

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan bagian yang penting dalam rangka memperbaiki kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan potensi dan kekhasan daerah masing-masing. Sejak era reformasi tahun 1998 di Indonesia, pola hubungan Pemerintah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengalami perubahan, yang sebelumnya menganut era sentralistik menjadi era desentralisasi, yaitu pelimpahan beberapa wewenang kepada daerah (Purnomo, 2015). Dalam sebuah regulasi di Indonesia, otonomi daerah di atur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaran otonomi daerah.

Dengan berlakunya Undang-Undang Daerah Otonom ini merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Maju atau tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan yaitu pemerintah daerah. Pemerintah daerah bebas berkreasi dan berekspresi dalam rangka membangun daerahnya, tentu saja tidak dengan melanggar ketentuan perundang-undangan. Agar pelaksanaan tugas otonomi dapat

berjalan dengan baik perlu memperhatikan : sumber pendapatan daerah, teknologi, struktur organisasi pemerintah daerah, dukungan hukum, perilaku masyarakat, dan faktor kepemimpinan (Dewi, 2002).

Provinsi Sulawesi Tenggara merupakan salah satu daerah otonom yang ada di Indonesia. Dalam pelaksanaan kegiatan desentralisasinya, Sulawesi Tenggara tidak hanya mendapatkan dana pembiayaan dari pemerintah pusat namun mengelola sumber pendapatan asli daerahnya sendiri. Sumber PAD yang dimiliki oleh pemerintah Sulawesi Tenggara berupa Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Kekayaan Daerah & Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah.

Pada laporan perkembangan pembangunan di Provinsi Sulawesi Tenggara 2014 menjelaskan tentang Provinsi Sulawesi Tenggara memiliki potensi sumber daya alam untuk dikembangkan, seperti pada sektor pertanian, kehutanan, pertambangan dan bahan galian, industri, dan pariwisata. Sumber daya perikanan dan hasil laut Provinsi Sulawesi Tenggara dinilai memiliki potensi yang besar untuk memenuhi permintaan pasar domestik dan internasional. Industri berbasis sumber daya alam dan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) memiliki potensi untuk dikembangkan di Sulawesi Tenggara.

Berdasarkan potensi sumber daya alamnya, pengembangan Provinsi Sulawesi Tenggara ditetapkan sebagai simpul perikanan dan perkebunan kakao. Pemerintah perlu meningkatkan daya saing produk domestik terhadap komoditi yang akan diperdagangkan, salah satunya melalui perbaikan infrastruktur. Selain proyek-proyek infrastruktur utama yang secara langsung melewati Sulawesi Tenggara, proyek-proyek infrastruktur utama di kota-kota pusat pertumbuhan

lainnya juga diperkirakan akan hanya memberi manfaat besar pada Sulawesi Tenggara. Dengan adanya penambahan dan pemeliharaan infrastruktur di setiap kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara maka akan memudahkan terselenggaranya program-program pemerintah dalam mendukung potensi yang dimiliki setiap kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara. Hal ini selaras dengan isu strategis pembangunan ekonomi di Provinsi Sulawesi Tenggara yang mencanangkan pengembangan infrastruktur menjadi salah satu isu strategis pembangunan di Provinsi Sulawesi Tenggara. Beberapa program yang dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara yaitu pembukaan jalan baru, pembuatan lima pelabuhan di beberapa kabupaten/kota, dan perbaikan kualitas jaringan jalan dan peningkatan suplai listrik di beberapa kabupaten baru. Sehingga pengembangan infrastruktur sangat tepat guna bagi pelayanan kebutuhan masyarakat dan mendukung pendayagunaan potensi yang ada di setiap kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara (Laporan Analisa Perkembangan Pembangunan Provinsi Sulawesi Tenggara, 2014). Berdasarkan pembahasan tersebut, bahwa pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara perlu meningkatkan sumber-sumber keuangan daerahnya. Hal ini dimaksud agar tujuan dari pelaksanaan peningkatan infrastruktur daerah dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan pemerintah dan terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam mendukung segala proses pembangunan dalam mewujudkan desentralisasi fiskal, pemerintah dapat mengalokasikan dana pada APBD dalam bentuk belanja daerah, dan dalam hal penambahan aset dan pemeliharaan aset yang masa pemanfaatannya jangka panjang maka pengalokasian dananya ke dalam bentuk belanja modal. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada

kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik (Yovita, 2011). Dengan meningkatnya pengeluaran modal di harapkan dapat meningkatkan pelayanan publik karena hasil dari pengeluaran belanja modal adalah meningkatnya aset tetap daerah yang merupakan prasyarat dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah (Adenantika, 2014).

Perubahan Pendapatan Asli Daerah dengan jumlah besar bisa meningkatkan akuntabilitas yang lebih, dapat merubah pembiayaan daerah dan peningkatan kemandirian daerah dengan semakin kecilnya sumber keuangan yang berasal dari pemerintah pusat (APBN) (Adenantika, 2014). Pada daerah yang mempunyai kekayaan potensi keuangan daerahnya maka akan mempunyai sumber pendanaan daerah atau Pendapatan Asli Daerah yang besar pula sehingga daerah akan semakin berkembang, hal ini juga berkebalikan bagi daerah yang tidak memiliki potensi keuangan daerah yang besar (Santosa & Rofiq, 2013). Dalam pengelolaan PAD pemerintah memiliki andil yang sangat penting, karena dana PAD tersebut berasal dari masyarakat dan pemerintah harus mengelola PAD tersebut dalam bentuk pelayanan publik yang dapat dirasakan oleh masyarakat daerah itu sendiri. Sumber PAD sendiri terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, kekayaan daerah, dan lain-lain PAD yang sah.

PAD digunakan pemerintah daerah sebagai sumber pembelanjaan daerah termasuk belanja modal, jika PAD meningkat maka kesempatan pemerintah daerah untuk belanja modal akan semakin besar, begitupun sebaliknya jika PAD menurun maka kesempatan pemerintah daerah untuk belanja modal akan semakin kecil, sehingga dengan PAD pemerintah daerah dapat meningkatkan ketersediaan

keuangan daerah dan akan diperuntukkan pada berbagai pembangunan daerah. Hasil penelitian (Yawa & Runtu, 2015) mengatakan bahwa PAD mempunyai pengaruh yang positif terhadap Belanja Modal, namun yang diperoleh dari (Lengkong dkk, 2013) berbeda yaitu, bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

Salah satu dana yang diperoleh dari transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yaitu Dana Alokasi Umum. Dana Alokasi Umum digunakan untuk pemerataan kemampuan keuangan tiap daerah dalam hal mendanai semua kebutuhan daerah dalam rangka era desentralisasi fiskal. Dana Alokasi Umum yang bersifat *Block Grant* yaitu semua penggunaannya akan diberikan kepada pemerintah daerah berdasarkan prioritas daerah dan kebutuhannya dalam hal pelayanan kepada warganya di era otonomi daerah saat ini (www.djpk.depkeu.go.id).

Dalam kurun waktu beberapa tahun ini, porsi alokasi Dana Alokasi Umum terhadap pendapatan daerah cenderung tinggi jika dibanding dengan sumber penerimaan yang lain. Sehingga dapat disimpulkan bahwa keuangan daerah saat ini masih didominasi oleh pengalokasian yang diberikan dari pemerintah pusat untuk keuangan daerahnya (Adenantika, 2014). Peranan DAU sangat berpengaruh terhadap belanja modal, karena setiap daerah mendapatkan sumber dana keuangannya juga dalam bentuk dana transfer dari pemerintah pusat. Bagi daerah dengan tingkat kemandirian yang rendah sangat bergantung pada dana perimbangan pemerintah pusat, namun bagi daerah dengan sumber keuangan asli daerah yang tinggi maka DAU hanya merupakan pendukung keuangan daerah

saja. Semakin besarnya DAU yang diperoleh suatu daerah maka akan meningkatkan belanja modal pemerintah guna pelaksanaan pelayanan publik. Transfer DAU yang diperoleh pemerintah daerah akan dimasukkan dalam belanja modal, sehingga pemerintah daerah cenderung menganggarkan pendapatan lebih rendah dan anggaran belanja modal yang lebih besar agar pemerintah pusat mengalokasikan dana transfer DAU ke daerah juga menjadi lebih tinggi. Berdasarkan penelitian (Yawa & Runtu, 2015) bahwa variabel DAU berpengaruh positif terhadap Belanja Modal, namun berbeda dengan yang dikemukakan oleh (Yovita, 2011) yaitu DAU mempunyai pengaruh yang signifikan negatif pada Alokasi Belanja Modal.

Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (Undang-undang No. 33 Tahun 2004). Dana Alokasi Khusus dapat menutupi kesenjangan dari segi pelayanan publik di tiap daerah dengan cara adanya prioritas pembangunan dibidang infrastruktur, kelautan dan perikanan, pendidikan, kesehatan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah dan lingkungan hidup, dan jika Dana Alokasi Khusus digunakan dengan baik untuk pembangunan dan perbaikan sarana dan prasarana asset berwujud maka dapat membantu pemerintah daerah untuk menanggulangi masalah kemiskinan dan sekaligus dapat meningkatkan perekonomian nasional (Martini dkk, 2013).

DAK yang diperoleh dari pemerintah pusat diharapkan dapat meningkatkan kontribusinya kedalam belanja modal di daerah daerah. Setiap daerah yang memiliki kriteria khusus sesuai dengan kriteria DAK akan memperoleh alokasi

dana transfer berupa DAK yang lebih besar, dimana DAK akan dialokasikan pemerintah daerah ke anggaran belanja modal guna mendanai kebutuhan khusus daerah berupa sarana dan prasarana pelayanan masyarakat untuk mendukung pembangunan daerah dan tercapainya sasaran prioritas nasional. Apabila DAK yang diperoleh pemerintah daerah rendah, maka belanja modal daerah juga akan lebih rendah dikarenakan kebutuhan khusus daerah tersebut juga sangat kecil. Penelitian yang dilakukan oleh (Santosa & Rofiq, 2013) menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus di Provinsi Jawa Tengah berpengaruh negatif dan signifikan pada Belanja Modal, namun berbeda dengan hasil yang dikemukakan oleh (Pelealu, 2013) bahwa DAK mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan pada belanja modal Pemerintah Kota Manado.

Penelitian yang dilakukan ini merupakan pengembangan dari hasil penelitian yang terdahulu yaitu (Yawa & Runtu, 2015) tentang “Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Modal di Kota Manado” dengan periode penelitian tahun 2010-2014. Sedangkan peneliti sekarang menambah variabel Dana Alokasi Khusus (DAK) dalam variable independent. Variabel tersebut mengacu pada hasil yang dikemukakan oleh (Pelealu, 2013) tentang “Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK), Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Modal Pemerintah Kota Manado Tahun 2003-2012”. Pada penelitian ini periode penelitian yang digunakan dari tahun 2010 sampai 2014 dan Studi Kasus dilakukan di Provinsi Sulawesi Tenggara. Dapat disimpulkan penelitian sekarang yaitu **“PENGARUH PAD, DAU, DAN DAK TERHADAP BELANJA MODAL DALAM**

PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH' (Studi Kasus Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara).

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang sebelumnya, maka diperlukan adanya pembahasan mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerahh, Dana Alokasi Umum & Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal dalam mendukung tujuan otonomi yang lebih mandiri tidak ketergantungan terhadap pemerintah pusat dan turut mensejahterakan masyarakat khususnya masyarakat di Provinsi Sulawesi Tenggara.

Berkaitan dengan permasalahan tersebut, penulis mencoba menguraikan beberapa permasalahan yang akan diangkat. Adapun permasalahan-permasalahannya yaitu:

1. Apa pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal Provinsi Sulawesi Tenggara dalam mendukung otonomi daerah selama periode tahun 2010 hingga tahun 2014?
2. Apa pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap belanja modal di Provinsi Sulawesi Tenggara dalam mendukung otonomi daerah selama periode tahun 2010 hingga tahun 2014?
3. Apa pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap belanja modal di Provinsi Sulawesi Tenggara dalam mendukung otonomi daerah selama periode tahun 2010 hingga tahun 2014?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini yaitu:

1. Menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal di Provinsi Sulawesi Tenggara selama periode tahun 2010 hingga tahun 2014.
2. Menganalisis apa pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap belanja modal di Provinsi Sulawesi Tenggara selama periode tahun 2010 hingga tahun 2014.
3. Menganalisis apa pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap belanja modal di Provinsi Sulawesi Tenggara selama periode tahun 2010 hingga tahun 2014.

1.4. Manfaat dari Penelitian

Dengan hasil penelitian ini, peneliti berharap manfaatnya dapat diterapkan untuk:

1. Bidang Akademisi

Dapat menjadi acuan kepustakaan dan salah satu referensi untuk mendukung penelitian selanjutnya dengan mengangkat tema yang sama atau sekedar bahan bacaan untuk wawasan pembaca.

2. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan informasi bagi Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan mengefektifkan penggunaan Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap belanja modal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, sehingga dapat terwujudnya visi otonomi dalam pembangunan daerah.

3. Bagi Pembaca

Semoga bisa menambah wawasan bagi pembaca, dan menjadi tambahan informasi mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan

Dana Alokasi Khusus terhadap belanja modal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah Provinsi Sulawesi Tenggara.

4. Bagi Penulis

Untuk mengetahui mengenai tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap belanja modal dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara.