

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Diberlakukannya Undang-Undang No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah terkait dengan perubahan bentuk pemerintahan yang sentralisasi menjadi struktur yang terdesentralisasi. Sentralisasi adalah memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil manajer atau yang berada di posisi puncak suatu struktur organisasi, sedangkan desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang yang berada pada level bawah dalam struktur organisasi. Desentralisasi ini menunjukkan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dirinya sendiri secara otonom (Adi, 2006).

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah daerah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Maimunah (2006) otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang menitikberatkan pada daerah kabupaten dan kota ditandai dengan adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersangkutan (Kusnandar, 2011).

Kebijakan baru ini dapat menjadi peluang dan tantangan bagi pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif (Adi, 2006). Peluang dari otonomi daerah ini antara lain ; pemerintah daerah dapat mengatur rumah tangganya sendiri dan pemerintah daerah mudah untuk mengelola Sumber Daya Alam yang dimiliki sehingga dapat meningkatkan pendapatan daerah dan pendapatan masyarakat, sedangkan tantangan dari otonomi daerah adalah memunculkan pertengkaran warga dan kecurangan diberbagai daerah dalam pemilihan kepala daerah. Dengan adanya kebijakan tersebut maka Pemerintah Pusat melakukan transfer dana ke daerah melalui beberapa mekanisme, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dana transfer atau dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Tujuan dari transfer dana sebagaimana juga merupakan arah dari kebijakan fiskal pemerintah pusat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, antara lain untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, serta antar Daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah. Hingga kini dana perimbangan masih merupakan penerimaan terbesar Daerah (Undang-Undang No.33 Tahun 2004).

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan dan belanja Negara yang dialokasikan kembali kepada Daerah dengan pembagian sebagaimana Undang-Undang No.33 Tahun 2004. Dana Alokasi Umum bersifat hibah umum oleh karenanya pemda memiliki

kebebasan dalam memanfaatkannya tanpa campur tangan Pemerintah Pusat. Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan dan belanja Negara yang dialokasikan kembali kepada Daerah dengan pembagian sebagaimana Undang-Undang No.33 Tahun 2004. Dana Bagi Hasil dibagi atas Dana Bagi Hasil pajak dan Dana Bagi Hasil sumber daya alam. Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan dan belanja Negara yang dialokasikan kembali kepada Daerah dengan pembagian sebagaimana Undang-Undang No.33 Tahun 2004. Dana Alokasi Khusus berbeda dengan kedua dana perimbangan tersebut, baik dari pemerolehan dan pemanfaatan. Dana Alokasi Khusus harus mengikuti rambu- rambu yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dana Alokasi Khusus dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN) untuk daerah-daerah tertentu dalam rangka mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan termasuk dalam program prioritas nasional. daerah dapat menerima Dana Alokasi Khusus apabila memenuhi tiga kriteria yaitu, kriteria umum berdasarkan indeks fiskal netto, kriteria khusus berdasarkan peraturan perundangan dan karakteristik daerah, kriteria teknis berdasarkan indeks teknis bidang terkait (Undang-Undang No 33 Tahun 2004).

Penerimaan pendapatan daerah selain dari dana perimbangan, juga dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan pendapatan diperoleh daerah pemungutan berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, pembiayaan, dan lain-lain. Menurut Halim (2002) Pendapatan Asli Daerah adalah semua penerimaan daerah yang

berasal dari sumber-sumber ekonomi asli daerah, seperti pajak, retribusi daerah, bagian laba usaha daerah dan lain-lain. Penelitian Aziz et al, (2010); Doi, (1998); Von Furstenberg et al, (1986) dalam Abdullah dan Syukri (2003) menyatakan bahwa pendapatan daerah (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah yang dikenal dengan nama tax-spend hypothesis.

Pendapatan yang diperoleh dari dana perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) itu digunakan untuk kebutuhan belanja daerah. Belanja Daerah adalah semua pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah (Masdiasmo, 2004:185). Adi (2006) menyatakan bahwa perubahan alokasi belanja ditunjukkan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, pendidikan, kesehatan, salah satunya dengan membuka kesempatan berinvestasi. Belanja daerah bidang pendidikan merupakan belanja yang berhubungan langsung dengan belanja pelayanan publik. Belanja bidang pendidikan ini bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan pendidikan yang transparan, professional, dan akuntabel, melibatkan masyarakat secara aktif, mendorong masyarakat untuk ikut mengawasi kegiatan pendidikan secara langsung dan menggerakkan perekonomian masyarakat bawah. Wong (2004) dalam penelitian yang sama menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dengan kata lain, pembangunan berbagai fasilitas ini akan berujung pada peningkatan kemandirian daerah baik dalam bidang pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya.

Di dalam belanja daerah khususnya bidang pendidikan terdapat ketentuan anggaran pendidikan tertuang dalam Undang-Undang No.20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas dalam pasal 49 tentang Pengalokasian Dana Pendidikan yang menyatakan bahwa Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (ayat 1). Realisasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negera (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ternyata masih sangat sulit untuk dilakukan pemerintah, bahkan skenario yang diterapkan pun masih mengalokasikan dana pendidikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam jumlah yang terbatas. Sedangkan untuk Daerah penerima Dana Alokasi Khusus wajib menyediakan dana pendamping dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) minimal 10% dari Dana Alokasi Khusus yang diterima. Pengecualian dapat diberikan kepada daerah dengan kemampuan fiskal rendah. Selain itu, daerah diwajibkan menyediakan 3% dari nilai Dana Alokasi Khusus yang diterima untuk biaya umum yang diambil dari sumber penerimaan lainnya. Dana Alokasi Khusus dipakai untuk menutup kesenjangan pelayanan publik antar daerah dengan prioritas pada bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah, dan lingkungan hidup.

Dengan adanya ketentuan anggaran pendidikan tersebut, dunia pendidikan di Indonesia tetap mempunyai banyak permasalahan. Masalah pendidikan itu

mengenai kualitas pendidikan, mutu guru pengajar, infrastruktur penunjang pendidikan yang masih minim dan masih banyak terjadi kasus putus sekolah (pendidikanindonesia.com, diakses tanggal 22 Januari 2016). Berdasarkan uraian di atas maka penulis berkeinginan melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Dana Perimbangan (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil) dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang diambil yaitu :

- 1.2.1 Apakah ada pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan?
- 1.2.2 Apakah ada pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan?
- 1.2.3 Apakah ada pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan?
- 1.2.4 Apakah ada pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris pada :

- 1.3.1 Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan.

- 1.3.2 Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan.
- 1.3.3 Pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan.
- 1.3.4 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini tentunya akan bermanfaat bagi beberapa pihak yang memiliki kepentingan seperti, Departemen Keuangan dan departemen terkait yang tentunya dalam hal penyusunan kebijakan. Beberapa manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah :

- 1.4.1 Bagi Departemen Keuangan dan Departemen terkait, memberikan masukan baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam hal penyusunan kebijakan dimasa datang yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian dan evaluasi dari APBD dan APBN,
- 1.4.2 Bagi penulis dapat memberikan bukti empiris mengenai Pengaruh Dana Perimbangan (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil) dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan, dan
- 1.4.3 Bagi Institusi Pendidikan, sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

1.5 Kontribusi Penelitian

Kontribusi penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Abdullah dan Halim (2003) melakukan penelitian tentang pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah, studi kasus Kabupaten / Kota Di Jawa dan Bali, yang menyimpulkan bahwa secara terpisah DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah, sehingga semakin tinggi jumlah DAU dan PAD maka semakin tinggi pula tingkat Belanja Daerah tersebut. Ketika DAU dan PAD di regresi secara serentak dengan Belanja Daerah pengaruh keduanya juga signifikan.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu menambahkan dua variabel independen dari penelitian terdahulu yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) serta variabel dependen yaitu Belanja Daerah Bidang Pendidikan. Sampel yang digunakan adalah kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2015.