

BAB 4

DANA DEKONSENTRASI DI PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH

4.1 Alokasi dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional:

Dalam Dokumen Rencana Strategis Kementerian Pendidikan Nasional Tahun 2005-2009, dinyatakan bahwa fungsi pembiayaan pendidikan dalam kerangka desentralisasi dan otonomi pendidikan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan dan penyelenggaraan urusan pendidikan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa sektor pendidikan adalah salah satu sektor yang menjadi **urusan wajib pemerintah daerah**. Kementerian Pendidikan Nasional sebagai bagian pemerintah pusat akan membantu provinsi dan kabupaten/kota dalam pembiayaan pembangunan sektor pendidikan melalui tiga pola pendanaan DAK, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, sampai pemerintah daerah mampu memenuhi kebutuhan pembiayaan pendidikan secara mandiri.

Dana dekonsentrasi Departemen Pendidikan Nasional diberikan kepada pemerintah provinsi untuk membiayai pelaksanaan kewenangan pusat yang dijalankan oleh pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah di daerah dalam rangka pengendalian dan penjaminan mutu pendidikan, termasuk kegiatan evaluasi, akreditasi, sertifikasi dan pengembangan kapasitas¹⁹.

Dana tugas pembantuan bertujuan untuk menjamin tersedianya dana bagi pelaksanaan kewenangan pemerintah yang ditugaskan kepada daerah. Pelaksanaan kewenangan yang harus dilaksanakan tersebut berupa kegiatan fisik, dijalankan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang ditetapkan oleh gubernur, bupati/walikota.

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan dan penyelenggaraan urusan pendidikan, seperti yang direncanakan dalam Rencana Strategis tahun 2005-2009 Kementerian Pendidikan nasional, dibuat skenario pendidikan yang dapat menjelaskan langkah-langkah yang harus dicapai selama

¹⁹ Restra Depdiknas, <http://dikmenum.go.id/dataapp/kurikulum/Renstra> - Depdiknas/Renstra - Depdiknas.doc

kurun waktu 2005-2009, seperti yang digambarkan dalam Tabel 3.7.1 dibawah ini:

Tabel 4.1.1 Skenario Pendanaan Pendidikan Nasional tahun 2005-2009

Keterangan		2005	2006	2007	2008	2009
1	Pertumbuhan Ekonomi (APBN 2006 dan RPJM, dalam %)	5,7	6,2	6,7	7,2	7,6
2	Inflasi (APBN 2006 dan RPJM, dalam %)	8	7	5	4	3
3	PDB (dalam trilyun Rp)	2647,55	3.040,00	3.405,86	3.797,06	4.208,21
4	Belanja Pemerintah Pusat dalam APBN (dalam trilyun Rp)	411,67	427,60	479,06	534,09	591,92
5	Belanja Pemerintah Daerah dalam APBN (dalam trilyun Rp)	153,40	220,07	246,56	274,88	304,64
6	Anggaran Sektor Pendidikan Pemerintah Pusat (Kesepakatan DPR RI dengan Pemerintah, persentase terhadap belanja pemerintah pusat)	9,3	12	14,7	17,4	20,1
7	Anggaran Sektor Pendidikan Pemerintah Daerah (perkiraan, termasuk gaji guru, persentase terhadap belanja pemerintah daerah)	20,1	22	24	26	28
8	Anggaran Sektor Pendidikan Pemerintah Pusat (Kesepakatan DPR RI dengan Pemerintah, termasuk gaji guru, dlm trilyun Rp)	42,79	56,81	76,75	100,21	127,34
9	Anggaran Sektor Pendidikan Pemerintah Daerah (Perkiraan, termasuk gaji guru, dalam trilyun Rp)	46,5	48,42	59,17	71,47	85,30
10	Total Anggaran Sektor pendidikan (dalam trilyun Rp)	89,29	105,23	135,92	171,68	212,64
11	Persentase Anggaran Sektor Pendidikan terhadap PDB	3,37	3,46	3,99	4,52	5,05

Sumber data: Kementerian Pendidikan Nasional

Tabel 4.1.1 di atas menjelaskan bahwa dengan menggunakan pertumbuhan ekonomi dan tingkat inflasi yang dicanangkan pada RPJMN 2004-2009, total anggaran pendidikan pada tahun 2009 akan mencapai 212,64 triliun atau setara dengan 5,5% dari PDB pada tahun yang sama. Anggaran sektor pendidikan pada pemerintah pusat pada tahun 2009 akan mencapai 127,34 triliun, sedangkan anggaran sektor pendidikan pada pemerintah daerah akan mencapai 85,30 triliun. Persentase anggaran sektor pendidikan pemerintah pusat terhadap belanja pemerintah pusat, tumbuh sesuai dengan kesepakatan antara Pemerintah dan DPR yaitu dari 9,3% pada tahun 2005 menjadi 20,1% pada tahun 2009 dan ini untuk memenuhi UUD 1945 pasal 31 ayat (4) perihal 20 % anggaran pendidikan.

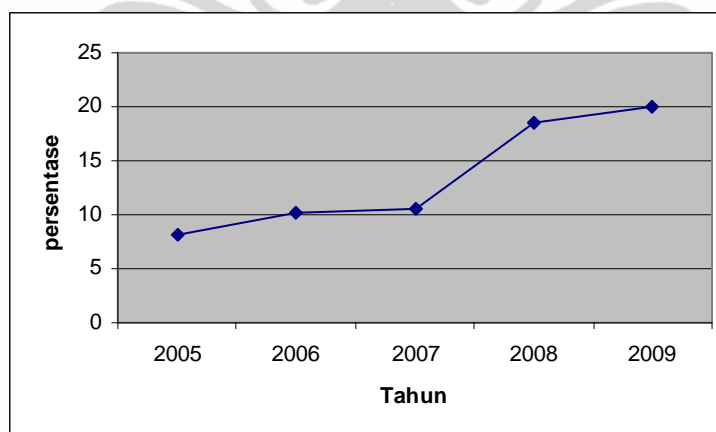
Skenario pendidikan yang tercantum dalam Renstra tahun 2005-2009 kementerian Pendidikan Nasional ini, sejalan dengan apa yang dilakukan pemerintah dalam mengalokasikan belanja pendidikan.

Yaitu menaikan anggaran sektor pendidikan pemerintah pusat untuk memenuhi UUD 1945 pasal 31 ayat (4) tentang wajib belajar pendidikan dasar dan menengah, dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sejak tahun 2004 pembiayaan pendidikan terus diupayakan ditingkatkan secara signifikan untuk secara bertahap mencapai 20 persen dari APBN dan APBD. Dengan peningkatan pembiayaan pendidikan tersebut penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun diharapkan dapat tercapai.

Tabel 4.1.2 Perkembangan Alokasi Anggaran Fungsi Pendidikan dalam APBN Periode 2005-2009 (miliar rupiah)

Tahun	Alokasi Belanja Pendidikan	Persentase terhadap Belanja Negara
2005	33.397,60	8,10
2006	44.109,50	10,10
2007	53.067,10	10,50
2008	158.520,10	18,50
2009	207.413,50	20,00

Sumber : APBN TA.2005-2009, data diolah



Grafik 4.1.1: Persentase alokasi belanja pendidikan terhadap Belanja Negara Tahun 2005-2009

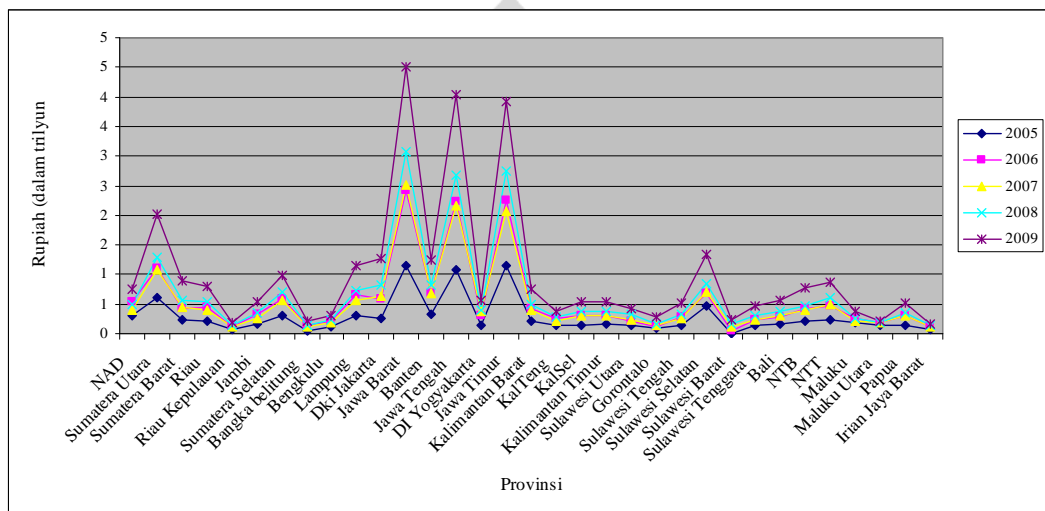
Sumber: APBN 2005-2009 setelah diolah

Tabel 4.1.2 dan Grafik 4.1.1 menunjukkan bahwa pemerintah telah mengalokasikan belanja pendidikan sesuai dengan amanat UUD 45 untuk mengalokasikan belanja pendidikan yang semakin lama semakin besar, naik

sangat signifikan pada tahun 2007-2008 sebesar 8 % (dari 10,50 % menjadi 18,50 %), sampai sebesar 20 % dari total belanja nasional pada tahun 2009.

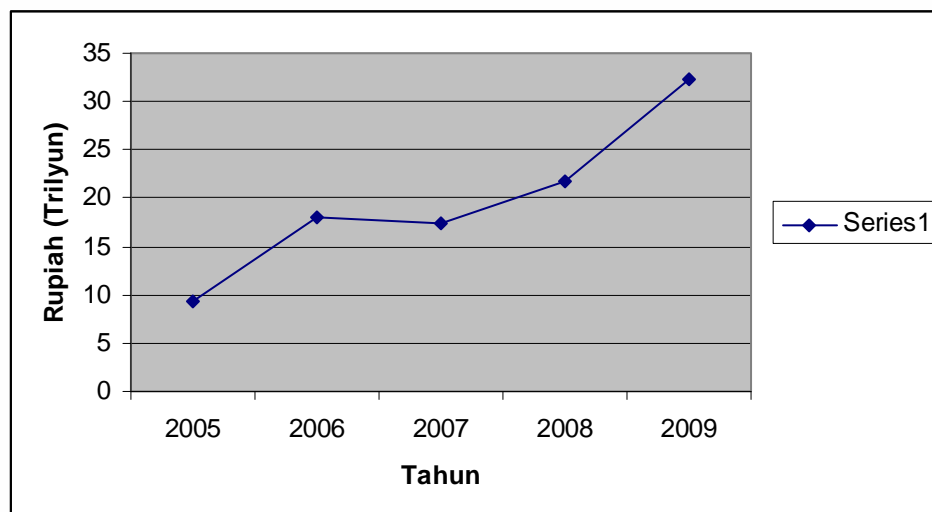
Dikaitkan dengan kebijakan pemerintah untuk menaikkan total belanja pendidikan, apakah kenaikan alokasi belanja pendidikan tersebut mempengaruhi kegiatan pemerintah yang dapat didekonsentrasikan?

Grafik 4.1.2 menunjukkan gambaran total dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional yang dialokasikan ke 33 provinsi di Indonesia kurun waktu 2005-2009:



Grafik 4.1.2: Alokasi dana dekonsentrasi Kementerian Diknas per provinsi
Sumber data: DJPK setelah diolah

Grafik 4.1.2 di atas menunjukkan kenaikan dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional yang meningkat di 33 provinsi setiap tahunnya selama kurun waktu 2005-2009.



Grafik 4.1.3: Trend dana dekonsentrasi Kementerian Diknas
Sumber data: DJPK setelah diolah

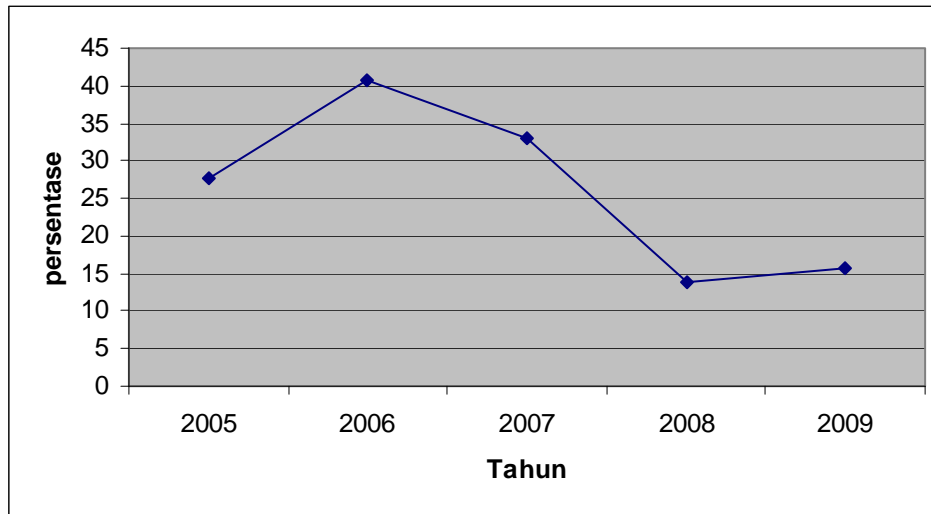
Grafik 4.1.3 tersebut menunjukkan trend kenaikan total dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional yang dialokasikan ke 33 Provinsi setiap tahun selama kurun waktu tahun 2005 sampai dengan tahun 2009.

Tabel 4.1.3 Perbandingan alokasi belanja pendidikan dan dana dekonsentrasi kementerian Pendidikan Nasional tahun 2005-2009:

Tahun	Alokasi Belanja Pendidikan	Alokasi dana dekonsentrasi Kemdiknas	% terhadap belanja pendidikan
2005	33.397,60	9.243,71	27,68
2006	44.109,50	17.943,30	40,68
2007	53.067,10	17.494,28	32,97
2008	158.520,10	21.754,65	13,72
2009	207.413,50	32.357,92	15,60

Sumber: DJPK setelah diolah

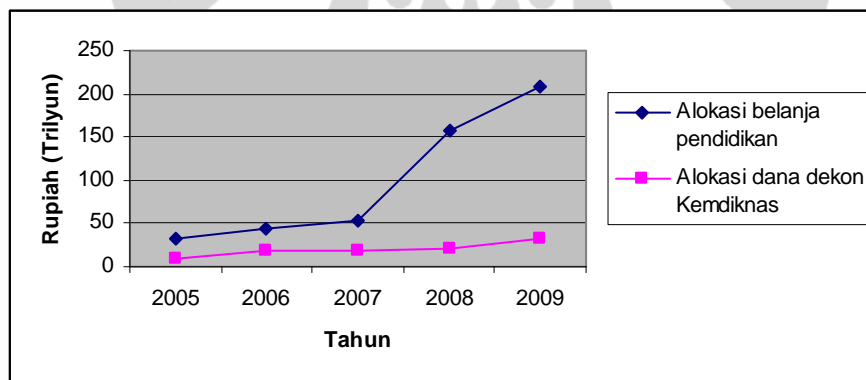
Tabel 4.1.3 menunjukkan bahwa pemerintah telah melaksanakan amanat UUD 45 untuk mengalokasikan belanja pendidikan yang semakin lama semakin besar, sementara alokasi dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional dibandingkan dengan belanja pendidikan turun jauh secara persentase pada tahun 2006, 2007 dan 2008 dan baru naik sedikit pada tahun 2009, walaupun secara nominal alokasi dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional setiap tahunnya naik kecuali tahun 2007 turun sedikit dari tahun 2006.



Grafik 4.1.4 Persentase Alokasi Dana Dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional terhadap Belanja pendidikan.

Sumber: DJPK setelah diolah

Grafik 4.1.4 menunjukkan alokasi dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional dibandingkan dengan belanja pendidikan menurun mulai tahun 2006 sampai dengan tahun 2008, kemudian naik kembali sedikit pada tahun 2009.



Grafik 4.1.5 : Perbandingan Alokasi Dana Dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional terhadap Belanja pendidikan.

Sumber: DJPK setelah diolah

Grafik 4.1.5 menunjukkan kenaikan alokasi dana dekon tahun 2005 sampai tahun 2007 selaras dengan kenaikan belanja pendidikan. Tapi pada tahun 2008 dan tahun 2009 belanja pendidikan mengalami kenaikan pesat dan kenaikan alokasi dana dekonsentrasi tidak lagi selaras dengan kenaikan belanja pendidikan. Kenaikan belanja pendidikan tersebut terjadi sesuai dengan amanat UUD 45

tentang biaya pendidikan yang mengharuskan pemerintah mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN dan APBD serta Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 13 Agustus 2008 Nomor : 13/PUU-VI/2008 yang menyatakan bahwa Pemerintah dan DPR harus telah memenuhi kewajiban konstitusionalnya untuk menyediakan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan, selambat-lambatnya dalam UU APBN Tahun Anggaran 2009. Sedangkan dana dekonsentrasi di bidang pendidikan yang ditujukan untuk melaksanakan urusan pemerintah di daerah yang meliputi kegiatan penyusunan kebijakan, pedoman, sosialisasi, pengawasan, dan monitoring serta evaluasi pelaksanaan, kenaikannya tergantung pada kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah di daerah tersebut.

Hal tersebut menunjukkan bahwa, tidak ada hubungan antara alokasi dana dekonsentrasi dengan alokasi belanja pendidikan.

Namun dilihat dari dampak keluarnya keputusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan anggaran pendidikan dan adanya PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan, tampaknya terdapat keterkaitan antara penyelenggaraan dekonsentrasi dengan alokasi dana pendidikan, sebagai berikut:

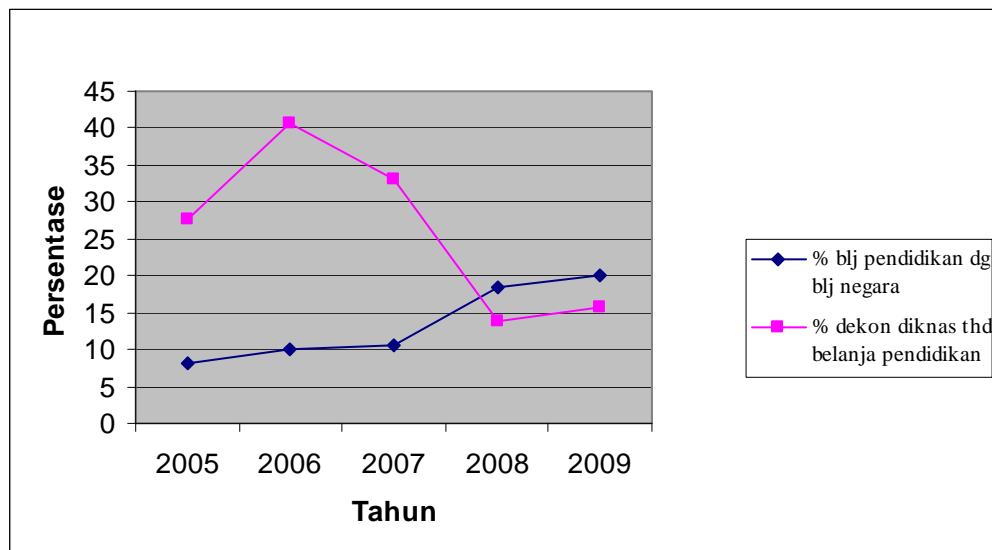
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI I 2008 tanggal 13 Agustus 2008, menyatakan bahwa pemerintah harus menyediakan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Persentase anggaran pendidikan dimaksud adalah perbandingan alokasi anggaran pendidikan terhadap total anggaran belanja negara. Menurut putusan Mahkamah Konstitusi, selambat-lambatnya dalam UU APBN Tahun Anggaran 2009, Pemerintah dan DPR harus telah memenuhi kewajiban konstitusionalnya untuk menyediakan anggaran sekurang-kurangnya 20 persen untuk pendidikan. Pengalokasian anggaran pendidikan meliputi alokasi yang melalui belanja pemerintah pusat dan melalui transfer ke daerah. Untuk yang melalui belanja pemerintah pusat dialokasikan kepada Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama dan dua belas Kementerian Negara/Lembaga lainnya (Departemen PU, Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, Perpustakaan Nasional, Departemen Keuangan, Departemen Pertanian, Departemen Perindustrian, Departemen ESDM, Departemen Perhubungan, Departemen

Kesehatan, Departemen Kehutanan, Departemen Kelautan dan Perikanan, Badan Pertanahan Nasional, Badan Meteorologi dan Geofisika, Badan Tenaga Nuklir Nasional, Bagian Anggaran 69). Sementara untuk anggaran pendidikan yang melalui transfer ke daerah, adalah DBH Pendidikan, DAK Pendidikan, DAU Pendidikan, Dana Tambahan DAU, dan Dana Otonomi Khusus Pendidikan. (Imro, 2008).

- Adanya kebijakan anggaran 20% dari APBN dan APBD, seperti yang ditetapkan dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI 1 2008, menimbulkan permasalahan alokasi anggaran bagi Kementerian Pendidikan Nasional. Permasalahan dimaksud timbul karena pembagian urusan pemerintahan menyebabkan kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat (Kementerian Pendidikan) menjadi lebih sedikit, sementara dana pendidikan yang harus dikelola meningkat.

- Untuk mengatasi permasalahan alokasi dana tersebut satu-satunya kemungkinan yang dapat ditempuh adalah melalui alokasi dana dekonsentrasi, karena alokasi dana dekonsentrasi ini yang dapat menyerap banyak dana. Permasalahan lain yang timbul karena adanya peraturan penyelenggaraan dana dekonsentrasi (PP Nomor 7 tahun 2008) dapat di abaikan mengingat dalam peraturan tersebut tidak disertai sanksi bagi pelaksanaan alokasi dana dekonsentrasi yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku (PP Nomor 38 Tahun 2007 dan PP Nomor 7 tahun 2008).

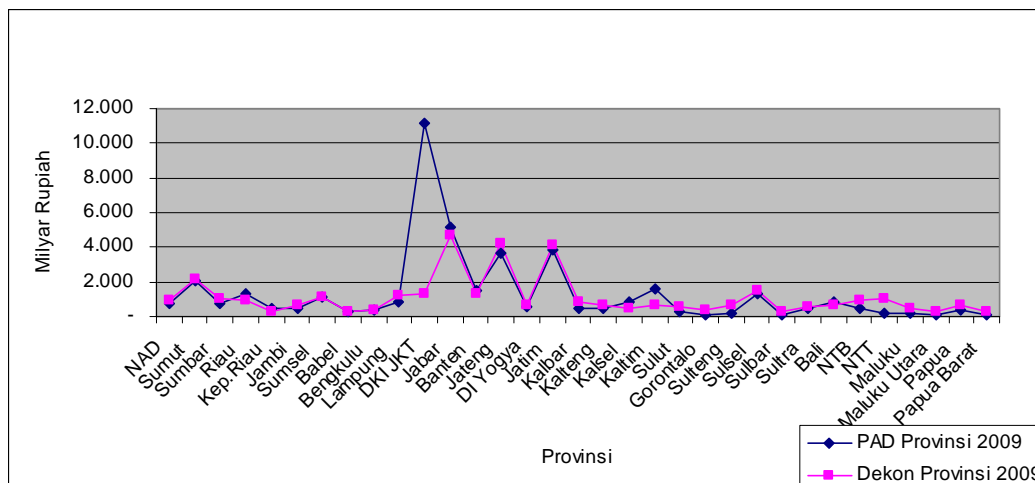
Berikut gambar yang menunjukkan alokasi dana dekonsentrasi terhadap belanja pendidikan. Gambar 4.1.6 di bawah ini menegaskan posisi dana dekonsentrasi yang tidak ada kaitannya dengan belanja pendidikan.



Grafik 4.1.6 Perbandingan persentase alokasi dana dekonsentrasi Kementerian pendidikan Nasional terhadap alokasi Belanja Negara dan persentase Belanja Pendidikan terhadap Belanja Negara.

Sumber: DJA dan Kementerian Diknas, setelah diolah.

Grafik 4.1.6 memperjelas posisi dana dekonsentrasi yang tidak ada kaitannya dengan kebijakan pemerintah menaikkan alokasi belanja pendidikan negara. Tahun 2005 – tahun 2007 persentase dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional dengan belanja pendidikan jauh berada di atas persentase belanja pendidikan dengan belanja negara. Tahun 2008 dan tahun 2009 ketika kebijakan pemerintah untuk menaikkan belanja pendidikan sampai minimal 20 %, persentase alokasi dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional dengan belanja pendidikan malah menjadi lebih rendah dari persentase alokasi belanja pendidikan dengan belanja nasional. Hal lainnya, untuk membuktikan bahwa alokasi dana dekonsentrasi hanya dipengaruhi oleh banyak sedikitnya urusan pemerintah di daerah, berikut perbandingan alokasi dana dekonsentrasi dengan PAD provinsi.



Grafik 4.1.7: PAD Provinsi dan Alokasi Dana Dekonsentrasi Provinsi tahun 2009

Grafik 4.1.7 di atas menunjukkan posisi PAD yang relatif sama dengan alokasi dana dekonsentrasi, artinya bahwa pada tahun 2009, provinsi-provinsi yang memiliki PAD tinggi juga memperoleh alokasi dana dekonsentrasi yang tinggi, walaupun ada juga provinsi yang PAD-nya tinggi memperoleh alokasi dana dekonsentrasi rendah seperti DKI Jakarta.

Kondisi tersebut dapat diartikan bahwa walaupun kemampuan keuangan daerah yang digambarkan melalui PAD mengalami kenaikan, alokasi dana dekonsentrasi dapat meningkat, jika kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah di daerah meningkat. Bahwa amanat yang terkandung dalam PP nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, serta rekomendasi Menteri Keuangan tahun 2010 untuk pelaksanaan dekonsentrasi dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, tidak ada kaitannya dengan alokasi dana dekonsentrasi.

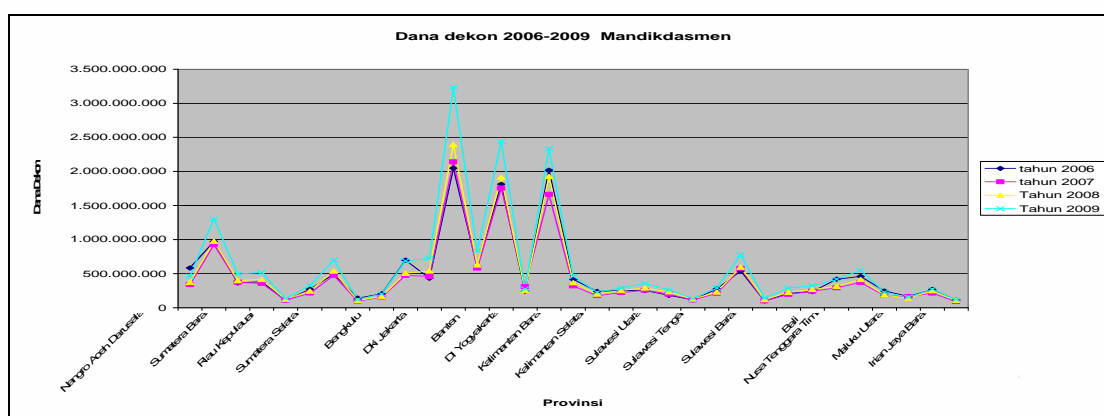
Kondisi tersebut juga dapat diartikan bahwa penetapan besarnya alokasi dana dekonsentrasi yang **hanya** terkait dengan banyaknya kegiatan pemerintah di daerah tersebut sangat bias dan tidak pasti. Artinya untuk menetapkan besarnya alokasi dana dekonsentrasi ke provinsi, tidak ada ketentuan yang dapat digunakan sebagai acuan kecuali kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah. Sesuatu yang bias dan tidak pasti tersebut dapat membuka peluang bagi pihak-pihak yang ingin mengalokasikan dana dekonsentrasi kepada kegiatan-kegiatan yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

Makmun (2008) dalam penelitiannya mengenai penyelenggaraan dana dekonsentrasi mengungkapkan bahwa alokasi dana dekonsentrasi yang besar bagi daerah-daerah yang memiliki PAD yang besar, bukan karena adanya peningkatan kegiatan terkait dengan urusan pemerintah, tetapi karena kemampuan daerah tersebut dalam melakukan pendekatan-pendekatan kepada pihak-pihak yang memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi dana dekonsentrasi di pemerintah pusat di tingkat kementerian/lembaga terkait.

Selain belum adanya acuan yang dapat digunakan untuk menentukan besarnya alokasi dana dekonsentrasi ke masing-masing provinsi, tidak adanya sanksi terhadap perencanaan maupun pelaksanaan kegiatan/program yang tidak sesuai dengan ketentuan, juga memicu pengalokasian dana dekonsentrasi tidak pada tempatnya. Sanksi yang tercantum dalam PP Nomor 7 tahun 2008, hanya sanksi atas keterlambatan penyerahan laporan dekonsentrasi.

4.2 Alokasi dana dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen

Seperti telah dikemukakan di atas, bahwa alokasi dana dekonsentrasi dari Kementerian Pendidikan Nasional merupakan alokasi dana dekonsentrasi terbesar sepanjang tahun 2005 sampai dengan tahun 2009 pada 33 provinsi di Indonesia. Dari alokasi dana Dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional tersebut dalam pelaksanaannya sebagian besar dialokasikan bagi pelaksanaan kegiatan yang termasuk dalam urusan Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar Menengah (Mandikdasmen) Kementerian Pendidikan Nasional seperti yang tergambar dalam grafik 4.2.1:



Grafik 4.2.1: Alokasi dana dekonsentrasi Mandikdasmen 2006-2009 (dalam milyar rupiah)
Sumber: Dikdasmen, DJPK, setelah diolah

Tabel 4.2.1: perbandingan alokasi dana dekonsentrasi Mandikdasmen dengan Dana dekonsentrasi Nasional (dalam milyar rupiah)

Tahun	2006	2007	2008	2009
Total Dekon Mandikdasmen	15.846	14.314	15.805	20.045
Total dana dekon Diknas	17.943	17.494	21.755	32.358
% dekon Mandikdasmen/Diknas	0,88	0,82	0,73	0,62

Sumber: Dikdasmen, DJPK, setelah diolah

Tabel 4.2.1 di atas menunjukkan bahwa 62% - 88 % Dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional dialokasikan untuk kegiatan yang termasuk dalam urusan Ditjen Mandikdasmen Kementerian Pendidikan Nasional.

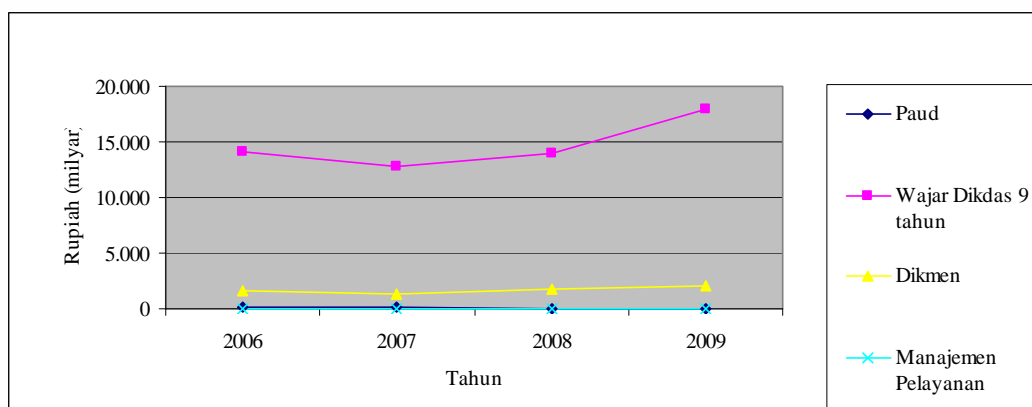
Dilihat dari alokasi dana dekonsentrasi untuk kegiatan yang termasuk dalam urusan Ditjen Mandikdasmen yaitu pendidikan dasar sembilan tahun, tampaknya alokasi dana dekonsentrasi ini sejalan dengan kebijakan pendidikan yang ada. Yaitu kebijakan pendidikan nasional yang tertuang dalam Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional, Kerangka Aksi Dakar pada tahun 2000 mengenai Pendidikan Untuk Semua (PUS) atau *Education for All (EFA)* dan Renstra Depdiknas Tahun 2005-2009 yang disusun dalam rangka memenuhi komitmen global untuk mempercepat sasaran Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on The Rights of the Child*).

Konvensi Hak-hak anak tersebut menyatakan, bahwa: "Setiap negara di dunia melindungi dan melaksanakan hak-hak anak tentang pendidikan dengan mewujudkan wajib belajar pendidikan dasar bagi semua secara bebas" (Artikel 28) dan konvensi mengenai hak azasi manusia (HAM) yang menyatakan: "Setiap orang berhak atas pendidikan yang bebas biaya, setidaknya pada pendidikan dasar (Dikdas). Sehingga pendidikan dasar harus bersifat wajib."⁸

Namun dilihat dari kegiatan dekonsentrasi yang akan dilakukan, yaitu kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah di daerah, maka kenaikan alokasi dana dekonsentrasi tersebut bukan karena adanya kebijakan pendidikan nasional tersebut. Untuk itu akan dilihat penyebab naiknya dana dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen tersebut.

⁸ Renstra Depdiknas, <http://dikmenum.go.id/dataapp/kurikulum/Renstra> - Depdiknas/Renstra - Depdiknas.doc

Alokasi dana dekonsentrasi Ditjen Mndikdasmen diperuntukan bagi peningkatan pendidikan anak usia dini (PAUD), wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun (wajardikdas 9 tahun), pendidikan menengah, dan manajemen pelayanan pendidikan. Alokasi untuk masing-masing program tersebut dijelaskan dengan gambaran dalam table 4.2.2 dan grafik 4.2.2.



Grfik 4.2.2, Alokasi dana dekonsentrasi Ditjen Mandikdasman per program, tahun 2006-2009 (dalam milyar rupiah)

Sumber data: Ditjen Mandikdasmen Kementerian Pendidikan Nasional setelah diolah

Tabel 4.2.2: Alokasi dana Dekonsentrasi Ditjen Mngt Dikdasmen, 33 Provinsi (dalam milyar rupiah)

No.	Program	Tahun			
		2006	2007	2008	2009
1.	Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)	111	160	68	10
2.	Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun	14.128	12.851	13.938	17.921
3.	Pendidikan Menengah	1.607	1.281	1.768	2.077
4.	Manajemen Pelayanan Pendidikan	0	23	30	37
	Total	15.846	14.314	15.805	20.045
	% Wajar dikdas / total	0,89	0,90	0,88	0,89

Sumber data: Ditjen Mandikdasmen Kementerian Pendidikan Nasional setelah diolah

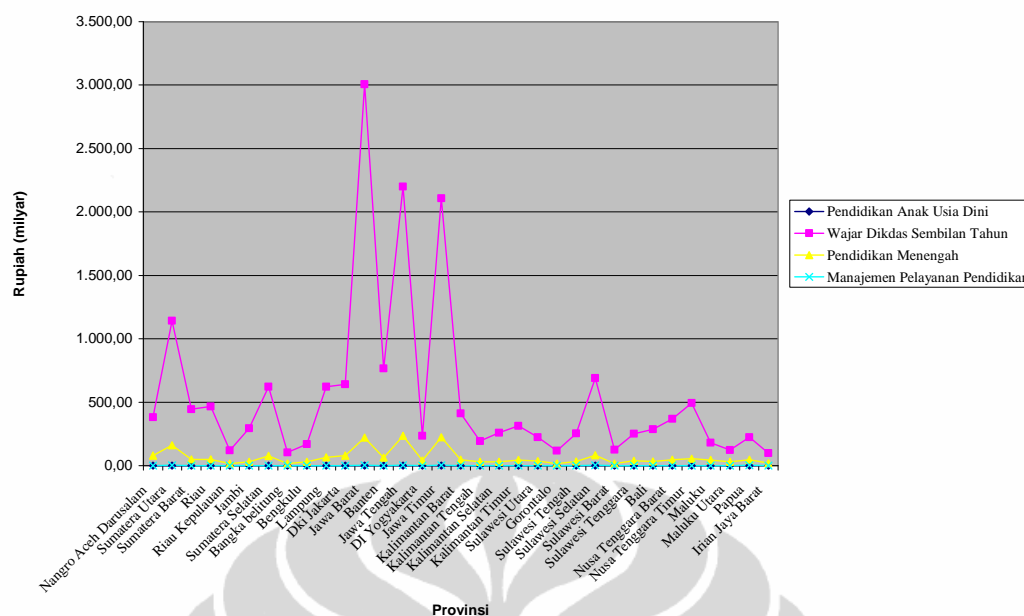
Tabel 4.2.2 dan grafik 4.2.2 di atas menjelaskan bahwa prioritas utama dari program-program yang ditetapkan oleh Ditjen Mandikdasmen telah sejalan dengan kebijakan nasional yaitu program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (Wajar Dikdas 9 Tahun), serta Renstra 2005-2009 Kementerian Pendidikan Nasional yang juga merupakan cerminan konsekuensi dari amanat Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang

menyatakan bahwa warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar dan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa dipungut biaya. Berdasarkan hal tersebut, untuk program Wajar Dikdas 9 Tahun tersebut Ditjen Mandikdasmen mengalokasikan dana dekonsentrasi sebesar 88% - 90 % dari total alokasi dana dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen.

Agar dana tersebut digunakan sesuai dengan tujuannya, maka alokasi dana dekonsentrasi tersebut selain harus digunakan untuk kegiatan yang sesuai dengan Rencana Strategis Kementerian Pendidikan Nasional (Renstra 2005-2009) yang meliputi kegiatan evaluasi, akreditasi, sertifikasi dan pengembangan kapasitas pendidikan dasar dan menengah, juga harus mengacu pada kegiatan-kegiatan yang menjadi urusan pemerintah terkait dengan pendidikan sesuai dengan PP Nomor 38 tahun 2007.

4.3 Dana Dekonsentrasi kesesuaiannya dengan Renstra 2005-2009 Kementerian:

Untuk melihat lebih jelas alokasi dana dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen per provinsi, gambar 4.3.1 berikut menunjukkan gambaran alokasi dana dekonsentrasi untuk empat program yang dijalankan Ditjen Mandikdasmen di 33 provinsi pada tahun 2009:



Grafik 4.3.1: Alokasi dana dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen tahun 2009 per program per provinsi (dalam milyar rupiah)
 Sumber: Kementerian Diknas, setelah diolah.

Dari Grafik 4.3.1 di atas terlihat bahwa dana dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen, pada tahun 2009, sebagian besar dialokasikan pada Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun yang merupakan program prioritas pada Direktorat Manajemen Pendidikan Dasar Kementerian Pendidikan Nasional. Salah satu indikator penuntasan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar sembilan tahun adalah angka partisipasi kasar (APK) tingkat SMP yang pada tahun 2009 telah mencapai 98,11 %. Berdasarkan kondisi tersebut, dapat dikatakan bahwa secara program, program Wajar Dikdas sembilan tahun telah tuntas sesuai dengan waktu yang ditetapkan dalam renstra (2005-2009) Kementerian Pendidikan Nasional, bahkan lebih cepat dari komitmen internasional mengenai Education For ALL (EFA) yang dideklarasikan di Dakar pada tahun 2000, yang mewajibkan semua negara menuntaskan wajib belajar 9 tahun paling lambat tahun 2015²⁰. Namun dikaitkan dengan tujuan pengalokasian dana dekon dalam Renstra (2005-2009) Kementerian Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa **Dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional diberikan kepada pemerintah provinsi untuk membiayai pelaksanaan**

²⁰ Buku Panduan Bantuan Operasional Sekolah 2010

kewenangan pusat yang dijalankan oleh pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah di daerah **dalam rangka pengendalian dan penjaminan mutu pendidikan, termasuk kegiatan evaluasi, akreditasi, sertifikasi dan pengembangan kapasitas** dan bersifat non fisik²¹, maka kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dengan menggunakan dana dekonsentrasi harus sesuai dengan peruntukan dana dekonsentrasi yang ditetapkan dalam Renstra (2005-2009) Kemdiknas tersebut.

Berikut gambaran kegiatan yang dilakukan pada tahun 2009 di 33 provinsi yang menggunakan alokasi dana dekonsentrasi Ditmendiknas Kemdiknas (rincian pada lampiran 3)



21 PP nomor 7 tahun 2008

Tabel 4.3.1 : Kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk empat program Dimendiknas pada tahun 2009 (Dalam ribuan rupiah):

PAUD	10.458.310
Perluasan dan Peningkatan Mutu TK	
Administrasi Kegiatan	1,419,136
Penyelenggaraan Lomba, Sayembara dan Festival	4,529,174
Pemberrian Bantuan social, Alat Olahraga TK	4,510,000
Wajar Dikdas 9 Tahun	17.920.611.528
Pembangunan gedung Perpustakaan dan PSB SD	385.700.000
Pengadaan Peralatan Laboratorium IPA	64.350.000
Supervisi dan evaluasi	2.042.692
Desentralisasi Peningkatan Pendidikan Dasar (ADB)	5.500.000
Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	16.119.278.565
Perluasan dan Peningkatan Mutu SMP	264.371.396
Perluasan dan Peningkatan Mutu Sekolah Dasar	304.358.992
Perluasan dan Peningkatan Mutu PK dan PLK (Tingkat Dasar)	131.646.112
Pembangunan SD-SMP Satu Atap	186.880.288
Penyediaan Beasiswa Bagi Siswa Miskin Jenjang SMP	398.883.483
Penerapan Teknologi Informasi dan Komunikasi Jenjang Pendidikan Dasar	57.600.000
Pendidikan Menengah	2.076.611.216
Perluasan dan Peningkatan Mutu SMA	433.428.626
Perencanaan Peningkatan Mutu dan Evaluasi SMK	115.016.574
Beasiswa untuk Siswa Miskin Jenjang Pendidikan Menengah	479.341.912
Rehabilitasi Ruang Kelas Jenjang Pendidikan Menengah	42.886.000
Bantuan Operasional Manajemen Mutu (BOMM) SMA	223.311.960
Bantuan Operasional Manajemen Mutu (BOMM) SMK	406.026.144
Pembangunan Gedung Pendidikan	376.600.000
Manajemen Pelayanan Pendidikan	37.391.275
Total	20.045.072.329

Sumber: Kementerian Diknas, setelah diolah

Dilihat dari sifat kegiatan dana dekonsentrasi yang non fisik, antara lain berupa: koordinasi, perencanaan, fasilitasi, bimbingan teknis, pelatihan, penyuluhan, supervisi, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian, maka pelaksanaan kegiatan alokasi dana dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen tahun 2009 belum sesuai dengan ketentuan mengenai sifat pendanaan dekonsentrasi. Hal tersebut karena dalam kegiatan dengan alokasi dana dekonsentrasi tahun 2009 terdapat kegiatan fisik sebesar Rp 1,056 trilyun (5,27 % dari dana dekonsentrasi dikdasmen tahun 2009), terdiri dari kegiatan pada program wajar dikdas 9 tahun sebesar Rp 0,636 trilyun dan Pendidikan Menengah sebesar Rp 0,419 trilyun. Selain itu terdapat Bantuan operasional sekolah (BOS) sebesar Rp 16 trilyun (80,42% dari dana

- SMP/SMPLB/SMPT di kota Rp 575.000/siswa
- SMP/SMPLB/SMPT di kabupaten Rp 570.000/siswa

Dengan pengertian bahwa Dana Dekonsentrasi adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan untuk kegiatan yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah. Maka ketentuan mengenai BOS tersebut menunjukkan bahwa program BOS tidak termasuk dalam katagori program/kegiatan dana dekonsentrasi.

Selain itu Peraturan Pemerintah²³ Nomor 48 Tahun 2008 tentang pendanaan pendidikan antara lain menyatakan bahwa "pendanaan biaya nonpersonalia kantor penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan oleh Pemerintah menjadi tanggung jawab Pemerintah dan dialokasikan dalam anggaran Pemerintah. Pendanaan biaya nonpersonalia kantor penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan oleh pemerintah daerah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah sesuai kewenangannya dan dialokasikan dalam anggaran pemerintah daerah."

Bedasarkan peraturan pemerintah tersebut maka Kegiatan yang dilakukan dengan dana dekonsentrasi Ditjen Mandiknasmn Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2009 tersebut merupakan kegiatan rutin dinas pendidikan yang termasuk urusan pemerintah daerah dan harus dibiayai oleh daerah.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, khusus untuk kegiatan BOS dengan mengacu pada:

- amanat Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar dan bahwa **pemerintah dan pemerintah daerah** menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa dipungut biaya; dan
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 bidang pendidikan menyatakan Penetapan kebijakan operasional pendidikan di provinsi, kabupaten/kota

²³ PP Nomor 48 tahun 2008 paragraf 2 Biaya Nonpersonalia Pasal 26

sesuai dengan kebijakan nasional menjadi **urusan pemerintah daerah** provinsi/ kabupaten/kota.

- pola Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan pelaksanaan kebijakan khusus yang menjadi prioritas nasional dan dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang **merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional**, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar nasional yang diharapkan;
- Program BOS merupakan program yang sesuai dengan prioritas nasional; maka program BOS lebih tepat dilaksanakan melalui pendanaan Dana Alokasi Khusus (DAK) daripada alokasi dana dekonsentrasi.

Namun karena melalui pola DAK diperlukan dana pendamping dari pemerintah daerah, dan dana APBD sudah sangat terbatas untuk kebutuhan dasar (pembayaran gaji pegawai), maka dengan kondisi tersebut, walaupun pemerintah daerah akan lebih merasa memiliki kegiatan tersebut, kemungkinan untuk dapat berjalannya program BOS menjadi tidak pasti.

Untuk dapat memastikan bahwa program BOS yang merupakan kebijakan nasional dapat berjalan dengan baik, pendanaan untuk program tersebut sebaiknya di serahkan langsung ke daerah, baik melalui transfer pemerintah pusat ataupun skema pendanaan lainnya yang tidak membebani pemerintah daerah, tetapi juga tidak menyalahi peraturan yang telah ditetapkan.

4.4 Alokasi dana dekonsentrasi, kesesuaian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007:

Seperti telah dikemukakan pada bab-bab di atas bahwa tujuan dari pengalokasian dana dekonsentrasi adalah menjamin tersedianya dana bagi pelaksanaan urusan pemerintah di daerah, atau dengan kata lain adalah bahwa kegiatan dekonsentrasi adalah kegiatan yang dilaksanakan untuk membantu pemerintah dalam melaksanakan urusannya. Berikut gambaran urusan pemerintah sesuai dengan PP nomor 38 tahun 2007:

Tabel 4.4.1: Pembagian urusan pemerintahan berdasarkan PP Nomor 38 tahun 2007

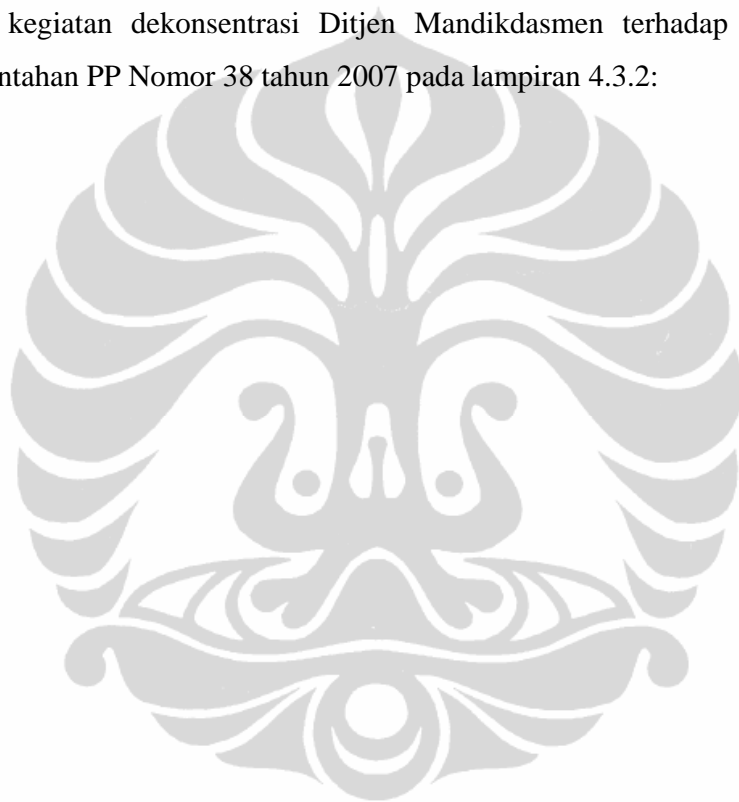
Sub Bidang/sub-sub bidang	Pemerintah	Program/kegiatan
1.Kebijakan: 1.1.Kebijakan & standar	<ul style="list-style-type: none"> -Penetapan kebijakan nasional - Koordinasi antar provinsi - Perencanaan strategis diknas - Pengemb & pentap std diknas - Sosialisasi std diknas - Penetapan pedoman pengelolaan & penyelenggaraan dikPaud, Dikdasmen, dikti & non formal - Penetapan kebijakan pendidikan bertaraf int & keunggulan muatan lokal - Pengemb did informasi mngt diknas 	
2.Pembiyaaan	<ul style="list-style-type: none"> -penetapan pedoman pembiayaan pendidikan paud, dikdasmen, non fromal - Pembiayaan penjaminan mutu pendidikan 	-
3.Kurikulum	<ul style="list-style-type: none"> -Penetapan kerangka dasar & struktur kurikulum pendidikan paud, dikdasmen, non formal - sosialisasi kerangka dasar & struktur kurikulum - Penetapan std isi dan kompetensi dikdasmen - Pengembangan model kurikulum paud, dikdasmen & non formal - Sosialisasi - Pengawasan pelaksanaan 	
4.Sarana & prasarana	<ul style="list-style-type: none"> -Monev pelaks & pemenuhan std nasional sarpras pendidikan -Pengawasan pendayagunaan bantuan sarpras pendidikan - Penetapan stand buku 	
5.Pendidikan & tenaga kependidikan	<ul style="list-style-type: none"> -Perencanaan kebutuhan dan pengadaan pendidik dan tenaga kependidikan secara nasional. -Pemindahan pendidikan & tenaga pendidik antar prov -Peningkatan kesejahteraan -Sertifikasi pendidikan 	
6.Pengendalian mutu pendidikan: 6.1.Penilaian hasil belajar	<ul style="list-style-type: none"> - Penetapan pedoman, bahan ujian, pengendalian pemeriksaan, dan penetapan kriteria kelulusan ujian nasional. - Pelaksanaan ujian nasional pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan nonformal. - Koordinasi, fasilitasi, monitoring, dan evaluasi pelaksanaan ujian nasional. - Penyediaan blanko ijazah dan/atau sertifikat ujian nasional. - Penyediaan biaya penyelenggaraan ujian nasional. 	
6.2. Evaluasi	<ul style="list-style-type: none"> -Penetapan pedoman evaluasi terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang dan jenis pendidikan. - Pelaksanaan evaluasi nasional terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang dan jenis pendidikan. - Penetapan pedoman evaluasi pencapaian standar nasional pendidikan. - Pelaksanaan evaluasi pencapaian standar nasional pendidikan. 	
6.3 Akreditasi	<ul style="list-style-type: none"> - Penetapan pedoman akreditasi pendidikan jalur pendidikan formal dan non formal. - Pelaksanaan akreditasi pendidikan jalur pendidikan formal dan nonformal 	
6.4 Penjaminan mutu	<ul style="list-style-type: none"> - Penetapan pedoman penjaminan mutu satuan pendidikan. - Supervisi dan fasilitasi satuan pendidikan dalam pelaksanaan penjaminan mutu untuk memenuhi standar nasional pendidikan. - Supervisi dan fasilitasi satuan pendidikan bertaraf internasional dalam penjaminan mutu untuk memenuhi standar internasional. - Evaluasi pelaksanaan dan dampak penjaminan mutu satuan pendidikan skala nasional 	

Sumber data: PP Nomor 38 Tahun 2007 setelah diolah

Dilihat dari pembagian urusan pemerintah pada tabel 4.4.1 di atas, secara umum kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah adalah penetapan kebijakan,

perencanaan, koordinasi monitoring dan evaluasi pembiayaan dan sarana, prasarana pendidikan sesuai standar nasional. Berdasarkan pembagian urusan tersebut, maka kegiatan dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2009 yang dilakukan di seluruh provinsi/33 Provinsi (tabel 4.3.1), harus sesuai dengan pembagian urusan pemerintah seperti pada tabel 4.4.1.

Tabel 4.4.2 berikut menggambarkan kegiatan dekonsentrasi yang dialokasikan dari dana dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2009 dibandingkan dengan pembagian urusan pemerintah. Gambaran secara rinci perbandingan kegiatan dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen terhadap pembagian urusan pemerintahan PP Nomor 38 tahun 2007 pada lampiran 4.3.2:



Tabel 4.4.2: Perbandingan Kegiatan dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen terhadap Pembagian urusan Pemerintahan:

Program/ Kegiatan	Nilai	Pemerintah pusat	Pemda Provinsi	Pemerintahan Daerah kabupaten/Kota
PAUD	10.458.310	Nihil	Nihil	
Perluasan dan Peningkatan Mutu TK	10.458.310	Nihil	Nihil	Sub Bidang 6. Pengendalian Mutu, Sub Sub Bidang 4. Penjaminan mutu 2.a. Supervisi dan fasilitasi satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal dalam penjaminan mutu untuk memenuhi standar nasional pendidikan.
Penyelenggaraa n Lomba, Sayembara dan Festival		Nihil	Nihil	Sub Bidang 2, Pembiayaan, b. Penyediaan bantuan biaya penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal sesuai kewenangannya.
Wajar Dikdas 9 Tahun	17.920.611.528	Nihil	Nihil	Sub Bidang 2, Pembiayaan, b. Penyediaan bantuan biaya penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal sesuai kewenangannya.
Supervisi dan evaluasi		Nihil	Nihil	Sub Bidang 6 Pengendalian mutu pendidikan, sub Sub Bidang 2 evaluasi 2.a. Supervisi dan fasilitasi satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal dalam penjaminan mutu untuk memenuhi standar nasional pendidikan.
Pendidikan Menengah	2.076.611.216	Nihil	Nihil	Sub Bidang 2, Pembiayaan, b. Penyediaan bantuan biaya penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal sesuai kewenangannya.
Perencanaan Peningkatan Mutu dan Evaluasi SMK		Nihil	Nihil	Sub Bidang 1 Kebijakan, Sub Sub bidang 1, Kebijakan dn standar, c. Perencanaan operasional program pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal sesuai dengan perencanaan strategis tingkat provinsi dan nasional.
Beasiswa untuk Siswa Miskin Jenjang Pendidikan Menengah		Nihil	Nihil	Sub Bidang 2, Pembiayaan, b. Penyediaan bantuan biaya penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal sesuai kewenangannya.
Manajemen Pelayanan Pendidikan	37.391.275	Nihil	Nihil	
Perencanaan dan Pengendalian Dikdasmen		Nihil	Nihil	Sub Bidang 1 Kebijakan, Sub Sub bidang 1, Kebijakan dn standar, c. Perencanaan operasional program pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal sesuai dengan perencanaan strategis tingkat provinsi dan nasional.
Monitoring dan Pengawasan Pelaksanaan Program dan Kegiatan		Nihil	Nihil	1.a. Pengawasan terhadap pemenuhan standar nasional sarana dan prasarana pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan nonformal.
Total	20.045.072.329	Nihil	Nihil	20.045.072.329

Sumber: PP Nomor 38 Tahun 2007 dan Ditjen Mandikdasmen, setelah diolah.

Tabel 4.4.2 tersebut menggambarkan bahwa secara keseluruhan kegiatan dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen merupakan kegiatan yang menjadi urusan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dan tidak ada kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah. Artinya bahwa, pelaksanaan alokasi dana dekonsentrasi Ditjen Mandikdasman Kementerian Pendidikan Nasional, tidak sesuai dengan tujuan pengalokasian dana dekonsentrasi, untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintah di daerah.

Meskipun peraturan mengenai penyelenggaraan dana dekonsentrasi dan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota sudah jelas, dan Rencana Strategis Kementerian Pendidikan Nasional telah mencantumkan dengan tegas penggunaan alokasi dana dekonsentrasi harus terkait dengan urusan pemerintah, tetapi pelaksanaan alokasi dana dekonsentrasi tetap seperti ketika peraturan mengenai penyelenggaraan maupun pembagian urusan pemerintah belum ada, seperti yang dikemukakan pada evaluasi-evaluasi/ kajian terdahulu.

Ketidak patuhan penyelenggara pemerintahan terhadap peraturan yang ada tersebut disebabkan oleh tidak adanya sanksi atas ketidak patuhan yang dilakukan terhadap penggunaan dana dekonsentrasi, seperti yang telah dikemukakan pada bab terdahulu.

Sanksi yang dikenakan dalam PP Nomor 7 Tahun 2008 adalah sanksi atas keterlambatan penyusunan laporan dekonsentrasi saja, yaitu penundaan pencairan dana dekonsentrasi untuk triwulan berikutnya dan penghentian alokasi dana dekonsentrasi tahun berikutnya. Pemberian sanksi yang ada tersebut sangat tidak tepat, mengingat dana dekonsentrasi ini disediakan untuk melaksanakan urusan pusat di daerah. Artinya. Sanksi seperti itu hanya akan membuat urusan pemerintah tidak dapat dijalankan, sementara pemerintah daerah yang tidak menjalankan perintah pemerintah pusat ataupun pemerintah yang tidak merencanakan alokasi dana dekonsentrasi sesuai dengan ketentuan, tidak dikenakan sanksi apa-apa. Untuk itu sanksi yang seharusnya diberikan atas keterlambatan penyusunan laporan dan atas kesalahan penggunaan dana dekonsentrasi adalah denda yang harus dibayar oleh pemerintah daerah dan/atau kementerian/lembaga sebagai pihak perencana.

Selain itu kurangnya pemahaman juga dapat menjadi penyebab ketidak patuhan, seperti yang dikemukakan pada evaluasi/kajian terdahulu.

Jika dengan kondisi demikian, kondisi dimana dana dekonsentrasi tidak digunakan untuk menjalankan urusan pemerintah, tetapi urusan pemerintah secara keseluruhan tidak terganggu dan tujuan-tujuan nasional tetap dapat tercapai, maka pertanyaan yang kemudian timbul adalah apakah kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah tersebut, sebetulnya sudah dilaksanakan oleh pemerintah pusat sendiri atau telah dilaksanakan melalui skema pendanaan lain (DAK), sehingga tidak perlu pelimpahan wewenang kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tersebut. Sehingga dana dekonsentrasi yang meningkat setiap tahunnya tersebut tidak diperlukan lagi, dan seyogyanya ditiadakan atau diganti dengan skema pendanaan lain.

