

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dalam upaya peningkatan pengelolaan potensi daerah, pada tahun 1999 pemerintah Indonesia membuat suatu kebijakan yakni memberi hak kepada tiap daerah untuk mengelola potensi yang ada di daerahnya, kebijakan tersebut dinamakan otonomi daerah. Otonomi daerah telah diatur dalam Pasal 1 Ayat 2 PP Republik Indonesia No.38/2017 Tentang Inovasi Daerah. Dengan dikeluarkannya kebijakan tersebut, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengelola daerahnya dengan menerapkan kebijakan otonomi daerah. Pemerintah daerah dituntut untuk aktif dalam mengatur urusan kedaerahannya sendiri. Kebijakan otonomi daerah mengharapkan kemandirian daerah itu sendiri dalam mengelola kegiatan pembangunan daerah yang nantinya akan berdampak pada peningkatan kualitas daerah. Pengelolaan dana yang bersumber pada pendapatan asli daerah harus dipersiapkan dan diatur dengan baik, sehingga pemerintah daerah tidak selalu mengandalkan dana yang ditransfer dari pemerintah pusat saja.

Dalam upaya meningkatkan kualitas suatu daerah, maka pemerintah harus melakukan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat atas jasa/barang dan pelayanan administratif publik serta melakukan pembangunan suatu daerah, baik pembangunan ekonomi maupun infrastruktur dan sumber daya manusianya yang diatur dalam Pasal 4 Ayat 2 PP Republik Indonesia No.38/2017 pemerintah daerah dituntut untuk menggunakan dana yang ada secara efektif dan efisien. Dana yang akan dikeluarkan oleh pemerintah harus dianggarkan terlebih

dahulu. Anggaran menurut Halim, dkk (2016) merupakan sebuah dokumen yang berisi tentang masalah keuangan yang berhubungan dengan pendapatan dan pengeluaran untuk mewujudkan suatu tujuan dalam periode waktu tertentu. Anggaran juga merupakan suatu alat pengendalian keuangan, yakni dengan cara melihat data pada masa lalu.

Menurut Erina, dkk (2016) anggaran merupakan suatu pernyataan tentang perhitungan atau bayangan terhadap kinerja yang akan dicapai dalam periode tertentu yang kemudian dinyatakan dalam bentuk finansial. Berbeda dengan anggaran, penganggaran adalah proses dimana suatu anggaran dipersiapkan untuk dicapai.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah atau biasa disebut dengan APBD merupakan anggaran pada sektor publik yakni pemerintah daerah dalam satu periode anggaran. Dalam organisasi sektor publik seperti pemerintah daerah, anggaran bukan saja sebagai alat perencanaan. Namun anggaran merupakan sebuah bentuk dari akuntabilitas dari pengelolaan dana publik yang dibebankan kepada pemerintah.

Pada era desentralisasi yang dimulai pada tahun 2001, pemerintah pusat memiliki peranan penting dalam mengelola potensi yang ada di daerahnya khususnya dalam hal keuangan daerah. Novianto, dkk (2015) menyebutkan bahwa desentralisasi ini adalah pengalihan kewenangan negara oleh pemerintah pusat ke daerah otonom dalam Republik Indonesia. Masalah-masalah pemerintah pusat adalah wewenang pemerintah daerah dalam hal pendapatan dan anggaran belanja daerah. yang disusun dalam periode tertentu. Hal ini menjadi sangat penting

karena hal ini merupakan gambaran atas kemampuan suatu daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah, dan tidak selalu mengandalkan transfer dana dari pemerintah pusat.

Pemerintah pusat melakukan transfer dana kepada daerah-daerah melalui beberapa pendanaan seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Umum (DAU) menurut Peraturan Menteri Keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menyebutkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang dialokasikan pemerintah pusat dari APBN kepada pemerintah daerah dalam rangka pemerataan kemampuan keuangan antara daerah satu dengan yang lain untuk mendanai kebutuhan serta kegiatan suatu daerah dalam rangka mewujudkan kebijakan desentralisasi.

Dana alokasi khusus atau yang biasa disebut dengan DAK yang tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa dana alokasi khusus adalah sama seperti dana alokasi umum yakni mereka sama-sama dana yang bersumber pada pendapatan APBN yang kemudian oleh pemerintah pusat dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membantu membiayai kegiatan khusus yang merupakan kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan rumus alokasi umum dan tentunya kegiatan tersebut harus sesuai dengan prioritas nasional.

Menurut Tolu, dkk (2016) DAK digunakan sebagai penutup kesenjangan publik antar daerah dengan memprioritaskan pada bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Sama seperti halnya Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana

Alokasi Khusus (DAK) yang diturunkan oleh pemerintah pusat, Dana Bagi Hasil (DBH) pun merupakan dana yang sumbernya adalah APBN yang dialokasikan guna mendanai kebutuhan suatu daerah dalam mewujudkan fungsi desentralisasi dan meningkatkan pelayanan publik seperti pelayanan pada bidang pendidikan. Tak hanya Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang menjadi sumber pendanaan bagi daerah, pendanaan daerah muncul juga dari sumber keuangan daerah itu sendiri yakni Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD sendiri terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang sah dan juga pendapatan lain-lain yang sah.

Dana yang turun dari pemerintah pusat akan dikelola oleh pemerintah daerah untuk dianggarkan belanja daerah serta memberikan pelayanan dan pembangunan kepada masyarakat seperti salah satunya anggaran untuk belanja pendidikan di daerah. Belanja daerah sendiri merupakan kegiatan rutin setiap tahun bagi pemerintah daerah dalam pembiayaan kegiatan pemerintah daerah, dimana belanja daerah lebih memprioritaskan kepada belanja yang bersifat mengikat atau belanja yang secara terus menerus dibutuhkan dengan jumlah yang mampu mencukupi keperluan. Diantaranya adalah belanja yang dapat memenuhi layanan dasar pemerintah kepada masyarakat, yakni belanja Pendidikan dan kesehatan yang disampaikan dalam PERMENDAGRI Nomor 33 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018.

Tuntutan untuk meningkatkan pembangunan suatu daerah tentunya akan membutuhkan dana yang semakin besar pula, agar tujuan dari pemerintah daerah

dapat terpenuhi dengan baik. Tercantum pada UU Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 dimana belanja bidang pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum menyerap banyak anggaran dari pemerintah. Anggaran yang dialokasikan dari APBD sekurang-kurangnya adalah 20% dari belanja daerah diluar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Anggaran yang pemerintah tetapkan untuk pendidikan sebesar kurang lebih 20% ini tentunya memiliki arah kebijakan dalam peningkatan akses serta kualitas pendidikan. Pada tahun 2015 anggaran yang dianggarkan untuk pendidikan adalah sejumlah Rp. 409,1 triliun dari 20% APBN, kemudian disalurkan ke daerah sebesar Rp. 254,3 triliun. Untuk tahun 2016 dana pendidikan yang dianggarkan dari APBN sejumlah Rp. 419 triliun yang kemudian ditransfer ke daerah sejumlah Rp. 267,9 triliun. Sedangkan pada tahun 2017 dana yang dianggarkan untuk pendidikan adalah sejumlah Rp. 409,1 triliun, kemudian disalurkan ke daerah-daerah sejumlah Rp. 268,18 triliun

Peningkatan akses serta kualitas pendidikan dapat ditempuh dengan beberapa hal, diantaranya yakni kebijakan wajib belajar selama 12 tahun melalui program Indonesia pintar dengan cara memberikan KIP (Kartu Indonesia Pintar). Kemudian dengan cara melakukan peningkatan kualitas pembelajaran, penempatan guru, dan juga peningkatan pemerataan terhadap akses serta kualitas relevansi dan daya saing pendidikan tinggi.

Sumber daya merupakan hal yang sangat penting bagi suatu daerah. Dimana sumber daya manusia yang berkualitas mampu meningkatkan kemajuan dari suatu daerah. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan kualitas SDM pada suatu daerah merupakan pekerjaan rumah bagi pemerintah daerah. Dimana hal

tersebut dapat terwujud dengan adanya sarana dan prasarana melalui bidang pendidikan. Manurung, dkk (2014) belanja pendidikan dianggarkan oleh pemerintah daerah untuk mewujudkan kemajuan daerahnya melalui sumber daya manusia yang berkualitas. Kemajuan pendidikan suatu daerah sangat bergantung pada bagaimana pemerintah daerah memanfaatkan dan mengelola dengan baik dana yang dialokasikan untuk belanja pendidikan daerah seperti Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dan juga dana yang bersumber pada pendapatan asli daerah tersebut. Dana yang dialokasikan dari pemerintah pusat seperti DAK, DAU dan DBH berkaitan langsung dengan pembangunan serta penyediaan sarana dan prasarana publik yang tentunya paling besar menyerap anggaran untuk belanja daerah. Semakin tinggi dana yang dialokasikan untuk belanja pendidikan, maka semakin baik pula mutu Pendidikan di daerah tersebut Abdullah, dkk (2015).

Indriati (2014) menyatakan bahwa pendidikan adalah tujuan dasar dari suatu pembangunan yang dilakukan pada suatu daerah. Pendidikan merupakan hal pokok dalam pencapaian kehidupan yang sejahtera dan layak bagi masyarakat. Pendidikan juga memiliki peran yang sangat penting untuk menciptakan suatu kemampuan bagi negara berkembang dalam menerima teknologi yang dapat digunakan untuk mengembangkan suatu daerah melalui pembangunan yang berkelanjutan.

Namun seperti yang kita ketahui, pemerintah Indonesia dianggap telah gagal dalam menangani masalah dalam bidang pendidikan, seperti masalah pembiayaan pendidikan, tenaga pendidik, kurangnya sarana dan prasarana

pendidikan. Persoalan yang muncul yakni dimana anggaran belanja bidang pendidikan yang tinggi, tetapi kualitas pendidikan yang dihasilkan masih belum sebanding dengan dana yang telah dikeluarkan oleh pemerintah.

Masih banyak Sekolah Negeri yang membutuhkan biaya mahal meskipun mereka telah dibantu dana dari pemerintah. Anggaran yang seharusnya dsalurkan pemerintah untuk membiayai pembangunan suatu daerah, dalam kenyataannya masih belum bisa memenuhi hak masyarakat dalam pemerataan pembangunan pendidikan pada suatu daerah.

Ruwaida (2015) melakukan penelitian mengenai belanja daerah bidang pendidikan pada Provinsi Aceh mendapati beberapa permasalahan yang berhubungan akan penyaluran beasiswa ke sekolah. Hal ini mengindikasikan adanya kecurangan dari pihak pemerintah daerah. Penelitian yang dia teliti mendapatkan hasil bahwa perencanaan anggaran berpengaruh terhadap belanja pendidikan daerah, hal ini karena pentingnya perhatian dari pemerintah terhadap mekanisme perencanaan anggaran agar belanja pendidikan daerah dapat terealisasi dengan baik.

Menurut Manurung, dkk (2014) dana pemerintah yang dianggarkan untuk melaksanakan pelayanan publik seperti pendidikan merupakan salah satu dana yang berasal dari transfer pemerintah pusat guna membiayai fungsi desentralisasi. Pemerintah seharusnya dapat mengelola dana untuk belanja pendidikan daerah, baik dana yang berasal dari pemerintah pusat maupun dana yang bersumber pada pendapatan asli daerahnya sendiri.

1.2 Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja pendidikan daerah ?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap belanja pendidikan daerah ?
3. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja pendidikan daerah ?
4. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap belanja pendidikan daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja pendidikan daerah.
2. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja pendidikan daerah.
3. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja pendidikan daerah.
4. Untuk menganalisis pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap belanja pendidikan daerah.

1.4 Keterbaruan Penelitian (Perbedaan Dengan Penelitian Sebelumnya)

Penelitian ini menggabungkan pada penelitian penelitian sebelumnya Hidayah, dkk (2014) yang meneliti mengenai pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja langsung di Propinsi Jawa Tengah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada variabel independen, dimana pada penelitian sebelumnya variabel independennya adalah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sedangkan pada penelitian ini agar lebih spesifik, penulis menggabungkan variabel independen Dana Bagi Hasil (DBH) dari penelitian yang dilakukan oleh Putra, dkk (2015), sehingga variabel bebas pada penelitian ini adalah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui serapa besar pengaruh beberapa unsur tersebut terhadap belanja pendidikan Daerah/Kota se Jawa Timur.

1.5 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian saat ini saya menggunakan empat variabel independen yakni Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Seangkan variabel dependen yang saya gunakan dalam penelitian ini adalah belanja pendidikan daerah. Penelitian ini bermanfaat bagi:

1. Bagi pemerintah, khususnya bagi departemen keuangan dan departemen terkait. Penelitian ini dapat memberi masukan dalam hal mengevaluasi kinerja APBD dalam hal belanja daerah pada bidang Pendidikan.

2. Bagi penulis penelitian ini dapat memberikan bukti empiris tentang pengaruh dari PAD, DAK, DAU dan DBH terhadap belanja pendidikan daerah yang telah diuji pengaruhnya berdasarkan teknik analisis data yang digunakan.
3. Bagi mahasiswa lainnya, penelitian ini dapat memberikan referensi terkait penelitian mengenai belanja daerah bidang pendidikan dan juga dalam penelitian ini terdapat beberapa data yang bisa ditambahkan bagi peneliti selanjutnya yang tertarik pada sektor APBD.