

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Teori Keagenan Dalam Penganggaran Sektor Publik

Penggunaan teori keagenan telah dipergunakan secara luas baik di sektor privat maupun sektor publik. Para ekonom menggunakan struktur hubungan prinsipal dan agen untuk menganalisis hubungan antara perusahaan dengan pekerja menurut (Faria dan Silva, 2013) dalam Septiani Fitria (2016). Sementara di sektor publik, teori keagenan dipergunakan untuk menganalisis hubungan prinsipal-agen dalam kaitannya dengan penganggaran sektor publik menurut (Latifah, 2010; Abdullah, 2012) dalam Septiani Fitria 2016). Teori keagenan menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit dengan pihak lain (*agents*) dengan harapan bahwa *agen* akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan *principal* (Jensen dan Meckling, 1976) dalam Septiani Fitria (2016)..

Menurut Eisenhardt (1989) dalam Septiani Fitria (2016). menggunakan tiga asumsi sifat dasar manusia guna menjelaskan tentang teori keagenan yaitu: (1) manusia pada umumnya mementingkan diri sendiri (*self interest*), (2) manusia memiliki daya pikir terbatas mengenai persepsi masa mendatang (*bounded rationality*), dan (3) manusia selalu menghindari resiko (*risk averse*). Berdasarkan asumsi sifat dasar manusia tersebut, manajer sebagai manusia kemungkinan besar

akan bertindak mengutamakan kepentingan pribadinya. Hal ini menimbulkan adanya konflik kepentingan antara *principal* dan *agent*. *Principal* memiliki kepentingan untuk memaksimalkan keuntungan mereka sedangkan *agent* memiliki kepentingan untuk memaksimalkan pemenuhan kebutuhan ekonomi dan psikologisnya.

Konflik akan terus meningkat karena *principal* tidak dapat mengawasi aktivitas *agent* sehari-hari untuk memastikan bahwa *agent* telah bekerja sesuai dengan keinginan dari *principal*. Permasalahan dalam hubungan antara prinsipal dan agen bersumber dari adanya perbedaan tujuan dan pilihan risiko yang dihadapi seperti regulasi dan kepemimpinan (Eisenhardt, 1989) dalam Septiani Fitria (2016). Adanya asimetri informasi juga menyebabkan terjadinya persoalan dalam hubungan prinsipal-agen, bilamana agen memiliki informasi lebih tentang kinerja aktual, motivasi dan tujuan yang berpotensi menciptakan moral *hazard* dan *adverse selection* (Latifah, 2010) dalam Septiani Fitria (2016). *Adverse selection* terjadi karena adanya perbedaan jumlah informasi yang dimiliki oleh *principal* dan *agent* sehingga *principal* tidak mampu membedakan apakah agen melakukan sesuatu yang baik atau tidak (Faria dan Silva, 2013) dalam Septiani Fitria (2016). Dalam konteks ini agen cenderung menyembunyikan informasi untuk memperoleh manfaat yang lebih demi keuntungan pribadi.

Teori keagenan telah dipraktekkan pada sektor publik khususnya pemerintah pusat maupun daerah. Organisasi sektor publik bertujuan untuk memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat atas sumber daya yang digunakan untuk memenuhi hajat hidup orang banyak. Pemerintah tidak dapat

melakukan pengelolaan dan pengalokasian sumber daya secara sendirian, sehingga pemerintah memberikan wewenang kepada pihak lain untuk mengelola sumber daya. Pembuatan anggaran menjadi mekanisme yang penting untuk alokasi sumber daya karena adanya keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah.

2.1.2. Otonomi Daerah

Sun'an dan Senuk (2015) dalam Isminanda, Ayustika dan Bawon (2019) menyebutkan bahwa pemberian otonomi daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya. Kreativitas, inovasi, dan kemandirian diharapkan akan dimiliki oleh setiap daerah, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungannya pada pemerintah pusat. Otonomi daerah akan meningkatkan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya, baik pelayanan yang sifatnya langsung diberikan kepada masyarakat maupun pelayanan yang tidak langsung diberikan, seperti pembuatan fasilitas-fasilitas umum dan fasilitas sosial lainnya. Dengan kata lain penyediaan barang-barang publik (*public goods*) dan pelayanan publik (*service goods*) dapat lebih terjamin. Dalam otonomi daerah terjadi desentralisasi terhadap pengelolaan keuangan daerah, perencanaan ekonomi termasuk menyusun program-program pembangunan daerah dan perencanaan lainnya yang dilimpahkan dari pusat ke daerah menurut (Kharisma, 2013) dalam Isminanda, Ayustika dan Bawon (2019).

Berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, terdapat 3 jenis penyelenggaraan urusan pemerintahan

yang menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah antara lain :

1. Desentralisasi, yaitu pembagian kewenangan pemerintahan yang semula ada satu dan berada di pusat, menjadi beberapa tak terpusat atau menyebar di daerah-daerah. Desentralisasi tidak meniadakan kewenangan pusat, melainkan membuka adanya kewenangan lain di banyak tempat. Tidak menghilangkan satu titik, melainkan menambahkan titik-titik baru.
2. Dekonsentrasi, yaitu kekuasaan yang semula terpusat, diuraikan ke daerah-daerah. Pada prinsipnya, dekonsentrasi mirip dengan desentralisasi, yaitu penguraian kewenangan politik dan pemerintahan ke daerah. Dengan asas ini konsentrasi kekuasaan yang semula terpusat, menjadi tersebar ke daerah-daerah.
3. Tugas perbantuan, yaitu pemerintah daerah memiliki peran menjalankan kekuasaan dan kewenangannya dalam rangka membantu pemerintah pusat. Di sini garis hubungan antara pusat dan daerah berupa koordinasi. Daerah dianggap lebih mengetahui potensi dan keunikan yang dimilikinya, namun dalam mengelolanya pemerintah pusat tidak begitu saja lepas tangan. Pemerintah pusat berperan sebagai supervisor, pengawas dan pengevaluasi.

Menurut Undang-Undang nomor 32 tahun 2004, prinsip-prinsip otonomi daerah mencakup:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

2. Pelaksanaannya didasarkan pada prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
3. Penyelenggaraannya harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.
4. Penyelenggaraannya harus menjamin keserasian antar daerah dengan daerah lainnya.
5. Menjamin keserasian antar daerah dengan pemerintah.
6. Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan.

Menurut Hadi dan Saragih (2013) dalam Isminanda, Ayustika dan Bawon (2019), menyatakan bahwa konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (bidang moneter dan fiskal nasional yang didesentralisasikan kepada daerah).

2.1.3. Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu mekanisme transfer dana dari APBN dalam kaitan dengan kebijakan keuangan negara yaitu untuk mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*) dan memberikan stimulus terhadap aktivitas perekonomian masyarakat. Kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan akan menciptakan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang sepadan dengan besarnya kewenangan urusan pemerintahan yang

diserahkan kepada daerah otonom (Sun'an dan Senuk, 2017) dalam Isminanda, Ayustika dan Bawon (2019).

Kebijakan desentralisasi fiskal memberi kesempatan kepada pemerintah daerah agar dapat memanfaatkan potensi ekonomi daerahnya sendiri untuk menyelesaikan berbagai permasalahan. Pemerintah daerah dapat merumuskan peraturan daerah mengenai desentralisasi fiskal di daerahnya agar pengambilan keputusan lebih didengarkan oleh masyarakat karena sesuai dengan karakter dan potensi daerah. Hubungan antara ketimpangan dan tuntutan otonomi kompleks dan bergantung pada karakteristik daerah (Sambanis dan Milanovic, 2014) dalam Isminanda, Ayustika dan Bawon (2019). Dalam rangka mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah dan kebijakan desentralisasi fiskal yang baik, maka tidak hanya pemerintah saja yang dapat ikut serta dalam pelaksanaan otonomi daerah, namun masyarakat juga diperkenankan untuk dapat berpartisipasi guna mendorong pelaksanaan otonomi daerah agar berjalan sesuai dengan ekspektasi masyarakat.

2.1.4. Belanja Modal Fungsi Pendidikan

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 91/PMK.06/2007 belanja modal adalah pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah dimana aset tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja yang bukan untuk dijual. Belanja modal digunakan untuk membiayai berbagai macam bidang yaitu bidang administrasi umum pemerintahan, bidang kelautan dan

ketahanan pangan, bidang perindustrian, perdagangan dan penanaman modal, bidang ketenagakerjaan, bidang kesehatan, bidang pendidikan, bidang sosial, bidang penataan ruang, bidang pemukiman, bidang pekerjaan umum, bidang perhubungan, bidang lingkungan hidup, bidang kependudukan, dan bidang kepariwisataan. Dari berbagai belanja modal bidang tersebut bidang pendidikan merupakan sektor utama yang banyak menyerap anggaran pemerintah daerah, seperti pembangunan gedung sekolah baru, ruang kelas baru, fasilitas olahraga, dan laboratorium. Pasal 81 Peraturan Pemerintah (PP) No. 48/2008 tentang pendanaan pendidikan menjelaskan anggaran belanja untuk melaksanakan fungsi pendidikan pada sektor pendidikan dalam anggaran pendapatan belanja daerah setiap tahun anggaran sekurang-kurangnya dialokasikan 20% dari belanja daerah diluar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan (pasal 46 UU No. 20/2003).

Durlauf dan Aghion (2005) pada literatur pertumbuhan ekonomi mengungkapkan konsensus umum tentang pentingnya pendidikan. Pada berbagai model teori pertumbuhan baru menekankan peran pendidikan. Manfaat pendidikan sangat beragam, pendidikan mengembangkan sumber daya manusia, yang memberikan kontribusi untuk pembangunan ekonomi, dan memberikan manfaat eksternal kepada masyarakat dengan mengurangi penyakit-penyakit sosial dan kejahatan. Pendidikan juga memelihara modal sosial, yang diperlukan bagi masyarakat dan pembangunan sosial. Modal sosial telah ditekankan oleh lembaga-lembaga internasional sebagai prasyarat pembangunan sosial dan masyarakat (Lee, 2008).

Anggaran merupakan dokumen terpenting dalam pengelolaan keuangan di pemerintahan, termasuk pemerintah daerah (Abdullah, 2018). Anggaran belanja daerah yang telah ditetapkan menjadi landasan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanan publik sekaligus menunjukkan prioritas pemerintah dalam menggunakan dana-dana publik, termasuk dalam bidang pendidikan, untuk satu periode anggaran, yang biasanya satu tahun. Menurut Cuellar (2014), belanja publik merupakan mekanisme terpenting dalam meningkatkan output dan tingkat pendidikan masyarakat. Namun, terjadi gap sangat besar antara output yang ditetapkan secara ambisius dan kondisi awal kebijakan pendidikan, terutama karena tidak terhubungkannya dengan baik besaran sumber daya yang digunakan dengan hutang di masa lalu, kebutuhan, dan tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Setiawan dan Rizkiah (2017) menyatakan bahwa penganggaran pemerintah sangat terkait dengan siklus politik, yakni periode menjelang, saat, dan pasca pemilihan umum. Banyak faktor yang menjadi penyebab terjadinya bias dan misalokasi dalam anggaran publik (Larkey dan Smith, 1989; Jones dan Euske, 1991; Abdullah dan Halim, 2006), seperti perilaku oportunistik legislator terjadi dalam pembahasan rancangan anggaran pemerintah daerah di DPRD (Abdullah, 2012). Unit kerja pemerintah sejak awal diidentifikasi sebagai organisasi yang senantiasa memaksimalkan anggarannya untuk memperoleh benefit tertentu (Blais dan Dion, 1990), sehingga sering terjadi varian anggaran dan kegiatan lanjutan yang menjadi sisa anggaran pada akhir tahun (Abdullah, et al., 2018).

2.1.5. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan anggaran pendapatan belanja negara yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU nomor 33 tahun 2004). Dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Komponen dana perimbangan:

2.1.5.1. Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil adalah dana yang berumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepala daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam, yang terdiri atas : Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPh) pasal 25 dan pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh pasal 21.

2.1.5.2. Dana Alokasi Umum

Dana alokasi umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Jumlah semua keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar, yang

dimaksud dengan celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah.

2.1.5.3. Dana Alokasi Khusus

Dana alokasi khusus adalah dana 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.

2.1.5.4. Belanja Daerah

Belanja daerah adalah semua kewajiban atau pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang mengurangi kekayaan pemerintah daerah (Halim, 2012). Belanja daerah juga meliputi seluruh pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar yang merupakan kewajiban daerah dalam setiap satu tahun anggaran. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai setiap urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib atau urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan (PP nomor 58 tahun 2005).

Adapun klasifikasi belanja daerah (Permendagri nomor 13 tahun 2006), yaitu :

1. Klasifikasi belanja daerah menurut pemerintah terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Belanja urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan

pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas social, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan soaial. Belanja menurut urusan pilihan mencakup pertanian, kebutuhan, energi, sumber daya mineral, pariwisata, kelautan, perikanan, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

2. Klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri dari pelayanan umum, ketertiban, ketentraman, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, Pendidikan, dan perlindungan sosial.
3. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pada masing-masing pemerintah daerah.
4. Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah.

2.1.6. Kemandirian Daerah

Kemandirian daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti pajak daerah dan restribusi daerah. Pembangunan daerah bisa terwujud apabila disertai kemandirian daerah yang efektif. Ini berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD seperti pajak daerah dan restribusi daerah. Selama ini pemerintah daerah juga masih bergantung pada pemerintah pusat dalam mendukung pendanaan pembangunan. Kemampuan daerah untuk melaksanakan pembangunan dengan kemampuannya sendiri belumlah sampai pada tahap

mandiri secara keuangan. Untuk pembangunan dalam skala besar masih bergantung pada dukungan transfer dari pemerintah pusat.

Semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan yang positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan pembangunan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi pada daerah tersebut (Pambudi, 2008). Sementara itu, kemandirian keuangan 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 (Ulum, 2009).

Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa kemandirian keuangan daerah adalah kondisi yang dapat menunjukkan tinggi rendahnya kemampuan PAD dalam membiayai kebutuhan daerah. Dimana kondisi tersebut dapat menjadi gambaran dalam melihat keberhasilan dari adanya sistem otonomi daerah.

Pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah dapat digunakan untuk membiayai pembangunan di segala bidang, terutama bidang pendidikan yang dalam undang - undang dasar diamanatkan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% dari nilai APBN.

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 UU nomor 28 tahun 2009 tentang pajak daerah menyatakan kriteria pajak daerah yaitu:

1. Bersifat pajak dan bukan retribusi.
2. Obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah kabupaten kota yang bersangkutan.
3. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Potensinya memadai, hasil penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan.
5. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif, pajak tidak mengganggu alokasi sumber-sumber ekonomi dan tidak merintangai arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor-impor.
6. Menjaga kelestarian lingkungan, yang berarti bahwa pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada pemda atau pemerintah atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan.

Menurut UU nomor 28 tahun 2009 tentang pajak daerah, jenis jenis pajak daerah yaitu :

1. Pajak daerah untuk provinsi terdiri dari pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor dan pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

2. Pajak daerah untuk kabupaten/kota terdiri dari pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan C dan pajak parkir.

Besarnya penetapan tarif pajak untuk pajak daerah provinsi dan pajak daerah kabupaten berbeda, untuk pajak provinsi besarnya tarif ditetapkan secara seragam di seluruh Indonesia sebagaimana diatur dalam PP nomor 65 tahun 2001, sedangkan besarnya tarif definitif untuk pajak kabupaten/kota ditetapkan dengan peraturan daerah (perda), namun tarif yang dikenakan tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang telah ditentukan dalam UU (PP nomor 65 dan 66 tahun 2001). Besarnya pajak daerah sangat berpengaruh terhadap beberapa faktor-faktor yang dapat membiayai belanja daerah dengan baik, yang dapat mensejahterakan masyarakat terutama dalam bidang kesehatan dan pendidikan.

Dalam UU nomor 28 tahun 2009 disebutkan bahwa retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting, guna membiayai pelaksanaan pemerintah daerah. Retribusi daerah terdapat tiga golongan yaitu :

1. Retribusi Jasa Umum

Retribusi jasa umum adalah retribusi atas jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) yang memiliki kemanfaatan dan tujuan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Obyek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kemanfaatan dan

kepentingan umum serta dapat dinikmati orang pribadi atau badan. Jenis retribusi jasa umum yaitu retribusi pelayanan parkir dipinggir jalan, retribusi pengecekan kendaraan berbahan bakar, retribusi pelayanan pasar, dan retribusi pelayanan kebersihan. Subyek retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.

2. Retribusi Jasa Usaha

Merupakan retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemda dengan menganut prinsip komersil karena pada dasarnya dapat pula dapat disediakan oleh sektor swasta. Jenis retribusi jasa usaha adalah retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi tempat penginapan, dan retribusi tempat rekreasi. Obyek retribusi jasa usaha pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersil.

3. Retribusi Perizinan Tertentu

Merupakan retribusi atas kegiatan tertentu pemda dalam rangka perizinan atau pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksud untuk pembinaan, pengaturan, pengawasan, dan pengendalian atas pemanfaatan kegiatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Obyek retribusi perizinan adalah kegiatan tertentu pemerintahan daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang atau badan yang dimaksud untuk pembinaan, pengaturan, pengawasan, dan pengendalian atas pemanfaatan kegiatan ruang, kegiatan sumber daya alam, barang atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Retribusi daerah sebagai pendapatan asli daerah yang sah diharapkan dapat meningkatkan kemandirian suatu daerah. Retribusi daerah bersifat limitatif artinya –pemerintah daerah tidak dapat memungut jenis retribusi daerah selain yang ditetapkan dalam undang-undang.

2.1.7. Pertumbuhan Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah merupakan sumber utama bagi pembiayaan operasional dan pelayanan publik pemerintah daerah. Kebutuhan masyarakat akan pelayanan semakin meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan inflasi yang terjadi terus menerus, serta variasi pelayanan publik yang semakin besar. Pendapatan ini menjadi sumber penting untuk mendanai kegiatan yang bersifat lokal dan berhubungan langsung dengan pelayanan publik, termasuk untuk pendidikan (Jabbar dan Selvaratnam, 2017).

Pertumbuhan pendapatan dapat dilihat dari kemampuan pemda dalam mempertahankan atau meningkatkan realisasi pendapatan dari tahun sebelumnya. Pertumbuhan pendapatan menggambarkan kemampuan pemda dalam mempertahankan kapasitas pelayanan publik. Analisis pertumbuhan pendapatan bermanfaat untuk mengetahui kapasitas pembiayaan pemerintah daerah dan jika terjadi penurunan pertumbuhan pendapatan dan harus dicari penyebabnya (Mahmudi, 2010:138). Ketika pendapatan pemda bertumbuh, maka ruang untuk mengalokasikan sumber daya ke dalam belanja semakin terbuka. Pertumbuhan pendapatan berkaitan dengan pertumbuhan infrastruktur dan pelayanan publik untuk pendidikan (Faguet dan Sanchez, 2008). Besaran alokasi wajib sesuai ketentuan pemerintah juga akan semakin besar, walaupun dengan persentase tetap.

Artinya, pertumbuhan pendapatan akan menyebabkan tingkat kepatuhan penda akan semakin baik, karena patokan target alokasi untuk tahun berjalan cenderung meniru anggaran atau target tahun sebelumnya (Junita dan Abdullah, 2016) dan regulasi yang ditetapkan oleh pemerintahan pada level yang lebih tinggi (Fahlevi, et al., 2018).

2.2. Penelitian Sebelumnya dan Pengembangan Hipotesis

2.2.1. Penelitian Sebelumnya

Penelitian yang dilakukan oleh Handayani (2009) berjudul Pengaruh Dana Alokasi Khusus dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan. Sampel sebanyak 36 Kabupaten/Kota di Sulawesi yang telah mempublikasikan laporan keuangan auditasi realisasi tahun 2006 dan 2007. Variabel independent yang digunakan dalam penelitian ini dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah. Hasil penelitian menunjukkan dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja daerah bidang pendidikan sedangkan, pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap belanja daerah bidang pendidikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Sari (2011) berjudul Pengaruh Dana Alokasi Khusus dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan. Sampel sebanyak 29 Kabupaten dan 6 Kota diwilayah Jawa Tengah dari tahun 2009-2010 yang telah mempublikasikan laporan keuangan daerahnya. Variabel independent yang digunakan dalam penelitian ini dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah. Hasil penelitian menunjukan dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja daerah bidang pendidikan sedangkan pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap belanja daerah bidang pendidikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Surya, Darwanis, dan Abdullah (2015) berjudul Pengaruh Sisa Anggaran, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Bagi Hasil Terhadap Belanja Modal Bidang Pendidikan, Kesehatan dan Pekerjaan Umum. Sampel sebanyak 18 (delapan belas) Kabupaten dan 5 (lima) Kota yang ada di Aceh 2011-2013. Variabel independent yang digunakan dalam penelitian ini sisa anggaran, pendapatan asli daerah, dan dana bagi hasil. Hasil penelitian menunjukkan sisa anggaran, pendapatan asli daerah, dan dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja modal bidang pendidikan.

Penelitian yang dilakukan Miskalina (2016) berjudul Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Alokasi Belanja Pendidikan. Sampel sebanyak Kabupaten/kota di Jawa yang telah memasukkan data laporan realisasi APBD di situs dirjen perimbangan keuangan pemerintah daerah secara rutin tahun 2011-2014. Variabel independent yang digunakan dalam penelitian ini pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Hasil penelitian menunjukkan pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap belanja pendidikan sedangkan retribusi daerah tidak berpengaruh positif terhadap belanja pendidikan.

Penelitian yang dilakukan Yunina dan Handayani (2016) berjudul Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Alokasi Belanja pendidikan Pada Dinas Pendidikan Provinsi Aceh. Sampel penelitian sebanyak 23 Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh yang terdapat pada Badan Pengelolaan Keuangan Aceh Tahun 2013-2015. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini dana otonomi khusus,

dana otonomi umum, dan sisa lebih perhitungan anggaran. Hasil penelitian menunjukkan secara parsial berpengaruh terhadap alokasi belanja pendidikan pada Dinas Pendidikan Provinsi Aceh.

Penelitian yang dilakukan oleh Rohmawati (2017) berjudul Kontribusi PAD, DAU, DAK Terhadap Belanja Daerah Untuk Pendidikan. Sampel sebanyak 29 Kabupaten dan 9 Kota di Jawa Timur berdasarkan Laporan Realisasi APBD 2013-2015. Variabel independent yang digunakan dalam penelitian ini pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus. Hasil penelitian menunjukkan pendapatan asli daerah dan dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja pendidikan sedangkan, dana alokasi umum tidak berpengaruh terhadap belanja pendidikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Setiawan dan Nanda (2017) berjudul Pengaruh Dana Perimbangan (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil) dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Bidang Pendidikan. Sampel sebanyak 29 Kabupaten dan 9 Kota di Jawa Timur berdasarkan Laporan Realisasi APBD tahun 2013-2015. Variabel independent yang digunakan dalam penelitian ini dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil dan pendapatan asli daerah. Hasil penelitian menunjukkan dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil dan pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah bidang pendidikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Febrian dan Asrama (2018) berjudul Pengaruh Sisa Anggaran, Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Modal Fungsi

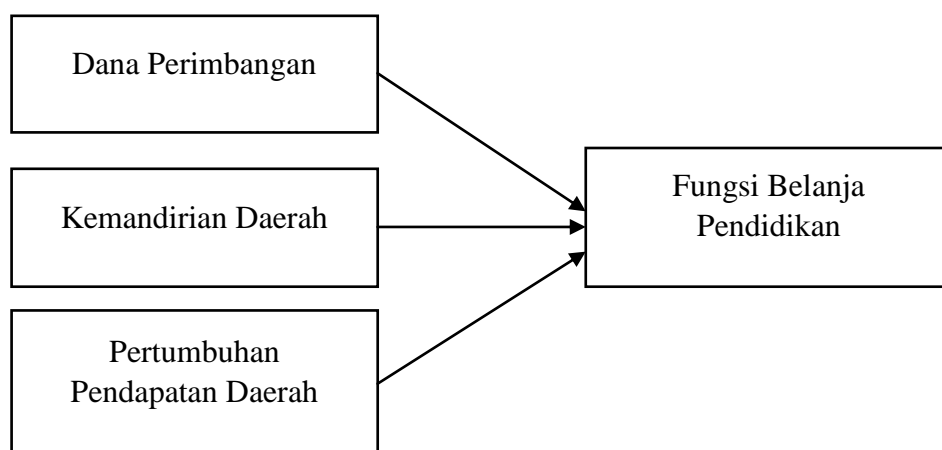
Pendidikan. Sampel penelitian sebanyak 23 Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh yang terdapat pada Badan Pengelolaan Keuangan Aceh Tahun 2013-2015. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini yaitu realisasi sisa anggaran, pendapatan asli daerah, dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Hasil penelitian menunjukkan realisasi sisa anggaran, pendapatan asli daerah, dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap belanja modal fungsi pendidikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Abdulah et al., (2019) berjudul Determinan Kinerja Anggaran Belanja Pendidikan. Sampel penelitian sebanyak 23 Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh tahun 2012-2015. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini yaitu kemandirian keuangan daerah, sisa anggaran tahun sebelumnya, besaran pmda, dan pertumbuhan pendapatan daerah. Hasil penelitian menunjukkan kemandirian keuangan daerah dan sisa anggaran tahun sebelumnya berpengaruh negatif terhadap kinerja anggaran pendidikan, sedangkan variabel besaran pmda dan pertumbuhan pendapatan daerah tidak berpengaruh.

Penelitian yang dilakukan Wahyuni (2019) berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil Terhadap Belanja Pendidikan. Sampel sebanyak Kabupaten/kota di Jawa yang telah memasukkan data laporan realisasi APBD di situs dirjen perimbangan keuangan pemerintah daerah secara rutin tahun 2015-2017. Variabel independent yang digunakan dalam penelitian ini pendapatan asli daerah, dana alokasi khusus, dana alokasi umum, dan dana bagi hasil. Hasil penelitian menunjukkan pendapatan

asli daerah, dana alokasi khusus, dana alokasi umum, dan dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja pendidikan.

Berdasarkan landasan teoritis dari penelitian sebelumnya, kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar 1 berikut ini.



Gambar II.1. Kerangka Pemikiran

2.2.2. Pengembangan Hipotesis

Berdasarkan rumusan masalah dan acuan penelitian sebelumnya hipotesis sebagai berikut:

2.2.2.1. Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Fungsi Belanja Pendidikan.

Dana perimbangan adalah dana transfer atau bantuan pemerintah daerah merupakan sumber pendapatan yang berasal dari anggaran untuk mendukung pelaksanaan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah terutama dilakukan dengan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Peningkatan dana perimbangan disebabkan oleh meningkatnya jenis penerimaan dana perimbangan yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil,

dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Sedangkan dana alokasi umum dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota. Untuk besaran dana alokasi khusus ditetapkan setiap tahun dalam anggaran pendapatan dan belanja negara. Dana transfer/bantuan pemerintah daerah merupakan sumber pendapatan yang berasal dari anggaran untuk mendukung pelaksanaan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah terutama dilakukan dengan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Transfer pemerintah pusat ke daerah diarahkan untuk menunjang pelaksanaan program wajib belajar (Wajar) pendidikan dasar 9 tahun yang bermutu, yang diperuntukan bagi SD, baik negeri maupun swasta yang diprioritaskan pada daerah tertinggal, daerah terpencil, daerah perbatasan, daerah rawan bencana, daerah pesisir dan pulau-pulau kecil. Artinya dana perimbangan memiliki nilai positif belanja pendidikan.

Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Yunina dan Handayani (2016) yang menyatakan bahwa dana alokasi khusus secara parsial berpengaruh positif terhadap alokasi belanja pendidikan pada dinas pendidikan. Hasil penelitian yang sama juga ditunjukkan dalam penelitian Febriani dan Asmara (2018) yang menyatakan dana alokasi khusus dan dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja modal fungsi pendidikan. Hasil penelitian yang sama juga ditunjukkan dalam penelitian Miskalina (2016) yang menyatakan dana alokasi umum, dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap belanja pendidikan.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

H1 : Dana perimbangan berpengaruh positif terhadap fungsi belanja pendidikan

2.2.2.2. Kemandirian Daerah Terhadap Fungsi Belanja Pendidikan

Kemandirian daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah seperti pajak dan retribusi daerah. Pembangunan daerah bisa terwujud apabila disertai kemandirian daerah yang efektif. Ini berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD seperti pajak daerah dan retribusi daerah.

Wujud dari kemandirian keuangan daerah adalah adanya upaya untuk meningkatkan penerimaan daerah dari pendapatan asli daerah (PAD), terutama dalam bentuk pajak daerah dan retribusi daerah. Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan Pemda dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan dana yang diperoleh dengan upaya sendiri (Halim, 2002). Secara rata-rata nasional, kemandirian daerah di Indonesia relatif rendah bila diukur dari persentase pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total belanja daerah (yang mencerminkan beban anggaran untuk penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanan publik). Kemandirian daerah menunjukkan kemampuan Pemda dalam membiayai sendiri kegiatan pelayanan publik kepada masyarakat di dalam bidang pendidikan dengan menggunakan dana yang

diperoleh dengan upaya sendiri. Artinya kemandirian daerah dapat menunjang pelayanan pemerintah daerah dalam bidang pendidikan

Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Rohmawati (2017) yang menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap belanja pendidikan. Hasil penelitian yang sama juga ditunjukkan dalam penelitian Miskalina (2016) yang menyatakan bahwa pajak daerah berpengaruh positif terhadap belanja pendidikan. Hasil penelitian yang sama juga ditunjukkan dalam penelitian Wahyuni (2019) yang menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap belanja pendidikan.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

H2: kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap fungsi belanja pendidikan

2.2.2.3. Pertumbuhan Pendapatan Daerah Terhadap Fungsi Belanja Pendidikan

Pendapatan daerah merupakan sumber utama pendanaan untuk belanja daerah, termasuk belanja pendidikan. Ketika regulasi mewajibkan pemerintah daerah mengalokasikan sumber daya sebesar 20 persen untuk pendidikan, dengan asumsi sumber pendanaan lain konstan, maka pertumbuhan pendapatan daerah akan berpengaruh terhadap besaran anggaran belanja pendidikan. Artinya, pertumbuhan pendapatan daerah memiliki korelasi positif dengan pertumbuhan dan persentase relatif belanja pendidikan. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Abdullah et al., (2019) menyatakan bahwa kemandirian daerah berpengaruh terhadap serapan anggaran pendidikan. Hal ini sejalan dengan

penelitian yang dilakukan oleh Jabbar dan Selvaratnam (2017) yang menyatakan bahwa pertumbuhan pendapatan pemerintah daerah berpengaruh terhadap pelayanan publik termasuk layanan pendidikan. Hal ini juga sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Faguet dan Sanchez (2008) yang menyatakan bahwa pertumbuhan pendapatan berpengaruh terhadap pertumbuhan infrastruktur dan pelayanan publik untuk pendidikan.

H3: Pertumbuhan pendapatan daerah berpengaruh positif terhadap fungsi belanja pendidikan