

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Paradigma keuangan daerah baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota mengalami perubahan yang sangat berarti seiring dengan diterapkannya otonomi daerah sejak awal tahun 2001. Hal ini ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang menyangkut otonomi, yaitu nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Dalam perkembangannya kedua regulasi ini diperbaharui, yakni UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004). Berlakunya kedua undang-undang ini memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk lebih mengoptimalkan potensi yang ada, baik menyangkut sumber daya manusia, dana, maupun sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah.

Dua peraturan perundangan tentang desentralisasi dan otonomi daerah tersebut, saat ini menjadi dasar bagi penerapan struktur politik dan administrasi pemerintahan, khususnya keuangan (fiskal) di Indonesia. UU No. 32 tahun 2004 mengatur pelimpahan penyelenggaraan sebagian besar urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah, sementara UU No. 33 tahun 2004 menata kebijakan perimbangan keuangan sebagai konsekuensi atas pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara, antara lain untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Salah satu cara yang dilakukan untuk menjamin agar manfaat pembangunan tersebut dapat diterima semua pihak adalah melalui upaya pemberdayaan potensi sumber daya manusia (SDM) daerah setempat, yaitu melalui otonomi daerah.

Salah satu perwujudan pelaksanaan otonomi daerah adalah pelaksanaan desentralisasi, dimana kepada daerah diserahkan urusan, tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dengan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Melalui desentralisasi diharapkan kemampuan pemerintah daerah untuk manajemen pembangunan menjadi lebih lincah, akurat, dan tepat. Urusan pemerintahan yang diserahkan atau didistribusikan kepada daerah tersebut disertai pula dengan penyerahan atau transfer keuangan yang terwujud dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

Salah satu bentuk hubungan keuangan pusat dan daerah adalah Dana Alokasi Khusus (DAK), yaitu dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dialokasikan/ditransfer kepada daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sehingga dapat membantu mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 162 Ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 yang mengamanatkan agar Dana Alokasi Khusus ini diatur lebih lanjut dalam bentuk

Peraturan Pemerintah (PP), pemerintah telah mengeluarkan PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan. Pada pasal 51 PP Nomor 55 Tahun 2005 menyebutkan bahwa dana alokasi khusus dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional dan menjadi urusan daerah sesuai dengan fungsi yang merupakan perwujudan tugas pemerintahan dibidang tertentu, khususnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat. Adapun penentuan daerah tertentu tersebut harus memenuhi kriteria umum yaitu mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), kriteria khusus yaitu memerhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah dan kriteria teknis merupakan kriteria yang ditetapkan oleh kementerian negara atau departemen teknis.

Nota keuangan dan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara (RAPBN) 2010 menyebutkan bahwa alokasi DAK terus meningkat dari Rp 3,97 triliun (0,1 persen terhadap PDB), pada tahun 2005 menjadi Rp 20,8 triliun (0,4 persen terhadap PDB), pada tahun 2008 menjadi 24,8 triliun (0,5 persen terhadap PDB). Pertambahan jumlah daerah otonom baru menyebabkan jumlah daerah yang menerima dana alokasi khusus juga terus bertambah dari tahun ke tahun, dari 330 Kabupaten/Kota dan 24 Provinsi pada tahun 2003, menjadi 477 Kabupaten/Kota dan 29 Provinsi pada tahun 2009.

Pendidikan merupakan kebutuhan dasar dan usaha sadar untuk menyiapkan peserta didik melalui kegiatan bimbingan, pengajaran dan/atau

latihan bagi peserta didik yang manfaatnya akan dirasakan pada masa yang akan datang. Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004 mengamanatkan bahwa salah satu arah kebijakan pembangunan pendidikan adalah mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia.

Arah kebijakan peningkatan perluasan dan pemerataan pendidikan dilaksanakan melalui antara lain, penambahan ruang kelas baru dan ruang guru, membangun perpustakaan dan laboratorium, pengadaan alat praktek dan peraga siswa, rehap sekolah (ringan/berat), serta pengadaan buku-buku referensi siswa.

Dana alokasi khusus tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan, dan perjalanan dinas seperti pelaksanaan penyusunan rencana dan program, pelaksanaan tender pengadaan kegiatan fisik, kegiatan penelitian dalam rangka mendukung pelaksanaan kegiatan fisik, kegiatan perjalanan pegawai daerah dan kegiatan umum lainnya yang sejenis. Untuk menyatakan komitmen dan tanggung jawabnya, daerah penerima wajib mengalokasikan dana pendamping dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah sebesar minimal 10% dari jumlah DAK yang diterimanya. Oleh karena itu, dinas sebagai pihak pengelola harus memanfaatkan dana tersebut secara efektif dan efisien agar dapat terserap dengan baik terutama dalam mewujudkan pelayanan yang optimal dalam bidang pendidikan.

Namun, seiring bergulirnya era otonomi hingga sekarang, terjadi fenomena yang cukup menarik perhatian yaitu rendahnya penyerapan dana alokasi khusus

bidang pendidikan disebagian daerah di Nusa Tenggara Timur khususnya Kabupaten Kupang. Hal tersebut tergambar dalam tabel 1.1 tentang penyerapan anggaran tiga tahun terakhir sebagai berikut:

Tabel 1.1
Realisasi Penyerapan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan
Tahun 2012-2014

| Tahun | Jumlah Dana | Realisasi | | Sisa Dana (Rp) |
|-------|----------------|----------------|-------|----------------|
| | | (Rp) | (%) | |
| 2012 | 58.130.979.692 | 41.053.154.629 | 70,62 | 17.077.825.063 |
| 2013 | 23.480.062.100 | 18.084.465.036 | 77,02 | 5.395.597.064 |
| 2014 | 33.007.552.370 | 11.049.658.853 | 33,47 | 21.957.893.518 |

Sumber Data Sekunder: Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kupang, diolah oleh penulis

Berdasarkan tabel target dan realisasi pengelolaan dana alokasi khusus tiga tahun terakhir di atas terlihat bahwa sejak tahun 2012 sampai tahun 2014 tidak mencapai target yang ditetapkan, bahkan pada tahun 2014 terlihat bahwa penyerapannya sangat kecil yakni 33,47%, hal tersebut menunjukkan indikasi adanya gangguan dalam siklus anggaran daerah. Selain data tersebut di atas, menurut (pemberitaan seputar BPKP dan pengawas edisi 15/2/2010) dalam acara Penandatanganan Kesepakatan Kerja Sama Penguatan Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Nusa Tenggara Timur oleh Gubernur dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), menyatakan “*tata kelola pemerintahan daerah terutama di bidang pengelolaan keuangan negara/daerah di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur, diantaranya penyerapan DAK masih belum maksimal dan masih menyisakan saldo kas*”. Selanjutnya, dalam topik pemberitaan pos kupang edisi (20/6/2014 dan 12/11/2014) menyatakan bahwa “*dana alokasi khusus (DAK) bidang pendidikan TA 2014, terancam hangus dan Dana Alokasi Khusus (DAK)*”

Bidang Pendidikan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga (PPO) Kabupaten Kupang hingga saat ini baru mencapai 16 persen”.

Menurut Kaharuddin (2013) dalam jurnal akuntansi dan manajemen, faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan DAK bidang pendidikan yaitu; faktor regulasi, faktor pelaksanaan anggaran, faktor kapasitas sumber daya manusia, faktor penganggaran daerah, dan faktor pengawasan. Berdasarkan hasil analisis deskriptif menunjukkan bahwa faktor regulasi berupa; peraturan yang sering mengalami perubahan, petunjuk teknis yang terlambat dan permasalahan sosialisasi petunjuk teknis, serta ketidakjelasan mekanisme pelaksanaan DAK menghambat penyerapan Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan. Faktor pelaksanaan anggaran berupa; penyusunan Dokumen Pelaksana Anggaran-Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD) yang cukup lama, revisi DPA-SKPD yang berulang-ulang, kurangnya koordinasi antar SKPD terkait, proses penyaluran DAK yang rumit, serta lamanya proses pengadaan barang/jasa menghambat penyerapan DAK bidang pendidikan. Faktor kapasitas sumber daya manusia berupa; kurangnya pemahaman, kurangnya bimbingan teknis/pelatihan, kurangnya jumlah SDM, dan belum adanya penghargaan dan sanksi yang tegas menghambat penyerapan belanja dana alokasi khusus bidang pendidikan. Faktor penganggaran daerah berupa; terlambatnya penetapan Peraturan Daerah (Perda) APBD, dan tumpang tindih anggaran menghambat penyerapan belanja dana alokasi khusus bidang pendidikan. Faktor pengawasan berupa; partisipasi masyarakat yang masih kurang, dan lemahnya pengawasan oleh aparat

pengawas internal pemerintah juga menghambat penyerapan belanja dana alokasi khusus bidang pendidikan.

Kegagalan target penyerapan anggaran ini akan berakibat hilangnya manfaat belanja. Karena dana yang telah dialokasikan dalam belanja negara ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan, ini berarti terjadi *idle money*. Jika uang yang tersimpan tersebut bisa dimanfaatkan untuk kepentingan yang lebih besar, tentu pencapaian tujuan nasional kita akan mudah untuk dilakukan.

Penyerapan DAK bidang pendidikan ini perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah karena akan meningkatkan mutu pendidikan daerah yang juga akan berimbas pada meningkatnya kualitas sumber daya manusia. Dengan demikian, diharapkan entitas pengelola anggaran tersebut dapat memanfaatkannya dengan sebaik mungkin, sehingga dapat terserap sesuai target yang direncanakan untuk mencapai tujuan bidang pendidikan yaitu meningkatkan mutu pendidikan khususnya di Kabupaten Kupang.

Berdasarkan uraian latar belakang beserta fenomena yang telah dikemukakan di atas, maka penulis merasa perlu melakukan penelitian dengan judul **“Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Kabupaten Kupang Tahun Anggaran 2014”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka Penulis akan menganalisis faktor apakah yang mempengaruhi penyerapan Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi penyerapan Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Bagi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kupang.

Sebagai bahan referensi dan masukan dalam mengambil kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan anggaran khususnya dana alokasi khusus.

1.4.2 Bagi Peneliti lain.

Dapat memberikan informasi bagi peneliti lain yang tertarik dengan masalah yang sama dalam penelitian ini agar menjadi bahan kajian lebih lanjut.