

## Asimetri Kapasitas Fiskal dan Ketimpangan Pembangunan: Studi Komparatif Tata Kelola Fiskal Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kalimantan Timur

Raka Pradana <sup>1</sup>

Departemen Administrasi Publik dan Kebijakan Ekonomi, Pusat Studi Tata Kelola Daerah, Indonesia  
Korespondensi Email : raka.pradana@researchmail.id

### **Abstract :**

*This article examines how differences in local fiscal governance shape unequal development outcomes by comparing the Special Region of Yogyakarta and East Kalimantan. Although both provinces exhibit relatively strong governmental capacity, they display contrasting fiscal structures, poverty profiles, and distributional outcomes. Using a comparative qualitative design based on official fiscal statistics, poverty reports, inequality data, and policy documents from 2024–2026, the study argues that fiscal capacity does not automatically translate into inclusive development. The key explanatory mechanism lies in the interaction between revenue structure, spending composition, and coordination quality. East Kalimantan benefits from stronger own-source revenue and larger fiscal space, but its distributive effect is constrained by commodity dependence and uneven territorial integration. Yogyakarta, by contrast, operates with tighter fiscal room yet demonstrates more consistent social-policy targeting; however, its urban service economy reproduces high expenditure inequality. The findings show that fiscal design affects development equity through incentive structures embedded in intergovernmental transfers, political allocation priorities, and institutional coordination. The article contributes to applied business and economic research by showing that local fiscal effectiveness should be assessed not merely through revenue magnitude, but through the governance quality linking revenue autonomy, spending quality, and territorial inclusion. The study proposes an analytical model in which fiscal structure influences spending quality, which in turn conditions development equity.*

**Keywords:** Fiscal Governance, Regional Inequality, Local Development, Public Finance, Institutional Performance.

### **Abstrak :**

Artikel ini menganalisis bagaimana perbedaan tata kelola fiskal membentuk outcome pembangunan yang timpang melalui perbandingan antara Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kalimantan Timur. Meskipun kedua provinsi sama-sama memiliki kapasitas pemerintahan yang relatif kuat, keduanya memperlihatkan struktur fiskal, profil kemiskinan, dan outcome distribusi yang kontras. Dengan menggunakan desain kualitatif komparatif berbasis statistik fiskal resmi, laporan kemiskinan, data ketimpangan, dan dokumen kebijakan periode 2024–2026, studi ini berargumen bahwa kapasitas fiskal tidak secara otomatis menghasilkan pembangunan yang inklusif. Mekanisme penjelas utamanya terletak pada interaksi antara struktur pendapatan,

komposisi belanja, dan kualitas koordinasi. Kalimantan Timur memiliki PAD yang jauh lebih kuat dan ruang fiskal yang lebih besar, tetapi efek distributifnya dibatasi oleh ketergantungan komoditas dan integrasi teritorial yang tidak merata. Sebaliknya, Yogyakarta bekerja dengan ruang fiskal lebih sempit namun menunjukkan penargetan kebijakan sosial yang lebih konsisten; walaupun demikian, ekonomi jasa-perkotaan justru mereproduksi ketimpangan pengeluaran yang tinggi. Temuan menunjukkan bahwa desain fiskal memengaruhi keadilan pembangunan melalui struktur insentif dalam transfer antarpemerintah, prioritas alokasi politik, dan koordinasi kelembagaan. Artikel ini berkontribusi pada applied business and economic research dengan menunjukkan bahwa efektivitas fiskal daerah tidak cukup diukur dari besarnya pendapatan, melainkan dari kualitas tata kelola yang menghubungkan otonomi pendapatan, kualitas belanja, dan inklusi teritorial.

**Kata kunci:** *Tata Kelola Fiskal, Ketimpangan Wilayah, Pembangunan Lokal, Keuangan Daerah, Kinerja Kelembagaan.*

## **Pendahuluan**

Dalam literatur political economy, kapasitas fiskal dipahami bukan sekadar kemampuan negara memungut pendapatan, melainkan kemampuan institusi publik mengonversi sumber daya fiskal menjadi outcome pembangunan yang produktif dan distributif (North, 1990; Besley & Persson, 2011). Pada level subnasional, pertanyaan kuncinya bukan hanya apakah pemerintah daerah memiliki uang, tetapi apakah desain fiskal dan kualitas tata kelolanya memungkinkan pengeluaran publik menghasilkan pengurangan kemiskinan, pemerataan spasial, dan dukungan terhadap aktivitas ekonomi lokal.

Secara global, desentralisasi fiskal sering dipromosikan sebagai instrumen peningkatan efisiensi dan responsivitas kebijakan. Namun, temuan empiris menunjukkan hasil yang beragam. Sebagian studi menemukan bahwa desentralisasi mendorong inovasi kebijakan dan efisiensi layanan publik, sementara studi lain justru menunjukkan reproduksi ketimpangan karena kapasitas institusi dan basis pajak antarwilayah berbeda secara struktural (Rodden, 2004; OECD, 2023; World Bank, 2024). Literatur ini penting, tetapi sering terlalu makro dan belum cukup menjelaskan mekanisme bagaimana kualitas koordinasi dan komposisi belanja memediasi pengaruh kapasitas fiskal terhadap keadilan pembangunan.

Di Indonesia, isu tersebut menjadi semakin signifikan karena struktur fiskal daerah sangat asimetris. Portal Data SIKD menunjukkan bahwa pada 2025 Kalimantan Timur memiliki PAD sekitar Rp10,0 triliun dari total pendapatan daerah Rp20,1 triliun, sedangkan D.I. Yogyakarta menghadapi ruang fiskal yang jauh lebih sempit dan tingkat ketergantungan transfer yang lebih tinggi. Pada saat yang sama, BPS mencatat bahwa pada Maret 2025 persentase penduduk miskin di D.I. Yogyakarta masih 10,23 persen dengan gini ratio 0,426, sedangkan Kalimantan Timur memiliki tingkat kemiskinan jauh lebih rendah, yakni 5,19 persen pada September 2025. Kontras ini menunjukkan bahwa besarnya kapasitas fiskal tidak identik dengan performa distributif yang seragam, dan

daerah dengan pendapatan besar pun tetap dapat menghadapi persoalan integrasi pembangunan yang tidak merata (Kementerian Keuangan, 2026; BPS D.I. Yogyakarta, 2025; BPS Kalimantan Timur, 2026).

Literatur Indonesia mengenai fiskal daerah umumnya bergerak pada tiga arus. Pertama, studi yang menilai pengaruh PAD atau transfer terhadap pertumbuhan dan kemiskinan. Kedua, studi yang menyoroti kualitas belanja dan efisiensi APBD. Ketiga, studi mengenai *political budget cycle* dan preferensi elite lokal. Namun, sebagian besar studi tersebut masih terfragmentasi. Sementara satu kelompok studi menyimpulkan bahwa kapasitas fiskal yang lebih besar meningkatkan kualitas pembangunan, studi lain menunjukkan bahwa tanpa institusi koordinatif yang kuat, belanja justru bias ke proyek simbolik, belanja rutin, atau reproduksi patronase. Dengan kata lain, relasi antara kapasitas fiskal dan outcome pembangunan masih belum cukup dijelaskan sebagai mekanisme tata kelola.

*Research gap* artikel ini terletak pada tiga hal. Pertama, masih terbatas studi komparatif yang menempatkan dua provinsi dengan karakter fiskal sangat berbeda untuk menilai bagaimana struktur pendapatan dan kualitas belanja berinteraksi. Kedua, banyak studi berhenti pada korelasi PAD-kinerja, tanpa menjelaskan peran koordinasi kelembagaan, insentif transfer, dan struktur ekonomi daerah. Ketiga, *literatur applied business and economic research* masih membutuhkan penjelasan yang lebih tajam mengenai mengapa fiskal daerah tertentu lebih mampu menopang iklim ekonomi yang inklusif daripada daerah lain.

Studi ini berargumen bahwa kapasitas fiskal hanya menjadi produktif secara pembangunan bila ditransmisikan melalui kualitas tata kelola belanja dan koordinasi lintas-sektor. Artikel ini menawarkan novelty dalam bentuk model penjelas yang menghubungkan struktur fiskal, kualitas belanja, inklusi teritorial, *outcome* pembangunan. Dengan membandingkan Yogyakarta dan Kalimantan Timur, artikel ini menunjukkan bahwa problem utama bukan semata besar-kecilnya anggaran, melainkan bagaimana insentif fiskal membentuk prioritas kebijakan dan seberapa kuat institusi daerah mengarahkan belanja ke fungsi produktif dan distributif. Adapun tujuan dari pembuatan artikel ini adalah (1) menjelaskan perbedaan struktur fiskal kedua provinsi, (2) menganalisis bagaimana perbedaan tersebut memengaruhi kualitas belanja dan outcome distribusi, dan (3) merumuskan implikasi teoretis dan kebijakan bagi reformasi tata kelola fiskal daerah.

## Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif komparatif dengan desain *most-different cases*, yaitu membandingkan dua provinsi yang berbeda dalam basis ekonomi dan kapasitas fiskal, tetapi sama-sama memiliki aparatur pemerintahan yang relatif mapan. Unit analisis penelitian adalah tata kelola fiskal provinsi. Kasus dipilih karena D.I. Yogyakarta merepresentasikan daerah dengan ruang fiskal terbatas namun

kapasitas layanan sosial yang relatif konsisten, sedangkan Kalimantan Timur merepresentasikan daerah dengan ruang fiskal besar yang ditopang basis ekstraktif.

Data penelitian bersumber dari: (a) postur APBD dan realisasi pendapatan-belanja SIKD Kementerian Keuangan, (b) data kemiskinan dan ketimpangan BPS provinsi, (c) dokumen perencanaan dan pernyataan resmi pemerintah, serta (d) literatur akademik tentang desentralisasi fiskal, kapasitas negara, dan governance. Periode observasi utama adalah 2024–2026 untuk menangkap dinamika pascapemulihan ekonomi dan penyesuaian fiskal terbaru.

Teknik analisis dilakukan melalui *comparative process tracing*, yakni mengidentifikasi bagaimana struktur pendapatan, komposisi belanja, dan mekanisme koordinasi menghasilkan outcome pembangunan yang berbeda. Validasi dilakukan melalui triangulasi antar-sumber statistik fiskal, data sosial, dan dokumen kebijakan resmi.

## **Hasil dan Diskusi**

### **1. Struktur Pendapatan dan Ruang Fiskal**

Perbandingan pertama menunjukkan asimetri yang sangat tajam dalam ruang fiskal. Kalimantan Timur memiliki PAD sekitar Rp10,04 triliun dari total pendapatan Rp20,10 triliun pada 2025, menandakan tingkat kemandirian fiskal yang relatif kuat. Sebaliknya, provinsi seperti Yogyakarta beroperasi dalam kondisi fiskal yang jauh lebih ketat dan tetap bergantung pada transfer untuk menopang fungsi layanan publik dasar (Kementerian Keuangan, 2026).

Secara teoretis, kondisi ini semestinya memberi Kalimantan Timur keunggulan dalam fleksibilitas kebijakan. Namun, studi ini menunjukkan bahwa keunggulan fiskal tersebut bersifat parsial. Struktur PAD yang kuat di daerah kaya sumber daya menciptakan ruang belanja besar, tetapi juga menghasilkan insentif ketergantungan pada pendapatan yang volatil dan bias terhadap sektor tertentu. Dalam kerangka North (1990), institusi fiskal semacam ini belum tentu memperluas kapasitas pembangunan bila tidak disertai mekanisme pengikatan belanja pada agenda diversifikasi ekonomi dan pemerataan wilayah.

Sebaliknya, ruang fiskal Yogyakarta yang lebih sempit memaksa pemerintah daerah lebih selektif dalam penargetan sosial. Masalahnya, keterbatasan tersebut berjalan beriringan dengan ekonomi jasa-perkotaan dan tekanan biaya hidup yang tinggi. Karena itu, walaupun kapasitas pelayanan sosialnya relatif stabil, Yogyakarta tetap mengalami tingkat kemiskinan 10,23 persen dan gini ratio 0,426 pada Maret 2025. Ini menunjukkan bahwa kualitas kebijakan sosial tidak otomatis menurunkan ketimpangan ketika struktur ekonomi lokal mereproduksi dualisme antara sektor jasa bernilai tambah tinggi dan kelompok pekerja informal berupah rendah (BPS D.I. Yogyakarta, 2025).

### **2. Tata Kelola Belanja dan Outcome Distribusi**

Temuan kedua menunjukkan bahwa outcome pembangunan sangat dipengaruhi oleh komposisi dan orientasi belanja, bukan sekadar volumenya. Di Kalimantan Timur, ruang fiskal besar memberi peluang bagi belanja infrastruktur dan redistribusi antardaerah melalui belanja bagi hasil dan bantuan keuangan. Namun, masalah utamanya adalah integrasi teritorial. Kemiskinan provinsi memang rendah, 5,19 persen pada September 2025, tetapi kesenjangan antara wilayah perkotaan dan perdesaan tetap terlihat: kemiskinan perkotaan 4,31 persen, sementara perdesaan 7,24 persen (BPS Kalimantan Timur, 2026). Dengan demikian, belanja besar belum sepenuhnya mengatasi persoalan keterjangkauan layanan dan produktivitas wilayah non-inti.

Di Yogyakarta, tantangan berbeda muncul. Walaupun skala fiskalnya lebih kecil, penargetan sosial lebih terkonsolidasi. Akan tetapi, belanja sosial yang relatif terarah tidak cukup menahan tekanan ketimpangan pengeluaran, terutama di kawasan urban. BPS mencatat distribusi pengeluaran kelompok 40 persen terbawah hanya 16,34 persen, dan di kawasan perkotaan turun menjadi 15,80 persen. Angka ini memperlihatkan bahwa fungsi korektif fiskal bekerja terbatas ketika ekonomi regional bertumpu pada aktivitas jasa dan pariwisata yang rentan terhadap segmentasi pekerjaan dan kenaikan harga aset perkotaan (BPS D.I. Yogyakarta, 2025).

Temuan ini menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal tidak dapat dievaluasi hanya melalui indikator kemandirian PAD. Dalam applied business and economic research, yang lebih penting adalah apakah belanja publik meningkatkan produktivitas lokal, menurunkan biaya transaksi ekonomi, dan memperluas akses kelompok bawah pada layanan serta pasar. Di kedua kasus, persoalan utamanya bukan kekurangan anggaran semata, melainkan kualitas transmisi fiskal dari pendapatan menuju outcome pembangunan.

### **3. Mekanisme Kelembagaan: Insentif, Koordinasi, dan Inklusi Teritorial**

Perbedaan outcome kedua provinsi dapat dijelaskan melalui tiga mekanisme. Pertama, struktur insentif pendapatan. Daerah yang bergantung pada basis ekstraktif cenderung memiliki kapasitas belanja besar, tetapi insentif diversifikasi ekonominya lebih lemah. Kedua, kualitas koordinasi. Daerah dengan fiskal terbatas justru sering membangun koordinasi program sosial yang lebih rapat, tetapi tetap terbentur keterbatasan daya ungkit ekonomi. Ketiga, inklusi teritorial, yaitu kemampuan kebijakan menghubungkan pusat pertumbuhan dengan wilayah pinggiran.

Dengan demikian, studi ini memperluas argumen Besley dan Persson (2011): kapasitas fiskal penting, tetapi efek pembangunan ditentukan oleh kemampuan institusi mengubah resources menjadi public value. Dalam kasus Kalimantan Timur, persoalan terletak pada integrasi spasial dan diversifikasi. Dalam kasus Yogyakarta, persoalan utamanya adalah mismatch antara kebijakan sosial yang relatif tertata dan struktur ekonomi urban yang menciptakan ketimpangan baru.

**Tabel 1. Bukti Analitis Tata Kelola Fiskal Komparatif**

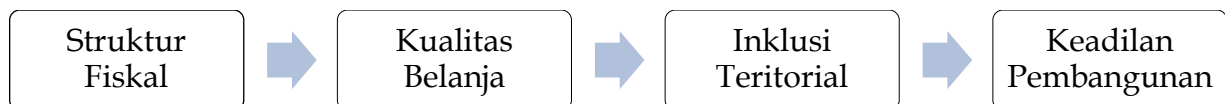
| <b>Variabel</b>     | <b>Temuan Empiris</b>            | <b>Bukti (Data/Kutipan)</b>             | <b>Interpretasi Analitis</b>        |
|---------------------|----------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------|
| Struktur pendapatan | Kaltim memiliki PAD sangat kuat; | PAD Kaltim sekitar Rp10,04 triliun dari | Otonomi fiskal tinggi memberi ruang |

|                           |                                                               |                                                                                                                     |                                                                         |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|                           | DIY lebih sempit ruang fiskalnya                              | total pendapatan Rp20,10 triliun (Kementerian Keuangan, 2026)                                                       | manuver, tetapi tidak otomatis inklusif                                 |
| Kemiskinan                | DIY lebih tinggi; Kaltim lebih rendah namun timpang desa-kota | DIY 10,23%; Kaltim 5,19%; kemiskinan perdesaan Kaltim 7,24% (BPS D.I. Yogyakarta, 2025; BPS Kalimantan Timur, 2026) | Outcome fiskal dibatasi struktur ekonomi dan akses teritorial           |
| Ketimpangan               | DIY menunjukkan ketimpangan pengeluaran tinggi                | Gini DIY 0,426; 40% terbawah menerima 16,34% pengeluaran (BPS D.I. Yogyakarta, 2025)                                | Belanja sosial tidak cukup mengoreksi segmentasi ekonomi jasa-perkotaan |
| Kualitas transmisi fiskal | Besarnya pendapatan tidak identik dengan pemerataan           | Belanja besar Kaltim coexist dengan gap urban-rural; DIY lebih terarah namun tetap timpang                          | Kualitas koordinasi dan orientasi belanja menjadi variabel penentu      |

**Sumber:** diolah dari Kementerian Keuangan (2026), BPS D.I. Yogyakarta (2025), dan BPS Kalimantan Timur (2026).

#### 4. Model Konseptual

Artikel ini merumuskan model hubungan sebagai berikut:



Model ini menegaskan bahwa peningkatan PAD hanya akan berdampak pada outcome pembangunan bila diterjemahkan ke dalam belanja produktif, koordinasi antarsektor, dan penetrasi layanan ke wilayah non-inti.

#### Kesimpulan

Studi ini menunjukkan bahwa asimetri kapasitas fiskal antardaerah tidak dapat dibaca secara linear sebagai asimetri keberhasilan pembangunan. Kalimantan Timur memperlihatkan keunggulan kuat dalam ruang fiskal, tetapi masih menghadapi tantangan integrasi teritorial dan ketergantungan pada struktur ekonomi yang kurang terdiversifikasi. D.I. Yogyakarta, sebaliknya, menunjukkan konsistensi yang lebih baik dalam penargetan sosial, namun tetap dibatasi ruang fiskal sempit dan tekanan ketimpangan dalam ekonomi jasa-perkotaan.

Dengan demikian, bahwa desain fiskal berpengaruh terhadap pembangunan melalui mekanisme kelembagaan: struktur pendapatan membentuk insentif alokasi, komposisi belanja menentukan kualitas intervensi, dan kapasitas koordinasi menentukan apakah manfaat fiskal menjangkau kelompok serta wilayah yang paling

tertinggal. Artikel ini juga menemukan bahwa reformasi fiskal daerah perlu diarahkan pada tiga agenda: penguatan belanja produktif, diversifikasi ekonomi lokal, dan koreksi ketimpangan spasial. Selain itu, hal tersebut menggeser perhatian dari ukuran kapasitas fiskal menuju kualitas transmisi fiskal.

Temuan ini relevan karena menunjukkan bahwa kinerja fiskal daerah bukan sekadar isu administrasi publik, tetapi faktor kunci dalam efisiensi pembangunan, produktivitas lokal, dan distribusi kesejahteraan. Kebijakan yang disarankan adalah: memperkuat penganggaran berbasis *outcome*; mengurangi bias belanja rutin yang tidak produktif; mendesain transfer dengan insentif pemerataan; dan mendorong integrasi fiskal dengan agenda penciptaan nilai ekonomi lokal.

## Referensi

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail*. Crown.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability*. Oxford University Press.
- Besley, T., & Persson, T. (2011). *Pillars of prosperity*. Princeton University Press.
- BPS D.I. Yogyakarta. (2025). *Profil kemiskinan di D.I. Yogyakarta Maret 2025*.
- BPS D.I. Yogyakarta. (2025). *Tingkat ketimpangan pengeluaran penduduk D.I. Yogyakarta Maret 2025*.
- BPS Kalimantan Timur. (2026). *Profil kemiskinan di Kalimantan Timur September 2025*.
- Kementerian Keuangan. (2026). *Portal Data SIKD: Postur APBD 2025*.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- OECD. (2023). *Making decentralisation work*. OECD Publishing.
- Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization. *Comparative Politics*, 36(4), 481–500.
- Rodrik, D. (2008). Second-best institutions. *American Economic Review*, 98(2), 100–104.
- World Bank. (2024). *Indonesia economic prospects*. World Bank.