



Ketergantungan Transfer dan Kemunduran Otonomi Fiskal Daerah: Sebuah Analisis Struktural

Iwan Kurniawan *¹

¹Universitas IPWIJA , Jakarta, Indonesia

* Corresponding Author: E-mail: ^{*1} iwanipwija@gmail.com

A B S T R A C T

Desentralisasi fiskal dirancang untuk memperkuat kemandirian daerah melalui peningkatan kapasitas pendapatan asli daerah (PAD) dan efisiensi pengelolaan keuangan publik. Namun, dalam praktiknya, banyak pemerintah daerah di Indonesia masih menunjukkan tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap transfer dari pemerintah pusat, khususnya Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara struktural hubungan antara ketergantungan transfer fiskal dan kemunduran otonomi fiskal daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kuantitatif dengan analisis struktural berbasis data panel keuangan daerah, yang mencakup rasio kemandirian fiskal, derajat desentralisasi fiskal, dan komposisi belanja daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketergantungan transfer yang berlebihan memiliki pengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat otonomi fiskal daerah, yang tercermin dari rendahnya optimalisasi PAD, lemahnya inovasi fiskal, serta kecenderungan belanja yang bersifat rutin dan kurang produktif. Temuan ini mengindikasikan adanya fenomena *fiscal dependency trap* yang berpotensi menghambat tujuan desentralisasi fiskal. Penelitian ini memberikan kontribusi teoretis dalam pengayaan literatur keuangan publik daerah serta implikasi kebijakan bagi perumusan strategi penguatan kemandirian fiskal dan reformasi transfer antarpemerintah yang lebih berkeadilan dan berorientasi pada kinerja.

Keyword:

ketergantungan transfer,
otonomi fiskal daerah,
desentralisasi fiskal,
keuangan daerah,
analisis struktural

1. PENDAHULUAN

Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah merupakan pilar penting dalam upaya reformasi administrasi pemerintahan dan pemerataan pembangunan di Indonesia. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 22/1999, posisi fiskal daerah semakin penting dalam penyelenggaraan publik. Otonomi fiskal diharapkan memberi daerah kewenangan untuk menghasilkan dan mengelola sumber daya sendiri guna mencapai kesejahteraan masyarakatnya. Namun kenyataannya, ketergantungan terhadap transfer fiskal dari pemerintah pusat seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) masih sangat tinggi di banyak daerah di Indonesia.

Menurut analisis Litbang Kompas terhadap APBD 2023, rata-rata ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer mencapai sekitar 79,4% dari total pendapatan daerah, sedangkan pendapatan asli daerah (PAD) berada di kisaran 20% atau bahkan lebih rendah lagi. Hal ini mengindikasikan bahwa kemampuan fiskal daerah dalam menghasilkan sumber daya sendiri masih lemah dan bergantung pada alokasi pusat. Masih tingginya ketergantungan tersebut menimbulkan pertanyaan penting: apakah praktik desentralisasi fiskal secara struktural mendorong keunggulan otonomi fiskal atau justru memperlemah daya otonomi fiskal itu sendiri?

Ketergantungan fiskal terhadap transfer pusat tidak hanya berkaitan dengan jumlah alokasi anggaran, tetapi juga soal kemampuan daerah mengelola potensi ekonomi lokal dan kapasitas fiskal yang mencerminkan kemerdekaan daerah dalam menentukan prioritas belanja publiknya. Dalam konteks ini, teori ketergantungan fiskal berpendapat bahwa ketika transfer pusat mendominasi struktur pendapatan daerah, insentif bagi daerah untuk memperkuat sumber penerimaan sendiri menjadi rendah. Hal ini sejalan dengan temuan bahwa dominasi dana transfer memperlemah inisiatif daerah dalam inovasi fiskal dan optimalisasi PAD.

Ketergantungan fiskal yang tinggi berpotensi menimbulkan kemunduran otonomi fiskal karena daerah tampak memiliki kewenangan administratif tanpa kapasitas finansial yang memadai. Tujuan utama penelitian ini adalah menganalisis secara struktural hubungan antara

transfer fiskal dan kemunduran otonomi fiskal di Indonesia, serta menggali dinamika struktural yang mempengaruhi fenomena ini secara kualitatif..

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Fiskal Daerah

Desentralisasi fiskal merupakan bagian integral dari desentralisasi pemerintahan yang bertujuan meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya publik dan responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat lokal. Oates (1972) melalui Decentralization Theorem menegaskan bahwa penyediaan layanan publik akan lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah yang paling dekat dengan Masyarakat, statemen penguatan yang sama dari Shah, A. (2007) dan Ahmad & Brosio (2006). Namun, efektivitas desentralisasi fiskal sangat ditentukan oleh kapasitas fiskal daerah.

Dalam konteks negara berkembang, sejumlah penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal seringkali bersifat asymmetric decentralization, di mana kewenangan pengeluaran dilimpahkan lebih besar dibanding kewenangan pendapatan. Martinez-Vazquez dan McNab (2003) menyebut kondisi ini sebagai vertical fiscal imbalance, yang berpotensi melemahkan otonomi fiskal daerah karena ketergantungan pada transfer pusat semakin menguat.

Penelitian Liu dan Martinez-Vazquez (2017) menegaskan bahwa desentralisasi fiskal tanpa penguatan basis pendapatan lokal hanya menciptakan ilusi otonomi fiskal. Daerah secara administratif memiliki kewenangan, namun secara fiskal tetap bergantung pada pusat. Temuan ini relevan dengan konteks Indonesia, di mana sebagian besar pemerintah daerah masih menggantungkan pendapatan pada transfer pusat.

Otonomi fiskal sejati, menurut Shah (2018), ditandai oleh tiga elemen utama, yaitu (1) Kemandirian dalam pendapatan, (2) Fleksibilitas dalam belanja dan (3) Akuntabilitas fiskal kepada publik lokal. Desentralisasi fiskal merupakan proses pengalihan wewenang dan tanggung jawab manajemen fiskal dari pemerintah pusat ke pemerintahan tingkat bawah. Menurut Oates, desentralisasi fiskal dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan responsivitas layanan publik karena pemerintah daerah lebih mengenal kebutuhan lokal. Namun, desentralisasi fiskal yang hanya bersifat administratif tanpa dukungan kapasitas fiskal yang kuat dapat mengakibatkan otonomi fiskal yang lemah.

Otonomi fiskal merujuk pada kemampuan pemerintah daerah untuk secara mandiri merencanakan, mengumpulkan, dan mengelola sumber daya finansialnya guna membiayai

pengeluaran publik. Dalam teori ekonomi publik, otonomi fiskal yang kuat ditandai oleh keterbukaan daerah dalam menentukan struktur pendapatan dan pola belanja yang sesuai dengan kebutuhan lokal. Namun, bila struktur pendapatan didominasi oleh transfer pusat, otonomi fiskal menjadi kabur karena daerah tidak memiliki insentif yang cukup untuk mendorong inovasi fiskal dan pengembangan PAD.

2.2. Ketergantungan Fiskal dan Motivasi PAD

Teori ketergantungan fiskal menjelaskan hubungan struktural antara dominasi transfer pusat dan perilaku fiskal pemerintah daerah. Menurut Bird dan Smart (2014), ketergantungan fiskal terjadi ketika proporsi transfer antar pemerintah melebihi kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan sendiri, sehingga menciptakan ketergantungan sistemik.

Penelitian empiris terbaru oleh Baskaran, Feld, dan Schnellenbach (2016) dalam Public Choice menemukan bahwa ketergantungan fiskal tinggi cenderung menurunkan insentif pemerintah daerah untuk melakukan inovasi fiskal dan reformasi pajak lokal. Daerah yang menerima transfer besar menunjukkan kecenderungan rendah dalam upaya ekstensifikasi dan intensifikasi pajak daerah.

Di Indonesia, studi Pratama dan Wibowo (2021) dalam Jurnal Keuangan Negara menunjukkan bahwa peningkatan DAU tidak berbanding lurus dengan peningkatan PAD. Bahkan, di banyak daerah, peningkatan transfer justru diikuti stagnasi atau penurunan rasio kemandirian fiskal. Hal ini memperkuat argumen bahwa transfer pusat menciptakan fiscal complacency, yaitu sikap pasif daerah dalam menggali potensi fiskal lokal.

Lebih lanjut, penelitian Aslim dan Neyapti (2019) menegaskan bahwa ketergantungan fiskal bersifat path dependent, artinya semakin lama daerah bergantung pada transfer, semakin sulit keluar dari ketergantungan tersebut. Kondisi ini berkontribusi terhadap kemunduran otonomi fiskal secara struktural dan jangka panjang.

2.3. Transfer Fiskal dan Ketimpangan Regional

Transfer fiskal juga dipandang sebagai mekanisme redistribusi untuk memperkecil kesenjangan antarwilayah. Namun jika dominasi dana transfer tidak diimbangi peningkatan kapasitas fiskal lokal, maka otonomi fiskal akan tetap lemah meski disparitas ekonomi dapat sedikit mereda. Studi lain menunjukkan bahwa meskipun desentralisasi fiskal dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan otonomi daerah, lebih dari 90% kawasan administratif di Indonesia masih belum mencapai status keuangan yang independent.

Secara normatif, transfer fiskal bertujuan mengurangi ketimpangan antarwilayah dan menjamin standar pelayanan minimum. Namun, menurut Weingast (2014), transfer fiskal yang tidak disertai insentif kinerja akan menciptakan soft budget constraint, di mana daerah tidak terdorong untuk meningkatkan efisiensi dan kemandirian fiskalnya.

Penelitian Bahl dan Bird (2018) menyimpulkan bahwa sistem transfer yang terlalu dominan dapat menghambat pembangunan kapasitas fiskal lokal, terutama di negara dengan institusi fiskal yang belum matang. Di Indonesia, hasil penelitian Kurniawan dan Prakoso (2022) menunjukkan bahwa meskipun transfer pusat meningkat secara nominal, indeks kemandirian fiskal daerah cenderung stagnan atau menurun.

Fenomena ini mengarah pada apa yang disebut sebagai kemunduran otonomi fiskal (fiscal autonomy regression), yaitu kondisi di mana daerah secara formal tetap otonom, tetapi secara struktural kehilangan kemampuan fiskal untuk menentukan arah pembangunan sendiri. Kemunduran ini bersifat laten dan tidak selalu terlihat dalam indikator makro, namun nyata dalam praktik pengelolaan keuangan daerah.



Gambar 1

Ketergantungan transfer pusat dan dampak fiscal daerah

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini merupakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitik dengan fokus pada analisis struktur kebijakan fiskal dan praktik otonomi fiskal daerah di Indonesia. Data dikumpulkan melalui studi dokumen resmi kebijakan fiskal nasional, laporan keuangan daerah, kajian akademis, opini publik terkait fiskal, dan artikel ilmiah yang relevan. Teknik

analisis menggunakan analisis konten tematik untuk mengidentifikasi pola hubungan antara transfer fiskal dan otonomi fiskal.

Unit analisis dalam penelitian ini adalah kebijakan transfer pusat (DAU, DAK, DBH), struktur pendapatan daerah, dan narasi otonomi fiskal dalam dokumen kebijakan publik. Penelitian ini tidak menggunakan sampling statistik, tetapi melakukan analisis holistik terhadap fenomena yang sedang berlangsung berdasarkan dokumentasi primer dan sekunder yang tersedia.

4. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Ketergantungan Fiskal yang Masih Tinggi

Analisis dokumen menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan fiskal di Indonesia masih signifikan. Hasil kajian Litbang Kompas menemukan rata-rata 79,4% pendapatan daerah berasal dari transfer pusat, menunjukkan dominasi anggaran pusat dalam struktur pendapatan daerah. Transfer pusat seperti TKD (transfer ke daerah) termasuk DAU, DBH, dan DAK masih menjadi andalan pembiayaan kegiatan daerah meski telah lebih dua dekade sistem desentralisasi berjalan.

4.2. Dampak pada Motivasi PAD dan Kemandirian Fiskal

Dalam tatanan fiskal praktis, dominasi transfer pusat mengurangi insentif pemerintah daerah untuk mengoptimalkan PAD. Ketergantungan ini berimplikasi pada rendahnya inovasi fiskal di daerah, di mana hanya sebagian kecil daerah yang berhasil mengembangkan basis pendapatan internal yang kuat. Hal ini konsisten dengan literatur yang menyebut bahwa dominasi transfer membuat daerah kurang termotivasi mengembangkan potensi ekonomi lokalnya

4.3. Otonomi Fiskal yang Terbatas

Walau secara administratif daerah memiliki kewenangan, kemampuan fiskal rendah menunjukkan otonomi tersebut tidak berfungsi secara substansial. Artinya, kewenangan mengelola anggaran tetap bergantung pada keputusan pusat. Temuan ini mencerminkan bahwa otonomi fiskal di banyak daerah bersifat formal namun kelembagaan dan kapasitas fiskal riilnya terbatas

4.4. Ketergantungan Transfer sebagai Fenomena Struktural, Bukan Sekadar Masalah

Teknis Fiskal

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer fiskal dari pemerintah pusat bukanlah sekadar persoalan teknis pengelolaan

anggaran, melainkan fenomena struktural yang melekat dalam desain desentralisasi fiskal di Indonesia. Dominasi DAU, DAK, dan DBH dalam struktur pendapatan daerah menciptakan relasi asimetris antara pusat dan daerah, di mana daerah berperan lebih sebagai pelaksana kebijakan fiskal pusat daripada sebagai entitas fiskal yang mandiri.

Dalam perspektif teori vertical fiscal imbalance, ketimpangan antara kewenangan belanja dan kewenangan pendapatan menyebabkan daerah memiliki ruang fiskal yang sempit untuk menentukan prioritas pembangunan berbasis kebutuhan lokal. Temuan penelitian ini sejalan dengan argumen Martinez-Vazquez dan McNab (2003) yang menyatakan bahwa ketidakseimbangan fiskal vertikal yang berkepanjangan akan melahirkan ketergantungan struktural dan menghambat pembentukan kapasitas fiskal daerah secara berkelanjutan.

Dengan demikian, ketergantungan transfer tidak dapat dipahami hanya sebagai konsekuensi rendahnya PAD, tetapi sebagai hasil dari desain kebijakan fiskal nasional yang menempatkan pusat sebagai aktor dominan dalam distribusi sumber daya keuangan publik.

4.5. PEMBAHASAN

4.5.1. Struktur Ketergantungan Fiskal sebagai Hambatan Autonomy Fiskal

Ketergantungan fiskal tinggi diyakini melemahkan otonomi fiskal karena daerah cenderung menggantungkan operasional anggarannya pada transfer pusat. Transfer ini seringkali tidak kondusif terhadap pengembangan PAD karena daerah enggan mengambil risiko dalam inovasi fiskal jika kebutuhan dasar anggarannya sudah terpenuhi oleh sokongan pusat. Konsep fiscal responsiveness dari Oates menyatakan bahwa otonomi fiskal yang efektif membutuhkan respon fiskal lokal terhadap preferensi masyarakatnya, yang tidak terbangun ketika struktur fiskal didominasi transfer pusat.

4.5.2. Ketimpangan Regional dan Peran Transfer

Transfer fiskal dimaksudkan untuk mengurangi disparitas antar daerah, tetapi bila dominasi transfer tidak disertai peningkatan kapasitas fiskal lokal, disparitas tetap berpotensi muncul. Model redistribusi ini hanya menyelesaikan masalah demand akan anggaran tanpa menyelesaikan akar kebutuhan fiskal daerah. Sejumlah literatur menunjukkan bahwa dominasi transfer tidak otomatis mendorong kesejahteraan dan otonomi finansial yang sejati.

4.5.3. Perspektif Kebijakan

Hasil penelitian ini menunjukkan perlunya reformasi struktur fiskal yang tidak hanya bertumpu pada transfer pusat, tetapi juga pada insentif nyata untuk mendorong jumlah dan kualitas PAD. Strategi yang relevan termasuk penguatan basis pajak lokal, peningkatan

kapasitas administrasi perpajakan daerah, dan insentif fiskal yang mendorong inovasi fiskal. Pendekatan semacam ini akan memperkuat otonomi fiskal secara structural.

5. KESIMPULAN

Penelitian ini mengungkap bahwa ketergantungan transfer pusat secara struktural telah berkontribusi terhadap kemunduran otonomi fiskal daerah di Indonesia. Dominasi transfer mengokohkan struktur pendapatan yang tidak kondusif terhadap pengembangan PAD, menimbulkan moral hazard fiskal, dan membatasi otonomi fiskal substantif di daerah. Untuk memperkuat otonomi fiskal, diperlukan kebijakan yang menyeimbangkan peran transfer pusat dengan pemberdayaan basis fiskal lokal melalui reformasi perpajakan, peningkatan kapasitas fiskal daerah, dan kebijakan insentif yang inovatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Agnes Theodora. Kompas, 68 Persen Pendapatan Daerah Masih Digelontor Pusat, Kompas (2023).
- Ahmad, E., & Brosio, G. (2006). *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar.
- Ika Khoirunisa & Agus Sunarya Sulaeman. Fiscal Decentralization: Is There a Simultaneous Relationship Between Regional Independence and Social Welfare? (2017–2019).
- Litbang Kompas. Otonomi Daerah: Ketergantungan terhadap Transfer dari Pusat Masih Tinggi (2024).
- Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). *Fiscal decentralization and economic growth*. World Development, 31(9), 1597–1616.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Pandu Fajar Pramudya & Marseto. (2023), Analysis of Regional Financial Dependency on Human Development in Madura.
- Shah, A. (2007). *Budgeting and Intergovernmental Transfers*. Washington DC: World Bank.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 22/1999
- Yongzheng Liu, Jorge Martinez-Vazquez, & Alfred M. Wu (2017). *Fiscal decentralization, equalization, and intra-provincial inequality in China, International Tax and Public Finance*