

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional merupakan upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara, antara lain untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Salah satu cara untuk menjamin agar manfaat dari pembangunan tersebut diterima oleh semua pihak adalah melalui upaya pemberdayaan potensi sumber daya manusia di daerah yaitu melalui otonomi daerah.

Pemerintah memberikan kesempatan untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu pemerintah juga menerbitkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang memberikan hak dan kewajiban kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Salah satu perwujudan dari otonomi daerah adalah pelaksanaan desentralisasi. Dalam pelaksanaan desentralisasi 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 daerah lebih lincah, akurat dan tepat.

Urusan pemerintahan yang diserahkan atau didistribusikan juga disertai dengan penyerahan atau transfer keuangan yang terwujud dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

Salah satu bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan daerah adalah Dana Alokasi Khusus (DAK). Menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 pasal 1 ayat 23, Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan bagian dari dana perimbangan yaitu dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dan ditransfer ke daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan menjadi prioritas nasional sehingga dapat membantu mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 dipertegas dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, menyatakan bahwa dana alokasi khusus digunakan untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sesuai dengan fungsi sebagai perwujudan tugas ke pemerintahan dibidang tertentu khususnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 penggunaan dana perimbangan khususnya Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kebutuhan fisik, sarana dan prasarana dasar yang menjadi urusan daerah antara lain program dan kegiatan pendidikan, kesehatan dan lain-lain sesuai dengan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh menteri terkait dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai salah satu sumber pendanaan kegiatan pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang sejalan dengan prioritas nasional, DAK memiliki peran yang sangat penting dan strategis. Hal ini terindikasi dari jumlah DAK yang selalu meningkat dan jumlah bidang yang terus bertambah setiap tahun. Oleh karena itu pemerintah pusat aktif melakukan pemantauan terhadap efektifitas pelaksanaan DAK di daerah guna memastikan kelancaran pelaksanaan DAK di daerah, namun dari hasil pemantauan masih banyak terdapat permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan kegiatan DAK baik dari sisi kebijakan maupun teknis pelaksanaannya.

Dalam implementasi DAK di daerah maka pemerintah daerah melalui instansi/dinas terkait menyusun program dan kegiatan dengan tujuan khusus sesuai dengan yang tercantum dalam petunjuk teknis (juknis) DAK yang disusun oleh kementerian dan lembaga teknis. Namun, dalam penyusunan program dan kegiatan sering terjadi program dan kegiatan yang disusun oleh pemerintah daerah tidak mencerminkan harapan yang ingin dicapai oleh pemerintah pusat sebagaimana yang dituangkan dalam petunjuk teknis (juknis) yang disusun oleh kementerian.

Selain itu, dalam pelaksanaan program dan kegiatan dilapangan juga ditemukan permasalahan-permasalahan yang dapat menghambat keberhasilan dari program dan kegiatan DAK yang telah disusun baik secara teknis maupun kebijakannya. Oleh karena itu, perlu dilakukan tindakan yang cepat dan tepat serta kajian yang mendalam dari pemerintah dalam mengatasi permasalahan yang terjadi.

Permasalahan lain yaitu program dan kegiatan DAK yang disusun belum sepenuhnya memberikan manfaat kepada kelompok masyarakat yang dituju sehingga perlu dilakukan evaluasi terhadap program dan kegiatan yang telah dilaksanakan. Apakah sudah sesuai dengan harapan dan tujuan yang ingin dicapai pemerintah. Karena strategisnya peran DAK tersebut maka didalam pengelolaannya harus dilakukan secara efektif, efisien dan ekonomis serta mencerminkan suatu semangat tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) mulai dari aspek kebijakan, perencanaan, alokasi, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasinya.

Program DAK sudah dilaksanakan di setiap daerah di seluruh Indonesia termasuk Kabupaten Pasaman Barat yang merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Barat hasil pemekaran dari Kabupaten Pasaman yang secara yuridis formal terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003. Sebagai kabupaten yang masih berusia sangat muda, Pasaman Barat sedang giat-giatnya melakukan pembangunan di berbagai bidang. Namun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Pasaman Barat masih terbatas, sehingga kabupaten ini masih sangat tergantung pada adanya dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam bentuk DAK.

Penelitian tentang DAK juga pernah dilakukan sebelumnya oleh Smeru (2008). Dari penelitian ini ditemukan permasalahan-permasalahan dalam mekanisme dan penggunaan DAK. Begitu juga penelitian yang dilakukan oleh Hidayat (2008) yang berjudul analisis kelembagaan pengelolaan dana DAK DR di Kabupaten Siak. Penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan peningkatan kapasitas kelembagaan dinas dengan dukungan pemerintah dan memanfaatkan

teknologi yang tersedia merupakan alternatif kebijakan yang memiliki bobot tertinggi dan menjadi prioritas utama dalam pengelolaan DAK DR. Kemudian di ikuti dengan pengembangan dan penerapan teknologi informasi dan komunikasi dalam pengelolaan DAK DR secara terpadu. Selanjutnya penentuan status lahan dan penegakan hukum tata guna lahan serta keterlibatan pengusaha dan masyarakat dalam pengelolaan DAK DR mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi.

Sebagai kabupaten yang masih tergolong baru, pelaksanaan kegiatan dan program yang bersumber dari DAK masih belum maksimal serta masih terdapat permasalahan-permasalahan. Kondisi ini juga terjadi pada sektor kehutanan karena kegiatan dan program pada sektor kehutanan tidak hanya berorientasi pada manusia (orang) tetapi juga terhadap alam dan lingkungan. Selain itu, manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dapat bersifat langsung dan tidak langsung, dapat dirasakan pada waktu sekarang dan beberapa membutuhkan proses untuk mendapatkan manfaat di masa mendatang. Kendala dan permasalahan yang dihadapi ini mungkin disebabkan oleh berbagai faktor, baik faktor internal maupun faktor eksternal yang terdapat di daerah Pasaman Barat. Faktor internal yang dianggap mempengaruhi dapat berupa jumlah dana yang dialokasikan, Sumber Daya Manusia (SDM), sarana prasarana serta teknologi, sedangkan faktor eksternal yang diduga mempengaruhi adalah rendahnya perhatian dan dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan program dan kegiatan.

Analisis terhadap pelaksanaan program dan kegiatan serta faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan DAK di Kabupaten Pasaman Barat khususnya pada sektor kehutanan belum pernah di publikasikan sebelumnya.

Oleh karena itu penulis tertarik melakukan penelitian untuk mengetahui dan menganalisis penyusunan serta pelaksanaan program dan kegiatan DAK. Pengaruh faktor internal dan eksternal tersebut dalam penyusunan serta pelaksanaan program dan kegiatan DAK dengan judul “Evaluasi Program dan Kegiatan DAK Bidang Kehutanan pada Kabupaten Pasaman Barat”.

## 1.2 Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka rumusan masalahnya dapat disusun sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi dari program dan kegiatan DAK pada Dinas Kehutanan Pasaman Barat?
2. Apasajakah permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan program dan pelaksanaan kegiatan DAK di Dinas Kehutanan Pasaman Barat ?
3. Faktor - faktor apa sajakah yang mempengaruhi penyusunan program dan pelaksanaan kegiatan DAK di Dinas Kehutanan Pasaman Barat ?

## 1.3 Tujuan

Sebagaimana latar belakang dan permasalahan yang telah disampaikan diatas, maka Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui implementasi dari program dan kegiatan DAK pada Dinas Kehutanan Pasaman Barat.
2. Untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan program dan pelaksanaan kegiatan DAK pada Dinas Kehutanan Pasaman Barat.

3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan program dan pelaksanaan kegiatan DAK pada Dinas Kehutanan Pasaman Barat.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

1. Dapat menambah wawasan keilmuan penulis, terutama yang berkaitan dengan penyusunan program dan pelaksanaan kegiatan DAK.
2. Dapat menjadi masukan dalam penyusunan kebijakan program dan kegiatan DAK kehutanan dimasa yang akan datang.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran sebagai referensi dan pengembangan bagi peneliti selanjutnya mengenai evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan DAK bidang kehutanan pada pemerintah daerah.

#### **1.5 Ruang Lingkup**

Untuk mencapai tujuannya, penelitian ini dibatasi pada penyusunan program dan pelaksanaan kegiatan yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK). Ruang lingkup penelitian ini adalah pelaksanaan DAK tahun 2013 sampai dengan 2015 dengan cara wawancara mendalam dan analisis terhadap dokumen-dokumen yang terkait dengan pelaksanaan program dan kegiatan DAK bidang kehutanan.

#### **1.6 Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini yang tertuang dalam setiap bab dapat dirinci sebagai berikut:

1. Bab I berisikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian,

manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian dan sistematika penulisan.

2. Bab II memuat landasan teori mengenai teori *Intergovernmental transfer*, konsep dana DAK, konsep evaluasi program serta kerangka pemikiran.
3. Bab III memuat tentang metodologi penelitian yang berisikan lokasi penelitian, data dan sumber data serta metode analisis data.
4. Bab IV memberikan gambaran umum mengenai wilayah studi berupa kondisi geografis, visi dan misi serta menganalisis temuan penelitian yang berdasarkan pada hasil wawancara mendalam dan dokumentasi.
5. Bab V menarik kesimpulan dan saran berdasarkan pembahasan.

