, publik cenderung memiliki penilaian yang negatif terhadap politik karena selalu disuguhkan berita tentang korupsi di daerah. Kondisi ini tidak sesuai dengan tujuan awal pelaksanaan otonomi daerah. Pola korupsi di berbagai daerah juga menyebar, dan apabila dilihat dari publikasi laporan KPK, modus korupsi semakin bervariasi. Tanpa perbaikan yang komprehensif, agenda reformasi dijalankan hanya akan sia-sia. Upaya-upaya pengawalan terhadap penyelenggaraan desentralisasi fiskal ini telah diamanatkan dalam peraturan-perundang-undangan, antara lain penguatan APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah) dan peningkatan akuntabilitas dan transparansi. Kedua aspek tersebut merupakan modal utama dalam mengembalikan kepercayaan publik.

Saran

Belajar dari perjalanan Orde Baru, pemerintahan Jokowi harus memperkuat struktur negara dengan penguatan komitmennya terhadap penegakan hukum, pemberantasan korupsi, dan penuntasan pelanggaran HAM. Negara yang abai terhadap penegakan hukum dan pemberantasan korupsi hanya menjadikan struktur negara rapuh atau soft state. Praktek tata kelola yang menempatkan hukum sebagai panglima yang dapat membentuk masyarakat sipil yang kuat. Dengan demikian negara dapat bekerja dengan efektif dan efisien dalam mengelola sumber daya, melaksanakan pembangunan dan memberikan pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Azwar, A., & Subekan, A. (2022). Does Democracy Reduce Corruption in

Indonesia?. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 25(3), 195-208.

Christia, A. M., & Ispriyarso, B. (2019). Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah. *Law Reform*, 15(1).

Damanhuri, D. S. (2010). *Ekonomi Politik dan Pembangunan*, Cetakan 1. Bogor: IPB Press.

Dupuy, K., & Neset, S. (2018). The Cognitive Psychology of Corruption. *Micro-level Explanations for Unethical Behavior*, U4(2).

Ibrahim, J. (2013). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia.

Kharisma, B. (2013). Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi: Sebelum dan Sesudah Era Desentralisasi Fiskal di Indonesia. *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan*, 14(2), 101-119.

Kustiawan. (2011). Otonomi Daerah dan Desentralisasi dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal FISIP Universitas Maritim Raja Ali Haja*.

Lagunes, P. F. (2012). Corruption's Challenge to Democracy: A Review of The Issues. *Politics & Policy*, 40(5), 802-826. doi:10.1111/j.1747-1346.2012.00.

Mukiwihandono, R. (2020). Pengaruh Tata Kelola terhadap Pencapaian Tujuan Desentralisasi Fiskal. *Jurnal PKN STAN*.

Faisal & Nasution, A. H. (2016). Otonomi Daerah: Masalah dan Penyelesaiannya di Indonesia. *Jurnal Akuntansi*, 4(2).

Noor, M. (2012). *Memahami Desentralisasi Indonesia*. Yogyakarta: Interpena.

Palifka, B. (2015). A Review of Drivers of Corruption: a Brief Review, by Tina Søreide. *Crime, Law and Social Change*, 63(1-2), 111-114. doi:10.1007/s10611-015-9555-9

Pertiwi, K., & Ainsworth, S. (2021). "Democracy is The Cure?": Evolving Constructions of Corruption in Indonesia 1994-2014. *Journal of Business Ethics*, 173(3), 507-523.

Susilowati, M. W. K., Christie, A. A. M., Hastuti, P. R., & Matitaputty, S. J. (2021). Dampak Desentralisasi

Fiskal terhadap Efisiensi Ekonomi
dan Kesejahteraan Masyarakat.
Kementerian Keuangan Republik
Indonesia.