

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia bertujuan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dan pembangunan secara mandiri, didukung oleh lahirnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pengaturan hubungan keuangan pusat daerah melalui UU No. 25/1999 yang kemudian diperbarui menjadi UU No. 33/2004. Salah satu indikator utama keberhasilan desentralisasi ini adalah kemandirian fiskal daerah, yang dicerminkan melalui porsi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah (Purwadinata et al., 2022). Pendapatan asli daerah merupakan salah satu indikator yang mencerminkan tingkat kemandirian daerah dalam menjalankan otonomi, khususnya dalam menggali potensi sumber-sumber penerimaan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, PAD bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, serta Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Menurut Roy W. Bahl dalam teori *tax capacity*, menyatakan bahwa kemampuan pemerintah daerah untuk menggali pendapatan asli dan penerimaan pajak guna membiayai pembangunan dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya adalah sektor-sektor ekonomi (Roy W. Bahl dalam Andriany & Qibthiyyah, 2018). Daerah dengan tingkat aktivitas ekonomi

yang berkembang cenderung memiliki kapasitas pajak yang lebih besar, sehingga mampu meningkatkan penerimaan pendapatan asli daerah (PAD), teori ini menegaskan adanya asas *ability to pay* (kemampuan membayar). Semakin tinggi tingkat pendapatan suatu negara, akan menyebabkan peningkatan penerimaan pajak (Roy W. Bahl dalam Andriany & Qibthiyyah, 2018).

Dengan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah harus dapat memaksimalkan potensi mereka, termasuk sumber daya alam, sumber daya manusia, pajak, dan retribusi, serta potensi lainnya yang diharapkan dapat meningkatkan PAD dan sumber keuangan daerah untuk menjadikan daerah mandiri dan bertanggung jawab atau mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat (Desipradani & Sucipto, 2024). Namun, dalam pelaksanaannya, setiap daerah memiliki kemampuan fiskal yang berbeda-beda dalam menggali pendapatan dari potensi ekonomi yang dimiliki. Perbedaan kemampuan tersebut menyebabkan sebagian daerah masih bergantung pada pemerintah pusat, terutama melalui dana transfer seperti dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan transfer lainnya. Kondisi tersebut dapat menjadi permasalahan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal karena apabila ketergantungan fiskal daerah terhadap pemerintah pusat terus berlangsung, maka beban anggaran pemerintah pusat akan semakin meningkat (Nasir, 2019). Ketergantungan fiskal dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhan pemerintahannya secara mandiri melalui pendapatan asli daerah dibandingkan dengan

pendanaan yang berasal dari pemerintah pusat (Purwadinata et al., 2022). Kondisi ini penting untuk diperhatikan karena dapat menggambarkan tingkat kemandirian keuangan suatu daerah dalam menjalankan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Semakin besar ketergantungan daerah terhadap dana transfer pusat, maka menunjukkan bahwa kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhannya sendiri masih relatif rendah (Nasution et al., 2018).

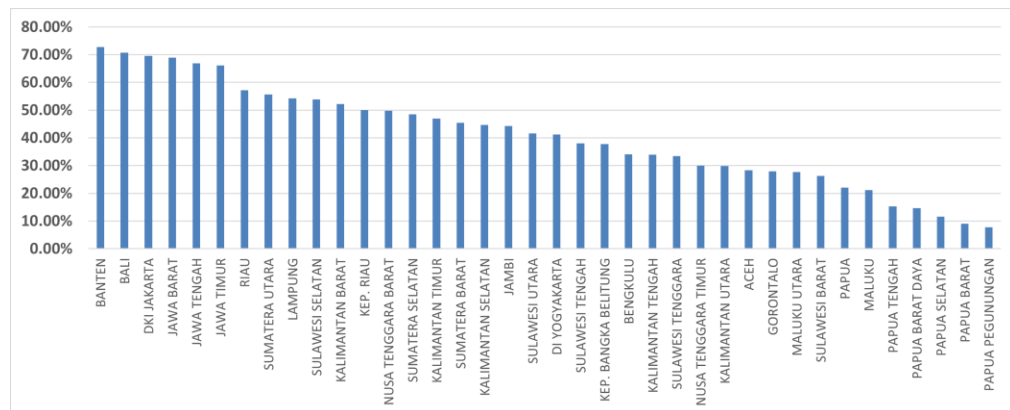
Untuk mengetahui tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap pemerintah pusat, dapat digunakan suatu ukuran yang dikenal sebagai Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF). DDF dihitung melalui perbandingan antara pendapatan asli daerah dengan total pendapatan daerah (Purwadinata et al., 2022). Rasio ini bertujuan untuk menunjukkan seberapa besar komponen PAD dalam Total Pendapatan Daerah. Semakin besar PAD menunjukkan bahwa daerah mampu melaksanakan desentralisasi fiskal dan ketergantungan terhadap pemerintah pusat semakin berkurang.

Berdasarkan kriteria yang dibuat oleh Fisipol UGM bekerjasama dengan Badan Litbang Depdagri pada tahun 1991 dalam Purba & Hutabarat, (2017) tolak ukur derajat desentralisasi fiskal adalah sebagai berikut:

Tabel 1. 1 Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal

Nilai DDF	Kategori
(1)	(2)
<10,00%	Sangat Kurang
10,01% - 20,00%	Kurang
20,01% - 30,00%	Sedang
30,01% - 40,00%	Cukup
40,01% - 50,00%	Baik
>50,00%	Sangat Baik

Selanjutnya, untuk melihat secara empiris tingkat kemandirian fiskal daerah, dilakukan perhitungan derajat desentralisasi fiskal pada provinsi-provinsi di Indonesia untuk mengidentifikasi provinsi yang masih berada di bawah kategori kemandirian fiskal yang baik sebagai berikut:



Sumber: DJPK (data diolah)

Gambar 1. 1 Derajat Desentralisasi Fiskal Provinsi Indonesia Tahun 2024

Berdasarkan grafik tersebut, dapat terlihat bahwa masih banyak provinsi di Indonesia yang memiliki derajat desentralisasi fiskal di bawah kategori “baik” (40,1%–50%). Bahkan, sebagian provinsi masih berada pada tingkat di bawah 30% yang termasuk dalam kategori “sedang”, yang menunjukkan bahwa tingkat kemandirian fiskal daerah masih relatif rendah.

Fenomena ini menjadi perhatian penting dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, mengingat tujuan utama desentralisasi fiskal adalah meningkatkan kemandirian dan kemampuan daerah dalam mengelola keuangannya sendiri. Menurut Zenanda et al., (2025) desentralisasi fiskal memberikan ruang kepada setiap daerah untuk menggali dan mengembangkan potensi keuangan daerahnya melalui regulasi dan kebijakan terkait dengan strategi peningkatan pendapatan daerah. Rendahnya derajat

desentralisasi fiskal tersebut menunjukkan bahwa potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) belum dimanfaatkan secara maksimal di berbagai provinsi.

Penelitian ini difokuskan pada provinsi-provinsi yang memiliki tingkat desentralisasi fiskal di bawah 30% yang mencerminkan tingkat kemandirian fiskal yang relatif rendah. Provinsi-provinsi yang dimaksud antara lain Kalimantan Utara, Aceh, Gorontalo, Maluku Utara, Sulawesi Barat, Papua, Maluku, dan Papua Barat, dengan tingkat derajat desentralisasi fiskal sebagai berikut:

Tabel 1. 2 Provinsi Objek Penelitian Berdasarkan Derajat Desentralisasi Fiskal Tahun 2024

Provinsi	Derajat Desentralisasi Fiskal	Keterangan
Kalimantan Utara	29.89%	Sedang
Aceh	28.31%	Sedang
Gorontalo	27.88%	Sedang
Maluku Utara	27.65%	Sedang
Sulawesi Barat	26.31%	Sedang
Papua	22.04%	Sedang
Maluku	21.13%	Sedang
Papua Barat	9.02%	Sangat Kurang

Sumber: DJPK (data diolah)

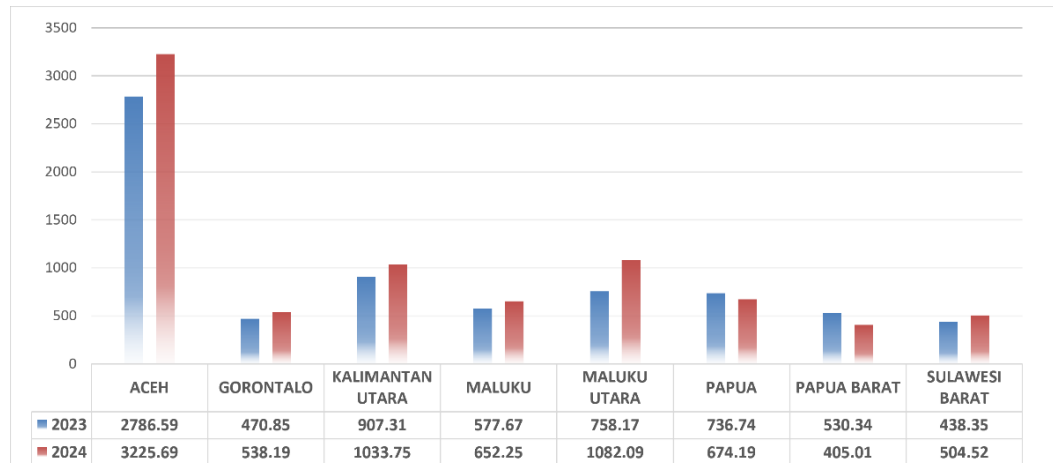
Secara umum, rendahnya derajat desentralisasi fiskal dari komponen PAD menunjukkan bahwa kemampuan daerah dalam melaksanakan desentralisasi fiskal masih terbatas. Akibatnya, pemerintah daerah masih bergantung pada sumber dana eksternal, seperti dana perimbangan dan

penerimaan lainnya, untuk membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik (Zenanda et al., 2025).

Tingkat kemandirian fiskal suatu daerah dapat diukur dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Kristina et al., 2025), karena PAD menunjukkan sejauh mana daerah mampu menggali potensi sumber pendapatan dari wilayahnya sendiri. PAD yang tinggi dimungkinkan akan lebih mudah untuk membiayai kegiatan-kegiatan ekonomi di daerah tersebut yang pada gilirannya berpengaruh pada kinerja pemerintah daerah (Rahma et al., 2024). Sebaliknya, rendahnya PAD menunjukkan bahwa daerah masih menghadapi keterbatasan dalam mengoptimalkan potensi ekonomi yang dimiliki, sehingga ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat masih cukup tinggi. Oleh karena itu, peningkatan PAD menjadi hal yang sangat penting, sebagaimana yang diharapkan pendapatan asli daerah harus mampu menjadi pendukung yang kuat dalam pembiayaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, peningkatan pendapatan daerah melalui potensi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki peluang yang cukup baik (Sahrudin & Syahid, 2025).

Peningkatan PAD menunjukkan adanya optimalisasi potensi ekonomi daerah yang berdampak pada meningkatnya kemampuan pembiayaan pembangunan secara mandiri. Hal ini sejalan dengan kerangka teori *tax capacity*, dimana daerah dengan basis ekonomi yang lebih kuat cenderung memiliki kemampuan yang lebih besar dalam menghasilkan penerimaan daerah (Rusdin, 2004). Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas

mengenai kondisi tersebut, pada bagian selanjutnya akan disajikan grafik perkembangan PAD pada wilayah penelitian.



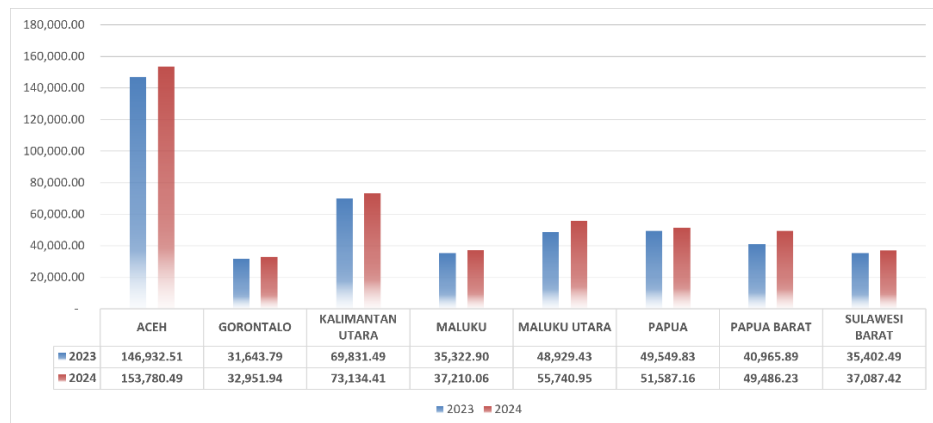
Sumber: DJPK (data diolah)

Gambar 1. 2 Pendapatan Asli Daerah 2023-2024 (Milyar Rupiah)

Berdasarkan gambar 1.2 perkembangan pendapatan asli daerah (PAD) tahun 2023-2024, secara umum terlihat adanya tren peningkatan PAD di sebagian besar provinsi pada tahun 2024 dibandingkan tahun sebelumnya. Meskipun demikian, tren peningkatan tersebut tidak terjadi secara merata di seluruh provinsi. Beberapa daerah masih menunjukkan penurunan PAD, yang mengindikasikan adanya ketidakkonsistenan dalam pertumbuhan penerimaan daerah. Selain itu, grafik juga memperlihatkan adanya kesenjangan yang cukup signifikan antar provinsi, baik dari sisi tingkat PAD maupun laju pertumbuhannya. Perbedaan tren dan kesenjangan tersebut menjadi indikasi bahwa terdapat faktor-faktor tertentu yang memengaruhi kinerja PAD di masing-masing daerah, sehingga perlu dilakukan analisis lebih lanjut untuk memahami determinan yang berperan dalam peningkatan maupun penurunan PAD tersebut.

Oleh karena itu, perlu diidentifikasi faktor-faktor yang berpotensi memengaruhi kemampuan daerah dalam menghimpun pendapatan. Dalam penelitian ini, PDRB digunakan untuk merepresentasikan aktivitas ekonomi yang mencerminkan kapasitas basis pajak suatu daerah. Semakin tinggi aktivitas ekonomi yang tercermin dalam PDRB, semakin besar potensi penerimaan pajak dan PAD yang dapat dihimpun (Rusdin, 2004). Selain itu, penelitian ini juga menggunakan jumlah kendaraan bermotor yang berkaitan dengan penerimaan pajak kendaraan bermotor (PKB) serta bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB). Di samping itu, variabel penanaman modal dalam negeri (PMDN) digunakan untuk menggambarkan besarnya investasi domestik yang masuk ke suatu daerah. Realisasi penanaman modal dalam negeri (PMDN) dapat mendorong pembentukan modal, perluasan kapasitas produksi, penciptaan lapangan kerja, serta pengembangan kegiatan usaha yang pada akhirnya meningkatkan aktivitas ekonomi daerah (Yuliani et al., 2019). Sejalan dengan teori *tax capacity*, peningkatan aktivitas ekonomi tersebut akan memperbesar basis pajak sehingga berpotensi meningkatkan penerimaan pajak dan pendapatan asli daerah (PAD).

Berdasarkan uraian tersebut, PDRB, jumlah kendaraan bermotor, dan penanaman modal dalam negeri (PMDN) menjadi salah satu faktor penting untuk dikaji lebih lanjut. Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai kondisi tersebut, disajikan grafik pada gambar berikut.



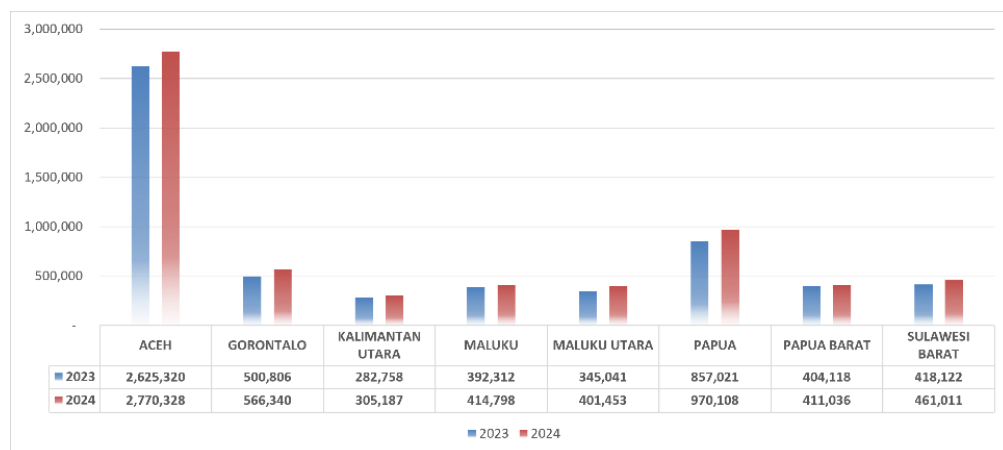
Sumber: BPS (data diolah)

Gambar 1. 3 Produk Domestik Regional Bruto 2023-2024 (Milyar Rupiah)

Secara umum, gambar 1.3 menunjukkan bahwa PDRB di seluruh provinsi mengalami kenaikan dari 2023 ke 2024. Aceh menjadi provinsi dengan nilai PDRB tertinggi, yaitu meningkat dari Rp146.932,51 milyar pada tahun 2023 menjadi Rp153.780,49 miliar pada tahun 2024. Di sisi lain, Gorontalo memiliki nilai PDRB terendah dibandingkan provinsi lainnya. Kenaikan nilai PDRB turut terlihat pada Kalimantan Utara, Maluku, Maluku Utara, Papua, Papua Barat, Sulawesi Barat, serta provinsi lainnya dalam kelompok penelitian.

Secara umum, peningkatan PDRB mencerminkan adanya perkembangan aktivitas ekonomi di daerah. Aktivitas ekonomi yang lebih tinggi diduga dapat memperluas basis penerimaan daerah melalui meningkatnya kegiatan produksi, distribusi, dan konsumsi (Kuntadi et al., 2023). Oleh karena itu, PDRB sering digunakan sebagai indikator yang merepresentasikan kondisi ekonomi suatu daerah dan diduga memiliki keterkaitan dengan kemampuan pemerintah daerah dalam menghimpun pendapatan asli daerah (PAD).

Pembahasan selanjutnya akan menguraikan perkembangan jumlah kendaraan bermotor pada provinsi-provinsi yang diteliti sebagaimana disajikan pada grafik berikut.

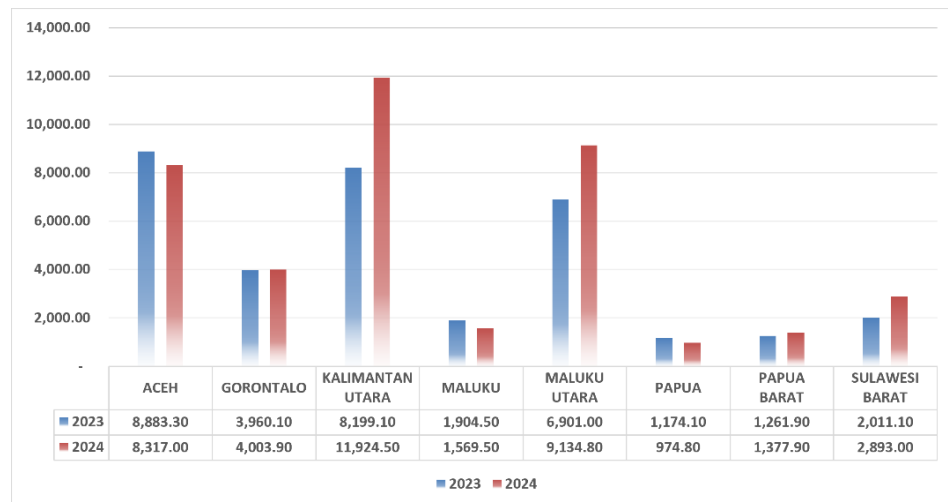


Sumber: BPS (data diolah)

Gambar 1. 4 Kendaraan Bermotor 2023-2024 (Unit)

Dari sisi kendaraan bermotor, seluruh provinsi dalam kelompok penelitian mengalami peningkatan jumlah kendaraan pada periode 2023-2024. Aceh tercatat memiliki jumlah kendaraan bermotor terbesar, sedangkan Kalimantan Utara memiliki jumlah kendaraan paling sedikit. Secara umum, kendaraan bermotor merupakan salah satu objek pajak utama pemerintah provinsi melalui pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB). Oleh karena itu, peningkatan jumlah kendaraan bermotor diduga dapat memperluas basis penerimaan pajak daerah yang pada akhirnya berpotensi meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

Pembahasan selanjutnya adalah pembahasan tentang perkembangan penanaman modal dalam negeri pada provinsi-provinsi yang diteliti pada tahun 2023-2024 sebagaimana disajikan pada grafik berikut



Sumber: BPS (data diolah)

Gambar 1. 5 Penanaman Modal Dalam Negeri (2023-2024) Milyar

Berdasarkan gambar 1.5 realisasi penanaman modal dalam negeri (PMDN) diatas, terlihat bahwa sebagian besar provinsi mengalami peningkatan investasi domestik pada tahun 2024. Peningkatan PMDN yang cukup menonjol terjadi di Kalimantan Utara, Maluku Utara, dan Sulawesi Barat. Sementara itu, beberapa provinsi seperti Aceh, Maluku, dan Papua mengalami penurunan realisasi PMDN dibandingkan tahun sebelumnya. Secara umum, perkembangan PMDN menunjukkan perkembangan yang bervariasi, hal ini mencerminkan adanya perbedaan daya tarik investasi, potensi ekonomi, serta kondisi pembangunan di masing-masing daerah. Meskipun demikian, PMDN tetap menjadi salah satu indikator penting yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui peningkatan aktivitas produksi, penciptaan lapangan kerja, dan pengembangan usaha (Ridwan et al., 2025).

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, PDRB, jumlah kendaraan bermotor, dan PMDN merupakan faktor-faktor yang secara teoritis memiliki keterkaitan dengan kemampuan daerah dalam menghimpun Pendapatan Asli Daerah (PAD). PDRB mencerminkan tingkat aktivitas ekonomi yang menjadi dasar kapasitas pemajakan daerah, jumlah kendaraan bermotor berkaitan dengan potensi penerimaan pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB), sedangkan PMDN menggambarkan aktivitas investasi yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan memperluas basis pajak daerah.

Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan kebaruan dengan menggabungkan variabel PDRB, jumlah kendaraan bermotor, dan PMDN dalam satu model analisis terhadap Pendapatan Asli Daerah, serta memfokuskan pada daerah dengan tingkat desentralisasi fiskal di bawah 30 persen. Selain itu, penggunaan variabel jumlah kendaraan bermotor dalam penelitian ini juga menjadi nilai tambah, mengingat variabel tersebut masih relatif jarang digunakan dalam analisis PAD dibandingkan variabel ekonomi lainnya. Pendekatan ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih spesifik serta melengkapi keterbatasan penelitian sebelumnya dalam mengkaji determinan PAD di tingkat daerah.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan permasalahan diatas, maka dirumuskan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh PDRB, jumlah kendaraan bermotor, dan PMDN secara parsial terhadap pendapatan asli daerah pada Provinsi dengan derajat desentralisasi fiskal dibawah kategori cukup di Indonesia periode 2016-2024?
2. Bagaimana pengaruh PDRB, jumlah kendaraan bermotor, dan PMDN secara bersama-sama terhadap pendapatan asli daerah pada Provinsi dengan derajat desentralisasi fiskal dibawah kategori cukup di Indonesia periode 2016-2024?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, maka dirumuskan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh PDRB, jumlah kendaraan bermotor, dan PMDN secara parsial terhadap pendapatan asli daerah pada Provinsi dengan derajat desentralisasi fiskal dibawah kategori cukup di Indonesia periode 2016-2024.
2. Untuk mengetahui pengaruh PDRB, jumlah kendaraan bermotor, dan PMDN secara bersama-sama terhadap pendapatan asli daerah pada Provinsi dengan derajat desentralisasi fiskal dibawah kategori cukup di Indonesia periode 2016-2024.

1.4 Kegunaan Hasil Penelitian

1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu

1. Menambah pengetahuan dan wawasan terkait permasalahan yang diteliti, sehingga peneliti memperoleh pemahaman yang lebih jelas

mengenai kesesuaian antara kondisi nyata dengan landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini.

2. Memberikan tambahan informasi dan pemahaman yang lebih mendalam mengenai analisis Pendapatan Asli Daerah, serta menjadi referensi atau bahan literatur bagi pihak-pihak yang akan melakukan penelitian selanjutnya.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Memberikan manfaat serta menjadi bahan pertimbangan bagi para pengambil kebijakan dalam menilai pengaruh pendapatan per kapita, jumlah penduduk, dan kunjungan wisatawan nusantara terhadap pendapatan asli daerah (PAD) pada tingkat Provinsi.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data informasi yang berkenaan dengan masalah yang diteliti, peneliti mendapatkan data secara sekunder dari *website* Badan Pusat Statistik Indonesia, Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK) dan jurnal-jurnal yang terpercaya secara *online*.

