

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sejak reformasi tahun 1998 banyak perubahan terjadi di Indonesia. Perubahan itu dirasakan tidak hanya di pusat pemerintah, tetapi juga di pemerintah daerah. Setelah terjadinya reformasi, sistem pemerintahan yang awalnya terpusat mulai dilakukan desentralisasi. Hal ini ditandai dengan keluarnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah. Regulasi tersebut menjadi landasan bagi pemberian otonomi daerah yang semakin besar kepada daerah. Implikasi adanya otonomi daerah adalah kewajiban pemerintah lebih transparan dan akuntabel dalam anggaran daerah.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kota. Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap kinerja pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi

daerah dan desentralisasi fiskal. Salah satu Ketetapan MPR yaitu Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian ,dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia” merupakan landasan hukum bagi dikeluarkannya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai dasar penyelenggaraan otonomi daerah (Mardiasmo, 2002).

Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*), yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif.

Tidak semua aspek kehidupan masyarakat tercakup oleh anggaran sektor publik. Terdapat beberapa aspek kehidupan yang tidak tersentuh oleh anggaran sektor publik, baik skala nasional maupun lokal. Anggaran sektor publik dibuat untuk membantu menentukan tingkat kebutuhan

masyarakat seperti air, listrik, kualitas kesehatan, pendidikan dan sebagainya agar terjamin secara layak. Tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh keputusan yang diambil oleh pemerintah melalui anggaran yang mereka buat (Mardiasmo, 2002).

DAK digunakan untuk membangun sarana 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 yang lebih berdaya saing. Daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping dalam APBD minimal 10% dari DAK yang diterima. Kecuali dapat diberikan kepada daerah dengan kemampuan fiskal rendah. Selain itu, daerah juga diwajibkan menyediakan 3% dari DAU yang diterima untuk biaya umum yang diambil dari sumber penerimaan lainnya. DAK dipakai untuk menutup kesenjangan pelayanan publik dengan prioritas pada bidang pertanian, prasarana pemerintahan daerah, dan lingkungan hidup (Anitasari, 2012).

Sejalan dengan prinsip seluas-luasnya dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonom nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menanganl urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan

potensi dan kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional (UU No. 32 Th. 2004 Tentang Pemerintahan Daerah).

Pendidikan adalah suatu bentuk sumber daya manusia yang bisa lebih penting dari investasi modal fisik. Dalam penelitian di sejumlah Negara, pendidikan memberikan sumbangan yang amat besar bagi pertumbuhan ekonomi. Dampak pertumbuhan ekonomi terhadap pendidikan misalnya berkembangnya kesempatan masyarakat untuk meningkatkan kesehatan, pengetahuan dan keterampilan, keahlian dan wawasan mereka agar lebih mampu produktif baik secara perorangan maupun kelompok.

Pendidikan juga berfungsi sebagai peningkatan kesadaran sosial, politik dan budaya serta memacu penguasaan dan pendayagunaan teknologi untuk kemajuan peradapan dan kesejahteraan sosial. Pembangunan pendidikan terhadap masyarakat modern dianggap sebagai bagian dari investasi sektor-sektor industri yang tidak ada bedanya dengan investasi di sektor industri seperti membangun pabrik, perkebunan dan sebagainya.

Hampir Negara maju telah menempatkan pendidikan sebagai kebijakan yang memiliki prioritas tinggi. Bagi mereka pendidikan

merupakan suatu investasi sumber daya manusia yang produktif, dengan dikeluarkan anggaran yang besar diharapkan akan memperoleh return yang jauh lebih besar dikemudian hari. Jika investasi SDM melalui pendidikan tidak dilakukan sekarang, maka akan kehilangan kesempatan untuk maju dan berkembang paling tidak 10 tahun kedepan.

Dalam penelitian ini, peneliti mereplikasi dari penelitian yang sebelumnya telah dilakukan oleh Darwanto dan Yulia (2007) tentang Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Darwanto dan Yulia adalah variabel independen yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum (DAU). Untuk perbedaan, penelitian ini dengan penelitian Darwanto dan Yulia adalah variabel dependen Pertumbuhan Ekonomi diganti Dana Alokasi Khusus dan dalam variabel dependen atau variabel yang mempengaruhi. Penelitian ini variabel dependen adalah Belanja Pendidikan sedangkan penelitian dari Darwanto dan Yulia menggunakan variabel Belanja Modal.

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“PENGARUH DANA ALOKASI KHUSUS, PENDAPATAN ASLI DAERAH, DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN UNTUK BELANJA PENDIDIKAN (Study Empiris Pemda/Pemkot Di Wilayah Karesidenan Surakarta)”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) mempengaruhi meningkatnya Belanja Pendidikan pada realisasi anggaran pemerintah daerah?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) mempengaruhi meningkatnya Belanja Pendidikan pada realisasi anggaran pemerintah daerah?
3. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) mempengaruhi meningkatnya Belanja Pendidikan pada realisasi anggaran pemerintah daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui sejauh mana esensi Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap realisasi anggaran pada Belanja Pendidikan.
2. Untuk mengetahui sejauh mana esensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap realisasi anggaran pada Belanja Pendidikan.
3. Untuk mengetahui sejauh mana esensi Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap realisasi anggaran pada Belanja Pendidikan.

## **D. Manfaat Penelitian**

### a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan konsep penganggaran bagi pemerintah daerah, sehingga anggaran yang disusun mampu efektif dan juga efisien dalam realisasinya. Terutama yang berhubungan dengan kebutuhan anggaran Belanja Pendidikan yang menjadi prioritas utama kaitannya dengan pelayanan publik.

### b. Manfaat Praktis

1. Bagi pihak pemerintah selaku eksekutor dalam penentuan kebijakan anggaran mendorong agar lebih menyadari pentingnya peningkatan proporsi anggaran pendidikan guna pelayanan optimal terhadap masyarakat.
2. Bagi masyarakat, sebagai bahan evaluasi guna melihat akuntabilitas anggaran pemerintah dalam Biaya Pendidikan, apakah sepenuhnya dari anggaran tersebut sudah relevan dengan realisasinya.
3. Bagi akademisi, dapat menjadikan penelitian ini sebagai bahan referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya agar bisa lebih inovatif sehingga mampu memberikan alternatif solusi lain yang lebih bermanfaat.

4. Bagi penulis, untuk mengetahui secara mendalam mengenai anggaran pemerintah daerah pada pelayanan publik khususnya untuk Biaya Pendidikan.

## **E. Sistematika Penulisan**

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang latar belakang permasalahan yang akan diteliti, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, pembatasan masalah dan sistematika penulisan.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan tentang tinjauan pustaka yang memuat teori-teori secara konseptual yang diharapkan mampu mendukung pokok-pokok permasalahan yang diteliti.

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan tentang ruang lingkup penelitian, teknik pengambilan sampel pengukuran variabel, teknik pengumpulan data dan metode analisis yang digunakan.

### **BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan mengenai deskripsi objek penelitian serta analisis data dan pembahasan hasil pengujian sesuai dengan alat analisis yang digunakan.

## **BAB V : PENUTUP**

Bab ini menguraikan kesimpulan dari tabel analisis data pada bab IV yang dilanjutkan dengan saran-saran yang bermanfaat, selain itu juga terdapat keterbatasan serta implikasi dari penelitian ini.