



Oleh:

[Prof Ir Rudy C Tarumingkeng, PhD](#)

Professor of Management NUP: 9903252922

Rektor, Universitas Cenderawasih, Papua (1978-1988, dan  
Rektor, Kampus AGRO Manokwari sekarang Universitas Papua Manokwari)

Coordinator, CIDA/DIKTI SFU Burnaby BC Canada 1988-1991

Rektor, Universitas Kristen Krida Wacana, Jakarta (1991-2000)

Ketua Dewan Guru Besar, IPB-University, Bogor (2005-2006)

AI - Data Analyst, dan Ketua Senat Akademik, IBM-ASMI, Jakarta 2024-

---

© RudyCT Academic Series

[rudyct75@gmail.com](mailto:rudyct75@gmail.com)

6 Maret 2026

# PEMDA, APBD, DAN POLITIK PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

## 1. Pendahuluan

Di Indonesia, pemerintah daerah bukan sekadar perpanjangan tangan pemerintah pusat. Ia adalah arena tempat negara hadir paling dekat dengan kehidupan sehari-hari warga: ketika seorang ibu membawa anaknya ke puskesmas, ketika pelaku UMKM mengurus izin usaha, ketika jalan lingkungan diperbaiki, ketika air bersih, transportasi lokal, sekolah negeri, bantuan sosial, dan layanan administrasi kependudukan dikelola. Karena itu, pembicaraan tentang pemerintah daerah sesungguhnya adalah pembicaraan tentang kualitas kehadiran negara dalam ruang hidup masyarakat. Pada titik inilah APBD menjadi sangat penting. APBD bukan hanya dokumen fiskal tahunan, melainkan terjemahan praktis dari pilihan politik daerah: siapa yang diprioritaskan, layanan mana yang diperkuat, sektor mana yang diperlambat, dan kelompok mana yang memperoleh manfaat paling nyata. Landasan konstitusionalnya jelas. Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa hubungan keuangan dan pelayanan umum antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah harus diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras. Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga menempatkan urusan pelayanan dasar sebagai bagian dari urusan wajib yang harus dijamin melalui standar pelayanan minimal, sementara Undang-Undang Pelayanan

Publik menegaskan bahwa negara berkewajiban melayani warga untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya. ([DPR RI](#))

Namun, dalam praktik, APBD hampir tidak pernah netral. Ia disusun melalui proses politik yang melibatkan kepala daerah, TAPD, DPRD, fraksi, birokrasi, kelompok kepentingan, asosiasi penyedia barang dan jasa, bahkan opini publik dan media lokal. Karena itu, APBD selalu berada di persimpangan antara rasionalitas teknokratis dan kalkulasi elektoral. Di atas kertas, anggaran seharusnya mengikuti rencana pembangunan, indikator kinerja, dan kebutuhan pelayanan dasar. Dalam kenyataan, anggaran sering kali juga mengikuti kebutuhan membangun koalisi, menjaga dukungan politik, mengamankan relasi eksekutif-legislatif, dan memproduksi simbol keberhasilan yang mudah dilihat publik. Di sinilah politik pelayanan publik muncul: pelayanan bukan hanya kewajiban administratif, tetapi juga instrumen legitimasi kekuasaan. Dalam konteks desentralisasi Indonesia, memahami hubungan antara pemda, APBD, dan pelayanan publik berarti memahami bagaimana demokrasi lokal bekerja—atau gagal bekerja—dalam mengubah uang publik menjadi manfaat publik. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

## **2. Desentralisasi dan makna politik APBD**

Sejak reformasi, Indonesia bergerak dari model yang sangat sentralistis menuju tata kelola yang memberi ruang besar kepada daerah untuk mengatur urusan pemerintahan. Kerangka hukumnya berkembang, tetapi intinya tetap sama: daerah diberi kewenangan agar keputusan publik lebih dekat dengan kebutuhan warga. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan pembagian urusan pemerintahan, termasuk urusan wajib yang terkait pelayanan dasar, sedangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah disusun untuk menyempurnakan hubungan fiskal pusat-daerah agar lebih transparan, akuntabel,

berkeadilan, dan mendukung pemerataan layanan publik serta peningkatan kesejahteraan. Dengan demikian, desentralisasi fiskal di Indonesia tidak hanya berbicara tentang transfer dana, tetapi juga tentang tanggung jawab pelayanan. Daerah tidak diberi uang sekadar untuk dibelanjakan, melainkan untuk memenuhi fungsi pemerintahan yang memang telah didesentralisasikan. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Di sinilah APBD memperoleh makna politiknya yang paling kuat. Secara formal, APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Tetapi secara substantif, APBD adalah “peta kekuasaan” tahunan. Ia menunjukkan keseimbangan antara belanja pegawai dan belanja pembangunan, antara program populer dan program penting, antara layanan dasar dan proyek simbolik, antara kebutuhan jangka panjang dan urgensi jangka pendek. Karena APBD dibahas dan disetujui bersama antara eksekutif dan DPRD, ia juga menjadi cermin kualitas hubungan politik di daerah. Daerah dengan relasi eksekutif-legislatif yang sehat cenderung menghasilkan pembahasan anggaran yang lebih cepat, lebih fokus, dan lebih mudah dipertanggungjawabkan. Sebaliknya, daerah dengan relasi yang sangat transaksional cenderung melihat APBD sebagai ruang distribusi pengaruh dan sumber daya. Ketika itu terjadi, logika pelayanan mudah tergeser oleh logika kompromi politik. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

### **3. Struktur fiskal daerah: otonomi yang belum sepenuhnya mandiri**

Salah satu persoalan paling mendasar dalam politik pelayanan publik daerah di Indonesia adalah fakta bahwa banyak daerah belum sungguh-sungguh mandiri secara fiskal. Data nasional pada portal APBD DJPK per 6 Maret 2026, yang telah menerima data dari 540 pemda, menunjukkan pendapatan daerah agregat sekitar Rp1.167,8 triliun. Dari jumlah itu, PAD sekitar Rp427,5 triliun, sedangkan transfer dari pemerintah pusat sekitar

Rp682,0 triliun. Secara proporsional, PAD hanya sekitar 36,6 persen dari total pendapatan daerah, sementara transfer pusat mencapai sekitar 58,4 persen. Pada sisi belanja, total belanja daerah tercatat sekitar Rp1.230,1 triliun, dengan belanja pegawai sekitar Rp496,2 triliun atau sekitar 40,3 persen dari total belanja daerah. Belanja modal hanya sekitar Rp142,6 triliun. Angka-angka ini penting, karena ia menunjukkan bahwa ruang fiskal daerah masih sangat dipengaruhi pusat dan bahwa porsi besar APBD masih terserap untuk kebutuhan rutin birokrasi. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Implikasinya sangat besar. Ketika daerah sangat tergantung pada transfer, maka otonomi pelayanan sering hadir dalam bentuk yang terbatas. Daerah memiliki tanggung jawab besar, tetapi tidak selalu memiliki keleluasaan sumber daya yang memadai. OECD juga menekankan bahwa penguatan akuntabilitas subnasional membutuhkan otonomi fiskal yang lebih kuat, termasuk sumber pendapatan asli yang lebih memadai, bukan hanya bergantung pada grant dan shared tax revenues. Dalam praktik Indonesia, kondisi ini melahirkan paradoks. Daerah diminta inovatif, adaptif, dan responsif, tetapi kapasitas fiskalnya sering terkunci oleh struktur pendapatan yang lemah dan komposisi belanja yang kaku. Akibatnya, pelayanan publik kerap berada pada posisi sulit: tuntutan warga meningkat, tetapi ruang kebijakan nyata di tingkat daerah tidak selalu sebanding. ([OECD](#))

#### **4. Mengapa APBD sering tidak langsung berubah menjadi layanan yang baik**

Secara teoritis, hubungan antara anggaran dan layanan publik tampak sederhana: semakin baik anggaran, semakin baik layanan. Tetapi dalam kenyataan, relasi itu jauh lebih kompleks. Besar anggaran tidak otomatis berarti mutu layanan tinggi. Anggaran harus melewati proses perencanaan, pengadaan, pelaksanaan, koordinasi antar perangkat daerah, pengawasan internal, audit, hingga evaluasi hasil. Kegagalan

pada salah satu mata rantai itu dapat memutus hubungan antara “uang yang dialokasikan” dan “manfaat yang dirasakan warga”. Karena itu, daerah bisa saja memiliki APBD besar tetapi tetap menghasilkan layanan yang lambat, tidak responsif, tidak merata, atau tidak inklusif. Inilah sebabnya mengapa studi-studi tentang belanja daerah sering menekankan kualitas belanja, bukan semata besaran belanja. Bahkan kajian DJPK tentang belanja wajib menunjukkan bahwa pemenuhan mandatory spending dapat berkaitan dengan hasil yang lebih baik, tetapi pengaruhnya juga tergantung pada fokus penggunaan belanja itu sendiri. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Dalam konteks Indonesia, persoalan ini semakin terasa karena pelayanan publik di daerah tidak hanya bergantung pada ketersediaan dana, tetapi juga pada konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran. Penelitian tentang hubungan antara perencanaan dan political budget cycle menunjukkan bahwa konsistensi perencanaan-penganggaran dapat mengendalikan diskresi kepala daerah dalam menaikkan atau menurunkan pos belanja tertentu menjelang pemilihan. Artinya, dokumen perencanaan yang kuat bukan sekadar formalitas birokrasi; ia adalah alat untuk menahan anggaran agar tidak terlalu mudah dibelokkan ke kepentingan jangka pendek. Bila RPJMD, RKPD, KUA-PPAS, dan APBD tidak sinkron, maka pelayanan publik mudah berubah menjadi hasil kompromi politik sesaat, bukan hasil prioritas pembangunan yang matang. ([Open Journal Systems](#))

## **5. Siapa sesungguhnya mengendalikan politik pelayanan publik?**

Dalam teori administrasi publik, pelayanan publik tampak dikerjakan oleh dinas teknis: dinas kesehatan, pendidikan, PUPR, perizinan, dukcapil, sosial, perhubungan, dan sebagainya. Tetapi dari perspektif politik anggaran, aktor pengendalinya jauh lebih banyak. Kepala daerah menetapkan arah prioritas dan membawa visi politik. TAPD menerjemahkan visi itu menjadi angka dan plafon. DPRD membahas,

mengubah, menyetujui, atau menahan alokasi. Perangkat daerah berupaya mempertahankan programnya masing-masing. Inspektorat, BPK, BPKP, Ombudsman, dan KPK hadir sebagai mekanisme pengawasan dari sisi yang berbeda. Publik, media, dan organisasi masyarakat sipil menekan dari luar. Dengan banyaknya aktor ini, pelayanan publik di daerah pada dasarnya adalah hasil negosiasi permanen. Karena itu, tidak mengherankan jika kualitas pelayanan sebuah daerah sering kali merefleksikan kualitas tata kelola politiknya, bukan hanya kualitas administrasinya. ([BPK Regulations](#))

DPRD memegang posisi sangat strategis dalam proses ini. Secara normatif, DPRD berfungsi membahas dan menyetujui APBD serta melakukan pengawasan. Dalam praktik, peran ini bisa menjadi sangat konstruktif atau sangat problematis. Konstruktif, bila DPRD mengawal agar anggaran selaras dengan kebutuhan masyarakat, memastikan program tepat sasaran, dan menahan pemborosan. Problematis, bila fungsi anggaran berubah menjadi arena pertukaran kepentingan jangka pendek. Di banyak daerah, pembahasan APBD menjadi ruang tawar-menawar atas program, proyek, bahkan distribusi pengaruh terhadap organisasi perangkat daerah. Ketika orientasi tersebut terlalu dominan, pertanyaan "apa manfaat bagi warga?" dapat tergeser oleh pertanyaan "siapa mendapat apa?". Pada titik ini, pelayanan publik bukan lagi tujuan akhir, melainkan efek samping dari kompromi politik. ([BPK Regulations](#))

## **6. Belanja pegawai, belanja pembangunan, dan dilema birokrasi daerah**

Salah satu wajah paling konkret dari politik pelayanan publik di Indonesia adalah tingginya bobot belanja pegawai dalam APBD agregat. Dari data nasional yang masuk ke SIKD per 6 Maret 2026, belanja pegawai mencapai sekitar Rp496,2 triliun dari total belanja daerah Rp1.230,1 triliun, atau sekitar 40,3 persen. Angka ini bukan sekadar soal efisiensi akuntansi. Ia menggambarkan bahwa sebagian besar energi

fiskal daerah masih tersedot untuk menopang mesin birokrasi. Tentu belanja pegawai tidak dapat secara otomatis dipandang buruk, karena layanan publik juga memerlukan guru, tenaga kesehatan, aparatur administrasi, dan petugas lapangan. Namun, ketika porsi ini terlalu dominan, ruang untuk investasi pelayanan jangka panjang—seperti sarana kesehatan, infrastruktur dasar, digitalisasi, air minum, sanitasi, dan inovasi pelayanan—menjadi lebih sempit. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Di sinilah dilema birokrasi daerah muncul. Daerah memerlukan birokrasi untuk melayani, tetapi birokrasi yang terlalu besar dapat menggerus kapasitas fiskal untuk memperbaiki kualitas layanan itu sendiri. Dalam beberapa kasus, daerah memiliki jumlah pegawai yang tinggi tetapi kualitas layanan tetap rendah karena masalah bukan semata jumlah, melainkan distribusi, kompetensi, insentif, dan desain proses kerja. Karena itu, reformasi pelayanan publik tidak cukup dilakukan dengan menambah anggaran atau personel. Yang lebih penting adalah mengubah birokrasi dari “struktur yang menyerap belanja” menjadi “sistem yang menghasilkan nilai publik”. Jika tidak, APBD akan terus habis untuk memelihara organisasi, bukan untuk mentransformasikan pengalaman warga saat berhadapan dengan negara. ([Kemenpan RB](#))

## **7. Mandatory spending dan persoalan kepatuhan substantif**

Indonesia mencoba menahan distorsi politik anggaran dengan instrumen mandatory spending. DJPK menjelaskan bahwa dalam tata kelola keuangan daerah terdapat kewajiban alokasi tertentu, antara lain pendidikan minimal 20 persen dari APBD dan kesehatan minimal 10 persen dari APBD di luar gaji. Pengaturan lebih lanjut diperkuat oleh rezim harmonisasi fiskal nasional, termasuk PMK Nomor 24 Tahun 2024 yang mengatur tata cara penundaan dan/atau pemotongan transfer ke daerah atas pemenuhan belanja wajib dalam APBD. Secara desain, ini adalah langkah penting: negara ingin memastikan bahwa pelayanan

dasar tidak terlalu mudah dikorbankan oleh dinamika politik lokal.

([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Tetapi persoalan kepatuhan tidak berhenti pada angka minimal. Daerah bisa saja memenuhi porsi 20 persen untuk pendidikan atau 10 persen untuk kesehatan, tetapi hasil layanannya belum tentu optimal. Kajian DJPK menunjukkan bahwa belanja wajib pendidikan di daerah cenderung lebih banyak memberi manfaat pada sisi input—misalnya guru atau jumlah sekolah—daripada langsung berkorelasi kuat dengan capaian seperti angka partisipasi murni. Ini mengingatkan kita bahwa kepatuhan formal tidak selalu identik dengan kepatuhan substantif. Politik pelayanan publik yang matang seharusnya tidak bertanya hanya “apakah kuota anggaran terpenuhi?”, tetapi juga “apakah warga benar-benar merasakan mutu layanan membaik?”. Pertanyaan kedua ini jauh lebih sulit, tetapi justru lebih penting. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

## **8. Politik elektoral dan siklus anggaran**

Salah satu tema paling penting dalam studi politik anggaran daerah adalah political budget cycle. Literatur Indonesia menunjukkan bahwa menjelang pilkada, ada kecenderungan perubahan komposisi belanja pada pos-pos yang lebih terlihat secara politik. Studi Priyono dan Wagner atas 254 daerah yang ikut pilkada serentak 2015 menemukan adanya hubungan positif dan signifikan antara keberadaan petahana dengan perilaku pada subkategori belanja hibah. Penelitian lain tentang konsistensi perencanaan dan political budget cycle pada pilkada 2017–2018 menunjukkan bahwa terdapat kenaikan signifikan alokasi belanja modal satu tahun sebelum pemilu dan pada tahun pemilu, serta peningkatan belanja pegawai dua tahun sebelum pemilu. Studi itu juga menunjukkan bahwa konsistensi antara perencanaan dan penganggaran dapat menahan diskresi semacam ini. ([Neliti](#))

Temuan itu tidak boleh dibaca secara simplistik seolah semua kepala daerah pasti memanipulasi APBD. Yang lebih tepat adalah melihat bahwa struktur insentif politik lokal memang mendorong penggunaan anggaran untuk menghasilkan “sinyal kinerja” yang mudah dikenali pemilih. Jalan yang baru diaspal, gedung yang diresmikan, bantuan yang diserahkan secara simbolik, hibah yang cepat terasa, atau layanan yang tampak kasatmata sering lebih mudah diterjemahkan menjadi keuntungan politik ketimbang perbaikan institusional yang manfaatnya baru terasa dalam jangka panjang. Karena itu, politik pelayanan publik sering condong pada hal-hal yang terlihat segera, bukan yang paling transformasional. Perbaikan sistem data, interoperabilitas layanan, pembenahan SDM, atau penguatan pengawasan internal sering kalah dramatis dibanding proyek fisik dan program populis. Padahal, justru reformasi “yang tidak fotogenik” itulah yang kerap paling menentukan kualitas layanan dalam jangka panjang. ([Open Journal Systems](#))

## **9. Ketepatan waktu APBD dan dampaknya pada pelayanan**

Kualitas pelayanan publik juga sangat dipengaruhi oleh disiplin waktu dalam penyusunan dan penyampaian APBD. Surat Menteri Keuangan Nomor S-1/MK.7/2025 tertanggal 6 Februari 2025 menunjukkan bahwa APBD Tahun Anggaran 2025 seharusnya disampaikan paling lambat 31 Januari 2025. Bila belum disampaikan, daerah dapat diberi peringatan tertulis, dan bila setelah 30 hari tetap belum menyampaikan, sanksinya berupa penundaan penyaluran DAU atau DBH sebesar 25 persen per bulan sampai kewajiban dipenuhi. Lampiran surat tersebut bahkan mencantumkan daftar daerah yang belum melengkapi penyampaian APBD TA 2025. Fakta ini menunjukkan bahwa disiplin prosedural masih menjadi persoalan nyata. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Mengapa keterlambatan itu penting? Karena pelayanan publik mengikuti kalender anggaran. Jika APBD terlambat, maka penetapan DPA, proses lelang, kontrak pengadaan, penyaluran bantuan, dan pelaksanaan proyek

juga mundur. Akibatnya, daerah cenderung menumpuk realisasi pada semester akhir, mutu belanja menurun, pengawasan melemah, dan warga terlambat menikmati manfaat layanan. Keterlambatan bukan cuma pelanggaran administrasi; ia adalah bentuk penundaan kehadiran negara. Dalam politik pelayanan publik, waktu adalah variabel yang sering diremehkan. Padahal, layanan yang datang terlambat sering sama buruknya dengan layanan yang tidak ada. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

### **10. Dana mengendap dan paradoks negara yang lambat membelanjakan diri**

Masalah lain yang memperlihatkan jarak antara anggaran dan pelayanan adalah fenomena dana daerah yang mengendap di perbankan. Kementerian Keuangan mencatat bahwa hingga akhir September 2025 realisasi transfer ke daerah telah mencapai Rp644,9 triliun. Namun pada saat yang sama, per akhir Agustus 2025 dana daerah yang tersimpan di perbankan masih mencapai Rp233,1 triliun. Artikel resmi Media Keuangan juga mencatat bahwa belanja daerah hingga September 2025 justru berkontraksi 13,1 persen, antara lain karena transisi kepemimpinan daerah dan kebijakan efisiensi anggaran. Ini adalah paradoks serius: uang negara sudah bergerak dari pusat ke daerah, tetapi belum bergerak dari rekening daerah ke masyarakat. ([Media Keuangan](#))

Dari sudut pandang politik pelayanan publik, dana mengendap menunjukkan dua hal. Pertama, ada problem kapasitas administratif: perencanaan kurang matang, tender terlambat, dokumen lemah, atau koordinasi antar perangkat daerah tidak efektif. Kedua, ada problem insentif politik: sebagian aktor lebih aman menunda belanja daripada mengambil risiko eksekusi cepat yang dapat menimbulkan temuan. Dalam kondisi seperti ini, birokrasi cenderung memilih kehati-hatian yang berlebihan. Akibatnya, pelayanan publik tersandera oleh kombinasi antara ketakutan administratif dan ketidakpastian politik. Warga akhirnya

menghadapi ironi: negara punya anggaran, tetapi manfaatnya belum hadir ketika dibutuhkan. ([Media Keuangan](#))

### **11. Pelayanan publik sebagai sumber legitimasi politik**

Meskipun problemnya besar, pelayanan publik tetap menjadi salah satu sumber legitimasi terkuat bagi pemerintah daerah. Ini terlihat dari upaya perbaikan kelembagaan pelayanan dalam beberapa tahun terakhir. Kementerian PANRB melaporkan bahwa sepanjang 2025 telah dibentuk 75 Mal Pelayanan Publik baru, sehingga secara kumulatif 305 MPP telah beroperasi di seluruh Indonesia, mencakup sekitar 60 persen kabupaten/kota, dengan rata-rata 155 jenis layanan terintegrasi di satu lokasi. Pada 2024, Indeks Kepuasan Masyarakat mencapai 88,9, Indeks Pelayanan Publik mencapai 4,02, dan indeks SPBE nasional mencapai 3,12. Angka-angka ini menunjukkan bahwa ada perbaikan yang nyata dalam beberapa dimensi layanan, terutama integrasi, digitalisasi, dan kemudahan akses. ([Kemenpan RB](#))

Namun legitimasi yang dibangun dari pelayanan tetap harus dibedakan dari pencitraan pelayanan. Pelayanan yang sungguh-sungguh baik biasanya ditandai oleh konsistensi, keterjangkauan, kepastian waktu, dan inklusivitas, bukan sekadar peresmian gedung atau peluncuran aplikasi. Sebuah MPP bisa tampak modern, tetapi bila sistem backend antarinstansinya belum interoperabel, warga tetap harus bolak-balik. Sebuah aplikasi layanan bisa terlihat canggih, tetapi bila data belum terintegrasi, masyarakat tetap mengisi formulir berulang-ulang. Karena itu, politik pelayanan publik yang sehat menuntut lebih dari simbol. Ia menuntut transformasi proses, bukan hanya transformasi tampilan. ([Kemenpan RB](#))

### **12. Ombudsman, kepatuhan, dan kualitas layanan**

Data Ombudsman RI memberi gambaran yang cukup menarik tentang perkembangan kualitas pelayanan publik. Dalam penilaian kepatuhan

2024 terhadap 587 entitas, terdapat 337 entitas pada Zona Hijau dengan kualitas tertinggi dan 157 entitas pada Zona Hijau dengan kualitas tinggi. Artinya, total 494 entitas atau sekitar 84,2 persen berada di Zona Hijau. Pada level pemerintah daerah, 28 dari 34 pemprov, 94 dari 98 pemkot, dan 339 dari 416 pemkab masuk Zona Hijau. Dibanding 2021, jumlah penyelenggara yang masuk Zona Hijau meningkat dari 179 menjadi 494 pada 2024. Secara agregat, tren ini menunjukkan kemajuan penting dalam kepatuhan standar pelayanan. ([Ombudsman Indonesia](#))

Tetapi perlu kehati-hatian analitis. Kepatuhan standar pelayanan adalah fondasi penting, namun ia belum otomatis identik dengan pengalaman warga yang sepenuhnya memuaskan. Standar bisa terpenuhi, dokumen tersedia, ruang layanan tertata, meja pengaduan ada, tetapi warga masih mungkin mengalami perlakuan diskriminatif, antrean panjang, atau ketidakjelasan tindak lanjut. Ombudsman sendiri menekankan bahwa apresiasi itu tidak boleh berhenti sebagai formalitas, melainkan harus menjadi bagian dari perbaikan berkelanjutan. Ini berarti politik pelayanan publik tidak boleh berakhir pada pemeringkatan. Ia harus bergerak ke pertanyaan lebih substantif: apakah warga miskin, penyandang disabilitas, lansia, masyarakat adat, dan kelompok rentan lainnya sungguh lebih mudah mengakses negara? ([Ombudsman Indonesia](#))

### **13. SPM, layanan dasar, dan problem pemerataan**

Dalam kerangka desentralisasi Indonesia, pelayanan publik tidak boleh dipahami hanya sebagai layanan administratif. Inti terdalamnya adalah pemenuhan layanan dasar. PP Nomor 2 Tahun 2018 menegaskan SPM sebagai ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang berhak diperoleh setiap warga negara. Kemendagri pada 2025 melaporkan bahwa hingga triwulan III, 470 daerah atau 85,9 persen telah melaporkan penerapan SPM melalui e-SPM, dengan rata-rata capaian nasional 68,76 persen. Fakta ini menunjukkan dua hal sekaligus: ada

kemajuan dalam tata kelola pemantauan, tetapi capaian substantifnya masih belum penuh. Dengan kata lain, pemerataan layanan dasar masih merupakan pekerjaan rumah yang besar. ([BPK Regulations](#))

Masalah pemerataan ini sangat penting karena politik pelayanan publik di Indonesia sering terkonsentrasi pada daerah-daerah dengan kapasitas lebih kuat. Kota besar atau daerah dengan PAD tinggi relatif lebih mudah mempercepat digitalisasi, memperbaiki fasilitas, dan membangun sistem layanan yang terintegrasi. Sebaliknya, daerah tertinggal, kepulauan, atau perbatasan menghadapi hambatan geografis, SDM, dan fiskal yang jauh lebih berat. Akibatnya, warga negara yang secara konstitusional sama-sama berhak atas layanan dasar bisa mengalami kualitas negara yang sangat berbeda hanya karena tempat tinggalnya berbeda. Inilah alasan mengapa desentralisasi tetap memerlukan koreksi dan afirmasi dari pusat. Otonomi tidak boleh berubah menjadi ketimpangan pelayanan antarwilayah yang dibiarkan normal. ([DPR RI](#))

#### **14. Korupsi, integritas, dan kebocoran pelayanan**

Tidak mungkin membahas APBD dan pelayanan publik tanpa menyentuh isu integritas. KPK terus menempatkan perencanaan, penganggaran, pengadaan barang dan jasa, pelayanan publik, pengawasan APIP, manajemen ASN, pengelolaan BMD, dan optimalisasi pajak daerah sebagai area intervensi utama dalam Monitoring Center for Prevention. Pada 2025, KPK juga memberi penghargaan kepada sembilan daerah dengan capaian skor MCP 2024 tertinggi. Keberadaan indikator-indikator ini menunjukkan bahwa korupsi daerah tidak hanya terjadi pada proyek besar, tetapi juga pada titik-titik rutin yang langsung menyentuh layanan warga. ([KPK](#))

Dalam perspektif pelayanan publik, korupsi bukan hanya kerugian keuangan negara. Korupsi adalah perubahan fungsi anggaran: uang yang seharusnya menjadi obat, meja layanan, jalan desa, konektivitas digital, atau bantuan sosial, beralih menjadi rente. Bahkan ketika tidak

terjadi korupsi besar, petty corruption dan maladministrasi kecil dapat menggerus kepercayaan warga terhadap negara. Karena itu, politik pelayanan publik yang bersih bukan sekadar isu etika, tetapi syarat efektivitas layanan. Warga tidak akan percaya pada pelayanan yang cepat tetapi dapat "dipercepat" lagi dengan uang pelicin. Mereka juga tidak akan percaya pada sistem digital jika keputusan akhirnya tetap ditentukan oleh kedekatan personal. Integritas adalah prasyarat mutu.

(KPK)

### **15. Ilustrasi naratif: dua daerah, dua wajah APBD**

Bayangkan dua kabupaten hipotetis. Kabupaten A memiliki PAD terbatas, tetapi kepala daerah dan DPRD sepakat menempatkan puskesmas, air bersih, perbaikan jalan usaha tani, dan layanan administrasi terpadu sebagai prioritas mutlak. Mereka tidak banyak membangun proyek simbolik, tetapi memperkuat data sasaran bantuan, menertibkan belanja rutin, dan memastikan APBD disahkan tepat waktu. Hasilnya mungkin tidak langsung spektakuler, tetapi warga mulai merasakan kepastian: kartu keluarga selesai tepat waktu, obat tersedia lebih rutin, keluhan bisa ditindaklanjuti, dan bantuan sosial lebih tepat sasaran.

Sebaliknya, Kabupaten B tampak lebih mewah. Gedung pelayanan diresmikan besar-besaran, baliho program tersebar luas, jalan protokol dipercantik menjelang tahun politik, dan seremoni bantuan sering tampil di media sosial. Tetapi di balik itu, data warga miskin tidak akurat, pembayaran penyedia terlambat, proyek fisik menumpuk di akhir tahun, dan kecamatan-kecamatan pinggiran tetap tertinggal. Secara kasatmata, Kabupaten B tampak lebih "hidup"; secara substantif, Kabupaten A mungkin jauh lebih melayani. Ilustrasi ini menunjukkan bahwa politik pelayanan publik selalu mengandung pertarungan antara pelayanan sebagai substansi dan pelayanan sebagai panggung.

### **16. Arah pembenahan**

Ke depan, ada beberapa arah pembenahan yang menurut saya krusial. Pertama, kualitas APBD harus dinilai semakin ketat berdasarkan hasil layanan, bukan hanya serapan. Serapan tetap penting, tetapi ukuran utamanya harus bergeser ke outcome yang terasa bagi warga. Kedua, sinkronisasi perencanaan dan penganggaran harus diperlakukan sebagai instrumen anti-politisasi anggaran, bukan sekadar kewajiban teknis. Ketiga, belanja pegawai harus dikelola lebih strategis agar birokrasi menjadi mesin layanan, bukan beban fiskal. Keempat, sistem transfer pusat-daerah perlu terus mendorong insentif atas kinerja pelayanan dan integritas, sambil tetap memberi afirmasi pada daerah yang kapasitasnya lemah. Kelima, penguatan data dan digitalisasi harus diarahkan pada interoperabilitas dan penyederhanaan pengalaman warga, bukan sekadar aplikasi baru. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Keenam, DPRD perlu diposisikan kembali sebagai lembaga representasi yang mengawal nilai publik, bukan hanya sebagai co-manager distribusi anggaran. Ketujuh, pengawasan mesti semakin terintegrasi antara inspektorat, BPKP, BPK, Ombudsman, KPK, dan pengawasan masyarakat. Kedelapan, ukuran keberhasilan kepala daerah seharusnya makin didefinisikan melalui kemampuan mengurangi jarak antara anggaran dan manfaat. Dalam bahasa sederhana: APBD yang baik adalah APBD yang cepat disahkan, tepat dibelanjakan, bersih dikelola, dan nyata dirasakan. Semua unsur itu harus hadir bersamaan. Tanpa itu, desentralisasi hanya akan menghasilkan administrasi yang ramai, tetapi pelayanan yang setengah jalan. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

## **17. Penutup**

Pada akhirnya, pembahasan tentang pemda, APBD, dan politik pelayanan publik di Indonesia membawa kita pada satu kesimpulan pokok: kualitas pelayanan publik daerah tidak ditentukan oleh satu faktor tunggal. Ia adalah hasil pertemuan antara desain kelembagaan,

kapasitas fiskal, disiplin perencanaan, integritas birokrasi, relasi eksekutif-legislatif, insentif elektoral, dan tekanan warga. Di satu sisi, Indonesia telah memiliki fondasi hukum dan kelembagaan yang cukup kuat: otonomi daerah, UU Pelayanan Publik, UU HKPD, SPM, mandatory spending, evaluasi Ombudsman, SPBE, MPP, dan pengawasan integritas. Di sisi lain, problem implementasi masih besar: ketergantungan fiskal, dominasi belanja rutin, keterlambatan APBD, dana mengendap, siklus anggaran elektoral, dan ketimpangan kapasitas antarwilayah. ([DPR RI](#))

Karena itu, tantangan terbesar Indonesia bukan lagi sekadar “mendesentralisasikan kewenangan”, melainkan “mendemokratisasikan manfaat”. APBD harus makin dipahami bukan sebagai milik pemerintah daerah, melainkan sebagai kontrak moral antara negara lokal dan warga lokal. Politik tetap tidak bisa dihapus dari anggaran, karena APBD memang lahir dari proses politik. Tetapi politik dapat didisiplinkan agar lebih melayani. Ketika APBD dipakai untuk memperkuat layanan dasar, mempercepat akses, melindungi kelompok rentan, dan membangun kepercayaan warga, maka politik pelayanan publik menjadi kekuatan demokrasi. Sebaliknya, ketika APBD hanya menjadi arena transaksi elite dan produksi citra, maka pelayanan publik kehilangan jiwanya. Di situlah kualitas pemerintahan daerah sesungguhnya diuji. ([BPK Regulations](#))

Berikut **Glosarium** dan **Daftar Pustaka** pelengkap untuk makalah “*Pemda, APBD, dan Politik Pelayanan Publik di Indonesia.*” Istilah-istilah di bawah ini disusun dari kerangka hukum pemerintahan daerah, pengelolaan keuangan daerah, pelayanan publik, serta sumber kelembagaan resmi yang relevan. ([BPK Regulations](#))

## **Glosarium**

### **APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah)**

Rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang menjadi dasar pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah dalam satu tahun anggaran. Dalam praktik politik lokal, APBD adalah instrumen utama penerjemahan prioritas pembangunan menjadi alokasi anggaran. ([BPK Regulations](#))

### **Pemerintah Daerah (Pemda)**

Penyelenggara urusan pemerintahan di daerah yang dijalankan oleh kepala daerah bersama perangkat daerah dalam kerangka otonomi daerah. ([BPK Regulations](#))

### **DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)**

Lembaga perwakilan rakyat di daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, sehingga sangat menentukan arah pembahasan dan persetujuan APBD. ([BPK Regulations](#))

### **Desentralisasi Fiskal**

Pendelegasian kewenangan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah agar daerah lebih mampu membiayai urusan pemerintahan dan pelayanan publik sesuai kebutuhan lokal. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

### **PAD (Pendapatan Asli Daerah)**

Pendapatan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber ekonomi daerah sendiri, seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

### **TKDD (Transfer ke Daerah dan Dana Desa) / Transfer ke Daerah**

Dana yang dialokasikan pemerintah pusat kepada daerah untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi, pemerataan fiskal, dan pelayanan publik. Dalam data APBD nasional, komponen transfer masih

menjadi penopang utama banyak daerah. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

### **Belanja Pegawai**

Pos belanja daerah untuk pembayaran kompensasi aparatur, termasuk gaji dan tunjangan. Besarnya porsi belanja pegawai sering dipakai untuk menilai seberapa besar APBD terserap untuk mesin birokrasi dibanding pelayanan langsung kepada warga. ([BPK Regulations](#))

### **Belanja Modal**

Belanja untuk memperoleh atau menambah aset tetap yang memberi manfaat lebih dari satu periode anggaran, misalnya gedung, jalan, alat kesehatan, dan infrastruktur layanan publik. ([BPK Regulations](#))

### **Mandatory Spending (Belanja Wajib)**

Belanja yang besarnya telah ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan, misalnya alokasi minimum tertentu untuk pendidikan dan kesehatan, agar pelayanan dasar tidak mudah tergeser oleh kepentingan politik jangka pendek. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

### **SPM (Standar Pelayanan Minimal)**

Ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang berhak diperoleh setiap warga negara, terutama pada urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. ([BPK Regulations](#))

### **Pelayanan Publik**

Kegiatan atau rangkaian kegiatan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan penyelenggara publik. ([BPK Regulations](#))

### **MPP (Mal Pelayanan Publik)**

Model integrasi berbagai jenis layanan publik dalam satu tempat fisik atau ekosistem layanan terpadu agar akses masyarakat lebih mudah, cepat, dan sederhana. ([Kemenpan RB](#))

### **SPBE (Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik)**

Penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan kualitas layanan publik. ([Kemenpan RB](#))

### **IKM (Indeks Kepuasan Masyarakat)**

Ukuran yang digunakan untuk menilai tingkat kepuasan pengguna terhadap layanan publik yang diterimanya. ([Kemenpan RB](#))

### **Ombudsman RI**

Lembaga negara yang antara lain mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik dan menilai kepatuhan penyelenggara terhadap standar pelayanan. ([Ombudsman Indonesia](#))

### **MCP (Monitoring Center for Prevention)**

Instrumen KPK untuk memantau area-area rawan korupsi dalam tata kelola pemerintahan daerah, seperti perencanaan, penganggaran, pengadaan, pelayanan publik, dan manajemen ASN. ([KPK](#))

### **Political Budget Cycle**

Kecenderungan perubahan pola belanja pemerintah menjelang pemilu atau pilkada untuk menghasilkan manfaat politik-elektoral yang lebih terlihat oleh pemilih. ([Neliti](#))

### **SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran)**

Selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran dalam satu tahun anggaran yang menjadi salah satu indikator adanya dana yang belum dimanfaatkan secara optimal. ([BPK Regulations](#))

## **Daftar Pustaka**

Daftar pustaka berikut memadukan sumber normatif, kebijakan, data resmi, dan kajian analitis yang paling relevan untuk tema pemda, APBD, dan politik pelayanan publik di Indonesia. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2018). *Kajian belanja daerah dan perbaikan pelayanan publik*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2024). *Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2024 tentang tata cara penundaan dan/atau pemotongan penyaluran dana transfer ke daerah atas pemenuhan belanja wajib dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2025). *Portal Data APBD*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2025, 6 Februari). *Surat Nomor S-1/MK.7/2025 tentang peringatan keterlambatan penyampaian APBD Tahun Anggaran 2025*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2026). *Apakah yang disebut dengan mandatory spending?* Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2025, 4 Maret). *KPK luncurkan indikator MCP 2025 untuk perkuat pencegahan korupsi di daerah*.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2025, 4 Maret). *KPK beri penghargaan kepada 9 daerah dengan capaian skor MCP 2024 tertinggi*.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2025, 31 Desember). *Dari reformasi ke dampak: capaian Kementerian PANRB 2025 dalam pelayanan publik dan transformasi digital pemerintah*.

Media Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2025, 4 November). *Kemenkeu dorong transfer daerah yang kuat dan tepat sasaran, realisasi capai Rp644,9 triliun.*

OECD. (2017). *Decentralisation to promote regional development in Indonesia*. OECD Publishing.

OECD. (2020). *OECD investment policy reviews: Indonesia 2020*. OECD Publishing.

Ombudsman Republik Indonesia. (2024, 14 November). *Ombudsman merilis hasil penilaian kepatuhan penyelenggaraan pelayanan publik 2024: jumlah peraih zona hijau meningkat.*

Priyono, S. H., & Wagner, N. (2018). Political budget cycles at subnational level in Indonesia. *The Indonesian Journal of Development Planning*, 2(3), 203–218.

Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*.

Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal*.

Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Republik Indonesia. (2022). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*.

Copilot for this article - Chatgpt 5.2 Thinking. Access date: 6 Maret 2026  
Prompting on Writer's account ([Rudy C Tarumingkeng](#))

<https://chatgpt.com/c/69aac286-13ac-83a1-9118-7626497f0b64>