

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Indonesia mulai menempuh babak baru dalam kehidupan masyarakatnya dengan adanya reformasi yang telah membawa perubahan signifikan terhadap pola kehidupan baik sosial, politik, dan ekonomi tanpa kecuali sektor publik. Dalam melaksanakan pembangunan daerah salah satu asas yang menyangkut pembiayaan daerah adalah asas desentralisasi. Asas desentralisasi di Indonesia diwujudkan dengan pemberlakuan otonomi daerah.

Kebijakan mengenai otonomi daerah telah dirancang oleh pemerintah melalui peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang RI Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut kewenangan otonomi daerah adalah agar daerah dapat melaksanakan pembangunan di segala bidang, terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana publik (*public service*). Pemerintah daerah diberi kewenangan lebih besar untuk dapat mengatur dan mengurus daerahnya sendiri, salah satunya dituntut untuk lebih mandiri dalam pengelolaan finansial.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintah berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Sumber pendanaan bagi daerah yang ada dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) meliputi: Pajak Daerah, Retribusi daerah, Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, sedangkan Dana Perimbangan meliputi: Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) selalu diupayakan karena Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang berasal dari daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan digunakan sebagai tolak ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah. Setiap daerah di Indonesia memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berbeda-beda, sehingga akan menghasilkan perbedaan antara penerimaan dan belanja. Perbedaan potensi ini mengakibatkan ketimpangan antar pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Indonesia, berdasarkan data yang diperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mampu membiayai pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20 (dua puluh) persen (Listiorini, 2012). Maka dari itu pelaksanaan otonomi daerah mengharuskan daerah untuk melakukan kegiatan transfer (keuangan).

Transfer antar pemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi dari hubungan keuangan antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tujuan dari kegiatan transfer adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik. Salah satu Transfer dari pemerintah pusat ke daerah yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan ke daerah tertentu untuk memenuhi standar pelayanan publik yang menjadi prioritas nasional salah satunya yaitu bidang Pendidikan.

Permasalahan alokasi belanja daerah dibidang pendidikan di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan terjadi perbedaan cara pandang antara pemerintah pusat dan daerah. Bagi pemerintah pusat Dana Alokasi Khusus (DAK) digunakan untuk pemerataan keuangan daerah untuk mencapai standar pelayanan publik yang menjadi prioritas nasional, sedangkan bagi pemerintah daerah Dana Alokasi Khusus (DAK) dimaksudkan untuk mencapai kecukupan keuangan daerah. Disamping itu, semua belanja di bidang pendidikan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) cenderung tidak efisien dan belum mencerminkan kebutuhan sesungguhnya dari pemerintah daerah. Akibatnya dari tahun ke tahun pemerintah daerah menuntut transfer lebih besar dari pemerintah pusat bukan mengeksploitasi Pendapatan Asli Daerah (PAD)

secara lebih optimal.

Hal yang mendorong melakukan penelitian yaitu berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang melakukan penelitian mengenai hubungan antara pendapatan Asli daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah adalah Abdullah dan Halim (2003), Sulistyawan (2006), Maimunah (2006), serta Nugraini (2011) melakukan penelitian mengenai hubungan antara pendapatan Asli daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah. Sedangkan Kristina Handayani (2009) melakukan penelitian mengenai hubungan antara pendapatan Asli daerah (PAD), Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Pendidikan.

Abdullah dan Halim (2003) melakukan penelitian tentang pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah, studi kasus Kabupaten / Kota Di Jawa dan Bali, yang menyimpulkan bahwa secara terpisah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah, sehingga semakin tinggi jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka semakin tinggi pula tingkat Belanja Daerah tersebut. Ketika Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di regres secara serentak dengan Belanja Daerah pengaruh keduanya juga signifikan.

Sulistyawan (2006) melakukan penelitian tentang pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah, studi kasus Kabupaten / Kota Di Sumatra, penelitian ini mendukung Abdullah dan Halim (2003) bahwa secara sederhana DAU, PAD, dan pajak daerah berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah, begitu juga ketika diregres secara serentak baik dengan atau tanpa lag. Tetapi penelitian ini tidak mendukung penelitian yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2003) ketika dilakukan perbandingan antara regresi tanpa dan dengan lag.

Maimunah (2006) melakukan penelitian mengenai *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten / Kota Di Pulau Sumatera. *Flypaper Effect* merupakan suatu fenomena pada kondisi ketika Pemerintah Daerah merespon

belanja daerahnya lebih banyak berasal dari Dana Transfer dari pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga mengakibatkan pemborosan dalam belanja daerah. Dari penelitian ini disimpulkan bahwa PAD dan DAU mempengaruhi Belanja Daerah dan terjadi *flypaper effect*, dan tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* baik pada daerah yang PADnya rendah ataupun daerah yang PADnya tinggi di Kabupaten / Kota di Sumatera. Untuk belanja daerah dibidang pelayanan publik tidak terjadi *flypaper effect* pada belanja pendidikan sedangkan untuk belanja kesehatan dan pekerjaan umum terjadi *flypaper effect*.

Nugraini (2011) melakukan penelitian tentang pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah, studi kasus Kabupaten / Kota Di Indonesia, penelitian ini mendukung Abdullah dan Halim (2003), Sulistyawan (2006), Maimunah (2006) bahwa secara sederhana DAU, DAK, dan PAD, berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. Hal ini membuktikan bahwa DAU, DAK, PAD merupakan faktor yang signifikan untuk prediksi Anggaran Belanja Daerah pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia.

Kristina Handayani (2009) melakukan penelitian mengenai pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja bidang Pendidikan pada Kabupaten/Kota Sulawesi. menyimpulkan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) mempunyai pengaruh terhadap belanja daerah bidang pendidikan baik dengan lag maupun tanpa lag. Sedangkan Pendapatan Asli daerah (PAD) tidak berpengaruh terhadap belanja daerah bidang pendidikan di kabupaten / kota di Sulawesi baik dengan lag atau tanpa lag. Baik dengan lag maupun tanpa lag pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) lebih besar dibandingkan pengaruh Pendapatan Asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah bidang pendidikan.

Oleh sebab itu, Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang membahas mengenai Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja bidang Pendidikan dan adanya perkembangan pembangunan Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan di bidang pelayanan publik yaitu di bidang Pendidikan, maka penulis tertarik melakukan penelitian

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja di bidang Pendidikan Pemerintah di 10 Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan. Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Kristina Handayani (2009). Karena belanja di bidang pendidikan merupakan alokasi dana khusus yang mendapat alokasi dalam dana perimbangan di Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu tidaklah sama dengan penelitian sebelumnya karena sampel yang digunakan pada penelitian ini adalah 10 Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan, sehingga penelitian ini berjudul “ **Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja di Bidang Pendidikan Pada Provinsi Sumatera Selatan**”.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan, maka perumusan masalah yang dibahas adalah:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) secara parsial berpengaruh terhadap Belanja di bidang Pendidikan?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) secara simultan berpengaruh terhadap Belanja di bidang Pendidikan?

## **1.3 Ruang Lingkup Pembahasan**

Agar dalam penulisan laporan tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, penulis membatasi ruang lingkup pembahasannya sesuai dengan pembahasan tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja di bidang Pendidikan secara parsial dan simultan pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan. Dengan analisis data berdasarkan laporan realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran 2011-2014.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat**

### **1.4.1 Tujuan**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menguji secara empiris apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) secara parsial berpengaruh terhadap Belanja di bidang Pendidikan.
2. Menguji secara empiris Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) secara simultan berpengaruh terhadap Belanja di bidang Pendidikan.

### **1.4.2 Manfaat**

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menambah pemahaman penulis mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja di bidang Pendidikan juga menambah pengetahuan tentang teori dan praktik-praktik akuntansi Pemerintah Indonesia.
2. Bagi pemerintahan, penelitian ini bisa membuka wawasan baru berkenaan dengan pengaruh jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja di bidang Pendidikan sehingga dapat digunakan sebagai masukan untuk mendukung pembuatan keputusan atau kebijakan.
3. Sebagai bahan bacaan atau studi pustaka yang dapat bermanfaat dimasa yang akan datang, juga dapat digunakan sebagai bahan perbandingan untuk menyusun penelitian pada tahun berikutnya, dan memberikan masukan pada perkembangan akuntansi sektor publik.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Guna membuat laporan ini lebih terarah, maka secara garis besar penelitian ini nantinya akan terdiri dari lima bab dimana tiap-tiap bab memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Berikut ini akan diuraikan secara singkat mengenai sistematika penulisan penelitian ini yaitu:

**Bab I           Pendahuluan**

Bab ini penulis menguraikan Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Ruang Lingkup Pembahasan, Tujuan dan Manfaat, serta Sistematika Penulisan.

**Bab II           Tinjauan Pustaka**

Bab ini berisi teori-teori pendukung yang digunakan dalam penulisan untuk melakukan analisis dan pembahasan. Adapun teori-teori yang digunakan yaitu Pengertian Belanja Daerah, Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK), Penelitian Terdahulu, Kerangka Teoritis dan Hipotesis.

**Bab III          Metode Penelitian**

Bab ini menguraikan tentang Jenis Penelitian, Populasi dan Sampel, Jenis dan Sumber Data, Metode Pengumpulan Data, Identifikasi dan Definisi Operasional Variabel, Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel yang digunakan dalam penelitian.

**Bab IV          Analisis dan Pembahasan**

Bab ini membahas tentang hasil yang didapat setelah mengadakan penelitian yang mencakup Deskripsi Objek Penelitian, Statistik Deskriptif, Uji Asumsi Klasik, Pengujian Hipotesis, Pembahasan Hipotesis.

**Bab V           Simpulan dan Saran**

Bab ini berisi simpulan berdasarkan hasil analisis data yang telah dilakukan penulis dan dari simpulan dapat memberikan saran sebagai masukan untuk penelitian selanjutnya.