

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Diberlakukannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terkait dengan perubahan bentuk pemerintahan yang sentralisasi menjadi struktur yang terdesentralisasi. Desentralisasi ini menunjukkan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dirinya sendiri secara otonom (Adi, 2006).

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 tercantum dalam kabupaten dan kota ditandai dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersangkutan. Pendelegasian kewenangan tentunya disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dalam kerangka desentralisasi fiskal.

Memasuki Era desentralisasi, pemerintah pusat tetap memainkan peran penting dalam mendukung pelaksanaan urusan pemerintah yang didentralisasikan ke pemda khususnya dalam hal keuangan. Untuk itu Pemerintah Pusat (Pempus)

melakukan transfer dana ke daerah melalui beberapa mekanisme, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH). Ketiga dana perimbangan tersebut mempunyai tujuan dan sifat dasar berlainan satu dengan yang lain. Semua dana perimbangan tersebut disalurkan kedalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Disamping itu pemerintah pusat juga menyediakan pinjaman dan bantuan kepada pemda. Tujuan 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. DAU bersifat hibah umum oleh karenanya pemda memiliki kebebasan dalam memanfaatkannya tanpa campur tangan pemerintah pusat.

Dana perimbangan yang lain yaitu DAK. Pemerolehan dan pemanfaatan DAK harus mengikuti rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. DAK dialokasikan dalam APBN untuk daerah - daerah tertentu dalam rangka mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan termasuk dalam program prioritas nasional. Daerah dapat menerima DAK 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. DAK digunakan untuk membangun sarana dan prasarana fisik. DAK yang khusus digunakan untuk pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana fisik ini apabila dikelola dengan baik, dapat

memperbaiki mutu pendidikan, meningkatkan pelayanan kesehatan dan paling tidak mengurangi kerusakan infrastruktur. Hal ini sangat penting untuk menanggulangi kemiskinan dan membangun perekonomian nasional yang lebih berdaya saing.

Selain dana perimbangan tersebut pemda juga memiliki pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah maupun penerimaan lain – lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan dana tersebut diserahkan ke pemda. Seharusnya sumber pendanaan tersebut digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat serta dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Setiap daerah mempunyai potensi keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya, hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya (Yovita, 2011). Untuk mengatasi ketimpangan fiskal ini, pemerintah mengalokasikan dana bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan pemerintah ini adalah Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Dengan adanya transfer dana dari pusat ini diharapkan pemerintah daerah bisa lebih mengalokasikan PAD yang didapat untuk membiayai kepentingan publik dalam hal belanja pendidikan.

Pemerintahan merupakan pencerminan taraf hidup kesejahteraan rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan hal tersebut, salah satunya adalah diperlukan upaya dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang memiliki pemikiran intelektual yang tinggi sehingga dapat memahami tentang hakikat dari tujuan

pendidikan sehingga dapat terlaksana secara optimal. Peningkatan sumber daya manusia dalam suatu Negara dapat dilakukan salah satunya melalui pendidikan dan pelatihan.

Suatu kebijakan pendidikan di daerah dalam konteks ekonomi daerah dikaitkan dengan kebijakan desentralisasi yakni urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan, dan kebijakan pendidikan nasional. Dalam kebijakan pendidikan nasional ada dua hal khusus yang berkenaan dengan hal tersebut adalah yang pertama menetapkan alokasi dana pendidikan sekurang-kurangnya 20% baik pada APBN dan APBD, kedua pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan baik setiap warga Negara. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menjamin tersediannya daya guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun yang dikenal sebagai wajib belajar sembilan tahun.

Fenomena yang terjadi saat ini bahwa penyebab banyaknya usia pra sekolah, pendidikan dasar dan menengah yang berstatus tidak bersekolah salah satunya adalah kurang dipahaminya mengenai kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan. Sebagian masyarakat masih menilai bahwa untuk memperoleh pendidikan masih dipungut biaya operasional pendidikan yang dibebankan kepada peserta didik melalui komite sekolah. Perspektif masyarakat ini beranjak dari adanya beberapa sekolah yang tidak mendapatkan subsidi biaya

pendidikan dari pemerintah daerah sehingga biaya operasional sebagian masih dibebankan kepada peserta didik.

Ketentuan dalam pasal 9 Perda Nomor 10 Tahun 2008 disebutkan bahwa “sekolah yang diberi subsidi pendidikan adalah sekolah yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu sebagaimana tertuang dalam Perda tersebut”, sedangkan ketentuan Pasal 10 Tahun 2008 disebutkan bahwa “sekolah swasta yang tidak diberikan bantuan subsidi biaya pendidikan”. Bentuk perwujudan pembangunan daerah dewasa ini sesuai dengan pelaksanaan otonomi daerah ditandai dengan adanya kebijakan-kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam mengurus pemerintahannya sendiri. Salah satu kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah daerah adalah dengan memberikan biaya subsidi biaya pendidikan. Dalam program tersebut disalurkan bantuan dana pendidikan langsung kepada satuan pendidikan untuk membiayai kegiatan operasional satuan pendidikan.

Alokasi penggunaan dan mekanisme pengelolaan dana tersebut harus sesuai dengan petunjuk teknis pelaksanaan dan standar pengelolaan. Subsidi biaya pendidikan ini dalam bentuk Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) melalui APBD. Pemberian subsidi biaya pendidikan tersebut merupakan bantuan dalam bentuk dana yang diberikan oleh pemerintah daerah untuk keperluan proses belajar mengajar bagi setiap peserta didik sekolah. Tujuan kebijakan program pemberian subsidi biaya pendidikan ini adalah untuk mewujudkan perluasan akses, pemerataan, peningkatan mutu dan relevansi pendidikan, melalui proses penyelenggaraan pembelajaran yang bermutu,

mendorong sekolah penerima subsidi melaksanakan manajemen berbasis sekolah dalam rangka meningkatkan efektifitas dalam menyelenggarakan pendidikan.

Berdasarkan latar belakang diatas, masing-masing daerah kabupaten dan kota di Indonesia memiliki karakteristik dan potensi yang berbeda-beda, sehingga dalam mengatur dan mengelola urusan pemerintah daerahnya juga tidak sama sehingga berpengaruh pada besarnya pendapatan dan pengeluaran yang terjadi pada daerah tersebut. Kabupaten/kota di Jawa Timur merupakan salah satu bagian daerah Indonesia yang memiliki potensi pendapatan daerah yang tinggi, maka dari itu diharapkan pemerintah daerah kabupaten/kota Jawa Timur dapat memanfaatkan serta mendayagunakan pendapatannya untuk memenuhi kebutuhannya dengan sebaik mungkin, sehingga benar-benar dapat memberikan pelayanan dan tercapainya kesejahteraan masyarakat. Keadaan yang berbeda inilah yang membuat peneliti ingin melakukan penelitian yang berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Alokasi Bantuan Operasional Sekolah Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini antara lain :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Alokasi Bantuan Operasional Sekolah Daerah?

2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Alokasi Bantuan Operasional Sekolah Daerah?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Alokasi Bantuan Operasional Sekolah Daerah?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka secara terperinci tujuan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Alokasi Bantuan Operasioanl Sekolah Daerah
2. Untuk mengetahui Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Alokasi Bantuan Operasional Sekolah Daerah
3. Untuk mengetahui Dana Alokasi khusus (DAK) terhadap Alokasi Bantuan Operasional Sekolah Daerah.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat, sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah penelitian ini diharapkan dapat digunakan pemerintah daerah sebagai pertimbangan dalam penentuan Alokasi bantuan operasional sekolah daerah (BOSDA).
2. 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 serta UU dan PP yang menyertainya.

3. Penelitian ini juga diharapkan agar otonomi daerah dapat berdiri sendiri tanpa tergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah Kabupaten/Kota lebih giat dalam meningkatkan PAD. Dan transfer berupa DAU dan DAK dari pemerintah pusat lebih dimanfaatkan pada hal-hal produktif.

### **1.5 Kontribusi Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian pengembangan yang akan menguji pengaruh pendapatan asli daerah, DAU, DAK terhadap BOSDA pada pemda Jawa Timur dan merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Darwanto (2007). Penelitian sebelumnya bertujuan meneliti pengaruh faktor-faktor fundamental yaitu Pertumbuhan Ekonomi (PDRB), Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal dalam APBD. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada variabel dengan menghilangkan variabel pertumbuhan ekonomi dan memasukan DAK karena dalam penelitian terdahulu menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi secara parsial tidak berpengaruh terhadap belanja modal sedangkan untuk perbedaan yang lain juga terdapat pada variabel dependen, penelitian sebelumnya menggunakan variabel dependen belanja modal sedangkan penelitian ini menggunakan bantuan operasional sekolah daerah (BOSDA) karena BOSDA merupakan subsidi pemerintah daerah dalam bidang pendidikan yang merupakan bagian dari belanja daerah bidang pelayanan publik

yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik serta meningkatkan kesejahteraan pendidikan atau dengan kata lain belanja bidang pendidikan merupakan pengeluaran kas daerah yang digunakan untuk menunjang pelaksanaan wajib belajar Sembilan tahun yang bermutu. Penelitian ini juga memiliki perbedaan dalam hal sampel, lokasi dan periode penelitian. sampel yang digunakan pada penelitian terdahulu adalah Kabupaten/Kota se Jawa-Bali pada tahun 2001-2004 sedangkan penelitian ini menggunakan sampel Kabupaten/Kota se Jawa Timur tahun 2012-2013.