



E-ISSN: 3062-7184, P-ISSN: 3062-8792

Journal of Legal Sustainability (JOLS)



Penguatan Kemandirian Fiskal Daerah Untuk Mengurangi Ketergantungan Pembiayaan Pembangunan Kabupaten Cirebon Pada Transfer Pemerintah Pusat

Strengthening Regional Fiscal Autonomy to Reduce Cirebon Regency's Reliance on Central Government Transfers for Development Financing

Rahmat Arifuddin

Badan Perencanaan Pembangunan Riset dan Inovasi Daerah Kabupaten Cirebon

DOI: <https://doi.org/10.63477/jols.v3i4.645>, Pages: 47-57

Email Korespondensi: rahmat.arifuddin@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis struktur ketergantungan fiskal Kabupaten Cirebon serta membandingkan alternatif kebijakan untuk memperkuat kapasitas fiskal dan keberlanjutan pembiayaan pembangunan. Penelitian menggunakan data sekunder berupa pendapatan daerah, dokumen perencanaan, regulasi keuangan daerah, dan catatan empiris pengelolaan pendapatan. Analisis dilakukan melalui Model Logika, Cost Effectiveness berbasis rating komparatif, Analisis Risiko Pembangunan, Analisis Penentuan Kebijakan, serta sintesis multikriteria dengan bobot sama. Hasil menunjukkan bahwa pendapatan transfer mendominasi pendapatan daerah, yaitu 80,47 persen pada 2023, 82,71 persen pada 2024, dan diproyeksikan 75,41 persen pada 2027. Tiga alternatif kebijakan yang dibandingkan meliputi penguatan Pendapatan Asli Daerah berbasis potensi, diversifikasi pembiayaan pembangunan, dan penguatan kerangka fiskal daerah terintegrasi. Kerangka fiskal terintegrasi memperoleh skor tertinggi dengan nilai komposit 8,71 dari 10. Penelitian menyimpulkan bahwa kerangka tersebut paling sesuai untuk mengatasi masalah fiskal Kabupaten Cirebon melalui integrasi proyeksi pendapatan, kebutuhan fiskal, fiscal gap, pembiayaan, prioritas pembangunan, penganggaran, monitoring, dan evaluasi.

Kata Kunci: Ketergantungan Fiskal; Kapasitas Fiskal; Pendapatan Asli Daerah

Abstract

This study analyzes the fiscal dependency structure of Cirebon Regency and compares policy alternatives to strengthen fiscal capacity and the sustainability of development financing. The research utilizes secondary data, including regional revenue figures, planning documents, regional financial regulations, and empirical records of revenue management. Analysis was conducted using a logic model, cost-effectiveness analysis based on comparative ratings, development risk analysis, policy determination analysis, and an equal-weighting multi-criteria synthesis. The results indicate that transfer revenue dominates regional revenue, accounting for 80.47% in 2023 and 82.71% in 2024, with a projected 75.41% for 2027. The three policy alternatives compared were: strengthening Locally-Generated Revenue (PAD) based on potential, diversifying development financing, and strengthening an integrated regional fiscal framework. The integrated fiscal framework achieved the highest score, with a composite value of 8.71 out of 10. The study concludes that this framework is the most suitable for addressing Cirebon Regency's fiscal issues by integrating revenue projections, fiscal needs, fiscal gaps, financing, development priorities, budgeting, monitoring, and evaluation.

Keywords: Fiscal Dependence; Fiscal Capacity; Locally-Generated Revenue

Article Info

Copyright (c) 2026, Rahmat Arifudin

Received: 1-10-2026, Revised: 5-10-2026, Accepted: 7-10-2026

PENDAHULUAN

Desentralisasi fiskal menempatkan pemerintah daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan yang membutuhkan kapasitas pendanaan sesuai kewenangannya. Struktur pendapatan daerah menjadi salah satu indikator penting untuk membaca sumber daya fiskal yang tersedia bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam konteks hubungan keuangan pusat-daerah, Pendapatan Asli Daerah mencerminkan kapasitas penerimaan yang bersumber dari kewenangan daerah, sedangkan pendapatan transfer mencerminkan hubungan fiskal antarpemerintahan. Policy Paper Kabupaten Cirebon menempatkan hubungan PAD, transfer, belanja, dan pembiayaan sebagai rangkaian yang membentuk kapasitas fiskal daerah (Republik Indonesia 2022; Young and Quinn 2003).

Kondisi empiris Kabupaten Cirebon memperlihatkan dominasi pendapatan transfer. Total pendapatan daerah mencapai Rp3,961 triliun pada 2023, dengan PAD Rp0,745 triliun dan pendapatan transfer Rp3,188 triliun. Proporsi PAD sebesar 18,80 persen, sedangkan transfer sebesar 80,47 persen. Pada 2024, pendapatan transfer mencapai Rp3,692 triliun atau 82,71 persen dari total pendapatan. Proyeksi 2027 menempatkan pendapatan transfer sebesar Rp3,200 triliun atau 75,41 persen, sedangkan Transfer Pemerintah Pusat mencapai Rp2,914 triliun atau 68,67 persen dari total pendapatan (Pemerintah Kabupaten Cirebon 2026).

Perkembangan PAD menunjukkan peningkatan nominal dari Rp616,57 miliar pada 2020 menjadi Rp772,49 miliar pada 2024, atau tumbuh 25,29 persen. Realisasi pajak daerah pada 2024 mencapai Rp348,57 miliar. Proyeksi PAD mencapai Rp0,938 triliun pada 2025, Rp1,053 triliun pada 2026, dan Rp1,043 triliun pada 2027. Proporsi PAD pada 2027 diproyeksikan 24,59 persen. Perubahan tersebut memperlihatkan peningkatan kapasitas penerimaan sendiri dalam nilai nominal, sementara struktur pendapatan masih memperlihatkan dominasi transfer (Pemerintah Kabupaten Cirebon 2025; Pemerintah Kabupaten Cirebon 2026).

Persoalan fiskal tersebut berimplikasi pada ruang pemerintah daerah dalam menghubungkan kapasitas pendapatan dengan kebutuhan pendanaan pemerintahan dan pembangunan. Policy Paper mengidentifikasi tiga masalah: dominasi pendapatan transfer, kontribusi PAD yang lebih kecil dibandingkan transfer, dan kapasitas fiskal yang berada pada kategori rendah. Penilaian Urgency, Seriousness, Growth menempatkan dominasi pendapatan transfer sebagai masalah utama dengan skor 15. Tiga akar masalah terpilih mencakup basis objek pajak dan retribusi, komposisi Transfer ke Daerah, serta kebutuhan pendanaan urusan pemerintahan.

State of the art yang tersedia dalam Policy Paper terutama berasal dari literatur mengenai desentralisasi fiskal, fiscal federalism, dan pengambilan keputusan multikriteria. Literatur tersebut memberikan dasar konseptual untuk menghubungkan fungsi pemerintahan, sumber penerimaan, transfer, kebutuhan pengeluaran, serta perbandingan alternatif. Policy Paper menggunakan Young and Quinn untuk kerangka desentralisasi fiskal, Edwards and Barron serta Dodgson et al. untuk perbandingan multikriteria, dan Belton and Stewart serta Figueira, Greco, and Roy sebagai referensi pengambilan keputusan multikriteria.

Penelitian mengenai kinerja keuangan dan tingkat kemandirian Pemerintah Kabupaten Cirebon telah dilakukan, antara lain oleh Septiani (2018), yang menganalisis kemandirian keuangan melalui rasio keuangan berdasarkan data periode 2013–2015. Penelitian tersebut memberikan dasar empiris mengenai kondisi kemandirian fiskal Kabupaten Cirebon, namun fokus analisisnya berada pada

pengukuran kinerja dan rasio kemandirian keuangan. Policy Paper ini mengembangkan analisis pada dimensi yang lebih luas dengan menghubungkan struktur PAD, Transfer ke Daerah, kebutuhan pendanaan pemerintahan, serta alternatif kebijakan yang dibandingkan melalui Model Logika, penilaian Cost Effectiveness, Analisis Risiko Pembangunan, dan Analisis Penentuan Kebijakan.

Kontribusi artikel diarahkan pada integrasi diagnosis struktur pendapatan, kapasitas PAD, Transfer ke Daerah, kebutuhan fiskal, dan alternatif pembiayaan ke dalam satu kerangka analitis. Empat model yang digunakan dalam Policy Paper menghasilkan perbandingan yang memperlihatkan posisi relatif tiga alternatif. Kontribusi ini bersifat kontekstual karena diterapkan pada Kabupaten Cirebon dan berbasis data sekunder serta dokumen perencanaan daerah. Klaim novelty terhadap penelitian terdahulu tetap memerlukan validasi melalui telaah literatur primer.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis struktur ketergantungan fiskal Kabupaten Cirebon, mengidentifikasi akar masalah yang berhubungan dengan dominasi transfer, serta membandingkan tiga alternatif kebijakan berdasarkan Model Logika, penilaian Cost Effectiveness, Analisis Risiko Pembangunan, dan Analisis Penentuan Kebijakan. Research question penelitian adalah: bagaimana struktur ketergantungan fiskal Kabupaten Cirebon terbentuk dan alternatif kebijakan mana yang memperoleh tingkat kesesuaian tertinggi berdasarkan empat model analisis tersebut?

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Utama

Kemandirian fiskal dalam Policy Paper dimaknai sebagai kemampuan Pemerintah Kabupaten Cirebon membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan melalui kapasitas pendapatan daerah serta sumber pembiayaan dalam ruang kewenangan daerah. Konsep tersebut menghubungkan PAD, transfer, belanja, pembiayaan, dan kebutuhan pembangunan. Ketergantungan fiskal digunakan untuk menggambarkan besarnya keterkaitan pendanaan daerah terhadap transfer antarpemerintahan ketika transfer membentuk proporsi dominan dalam struktur pendapatan. Indikator awal yang digunakan adalah rasio pendapatan transfer terhadap total pendapatan serta rasio Transfer Pemerintah Pusat terhadap total pendapatan.

Kapasitas fiskal merujuk pada kemampuan keuangan daerah menyediakan sumber daya untuk melaksanakan pelayanan publik dan pembangunan sesuai kewenangan. Dalam Policy Paper, rasio kapasitas fiskal Kabupaten Cirebon tercatat 0,008 dan ditempatkan pada kategori rendah dalam dokumen sumber. Konsep fiscal needs digunakan untuk membaca kebutuhan pendanaan urusan pemerintahan, sedangkan fiscal gap digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan antara kapasitas pendanaan dan kebutuhan fiskal.

Perspektif Teoretis

Desentralisasi fiskal memandang hubungan antartingkat pemerintahan melalui pembagian fungsi pengeluaran, sumber penerimaan, transfer, dan ruang keputusan fiskal. Pembagian fungsi menghasilkan kebutuhan pembiayaan, sumber penerimaan menghasilkan kapasitas pendanaan, dan transfer menghubungkan kebutuhan serta kapasitas antartingkat pemerintahan. Perspektif tersebut digunakan untuk membaca posisi Kabupaten Cirebon dalam sistem hubungan fiskal (Young and Quinn 2003).

Fiscal federalism digunakan untuk menjelaskan hubungan kewenangan pemerintahan, sumber penerimaan, kebutuhan pengeluaran, dan transfer antarpemerintahan. Perspektif ini menempatkan transfer sebagai instrumen hubungan fiskal dan struktur penerimaan sebagai bagian dari ruang keputusan fiskal daerah. Dalam konteks Kabupaten Cirebon, dominasi transfer menjadi fenomena yang relevan untuk dianalisis melalui hubungan tersebut (Young and Quinn 2003; Republik Indonesia 2022).

Multi-Criteria Decision Analysis digunakan sebagai perspektif metodologis untuk membandingkan beberapa alternatif berdasarkan kriteria eksplisit, bobot, skor, dan ranking. Policy Paper menggunakan prinsip rating 1–10 dan uji sensitivitas. Edwards and Barron (1994) dan Dodgson et al. (2009) menjadi rujukan bagi perbandingan multikriteria yang digunakan dalam Policy Paper.

Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu telah membahas kinerja keuangan dan tingkat kemandirian Kabupaten Cirebon melalui pendekatan rasio keuangan (Septiani, 2018), determinan kemandirian fiskal pada kelompok kabupaten di Indonesia (Nurhayati et al., 2023), alternatif strategi untuk mengurangi kesenjangan kemandirian fiskal antardaerah (Jeddawi, 2021), serta hubungan desentralisasi fiskal dan kemandirian fiskal berdasarkan sintesis 30 penelitian (Pabayo, 2025). Penelitian mengenai optimalisasi PAD pada tingkat regional Jawa Barat turut memberikan konteks empiris mengenai hubungan PAD dan kemandirian fiskal (Rizky & Syahputra, 2022). Namun, berdasarkan literatur yang telah ditelusuri, penelitian-penelitian tersebut belum mengintegrasikan analisis struktur PAD, Transfer ke Daerah, kebutuhan pendanaan pemerintahan, dan perbandingan alternatif kebijakan melalui kombinasi Model Logika, Cost Effectiveness, Analisis Risiko Pembangunan, dan Analisis Penentuan Kebijakan pada locus Kabupaten Cirebon.

Literatur yang tersedia tetap memberikan dasar metodologis. Belton and Stewart (2002) membahas pendekatan pengambilan keputusan multikriteria; Dodgson et al. (2009) menyediakan prinsip multi-criteria analysis; Edwards and Barron (1994) membahas SMARTS dan SMARTER; Figueira, Greco, and Roy (2005) membahas metode ELECTRE; dan Triantaphyllou (2000) membahas perbandingan metode multi-criteria decision making.

Kerangka Analisis

Kerangka analisis mempertahankan konstruksi konseptual Policy Paper: basis objek pajak dan retribusi memengaruhi kapasitas PAD; kapasitas PAD membentuk struktur pendapatan bersama Transfer ke Daerah; struktur pendapatan berhubungan dengan kapasitas fiskal; fiscal needs membentuk tekanan pendanaan; kebutuhan pembangunan memerlukan sumber pembiayaan; sumber pembiayaan membentuk ruang fiskal; dan ruang fiskal berhubungan dengan kemandirian fiskal. Kerangka tersebut kemudian digunakan untuk mengidentifikasi tiga titik intervensi: basis PAD, struktur Transfer ke Daerah, dan kebutuhan pendanaan urusan pemerintahan.

Secara operasional, tiga alternatif dibandingkan melalui empat model: Model Logika, Cost Effectiveness, Analisis Risiko Pembangunan, dan Analisis Penentuan Kebijakan. Hasil keempat model disintesis menggunakan bobot sama sebesar 25 persen. Uji sensitivitas digunakan untuk melihat perubahan ranking ketika bobot model diubah.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif-analitis berbasis data sekunder dan analisis kebijakan. Locus penelitian adalah Kabupaten Cirebon. Unit analisis adalah struktur fiskal daerah dan alternatif kebijakan yang diarahkan pada penguatan kapasitas fiskal serta pembiayaan pembangunan. Periode data yang dianalisis mencakup perkembangan PAD 2020–2024 dan struktur pendapatan serta proyeksi 2023–2027.

Sumber data berasal dari dokumen Pemerintah Kabupaten Cirebon, dokumen kapasitas fiskal Kementerian Keuangan, regulasi hubungan keuangan pusat-daerah, serta Kerangka Pikir Policy Paper. Data kuantitatif mencakup total pendapatan, PAD, pendapatan transfer, Transfer Pemerintah Pusat, proporsi pendapatan, skor USG, dan skor alternatif. Data kualitatif mencakup ketentuan regulasi, dokumen perencanaan, praktik pengelolaan pendapatan, serta rancangan kerangka fiskal.

Policy Paper menggunakan data dan dokumen sekunder sebagai bahan analisis, yang mencakup data pendapatan, PAD, Transfer ke Daerah, belanja, pembangunan, dokumen LRA, APBD, RKPD, dokumen perencanaan pembangunan, serta dokumen kapasitas fiskal daerah (Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2025; Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2026; Kementerian Keuangan RI, 2025). Policy Paper menjelaskan fungsi masing-masing kelompok data dalam analisis fiskal, namun belum menguraikan secara formal prosedur operasional pemilihan dokumen, kriteria inklusi sumber, tahapan ekstraksi data, dan prosedur verifikasi dokumen. Oleh karena itu, aspek tersebut perlu dijelaskan dalam artikel jurnal sejauh dapat direkonstruksi dari proses yang benar-benar dilakukan penulis.

Analisis terdiri atas lima tahap. Pertama, diagnosis struktur pendapatan dan kapasitas fiskal. Kedua, seleksi masalah utama menggunakan USG dengan skala 1–5. Ketiga, identifikasi dan seleksi akar masalah. Keempat, perbandingan tiga alternatif melalui Model Logika, penilaian Cost Effectiveness, Analisis Risiko Pembangunan, dan Analisis Penentuan Kebijakan. Kelima, sintesis skor empat model dengan bobot sama serta uji sensitivitas.

Model Logika memetakan kebutuhan, input, aktivitas, output, outcome, dan impact. Penilaian Cost Effectiveness menggunakan rating komparatif 1–10 karena Policy Paper tidak menyediakan RAB tiga alternatif. Dengan kondisi tersebut, rasio biaya per outcome belum dihitung secara nominal. Analisis Risiko menilai risiko fiskal, regulasi, kelembagaan, sosial, ekonomi, teknologi, dan implementasi. Analisis Penentuan Kebijakan menilai kewenangan, regulasi, kelembagaan, kesesuaian RPJMD, kesesuaian RKPD, dan kemampuan implementasi. Sintesis dilakukan dengan formula rata-rata tertimbang empat model.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Struktur Pendapatan dan Ketergantungan Fiskal

Struktur pendapatan Kabupaten Cirebon menunjukkan bahwa pendapatan transfer menjadi sumber terbesar sepanjang periode 2023–2027. Pada 2023 total pendapatan sebesar Rp3,961 triliun, PAD Rp0,745 triliun, pendapatan transfer Rp3,188 triliun, dan Transfer Pemerintah Pusat Rp2,797 triliun. Pada 2024 total pendapatan mencapai Rp4,464 triliun, PAD Rp0,772 triliun, dan pendapatan transfer Rp3,692 triliun. Proyeksi 2027 menunjukkan total pendapatan Rp4,243 triliun, PAD Rp1,043

triliun, pendapatan transfer Rp3,200 triliun, dan Transfer Pemerintah Pusat Rp2,914 triliun.

Tabel 1. Indikator

Indikator	2023	2024	2025	2026	2027
Total pendapatan daerah (Rp triliun)	3,961	4,464	4,372	4,255	4,243
PAD (Rp triliun)	0,745	0,772	0,938	1,053	1,043
Pendapatan transfer (Rp triliun)	3,188	3,692	3,422	3,195	3,200
Transfer Pemerintah Pusat (Rp triliun)	2,797	3,142	3,132	2,908	2,914
PAD terhadap total pendapatan	18,80%	17,29%	21,46%	24,76%	24,59%
Transfer terhadap total pendapatan	80,47%	82,71%	78,27%	75,09%	75,41%
Transfer Pemerintah Pusat terhadap total pendapatan	70,60%	70,38%	71,64%	68,35%	68,67%

Sumber: Pemerintah Kabupaten Cirebon (2026), berdasarkan LRA 2023–2025, APBD 2026, dan RKPD 2027.

Pola tersebut menunjukkan bahwa peningkatan PAD belum mengubah posisi transfer sebagai sumber dominan. Rasio transfer terhadap total pendapatan berada pada rentang 75,09–82,71 persen. Transfer Pemerintah Pusat tetap membentuk bagian terbesar dalam struktur transfer. Temuan ini menjadi dasar empiris bagi isu ketergantungan pembiayaan pembangunan pada transfer Pemerintah Pusat.

Dari perspektif desentralisasi fiskal, struktur tersebut menunjukkan hubungan kuat antara kapasitas pendanaan daerah dan transfer antarpemerintahan. Perspektif fiskal federalism membantu menjelaskan bahwa kebutuhan pengeluaran daerah berjalan bersama pembagian sumber penerimaan dan mekanisme transfer. Pada kasus Kabupaten Cirebon, ruang fiskal perlu dibaca melalui kombinasi kapasitas PAD, transfer, kebutuhan pendanaan, dan sumber pembiayaan.

Diagnosis Masalah dan Akar Masalah

Policy Paper mengidentifikasi tiga masalah yang dapat diamati melalui data. Masalah pertama adalah dominasi pendapatan transfer. Masalah kedua adalah kontribusi PAD yang lebih kecil dibandingkan transfer. Masalah ketiga adalah kapasitas fiskal yang berada pada kategori rendah. Penilaian USG menempatkan masalah

pertama sebagai prioritas dengan skor 15, diikuti masalah kedua dengan skor 13 dan masalah ketiga dengan skor 12.

Tabel 2. Penilaian

Masalah	U	S	G	Total	Peringkat
Proporsi pendapatan transfer masih dominan	5	5	5	15	1
Kontribusi PAD lebih kecil dibandingkan transfer	4	5	4	13	2
Kapasitas fiskal berada pada kategori rendah	4	5	3	12	3

Tiga akar masalah terpilih adalah basis objek pajak dan retribusi yang membentuk kapasitas PAD, komposisi Transfer ke Daerah yang memengaruhi struktur pendapatan, serta kebutuhan pendanaan urusan pemerintahan yang membentuk tekanan terhadap kapasitas fiskal. Problem statement hasil diagnosis menyatakan bahwa ketergantungan pembiayaan terbentuk dari interaksi basis PAD, Transfer ke Daerah, dan kebutuhan pendanaan.

Temuan tersebut memperluas pembacaan masalah dari sekadar rendahnya PAD. Dominasi transfer merupakan hasil interaksi antara sisi penerimaan sendiri, struktur hubungan fiskal pusat-daerah, dan kebutuhan pendanaan. Kerangka ini menjelaskan alasan alternatif kebijakan perlu mencakup lebih dari satu titik intervensi.

Perbandingan Alternatif Kebijakan

Tiga alternatif dirumuskan berdasarkan tiga titik intervensi. A1 berfokus pada penguatan kapasitas PAD berbasis potensi daerah melalui pemetaan potensi, basis data objek pajak dan retribusi, administrasi penerimaan, digitalisasi, dan pengawasan. A2 berfokus pada diversifikasi sumber pembiayaan pembangunan melalui sumber yang sah sesuai karakteristik program. A3 mengintegrasikan proyeksi pendapatan, kapasitas fiskal, kebutuhan belanja, pembiayaan, prioritas RPJMD, target RKPD, dan kinerja pembangunan.

Model Logika menghasilkan nilai 8,75 untuk A1, 8,00 untuk A2, dan 10,00 untuk A3. A3 memiliki nilai tertinggi karena jalur kebutuhan-input-aktivitas-output-outcome-impact dinilai paling kuat dalam menghubungkan seluruh komponen masalah fiskal.

Tabel 3. Alternatif

Alternatif	Model Logika	Cost Effectiveness	Risiko	Penentuan Kebijakan	Nilai Akhir	Ranking
A1 — Kapasitas PAD berbasis potensi	8,75	8,50	7,50	8,50	8,31	2
A2 — Diversifikasi pembiayaan	8,00	6,50	6,00	6,00	6,63	3
A3 — Fiskal terintegrasi	10,00	8,00	8,00	8,85	8,71	1

Sumber: Policy Paper HKM Kabupaten Cirebon, sintesis empat model dengan bobot 25 persen masing-masing.

Penilaian Cost Effectiveness memperoleh A1 sebesar 8,50, A2 sebesar 6,50, dan A3 sebesar 8,00. Angka tersebut merupakan rating komparatif berbasis evidence yang tersedia. Policy Paper menyatakan bahwa RAB tiga alternatif belum tersedia sehingga perbandingan biaya per outcome secara nominal belum dilakukan. Temuan ini perlu diperlakukan sebagai keterbatasan metodologis ketika hasil dibaca sebagai bukti efektivitas biaya.

Analisis Risiko menghasilkan A1 sebesar 7,5, A2 sebesar 6,0, dan A3 sebesar 8,0. A2 memiliki tingkat risiko lebih tinggi pada beberapa dimensi, terutama fiskal, regulasi, kelembagaan, ekonomi, dan implementasi. A3 memperoleh nilai tertinggi karena kerangka analisisnya mencakup risiko pendapatan, transfer, kebutuhan belanja, pembiayaan, dan implementasi dalam satu proses keputusan.

Analisis Penentuan Kebijakan menghasilkan A1 sebesar 8,50, A2 sebesar 6,00, dan A3 sebesar 8,85. Penilaian menggunakan dimensi kewenangan, regulasi, kelembagaan, kesesuaian RPJMD, kesesuaian RKPD, dan kemampuan implementasi. A3 memperoleh nilai tinggi pada kesesuaian RPJMD dan RKPD serta memiliki keterhubungan kuat dengan kerangka fiskal daerah.

Sintesis empat model menggunakan bobot sama 25 persen. A3 memperoleh nilai 8,71, A1 8,31, dan A2 6,63. Hasil tersebut menempatkan A3 pada peringkat pertama. Temuan ini berarti A3 memiliki tingkat kesesuaian komprehensif tertinggi menurut kriteria dan bobot yang digunakan dalam Policy Paper. Hasil tersebut bukan pengujian statistik atau bukti kausal atas dampak implementasi karena penelitian menggunakan data sekunder dan rating analitis.

Uji Sensitivitas dan Interpretasi

Uji sensitivitas memperlihatkan A3 tetap berada pada peringkat pertama ketika bobot Model Logika dan Penentuan Kebijakan masing-masing dinaikkan menjadi 30 persen, sedangkan Cost Effectiveness dan Risiko masing-masing menjadi 20 persen. Ketika Cost Effectiveness diberi bobot 40 persen, A1 menjadi lebih kompetitif karena memiliki skor Cost Effectiveness 8,50. Hasil tersebut memperlihatkan bahwa ranking dipengaruhi oleh orientasi tujuan kebijakan, terutama ketika efisiensi biaya dan peningkatan kapasitas penerimaan diberi bobot lebih besar.

Temuan tersebut memperkuat interpretasi bahwa A3 relevan ketika tujuan analisis mencakup keseluruhan struktur fiskal, sedangkan A1 lebih kompetitif ketika fokus diarahkan pada kapasitas penerimaan sendiri dan dimensi efisiensi biaya. Dari perspektif multi-criteria decision analysis, transparansi bobot, kriteria, dan rubrik menjadi penting karena perubahan preferensi dapat mengubah kedekatan antaralternatif (Edwards and Barron 1994; Dodgson et al. 2009).

Kerangka Fiskal Daerah Terintegrasi sebagai Implikasi Kebijakan

Hasil analisis mengindikasikan bahwa kerangka fiskal daerah terintegrasi memiliki tingkat kesesuaian tertinggi untuk merespons interaksi tiga akar masalah. Kerangka tersebut menghubungkan baseline fiskal, proyeksi PAD, proyeksi Transfer ke Daerah, fiscal needs, fiscal gap, portofolio pembiayaan, prioritas pembangunan, dokumen perencanaan, penganggaran, monitoring, dan evaluasi.

Implikasi kebijakan yang diturunkan dari temuan adalah pengembangan suatu siklus keputusan fiskal. Baseline fiskal menjadi titik awal untuk menggambarkan pendapatan, belanja, transfer, pembiayaan, dan posisi fiskal. Proyeksi PAD dan Transfer ke Daerah digunakan untuk membaca kapasitas pendapatan jangka

menengah. Fiscal needs digunakan untuk mengidentifikasi kebutuhan pendanaan, sedangkan fiscal gap digunakan untuk membaca selisih kapasitas dan kebutuhan. Portofolio pembiayaan kemudian diarahkan pada sumber yang sesuai dengan karakteristik program, kewenangan, regulasi, dan kapasitas fiskal.

Integrasi tersebut diarahkan ke RPJMD dan RKPD, kemudian diterjemahkan ke KUA-PPAS dan APBD. Monitoring dan evaluasi berbasis kinerja digunakan untuk menghubungkan sumber daya, aktivitas, output, outcome, dan impact. Policy Paper menetapkan baseline hasil kinerja minimal berupa proporsi transfer 75,41 persen, Transfer Pemerintah Pusat 68,67 persen, dan PAD 24,59 persen pada proyeksi 2027. Beberapa indikator proses, seperti fiscal gap dan portofolio pembiayaan, masih memerlukan penghitungan atau pemetaan sistematis.

Implikasi tersebut sejalan dengan kerangka regulasi yang digunakan dalam Policy Paper. UU Nomor 1 Tahun 2022 menjadi landasan hubungan keuangan pusat-daerah, sedangkan PP Nomor 12 Tahun 2019 dan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 menjadi konteks pengelolaan keuangan daerah. Dokumen RPJMD Kabupaten Cirebon 2025–2029 dan RKPD Kabupaten Cirebon 2027 menjadi konteks integrasi perencanaan dan pendanaan.

SIMPULAN

Struktur fiskal Kabupaten Cirebon pada periode yang dianalisis memperlihatkan dominasi pendapatan transfer. Rasio pendapatan transfer mencapai 80,47 persen pada 2023 dan 82,71 persen pada 2024, dengan proyeksi 75,41 persen pada 2027. Transfer Pemerintah Pusat diproyeksikan mencapai 68,67 persen dari total pendapatan pada 2027. PAD meningkat secara nominal selama 2020–2024, namun peningkatan tersebut belum mengubah posisi transfer sebagai sumber dominan.

Diagnosis HKM menempatkan dominasi pendapatan transfer sebagai masalah utama dengan skor USG 15. Tiga akar masalah yang dipilih adalah basis objek pajak dan retribusi, komposisi Transfer ke Daerah, serta kebutuhan pendanaan urusan pemerintahan. Ketiga akar masalah menunjukkan bahwa ketergantungan fiskal perlu dibaca sebagai interaksi kapasitas penerimaan, hubungan fiskal pusat-daerah, dan kebutuhan pendanaan.

Tiga alternatif kebijakan menghasilkan peringkat yang berbeda pada masing-masing model. A3, Penguatan Kerangka Fiskal Daerah Terintegrasi, memperoleh nilai akhir 8,71 dan menempati peringkat pertama, diikuti A1 sebesar 8,31 dan A2 sebesar 6,63. A3 memperoleh nilai tertinggi pada Model Logika, Analisis Risiko Pembangunan, dan Analisis Penentuan Kebijakan. Uji sensitivitas menunjukkan A3 tetap unggul pada skenario bobot yang lebih menekankan Model Logika dan Penentuan Kebijakan.

Kontribusi penelitian terletak pada sintesis empat model analisis untuk membaca ketergantungan fiskal dan membandingkan alternatif dalam konteks Kabupaten Cirebon. Implikasi kebijakannya mengarah pada integrasi proyeksi pendapatan, kebutuhan fiskal, fiscal gap, portofolio pembiayaan, prioritas pembangunan, penganggaran, monitoring, dan evaluasi. Penelitian ini belum memberikan bukti kausal mengenai dampak implementasi karena basis analisis berasal dari data sekunder dan penilaian alternatif.

Rekomendasi

Pemerintah Kabupaten Cirebon dapat menggunakan hasil analisis sebagai dasar pengembangan kerangka fiskal terintegrasi yang menghubungkan kapasitas

pendapatan, Transfer ke Daerah, kebutuhan fiskal, pembiayaan, perencanaan, penganggaran, dan kinerja. Tahapan yang disarankan dalam Policy Paper meliputi pembentukan tim lintas perangkat daerah, penyusunan baseline fiskal, pemutakhiran basis PAD, proyeksi PAD dan TKD, penghitungan fiscal needs dan fiscal gap, penyusunan portofolio pembiayaan, integrasi ke RKPD, KUA-PPAS, APBD, serta monitoring dan evaluasi.

Untuk pengembangan penelitian selanjutnya, penulis perlu melengkapi telaah penelitian primer, menjelaskan prosedur pengumpulan dan seleksi data sekunder secara formal, serta menyediakan basis biaya atau RAB alternatif apabila Cost Effectiveness hendak dipertahankan sebagai ukuran biaya per outcome. [PERLU DILENGKAPI PENULIS]

REFENESI

- Belton, V. and T. J. Stewart. 2002. *Multiple Criteria Decision Analysis: An Integrated Approach*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Dodgson, J., M. Spackman, A. Pearman, and L. D. Phillips. 2009. *Multi-Criteria Analysis: A Manual*. London: Department for Communities and Local Government.
- Edwards, W., and F. H. Barron. 1994. "SMARTS and SMARTER: Improved Simple Methods for Multiattribute Utility Measurement." *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 60 (3): 306–325.
- Figueira, J., S. Greco, and B. Roy. 2005. "ELECTRE Methods." In *Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Art Surveys*. New York: Springer.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. 2020. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2025. *Dokumen Kapasitas Fiskal Daerah*. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Pemerintah Kabupaten Cirebon. 2025. *Dokumen Perencanaan Pembangunan Kabupaten Cirebon*. Cirebon: Pemerintah Kabupaten Cirebon.
- Pemerintah Kabupaten Cirebon. 2025. *Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Cirebon Tahun 2025–2029*. Cirebon: Pemerintah Kabupaten Cirebon.
- Pemerintah Kabupaten Cirebon. 2026. *Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon Tahun 2027*. Cirebon: Pemerintah Kabupaten Cirebon.
- Pemerintah Kabupaten Cirebon. 2026. *Kerangka Pikir Policy Paper: Penguatan Kemandirian Fiskal Daerah untuk Mengurangi Ketergantungan Pembiayaan Pembangunan Kabupaten Cirebon pada Transfer Pemerintah Pusat*. Cirebon: Badan Perencanaan Pembangunan Riset dan Inovasi Daerah Kabupaten Cirebon.
- Republik Indonesia. 2019. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. 2022. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Randy R. Wrihatnolo. 2026a. RPP-07: Analisis Alternatif Kebijakan untuk Penyusunan Riset Ilmiah dan Policy Paper. Materi Kursus Singkat Teknik Pendukung Riset Ilmiah & Policy Paper.

- Randy R. Wrihatnolo. 2026b. RPP-09: Analisis Model Logika untuk Penyusunan Riset Ilmiah dan Policy Paper. Materi Kursus Singkat Teknik Pendukung Riset Ilmiah & Policy Paper.
- Septiani, T. (2018). 'Analisis Kinerja Keuangan dan Tingkat Kemandirian Pemerintahan Kabupaten dan Kota Cirebon'. *Jurnal Akuntansi dan Ekonomi*, 3(1), pp. 97–112.
- Triantaphyllou, E. 2000. *Multi-Criteria Decision Making Methods: A Comparative Study*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Young, E., and S. Quinn. 2003. *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute.