

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Desentralisasi merupakan upaya yang dilakukan pemerintah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah (pemerintah pusat) dengan pemerintahan daerah. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara sentralisasi.

Setelah keluarnya undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah dan diterapkannya desentralisasi di Indonesia sejak Januari 2001, hubungan perimbangan keuangan pusat dan daerah mengalami perubahan yang cukup signifikan termasuk penyelenggaraan asas dekonsentrasi. Hal tersebut terjadi karena Desentralisasi berimplikasi pada berkurangnya anggaran pembangunan sektoral yang sebelumnya dikelola pemerintah pusat. Dampak lanjutannya adalah berkurangnya secara signifikan cakupan wewenang pemerintah pusat yang dapat dilimpahkan.

#### **1.1.1 Dekonsentrasi di awal desentralisasi:**

Berdasarkan kajian Hania (2003) dan penelitian BPKP (2004) terhadap pelaksanaan dekonsentrasi di Indonesia pada awal pelaksanaan otonomi daerah/desentralisasi pada kurun waktu tahun 2001 - 2003, diperoleh gambaran bahwa pelaksanaan dekonsentrasi belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu.

Hania (2003) menyatakan bahwa lebih dari 98% anggaran dekonsentrasi digunakan untuk menyelenggarakan kegiatan yang bersifat pelaksanaan (fisik) di daerah dan hanya 0,4 % yang dialokasikan untuk kegiatan penetapan kebijakan. Selain itu sebagian besar kegiatan dekonsentrasi dilaksanakan di Kabupaten/kota dengan melibatkan dinas pemerintah daerah setempat. Dalam kajiannya tersebut

Hania (2003) juga menyatakan bahwa dibandingkan dengan sebelum desentralisasi, tidak ada perubahan yang dilakukan departemen/lembaga dalam merumuskan kegiatan ataupun menyusun anggaran dekonsentrasi.

Adanya desentralisasi yang membagi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, menurut Hania (2003) juga memperkecil kewenangan pusat. Hal tersebut berarti bahwa kegiatan dekonsentrasi terkait dengan urusan pusat juga menjadi kecil. Sebagai konsekuensinya maka anggaran sektoral departemen/lembaga, termasuk anggaran dekonsentrasi seharusnya juga mengalami penurunan. Namun pada kenyataannya, berdasarkan hasil kajian terlihat bahwa alokasi dana dekonsentrasi meningkat hingga 2-4 kali.

Kondisi di atas berdasarkan hasil kajian Hania (2003) disebabkan antara lain oleh (1) lemahnya ketentuan pasal-pasal dalam undang-undang dan peraturan pemerintah yang ada saat itu<sup>1</sup>, (2) adanya perbedaan antara pengertian dekonsentrasi dalam ketentuan yang berlaku dengan pengertian dalam teori dekonsentrasi dan (3) rendahnya pemahaman para penyelenggara pemerintah di pusat maupun di daerah.

Sementara itu BPKP (2004) dalam hasil penelitiannya mengungkapkan hal yang sama mengenai kenaikan dana dekonsentrasi dan penggunaan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu. Hasil evaluasi kebijakan yang dilakukan oleh BPKP (2004), antara lain menunjukkan bahwa<sup>2</sup> alokasi dana dekonsentrasi tersebut, pada pelaksanaannya digunakan untuk kegiatan rutin yang menjadi urusan daerah:

- Sebanyak 59,1% kegiatan proyek tahun 2003 yang ditetapkan oleh departemen teknis yang dibiayai dari dana APBN dan dilaksanakan oleh Gubernur, merupakan kegiatan yang menjadi kewenangan daerah otonom/desentralisasi (bukan urusan pemerintah);
- Kegiatan proyek dekonsentrasi adalah sama dengan kegiatan-kegiatan pada tahun-tahun sebelumnya, yaitu merupakan kegiatan yang sudah rutin

---

1 UU Nomor 22 Tahun 1999

2 Tim PE Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah BPKP, 2004, Ringkasan Eksekutif, Hasil evaluasi pada tahun 2004, atas permintaan Menteri Keuangan, melalui surat Nomor S-233/MK.02/2004 tanggal 14 Juli 2004 tentang Pemeriksaan Dana Dekonsentrasi, c.q. Surat Kepala BAKUN Nomor S-348/AK/2004 tanggal 26 Juli 2004, hal permintaan melakukan evaluasi kebijakan dan audit dana dekonsentrasi.

dilakukan oleh masing-masing Departemen Teknis terkait, dan bersifat fisik (bukan kegiatan yang diperuntukan dibiayai dana dekonsentrasi yaitu kegiatan non fisik);

- Perkembangan dana dekonsentrasi menunjukkan bahwa dana dekonsentrasi cenderung meningkat setiap tahunnya, sedang dari segi substansi kegiatan yang dibiayai, cenderung konstan karena kegiatan yang dibiayai dari dana dekonsentrasi merupakan kegiatan yang sebagian besar sama seperti kegiatan yang dibiayai pada tahun-tahun sebelumnya, yaitu kegiatan rutin pemerintah daerah;

Kondisi ketidaksesuaian pelaksanaan alokasi dana dekonsentrasi dengan tujuannya tersebut antara lain disebabkan kurang lengkapnya peraturan yang berlaku pada saat itu. Ketentuan pelaksanaan kewenangan dekonsentrasi yang sudah ada dan digunakan sebagai landasan pelimpahan kewenangan dekonsentrasi dari pemerintah pusat kepada Gubernur hanya Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2000 tentang penyelenggaraan Dekonsentrasi (sekarang sudah tidak berlaku lagi). Rincian kewenangan yang dapat dilimpahkan oleh pemerintah kepada perangkat pusat yang ada di daerah, dalam PP tersebut masih bersifat global dan dapat ditafsirkan berbeda oleh berbagai pihak<sup>3</sup>.

### **1.1.2 Dekonsentrasi setelah terbitnya PP Nomor 38 Tahun 2007 dan PP Nomor 7 Tahun 2008:**

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, kabupaten/Kota, menyatakan bahwa: “urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar pemerintahan atau konkuren.”

Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah meliputi enam urusan: urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat

---

<sup>3</sup> Kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur: antara lain aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara, dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan Nasional di Daerah; koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian;

dikelola secara bersama antar pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah, meliputi 31 bidang urusan”.

Sehingga dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren ada bagian urusan yang bisa menjadi kewenangan pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Wewenang pemerintah dan penugasannya tersebut, diatur melalui prinsip-prinsip sebagai berikut<sup>4</sup>:

- Kewenangan Pusat: wewenang pusat dilaksanakan instansi pusat atau instansi vertikal di daerah
- Desentralisasi: wewenang pusat diserahkan kepada daerah
- Dekonsentrasi: wewenang pusat dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah pusat
- Tugas Pembantuan: wewenang pusat ditugaskan kepada daerah provinsi/kabupaten/kota

Dengan kata lain, untuk urusan pemerintahan, pemerintah pusat dapat melaksanakan urusannya dengan menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, menyerahkan kepada daerah melalui desentralisasi, melimpahkan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada gubernur selaku wakil pemerintah, melalui asas dekonsentrasi, ataupun menugaskan sebagian urusan tersebut kepada pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota dengan asas tugas pembantuan. Perbedaan penugasan melalui asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan terletak pada sifat penugasannya, dimana pelimpahan urusan melalui dekonsentrasi hanya kepada gubernur (pemerintah daerah provinsi) dan bersifat non fisik, sedangkan tugas pembantuan selain kepada pemerintah daerah provinsi juga kepada pemerintah kabupaten/kota dan bersifat fisik.

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, penjelasan, menyatakan: “Kegiatan yang bersifat nonfisik antara lain koordinasi perencanaan, fasilitasi, pelatihan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian”.

Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dibiayai dari APBD dan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung

---

4 UU Nomor 38 tahun 2007 Penjelasan umum

jawab pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada gubernur atau yang ditugaskan dalam rangka tugas pembantuan. Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2008 tentang dekonsentrasi dan tugas pembantuan (PP No. 7 Tahun 2008) menyatakan bahwa penyelenggaraan dekonsentrasi meliputi:

- **enam urusan** pemerintahan yang bersifat mutlak yang dilimpahkan kepada instansi vertikal di daerah (Kanwil/Kandep); Urusan yang dilimpahkan kepada Instansi vertikal adalah “urusan pemerintahan yang ditetapkan menjadi tugas dan fungsi instansi vertikal pada saat pembentukan organisasinya”. Contoh; Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak (DJP), merupakan instansi vertikal DJP yang melaksanakan urusan DJP di wilayahnya yang antara lain terkait dengan pemberian bimbingan dan evaluasi pelaksanaan tugas DJP. Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi, merupakan instansi vertikal Kementerian Agama yang melaksanakan tugas dan fungsi Kementerian Agama di provinsi.
- **di luar enam urusan** pemerintahan yang bersifat mutlak yang dilimpahkan **kepada instansi vertikal tertentu** di daerah, yaitu “instansi pusat yang berada di daerah dan merupakan bagian dari kementerian/lembaga selain kementerian/lembaga yang membidangi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama”<sup>1</sup>. Contoh Kantor Pertanahan Daerah yang melaksanakan urusan pemerintah di bidang pertanahan di daerah, kantor Badan Pusat Statistik (BPS) yang melaksanakan urusan pemerintah dalam bidang statistik di daerah.
- **urusan** pemerintahan (di luar enam urusan mutlak & urusan yang dilimpahkan kepada instansi vertikal tertentu) yang dilimpahkan **kepada Gubernur** selaku wakil Pemerintah, yaitu sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan Pemerintah (sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007). Contoh: Pelimpahan kepada gubernur, urusan pengawasan pelaksanaan kurikulum

---

1 UU Nomor 38 tahun 2007 Penjelasan umum

tingkat satuan pendidikan pada pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah yang merupakan salah satu urusan pemerintah bidang pendidikan.

Dilihat dari pelimpahan urusan, dekonsentrasi dibagi dalam tiga katagori di atas, namun dilihat dari pendanaan, maka pendanaan Dekonsentrasi yang diatur dalam PP No. 7 tahun 2008 tersebut **hanya terkait** dengan **pelimpahan urusan kepada Gubernur**, yaitu sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan (PP Nomor 38 tahun 2007) ditetapkan sebagai urusan pemerintah. Sedangkan pendanaan untuk kegiatan dekonsentrasi di instansi vertikal sesuai dengan PP Nomor 7 tahun 2008 dinyatakan: “Pelaksanaan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada instansi vertikal di daerah didanai melalui anggaran kementerian/lembaga”, artinya ada sebagian anggaran kementerian/lembaga yang dialokasikan untuk kantor pusat (KP) dan/atau kantor daerah (KD).

Sejak tahun 2007, ketentuan mengenai pelaksanaan dekonsentrasi serta rincian kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah seperti yang dimaksud di atas, sudah tersedia dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 (PP 38/2007) tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Penelitian ini di arahkan untuk melihat apakah dana dekonsentrasi setelah adanya peraturan pemerintah yang jelas tentang pembagian urusan pemerintahan (PP No. 38 Tahun 2007) dan tata cara pelaksanaan dekonsentrasi (PP No.7 Tahun 2008), telah dialokasikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Sebagai studi kasus akan digunakan alokasi dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional dan secara lebih spesifik penelitian akan dilakukan dengan melihat dana dekonsentrasi pendidikan dasar dan menengah pada Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan dasar dan Menengah Kementerian Pendidikan Nasional (Mandikdasmen Kemdiknas) yang dialokasikan pada 33 provinsi pada tahun 2009.

Tahun 2009 dipilih sebagai tahun penelitian, karena:

- Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah, baru diformalkan pada tahun 2007 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- Pelaksanaan dekonsentrasi secara rinci di atur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Diharapkan setelah peraturan-peraturan pemerintah tersebut ditetapkan maka pada tahun 2009 pelaksanaan dana dekonsentrasi telah sesuai dengan peraturan-peraturan pemerintah tersebut dan dapat membantu melaksanakan urusan pemerintah di daerah.

Penetapan Ditjen Mandikdasmen Kemdiknas sebagai obyek penelitian karena persentase alokasi dana dekonsentrasi nasional sebagian besar (51 % - 90 % dari kurun waktu 2005 – 2009) berasal dari Kemdiknas, dan dari alokasi dana dekonsentrasi Kemdiknas tersebut sebagian besar (62 - 88 %) diperuntukkan bagi kegiatan yang terkait dengan urusan pada Ditjen Mandikdasmen.

### **1.1.3 Kebijakan Dekonsentrasi Pendidikan di Indonesia:**

Pendidikan di Indonesia merupakan salah satu prioritas utama dalam agenda pembangunan nasional, karena perannya yang signifikan dalam mencapai kemajuan di berbagai bidang kehidupan: sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Hal tersebut terkandung dalam amanat amandemen Undang-Undang Dasar tahun 1945 (UUD 45)<sup>5</sup>, yang mewajibkan pemerintah untuk memenuhi hak setiap warga negara dalam memperoleh layanan pendidikan guna meningkatkan kualitas hidup, mencerdaskan kehidupan bangsa dan menciptakan kesejahteraan umum. Pendidikan menjadi landasan kuat yang diperlukan untuk meraih kemajuan bangsa di masa depan.

---

<sup>5</sup> Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”, dan pada ayat (4) disebutkan bahwa “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.”

Berbagai studi menunjukkan (World Bank, 1995), pendidikan bukan saja penting untuk membangun masyarakat terpelajar, tetapi juga dapat menjadi landasan yang kuat untuk memacu pertumbuhan ekonomi, melalui penyediaan tenaga kerja yang memiliki pengetahuan, menguasai teknologi, dan mempunyai keahlian dan keterampilan. Tenaga kerja dengan kualifikasi pendidikan yang memadai akan memberi kontribusi pada peningkatan produktivitas nasional. Studi yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) 2003 menunjukkan, kenaikan 1,0 persen rata-rata jumlah tenaga kerja berpendidikan dapat menaikkan Produk Domestik Bruto (PDB) atau ekonomi riil per kapita sebesar 0,29 persen, dengan asumsi yang lain tetap (*ceteris paribus*). Selain itu kenaikan 1,0 persen rata-rata jam kerja akan menaikkan PDB sebesar 0,18 persen, dan kenaikan 1,0 persen rata-rata jumlah penduduk berpendidikan akan menaikkan PDB sebesar 0,19 persen. Disisi lain, kenaikan 1,0 persen modal fisik per tenaga kerja hanya menaikkan PDB sebesar 0,04 persen. Dari informasi di atas dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia tidak saja dipengaruhi oleh meningkatnya jumlah tenaga kerja yang berpendidikan, tetapi juga oleh pendidikan penduduk secara keseluruhan”.

Hasil penelitian ini memberi dasar yang kuat untuk membangun pendidikan di Indonesia secara lebih cepat, yang disertai oleh upaya peningkatan mutu secara terus-menerus.

Melihat sedemikian penting peranan pendidikan, Pemerintah telah melakukan berbagai upaya seperti melaksanakan kelompok belajar paket a,b dan c untuk meningkatkan taraf pendidikan penduduk Indonesia, termasuk pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, seperti yang di amanatkan dalam UUD 1945. Dalam melaksanakan amanat amandemen UUD 1945 tersebut di atas dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sejak tahun 2004 pembiayaan pendidikan terus diupayakan ditingkatkan secara bertahap hingga mencapai 20 persen dari APBN dan APBD. Diharapkan dengan peningkatan biaya pendidikan tersebut penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun dapat tercapai.

Tabel 1.1.3 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

Tabel 1.1.3 menunjukkan perkembangan anggaran pendidikan yang meningkat hingga mencapai 20 % pada tahun 2009, sesuai dengan amanat UUD 45. Pengalokasian anggaran pendidikan sebesar 20% tersebut disamping untuk memenuhi amanat pasal 31 UUD 1945, juga dalam rangka memenuhi Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 13 Agustus 2008 Nomor : 13/PUU-VI/2008 dimana Pemerintah dan DPR harus telah memenuhi kewajiban konstitusionalnya untuk menyediakan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan, selambat-lambatnya dalam UU APBN Tahun Anggaran 2009 (Imro, 2008). Anggaran pendidikan yang dimaksud adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui kementerian negara/lembaga dan alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah, termasuk gaji pendidik, namun tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah.

Anggaran pendidikan yang telah mencapai 20 % dari anggaran Belanja Negara tersebut harus didukung dengan upaya dari pemerintah daerah dan masyarakat agar dapat menghasilkan kualitas pendidikan yang ingin dicapai.

Namun bila dikaitkan dengan adanya PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan, maka akan timbul permasalahan seiring dengan kebijakan anggaran 20% dari APBN dan APBD, seperti yang ditetapkan dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI 1 2008 di atas. Permasalahan yang timbul adalah bagaimana mengalokasikan 20% anggaran pendidikan di kementerian/lembaga (Kementerian Pendidikan Nasional) pada urusan yang menjadi kewenangannya yang berkurang karena adanya pembagian urusan pemerintahan. Kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat (Kementerian

Pendidikan) menjadi lebih sedikit, sementara dana pendidikan yang harus dikelola meningkat. Sehubungan dengan hal tersebut, penelitian ini juga akan melihat apakah keputusan Mahkamah Konstitusi tentang anggaran Pendidikan tersebut berpengaruh pada penyelenggaraan program/kegiatan yang dilaksanakan oleh kementerian/lembaga terkait, khususnya penyelenggaraan dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional.

Dalam Renstra (tahun 2005-2009) Kementerian Pendidikan Nasional, dinyatakan bahwa:

“dalam upaya meningkatkan kinerja pendidikan nasional, diperlukan suatu reformasi menyeluruh yang telah dimulai dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi pendidikan sebagai bagian dari reformasi politik pemerintahan. Reformasi politik pemerintahan ini ditandai dengan perubahan radikal tata pemerintahan dari sistem sentralistik ke sistem desentralistik, dengan memberikan otonomi yang luas kepada daerah yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diatur kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pendidikan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat kemudian dialihkan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pengelolaan pendidikan yang menjadi wewenang pemerintah daerah ini dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas manajemen pendidikan, sehingga diharapkan dapat memperbaiki kinerja pendidikan nasional”.

Melalui desentralisasi di bidang pendidikan, pemerintah Indonesia berharap dapat mewujudkan pendidikan yang otonom dan demokratis, serta memberi perhatian pada keberagaman dan mendorong partisipasi masyarakat, tanpa kehilangan wawasan nasionalnya.

#### 1.1.4 Pengertian Dekonsentrasi:

Dekonsentrasi secara pengertian sering diartikan sebagai bagian dari desentralisasi, khususnya desentralisasi administrasi:

Rondinelli (1968) mengklasifikasikan desentralisasi kedalam empat besar klasifikasi yaitu: desentralisasi administrasi, fiskal, politik dan pasar. Kemudian membagi desentralisasi administrasi kedalam dua sub bagian yaitu dekonsentrasi dan delegasi. Manor (1999) membagi desentralisasi menjadi tiga jenis yaitu: dekonsentrasi atau desentralisasi administrasi, desentralisasi fiskal dan devolusi atau desentralisasi demokrasi. Smith (2001) and Ribot (2004: 10) dalam Widodo (2009) “membedakan desentralisasi menjadi lima jenis, yaitu: dekonsentrasi, delegasi, devolusi, partnership dan privatisasi. Kemudian Ribot membagi desentralisasi menjadi dua bagian: desentralisasi dan bukan desentralisasi, dimana desentralisasi terdiri dari desentralisasi demokrasi dan dekonsentrasi, dan non desentralisasi terdiri dari privatisasi (*compromise privatization*) dan non privatisasi”. Prud’homme membedakan desentralisasi kedalam tiga jenis, yaitu desentralisasi administrasi yang terdiri dari dekonsentrasi, delegasi dan devolusi, desentralisasi pasar (*market decentralization*) dan *spatial decentralization*.

Pandangan lain tentang desentralisasi diberikan oleh Falleti (2004) yang menyatakan bahwa pasar bukanlah bagian dari desentralisasi, karena pengertian desentralisasi menurut Falleti adalah reformasi pemerintahan (*state reform*), tidak ada pelimpahan wewenang kepada organisasi/badan-badan non pemerintah (seperti privatisasi). Pendapat yang sama juga diberikan oleh Collons and Green (1994), bahwa “desentralisasi adalah pelimpahan wewenang, fungsi dan/atau sumber daya dari pemerintah pusat ke daerah, sedangkan privatisasi pelimpahan dari sektor pemerintah kepada sektor swasta. Jadi privatisasi dan desentralisasi merupakan dua konsep yang berbeda. Masih dengan pandangan yang berbeda atas pendapat Smith (2001) and Ribot (2004: 10) tentang tipologi desentralisasi, Sherwood (1969) berpendapat bahwa devolusi adalah suatu konsep yang juga berbeda dengan desentralisasi. Desentralisasi dalam pengertian Sherwood adalah pola hubungan kekuasaan dalam satu organisasi sedangkan devolusi menggambarkan pola hubungan antar organisasi. Lainnya adalah Fesler (1968) yang menyatakan bahwa dekonsentrasi bukanlah salah satu jenis dari

desentralisasi. Menurut Fesler dalam dekonsentrasi tidak ada pelimpahan kekuasaan untuk mengambil keputusan, karena biasanya hanya melaksanakan apa yang sudah menjadi kebijakan organisasi.

Dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah, istilah desentralisasi berarti desentralisasi administrasi, lebih spesifik lagi berarti devolusi (Utomo 2009). Bahkan Forje (2002) dan Work (2002:11) menyatakan bahwa devolusi adalah desentralisasi sesungguhnya (*Real decentralization*) dan UNDP (1999:6) menyatakan hal yang sama bahwa devolusi adalah desentralisasi yang asli (*genuine decentralization*)

Masih dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah, kenyataannya adalah bahwa asas dekonsentrasi banyak digunakan di negara kesatuan (*Unitary State*) (Rondinelli 1999), tetapi desentralisasi lebih banyak diteliti sehingga lebih banyak bahan bahasanya dibandingkan dengan bahasan tentang dekonsentrasi. Pinto (2004:263) dengan mengambil contoh Francophone Afrika Barat yang merupakan Negara kesatuan, menyatakan bahwa dekonsentrasi lebih tepat di terapkan pada Negara kesatuan dari pada desentralisasi.

Mengenai hal tersebut Smith (1985: 191, di kuote dari Jemadu)) menyatakan bahwa baik desentralisasi maupun dekonsentrasi merupakan alat bagi pemerintah pusat untuk mengatur wilayahnya. “ Seberapa desentralisasi suatu Negara tergantung pada tujuan yang ingin dicapai. Seperti untuk tujuan keutuhan nasional dan pemerataan kesejahteraan, sentralisasi merupakan strategi yang baik” Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahannya sesuai dengan ketentuan dalam UU No.32 Tahun 2004 menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Artinya bahwa konsep penyelenggaraan pemerintahan Indonesia secara umum tidak berbeda dengan pemikiran yang dikemukakan oleh Fesler (1968) tentang dekonsentrasi yang bukan salah satu jenis dari desentralisasi dan juga Smith (1985) tentang desentralisasi dan dekonsentrasi yang merupakan alat bagi pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahnya.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Sesuai dengan definisi dan tujuan dilaksanakannya pengalokasian dana dekonsentrasi yang terkait dengan kewenangan pemerintah, maka pelaksanaan

alokasi dana dekonsentrasi tidak dapat terlepas dari pembagian urusan pemerintahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hal tersebut, dan dengan mempertimbangkan salah satu urusan pemerintah terbesar terletak pada urusan Pendidikan, maka permasalahan yang akan di teliti adalah:

- Apakah dana dekonsentrasi pada Kementerian Pendidikan Nasional, Ditjen Mandikdasmen, pada tahun 2009 telah dialokasikan sesuai dengan PP No.38 Tahun 2007
- Dengan mempertimbangkan adanya kebijakan pemerintah yang menimbulkan dua kondisi yang bertentangan, yaitu: berkurangnya kewenangan pemerintah pusat sebagai dampak pembagian urusan pemerintahan di satu sisi, dan meningkatnya anggaran pendidikan Kementerian Pendidikan Nasional akibat keputusan Mahkamah Konstitusi, disisi lain, penelitian ini juga akan melihat dampak dari kondisi di atas terhadap penyelenggaraan program/kegiatan Kementerian Pendidikan nasional, khususnya penyelenggaraan asas dekonsentrasi.

### **1.3 Ruang lingkup/ batasan penelitian:**

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada pelaksanaan alokasi dana dekonsentrasi dari Kementerian Pendidikan, Ditjen Mandikdasmen di 33 Provinsi (di seluruh Indonesia) pada tahun 2009.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan alokasi dana dekonsentrasi dari Kementerian Pendidikan Nasional khususnya Direktorat Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah sesudah adanya PP Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Apakah dana dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional telah dialokasikan sesuai dengan

peruntukannya, dibandingkan dengan sebelum adanya peraturan-peraturan pemerintah tersebut.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis, ilmu pengetahuan serta instansi pemerintah yang berwenang dalam menentukan kebijakan publik, yaitu :

- Bagi Instansi Pemerintah (K/L), diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pemikiran akan pentingnya dana dekonsentrasi bagi kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah di daerah.
- Bagi instansi pemerintah yang berwenang khususnya Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan untuk merumuskan perbaikan kebijakan pengalokasian dana dekonsentrasi, dalam rangka meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah secara keseluruhan.
- Bagi perkembangan ilmu pengetahuan, studi atas penelitian ini diharapkan dapat melengkapi literatur dan memberikan sumbangan kajian teoritis, khususnya yang terkait dengan dana dekonsentrasi

### **1.6 Metodologi Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kuantitatif Deskriptif dengan menyajikan penggambaran alokasi dana dekonsentrasi Ditmendikdasmen Kemdiknas di 33 Provinsi di Indonesia pada tahun 2009. Untuk menyajikan penggambaran alokasi dana dekonsentrasi digunakan data sekunder dari berbagai sumber. Kemudian meneliti alokasi dana dekonsentrasi tersebut:

- apakah sudah sesuai dengan kewenangan pemerintah pusat (bidang Pendidikan), berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007;
- Apakah ada dampak dari Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang 20% anggaran pendidikan, terhadap penyelenggaraan program/kegiatan dekonsentrasi di Kementerian Pendidikan nasional.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut digunakan formulasi "*Five W's and the slow*" (Terry dan Rue, 2008 : 76) yaitu:

1. *"Why"* – mengapa – harus dilakukan? Melalui pertanyaan ini diharapkan dapat diketahui dengan jelas perlunya dana dekonsentrasi dalam pelaksanaan urusan pemerintah pusat.
2. *"What"* - apa – yang diperlukan? Jenis dan kegiatan-kegiatan yang didapat dilakukan dengan menggunakan dana dekonsentrasi akan diungkapkan oleh pertanyaan ini.
3. *"Where"* – dimana – kegiatan itu akan dilakukan? Pertanyaan ini memberi penekanan pada lokasi dimana pekerjaan itu harus dilakukan, di kantor pusat, di kantor cabang pemerintah pusat di daerah (instansi vertikal), atau di Pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota.
4. *"When"* – kapan – kegiatan akan dilaksanakan? Kapan waktu kegiatan yang didanai dana dekonsentrasi dimulai dan dihentikan?
5. *"Who"* – siapa – yang akan melaksanakannya, pertanyaan ini dirancang untuk mengungkapkan pelaksana kegiatan dekonsentrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
6. *"How"* – bagaimana – cara mengerjakannya. Pertanyaan ini mengarahkan kepada cara untuk menyelesaikan kegiatan terkait urusan pemerintah pusat di daerah.

Melalui pertanyaan-pertanyaan di atas diharapkan dapat memberi gambaran tentang pengalokasian dana dekonsentrasi setelah adanya PP Nomor 38 Tahun 2007 dan PP Nomor 7 Tahun 2008 dan masukan yang dapat diberikan dalam rangka perbaikan penyelenggaraan pemerintahan khususnya pelaksanaan asas dekonsentrasi.

### **1.6.1 Sumber Data**

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder, dan bahan-bahan lainnya:

- Data Sekunder, seperti penetapan dana dekonsentrasi dan dokumen-dokumen DJPK, BPS, Kementerian Pendidikan Nasional, Laporan Hasil Audit Keuangan BPK.
- Bahan-bahan lainnya, teori-teori ilmiah, buku-buku, karya ilmiah, laporan penelitian yang berkaitan dengan hubungan pemerintahan pusat dan daerah

dari BPKP Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah, dan buku-buku yang terkait dengan pembangunan daerah.

### **1.6.2 Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran kepustakaan/studi kepustakaan (*Library Research*). Tujuan dari studi kepustakaan ini adalah untuk mendapatkan data sekunder yang mendukung penelitian dengan cara mengumpulkan keterangan dan data yang berhubungan dengan penelitian.

Metode pengumpulan data melalui studi kepustakaan dilakukan dengan membaca dan mempelajari beberapa literatur ilmiah, jurnal, majalah, karya tulis, undang-undang dan peraturan atau ketentuan yang berlaku yang berhubungan dengan objek penulisan.

### **1.7 Kerangka berpikir pemecahan masalah**

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.

Dana dekonsentrasi yang alokasinya meningkat setiap tahun, sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, diperuntukkan bagi pelaksanaan urusan pemerintah di daerah yang bersifat non fisik. Permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan yang menggunakan dana dekonsentrasi, berdasarkan beberapa penelitian terdahulu, adalah alokasi dana dekonsentrasi digunakan untuk berbagai kegiatan yang bukan menjadi urusan pemerintah dan bersifat fisik.

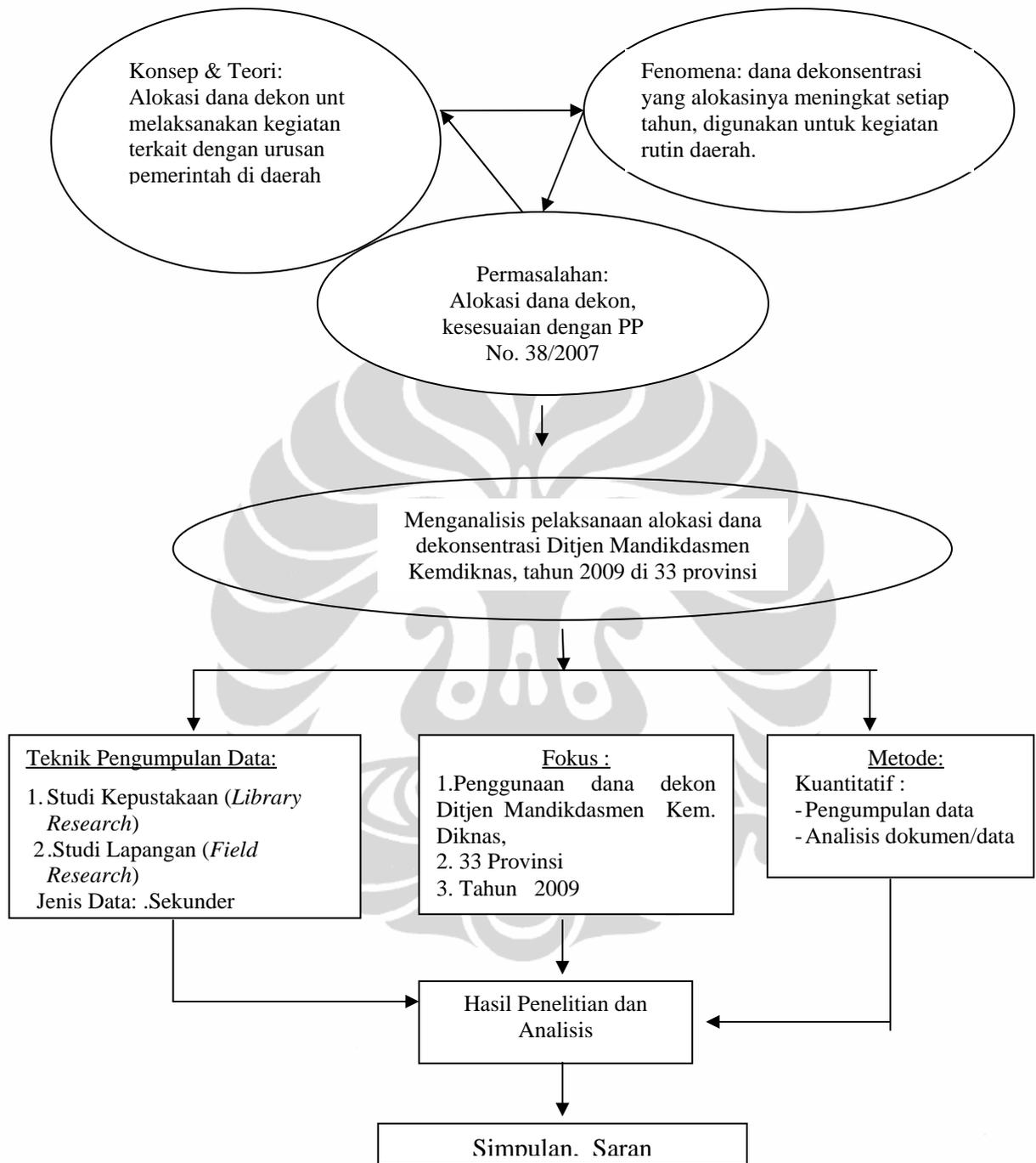
Untuk melihat kesesuaian antara pelaksanaan alokasi dana dekonsentrasi dengan tujuan pengalokasian dana dekonsentrasi, dilakukan analisis terhadap alokasi dana dekonsentrasi di Ditjen Mandikdasmen Kemdiknas tahun 2009.

Langkah awal analisis dilakukan dengan mengumpulkan data alokasi dana dekonsentrasi tahun 2009, alokasi dan penggunaannya per program dan kegiatan

dari berbagai sumber. Membandingkannya dengan peraturan Kementerian Pendidikan Nasional terkait dengan dana dekonsentrasi selaku Kementerian yang mengalokasikan dana dekonsentrasi tersebut (Renstra 2005-2009 Kementerian Pendidikan Nasional), dan kemudian membandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007.

Penggambaran mengenai keterkaitan hubungan antar seluruh variabel penelitian tersebut dituangkan dalam sebuah bagan, gambar 1.7, guna mempermudah peneliti (dan juga pembaca) memahami rangkaian keterkaitan tersebut.:





Gambar 1.7: Bagan Kerangka Pemikiran

## **1.8 Sistematika Penulisan**

Untuk menciptakan kerangka pemaparan yang komprehensif dan berkesinambungan, sistematika penulisan tesis ini disajikan sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan dikemukakan latar belakang masalah, perumusan masalah yang akan dianalisa, tujuan penelitian, batasan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian, teknik pengumpulan data, dan sistematika penulisan.

### **BAB II : KONSEP DEKONSENTRASI DALAM TEORI DAN PENERAPANNYA**

Pada bab ini akan dikemukakan landasan teori berupa telaah literatur hubungan pemerintah pusat dan daerah, teori dan pengertian desentralisasi dan dekonsentrasi, penerapan, pendanaan, dan mekanisme pelaksanaannya, penelitian atau kajian terdahulu, serta teori-teori lain yang relevan, di negara lain, selain Indonesia. Pada bab ini juga akan disajikan kerangka konseptual yang berisi simpulan dari telaah literatur yang digunakan dalam membahas penelitian.

### **BAB III: DEKONSENTRASI DI INDONESIA**

Dalam bab ini akan diuraikan gambaran umum dekonsentrasi di Indonesia dan perubahan-perubahan yang terjadi baik dari sisi pengertian maupun penerapannya. Selain itu bab ini juga menjelaskan penerapan dekonsentrasi di Indonesia dibandingkan dengan dekonsentrasi di negara lain.

### **BAB IV: DANA DEKONSENTRASI DI PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH**

Dalam bab ini akan disajikan pembagian urusan pemerintah bidang pendidikan, analisis dana dekonsentrasi yang dialokasikan pada

program dan kegiatan pendidikan dasar dan menengah dikaitkan dengan keputusan MK dan PP Nomor 38 tahun 2007.

## BAB V : SIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini akan disajikan beberapa kesimpulan pokok dari hasil penelitian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, serta beberapa rekomendasi/saran-saran yang dapat diberikan dalam rangka perbaikan kebijakan.

