

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan bentuk penerapan desentralisasi yang memberikan kewenangan dan hak kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Pelimpahan kewenangan ini dimaksudkan agar proses pengambilan keputusan berada lebih dekat dengan masyarakat, sehingga kebijakan yang ditetapkan dapat lebih sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal. Oleh karena itu, pemerintah daerah memikul tanggung jawab utama dalam penyediaan pelayanan publik, pengembangan perekonomian daerah, serta pengelolaan sumber daya masyarakat (Pratama, 2025). Penerapan otonomi daerah menjadi salah satu aspek penting dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Melalui otonomi daerah, diharapkan pemerintah daerah mampu mengelola dan mengatur urusan rumah tangganya secara mandiri, sekaligus meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pelaksanaan pembangunan serta pemberian pelayanan kepada masyarakat (Mulkan & Aprita, 2023).

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bertujuan untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Salah satu inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah

desentralisasi fiskal, yaitu pelimpahan wewenang pengelolaan sumber daya keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Pemerintah Indonesia, 2014). Pondasi utama dari pelaksanaan otonomi ini adalah desentralisasi fiskal, yaitu pelimpahan wewenang pengelolaan sumber daya keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Desentralisasi fiskal merupakan bagian integral dari agenda reformasi tata kelola pemerintahan yang berkembang pesat di berbagai negara berkembang, termasuk Indonesia. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi fiskal menjadi pilar utama pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai secara formal sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Latifa, 2025). Menurut Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP, 2022), lebih dari 80% pemerintah daerah di Indonesia masih sangat bergantung pada dana transfer pusat untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dasar. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian fiskal (*fiscal autonomy*) daerah masih rendah, sehingga tujuan desentralisasi fiskal untuk menciptakan daerah yang mandiri dan responsif belum sepenuhnya tercapai.

Tujuan akhir dari desentralisasi fiskal adalah tercapainya kemandirian daerah (*regional autonomy*), khususnya kemandirian fiskal (*fiscal independence*). Kemandirian fiskal mencerminkan kemampuan suatu daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya sendiri yang bersumber dari pendapatan internalnya. Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan internal maka

semakin rendah tingkat ketergantungannya terhadap bantuan atau transfer dari pemerintah pusat, dan sebaliknya (Halim, 2014).

Kemandirian keuangan daerah menggambarkan sejauh mana pemerintah daerah mampu mengurangi ketergantungan terhadap bantuan dana dari pemerintah pusat maupun provinsi. Semakin tinggi tingkat kemandirian tersebut, semakin kecil pula ketergantungan daerah terhadap sumber pendanaan eksternal. Kemandirian keuangan menjadi salah satu tujuan utama dari pelaksanaan otonomi daerah, karena melalui otonomi diharapkan setiap daerah dapat mengelola dan memenuhi kebutuhan keuangannya sendiri. Dengan demikian, otonomi daerah mendorong setiap pemerintah daerah untuk mencapai kemampuan finansial yang mandiri dan berkelanjutan (Mahardika, 2022).

Kemandirian daerah dapat diartikan sebagai kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan dan membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan kepada masyarakat dengan memanfaatkan secara optimal sumber pendapatan yang dimiliki sendiri, sehingga ketergantungan terhadap pemerintah pusat semakin berkurang (Fadhilla, 2025).

Untuk mencapai kemandirian tersebut, pemerintah daerah didorong untuk mengoptimalkan seluruh potensi sumber daya yang dimilikinya. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan indikator utama yang menggambarkan kemampuan keuangan daerah secara internal. Di sisi lain, Transfer Pusat (Dana Alokasi Umum/DAU, Dana Alokasi Khusus/DAK, Dana Bagi Hasil/DBH, dan Dana Otonomi Khusus) masih menjadi penopang utama fiskal sebagian besar daerah di Indonesia.

Namun, ketergantungan yang tinggi pada transfer ini dapat menimbulkan *flypaper effect* (Efek ketergantungan fiskal), di mana transfer dari pusat justru menurunkan motivasi daerah untuk menggali potensi PAD-nya. Selain itu, Investasi Daerah (baik Penanaman Modal Dalam Negeri/PMDN maupun Penanaman Modal Asing/PMA) diharapkan menjadi motor penggerak ekonomi yang dapat menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan masyarakat, dan pada akhirnya memperluas basis pajak dan retribusi yang akan meningkatkan PAD di masa depan (Juara, 2024).

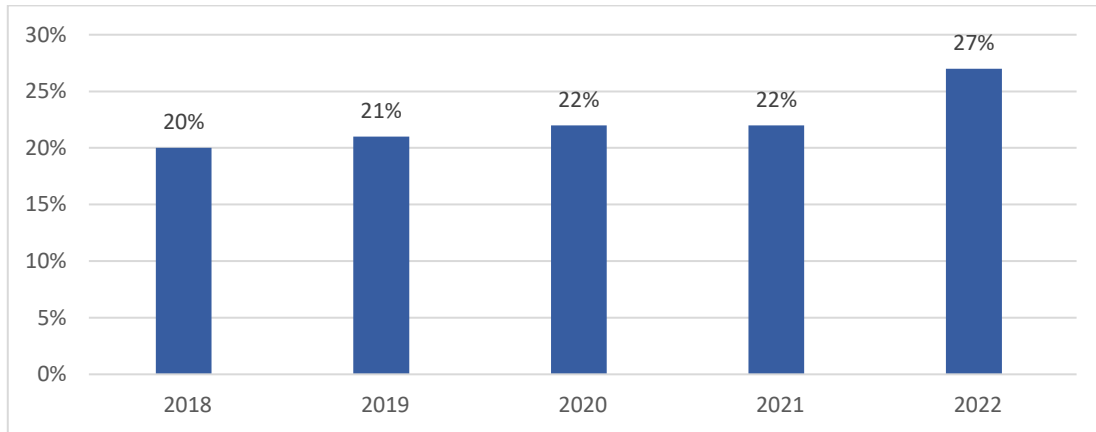
Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah dari potensi yang dimiliki sendiri, seperti pajak daerah, retribusi daerah, laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta sumber pendapatan sah lainnya yang termasuk dalam komponen PAD. Meskipun demikian, pada praktiknya banyak pemerintah daerah di Indonesia yang masih menunjukkan tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap dana transfer dari pemerintah pusat, misalnya Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Kondisi tersebut menyebabkan keterbatasan kemandirian fiskal daerah sehingga ruang gerak dalam penyediaan pelayanan publik secara optimal menjadi kurang maksimal (Fitriano & Ferina, 2021).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, dana di transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah melalui Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil. Dengan adanya transfer dana dari pusat ini diharapkan pemerintah daerah bisa lebih mengalokasikan pendapatan asli daerah yang didapatnya untuk membiayai belanja daerahnya (Setyarini, 2020).

Investasi Daerah merupakan penanaman modal yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) atau bentuk investasi lainnya yang sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan utama investasi daerah adalah mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), dan memperluas pelayanan publik secara berkelanjutan (Khoirunnisa, 2025).

Provinsi Aceh menjadi lokasi khusus penelitian yang unik dan relevan. Sebagai provinsi dengan status Otonomi Khusus, Aceh menerima alokasi Dana Otonomi Khusus (Otsus) yang memiliki pengaruh nyata di luar mekanisme transfer rutin. Besarnya aliran dana transfer ke Aceh ini menimbulkan pertanyaan krusial, apakah dana tersebut efektif mendorong kemandirian, atau justru memperkuat struktur ketergantungan fiskal? Diperlukan analisis untuk melihat apakah PAD dan investasi mampu berperan sebagai motor utama kemandirian di tengah besarnya aliran dana transfer.

Secara umum, rasio kemandirian kabupaten/kota di Provinsi Aceh masih tergolong sangat rendah. Data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) sering menunjukkan bahwa kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah masih minim, dan sebagian besar daerah masih sangat bergantung pada dana transfer. Berikut grafik kemandirian keuangan daerah Provinsi Aceh (Rasio):



Sumber: BPS periode 2018-2022

Gambar 1.1 Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Berdasarkan grafik batang Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD) tahun 2018–2022, tingkat kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Aceh menunjukkan tren yang cenderung meningkat, meskipun masih berada pada kategori rendah hingga sedang.

Tahun 2018, rasio kemandirian keuangan daerah sebesar 20%, yang menunjukkan bahwa kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhan keuangannya masih rendah. Kondisi ini termasuk kategori kurang dengan pola hubungan instruktif, sehingga ketergantungan terhadap pemerintah pusat masih tinggi. Tahun 2019, rasio kemandirian meningkat menjadi 21%. Peningkatan ini menunjukkan adanya perbaikan kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan sendiri, namun masih berada pada kategori sedang dengan pola hubungan instruktif. Tahun 2020, rasio kemandirian kembali meningkat menjadi 22%. Hal ini menandakan adanya peningkatan kontribusi PAD, meskipun ketergantungan terhadap dana transfer pusat masih cukup besar. Tahun 2021, rasio kemandirian tetap sebesar 22%. Kondisi ini menunjukkan bahwa

kemampuan keuangan daerah cenderung stabil, tanpa peningkatan yang signifikan dibandingkan tahun sebelumnya. Tahun 2022, rasio kemandirian meningkat menjadi 27%. Peningkatan ini menunjukkan kemampuan keuangan daerah yang semakin baik dan termasuk kategori sedang dengan pola hubungan konsultatif, yang berarti ketergantungan terhadap pemerintah pusat mulai berkurang.

Secara keseluruhan, tingkat kemandirian keuangan kabupaten/kota di Aceh periode 2018–2022 meningkat dari 20% menjadi 27%. Namun, karena rasio masih di bawah 50%, daerah belum sepenuhnya mandiri secara fiskal dan masih bergantung pada transfer pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah masih tergolong sedang dan perlu peningkatan PAD untuk mengurangi ketergantungan tersebut.

Perbedaan antara tujuan Otonomi Khusus yang menekankan kemandirian dengan kenyataan di lapangan yang masih menunjukkan ketergantungan, ditambah hasil penelitian sebelumnya yang belum konsisten terkait pengaruh transfer pusat, serta pentingnya investasi sebagai faktor pendukung, menjadi alasan utama mengapa penelitian ini perlu dilakukan. Karena itu, penelitian ini penting untuk mengkaji secara langsung seberapa besar pengaruh PAD, Transfer Pusat, dan Investasi Daerah terhadap tingkat kemandirian Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Fenomena yang terjadi saat ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota di Aceh masih menghadapi berbagai tantangan. Kemandirian daerah yang tercermin dari kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kebutuhan belanja daerah melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih

tergolong rendah pada sebagian besar daerah, sehingga ketergantungan terhadap transfer dana dari pemerintah pusat masih cukup tinggi. Kondisi ini menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah belum sepenuhnya diikuti oleh kemampuan fiskal daerah yang memadai untuk membiayai pembangunan dan pelayanan publik secara mandiri.

Rendahnya kemandirian daerah terlihat dari masih dominannya dana transfer pemerintah pusat, seperti DAU, DAK, dan DBH, dalam struktur pendapatan daerah, sementara kontribusi PAD belum meningkat secara optimal. Hal ini menunjukkan bahwa potensi daerah belum dikelola secara efektif untuk meningkatkan kapasitas keuangan daerah. Selain itu, investasi daerah melalui penyertaan modal pada BUMD maupun bentuk investasi lainnya juga belum memberikan hasil optimal dalam meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

Kondisi ini menunjukkan adanya permasalahan empiris terkait faktor-faktor yang memengaruhi kemandirian daerah. Di satu sisi, peningkatan PAD dan investasi daerah diharapkan dapat memperkuat kemandirian fiskal, namun tingginya ketergantungan pada transfer pemerintah pusat berpotensi mengurangi upaya daerah dalam menggali PAD secara optimal. Oleh karena itu, diperlukan penelitian lebih lanjut mengenai pengaruh PAD, transfer pemerintah pusat, dan investasi daerah terhadap kemandirian daerah pada kabupaten/kota di Aceh, karena fenomena tersebut menunjukkan adanya kesenjangan (gap).

Terdapat perbedaan hasil penelitian (*research gap*) mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), transfer pemerintah pusat, dan investasi daerah

terhadap kemandirian daerah. Pada variabel PAD, penelitian yang dilakukan oleh Rahmawati (2024) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian daerah, yang berarti semakin tinggi PAD maka semakin tinggi pula tingkat kemandirian daerah. Namun, hasil penelitian Farrakhy & Dewi (2025) menemukan bahwa PAD berpengaruh positif tetapi tidak signifikan, sehingga peningkatan PAD belum sepenuhnya mampu mendorong peningkatan kemandirian daerah dan daerah masih bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Perbedaan hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaruh PAD terhadap kemandirian daerah masih belum konsisten.

Pada variabel transfer pemerintah pusat, penelitian Khoiriyah (2019) menunjukkan bahwa transfer pemerintah pusat berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Sementara itu, penelitian Kinanti (2025) menemukan hasil yang bervariasi, di mana Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) cenderung berpengaruh negatif dan tidak signifikan, sedangkan Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian daerah. Perbedaan temuan tersebut menunjukkan bahwa pengaruh transfer pemerintah pusat terhadap kemandirian daerah masih bersifat inkonsisten dan bergantung pada jenis transfer yang diterima oleh daerah.

Selanjutnya, pada variabel investasi daerah, penelitian Afiah (2021) menunjukkan bahwa investasi daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian daerah, yang berarti peningkatan investasi daerah dapat memperkuat kemampuan fiskal daerah. Namun, penelitian Valentina Febria Eka Amanda (2024)

menunjukkan bahwa investasi tidak berpengaruh signifikan terhadap kemandirian daerah karena investasi daerah membutuhkan waktu untuk menghasilkan manfaat ekonomi dan meningkatkan PAD, sehingga dampaknya terhadap kemandirian keuangan daerah tidak terlihat secara langsung dalam jangka pendek.

Berdasarkan adanya ketidak konsistenan hasil penelitian tersebut, diperlukan penelitian lebih lanjut mengenai pengaruh PAD, transfer pemerintah pusat, dan investasi daerah terhadap kemandirian daerah, khususnya pada kabupaten/kota di Aceh, guna memperoleh bukti empiris yang lebih spesifik sesuai karakteristik fiskal daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang diambil adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh?
2. Apakah Transfer Pusat berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh?
3. Apakah Investasi Daerah berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.
2. Untuk menganalisis pengaruh Transfer Pusat terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.
3. Untuk menganalisis pengaruh Investasi Daerah terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis: Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada pengembangan ilmu Financial Management sektor publik terkait pengaruh PAD, transfer pemerintah pusat, dan investasi daerah terhadap kemandirian keuangan daerah, serta menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya khususnya pada kabupaten/kota di Aceh.
2. Manfaat Praktis:
 - a. Bagi Pemerintah Daerah (Kab/Kota di Aceh): Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah kabupaten/kota di Aceh dalam merumuskan kebijakan pengelolaan keuangan daerah untuk meningkatkan PAD, mengoptimalkan transfer pemerintah pusat, dan efektivitas investasi daerah guna memperkuat kemandirian keuangan daerah.

- b. Bagi Akademisi: Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta menjadi bahan referensi akademik dalam kajian mengenai keuangan daerah, desentralisasi fiskal, dan kemandirian daerah.
- c. Bagi Peneliti Selanjutnya: Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi dan bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji faktor-faktor yang memengaruhi tingkat kemandirian keuangan daerah dengan variabel maupun objek penelitian yang berbeda.