

BAB II

DASAR TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1. Otonomi Daerah

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi daerah dilaksanakan atas dasar asas desentralisasi dan dekonsentrasi, yang mana pemerintah pusat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur dan bupati/wali kota selaku pemerintah daerah, serta memimpin dan menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah otonom.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi yang luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi daerah. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan atas prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan satu kesatuan dari kebijakan nasional. Kebijakan daerah berfokus pada cara memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas untuk mencapai tujuan nasional di tingkat lokal. Dengan pemanfaatan beberapa unsur tersebut, tak hanya berdampak pada pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat namun juga dipercaya untuk

dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang bertujuan untuk memperlancar urusan pemerintahan daerah, terlebih dalam pembiayaan keuangan.

2.2. Pendapatan Asli Daerah

2.2.1. Definisi Pendapatan Asli Daerah

Definisi Pendapatan Asli Daerah menurut UU No. 1 Tahun 2022 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.”

Adapun menurut Siregar (2017) Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah dari sumber dan potensi dalam suatu wilayah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah atau perundang-undangan yang berlaku. Firdausy (2014) juga berpendapat bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang bersumber dari keleluasaan daerah dalam menggali sumber pendanaan sebagai perwujudan desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah.

2.2.2. Sumber Pendapatan Asli Daerah

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 285 Pendapatan Asli Daerah bersumber dari:

1. Pajak Daerah

Berdasarkan UU No. 1 Tahun 2022 Pajak Daerah yang selanjutnya disebut Pajak adalah pembayaran wajib kepada daerah yang dilakukan oleh orang atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dengan tidak menerima manfaat secara langsung, dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Rambe (2021)

pajak daerah merupakan biaya yang harus dikeluarkan masyarakat dan bertujuan sebagai pendapatan negara akibat dari sarana prasarana yang dinikmati .

Pajak daerah terbagi atas dua bagian, yaitu pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Dalam UU No. 1 Tahun 2022, pajak provinsi terdiri atas:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- d. Pajak Air Permukaan
- e. Pajak Rokok
- f. Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

Pajak kabupaten/kota terdiri dari:

- a. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
- b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
- c. Pajak Barang dan Jasa Tertentu
- d. Pajak Reklame
- e. Pajak Air Tanah
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
- g. Pajak Sarang Burung Walet
- h. Opsen Pajak Kendaraan Bermotor
- i. Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

2. Retribusi Daerah

Berdasarkan UU No. 1 Tahun 2022 Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan daerah yang digunakan untuk membayar jasa atau pemberian izin tertentu yang diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang atau badan. Berbeda dengan pajak yang bersifat wajib, retribusi hanya dipungut dari masyarakat yang secara langsung mendapat manfaat ekonomis (Pohan, 2021).

Dalam UU No. 1 Tahun 2022 Pasal 87 objek retribusi terbagi tiga, yaitu:

a. Jasa Umum

Jasa umum adalah layanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk memenuhi kepentingan dan dapat digunakan serta dinikmati oleh masyarakat, baik orang pribadi atau badan. Jenis retribusi jasa umum, yaitu retribusi pelayanan kesehatan, pelayanan kebersihan, pelayanan parkir di tepi jalan umum, pelayanan pasar dan pengendalian lalu lintas. Namun, jenis pelayanan tersebut dapat tidak dipungut retribusi jika potensi penerimaannya kecil dan/atau dalam rangka pelaksanaan kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma.

b. Jasa Usaha

Jasa usaha adalah layanan yang disediakan pemerintah daerah dengan prinsip komersial, meliputi pelayanan dengan memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan/atau pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Jenis retribusi jasa usaha, yaitu penyediaan tempat kegiatan usaha berupa pasar grosir, pertokoan dan tempat kegiatan usaha lainnya, penyediaan tempat pelelangan ikan, ternak, hasil bumi dan hasil hutan termasuk fasilitas lainnya dalam lingkungan tempat pelelangan, penyediaan tempat khusus parkir di luar badan jalan, penyediaan tempat penginapan/pesanggrahan/villa, pelayanan rumah potong hewan ternak, pelayanan jasa kepelabuhan, pelayanan tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga, pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di air, penjualan hasil produksi usaha pemerintah daerah dan pemanfaatan aset daerah yang tidak mengganggu penyelenggaraan tugas dan fungsi

organisasi perangkat daerah dan/atau optimalisasi aset daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Perizinan Tertentu

Perizinan tertentu adalah layanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada masyarakat, baik orang pribadi atau badan yang bertujuan untuk mengatur dan mengawasi kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis retribusi perizinan tertentu, yaitu persetujuan bangunan gedung, penggunaan tenaga kerja asing dan pengelolaan pertambangan rakyat.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 yang dimaksud dengan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain bagian laba dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan hasil kerja sama dengan pihak ketiga. Upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah oleh pemerintah bisa dilakukan dengan cara mengoptimalkan peran BUMD. BUMD menjadi salah satu potensi sumber pendapatan daerah yang perlu terus ditingkatkan guna mendukung otonomi daerah.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 yang dimaksud dengan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah ialah penerimaan daerah di luar pajak daerah dan retribusi daerah, seperti jasa giro dan hasil penjualan aset daerah.

2.3. Belanja Modal

2.3.1. Definisi Belanja Modal

Menurut PP No. 12 Tahun 2019 belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal antara lain berupa belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Adapun 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. Halim (2008) juga berpendapat bahwa belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah dalam rangka penambahan aset atau kekayaan daerah yang memiliki manfaat melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum. Berdasarkan pernyataan-pernyataan tersebut, dapat disimpulkan bahwa belanja modal adalah pengeluaran yang dimaksudkan untuk pembangunan dan/atau pembelian aset tetap berwujud dengan masa manfaat lebih dari satu tahun oleh pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan program kerja.

Aset tetap yang dimiliki daerah adalah dampak dari belanja modal yang tujuan utamanya adalah meningkatkan pelayanan publik. Perolehan aset tetap dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai pelaksana tugas dengan mengalokasikan dana anggaran belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tiap tahunnya, pengadaan aset tetap dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan porsi dan prioritas anggaran yang memberikan dampak finansial jangka panjang melalui peningkatan pelayanan publik. Kriteria aset tetap, yaitu berwujud, mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan, biaya perolehan aset dapat diukur secara andal, tidak dimaksudkan untuk dijual dalam operasi normal entitas, diperoleh atau dibangun dengan maksud untuk digunakan, memerlukan biaya

pemeliharaan dan nilai rupiah untuk pembelian barang memenuhi batasan minimal kapitalisasi aset tetap yang telah ditetapkan.

2.3.2. Jenis Belanja Modal

Dalam PP No. 12 Tahun 2019 Pasal 65 belanja modal terdiri dari lima kategori, yaitu:

1. **Belanja Tanah**
Belanja tanah merupakan belanja untuk perolehan tanah dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah daerah dan dalam kondisi siap pakai.
2. **Belanja Peralatan dan Mesin**
Belanja peralatan dan mesin adalah belanja untuk perolehan peralatan dan mesin yang terdiri dari mesin dan kendaraan bermotor, alat elektronik, inventaris kantor, dan peralatan lain yang bernilai signifikan dan masa manfaatnya lebih dari setahun dan dalam kondisi siap pakai.
3. **Belanja Bangunan dan Gedung**
Belanja bangunan dan gedung adalah dana yang dikeluarkan untuk perolehan gedung dan bangunan mencakup seluruh gedung dan bangunan yang diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah daerah dan dalam kondisi siap dipakai.
4. **Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan**
Belanja jalan, irigasi, dan jaringan merupakan dana untuk membangun jalan, irigasi, dan jaringan oleh pemerintah daerah serta dimiliki dan/atau dikuasai oleh pemerintah daerah.
5. **Belanja Aset Tetap Lainnya**
Belanja aset tetap lainnya adalah pengeluaran mencakup aset tetap yang tidak dapat dikelompokkan ke dalam kelompok belanja tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan serta jalan, irigasi, dan jaringan, seperti kontrak sewa, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan

barang untuk museum, hewan ternak dan tanaman, buku-buku, dan lain sebagainya yang diperoleh dan dimanfaatkan untuk kegiatan operasional pemerintah daerah.

2.4. Penyertaan Modal Daerah

2.4.1. Pengertian Modal

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2016), modal adalah harta benda, yakni uang, barang, dan sebagainya yang bernilai ekonomis dan digunakan untuk menghasilkan sesuatu yang menambah kekayaan. Adapun modal menurut Munawir (2014) merupakan hak yang dimiliki oleh pemilik usaha dalam pos modal saham. Menurut UU No. 25 Tahun 2007 modal adalah aset dalam bentuk uang atau bentuk lain yang bukan uang yang dimiliki oleh penanam modal yang mempunyai nilai ekonomis.

Penanaman modal dapat dilakukan oleh orang pribadi atau badan usaha yang dapat berupa penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing. Penanaman modal diselenggarakan atas dasar asas kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, perlakuan yang sama dan tidak membedakan asal negara, kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian dan keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Penanaman modal juga dilakukan oleh pemerintah daerah pada BUMD dan/atau pihak ketiga dengan tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, khususnya kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah.

2.4.2. Penyertaan Modal Daerah

Perda No. 5 Tahun 2014 Provinsi Sulawesi Selatan menyebutkan penyertaan modal daerah sebagai bentuk investasi pemerintah daerah dalam bentuk

uang dan/atau kepemilikan barang milik daerah pada badan usaha atau badan hukum lainnya dengan mendapat hak kepemilikan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha atau badan hukum lainnya. 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. Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat disimpulkan bahwa penyertaan modal daerah merupakan kegiatan penyertaan modal oleh pemerintah kepada pihak lain dalam rangka membenahi kondisi daerah yang bertujuan untuk memperoleh imbalan atas penyertaan modal tersebut.

Keuntungan atau pembagian laba dari penyertaan modal pada badan usaha dan/atau pihak ketiga merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah yang diharapkan dapat membantu pembiayaan daerah yang selama ini bergantung pada pajak. Secara umum, jenis penyertaan modal dapat berupa:

1. Uang dalam anggaran APBD;
2. Barang bergerak dan tidak bergerak yang dapat dinilai dengan uang, yang dalam penyertaannya ditetapkan dan dilaksanakan sesuai aturan;
3. Fasilitas pemerintah daerah berupa kemudahan dalam penyertaan modal daerah pada pihak ketiga yang dinilai dengan besaran sesuai kesepakatan bersama.

Bentuk penyertaan modal daerah meliputi:

1. Penyertaan modal kepada BUMD, baik berbentuk hukum Perusahaan Daerah atau Perseroan Terbatas;
2. Penyertaan modal dalam pembentukan perusahaan yang memiliki prospek baik;
3. Penyertaan modal untuk pembelian saham badan hukum perusahaan yang dimiliki oleh negara atau swasta;
4. Penyertaan modal dalam rangka pengelolaan aset daerah melalui kontrak atau kerjasama yang bersifat menguntungkan bagi pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Melalui penyertaan modal daerah, diharapkan memberi manfaat secara ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya. Manfaat penyertaan modal daerah menurut Perda No. 5 Tahun 2014 Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu:

1. Keuntungan dalam jumlah tertentu selama periode waktu tertentu dari pertumbuhan dividen, bunga, dan nilai BUMD.
2. Peningkatan dalam bentuk jasa dan keuntungan sebagai akibat dari penyertaan modal sejumlah modal tertentu dalam jangka waktu tertentu.
3. Peningkatan pendapatan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah.
4. Peningkatan penyerapan tenaga kerja dalam jumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah.
5. Peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari investasi daerah.

2.5. Perkembangan Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan

Provinsi Sulawesi Selatan memiliki 24 wilayah administratif yang terdiri dari 21 kabupaten dan 3 kota. Dengan luas wilayah 46.717,48 km² , Sulawesi Selatan mayoritas dihuni oleh suku Bugis, Makassar, Mandar dan Toraja (sulselprov.go.id). Persebaran daerah dengan tingkat dataran dan struktur tanah yang berbeda, membuat Sulawesi Selatan memiliki potensi dan sumber daya alam yang beragam. Sektor unggulan Sulawesi Selatan, yaitu pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, kelautan dan pariwisata.

Dikutip dari *sulsel.inews.id* (2022) terdapat komoditas unggulan Sulawesi Selatan dari sektor pertanian, yaitu padi, jagung, kacang tanah, kacang hijau, kedelai dan ubi jalar. Selanjutnya dari sektor perkebunan, diantaranya kakao, vanili, tebu, karet, teh, kelapa sawit, kelapa hibrida, lada dan kopi. Sektor perikanan dan kelautan juga terdapat ikan tuna, ikan kerapu, ikan kakap dan juga rumput laut. Sulawesi Selatan merupakan urutan ketiga daerah penghasil kakao di Indonesia dan rumput laut sebanyak 33% dari produksi nasional (bisnissulawesi.com, 2017).

Kemudian dari sektor kehutanan menghasilkan pinus, mahoni, walet, rotan, dan bambu serta sektor pariwisata dengan destinasi andalannya, yakni Pantai Losari, Benteng Rotterdam, Benteng Somba Opu, Taman Nasional Taka Bonerate, Taman Nasional Bantimurung, Malino, Pantai Tanjung Bira, wisata Ke'te' Kesu', wisata Londa, Museum Ne' Gandeng dan wisata Palawa'.

Dengan adanya potensi dan sumber daya alam yang mumpuni, Sulawesi Selatan sudah berhasil dalam menggali dan memanfaatkan sumber-sumber yang dapat meningkatkan produktivitas ekonomi daerah. Hal ini membawa dampak pada meluasnya peluang usaha dan lapangan kerja bagi masyarakat, serta mendorong peningkatan pendapatan daerah.

Tabel 2.1
Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Selatan
Tahun 2016-2021 (dalam jutaan rupiah)

No	Kab/Kota	Tahun					
		2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	Selayar	43.170.000	77.300.000	63.940.000	73.170.000	66.370.000	54.960.000
2	Bulukumba	128.240.000	201.080.000	137.710.000	173.000.000	168.420.000	153.240.000
3	Bantaeng	66.250.000	65.200.000	94.630.000	107.140.000	110.110.000	121.640.000
4	Jeneponto	77.640.000	97.930.000	91.990.000	101.090.000	109.190.000	99.140.000
5	Takalar	95.630.000	111.700.000	125.190.000	104.830.000	126.860.000	121.890.000
6	Gowa	187.180.000	268.340.000	217.110.000	238.240.000	241.470.000	260.890.000
7	Sinjai	79.490.000	113.970.000	95.220.000	102.320.000	98.600.000	95.600.000
8	Maros	165.490.000	195.000.000	219.810.000	248.750.000	219.100.000	221.490.000
9	Pangkep	156.230.000	162.620.000	174.290.000	185.060.000	196.530.000	159.410.000
10	Barru	82.530.000	130.580.000	104.630.000	103.890.000	101.320.000	91.080.000
11	Bone	180.160.000	280.480.000	214.250.000	230.460.000	271.460.000	177.420.000
12	Soppeng	91.120.000	125.890.000	131.610.000	138.450.000	151.860.000	155.460.000
13	Wajo	117.780.000	177.730.000	134.000.000	142.160.000	143.730.000	150.060.000
14	Sidrap	98.400.000	146.030.000	115.900.000	125.730.000	132.950.000	136.810.000
15	Pinrang	113.040.000	118.860.000	130.650.000	133.360.000	131.180.000	134.070.000
16	Enrekang	56.380.000	99.670.000	66.040.000	73.240.000	78.250.000	73.310.000
17	Luwu	95.560.000	109.170.000	106.870.000	113.770.000	123.160.000	132.470.000
18	Tana Toraja	101.990.000	140.420.000	106.110.000	119.460.000	110.940.000	87.880.000
19	Luwu Utara	141.000.000	109.660.000	113.280.000	128.590.000	107.770.000	122.260.000
20	Luwu Timur	177.020.000	254.900.000	264.770.000	321.150.000	329.220.000	305.930.000
21	Toraja Utara	34.900.000	44.170.000	52.710.000	64.630.000	55.670.000	45.460.000

22	Makassar	971.860.000	1.337.230.000	1.185.450.000	1.303.320.000	1.078.330.000	1.140.330.000
23	Pare-Pare	136.310.000	140.620.000	134.340.000	137.890.000	161.230.000	162.940.000
24	Palopo	134.110.000	167.310.000	139.280.000	165.660.000	177.210.000	140.130.000
	Total	3.531.480.000	4.675.860.000	4.219.780.000	4.635.360.000	4.490.930.000	4.343.870.000

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan 2016- 2021

Dalam usaha mengelolah potensi daerah, tampaknya tak serta-merta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Data di atas menunjukkan bahwa besaran pendapatan masih berfluktuasi dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2021. Dalam Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, menunjukkan bahwa porsi dana perimbangan bagi kabupaten/kota di Sulawesi Selatan masih tinggi. Dengan demikian, pemerintah masih memerlukan usaha lebih dalam memaksimalkan pendapatan agar dapat mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat.

Selain mengembangkan potensi dan sumber daya alam, pemerintah juga perlu untuk memperhatikan kondisi infrastruktur wilayahnya. Kurangnya fasilitas dan sarana prasana publik yang memadai, tentu menghambat pelayanan publik yang baik dan dapat mendukung mobilitas masyarakat. Pengadaan fasilitas dan sarana prasarana dapat dilakukan dengan belanja modal. Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang nantinya akan berdampak baik pada pendapatan daerah. Melalui infrastruktur memadai yang dapat dinikmati masyarakat, pemerintah dapat memungut pajak dan retribusi sebagai upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Sama halnya dengan belanja modal, usaha pemerintah dalam melakukan penyertaan modal pada BUMD atau pihak ketiga juga bertujuan untuk mendukung BUMD dalam membantu pemerintah menyediakan kebutuhan masyarakat sekaligus dapat membantu peningkatan Pendapatan Asli Daerah dari perolehan imbal hasil.

2.6. Kerangka Konseptual

2.6.1. Teori *Stakeholder*

Teori yang mendasari penelitian ini adalah teori *stakeholder*. Freeman (dalam Mardikanto, 2014) mengartikan *stakeholder* sebagai kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi. Ghozali dan Chairiri (dalam Kurniasari, 2020) menyatakan bahwa organisasi merupakan entitas yang beroperasi untuk memberikan manfaat bagi *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).

Keberhasilan suatu organisasi dipengaruhi oleh kepuasan *stakeholder*. Pemerintah selaku pemegang kekuasaan dalam roda pemerintahan harus menekankan aspek kepentingan rakyat selaku *stakeholder*. Pemerintah harus mampu mengelolah potensi daerah demi tercapainya tujuan yakni kesejahteraan rakyat. Hal ini kemudian didukung oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 yang menyatakan bahwa seluruh kekayaan alam dikuasai oleh negara yang perlu dipergunakan dan dimanfaatkan demi kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, terdapat korelasi antara pemerintah dan rakyat dalam terwujudnya penyelenggaraan pemerintah seturut tujuan otonomi daerah.

2.6.2. Belanja Modal terhadap Pendapatan Asli Daerah

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik melalui pengadaan aset tetap yang dalam hal ini berkaitan dengan pembangunan infrastruktur. Dengan demikian, pemerintah dapat memungut pajak dan retribusi atas fasilitas dan sarana

prasarana yang dinikmati masyarakat sebagai upaya dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

2.6.3. Penyertaan Modal Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah

Penyertaan modal daerah adalah upaya yang bertujuan untuk memasukkan modal daerah dalam usaha patungan dengan pihak ketiga atau menggunakan modal lokal oleh pihak ketiga yang menerima imbalan yang ditentukan. Pihak ketiga adalah lembaga atau badan usaha dan/atau perorangan yang bukan merupakan bagian dari pemerintah daerah, termasuk pemerintah pusat, pemerintah daerah lainnya, badan usaha milik negara, badan usaha daerah, badan usaha koperasi, swasta nasional dan/atau asing yang tunduk pada hukum Indonesia. Penyertaan modal daerah bertujuan untuk memperoleh bagi hasil dari pihak ketiga berupa bagi hasil atas laba bersih perusahaan. Pembagian keuntungan yang diterima oleh pemerintah daerah sebagai hasil dari pengelolaan kekayaan yang dipisahkan yang merupakan salah satu komponen Pendapatan Asli Daerah. Pembagian keuntungan perusahaan yang diterima dari pemerintah daerah diharapkan pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan daerah.

2.7. Hasil Penelitian Terdahulu

Apriliyanti (2017) meneliti tentang Pengaruh Belanja Modal terhadap Pendapatan Asli Daerah dan Dampaknya pada Kinerja Keuangan pada Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah Pemerintah Kota Makassar menggunakan sumber data sekunder yang berasal dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Pemerintah Kota Makassar. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan, dan belanja modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan melalui Pendapatan Asli Daerah.

Kadafi, dkk (2019) meneliti Pengaruh Belanja Modal dan Penyertaan Modal Pemerintah terhadap Tingkat Kemandirian Daerah pada Seluruh Kabupaten/Kota di Kalimantan Timur Tahun 2013-2017. Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yang berasal dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) seluruh kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Timur dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja modal tidak berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Daerah, dan penyertaan modal pemerintah berpengaruh positif terhadap Tingkat Kemandirian Daerah.

Marwati (2019) meneliti tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Belanja Pegawai dan Penyertaan Modal Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2013 – 2017) menggunakan sumber data sekunder yang berasal dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pemerintah kabupaten dan kota yang telah diaudit dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, dana perimbangan dan belanja pegawai berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, serta penyertaan modal daerah tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

Felicia (2020) melakukan penelitian mengenai Pengaruh Belanja Modal, Belanja Pegawai, *Leverage* dan Pertumbuhan Ekonomi terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Tahun 2014-2018. Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder dari Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Neraca dan Laporan Produk Domestik Regional Bruto dengan hasil penelitian belanja modal, belanja pegawai dan *leverage* tidak berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah, namun pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Rambe (2021) melakukan penelitian mengenai Pengaruh Belanja Modal dan Tingkat Kekayaan Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sumatera Utara. Penelitian menggunakan sumber data sekunder dari Laporan Realisasi

APBD. Hasil penelitian menyatakan bahwa belanja modal dan tingkat kekayaan daerah berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Pratama, dkk. (2021) meneliti tentang Pengaruh Penyertaan Modal Daerah terhadap PAD Kabupaten Batu Bara menggunakan sumber data sekunder yang berasal dari Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Batu Bara tahun 2015 – 2019 dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa penyertaan modal daerah pemerintah Kabupaten Batu Bara berpengaruh terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Tabel 2.2
Hasil Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti	Variabel	Objek	Hasil
1	Apriliyanti (2017)	Dependen: Y= Kinerja Keuangan Independen: X1 = Belanja Modal Intervening: Pendapatan Asli Daerah	Pemerintah Kota Makassar Tahun Anggaran 2012-2016	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja modal berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah. 2. Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Kinerja Keuangan. 3. Belanja modal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan melalui Pendapatan Asli Daerah.
2	Kadafi, dkk. (2019)	Dependen: Y= Tingkat Kemandirian Daerah Independen: X1= Belanja Modal X2= Penyertaan Modal Pemerintah	Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2013-2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja modal tidak berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Daerah. 2. Penyertaan modal pemerintah berpengaruh positif terhadap Tingkat Kemandirian Daerah.

3	Marwati (2019)	Dependen: Y= Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Independen: X1= Pendapatan Asli Daerah X2 = Dana Perimbangan X3= Belanja Pegawai X4= Penyertaan Modal Daerah	Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran 2013-2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendapatan asli daerah berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. 2. Dana perimbangan dan belanja pegawai berpengaruh negatif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. 3. Penyertaan modal daerah tidak berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
4	Felicia (2020)	Dependen: Y= Pendapatan Asli Daerah Independen: X1= Belanja Modal X2= Belanja Pegawai X3= <i>Leverage</i> X4= Pertumbuhan Ekonomi	Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Maluku Tahun Anggaran 2014-2018	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja modal, belanja pegawai dan <i>leverage</i> tidak berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah. 2. Pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah.
5	Rambe (2021)	Dependen: Y= Pendapatan Asli Daerah Independen: X1= Belanja Modal X2= Tingkat Kekayaan Daerah	Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2017-2019	Belanja modal dan tingkat kekayaan daerah berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah.
6	Pratama, dkk. (2021)	Dependen: Y= Pendapatan Asli Daerah	Pemerintah Daerah Kabupaten Batu	Penyertaan modal daerah pemerintah Kabupaten Batu Bara berpengaruh

		Independen: X= Penyertaan Modal Daerah	Bara Tahun Anggaran 2015- 2019	terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah.
--	--	--	--------------------------------------	---

Sumber: Penelitian - penelitian terdahulu

2.8. Pengembangan Hipotesis

2.8.1. Pengaruh Belanja Modal terhadap Pendapatan Asli Daerah

Aset tetap yang dimiliki pemerintah daerah adalah dampak dari belanja modal yang merupakan indikator utama dalam memberikan pelayanan publik (Hastuti, 2018). Adanya aset tetap yang diperoleh melalui belanja modal, pemerintah bisa meningkatkan pendapatan dengan memungut pajak dan retribusi dari layanan publik yang dinikmati masyarakat (Darwanis dan Saputra, 2014). Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa dengan mengoptimalkan pendapatan melalui belanja modal dapat berpengaruh pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Rambe (2021) relevan dengan teori yang digunakan, dengan hasil penelitian yang menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Berdasarkan pemahaman tersebut, hipotesis yang diajukan adalah:

H1: Belanja modal periode tertentu berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah periode berikutnya.

2.8.2. Pengaruh Penyertaan Modal Daerah terhadap Pendapatan Asli 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. Imbalan dalam bentuk pembagian laba bersih akan diterima pemerintah daerah sebagai hasil pengelolaan

kekayaan yang dipisahkan yang merupakan komponen dalam Pendapatan Asli Daerah (Triyanto, 2014). Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa pendapatan melalui penyertaan modal daerah berpengaruh terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Pratama, dkk. (2021) menyatakan bahwa penyertaan modal daerah berpengaruh terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Melalui teori dan penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa penyertaan modal daerah berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah, karena dengan adanya imbal hasil yang akan meningkatkan pendapatan daerah. Berdasarkan pemahaman tersebut, hipotesis yang diajukan adalah:

H2: Penyertaan modal daerah periode tertentu berpengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah periode berikutnya.

