

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia merupakan tonggak penting dalam reformasi pemerintahan, di mana kewenangan pengelolaan keuangan dan kebijakan publik sebagian besar dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Tujuan utama desentralisasi ini adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, mempercepat pembangunan, serta mengurangi ketimpangan antar wilayah. Ketentuan tersebut ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menekankan pentingnya kemandirian daerah dalam membiayai kebutuhan pemerintahan dan pembangunan melalui penguatan kapasitas fiskal lokal, bukan hanya bergantung pada pemerintah pusat.

Kemandirian keuangan daerah menggambarkan kemampuan suatu daerah untuk membiayai seluruh aktivitas pemerintahannya dari sumber-sumber pendapatan sendiri, tanpa ketergantungan besar pada transfer pusat. Sebagaimana dikemukakan oleh Zakaria & Syahputra (2022), derajat kemandirian fiskal dapat diukur melalui kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah, semakin besar kontribusi PAD, semakin mandiri fiskal suatu daerah. Sejalan dengan itu, Haryanto & Pramono (2023) menegaskan bahwa PAD merupakan instrumen utama yang mencerminkan kekuatan ekonomi lokal sekaligus indikator efektivitas pengelolaan keuangan daerah.

Meskipun telah lebih dari dua dekade pelaksanaan otonomi daerah, sebagian besar pemerintah kabupaten/kota di Indonesia masih menghadapi kesulitan untuk mencapai tingkat kemandirian fiskal yang ideal. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJP, 2024), rata-rata kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah secara nasional hanya sekitar 28,24%, sedangkan sekitar 60,95% masih berasal dari Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Kondisi ini menunjukkan bahwa ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat masih tinggi, dan kemampuan daerah untuk menggali potensi pendapatan asli belum optimal.

Permasalahan ini juga diperkuat oleh temuan Badan Pusat Statistik (BPS, 2024) yang menunjukkan bahwa rata-rata kontribusi PAD nasional masih berada pada kisaran 25–30% dari total pendapatan daerah, dengan variasi yang cukup lebar antarprovinsi dan kabupaten/kota. Beberapa daerah besar seperti DKI Jakarta, Jawa Timur, dan Jawa Barat menunjukkan tingkat kemandirian fiskal yang relatif tinggi, sedangkan sebagian besar daerah di luar Jawa masih sangat bergantung pada dana transfer pusat. Hal ini menggambarkan adanya ketimpangan fiskal horizontal, yang menjadi tantangan serius dalam pemerataan pembangunan antarwilayah.

Dalam konteks tersebut, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) hadir untuk memperkuat prinsip desentralisasi fiskal. Regulasi ini bertujuan menciptakan hubungan keuangan yang lebih adil dan berkelanjutan dengan menata ulang skema Dana Transfer ke Daerah (TKD), agar tidak hanya bersifat konsumtif tetapi juga mampu mendorong kinerja dan kemandirian daerah. Kementerian

Keuangan (2024) menjelaskan bahwa TKD diarahkan untuk memperkuat kapasitas fiskal daerah melalui insentif berbasis kinerja, efisiensi belanja, dan pengelolaan PAD yang inovatif. Dana Transfer ke Daerah terdiri dari 3 komponen utama yaitu, Dana Bagi Hasil (DBH) Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain itu terdapat pula komponen seperti Dana Otsus, Dana Keistimewaan, Dana Desa dan Dana Insentif.

Selain PAD dan dana transfer, belanja modal memiliki peran krusial dalam memperkuat fondasi ekonomi daerah dan mendorong peningkatan PAD di masa depan. Menurut Ariyanto & Masdjojo (2025), belanja modal merupakan bentuk investasi publik yang ditujukan untuk memperoleh aset tetap seperti infrastruktur, peralatan, dan fasilitas publik yang memberi manfaat jangka panjang. Penggunaan anggaran daerah yang berorientasi pada belanja modal dapat meningkatkan aktivitas ekonomi, menciptakan lapangan kerja, serta memperluas basis pajak dan retribusi daerah, sehingga mendukung kemandirian fiskal dalam jangka panjang.

Namun demikian, struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Indonesia masih menunjukkan dominasi belanja operasional dan belanja pegawai. Berdasarkan laporan DJPK (2024), rata-rata porsi belanja pegawai terhadap total belanja daerah mencapai sekitar 32%, sementara belanja modal hanya berkisar 16%. Kondisi ini menandakan bahwa sebagian besar anggaran daerah masih diarahkan pada kegiatan rutin ketimbang pengeluaran yang bersifat produktif. Penelitian Zahirah et al. (2024) menunjukkan bahwa belanja modal merupakan salah satu determinan kapasitas fiskal daerah. Ketika belanja modal diarahkan untuk pembangunan infrastruktur produktif, maka daerah mengalami

peningkatan kemampuan fiskal yang berimplikasi pada meningkatnya kemandirian keuangan.

Berbagai penelitian sebelumnya mengindikasikan bahwa ketiga variabel utama dalam penelitian ini, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Transfer, dan Belanja Modal memiliki keterkaitan yang bermakna terhadap tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah. Pertama, PAD berperan sebagai faktor penting dalam meningkatkan kemandirian fiskal daerah. Studi Rahmawati (2024) dan Ariyanto & Masdjojo (2025) menunjukkan bahwa semakin besar kontribusi PAD dalam struktur pendapatan daerah, semakin kuat kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai pembangunan dan pelayanan publik secara mandiri sehingga ketergantungan pada pemerintah pusat semakin menurun. Temuan ini menegaskan bahwa peningkatan PAD menjadi indikator keberhasilan pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Kedua, Dana Transfer yang diterima dari pemerintah pusat juga memberikan pengaruh terhadap tingkat kemandirian fiskal daerah. Namun demikian, sejumlah kajian menemukan bahwa porsi Dana Transfer yang terlalu besar dapat menurunkan kemandirian daerah. Ariyanto & Masdjojo (2025) menemukan adanya fenomena “flypaper effect” yang menggambarkan kecenderungan pemerintah daerah lebih mengandalkan dana pusat daripada memaksimalkan potensi PAD. Hasil tersebut didukung oleh penelitian Devitriana & Jafar (2024) serta Putra & Hartini (2022) yang menyimpulkan bahwa besarnya alokasi dana transfer justru dapat melemahkan kapasitas fiskal daerah dalam jangka panjang.

Ketiga, Belanja Modal menjadi instrumen kebijakan fiskal yang mampu meningkatkan kemampuan pendapatan daerah melalui pembangunan infrastruktur dan investasi publik lainnya. Penelitian yang dilakukan oleh Defitri (2020) & Normalita (2017) menunjukkan bahwa semakin tinggi alokasi belanja modal, semakin besar potensi peningkatan PAD di masa depan. Hal ini karena pengembangan fasilitas publik seperti jalan, gedung, dan sarana ekonomi lainnya dapat meningkatkan produktivitas dan memperluas sumber penerimaan daerah. Dengan demikian, belanja modal tidak hanya memperbaiki kualitas pelayanan publik, tetapi juga mendukung peningkatan kemandirian keuangan daerah secara berkelanjutan.

Kondisi di atas menunjukkan bahwa permasalahan kemandirian keuangan daerah di Indonesia bersifat struktural dan kompleks. Variasi PAD, ketergantungan pada dana transfer, serta pola belanja modal yang belum optimal menyebabkan tingkat kemandirian fiskal antar daerah sangat bervariasi. Untuk itu, analisis yang mencakup seluruh kabupaten/kota di Pulau Sumatera diperlukan agar dapat memberikan gambaran yang lebih spesifik mengenai bagaimana kombinasi faktor-faktor tersebut memengaruhi kemandirian keuangan daerah di wilayah Sumatera. Pulau ini dipilih karena memiliki keragaman ekonomi antarprovinsi yang tinggi, dengan beberapa daerah seperti Riau dan Sumatera Selatan memiliki PAD relatif besar, sementara daerah lain masih bergantung pada dana transfer pusat. Pendekatan lintas daerah dan lintas waktu (panel data) juga akan memperkuat validitas temuan empiris penelitian ini.

Penelitian ini difokuskan pada kabupaten dan kota yang berada di wilayah Pulau Sumatera. Pemilihan Pulau Sumatera sebagai objek penelitian didasarkan pada pertimbangan bahwa wilayah ini memiliki karakteristik fiskal dan struktur ekonomi yang beragam antar provinsi, seperti Sumatera Utara, Riau, Sumatera Barat, Jambi, dan Lampung. Keberagaman tersebut menjadikan Pulau Sumatera representatif untuk menggambarkan variasi tingkat kemandirian keuangan daerah di Indonesia tanpa harus mencakup seluruh wilayah nasional. Selain itu, data keuangan pemerintah daerah di Pulau Sumatera relatif lebih mudah diakses melalui publikasi resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) dan Badan Pusat Statistik (BPS), sehingga analisis yang dilakukan dapat lebih terarah, akurat, dan sesuai dengan ruang lingkup penelitian tingkat sarjana.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa peningkatan kemandirian keuangan daerah tidak hanya bergantung pada kemampuan daerah menggali PAD, tetapi juga pada bagaimana daerah mengelola dana transfer dan mengalokasikan belanja modal secara produktif. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Transfer, dan Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada seluruh kabupaten/kota yang ada di pulau Sumatera periode 2020–2024. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan bukti empiris yang bermanfaat bagi pemerintah pusat dan daerah dalam merumuskan kebijakan fiskal yang lebih adil, efisien, dan berkelanjutan sesuai amanat UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 1 Tahun 2022.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia masih menghadapi tantangan dalam mewujudkan kemandirian keuangan daerah. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK, 2024), sebagian besar pemerintah daerah masih sangat bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat, sementara kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah masih relatif rendah. Di sisi lain, alokasi belanja modal yang terbatas menyebabkan pertumbuhan ekonomi daerah belum optimal, sehingga berdampak pada rendahnya kapasitas fiskal daerah untuk mandiri.

Oleh karena itu, rumusan masalah dalam penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Pulau Sumatera?
2. Apakah Dana Transfer berpengaruh terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Pulau Sumatera?
3. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Pulau Sumatera?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Pulau Sumatera.

Untuk menganalisis pengaruh Dana Transfer terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Pulau Sumatera.

Untuk menganalisis pengaruh Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada pemerintah kabupaten/kota di pulau Sumatera.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, sebagaimana dijelaskan berikut ini:

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Menambah literatur empiris mengenai faktor-faktor yang memengaruhi kemandirian keuangan daerah di Indonesia khusus nya pulau Sumatera, dengan memperluas periode dan cakupan data hingga seluruh kabupaten/kota pada tahun 2020–2024.
- b. Memberikan pembuktian empiris mengenai hubungan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Transfer, dan Belanja Modal, serta implikasinya terhadap teori desentralisasi fiskal dan kemandirian daerah yang telah banyak dikaji dalam literatur sebelumnya.

##### **2. Manfaat Praktis**

###### **a. Bagi Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota)**

Memberikan gambaran empiris mengenai sejauh mana efektivitas pengelolaan PAD, pemanfaatan dana transfer, dan alokasi belanja modal dapat meningkatkan kemandirian keuangan. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dalam penyusunan APBD serta strategi

peningkatan PAD dan efisiensi belanja publik. Bagi Pembuat Kebijakan (Pemerintah Pusat)

b. Bagi Pemerintah Pusat (Kementerian Keuangan/DJPK):

Menjadi bahan masukan dalam merumuskan kebijakan fiskal dan desentralisasi yang lebih adil serta mendorong kemandirian fiskal daerah. Hasil penelitian ini juga dapat membantu dalam mengevaluasi efektivitas implementasi UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran empiris tentang efektivitas kebijakan transfer ke daerah (TKD) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), sehingga dapat digunakan sebagai masukan dalam merancang kebijakan fiskal yang lebih adil dan proporsional antar daerah.

c. Bagi Akademisi dan Peneliti

Memberikan referensi empiris terbaru tentang hubungan antara PAD, Dana Transfer, dan Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan Daerah, yang dapat digunakan untuk pengembangan penelitian selanjutnya dengan model analisis dan periode yang lebih luas.

Bagi Masyarakat dan Pemangku Kepentingan

Secara tidak langsung hasil penelitian ini dapat meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya partisipasi publik dalam mendukung peningkatan PAD, serta mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

