

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan ekonomi Indonesia saat ini mengalami kemajuan yang signifikan, khususnya dalam bidang Akuntansi Sektor Publik. Era baru ini ditandai dengan kemajuan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal dan kebijakan otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 serta UU No. 33 Tahun 2004. Undang-undang ini diterbitkan dengan tujuan untuk mengatur seluruh aspek tata kelola keuangan pemerintah, baik di tingkat lembaga keuangan daerah maupun keuangan negara. Aset daerah berupa sumber daya alam dapat dikembangkan dan dikelola secara mandiri dengan cara yang efektif dan efisien, sehingga mampu menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa harus bergantung pada dana dari pemerintah pusat. Hal ini secara langsung berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah dalam berbagai aspek (Ningsih et al., 2023).

Kemandirian keuangan daerah terlihat dari pelaksanaan otonomi serta kemampuan daerah dalam memanfaatkan sumber daya keuangan untuk pembangunan wilayahnya. Otonomi daerah di Indonesia dijalankan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Setiawan et al., 2021).

Kemandirian suatu daerah dapat dilihat dari besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh, meskipun banyak wilayah masih sangat

bergantung pada sumber pendanaan melalui dana transfer. Proporsi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap penerimaan daerah cenderung lebih besar dibandingkan dengan penerimaan dari sumber lain termasuk PAD. Ketergantungan pada dana perimbangan ini sering menimbulkan konflik yang muncul dari perbedaan pemahaman antara pemerintah pusat dan daerah mengenai fungsi dana tersebut. Pemerintah pusat memberikan transfer dana dengan tujuan menyamaratakan kondisi keuangan antar daerah, sedangkan pemerintah daerah memandang transfer dana ini sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan daerah masing-masing (Suardana, 2018).

Kabupaten Gayo Lues, yang merupakan daerah pemekaran sejak 2002, menghadapi tantangan pembangunan yang sangat kompleks. Meskipun menerima alokasi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) yang cukup besar sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 yakni sebesar 2% dari pagu DAU nasional untuk periode 2008-2022 dan 1% untuk periode 2023-2028 realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih sangat minim. Data dari Badan Pengelola Keuangan Kabupaten (BPKK) Gayo Lues menunjukkan bahwa hingga Oktober 2025, PAD baru mencapai Rp 47 miliar atau 56% dari target Rp 84 miliar. Bahkan, enam Satuan Kerja Perangkat Kabupaten (SKPK) melaporkan realisasi PAD di bawah 20%, di antaranya Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (5%), Dinas Pangan dan Perikanan (15%), Dinas Pertanian (6%), Dinas Perindustrian, Energi dan SDM (4%), Dinas Pariwisata (2%), serta Dinas Pemuda dan Olahraga (11%) (Lintas Gayo, 2025).

Bupati Gayo Lues, Suhaidi, dalam rapat paripurna pembahasan Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (RKUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) Tahun Anggaran 2026 pada November 2025 menyoroti tren penurunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahun dan menegaskan bahwa ketergantungan pada dana transfer pusat tidak bisa berlanjut. Beliau menyampaikan bahwa Gayo Lues hingga saat ini belum menerima PAD dari sektor-sektor komoditas unggulan yang selama ini aktif diproduksi dan dipasarkan ke luar daerah. Ratusan ribu ton getah pinus yang dihasilkan dari hutan-hutan produksi di Gayo Lues telah keluar dari wilayah kabupaten dalam beberapa tahun terakhir, namun tidak ada kontribusi langsung dalam bentuk PAD yang diperoleh pemerintah daerah dari aktivitas industri tersebut. Begitu pula dengan sektor kopi Gayo yang jumlahnya ribuan ton namun tidak menyumbang PAD secara signifikan (Bara News Aceh, 2025).

Kondisi ini semakin diperberat oleh faktor geografis yang bergunung-gunung dengan luas wilayah 5.549,91 km² tetapi populasi hanya sekitar 104.856 jiwa, menyebabkan pembangunan tidak merata dan infrastruktur terkonsentrasi di Kecamatan Blangkejeren. Namun, Gayo Lues memiliki potensi besar yang belum dimanfaatkan secara optimal, seperti sektor ekonomi kopi Gayo, hortikultura, madu hutan, serta modal sosial kuat melalui tradisi gotong royong (*alang tulung*) dan nilai adat (*edet*) yang masih lestari dalam masyarakat. Hal ini menunjukkan belum adanya integrasi yang efektif antara kebijakan transfer fiskal, perencanaan pembangunan daerah, dan dinamika sosial budaya dalam upaya meningkatkan PAD. Terutama di tengah tantangan pengurangan DOKA, Gayo Lues harus

bergerak menuju kemandirian fiskal, sehingga diperlukan kajian yang mendalam untuk merumuskan strategi integrasi guna mengoptimalkan PAD dan mendorong kemandirian keuangan daerah (Noviel, 2025).

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh suatu daerah melalui pemungutan berdasarkan peraturan daerah yang berlaku. Pendapatan ini berperan penting dalam mendorong pertumbuhan pendapatan daerah sehingga pemerintah daerah dapat mengurangi ketergantungannya pada dana dari pemerintah pusat. Dengan meningkatnya pertumbuhan pendapatan asli daerah, kinerja keuangan daerah juga akan mengalami peningkatan secara signifikan (Latihfa & Haryanto, 2019).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) memegang peranan penting dalam kelancaran pemerintahan dan merupakan fiskal utama dalam pelaksanaan otonomi daerah. Sebuah daerah otonom dapat berjalan dengan efektif jika PAD mampu memberikan kontribusi yang besar dalam membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan daerah tersebut. Dengan kata lain, semakin tinggi sumbangan PAD dan kemampuan daerah untuk memenuhi kebutuhan sendiri, maka kinerja keuangan daerah pun akan cenderung lebih baik. Kondisi keuangan yang positif ini mencerminkan tingkat kemandirian daerah dalam mendukung pelaksanaan otonomi. Akan tetapi, potensi PAD saat ini belum dimanfaatkan secara maksimal. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor seperti kurangnya kepekaan pemerintah daerah dalam mengenali potensi budaya dan PAD, rendahnya tingkat kepatuhan serta kesadaran wajib pajak dan retribusi, kelemahan hukum dan administrasi pendapatan daerah, terbatasnya kapasitas aparatur, kekhawatiran birokrasi

terhadap kegagalan program, serta kurangnya optimisme terhadap hasil yang akan dicapai. Faktor-faktor ini menjadi hambatan serius dalam upaya meningkatkan kemandirian keuangan daerah dan perlu mendapat perhatian agar potensi PAD dapat dikembangkan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. Oleh karena itu, penguatan administrasi, peningkatan kapasitas aparatur, edukasi masyarakat tentang pentingnya pajak dan retribusi, serta pengembangan potensi menjadi kunci dalam meningkatkan kontribusi PAD dan mewujudkan kemandirian keuangan yang lebih baik di tingkat daerah (Haykal et al., 2025)

Permasalahan tersebut juga dialami oleh Kabupaten Gayo Lues, Provinsi Aceh. Berdasarkan data yang bersumber dari Kementerian Keuangan RI, realisasi PAD Kabupaten Gayo Lues selama periode tahun 2020 hingga 2024 berfluktuasi. Adapun realisasi PAD Kabupaten Gayo Lues pada tahun 2020-2024 sebagai berikut:

Tabel 1. 1
Perbandingan Realisasi PAD dengan Total Pendapatan Kabupaten Gayo Lues Periode 2020-2024

Tahun	Realisasi PAD	Total Pendapatan	Persentase
2020	58.402.728.094	920.676.739.729,40	6,34%
2021	63.647.025.986	866.308.345.510	7,35%
2022	57.546.118.909	824.969.521.499	6,97%
2023	57.845.176.247	843.669.357.172	6,85%
2024	57.829.810.502	834.096.645.936	6,93%

Sumber: *Data sekunder yang diolah peneliti (2025)*

Tabel 1.1 menggambarkan perbandingan realisasi PAD dengan total pendapatan Kabupaten Gayo Lues selama tahun 2020-2024. Data menunjukkan bahwa PAD berada pada kisaran Rp57-63 miliar per tahun dan cenderung

stagnan, sementara total pendapatan daerah mencapai lebih dari Rp820 miliar setiap tahun. Akibatnya, kontribusi PAD hanya sekitar 6-7%, menandakan ketergantungan fiskal yang sangat tinggi terhadap dana transfer pusat.

Rendahnya kontribusi PAD ini selaras dengan fenomena yang terjadi di lapangan, dimana banyak potensi ekonomi seperti getah pinus, kopi Gayo, kakao, dan sektor pariwisata belum memberikan kontribusi pendapatan karena belum adanya regulasi, lemahnya pendataan objek pajak, serta rendahnya kinerja SKPK penghasil PAD. Selain itu, perencanaan daerah belum secara maksimal memetakan potensi PAD, ditambah dinamika sosial seperti rendahnya kesadaran masyarakat dalam membayar pajak dan keterbatasan SDM pengelola PAD. Semua faktor tersebut menyebabkan PAD stagnan dan tidak berkembang.

Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Gayo Lues tidak hanya bergantung pada kemampuan teknis pemungutan, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh dua dimensi utama yaitu perencanaan daerah dan dinamika sosial. Dari sisi perencanaan daerah, efektivitas PAD sangat bergantung pada kualitas perencanaan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) harus secara eksplisit memetakan potensi PAD dan mengintegrasikan kebijakan fiskal dengan strategi pembangunan. Dalam konteks Gayo Lues, sektor kehutanan, pariwisata, dan pertanian menyimpan peluang besar sebagai penopang PAD, namun hingga kini belum diikuti oleh kebijakan pengelolaan yang sesuai dengan potensi yang dimiliki. Salah satu penyebab utamanya adalah ketiadaan landasan hukum yang kuat untuk mengatur pembagian hasil maupun mekanisme retribusi dari sektor-sektor potensial. Bupati Gayo Lues mendorong agar segera

diterbitkan Peraturan Bupati (Perbup) yang mengatur secara khusus pemanfaatan dan pembagian hasil dari setiap sumber pendapatan (Bara News Aceh, 2025).

Dari sisi dinamika sosial, aspek seperti tingkat kesadaran dan kepatuhan masyarakat, persepsi keadilan, serta kepercayaan terhadap pemerintah daerah (*trust*), memainkan peran krusial dalam penerimaan pajak dan retribusi daerah. Dalam rapat evaluasi realisasi PAD pada Juni 2025, Sekretaris Daerah Gayo Lues menegaskan perlunya dibentuk tim khusus atau kelompok kerja (*pokja*) untuk menangani secara serius permasalahan pengelolaan dan peningkatan PAD. Beberapa kendala yang dihadapi di lapangan meliputi lemahnya penertiban terhadap objek pajak dan retribusi, kurangnya kesadaran wajib pajak, hingga keterbatasan personel dalam melakukan penagihan dan pengawasan. Meskipun demikian, Gayo Lues memiliki modal sosial yang kuat melalui tradisi gotong royong (*alang tulung*) dan nilai adat (*edet*) yang masih lestari dalam masyarakat, namun potensi ini belum diintegrasikan secara efektif dalam upaya peningkatan PAD (Bara News Aceh, 2025).

Merespon kondisi tersebut, pada September 2025, Pemerintah Daerah Kabupaten Gayo Lues membentuk tim percepatan menggali potensi sumber PAD yang berjumlah 10 orang, dengan tujuan fokus menggali sumber PAD yang selama ini tidak ada tim secara khusus membicarakannya. Yang diutamakan ke depan untuk menambah PAD Gayo Lues adalah pajak daerah dan retribusi daerah, seperti retribusi daerah dan pajak getah pinus atau terpenting yang hendak dibawa keluar daerah, kemudian kopi, kakao, dan komoditas lainnya (Portal Satu, 2025).

Tabel 1. 2
Dana Perimbangan (DAU dan DAK) Kabupaten
Gayo Lues Periode 2020-2024

Tahun	Anggaran Dana Alokasi Umum	Realisasi Dana Alokasi Umum	Anggaran Dana Alokasi Khusus	Realisasi Dana Alokasi Khusus
2020	425.668.061.000	423.662.731.000	101.365.079.000	99.673.444.137
2021	433.649.541.000	419.760.894.000	107.854.060.000	98.716.500.818
2022	420.433.218.000	419.498.235.785	101.022.282.338	90.064.835.918
2023	476.933.218.000	435.422.473.000	108.100.654.000	94.016.011.372
2024	459.844.896.000	455.212.161.006	109.216.711.660	100.786.326.897

Sumber: Data sekunder yang diolah peneliti (2025)

Tabel 1.2 menyajikan data mengenai anggaran dan realisasi Dana Alokasi Umum (DAU) serta Dana Alokasi Khusus (DAK) Kabupaten Gayo Lues selama periode 2020–2024. Secara umum, nilai DAU setiap tahun berada pada kisaran Rp420–476 miliar, sementara DAK berada pada kisaran Rp90–109 miliar. Baik DAU maupun DAK menunjukkan pola yang relatif stabil, bahkan cenderung meningkat pada beberapa tahun tertentu, dengan tingkat realisasi yang cukup tinggi.

Data ini menegaskan bahwa pendapatan daerah Kabupaten Gayo Lues sangat didominasi oleh dana transfer dari pemerintah pusat. Jika dibandingkan dengan Tabel 1.1, terlihat bahwa besarnya alokasi DAU dan DAK jauh melampaui PAD yang hanya sekitar Rp57 miliar. Dominasi transfer fiskal inilah yang menyebabkan tingkat kemandirian fiskal daerah rendah dan pemerintah daerah masih bergantung pada pusat untuk mendanai sebagian besar belanja dan pembangunan.

Selain itu, besarnya transfer yang diterima setiap tahun belum mampu mendorong peningkatan PAD secara signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa integrasi penggunaan DAU dan DAK belum diarahkan secara maksimal untuk

memperkuat kapasitas fiskal daerah, misalnya melalui perbaikan sistem pemungutan pajak, pembangunan infrastruktur ekonomi, atau penguatan kelembagaan pengelola PAD. Kondisi tersebut semakin menegaskan pentingnya strategi integratif dalam pengelolaan transfer fiskal, perencanaan daerah, dan dinamika sosial untuk mendorong peningkatan PAD di masa mendatang.

Penelitian terkait telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Pertama, (Rahayu, 2025) menelaah optimalisasi pendapatan asli daerah untuk mengurangi efek *flypaper* di Indonesia dan menemukan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah di kabupaten dan kota pada lima pulau terbesar selama 2014-2018 sangat rendah. Sulawesi mencatat rasio ketergantungan keuangan daerah tertinggi, yakni 93,2%, yang menunjukkan kecenderungan pemerintah daerah menggunakan dana perimbangan dibandingkan mengoptimalkan PAD. Kedua, (Zakaria & Syahputra, 2022) meneliti optimalisasi PAD di Jawa Barat untuk mencapai kemandirian fiskal dan menyimpulkan bahwa pentingnya optimalisasi berasal dari potensi ekonomi yang besar, penurunan kontribusi PAD, dampak pandemi Covid-19, serta strategi penguatan komitmen pimpinan daerah, pendataan potensi pajak, perbaikan pemungutan, insentif pajak, dan peningkatan infrastruktur serta SDM.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Integrasi Kebijakan Transfer Fiskal, Perencanaan Daerah dan Dinamika Sosial Terhadap Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Gayo Lues.”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaruh Kebijakan Transfer Fiskal terhadap Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Gayo Lues?
2. Bagaimana pengaruh Perencanaan Daerah terhadap Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Gayo Lues?
3. Bagaimana pengaruh Dinamika Sosial terhadap Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Gayo Lues?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan membuktikan pengaruh Kebijakan Transfer Fiskal terhadap Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Gayo Lues.
2. Untuk menganalisis dan membuktikan pengaruh Perencanaan Daerah terhadap Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Gayo Lues.
3. Untuk menganalisis dan membuktikan pengaruh Dinamika Sosial terhadap Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Gayo Lues.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis (Akademik)

- a. Pengembangan Ilmu: Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu Akuntansi Sektor Publik dan Keuangan Daerah, khususnya dalam menguji model integrasi faktor eksternal (Transfer Fiskal) dan faktor internal (Perencanaan Daerah dan Dinamika Sosial) terhadap Optimalisasi PAD.

- b. **Basis Penelitian Lanjutan:** Dapat menjadi referensi empiris bagi peneliti selanjutnya yang ingin meneliti isu kemandirian fiskal, *flypaper effect*, dan peran non-fiskal seperti aspek sosial dan perencanaan dalam konteks keuangan daerah di Indonesia.

2. Manfaat Praktis (Kebijakan)

- a. **Pemerintah Kabupaten Gayo Lues:** Memberikan masukan strategis kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Gayo Lues terkait faktor mana yang paling dominan memengaruhi PAD, sehingga dapat menjadi dasar dalam merumuskan kebijakan fiskal lokal (pajak/retribusi) yang lebih efektif dan efisien, serta memperbaiki kualitas perencanaan daerah.
- b. **Pemerintah Pusat/Kementerian Keuangan:** Dapat menjadi bahan evaluasi mengenai efektivitas mekanisme transfer fiskal sebagai stimulus, bukan substitusi, bagi upaya daerah dalam menggali Pendapatan Asli Daerah.
- c. **Masyarakat:** Hasil penelitian ini dapat meningkatkan transparansi dan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya partisipasi sosial dan kepatuhan dalam rangka mewujudkan kemandirian keuangan daerah.