

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan pemerintah dalam mengatur kegiatannya dan untuk pengambilan keputusan kebijakan. Dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat disebutkan bahwa salah satu tujuan Negara Republik Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Sejak awal kemerdekaan, kita bertekad “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Untuk mewujudkan tujuan tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yaitu: (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan; (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang undang; (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dari Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas terlihat bahwa Pendidikan merupakan salah satu prioritas negara untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sesuai dengan tujuan Negara kita. Oleh karena Indonesia terbagi atas Provinsi dan

di dalamnya terdiri atas Kabupaten/Kota seperti yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”, Maka Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Di dalam ketiga asas tersebut terdapat semacam pembagian kerja antara pusat dan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan tersebut bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan peningkatan daya saing daerah terutama di bidang Pendidikan.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai penentuan daerah Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan dan keleluasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat, sedangkan daerah Provinsi juga selain sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan perintah pusat.¹ Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk daerah Kabupaten dan Kota tidak lagi dikenal asas dekonsentrasi sehingga kedudukannya adalah murni sebagai daerah otonom. Asas dekonsentrasi hanya dibatasi pada daerah Provinsi sebagai upaya pemerintah pusat untuk tetap dapat melaksanakan pembinaan dan

¹Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm 98

pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Pola derivasi kewenangan semacam ini menyebabkan tidak ada lagi tingkatan-tingkatan daerah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, masing-masing daerah baik Provinsi, Kabupaten, dan Kota kedudukan yang sejajar. Namun dengan tetap melekatnya asas dekonsentrasi di daerah Provinsi, Provinsi tetap dapat melakukan kewenangan pusat dalam hal pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah oleh daerah Kabupaten dan Kota.²Dalam Penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat dengan berdasar asas dekonsentrasi , terdapat urusan yang dilimpahkan dan ditugaskan kepada daerah. Didasarkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi pergeseran sistem pemerintahan , yaitu adanya pemilahan urusan pemerintahan secara tegas, antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Penyelenggaraan urusan Pemerintahan , tentunya didukung oleh dana. Salah satu prinsip sistem otonomi daerah yaitu dengan menggunakan prinsip *money follow function*. Konsep "*money follow function*" secara sederhana menjelaskan bahwa pengalokasian anggaran harus didasarkan pada fungsi masing-masing unit/satuan kerja yang telah ditetapkan undang-undang. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan diatur lebih lanjut mengenai pendanaan dekonsentrasi yang didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disebut APBN. Dimana di dalam Pasal 20 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 7

²Hari Sabarno, *Loc.Cit.*

Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dinyatakan "Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi untuk urusan pemerintahan yang dapat dilimpahkan kepada gubernur dalam Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008, didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bagian anggaran dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat non fisik. Dijelaskan lebih lanjut di dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 248/PMK.07/2010 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156/PMK.07/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang menyatakan bahwa " Pendanaan dalam rangka Dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan bersifat non fisik, yaitu kegiatan yang menghasilkan keluaran yang tidak menambah aset tetap".Dimana dalam Pasal selanjutnya dijelaskan lagi bahwa "Kegiatan non-fisik yang dimaksudkan dalam ayat (1) antara lain berupa sinkronisasi dan koordinasi perencanaan, fasilitasi, bimbingan teknis, pelatihan, penyuluhan, supervisi, Penelitian dan survey, pembinaan dan pengawasan, serta pengendalian".

Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2008 tentang dekonsentrasi dan tugas pembantuan menyatakan bahwa penyelenggaraan dekonsentrasi meliputi³:

1. 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

³Erlina Hartanti *Alokasi Dana Dekonsentrasi Kementerian Pendidikan Nasional*, Skripsi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2010.

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.

2. 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”. 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.
3. 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 tingkat satuan pendidikan pada pendidikan

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

Urusan Pemerintahan di bidang Pendidikan merupakan urusan wajib dimana Pendidikan sangat berperan penting untuk memajukan Indonesia yang cerdas, maju dan bermutu. Untuk mendukung jalannya urusan Pemerintahan di bidang Pendidikan tentunya didukung oleh dana dimana Pembinaan bidang pendidikan memang perlu biaya yang cukup tinggi apalagi pada tingkat Provinsi, yang memiliki beberapa kota/kabupaten dengan pendapatan daerah berbeda-beda. Oleh karena Pemerintah Daerah lebih memahami kondisi Pendidikan di daerahnya, Pemerintah Pusat hendaknya membantu Pemerintah Daerah di bidang Pendidikan dalam bentuk bantuan dana yang dikelola langsung oleh daerah.

Namun dalam kenyataannya pengelolaan dana dekonsentrasi yang dijalankan oleh Daerah Provinsi malah menjadikan Daerah Provinsi tersebut terbatas kewenangannya karena masuknya campur tangan kewenangan pusat dan adanya ketidakjelasan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

Untuk mengetahui pengelolaan dana dekonsentrasi di bidang pendidikan lebih lanjut, penulis ingin mengambil lokasi penelitian di Provinsi Sumatera Barat dengan alasan bahwa besarnya alokasi dana dekonsentrasi untuk Pendidikan di Sumatera Barat serta Penulis ingin mengetahui bagaimana pengelolaan dana dekonsentrasi di bidang pendidikan di Provinsi Sumatera Barat dan kendala yang dihadapi sehingga penulis nanti menemukan hal apa yang kemungkinan bisa dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut.

Berdasarkan uraian di atas dan ketentuan-ketentuan yang ada, maka penulis berkeinginan mengkaji dalam judul penulisan “**PENGELOLAAN DANA DEKONSENTRASI DI BIDANG PENDIDIKAN DI PROVINSI SUMATERA BARAT**”.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana Pengelolaan Dana Dekonsentrasidi Bidang Pendidikan di Provinsi Sumatera Barat?
2. Apa kendala dalam Pengelolaan Dana Dekonsentrasi di Bidang Pendidikan di Provinsi Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun Tujuan yang ingin dicapai dalam Penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui bagaimana pengelolaan dana dekonsentrasi di bidang pendidikan di Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui kendala apa saja yang dihadapi dalam pengelolaan dana dekonsentrasidi bidang pendidikan di Provinsi di Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya ,dan bidang Hukum Administrasi Negara pada khususnya terkait dengan Pengelolaan Dana Dekonsentrasi di bidang pendidikan di Provinsi Sumatera Barat.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk salah satu bahan atau kerangka acuan bagi pemerintah daerah khususnya Provinsi Sumatera Barat dalam merumuskan kebijakan dan strategi untuk mengupayakan pengelolaan dana dekonsentrasi di bidang pendidikan secara proporsional.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini pada umumnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan objek penulisan atau suatu karya ilmiah guna mendapatkan data, pokok-pokok pikiran serta pendapat lainnya dari pakar sesuai dengan ruang lingkup yang ditulis. Dalam hal ini penulis memerlukan metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan penelitian.

1. Pendekatan Masalah

Untuk mendapatkan data yang diinginkan dan mencapai hasil yang baik, peneliti menggunakan metode pendekatan masalah secara yuridis empiris yaitu dengan penelitian terhadap efektivitas hukum. Penelitian terhadap efektivitas hukum merupakan penelitian yang membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat, penelitian ini sangat relevan di negara-negara berkembang seperti Indonesia, Penelitian ini mensyaratkan penelitinya di samping mengetahui ilmu hukum juga mengetahui ilmu sosial, dan memiliki pengetahuan dalam penelitian ilmu sosial.⁴ Jadi penelitian ini melihat bagaimana Pengelolaan dana dekonsentrasi di Dinas Pendidikan Provinsi

⁴Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013, hlm 31

Sumatera Barat dan menghubungkannya dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku .

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu memberikan gambaran dan jbaran tentang Pengelolaan Dana Dekonsentrasi di bidang Pendidikan di Provinsi Sumatera Barat.

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam Penulisan ini , data yang digunakan terdiri dari :

1. Data Primer

Untuk data primer peneliti memperoleh data langsung melihat prakteknya di lapangan dengan mengajukan surat yang berisi daftar pertanyaan seputar informasi yang dibutuhkan yang telah disusun terlebih dahulu, selanjutnya dilakukan pencatatan hasil data. Data Primer ini jug disebut data yang belum diolah karena data tersebut didapat langsung dari tempat penelitian yaitu di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat.

2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang sudah diolah dan diperoleh penelitian perpustakaan. Sumber data sekunder dalam penelitian ini terutama bahan hukum khususnya yang berkaitan dengan judul penulisan ini yaitu Pengelolaan Dana Dekonsentrasi di Bidang Pendidikan Di Provinsi Sumatera Barat, di antaranya adalah sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang dirumuskan seperti :
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
 2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
 3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
 4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 5. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah
 6. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
 7. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
 8. Peraturan Pemerintah Nomor 07 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan
 9. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

10. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
11. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 248/PMK.07/2010 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156/PMK.07/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.
12. Peraturan Menteri Nomor 103 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan Kepada Gubernur Dalam Penyelenggaraan Dekonsentrasi Tahun Anggaran 2014.
13. Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 59 Tahun 2009 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Pemuda Dan Olah Raga Provinsi Sumatera Barat.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum Sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi.⁵ Bahan hukum Sekunder ini merupakan bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer. Dalam penulisan ini bahan hukum sekunder penulis di antaranya berupa artikel, makalah dan/atau jurnal hukum yang berkaitan dengan judul penulisan

⁵*Ibid.*, hlm 54

ini yaitu Pengelolaan Dana Dekonsentrasi Di Bidang Pendidikan Di Provinsi Sumatera Barat.

c. **Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari :

1. Kamus Bahasa Indonesia
2. Kamus terminologi hukum.

4. Alat Pengumpul Data

a. Wawancara

Wawancara adalah cara memperoleh data yang dilakukan melalui tanya jawab dari pertanyaan-pertanyaan yang sudah disiapkan penulis terlebih dahulu kepada pihak-pihak yang terlibat dan bersangkutan yaitu Bendahara Pengeluaran di Bagian Keuangan Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat yaitu Bapak Rahmat Nurwicaksono,SE.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen dalam hal ini penulis memperoleh data dari peraturan perundang-undangan dan surat-surat yang berhubungan dengan permasalahan yang penulis temui di lapangan. Data yang diperoleh dari lapangan berupa Rencana Strategi Pendidikan Nasional 2010-2014, Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Petikan 2014, Laporan Kinerja

Pemerintah Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2013. Data tersebut di atas diperoleh dari Kasubag Program Bapak Ratmil,S.Sos., M.Pd.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data yang diperoleh di lapangan dengan cara :

Editing yaitu data yang diperoleh penulis dengan cara di edit terlebih dahulu untuk mengetahui apakah data-data yang diperoleh tersebut sudah bisa untuk melengkapi dan membantu pemecahan masalah yang dirumuskan.

b. Analisis Data

Analisis data yang dilakukan adalah analisis data kualitatif yaitu menilai dan menguraikan data yang didapat penulis. Data tersebut tidak berbentuk angka melainkan menggunakan teori dan konsepsi para ahli, peraturan perundang-undangan, dan logika untuk memperoleh kesimpulan yang relevan.