

BAB 5

SIMPULAN DAN SARAN

5.1 SIMPULAN

5.1.1 Kebijakan pendidikan

Sistem pendidikan di Indonesia, secara kebijakan maupun berdasarkan pengukuran desentralisasi dari OECD (1995), sudah dapat dikatakan telah melakukan desentralisasi, karena telah memberikan kewenangan pada daerah untuk menentukan kebijakannya sendiri terkait dengan pengangkatan pendidik dan tenaga kependidikan. Namun dalam pelaksanaannya, dengan belum adanya standar pelayanan minimal yang seharusnya ditetapkan oleh masing-masing kabupaten/kota serta belum optimalnya peran serta masyarakat dalam pembangunan pendidikan termasuk peran dan fungsi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah, pemerintah Indonesia belum dapat dikatakan telah melakukan desentralisasi secara penuh dalam penyelenggaraan pendidikannya.

5.1.2 Pengertian & penerapan dekonsentrasi di Indonesia

Pengertian dekonsentrasi berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004: “adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu”, pengertian dekonsentrasi dalam peraturan pemerintah Indonesia tersebut tidak berbeda jauh dengan pengertian yang dikemukakan oleh para ahli (Dubois dkk), kecuali pelimpahan wewenang dalam dekonsentrasi di Indonesia hanya kepada instansi vertikal dan gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah, sementara pengertian dekonsentrasi yang dikemukakan para ahli, adalah pelimpahan wewenang kepada instansi vertikal, pemerintah provinsi, juga kepada pemerintah kabupaten/kota dan unit mandiri.

Hal lainnya lagi terkait dengan pengertian dekonsentrasi adalah bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia yang dimaksud dengan dana dekonsentrasi adalah dana yang dialokasikan bagi pelimpahan wewenang kepada gubernur saja dan tidak kepada instansi vertikal, walaupun secara pengertian pelimpahan weweng kepada instansi vertikal termasuk dalam

dekonsentrasi. Sementara secara umum, para ahli tidak membedakan masalah tersebut.

Dilihat dari penerapannya, khususnya pada dekonsentrasi pendidikan, di Negara-negara yang melaksanakan desentralisasi pendidikan, dekonsentrasi dilakukan dengan memberikan dana dan kewenangan penuh pada sekolah-sekolah untuk menyelenggarakan pendidikan disekolahnya, mulai dari penentuan kepala sekolah, guru-guru dan kebijakan lain dengan tetap mengacu pada pedoman pusat. Sementara di Indonesia pelaksanaan dekonsentrasi yang dibiayai dari dana dekonsentrasi sesuai dengan tujuannya adalah untuk membiayai pelaksanaan urusan pusat yang ada di daerah, terkait dengan kebijakan, penyusunan pedoman, sosialisasi, pengawasan kebijakan dan monitoring & evaluasi.

Mengenai instansi vertikal tertentu, dengan adanya pembagian urusan yang menjadi urusan pemerintah dan pemerintahan daerah, seyogyanya untuk urusan yang bersifat konkuren tidak lagi ada instansi vertikal tertentu yang merupakan bagian dari instansi pusat. Artinya untuk urusan-urusan diluar enam urusan pemerintah yang mutlak, jika penyelenggaraannya tidak ingin dilakukan oleh pemerintah sendiri, maka diserahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah, melalui dekonsentrasi, sehingga tidak perlu ada instansi vertikal tertentu lagi di daerah. Tidak dibentuknya instansi vertikal tertentu dalam pelaksanaannya akan mengurangi total belanja kementerian/lembaga yang bersangkutan. “Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar enam urusan pemerintahan yang mutlak, Pemerintah dapat: a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan; b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan”. Artinya bahwa untuk urusan pemerintah diluar 6 urusan pemerintah yang mutlak, pemerintah dapat menyelenggarakannya sendiri atau melimpahkannya kepada gubernur, tidak ada pembentukan instansi vertikal (tertentu) di daerah.

5.1.3 Alokasi dana dekonsentrasi di Indonesia

- Alokasi Dana dekonsentrasi nasional selama tahun 2005 – 2009 mengalami kenaikan yang signifikan. Kenaikan tersebut dipengaruhi oleh kenaikan alokasi dana dekonsentrasi dari Kementerian Pendidikan Nasional yang selama kurun waktu 2005-2009 tersebut mengalokasikan dana dekonsentrasi ke provinsi sebesar 51 %- 92 % dari total alokasi dana dekonsentrasi nasional.
- Dari total alokasi dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional tersebut 62 % - 88% di alokasikan untuk urusan terkait dengan Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar Menengah (Ditjen Mandikdasmen), khususnya program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun (wajib dikdas 9 tahun) sebesar 88 % -90 %.
- Dilihat dari program yang ditetapkan untuk memperoleh alokasi dana dekonsentrasi, kenaikan alokasi dana dekonsentrasi tersebut sejalan dengan kebijakan pemerintah dan amanat UUD 45 tentang wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun. Namun dilihat dari tujuan alokasi dana dekonsentrasi yang diperuntukan bagi urusan pemerintah di daerah, kenaikan alokasi dana dekonsentrasi tersebut menimbulkan pertanyaan, mengingat urusan pemerintah yang menjadi lebih kecil dengan adanya desentralisasi dan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dan pemerintahan daerah (PP Nomor 38 tahun 2007). Dampak dari berkurangnya kewenangan pemerintah tersebut, alokasi dana yang dapat didekonsentrasikan seharusnya juga menjadi lebih kecil, bukan meningkat seperti kondisi yang terjadi di Kementerian Pendidikan Nasional maupun sebagian besar kementerian/ lembaga.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI I 2008 tanggal 13 Agustus 2008, yang menyatakan bahwa pemerintah harus menyediakan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, menimbulkan permasalahan alokasi anggaran bagi Kementerian Pendidikan Nasional. Permasalahan dimaksud timbul karena berkurangnya

urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan, sementara dana pendidikan yang harus dikelola meningkat.

- Untuk mengatasi permasalahan alokasi dana tersebut, jalan termudah yang dapat ditempuh adalah melalui alokasi dana dekonsentrasi, karena alokasi dana dekonsentrasi dapat menyerap banyak dana.
- Permasalahan lain yang timbul karena adanya peraturan penyelenggaraan dana dekonsentrasi (PP Nomor 7 tahun 2008), **tampaknya** diabaikan 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).
- Hal lain terkait dengan meningkatnya alokasi dana dekonsentrasi ini adalah belum adanya ketentuan mengenai tata cara perhitungan alokasi dana dekonsentrasi, kecuali kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah.
- Amanat yang terkandung dalam PP nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, serta rekomendasi Menteri Keuangan tahun 2010, bahwa pelaksanaan dekonsentrasi harus dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, tidak ada kaitannya dengan alokasi dana dekonsentrasi, yang telah ditetapkan untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah.
- Kondisi penetapan besarnya alokasi dana dekonsentrasi yang **hanya** terkait dengan banyaknya kegiatan pemerintah di daerah tersebut sangat bias dan tidak pasti dan dapat membuka peluang bagi pihak-pihak yang ingin mengalokasikan dana dekonsentrasi kepada kegiatan-kegiatan yang tidak sesuai dengan peruntukannya.
- Tidak adanya sanksi atas penggunaan dana dekonsentrasi yang tidak sesuai dengan ketentuan, memperluas kesempatan untuk mengalokasikan dana tersebut pada kegiatan diluar ketentuan yang telah ditetapkan.

5.1.4 Kesesuaian program/kegiatan wajardikdas 9 tahun dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku:

Kesesuaian dengan Renstra Tahun 2005-2009 Kementerian Pendidikan Nasional.

Berdasarkan analisis program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh Ditjen Mandikdasmen Kementerian Pendidikan Nasional yang menggunakan alokasi Dana dekonsentrasi tahun 2009, dan dialokasikan pada empat program (peningkatan pendidikan anak usia dini/PAUD, wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun/wajardikdas 9 tahun, pendidikan menengah, dan manajemen pelayanan pendidikan), program dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan tersebut **belum sesuai** dengan peruntukan dana dekonsentrasi berdasarkan Restra (2005-2009) Kementerian Pendidikan Nasional. Dalam arti bahwa kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka alokasi dana dekonsentrasi, tidak dilaksanakan dalam rangka pengendalian dan penjaminan mutu pendidikan, dan tidak termasuk kegiatan evaluasi akreditasi, sertifikasi dan pengembangan kapasitas.

PP²⁴ 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."

Kegiatan yang dilakukan dengan dana dekonsentrasi Ditjen Mandiknasmen Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2009 tersebut merupakan kegiatan rutin dinas pendidikan yang termasuk urusan pemerintah daerah dan bukan kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah pusat, yaitu kebijakan, perencanaan, koordinasi, monitoring dan evaluasi ataupun pengendalian dan pengawasan.

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

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

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.

Kesesuaian dengan PP Nomor 38 tahun 2007

Peraturan mengenai penyelenggaraan dekonsentrasi dan pembagian urusan pemerintahan yang merupakan dasar dalam pelaksanaan alokasi dana dekonsentrasi telah dikeluarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2008 dan Peraturan Pemerintah nomor 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan, antara urusan pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Keberhasilan pelaksanaan alokasi dana dekonsentrasi untuk membantu pelaksanaan tugas pemerintah di daerah, tidak lepas dari ketaatan masing-masing pihak dalam pengalokasian dana dekonsentrasi dan kesesuaiannya dengan peraturan-peraturan yang berlaku tersebut.

Berdasarkan analisis kegiatan dana dekonsentrasi Mandikdasmen Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2009 yang dialokasikan ke 33 provinsi, terhadap PP Nomor 38 Tahun 2007, disimpulkan bahwa: seluruh kegiatan dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen merupakan kegiatan yang menjadi urusan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dan **tidak ada kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah pusat**. Artinya bahwa, pelaksanaan alokasi dana dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen Kementerian Pendidikan Nasional, **tidak sesuai** dengan tujuan pengalokasian dana dekonsentrasi, untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintah di daerah.

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

Berdasarkan kondisi dimana dana dekonsentrasi tidak digunakan untuk menjalankan urusan pemerintah, tetapi urusan pemerintah secara keseluruhan, tampaknya tidak terganggu dan tujuan-tujuan nasional tetap dapat tercapai, dapat disimpulkan bahwa kegiatan yang terkait dengan urusan pemerintah tersebut, sebetulnya sudah dilaksanakan oleh pemerintah pusat sendiri dan atau telah dilaksanakan melalui skema pendanaan lain (DAK). Untuk itu, pelimpahan wewenang kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah serta alokasi dana dekonsentrasi untuk melaksanakan urusan pemerintah di daerah, tidak diperlukan lagi.

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 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, yang akan memberatkan pemerintah daerah, kemungkinan untuk dapat berjalannya program BOS menjadi tidak pasti. Untuk itu agar dapat dipastikan 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.

5.2 SARAN

Berdasarkan hal tersebut di atas, disarankan kepada pemerintah agar:

- meniadakan dana dekonsentrasi, mengingat berkurangnya urusan pemerintah pusat, sehingga dapat dilakukan oleh pemerintah sendiri;
- menyusun formula untuk menetapkan besarnya dana dekonsentrasi yang akan dialokasikan kepada provinsi, jika pemerintah pusat tidak dapat menjalankan sendiri seluruh urusan yang menjadi kewenangannya dan menetapkan sanksi atas pengalokasian dana dekonsentrasi yang tidak sesuai dengan ketentuan.
- untuk program BOS yang merupakan kebijakan nasional, agar program tersebut dapat berjalan dengan baik, pendanaan untuk program tersebut sebaiknya di serahkan langsung ke daerah, baik melalui transfer pemerintah pusat ataupun skema pendanaan lainnya (*conditional block grant*) yang tidak membebani pemerintah daerah, tetapi juga tidak menyalahi peraturan yang telah ditetapkan.
- mengkaji kembali kebijakan mengalokasikan 20% dari APBN bagi anggaran pendidikan, mengingat berkurangnya kewenangan pemerintah khususnya kewenangan Kementerian Pendidikan seiring dengan adanya pembagian urusan pemerintahan (PP Nomor 38 tahun 2007). Kajian tersebut dapat dilakukan dengan menetapkan alokasi 20% dari APBN bagi anggaran

pendidikan di daerah, dan dilimpahkan langsung kepada pemerintah daerah. Pelimpahan tersebut dapat dilakukan melalui skema pendanaan yang sudah ada, Dana Bagi Hasil (DBH) pendidikan, DAU, DAK ataupun membuat skema pendanaan baru dengan mempertimbangkan kondisi pendidikan di daerah.

5.3 Kelemahan penelitian dan ruang perbaikan untuk penelitian lebih lanjut

Penelitian yang dilakukan ini tidak terlepas dari adanya keterbatasan, baik keterbatasan dalam data yang digunakan yang hanya menggunakan data dekonsentrasi Ditjen Mandikdasmen Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2009, keterbatasan dalam pendekatan penelitian, keterbatasan pendalaman data, dimana data yang digunakan hanya data sekunder dan tidak melakukan penelitian lebih lanjut ke unit-unit kegiatan di provinsi untuk memperoleh informasi lebih dalam, maupun keterbatasan lainnya, berupa keterbatasan dana dan waktu. Diharapkan dalam penelitian pada masa yang akan datang, keterbatasan seperti tersebut di atas dapat di atasi sehingga akan diperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai alokasi dana dekonsentrasi di Indonesia.