

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan salah satu penentu kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraan di suatu negara. Pendidikan di Indonesia diatur pada pasal 31 UUD 1945. Pada ayat 1 diatur bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Ayat 2 menegaskan bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Ayat 3 menyatakan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dalam undang-undang. Ayat 4 menegaskan negara untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggara pendidikan nasional.

Menurut Kemendikbud (2019) salah satu langkah kongkrit yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam meningkatkan kualitas pendidikan adalah dengan menetapkan anggaran pendidikan yang lebih besar dari anggaran lainnya. Anggaran pendidikan di Indonesia sekurang-kurangnya 20% dari total APBN dan APBD, namun pada praktiknya masih jauh dari kenyataan. Data Kemendikbud, pada tahun 2019 menunjukkan ada sekitar lima pemerintah daerah (pemda) yang anggaran pendidikannya sudah mencapai 20 persen. Kelima pemda itu adalah

Kabupaten Banyuwangi 22,04 persen, Kabupaten Tasikmalaya 23,43 persen, Kabupaten Subang 23,92 persen, Kabupaten Wonogiri 24,08 persen, dan Kabupaten Bekasi 25,25 persen. Alokasi terendah ada pada Kabupaten Cirebon yang hanya 0,09 persen.

Cukup banyak pemerintah daerah yang berada di Pulau Jawa yang belum mampu mencapai 20 persen anggaran pendidikan, sehingga bisa dikatakan belum mencapai amanat undang-undang itu (Kemendikbud, 2019). Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk menjamin terselenggarakannya pendidikan yang bermutu tinggi. Dana yang bersumber dari pusat akan dikelola pemerintah daerah dan akan dianggarkan menjadi belanja daerah untuk digunakan dalam memberikan pelayanan dan pembangunan bagi masyarakat, salah satunya dalam bentuk anggaran belanja pendidikan.

Salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (Mardiasmo, 2004). Hal ini dapat dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola potensi daerahnya yaitu potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan potensi sumber daya keuangan secara optimal. Anggaran pemerintah dan belanja daerah merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam organisasi sektor publik seperti pemerintah daerah, anggaran bukan sebagai alat perencanaan saja, namun

anggaran merupakan sebuah bentuk akuntabilitas dari pengelolaan dana publik yang dibebankan kepada pemerintah.

Pendanaan yang dianggarkan pemerintah daerah dalam rangka untuk mendukung maksimalnya pendidikan pada suatu daerah bisa berasal dari pendapatan asli daerah itu sendiri, pajak daerah dan retribusi daerah. Belanja pendidikan merupakan salah satu jenis belanja daerah yang dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota dalam bidang pendidikan.

Dalam belanja pendidikan, anggaran yang dialokasikan dari APBD sekurang-kurangnya adalah 20% dari belanja daerah diluar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Anggaran yang ditetapkan pemerintah untuk pendidikan sebesar kurang lebih 20% ini tentunya memiliki arah kebijakan dalam peningkatan akses serta kualitas pendidikan. Pemerintah pusat juga membantu pemerintah daerah untuk memenuhi belanja daerahnya salah satunya dengan dana perimbangan.

Berdasarkan UU nomor 33 tahun 2004, dalam pelaksanaan otonomi daerah pemerintah daerah memiliki sumber-sumber pendanaan yang terdiri atas: 1) pendapatan asli daerah (PAD), 2) dana perimbangan, 3) pinjaman daerah, 4) lain-lain penerimaan yang sah. Pendapatan asli daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai belanja rutin maupun belanja dalam rangka pembangunan daerah. Pengembangan infrastruktur industri dan kemudahan investasi akan

menyebabkan dampak yang positif dengan naiknya pendapatan asli daerah sehingga dapat mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan (Darwanto dan Yustikasari, 2007).

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik (Mamuka dan Elim, 2014). Pada umumnya, dana perimbangan merupakan bagian terbesar dalam pembiayaan kegiatan pemerintah daerah. Tujuan utama pemberian dana perimbangan adalah untuk mengatasi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, kesenjangan fiskal antar pemerintah daerah, perbaikan sistem perpajakan, dan koreksi ketidakefisienan fiskal (Santoso dan Suparta, 2015). Hal ini berdampak pada kesejahteraan masyarakat, salah satunya adalah belanja modal sektor pendidikan.

Pemberian wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah diimbangi dengan pengalihan dana sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Pengalihan dana tersebut dalam bentuk pemberian dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi khusus, dana alokasi umum, dan dana bagi hasil

yang telah dijelaskan dalam undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Faktor lain yang mempengaruhi belanja fungsi pendidikan adalah kemandirian daerah. Kemandirian keuangan daerah adalah rasio yang dapat menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah (Amalia et al., 2014). Menurut Ulum (2009) kemandirian keuangan daerah menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, dimana semakin tinggi tingkat kemandirian suatu daerah dapat menunjukkan kontribusi yang besar masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah, dimana kedua hal tersebut merupakan komponen dari Pendapatan Asli Daerah. Pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Mardiasmo (2009) secara normatif semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan tingkat partisipasi publik dengan pembangunan. Pembangunan infrastruktur industri memberi dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah karena dengan terpenuhinya kuantitas dan kualitas layanan serta fasilitas publik akan membuat masyarakat akan merasa nyaman dan dapat menjalankan usahanya dengan efisien dan efektif sehingga dapat meningkatkan partisipasinya dalam pembangunan. Berkembang pesatnya

pembangunan diharapkan meningkatkan kemandirian daerah dalam membiayai kegiatannya.

Retribusi daerah sebagai pendapatan asli daerah diharapkan mampu meningkatkan kemandirian suatu daerah sesuai dengan otonomi daerah. Retribusi daerah adalah salah satu sumber pendapatan daerah yang pokok guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Dalam UU nomor 34 tahun 2000 dituliskan bahwa retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Pajak dan retribusi mempunyai posisi yang strategis bagi kegiatan pembangunan yang diinginkan di daerah. Peningkatan pajak dan retribusi daerah diharapkan dapat meningkatkan kualitas belanja pendidikan sehingga pelayanan publik bidang pendidikan semakin baik.

Penelitian-penelitian sebelumnya bertema belanja fungsi pendidikan menunjukkan hasil yang cukup bervariasi.

Hasil penelitian Sari (2012) menunjukkan dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja daerah bidang pendidikan sedangkan pendapatan asli daerah tidak berpengaruh. Hasil penelitian Miskalina (2016) menunjukkan pajak daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap belanja pendidikan sedangkan retribusi daerah tidak berpengaruh positif terhadap belanja pendidikan. Hasil penelitian Setiawan dan Nanda (2017) menunjukkan dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil dan pendapatan asli daerah

berpengaruh terhadap belanja daerah bidang pendidikan. Hasil penelitian Rahmawati (2017) menunjukkan pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap belanja pendidikan, sedangkan dana alokasi umum dan dana alokasi khusus berpengaruh. Hasil penelitian Febriani dan Asmara (2018) menunjukkan realisasi sisa anggaran, pendapatan asli daerah, dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap belanja modal fungsi pendidikan. Hasil penelitian Abdulah et al., (2019) membuktikan bahwa kemandirian keuangan daerah dan sisa anggaran tahun sebelumnya berpengaruh negatif terhadap kinerja anggaran pendidikan, sedangkan variabel besaran pmda dan pertumbuhan pendapatan daerah tidak berpengaruh. Hasil penelitian Wahyuni (2019) menunjukkan pendapatan asli daerah, dana alokasi khusus, dana alokasi umum, dan dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja pendidikan.

Penelitian mengenai belanja pendidikan relatif terbatas. Beberapa penelitian sebelumnya menggunakan variabel independen yang cukup bervariasi untuk menguji pengaruh variabel tersebut terhadap belanja pendidikan. Penelitian-penelitian tersebut juga menunjukkan variasi di dalam hasil penelitiannya. Ketiga hal itu memotivasi peneliti untuk melakukan pengujian kembali terhadap beberapa faktor yang mempengaruhi belanja pendidikan berupa dana perimbangan, kemandirian daerah, dan pertumbuhan pendapatan daerah menggunakan data penelitian dari kabupaten/kota di Pulau Jawa tahun 2017-2019. Judul yang diangkat dalam penelitian ini adalah **“PENGARUH DANA PERIMBANGAN, KEMANDIRIAN DAERAH, DAN PERTUMBUHAN**

PENDAPATAN DAERAH TERHADAP BELANJA PENDIDIKAN DI PULAU JAWA TAHUN 2017-2019.”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah dana perimbangan berpengaruh positif terhadap belanja fungsi belanja pendidikan?
2. Apakah kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap belanja fungsi belanja pendidikan?
3. Apakah pertumbuhan pendapatan daerah berpengaruh positif terhadap fungsi belanja pendidikan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Menganalisis pengaruh positif dana perimbangan terhadap belanja fungsi pendidikan.
2. Menganalisis pengaruh positif kemandirian daerah terhadap belanja fungsi pendidikan.
3. Menganalisis pengaruh positif pertumbuhan pendapatan daerah terhadap belanja fungsi pendidikan.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Bagi Akademisi

Manfaat bagi akademisi adalah memberikan tambahan kepustakaan atau referensi mengenai penelitian bertema “Pengaruh Dana Perimbangan, Kemandirian Daerah dan Pertumbuhan Pendapatan Daerah Terhadap Fungsi Belanja Pendidikan di Pulau Jawa Tahun 2017-2019.

1.4.2. Bagi Masyarakat

Manfaat bagi masyarakat adalah memberikan informasi berdasarkan hasil analisis terhadap data-data penelitian tentang pengaruh dana perimbangan, kemandirian daerah, dan pertumbuhan pendapatan daerah terhadap fungsi belanja pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.

1.4.3. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam menyelenggarakan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) khususnya dalam penyelenggaraan belanja pendidikan dengan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhinya.