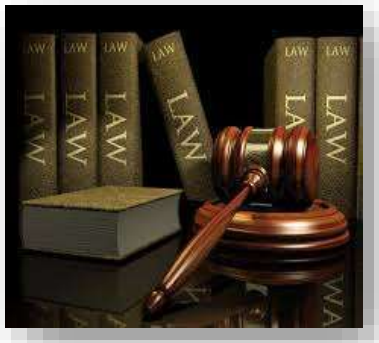
KE MANA ARAH DESENTRALISASI FISKAL?

Tantangan dan Evaluasi Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

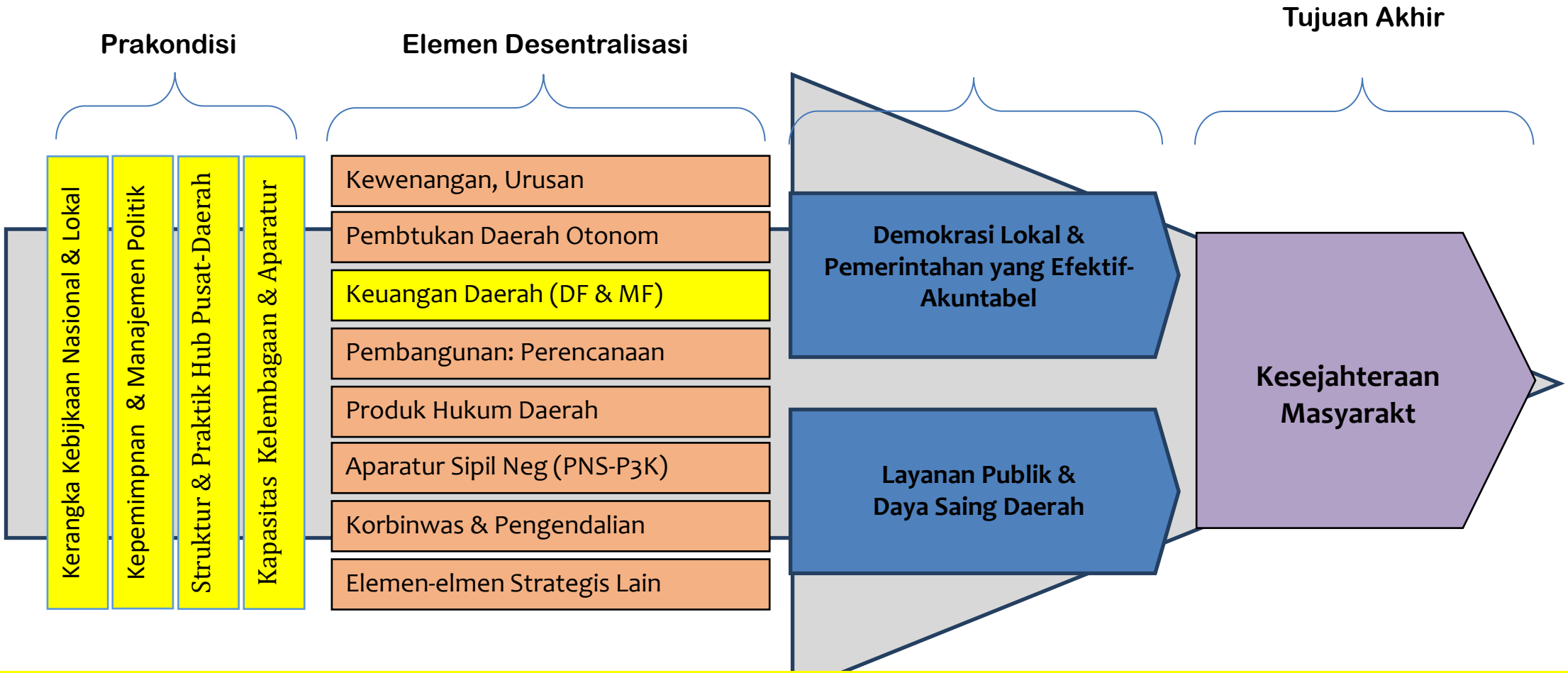
Herman N. Suparman | Direktur Eksekutif








Pengantar Umum: Kerangka Desentralisasi dan Otonomi Daerah



Peran APBD→ ruang fiskal, kualitas belanja dan alokasi anggaran menjadi instrument untuk menstimulasi pertumbuhan ekonomi dan sumber pembiayaan bagi perbaikan/peningkatan pelayanan publik.

Gambaran Konseptual Desentralisasi dan Otonomi Daerah

DUA KONSEP KUNCI

DESENTRALISASI

Penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi..

OTONOMI DAERAH

Ruang bagi daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri, dalam NKRI.

Desentralisasi = proses/desain
Otonomi = kapasitas/ruang bertindak

1 Demokrasi lokal & partisipasi

Alexis de Tocqueville; John Stuart Mill
Pemerintahan lokal menjadi sekolah demokrasi: warga belajar berpartisipasi, mengawasi, dan memengaruhi keputusan yang dekat dengan kehidupannya.

2 Subsidiaritas & kedekatan

Johannes Althusius;
Keputusan sebaiknya diambil pada tingkat terendah yang mampu menanganinya; tingkat lebih tinggi bertindak bila kapasitas/skalanya tidak memadai.

3 Federalisme fiskal

Richard A. Musgrave; Wallace E. Oates
Fungsi alokasi layanan publik dapat didesentralisasikan agar sesuai preferensi lokal; redistribusi dan stabilisasi makro umumnya lebih kuat di tingkat nasional.

4 Pilihan publik & kompetisi antardaerah

Charles Tiebout; James M. Buchanan
Warga membandingkan kombinasi pajak-layanan antardaerah; kompetisi dapat mendorong efisiensi, tetapi berisiko segregasi fiskal dan ketimpangan.

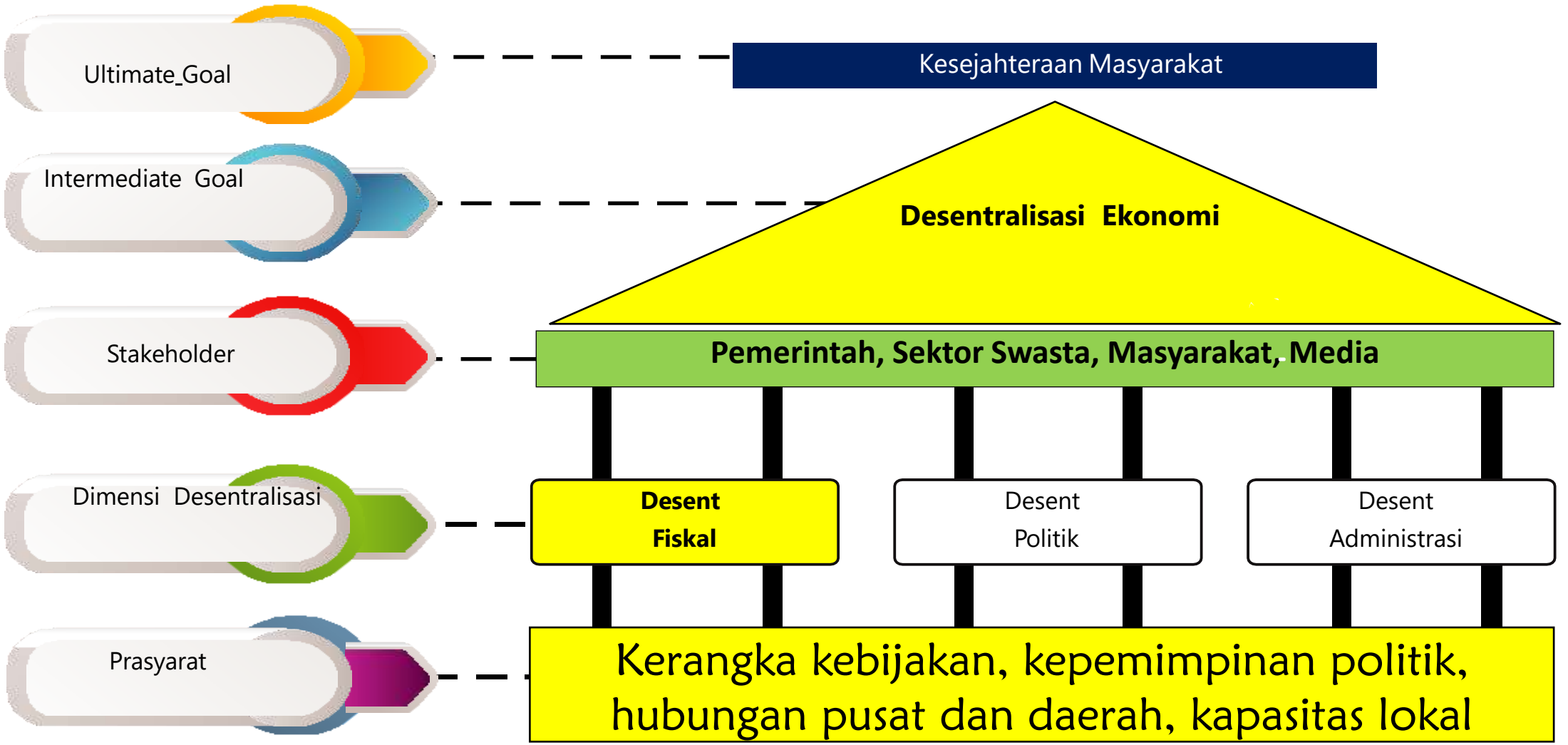
5 Desentralisasi administratif

Dennis A. Rondinelli; G. Shabbir Cheema
Desentralisasi mencakup dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi; devolusi memberi pemerintah daerah kewenangan dan diskresi paling kuat.

6 Tata kelola & akuntabilitas

Elinor Ostrom; Jean-Paul Faguet; James Manor
Tata kelola, partisipasi, dan akuntabilitas lokal dapat memperbaiki layanan publik—jika ada kapasitas, transparansi, pengawasan, dan kontrol atas elite capture.

Kerangka Desentralisasi dan Otonomi Daerah



Sumber: KPPOD

Desentralisasi Fiskal Bukan Sekadar Transfer Uang

Desfis: hubungan antara kewenangan, sumber penerimaan, diskresi belanja, dan pertanggungjawaban.

KEWENANGAN

Urusan dan standar layanan

→

SUMBER DAYA

PAD, DBH, DAU, DAK

→

DISKRESI

Pilihan prioritas sesuai kebutuhan

→

AKUNTABILITAS

Kepada warga dan lembaga pengawas

Prinsip : mandat pemerintahan yang dibebankan kepada daerah harus disertai sumber daya yang memadai dan dapat diprediksi. Tanpa kepastian pendapatan, kewenangan formal tidak otomatis menjadi kapasitas bertindak.

Desentralisasi & Otonomi Daerah Era Reformasi

1999–2004

OTONOMI LUAS

UU 22/1999 dan UU 25/1999 memperluas kewenangan dan sumber fiskal; daerah menjadi arena demokrasi lokal.

2004–2014

KONSOLIDASI

UU 32/2004 dan UU 33/2004 menata relasi pemerintahan, pilkada, dan perimbangan keuangan.

2014–2020

PENATAAN URUSAN

UU 23/2014 merinci urusan konkuren dan menggeser sejumlah urusan ke provinsi/pusat.

2020–SEKARANG

INTEGRASI & KENDALI

Cipta Kerja, OSS-RBA, UU HKPD, dan kebijakan sektoral memperkuat integrasi; ruang diskresi daerah menjadi perdebatan.

Arsitektur Peraturan Perundang-undangan

KONSTITUSI	**UUD 1945 Pasal 18, 18A, 18B**	Dasar otonomi, hubungan kewenangan/keuangan, dan pengakuan kekhususan.
PEMERINTAHAN DAERAH	**UU 23/2014 beserta perubahannya**	Urusan konkuren, perangkat daerah, pembinaan-pengawasan, dan hubungan antartingkat.
KEUANGAN DAERAH	**UU 1/2022 tentang HKPD**	Pajak/retribusi, TKD, belanja, pembiayaan, dan sinergi fiskal nasional.
LAYANAN & ADMINISTRASI	**UU 25/2009; UU 30/2014**	Standar layanan, partisipasi, diskresi, dan asas pemerintahan yang baik.
PERENCANAAN	**UU 25/2004; UU 59/2024**	Sistem perencanaan pembangunan nasional dan RPJPN 2025–2045.
KEKHUSUSAN/ASIMETRI	**UU 21/2001 jo. UU 2/2021; UU 13/2012; UU 29/2007 jo. UU 2/2024**	Model khusus menurut sejarah, politik, geografi, dan fungsi wilayah.

Catatan Kemajuan: Ruang Demokrasi dan Diferensiasi Kebijakan

DEMOKRASI LOKAL

Kepala daerah dan DPRD menjadi arena representasi, kontestasi, dan artikulasi kebutuhan warga.

KEDEKATAN LAYANAN

Keputusan dan inovasi dapat lebih dekat dengan konteks geografis, sosial, dan ekonomi setempat.

EKSPERIMEN KEBIJAKAN

Daerah dapat mengembangkan layanan digital, kemitraan, penguatan UMKM, dan model kolaborasi.

Masalah Hubungan Pusat dan Daerah

DESENTRALISASI FISKAL

- **Kapasitas Fiskal Daerah Rendah**
- **Meluasnya Mandatory Spending**
- 'Mismanagemen/tata kelola anggaran(business as usual, serapan rendah

DESENTRALISASI ADMINISTRASI

- *Zig-zag* transfer kewenangan
- Gubernur sebagai WPP belum optimal
- Inkonsistensi Penataan Daerah

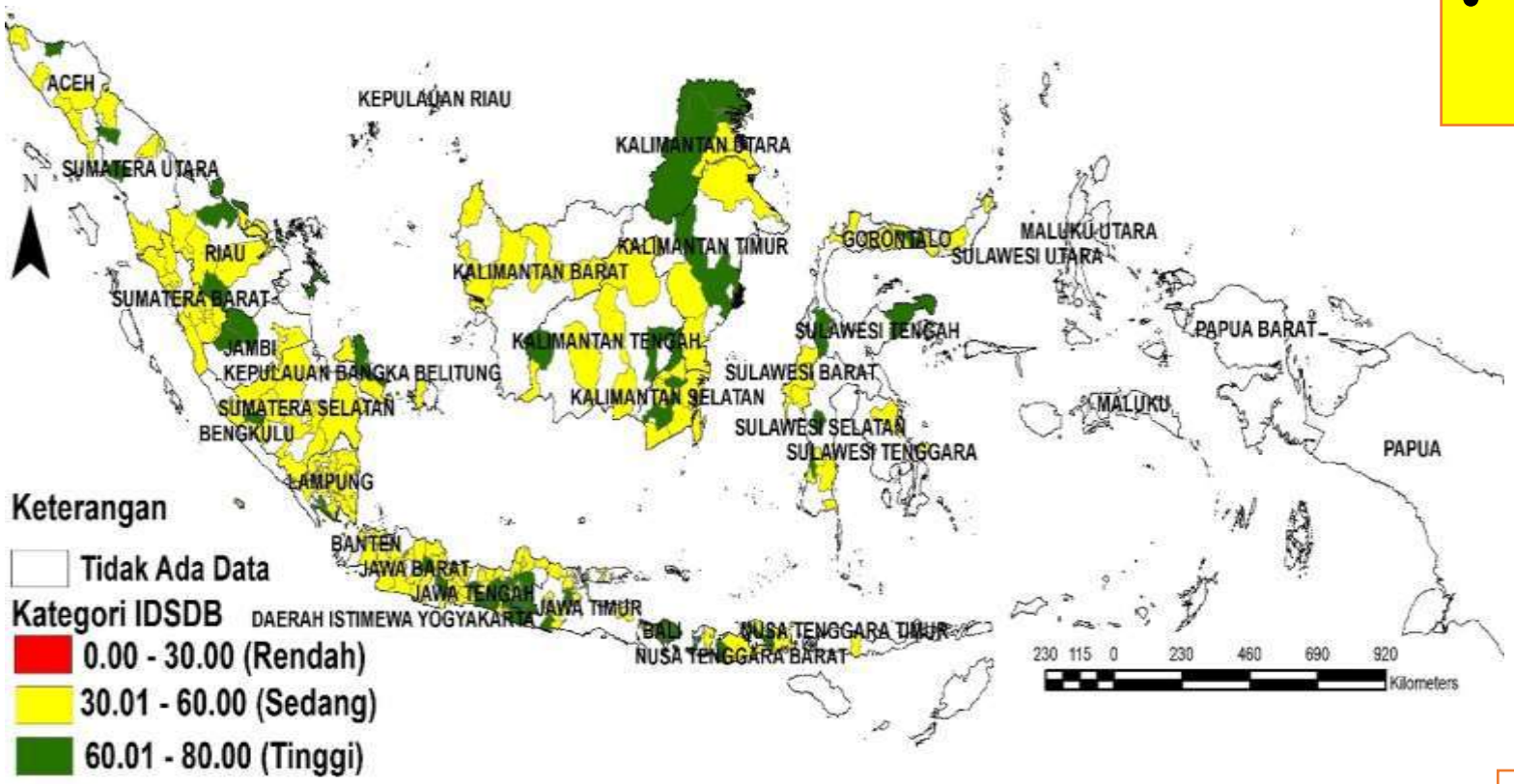
DESENTRALISASI POLITIK

- Politik Dinasti dan Patron-Client
- Kuasi-partisipasi dalam sistem kebijakan
- Bergantung pada kapasitas dan integritas Kepala Daerah

DESENTRALISASI EKONOMI

- Deregulasi dan debirokratisasi belum optimal: Ketidakpastian Berusaha/Investasi
- Daya saing rendah (SDM, Infrastruktur)
- Kerja Sama Daerah Lemah

Masalah Hubungan Pusat dan Daerah



- Kemampuan Keuangan Daerah Rendah
- Keterbatasan SDM
- Efisiensi layanan/SPBE
- Ketimpangan Ekonomi Antar Wilayah
- Lingkungan Lestari Lestari Rendah

Kinerja Sedang → Gap Antar-Kawasan → Belum Dibangun Secara berkelanjutan

KPPOD, 2022

Ketergantungan pada TKD

334

Daerah memiliki ketergantungan TKD di atas rata-rata nasional

298

Daerah menerima >80% pendapatan APBD dari TKD

1

Daerah memiliki porsi TKD <20% dari pendapatan APBD

Implikasi kebijakan

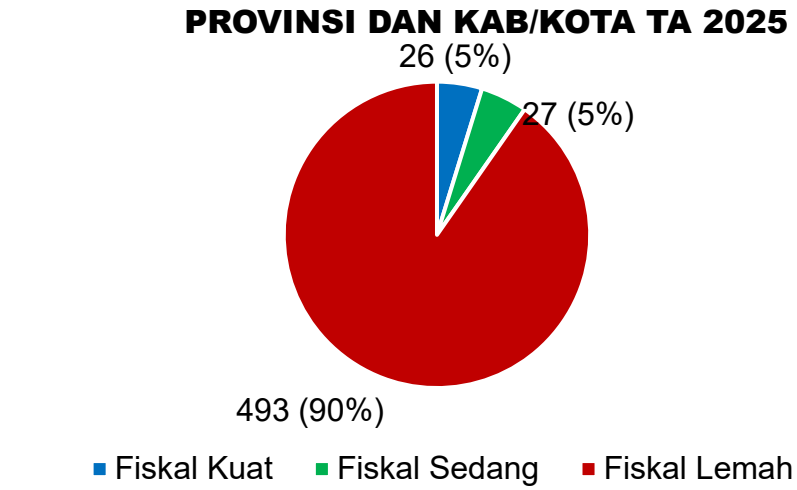
Daerah dengan basis ekonomi sempit memiliki pilihan pembiayaan yang lebih terbatas.

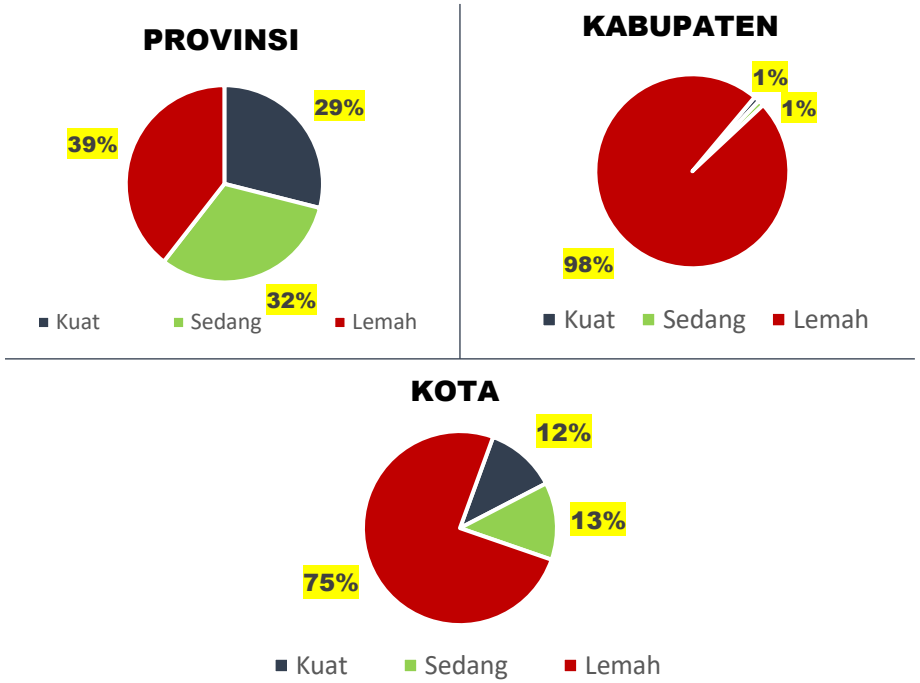
Perluasan kewenangan pajak tidak otomatis menghasilkan PAD jika aktivitas ekonomi lokal belum tumbuh.

Pemangkasan seragam berisiko memperbesar ketimpangan kemampuan menjaga layanan dan membiayai pembangunan.

Sumber: DJPK, 2024

Kapasitas Fiskal Daerah





Kemendagri membagi kategori daerah berdasarkan kapasitas keuangan fiskal yaitu:

- Kapasitas **Fiskal Kuat** ditandai dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang lebih tinggi dari pendapatan transfer pusat.
- Kapasitas **Fiskal Sedang** ditandai dengan Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Transfer Pusat seimbang (Selisih antara rasio PAD terhadap Total Pendapatan dengan rasio Pendapatan Transfer terhadap Total Pendapatan lebih kecil dari 25%).
- Kapasitas **Fiskal Lemah** (Pendapatan Daerah bergantung dengan Pendapatan Transfer Pusat).

KAPASITAS FISKAL	PROVINSI	KABUPATEN	KOTA	JUMLAH DAERAH
KUAT	11	4	11	26
SEDANG	12	4	12	27
LEMAH	15	407	70	493
TOTAL	38	415	93	546

- Berdasarkan data kapasitas fiskal Provinsi, Kabupaten, dan Kota Tahun Anggaran 2025, di 546 daerah yang terdiri dari 38 Provinsi, 415 Kabupaten, dan 93 Kota, 493 Daerah atau 90% memiliki kapasitas fiskal yang lemah, 26 daerah atau 5% dengan kapasitas fiskal kuat, dan 27 daerah atau 5% dengan kapasitas fiskal sedang.
- Dari 38 Provinsi terdapat 11 Provinsi (29%) dengan kapasitas fiskal kuat, 12 Provinsi (32%) dengan kapasitas fiskal sedang, dan 15 Provinsi (39%) dengan kapasitas fiskal lemah.
- Dari 415 Kabupaten, terdapat 4 Kabupaten (1%) dengan kapasitas fiskal kuat, 4 Kabupaten (1%) dengan kapasitas fiskal sedang, dan 407 Kabupaten (98%) dengan kapsitas fiskal lemah.
- Dari 93 Kota, terdapat 11 Kota (12%) dengan kapasitas fiskal kuat, 12 Kota (13%) dengan kapasitas fiskal sedang, dan 70 Kota (75%) dengan kapasitas fiskla rendah.

Sumber: Kemendagri, 2025

Problem Struktural

No	Substansi	UU Pemda	UU Keuangan Negara	UU Perbendaharaan	UU HKPD	Masalah	Dampak
1	**Perencanaan & penganggaran**	RPJMD, APBD	APBN/APBD sebagai instrumen kebijakan	Tidak mengatur perencanaan	Mengatur belanja & disiplin fiskal daerah	Perencanaan daerah vs desain fiskal pusat tidak sinkron	Program tidak efektif
2	**Pembagian kewenangan**	Mengatur urusan wajib & pilihan	Tidak detail hubungan kewenangan	Fokus teknis pelaksanaan	Mengatur pembiayaan & transfer	Kewenangan tidak sejalan dukungan pendanaan	Beban daerah tanpa dukungan fiskal
3	**Transfer ke daerah (TKD)**	Tidak detail	Hanya prinsip umum	Tidak mengatur	Sangat detail (DAU, DAK, DBH)	Sentralisasi dalam UU HKPD	Ketergantungan fiskal tinggi
4	**Pajak & retribusi daerah**	Memberi kewenangan umum	Tidak detail	Tidak mengatur	Detail jenis pajak- retribusi; daerah mendapatkan pajak "kecil"	Kewenangan daerah dibatasi pusat	Ruang fiskal daerah sempit
5	**Pelaksanaan anggaran**	APBD dilaksanakan pemda	Prinsip umum	Mengatur teknis pelaksanaan (kas, pembayaran)	Tidak detail teknis	Gap antara kebijakan dan eksekusi	Inefisiensi & serapan anggaran lambat/rendah
6	**Akuntabilitas & pelaporan**	Laporan kepala daerah	Prinsip pertanggung jawaban	Penatausahaan & laporan keuangan	Mendorong disiplin fiskal	Obesitas regulasi pelaporan	Beban administratif tinggi
7	**Pengawasan & audit**	DPRD, APIP	Prinsip akuntabilitas	Pengendalian internal	Tidak detail	Overlapping pengawasan (BPK, APIP, K/L)	Over-audit
8	**Sinkronisasi kebijakan fiskal**	Prinsip Otonomi; Koordinasi pusat-daerah;	Prinsip makro fiskal	Tidak mengatur	Mengatur sinergi fiskal nasional;	Dominasi pusat dalam kebijakan	Otonomi fiskal melemah

Over-regulasi dan kompleksitas tinggi

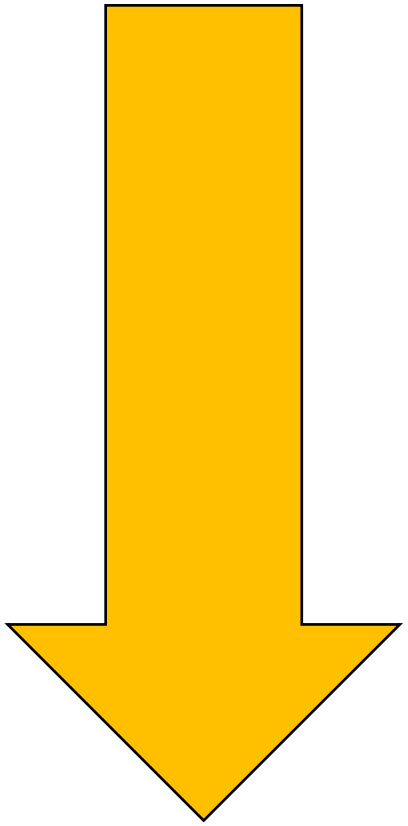
Sentralisasi terselubung/Pseudo -otonomi

Mismatch antara kewenangan dan kapasitas fiskal daerah

Akuntabilitas Publik Lemah

Catatan atas UU HKPD

Kelebihan



Closed list

Simplifikasi

Insentif Fiskal

Ruang Otonomi

Kelemahan/Kritik

PDRD

- Pungutan “kecil” dan bias perkotaan
- Basis pajak sempit
- Gap fiskal antar-daerah tinggi
- Ketidakpastian berusaha/investasi

TKD dan Pengelolaan Belanja

- *Mandatory Spending* meluas
- Mengurangi otonomi daerah (diskresi) pemda
- Gap antar-daerah (formula DAU dan DBH belum menjamin keadilan fiskal antar-daerah)

TKD: Pemangkasan Alokasi

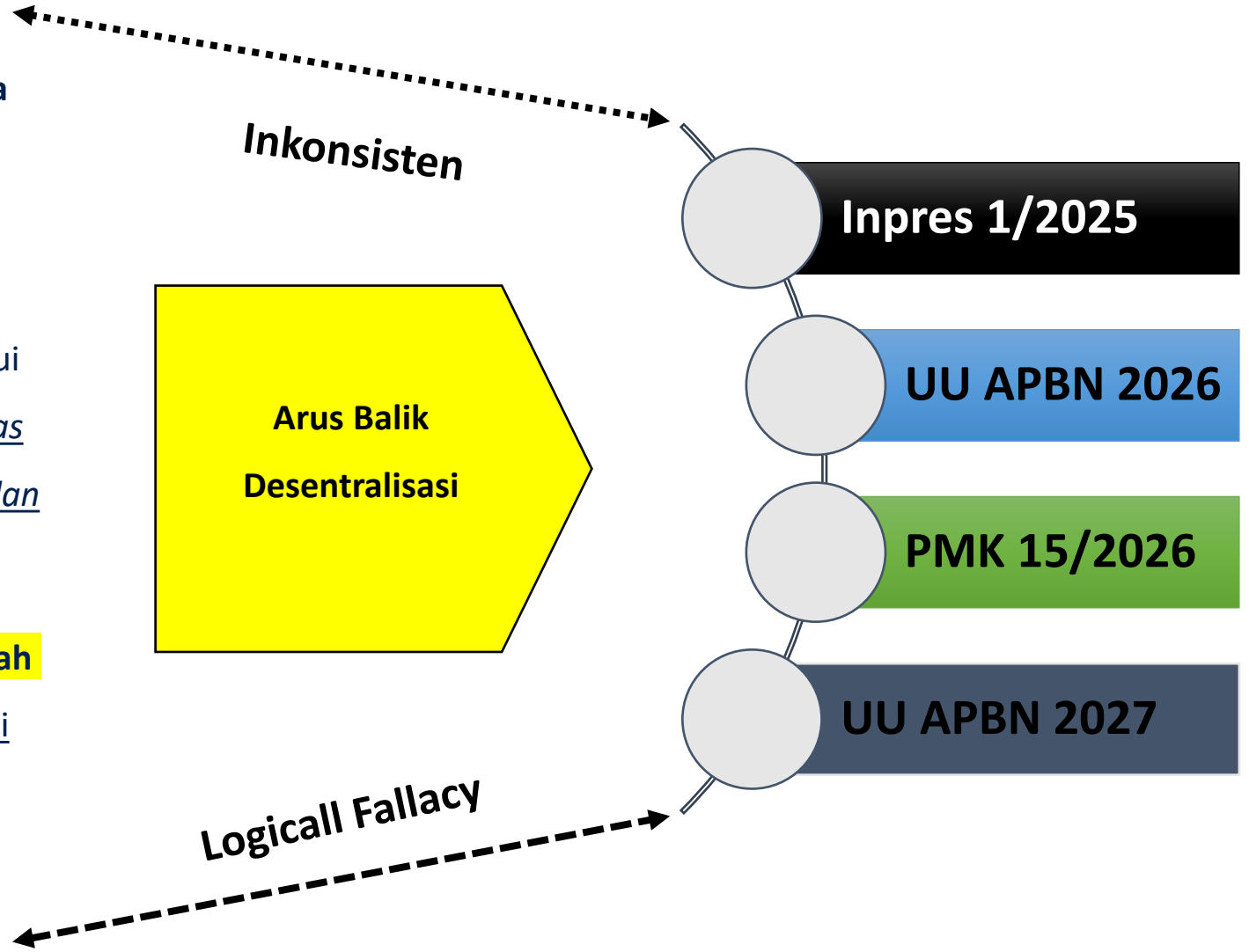
Anggaran	UU APBN 2025	Inpres Efisiensi	RAPBN 2026→APBN 2026	RAPBN 2027
TKD	Rp 919,85 T	Rp 50,59 T	Rp 649,99 T→ **Rp 692,99 T→** **Rp 725 T**	**Rp 735 T**
DAU	Rp 446,63 T	Rp 15,67 T	Rp 373,81 T→ **Rp 400,01 T**	
DBH	Rp 192,28 T	Rp 13, 90 T	Rp 45,06 T→ **Rp 58.51 T**	
DAK Non-Fisik	Rp 146,67 T	--	Rp 147,34 T→**Rp 149,34 T**	
DAK Fisik	Rp 36,95 T	Rp 18,30 T	Rp 5,00 T→ **Rp 5,00 T**	
Dana Otsus	Rp 17,51 T	Rp 509,45 M	Rp 13,14 T→ **Rp 14.00 T**	
Dais Yogyakarta	Rp 1,20 T	Rp 200,00 M	Rp 500,00 M→ **RP 1 T**	
Dana Desa	Rp 71,00 T	Rp 2,00 T	Rp 60,57 T→Rp **60,57 T**	

TKD: Catatan atas Pemangkasan

"Memperkuat reformasi politik, hukum, dan birokrasi, serta memperkuat pencegahan dan pemberantasan korupsi dan narkoba"→ *"Penataan desentralisasi dan otonomi daerah* menjadi instrumen kebijakan dalam rangka meningkatkan **kualitas tata kelola pemerintah daerah** yang dilakukan melalui *harmonisasi hubungan pusat dan daerah, penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia pemerintah daerah, dan penguatan fondasi keuangan daerah".*

"Bab Arah Pembangunan Wilayah"→ **penataan otonomi daerah** sebagai fondasi untuk mengakselerasi pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan.

[*Prioritas Ketujuh Perpres RPJMN 2025-2029*]



Dampak Pemangkasan TKD

1. Pelayanan Publik (Dasar) Terganggu

- **Pendidikan**: renovasi/pemeliharaan sekolah ditunda; insentif tenaga pendidik berkurang
- **Kesehatan:** ; program kesehatan preventif/BPJS ditunga/dikurangi; dukungan terhadap tenaga kesehatan menurun.
- Penataan Ruang: Perkada RDTR tertunda
- Dll.

2. Infrastruktur Daerah menjadi korban

- Dampak pemangkasan DAK Fisik. Ketika ruang fiskal menyempit, belanja modal biasanya menjadi salah satu pos yang paling mudah ditunda. Dampak: jalan kabupaten tidak segera diperbaiki; jembatan ditunda; irigasi tertunda; air minum dan sanitasi tertunda; pasar dan fasilitas ekonomi lokal tertunda; pemeliharaan infrastruktur berkurang.

3. Pertumbuhan Ekonomi Daerah Terhambat

- Belanja pemerintah daerah merupakan stimulus pertumbuhan ekonomi lokal. Pemda membeli/menggunakan jasa: konstruksi; makanan; jasa konsultan; transportasi; alat kesehatan; barang lokal; jasa UMKM.
- Ketika belanja daerah turun: **APBD turun → permintaan lokal turun → omzet pelaku usaha turun → tenaga kerja tertekan → pertumbuhan ekonomi daerah melambat.**

4. Ketimpangan Antar-Wilayah semakin Lebar

- Jika TKD dikurangi tanpa mempertimbangkan kapasitas fiskal, maka daerah dengan basis ekonomi kuat; PAD besar; sektor jasa berkembang; industri kuat; **akan lebih mudah bertahan**. Sebaliknya daerah: tertinggal; kepulauan; perbatasan; wilayah timur; daerah dengan basis pajak kecil; **akan mengalami tekanan lebih berat**

Contoh Kasus

I. [Belanja] Pembangunan Infrastruktur Terhambat dan [Belanja] Program & Pelayanan Publik Terganggu

- ***Contoh Kasus:*** *Inpres Efisiensi memangkas anggaran infrastruktur (DAK Fisik) "Daerah A" sebesar Rp 71 M. Daerah menggunakan anggaran tersebut untuk pembangunan/perawatan jalan, irigasi, air-minum, sanitasi). Dalam rangka menjalankan program tersebut, Daerah A merealokasi anggaran dari OPD-OPD dan hanya bisa memenuhi Rp 45 M (dari Rp 71 M). Dampak: program/pelayanan publik di OPD tidak optimal dan pembangunan infrastruktur tidak mencapai target (RPMD/RKPD)]*
- *Sebagian besar belanja daerah (DAU) untuk belanja pegawai → daerah juga terbeban dengan PPPK Paruh Waktu (dibebankan ke APBD).*

II.Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan terganggu (pendapatan masyarakat/ASN)

- *Pos yang diefisiensikan: perjadin (termasuk dalam dalam daerah) dan makan minum (pelakunya umkm), acara seremonial (souvenir lokal) → mengurangi perputaran uang di daerah*
- *APBD dihadapkan pada trade-off untuk mengurangi penghasilan pegawai/realokasi program OPD (jika ingin program optimal atau melakukan pinjaman daerah (di tengah keterbatasan fiskal).*
- *Diperparah dengan peraturan pengadaan barang dan jasa dari versi 5 (mengakomodir katalog lokal) menjadi versi 6 (vendor diverifikasi kementerian) → belanja akan berputar di luar daerah, mengurangi penghasilan rakyat yang sehari hari adalah kuli dan buruh bangunan.*

KDMP dan Otonomi Desa

Inpres 9/2025 → percepatan pembentukan KDMP/KKMP;
Permenkop 9/2025 → pembiayaan dana bergulir koperasi;
Inpres 17/2025 → percepatan pembangunan fisik;
PMK 15/2026 → mekanisme DAU/DBH/Dana Desa untuk pembayaran kewajiban;
Permendesa 16/2025 → fokus penggunaan Dana Desa 2026;
PP 16/2026 → kerangka baru pelaksanaan UU Desa.

Policy mismatch antara UU Desa dan desain pembiayaan KDMP: melanggar otonomi desa dan peruntukan dana desa

Nirakuntabilitas demokratis: **belum terlihat satu desain kelembagaan yang secara tegas membagi risiko antara pusat, daerah, desa, koperasi dan bank**.

Dampak terhadap desa: otonomi desa hilang, kapasitas fiskal lemah, **pelayanan publik/pembangunan desa terabaikan**

Contoh Kasus DBH: Paradoks Daerah Kaya SDA

Daerah Penghasil SDA memperlihatkan mengapa kontribusi ekonomi, penerimaan daerah, dan kesejahteraan harus dibaca bersama.

Kontribusi besar

Migas dan komoditas perkebunan menjadi bagian penting ekonomi daerah.

Pendapatan tidak pasti

Pemberitaan daerah menyoroti penurunan/ketidakpastian DBH, tunda salur, rasionalisasi APBD, dan tunda bayar.

Paradoks kesejahteraan

Wilayah kaya sumber daya tetap dapat menghadapi kemiskinan dan kesenjangan layanan.

Catatan: DBH yang adil dan tepat waktu adalah syarat penting, tetapi tidak cukup. Pemda juga harus mengubah penerimaan SDA menjadi modal manusia, infrastruktur produktif, diversifikasi ekonomi, serta pemulihan lingkungan.

Catatan sumber: LiputanOke, 10 Oktober 2025, memuat pandangan anggota DPRD Riau tentang penurunan APBD, DBH, dan tunda salur.

Contoh Kasus DBH: Siapa yang mengendalikan kepastian?

1. Hak fiskal

DBH merupakan bagian TKD yang dialokasikan berdasarkan persentase penerimaan tertentu dan kinerja tertentu.

2. Ketidakpastian

Pagu yang berubah, formula yang sulit ditelusuri, dan tunda salur membuat pendapatan APBD sulit dipastikan.

3. Distorsi otonomi

Pemda tetap bertanggung jawab atas layanan, tetapi kehilangan kendali efektif atas waktu dan besaran sumber daya.

Ketika pusat menguasai diskresi atas alokasi dan waktu transfer tanpa transparansi, kepastian, serta mekanisme koreksi yang memadai, otonomi fiskal dapat terkikis secara de facto—meski kewenangan formal daerah tidak dicabut.

Contoh Kasus DBH: Dampak pemangkasan

Layanan dasar

Pemeliharaan jalan, air bersih, sanitasi, kesehatan, pendidikan, dan layanan sosial rawan dikurangi.

Investasi publik

Proyek infrastruktur dan konektivitas ditunda; biaya logistik dan daya tarik investasi dapat terdampak.

Lingkungan & sosial

Biaya pemulihan lingkungan, mitigasi dampak ekstraksi, dan layanan kawasan penghasil bersaing dengan belanja lain.

Ekonomi lokal

Kontrak pemerintah dan belanja lokal melemah; UMKM/pemasok menghadapi pembayaran lebih lambat.

Politik anggaran

Kepala daerah dan DPRD makin reaktif; ruang menyusun prioritas menengah berkurang.

Kepercayaan publik

Warga menyalahkan pemda atas layanan, meski pemda tidak mengendalikan penuh penerimaan/penyaluran.

Agenda Pembenaha: Dimulai dengan Penguatan Ekonomi Lokal

1. Petakan ekonomi lokal	Sektor unggulan, rantai nilai, UMKM/koperasi, tenaga kerja, akses pasar, dan hambatan investasi.
2. Satukan perencanaan dan APBD	Hubungkan RPJMD/RKPD, belanja, pendapatan, perizinan, investasi, dan target ekonomi terukur.
3. Kelola data terpadu	Integrasikan data usaha, investasi, pekerjaan, produksi, lahan, pendapatan dan belanja.
4. Kolaborasi multipihak	Pemda menjadi orkestrator bersama dunia usaha, kampus, komunitas, dan masyarakat.
5. Seimbangkan pusat–daerah	Pusat menjamin redistribusi yang adil dan standar nasional; daerah memiliki diskresi sesuai kebutuhan lokal.

Agenda Pembenahan Hubungan Keuangan Pusat-Daerah

1. Reformasi Kewenangan Pendapatan Daerah: Memperluas ruang inovasi PAD, fleksibilitas tarif dan basis pajak dalam koridor nasional, serta mengurangi ketergantungan terhadap transfer pusat.

2. Transformasi Desain Transfer ke Daerah: Mendesain DAU, DBH, dan DAK untuk menjamin kecukupan serta pemerataan fiskal; mengurangi pengikatan penggunaan transfer berlebihan dan memperkuat kepastian alokasi.

3. Perluasan Diskresi Pengelolaan Belanja: Mereformasi rigiditas belanja dan kewajiban penganggaran secara proporsional; memberi ruang bagi Pemda dan DPRD menentukan prioritas sesuai kebutuhan masyarakat tanpa mengorbankan layanan dasar.

5. Transformasi Data dan Analisis Fiskal:
Mengembangkan sistem informasi keuangan daerah menjadi instrumen analisis ruang fiskal, risiko, kesiapan, dan keberlanjutan fiskal; bukan sekadar pemantauan kepatuhan.

6. Reorientasi Pembinaan dan Hubungan Pusat–Daerah
Menggeser pembinaan dari instruksi dan sanksi menuju konsultasi, pendampingan, perumusan kebijakan bersama, serta dukungan fiskal yang sesuai karakteristik daerah.

Permata Kuningan, 10th floor
Jl. Kuningan Mulia 9C Guntur Setiabudi
Jakarta 12980

Phone : 62-21-8378 0642/53
Fax : 62-21-8378 0643
Home Page : Http://www.kppod.org
E-mail : kppod@kppod.org