

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Reformasi yang bergulir tahun 1998 telah membuat perubahan politik dan administrasi, salah satu bentuk reformasi tersebut adalah perubahan bentuk pemerintahan yang sentralisasi menjadi struktur yang terdesentralisasi dengan diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan terhadap masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Pemerintah daerah dituntut untuk lebih dewasa dan mandiri dalam pengelolaan keuangan dan mencari sumber-sumber pembiayaan yang sesuai dengan potensi dan kemampuan financial daerah sebagai wujud suksesnya peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004, otonomi daerah diartikan sebagai hak,wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.Kebijakan pemerintah indonesia tentang otonomi daerah secara efektif mulai dilaksanakan pada 1 Januari 2001. Tujuan diberlakukannya otonomi daerah adalah untuk meningkatkan keefektifan penyelenggaraan pemerintahan, termasuk untuk memperpendek rantai birokrasi, mengingat luas dan banyaknya pulau di Indonesia.

Otonomi daerah menuntut peran aktif pemerintah daerah maupun masyarakat daerah dalam mengatur urusan daerahnya sendiri, dengan adanya otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah lebih mandiri dalam mengatur dan menentukan sendiri kegiatan pembangunan daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Pemerintah kabupaten / kota harus memiliki kesiapan dan kemantapan sumber-sumber dana bagi pembiayaan pembangunan sehingga tidak Mengandalkan dana pemerintah pusat.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang mandiri dan tidak menggantungkan pemerintah pusat, pemerintah daerah haruslah menggerakkan perekonomian daerah dengan menggunakan pengeluaran yang efektif dan efisien. Pengeluaran pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatan pemerintahannya disusun melalui anggaran. Anggaran merupakan rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk finansial yang meliputi unsur pengeluaran yang diperkirakan untuk suatu periode waktu tertentu serta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut (Halim dan Khusufi. 2013:20)

Anggaran dalam pemerintah daerah disebut dengan APBD yaitu Anggaran pendapatan dan belanja daerah. APBD merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka untuk satu periode anggaran. APBD memiliki unsur-unsur yaitu : (1) Rencana kegiatan suatu daerah beserta uraiannya secara rinci (2) Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk biaya terkait aktivitas tersebut, dan adanya biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran yang akan dilaksanakan (3) jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka (4) Periode anggaran biasanya satu tahun.

Belanja daerah merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas dan daerah untuk membiayai kegiatan operasional pemerintah daerah, dengan belanja yang semakin meningkat, maka dibutuhkan dana yang besar agar kebutuhan belanja pemerintah daerah terpenuhi. Belanja daerah dibidang pendidikan merupakan belanja yang berhubungan langsung dengan belanja pelayanan publik dengan tujuan untuk mewujudkan pengelolaan pendidikan yang transparan, profesional, dan akuntabel, serta melibatkan masyarakat secara aktif, mendorong masyarakat untuk ikut mengawasi kegiatan pendidikan secara langsung dan menggerakkan perekonomian masyarakat bawah (Handayani, 2009).

Kemajuan pendidikan sangat bergantung sangat tergantung pada Pemerintah Kabupaten atau Pemerintah Kota dalam memanfaatkan dana alokasi belanja pendidikan, semakin banyak dana alokasi belanja yang dialokasikan untuk belanja pendidikan akan menjamin mutu dan kualitas pendidikan dimasa mendatang. Pemerintah menetapkan sekurang-kurangnya 20% dari total APBN dan APBD. Hal ini tertuang dalam UU No 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional pasal 49 ayat (1) : “Dana pendidikan selain gaji pendidikan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) pada sektor pendidikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah”

Pada kenyataannya masih jauh dari apa yang telah ditetapkan pemerintah hal ini dapat dilihat dari data kemendagri 2015 alokasi dana pendidikan di provinsi Jawa Timur berikut ini :

**Tabel 1.1**  
**Alokasi Dana Pendidikan di Provinsi Jawa Timur Tahun 2015**  
**(dalam Jutaan)**

No	Kabupaten/Kota	PAD	B.Pendidikan	B.Daerah	BP : BD
1	Kab. Bangkalan	122.079	666.965	177.184	0,4 %
2	Kab. Blitar	176.939	979.482	206.594	5 %
3	Kab. Bojonegoro	262.952	104.650	298.567	0,3 %
4	Kab. Bondowoso	122.174	634.859	160.975	4 %
5	Kab. Gresik	842.197	698.643	256.514	3 %
6	Kab. Jember	508.051	125.521	312.928	0,4%
7	Kab. Jombang	256.126	871.585	209.769	4%
8	Kab. Kediri	272.923	993.585	235.748	4%
9	Kab. Lamongan	266.767	165.498	219.688	0,7 %
10	Kab. Lumajang	170.243	791.600	189.396	4 %
11	Kab. Madiun	128.676	663.128	152.130	4%
12	Kab. Magetan	122.840	753.801	159.186	5%
13	Kab. Malang	333.189	126.112	330.296	0,4%
14	Kab. Mojokerto	400.009	843.943	222.569	4%
15	Kab. Nganjuk	237.474	920.027	211.341	5%
16	Kab. Pacitan	89.470	612.009	126.952	4%
17	Kab. Pasuruan	372.454	952.015	247.327	0,4%
18	Kab. Ponorogo	177.248	877.355	189.094	5%
19	Kab. Probolinggo	163.832	687.174	191.289	4%
20	Kab. Sampang	121.298	560.230	147.402	4%
21	Kab. Situbondo	125.964	612.338	154.938	4%
22	Kab. Trenggalek	124.094	758.097	161.846	5%
23	Kab. Tuban	260.939	830.520	193.579	4%
24	Kab. Tulungagung	213.010	984.239	221.302	4%
25	Kota Blitar	82.436	283.773	782.717	0,4%
26	Kota Kediri	128.676	399.898	152.130	3%
27	Kota Madiun	111.379	448.125	989.474	0,5%
28	Kota Mojokerto	92.842	201.863	815.212	0,2%
29	Kota Pasuruan	92.731	216.152	840.772	0,2%
30	Kota Probolinggo	108.621	299.568	894.026	0,3%
31	Kota Batu	80.150	190.254	914.834	0,2%

( Sumber Data: [www.djpk.go.id](http://www.djpk.go.id))

Dari data diatas dapat dilihat bahwa alokasi belanja pendidikan pada kabupaten atau kota belum mencapai 20%. Rata-rata prosentase alokasi dana pendidikan kabupaten/kota pada provinsi Jawa Timur adalah kurang dari 5%.

Kabupaten dengan presentase alokasi dana pendidikan tertinggi yaitu Kabupaten blitar, Kabupaten magetan, Kabupaten ngawi, Kabupaten pacitan dan Kabupaten ponorogo. Sedangkan kabupaten dengan presentase alokasi dana pendidikan terendah adalah Kota Batu, Kota Surabaya, Kota Pasuruan dan Kota Mojokerto yaitu sebesar 0,2%.Sebagian besar wilayah provinsi jawa timur belum mendapatkan pendidikan yang merata, padahal pendidikan sangat menentukan kemajuan suatu bangsa. Maka menjadi tanggung jawab pemerintah untuk dapat menjamin terselenggaranya pendidikan dengan kualitas yang baik.

Dalam memenuhi belanja daerahnya, pemerintah daerah mengandalkan sumber pendapatan dari daerah sendiri dan dana transfer dari pemerintah pusat. Sumber pendapatan asli daerah (PAD) adalah penerimaan daerah yang diperoleh dari pungutan didaerah sesuai dengan aturan daerah serta peraturan perundang-undangan (UU No 33 Tahun 2004). Sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengolahan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. PAD berpengaruh dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Meningkatnya PAD menunjukkan bahwa kemandirian suatu daerah dalam mengelola daerahnya dikatakan semakin baik dan ketergantungan terhadap subsidi yang diberikan oleh pemerintah pusat berkurang. Setiap daerah memiliki PAD yang berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD yang besar dibandingkan dengan daerah lainnya. Akibatnya terjadilah ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan fiskal tersebut pemerintah daerah mentransfer dana perimbangan

untuk masing-masing daerah. dalam UU nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan Dana bagi hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Tujuan dari transfer dana perimbangan kepada pemerintah daerah adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah daerah serta menjamin tercapainya standart pelayanan publik, namun pada kenyataannya dana transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama bagi pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan operasional sehari-hari atau belanja daerah (Sutriyaningsih:2014).Harapan dari pemerintah pusat dana transfer tersebut dapat digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta pengelolaan dana tersebut sudah seharusnya secara transparan dan akuntabel. Dengan adanya dana transfer dari pusat berarti bertambah besarpula penerimaan daerah serta tanggung jawab pemerintah daerah semakin besar untuk peningkatan sumber daya manusia.

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. Peranan dana alokasi umum terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah (UU No 33 Tahun 2004). Permasalahan dana alokasi umum terletak pada cara pandang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berbeda. Bagi pemerintah pusat DAU dijadikan sebagai pemerataan kesejahteraan masyarakat

antar daerah, sedangkan bagi pemerintah daerah DAU dijadikan sebagai kecukupan untuk kebutuhan daerah tersebut.

Dana Alokasi khusus (DAK) merupakan dan yang 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 (UU No 33 tahun 2004). DAK digunakan untuk membangun sarana dan prasarana fisik, apabila dikelola dengan baik dapat memperbaiki mutu pendidikan, meningkatkan pelayanan kesehatan dan mengurangi kerusakan infrastruktur. Hal ini sangat penting untuk menanggulangi kemiskinan dan membangun perekonomian nasional (Handayani, 2009). Daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping dalam APBD minimal 10% dari DAK yang diterima. Terkecuali untuk daerah yang mempunyai tingkat kemampuan fiskal rendah. Selain itu daerah juga diwajibkan menyediakan 3% dari nilai DAK yang diterima untuk biaya umum yang diambil dari sumber penerimaan lainnya. DAK digunakan untuk menutup kesenjangan pelayanan publik antar daerah dengan prioritas pada kegiatan bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah dan lingkungan hidup (Sutriningsih, 2014)

Berdasarkan latar belakang diatas peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian mengenai kontribusi masing-masing variabel independen yaitu Pendapatan asli daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja daerah di bidang pendidikan sebagai variabel dependen. Maka judul yang diambil dari penelitian kali ini adalah “Kontribusi Pendapatan Asli

Daerah (PAD) , Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), terhadap Belanja daerah di bidang pendidikan pada provinsi Jawa Timur tahun 2013-2015“

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka yang menjadi yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah dibidang pendidikan ?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah di bidang pendidikan ?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah di bidang pendidikan ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah di bidang pendidikan
2. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap belanja daerah dibidang pendidikan
3. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap belanja daerah dibidang pendidikan

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Bagi peneliti dapat menambah wawasan ilmu pengetahuan, khussunya mengenai Pendapatan asli daerah (PAD). Dana alokasi umum (DAU), dan Dana alokasi khusus (DAK)

2. Bagi pemerintah daerah dapat membantu meningkatkan kinerja pemerintah daerah agar lebih responsif, transparan dan akuntabel terhadap kepentingan masyarakat serta meningkatkan pelayanan di sektor publik
3. Bagi peneliti lain dapat menjadi referensi untuk mengkaji penelitian yang sama dengan pendekatan atau ruang lingkup yang berbeda

### **1.5 Kontribusi Penelitian**

Kontribusi penelitian yang menjadi acuan dari penelitian ini adalah dari penelitian sebelumnya yaitu : penelitian yang dilakukan oleh Devita, dkk (2014) melakukan penelitian tentang Pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan jumlah penduduk terhadap belanja daerah kabupaten/kota di provinsi jambi. Penelitian tersebut menyatakan masih banyak variabel yang ingin dimasukkan. sedangkan penelitian ini menggunakan sampel kabupaten/kota di provinsi jawa timur periode 2013-2015. Dan menggunakan variabel tambahan yaitu DAU dan Belanja daerah bidang pendidikan.