

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Desentralisasi Fiskal (*Fiscal Decentralization Theory*)

Teori desentralisasi fiskal menjadi landasan utama dalam memahami proses pelimpahan kewenangan pengelolaan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Melalui desentralisasi fiskal, daerah diberi ruang untuk mengatur dan memanfaatkan sumber daya fiskalnya secara mandiri sesuai kebutuhan dan karakteristik wilayahnya. Oates (1972) menegaskan bahwa tujuan dasar desentralisasi adalah meningkatkan efisiensi alokasi anggaran melalui pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam merespons kebutuhan masyarakat lokal. Dengan demikian, desentralisasi diharapkan mampu mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada unit pemerintahan yang paling memahami kondisi sosial ekonomi masyarakat.

Pandangan Oates kemudian diperkuat oleh Bird dan Vaillancourt (2019) yang menjelaskan bahwa desentralisasi fiskal tidak hanya menyangkut pelimpahan kewenangan belanja pemerintahan, tetapi juga pemberian hak kepada daerah untuk menggali sumber pendapatan sendiri. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut memiliki kemampuan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui berbagai instrumen pendapatan lokal sekaligus mengelola Dana Transfer secara efektif untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan penyediaan layanan publik. Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi fiskal dapat tercermin dari meningkatnya kemandirian keuangan daerah, yaitu kemampuan pemerintah daerah

dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan pembangunan tanpa ketergantungan besar pada dana dari pemerintah pusat.

Selain itu, Musgrave (1959) mengaitkan pelaksanaan desentralisasi dengan tiga fungsi utama keuangan publik, yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Dalam konteks pemerintah daerah, desentralisasi memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menentukan prioritas belanja sesuai kebutuhan masyarakatnya sehingga alokasi anggaran menjadi lebih tepat sasaran. Desentralisasi fiskal juga diharapkan mampu mengurangi kesenjangan fiskal antarwilayah dan mendorong pemerataan hasil pembangunan secara berkelanjutan.

Di Indonesia, penguatan desentralisasi fiskal mulai berjalan sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, kemudian diperbaharui melalui UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 1 Tahun 2022. Regulasi tersebut menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan mengelola PAD, memperoleh Dana Transfer dari pemerintah pusat, serta menyusun prioritas belanja melalui APBD. Namun demikian, tingkat kemandirian fiskal setiap daerah sangat bergantung pada kemampuan daerah dalam memaksimalkan potensi pendapatan lokal serta efektivitas pengelolaan belanja publik, terutama belanja modal yang berorientasi pada pembangunan ekonomi jangka panjang.

Sejumlah penelitian terdahulu menunjukkan bahwa keberhasilan desentralisasi fiskal dapat dinilai dari meningkatnya kemampuan daerah dalam mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), berkurangnya ketergantungan terhadap Dana Transfer, serta semakin efektifnya pengalokasian anggaran pembangunan. Rahmawati (2024) menegaskan bahwa peningkatan PAD

mencerminkan penguatan kapasitas fiskal daerah. Dengan kemampuan pendapatan yang lebih besar, pemerintah daerah dapat menyediakan layanan publik secara lebih mandiri dan mengurangi ketergantungan pada dukungan fiskal dari pemerintah pusat. Temuan tersebut diperkuat oleh penelitian Devitriana dan Jafar (2024) yang menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian fiskal, sedangkan Dana Transfer seperti DAU dan DAK justru memberikan pengaruh negatif karena mendorong ketergantungan fiskal daerah. Sementara itu, Defitri (2020) dan Normalita (2017) membuktikan bahwa belanja modal yang produktif mampu meningkatkan kapasitas fiskal daerah melalui pembangunan infrastruktur yang memperkuat basis penerimaan pajak dan retribusi. Oleh karena itu, teori desentralisasi fiskal memiliki relevansi kuat dengan variabel penelitian ini PAD, Dana Transfer, dan Belanja Modal sebagai faktor penting yang menentukan tingkat kemandirian keuangan daerah.

2.1.2 Teori Keuangan Publik (*Public Finance Theory*)

Teori keuangan publik (*Public Finance Theory*) merupakan landasan penting dalam memahami bagaimana pemerintah mengelola sumber daya keuangannya untuk mencapai tujuan pembangunan ekonomi dan sosial secara berkelanjutan. Teori ini menjelaskan proses penghimpunan pendapatan, pengelolaan anggaran, dan pengalokasian belanja pemerintah agar dapat memberikan manfaat optimal bagi masyarakat. Menurut Musgrave (1959), keuangan publik memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi, yang seluruhnya mencerminkan peran pemerintah dalam menjaga keseimbangan ekonomi dan pemerataan kesejahteraan.

Musgrave menjelaskan bahwa fungsi alokasi berkaitan dengan upaya pemerintah dalam menyediakan barang dan layanan publik yang tidak dapat diselenggarakan secara efektif oleh sektor swasta, seperti infrastruktur, pendidikan, dan pelayanan umum. Dalam konteks keuangan daerah, fungsi ini diwujudkan melalui pengelolaan belanja daerah, khususnya belanja modal, yang diarahkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi lokal melalui pembangunan aset produktif. Penelitian Defitri (2020) serta Normalita (2017) menunjukkan bahwa belanja modal yang direncanakan secara tepat dapat meningkatkan kapasitas ekonomi daerah dan memperkuat potensi penerimaan PAD di masa mendatang.

Fungsi distribusi menekankan peran pemerintah dalam menciptakan keadilan ekonomi melalui kebijakan perpajakan dan belanja sosial. Pada tingkat daerah, distribusi fiskal diwujudkan melalui mekanisme Dana Transfer yang dikirimkan pemerintah pusat untuk mengurangi kesenjangan kemampuan keuangan antarwilayah. Stiglitz (2020) menyatakan bahwa kebijakan transfer harus dirancang tidak hanya untuk mencukupi kebutuhan belanja daerah, tetapi juga untuk mendorong kemandirian fiskal daerah dalam jangka panjang. Sejalan dengan hal tersebut, Ariyanto & Masdjojo (2025) menegaskan bahwa penggunaan Dana Transfer secara efektif dapat mendorong pertumbuhan fiskal daerah, sementara ketergantungan yang berlebihan justru memicu fenomena flypaper effect dan menurunkan semangat otonomi daerah.

Fungsi stabilisasi dalam teori keuangan publik menggambarkan peran pemerintah dalam memastikan terjaganya stabilitas ekonomi makro, termasuk pengendalian inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan ketahanan fiskal. Pada tingkat

daerah, stabilisasi fiskal tercermin dari kemampuan pemerintah daerah mengatur struktur pendapatan dan belanja agar mampu memenuhi kebutuhan pemerintahan secara stabil dan konsisten. Daerah yang memiliki kontribusi PAD lebih tinggi cenderung memiliki kondisi fiskal yang lebih stabil dan fleksibel dibandingkan daerah yang terlalu bergantung pada transfer pusat. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Rahmawati (2024) yang menemukan bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap meningkatnya kemandirian fiskal karena memberikan ruang kebijakan yang lebih besar bagi daerah dalam menentukan prioritas pembangunan.

Secara keseluruhan, teori keuangan publik memiliki keterkaitan erat dengan sistem desentralisasi fiskal di Indonesia. Konsep ini memberikan landasan mengapa pemerintah pusat memberikan kewenangan keuangan kepada daerah, sekaligus menekankan pentingnya kemampuan daerah dalam mengelola PAD, memanfaatkan Dana Transfer dengan efektif, serta mengalokasikan belanja publik secara produktif. Dengan demikian, teori keuangan publik menjadi pijakan teoritis yang kuat dalam penelitian ini karena menjelaskan bagaimana PAD, Dana Transfer, dan Belanja Modal berkontribusi terhadap pencapaian kemandirian keuangan daerah dalam kerangka otonomi fiskal.

2.1.3 Teori Otonomi Daerah dan *Good Governance*

Menurut Dr. Hendra Sudrajat et al. (2024) dalam buku *Otonomi Daerah dan Good Governance*, berangkat dari gagasan bahwa pemerintah daerah adalah institusi yang paling memahami kebutuhan, potensi, dan permasalahan masyarakat setempat. Karena itu, pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah diperlukan agar proses pemerintahan menjadi lebih responsif, dekat dengan

masyarakat, dan efektif dalam memenuhi kebutuhan publik. Sudrajat menjelaskan bahwa otonomi daerah merupakan upaya negara untuk memperkuat daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik secara mandiri, di mana daerah diberikan hak, kewenangan, dan kewajiban untuk mengatur rumah tangganya sendiri sesuai prinsip desentralisasi.

Menurut buku ini, otonomi daerah tidak sekadar pelimpahan urusan pemerintahan, tetapi mencakup kemampuan daerah dalam mengelola sumber daya yang dimilikinya, baik sumber daya manusia, sumber daya alam, maupun sumber pendapatan. Pemerintah daerah bertanggung jawab mendorong kemajuan ekonomi lokal, memperluas pelayanan publik, dan memastikan peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan akhir dari pelaksanaan otonomi daerah.

Sudrajat *et al.* menekankan bahwa keberhasilan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kualitas tata kelola pemerintahan daerah (*good governance*). *Good governance* dalam konteks pemerintah daerah mencakup penerapan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, partisipasi masyarakat, keadilan, serta kepatuhan pada peraturan perundang-undangan. Prinsip-prinsip ini diperlukan agar pemerintah daerah mampu menjalankan kewenangan otonominya secara berintegritas dan terhindar dari praktik penyalahgunaan wewenang. Penerapan *good governance* tidak hanya menjadi standar etis, tetapi juga menentukan keberhasilan pengelolaan keuangan daerah.

Dalam aspek fiskal, buku ini menegaskan pentingnya desentralisasi fiskal sebagai pilar utama pelaksanaan otonomi daerah. Desentralisasi fiskal memberi ruang bagi daerah untuk menggali potensi pendapatan asli daerah (PAD),

memanfaatkan sumber daya ekonomi lokal, serta mengelola dana transfer dari pusat dengan akuntabel. Daerah yang berhasil menjalankan desentralisasi fiskal akan memiliki tingkat kemandirian keuangan yang tinggi, ditandai dengan meningkatnya kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah serta berkurangnya ketergantungan pada dana transfer pusat. Dengan demikian, desentralisasi fiskal merupakan indikator penting untuk menilai efektivitas otonomi daerah.

Sudrajat et al. menegaskan bahwa setiap daerah harus mampu memperkuat kapasitas fiskalnya melalui optimalisasi PAD dan pengelolaan belanja daerah yang efisien. Belanja daerah khususnya belanja modal harus diarahkan untuk membangun sarana dan prasarana publik yang produktif, seperti jalan, jembatan, fasilitas kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur ekonomi. Belanja modal yang tepat dan efektif diyakini dapat meningkatkan aktivitas ekonomi masyarakat, memperluas basis pajak daerah, dan pada akhirnya memperkuat PAD. Hal ini sejalan dengan visi otonomi daerah bahwa daerah harus menjadi motor penggerak pembangunan ekonomi berbasis potensi lokal.

Selain itu, buku ini juga menekankan pentingnya hubungan sinergis antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Sudrajat *et al.* menjelaskan bahwa keberhasilan otonomi tidak hanya ditentukan oleh pemberian kewenangan, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah daerah membangun kolaborasi dengan aktor-aktor lokal, termasuk masyarakat, dunia usaha, dan lembaga swasta. Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan kebijakan pemerintah menjadi ciri utama tata kelola yang baik di daerah.

Secara keseluruhan, teori Otonomi Daerah dan Good Governance menurut Sudrajat et al. memberikan dasar teoritis yang kuat bagi penelitian mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana transfer ke daerah, belanja modal, dan kemandirian keuangan daerah. Buku ini menegaskan bahwa otonomi daerah hanya dapat mencapai tujuannya apabila daerah mampu mengelola sumber pendapatan secara mandiri, mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat, dan melaksanakan tata kelola pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Dengan demikian, keterkaitan antara PAD, dana transfer, belanja modal, dan tingkat kemandirian keuangan daerah merupakan cerminan langsung dari keberhasilan implementasi otonomi daerah di Indonesia.

2.1.4 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan yang berasal dari potensi ekonomi daerah dan dipungut berdasarkan ketentuan peraturan daerah yang berlaku. Sumber PAD mencakup pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pos lain yang sah sesuai ketentuan perundang-undangan. PAD memegang peranan penting sebagai indikator kemampuan daerah dalam membiayai aktivitas pemerintahan dan pembangunan secara mandiri, karena besar kecilnya PAD mencerminkan sejauh mana suatu daerah mampu memenuhi kebutuhan fiskalnya sendiri, Ardiansyah (2023). Berdasarkan pemahaman tersebut, komponen PAD dapat diuraikan lebih lanjut agar terlihat sumber penerimaan daerah secara lebih jelas.

1. Pajak Daerah

Menurut Musgrave (1959), pajak merupakan instrumen penghimpunan penerimaan dalam fungsi keuangan publik. Bird (2019) menegaskan bahwa pajak daerah termasuk sumber own-source revenue yang mencerminkan kapasitas fiskal dan kemandirian daerah.

2. Retribusi Daerah

Stiglitz (2020) menjelaskan retribusi sebagai bentuk benefit taxation, yaitu pungutan yang dibayar masyarakat ketika memperoleh layanan publik secara langsung. Halim (2014) menyatakan bahwa retribusi daerah menjadi salah satu sumber penerimaan sah untuk mendukung belanja daerah.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan yang Dipisahkan

Menurut Permendagri Nomor 64 Tahun 2020, Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan merupakan bagian laba atau return on investment dari penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD, BUMN, ataupun lembaga usaha lainnya. Mardiasmo (2018) menambahkan bahwa hasil ini mencerminkan efektivitas daerah dalam mengelola aset ekonominya.

4. Lain-lain PAD yang Sah

Menurut Halim (2014), komponen ini mencakup pendapatan yang tidak termasuk jenis utama lainnya namun sah menurut hukum. Mahmudi (2016) menjelaskan bahwa Pendapatan Asli Daerah berperan penting dalam memperluas ruang fiskal daerah karena kontribusinya secara langsung meningkatkan kapasitas pendapatan yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah. Namun demikian, PAD bersifat tidak tetap karena sangat dipengaruhi dinamika ekonomi dan kemampuan daerah dalam mengelola sumber pendapatannya.

Dalam perspektif teori desentralisasi fiskal yang dikemukakan oleh Oates (1972), PAD memiliki kedudukan yang sangat penting karena menjadi indikator utama keberhasilan desentralisasi dalam aspek keuangan. Daerah yang memiliki PAD tinggi dinilai telah mampu mengelola sumber-sumber pendapatan secara mandiri tanpa ketergantungan berlebihan pada pemerintah pusat. Konsep ini sejalan dengan teori keuangan publik yang dijelaskan oleh Musgrave (1959) dan Stiglitz (2020), bahwa pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk memperoleh dan mengalokasikan sumber daya keuangan secara efisien guna memenuhi kebutuhan masyarakat.

Tujuan utama PAD sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3 UU HKPD Tahun 2022, adalah untuk memperkuat kemandirian fiskal daerah, meningkatkan efektivitas tata kelola keuangan publik, serta mewujudkan pemerataan pembangunan nasional dan daerah. Hal ini diperkuat dalam Pasal 282 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa sumber keuangan daerah dikelola untuk mendukung pelaksanaan kewenangan daerah secara mandiri, efektif, efisien, dan bertanggung jawab. Dengan demikian, PAD bukan sekadar sumber penerimaan, melainkan juga cerminan kemandirian daerah dalam kerangka otonomi fiskal.

Secara yuridis, pengelolaan PAD harus memperhatikan prinsip akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, transparansi, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Prinsip-prinsip ini menuntut agar setiap penerimaan daerah dikelola secara tertib dan digunakan sebesar-besarnya untuk

kemakmuran masyarakat di daerah. Dengan penerapan prinsip tersebut, PAD diharapkan dapat menjadi instrumen utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang berorientasi pada hasil (result-based governance).

Dalam konteks teoritis, PAD memiliki hubungan yang erat dengan kemandirian keuangan daerah. Berdasarkan teori desentralisasi fiskal Oates (1972) dan teori keuangan publik Musgrave (1959), daerah yang memiliki PAD tinggi akan memiliki otonomi fiskal yang lebih besar, karena mampu mengatur alokasi dan prioritas belanjanya tanpa tekanan fiskal dari pusat. Secara empiris, penelitian oleh Novianti dan Ishak (2022) serta Arza dan Warman (2023) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa semakin optimal PAD suatu daerah, semakin tinggi pula kemampuannya untuk melaksanakan desentralisasi fiskal secara efektif.

Oleh karena itu, PAD dalam penelitian ini diposisikan sebagai variabel independen (X_1) yang mencerminkan kapasitas fiskal internal daerah. Mardiasmo (2018) menyatakan bahwa peningkatan PAD bukan hanya mencerminkan efektivitas administrasi pajak dan retribusi daerah, tetapi juga menjadi indikator penting keberhasilan implementasi desentralisasi fiskal serta perwujudan tata kelola keuangan publik yang sehat di pemerintah daerah. Dengan kata lain, PAD merupakan dasar utama bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan kemandirian keuangan daerah (Y) sebagaimana diamanatkan dalam sistem keuangan nasional berbasis desentralisasi.

2.1.5 Dana Transfer ke Daerah

Dana Transfer ke Daerah merupakan instrumen utama kebijakan fiskal pemerintah pusat untuk mengatasi ketimpangan fiskal antarwilayah. Secara teoritis,

variabel ini dijelaskan melalui Teori Fiscal Equalization, Shah (1994) dan Teori Flypaper Effect, Courant et al. (1979). Fiscal Equalization menjelaskan bahwa dana transfer diberikan untuk mengoreksi perbedaan kapasitas fiskal antarwilayah agar seluruh daerah mampu memberikan pelayanan publik minimal yang setara kepada masyarakatnya.

Berdasarkan UU No. 1 Tahun 2022 tentang HKPD, Dana Transfer ke Daerah terdiri atas beberapa jenis, yaitu:

1. Dana Bagi Hasil (DBH), yaitu dana yang bersumber dari penerimaan negara tertentu (misalnya pajak dan sumber daya alam) yang dibagikan kepada daerah berdasarkan proporsi tertentu. DBH bertujuan agar daerah penghasil memperoleh bagian yang adil dari kekayaan alam dan aktivitas ekonomi di wilayahnya.
2. Dana Alokasi Umum (DAU), yaitu dana yang bersifat umum dan bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. DAU dapat digunakan untuk membiayai kebutuhan dasar pemerintah daerah sesuai prioritas masing-masing.
3. Dana Alokasi Khusus (DAK), yaitu dana yang dialokasikan untuk mendanai kegiatan tertentu sesuai prioritas nasional, seperti pendidikan, kesehatan, atau infrastruktur.
4. Dana Desa, yaitu dana yang diperuntukkan bagi desa untuk dengan tujuan untuk mendukung pendanaan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan.

5. Dana Insentif Daerah (DID), yaitu dana yang diberikan berdasarkan capaian kinerja tertentu seperti pengelolaan keuangan daerah, pelayanan publik, dan inovasi daerah.

Dalam perspektif Teori Keuangan Publik, Musgrave (1959), Dana Transfer merupakan implementasi dari fungsi distribusi, di mana pemerintah pusat bertugas menyeimbangkan ketimpangan fiskal antardaerah. Namun, teori Flypaper Effect memperingatkan bahwa jika transfer fiskal tidak dikelola dengan baik, dana tersebut cenderung digunakan untuk belanja konsumtif dan tidak mendorong peningkatan PAD, sehingga menimbulkan ketergantungan fiskal.

Oates (1999) menegaskan bahwa desain sistem transfer fiskal harus mendorong akuntabilitas dan efisiensi daerah. Transfer yang bersifat *unconditional* (tidak bersyarat) sebaiknya dikombinasikan dengan skema *performance-based grant* agar daerah memiliki motivasi untuk berprestasi dalam pengelolaan keuangan.

Dengan demikian, teori equalization dan flypaper effect memberikan dasar yang kuat bagi variabel Dana Transfer ke Daerah dalam penelitian ini. Dana transfer dapat menjadi pendorong pemerataan fiskal, namun bila tidak digunakan secara produktif, justru dapat menghambat kemandirian keuangan daerah.

2.1.6 Belanja Modal

Belanja Modal merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang digunakan untuk memperoleh atau membangun aset tetap berwujud yang memiliki manfaat jangka panjang, seperti tanah, gedung, peralatan, dan infrastruktur. Variabel ini dijelaskan melalui Teori Keynesian Fiscal Policy, Keynes (1936) dan diperkuat oleh konsep *Value for Money*, OECD (2015).

Menurut Keynes (1936), pengeluaran pemerintah memiliki efek pengganda (*multiplier effect*) terhadap pertumbuhan ekonomi. Ketika pemerintah melakukan belanja modal, aktivitas ekonomi masyarakat akan meningkat melalui penciptaan lapangan kerja dan peningkatan daya beli. Dalam konteks daerah, belanja modal berperan penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi lokal dan memperluas basis penerimaan PAD.

Berdasarkan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja modal terdiri atas:

1. Belanja Modal Tanah, untuk memperoleh atau memperluas tanah sebagai aset daerah.
2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin, seperti kendaraan dinas, komputer, dan alat berat.
3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan, untuk pembangunan atau rehabilitasi fasilitas publik.
4. Belanja Modal Jalan, Irigasi, dan Jaringan, untuk meningkatkan konektivitas dan pelayanan publik.
5. Belanja Modal Aset Tetap Lainnya, misalnya untuk buku perpustakaan, hewan ternak, tanaman, atau aset berumur panjang lainnya.

Teori keuangan publik, Musgrave (1959) menempatkan belanja modal sebagai instrumen fungsi alokasi yang berperan dalam penyediaan barang publik yang tidak dapat disediakan oleh pasar. OECD (2015) menambahkan bahwa setiap rupiah pengeluaran publik harus mencerminkan prinsip ekonomi, efisiensi, dan

efektivitas agar belanja modal menghasilkan manfaat jangka panjang (*Value for Money*).

Dengan demikian, teori Keynesian dan teori keuangan publik memberikan dasar konseptual bahwa belanja modal yang produktif akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, memperkuat PAD, dan pada akhirnya meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

2.1.7 Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah merupakan salah satu indikator utama keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Secara teoritis, variabel ini dijelaskan melalui Teori Fiscal Autonomy yang dikemukakan oleh Rodríguez-Pose dan Ezcurra (2011). Teori ini menegaskan bahwa otonomi fiskal adalah kemampuan suatu daerah untuk mengatur dan mengelola keuangannya sendiri, baik dalam hal pendapatan maupun belanja, sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat setempat. Daerah dengan tingkat otonomi fiskal tinggi dianggap memiliki kapasitas yang lebih kuat dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan tanpa bergantung pada bantuan fiskal dari pemerintah pusat.

Teori Fiscal Autonomy berangkat dari kerangka Teori Desentralisasi Fiskal, Oates (1972), di mana pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah bertujuan untuk memberikan fleksibilitas fiskal agar daerah dapat merespons kebutuhan publik secara lebih cepat dan efektif. Namun, Rodríguez-Pose dan Ezcurra (2011) menegaskan bahwa desentralisasi fiskal yang berhasil tidak hanya bergantung pada pemberian kewenangan, tetapi juga pada kemampuan daerah dalam memanfaatkannya secara optimal untuk mencapai kemandirian fiskal. Dengan

demikian, fiscal autonomy dapat dipandang sebagai hasil akhir (outcome) dari pelaksanaan desentralisasi fiskal yang efektif.

Dalam konteks Indonesia, konsep kemandirian keuangan daerah tercermin dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), yang menekankan perlunya penguatan pendapatan daerah melalui peningkatan PAD dan pengelolaan Dana Transfer secara efisien. Mahmudi (2019) menegaskan bahwa pengukuran kemandirian fiskal daerah dilakukan melalui rasio antara PAD dan total dana transfer yang diterima daerah. Rasio ini digunakan untuk menilai derajat ketergantungan fiskal daerah terhadap pemerintah pusat. Bila rasio kemandirian tinggi, berarti daerah mampu membiayai sebagian besar kebutuhan fiskalnya secara mandiri; sebaliknya, bila rasio rendah, daerah masih bergantung pada transfer pusat.

Menurut Oates (1999), kemandirian fiskal bukan hanya ukuran kuantitatif terkait besarnya PAD, tetapi juga merupakan ukuran kualitatif tentang kemampuan manajerial daerah dalam merancang dan melaksanakan kebijakan fiskal. Daerah yang mandiri secara fiskal mampu menetapkan prioritas pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat tanpa tekanan fiskal dari pusat. Sebaliknya, ketergantungan fiskal yang tinggi menandakan lemahnya kapasitas daerah dalam mengoptimalkan potensi ekonominya sendiri.

Dalam kerangka Teori Keuangan Publik, Musgrave (1959), kemandirian fiskal terkait dengan fungsi alokasi dan stabilisasi. Daerah yang memiliki otonomi fiskal tinggi akan lebih efektif dalam mengalokasikan sumber daya sesuai kebutuhan lokal serta lebih stabil dalam menjaga keberlanjutan fiskal. Menurut

DJPK Kementerian Keuangan (2024), kemandirian fiskal yang lebih kuat meningkatkan kapasitas daerah dalam menghadapi tekanan ekonomi, karena daerah yang memiliki sumber pendapatan mandiri tidak rentan terhadap fluktuasi transfer pusat. Kondisi tersebut memungkinkan pembangunan daerah berlangsung lebih stabil dan berkelanjutan.

Selain itu, tingkat kemandirian keuangan daerah juga berhubungan erat dengan tata kelola keuangan yang baik (*good financial governance*). Menurut Bahl dan Linn (1992), daerah yang mampu mengelola keuangannya secara transparan dan akuntabel akan lebih efisien dalam pemanfaatan sumber daya publik, meningkatkan kepercayaan masyarakat, dan memperluas basis pajak daerah. Dengan demikian, kemandirian fiskal tidak hanya menjadi tujuan ekonomi, tetapi juga merupakan bagian dari penguatan tata kelola pemerintahan yang baik.

Dengan demikian, Teori Fiscal Autonomy memberikan dasar konseptual yang kuat bagi variabel kemandirian keuangan daerah dalam penelitian ini. Teori ini menegaskan bahwa daerah yang mampu meningkatkan PAD, mengelola Dana Transfer dengan efisien, serta memfokuskan Belanja Modal pada kegiatan produktif akan mencapai tingkat kemandirian fiskal yang tinggi. Dalam konteks desentralisasi fiskal di Indonesia, kemandirian keuangan daerah bukan sekadar indikator finansial, tetapi juga cerminan dari keberhasilan daerah dalam mengelola kewenangan fiskal secara berdaya guna, berkeadilan, dan berkelanjutan.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang kemandirian daerah telah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya, oleh karena itu hasil dari penelitian sebelumnya dapat dijadikan rujukan ataupun referensi dalam penelitian ini.

Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu

No	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Putri, O., Yantiana, N., & Desyana, G. (2025).	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Transfer Pemerintah Pusat dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kalimantan Barat 2019-2024	a. PAD berpengaruh positif dan signifikan. b. Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan. c. Transfer Pusat berpengaruh negatif signifikan.
2.	Ariyanto & Masdjojo (2025)	Flypaper Effect dalam Pengelolaan Dana Transfer dan Kemandirian Fiskal Daerah	a. Ditemukan adanya efek <i>flypaper</i> antara Dana Transfer dan belanja daerah. b. Ketergantungan fiskal daerah terhadap Dana Transfer masih tinggi. c. Dana Transfer yang besar tidak selalu meningkatkan kemandirian fiskal.
3	Maharani, P., Wahyuddin,	Pengaruh PAD, Dana Alokasi Umum, dan Belanja Modal terhadap	a. PAD berpengaruh positif dan signifikan

No	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
	W., & Marzuki, M. (2025)	Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Aceh	<p>terhadap kemandirian keuangan daerah.</p> <p>b. Dana Alokasi Umum berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.</p> <p>c. Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.</p>
4.	Rahmawati (2024)	Pengaruh PAD, Dana Transfer, dan Belanja Modal terhadap Kemandirian Fiskal Daerah di Jawa Tengah	<p>a. PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian fiskal.</p> <p>b. Dana Transfer berpengaruh negatif terhadap kemandirian fiskal.</p> <p>c. Belanja Modal berpengaruh positif terhadap kemandirian fiskal.</p>
5	Indriani, M. P. (2023)	Pengaruh PAD, Dana Alokasi Umum, dan Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Brebes	<p>a. berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.</p>

No	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
			<ul style="list-style-type: none"> b. DAU berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. c. Belanja Modal berpengaruh negatif tetapi tidak signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.
7	Wibowo & Lestari (2023)	Hubungan PAD dan Belanja Modal terhadap Kemandirian Fiskal di Provinsi Kalimantan Timur	<ul style="list-style-type: none"> a. PAD berpengaruh positif signifikan terhadap kemandirian fiskal. b. Belanja Modal berpengaruh positif terhadap peningkatan kapasitas fiskal daerah.
8	Bella, Sarri & Aswin (2022)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal terhadap Kemandirian keuangan daerah Sumatera Barat	<ul style="list-style-type: none"> a. PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. b. DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. c. Belanja Modal berpengaruh positif dan

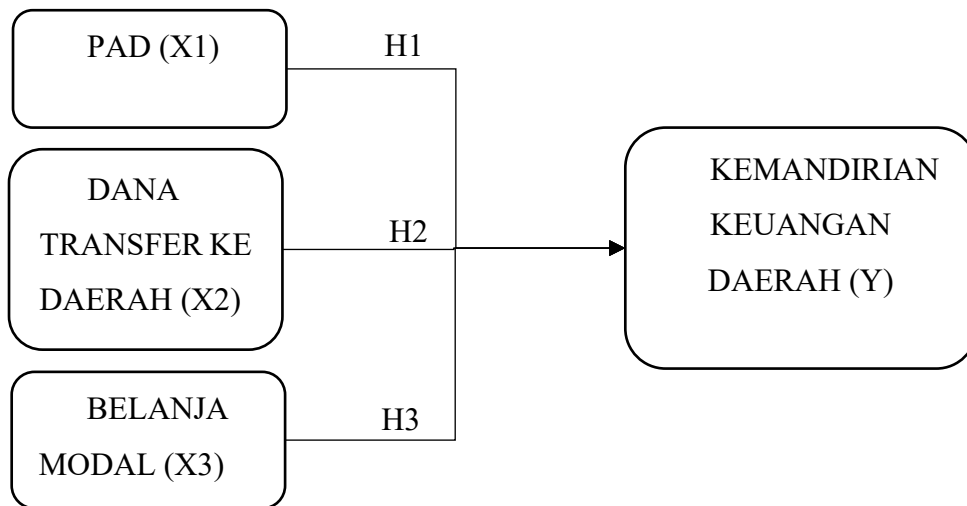
No	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
			signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.
9	Putra & Hartini (2022)	Pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Kemandirian Keuangan Daerah di Sumatera Barat	<ul style="list-style-type: none"> a. PAD berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan daerah. b. DAU dan DAK berpengaruh negatif terhadap kemandirian keuangan daerah. c. Ketergantungan fiskal daerah di Sumatera Barat masih tinggi.
	Rivandi & Anggraini (2022)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Belanja Modal Terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Pada Kabupaten/ Kota Di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2016 -2021	<ul style="list-style-type: none"> a. Pendapatan Asli Daerah terbukti berpengaruh signifikan positif terhadap variabel kemandirian keuangan daerah. b. Belanja Modal terbukti berpengaruh signifikan dan negatif terhadap variabel kemandirian keuangan daerah.
10	Rachman (2021)	Analisis Dana Transfer dan Belanja Modal terhadap Kemandirian Daerah di Jawa Timur	<ul style="list-style-type: none"> c. Dana Transfer berpengaruh negatif terhadap kemandirian fiskal. d. Belanja Modal berpengaruh

No	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
			positif signifikan terhadap kemandirian fiskal.
11	Octavia & Handayani (2021)	Pengaruh PAD, Tax Effort, dan Belanja Modal terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> a. PAD dan Belanja Modal berpengaruh positif terhadap kemandirian fiskal. b. Tax Effort memperkuat hubungan PAD terhadap kemandirian fiskal. c. Secara simultan, ketiga variabel berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.
12	Defitri (2020)	Pengaruh Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan Daerah di Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> a. Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian fiskal. b. Peningkatan investasi publik berdampak pada efisiensi keuangan daerah.
13	Malau & Sihombing (2020)	Analisis Pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Kemandirian Daerah di Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> a. PAD berpengaruh positif terhadap kemandirian fiskal.

No	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
			<ul style="list-style-type: none"> b. Dana Perimbangan berpengaruh negatif terhadap kemandirian fiskal. c. Efek ketergantungan fiskal masih kuat di sebagian besar daerah.
14	Harianto (2019)	Analisis Pengaruh PAD, Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal terhadap tingkat Kemandiria Keuangan Daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012-2017	<ul style="list-style-type: none"> a. PAD berpengaruh signifikan positif terhadap kemandirian keuangan daerah. b. Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan negatif terhadap kemandirian keuangan daerah. c. Belanja Modal tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah.
15	Normalita (2017)	Analisis Belanja Modal dan Implikasinya terhadap Kemandirian Keuangan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> a. Belanja Modal berpengaruh positif terhadap peningkatan PAD. b. Belanja infrastruktur meningkatkan kemandirian fiskal daerah.

2.3 Kerangka Pemikiran Konseptual

Arah hubungan antarvariabel dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2. 1 Kerangka Konseptual

Keterangan:

X1 = Pendapatan Asli Daerah (PAD)

X2 = Dana Transfer Ke Daerah

X3 = Belanja Modal

Y = Kemandirian Keuangan Daerah

2.4 Pengembangan Hipotesis Penelitian

2.4.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan indikator utama kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan secara mandiri. Dalam teori desentralisasi fiskal, besarnya PAD mencerminkan sejauh mana pemerintah daerah dapat memenuhi kebutuhan fiskalnya tanpa ketergantungan pada dana transfer. Ketika PAD meningkat, komposisi pendapatan daerah yang bersumber dari potensi lokal juga meningkat, sehingga memperkuat kapasitas fiskal daerah dalam membiayai layanan publik dan pembangunan secara mandiri. Dengan demikian, PAD memiliki peran langsung dalam meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

Penelitian sebelumnya mendukung hubungan ini. Rahmawati (2024) menunjukkan bahwa peningkatan PAD berkontribusi pada penurunan ketergantungan fiskal daerah terhadap pemerintah pusat. Putri et al. (2025) menyatakan bahwa PAD berperan sebagai indikator utama kemandirian fiskal karena daerah dengan PAD tinggi memiliki fleksibilitas anggaran yang lebih besar untuk menjalankan program prioritasnya. Devitriana & Jafar (2024) juga membuktikan bahwa PAD memiliki pengaruh signifikan terhadap kapasitas fiskal daerah, yang merupakan faktor penting dalam menentukan tingkat kemandirian keuangan daerah.

Dalam konteks kabupaten/kota di Pulau Sumatera, variasi kekuatan ekonomi antarwilayah menyebabkan perbedaan kontribusi PAD yang berdampak langsung pada tingkat kemandirian fiskal. Daerah dengan PAD kuat seperti Sumatera Utara

dan Riau cenderung memiliki kemandirian lebih tinggi dibandingkan daerah yang masih bergantung pada dana transfer. Hal ini memperkuat dugaan bahwa PAD merupakan faktor penting dalam meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

Berdasarkan teori dan hasil penelitian tersebut, hipotesis yang diajukan adalah:

H1 : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah

2.4.2 Pengaruh Dana Transfer ke Daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah

Dana Transfer ke Daerah merupakan instrumen fiskal yang diberikan pemerintah pusat untuk membantu daerah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan melaksanakan pembangunan. Dana transfer meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta dana-dana yang bersifat khusus seperti Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan serta Dana Desa. Meskipun transfer tersebut memiliki tujuan positif yaitu mengurangi ketimpangan fiskal, keberadaan dana transfer dalam jumlah besar dapat berdampak negatif terhadap motivasi daerah untuk meningkatkan PAD.

Dalam teori keuangan publik, ketergantungan fiskal yang tinggi dapat menghambat inisiatif daerah untuk meningkatkan kinerja pendapatan lokal. Fenomena ini dikenal sebagai *flypaper effect*, yaitu kondisi ketika daerah lebih cenderung menghabiskan dana transfer dibanding mengoptimalkan potensi daerahnya. Penelitian Ariyanto & Masdjojo (2025) serta Putra & Hartini (2022) menemukan bahwa dana transfer yang terlalu dominan dalam struktur pendapatan daerah menyebabkan tingkat kemandirian fiskal menurun karena daerah menjadi

tidak termotivasi untuk menggali PAD secara optimal. Devitriana & Jafar (2024) juga menemukan bahwa DAU dan DAK memiliki pengaruh negatif signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.

Di Pulau Sumatera, sejumlah daerah seperti Aceh, Bengkulu, dan beberapa kabupaten di Sumatera Selatan dan Lampung menunjukkan ketergantungan tinggi pada Dana Transfer ke Daerah karena kapasitas PAD yang relatif kecil. Kondisi ini memperkuat indikasi bahwa semakin besar porsi dana transfer dalam pendapatan daerah, semakin rendah derajat kemandirian keuangan daerah tersebut. Dengan demikian, dana transfer diperkirakan memiliki pengaruh negatif terhadap kemandirian fiskal kabupaten/kota di Pulau Sumatera.

H2 : Dana Transfer Ke Daerah berpengaruh terhadap Kemandirian Keuangan Daerah

2.4.3 Pengaruh Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan Daerah

Belanja modal merupakan komponen pengeluaran pemerintah daerah yang digunakan untuk membangun aset tetap, seperti infrastruktur dan fasilitas publik. Secara teoritis, belanja modal memiliki efek jangka panjang terhadap peningkatan aktivitas ekonomi daerah. Infrastruktur yang semakin baik akan memperlancar kegiatan usaha, meningkatkan produktivitas masyarakat, dan menarik investasi. Peningkatan aktivitas ekonomi ini pada akhirnya mendorong peningkatan PAD, yang merupakan komponen utama kemandirian keuangan daerah. Dengan kata lain, belanja modal yang efektif berperan sebagai katalis dalam memperkuat kapasitas fiskal daerah.

Hasil penelitian terdahulu mendukung pengaruh tersebut. Normalita (2017) dan Defitri (2020) menemukan bahwa belanja modal berkontribusi signifikan terhadap peningkatan PAD, sehingga memperkuat kemampuan fiskal daerah. Zahirah et al. (2024) menunjukkan bahwa belanja modal yang dialokasikan secara produktif mampu meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan pendapatan sendiri, sehingga mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer pusat dan meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

Dalam konteks Pulau Sumatera, belanja modal memegang peran penting karena masih terdapat banyak daerah yang membutuhkan penguatan infrastruktur dasar. Kabupaten/kota yang secara konsisten meningkatkan belanja modal cenderung memiliki kapasitas fiskal lebih baik, yang pada akhirnya mendorong peningkatan kemandirian keuangan daerah. Hal ini menegaskan bahwa belanja modal tidak hanya berdampak pada pembangunan fisik, tetapi juga pada kemampuan fiskal jangka panjang daerah.

H3 : Belanja Modal berpengaruh terhadap Kemandirian Keuangan Daerah