

The Reform Initiatives

Merupakan lembaga riset kebijakan yang bernaung di bawah PT Semesta Infomedia Indonesia, berkedudukan di Jakarta.

TRI fokus pada penelitian kebijakan terkait Ekonomi, Fiskal, Kesejahteraan Sosial, Desentralisasi, Lingkungan Hidup & Perubahan Iklim, Tata Kelola Kebijakan yang Baik, Politik & Elektoral, Penegakan Hukum, Ekonomi Digital, serta Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM).



Ahmad Taufik

Deputy Director –
The Reform Initiatives (TRI)

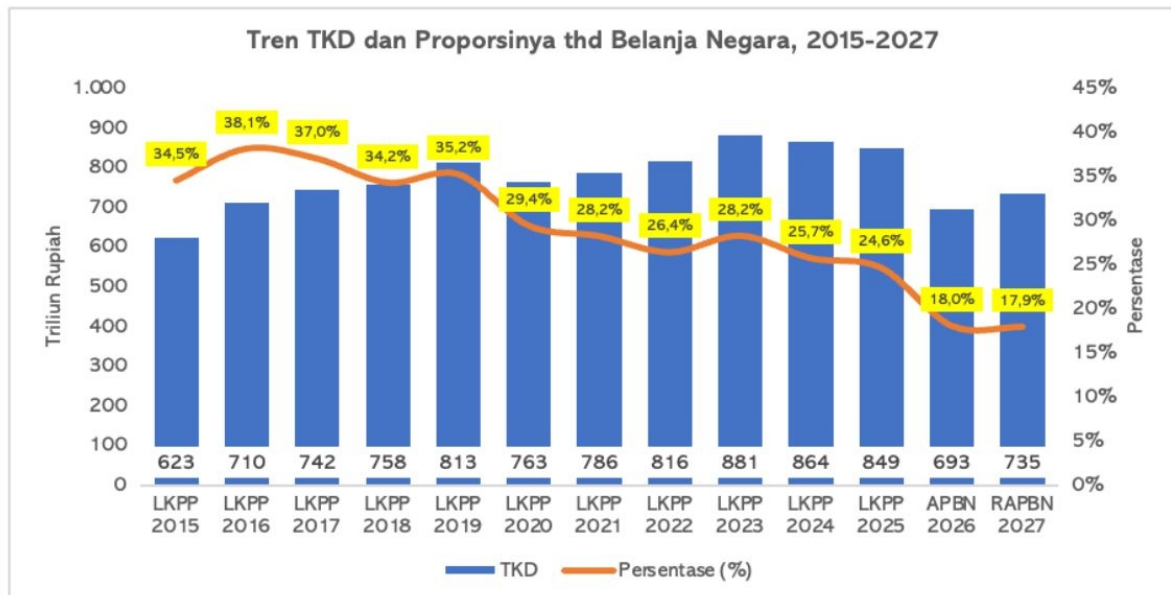
Resentralisasi Fiskal Kian Menguat

Reformasi 1998 tidak hanya mengubah sistem politik, tetapi juga menata kembali hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Otonomi daerah menjadi salah satu agenda penting Reformasi. TAP MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan menempatkan pembaruan tata kelola kehidupan nasional sebagai bagian dari agenda Reformasi. TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 kemudian memberikan arah yang lebih spesifik melalui penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan dan pembagian sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Agenda tersebut melahirkan desentralisasi politik, administratif, dan Fiskal. Pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang lebih besar untuk mengelola urusan pemerintahan dan menyediakan pelayanan publik sesuai kebutuhan masyarakat. Desentralisasi Fiskal menjadi bagian penting karena kewenangan tanpa dukungan sumber daya akan menghasilkan ketidakseimbangan antara tanggung jawab dan kemampuan pembiayaan.

Teori federalisme fiskal menjelaskan alasan pentingnya pembagian kewenangan dan sumber daya tersebut. Oates (1999) menunjukkan bahwa desentralisasi dapat menghasilkan manfaat kesejahteraan ketika pemerintah daerah memiliki kapasitas untuk menyesuaikan penyediaan layanan publik dengan preferensi masyarakat setempat. Dalam konteks Indonesia, Lewis (2005) juga menunjukkan bahwa desentralisasi telah memberikan pemerintah daerah tanggung jawab pelayanan, sumber daya fiskal, dan kewenangan yang jauh lebih besar dibandingkan periode sebelum desentralisasi.

Lebih dari dua dekade kemudian, arah hubungan fiskal pusat-daerah kembali menghadapi pertanyaan mendasar. Data Transfer ke Daerah (TKD) 2015–2027 menunjukkan penyusutan ruang fiskal daerah yang cukup signifikan. Persoalannya bukan sekadar apakah nilai TKD meningkat atau menurun secara nominal. Persoalan yang lebih mendasar terletak pada seberapa besar sumber daya fiskal nasional yang masih berada dalam ruang pengelolaan pemerintah daerah.



Sumber: LKPP 2015-2025, APBN 2026 dan RAPBN 2027.

Pada 2016, TKD mencapai sekitar Rp710,3 triliun atau 38,1 persen dari total belanja negara. Porsi TKD masih berada di atas 35 persen pada 2015, 2017, dan 2019. Setelah itu, porsinya terus menurun. TKD hanya mencakup 29,4 persen belanja negara pada 2020, 28,2 persen pada 2021, 26,4 persen pada 2022, dan 28,2 persen pada 2023. Porsi tersebut kembali turun menjadi 25,7 persen pada 2024 dan 24,7 persen pada 2025.

Titik perubahan paling tajam terjadi pada 2026. Alokasi TKD turun menjadi Rp693 triliun atau hanya 18 persen dari belanja negara. RAPBN 2027 memang meningkatkan TKD menjadi Rp735 triliun. Nilai tersebut masih lebih rendah sekitar Rp114 triliun dibandingkan 2025 atau sekitar 13,4 persen. Porsi TKD terhadap belanja negara juga kembali turun, dari 18 persen pada 2026 menjadi 17,9 persen pada 2027.



Sumber: LKPP 2015-2025, APBN 2026 dan RAPBN 2027.

Perubahan komposisi belanja negara semakin jelas jika kita membandingkan Belanja Pemerintah Pusat (BPP) dengan TKD. Porsi BPP meningkat dari 61,9 persen pada 2016 menjadi 82,1 persen dalam RAPBN 2027. Pada periode yang sama, porsi TKD turun dari 38,1 persen menjadi 17,9 persen.

Angka tersebut belum cukup untuk membuktikan bahwa pemerintah pusat sengaja menjalankan agenda Resentralisasi Fiskal. Pemerintah pusat tetap memiliki tanggung jawab terhadap stabilitas fiskal, program nasional, pemerataan pembangunan, dan berbagai kebutuhan strategis nasional. Namun, perubahan komposisi tersebut menunjukkan kecenderungan yang perlu mendapat perhatian serius. Ketika semakin banyak sumber daya publik dikelola langsung oleh pemerintah pusat, pemerintah pusat juga memperoleh ruang yang semakin besar untuk menentukan prioritas, lokasi, dan mekanisme belanja.

Kecenderungan tersebut menimbulkan pertanyaan yang lebih penting: apakah hubungan fiskal Indonesia sedang bergerak dari transfer berbasis formula menuju pengelolaan fiskal yang semakin diskresioner?

Dari Formula-Based Transfer ke Discretionary Power?

Desentralisasi fiskal membutuhkan sistem transfer yang transparan, dapat diprediksi, dan berbasis aturan. Formula transfer memberikan pemerintah daerah kepastian untuk menyusun perencanaan dan anggaran. Formula juga membantu pemerintah pusat menjalankan fungsi pemerataan kapasitas fiskal antardaerah.

Penyusutan porsi transfer berbasis formula dapat menjadi persoalan ketika kebutuhan daerah kemudian harus dipenuhi melalui berbagai bentuk intervensi atau tambahan anggaran yang lebih diskresioner. Pada 2026, misalnya, terdapat tambahan TKD sebesar Rp10,6 triliun untuk penanganan bencana di Sumatera dan Rp2,7 triliun untuk dana otonomi khusus. Pemerintah juga kembali menyalurkan tambahan anggaran sebesar Rp18,9 triliun kepada pemerintah daerah melalui KMK Nomor 198 Tahun 2026 pada 5 Agustus 2026.

Tambahan anggaran tentu tidak bermasalah ketika pemerintah menggunakannya untuk merespons kebutuhan luar biasa. Persoalannya muncul jika pemerintah secara bertahap mempersempit transfer yang dapat diprediksi, lalu menggantinya dengan intervensi fiskal yang lebih bergantung pada keputusan pemerintah pusat.

Pola tersebut berpotensi menggeser hubungan fiskal dari rule-based fiscal equalization menuju discretionary fiscal management. Weingast (2009) mengingatkan bahwa desain federalisme fiskal tidak hanya menentukan efisiensi, tetapi juga membentuk insentif politik dan fiskal bagi pemerintah subnasional. Sistem transfer karena itu bukan sekadar instrumen pembagian uang, melainkan juga instrumen pembagian kewenangan dan ruang pengambilan keputusan.

Indonesia perlu melihat persoalan tersebut dari perspektif yang lebih luas. Pemangkasan TKD tidak memberikan dampak yang sama bagi seluruh daerah. Daerah dengan kapasitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang kuat masih memiliki ruang untuk menyesuaikan belanja. Daerah yang sangat bergantung pada transfer menghadapi tekanan yang jauh lebih besar.

Data APBD 2025–2026 menunjukkan tekanan tersebut. Data Sistem Informasi Pembangunan Daerah (SIPD) Kemendagri memperlihatkan penurunan alokasi pada sejumlah urusan pemerintahan. Anggaran pendidikan turun Rp13,08 triliun atau 3,8 persen, kesehatan turun Rp6,41 triliun atau 2,9 persen, dan pekerjaan umum serta penataan ruang turun Rp25,98 triliun atau 19,7 persen. Anggaran perumahan dan permukiman turun 18,3 persen, pangan 18,9 persen, pertanian 18,8 persen, serta kelautan dan perikanan 26,2 persen. Beberapa urusan mengalami penurunan lebih besar, seperti pengendalian penduduk dan keluarga berencana sebesar 31,7 persen serta kepemudaan dan olahraga sebesar 28,8 persen.

No	Urusan Pemerintahan	APBD 2025	APBD 2026	Selisih (2025–2026)	Pertumbuhan (%)
1	Pendidikan	Rp343,96 T	Rp330,87 T	-Rp13,08 T	-3,80%
2	Kesehatan	Rp219,58 T	Rp213,16 T	-Rp6,41 T	-2,90%
3	Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	Rp131,74 T	Rp105,75 T	-Rp25,98 T	-19,70%
4	Perumahan Rakyat dan Permukiman	Rp21,48 T	Rp17,56 T	-Rp3,92 T	-18,30%
5	Pangan	Rp4,89 T	Rp3,96 T	-Rp924,87 M	-18,90%
6	Pertanian	Rp20,27 T	Rp16,46 T	-Rp3,81 T	-18,80%
7	Kelautan dan Perikanan	Rp7,56 T	Rp5,58 T	-Rp1,98 T	-26,20%
8	Pengendalian Penduduk dan KB	Rp5,22 T	Rp3,57 T	-Rp1,65 T	-31,70%
9	Kepemudaan dan Olahraga	Rp11,70 T	Rp8,33 T	-Rp3,37 T	-28,80%
10	Transmigrasi	Rp228,93 M	Rp130,40 M	-Rp98,53 M	-43,00%

Sumber: Data SIPD Kemendagri, Alokasi APBD 2025 vs APBD 2026, diakses melalui: <https://sipd.kemendagri.go.id/landing/dashboard-public>

Penurunan anggaran memang tidak otomatis menunjukkan penurunan kualitas pelayanan publik. Pemerintah daerah dapat melakukan efisiensi, mengurangi belanja yang kurang prioritas, atau meningkatkan produktivitas belanja. Namun, penyusutan ruang fiskal tetap memberikan sinyal penting. Pemerintah perlu menguji apakah efisiensi tersebut benar-benar menghasilkan belanja yang lebih efektif atau justru mengurangi kapasitas daerah dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat.

Efisiensi anggaran harus berjalan bersama perlindungan terhadap kualitas layanan. Pemerintah perlu mengukur dampak perubahan TKD terhadap pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM), pendidikan, kesehatan, pembangunan infrastruktur, pengentasan kemiskinan, ketahanan pangan, dan pelayanan dasar lainnya. Pendekatan tersebut jauh lebih penting daripada sekadar mengukur keberhasilan efisiensi melalui besarnya penghematan APBN.

Pemerintah juga perlu menghindari cost shifting. Pemerintah pusat tidak seharusnya mempertahankan kewajiban pelayanan pada pemerintah daerah ketika sumber daya pembiayaannya semakin ditentukan dari pusat. Kondisi tersebut dapat menciptakan unfunded mandates, yaitu kewajiban pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan tanpa dukungan kapasitas fiskal yang memadai.

Risiko tersebut semakin besar bagi daerah dengan PAD rendah dan ketergantungan tinggi terhadap transfer. Ketika daerah seperti ini harus mengurangi belanja pelayanan, kesenjangan kapasitas fiskal antardaerah dapat semakin melebar. Lewis dan Smoke (2017) menunjukkan bahwa desain transfer antarpemerintahan dapat memengaruhi perilaku fiskal pemerintah daerah, termasuk keputusan mengenai pendapatan, belanja, dan tabungan.

Efisiensi Anggaran, Bukan Inefisiensi Layanan

Pemerintah memang perlu melakukan efisiensi APBN. Ruang fiskal nasional tidak tidak terbatas, sementara kebutuhan pembangunan terus meningkat. Pemerintah juga perlu memastikan setiap rupiah anggaran menghasilkan manfaat publik yang optimal.

Efisiensi tidak boleh berhenti pada pemotongan anggaran. Pemerintah perlu melihat hubungan antara input, output, dan hasil pembangunan. Pemotongan anggaran yang menghasilkan penurunan kualitas layanan, meningkatnya kesenjangan antarwilayah, atau tertundanya pembangunan infrastruktur dasar tidak dapat disebut sebagai efisiensi yang berkualitas.

Desentralisasi fiskal juga tidak berarti pemerintah daerah harus menerima transfer tanpa syarat. Sistem transfer tetap membutuhkan insentif terhadap kinerja, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. Persoalannya terletak pada keseimbangan antara kepastian transfer dan insentif kinerja.

Pemerintah perlu menjaga agar pemerintah daerah memiliki ruang fiskal yang cukup untuk merencanakan pelayanan publik, sekaligus memastikan penggunaan anggaran menghasilkan kinerja yang dapat dipertanggungjawabkan. Prinsip tersebut sejalan dengan perkembangan pemikiran second-generation fiscal federalism yang menempatkan insentif fiskal dan politik sebagai bagian penting dari desain hubungan antarpemerintahan (Weingast, 2009).

Momentum Reformasi

Keterbatasan fiskal nasional seharusnya tidak hanya menjadi alasan untuk mengurangi TKD. Kondisi tersebut dapat menjadi momentum untuk melakukan reformasi yang lebih mendasar terhadap hubungan keuangan pusat-daerah.

Pemerintah perlu meninjau kembali apakah desain hubungan fiskal saat ini masih mampu menjaga keseimbangan antara kewenangan, tanggung jawab, dan kapasitas pembiayaan daerah. Pemerintah juga perlu memastikan bahwa sistem transfer mampu mengurangi kesenjangan kapasitas fiskal dan memberikan insentif bagi daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan.

Reformasi tersebut setidaknya perlu mempertimbangkan tiga hal.

Pertama, pemerintah perlu memperkuat formula TKD agar lebih sensitif terhadap kapasitas fiskal dan kebutuhan belanja daerah. Formula juga perlu mempertimbangkan karakteristik wilayah, tingkat ketergantungan terhadap transfer, serta dampak pengelolaan sumber daya alam terhadap lingkungan dan kebutuhan pembangunan daerah.

Kedua, pemerintah perlu melakukan Fiscal Impact Assessment sebelum melakukan perubahan besar terhadap TKD. Pemerintah perlu mengukur dampaknya terhadap kemampuan daerah memenuhi pelayanan dasar, terutama di daerah dengan tingkat ketergantungan transfer yang tinggi.

Ketiga, pemerintah perlu menjaga keseimbangan antara predictability dan performance. Pemerintah daerah membutuhkan kepastian fiskal untuk menyusun perencanaan jangka menengah dan tahunan. Pemerintah pusat tetap membutuhkan instrumen untuk memberikan insentif terhadap kinerja, efisiensi, dan akuntabilitas.

Kenaikan TKD menjadi Rp735 triliun dalam RAPBN 2027 patut diapresiasi. Angka tersebut belum mengubah kecenderungan jangka panjang. Porsi TKD terhadap belanja negara telah turun dari 38,1 persen pada 2016 menjadi 17,9 persen pada 2027.

Pertanyaan pentingnya bukan lagi sekadar berapa besar TKD yang diterima daerah. Pertanyaan yang lebih mendasar adalah: seberapa besar ruang fiskal yang masih dimiliki pemerintah daerah untuk memenuhi mandatnya kepada masyarakat?

Pemerintah perlu menjawab pertanyaan tersebut secara terbuka. Jika kewenangan tetap berada di daerah, tetapi sumber daya untuk menjalankan kewenangan semakin terkonsentrasi di pusat, Indonesia dapat memasuki fase desentralisasi administratif tanpa desentralisasi fiskal yang memadai.

Momentum keterbatasan fiskal saat ini seharusnya mendorong pembicaraan yang lebih besar tentang reformasi hubungan keuangan pusat-daerah. Indonesia perlu menentukan arah baru: apakah akan kembali pada pendekatan yang pernah dibangun melalui UU Nomor 25 Tahun 1999, memperkuat kerangka UU Nomor 33 Tahun 2004, mempertahankan sekaligus menyempurnakan UU Nomor 1 Tahun 2022, atau membangun desain hubungan fiskal yang benar-benar baru.

Pilihan tersebut tidak sekadar menyangkut formula pembagian anggaran. Pilihan tersebut menyangkut kembali pada pertanyaan mendasar Reformasi 1998: siapa yang memiliki kewenangan, siapa yang memegang sumber daya, dan siapa yang paling dekat dengan masyarakat untuk memastikan pelayanan publik berjalan? Desentralisasi tanpa ruang fiskal yang memadai pada akhirnya hanya akan menghasilkan otonomi di atas kertas.