

Relasi Pusat dan Daerah di Indonesia:

Otonomi dalam Bayang-Bayang Sentralisasi Baru



Oleh Rudy C. Tarumingkeng

Rudy C Tarumingkeng: Relasi Pusat dan Daerah di Indonesia --
Otonomi dalam Bayang-Bayang Sentralisasi Baru

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

RELASI PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA - OTONOMI DALAM BAYANG-BAYANG SENTRALISASI BARU

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia selalu memantulkan pertanyaan yang lebih besar tentang bagaimana negara ini ingin diatur. Indonesia adalah negara kepulauan yang amat luas, beragam dalam budaya, tingkat pembangunan, kekayaan sumber daya, dan kapasitas institusional. Karena itu, wajar bila setelah Reformasi, desentralisasi dipandang sebagai jalan untuk mendekatkan negara kepada warga. Otonomi daerah tidak hanya dimaksudkan sebagai pembagian kewenangan administratif, tetapi juga sebagai proyek demokratisasi: agar keputusan publik tidak seluruhnya ditentukan dari Jakarta, agar kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada masyarakat setempat, dan agar pelayanan publik lebih peka terhadap kebutuhan lokal. Berbagai refleksi akademik mutakhir masih menegaskan bahwa desentralisasi Indonesia sejak awal memang dirancang untuk mendekatkan pelayanan kepada warga, meningkatkan kesejahteraan, dan memperkuat demokrasi lokal, meskipun hasilnya sangat beragam antardaerah. (fia.ui.ac.id)

Namun, setelah sekitar seperempat abad perjalanan desentralisasi, pertanyaan yang muncul tidak lagi sesederhana "perluakah otonomi daerah?" Pertanyaannya kini lebih rumit: mengapa setelah kewenangan

daerah diperluas, banyak kepala daerah tetap merasa ruang geraknya sempit? Mengapa daerah memiliki tanggung jawab pelayanan yang besar, tetapi tetap sangat bergantung pada transfer pusat? Mengapa dalam praktiknya perencanaan daerah makin kuat diikat pada RPJMN, standar layanan, program prioritas nasional, dan skema transfer berbasis kinerja? Dan mengapa, di tengah semua itu, pemerintah pusat justru semakin menegaskan perlunya sinkronisasi, harmonisasi, dan keseragaman arah pembangunan? Pertanyaan-pertanyaan itu menunjukkan bahwa Indonesia kini memasuki fase yang dapat disebut sebagai **sentralisasi baru**: bukan kembali ke sentralisme lama secara mentah, melainkan penguatan kendali pusat melalui perencanaan, fiskal, standar, data, dan evaluasi kinerja. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Istilah "sentralisasi baru" perlu dipahami secara hati-hati. Ia tidak selalu berarti bahwa daerah kehilangan seluruh kewenangannya atau bahwa desentralisasi telah gagal total. Justru yang terjadi lebih subtil. Secara formal, otonomi tetap hidup: kepala daerah dipilih, APBD tetap disusun, RPJMD tetap dibuat, dan pemerintahan daerah tetap menjadi aktor utama dalam penyediaan banyak layanan dasar. Akan tetapi, secara substantif, ruang keputusan daerah semakin dibingkai oleh prioritas nasional, formula transfer, indikator kinerja, standar pelayanan minimum, integrasi data, dan aturan-aturan fiskal yang ditetapkan dari pusat. Dengan kata lain, otonomi bergerak di dalam koridor yang makin sempit namun makin terukur. Karena itu, masalah relasi pusat–daerah di Indonesia hari ini bukan sekadar soal apakah negara terlalu sentralistis atau terlalu desentralistis. Masalahnya adalah bagaimana menemukan titik temu antara kebutuhan koordinasi nasional dan kebutuhan ruang inovasi lokal. ([Sean Institute E-Journal](#))

Esai ini berangkat dari argumen bahwa relasi pusat dan daerah di Indonesia sedang mengalami perubahan bentuk. Desentralisasi tidak dibatalkan, tetapi sedang direposisi. Daerah tetap diberi tanggung jawab

besar dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, namun pusat semakin aktif mengarahkan prioritas, menata insentif, dan mengawasi hasil. Reposisi ini lahir dari dua hal sekaligus. Di satu sisi, pengalaman 25 tahun desentralisasi menunjukkan adanya ketimpangan kapasitas, fragmentasi kebijakan, ketergantungan fiskal, dan penyalahgunaan kewenangan di sebagian daerah. Di sisi lain, pemerintah pusat menghadapi agenda nasional yang semakin kompleks—dari percepatan pertumbuhan, pengurangan kemiskinan, stunting, hilirisasi, sampai visi Indonesia Emas 2045—yang semuanya menuntut koordinasi lintas wilayah. Karena itu, sentralisasi baru dapat dilihat sebagai respons terhadap kelemahan desentralisasi, tetapi sekaligus juga berpotensi menciptakan paradoks baru: otonomi tetap dipertahankan secara formal, namun kedaulatan kebijakan daerah menyempit secara praktis. (fia.ui.ac.id)

Untuk memahami situasi ini, kita perlu melihat kembali janji awal otonomi daerah. Janji itu sesungguhnya sederhana dan kuat. Indonesia yang terlalu luas dan terlalu majemuk sulit dikelola secara efektif bila seluruh keputusan penting dipusatkan. Daerah lebih tahu kebutuhan masyarakatnya, lebih paham karakter geografis dan sosial setempat, serta dapat bereksperimen dengan solusi yang berbeda. Dalam kerangka ideal tersebut, desentralisasi memungkinkan kebijakan menjadi lebih responsif, demokrasi lokal tumbuh, dan pembangunan tidak seragam secara paksa. Literatur akademik mutakhir masih menegaskan bahwa desentralisasi di Indonesia memang membawa inovasi lokal dan memberi ruang adaptasi terhadap dinamika setempat, meskipun keberhasilannya sangat bergantung pada kesesuaian desain institusional, kapasitas fiskal-administratif, dan struktur hubungan antarpemerintahan. ([Sean Institute E-Journal](#))

Akan tetapi, janji normatif selalu diuji oleh praktik. Dalam refleksi nasional mengenai 25 tahun desentralisasi, kalangan akademik Indonesia menilai bahwa memang terdapat perubahan signifikan, tetapi tujuan awal desentralisasi belum sepenuhnya tercapai karena performa

antardaerah timpang, kapasitas birokrasi lemah di banyak tempat, dan ketimpangan fiskal tetap tinggi. Eko Prasajo, dalam simposium nasional UI tentang 25 tahun desentralisasi, menekankan perlunya mengkaji ulang pelaksanaan otonomi daerah dengan fokus pada kemandirian daerah yang masih penuh ketidakpastian. Pernyataan itu penting, karena ia menunjukkan bahwa problem Indonesia hari ini bukan ketiadaan otonomi, melainkan otonomi yang pertumbuhannya tidak merata. Ada daerah yang mampu mengubah kewenangan menjadi inovasi; ada pula daerah yang hanya mewarisi beban administratif tanpa kapasitas memadai. (fia.ui.ac.id)

Di tingkat fiskal, paradoks itu terlihat sangat jelas. Studi akademik tahun 2025 tentang desentralisasi fiskal Indonesia menunjukkan bahwa kewenangan belanja memang banyak didorong ke kabupaten/kota, tetapi ketergantungan yang berat pada transfer pusat dan disparitas spasial yang tetap besar membuat pendekatan satu-formula-untuk-semua menjadi tidak memadai. Studi itu menilai bahwa beberapa kelompok daerah berbeda sangat tajam dalam transformasi struktural, pembangunan manusia, tata kelola, dan tingkat otonomi riilnya. Artinya, daerah di Indonesia tidak bergerak dari titik awal yang sama, tetapi sistem fiskal dan administratif sering memperlakukan mereka seolah-olah homogen. Di sinilah otonomi daerah sering tampak besar di permukaan, namun rapuh di fondasi.

Karena itu, desentralisasi di Indonesia sejak lama sebenarnya memuat dua wajah. Wajah pertama adalah wajah demokratis: pilkada, DPRD, APBD, musrenbang, dan kebijakan lokal. Wajah kedua adalah wajah struktural: ketergantungan pada pusat, keterbatasan PAD, standar layanan nasional, serta regulasi yang mengikat dari atas. Dalam banyak kasus, warga menuntut bupati atau wali kota memperbaiki sekolah, rumah sakit, infrastruktur, dan lapangan kerja. Tetapi secara fiskal, kepala daerah sering tidak menguasai sumber daya yang cukup mandiri untuk menjawab semua tuntutan itu. Karena itu, banyak kepala daerah

sesungguhnya memimpin pemerintahan yang besar tanggung jawabnya, tetapi terbatas kedaulatan pembiayaannya. Di sinilah muncul ironi utama otonomi Indonesia: daerah tampak berdaulat dalam pemilihan, tetapi masih bergantung dalam pembiayaan.

Latar belakang inilah yang membantu menjelaskan mengapa pusat merasa perlu memperkuat kembali kendalinya. Pemerintah pusat memandang bahwa tanpa penyelarasan, pembangunan dapat terlalu terfragmentasi; tanpa standar, kualitas layanan bisa terlalu timpang; tanpa pengawasan fiskal, uang negara dapat habis pada belanja yang tidak produktif; dan tanpa integrasi data, program nasional sulit mencapai sasaran. Pandangan ini kini tampak sangat kuat dalam dokumen dan forum resmi pemerintahan. Pada Rakornas Pemerintah Pusat dan Daerah 2026, Mendagri secara terbuka menegaskan perlunya “menyamakan gerak langkah pemerintah pusat dan daerah” untuk mengoptimalkan program prioritas Presiden, dengan tema sinergi pusat–daerah menuju Indonesia Emas 2045. Bahasa seperti ini menunjukkan bahwa hubungan pusat–daerah kini semakin dibingkai sebagai relasi orkestrasi: pusat menentukan arah besar, daerah diminta bergerak seirama. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Arah itu juga sangat jelas dalam tata perencanaan. Kemendagri pada Mei 2025 menegaskan bahwa perencanaan pembangunan daerah harus selaras dengan perencanaan pembangunan nasional; RPJMD disebut harus berpedoman pada RPJMN agar outcome pembangunan lima tahunan terarah dan terukur. Dalam berbagai fasilitasi penyusunan RPJMD 2025–2029, Kemendagri juga berulang kali menekankan bahwa RPJMD daerah harus selaras dengan Perpres Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN 2025–2029. Bahkan dokumen pedoman penyusunan RPJMD 2025–2029 menegaskan bahwa tujuan RPJMD harus selaras dengan RPJPD 2025–2045 dan RPJMN. Dari satu sisi, ini tampak wajar: negara memang memerlukan kesinambungan perencanaan. Tetapi dari sisi lain, semakin kuat kewajiban “selaras” itu, semakin jelas pula bahwa

daerah bergerak dalam ruang diskresi yang dibatasi oleh cetak biru nasional. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Fase perencanaan ini penting karena di sanalah sentralisasi baru bekerja secara halus. Pada masa sentralisme lama, kendali pusat tampak dalam instruksi langsung. Pada fase sekarang, kendali itu lebih sering tampil sebagai kewajiban sinkronisasi, harmonisasi, integrasi, dan konsistensi indikator. Secara administratif, istilah-istilah tersebut sangat masuk akal. Tetapi secara politik, semuanya berarti satu hal: daerah tidak lagi bebas sepenuhnya mendefinisikan prioritas pembangunan dalam logika lokal murni. Daerah tetap dapat memodifikasi, menyesuaikan, dan memberi aksen, tetapi narasi besarnya harus bersesuaian dengan arah nasional. Dalam kerangka negara yang sedang mengejar agenda pembangunan jangka panjang, ini mungkin dianggap perlu. Namun bagi otonomi, hal itu menandai bergesernya pusat gravitasi kebijakan dari "daerah memilih" menjadi "daerah menyesuaikan". ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Selain perencanaan, instrumen paling kuat yang dipakai pusat untuk membentuk perilaku daerah adalah fiskal. Dalam Nota Keuangan RAPBN 2026, pemerintah menyatakan bahwa Transfer ke Daerah (TKD) merupakan pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dan sejak 2023 pengalokasian TKD berbasis kinerja telah diimplementasikan. Dokumen itu juga menegaskan bahwa TKD diarahkan agar berkontribusi optimal pada pencapaian rencana pembangunan nasional. Dalam RAPBN 2026, alokasi TKD digambarkan sebesar Rp650,0 triliun, terdiri atas DBH Rp45,1 triliun, DAU Rp373,8 triliun, DAK Rp155,1 triliun, Otsus dan Keistimewaan DIY Rp13,6 triliun, Dana Insentif Fiskal Rp1,8 triliun, dan Dana Desa Rp60,6 triliun. Bahkan penjelasan RAPBN menekankan pentingnya sinergi pendanaan pusat-daerah dan optimalisasi kebijakan pajak daerah untuk memperkuat daya saing ekonomi lokal. Semua ini memperlihatkan bahwa pusat tidak

hanya menyalurkan dana, tetapi juga menata perilaku belanja daerah melalui desain transfer, syarat, dan indikator. (media.kemenkeu.go.id)

Data terkini juga menunjukkan besarnya arti instrumen ini. Portal data SIKD DJPK per 27 Februari 2026 mencatat pagu transfer ke daerah sekitar Rp640,05 triliun dengan realisasi sekitar Rp113,42 triliun atau 17,72 persen. Besaran ini memperlihatkan satu hal mendasar: bagi sebagian sangat besar daerah di Indonesia, hubungan dengan pusat bukan terutama hubungan ideologis, melainkan hubungan fiskal. Otonomi daerah hidup atau tersendat sangat bergantung pada bagaimana pusat merancang, menyalurkan, dan mengevaluasi aliran transfer tersebut. Dalam kondisi seperti itu, sangat sulit membayangkan daerah memiliki kemandirian substantif bila sumber dayanya sebagian besar tetap datang dari atas. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Akan tetapi, di sinilah letak kompleksitasnya. Ketergantungan fiskal daerah tidak bisa diatasi hanya dengan menuntut pusat "melepaskan kendali." Sebagian daerah memang memiliki basis ekonomi yang lemah, kapasitas administrasi terbatas, dan ruang fiskal yang kecil. Bila pusat melepaskan pengawasan begitu saja, ketimpangan bisa semakin lebar. Karena itu, sentralisasi baru sering memperoleh legitimasi dari logika pemerataan: pusat merasa harus mengarahkan agar layanan dasar, kualitas belanja, dan agenda nasional tidak terlalu bergantung pada kualitas kepemimpinan lokal semata. Dalam arti ini, kontrol pusat dapat dibaca sebagai upaya menjaga minimum nasional dalam negara yang sangat tidak setara. Di sinilah perdebatan sesungguhnya dimulai: kapan kontrol pusat merupakan koreksi yang wajar, dan kapan ia berubah menjadi pengerdilan otonomi?

Salah satu arena paling penting untuk melihat ambivalensi tersebut adalah **local taxing power**. Undang-undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) didesain,

menurut penjelasan DJPK, untuk memperkuat desentralisasi fiskal, pemerataan layanan, dan kesejahteraan, sekaligus memperkuat local taxing power. Dalam implementasinya, kebijakan opsen pajak daerah mulai berlaku 5 Januari 2025. Modul resmi DJPK edisi revisi 2025 menjelaskan bahwa tujuan kebijakan opsen antara lain mempercepat penerimaan bagian kabupaten/kota, memperkuat sumber penerimaan kabupaten/kota, memperbaiki postur APBD, dan meningkatkan rasa memiliki daerah dalam pemungutan pajak. Dokumen yang sama menyebutkan bahwa rasio pajak daerah tahun 2024 berada pada 1,21 persen dan diharapkan meningkat melalui implementasi UU HKPD. Ini berarti pusat memang berusaha memberi daerah instrumen pendapatan yang lebih kuat. Tetapi instrumen tersebut tetap dirancang, distandardisasi, dan dikawal dalam kerangka hukum nasional yang sangat kuat. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Di titik ini terlihat paradoks penting. Pusat mendorong kemandirian fiskal daerah, tetapi mekanisme pendorongnya sendiri diatur sangat detail dari pusat. Opsi pajak adalah contoh yang baik. Ia memberi daerah tambahan sumber penerimaan dan mempercepat aliran dana ke kabupaten/kota melalui skema split payment, namun pelaksanaannya memerlukan sinkronisasi data, rekonsiliasi antarpemerintah, kesiapan peraturan daerah, dan penyesuaian sistem administrasi yang seluruhnya berada dalam arsitektur kebijakan nasional. Artinya, kemandirian yang diperluas sekaligus dikondisikan. Daerah memperoleh lebih banyak alat, tetapi cara menggunakan alat itu ditentukan secara lebih ketat. Maka sentralisasi baru tidak selalu hadir dalam bentuk pelarangan, melainkan dalam bentuk pemingkasan.

Kecenderungan ini juga tampak dalam standar layanan dasar. Ditjen Bina Pembangunan Daerah Kemendagri melaporkan bahwa hingga triwulan III 2025, 470 daerah atau 85,9 persen telah melakukan pelaporan penerapan Standar Pelayanan Minimum melalui e-SPM, dengan rata-rata capaian nasional 68,76 persen. Di satu sisi, data ini menunjukkan

kemajuan pengendalian mutu layanan publik lintas daerah. Negara tidak ingin kualitas pelayanan dasar terlalu bergantung pada preferensi kepala daerah. Tetapi di sisi lain, semakin menguatnya standar, aplikasi pelaporan, dan evaluasi terpusat juga menunjukkan bahwa pusat makin aktif mendefinisikan apa yang harus dicapai daerah dan bagaimana capaian itu diukur. Ini adalah inti dari sentralisasi baru: bukan menarik semua fungsi ke Jakarta, melainkan menarik definisi keberhasilan ke Jakarta. (bangda.kemendagri.go.id)

Jika kita amati lebih jauh, relasi pusat–daerah di era sekarang tidak hanya dibentuk oleh uang dan aturan, tetapi juga oleh data. Pemerintah pusat semakin menekankan integrasi data sektoral, basis data tunggal, pelaporan digital, dan sinkronisasi indikator. Secara administratif, pendekatan ini sangat masuk akal. Data yang terpadu memang penting agar program nasional tepat sasaran dan daerah dapat dibandingkan secara objektif. Namun secara politik, data juga menjadi instrumen kekuasaan. Siapa yang menentukan indikator, mengendalikan dashboard, dan memvalidasi kinerja, pada dasarnya menentukan bagaimana daerah dinilai. Maka, bahkan bila kewenangan formal tidak banyak berubah, hubungan kekuasaan tetap bisa bergeser ketika pusat memegang perangkat evaluasi yang lebih canggih daripada daerah. Otonomi dalam era digital, karena itu, tidak hanya soal kewenangan normatif, tetapi juga soal siapa yang menguasai arsitektur informasi. (bangda.kemendagri.go.id)

Agar persoalan ini lebih konkret, bayangkan seorang bupati yang baru terpilih pada 2025. Ia datang ke kantor dengan mandat politik dari warganya: memperbaiki sekolah, puskesmas, jalan kabupaten, pasar desa, dan kesempatan kerja. Akan tetapi, begitu mulai bekerja, ia segera berhadapan dengan kenyataan bahwa RPJMD harus disusun selaras dengan RPJMN dan RPJPD; RKPD tahunannya harus menyesuaikan pedoman nasional; APBD dibatasi oleh berbagai belanja wajib; sumber pendapatannya terbatas; transfer dari pusat mengikuti formula dan

kinerja; layanan dasar diukur oleh SPM; dan berbagai program prioritas nasional harus ikut didukung. Secara formal, ia adalah pemimpin daerah otonom. Namun secara praktis, kebebasannya adalah kebebasan yang dijalankan di dalam pagar. Narasi ini menjelaskan mengapa banyak kepala daerah merasa memegang tanggung jawab besar, tetapi hanya memiliki ruang improvisasi yang terbatas. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Dari sini kita dapat melihat bahwa sentralisasi baru tidak seluruhnya negatif. Ada alasan rasional mengapa pusat memperkuat kendalinya. Pengalaman desentralisasi menunjukkan bahwa tidak semua daerah siap. Beberapa studi mutakhir menekankan bahwa desentralisasi Indonesia sering berhadapan dengan ketimpangan kapasitas institusional, konflik kewenangan, fragmentasi kebijakan, dan penyalahgunaan kekuasaan lokal. Dalam salah satu artikel 2025 tentang dilema desentralisasi, penulis menyimpulkan bahwa delegasi kewenangan yang tidak disertai penguatan kapasitas birokrasi dan pengawasan memadai justru memperlebar peluang penyalahgunaan wewenang dan memperlemah sinergi nasional. Dari perspektif ini, dorongan pusat terhadap harmonisasi kebijakan dan penguatan pengawasan dapat dipahami sebagai respons atas problem nyata, bukan semata-mata naluri sentralistik.

Tetapi pengakuan atas kelemahan desentralisasi tidak boleh membuat kita menerima sentralisasi baru tanpa kritik. Risiko terbesarnya ialah lahirnya **otonomi prosedural tanpa otonomi substantif**. Daerah masih menjalankan seluruh ritual otonomi—pemilihan kepala daerah, penyusunan RPJMD, musrenbang, APBD—tetapi keputusan strategis utamanya makin ditentukan oleh pusat melalui arahan prioritas, desain transfer, standar layanan, dan indikator kinerja. Bila ini berlangsung terus tanpa penataan ulang, maka daerah bisa berubah menjadi pelaksana kebijakan nasional yang diminta tampak mandiri, tetapi tidak sungguh-sungguh diberi keleluasaan membangun strategi lokalnya sendiri. Dalam

situasi seperti itu, kepala daerah bisa menjadi sangat rentan: mereka akan dinilai warga atas hasil pembangunan, tetapi tidak selalu memiliki kontrol yang proporsional atas instrumen untuk mencapainya.

Lebih jauh lagi, sentralisasi baru dapat melemahkan imajinasi kebijakan di daerah. Bila seluruh daerah terlalu diarahkan untuk mengejar indikator yang sama, mengikuti template perencanaan yang sama, dan menyesuaikan prioritas pada agenda pusat yang sama, maka inovasi lokal bisa kehilangan ruang. Padahal salah satu justifikasi utama desentralisasi ialah memungkinkan daerah bereksperimen, belajar dari kondisi setempat, dan menciptakan solusi yang tidak harus seragam. Indonesia memerlukan koordinasi nasional, tetapi bukan uniformitas intelektual. Negara yang terlalu mengutamakan keteraturan dari atas dapat kehilangan kekayaan pembelajaran dari bawah. Dalam jangka panjang, hal itu dapat membuat daerah patuh tetapi tidak kreatif, administratif tetapi tidak transformatif. ([Sean Institute E-Journal](#))

Karena itu, pertanyaan kuncinya bukan apakah Indonesia harus memilih pusat atau daerah. Pertanyaan yang lebih produktif ialah: **model hubungan pusat–daerah seperti apa yang sesuai bagi Indonesia pada fase pembangunan sekarang?** Menurut saya, jawabannya bukan kembali ke sentralisme lama, dan bukan pula membiarkan desentralisasi berjalan liar tanpa koreksi. Yang dibutuhkan adalah **desentralisasi terarah** atau **otonomi kolaboratif**. Artinya, pusat berhak menetapkan tujuan nasional, minimum standar layanan, dan kerangka akuntabilitas fiskal; tetapi di dalam kerangka itu, daerah harus diberi ruang diferensiasi yang nyata berdasarkan karakter, kapasitas, dan tahap kematangannya. Tidak semua daerah perlu diperlakukan sama. Justru salah satu kritik akademik mutakhir terhadap desentralisasi fiskal Indonesia adalah bahwa pendekatan formula tunggal terlalu sulit menjawab heterogenitas kebutuhan 403 kabupaten/kota.

Di sinilah pentingnya gagasan **maturitas daerah** dan **desentralisasi asimetris**. Meskipun istilahnya tidak selalu digunakan secara seragam dalam semua dokumen, arah pemikiran ini sudah tampak dalam perdebatan kebijakan nasional. Studi komparatif 2025 menyebut Indonesia sebagai model **controlled asymmetric decentralization**—desentralisasi asimetris yang terkontrol—yang mampu mendorong inovasi lokal tetapi masih menghadapi tantangan koordinasi dan disparitas fiskal. Konsep ini sebenarnya sangat relevan. Daerah dengan kapasitas kuat, PAD lebih baik, tata kelola yang sehat, dan kinerja pelayanan yang baik seharusnya diberi ruang otonomi yang lebih luas. Sebaliknya, daerah yang masih rapuh dapat memperoleh pendampingan, pengawasan lebih kuat, dan desain intervensi yang lebih terarah. Dengan begitu, kontrol pusat tidak dijalankan secara seragam, tetapi proporsional. ([Sean Institute E-Journal](#))

Selain itu, penguatan local taxing power tidak boleh berhenti pada opsen dan revisi teknis perpajakan daerah. Daerah perlu dibantu membangun administrasi pajak yang lebih modern, basis data objek pajak yang lebih bersih, integrasi digital, serta kapasitas analisis fiskal yang lebih kuat. Modul DJPK 2025 menunjukkan bahwa kebijakan opsen diharapkan mempercepat penerimaan, memperkuat sumber pendapatan kabupaten/kota, dan memperbaiki postur APBD. Tetapi kebijakan itu hanya akan efektif bila kapasitas pemda benar-benar meningkat. Tanpa kapasitas administrasi yang memadai, pemberian instrumen baru tidak otomatis melahirkan kemandirian. Akibatnya, pusat tetap terdorong untuk memperkuat kontrol, dan lingkaran ketergantungan pun berlanjut.

Aspek lain yang tidak kalah penting ialah desain insentif dalam transfer pusat. TKD berbasis kinerja dapat menjadi alat yang baik bila indikatornya masuk akal, transparan, dan benar-benar mendorong perbaikan layanan. Tetapi bila indikator terlalu banyak, terlalu administratif, atau tidak sensitif terhadap kondisi lokal, transfer berbasis kinerja justru bisa mendorong daerah mengejar dokumen, bukan hasil.

Karena itu, reformasi transfer ke daerah harus bergerak dari logika **compliance** ke logika **outcome**. Pusat tidak cukup hanya bertanya apakah daerah melaporkan, tetapi harus bertanya apakah warga benar-benar memperoleh layanan yang lebih baik. Demikian pula, daerah tidak boleh hanya diajak memenuhi format, tetapi harus ditolong membangun kapasitas substantif. Bila tidak, sentralisasi baru hanya akan memproduksi disiplin administratif tanpa transformasi pelayanan.

(media.kemenkeu.go.id)

Dalam kerangka itu, perencanaan nasional dan daerah juga perlu dilihat ulang. Sinkronisasi RPJMN–RPJMD memang penting, terlebih RPJMN 2025–2029 diposisikan sebagai tahap awal RPJPN 2025–2045 menuju Indonesia Emas 2045. Tetapi sinkronisasi jangan dipahami sebagai penyeragaman total. Perencanaan yang sehat seharusnya bersifat **nested**, bukan **dominating**. Maksudnya, tujuan nasional memberi arah, tetapi daerah tetap dapat merumuskan jalur pencapaiannya secara kontekstual. Kepulauan Riau, Papua Barat, Jawa Barat, NTT, dan Maluku tidak mungkin diselesaikan dengan resep kebijakan yang sama persis. Perencanaan nasional harus cukup kuat untuk menyatukan visi, tetapi cukup lentur untuk menghargai keragaman medan.

(perpustakaan.bappenas.go.id)

Hal yang sama berlaku bagi pelayanan dasar. Standar Pelayanan Minimum penting untuk melindungi hak warga agar tidak terlalu bergantung pada keberuntungan geografisnya. Tetapi standar minimum harus dibedakan dari model tunggal. SPM menetapkan rantai, bukan atap. Daerah yang inovatif harus didorong melampaui minimum, bukan sekadar patuh pada minimum. Apabila semua energi pemda habis untuk memenuhi checklist nasional, maka ruang perbaikan yang kreatif akan menyusut. Karena itu, pengukuran nasional perlu diimbangi dengan penghargaan terhadap inovasi lokal. Dalam konteks ini, pernyataan Kemendagri tentang pentingnya meningkatkan Indeks Inovasi Daerah di berbagai RPJMD menjadi relevan: otonomi yang sehat memerlukan

bukan hanya kepatuhan, tetapi juga keberanian bereksperimen. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Pada tingkat politik, hubungan pusat–daerah juga harus dijaga agar tidak berubah menjadi hubungan atasan–pelaksana semata. Indonesia memerlukan budaya koordinasi yang lebih setara. Pusat memang mempunyai legitimasi konstitusional untuk memimpin agenda nasional, tetapi daerah juga memiliki pengetahuan lapangan yang tak tergantikan. Banyak kegagalan kebijakan nasional justru muncul karena asumsi pusat tidak cukup diuji oleh realitas lokal. Sebaliknya, banyak kelemahan kebijakan daerah terjadi karena daerah tidak cukup terhubung dengan kapasitas nasional. Maka, relasi ideal bukan dominasi salah satu pihak, melainkan kolaborasi yang matang. Rakornas pusat–daerah 2026 sebenarnya menunjukkan pengakuan atas perlunya kesamaan langkah. Tantangannya ialah memastikan bahwa “kesamaan langkah” itu lahir dari dialog, bukan sekadar dari transmisi instruksi. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Pada akhirnya, otonomi daerah di Indonesia sedang berada di persimpangan. Ia tidak lagi berada dalam fase euforia Reformasi, ketika desentralisasi dipandang sebagai obat bagi hampir semua penyakit sentralisme. Ia juga belum sampai pada fase kematangan, ketika daerah benar-benar kuat secara fiskal, administratif, dan politik. Indonesia kini berada pada fase transisi kedua: fase ketika pusat mencoba merapikan, mengukur, mengarahkan, dan mengintegrasikan kembali sistem yang pernah terlalu tercerai-berai. Itu sebabnya bayang-bayang sentralisasi baru muncul begitu jelas. Ia lahir dari kebutuhan koordinasi yang nyata, tetapi juga membawa risiko penyempitan diskresi lokal yang tidak kecil. (fia.ui.ac.id)

Maka, tugas intelektual dan kebijakan kita bukan sekadar memuji otonomi atau mencurigai pusat. Tugasnya ialah merancang ulang kontrak antarpemerintahan Indonesia. Kontrak baru itu harus jujur

mengakui tiga hal. Pertama, tidak semua daerah memiliki kapasitas yang sama, sehingga pendekatan seragam sulit berhasil. Kedua, agenda nasional memang memerlukan koordinasi dan standar minimum agar negara tidak pecah ke dalam pulau-pulau kebijakan yang tidak saling bicara. Ketiga, inovasi, legitimasi lokal, dan sensitivitas terhadap konteks hanya bisa tumbuh bila daerah mempunyai ruang keputusan yang nyata. Dari tiga pengakuan itu, lahirlah prinsip yang paling masuk akal untuk Indonesia: **pusat yang kuat dalam arah dan standar, daerah yang kuat dalam adaptasi dan pelaksanaan, serta sistem fiskal yang kuat dalam insentif dan keadilan.** ([Sean Institute E-Journal](#))

Dalam kerangka itulah saya melihat masa depan relasi pusat–daerah Indonesia. Otonomi tidak boleh dipahami sebagai kemandirian absolut, sebab Indonesia bukan federasi dan tidak mungkin membiarkan arah pembangunan tercerai tanpa koordinasi. Tetapi otonomi juga tidak boleh direduksi menjadi pelaksanaan teknis atas agenda pusat. Ia harus tetap menjadi ruang politik dan administratif bagi daerah untuk menafsirkan pembangunan menurut realitasnya. Jika tidak, maka seluruh bangunan otonomi hanya akan menjadi dekorasi demokrasi lokal di atas struktur birokrasi yang makin tersentralisasi. Dan bila itu terjadi, warga akan terus diminta memilih kepala daerah, tetapi kepala daerah tidak sungguh-sungguh diberi derajat kebebasan yang sepadan untuk memenuhi janjinya.

Kesimpulannya, relasi pusat dan daerah di Indonesia hari ini ditandai oleh paradoks yang sangat khas. Desentralisasi tetap dipertahankan sebagai prinsip, tetapi sentralisasi baru menguat sebagai mekanisme. Pusat semakin aktif melalui sinkronisasi perencanaan, transfer berbasis kinerja, standar pelayanan, integrasi data, dan penguatan kerangka fiskal. Daerah tetap menjadi pelaksana utama banyak urusan, tetapi ruang geraknya dibingkai makin ketat oleh prioritas nasional. Ini bukan sepenuhnya kemunduran, sebab sebagian lahir dari kebutuhan nyata untuk memperbaiki fragmentasi, ketimpangan kapasitas, dan lemahnya

akuntabilitas lokal. Tetapi ia juga bukan perkembangan yang bebas risiko, karena dapat melahirkan otonomi yang hanya prosedural. Masa depan Indonesia bergantung pada kemampuan menata ulang hubungan ini secara lebih cerdas: bukan kembali ke sentralisme lama, bukan pula membiarkan desentralisasi berjalan tanpa koreksi, melainkan membangun tata kelola bertingkat yang seimbang—di mana pusat memberi arah, daerah memberi nyawa, dan keduanya bersama-sama bertanggung jawab pada warga negara. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

RELASI PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA: OTONOMI DALAM BAYANG-BAYANG SENTRALISASI BARU

Makalah Akademik

Abstrak

Makalah ini membahas perubahan relasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia setelah sekitar 25 tahun pelaksanaan desentralisasi. Argumen utama tulisan ini adalah bahwa Indonesia tidak sedang kembali sepenuhnya ke sentralisme lama, tetapi memasuki fase **sentralisasi baru**: suatu pola penguatan kendali pusat melalui sinkronisasi perencanaan, transfer fiskal berbasis kinerja, standardisasi layanan dasar, integrasi data, dan evaluasi berbasis indikator. Di satu sisi, penguatan ini lahir dari kebutuhan riil untuk mengatasi fragmentasi kebijakan, ketimpangan kapasitas daerah, lemahnya kualitas layanan publik, serta kebutuhan menyatukan langkah nasional menuju RPJMN 2025–2029 dan Indonesia Emas 2045. Di sisi lain, kecenderungan

tersebut menimbulkan paradoks: otonomi daerah tetap dipertahankan secara formal, tetapi ruang diskresi substantif daerah menyempit dalam praktik. Makalah ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif berbasis analisis dokumen resmi pemerintah dan literatur akademik mutakhir. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa problem Indonesia bukan lagi sekadar memilih antara sentralisasi atau desentralisasi, melainkan merancang **otonomi kolaboratif**: pusat kuat dalam arah, standar, dan pengawasan; daerah kuat dalam adaptasi, inovasi, dan pelaksanaan kontekstual. Tanpa perancangan ulang semacam itu, Indonesia berisiko mempertahankan ritual otonomi, tetapi kehilangan substansi kemandirian daerah. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Kata kunci: desentralisasi, otonomi daerah, sentralisasi baru, hubungan pusat-daerah, desentralisasi fiskal, Indonesia

1. Pendahuluan

Relasi pusat dan daerah di Indonesia selalu lebih dari sekadar soal pembagian kewenangan administratif. Di dalamnya terkandung pertanyaan mendasar tentang bentuk negara, distribusi kekuasaan, efektivitas pembangunan, dan cara negara hadir bagi warganya di wilayah yang sangat luas dan beragam. Sejak Reformasi, desentralisasi dipahami sebagai koreksi atas sentralisme masa lalu: kewenangan pemerintahan dilimpahkan ke daerah agar pelayanan publik lebih dekat dengan warga, demokrasi lokal berkembang, dan pembangunan tidak seluruhnya ditentukan dari Jakarta. Namun refleksi akademik mutakhir menunjukkan bahwa setelah 25 tahun desentralisasi, hasilnya tetap ambivalen: terdapat kemajuan dalam demokrasi lokal dan inovasi daerah, tetapi juga ketimpangan kinerja, keterbatasan kapasitas birokrasi, serta ketergantungan fiskal yang tinggi. ([Fakultas Ilmu Administrasi](#))

Dalam konteks 2025–2026, relasi pusat–daerah memasuki babak baru. Pemerintah pusat semakin menekankan sinkronisasi RPJMD dengan

RPJMN, penguatan standar layanan minimum, integrasi data sektoral, serta sinergi pusat–daerah untuk menjalankan program prioritas Presiden. Pada Rakornas Pemerintah Pusat dan Daerah 2026, Kemendagri secara eksplisit menegaskan pentingnya “sinergi pusat dan daerah dalam implementasi program prioritas Presiden menuju Indonesia Emas 2045,” yang menunjukkan bahwa koordinasi vertikal kini diposisikan sebagai kebutuhan strategis nasional. Sementara itu, RPJMN 2025–2029 melalui Perpres Nomor 12 Tahun 2025 ditetapkan sebagai tahap pertama pelaksanaan RPJPN 2025–2045, sehingga perencanaan daerah makin kuat diikat ke arah pembangunan nasional. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Pada saat yang sama, mekanisme fiskal juga memperlihatkan penguatan kendali pusat. Nota Keuangan RAPBN 2026 menegaskan bahwa Transfer ke Daerah (TKD) diarahkan untuk mendukung prioritas nasional dan bahwa alokasi berbasis kinerja telah menjadi bagian dari arsitektur hubungan keuangan pusat-daerah. Data DJPK per 27 Februari 2026 menunjukkan pagu transfer ke daerah sekitar Rp640,05 triliun, dengan realisasi sekitar Rp113,42 triliun. Angka ini menunjukkan bahwa bagi banyak daerah, otonomi substantif masih sangat bergantung pada desain transfer pusat. Dalam situasi demikian, pertanyaan tentang otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari pertanyaan tentang siapa yang mengendalikan sumber daya, indikator, dan prioritas pembangunan. ([Kemenkeu Media](#))

Makalah ini berangkat dari tesis bahwa Indonesia sedang mengalami **rekomposisi desentralisasi**. Desentralisasi tidak dibatalkan secara formal, tetapi direposisi melalui penguatan kerangka koordinasi, fiskal, standardisasi, dan data. Oleh sebab itu, isu utama hari ini bukan lagi semata-mata “sentralisasi versus desentralisasi,” melainkan bagaimana menyeimbangkan kebutuhan koordinasi nasional dengan ruang inovasi lokal. Untuk itu, tulisan ini akan membahas evolusi desentralisasi Indonesia, gejala sentralisasi baru, paradoks otonomi formal versus

otonomi substantif, dan arah pembaruan relasi pusat–daerah yang lebih sesuai bagi Indonesia kontemporer. ([Sean Institute E-Journal](#))

2. Rumusan Masalah

Makalah ini disusun berdasarkan empat pertanyaan pokok. Pertama, bagaimana perkembangan desentralisasi Indonesia setelah 25 tahun Reformasi? Kedua, mengapa kecenderungan sentralisasi baru menguat dalam relasi pusat–daerah kontemporer? Ketiga, bagaimana instrumen fiskal, perencanaan, standar layanan, dan data menjadi sarana penguatan kendali pusat? Keempat, model hubungan pusat–daerah seperti apa yang lebih sesuai untuk menggabungkan kesatuan arah nasional dengan ruang adaptasi lokal? ([Fakultas Ilmu Administrasi](#))

3. Tujuan Penulisan

Tujuan makalah ini adalah menjelaskan perubahan pola hubungan pusat–daerah di Indonesia dan menunjukkan bahwa problem utamanya bukan sekadar kurang atau lebihnya desentralisasi, melainkan belum stabilnya desain **multi-level governance** Indonesia. Melalui analisis ini, makalah ingin menunjukkan bahwa sentralisasi baru muncul sebagai respons atas problem nyata desentralisasi, tetapi sekaligus membawa risiko penyempitan diskresi lokal. Karena itu, tulisan ini juga bertujuan menawarkan arah konseptual berupa **otonomi kolaboratif** dan **desentralisasi asimetris yang terukur** sebagai jalan tengah kebijakan. ([Sean Institute E-Journal](#))

4. Metode Penulisan

Makalah ini menggunakan pendekatan **kualitatif-deskriptif** dengan metode studi dokumen. Sumber utama meliputi dokumen resmi pemerintah seperti Ringkasan RPJMN 2025–2029, Perpres Nomor 12 Tahun 2025, Nota Keuangan RAPBN 2026, portal data DJPK mengenai transfer ke daerah, serta publikasi Kemendagri terkait sinkronisasi perencanaan, integrasi data sektoral, dan capaian Standar Pelayanan

Minimum. Untuk memperkaya analisis, digunakan pula sumber akademik mutakhir yang merefleksikan 25 tahun desentralisasi, desentralisasi fiskal, dan model desentralisasi asimetris di Indonesia. Pendekatan ini dipilih karena persoalan pusat–daerah bukan hanya soal norma hukum, tetapi juga menyangkut arah kebijakan, desain fiskal, kapasitas institusi, dan praktik pemerintahan. (perpustakaan.bappenas.go.id)

5. Kerangka Konseptual

5.1 Desentralisasi dan otonomi daerah

Desentralisasi dalam negara kesatuan pada dasarnya adalah pelimpahan kewenangan dari pusat kepada daerah agar pemerintahan menjadi lebih responsif, partisipatif, dan efisien. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi juga dimaksudkan untuk mengelola keragaman wilayah dan mengurangi beban sentralisme historis. Literatur komparatif mutakhir menilai bahwa keberhasilan desentralisasi sangat bergantung pada kesesuaian desain institusional, kapasitas fiskal-administratif, dan struktur hubungan antarpemerintahan. Dengan demikian, otonomi daerah tidak pernah cukup dipahami sebagai penyerahan urusan semata; ia mensyaratkan kapasitas dan instrumen yang memadai agar daerah benar-benar mampu menjalankan kewenangannya. ([Sean Institute E-Journal](#))

5.2 Sentralisasi baru

Yang dimaksud dengan “sentralisasi baru” dalam makalah ini bukanlah kembalinya sentralisme klasik secara total, melainkan penguatan kendali pusat melalui instrumen yang lebih modern dan administratif: sinkronisasi dokumen perencanaan, transfer fiskal berbasis kinerja, standardisasi layanan, integrasi data, dan indikator evaluasi. Pola ini tidak selalu menghapus otonomi formal daerah, tetapi dapat membatasi otonomi substantif jika pusat terlalu dominan dalam mendefinisikan prioritas, ukuran keberhasilan, dan alokasi sumber daya. Fenomena ini

sejalan dengan pembacaan akademik bahwa Indonesia bergerak dalam model **controlled asymmetric decentralization**—desentralisasi yang tetap memberi ruang lokal, tetapi dijalankan dalam pengawasan dan koreksi pusat yang kuat. ([Sean Institute E-Journal](#))

5.3 Desentralisasi fiskal dan local taxing power

Hubungan pusat–daerah di Indonesia sangat ditentukan oleh arsitektur fiskalnya. Daerah memang memegang tanggung jawab besar atas banyak urusan pelayanan publik, tetapi ketergantungannya pada transfer pusat tetap tinggi. Di sisi lain, UU HKPD dirancang untuk memperkuat desentralisasi fiskal, pemerataan layanan, dan local taxing power, termasuk melalui implementasi opsen pajak daerah sejak 5 Januari 2025. Dengan demikian, fiskal menjadi arena utama tempat otonomi didorong sekaligus dibatasi: daerah diberi instrumen untuk lebih mandiri, tetapi mekanisme, insentif, dan kerangka pelaksanaannya tetap kuat ditentukan pusat. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

6. Pembahasan

6.1 Dari euforia Reformasi ke evaluasi 25 tahun desentralisasi

Desentralisasi pasca-Reformasi lahir dari keyakinan bahwa Indonesia terlalu besar, terlalu beragam, dan terlalu kompleks untuk dikelola secara sentralistis. Selama dua dekade pertama, desentralisasi mendorong lahirnya pilkada, penguatan peran kepala daerah, perluasan fungsi APBD, serta munculnya berbagai inovasi lokal. Namun refleksi 25 tahun desentralisasi yang digelar oleh FIA UI menunjukkan bahwa persoalan mendasar tetap kuat: kualitas pelayanan publik masih timpang, demokrasi lokal belum ideal, dan tata kelola di banyak daerah masih rapuh. Bahkan, menurut paparan dalam refleksi tersebut, hanya sebagian kecil kabupaten/kota yang dinilai berkinerja tinggi, sementara mayoritas masih berada pada kategori menengah dan rendah. Temuan semacam ini penting karena menjelaskan mengapa pusat merasa perlu kembali

menguatkan mekanisme koreksi dan pengawasan. ([Fakultas Ilmu Administrasi](#))

Dari perspektif kebijakan, pengalaman 25 tahun itu menampakkan satu paradoks. Daerah telah memegang peran besar dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, tetapi banyak di antaranya belum didukung kapasitas birokrasi, fiskal, dan kelembagaan yang sebanding. Artikel akademik 2025 tentang "dilema desentralisasi" menegaskan bahwa delegasi kewenangan yang tidak dibarengi penguatan kapasitas dan pengawasan memadai justru membuka ruang ketidaksinkronan dan penyalahgunaan kewenangan. Dalam arti ini, sentralisasi baru memperoleh justifikasi: pusat melihat kebutuhan untuk merapikan, menyeragamkan arah minimum, dan memastikan bahwa desentralisasi tidak berubah menjadi fragmentasi kebijakan. ([journal.pubmedia.id](#))

6.2 RPJMN 2025–2029 dan penguatan orkestrasi nasional

Pergeseran paling nyata menuju sentralisasi baru terlihat dalam tata perencanaan. RPJMN 2025–2029, yang ditetapkan melalui Perpres Nomor 12 Tahun 2025, diposisikan sebagai tahap pertama RPJPN 2025–2045 menuju Indonesia Emas 2045. Konsekuensinya, pembangunan daerah semakin ditempatkan sebagai bagian dari orkestrasi nasional yang lebih besar. Kemendagri pada 2025 secara eksplisit menyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah harus selaras dengan perencanaan pembangunan nasional, dan RPJMD 2025–2029 harus berpedoman pada RPJMN agar outcome pembangunan lebih terarah dan terukur. ([perpustakaan.bappenas.go.id](#))

Bahasa "selaras," "sinkron," dan "terintegrasi" terdengar administratif dan rasional. Namun secara politik, ia menandai perubahan penting: daerah tidak lagi dilihat terutama sebagai pusat inisiatif mandiri, melainkan sebagai simpul pelaksana visi nasional. Pada Rakornas 2026, Mendagri menekankan bahwa pusat dan daerah harus menyamakan gerak langkah untuk mengoptimalkan program prioritas Presiden. Dengan demikian,

relasi pusat–daerah bergerak dari pola desentralisasi yang lebih longgar menuju pola **orkestrasi vertikal**, di mana pusat menetapkan arah makro sementara daerah diharapkan bergerak konsisten di bawah koridor tersebut. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Masalahnya, sinkronisasi yang terlalu kuat dapat menyempitkan ruang kebijakan lokal. Daerah yang menghadapi problem geografis, sosial, dan ekonomi yang sangat berbeda berisiko dipaksa menyesuaikan diri dengan template yang terlalu nasional. Dalam kondisi ideal, RPJMN seharusnya memberi arah tanpa mematikan diferensiasi. Bila tidak, daerah hanya akan menjadi pelaksana program pusat dengan label otonomi. Di sinilah lahir paradoks utama: kesatuan arah pembangunan diperlukan, tetapi keseragaman berlebihan dapat membunuh kreativitas dan sensitivitas lokal. ([Sean Institute E-Journal](#))

6.3 Transfer ke daerah: otonomi yang bergantung pada pusat

Dimensi fiskal adalah inti dari relasi pusat–daerah di Indonesia. Nota Keuangan RAPBN 2026 menegaskan bahwa TKD merupakan pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan bahwa pengalokasiannya diarahkan agar berkontribusi optimal pada pencapaian rencana pembangunan nasional. Dokumen yang sama menunjukkan bahwa TKD 2026 mencakup komponen besar seperti DAU, DAK, DBH, Dana Desa, dan dana insentif fiskal. Ini menunjukkan bahwa pusat tidak hanya mengalirkan dana, tetapi juga membentuk prioritas dan perilaku belanja daerah melalui desain transfer. ([Kemenkeu Media](#))

Portal Data SIKD DJPK per 27 Februari 2026 memperlihatkan skala ketergantungan tersebut: pagu transfer ke daerah sekitar Rp640,05 triliun, dengan realisasi sekitar Rp113,42 triliun atau 17,72 persen. Besarnya angka ini menunjukkan bahwa bagi sebagian besar pemda, hubungan dengan pusat pada dasarnya adalah hubungan fiskal. Daerah memang memiliki APBD, tetapi ruang gerak APBD sangat banyak ditentukan oleh kebijakan transfer, formula alokasi, syarat penggunaan,

dan penilaian kinerja yang ditetapkan pusat. Dengan kata lain, otonomi tidak dapat diukur hanya dari ada atau tidaknya APBD, tetapi dari seberapa jauh daerah menguasai sumber daya yang menopang kebijakan publiknya. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Persoalan menjadi semakin penting karena desentralisasi fiskal Indonesia masih menghadapi disparitas besar antardaerah. Kajian akademik mutakhir menilai bahwa beberapa kelompok daerah sangat berbeda dalam transformasi struktural, pembangunan manusia, tata kelola, dan derajat otonomi riilnya, sehingga pendekatan satu-formula-untuk-semua menjadi kurang memadai. Temuan ini memperkuat argumen bahwa Indonesia membutuhkan desain hubungan fiskal yang lebih sensitif terhadap heterogenitas daerah, bukan sekadar perluasan transfer dengan syarat yang seragam. ([Ilmu Data Journal](#))

6.4 TKD berbasis kinerja dan logika insentif dari pusat

Sejak beberapa tahun terakhir, pusat tidak lagi hanya menyalurkan dana, tetapi juga menata perilaku daerah melalui skema insentif dan pengukuran kinerja. Nota Keuangan RAPBN 2026 menyebut secara eksplisit bahwa kebijakan TKD berbasis kinerja telah diimplementasikan dan diarahkan untuk meningkatkan kualitas belanja produktif daerah. Pendekatan ini secara teori sangat rasional: dana publik hendaknya mendorong hasil, bukan sekadar membiayai rutinitas. Akan tetapi, di dalamnya tersimpan konsekuensi politik yang penting. Ketika pusat menentukan indikator, target, dan mekanisme evaluasi, pusat pada saat yang sama juga menentukan seperti apa daerah dianggap "baik." ([Kemenkeu Media](#))

Karena itu, sentralisasi baru sering bekerja melalui **governance by indicators**. Daerah tidak selalu diperintah secara langsung, tetapi diarahkan melalui ukuran-ukuran kinerja. Probleminya, jika indikator terlalu administratif atau tidak sensitif terhadap konteks lokal, pemda bisa terdorong mengejar kepatuhan formal ketimbang perbaikan

substantif. Dalam situasi seperti ini, desentralisasi tampak berjalan, tetapi orientasi kebijakan daerah sesungguhnya dibentuk dari atas. Tantangan bagi Indonesia adalah memastikan bahwa insentif kinerja betul-betul mengarah pada hasil publik, bukan sekadar kesempurnaan pelaporan. ([Kemenkeu Media](#))

6.5 Local taxing power: kemandirian yang diperluas sekaligus dikondisikan

Pusat juga berusaha memperkuat sisi pendapatan daerah melalui UU HKPD. DJPK menegaskan bahwa UU tersebut didesain untuk memperkuat desentralisasi fiskal guna mewujudkan pemerataan layanan dan kesejahteraan, salah satunya melalui penguatan **local taxing power**. Implementasi opsen pajak daerah sejak 5 Januari 2025 dimaksudkan untuk mempercepat penerimaan bagian kabupaten/kota, memperkuat sumber penerimaan, dan memperbaiki postur APBD. Modul resmi DJPK edisi revisi 2025 menegaskan bahwa implementasi opsen berjalan sesuai amanat UU HKPD dan menjadi instrumen penting bagi pemda. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Namun, perlu dicatat bahwa penguatan local taxing power ini tetap berlangsung di dalam arsitektur yang sangat nasional. Instrumen, tata cara, persiapan regulasi daerah, administrasi pemungutan, hingga koordinasi antarlevel pemerintahan dirancang dan dipandu secara ketat dari pusat. Dengan demikian, kemandirian fiskal daerah memang diperluas, tetapi sekaligus dikondisikan. Ini kembali menunjukkan watak sentralisasi baru: pusat mendorong daerah menjadi lebih mandiri, tetapi dengan desain, tempo, dan koridor yang tetap dipusatkan. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Implikasinya jelas. Tanpa penguatan kapasitas administrasi pajak, kualitas data objek pajak, dan kemampuan fiskal pemda, instrumen baru tidak otomatis melahirkan otonomi substantif. Daerah dapat menerima alat tambahan, tetapi belum tentu dapat memakainya secara optimal. Jika

kondisi ini terus berulang, pusat akan selalu memiliki alasan untuk mempertahankan pengawasan kuat, dan lingkaran ketergantungan pun sulit diputus. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

6.6 Standar Pelayanan Minimum: perlindungan hak warga atau homogenisasi kebijakan?

Salah satu argumen terkuat bagi sentralisasi baru ialah perlindungan hak warga melalui standar layanan dasar. Kemendagri melaporkan bahwa hingga triwulan III 2025, 470 daerah atau 85,9 persen telah melaporkan penerapan SPM melalui aplikasi e-SPM, dengan rata-rata capaian nasional 68,76 persen dan kategori "tuntas pratama." Data ini menunjukkan kemajuan dalam upaya membuat kualitas layanan dasar tidak terlalu bergantung pada keberuntungan geografis atau kapasitas kepala daerah semata. ([bangda.kemendagri.go.id](#))

Dari perspektif keadilan, SPM jelas penting. Negara tidak dapat membiarkan kualitas pendidikan dasar, kesehatan, atau perlindungan sosial terlalu timpang hanya karena perbedaan kualitas pemerintah daerah. Namun secara politik-administratif, penguatan SPM juga menunjukkan bahwa pusat semakin aktif mendefinisikan apa yang wajib dicapai daerah dan bagaimana capaian itu diukur. Ini sekali lagi memperlihatkan karakter sentralisasi baru: pusat tidak selalu mengambil alih urusan, tetapi mengambil alih definisi minimum keberhasilan. ([bangda.kemendagri.go.id](#))

Karena itu, tantangan kebijakan bukan menolak SPM, melainkan memastikan bahwa SPM dipahami sebagai **lantai**, bukan **atap**. Artinya, standar minimum harus melindungi hak warga, tetapi tidak boleh membatasi daerah yang ingin berinovasi melampaui standar tersebut. Jika seluruh energi pemda habis untuk memenuhi checklist pusat, maka otonomi berubah menjadi kepatuhan administratif. Dalam negara majemuk seperti Indonesia, standar minimum harus diimbangi dengan kebebasan diferensiasi yang nyata. ([bangda.kemendagri.go.id](#))

6.7 Data sebagai instrumen kekuasaan antarpemerintahan

Dimensi lain yang makin penting adalah data. Kemendagri sejak 2024 menegaskan pentingnya integrasi data sektoral sebagai fondasi pembangunan, terutama karena RPJMN 2025–2029 dinilai tidak akan berhasil tanpa dukungan data yang valid. Dalam banyak forum, pusat juga mendorong interoperabilitas data lintas daerah dan pusat agar perencanaan serta penganggaran lebih tepat sasaran. Dari sudut pandang kebijakan publik, arah ini sangat rasional. Namun dari sudut pandang hubungan kekuasaan, data adalah instrumen yang sangat penting: siapa yang menguasai sistem data dan indikator, sangat menentukan siapa yang mendefinisikan masalah dan keberhasilan. (bangda.kemendagri.go.id)

Dalam era digital, otonomi bukan hanya soal kewenangan normatif, tetapi juga soal akses terhadap arsitektur informasi. Jika pusat memegang dashboard, indikator, dan sistem validasi utama, maka pusat memiliki posisi dominan dalam menilai kinerja daerah. Ini tidak harus dipahami secara negatif semata, tetapi perlu diakui sebagai perubahan struktur relasi pusat–daerah. Sentralisasi baru, dalam arti ini, bekerja bukan hanya lewat regulasi dan anggaran, tetapi juga lewat **monopoli definisi melalui data**. (bangda.kemendagri.go.id)

6.8 Otonomi formal versus otonomi substantif

Dari seluruh pembahasan di atas, tampak bahwa Indonesia sedang menghadapi ketegangan antara **otonomi formal** dan **otonomi substantif**. Secara formal, otonomi tetap hidup: kepala daerah dipilih, RPJMD disusun, APBD dibahas, dan pemda mengelola berbagai urusan pemerintahan. Namun secara substantif, ruang keputusan daerah semakin dibatasi oleh arah RPJMN, formula transfer, indikator kinerja, SPM, integrasi data, serta prioritas nasional yang harus didukung. Dengan demikian, daerah tetap memikul tanggung jawab besar di

hadapan warga, tetapi tidak selalu memiliki kebebasan kebijakan yang sebanding. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Paradoks ini menjelaskan mengapa banyak kepala daerah merasa otonomi masih “ada” tetapi tidak selalu “berdaya.” Mereka bertanggung jawab atas layanan publik dan hasil pembangunan, namun sumber daya, indikator, dan kerangka kebijakannya sangat dipengaruhi dari atas. Bila kondisi ini tidak dikelola dengan baik, Indonesia akan mempertahankan seluruh ritual demokrasi lokal tetapi secara perlahan kehilangan substansi kemandirian daerah. Itulah risiko terbesar dari sentralisasi baru: otonomi yang hidup secara prosedural, tetapi menyempit secara substantif. ([Fakultas Ilmu Administrasi](#))

6.9 Arah pembaruan: otonomi kolaboratif dan desentralisasi asimetris

Solusi terhadap problem ini bukan kembali ke sentralisme lama, juga bukan membiarkan desentralisasi berjalan tanpa koreksi. Yang dibutuhkan adalah **otonomi kolaboratif**: pusat kuat dalam menetapkan tujuan nasional, standar minimum, dan kerangka akuntabilitas; daerah kuat dalam adaptasi kebijakan, inovasi layanan, dan pelaksanaan yang kontekstual. Model ini menuntut pusat untuk berhenti melihat daerah semata sebagai pelaksana, dan menuntut daerah untuk tidak memaknai otonomi sebagai pembebasan dari akuntabilitas nasional. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Selain itu, Indonesia perlu bergerak ke arah **desentralisasi asimetris yang lebih terukur**. Literatur komparatif 2025 menilai Indonesia telah menjalankan model desentralisasi asimetris yang terkontrol, tetapi tantangannya adalah bagaimana membedakan perlakuan terhadap daerah berdasarkan kapasitas, kondisi fiskal, dan kompleksitas persoalannya. Daerah yang memiliki kapasitas tinggi, tata kelola baik, dan pendapatan yang relatif kuat perlu diberi ruang diskresi lebih luas. Sebaliknya, daerah yang masih rapuh dapat dibantu dengan

pendampingan lebih kuat dan desain insentif yang lebih adaptif. Pendekatan diferensial seperti ini lebih realistis bagi negara heterogen dibanding pendekatan seragam. ([Sean Institute E-Journal](#))

Terakhir, reformasi hubungan keuangan pusat-daerah harus lebih berorientasi pada **outcome**, bukan sekadar **compliance**. Transfer berbasis kinerja tidak boleh hanya menilai apakah daerah patuh melapor, tetapi apakah warga menerima layanan yang lebih baik. Penguatan local taxing power tidak boleh berhenti pada kebijakan opsen, tetapi harus disertai modernisasi administrasi pajak daerah dan penguatan kapasitas fiskal lokal. Perencanaan nasional tidak boleh dimaknai sebagai penyeragaman total, tetapi sebagai kerangka bersama yang tetap memberi ruang bagi strategi lokal. Hanya melalui langkah-langkah semacam ini, Indonesia dapat menjaga kesatuan arah tanpa mengorbankan vitalitas otonomi daerah. ([Kemenkeu Media](#))

7. Kesimpulan

Makalah ini menunjukkan bahwa relasi pusat dan daerah di Indonesia sedang mengalami perubahan bentuk yang penting. Desentralisasi tetap dipertahankan sebagai prinsip formal, tetapi praktik pemerintahan menunjukkan penguatan **sentralisasi baru** melalui sinkronisasi perencanaan, transfer ke daerah berbasis kinerja, standardisasi layanan, integrasi data, dan evaluasi indikator. Penguatan ini lahir dari kebutuhan nyata: mengatasi ketimpangan kapasitas, memperbaiki kualitas layanan, dan menyatukan langkah nasional menuju RPJMN 2025–2029 dan Indonesia Emas 2045. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Namun, sentralisasi baru juga menimbulkan risiko serius. Daerah tetap memikul tanggung jawab besar atas pelayanan dan pembangunan, tetapi ruang diskresi substantifnya menyempit. Dalam situasi ini, otonomi daerah dapat bertahan secara prosedural sambil kehilangan daya transformasinya. Oleh sebab itu, Indonesia memerlukan desain hubungan pusat–daerah yang lebih seimbang: pusat kuat dalam arah,

standar, dan pengawasan; daerah kuat dalam inovasi, adaptasi, dan pelaksanaan kontekstual. Model **otonomi kolaboratif** dan **desentralisasi asimetris yang terukur** merupakan jalan yang lebih menjanjikan dibanding pilihan ekstrem antara sentralisme lama dan desentralisasi tanpa koreksi. ([Sean Institute E-Journal](#))

Dengan demikian, pertanyaan tentang masa depan otonomi daerah di Indonesia tidak seharusnya dirumuskan sebagai “berapa banyak kewenangan yang harus diberikan ke daerah,” melainkan “bagaimana merancang tata kelola bertingkat yang memungkinkan pusat memimpin secara strategis dan daerah bertindak secara bermakna.” Hanya dengan keseimbangan semacam itulah Indonesia dapat menghindari dua jebakan sekaligus: fragmentasi tanpa koordinasi dan sentralisasi tanpa sensitivitas lokal. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Daftar Pustaka

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. “Implementasi UU HKPD Perkuat Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berkualitas.” 2023. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. “Modul PDRD: Opsen Pajak Daerah Edisi Revisi.” 2025. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. “Portal Data SIKD: Transfer ke Daerah 2026.” 2026. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia. “25 Tahun Desentralisasi di Indonesia: antara Kemandirian dan Ketidakpastian.” 2025. ([Fakultas Ilmu Administrasi](#))

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia. “Desentralisasi Belum Efektif Tingkatkan Kinerja dan Kesejahteraan, Doktor FIA UI Usulkan Kapasitas Daerah sebagai Kriteria Pembagian Urusan Pemerintahan.” 2026. ([Fakultas Ilmu Administrasi](#))

Kementerian Dalam Negeri. "Perencanaan Pembangunan Daerah Harus Selaras dengan Perencanaan Pembangunan Nasional." 2025. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Kementerian Dalam Negeri. "Rakornas 2026, Mendagri: Sinergi Pusat dan Daerah Optimalkan Capaian Program Prioritas Presiden." 2026. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Kementerian Dalam Negeri, Ditjen Bina Pembangunan Daerah. "Kemendagri Fokus pada Integrasi Data Sektoral sebagai Fondasi Pembangunan." 2024. (bangda.kemendagri.go.id)

Kementerian Dalam Negeri, Ditjen Bina Pembangunan Daerah. "Kemendagri Dorong Daerah Wujudkan Layanan Dasar yang Merata Lewat Penerapan SPM." 2025. (bangda.kemendagri.go.id)

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Nota Keuangan beserta RAPBN Tahun Anggaran 2026*. 2025. ([Kemenkeu Media](#))

Kementerian PPN/Bappenas. *Ringkasan RPJMN Tahun 2025–2029*. 2025. (perpustakaan.bappenas.go.id)

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN 2025–2029. ([BPK Regulations](#))

Pertiwi, H., dkk. "Desentralisasi Fiskal sebagai Instrumen Otonomi Daerah di Indonesia." 2026. ([Ilmu Data Journal](#))

Hendarso, P. "Decentralization in a Unitary State: A Comparative Analysis." 2025. ([Sean Institute E-Journal](#))

"The Dilemma of Decentralization in Public Policy." 2025. (journal.pubmedia.id)

Copilot for this article - Chatgpt 5.2 Thinking. Access date: 27 Februari 2026. Prompting on Writer's account ([Rudy C Tarumingkeng](#))

*Rudy C Tarumingkeng: Relasi Pusat dan Daerah di Indonesia --
Otonomi dalam Bayang-Bayang Sentralisasi Baru*

<https://chatgpt.com/c/69a0e049-f348-839e-a931-88c684baeaaa>