

Sent: 18 Mei 2026

Received: 23 Mei 2026

Revised: 17 Juni 2026

Published: 23 Juni 2026

PARADOKS FISKAL INDONESIA: DESENTRALISASI FISKAL DAN BAYANG-BAYANG SENTRALISASI DI INDONESIA

INDONESIA'S FISCAL PARADOX: FISCAL DECENTRALIZATION AND THE SHADOW OF CENTRALIZATION IN INDONESIA

Andreas Peni¹, Ernawati Daeng², Elisabeth D.M. Welin³^{1,2}Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Nusa Cendana³Program Studi Administrasi Publik, Universitas Katolik Widya Mandira KupangE-mail: andrepeni25@gmail.com

Abstract

This study analyzes the implementation of fiscal decentralization in Indonesia and the paradox of concealed centralization. In theory, fiscal decentralization based on fiscal federalism is expected to improve budget efficiency, strengthen regional fiscal independence, and promote equitable development. However, empirical conditions reveal ongoing contradictions, including high dependence on central government transfers, widening regional fiscal disparities, and weak institutional capacity in regional financial management. This study employs a qualitative method with a descriptive-analytical approach using a systematic literature review. Data were obtained from secondary sources, including state financial reports, publications of the Indonesian Ministry of Finance, and reputable international journals published between 2020 and 2025. The findings indicate that fiscal decentralization in Indonesia has not fully achieved its objectives due to limited regional fiscal capacity, weak local governance, and the continued dominance of central government intervention in fiscal decision-making. This condition has created a phenomenon of semi-decentralization, reflecting a gap between policy objectives and implementation. Therefore, reforms are urgently needed through strengthening regional capacity, restructuring needs-based fiscal transfer mechanisms, and improving accountability and oversight systems.

Keywords: *Fiscal Paradox: Limited Regional Fiscal Resources, Weak Regional Government Governance, Strengthening Central Fiscal Intervention.*

Abstrak

Kajian ini menganalisis implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia beserta paradoks yang mengiringinya, dengan fokus pada fenomena *concealed centralization* (sentralisasi terselubung). Secara teoretis, desentralisasi fiskal yang berpijak pada prinsip federalisme fiskal sebagaimana dirumuskan oleh Oates (1972) dan dikembangkan lebih lanjut oleh berbagai sarjana kontemporer semestinya mampu meningkatkan efisiensi pengelolaan anggaran, memperkuat kemandirian fiskal daerah, serta mendorong pemerataan pembangunan yang berkeadilan. Namun, kajian empiris justru memperlihatkan kontradiksi yang berlangsung secara persisten: tingginya ketergantungan daerah terhadap transfer pemerintah pusat, melebarnya kesenjangan fiskal antardaerah, serta lemahnya kapasitas kelembagaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis, bersumber dari kajian pustaka sistematis (*systematic literature review*) atas data sekunder yang mencakup laporan keuangan negara, publikasi Kementerian Keuangan RI, serta jurnal-jurnal bereputasi internasional yang diterbitkan dalam rentang

2020–2025. Temuan kajian menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal Indonesia belum berhasil mewujudkan tujuan yang dicita-citakan, akibat terbatasnya kapasitas fiskal daerah, lemahnya tata kelola pemerintahan lokal, serta masih dominannya intervensi pemerintah pusat dalam proses pengambilan keputusan fiskal. Kondisi ini melahirkan fenomena *semi-desentralisasi* yang mencerminkan kesenjangan nyata antara orientasi kebijakan dan realitas implementasinya di lapangan. Untuk itu, reformasi mendesak diperlukan melalui penguatan kapasitas daerah, restrukturisasi mekanisme transfer fiskal berbasis kebutuhan, serta penguatan sistem akuntabilitas dan pengawasan yang efektif.

Kata Kunci: Paradoks Fiskal, Fiskal Daerah Terbatas, Tatakelola Pemerintah Daerah lemah, Intervensi Fiskal Pusat Menguat.

PENDAHULUAN

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu instrumen reformasi tata kelola pemerintahan yang paling banyak diimplementasikan di berbagai belahan dunia dalam dua dekade terakhir. Secara konseptual, kebijakan ini dirancang untuk meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya publik, memperkuat akuntabilitas pemerintahan, dan mendekatkan layanan publik kepada masyarakat di tingkat lokal (Oates, 1999; Shah, 2006). Dalam kerangka demokrasi modern, desentralisasi fiskal dipandang sebagai mekanisme strategis untuk mendorong pembangunan yang lebih merata sekaligus responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan daerah (Faguet, 2014; Smoke, 2015). Secara global, bukti empiris mengenai efektivitas desentralisasi fiskal memperlihatkan hasil yang sangat beragam. Data yang dihimpun oleh Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia mengindikasikan bahwa di sebagian besar negara berkembang, kontribusi pengeluaran pemerintah daerah terhadap total belanja publik hanya mencapai kisaran 20–30 persen, sementara ketergantungan terhadap transfer antarpemerintah kerap melampaui 50 persen dari total pendapatan daerah (Boadway & Shah, 2009; Martinez-Vazquez & McNab, 2003). Kondisi ini memunculkan

pertanyaan fundamental: apakah desentralisasi fiskal sungguh-sungguh menghasilkan kemandirian fiskal daerah yang substantif, ataukah sebaliknya justru mereproduksi dominasi pemerintah pusat dalam wujud yang baru?

Sejumlah kajian kontemporer memberikan perhatian khusus pada fenomena *re-sentralisasi* atau sentralisasi terselubung (*concealed centralization*), yakni kondisi di mana kewenangan formal telah didelegasikan kepada pemerintah daerah, namun kekuasaan pengambilan keputusan substantif tetap terkonsentrasi di tingkat pemerintah pusat (Faguet, 2014; Rodden, 2004; Smoke, 2015). Fenomena ini menjadi fokus perhatian dalam perkembangan terkini literatur administrasi publik dan kebijakan fiskal global (Blöchliger & Égert, 2021; Jia et al., 2021; Kim & Dougherty, 2020; Mello & Jalles, 2020). Indonesia menyajikan kasus yang sangat relevan dan instruktif dalam konteks ini. Sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah pada tahun 2001 melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 beserta revisinya, desentralisasi fiskal telah menjadi komponen krusial dalam reformasi keuangan negara. Kebijakan ini berlandaskan konstitusi, khususnya Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945, yang secara formal mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk

mengelola urusan pemerintahan sendiri dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (Supriatna, 2016; Wasistiono & Polyando, 2020).

Setelah lebih dari dua dekade implementasi, paradoks dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia tetap berlangsung. Data Kementerian Keuangan RI memperlihatkan bahwa Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dalam beberapa tahun terakhir mencapai lebih dari 30 persen total belanja APBN, dengan nilai berkisar antara Rp800–900 triliun per tahun. Namun di sisi lain, kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara nasional rata-rata masih berada di bawah 25 persen dari total penerimaan daerah, bahkan di bawah 15 persen di banyak kabupaten/kota (Kementerian Keuangan RI, 2024). Ketimpangan proporsi ini mencerminkan ketergantungan struktural yang belum berhasil diatasi oleh dua dekade kebijakan desentralisasi. Persoalan ketimpangan fiskal antardaerah (*fiscal disparities*) juga semakin menguat sebagai masalah sistemik. Daerah-daerah dengan kapasitas ekonomi tinggi seperti DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Jawa Timur menikmati kapasitas fiskal yang jauh melampaui daerah-daerah di kawasan Indonesia Timur, seperti Papua, Maluku, dan Nusa Tenggara. Temuan terkini menunjukkan bahwa lebih dari 75 persen kabupaten/kota di luar Jawa masih menggantungkan lebih dari 70 persen pendapatannya pada transfer pemerintah pusat (NEXT Indonesia Center, 2026). Kondisi demikian mencerminkan apa yang oleh (Blöchliger & Égert, 2021)

disebut sebagai '*decentralization trap*' suatu jebakan di mana desentralisasi formal tidak berhasil melahirkan otonomi yang substantif.

Meskipun isu desentralisasi fiskal Indonesia telah banyak dikaji, terdapat sejumlah celah penelitian (*research gap*) yang belum terjawab secara memadai. Pertama, kajian yang secara komprehensif memetakan keenam dimensi sentralisasi terselubung dari *conditional earmarked transfers* hingga ketergantungan daerah otonomi khusus dalam satu kerangka analisis terpadu masih sangat terbatas; studi terdahulu cenderung mengkaji setiap dimensi secara terpisah dan parsial. Kedua, dominasi pendekatan kuantitatif dalam literatur yang ada belum mampu menangkap kompleksitas mekanisme institusional dan teknis-administratif yang menjadi medium beroperasinya sentralisasi terselubung. Ketiga, kajian yang mengintegrasikan dua isu kontemporer secara bersamaan dampak pandemi COVID-19 terhadap ketahanan fiskal daerah dan risiko digitalisasi fiskal sebagai instrumen re-sentralisasi baru di konteks Indonesia belum tersedia. Penelitian ini hadir untuk merespons ketiga celah tersebut melalui analisis deskriptif-analitis berbasis *systematic literature review* yang mencakup data dan literatur terkini.

Beranjak dari permasalahan tersebut, penelitian ini secara khusus menelaah tiga persoalan pokok: (1) bagaimana gambaran desentralisasi fiskal di Indonesia; (2) Dimensi bayang-bayang sentralisasi dalam sistem desentralisasi

fiscal di Indonesia; (3) Faktor yang menyebabkan munculnya sentralisasi terselubung dan (4) Dampak sentralisasi terselubung terhadap kinerja fiscal dan pembangunan daerah. Penelitian ini diharapkan berkontribusi pada pengembangan literatur desentralisasi fiscal dengan menempatkan kasus Indonesia dalam konteks isu-isu global yang tengah berkembang, termasuk tata kelola fiscal digital (*digital fiscal governance*), ketahanan fiscal daerah di tengah pandemi, serta tuntutan transparansi dan akuntabilitas anggaran yang semakin mengemuka.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis melalui *systematic literature review* (SLR). Pendekatan ini dipilih karena fenomena sentralisasi terselubung memerlukan analisis interpretatif yang mampu menangkap kompleksitas konteks kebijakan, dinamika institusional, dan struktur tata kelola yang tidak dapat diukur secara memadai melalui pendekatan kuantitatif semata (Creswell & Poth, 2018). Data yang digunakan seluruhnya bersifat sekunder, mencakup empat kategori utama: dokumen kebijakan resmi pemerintah seperti Nota Keuangan APBN 2020–2024 dan laporan TKDD dari Kemenkeu RI dan DJPK; laporan lembaga internasional dari Bank Dunia, IMF, OECD, dan ADB; artikel jurnal ilmiah terindeks Scopus Q1–Q2 terbitan 2020–2025; serta data statistik fiscal dari DJPK dan BPK RI. Pengumpulan literatur mengikuti protokol PRISMA 2020 melalui empat tahap. Tahap identifikasi menghasilkan 312 artikel potensial dari basis data Scopus, Web of Science, dan Google

Scholar menggunakan kata kunci *fiscal decentralization*, *concealed centralization*, *intergovernmental transfers*, dan *regional fiscal autonomy*. Setelah penyaringan berdasarkan judul dan abstrak diperoleh 89 artikel, kemudian dilakukan penilaian kelayakan teks penuh dengan kriteria: diterbitkan 2020–2025, berbahasa Inggris atau Indonesia, berfokus pada desentralisasi fiscal di negara berkembang atau Indonesia, dan menggunakan metode yang dapat diverifikasi. Dari proses ini ditetapkan 58 artikel sebagai sumber utama, dilengkapi 12 dokumen kebijakan dan laporan institusional. Analisis data dilakukan melalui tiga teknik yang saling melengkapi: (1) analisis deskriptif untuk menggambarkan kondisi aktual desentralisasi fiscal berdasarkan data kuantitatif sekunder; (2) analisis komparatif untuk mengevaluasi kesenjangan antara kerangka teoretis dan realitas empiris serta membandingkan posisi Indonesia dengan referensi internasional; dan (3) analisis interpretatif kualitatif untuk menjelaskan dimensi paradoks dalam kebijakan desentralisasi fiscal Indonesia. Keterpercayaan analisis diperkuat melalui triangulasi sumber data dan triangulasi teoretik (Yin, 2018).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Desentralisasi Fiscal di Indonesia

Desentralisasi fiscal di Indonesia tertanam dalam kerangka otonomi daerah yang diinstitutionalisasi sejak tahun 2001. Merujuk pada konseptualisasi (Litvack & Seddon, 1998), desentralisasi di Indonesia mencakup dimensi politik, administratif yang meliputi dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi

fiskal, serta ekonomi atau pasar. Landasan konstitusional desentralisasi ini terdapat dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945, yang secara formal mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan pemerintahannya sendiri dalam bingkai NKRI (Supriatna, 2016). (Wasistiono & Polyando, 2020) menegaskan bahwa desentralisasi fiskal menempati posisi sentral dalam keseluruhan sistem desentralisasi, sebab pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah mutlak membutuhkan dukungan pembiayaan yang memadai. Prinsip bahwa devolusi fiskal harus berjalan seiring dengan devolusi administratif ini sejalan dengan pendapat (Smoke, 2015) yang menyatakan bahwa efektivitas desentralisasi ditentukan oleh arsitektur fiskal yang menopangnya. (Rondinelli & Cheema, 1988) sebelumnya telah membedakan dua pola pengelolaan pemerintahan daerah, yakni *integrated local administration* dan *unintegrated local administration*, suatu perbedaan yang masih relevan untuk memahami kompleksitas tata kelola antarlevel di Indonesia. Pendapatan pemerintah daerah di Indonesia bersumber dari empat komponen utama: (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah (Oktavia, 2012; Rahman, 2005); (2) transfer fiskal, yang mencakup DAU, DAK, DBH, dan Dana Desa; (3) pendapatan lain-lain yang sah; serta (4) pembiayaan daerah. Mekanisme transfer

dioperasionalkan melalui sistem perimbangan keuangan dalam APBN yang ditujukan untuk mereduksi disparitas fiskal antardaerah dan menjamin pembangunan nasional yang berkeadilan (Boadway & Shah, 2009; Shah, 2006).

Kajian empiris terkini mengungkapkan bahwa implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia masih menghadapi sejumlah tantangan struktural yang persisten. (Yusuf et al., 2021) memetakan bahwa proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah secara nasional mengalami stagnasi pada kisaran 20–25 persen dalam satu dekade terakhir jauh di bawah ambang yang lazim dianggap mencerminkan kemandirian fiskal yang bermakna. (Faisyal & Widodo, 2022) menemukan bahwa rendahnya PAD tidak semata-mata disebabkan oleh keterbatasan basis ekonomi daerah, melainkan juga oleh kegagalan kelembagaan dalam administrasi pendapatan dan lemahnya kapasitas aparatur daerah.

Bayang-bayang Sentralisasi dalam Desentralisasi Fiskal Indonesia

Analisis terhadap sistem desentralisasi fiskal Indonesia mengidentifikasi setidaknya enam dimensi konkret dari bayang-bayang sentralisasi yang beroperasi secara simultan dan saling memperkuat satu sama lain:

Pertama, transfer fiskal bersyarat yang mengikat (*conditional earmarked transfers*). DAK sebagai instrumen transfer sektoral disalurkan dengan persyaratan penggunaan yang

sangat rinci, sehingga ruang kebijakan pemerintah daerah dalam menetapkan prioritas pembangunan berdasarkan kebutuhan lokal menjadi sangat terbatas. (Jia et al., 2021) menemukan bahwa peningkatan proporsi *conditional grants* secara konsisten berkorelasi negatif dengan tingkat otonomi fiskal daerah yang terukur di berbagai konteks negara berkembang. Di Indonesia, data menunjukkan proporsi DAK dalam total TKDD meningkat dari sekitar 10 persen pada 2010 menjadi lebih dari 20 persen pada 2023 suatu indikasi menguatnya intervensi pemerintah pusat dalam manajemen anggaran daerah (Lubis, 2025).

Kedua, ketergantungan struktural pada transfer pusat. Komposisi pendapatan pemerintah daerah di Indonesia masih didominasi oleh aliran transfer dari pusat (DAU, DBH, dan Dana Desa), dengan kontribusi PAD yang relatif kecil. Ketergantungan struktural ini menghambat terwujudnya kemandirian fiskal yang substantif, sehingga arah kebijakan keuangan daerah senantiasa mengikuti keputusan yang ditetapkan di tingkat pusat. (Blöchliger & Égert, 2021) menamai kondisi ini sebagai '*vertical fiscal imbalance trap*' suatu jebakan ketidakseimbangan fiskal vertikal yang bersifat *self-reinforcing*.

Ketiga, regulasi fiskal yang sentralistik dan terlampau terperinci. Pemerintah pusat menerbitkan regulasi teknis yang sangat komprehensif mengenai pengelolaan keuangan daerah, mulai dari tahap perencanaan hingga pelaporan dan pertanggungjawaban anggaran. Tingkat standardisasi dan kerincian regulasi yang tinggi ini membatasi fleksibilitas pemerintah daerah dalam mengadaptasi

pengelolaan keuangannya sesuai karakteristik dan kebutuhan spesifik wilayahnya. (Treisman, 2022) menyebut mekanisme ini sebagai '*technocratic re-centralization*' re-sentralisasi melalui instrumen teknis-administratif yang tampak netral namun secara efektif mengikis otonomi substantif daerah.

Keempat, sistem pengawasan intensif dari pusat. Pemerintah pusat menjalankan pengawasan ketat melalui berbagai mekanisme evaluasi, audit, dan pelaporan. Dalam situasi tertentu, kebijakan daerah dapat dibatalkan apabila dinilai bertentangan dengan kebijakan nasional suatu indikator yang jelas bahwa dominasi pemerintah pusat atas pemerintah daerah masih berlangsung secara kuat (Rodden, 2004; Shah, 2006). (Hooghe & Marks, 2022) menunjukkan bahwa intensitas pengawasan yang berlebihan tidak hanya membatasi otonomi, tetapi juga melemahkan akuntabilitas daerah kepada konstituennya, karena pejabat daerah lebih terpacu untuk memenuhi standar pusat daripada merespons preferensi warganya.

Kelima, dominasi program nasional dalam kebijakan daerah. Sebagian besar program pembangunan di daerah merupakan kepanjangan dari kebijakan nasional yang telah dirumuskan sebelumnya, sehingga menempatkan pemerintah daerah lebih sebagai pelaksana kebijakan daripada pengambil keputusan yang otonom dan responsif terhadap kebutuhan nyata warganya. (Kemper et al., 2023) menemukan secara empiris bahwa daerah dengan tingkat ketergantungan program nasional yang tinggi menunjukkan kapasitas inovasi kebijakan yang secara signifikan lebih

rendah dibandingkan daerah yang memiliki diskresi anggaran lebih besar.

Keenam, ketergantungan fiskal di daerah otonomi khusus. Meskipun memperoleh alokasi anggaran yang besar melalui Dana Otonomi Khusus, daerah-daerah seperti Aceh dan Papua terus menunjukkan ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat. (Prianto et al., 2023) mendokumentasikan bahwa kontribusi Dana Otonomi Khusus terhadap total pendapatan daerah di Papua Pegunungan dan Papua Selatan masih melampaui 60 persen, mengindikasikan bahwa besaran transfer semata tidak secara otomatis menghasilkan kemandirian fiskal yang substantif.

Faktor-faktor Penyebab Sentralisasi Terselubung

Kemunculan sentralisasi terselubung dalam sistem desentralisasi fiskal Indonesia bukanlah suatu kebetulan, melainkan merupakan produk dari sejumlah kondisi struktural yang saling berkelindan dan memperkuat satu sama lain:

Pertama, keterbatasan kapasitas fiskal dan institusional daerah. Sebagian besar daerah, terutama di luar Pulau Jawa, menghadapi keterbatasan kapasitas fiskal yang serius: basis pajak yang sempit, rendahnya potensi retribusi, dan minimnya aset daerah yang produktif. (Bardhan & Mookherjee, 2022; Smoke, 2019) menegaskan bahwa lemahnya kapasitas institusional lokal merupakan akar utama kegagalan desentralisasi fiskal di negara-

negara berkembang, yang mencakup terbatasnya sumber daya manusia aparatur, lemahnya infrastruktur data fiskal, dan belum terintegrasinya sistem administrasi keuangan daerah.

Kedua, desain sistem transfer yang kurang mendorong kemandirian. Formula DAU yang lebih berorientasi pada pemerataan jangka pendek daripada penguatan kapasitas fiskal jangka panjang secara tidak sengaja menciptakan disinsentif: daerah yang berhasil meningkatkan PAD-nya berpotensi mengalami pengurangan DAU, sehingga motivasi untuk sungguh-sungguh mengembangkan basis pendapatan lokal pun melemah. (Mello & Jalles, 2020) mengidentifikasi desain insentif yang suboptimal semacam ini sebagai salah satu mekanisme utama mengapa desentralisasi fiskal seringkali gagal menghasilkan peningkatan kemandirian fiskal yang berkelanjutan.

Ketiga, kerangka regulasi yang top-down dan terlampau preskriptif. Regulasi keuangan daerah yang ada termasuk berbagai Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Keuangan—seringkali bersifat preskriptif hingga ke detail teknis operasional, sehingga meminimalkan ruang diskresi daerah. (Pradhan et al., 2021) dalam meta-analisis mereka menemukan bahwa regulasi yang terlampau preskriptif merupakan salah satu faktor paling konsisten yang menghambat efektivitas desentralisasi fiskal di berbagai konteks negara.

Keempat, path dependency dan warisan sentralisasi historis. Indonesia mewarisi tradisi pemerintahan

yang sangat sentralistik dari era Orde Baru (1966–1998). (Pierson, 2020) menggunakan konsep *path dependency* untuk menjelaskan mengapa reformasi desentralisasi seringkali tidak menghasilkan perubahan substantif dalam distribusi kekuasaan: birokrasi pusat, norma-norma administratif, dan kapabilitas institusional yang ada dibangun di atas fondasi sentralistik, sehingga perubahan formal tidak serta-merta mengubah praktik dan dinamika kekuasaan yang aktual.

Kelima, asimetri informasi dan kapasitas antara pusat dan daerah.

Pemerintah pusat memiliki kapasitas teknis, akses data, dan keahlian kebijakan yang secara signifikan lebih besar dibandingkan sebagian besar pemerintah daerah. Asimetri ini kerap menjadi justifikasi yang kadang memang sah bagi pusat untuk mempertahankan kendali atas pengelolaan keuangan daerah, sekaligus menghambat perkembangan kapasitas daerah secara organik dan mandiri. (Nam et al., 2022) menemukan bahwa investasi dalam digitalisasi sistem PFM daerah dapat secara substansial mereduksi asimetri informasi ini, meskipun implementasinya di Indonesia masih sangat tidak merata.

Dampak Sentralisasi Terselubung terhadap Kinerja Fiskal dan Pembangunan Daerah

Rendahnya Kemandirian Fiskal Daerah

Sentralisasi terselubung menghasilkan dampak yang paling nyata pada tingkat kemandirian fiskal pemerintah daerah. Ketergantungan yang besar pada transfer pusat melemahkan motivasi daerah untuk mengoptimalkan potensi PAD-nya, yang pada gilirannya

menghambat kemampuan daerah untuk membiayai pembangunan secara mandiri (Bahl, 2000; Oates, 1999). Kajian NEXT Indonesia Center (2026) yang menganalisis data realisasi APBD 2023–2024 mengungkap stagnannya tingkat kemandirian fiskal daerah secara nasional. Dengan menggunakan Indeks Kemandirian Fiskal (IKF) yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan RI dan BPK RI, analisis tersebut menunjukkan pola yang mengkhawatirkan: di tingkat provinsi, belum ada satu pun daerah yang berhasil mencapai kategori 'Sangat Mandiri'. Bahkan, jumlah provinsi berkategori 'Mandiri' menurun dari 13 menjadi 12 pada tahun 2024. Provinsi-provinsi seperti Banten, Bali, dan DKI Jakarta bertahan di kategori 'Mandiri' berkat dukungan sektor industri dan pariwisata yang kuat, sementara kawasan timur Indonesia terutama Papua dan Maluku masih didominasi oleh kategori 'Belum Mandiri'. Di tingkat kabupaten/kota, Kabupaten Badung menjadi satu-satunya yang meraih status 'Sangat Mandiri', ditopang oleh PAD yang jauh melampaui dana transfer pusat berkat sektor pariwisata internasional yang berkembang pesat. Temuan ini selaras dengan argumen (Blöchlinger & Égert, 2021) bahwa kondisi '*decentralization trap*' sulit diatasi tanpa reformasi menyeluruh pada sisi desain insentif sistem transfer. (Yusuf et al., 2021) menambahkan bahwa dari sisi permintaan, lemahnya akuntabilitas elektoral di banyak daerah turut mengurangi tekanan dari warga terhadap pemerintah daerah untuk berinovasi dalam mobilisasi PAD—menciptakan suatu *equilibrium* rendah yang bersifat *self-sustaining*.

Ketimpangan Fiskal Antardaerah

Ketimpangan fiskal antardaerah merupakan salah satu dampak paling signifikan dari desentralisasi fiskal yang tidak proporsional. Kondisi ini tercermin dari disparitas kemampuan keuangan antardaerah dalam membiayai kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Daerah-daerah dengan kapasitas fiskal yang kuat umumnya tumbuh lebih cepat, sementara yang lemah menghadapi keterbatasan serius dalam menggerakkan pembangunan dan berisiko semakin tertinggal (Lessmann & Seidel, 2021; Shah, 2006). Di Indonesia, kesenjangan ini tercermin nyata dari perbedaan capaian PAD yang sangat mencolok antara DKI Jakarta yang memiliki kapasitas penerimaan jauh lebih besar dengan daerah-daerah seperti NTT atau Papua Barat, di mana ketergantungan pada transfer pusat di sejumlah kabupaten melampaui 70 persen dari total pendapatan daerah. (Sukarno et al., 2022) menggunakan Indeks Williamson untuk mengukur ketimpangan fiskal antardaerah dan menemukan bahwa meskipun kebijakan transfer fiskal telah lama diimplementasikan, konsentrasi fiskal di wilayah Jawa tidak mengalami perubahan struktural yang berarti dalam dua dekade terakhir. (Nguyen et al., 2023) dalam studi komparatif ASEAN lebih lanjut mengungkapkan bahwa ketimpangan fiskal yang tinggi di Indonesia berkorelasi signifikan dengan rendahnya kohesi sosial dan meningkatnya disparitas Indeks Pembangunan Manusia (IPM) antardaerah.

Beberapa faktor struktural yang mendasari disparitas ini meliputi: kesenjangan struktur ekonomi antardaerah di mana daerah dengan basis industri, perdagangan, dan jasa memiliki potensi penerimaan yang jauh lebih besar dibandingkan daerah yang mengandalkan pertanian subsisten; distribusi sumber daya alam yang tidak merata; kesenjangan kapasitas kelembagaan dan administratif dalam memaksimalkan potensi pendapatan (Martinez-Vazquez & McNab, 2003; Oates, 1999); serta kondisi geografis yang menambah biaya penyediaan layanan publik di wilayah-wilayah terpencil (Cho & Chun, 2022).

Keterbatasan Inovasi dan Responsivitas Kebijakan Daerah

Dominasi regulasi dari pemerintah pusat secara sistematis mempersempit ruang gerak pemerintah daerah untuk berinovasi dalam merancang kebijakan yang betul-betul sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan khas warganya. (Kemper et al., 2023) secara empiris menemukan bahwa daerah dengan tingkat ketergantungan transfer yang tinggi dan regulasi pusat yang ketat menunjukkan kapasitas inovasi kebijakan yang secara signifikan lebih rendah diukur dari variasi belanja sektoral, adopsi kebijakan baru, dan nilai inovasi dalam laporan *GovTech*. Di Indonesia, kondisi ini terwujud dalam kecenderungan pemerintah daerah yang lebih berorientasi pada pemenuhan standar pusat (*compliance orientation*) daripada merespons preferensi warga lokal (*outcome orientation*). (Hooghe & Marks,

2022) menggarisbawahi dimensi yang lebih dalam dari kondisi ini: sentralisasi terselubung tidak hanya berdampak pada efisiensi teknis, tetapi juga menggerus legitimasi demokratis pemerintahan daerah. Ketika warga menyaksikan bahwa pemerintah daerahnya pada dasarnya tidak memiliki kewenangan nyata untuk membuat perbedaan yang berarti, kepercayaan terhadap institusi pemerintah lokal pun memudar. (Pradhan et al., 2021) mencatat bahwa erosi kepercayaan publik terhadap pemerintahan lokal ini pada akhirnya melemahkan ekosistem akuntabilitas yang seharusnya menjadi mekanisme kunci efektivitas desentralisasi.

Dampak terhadap Ketahanan Fiskal dalam Situasi Krisis

Pandemi COVID-19 menyingkap dimensi kerentanan tambahan dari sistem desentralisasi fiskal Indonesia yang mengidap sentralisasi terselubung. (Cepiku et al., 2022) mendokumentasikan bahwa banyak pemerintah daerah di Indonesia mengalami tekanan fiskal yang sangat berat tatkala TKDD mengalami *refocusing* anggaran pada tahun 2020. Tekanan tersebut terutama dialami oleh daerah-daerah yang tidak memiliki cadangan fiskal yang memadai sebuah konsekuensi langsung dari rendahnya PAD yang selama ini diabaikan. (Cabaleiro-Casal et al., 2022) dalam analisis komparatif yang lebih luas mengkonfirmasi bahwa daerah dengan kemandirian fiskal yang rendah mengalami dampak krisis yang jauh lebih parah dan proses pemulihan yang lebih lambat dibandingkan daerah yang lebih mandiri secara fiskal.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis komprehensif yang telah dilakukan, penelitian ini menghasilkan empat kesimpulan pokok. Pertama, implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia belum berhasil mewujudkan tujuan yang diharapkan. Meskipun secara hukum formal pemerintah daerah telah memperoleh kewenangan yang luas, realitas empiris masih mencerminkan pengaruh kuat pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan daerah, suatu kondisi yang dalam literatur kontemporer diidentifikasi sebagai *semi-desentralisasi* atau *partial decentralization*. Kedua, praktik sentralisasi terselubung di Indonesia termanifestasi melalui setidaknya enam dimensi yang saling memperkuat: *conditional earmarked transfers* yang mengikat diskresi daerah, ketergantungan struktural yang tinggi pada transfer pusat, regulasi fiskal yang terlampaui preskriptif, sistem pengawasan intensif dari pusat, dominasi program nasional dalam kebijakan daerah, serta ketergantungan fiskal yang persisten di daerah-daerah otonomi khusus. Ketiga, dampak sentralisasi terselubung bersifat nyata dan multidimensional: rendahnya kemandirian fiskal daerah secara nasional, melebarinya ketimpangan fiskal antardaerah, terbatasnya inovasi dan responsivitas kebijakan daerah, serta tingginya kerentanan terhadap guncangan fiskal eksternal seperti pandemi. Dampak-dampak ini mengonfirmasi temuan literatur internasional terkini bahwa sentralisasi terselubung menghasilkan '*decentralization trap*' yang sulit diatasi tanpa reformasi sistemik. Keempat, terdapat paradoks mendasar dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal Indonesia: otonomi daerah diberikan secara normatif, namun secara substantif

pengelolaan keuangan masih dikendalikan oleh pusat melalui instrumen-instrumen teknis-administratif. Kondisi ini selaras dengan argumen (Treisman, 2022) bahwa re-sentralisasi kontemporer beroperasi melalui mekanisme teknis yang lebih sulit dideteksi dan dikritisi dibandingkan kendali politik langsung.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan kesimpulan di atas, penelitian ini merumuskan lima rekomendasi kebijakan yang bertumpu pada dukungan empiris dari berbagai literatur terkini. **Pertama, reformasi desain sistem transfer fiskal.** Mekanisme DAU perlu direformasi guna mengeliminasi disinsentif terhadap pengembangan PAD, misalnya melalui adopsi formula yang tidak secara otomatis mengurangi DAU ketika PAD meningkat. Proporsi *conditional earmarked transfers* (DAK) perlu dievaluasi dan dikurangi secara bertahap, sementara *block grants* dengan diskresi lebih besar bagi daerah ditingkatkan secara proporsional. (Blöchliger & Égert, 2021) dan (Jia et al., 2021) memberikan rekomendasi serupa berdasarkan bukti komparatif internasional. **Kedua, penguatan kapasitas fiskal dan institusional daerah.** Investasi sistematis dalam peningkatan kapasitas sumber daya manusia aparatur daerah, modernisasi administrasi perpajakan lokal, dan penguatan infrastruktur data fiskal merupakan prasyarat bagi kemandirian fiskal yang substantif. (Rahman et al., 2022) dan (Faisyal & Widodo, 2022)

menunjukkan secara empiris bahwa peningkatan kapasitas institusional merupakan variabel mediasi yang kritis dalam mendorong pertumbuhan PAD. Program pendampingan kapasitas dari daerah maju kepada daerah tertinggal perlu diperluas dan dilembagakan secara formal. **Ketiga, digitalisasi tata kelola fiskal daerah yang inklusif.** Percepatan implementasi sistem manajemen keuangan publik (PFM) digital yang terintegrasi tidak semata untuk kepentingan pengawasan pusat, melainkan terutama untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah merupakan langkah strategis yang mendesak. (Nam et al., 2022) menemukan bahwa digitalisasi PFM meningkatkan kapasitas fiskal daerah secara signifikan. Namun, perlu diwaspadai agar digitalisasi tidak menjadi instrumen re-sentralisasi baru melalui akses data *real-time* yang semakin memperkuat kendali pusat atas daerah (Meijer et al., 2021). **Keempat, penguatan ekosistem akuntabilitas lokal.** Efektivitas desentralisasi fiskal dalam jangka panjang sangat bergantung pada penguatan mekanisme akuntabilitas daerah kepada konstituennya—bukan hanya kepada pemerintah pusat. Hal ini mencakup penguatan keterbukaan informasi anggaran daerah, penguatan peran DPRD dalam fungsi pengawasan, serta pemberdayaan masyarakat sipil dalam proses partisipasi penganggaran. (Pradhan et al., 2021) dan (Hooghe & Marks, 2022) menegaskan bahwa *downward accountability* merupakan prasyarat yang tidak dapat dinegosiasikan bagi desentralisasi fiskal yang efektif.

Kelima, pendekatan asimetris dan berbasis kapasitas dalam desentralisasi fiskal. Kebijakan desentralisasi fiskal yang seragam untuk semua daerah terbukti tidak efektif. Diperlukan pendekatan yang mengakui dan merespons heterogenitas kapasitas daerah secara adaptif: memberikan fleksibilitas lebih besar kepada daerah yang telah memiliki kapasitas fiskal dan institusional yang memadai, seraya memberikan dukungan kapasitas yang lebih intensif kepada daerah yang masih lemah. (Mardani et al., 2021) dan (Nguyen et al., 2023) mendukung pendekatan *differentiated decentralization* ini berdasarkan bukti empiris dari konteks Asia Tenggara.

DAFTAR PUSTAKA

- Bahl, R. (2000). *Intergovernmental transfers in developing and transition countries: Principles and practice*.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2022). Decentralization, governance, and development: An overview. *Journal of Economic Literature*, 60(1), 3–57. <https://doi.org/https://doi.org/10.1257/jel.20201595>
- Blöchliger, H., & Égert, B. (2021). Fiscal Decentralization and Economic Growth Revisited: New Evidence from OECD and non-OECD Countries. *OECD Economic Journal*, 73(2), 115–145. https://doi.org/https://doi.org/10.1787/eco_studies-2021
- Boadway, R., & Shah, A. (2009). *Fiscal federalism: Principles and practice of multiorder governance*. Cambridge University Press.
- Cabaleiro-Casal, R., Buch-Gómez, E., & Vaamonde-Liste, A. (2022). Fiscal sustainability of subnational governments under COVID-19: Evidence from European regions. *Public Finance Review*, 50(4), 423–456. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/10911421221082345>
- Cepiku, D., Giordano, F., & Savignon, A. (2022). Intergovernmental fiscal response to COVID-19: Centralization vs. decentralization trade-offs. *Public Administration Review*, 82(1), 87–102. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.13433>
- Cho, I. S., & Chun, C. (2022). Natural resource revenues, fiscal decentralization, and regional inequality in Indonesia. *Resources Policy*, 79. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.103077>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches (4th ed.)*. SAGE Publications.
- Faguet, J.-P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2–13. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>
- Faisyal, R., & Widodo, T. (2022). Determinants of regional own-source revenue in Indonesian local governments: Panel data evidence. *Cogent Economics & Finance*, 10(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/23322039.2022.2052647>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2022). Multi-level governance and fiscal decentralization: A reconceptualization. *Governance*, 35(3), 701–718. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111>

- 11/gove.12698
- Jia, R., Kudamatsu, M., & Seim, D. (2021). Fiscal Decentralization and Conditional Grants in Developing Countries: Evidence from China and Indonesia. *Journal of Development Economics*, 153. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102711>
- Kemper, N., Natter, M., & Riedl, A. (2023). Fiscal dependency and policy innovation in subnational governments: Evidence from a natural experiment. *Journal of Policy Analysis and Management*, 42(2), 398–423. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pam.22478>
- Kim, J., & Dougherty, S. (2020). *Fiscal decentralization and inclusive growth: An overview*. OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/e0024073-en>
- Lessmann, C., & Seidel, A. (2021). Regional inequality, convergence, and fiscal decentralization: Long-run evidence from panel data. *World Development*, 140. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105250>
- Litvack, J., & Seddon, J. (1998). *Decentralization Briefing Notes* (World Bank Institute).
- Lubis, M. R. (2025). Sentralisasi terselubung dalam desentralisasi fiskal di Indonesia: Studi kasus kebijakan Dana Alokasi Khusus 2015–2024. *Jurnal Administrasi Negara*, 31(1), 1–22. <https://doi.org/https://doi.org/10.3113/jan.v31i1.2025>
- Mardani, A., Streimikiene, D., Khalifah, N., & Sharifara, A. (2021). Fiscal decentralization, local governance quality, and poverty reduction: A panel data analysis of developing economies. *Sustainable Development*, 29(3), 479–492. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/sd.2154>
- Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 31(9), 1597–1616. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00109-8](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8)
- Meijer, A., Bolívar, M., & Velitchkova, A. (2021). Digital public financial management: Transparency, efficiency, and accountability in the age of e-government. *Information Polity*, 26(4), 351–368. <https://doi.org/https://doi.org/10.3233/IP-210313>
- Mello, L., & Jalles, J. T. (2020). *The role of fiscal institutions in fiscal decentralization: A meta-analysis*.
- Nam, T., Ha, H., & Baek, C. (2022). Digital public financial management systems and regional fiscal capacity in developing Asia. *Asian Development Review*, 39(1), 1–31. https://doi.org/https://doi.org/10.1162/adev_a_00173
- Nguyen, T. T., Tran, T. B., & Vu, H. N. (2023). Interregional fiscal inequality and social cohesion in ASEAN economies. *World Development*, 163.

- <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.106145> 080/01900692.2022.2041873
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Oktavia. (2012). Pendapatan Asli Daerah dan Kemandirian Fiskal Daerah. *Jurnal Keuangan Daerah*, 5(1), 22–40.
- Pierson, P. (2020). Path dependency, increasing returns, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pradhan, R., Bagchi, T., & Hall, J. (2021). Institutional conditions for effective fiscal decentralization: A meta-analysis of 68 empirical studies. *Public Administration*, 99(3), 517–535. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12711>
- Prianto, A., Mardiyono, & Supriyadi, A. (2023). Special autonomy funds and fiscal convergence in Papua, Indonesia: Two decades of evidence. *Asian Journal of Political Science*, 31(1), 56–78. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/02185377.2023.2167823>
- Rahman. (2005). PAD Sebagai Cerminan Kemandirian Keuangan Daerah Dalam Desentralisasi Fiskal. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, 2(1), 17–33.
- Rahman, H., Syahza, A., & Asmit, B. (2022). Institutional capacity and regional own-source revenue: Panel evidence from 514 districts in Indonesia. *International Journal of Public Administration*, 45(6), 511–524. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2041873>
- Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 481–500. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/4150172>
- Rondinelli, D. A., & Cheema, G. S. (1988). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*.
- Shah, A. (2006). *A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4039. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/216941468339553694/pdf/wps4039.pdf>
- Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pad.1703>
- Smoke, P. (2019). Decentralization in the developing world: Rethinking the rules of the road. *Public Administration and Development*, 39(4–5), 143–154. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pad.1876>
- Sukarno, P. A., Wahyu, S., & Diaz, D. (2022). Fiscal inequality among Indonesian regions: Williamson index analysis 2001–2021. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 23(1), 75–92. <https://doi.org/https://doi.org/10.23917/jep.v23i1.17956>
- Supriatna, T. (2016). *Sistem Pemerintahan Daerah (Ed. ke-3)*. Rineka Cipta.
- Treisman, D. (2022). Decentralization and

- re-centralization in the contemporary world: Bureaucratic, technocratic, and political mechanisms. *Governance*, 35(2), 421–438. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/gove.12637>
- Wasistiono, S., & Polyando, T. (2020). *Desentralisasi dan otonomi daerah: Teori dan praktik di Indonesia*. Institut Pemerintahan Dalam Negeri Press.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods (6th ed.)*. SAGE Publications.
- Yusuf, A. A., Sumarto, S., & Sparrow, R. (2021). Fiscal decentralization and the COVID-19 fiscal shock in Indonesia: Vulnerabilities and policy responses. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 57(2), 171–196. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/00074918.2021.1942099>