

## **BAB I PENDAHULUAN**

### 1.1 latar Belakang

Otonomi daerah lahir sebagai jawaban atas buruknya pelaksanaan mesin pemerintahan yang dilaksanakan secara sentralisasi. Sentralisasi tidak membawa perubahan dalam pengembangan kreativitas daerah, baik pada pemerintah maupun masyarakat daerah, ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat sangat tinggi sehingga tidak ada kemandirian perencanaan pada saat sebelum adanya otonomi daerah. Halim (2002;2) menyatakan bahwa pertimbangan yang mendasari perlunya diselenggarakan otonomi daerah adalah perkembangan kondisi didalam dan luar negeri. Kondisi didalam negeri mengindikasikan bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi). Dilain pihak, keadaan luar negeri menunjukkan semakin maraknya globalisasi yang menuntut daya saing tiap negara, termasuk daya saing pemerintah daerahnya. Kedua kondisi ini diharapkan dapat dilalui melalui otonomi daerah.

Otonomi daerah di Indonesia diawali dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat daerah, yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999. Dengan diberlakukannya UU No. 32 dan UU No.33 tahun 2004 memberikan kewenangan dan keluasaan yang lebih luas bagi pemerintah kabupaten/kota sebagai pelaksana

dan promotor pembangunan di daerah untuk mengatur dan menentukan sendiri kegiatan pembangunan wilayah yang sesuai dengan prioritas kebutuhan masyarakat setempat (Nugraeni, 2011). Otonomi daerah menjamin setiap daerah memiliki peluang yang sama untuk berkembang berdasarkan potensi yang ada. Potensi sumber daya alam dan manusia akan dapat digali secara optimal jika masing-masing daerah diberi keleluasaan dan jaminan untuk menentukan yang terbaik bagi daerahnya. Kewenangan dan keleluasaan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menjadikan pemerintah dan masyarakat di suatu daerah memiliki peranan yang penting dalam peningkatan kualitas pembangunan di daerahnya masing-masing.

Sebagai konsekuensi dari otonomi daerah, pemerintah daerah diwajibkan untuk meningkatkan kesiapan dan kemandirian dalam sumber-sumber dana bagi pembiayaan pembangunan guna mewujudkan pemerintah daerah yang mandiri dan tidak bergantung pada pemerintah pusat. Hal ini dapat diwujudkan melalui upaya pemerintah daerah dalam menggerakkan perekonomian dengan menggunakan pengeluaran yang efektif dan efisien (Nugraeni, 2011). Pembiayaan dalam menjalankan pemerintahan di susun melalui anggaran yang kemudian dijadikan sebagai tuntunan dalam menjalankan setiap kegiatannya. Anggaran adalah rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk finansial, yang meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk suatu periode waktu tertentu, beserta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut (Halim dan Khusufi, 2013). Tujuan utama proses perumusan anggaran adalah menterjemahkan perencanaan ekonomi pemerintah, yang terdiri dari perencanaan input dan output dalam satuan

keuangan. Oleh karena itu, proses perumusan anggaran harus dapat menggali dan mengendalikan sumber-sumber dana publik (Darwanto dan Yustikasari, 2007)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan jenis anggaran dalam pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, semua penerimaan dan pengeluaran daerah harus di catat dan dikelola dalam APBD. Halim dan Khusufi (2013;22) menyatakan bahwa APBD memiliki unsur-unsur (1) Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci, (2) Adanya sumber-sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya beban sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya beban-beban yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan, (3) Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka, (4) Periode anggaran, yaitu biasanya satu tahun.

Kualitas belanja yang baik merupakan kondisi ideal yang ingin diwujudkan dalam pengelolaan APBD. Untuk mendorong tercapainya tujuan tersebut tidak hanya dipengaruhi oleh penyerapan belanja saja tetapi juga harus didukung oleh perencanaan anggaran yang lebih baik, penetapan anggaran yang lebih tepat waktu dan pelaksanaan anggaran yang lebih disiplin. Masalah yang dihadapi oleh organisasi sektor publik adalah mengenai pengalokasian anggaran. Pengalokasian anggaran haruslah tepat sasaran dan digunakan untuk belanja daerah yang bersifat produktif.

Belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi/kabupaten kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan (Nugraeni, 2011).

Belanja bidang pendidikan merupakan salah satu belanja daerah yang bersifat produktif, anggaran belanja pendidikan di harapkan dapat memperbaiki kualitas pendidikan di Indonesia, seperti kita ketahui bahwa kualitas pendidikan di Indonesia masih sangat rendah, banyaknya bangunan sekolah yang memprihatinkan, gedung sekolah yang masih beratapkan langit dan berlantaikan tanah, hal seperti ini sering kita jumpai dalam siaran-siaran televisi maupun media lainnya. Bahkan faktor ekonomi keluarga masih menjadi salah satu penyebab anak putus sekolah (Dewi, 2014), padahal pendidikan merupakan hak setiap warga negara Indonesia. Rendahnya kualitas dan fasilitas pendidikan Indonesia tentunya berdampak signifikan terhadap kualitas sumber daya manusia itu sendiri.

Menurut kemendagri (2013) salah satu langkah kongkrit yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam meningkatkan kualitas pendidikan adalah dengan menetapkan anggaran pendidikan yang lebih besar dari anggaran lainnya. Anggaran pendidikan di Indonesia sekurang-kurangnya 20% dari total APBN dan APBD, namun pada perakteknya masih jauh dari kenyataan. Data kemendagri, menunjukkan ada sekitar lima provinsi yang anggaran pendidikannya sudah 20 persen. Kelima provinsi itu adalah DKI Jakarta sebesar 22,51 persen, Lampung 21,76 persen, Riau 20,21%, Kalimantan Tengah 20% persen, dan Jawa Tengah

21,14%. Sedangkan alokasi rendah antara lain ada pada Provinsi Maluku Utara yang hanya 4,7 persen. Jawa Timur sendiri juga belum mampu mencapai 20 persen anggaran pendidikan karena hanya mencapai 12 persen. Rata-rata, yang belum mencapai amanat undang-undang itu (Kemendagri, 2013).

Untuk itu baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah kabupaten/kota perlu mengevaluasi alokasi anggaran yang cukup untuk sektor pendidikan di berbagai tingkatan. Anggaran yang bersumber dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah kabupaten/kota sangat menentukan dalam peningkatan pengalokasian belanja pendidikan, oleh karena itu dalam pencapaiannya pemerintah daerah kabupaten/kota menggunakan penerimaan dari sektor PAD yang diantaranya adalah pajak daerah dan retribusi daerah sedangkan pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan seperti DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus).

Pendapatan Asli Daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Baihaqi (2011) menyatakan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan dua sumber PAD yang terbesar. Pajak daerah merupakan kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (UU NO 28 tahun 2009). Perolehan pajak yang cukup besar menandakan bahwa kondisi perekonomian suatu daerah memadai, sebaliknya untuk daerah yang kondisi perekonomiannya kurang memadai seperti

daerah tertinggal maka pemerintah hanya bisa memungut pajak dalam jumlah yang terbatas.

Begitu juga dengan retribusi daerah, pendapatan retribusi daerah bergantung pada seberapa cepat dan tepat aparat pemerintah di daerah menyusun strategi penarikannya (Bagijo, 2011). Pajak dan retribusi mempunyai posisi yang strategis bagi kegiatan pembangunan yang diinginkan di daerah. Peningkatan pajak dan retribusi daerah diharapkan dapat meningkatkan kualitas belanja pendidikan sehingga pelayanan publik bidang pendidikan semakin baik. Penelitian Rahmawati (2010) menyatakan bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap prediksi belanja daerah. Pendapatan Asli Daerah diharapkan dapat mengurangi ketergantungan pasokan dana dari pemerintah pusat.

Untuk dapat mengurangi kesenjangan keuangan antar daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah guna mendanai kebutuhan daerah. Dana perimbangan terdiri dari DBH (Dana Bagi Hasil), DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus). Tujuan transfer dana perimbangan adalah mengurangi kesenjangan keuangan horizontal antar daerah, mengurangi kesenjangan vertikal pusat-daerah mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah dan untuk menciptakan stabilitas aktivitas perekonomian daerah (Nugraeni, 2011).

Dalam Undang-Undang No.33 tahun 2004 Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai

kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Jumlah DAU setiap daerah berbeda-beda, jumlah tersebut ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang telah diatur dalam peraturan pemerintah. DAU bersifat hibah umum oleh karenanya pemda memiliki kebebasan dalam memanfaatkannya tanpa campur tangan pemerintah pusat. Penelitian Laksono & Subowo (2014) membuktikan bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Dana Alokasi Khusus (DAK) bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK dimaksudkan untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sesuai dengan fungsi yang merupakan perwujudan tugas pemerintahan dibidang tertentu, khususnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat. DAK dipakai untuk menutup kesenjangan pelayanan publik antar daerah dengan prioritas pada bidang kegiatan pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan, perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah, dan lingkungan hidup. Daerah dapat menerima DAK apabila telah memenuhi tiga kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah yaitu kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis.

Baik dana transfer maupun pendapatan asli daerah diharapkan dapat digunakan untuk membiayai belanja daerah yang dilakukan secara transparan dan akuntabel. Pemerintah seharusnya dapat memanfaatkan pendapatan dengan sebaik-baiknya untuk mendanai dan memenuhi kebutuhannya, sehingga dapat

meningkatkan kualitas belanja daerah khususnya belanja bidang pendidikan. Hal inilah yang menarik peneliti melakukan penelitian ini.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pajak daerah berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja pendidikan?
2. Apakah retribusi daerah berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja pendidikan?
3. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja pendidikan?
4. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja pendidikan?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Pajak Daerah terhadap Alokasi Belanja Pendidikan pada Kabupaten/Kota di pulau Jawa.
2. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Retribusi Daerah terhadap Alokasi Belanja Pendidikan pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa.



3. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Alokasi Belanja Pendidikan pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa.
4. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Alokasi Belanja Pendidikan pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

##### 1. Bagi Peneliti

Dapat menambah wawasan dan memperluas pengetahuan dibidang belanja daerah khususnya bidang pendidikan serta dapat memberikan bukti empiris mengenai pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, DAK dan DAU terhadap alokasi belanja pendidikan pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di pulau Jawa.

##### 2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan mengenai peningkatan belanja daerah bidang pendidikan.

##### 3. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembaca dalam rangka pemenuhan informasi dan referensi atau bahan kajian dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya tentang belanja daerah bidang pendidikan.

### 1.5 Keterbaruan Penelitian

Penelitian ini mengembangkan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Laksono dan Subowo (2014) tentang pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap belanja daerah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu pada penelitian sebelumnya variabel dependen yaitu belanja daerah sedangkan pada penelitian ini, penulis menspesifikasikan belanja daerah menjadi belanja daerah bidang pendidikan. Menspesifikasi variabel dependen dimaksudkan untuk mengetahui apakah hasil penelitian ini konsisten dengan penelitian sebelumnya ataukah memberikan hasil yang baru.

Data yang diolah adalah laporan realisasi APBD 2011-2014 dari kabupaten/ kota di pulau Jawa. Pemilihan periode waktu tersebut diharapkan dapat memberikan informasi yang relevan untuk kondisi belanja pendidikan saat ini. Pemilihan kabupaten/kota di pulau Jawa karena Jawa merupakan pulau yang memiliki mobilitas tinggi dalam hal pendidikan dibandingkan pulau lain di Indonesia.