Journal Education and Government Wiyata ISSN 2986-5131
Volume 4 Nomor 4, November 2026 (1426-1448)
https://journal.wiyatapublisher.or.id/index.php/e-gov

MENYELARASKAN KALENDER DANA ALOKASI KHUSUS PUSAT DAN RKPD DAERAH: STRATEGI PERENCANAAN ADAPTIF KOTA BITUNG DI BAWAH KOMPRESI FISKAL 2026

Deavy Runtupalit[1]
Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Bitung, Bitung, Indonesia[1]
E-mail: deavyruntupalit73@gmail.com[1]

ABSTRACT

Fiscal Year 2026 marks the deepest fiscal compression in twenty-five years of Indonesian decentralisation: Transfers to Regions contracted by 24 percent to IDR 692.99 trillion and the Physical Special Allocation Fund (DAK Fisik) was cut by 86 percent to IDR 5 trillion. For Bitung City, whose infrastructure for the Special Economic Zone relies on DAK, this compression sharpens a long-standing structural problem: reliable DAK ceiling information is unavailable when the Regional Government Work Plan (RKPD) must be finalised on 30 June, because the Presidential Regulation on detailed budget allocations is only issued between October and January. This study aims to identify the root causes of this planning-budgeting asymmetry and to formulate policy recommendations that are executable within the authority of the Bitung City Government. A qualitative policy analysis was applied, combining regulatory document study, the author's field observation of the 2023 to 2026 RKPD cycles, and literature on fiscal federalism. Problems were prioritised with the Urgency-Seriousness-Growth (USG) method, root causes traced through a two-level Why-Why analysis, and four policy alternatives evaluated with Bardach's criteria and cross-checked with Dunn's criteria. The results show that the problem is rooted in fragmented DAK planning-budgeting governance among central agencies, separated from regional planning supervision, which renders reference ceilings non-binding and unreliable. The study recommends a Mayoral Regulation on an Adaptive Planning Protocol comprising scenario-based RKPD preparation, a programme readiness portfolio, and a standard adjustment protocol, complemented by advocacy for a coordinated central planning-budgeting calendar.

Keywords: *Special Allocation Fund; Regional Government Work Plan; Planning-Budgeting Synchronisation; Fiscal Compression; Adaptive Planning*

ABSTRAK

Tahun Anggaran 2026 menandai kompresi fiskal terdalam sepanjang 25 tahun desentralisasi Indonesia: Transfer ke Daerah dikontraksi 24 persen menjadi Rp692,99 triliun dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dikompresi 86 persen menjadi Rp5 triliun. Bagi Kota Bitung yang bertumpu pada DAK untuk

infrastruktur pendukung Kawasan Ekonomi Khusus, kompresi ini mempertajam persoalan struktural lama, yaitu informasi pagu DAK Fisik yang andal tidak tersedia pada saat Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) wajib difinalisasi 30 Juni, karena Peraturan Presiden tentang Rincian Alokasi APBN baru terbit Oktober sampai Januari. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi akar masalah asimetri perencanaan-penganggaran tersebut dan merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat dieksekusi dalam kewenangan Pemerintah Kota Bitung. Pendekatan yang digunakan adalah analisis kebijakan kualitatif yang memadukan studi dokumen regulasi, pengamatan lapangan penulis pada siklus RKPD 2023 sampai 2026, dan kajian pustaka tata kelola fiskal multi-tingkat. Permasalahan diprioritaskan dengan metode Urgency-Seriousness-Growth (USG), akar masalah ditelusuri dengan analisis Why-Why dua tingkat, dan empat alternatif kebijakan dievaluasi dengan kriteria Bardach yang diuji silang dengan kriteria Dunn. Hasil analisis menunjukkan bahwa masalah berakar pada tata kelola perencanaan-penganggaran DAK yang terfragmentasi antarinstansi pusat dan terpisah dari pembinaan perencanaan daerah, sehingga pagu acuan daerah bersifat tidak mengikat dan tidak andal. Penelitian merekomendasikan Peraturan Wali Kota tentang Protokol Perencanaan Adaptif yang memuat penyusunan RKPD berbasis skenario, portofolio kesiapan program, dan protokol penyesuaian baku, dilengkapi advokasi penyelarasan kalender perencanaan-penganggaran di tingkat pusat.

Kata Kunci: *Dana Alokasi Khusus; Rencana Kerja Pemerintah Daerah; Sinkronisasi Perencanaan-Penganggaran; Kompresi Fiskal; Perencanaan Adaptif*

PENDAHULUAN

Arsitektur desentralisasi fiskal Indonesia bertumpu pada prinsip bahwa pemerintah daerah merencanakan program tahunan melalui Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), yang wajib difinalisasi selambat-lambatnya 30 Juni setiap tahun penyusunan sesuai Pasal 263 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 101 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017. Dana Alokasi Khusus (DAK), sebagai komponen utama Transfer ke Daerah, membiayai prioritas infrastruktur dan pelayanan spesifik yang ditetapkan secara nasional namun dilaksanakan secara regional. Agar DAK berfungsi sebagaimana dimaksudkan, pemerintah daerah memerlukan informasi yang andal tentang pagu indikatif DAK selama periode penyusunan RKPD (Maret sampai Juni) sehingga program daerah dapat dirancang untuk menyerap alokasi DAK secara efisien. Namun, terdapat asimetri struktural antara siklus perencanaan-penganggaran DAK di tingkat pusat dan siklus RKPD di tingkat daerah: informasi andal tersebut umumnya belum tersedia saat RKPD difinalisasi, sehingga menimbulkan risiko implementasi yang merambat sepanjang tahun anggaran.

Tahun Anggaran 2026 mengintensifkan asimetri lama ini

melalui tiga faktor yang saling memperkuat. Pertama, magnitudo absolut Transfer ke Daerah dikontraksi menjadi Rp692,99 triliun dari Rp919,87 triliun pada 2025, pengurangan tahun tunggal paling tajam dalam 25 tahun desentralisasi fiskal (Fortune Indonesia, 2026a; Tempo, 2025). Kedua, DAK Fisik dikompresi secara khusus, jatuh menjadi Rp5 triliun dari Rp36,95 triliun, yakni pengurangan 86 persen yang secara efektif menghilangkan DAK Fisik sebagai saluran investasi infrastruktur yang berarti bagi banyak daerah (KPPOD, 2025b). Ketiga, pelepasan informasi fiskal sangat tertunda: Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang APBN 2026 diundangkan pada 22 Oktober 2025 namun baru tersedia secara umum pada 7 Januari 2026 (DDTC News, 2026; Fortune Indonesia, 2026b; Suara.com, 2026), sehingga pemerintah daerah yang merencanakan RKPD 2026 selama musim penyusunan 2025 tidak memiliki informasi formal tentang pagu DAK yang dikurangi secara dramatis hingga jauh setelah RKPD mereka difinalisasi.

Manifestasi asimetri ini di Kota Bitung memerlukan karakterisasi eksplisit. Sebagai kota yang ditetapkan untuk pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2014, dengan investasi terdokumentasi sekitar Rp1,51 triliun sejak 2019 dan penyerapan tenaga kerja sekitar 559 pekerja, Bitung memiliki kebutuhan pembangunan infrastruktur substansial yang secara historis bergantung pada pembiayaan DAK, khususnya untuk jalan dan infrastruktur pendukung pelabuhan. Pengurangan DAK Fisik Sulawesi Utara sebesar Rp349,05 miliar di bawah Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 langsung berdampak pada kapasitas investasi infrastruktur Bitung (BPK RI Perwakilan Sulawesi Utara, 2025), dengan efek berantai pada kemampuan kota memenuhi kewajiban infrastruktur pendukung KEK. Kontraksi DAK Fisik 2026 menjadi hanya Rp5 triliun secara nasional, untuk didistribusikan ke seluruh kabupaten dan kota, menyiratkan bahwa bagian Bitung akan menjadi sebagian kecil dari alokasi historisnya dan secara fundamental mengubah arsitektur keuangan bagi lintasan pengembangan infrastruktur kota.

Literatur tata kelola fiskal multi-tingkat telah lama menempatkan keterprediksian (*predictability*) transfer sebagai prasyarat perencanaan daerah yang bermakna (Oates, 1972, 2005; Boadway & Shah, 2007; Bahl & Bird, 2018). Kajian empiris tentang Indonesia menunjukkan bahwa desain transfer pusat membentuk insentif dan respons fiskal pemerintah daerah (Lewis & Smoke, 2017) dan memengaruhi perilaku fiskal daerah termasuk upaya penerimaan daerah (Saptono & Mahmud, 2023). Kajian kebijakan terkini menyoroti risiko turbulensi fiskal daerah akibat pemangkasan Transfer ke Daerah (KPPOD, 2025a, 2025b, 2026; Kompas, 2025a, 2025b, 2026; Kontan, 2025), sementara kajian hukum mempersoalkan

konstitusionalitas penyesuaian alokasi tahun berjalan melalui instruksi presiden (Jurnal Rechtens, 2026). Namun, kajian-kajian tersebut umumnya berfokus pada besaran transfer dan dampak makro-fiskalnya, bukan pada dimensi waktu (*timing*) ketersediaan informasi pagu relatif terhadap siklus perencanaan daerah. Di sinilah letak kesenjangan penelitian: belum ada kajian yang menelusuri secara sistematis akar masalah asimetri kalender DAK dan RKPD pada tingkat pemerintah kota dan merumuskan respons yang berada dalam kewenangan daerah itu sendiri.

Kebaruan penelitian ini terletak pada dua hal. Pertama, penelitian memosisikan asimetri kalender sebagai masalah tata kelola kelembagaan yang dapat ditelusuri akarnya, bukan sekadar kendala administratif, dengan menggunakan penelusuran akar masalah yang terstruktur. Kedua, penelitian memisahkan secara tegas rekomendasi yang berada dalam kewenangan pemerintah kota dari agenda reformasi yang berada dalam kewenangan pusat, sehingga menghasilkan strategi dua jalur yang dapat segera dieksekusi tanpa menunggu reformasi nasional. Isu kebijakan yang ditangani adalah rendahnya efektivitas dan kredibilitas RKPD Kota Bitung sebagai instrumen perencanaan tahunan akibat asimetri antara siklus penetapan DAK Fisik oleh Kementerian Keuangan dan siklus penyusunan RKPD oleh Bappeda, khususnya di bawah kompresi fiskal 2026. Isu ini mengandung tiga unsur sekaligus sebagaimana dirumuskan Dunn (2018): kesenjangan antara kondisi yang diharapkan (RKPD memandu APBD) dan kondisi nyata (RKPD retrospektif terhadap alokasi DAK), inkonsistensi antara amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan praktik, serta kontroversi mengenai koordinasi lintas kementerian.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk: (a) menganalisis landasan teori tata kelola fiskal multi-tingkat dan sinkronisasi perencanaan-penganggaran sebagai pisau analisis terhadap masalah; (b) mengidentifikasi akar masalah asimetri kalender DAK dan RKPD di Kota Bitung; (c) mengidentifikasi dan mengevaluasi alternatif kebijakan dengan kriteria baku; dan (d) merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat dieksekusi dalam kewenangan Pemerintah Kota Bitung, dilengkapi advokasi kebijakan ke tingkat pusat.

KAJIAN PUSTAKA

1. Teori Tata Kelola Fiskal Multi-Tingkat

Teori tata kelola fiskal multi-tingkat, yang dikembangkan dalam literatur ekonomi publik oleh Oates (1972, 2005), Boadway dan Shah (2007), serta Bahl dan Bird (2018), menyediakan kerangka analitis untuk menilai kondisi struktural di mana transfer fiskal antar-pemerintah berfungsi secara efektif. Wawasan dasar *Decentralization Theorem* (Oates,

1972) adalah bahwa kesejahteraan dimaksimalkan ketika setiap barang atau jasa publik disediakan oleh tingkat pemerintahan yang paling sesuai dengan cakupan geografis manfaatnya. Konsekuensinya, transfer antar-pemerintah harus dirancang untuk memungkinkan pemerintah tingkat bawah menyediakan layanan secara efisien, bukan untuk membatasi atau mengarahkan perilaku mereka di luar apa yang diperlukan untuk koreksi *spillover* atau tujuan pemerataan.

Literatur mengidentifikasi empat prinsip desain yang membedakan sistem transfer antar-pemerintah yang berfungsi baik dari yang berfungsi buruk. Pertama, *predictability*: transfer harus dikomunikasikan kepada pemerintah penerima dengan pemberitahuan dan stabilitas yang cukup untuk memungkinkan perencanaan yang bermakna. Boadway dan Shah (2007) secara eksplisit mengidentifikasi *predictability* sebagai prinsip dasar, dengan pengamatan bahwa sistem transfer yang secara teknis dirancang baik dapat gagal secara operasional jika waktunya tidak kompatibel dengan siklus perencanaan pemerintah penerima. Kedua, *transparency*: formula dan prosedur yang digunakan untuk menentukan transfer harus publik dan dapat direplikasi. Ketiga, *accountability*: pemerintah penerima bertanggung jawab atas penggunaan transfer tanpa dikelola secara mikro dalam pengambilan keputusannya. Keempat, *equity*: transfer harus mengurangi, bukan memperbesar, disparitas fiskal horizontal antar pemerintah penerima.

Sistem DAK Indonesia mencerminkan prinsip-prinsip desain tersebut secara tidak sempurna. Transparansi bersifat moderat: formula alokasi DAK terdokumentasi tetapi penerapannya untuk daerah spesifik dapat opak. Mekanisme akuntabilitas ada tetapi menghasilkan sinyal campuran. *Equity* ditangani secara parsial. *Predictability* adalah kelemahan utama: asimetri sistematis antara siklus DAK pusat dan siklus RKPD daerah, diperburuk oleh penyesuaian efisiensi ad hoc terkini, menjadikan DAK di antara instrumen transfer yang paling tidak dapat diprediksi dari perspektif daerah. Temuan Lewis dan Smoke (2017) bahwa desain transfer membentuk insentif dan respons fiskal daerah di Indonesia memperkuat argumen bahwa kelemahan pada dimensi waktu transfer bukan persoalan teknis semata, melainkan memengaruhi perilaku perencanaan dan belanja daerah.

Lintasan desentralisasi fiskal Indonesia menyediakan konteks penting bagi analisis ini. Desentralisasi dimulai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 (kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023), yang menetapkan kerangka urusan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah. Kerangka fiskal awalnya

ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Sepanjang lintasan ini, tantangan koordinasi kalender perencanaan-penganggaran telah diakui tetapi tidak diselesaikan secara memadai. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 menetapkan hierarki dokumen perencanaan dan prinsip penyelarasan perencanaan nasional-daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 menyediakan panduan prosedural tambahan; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 menentukan prosedur RKPD rinci. Setiap instrumen merepresentasikan kemajuan, tetapi tidak satu pun menangani asimetri temporal struktural antara siklus Oktober sampai Desember di pusat dan siklus Maret sampai Juni di daerah.

2. Landasan Regulasi

Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan secara adil dan selaras. Frasa adil dan selaras menyiratkan tidak hanya bahwa transfer keuangan terjadi, tetapi bahwa transfer itu terjadi pada syarat yang adil dan secara operasional kompatibel dengan kebutuhan perencanaan daerah. Pasal 18 ayat (5) menetapkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, fondasi konstitusional yang mengandaikan pemerintah daerah memiliki informasi dan kewenangan yang diperlukan untuk menjalankan otonomi tersebut secara bermakna.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, mengoperasionalkan otonomi konstitusional melalui alokasi rinci urusan pemerintahan antara tingkat pusat dan daerah. Pasal 263 ayat (4) menetapkan RKPD sebagai instrumen perencanaan tahunan pemerintah daerah dengan tenggat finalisasi yang ditentukan oleh peraturan pelaksana. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang APBN 2026 menyediakan kerangka fiskal di mana DAK beroperasi. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menetapkan hierarki dokumen perencanaan nasional dan daerah, dengan RKPD sebagai operasionalisasi tahunan RPJMD.

UU HKPD merepresentasikan kerangka statutoris terkini yang secara khusus menangani koordinasi fiskal antar-pemerintah. Undang-undang ini menetapkan prinsip pemerataan fiskal, kapasitas fiskal daerah, dan koordinasi antar-pemerintah, tetapi implementasi operasionalnya ditantang oleh tekanan fiskal praktis tahun-tahun terkini. KPPOD (2025a, 2026) mengamati bahwa langkah-langkah efisiensi terkini

berpotensi membebani prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam UU HKPD.

Pada tingkat peraturan pelaksana, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah menetapkan prosedur dan waktu rinci penyusunan RKPD, termasuk tenggat finalisasi 30 Juni. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional dan Daerah menyediakan prinsip tingkat tinggi tetapi kurang detail operasional pada sinkronisasi kalender. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur kerangka manajemen keuangan di mana DAK beroperasi di tingkat daerah. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84 Tahun 2023 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah mengategorikan Provinsi Sulawesi Utara, beserta kabupaten/kota konstituennya termasuk Kota Bitung, sebagai daerah berkapasitas fiskal rendah. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 56 Tahun 2025 mengoperasionalkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025, dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 29 Tahun 2025 merinci penyesuaian daerah per daerah, termasuk pengurangan DAK Fisik Sulawesi Utara sebesar Rp349,05 miliar yang langsung memengaruhi Bitung.

3. Pembelajaran Komparatif Sinkronisasi Transfer Antar-Pemerintah

Pengalaman internasional memperkuat argumen bahwa *predictability* transfer merupakan prasyarat perencanaan daerah yang efektif. Literatur reformasi anggaran klasik Schick (1966, 1998) menempatkan ketepatan waktu dan keandalan informasi anggaran sebagai inti manajemen pengeluaran publik yang baik: reformasi anggaran berlangsung sebagai proses bertahap, dan kegagalan menyelaraskan waktu penyediaan informasi fiskal dengan siklus keputusan pengguna anggaran mengikis nilai reformasi teknis apa pun. Pelajaran ini melandasi desain implementasi bertahap dalam penelitian ini, yang tidak menuntut transformasi kelembagaan sekaligus melainkan menempuh sekuensi dari intervensi yang paling ringan menuju yang paling mengikat.

Kasus India memberikan model kelembagaan yang relevan. Singh (2018) menunjukkan bahwa *Finance Commission*, badan konstitusional yang menetapkan kerangka transfer multi-tahun berbasis aturan, menyediakan kepastian transfer di muka bagi pemerintah negara bagian, sehingga perencanaan subnasional tidak bergantung pada diskresi pusat tahunan. Model ini paralel dengan gagasan komite koordinasi nasional yang dibahas dalam penelitian ini, yakni perwujudan kelembagaan yang mengunci *predictability* sehingga tidak

dapat mundur secara informal. Perbedaannya, konteks Indonesia pada tahap ini menuntut instrumen yang lebih ringan namun mengikat, yaitu Peraturan Bersama Menteri, sebelum mempertimbangkan pembentukan badan permanen.

Prinsip yang sama ditegaskan dalam kerangka hubungan fiskal antar-pemerintah OECD (2018), yang menempatkan *timeliness* dan *predictability* transfer yang selaras dengan siklus anggaran subnasional sebagai salah satu prinsip tata kelola fiskal multi-tingkat yang baik. Ketiga rujukan komparatif ini konvergen pada satu implikasi bagi Indonesia: menyelesaikan asimetri kalender DAK dan RKPD bukan sekadar perbaikan administratif, melainkan penerapan prinsip tata kelola fiskal yang telah teruji di yurisdiksi lain, yang menjadikan pagu transfer sebagai dasar perencanaan yang andal alih-alih kejutan pasca-perencanaan.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan analisis kebijakan kualitatif dengan kerangka penulisan analisis kebijakan Young dan Quinn (2003). Lokus penelitian adalah Pemerintah Kota Bitung, Provinsi Sulawesi Utara, dengan unit analisis proses penyusunan RKPD dan pengelolaan DAK Fisik pada siklus perencanaan 2023 sampai 2026. Sumber data terdiri atas tiga kelompok. Pertama, studi dokumen regulasi meliputi UUD 1945, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017, serta peraturan menteri keuangan terkait alokasi DAK. Kedua, pengamatan lapangan penulis sebagai perencana pada Bappeda Kota Bitung dalam siklus RKPD 2023 sampai 2026, dilengkapi konsultasi dengan praktisi perencanaan daerah. Ketiga, kajian pustaka teori *fiscal federalism*, *intergovernmental fiscal transfers*, dan sinkronisasi perencanaan-penganggaran, serta publikasi lembaga kajian dan pemberitaan media mengenai kebijakan Transfer ke Daerah 2025 dan 2026.

Analisis data dilakukan dalam empat tahap. Tahap pertama, identifikasi permasalahan dan penilaian prioritas dengan metode *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) berskala 1 sampai 5. Tahap kedua, penelusuran akar masalah terhadap masalah prioritas dengan analisis Why-Why dua tingkat yang disusun dalam pohon masalah, kemudian dirangkai menjadi pernyataan masalah. Tahap ketiga, identifikasi alternatif kebijakan dan evaluasinya dengan empat kriteria Bardach (2012), yaitu kelayakan teknis, kemungkinan ekonomi-finansial, kelayakan politik, dan kemudahan administrasi, yang diuji silang dengan enam kriteria Dunn

(2018) untuk menjaga ketangguhan kesimpulan. Tahap keempat, perumusan rekomendasi dengan menegaskan batas kewenangan pemerintah kota, disertai peta jalan implementasi, pemetaan pemangku kepentingan, dan kerangka pemantauan dan evaluasi. Keabsahan temuan dijaga melalui triangulasi antara dokumen regulasi, data fiskal yang dipublikasikan, dan pengamatan lapangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Identifikasi dan Prioritas Permasalahan

Berdasarkan observasi profesional penulis, analisis dokumen fiskal, tinjauan studi sekunder tentang koordinasi fiskal antar-pemerintah di Indonesia, dan konsultasi dengan praktisi perencanaan daerah, diidentifikasi tiga permasalahan utama yang berkontribusi terhadap asimetri siklus perencanaan-penganggaran dan konsekuensinya bagi implementasi di daerah. Pertama, informasi pagu DAK Fisik yang andal tidak tersedia bagi pemerintah daerah pada saat penyusunan dan finalisasi RKPD (Maret sampai Juni), karena Peraturan Presiden tentang Rincian Alokasi APBN per Daerah secara historis baru terbit November sampai Desember, bahkan kadang lebih lambat. Kedua, kalender penyusunan RKPD daerah tidak sinkron dengan kalender penetapan alokasi DAK pusat, dan penyelarasan lintas kementerian (Keuangan, Dalam Negeri, Perencanaan Pembangunan Nasional) berlangsung secara ad hoc tanpa titik penautan yang mengikat. Ketiga, rendahnya kapasitas daerah untuk perencanaan adaptif di bawah ketidakpastian pagu DAK, sehingga menghasilkan baik *over-commitment* (rencana melebihi pagu aktual) maupun *under-commitment* (penundaan konservatif).

Ketiga permasalahan dinilai menggunakan metode USG dengan skala 1 sampai 5, sebagaimana disajikan dalam Tabel 1.

Tabel. 1 Matriks Penilaian Prioritas Permasalahan (USG)

Permasalahan	U	S	G	Total
Ketidaktersediaan informasi pagu DAK Fisik yang andal saat finalisasi RKPD	5	5	4	14
Ketidaksinkronan kalender RKPD daerah dan penetapan DAK pusat	4	4	4	12
Rendahnya kapasitas perencanaan adaptif daerah	3	4	4	11

Sumber: analisis penulis dengan metode USG, 2026.

Berdasarkan asesmen USG, permasalahan pertama (ketidaktersediaan informasi pagu DAK Fisik yang andal pada saat finalisasi RKPD) memperoleh skor total tertinggi sebesar 14, menjadikannya masalah prioritas yang akar penyebabnya diinvestigasi. Masalah ini dinilai paling mendesak karena siklus perencanaan 2026 telah dimulai dengan pemerintah daerah beroperasi di bawah ketidakpastian informasi; paling serius karena merambat ke risiko implementasi di seluruh portofolio pembangunan daerah; dan tumbuh jika tidak ditangani karena kompresi fiskal

2026 telah meningkatkan biaya asimetri waktu ke tingkat krisis.

2. Analisis Akar Masalah

Penelusuran akar masalah dilakukan terhadap masalah prioritas hasil USG menggunakan analisis Why-Why dua tingkat: mengapa informasi pagu yang andal tidak tersedia (penyebab level 1), dan mengapa masing-masing penyebab itu terjadi (penyebab level 2). Struktur permasalahan disajikan dalam Tabel 2.

Tabel. 2 Struktur Penyebab dan Akar Masalah (Pohon Masalah)

Kode	Uraian
MU	Masalah utama: informasi pagu DAK Fisik yang andal tidak tersedia bagi Pemerintah Kota Bitung pada saat finalisasi RKPD 30 Juni
1a	Penyebab level 1: siklus penetapan APBN nasional secara struktural baru menghasilkan alokasi DAK definitif pada akhir tahun n-1
1a1	Proses legislasi APBN panjang dan mengikat (Nota Keuangan Agustus, pembahasan DPR September sampai Oktober, Perpres Rincian akhir November)
1a2	Penetapan menu dan alokasi DAK per daerah menunggu sinkronisasi usulan daerah melalui KRISNA dan penilaian K/L teknis yang tuntas mendekati akhir tahun
1a3	Permendagri 86/2017 dan PP 17/2017 tidak menautkan tenggat RKPD 30 Juni dengan titik waktu ketersediaan pagu DAK dari pusat
1b	Penyebab level 1: pagu DAK yang menjadi acuan daerah pada tahap penyusunan RKPD bersifat indikatif, tidak mengikat, dan tidak andal
1b1	Tata kelola perencanaan-penganggaran DAK terfragmentasi antarinstansi pusat (Bappenas melalui KRISNA, Kemenkeu melalui DJPK, K/L teknis) dan terpisah dari pembinaan perencanaan daerah oleh Kemendagri [akar masalah 1]
1b2	Karakter *top-down* dan *menu-based* DAK: menu ditetapkan pusat, *readiness criteria* (lahan, DED) harus disiapkan sebelum kepastian alokasi, mendorong perencanaan spekulatif
1b3	Model proyeksi pagu DAK yang kredibel belum dilembagakan di pusat, sehingga sinyal pagu awal berkualitas rendah
1c	Penyebab level 1: alokasi DAK bersifat volatil pasca-penetapan karena dapat disesuaikan melalui kebijakan efisiensi tahun berjalan
1c1	Kewenangan pusat menyesuaikan alokasi tahun berjalan (Inpres 1/2025, PMK 56/2025, KMK 29/2025) tanpa protokol pemberitahuan yang mengikat ke daerah
1c2	Kompresi fiskal 2026 (TKD turun 24 persen, DAK Fisik turun 86 persen) memperbesar magnitudo dan frekuensi perubahan alokasi
1c3	Rendahnya kapasitas Bappeda daerah dalam perencanaan berbasis skenario, sehingga guncangan alokasi langsung menimbulkan *over-/under-commitment*

Sumber: analisis penulis dengan pohon masalah dan Why-Why dua tingkat, 2026.

Pada level 1, ketidaktersediaan informasi pagu DAK yang andal saat finalisasi RKPD disebabkan oleh tiga faktor. Pertama (1a), siklus penetapan APBN nasional secara struktural baru menghasilkan alokasi DAK definitif pada akhir tahun n-1: proses penyusunan Rancangan Undang-Undang APBN diawali penyampaian Nota Keuangan oleh Presiden pada pertengahan Agustus, dibahas di DPR hingga September atau Oktober, dan penetapan Peraturan Presiden tentang Rincian Alokasi APBN lazimnya baru dilakukan akhir November. Dengan demikian, harapan agar alokasi definitif DAK tersedia sebelum penetapan RKPD 30 Juni tahun n-1 secara teknis tidak realistis dalam arsitektur siklus yang berlaku saat ini. Kedua (1b), pagu DAK yang menjadi acuan daerah pada tahap penyusunan RKPD bersifat indikatif, tidak mengikat, dan tidak andal. Ketiga (1c), bahkan setelah alokasi ditetapkan, angkanya dapat berubah melalui penyesuaian efisiensi tahun berjalan.

Pada level 2, ketiga penyebab tersebut masing-masing berakar pada faktor yang lebih dalam. Pada 1b terdapat fragmentasi kelembagaan (1b1): perencanaan DAK melibatkan sekurang-kurangnya tiga aktor pusat, yaitu Kementerian PPN/Bappenas yang mengelola aplikasi KRISNA, Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, dan kementerian/lembaga teknis yang menetapkan menu kegiatan, sementara perencanaan daerah berada di bawah pembinaan Kementerian Dalam Negeri, tanpa mekanisme sinkronisasi kalender yang mengikat secara hukum. Karakter *top-down* dan *menu-based* DAK (1b2) membatasi ruang perencanaan daerah: menu kegiatan ditetapkan pusat dan *readiness criteria* (kesiapan lahan, *detail engineering design*, dokumen pendukung) harus

disiapkan daerah sebelum kepastian alokasi diperoleh, sehingga mendorong penyusunan rencana spekulatif dengan risiko biaya persiapan yang tidak terkompensasi. Selain itu, model proyeksi pagu DAK yang kredibel belum dilembagakan (1b3), sehingga sinyal pagu awal berkualitas rendah. Pada 1c, volatilitas pasca-penetapan bersumber dari kewenangan pusat melakukan penyesuaian efisiensi tahun berjalan (1c1): sebagaimana tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja, yang dioperasionalkan melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 56 Tahun 2025 dan ditindaklanjuti Keputusan Menteri Keuangan Nomor 29 Tahun 2025, DAK Fisik untuk Provinsi Sulawesi Utara berkurang Rp349,05 miliar yang berdampak langsung pada Kota Bitung (BPK RI Perwakilan Sulawesi Utara, 2025); volatilitas ini diperbesar oleh kompresi fiskal 2026 (1c2) dan rendahnya kapasitas perencanaan adaptif daerah (1c3).

Dari sembilan penyebab level 2, dipilih tiga akar masalah dengan memilih satu penyebab level 2 yang paling dekat dengan isu (akar masalah 1), penyebab level 1 yang berkaitan dengannya (akar masalah 2), dan rumusan masalah utama itu sendiri (akar masalah 3). Akar masalah 1 adalah tata kelola perencanaan dan penganggaran DAK yang terfragmentasi antarinstansi pusat (Bappenas melalui aplikasi KRISNA, Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, dan kementerian/lembaga teknis) dan terpisah dari pembinaan perencanaan daerah oleh Kementerian Dalam Negeri. Akar masalah 2 adalah pagu DAK yang menjadi acuan Pemerintah Kota Bitung pada tahap penyusunan RKPD bersifat indikatif, tidak mengikat, dan tidak andal. Akar masalah 3 adalah informasi pagu DAK Fisik yang andal tidak tersedia pada saat RKPD difinalisasi 30 Juni, karena Peraturan Presiden tentang Rincian Alokasi APBN baru terbit Oktober sampai Januari.

Ketiga akar masalah tersebut dirangkai menjadi pernyataan masalah berikut. Tata kelola perencanaan dan penganggaran DAK yang terfragmentasi antara Bappenas, Kementerian Keuangan, dan kementerian teknis, dan terpisah dari pembinaan perencanaan daerah oleh Kementerian Dalam Negeri, menyebabkan pagu DAK yang menjadi acuan Pemerintah Kota Bitung pada tahap penyusunan RKPD bersifat indikatif, tidak mengikat, dan tidak andal, sehingga mengakibatkan informasi pagu DAK Fisik yang andal tidak tersedia pada saat RKPD difinalisasi setiap 30 Juni sementara Peraturan Presiden tentang Rincian Alokasi APBN baru terbit pada Oktober sampai Januari. Akibatnya, RKPD Kota Bitung tersusun berbasis asumsi yang tidak pasti dan kehilangan kredibilitas sebagai instrumen perencanaan tahunan, kondisi yang mencapai titik kritis pada Tahun Anggaran 2026 ketika Transfer ke Daerah dikontraksi 24

persen dan DAK Fisik dikompresi 86 persen.

3. Kesenjangan antara Amanat Regulasi dan Praktik

Pemetaan atas regulasi yang ditinjau pada kajian pustaka terhadap praktik yang diamati menunjukkan adanya kesenjangan sistemik antara amanat normatif dan praktik operasional. Tabel 3 merangkum kesenjangan ini.

Tabel. 3 Kesenjangan antara Amanat Regulasi dan Praktik

Sumber Amanat	Kondisi Diharapkan	Kondisi Nyata (Kesenjangan)
UU 23/2014 Pasal 263 dan 264	RKPD memandu APBD sebagai instrumen perencanaan strategis	RKPD retrospektif karena harus disesuaikan dengan alokasi DAK final
UU 1/2022 HKPD	Transfer keuangan mendukung perencanaan daerah efektif	Kalender DAK tidak sinkron dengan RKPD, pagu indikatif tidak mengikat
PP 12/2019	APBD disusun berbasis RKPD yang stabil	APBD memerlukan penyesuaian besar karena alokasi DAK final belakangan
Permendagri 86/2017	Siklus RKPD selaras kalender penganggaran nasional	Kalender RKPD final sebelum DAK final, menghasilkan asimetri struktural
Inpres 1/2025 dan UU 17/2025	Efisiensi belanja dan investasi	Kompresi fiskal tanpa reformasi sinkronisasi mengancam efektivitas program

Sumber: analisis penulis atas regulasi terkait, 2026.

Kesenjangan ini menegaskan bahwa persoalan bukan terletak pada ketiadaan norma, melainkan pada tidak adanya tautan operasional antar-norma: setiap regulasi mengatur siklusnya masing-masing secara koheren, tetapi tidak ada satu pun yang mewajibkan titik temu waktu antara ketersediaan pagu DAK dan tenggat RKPD. Temuan ini sejalan dengan pengamatan Schick (1998) bahwa reformasi teknis anggaran kehilangan nilainya bila informasi fiskal tidak tersedia pada saat keputusan pengguna anggaran harus diambil, dan dengan penilaian OECD (2018) yang menempatkan keselarasan waktu transfer dengan siklus anggaran subnasional sebagai prinsip tata kelola yang sering terabaikan.

4. Identifikasi dan Evaluasi Alternatif Kebijakan

Mengacu pada tiga akar masalah yang dirumuskan, yaitu fragmentasi tata kelola DAK, pagu acuan yang tidak mengikat dan tidak andal, serta ketidaktersediaan informasi pagu saat finalisasi RKPD, empat alternatif kebijakan dipertimbangkan. Keempat alternatif berbeda dalam titik intervensi kelembagaan dan tingkat kelengkapannya dalam mengatasi akar masalah, khususnya akar masalah 1 (fragmentasi kelembagaan).

Alternatif pertama menangani gejala melalui percepatan pemrosesan internal di Kementerian Dalam Negeri, khususnya memajukan penerbitan peraturan menteri tentang pedoman penyusunan RKPD untuk menyediakan informasi tingkat tinggi lebih awal kepada pemerintah daerah. Alternatif ini dapat diimplementasikan dalam kewenangan administratif Kementerian Dalam Negeri sendiri tanpa memerlukan koordinasi antar-kementerian. Kekuatannya adalah dapat diimplementasikan cepat tanpa reformasi kelembagaan yang lebih luas. Kelemahannya adalah hanya menangani satu bagian dari persoalan kalender dan tidak menyediakan informasi pagu DAK yang merupakan

kendala paling mengikat pada penyusunan RKPD.

Alternatif kedua menetapkan rapat koordinasi antar-kementerian terjadwal di antara Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian PPN/Bappenas untuk secara informal menyinkronkan kalender melalui konsultasi reguler. Alternatif ini dapat diimplementasikan melalui mekanisme koordinasi yang ada tanpa memerlukan instrumen regulasi baru, dengan biaya politis dan administratif yang lebih rendah relatif terhadap reformasi regulasi yang mengikat. Kelemahannya adalah bahwa koordinasi informal, betapapun baik niatnya, tidak menghasilkan komitmen yang mengikat dan cenderung memudar dengan pergantian kepemimpinan atau pergeseran prioritas kelembagaan.

Alternatif ketiga menetapkan Peraturan Bersama Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri PPN/Kepala Bappenas yang mengikat ketiga kementerian pada kalender perencanaan-penganggaran terkoordinasi, secara spesifik untuk komunikasi pagu DAK dan penyusunan RKPD. Peraturan Bersama akan menetapkan bahwa Kementerian Keuangan memublikasikan pagu DAK indikatif selambat-lambatnya April, bahwa Kementerian PPN/Bappenas menyelaraskan informasi indikatif RKP dengan waktu April yang sama, dan bahwa Kementerian Dalam Negeri menerbitkan panduan penyusunan RKPD yang konsisten. Intervensi ditempatkan pada tingkat akar masalah dan menghasilkan komitmen antar-kementerian yang mengikat melalui instrumen regulasi yang jelas berwenang. Kelemahannya adalah memerlukan negosiasi politis substansial di tiga kementerian dengan prioritas organisasi masing-masing.

Alternatif keempat menetapkan Komite Koordinasi Nasional permanen untuk Sinkronisasi Perencanaan-Penganggaran, dengan kewenangan operasional eksplisit untuk mengoordinasikan siklus perencanaan pusat-daerah, memantau kepatuhan kalender, dan merekomendasikan penyesuaian peraturan menteri yang relevan. Komite dipimpin pada tingkat Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, dengan keanggotaan permanen dari Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PPN/Bappenas, dan perwakilan bergilir pemerintah daerah. Kekuatannya adalah perwujudan kelembagaan koordinasi yang mandatnya tidak dapat secara informal mundur. Kelemahannya adalah beban organisasi tambahan dan kompleksitas mendirikan badan permanen baru; alternatif ini merepresentasikan reformasi struktural yang lebih dalam daripada alternatif ketiga tetapi dengan biaya implementasi yang lebih tinggi.

Evaluasi alternatif dilakukan menggunakan empat kriteria Bardach (2012) dengan peringkat kualitatif rendah, sedang, dan tinggi, sebagaimana disajikan dalam Tabel 4. Baris terakhir menambahkan dimensi kelengkapan alternatif dalam mengatasi akar masalah

agar penilaian tidak berhenti pada kelayakan semata.

Tabel. 4 Evaluasi Alternatif Kebijakan Menggunakan Kriteria Bardach

Kriteria	Alt 1: Percepatan Kemendagri	Alt 2: Koordinasi Terjadwal	Alt 3: Peraturan Bersama Menteri	Alt 4: Komite Nasional
Kelayakan teknis	Tinggi	Tinggi	Sedang; perlu penyusunan substansi lintas K/L	Rendah-Sedang
Kemungkinan ekonomi/keuangan	Tinggi	Tinggi	Sedang-Tinggi; efisiensi jangka panjang menjustifikasi biaya	Sedang
Kelayakan politik	Tinggi	Tinggi	Sedang; menuntut kesepakatan tiga menteri	Rendah-Sedang
Kemudahan administratif	Tinggi	Sedang-Tinggi	Sedang; koordinasi tiga K/L untuk implementasi	Rendah
Kelengkapan terhadap akar masalah	Parsial (Kemendagri saja)	Parsial (tidak mengikat)	Sistemik (mengikat)	Sistemik dengan wahana kelembagaan

Sumber: analisis penulis, 2026.

Sebagai uji ketangguhan terhadap evaluasi Bardach, asesmen paralel dilakukan menggunakan enam kriteria Dunn (2018), yang hasilnya disajikan dalam Tabel 5. Pada efektivitas, alternatif ketiga dan keempat superior karena mengikat perilaku kementerian daripada hanya mendorongnya. Pada efisiensi, alternatif ketiga paling efisien karena mencapai tujuan koordinasi yang mengikat tanpa beban organisasi tambahan alternatif keempat. Pada kecukupan, alternatif ketiga dan keempat cukup untuk menyelesaikan akar masalah, sementara alternatif pertama dan kedua hanya menangani lapisan permukaan. Pada kesamaan, semua alternatif berlaku seragam di seluruh daerah, dengan alternatif ketiga menyediakan perlakuan yang paling konsisten. Pada responsivitas, alternatif ketiga merespons langsung kegagalan kelembagaan yang diidentifikasi dalam analisis akar masalah. Pada kelayakan, alternatif ketiga selaras dengan semangat UU HKPD dan teori tata kelola fiskal multi-tingkat.

Tabel. 5 Uji Silang Alternatif dengan Kriteria Dunn

Dimensi Dunn	Alt 1	Alt 2	Alt 3
Efektivitas	Rendah	Sedang	Tinggi
Efisiensi	Sedang	Sedang	Tinggi
Kecukupan (*adequacy*)	Rendah	Sedang	Tinggi
Kesamaan (*equity*)	Sedang	Sedang	Tinggi
Responsivitas	Sedang	Sedang	Tinggi
Kelayakan (*appropriateness*)	Tinggi	Sedang-Tinggi	Sedang

Sumber: analisis penulis, 2026.

Uji silang konsisten dengan kesimpulan berbasis Bardach: ketika dua kerangka evaluasi yang berbeda menghasilkan peringkat yang konvergen, rekomendasi yang dihasilkan berpijak pada landasan yang kokoh. Konvergensi menunjuk pada alternatif ketiga (Peraturan Bersama Menteri) sebagai opsi terbaik, dengan alternatif keempat (Komite Nasional) sebagai aspirasi jangka panjang yang dapat menjadi layak jika alternatif ketiga berhasil dan dukungan politik untuk reformasi kelembagaan yang lebih dalam berkembang.

5. Sintesis Pemilihan Alternatif dan Risiko Implementasi

Berdasarkan evaluasi, alternatif ketiga merupakan opsi yang paling lengkap secara analitis untuk mengatasi akar masalah. Akan tetapi, instrumen ini sepenuhnya berada pada kewenangan Pemerintah Pusat dan di luar kewenangan Pemerintah Kota Bitung, sehingga tidak dapat dijadikan rekomendasi yang dapat dieksekusi sendiri oleh pemerintah kota. Agar rekomendasi konkret dan implementatif, opsi yang direkomendasikan disusun sebagai strategi dua jalur: jalur utama berupa

instrumen daerah yang dapat dioperasikan, yaitu Peraturan Wali Kota tentang Protokol Perencanaan Adaptif, yang membuat perencanaan Kota Bitung tahan terhadap ketidakpastian pagu DAK; dan jalur pelengkap berupa advokasi substansi alternatif ketiga ke tingkat pusat melalui saluran resmi. Alternatif pertama dan kedua diposisikan sebagai bagian dari materi advokasi, sedangkan alternatif keempat tetap menjadi aspirasi jangka panjang di tingkat pusat.

Pemilihan alternatif ketiga tetap kokoh di seluruh variasi bobot kriteria yang masuk akal. Jika kelayakan teknis dibobotkan paling berat, alternatif pertama dan kedua mendapat skor tertinggi, tetapi kegagalan keduanya menangani akar masalah membuat skor kelayakan tinggi tidak relevan, karena mengimplementasikan alternatif yang tidak menyelesaikan masalah bukan pilihan kebijakan yang bermakna. Jika kelengkapan terhadap akar masalah dibobotkan paling berat, alternatif ketiga dan keempat unggul, dengan keunggulan alternatif ketiga pada kemudahan administratif dan kelayakan fiskal. Jika bobot seimbang diterapkan, alternatif ketiga muncul sebagai pilihan yang jelas. Dua pertimbangan sensitivitas layak dicatat. Pertama, sensitivitas terhadap kondisi politik: jika dukungan pada tingkat Menteri Koordinator tidak tersedia, kelayakan alternatif ketiga menurun dan alternatif kedua menjadi pilihan praktis terbaik kedua. Kedua, sensitivitas terhadap kualitas implementasi: bahkan alternatif ketiga dapat gagal jika kualitas implementasinya buruk, sehingga Peraturan Bersama harus dirancang dengan spesifisitas operasional yang cukup dan kerangka pemantauan kepatuhan yang ketat.

Di luar kriteria abstrak, kelayakan implementasi harus dinilai terhadap kondisi kelembagaan dan politik spesifik. Peraturan Bersama Menteri merupakan instrumen hukum yang mapan dalam hukum administrasi Indonesia dengan preseden di berbagai sektor; total waktu penyusunan substantif biasanya berkisar 6 sampai 12 bulan bergantung pada kompleksitas dan intensitas koordinasi politik. Risiko utama pada kedua jalur dan strategi mitigasinya dirangkum dalam Tabel 6.

Tabel. 6 Risiko Utama dan Strategi Mitigasi

Risiko	Kemungkinan	Dampak	Mitigasi
Resistensi Kemenkeu (persepsi pembatasan diskresi)	Sedang	Tinggi	Pembingkaian sebagai instrumen efisiensi fiskal era kompresi; konsultasi Dirjen Perimbangan Keuangan sejak awal penyusunan
Koordinasi antar-K/L lambat	Tinggi	Sedang-Tinggi	Penunjukan kementerian pemimpin yang jelas; penyediaan draf awal oleh Bappenas; target waktu eksplisit
Kualitas pagu indikatif mengikat rendah	Sedang	Sedang-Tinggi	Pengembangan model proyeksi fiskal Kemenkeu; peninjauan reguler; mekanisme penyesuaian yang jelas
Kesenjangan kapasitas Bappeda daerah	Sedang-Tinggi	Sedang	Dukungan teknis Kemendagri dan Bappenas; perangkat dan templat untuk adopsi lokal
Pergantian kepemimpinan lokal	Sedang	Sedang	Penyematan Protokol Adaptif dalam Perwali; dukungan antar-fraksi DPRD; dokumentasi capaian awal

Sumber: analisis penulis, 2026.

6. Rekomendasi Kebijakan dalam Kewenangan Pemerintah Kota Bitung

Rekomendasi disusun dengan menegaskan batas kewenangan pemerintah kota: akar masalah terdalam berada pada ranah Pemerintah Pusat, sehingga rekomendasi tidak diarahkan pada penerbitan instrumen pusat, melainkan pada tindakan konkret dalam kewenangan Pemerintah Kota Bitung

(jalur utama) yang dilengkapi advokasi ke tingkat pusat (jalur pelengkap).

Bentuk instrumen jalur utama adalah Peraturan Wali Kota Bitung tentang Protokol Perencanaan Adaptif untuk Penyusunan RKPD dalam Kondisi Ketidakpastian Pagu Dana Alokasi Khusus. Instrumen ini dipilih karena sepenuhnya berada dalam kewenangan Wali Kota, dapat diterbitkan pada tahun berjalan tanpa bergantung pada keputusan instansi lain, dan langsung menjawab akibat yang dirasakan Kota Bitung dalam pernyataan masalah, yakni RKPD yang tersusun di atas asumsi tidak pasti dan kehilangan kredibilitas. Protokol ini tidak menghilangkan ketidakpastian pagu dari pusat, tetapi membuat proses perencanaan daerah tahan terhadap ketidakpastian tersebut. Muatan yang diatur mencakup tujuh unsur berikut.

a. Penyusunan RKPD berbasis skenario sebagai metode baku: Bappeda mewajibkan penyusunan rancangan RKPD dalam tiga skenario pagu DAK (optimis, dasar, dan pesimis) yang masing-masing memuat daftar program prioritas, pagu, dan lokasi, sehingga ketika pagu definitif terbit RKPD tinggal dikunci pada skenario yang paling mendekati.
b. Klasifikasi program DAK ke dalam tiga lapis kesiapan: program inti yang tetap dijalankan di semua skenario, program bersyarat yang diaktifkan bila pagu memadai, dan program cadangan yang siap menggantikan bila ada program yang batal, agar penyesuaian dapat dilakukan cepat tanpa menyusun ulang dari awal.
c. Portofolio kesiapan yang dikelola sepanjang tahun: setiap perangkat daerah teknis menyiapkan dan memutakhirkan dokumen kesiapan (status lahan, *detailed engineering design*, kerangka acuan kerja, dan dokumen lingkungan) untuk program prioritas DAK sebelum pagu pasti, sehingga begitu alokasi turun program dapat langsung dilelang dan dieksekusi tanpa keterlambatan.
d. Protokol penyesuaian RKPD yang baku ketika pagu DAK final berbeda material dari skenario dasar, memuat ambang perubahan yang memicu penyesuaian, langkah teknis penyesuaian antar-perangkat daerah, format dokumen perubahan, serta mekanisme konsultasi dengan DPRD melalui perubahan RKPD dan KUA-PPAS agar tetap tertib administrasi.
e. Kelompok Kerja Perencanaan Adaptif lintas perangkat daerah yang dikoordinasikan Bappeda, dengan rapat pemutakhiran skenario setiap triwulan dan mekanisme pengambilan keputusan yang dipercepat pada masa kompresi fiskal; susunan, tugas, dan alur kerjanya ditetapkan di dalam Peraturan Wali Kota.
f. Penautan eksplisit dengan prioritas pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus dan penanggulangan kemiskinan Kota Bitung, agar program infrastruktur pendukung KEK dan layanan dasar memperoleh

jalur kesiapan tersendiri sehingga tidak menjadi korban pertama ketika pagu dipangkas.

g. Peningkatan kapasitas perencana melalui pelatihan perencanaan berbasis skenario bekerja sama dengan perguruan tinggi setempat, serta penetapan indikator kinerja perencanaan adaptif (ketepatan skenario terhadap realisasi pagu, kecepatan penyesuaian, dan tingkat penyerapan DAK) sebagai bagian dari evaluasi kinerja Bappeda.

Sebagai langkah antara sebelum Peraturan Wali Kota terbit, Wali Kota dapat menerbitkan Surat Edaran atau Keputusan Wali Kota yang menugaskan Bappeda membentuk Satuan Tugas Perencanaan Adaptif dan menerapkan penyusunan skenario pada siklus RKPD terdekat, sehingga manfaatnya dapat dirasakan pada siklus perencanaan tahun berjalan. Seluruh langkah pada jalur utama berada dalam kewenangan Pemerintah Kota Bitung dan tidak memerlukan persetujuan instansi pusat, sehingga bersifat konkret, realistis, dan dapat segera dilaksanakan.

Pada jalur pelengkap, karena akar masalah struktural berada pada ranah pusat, Pemerintah Kota Bitung menempuh advokasi kebijakan, bukan penerbitan regulasi pusat yang di luar kewenangannya. Substansi yang diadvokasikan adalah penyelarasan kalender perencanaan-penganggaran agar pagu indikatif DAK yang andal tersedia selambat-lambatnya April, kalender terkoordinasi antara Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan Bappenas, serta protokol pemberitahuan yang mengikat bila terjadi penyesuaian alokasi tahun berjalan, idealnya dituangkan dalam Peraturan Bersama Menteri dan penguatan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017. Peran Kota Bitung dibatasi pada penyampaian usulan secara terukur melalui empat saluran resmi: surat Wali Kota kepada Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan), dan Kementerian PPN/Bappenas disertai dokumentasi dampak konkret di Kota Bitung; pengangkatan usulan melalui Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) dan forum asosiasi daerah agar menjadi posisi bersama banyak daerah; penyampaian usulan pada forum resmi seperti Musrenbang RKPD Provinsi, Musrenbangnas, dan rapat koordinasi teknis perencanaan dengan Kementerian Dalam Negeri dan Bappenas; serta penempatan Kota Bitung sebagai daerah percontohan perencanaan adaptif yang hasilnya didokumentasikan sebagai bukti empiris penguat usulan reformasi kalender.

Peran daerah dalam jalur pelengkap bersifat mengusulkan dan mendorong, bukan menetapkan. Keberhasilannya bergantung pada pertimbangan politik dan koordinasi di tingkat pusat, berjalan dalam jangka menengah, dan hasilnya tidak pasti; oleh sebab itu jalur ini diposisikan sebagai pelengkap, bukan pengganti, jalur utama. Dengan pembagian peran

ini, kegagalan atau keterlambatan reformasi pusat tidak menggagalkan manfaat bagi Kota Bitung, karena manfaat perencanaan adaptif telah diperoleh melalui jalur utama.

7. Tahapan Implementasi, Pemangku Kepentingan, serta Pemantauan dan Evaluasi

Implementasi difokuskan pada jalur utama yang berada dalam kewenangan Pemerintah Kota Bitung, dengan jalur advokasi berjalan paralel. Tahapan diringkas dalam Tabel 7, diikuti pemetaan pemangku kepentingan pada Tabel 8. Penanggung jawab utama seluruh tahapan inti adalah Wali Kota dan Bappeda Kota Bitung.

Tabel. 7 Peta Jalan Implementasi

Fase	Output Utama	Indikator Keberhasilan	Penanggung Jawab
Fase 1: Aksi segera (0 sampai 3 bulan)	Surat Edaran/Keputusan Wali Kota terbit; Satuan Tugas Perencanaan Adaptif dibentuk di bawah Bappeda; penyusunan skenario diterapkan pada siklus RKPD terdekat	Satgas beroperasi; tiga skenario pagu DAK tersusun	Wali Kota; Bappeda Kota Bitung
Fase 2: Penyusunan Perwali (3 sampai 9 bulan)	Rancangan Peraturan Wali Kota Protokol Perencanaan Adaptif disusun dan diharmonisasi; portofolio kesiapan perangkat daerah mulai dikelola	Draf Perwali selesai harmonisasi; dokumen kesiapan program prioritas tersedia	Bappeda; Bagian Hukum Setda; perangkat daerah teknis
Fase 3: Pemberlakuan dan uji (9 sampai 18 bulan)	Peraturan Wali Kota ditetapkan dan diberlakukan; RKPD berbasis skenario diterapkan penuh; protokol penyesuaian diuji pada satu siklus	Perwali berlaku; RKPD terkunci pada skenario terdekat dengan pagu final; penyesuaian berjalan tertib	Wali Kota; Bappeda; DPRD
Fase 4: Evaluasi dan advokasi (18 bulan ke atas)	Evaluasi penerapan; dokumentasi hasil sebagai bahan advokasi ke pusat dan pembelajaran antar-daerah	Laporan evaluasi tersusun; usulan reformasi kalender disampaikan melalui APEKSI dan forum resmi	Bappeda; Wali Kota; APEKSI (advokasi)

Sumber: analisis penulis, 2026.

Tabel. 8 Pemetaan Pemangku Kepentingan

Pemangku Kepentingan	Kepentingan	Pengaruh	Keterlibatan yang Dibutuhkan
Wali Kota Bitung	Kredibilitas perencanaan daerah; kelancaran pembangunan	Sangat tinggi	Menetapkan Peraturan Wali Kota; mengarahkan perangkat daerah; menyampaikan advokasi ke pusat
Bappeda Kota Bitung	Kualitas dan keandalan RKPD	Sangat tinggi	Menyusun Perwali dan skenario; mengoordinasikan Satgas dan perangkat daerah
Perangkat daerah teknis (PU, Perhubungan, dan lainnya)	Kepastian pelaksanaan program DAK	Tinggi	Menyiapkan dokumen kesiapan; menyesuaikan program antar-skenario
DPRD Kota Bitung	Fungsi anggaran dan pengawasan	Tinggi	Menyetujui penyesuaian RKPD dan KUA-PPAS; mendukung penetapan Perwali
Bagian Hukum Sekretariat Daerah	Legalitas instrumen daerah	Sedang-tinggi	Melakukan harmonisasi dan memproses penetapan Perwali
Universitas Sam Ratulangi/mitra akademik	Peningkatan kapasitas perencanaan	Sedang	Memberikan pelatihan perencanaan berbasis skenario dan pendampingan
Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara	Sinkronisasi perencanaan provinsi-kota	Sedang	Menyinkronkan usulan; mendukung advokasi ke pusat
APEKSI dan asosiasi daerah	Posisi bersama daerah	Sedang-tinggi	Menyalurkan usulan reformasi kalender ke tingkat pusat
Kementerian pusat (Kemendagri, Kemenkeu, Bappenas)	Tata kelola fiskal nasional	Tinggi (sasaran advokasi)	Penerima usulan; pemegang kewenangan reformasi kalender

Sumber: analisis penulis, 2026.

Secara operasional, Protokol Perencanaan Adaptif menetapkan titik-titik waktu internal Kota Bitung yang tidak bergantung pada kepastian pagu pusat: penyusunan tiga skenario diselesaikan sebelum forum RKPD, pemutakhiran skenario dilakukan tiap triwulan mengikuti perkembangan informasi fiskal, dan penguncian RKPD pada skenario terdekat dilakukan segera setelah pagu indikatif atau definitif diterima. Dengan demikian tenggat 30 Juni tetap dipenuhi dengan rencana yang siap dieksekusi, dan penyesuaian pasca-pagu mengikuti protokol yang telah dibakukan. Keberhasilan protokol ini bertumpu pada kapasitas yang dapat dibangun Kota Bitung sendiri: kemampuan perencana menyusun dan memutakhirkan skenario pagu, disiplin perangkat daerah memelihara dokumen kesiapan sepanjang tahun, keandalan basis data program dan lokasi, serta tata kerja Satuan Tugas Perencanaan Adaptif.

Pemantauan dan evaluasi difokuskan pada kualitas perencanaan Kota Bitung dan diukur pada tiga tingkat. Indikator masukan menandai kesiapan instrumen (penetapan Perwali, pembentukan Satuan Tugas, tersedianya tiga skenario pagu). Indikator keluaran menandai mutu proses (ketepatan skenario terhadap realisasi pagu, kecepatan penyesuaian RKPD setelah pagu final, dan kelengkapan dokumen kesiapan perangkat daerah). Indikator hasil menandai dampak jangka lebih panjang (tingkat penyerapan DAK, kesesuaian antara RKPD dan realisasi

APBD, serta tingkat penyelesaian infrastruktur pendukung KEK). Target yang terukur dapat ditetapkan Kota Bitung, antara lain seluruh program prioritas DAK memiliki dokumen kesiapan sebelum pagu definitif, deviasi antara skenario dasar dan pagu final ditekan sehingga penyesuaian dapat diselesaikan dalam waktu yang ditetapkan protokol, penyerapan DAK di atas 90 persen, dan proporsi pengadaan yang menumpuk di akhir tahun menurun secara bertahap. Evaluasi dilakukan Bappeda setiap triwulan melalui Kelompok Kerja Perencanaan Adaptif dan dilaporkan kepada Wali Kota dan DPRD, dengan evaluasi tahunan sebagai dasar penyempurnaan protokol. Hasil evaluasi sekaligus menjadi bukti empiris yang memperkuat jalur advokasi ke tingkat pusat.

Dibandingkan dengan kajian terdahulu yang menempatkan solusi asimetri transfer pada reformasi kelembagaan di tingkat pusat, seperti model *Finance Commission* yang dikaji Singh (2018) atau prinsip keselarasan kalender OECD (2018), temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak harus menunggu reformasi tersebut. Konsisten dengan argumen Schick (1998) tentang reformasi bertahap dan dengan temuan Lewis dan Smoke (2017) bahwa daerah merespons desain transfer secara aktif, protokol perencanaan adaptif menawarkan respons daerah yang rasional terhadap ketidakpastian pagu: mengubah kekurangan informasi dari pusat menjadi masalah manajemen skenario yang berada dalam kendali daerah. Implikasi teoretisnya adalah bahwa prinsip *predictability* dalam tata kelola fiskal multi-tingkat dapat dipenuhi sebagian dari sisi penerima transfer melalui kapasitas adaptif, bukan hanya dari sisi pemberi transfer melalui kepastian pagu. Implikasi praktisnya adalah tersedianya model instrumen daerah yang dapat direplikasi kabupaten/kota lain yang menghadapi kompresi fiskal serupa.

KESIMPULAN

Penelitian ini menemukan bahwa rendahnya kredibilitas RKPD Kota Bitung sebagai instrumen perencanaan tahunan berakar pada tata kelola perencanaan dan penganggaran DAK yang terfragmentasi antara Bappenas, Kementerian Keuangan, dan kementerian teknis, serta terpisah dari pembinaan perencanaan daerah oleh Kementerian Dalam Negeri. Fragmentasi ini menjadikan pagu DAK yang menjadi acuan daerah bersifat indikatif, tidak mengikat, dan tidak andal, sehingga informasi pagu yang andal tidak tersedia pada saat RKPD wajib difinalisasi 30 Juni, sementara rincian alokasi APBN baru terbit Oktober sampai Januari. Kompresi fiskal 2026, dengan kontraksi Transfer ke Daerah 24 persen dan DAK Fisik 86 persen, membawa persoalan struktural lama ini ke titik kritis.

Dari empat alternatif yang dievaluasi, Peraturan Bersama Menteri

tentang kalender perencanaan-penganggaran terkoordinasi merupakan opsi yang paling lengkap secara analitis dan konvergen pada dua kerangka evaluasi, namun berada di luar kewenangan pemerintah kota. Karena itu rekomendasi utama penelitian ini adalah Peraturan Wali Kota tentang Protokol Perencanaan Adaptif, yang memuat penyusunan RKPD berbasis skenario, klasifikasi program berlapis kesiapan, portofolio kesiapan yang dikelola sepanjang tahun, protokol penyesuaian baku, kelompok kerja lintas perangkat daerah, penautan dengan prioritas Kawasan Ekonomi Khusus, dan peningkatan kapasitas perencana. Instrumen ini berada penuh dalam kewenangan Pemerintah Kota Bitung dan dapat segera memberi manfaat tanpa menunggu reformasi pusat, sementara advokasi penyelarasan kalender melalui surat resmi, APEKSI, dan forum Musrenbang berjalan sebagai jalur pelengkap.

Implikasi penelitian ini adalah bahwa prinsip keterprediksian transfer dapat dipenuhi sebagian dari sisi daerah melalui kapasitas perencanaan adaptif. Penelitian lanjutan disarankan untuk menguji secara empiris efektivitas protokol perencanaan adaptif setelah diterapkan, misalnya melalui pengukuran deviasi skenario terhadap pagu final dan tingkat penyerapan DAK pada beberapa siklus RKPD, serta memperluas kajian pada kabupaten/kota lain dengan kapasitas fiskal rendah untuk menguji daya replikasi model ini.

DAFTAR PUSTAKA

Bahl, R., & Bird, R. M. (2018). *Fiscal decentralization and local finance in developing countries: Development from below*. Edward Elgar Publishing.

Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (4th ed.). CQ Press.

Boadway, R., & Shah, A. (2007). *Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice*. World Bank Publications.

BPK RI Perwakilan Sulawesi Utara. (2025). *DAK Fisik berkurang Rp349,05 miliar, Sulut tidak ada belanja infrastruktur jalan di tahun 2025*. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sulawesi Utara.

DDTC News. (2026, 8 Januari). *Pemerintah akhirnya publikasikan UU APBN 2026*. https://news.ddtc.co.id

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.

Fortune Indonesia. (2026a, 9 Januari). *Transfer ke Daerah (TKD) 2026 turun 24 persen jadi Rp692,99 triliun*. https://www.fortuneidn.com

Fortune Indonesia. (2026b, 12 Januari). *UU APBN 2026 resmi berlaku,*

defisit anggaran Rp689 triliun. https://www.fortuneidn.com

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025. (2025).

Jurnal Rechtens. (2026). Konstitusionalitas Inpres Nomor 1 Tahun 2025 terhadap dana transfer ke daerah dan dana keistimewaan DIY. *Jurnal Rechtens, 15*(1).

Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2025 tentang Penyesuaian Rincian Alokasi Transfer ke Daerah Tahun Anggaran 2025. (2025).

Kompas. (2025a, 9 Oktober). *Dana transfer daerah dipangkas, Mendagri: Efisiensi belanja birokrasi*. https://www.kompas.id

Kompas. (2025b, 11 September). *Pemangkasan TKD bisa bikin daerah alami turbulensi fiskal*. https://www.kompas.id

Kompas. (2026, 22 April). *TKD 2026: Efisiensi atau sentralisasi?* https://www.kompas.id

Kontan. (2025, 12 Agustus). *Efisiensi pos belanja TKD dan penurunan DAK berisiko tekan PDB daerah*. https://nasional.kontan.co.id

KPPOD. (2025a, 20 Agustus). *Dana transfer pusat ke daerah dipangkas, pajak rakyat berpotensi meroket*. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah. https://www.kppod.org

KPPOD. (2025b, Desember). *Pemangkasan TKD 2026 tekan belanja APBD*. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah. https://www.kppod.org

KPPOD. (2026, Januari). *Otonomi daerah 2026: Dilema pemangkasan transfer daerah*. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah. https://www.kppod.org

Lewis, B. D., & Smoke, P. (2017). Intergovernmental fiscal transfers and local incentives and responses: The case of Indonesia. *Fiscal Studies, 38*(1), 111-139. https://doi.org/10.1111/1475-5890.12080

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance, 12*(4), 349-373.

OECD. (2018). *Fiscal federalism 2018: Making decentralisation work*. OECD Publishing.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara

Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah. (2017).

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2023 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah. (2023).

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2025 tentang Pelaksanaan Efisiensi Belanja. (2025).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kawasan Ekonomi Khusus Bitung. (2014).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. (2017).

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

Saptono, P. B., & Mahmud, G. (2023). Stimulus or enforcement? How intergovernmental transfers crowd-in local taxes in Indonesia. *Public Finance Review, 51*(6), 782-837. https://doi.org/10.1177/10911421231191961

Schick, A. (1966). The road to PPB: The stages of budget reform. *Public Administration Review, 26*(4), 243-258.

Schick, A. (1998). *A contemporary approach to public expenditure management*. World Bank Institute.

Singh, N. (2018). The 15th Finance Commission and beyond: Indian fiscal federalism. *Economic and Political Weekly, 53*(20), 33-39.

Suara.com. (2026, 8 Januari). *UU APBN 2026: Belanja negara tembus Rp3.842 triliun*. https://www.suara.com

Tempo. (2025, 19 Agustus). *Pemerintah kurangi anggaran transfer ke daerah 2026*. https://www.tempo.co

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. (2003).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. (2004).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. (2014).

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2025 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026. (2025).

Young, E., & Quinn, L. (2003). *Writing effective public policy papers: A guide for policy advisers in Central and Eastern Europe*. Open Society Institute.