

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tercantum bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mewujudkan otonomi daerah diperlukan adanya kekuasaan yang luas, praktis dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan melalui pemerataan, dan penggunaan sumber daya serta perimbangan keuangan yang realistis, transparan, efisien, dan efektif antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam rangka perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, keuangan pemerintah daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi dan pemerintahan bersama.

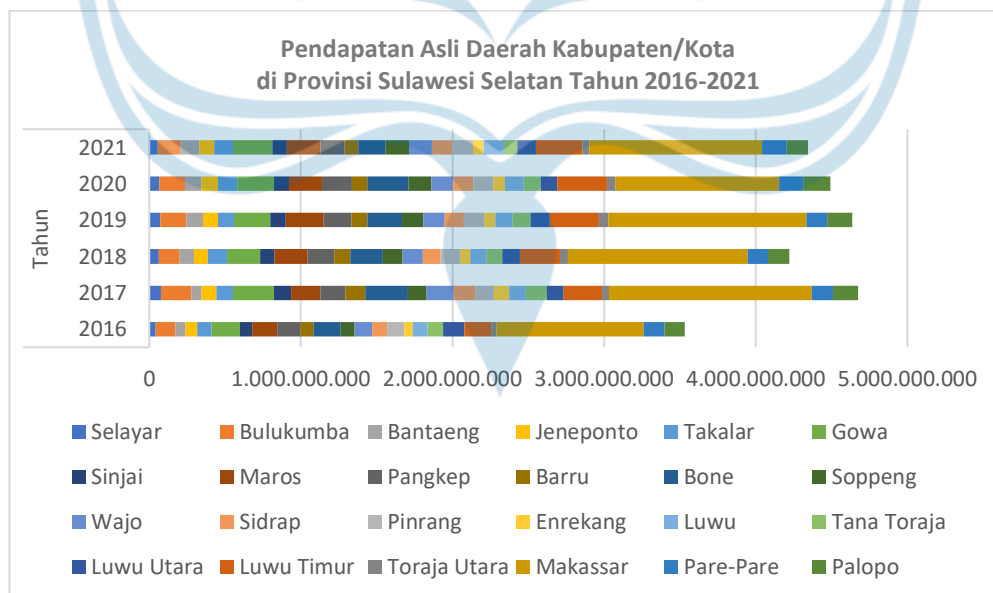
Pelaksanaan desentralisasi membutuhkan anggaran untuk melakukan program dan kegiatan pembangunan oleh pemerintah daerah. Menurut UU No. 1 Tahun 2002 sumber pendanaan desentralisasi berasal dari Pendapatan Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain – lain pendapatan yang sah. Meskipun begitu, pemerintah perlu mencari sumber pendanaan secara mandiri dengan memanfaatkan potensi dan sumber daya di wilayahnya. Dengan demikian, pemerintah dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat. Pendapatan Asli Daerah menurut UU No. 1 Tahun 2002 adalah

“Pendapatan Asli Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih yang diperoleh dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan serta Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.”

Pendapatan Asli Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah merupakan penunjang dalam melaksanakan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah secara mandiri. Meskipun begitu, pemerintah juga harus memperhatikan rakyat sebagai *stakeholder*. *Stakeholder* adalah semua lapisan masyarakat yang terlibat dan berkepentingan secara langsung dengan aktivitas atau program pembangunan baik secara langsung maupun tidak langsung (Talib, 2020).

Provinsi Sulawesi Selatan yang terbagi atas 24 kabupaten/kota merupakan salah satu daerah otonom di Indonesia. Provinsi Sulawesi Selatan telah memanfaatkan potensi daerah dari berbagai sektor, yaitu pertanian, perkebunan, perikanan dan kelautan, kehutanan serta pariwisata (*sulsel.inews.id*, 2022). Meskipun telah memanfaatkan potensi daerah, jumlah Pendapatan Asli Daerah dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2021 di tiap kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan mengalami tren pendapatan yang fluktuatif.

**Gambar 1.1**  
**Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan**  
**Tahun 2016-2021**

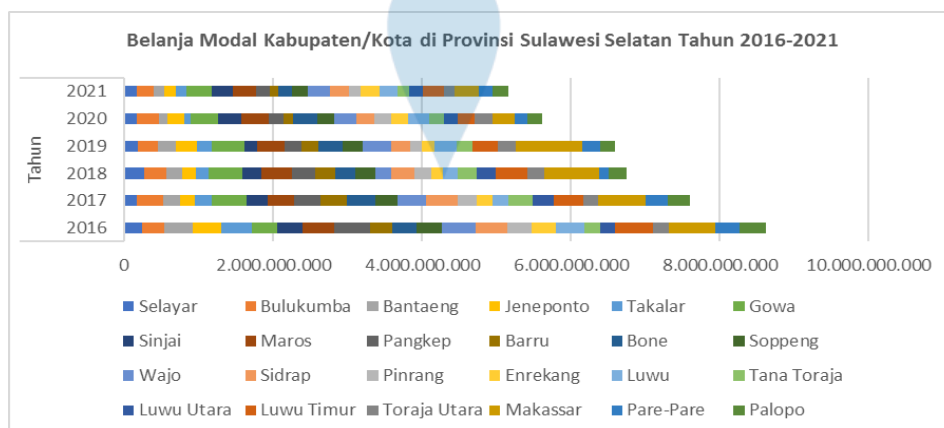


Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan 2016-2021

Gambar 1.1 menunjukkan kesenjangan pendapatan diantara kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Pendapatan dengan jumlah tertinggi adalah ibukota provinsi, yakni Kota Makassar dengan total Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp. 7.016.520.000 dan jumlah Pendapatan Asli Daerah yang terendah sebesar Rp. 297.540.000 berasal dari Kabupaten Toraja Utara untuk tahun anggaran 2016 hingga 2021, dengan rata-rata pendapatan sebesar Rp. 179.842.000 dari 24 kabupaten/kota. Hal ini menandakan pemerintah daerah masih memerlukan usaha untuk memaksimalkan pendapatan selain dari potensi atau sektor unggulan daerah. Usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dapat dipertimbangkan dengan memperhatikan faktor seperti belanja modal dan investasi pemerintah atau yang dikenal dengan penyertaan modal daerah.

Dalam usaha mengembangkan kemandirian daerah, Pendapatan Asli Daerah tak lepas dari belanja modal. Menurut Badan Pusat Statistik (2020) belanja modal adalah pengeluaran dalam bentuk pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang memiliki masa manfaat lebih dari satu periode akuntansi atau 12 bulan, dan/atau penggunaan jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

**Gambar 1.2**  
**Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan**  
**Tahun 2016-2021**

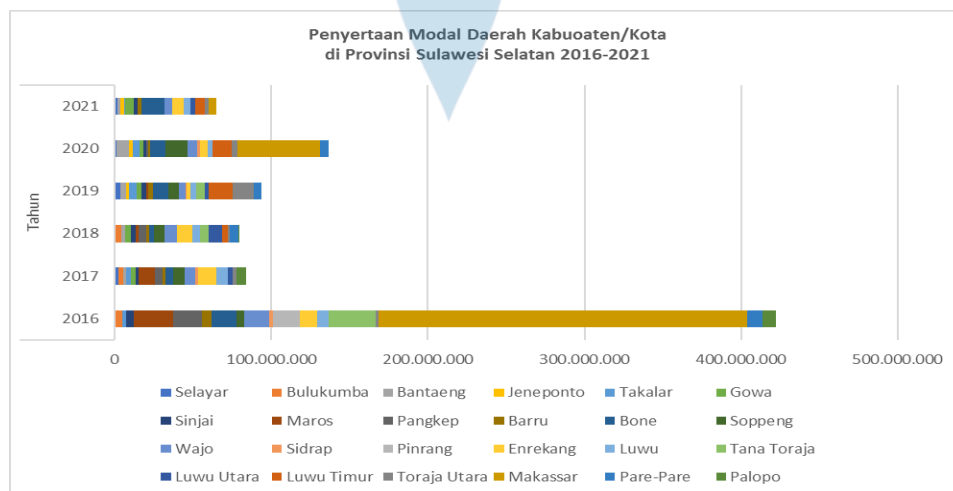


Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan 2016-2021

Gambar 1.2 menunjukkan belanja modal terus mengalami penurunan mulai tahun 2017 sampai 2021. Meskipun mengalami penurunan, besaran belanja modal selama tahun 2016-2021 lebih tinggi dari Pendapatan Asli Daerah. Dana untuk belanja modal berasal dari dana alokasi umum atau dana transfer dari pemerintah pusat (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2017). Dilansir dari beritasatu.com (2021) Kementerian Dalam Negeri menghimbau agar pemerintah daerah mengalokasikan 30 persen sampai 40 persen dana belanja untuk belanja modal karena masih didominasi oleh belanja pegawai. Aset tetap yang diperoleh dengan belanja modal berupa fasilitas dan sarana prasarana yang bertujuan untuk menyediakan pelayanan publik yang memadai sehingga dapat meningkatkan produktivitas perekonomian serta turut meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Aset tetap dapat diklasifikasi menjadi beberapa kategori, yakni tanah, peralatan dan mesin, bangunan dan gedung, jalan, irigasi dan jaringan serta aset tetap lainnya (PP No. 12 Tahun 2019).

Selain memaksimalkan belanja modal, pemerintah juga dapat melakukan penyertaan modal daerah. Menurut Ekowanti (2017) penyertaan modal daerah merupakan usaha menyertakan modal daerah pada suatu usaha bersama daerah atau badan lain dengan tujuan tertentu dan bermaksud memperoleh imbalan.

**Gambar 1.3**  
**Penyertaan Modal Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2016-2021**



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan 2016-2021

Berdasarkan gambar 1.3 penyertaan modal daerah juga mengalami tren fluktuatif, sama seperti Pendapatan Asli Daerah. Budi Santoso Sudarmadi selaku direktur BUMD, BLUD, dan Barang Milik Daerah Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah (Keuda) Kementerian Dalam Negeri menyatakan pemerintah daerah perlu mengoptimalkan peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sehingga dapat bermanfaat dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi serta dapat berkontribusi bagi Pendapatan Asli Daerah (investor.id, 2022). Usaha mengoptimalkan BUMD melalui penyertaan modal daerah yang dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), keuntungan investasi terdahulu dan/atau sumber lain yang sah. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal meskipun APBD tidak surplus selama ada peraturan daerah yang mengatur tentang penyertaan modal sesuai peraturan perundang-undangan (Permendagri No. 77 Tahun 2020).

Penyertaan modal daerah bertujuan untuk memperoleh bagi hasil dari laba pihak ketiga dan/atau perusahaan. Pembagian keuntungan akan diterima oleh pemerintah daerah sebagai hasil dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yang merupakan salah satu komponen dalam Pendapatan Asli Daerah. Dengan adanya bagi hasil perusahaan yang diterima oleh pemerintah, diharapkan akan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Terdapat penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti terdahulu mengenai belanja modal dan penyertaan modal daerah dengan objek penelitian dan hasil yang berbeda-beda. Apriliyanti (2017) menguji pengaruh belanja modal terhadap Pendapatan Asli Daerah dan dampaknya pada kinerja keuangan pemerintah Kota Makassar dan Rambe (2021) yang menguji pengaruh belanja modal daerah dan tingkat kekayaan daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sumatera Utara. Kedua penelitian tersebut memiliki hasil yang sama, yaitu belanja modal berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah. Tetapi penelitian yang dilakukan Kadafi, dkk. (2019) menguji pengaruh belanja modal dan penyertaan modal pemerintah terhadap tingkat kemandirian daerah pada seluruh kabupaten/kota di Kalimantan Timur tahun 2013-2017 serta penelitian Felicia

(2020) menguji pengaruh belanja modal, belanja pegawai, *leverage* dan pertumbuhan ekonomi terhadap Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi Maluku tahun 2014-2018 menyatakan belanja modal tidak berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah, namun penyertaan modal berpengaruh positif tidak signifikan terhadap tingkat kemandirian daerah. Kemudian penelitian Pratama, dkk. (2021) yang menguji pengaruh penyertaan modal daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Batu Bara menunjukkan bahwa penyertaan modal daerah berpengaruh terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Namun penelitian yang dilakukan oleh Marwati (2019) yang menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah, dana perimbangan, belanja pegawai dan penyertaan modal daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah menyatakan bahwa penyertaan modal daerah tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan pelayanan publik melalui pengadaan dan/atau pembangunan aset tetap, yakni infrastruktur. Infrastruktur yang memadai akan berdampak pada meningkatnya produktivitas perekonomian dan kemudian dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Penyertaan modal daerah juga berperan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui imbal hasil yang diterima dari perusahaan dan/atau Badan Usaha Milik Daerah. Dengan adanya fenomena yang telah dipaparkan, penelitian ini ingin menguji kembali penelitian yang dilakukan oleh Kadafi, dkk. (2019) dengan variabel independen yang sama, yakni belanja modal dan penyertaan modal pemerintah/daerah. Kemudian mengubah variabel dependen menjadi Pendapatan Asli Daerah dengan subjek penelitian yang berbeda, yaitu seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Pendapatan Asli Daerah merupakan tolak ukur kemandirian suatu daerah dalam menjalankan otonominya. Ketidakmerataan pembangunan dan infrastruktur yang belum memadai merupakan tanda bahwa daerah belum memaksimalkan

pendapatannya. Kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan sudah berusaha menggali potensi daerahnya, namun belum menghasilkan pendapatan yang optimal. Berkaitan dengan hal itu, maka perlu diperhatikan faktor - faktor yang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Dua faktor yang dapat mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah adalah belanja modal dan penyertaan modal daerah. Produktivitas perekonomian suatu daerah dapat dilihat dari cepat lambatnya perkembangan infrastruktur. Infrastruktur yang baik bergantung pada besaran belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah. Belanja modal merupakan pengeluaran, namun dapat berdampak baik bagi pendapatan dan secara tidak langsung turut mendukung sektor pariwisata yang adalah potensi daerah di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan. Demikian juga dengan penyertaan modal daerah yang merupakan pengeluaran namun memberikan kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah melalui imbal hasil.

Pendapatan Asli Daerah bersumber dari beberapa hasil penerimaan daerah yang diharapkan dapat mendukung dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Banyak kabupaten/kota di Sulawesi Selatan yang memiliki potensi untuk dikembangkan namun masih sulit untuk diakses akibat pembangunan infrastruktur yang belum optimal.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah belanja modal periode tertentu berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah periode berikutnya?
2. Apakah penyertaan modal daerah periode tertentu berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah periode berikutnya?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, penelitian ini bertujuan untuk menguji faktor-faktor, yaitu belanja modal dan penyertaan modal daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2016-2021. Hal ini dilakukan karena belum ada yang menggunakan Provinsi Sulawesi Selatan sebagai subjek penelitian, serta terdapat perbedaan hasil diantara enam penelitian terdahulu yang menjadi referensi dalam penelitian ini.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara menyeluruh pengaruh belanja modal dan penyertaan modal daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah, sehingga dapat menjadi bahan pengkajian dan/atau bahan evaluasi pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan dalam menentukan kebijakan yang baik dan efektif untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah periode berikutnya.