

Politik Anggaran Daerah dan **Ketergantungan Fiskal** pada **Pemerintah Pusat**

Oleh Rudy C. Tarumingkeng



Oleh:

[Prof Ir Rudy C Tarumingkeng, PhD](#)

Professor of Management NUP: 9903252922

Rektor, Universitas Cenderawasih, Papua (1978-1988, dan
Rektor, Kampus AGRO Manokwari sekarang Universitas Papua Manokwari)

Coordinator, CIDA/DIKTI SFU Burnaby BC Canada 1988-1991

Rektor, Universitas Kristen Krida Wacana, Jakarta (1991-2000)

Ketua Dewan Guru Besar, IPB-University, Bogor (2005-2006)

AI - Data Analyst, dan Ketua Senat Akademik, IBM-ASMI, Jakarta 2024-

© RudyCT Academic Series

rudyct75@gmail.com

POLITIK ANGGARAN DAERAH DAN KETERGANTUNGAN FISKAL PADA PEMERINTAH PUSAT

Abstrak

Makalah ini membahas **politik anggaran daerah (APBD)** dalam konteks **ketergantungan fiskal** pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Argumen utama tulisan ini adalah bahwa desentralisasi Indonesia menghasilkan paradoks: kewenangan pelayanan publik semakin dekat ke daerah, tetapi **sumber pembiayaan yang menentukan** tetap didominasi oleh pusat melalui **Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD)**. Ketergantungan tersebut membentuk perilaku politik anggaran: proses perencanaan–penganggaran cenderung berorientasi pada “mendapatkan dan mengamankan” transfer pusat, bukan mengoptimalkan basis pendapatan lokal dan kualitas belanja. Konsekuensinya tampak pada beberapa gejala: *soft budget constraint* (dorongan belanja tanpa disiplin pendapatan), negosiasi elite eksekutif–legislatif yang sarat transaksi proyek, belanja rutin yang menekan ruang inovasi, serta pemusatan kontrol melalui skema transfer bersyarat, penundaan/pemotongan TKD, dan reformasi hubungan keuangan pusat-daerah melalui UU 1/2022 (HKPD). Data agregat DJPK menunjukkan bahwa secara nasional porsi **TKDD** lebih besar daripada **PAD** (Pendapatan Asli Daerah), memperlihatkan struktur ketergantungan yang persisten. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))
Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif berbasis studi

dokumen dan literatur. Di bagian akhir, makalah menawarkan arah perbaikan: penguatan PAD yang adil dan berkelanjutan, perbaikan desain transfer berbasis kinerja dan pemerataan, reformasi tata kelola APBD untuk mengurangi “politik proyek”, serta penguatan akuntabilitas publik dan partisipasi warga.

Kata kunci: APBD, PAD, TKDD, DAU, DAK, DBH, ketergantungan fiskal, desentralisasi fiskal, politik anggaran daerah, UU HKPD

1. Pendahuluan: Otonomi, Anggaran, dan “Bayang-Bayang” Pusat

Sejak reformasi, Indonesia menempuh desentralisasi dengan janji besar: pelayanan publik lebih dekat ke warga, pembangunan lebih responsif, dan ketimpangan antarwilayah berkurang. Di atas kertas, otonomi daerah memberi ruang bagi inovasi kebijakan lokal. Namun dalam praktik, otonomi selalu bertemu realitas sederhana: **tanpa uang, kewenangan hanya menjadi beban.**

Di sinilah persoalan “politik anggaran daerah” menjadi relevan. Anggaran bukan sekadar tabel penerimaan dan belanja; ia adalah **arena kekuasaan**. Di ruang APBD, kita melihat bagaimana program dipilih, siapa yang diuntungkan, siapa yang dikorbankan, dan bagaimana aktor-aktor lokal—kepala daerah, birokrasi, DPRD, pelaku usaha, dan kelompok masyarakat—bernegosiasi. Akan tetapi, arena itu tidak berdiri sendiri. Dalam banyak daerah, “sumber energi” APBD datang dari pusat: **TKDD** (transfer dari pemerintah pusat) sering menjadi porsi terbesar pendapatan daerah.

Portal Data APBD DJPK secara agregat menunjukkan pola ini: PAD berada pada ratusan triliun, tetapi TKDD lebih besar. Dengan kata lain, secara nasional pun struktur pendapatan daerah menunjukkan bahwa

otonomi fiskal belum sekuat otonomi administratif. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Hubungan pusat–daerah dalam pembiayaan juga mengalami pembaruan desain melalui UU 1/2022 tentang **Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD)**, yang secara eksplisit dirancang untuk memperbaiki alokasi sumber daya dan meminimalkan ketimpangan vertikal–horizontal. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#)) Namun, pembaruan desain tidak otomatis menghapus ketergantungan: ia bisa saja mengubah *bentuk* ketergantungan—misalnya dari transfer “bebas” menjadi transfer “bersyarat”, atau dari transfer berbasis formula menjadi transfer berbasis kinerja.

Makalah ini berangkat dari pertanyaan pokok:

Mengapa banyak daerah tetap bergantung pada pusat secara fiskal?

Bagaimana ketergantungan itu membentuk politik APBD (struktur belanja, prioritas, dan transaksi)?

Apa konsekuensi bagi pelayanan publik, akuntabilitas, dan kualitas demokrasi lokal?

Reformasi apa yang realistis untuk memperkuat kemandirian tanpa memperparah ketimpangan?

2. Kerangka Konseptual: Desentralisasi Fiskal, Ketergantungan, dan Politik Anggaran

2.1 Desentralisasi fiskal dan “ketimpangan vertikal”

Desentralisasi fiskal adalah pengaturan pembagian kewenangan pendapatan dan belanja antara tingkat pemerintahan. Dalam negara besar, lazim terjadi **ketimpangan vertikal**: pusat menguasai sumber

penerimaan besar (pajak nasional) sementara daerah memikul kewajiban belanja pelayanan publik. Ketimpangan ini kemudian “ditutup” dengan transfer.

UU HKPD 1/2022 menegaskan semangat perbaikan hubungan keuangan pusat–daerah, termasuk tujuan pemerataan layanan publik dan penguatan sistem pajak untuk alokasi sumber daya yang efisien.

([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#)) Secara normatif, transfer bukan masalah—ia instrumen pemerataan. Masalah muncul jika transfer menciptakan **ketergantungan struktural** dan menurunkan insentif daerah mengembangkan basis pendapatan sendiri, atau jika transfer dipakai sebagai “tuas kontrol” yang mempersempit otonomi kebijakan.

2.2 Ketergantungan fiskal dan *soft budget constraint*

Ketergantungan fiskal terjadi ketika sebagian besar pendapatan daerah berasal dari transfer pusat, bukan dari PAD. Dalam kondisi ini, muncul risiko *soft budget constraint*: daerah cenderung berperilaku seolah defisit atau pemborosan dapat “diselamatkan” oleh pusat melalui transfer. Ini bisa mendorong belanja rutin membesar, belanja modal tertekan, atau proyek dipilih bukan karena efektivitas, melainkan karena mudah “dipaketkan” dalam skema transfer tertentu.

2.3 Politik anggaran: siapa menang, siapa kalah?

Dalam studi kebijakan publik, anggaran adalah *political document*. Keputusan anggaran merefleksikan:

Preferensi politik kepala daerah (program unggulan, citra politik).

Kekuatan DPRD (fungsi anggaran dan pengawasan).

Birokrasi (dominasi teknokrasi, *budget maximization*).

Kelompok kepentingan lokal (kontraktor, asosiasi, jaringan patronase).

Kondisi transfer pusat (DAU/DAK/DBH, syarat, indikator kinerja).

Ketika PAD kecil, daya tawar daerah menurun: pilihan kebijakan sering mengikuti “arahan uang”, bukan “arahan kebutuhan”.

3. Arsitektur Pendapatan Daerah: Mengapa PAD Sering Kecil?

3.1 Komponen pendapatan daerah: PAD vs TKDD

Secara sederhana, pendapatan daerah berasal dari:

PAD (pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah).

TKDD (transfer pusat: DAU, DAK, DBH, Dana Desa, plus skema lain sesuai regulasi).

Pendapatan lainnya yang sah.

Data agregat DJPK memperlihatkan bahwa PAD lebih kecil dibanding TKDD pada agregasi nasional. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#)) Ini penting karena menunjukkan bahwa “ketergantungan” bukan fenomena minor, melainkan pola sistemik.

3.2 Batas struktural PAD: basis ekonomi, desain pajak, dan kapasitas administrasi

Banyak daerah memiliki basis ekonomi sempit: industri kecil, sektor informal dominan, dan nilai tambah rendah. Akibatnya, pajak daerah tidak tumbuh cepat. Bahkan ketika potensi pajak ada—misalnya pajak hotel/restoran—ia rentan guncangan ekonomi dan pariwisata. Di sisi lain, pajak daerah juga memiliki batas normatif (tidak boleh menghambat mobilitas barang/jasa secara berlebihan) dan batas politis (pajak lokal terlalu agresif bisa memicu resistensi pelaku usaha).

Selain itu, kapasitas administrasi pajak daerah tidak merata. Digitalisasi pendataan, integrasi basis data, dan pengawasan kepatuhan masih

menjadi tantangan di banyak daerah. Di daerah yang kapasitas fiskalnya lemah, PAD menjadi “kecil dan mahal”: biaya pemungutan tinggi, hasil rendah.

3.3 PAD tinggi pun tidak selalu berarti mandiri

Ada daerah—terutama provinsi/daerah kota besar—yang PAD-nya relatif tinggi. Namun Indonesia adalah negara dengan ketimpangan wilayah yang tajam. Banyak kabupaten/kota non-metropolitan tetap bergantung pada transfer. Karena itu, “kemandirian fiskal” cenderung terkonsentrasi di sedikit wilayah, sementara mayoritas daerah berada pada spektrum ketergantungan.

Sebuah studi kasus Kota Padang (2020–2024) menunjukkan kontribusi PAD rata-rata sekitar 25,94% dan DBH sangat rendah, menandakan kemandirian fiskal “sedang” dan ketergantungan yang tetap signifikan. ([Jurnal Universitas Dharma Andalas](#)) Studi lain (provinsi di Pulau Jawa) menganalisis proporsi PAD terhadap APBD dan menunjukkan variasi yang fluktuatif—menegaskan bahwa bahkan di wilayah ekonomi kuat, dinamika PAD tidak selalu stabil. ([Journal Universitas Islam Indonesia](#))

4. Transfer Pusat sebagai “Oksigen”: DAU, DAK, DBH, Dana Desa

4.1 Mengapa transfer diperlukan?

Transfer memiliki justifikasi kuat: pemerataan layanan publik, mengurangi ketimpangan antardaerah, dan menjamin standar minimum. UU HKPD menyatakan tujuan membangun hubungan keuangan yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan untuk pemerataan layanan. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

4.2 Namun transfer juga membentuk ketergantungan

Ketika TKDD menjadi porsi dominan, terjadi beberapa efek politik:

Orientasi perencanaan mengikuti “pos-pos transfer”

Daerah menyusun program agar cocok dengan syarat DAK, atau menunggu kepastian DAU/DBH sebelum berkomitmen pada program multi-tahun.

Perubahan karakter otonomi

Otonomi yang idealnya memberi kebebasan inovasi berubah menjadi otonomi yang “dibingkai” oleh prioritas pusat—terutama pada transfer bersyarat.

Kontrol melalui instrumen fiskal

Pusat memiliki instrumen penundaan/pemotongan penyaluran TKD jika daerah tidak memenuhi ketentuan tertentu. Contohnya, Pedoman pelaksanaan penyaluran TKD TA 2024 merujuk pada PMK yang mengatur tata cara penundaan/pemotongan penyaluran TKD. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Ini menunjukkan bahwa transfer bukan hanya uang; ia juga **mekanisme kepatuhan**.

4.3 “Politik formula”: siapa diuntungkan?

Transfer seperti DAU dan DBH memiliki formula tertentu. Dokumen rincian alokasi DAU/DBH menunjukkan kompleksitas dan detail penetapan alokasi per daerah. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Di sinilah muncul politik formula: daerah kaya SDA ingin DBH besar, daerah miskin menuntut DAU lebih besar, pusat menuntut efisiensi dan kinerja. Perdebatan teknis menjadi perdebatan politis karena menyangkut *siapa dapat berapa*.

5. Politik APBD di Daerah: Arena Negosiasi Eksekutif–Legislatif

5.1 APBD bukan sekadar dokumen teknokratis

Secara formal, APBD disusun melalui tahapan perencanaan (RPJMD–RKPD), KUA-PPAS, pembahasan bersama DPRD, hingga penetapan. Namun praktiknya, APBD adalah arena tawar-menawar:

Kepala daerah ingin *program unggulan* yang terlihat (proyek simbolik, bantuan sosial lokal, infrastruktur yang cepat viral).

DPRD ingin *aspirasi konstituen* yang sering diterjemahkan sebagai proyek wilayah/konstituen.

Birokrasi ingin menjaga “kenyamanan organisasi” (belanja pegawai, belanja operasional) serta mengamankan anggaran unitnya.

Di daerah yang PAD-nya kecil, ruang fiskal sempit. Ketika ruang sempit, politik anggaran cenderung lebih keras: perebutan porsi belanja menjadi lebih intens.

5.2 Ketergantungan fiskal memperkuat “politik proyek”

DAK fisik, belanja modal, dan program sektoral sering menjadi arena politik proyek. Ketika transfer bersyarat tersedia, aktor lokal berlomba-lomba “memasukkan” proyek ke daftar prioritas, karena ini memperluas ruang belanja tanpa harus menaikkan PAD. Dampaknya bisa positif (infrastruktur terbangun), tetapi risiko muncul bila proyek tidak berbasis kebutuhan, tidak siap lahan, atau tidak berkelanjutan pemeliharaannya.

5.3 Belanja rutin dan jebakan *incrementalism*

Banyak APBD didominasi belanja rutin (pegawai, barang/jasa). Ketika transfer pusat stabil, belanja rutin cenderung naik secara *incremental*: tahun ini sedikit lebih besar dari tahun lalu. Pola ini membuat inovasi sulit karena belanja “wajib dan mengikat” menyedot ruang. Bila pusat mengubah formula atau menunda transfer, daerah yang belanjanya sudah kaku akan mengalami guncangan.

6. Dampak Ketergantungan Fiskal terhadap Pelayanan Publik dan Keadilan Wilayah

6.1 Ketimpangan kualitas layanan

Daerah dengan PAD tinggi dapat menambah kualitas layanan (pendidikan, kesehatan, transportasi) melampaui standar minimum. Daerah dengan PAD rendah “mengandalkan” transfer untuk layanan dasar. Ini menciptakan dua Indonesia: daerah mampu memberi layanan berkualitas tinggi, daerah lain bertahan pada minimum.

6.2 Ketergantungan dan akuntabilitas: “siapa yang dituntut warga?”

Jika pendapatan daerah berasal dari pajak lokal, warga cenderung menuntut akuntabilitas lebih tinggi karena merasa “membayar”. Namun jika pendapatan dominan dari pusat, hubungan fiskal warga–pemerintah daerah melemah. Warga mungkin tetap menuntut layanan, tetapi mekanisme “pajak–tuntutan” menjadi kurang kuat. Ini salah satu alasan mengapa ketergantungan fiskal sering dikaitkan dengan akuntabilitas lokal yang lebih lemah.

6.3 Moral hazard dan disiplin fiskal

Ketika daerah percaya bahwa pusat akan tetap menyalurkan TKDD, disiplin fiskal dapat melemah. Namun pusat juga merespons dengan instrumen kontrol, misalnya mekanisme penundaan/pemotongan transfer bila syarat tidak dipenuhi. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Ini menciptakan dialektika: ketergantungan melahirkan kontrol; kontrol memicu resistensi otonomi; resistensi mendorong pusat memperketat syarat—siklus yang terus berulang.

7. Reformasi HKPD (UU 1/2022): Upaya Mengubah Arah Ketergantungan

UU 1/2022 HKPD dirancang untuk menyempurnakan pelaksanaan hubungan keuangan pusat-daerah, menggantikan kerangka lama (UU 33/2004 dan UU 28/2009) dengan tujuan pemerataan layanan, efisiensi alokasi sumber daya, serta penguatan pilar pajak dan transfer.

([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Dokumen kajian dampak UU HKPD (misalnya di Jawa Tengah) menegaskan bahwa UU HKPD merancang ulang pengelolaan transfer (DBH, DAU, DAK, Dana Otsus, Dana Desa) dengan menekankan kinerja daerah dan penurunan ketimpangan vertikal/horizontal. ([JDIH DPRD Provinsi Jawa Tengah](#))

Namun, dari perspektif politik anggaran, reformasi HKPD memiliki dua sisi:

Sisi positif:

Memperbaiki desain pemerataan dan insentif belanja.

Mengurangi ketimpangan yang terlalu ekstrem.

Mendorong daerah meningkatkan kinerja layanan.

Sisi risiko:

Transfer berbasis kinerja dan syarat administrasi dapat memperbesar ketimpangan kapasitas: daerah yang sudah kuat makin mudah memenuhi syarat, daerah lemah makin sulit.

Penekanan kepatuhan bisa memperbesar persepsi "sentralisasi fiskal baru" melalui instrumen teknokratis.

Dengan demikian, HKPD perlu dibaca bukan sebagai akhir masalah, melainkan sebagai perubahan medan politik anggaran: dari ketergantungan "pasif" menuju ketergantungan "berkondisi".

8. Studi Kasus Naratif: Dua Daerah, Dua Logika Anggaran

8.1 Kota dengan PAD relatif tinggi: otonomi “lebih nyata”

Bayangkan sebuah kota metropolitan. Pajak hotel/restoran, pajak reklame, pajak parkir, dan pajak kendaraan (untuk provinsi) memberi ruang fiskal lebih besar. Dengan PAD tinggi, pemda bisa membiayai program inovatif: transportasi publik, digitalisasi layanan, subsidi kesehatan, revitalisasi ruang kota. DPRD akan tetap bernegosiasi, tetapi ruang “kue anggaran” lebih besar sehingga konflik relatif dapat dikelola.

Namun bahkan di kota PAD tinggi, ada godaan politik: belanja populis yang cepat terlihat, proyek mercusuar, dan kompromi elite dalam pembagian proyek. Jadi PAD tinggi bukan jaminan “good governance”—ia hanya memperbesar kapasitas dan pilihan.

8.2 Kabupaten dengan PAD rendah: otonomi yang “terikat”

Sekarang bayangkan kabupaten non-metropolitan dengan basis ekonomi pertanian tradisional dan sektor informal dominan. PAD kecil. APBD ditopang TKDD. Setiap tahun, pemerintah daerah menunggu kepastian DAU/DAK; ketika terlambat, cashflow terganggu. Belanja pegawai menyedot porsi besar karena birokrasi harus berjalan. Ruang belanja modal sempit, sehingga pembangunan sering mengandalkan DAK fisik atau skema pusat.

Dalam kabupaten seperti ini, politik APBD cenderung keras: DPRD memperjuangkan proyek aspirasi; kepala daerah membutuhkan dukungan politik; birokrasi mengamankan pos rutin; dan kontraktor lokal berkepentingan pada paket pekerjaan. Ketergantungan fiskal membuat “negosiasi anggaran” terasa seperti perebutan sumber daya langka—dan pusat, pada akhirnya, menjadi pemilik kran utama.

Studi empiris seperti Kota Padang (PAD ~26% rata-rata, DBH rendah) memberi gambaran tentang kemandirian “sedang” yang tetap menyisakan ketergantungan signifikan. ([Jurnal Universitas Dharma Andalas](#)) Ini bukan kasus tunggal, melainkan gambaran banyak kota/kabupaten di Indonesia.

9. Diagnosa Masalah Inti

Dari pembahasan di atas, masalah inti dapat dirangkum menjadi lima simpul:

Ketimpangan vertikal struktural: pusat memegang sumber penerimaan besar, daerah memegang beban layanan.

PAD terbatas dan kapasitas pemungutan tidak merata: membuat ketergantungan sulit diputus cepat.

Politik APBD cenderung transaksional saat ruang fiskal sempit: mendorong “politik proyek”.

Transfer bersyarat memperkuat kontrol pusat: menimbulkan sentralisasi fiskal terselubung bila tidak dirancang hati-hati.

Akuntabilitas fiskal warga–pemda melemah: ketika pendanaan utama bukan dari pajak lokal.

10. Rekomendasi Kebijakan: Mengurangi Ketergantungan tanpa Memperparah Ketimpangan

10.1 Penguatan PAD yang adil dan realistis

Modernisasi pajak daerah melalui digitalisasi basis data, integrasi perizinan, dan peningkatan kepatuhan.

Perbaiki pajak berbasis properti dan aktivitas ekonomi lokal

(dengan prinsip tidak mematikan usaha kecil).

Diversifikasi sumber PAD yang legal dan etis (optimalisasi BUMD yang sehat, bukan BUMD “tempat parkir politik”).

Pencegahan kebocoran: memperkecil biaya transaksi dan rente dalam pemungutan.

10.2 Reformasi desain transfer: pemerataan + insentif kinerja yang tidak menghukum daerah lemah

Transfer kinerja perlu disertai **dukungan kapasitas** untuk daerah lemah agar tidak tertinggal.

Formula pemerataan harus transparan dan dipahami publik, agar “politik formula” tidak menjadi arena kecurigaan permanen.

DAK fisik perlu menekankan kesiapan proyek dan keberlanjutan (pemeliharaan), bukan sekadar serapan.

10.3 Reformasi tata kelola APBD: dari “politik proyek” ke *outcome-based budgeting*

Memperkuat **indikator hasil** (outcome) dan evaluasi kinerja belanja.

Memperbaiki proses musrenbang agar tidak menjadi seremoni; memperkuat partisipasi substantif.

Memperkuat peran APIP/inspektorat dan pengawasan DPRD yang berbasis bukti.

10.4 Menyeimbangkan kontrol pusat dan otonomi daerah

Instrumen penundaan/pemotongan TKD memang ada dan dapat digunakan untuk kepatuhan. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#)) Namun, kontrol pusat harus proporsional: fokus pada layanan minimum dan integritas fiskal, bukan mengunci kreativitas kebijakan

lokal. Desain “pengawasan” sebaiknya berubah dari sekadar sanksi menjadi *coaching* kapasitas dan tata kelola.

11. Kesimpulan

Politik anggaran daerah di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari fakta ketergantungan fiskal kepada pemerintah pusat. Data agregat APBD menunjukkan TKDD lebih dominan daripada PAD pada level nasional, menandakan ketergantungan bukan pengecualian, melainkan pola.

([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Ketergantungan ini membentuk perilaku politik anggaran: perencanaan mengikuti arsitektur transfer, negosiasi APBD cenderung transaksional saat ruang fiskal sempit, dan koreksi akuntabilitas sering melemah karena hubungan pajak lokal–tuntutan warga tidak kuat.

UU HKPD 1/2022 merupakan upaya memperbaiki hubungan keuangan pusat–daerah dengan menurunkan ketimpangan vertikal dan horizontal serta mendorong kinerja. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Namun reformasi ini perlu dijaga agar tidak berubah menjadi sentralisasi fiskal baru melalui syarat dan kontrol yang terlalu mengekang. Jalan keluar yang paling realistis bukan memutus transfer, melainkan **mengubah kualitas ketergantungan**: dari ketergantungan pasif menjadi kemitraan fiskal yang adil—dengan PAD yang lebih kuat, transfer yang lebih cerdas, belanja yang lebih berbasis hasil, dan akuntabilitas publik yang lebih tegas.

Daftar Pustaka Pilihan (Sumber Utama)

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kemenkeu. **Portal Data APBD**. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Republik Indonesia. **UU No. 1 Tahun 2022 tentang HKPD** (salinan PDF DJPK). ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

DJPK Kemenkeu. **Rincian Alokasi DAU–DBH TA 2024**. ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

DJPK Kemenkeu. **Pedoman Penyaluran TKD Akhir TA 2024** (rujukan PMK penundaan/pemotongan TKD). ([Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan](#))

Kajian Dampak UU HKPD terhadap regulasi lain (contoh dokumen kajian daerah). ([JDIH DPRD Provinsi Jawa Tengah](#))

Sartika, D. (2025). Studi kontribusi PAD dan DBH (contoh Kota Padang 2020–2024). ([Jurnal Universitas Dharma Andalas](#))

Kusuma, A.F. (2023). Analisis proporsi PAD terhadap APBD (contoh provinsi di Pulau Jawa). ([Journal Universitas Islam Indonesia](#))

POLITIK ANGGARAN DAERAH DAN KETERGANTUNGAN FISKAL PADA PEMERINTAH PUSAT

Abstrak

Desentralisasi fiskal di Indonesia bertujuan memperkuat otonomi daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan mengurangi ketimpangan antarwilayah. Namun dalam praktiknya, sebagian besar pemerintah daerah masih bergantung secara signifikan pada Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dari pemerintah pusat. Makalah ini menganalisis bagaimana struktur ketergantungan fiskal tersebut membentuk dinamika politik anggaran daerah (APBD), memengaruhi perilaku belanja, dan berdampak pada akuntabilitas serta kualitas demokrasi lokal.

Menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif berbasis studi dokumen kebijakan, laporan fiskal, dan literatur akademik, penelitian ini menemukan bahwa ketergantungan fiskal menciptakan insentif yang kompleks: di satu sisi memperkuat pemerataan, tetapi di sisi lain melemahkan kemandirian fiskal, mendorong politik proyek, dan memperbesar kontrol pusat melalui instrumen transfer bersyarat.

Reformasi melalui UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) merupakan upaya memperbaiki desain fiskal, tetapi masih menyisakan tantangan kapasitas dan ketimpangan struktural. Penguatan PAD, reformasi desain transfer berbasis kinerja yang adil, serta penguatan tata kelola APBD menjadi prasyarat penting untuk mengurangi ketergantungan tanpa mengorbankan pemerataan.

Kata kunci: Desentralisasi fiskal, APBD, PAD, TKDD, ketergantungan fiskal, politik anggaran, HKPD

1. Pendahuluan

Reformasi 1998 menandai perubahan fundamental dalam tata kelola pemerintahan Indonesia, terutama melalui kebijakan desentralisasi. Otonomi daerah diharapkan mendekatkan layanan publik kepada masyarakat serta menciptakan pemerintahan yang lebih responsif dan akuntabel. Namun, dua dekade lebih setelah desentralisasi dimulai, muncul paradoks: kewenangan administratif telah terdesentralisasi, tetapi sumber daya fiskal tetap sangat bergantung pada pusat.

Data agregat APBD menunjukkan bahwa porsi Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) secara nasional lebih besar dibandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Artinya, sebagian besar daerah tidak mampu membiayai kebutuhan belanja publiknya secara mandiri. Ketergantungan ini tidak sekadar persoalan teknis fiskal, melainkan membentuk dinamika politik lokal, struktur prioritas belanja, serta pola relasi kekuasaan antara pusat dan daerah.

Makalah ini bertujuan menjawab pertanyaan:

Mengapa ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat tetap tinggi?

Bagaimana ketergantungan tersebut membentuk politik anggaran daerah?

Apa implikasinya terhadap pelayanan publik dan akuntabilitas?

Bagaimana arah reformasi yang diperlukan?

2. Tinjauan Pustaka

2.1 Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal merujuk pada pembagian kewenangan penerimaan dan pengeluaran antara tingkat pemerintahan. Teori federalisme fiskal klasik (Oates, 1972) menyatakan bahwa layanan publik lebih efisien jika

disediakan oleh pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat. Namun teori ini juga mengakui adanya ketimpangan vertikal (*vertical fiscal imbalance*), yaitu ketika pusat menguasai sumber pajak besar sementara daerah memikul tanggung jawab belanja signifikan.

Dalam konteks Indonesia, ketimpangan vertikal dikompensasi melalui mekanisme transfer: DAU, DAK, DBH, Dana Desa, dan skema lain yang diatur dalam regulasi keuangan negara.

2.2 Ketergantungan Fiskal dan Soft Budget Constraint

Konsep *soft budget constraint* (Kornai, 1986) menjelaskan kondisi ketika suatu entitas tidak menghadapi disiplin fiskal keras karena mengharapkan dukungan eksternal saat mengalami defisit. Dalam konteks daerah, jika pemerintah daerah yakin transfer pusat akan terus mengalir, insentif untuk memperkuat PAD dan meningkatkan efisiensi belanja dapat melemah.

2.3 Politik Anggaran

Anggaran adalah dokumen politik. Wildavsky (1964) menekankan bahwa proses penganggaran adalah arena negosiasi kepentingan. Dalam pemerintahan daerah, APBD menjadi ruang interaksi antara kepala daerah, DPRD, birokrasi, serta kelompok kepentingan lokal. Struktur pendapatan menentukan pola tawar-menawar dan prioritas kebijakan.

3. Metode Penelitian

Makalah ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif. Data diperoleh melalui:

Studi dokumen kebijakan (UU HKPD, regulasi TKDD, laporan fiskal DJPK).

Data agregat APBD nasional.

Literatur akademik terkait desentralisasi fiskal dan politik anggaran.

Studi kasus empiris dari penelitian sebelumnya mengenai kemandirian fiskal daerah.

Analisis dilakukan secara tematik dengan mengidentifikasi hubungan antara struktur pendapatan daerah dan dinamika politik anggaran.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Struktur Ketergantungan Fiskal

Secara umum, PAD daerah di Indonesia relatif kecil dibandingkan TKDD. Banyak kabupaten/kota memiliki rasio PAD di bawah 30% terhadap total pendapatan. Ini menunjukkan bahwa mayoritas daerah berada dalam posisi ketergantungan tinggi.

Beberapa faktor penyebab:

Basis ekonomi sempit – daerah agraris dan berbasis sektor informal memiliki potensi pajak terbatas.

Desain pajak daerah terbatas – kewenangan pajak utama tetap di pusat.

Kapasitas administrasi fiskal rendah – sistem pemungutan dan basis data belum optimal.

Ketimpangan pembangunan wilayah – konsentrasi aktivitas ekonomi di kota besar.

Ketergantungan ini bersifat struktural, bukan semata-mata akibat kelemahan manajemen daerah.

4.2 Transfer sebagai Instrumen Pemerataan dan Kontrol

Transfer pusat memiliki dua fungsi:

Pemerataan horizontal – membantu daerah miskin membiayai layanan dasar.

Instrumen kontrol vertikal – memastikan kebijakan daerah selaras dengan prioritas nasional.

UU HKPD 2022 berupaya memperbaiki desain hubungan fiskal dengan menekankan pemerataan dan kinerja. Namun transfer berbasis kinerja juga berisiko memperbesar kesenjangan kapasitas: daerah yang sudah kuat lebih mudah memenuhi indikator kinerja dibanding daerah lemah.

Instrumen penundaan atau pemotongan TKD menunjukkan bahwa pusat memiliki mekanisme disiplin fiskal terhadap daerah. Ini memperkuat akuntabilitas administratif, tetapi sekaligus mempersempit ruang otonomi kebijakan.

4.3 Politik APBD: Dinamika Lokal

Ketergantungan fiskal membentuk tiga pola politik anggaran:

1. Orientasi pada “uang yang tersedia”

Perencanaan sering mengikuti skema transfer yang tersedia. Program disesuaikan agar kompatibel dengan DAK atau prioritas nasional.

2. Politik proyek

Belanja modal, terutama yang dibiayai transfer pusat, menjadi arena kompetisi elite lokal. Proyek infrastruktur sering diprioritaskan karena terlihat secara politis.

3. Dominasi belanja rutin

Belanja pegawai dan operasional cenderung besar. Ketika transfer stabil, belanja meningkat secara incremental tanpa evaluasi mendalam terhadap efektivitas.

4.4 Dampak terhadap Akuntabilitas

Ketergantungan fiskal memengaruhi hubungan antara warga dan pemerintah daerah.

Jika pendapatan berasal dari pajak lokal, warga memiliki insentif lebih besar untuk menuntut akuntabilitas. Namun jika dana dominan berasal dari pusat, hubungan fiskal langsung antara warga dan pemerintah daerah melemah.

Akibatnya:

Partisipasi publik dalam penganggaran sering bersifat formalitas.

DPRD cenderung lebih fokus pada negosiasi proyek daripada pengawasan hasil.

Akuntabilitas vertikal (kepada pusat) lebih kuat daripada akuntabilitas horizontal (kepada warga).

4.5 Reformasi HKPD: Peluang dan Tantangan

UU HKPD memberikan peluang:

Simplifikasi jenis pajak daerah.

Penyesuaian formula transfer untuk pemerataan.

Insentif berbasis kinerja.

Namun tantangannya meliputi:

Ketimpangan kapasitas antarwilayah.

Risiko sentralisasi fiskal terselubung melalui regulasi teknis.

Keterbatasan kapasitas SDM daerah dalam perencanaan berbasis hasil.

5. Diskusi: Paradoks Otonomi Fiskal

Indonesia menghadapi paradoks:

Mengurangi transfer dapat memperburuk ketimpangan.

Mempertahankan transfer tinggi memperkuat ketergantungan.

Solusi tidak terletak pada pengurangan drastis transfer, melainkan pada perubahan kualitas relasi fiskal:

PAD diperkuat secara bertahap.

Transfer didesain berbasis kebutuhan dan kapasitas.

APBD difokuskan pada outcome, bukan sekadar serapan.

Pengawasan DPRD dan partisipasi publik diperkuat secara substantif.

6. Kesimpulan

Ketergantungan fiskal daerah terhadap pemerintah pusat merupakan fenomena struktural dalam sistem desentralisasi Indonesia. Struktur pendapatan daerah yang didominasi TKDD membentuk dinamika politik anggaran yang cenderung transaksional dan berorientasi proyek, serta melemahkan insentif kemandirian fiskal dan akuntabilitas lokal.

Reformasi melalui UU HKPD 2022 merupakan langkah penting, tetapi belum cukup untuk menghapus ketergantungan. Penguatan PAD,

reformasi desain transfer yang adil, serta perbaikan tata kelola APBD menjadi agenda krusial.

Otonomi daerah yang sejati tidak hanya ditentukan oleh kewenangan administratif, tetapi oleh kemampuan fiskal yang memadai dan tata kelola anggaran yang akuntabel.

Daftar Pustaka

Kornai, J. (1986). *The Soft Budget Constraint*.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*.

Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*.

Republik Indonesia. UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK). Portal Data APBD.

Kajian Dampak UU HKPD terhadap Regulasi Daerah.

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

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