

BULETIN APBN

Vol. X, Edisi 17, September 2025

Peran dan Capaian BRIN dalam Penguatan Riset serta Indikator Inovasi Global

p.4

Merdeka Fiskal: Pendekatan Baru Mendorong Kemandirian dan Pemerataan Keuangan Daerah?

p.9

ISO 9001:2015
Certificate No. IR/QMS/00138



ISSN 2502-8685



Dewan Redaksi

Pengarah

Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H.,
M.H.

Pemimpin Redaksi

Robby Alexander Sirait

Rastri Paramita

Rosalina Tineke Kusumawardhani
Tio Riyono

Penanggung Jawab

Dr. Furcony Putri Syakura, S.H.,
M.H., M.Kn., QGIA, QHIA., QIA,
PQIA

Redaktur

Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo
Dahiri
Martha Carolina

Editor

Riza Aditya Syafri
Orlando Raka Bestianta

Peran dan Capaian BRIN dalam Penguatan Riset serta Indikator Inovasi Global

p.4

Riset dan inovasi memiliki peran strategis dalam meningkatkan daya saing nasional, salah satunya tercermin melalui capaian Indonesia dalam Global Innovation Index (GII) yang pada 2024 menempati peringkat 54 dari 113 negara. Artikel ini menyoroti capaian, kendala, dan peluang perbaikan kebijakan riset melalui Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) yang berkontribusi pada enam indikator utama GI. Namun, pemenuhan tersebut masih dihadapi sejumlah tantangan berupa rendahnya jumlah periset, keterbatasan kualitas riset, minimnya anggaran, rendahnya kolaborasi swasta, serta pemanfaatan inovasi yang belum optimal. Untuk itu, Komisi X DPR RI dapat mendorong BRIN untuk melakukan penguatan ekosistem riset, peningkatan investasi swasta, dan penyelarasan riset dengan kebutuhan pasar.

Merdeka Fiskal: Pendekatan Baru Mendorong Kemandirian dan Pemerataan Keuangan Daerah?

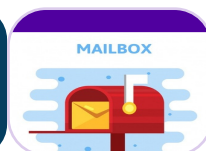
p.9

Lebih dari dua dekade pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia belum berhasil mendorong kemandirian fiskal daerah. Sebagian besar daerah masih bergantung pada transfer pusat yang terlihat dengan rasio PAD rendah, sementara disparitas fiskal antardaerah tetap tinggi. Desain regulasi, seperti UU No. 33/2004 dan UU No. 1/2022 tentang HKPD, lebih menekankan keleluasaan belanja ketimbang perluasan kewenangan pendapatan, sehingga ruang fiskal daerah sempit. Dalam konteks ini, muncul gagasan Merdeka Fiskal yang diinisiasi Komisi II DPR RI untuk mendorong daerah dengan kapasitas fiskal tinggi agar mengurangi ketergantungan pada transfer pusat, sementara dana APBN difokuskan pada daerah dengan kapasitas fiskal rendah. Analisis menunjukkan bahwa konsep ini feasible untuk diimplementasikan. Namun, Komisi II DPR RI perlu mendorong pemerintah untuk menelaah secara regulatif melalui formula celah fiskal dalam UU HKPD dan menyiapkan aturan turunannya, melakukan diferensiasi perlakuan antara provinsi dan kabupaten/kota, serta reformasi tata kelola PAD.

Kritik/Saran

<http://pa3kn.dpr.go.id/kontak>

Terbitan ini dapat diunduh di halaman website www.pa3kn.dpr.go.id



**Next on
Buletin APBN
Edisi 18**

***Permasalahan Hulu-Hilir dalam
Pembangunan Pergaraman Nasional***

***Mewujudkan Swasembada Air sebagai
Prioritas Pembangunan Nasional***

Peran dan Capaian BRIN dalam Penguatan Riset serta Indikator Inovasi Global

Deasy Dwi Ramiayu*)

Abstrak

Riset dan inovasi memiliki peran strategis dalam meningkatkan daya saing nasional, salah satunya tercermin melalui capaian Indonesia dalam Global Innovation Index (GII) yang pada 2024 menempati peringkat 54 dari 113 negara. Artikel ini menyoroti capaian, kendala, dan peluang perbaikan kebijakan riset melalui Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) yang berkontribusi pada enam indikator utama GII. Namun, pemenuhan tersebut masih dihadapi sejumlah tantangan berupa rendahnya jumlah periset, keterbatasan kualitas riset, minimnya anggaran, rendahnya kolaborasi swasta, serta pemanfaatan inovasi yang belum optimal. Untuk itu, Komisi X DPR RI dapat mendorong BRIN untuk melakukan penguatan ekosistem riset, peningkatan investasi swasta, dan penyelarasan riset dengan kebutuhan pasar.

Riset dan inovasi merupakan pondasi penting dalam pembangunan nasional karena berkontribusi langsung terhadap peningkatan daya saing, produktivitas, serta kapasitas negara dalam menghadapi dinamika global. Salah satu instrumen yang digunakan untuk menilai kinerja riset dan inovasi adalah *Global Innovation Index (GII)*, yang mengukur kapasitas dan keberhasilan inovasi suatu negara melalui tujuh pilar utama, yaitu institusi, modal manusia dan riset, infrastruktur, kecanggihan pasar, kecanggihan bisnis, output pengetahuan dan teknologi, serta output kreatif. Indeks ini menjadi salah satu acuan penting dalam memetakan kekuatan dan kelemahan ekosistem inovasi suatu negara.

Pada tahun 2024, posisi Indonesia dalam GII tercatat pada peringkat 54 dari 113 negara, menunjukkan adanya peningkatan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Pencapaian ini menggambarkan kemajuan, namun sekaligus menegaskan masih adanya tantangan yang perlu diatasi untuk mencapai posisi yang lebih kompetitif di kawasan maupun global. Dalam konteks ini, Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) memiliki peran sentral sebagai lembaga pemerintah yang mengintegrasikan fungsi riset dan inovasi di Indonesia. BRIN menjadi

salah satu pemangku kepentingan yang berkontribusi pada enam indikator penting dalam GII, yaitu *Research and Development (R&D)*, *innovation linkages*, *knowledge absorption*, *knowledge creation*, *knowledge impact*, dan *knowledge diffusion*.

Tabel 1 menunjukkan skor dan peringkat indikator yang relevan dengan tugas dan fungsi BRIN tahun 2021 sampai dengan 2024. Kendati demikian, capaian Indonesia pada beberapa indikator masih mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya. Nilai *Research and Development (R&D)* menurun sebesar 0,1 poin, *knowledge absorption* menurun 7,3 poin, *knowledge impact* turun 6,5 poin, serta *knowledge diffusion* menurun 6,4 poin (Tabel 1). Penurunan ini mencerminkan masih terbatasnya kapasitas riset nasional dalam menghasilkan dampak pengetahuan yang signifikan, serta kurang optimalnya transfer dan pemanfaatan pengetahuan oleh sektor industri maupun masyarakat.

Tantangan lain juga dapat dilihat pada beberapa sub-indikator GII yang relevan dengan ekosistem riset nasional. Minimnya jumlah periset, keterbatasan kualitas riset, rendahnya anggaran penelitian dan partisipasi sektor swasta, serta masih terbatasnya inovasi yang

*) Analisis APBN ASN, Pusat Analisis Anggaran dan Akuntabilitas Keuangan Negara, Badan Keahlian, Setjen DPR RI.

Tabel 1. Indikator GII yang Relevan dengan BRIN Tahun 2021—2024

Indikator	Tahun							
	2021		2022		2023		2024	
	S	P	S	P	S	P	S	P
<i>Research & Development</i>	10,4	57	13,5	49	25,6	39	25,5	38
<i>Innovation linkages</i>	20,7	64	27,4	46	35,2	35	36,9	32
<i>Knowledge absorption</i>	23,9	73	29,1	68	32,9	70	25,6	71
<i>Knowledge creation</i>	9,5	81	6,9	92	9,5	82	11,1	78
<i>Knowledge impact</i>	31,8	58	27,7	66	41,4	28	34,9	41
<i>Knowledge diffusion</i>	13,7	74	22,3	70	20,2	73	13,8	80
Keseluruhan		87		75		61		54

Sumber: WIPO (2024), diolah.

benar-benar dimanfaatkan masyarakat, industri, dan badan usaha menjadi faktor yang memengaruhi capaian GII Indonesia. Kondisi ini menegaskan bahwa capaian indeks inovasi tidak hanya bergantung pada BRIN, tetapi merupakan hasil kontribusi berbagai pihak dalam sistem riset dan inovasi nasional.

Dengan peran strategisnya, BRIN tidak hanya menjadi motor penggerak integrasi lembaga riset pemerintah, tetapi juga berfungsi sebagai fasilitator kolaborasi antara akademisi, industri, dan sektor swasta. Melalui fungsi tersebut, BRIN diharapkan mampu meningkatkan kontribusi Indonesia dalam ekosistem inovasi global, memperkuat kualitas riset dan pada akhirnya memperbaiki peringkat GII Indonesia secara berkelanjutan. Oleh karena itu, artikel ini akan mengulas capaian, tantangan, serta strategi BRIN dalam mendukung peningkatan indeks inovasi nasional sebagai pijakan penting dalam merumuskan kebijakan riset dan inovasi ke depan.

Keterbatasan Jumlah Periset dan Kualitas Riset

Jumlah dan kualitas periset di Indonesia masih menjadi tantangan utama dalam penguatan ekosistem riset dan inovasi nasional. Periset yang terdiri atas peneliti, perekayasa, dosen, dan sumber daya manusia ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) lainnya memiliki peran strategis dalam menghasilkan pengetahuan baru, merancang pengelolaan aspek

ilmiah maupun teknis riset, serta mempublikasikan hasil penelitian untuk memperkaya literatur ilmiah. Namun, rasio jumlah periset per sejuta penduduk masih relatif rendah. Pada tahun 2024, capaian indikator tersebut hanya mencapai 1.574 dari target minimal 2.580 atau sekitar 61,01 persen. Angka ini bahkan menurun dibandingkan tahun 2023 yang sempat mencapai 2.383 sesuai target, menunjukkan adanya stagnasi dalam pemenuhan kebutuhan periset nasional. Rendahnya jumlah periset dipengaruhi oleh sejumlah faktor, antara lain terbatasnya alokasi anggaran riset yang masih jauh di bawah standar negara lain, minimnya ketersediaan fasilitas riset seperti laboratorium dan peralatan, serta birokrasi yang berbelit dalam pengajuan dana hibah maupun perizinan penelitian (BRIN, 2025b). Kondisi ini menghambat masuknya talenta baru dan menurunkan motivasi periset untuk berkarya secara optimal.

Di sisi lain, kualitas riset yang diukur melalui dampak publikasi juga masih menghadapi kendala. Meskipun indikator sitasi BRIN terhadap sitasi global pada tahun 2024 mencapai 1,11—menjadi yang kedua tertinggi di Indonesia—namun secara rata-rata capaian sitasi BRIN masih tertinggal dibandingkan lembaga riset internasional. *Field-Weighted Citation Impact* (FWCI) BRIN pada periode 2022–2024 tercatat sebesar 0,94, lebih rendah dibandingkan institusi riset terkemuka seperti Korea

Institute of Science and Technology Information, University of Cambridge, dan Chinese Academy of Sciences (Scival, 2025). Hal ini menegaskan bahwa meskipun pengaruh riset Indonesia mulai meningkat, publikasi ilmiah nasional secara umum masih menerima sitasi lebih sedikit dibandingkan standar global untuk jenis penelitian serupa. Dengan demikian, permasalahan keterbatasan jumlah periset yang belum sebanding dengan jumlah penduduk serta kualitas riset yang masih di bawah rata-rata global perlu segera diatasi.

Rendahnya Anggaran Riset Nasional serta Partisipasi dan Kolaborasi Pihak Swasta

Anggaran riset di Indonesia masih jauh tertinggal dibandingkan standar internasional maupun negara-negara ASEAN. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) merekomendasikan alokasi anggaran iptek yang memadai berkisar 2 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) (Pramudhita, 2023). Namun, anggaran riset Indonesia tahun 2020 hanya 0,28 persen dari PDB, masih jauh di bawah rata-rata dunia yang mencapai 2,48 persen (World Bank, 2025). Kondisi ini memperlihatkan kesenjangan besar antara Indonesia dengan negara lain,

termasuk di kawasan ASEAN seperti Singapura (2,16 persen), Malaysia (0,95 persen), dan Thailand (1,16 persen pada 2022) (World Bank, 2025). Kecilnya anggaran riset ini dapat berdampak pada keterbatasan fasilitas maupun minimnya biaya operasional dan pemeliharaan. Selain itu, komponen anggaran riset tidak hanya dialokasikan untuk pembiayaan kegiatan riset seperti kegiatan kreatif dalam rangka peningkatan pengetahuan, tetapi juga operasional maupun modal. Adapun operasional mencakup pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai yang dipergunakan dalam rangka pemenuhan kebutuhan kegiatan riset, sedangkan modal meliputi belanja pengadaan barang modal yang dapat digunakan berulang kali atau terus menerus untuk kegiatan riset. Hal tersebut juga perlu dicermati mengingat pengeluaran terbesar riset yaitu komponen pembiayaan operasional (BRIN, 2024).

Selain permasalahan alokasi dana, tantangan lain terletak pada dominasi pembiayaan riset oleh pemerintah dibandingkan swasta. Tabel 2 menunjukkan bahwa kontribusi belanja riset pemerintah tahun 2024 mencapai 78,44 persen, dengan rasio belanja riset pemerintah terhadap nonpemerintah sebesar 0,27—masih di bawah target 0,3–0,35. Walaupun belanja riset dari

Tabel 2. Belanja Riset berdasarkan Sektor (rupiah)

Sektor	Tahun			
	2023*		2024**	
	Belanja Riset	%	Belanja Riset	%
BRIN	6.355.164.560.000	46,80	5.176.786.171.552	25,38
Pemerintah Daerah	982.365.233.377	7,23	1.090.379.553.553	5,35
LPDP	247.241.383.909	1,82	344.651.885.400	1,69
Perguruan Tinggi	3.029.724.677.000	22,31	9.385.943.837.278	46,02
Bisnis	2.963.369.254.279	21,82	4.397.217.936.223	21,56
Total Belanja Riset	13.577.865.105.565		20.394.979.384.006	
PDB	19.588.500.000.000.000		20.892.400.000.000.000	
Rasio Belanja Riset terhadap PDB	0,069		0,098	

Sumber: Laporan Kinerja Badan Riset dan Inovasi Nasional 2024

*) Anggaran 2022 dalam Buku Indikator IPTEK, Riset dan Inovasi 2023
**) Anggaran 2023 dalam Buku Indikator IPTEK, Riset dan Inovasi 2024

sektor bisnis meningkat secara nominal hingga 48,38 persen, angka tersebut belum cukup untuk mengubah struktur pendanaan riset nasional. Dalam Laporan Kinerja BRIN Tahun 2024, hambatan yang dihadapi sektor swasta meliputi tingginya biaya riset, keterbatasan kapasitas internal, serta rendahnya kepercayaan terhadap manfaat riset jangka panjang.

Sebagai respons, BRIN mendorong keterlibatan swasta melalui mekanisme kolaborasi riset dengan pemanfaatan fasilitas yang dimiliki BRIN. Strategi ini ditujukan untuk mengubah komposisi pendanaan riset nasional, dengan target jangka panjang agar 80 persen anggaran riset berasal dari sektor non-pemerintah. Upaya kolaborasi juga diarahkan untuk meningkatkan kontribusi industri dalam ekosistem inovasi nasional. Kolaborasi ini diperkuat dengan target rasio partisipasi riset pemerintah dan nonpemerintah sebesar 1:4, serta sinergi lintas sektor melibatkan *startup*, industri strategis, jejaring global, hingga masyarakat luas.

Namun, implementasi kolaborasi riset swasta-pemerintah masih menghadapi kendala. Program Pengguna Fasilitas Riset (PKR) BRIN, misalnya, belum mencapai target akibat proses seleksi yang panjang dan kompleks, sehingga minat partisipasi dari kalangan swasta belum optimal. Padahal, BRIN telah menjalin kerja sama dengan 81 institusi global pada tahun 2024, menghasilkan publikasi internasional, paten, purwarupa, hingga kontrak kerja sama riset dan bisnis (BRIN, 2025a). Hal ini menunjukkan bahwa potensi kolaborasi internasional sudah mulai terbangun, tetapi partisipasi sektor swasta domestik masih lemah.

Dengan anggaran riset nasional yang kecil—sekitar Rp2,2 triliun untuk ±15.000 periset, atau rata-rata hanya Rp146,7 juta per periset—alokasi penelitian masih terbatas pada proposal yang sesuai prioritas rumah program BRIN (Subarudi, 2024). Sedangkan, walaupun skema hibah bersaing menjadi solusi, jumlah dana riset per judul yang sebesar Rp50 juta hingga Rp250 juta, masih relatif kecil untuk

menghasilkan penelitian yang kompetitif secara global. Kondisi ini mempertegas bahwa penguatan partisipasi swasta dan peningkatan investasi riset sangat mendesak guna menciptakan ekosistem riset yang berkelanjutan, inovatif, dan berdampak luas.

Riset dan Inovasi yang Dimanfaatkan Belum Optimal

Pemanfaatan hasil riset dan inovasi menjadi indikator penting keberhasilan ekosistem penelitian karena mencerminkan sejauh mana inovasi mampu memberikan nilai tambah ekonomi dan sosial serta aplikatif bagi masyarakat, industri, dan badan usaha. Adapun terdapat peningkatan jumlah inovasi yang dimanfaatkan dari 62 inovasi pada 2022, menjadi 258 pada 2023, dan 303 pada 2024. Peningkatan ini mengindikasikan semakin banyak hasil riset yang mampu diadopsi untuk mendukung pembangunan berbasis pengetahuan walaupun masih terdapat sejumlah hambatan. Pertama, perbedaan definisi indikator dari tahun ke tahun menimbulkan inkonsistensi data dan menyulitkan evaluasi. Kedua, rendahnya kesadaran serta kepercayaan industri terhadap manfaat inovasi menghambat penyerapan hasil riset. Ketiga, ketidaksesuaian antara inovasi yang dihasilkan dengan kebutuhan pasar menunjukkan bahwa sebagian riset belum sepenuhnya berbasis permintaan (*demand-driven research*) (BRIN, 2025b).

Menurut World Intellectual Property Organization (WIPO) (2024), negara dengan kinerja inovasi tinggi memiliki ekosistem riset yang ditopang kerja sama erat antara universitas, lembaga riset, dan sektor swasta. Untuk itu, upaya BRIN dalam memperluas kolaborasi riset menjadi langkah strategis untuk menjembatani kesenjangan tersebut. Dengan demikian, meskipun capaian pemanfaatan inovasi terus meningkat, konsistensi indikator, penguatan kolaborasi, dan keselarasan riset dengan kebutuhan pasar masih menjadi prasyarat penting untuk memperkuat dampak riset nasional.

Rekomendasi

Tantangan dalam riset dan inovasi di Indonesia masih mencakup keterbatasan jumlah periset, rendahnya anggaran riset, belum optimalnya partisipasi industri dan swasta, serta pemanfaatan hasil riset dan inovasi yang kurang optimal. Oleh karena itu, Komisi X DPR RI dapat mendorong BRIN untuk memperkuat ekosistem riset dan meningkatkan daya saing inovasi nasional sebagai langkah kebijakan yang ideal. **Pertama**, memperkuat ekosistem riset melalui peningkatan efektivitas pendanaan dan fasilitas, penyederhanaan birokrasi, serta strategi rekrutmen dan pengembangan kapasitas periset baru serta kolaborasi internasional. **Kedua**, peningkatan investasi riset dari sektor swasta harus didorong melalui pemberian insentif fiskal, pengembangan skema *matching fund*, serta penyederhanaan mekanisme kemitraan dengan BRIN untuk memperluas kolaborasi riset. **Ketiga**, penyelarasan riset dengan kebutuhan pasar perlu diwujudkan melalui pendekatan *demand-driven research* dengan melibatkan industri sejak tahap perencanaan, sehingga inovasi yang dihasilkan lebih relevan, mudah diadopsi, dan berdampak nyata secara ekonomi maupun sosial.

Daftar Pustaka

BRIN. (2025a). Ekspose Capaian Kinerja BRIN 2024: Ekosistem Riset dan Inovasi untuk Masa Depan Indonesia. Diakses dari: <https://brin.go.id/reviews/122173/ekspose-capaian-kinerja-brin-2024-ekosistem-riset-dan-inovasi-untuk-masa-depan-indonesia>, pada 22 Agustus 2025.

BRIN. (2025b). Laporan Kinerja Badan Riset dan Inovasi Nasional Tahun 2022–2024. Diakses dari: <https://ppid.brin.go.id/laporan-kinerja-brin>, pada 19 Agustus 2025.

BRIN. (2024). Tingkatkan Rasio SDM Iptek, Indonesia Akan Jadi Negara Terkemuka. Diakses dari: <https://brin.go.id/news/120048/tingkatkan-rasio-sdm-ipitek-indonesia-akan-jadi-negara-terkemuka>, pada 22 Agustus 2025.

Kementerian Keuangan. (2025). Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2026. Jakarta: Kementerian Keuangan.

Pramudhita, Yudha. (2023). Sudah Tipis Semakin Menipis: Turunnya Dana Riset dan Serba-serbi Permasalahan Pendanaan Riset di Indonesia. Diakses dari: <https://sites.unnes.ac.id/kimefe/2023/08/sudah-tipis-semakin-menipis-turunnya-dana-riset-dan-serba-serbi-permasalahan-pendanaan-riset-di-indonesia/>, pada 22 Agustus 2025.

Scival. (2025). *National Research and Innovation Agency Republic of Indonesia*. Diakses dari: www.scival.com, pada 19 Agustus 2025.

Subarudi. (2024). Marginalisasi Ekosistem Riset dan Inovasi Nasional. Diakses dari: <https://www.alinea.id/kolom/marginalisasi-ekosistem-riset-dan-inovasi-nasional-b2kHJ9QRo>, pada 23 Agustus 2025.

World Intellectual Property Organization. (2022). *Global Innovation Index 2022*. Diakses dari: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_2000_2022/id.pdf, pada 20 Agustus 2025.

World Intellectual Property Organization. (2023). *Global Innovation Index 2023*. Diakses dari: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023/id.pdf>, pada 20 Agustus 2025.

World Intellectual Property Organization. (2024). *Global Innovation Index 2024*. Diakses dari: <https://www.wipo.int/gii-ranking/en/indonesia>, pada 20 Agustus 2025.

World Bank. (2024). *Research and development expenditure (% of GDP)*. Diakses dari: <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>.

Merdeka Fiskal: Pendekatan Baru Mendorong Kemandirian dan Pemerataan Keuangan Daerah?

Riza Aditya Syafri*)

Abstrak

Lebih dari dua dekade pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia belum berhasil mendorong kemandirian fiskal daerah. Sebagian besar daerah masih bergantung pada transfer pusat yang terlihat dengan rasio PAD rendah, sementara disparitas fiskal antardaerah tetap tinggi. Desain regulasi, seperti UU No. 33/2004 dan UU No. 1/2022 tentang HKPD, lebih menekankan keleluasaan belanja ketimbang perluasan kewenangan pendapatan, sehingga ruang fiskal daerah sempit. Dalam konteks ini, muncul gagasan Merdeka Fiskal yang diinisiasi Komisi II DPR RI untuk mendorong daerah dengan kapasitas fiskal tinggi agar mengurangi ketergantungan pada transfer pusat, sementara dana APBN difokuskan pada daerah dengan kapasitas fiskal rendah. Analisis menunjukkan bahwa konsep ini *feasible* untuk diimplementasikan. Namun, Komisi II DPR RI perlu mendorong pemerintah untuk menelaah secara regulatif melalui formula celah fiskal dalam UU HKPD dan menyiapkan aturan turunannya, melakukan diferensiasi perlakuan antara provinsi dan kabupaten/kota, serta reformasi tata kelola PAD.

Implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia mulai berjalan pada tahun 2001, pasca lahirnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Secara konseptual, kebijakan ini diharapkan memperkuat kapasitas fiskal daerah, memperkecil ketimpangan antardaerah, dan meningkatkan kualitas layanan publik. Namun, setelah lebih dari dua dekade, tujuan tersebut belum sepenuhnya tercapai. Sebagian besar pemerintah daerah masih sangat bergantung pada transfer dari pusat, dengan kontribusi PAD yang relatif kecil terhadap APBD. Data Kemendagri 2025 menunjukkan 90,3% daerah masih berkapasitas fiskal lemah, sementara hanya 26 daerah yang mampu berdiri di atas PAD-nya sendiri (Kemendagri, 2025). Situasi ini menandakan desentralisasi fiskal belum menghasilkan kemandirian fiskal yang merata.

Kondisi tersebut mendorong lahirnya gagasan Merdeka Fiskal yang diinisiasi Komisi II DPR RI bersama pemerintah daerah. Konsep ini bukan untuk memutus hubungan fiskal dengan pusat, melainkan untuk mendorong daerah membangun

fondasi PAD yang lebih kokoh sehingga transfer berfungsi hanya sebagai stimulan, bukan sumber utama. Strategi yang diusulkan mencakup diversifikasi sumber PAD, reformasi BUMD, dan optimalisasi aset daerah. Dengan demikian, Merdeka Fiskal diharapkan dapat mengurangi ketimpangan fiskal antarwilayah, memperkuat kemandirian daerah, serta menjaga semangat kebersamaan dalam kerangka NKRI. Tulisan ini menguraikan kelemahan desentralisasi fiskal saat ini dan menelaah *feasibility* penerapan konsep Merdeka Fiskal ke depan.

Kondisi Desentralisasi Fiskal Dua Dekade Terakhir

Selama ini, pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia belum mencapai hasil optimal sesuai teori yang diharapkan. Secara teori, desentralisasi fiskal diyakini dapat memperbaiki tata kelola dan mendorong pemerintah daerah lebih bertanggung jawab serta responsif terhadap kebutuhan lokal. Namun dalam praktiknya, banyak negara (termasuk Indonesia) gagal mewujudkan desentralisasi fiskal yang efektif karena berbagai hambatan struktural (DDTCNews, 2019). Setelah 25 tahun

*) Analis APBN ASN, Pusat Analisis Anggaran dan Akuntabilitas Keuangan Negara, Badan Keahlian, Setjen DPR RI.

otonomi daerah berjalan, bahkan muncul gejala re-sentralisasi di mana pemerintah pusat kembali mendominasi urusan daerah, menandakan adanya kelemahan dalam implementasi desentralisasi fiskal.

Dilihat dari perkembangannya, ketergantungan daerah terhadap TKD masih tinggi, dan pertumbuhan PAD cenderung lambat. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), Kementerian Keuangan, sejak tahun 2005 hingga 2024, proporsi TKD masih menjadi penggerak utama APBD daerah. Pada tahun 2005, proporsi TKD terhadap APBD secara rata-rata sebesar 52,6 persen pada level pemerintah provinsi, serta 85,2 persen pada level kabupaten/kota. Hingga tahun 2024, tidak terjadi pergeseran signifikan terhadap proporsi TKD pada masing-masing pemerintahan daerah. Rata-rata proporsi TKD terhadap APBD tahun 2024 untuk level provinsi sebesar 57,9 persen, hanya meningkat tidak sampai 6 persen dalam kurun waktu 2 dekade. Pada level kabupaten/kota, bahkan rata-rata proporsi TKD terhadap APBD tahun 2024 masih sebesar 85,2 persen, atau tidak berubah hampir dalam 2 dekade terakhir.

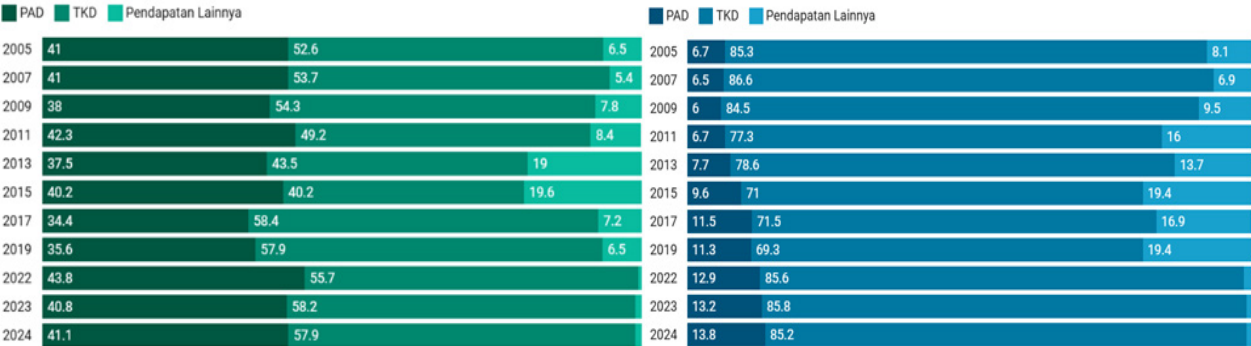
Selain proporsi TKD yang masih sangat mendominasi struktur APBD pemerintah daerah, pertumbuhan PAD yang seharusnya diharapkan dapat menjadi penggerak utama pendapatan daerah, nyatanya tidak dapat di akselerasi dalam hampir 2 dekade terakhir. Rata-rata proporsi PAD terhadap APBD

provinsi sejak tahun 2005 telah cukup tinggi, namun proporsinya relatif tidak berubah hingga tahun 2024. Sebaliknya, pada level pemerintah kabupaten/kota, rata-rata proporsi PAD terhadap APBD meningkat hingga 2 kali lipat dari tahun 2005 ke tahun 2024. Namun, secara proporsi tetap masih sangat rendah, terutama dibandingkan dengan proporsi TKD terhadap APBD kabupaten/kota.

Apabila dilihat satu per satu, hingga tahun 2024 tidak lebih dari 8 kabupaten/kota yang memiliki proporsi PAD terhadap APBD di atas 50 persen. Pada tahun 2024, proporsi PAD terhadap APBD terbesar untuk level kabupaten/kota ada pada Kabupaten Badung (89,5%), Kota Semarang (60,4%), Kab. Gianyar (60,2%), Kota Surabaya (59,6%), Kota Cilegon (53,8%), Kota Bekasi (51,5%), Kab. Tangerang (50,4%), dan Kota Tangerang Selatan (50,2%). Sementara pada level pemerintah Provinsi sebanyak 7 provinsi, memiliki proporsi PAD terhadap APBD di atas 60 persen pada tahun 2024, di antaranya Provinsi Banten (73,80%), Provinsi DKI Jakarta (72,33%), Provinsi Jawa Barat (70,14%), Provinsi Jawa Tengah (67,89%), Provinsi Jawa Timur (64,91%), Provinsi Bali (64,12%), dan Provinsi Sumatera Utara (61,31%).

Berdasarkan data-data yang telah dijabarkan tersebut, memperlihatkan bahwa keadaan desentralisasi fiskal pasca berjalan 2 dekade terakhir masih penuh persoalan. Ketergantungan Pemerintah daerah terhadap TKD masih

Gambar 1. Perkembangan Proporsi APBD Provinsi Tahun 2005-2024 (%) (Kiri); Perkembangan Proporsi APBD Kabupaten/Kota Tahun 2005-2024 (%) (Kanan)



Sumber: DJPK (2025), diolah.

sangat besar, pertumbuhan PAD yang masih relatif rendah, serta adanya *gap* kondisi fiskal yang cukup tinggi antar daerah. Lantas, apakah belum optimalnya pelaksanaan desentralisasi fiskal menjadi kesalahan bagi pemerintah daerah semata? Faktanya, desain otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia juga masih penuh dengan perdebatan.

Desain desentralisasi fiskal Indonesia lebih menitikberatkan pada pemberian diskresi bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan anggaran daripada pelimpahan penuh kapasitas pendapatan. Pemerintah daerah diberi kewenangan luas menentukan belanja sesuai kebutuhan dan prioritas lokal (LPSAManager, 2023). Dengan otonomi tersebut, daerah bisa menyusun program pembangunan yang dianggap paling sesuai bagi wilayahnya. Akan tetapi, di sisi penerimaan, porsi terbesar sumber keuangan tetap dikendalikan oleh pusat (LPSAManager, 2023).

Regulasi-regulasi yang ada seperti Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (beserta pembaharuannya dalam UU Hubungan Keuangan Pusat-Daerah (HKPD) Tahun 2022) menetapkan secara rinci jenis-jenis pajak dan retribusi yang boleh dipungut oleh daerah, termasuk batasan tarif maksimum, dasar pengenaan, dan objek pajaknya. Daerah tidak diperkenankan menambah jenis pajak di luar yang diatur undang-undang, dan penetapan tarif pun dibatasi dalam rentang tertentu. Artinya, kerangka hukum fiskal kita secara eksplisit membatasi kapasitas daerah dalam memperluas basis pendapatan. Implikasinya, selama dua dekade pelaksanaan otonomi daerah, pola pendanaan daerah tidak banyak berubah: transfer pusat tetap mendominasi struktur pendapatan daerah, sementara kontribusi PAD meningkat sangat lambat.

Konsep merdeka fiskal dapat menjadi salah satu alternatif, terutama dalam

rangka mengurangi ketimpangan (*gap*) fiskal antar pemerintah daerah, serta mempercepat pembangunan daerah lainnya, di tengah keterbatasan fiskal APBN saat ini, terutama bagi daerah-daerah yang memang memiliki potensi PAD yang cukup besar, namun belum berkembang hingga saat ini. Pengalihan sejumlah *resources* dari daerah-daerah yang secara fiskal sudah maju dan kuat, kepada daerah-daerah dengan kapasitas fiskal yang lemah, namun memiliki potensi besar, harapannya akan mendorong terjadinya percepatan pembangunan dan pemerataan antar daerah ke depannya. Oleh karenanya, perlu dilihat lebih dulu mengenai *feasibility* implementasi merdeka fiskal, serta hal-hal apa saja yang perlu diperhatikan untuk dapat mengimplementasikan kebijakan ini.

Rekomendasi

Gagasan merdeka fiskal, sejatinya sejalan dengan semangat desentralisasi fiskal yang diamanatkan UU No. 1/2022 tentang HKPD, di mana pemerintah pusat mendorong peningkatan kapasitas fiskal daerah melalui perluasan sumber PAD dan transfer berbasis kinerja (Ariyanti, 2023). Namun, Komisi II DPR RI perlu mendorong pemerintah untuk memperhatikan berbagai aspek untuk dapat memastikan kebijakan ini dapat berjalan dan berdampak positif kedepan, apabila kebijakan ini akan dijalankan.

Pertama, Komisi I DPR RI perlu mendorong pemerintah untuk memperhatikan dari aspek kesiapan regulasi dan kemungkinan tumpang tindihnya. Secara prinsip, kerangka hukum saat ini sebenarnya mendukung peningkatan kemandirian daerah. UU No. 1 Tahun 2022 (HKPD) telah mengintegrasikan pengaturan perimbangan keuangan pusat-daerah dan pajak daerah, dengan beberapa reformasi penting, salah satunya Alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) di mana kini murni didasarkan pada celah fiskal (kebutuhan layanan publik minus kapasitas fiskal daerah), dengan menggunakan satuan biaya yang dikalikan target layanannya, serta memperhitungkan

faktor penyesuaian untuk masing-masing wilayah. Kondisi ini membuat perhitungan DAU menjadi lebih kompleks, namun lebih adil terhadap karakteristik masing-masing wilayah. Artinya, jika kapasitas fiskal suatu daerah sudah memenuhi kebutuhannya, secara hukum DAU-nya bisa sangat kecil atau bahkan nol. Contohnya, Provinsi Kalimantan Timur dan Kabupaten Kutai Kartanegara sempat tidak mendapatkan alokasi DAU pada beberapa tahun 2005–2011 karena tingginya pendapatan daerahnya.

Namun, perlu diperhatikan potensi tumpang-tindih atau konflik dengan kebijakan lain. Pemerintah pusat masih menetapkan aturan-aturan yang agak membatasi fleksibilitas fiskal daerah, seperti *mandatory spending* (misal: belanja pegawai maksimal 30%, belanja infrastruktur min. 40% APBD) dan komponen transfer yang bersifat spesifik (*earmarked*) untuk program tertentu. Bahkan, sebagian DAU kini yang tidak sepenuhnya *block grant* murni – sehingga ruang daerah untuk mengalokasikan belanja sesuai prioritas lokal makin terbatas. Kebijakan pusat yang terlalu mengontrol penggunaan TKD (Transfer ke Daerah) dapat mengurangi esensi otonomi fiskal.

Oleh sebab itu, sebelum merdeka fiskal dijalankan, Komisi II DPR RI perlu mendorong pemerintah untuk meninjau konsistensi regulasi: misalnya, memberi relaksasi aturan penggunaan dana bagi daerah yang sudah mandiri. Selain itu, standar pelayanan minimal tetap harus dijamin.

Pemerintah pusat melalui Kemendagri dan Kemenkeu perlu menyiapkan pedoman implementasi dan menetapkan kriteria formal “daerah mandiri fiskal” beserta konsekuensi hukumnya. Sehingga, secara regulatif, konsep ini *feasible* selama dijalankan dalam koridor formula UU HKPD yang baru, disertai penyempurnaan aturan pelaksana agar selaras dengan tujuan kemandirian tanpa mengorbankan pemerataan layanan publik.

Kedua, Komisi II DPR RI perlu mendorong pemerintah untuk memperhatikan perbedaan karakteristik dan kewenangan antara pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota dalam rencana implementasi kebijakan ini. Secara umum, provinsi memiliki cakupan wilayah lebih luas dengan sumber penerimaan yang relatif besar (misalnya Pajak Kendaraan Bermotor, BBNKB, dll.), sementara kabupaten/kota mengandalkan pajak dan retribusi lokal yang ruang lingkupnya lebih sempit. Data empiris menunjukkan provinsi rata-rata lebih mandiri fiskal dibanding kabupaten/kota. BPK RI (2020) melaporkan Indeks Kemandirian Fiskal (IKF) rata-rata pemerintah provinsi tahun 2019 mencapai 0,36, jauh di atas rata-rata IKF kabupaten/kota yang hanya 0,11. Implikasi perbedaan tersebut mengakibatkan strategi merdeka fiskal sebaiknya tidak *one-size-fits-all*. Beberapa poin implementasi ideal:

a) Prioritas Bertahap: Mengingat jumlah daerah yang benar-benar siap mandiri masih sangat sedikit, implementasi dapat dilakukan bertahap. Provinsi yang fiskalnya kuat bisa lebih dulu diarahkan mengurangi ketergantungan transfer. Kabupaten/kota perlu dibedakan perlakuannya: daerah perkotaan maju (metropolitan) atau kabupaten kaya sumber daya dapat menjadi *pilot project* “merdeka fiskal” pada tahap awal, sementara daerah tertinggal tetap mendapat perhatian khusus.

b) Perbedaan Kewenangan: Karena provinsi utamanya membina dan mengoordinasikan kabupaten/kota serta mengelola urusan tertentu (pendidikan menengah, jalan provinsi, dll.), pola pendanaan mereka berbeda. Belanja provinsi relatif lebih kecil untuk layanan dasar dibanding kabupaten/kota, sehingga secara teori provinsi lebih mudah menyeimbangkan anggaran dengan PAD. Belanja kabupaten/kota mencakup pelayanan langsung ke masyarakat (pendidikan dasar, kesehatan dasar, infrastruktur lokal, dll.) yang membutuhkan biaya besar tetapi kapasitas PAD-nya sering tidak mencukupi. Artinya, meski konsep merdeka fiskal diharapkan berlaku

di semua level, target akhir setiap level mungkin berbeda. Provinsi barangkali bisa mencapai 100% mandiri (tanpa DAU reguler) lebih cepat, sedangkan kabupaten/kota mungkin realistiknya diarahkan menuju porsi PAD yang dominan dahulu (misal >50% belanja), sambil transfer pusat difokuskan pada fungsi redistribusi dan subsidi kebutuhan dasar.

Ketiga, Komisi II DPR RI juga perlu mendorong pemerintah untuk mengkaji secara mendalam mengenai skema transfer bagi daerah maju, apakah akan sepenuhnya dihilangkan, atau dikurangi. Idealnya, skema transfer harus diubah dari pola gratis menjadi pola insentif. Beberapa opsi kebijakan yang dapat dipertimbangkan:

a) Penghentian DAU Reguler untuk Daerah Mandiri: Daerah yang telah memenuhi kriteria kemandirian (misal $PAD \geq \text{belanja standar pelayanan tertentu}$) tidak lagi menerima DAU umum. Langkah ini konsisten dengan formula celah fiskal: bila suatu daerah tak punya celah (bahkan surplus kapasitas), maka $DAU\text{-nya} = 0$ sesuai aturan. Keuntungan pendekatan ini adalah alokasi APBN lebih efisien, di mana dana yang terbatas bisa difokuskan ke daerah benar-benar membutuhkan (dengan kapasitas fiskal rendah). Namun, keputusan penghentian transfer perlu berbasis data terbaru dan ditinjau secara periodik; jika suatu daerah mandiri kemudian terdampak *shock* ekonomi (misal pendapatan anjlok), sistem harus fleksibel mengembalikan hak transfer jika celah fiskalnya muncul kembali.

b) Transformasi Menjadi Dana Insentif. Daripada sepenuhnya dihilangkan, pemerintah bisa menerapkan skema transisi di mana dana pusat yang sebelumnya dialokasikan ke daerah mandiri dialihkan menjadi dana insentif. Artinya, daerah mandiri fiskal mungkin tidak lagi terima formula DAU, tetapi masih berpeluang mendapat Insentif Daerah atau *specific grant* jika memenuhi kriteria tertentu (misal kinerja pelayanan publik yang tinggi, inovasi pendapatan,

keberhasilan menurunkan kemiskinan, dan lainnya). Dengan demikian, transfer tidak sepenuhnya hilang melainkan bersyarat.

c) Pengurangan Proporsional atau *Matching Fund*: Opsi lain adalah mengurangi sebagian transfer bagi daerah berkapasitas tinggi alih-alih menghapus total. Misal, tetap ada alokasi TKD minimal (katakan 50% dari formula semula) sebagai bentuk keadilan bahwa semua daerah dapat bagian APBN, namun porsi sisanya ditahan. Atau bisa dibuat skema *matching fund*, di mana untuk daerah maju, setiap rupiah transfer pusat harus dipadani dengan rupiah dana daerah. Contohnya, jika sebelumnya kota X mendapat Rp100 miliar DAU, dalam konsep baru hanya diberikan Rp50 miliar, dengan syarat kota tersebut telah menyediakan tambahan Rp50 miliar dari PAD untuk sektor-sektor prioritas. Pendekatan *matching* ini mendorong rasa tanggung jawab: pusat masih berkontribusi tetapi mensyaratkan komitmen daerah.

Daftar Pustaka

Ariyanti, A. D. (2023). Kebijakan Fiskal Daerah dalam rangka Pemerataan dan Kemandirian Pemerintahan Daerah. Opini Setkab RI. Diakses melalui: <https://setkab.go.id/kebijakan-fiskal-daerah-dalam-rangka-pemerataan-dan-kemandirian-pemerintahan-daerah>, pada 23 Agustus 2025.

Badan Pemeriksa Keuangan RI. (2020). Laporan Hasil Reviu atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun 2020. Jakarta: BPK RI.

DDTCNews. (2019). Membongkar Penyebab Hambatan Desentralisasi Fiskal. Diakses melalui: <https://news.ddtc.co.id/literasi/buku/14784/membongkar-penyebab-hambatan-desentralisasi-fiskal>, pada 23 Agustus 2025.

Indrastuti. (2025). Kabupaten Merdeka Fiskal Bangun Fondasi Pendapatan Daerah. Diakses melalui: <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/803445/kabupaten-merdeka-fiskal-bangun-fondasi-pendapatan>

daerah#:~:text=KETUA%20Komisi%20II%20DPR%20,Pengurus%20dan%20Ketua%20Korwil%20Apkasi, pada 23 Agustus 2025.

Kemendagri. (2025). FGD Evaluasi Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Transfer ke Daerah dalam Mendorong Kinerja Pembangunan Daerah yang diselenggarakan oleh PA3KN pada 13 Agustus 2025.

LPSA Manager. (2023). Two Decades of Fiscal Decentralization Implementation in Indonesia. Diakses melalui: <https://decentralization.net/2023/01/two-decades-of-fiscal-decentralization-implementation-in-indonesia/#:~:text=1>, pada 23 Agustus 2025.

Mulya, F.P. (2025). Kemendagri: Esensi Otonomi Daerah Adalah Kemandirian Fiskal. Diakses melalui: https://www.antaraneews.com/berita/4879389/kemendagri-esensi-otonomi-daerah-adalah-kemandirian-fiskal?utm_source=antaranews&utm_, pada 23 Agustus 2025.

Simanjuntak, S. D. A. (2025). Belanja Daerah Jadi Sasaran Efisiensi: Otonomi, Pajak dan Pembangunan Dipertaruhkan. *Bisnis.com*, 11 Agustus 2025.



www.pa3kn.dpr.go.id
Telp. 021-5715635 Fax. 021-5715635
Instagram: @pa3kn.bkdprri
Youtube: PA3KN BK DPR RI

