

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
DANA ALOKASI KHUSUS (DAK)
BIDANG PENDIDIKAN SEKOLAH DASAR**

(Studi kasus mengenai pengelolaan DAK Bidang Pendidikan
Di Kabupaten Bandung Barat, Jawa Barat
Tahun Anggaran 2012-2016)

DISERTASI

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat memperoleh gelar
Doktor Administrasi Pendidikan



Oleh :

Endi Rochaendi

NIM. 1103947

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PENDIDIKAN
SEKOLAH PASCA SARJANA
UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA
2018**

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) BIDANG PENDIDIKAN SEKOLAH DASAR

(Studi kasus mengenai pengelolaan DAK Bidang Pendidikan
Di Kabupaten Bandung Barat, Jawa Barat
Tahun Anggaran 2012-2016)

Oleh
Endi Rochaendi

Dr. UPI, 2018
M.Pd, IKIP Bandung, 2001

Sebuah Disertasi yang diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh
gelar Doktor Pendidikan (Dr.) pada Sekolah Pasca Sarjana

© Endi Rochaendi 2018
Universitas Pendidikan Indonesia
Agustus 2018

Hak Cipta dilindungi undang-undang.
Disertasi ini tidak boleh diperbanyak seluruhnya atau sebagian,
dengan dicetak ulang, difoto kopi, atau cara lainnya tanpa ijin dari penulis.

ENDI ROCHAENDI
ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
DANA ALOKASI KHUSUS (DAK)
BIDANG PENDIDIKAN SEKOLAH DASAR
(Studi kasus mengenai pengelolaan DAK Bidang Pendidikan
Di Kabupaten Bandung Barat, Jawa Barat
Tahun Anggaran 2012-2016)

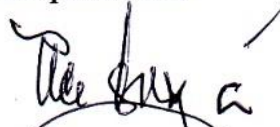
Disetujui dan disahkan oleh panitia disertai :

Promotor



Prof. H. Udin Syaefudin Saud, Ph.D.

Kopromotor



Prof. H. Ace Suryadi, M.Sc., Ph.D.

Anggota



Dr. H. Abubakar, M.Pd.

Mengetahui :

Ketua Program Studi Administrasi Pendidikan
Sekolah Pasca Sarjana Universitas Pendidikan Indonesia



Prof. Dr. Hj. Aan Komariah, M.Pd.

NIP. 19700524 19940220 001

BAB V

SIMPULAN, IMPLIKASI DAN REKOMENDASI

5.1. Simpulan

Berdasarkan kepada hasil penelitian dan pembahasannya atas pertanyaan penelitian dalam perumusan masalah “Implementasi Kebijakan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan” dapat ditarik simpulan bahwa pengelolaan DAK bidang Pendidikan di Kabupaten Bandung Barat Jawa Barat Tahun Anggaran 2012-2016 secara umum sesuai dengan petunjuk teknis/petunjuk pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan, akan tetapi belum sepenuhnya berjalan secara optimal. Pada aspek konten, kontek, komitmen, kapasitas dan klien/koalisi kebijakan memperlihatkan gambaran sebagai berikut :

5.1.1. Konten kebijakan

Sebagai salah satu sumber pendanaan kegiatan pemenuhan ketersediaan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang sejalan dengan prioritas nasional, DAK bidang Pendidikan SD memiliki peran yang sangat penting dan strategis. Kendati kontribusinya belum cukup besar dalam anggaran pembangunan baik dalam APBN maupun dalam APBD, sampai saat ini DAK bidang Pendidikan SD telah digunakan untuk mendanai pemenuhan ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan pada jenjang sekolah dasar sebagai upaya peningkatan akses dan mutu layanan pendidikan. Namun demikian, pada tataran implementasi kebijakan masih banyak ditemukan adanya beberapa kejadian, diantaranya :

- 1) Petunjuk teknis/ petunjuk pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan sering mengalami keterlambatan dalam penerbitan, sering berubah-ubah dalam menu kegiatan dan kurang memperhatikan kebutuhan daerah, serta terlalu mendetail dalam mengatur penggunaan input (in-put based) yang mengakibatkan pemerintah daerah kesulitan dalam menyerap DAK.
- 2) Pelaksanaan DAK bidang Pendidikan mempunyai tujuan utama untuk mendukung pendanaan atas urusan pemenuhan ketersediaan sarana dan

Endi Rochaendi, 2018

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) BIDANG PENDIDIKAN SEKOLAH DASAR

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

prasarana pendidikan agar pemerintah daerah dapat melaksanakan pembangunan, pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana prasarana pendidikan, akan tetapi dalam prakteknya hanya memberikan kontribusi sebesar kurang dari 2 (dua) persen dari APBD Pemerintah Kabupaten pada setiap tahunnya serta belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan daerah karena lebih mengutamakan kegiatan fisik. Walaupun demikian, tidak dipungkiri pelaksanaan kebijakan DAK telah berperan secara signifikan pada peningkatan akses dan layanan mutu pendidikan.

- 3) Pada tataran praktek, Pemerintah Kabupaten bersikap pasif atas penerimaan DAK serta cenderung mengikuti petunjuk teknis/ petunjuk pelaksanaan penggunaan DAK yang bersifat top-down meskipun sebenarnya DAK tersebut berada dalam otoritas APBD Pemerintah Kabupaten.
- 4) Isu utama dalam pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan, diantaranya : (1) pengelolaan DAK bidang Pendidikan memberikan kesempatan untuk memperluas manfaat dari kebijakan ini untuk mengatasi permasalahan pemenuhan ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan yang bermasalah, (2) kegiatan DAK lebih diutamakan untuk kegiatan fisik, sehingga kurang dapat mengakomodasi kebutuhan sekolah lainnya yang bersifat non fisik (3) menghubungkan DAK bidang Pendidikan dengan pengembangan sekolah dan pembelajaran yang lebih baik serta (4) data kuantitatif memperlihatkan bahwa prasarana pendidikan di Kabupaten Bandung Barat Jawa Barat dalam kondisi yang cukup memprihatinkan/rusak berat dan rusak sedang. Tetapi di sisi lainnya dapat diidentifikasi telah terjadi kecenderungan penurunan/pengurangan alokasi DAK pada setiap tahunnya sampai dengan tahun anggaran 2016 tanpa pertimbangan yang jelas.
- 5) Adanya semangat untuk meningkatkan akses dan layanan mutu pendidikan melalui aspek Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) belum sepenuhnya mendapat dukungan dari pemerintah dan pemerintah daerah.

Hal ini terbukti dengan pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan lebih dititikberatkan kepada pendekatan sentralistis (top-down) dan supply driven dalam pengelolaannya. Sehingga dalam hal ini, penyelesaian kebutuhan di masing-masing sekolah penerima disesuaikan dengan besaran alokasi DAK bidang Pendidikan yang ditetapkan. Kendati terjadi seperti tersebut di atas, keterhubungan DAK bidang Pendidikan dengan Manajemen Berbasis Sekolah adalah (a) DAK disampaikan secara langsung ke rekening sekolah dan (b) kemampuan Panitia Pembangunan Sekolah (P2S) untuk menentukan penggunaan dana sesuai dengan kategori yang diijinkan.

- 6) Pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan secara umum telah dapat meningkatkan pemenuhan ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan dengan landasan regulasi yang kuat dan berhasil mendorong pembangunan dan perbaikan yang berkelanjutan. Akan tetapi, hasil penelitian menunjukkan bahwa hasil pembangunan, perbaikan, dan pengadaan sarana dan prasarana belum sepenuhnya menyesuaikan dengan Standar Nasional Pendidikan (c.q. Standar Sarana dan Prasarana Pendidikan) sehubungan keterbatasan besaran alokasi DAK bidang Pendidikan yang diterima.
- 7) Sejak tahun 2015 Pemerintah Kabupaten Bandung Barat Jawa Barat konsisten menganggarkan dana pendamping/dana tambahan untuk pelaksanaan kebijakan DAK Bidang Pendidikan, meskipun kewajiban penyediaan dana pendamping tersebut telah dibatalkan dalam persyaratan penerimaan alokasi DAK bidang Pendidikan. Pada tahun anggaran 2016 dana pendamping yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten Bandung Barat Jawa Barat sebesar 42 persen dari alokasi DAK bidang Pendidikan yang diterima.

5.1.2. Kontek kebijakan

- 1) Implementasi kebijakan DAK bidang Pendidikan ternyata bukan hanya berkaitan dengan aspek administratif (mekanisme pengelolaan DAK)

tetapi juga cenderung dikonstruksi dengan substansi politik pada tingkat nasional dan tingkat lokal. Tidak dipungkiri, pengelolaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD lebih mengedepankan pendekatan terpusat yang dimodifikasi sebagai upaya pengendalian pemerintah terhadap pemerintah daerah. Hubungan imbal balik yang terjadi hanya sekedar upaya tindakan untuk mengharmoniskan tuntutan tingkat makro (pemerintah) dengan realitas tingkat mikro (pemerintah daerah/sekolah) yang kadang-kadang lebih terkait dengan pendekatan dekonsentrasi. Di samping itu, terdapatnya kecenderungan keterlibatan anggota DPRD Kabupaten dalam proses penetapan alokasi DAK bidang Pendidikan sebagai upaya wujud penyaluran aspirasi politik di daerah pemilihannya. Hal lainnya adalah terdapat kecenderungan pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi pemerataan dalam pendistribusian DAK bidang Pendidikan kepada sejumlah sekolah dengan tidak didasarkan pada "demand driven" (kebutuhan berasal dari stake-holder yang membutuhkan) serta domain kewenangan Dinas Pendidikan masih sangat dominan dalam penetapan calon sekolah penerima DAK bidang Pendidikan.

- 2) Mekanisme pengelolaan DAK bidang Pendidikan masih belum berjalan secara efektif. Hal tersebut ditunjukkan antara lain dengan (1) perencanaan penggunaan DAK dilakukan setelah adanya penetapan alokasi DAK (tidak dapat diprediksi pada setiap tahun anggaran), (2) sering terlambatnya menerima informasi kepastian alokasi DAK bidang Pendidikan yang mengakibatkan daerah kesulitan untuk menganggarkan program kegiatan pendidikan yang dapat dibiayai dengan DAK bidang Pendidikan, (3) keharusan penyesuaian DPA-SKPD (Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah) melalui APBD-P yang memiliki waktu terbatas untuk implementasi kebijakan apabila terjadi keterlambatan petunjuk teknis/petunjuk pengelolaan, (4) penganggaran bersifat tahunan dan belum sepenuhnya masuk ke proses penganggaran daerah, (5)

penganggaran/pembuatan rencana anggaran biaya di masing-masing sekolah penerima disesuaikan dengan besaran alokasi DAK bidang Pendidikan yang ditetapkan (6) keterlambatan penyaluran DAK bidang Pendidikan dari pemerintah dan pemerintah daerah ke sekolah penerima, (7) penyerapan DAK bidang Pendidikan cenderung selalu menyisakan SILPA, serta (8) masih terbatasnya pengawasan daerah terhadap pengelolaan DAK bidang Pendidikan dan kurangnya sinkronisasi koordinasi kelembagaan dalam kegiatan monitoring dan evaluasi pelaksanaan DAK bidang Pendidikan.

- 3) Tim koordinasi yang dibentuk lebih banyak bersifat formalitas, namun kurang optimal dalam bekerja. Hal ini disebabkan belum tersedianya pedoman yang jelas tentang koordinasi pengelolaan DAK (perencanaan, penetapan alokasi dan penganggaran, penyaluran dan pelaksanaan serta pengawasan) termasuk di dalamnya banyak format yang harus diisi sehingga menyulitkan pelaksana DAK bidang Pendidikan di daerah.
- 4) Tingkat koherensi dan dukungan Pemerintah Kabupaten Bandung Barat Jawa Barat dalam pelaksanaan DAK bidang Pendidikan SD masih memperlihatkan kesan belum sepenuhnya optimal, seperti adanya kejadian : (a) keterlambatan dalam penerbitan Keputusan Bupati, (b) keterlambatan dalam penetapan alokasi DAK di APBD/APBD-P, (c) keterlambatan dalam penyaluran besaran alokasi DAK dari rekening kas daerah ke rekening sekolah, (c) ketidaksesuaian pelaksanaan pekerjaan dengan jadwal waktu yang telah ditetapkan dan (e) keterlambatan dalam pembuatan laporan atas pelaksanaan pekerjaan.

5.1.3. Komitmen kebijakan

- 1) Gaya kepemimpinan atas komitmen terhadap pelaksanaan DAK bidang Pendidikan SD, cenderung lebih mengedepankan paradigma layanan kepemimpinan yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan daripada merujuk pada layanan kepemimpinan berdasarkan kebutuhan masyarakat;

- 2) Pengembangan strategi atas komitmen pelaksanaan DAK bidang Pendidikan SD lebih dititikberatkan kepada upaya-upaya, sebagai berikut : (a) mensinkronisasi perencanaan DAK bidang Pendidikan supaya selaras dengan proses perencanaan daerah, (b) melaksanakan reformasi kewenangan dan kelembagaan pada berbagai tingkatan pelaksana DAK bidang Pendidikan SD, (c) melibatkan para pelaksana dari berbagai tingkatan dan masyarakat sejak awal perencanaan serta menjamin terjadinya proses pengawasan yang seimbang melalui kegiatan partisipasi yang lebih efektif, transparan dan bertanggung jawab serta (d) mempertimbangkan kondisi kebutuhan bukan ditentukan sepihak oleh pemerintah tetapi sesuai dengan riil kebutuhan sekolah.
- 3) Dalam bimbingan teknis pelaksanaan DAK bidang Pendidikan SD lebih mengedepankan materi mengenai asas kehati-hatian dan peringatan untuk tidak melakukan kegiatan penyelewengan penggunaan dana yang diterima dibandingkan dengan memberikan pemahaman dasar mengenai DAK bidang Pendidikan SD sebagaimana diatur dalam petunjuk teknis.
- 4) Proses pengambilan keputusan pada pelaksanaan DAK bidang Pendidikan SD lebih sering bersifat paradoks. Hal itu terjadi sebagai akibat berkembangnya nuansa politisasi dan perbenturan kepentingan pada masing-masing pelaksana DAK bidang Pendidikan tersebut. Unsur keterbukaan dan akuntabilitas belum sepenuhnya diakomodasi dalam proses pengambilan keputusan tersebut. Sebagai contoh, proses penentuan alokasi DAK bidang Pendidikan SD dari pemerintah kepada pemerintah daerah dan atau penetapan sekolah penerima DAK bidang Pendidikan lebih didasarkan pada preferensi dan tingkat kewenangan yang berlebihan.

5.1.4. Kapasitas kebijakan

- 1) Alokasi DAK bidang Pendidikan di Kabupaten Bandung Barat Jawa Barat pada setiap tahunnya mengalami pengurangan jumlah besarnya dengan tanpa alasan yang jelas, sementara kebutuhan pendanaan untuk membiayai kegiatan peningkatan prasarana dan sarana pendidikan masih diperlukan

cukup besar. Dengan demikian, upaya-upaya untuk pemenuhan ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan mengalami keterlambatan baik dari aspek waktu maupun fisiknya..

- 2) Kelembagaan dalam pengelolaan DAK bidang Pendidikan di tingkat Pemerintah Daerah belum sepenuhnya optimal pada aspek perencanaan dan koordinasi. Hal tersebut ditunjukkan antara lain dengan (1) dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran selalu menyisakan SILPA dan (2) belum sinkronnya fungsi koordinasi kelembagaan pada tingkatan Organisasi Pemerintah Daerah yang terkait dengan pengelolaan DAK bidang Pendidikan.
- 3) Kapasitas sumber daya manusia dalam pelaksanaan DAK bidang Pendidikan masih memiliki keterbatasan dalam mengelola pelaksanaan DAK bidang Pendidikan terutama yang berhubungan dengan tingkat kecakapan, keahlian dan penguasaan kapasitas sumber daya manusia. Para pelaksana di tingkat pemerintah belum sepenuhnya memahami luasnya cakupan kebutuhan yang sangat diperlukan daerah (demand driven), sementara para pelaksana di tingkat pemerintah daerah belum sepenuhnya mempunyai kapasitas yang memadai untuk mendukung pelaksanaan penggunaan DAK (belum sepenuhnya memahami manajemen proyek).

5.1.5. Klien/koalisi kebijakan

- 1) Kondisi sarana dan prasarana pendidikan pada sekolah-sekolah dasar di Kabupaten Bandung Barat cukup memprihatinkan, baik keadaan ruang kelas, ruang perpustakaan, ruang guru, ruang jamban guru/siswa maupun koleksi perpustakaan, media pendidikan dan peralatan pendidikan.
- 2) Keterlibatan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan DAK bidang Pendidikan khususnya kegiatan peningkatan prasarana pendidikan belum sepenuhnya optimal. Dewan Pendidikan belum sepenuhnya mengikuti pelaksanaan DAK bidang Pendidikan, sedangkan Komite Sekolah hanya diikutsertakan dalam Panitia Pembangunan Sekolah (P2S) dan belum sepenuhnya terlibat dalam proses pelaksanaan DAK bidang Pendidikan

secara intensif. Kerjasama yang dilakukan sebatas mengetahui dan menerima laporan.

5.2. Implikasi

Sebagai sebuah tindakan nyata dari upaya pemenuhan ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan dalam rangka mewujudkan pencapaian standar nasional pendidikan, pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD memiliki peran penting dan strategis dalam pembangunan pendidikan di daerah-daerah. Kebijakan DAK yang diberlakukan sejak tahun 2003 selain sebagai dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus fisik yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional. Disamping itu, kebijakan DAK bidang Pendidikan SD ini juga mengatur berbagai tindakan dan upaya untuk mewujudkan peningkatan akses dan mutu layanan pendidikan Sekolah Dasar dalam mendukung penuntasan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun (Wajar Dikdas 9 Tahun).

Kebijakan DAK bidang Pendidikan SD bertujuan untuk pemenuhan sarana dan prasarana pendidikan SD dalam rangka meningkatkan akses dan mutu layanan pendidikan. Sedangkan tujuan khususnya, meliputi : (a) menyediakan ruang belajar/ruang penunjang lainnya yang nyaman dan aman untuk proses pembelajaran, (b) memenuhi kebutuhan jumlah ruang kelas baru sesuai standar sarana dan prasarana pendidikan dan (c) menyediakan sarana penunjang mutu pembelajaran berupa koleksi perpustakaan, penyediaan alat pendidikan dan media pendidikan. Secara operasional tujuan-tujuan tersebut diwujudkan dalam bentuk (a) rehabilitasi ruang belajar, ruang guru, dan/atau jamban berikut perabotnya, (b) pembangunan ruang kelas baru (RKB) berikut perabotnya dan (c) pengadaan koleksi perpustakaan, peralatan pendidikan dan media pendidikan.

Kebijakan DAK bidang Pendidikan SD harus membantu menyelesaikan permasalahan-permasalahan atas isu-isu yang berkembang, mewujudkan penerapan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), merealisasikan pencapaian standar pendidikan nasional dan tetap menjaga mandat tersebut untuk kegiatan pada masa-

masa berikutnya. Terkait dengan hal ini, peran dan fungsi DAK bidang Pendidikan SD dapat memberikan ruang dan otoritas yang lebih luas dan seimbang bagi pemerintah daerah dan masyarakat untuk mengelola pembangunan pendidikannya sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Dalam hal ini hendaknya mempedomani Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan berikut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Standar Pelayanan Minimal, serta Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Standar Sarana dan Prasarana Untuk Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah, Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah dan Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah dan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2016 Tentang Komite Sekolah

Pada dasarnya, peran dan fungsi penggunaan DAK bidang Pendidikan SD dalam realisasinya telah memberikan banyak kontribusi yang sangat berharga dalam peningkatan akses dan mutu layanan pendidikan, khususnya di Kabupaten Bandung Barat Jawa Barat. Namun demikian, dalam masa-masa berikutnya bukan sekedar menghasilkan *kegunaan*, kebijakan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD juga harus dapat meningkatkan pengembangan kapasitas sistem, kelembagaan dan kapabilitas para pelaksana. Peningkatan kapasitas sistem adalah pembentukan kerangka petunjuk teknis yang responsif terhadap kebutuhan masing-masing sekolah penerima. Dalam konteks peningkatan sistem diharapkan tersedianya struktur organisasi, proses-proses pengambilan keputusan dalam organisasi, prosedur-prosedur dan mekanisme-mekanisme kerja, instrumen manajemen, hubungan-hubungan dan jaringan antara organisasi lebih sederhana dan terkoordinasi dalam jaringan komunikasi yang efektif/tanpa sumbatan, lebih

Endi Rochaendi, 2018

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) BIDANG PENDIDIKAN SEKOLAH DASAR

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

transparan dan mempunyai derajat akuntabilitas yang signifikan. Pola pengembangan kapasitas dalam peningkatan peran dan fungsinya lebih mengedepankan pada hal-hal berikut (a) kebijakan penggunaan DAK bersifat multidimensi dan berorientasi jangka panjang bukan dalam jangka tahunan, (b) mencakup multi-stakeholders : pemerintah, pemerintah daerah, sekolah, dan masyarakat/swasta, dan (c) bersifat “demand driven” dimana kebutuhan pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan SD bukan bersifat top down, namun berasal dari para stakeholders yang membutuhkan disertai dengan transparansi dan akuntabilitas dalam merumuskan kebutuhan.

Dalam tataran realitas, bahwa kondisi sebagian besar sarana dan prasarana pendidikan di tingkat Sekolah Dasar dalam kondisi yang tidak mengembirakan. Keadaan seperti ini akan sangat berpengaruh terhadap optimalisasi proses pembelajaran di sekolah-sekolah. Kendati tidak menjadi ukuran mutlak, hasil riset OECD (Organisation for Economic Co-Operation Development) tahun 2015 menyatakan bahwa rata-rata skor pencapaian peserta didik untuk sains, membaca dan matematika, Indonesia menempati peringkat 62, 61 dan 63 dari 69 negara yang di evaluasi. Hal ini mengisyaratkan bahwa sarana dan prasarana pendidikan di sekolah-sekolah untuk mendukung proses pembelajaran belum sepenuhnya memadai, sebagai akibat dari rusaknya bangunan sekolah/ruang kelas dan ketidaktersediaan sarana pendidikan.

Sampai saat ini, pemerintah, pemerintah dan sekolah telah menyelesaikan pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD dengan sebagaimana mestinya, termasuk di dalamnya terus berusaha menyempurnakan petunjuk teknis dan petunjuk operasional yang diperlukan dalam pelaksanaannya. Kendati demikian dalam prakteknya, pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD masih menghadapi berbagai kendala, meliputi : (a) penerbitan regulasi dalam bentuk petunjuk teknis masih menyisakan persoalan seperti keterlambatan dan multi tafsir sehingga menimbulkan eksekusi berupa konflik kepentingan antara berbagai tingkatan pemerintahan, (b) proses koordinasi yang terkait dengan tahapan pengelolaan penggunaan DAK belum berjalan dengan baik sehingga berakibat pada

kurangnya konsistensi dalam pelaksanaan kebijakan, (c) munculnya kecenderungan keragaman persepsi menyikapi pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD yang menyebabkan friksi antar berbagai pelaksana kebijakan terutama yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi, (d) pelaksanaan penyaluran besaran alokasi DAK bidang Pendidikan SD belum sepenuhnya tepat waktu, dan (e) keterbatasan sumber daya manusia dan keuangan dengan berbagai pertimbangan.

Beberapa hal yang perlu mendapat perhatian untuk pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD pada masa-masa berikutnya supaya lebih efektif dan produktif, sebagai berikut :

- 1) Pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD pada tahapan operasionalisasi kebijakan lebih mengedepankan semangat desentralisasi dan otonomi daerah. Untuk merealisasikan semangat desentralisasi dan otonomi daerah tersebut memerlukan upaya yang lebih terkoordinasi untuk memberi kepastian dan jaminan bahwa tujuan, sasaran, prinsip, sistem dan mekanisme pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD dapat dicapai melalui pengembangan dan peningkatan koordinasi yang lebih luas, terprogram dan memiliki tingkat interaksi yang lebih intensif dan komunikatif.
- 2) Pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD lebih dititikberatkan kepada penyesuaian kebijakan dan peraturan desentralisasi/otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan/otonomi pendidikan, reformasi sistem dan kelembagaan, memodifikasi mekanisme dan prosedur-prosedur pelaksanaan tugas dan koordinasi, perubahan sistem nilai dan sikap para pelaksana penggunaan DAK bidang Pendidikan SD sehingga dapat memenuhi tuntutan dan kebutuhan yang nyata, sebagai suatu cara pendekatan baru ke arah pemerintahan, pengadministrasian dan pengembangan mekanisme partisipatif para stakeholders yang tepat.
- 3) Prinsip-prinsip pengembangan pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD pada masa-masa berikutnya lebih mengedepankan pada hal-hal sebagai berikut : (a) bersifat multi-dimensi dan berorientasi pada

perencanaan jangka menengah (tidak tahunan), (b) bersifat demand driven dan berasal dari stakeholders yang benar-benar dan nyata membutuhkan disertai tingkat transparansi dan akuntabilitas dalam perencanaan kebutuhan tersebut, dan (c) mengacu pada kebijakan manajemen berbasis sekolah dengan lebih memperhatikan tingkat keterlibatan masyarakat dan standar sarana dan prasarana pendidikan pada tingkat sekolah dasar.

- 4) Pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD memerlukan kapasitas dan kapabilitas para pelaksana yang lebih optimal baik kelembagaan dan cara kerjanya maupun para pelaksana yang akan menjalankan kebijakan publik tersebut. Kapasitas dan kapabilitas yang optimal dapat menciptakan tata pemerintahan yang baik dan mengandung nilai-nilai transparansi, akuntabilitas dan efisien serta melibatkan sekolah dan komite sekolah secara luas, aktif dan nyata dalam pelaksanaan penggunaan DAK dimaksud.
- 5) Dalam rangka menjaga kepastian dan konsistensi pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD di masa-masa selanjutnya, maka sangat diperlukan melakukan penataan secara proporsional tugas, fungsi, sistem keuangan, mekanisme dan tanggung jawab serta melaksanakan besaran alokasi DAK tersebut secara efektif dan efisien termasuk di dalamnya memobilisasi sumber-sumber pendanaan baru dengan tidak membebani keuangan pemerintah daerah.
- 6) Pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD merupakan usaha bersama dari para stakeholders (pemerintah, pemerintah daerah, sekolah dan masyarakat) yang setara, saling mendukung dan saling melengkapi dalam hal (a) mengkoordinasikan pelaksanaan pekerjaan, (b) memberikan pembinaan melalui bimbingan teknis dan sosialisasi, (c) memfasilitasi akses dan layanan terhadap peningkatan keuangan dan sumber daya lainnya, serta (d) melakukan identifikasi kebutuhan-kebutuhan dan mengkoordinasikan perencanaan yang lebih sesuai dengan sistem dan mekanisme perencanaan yang telah ditetapkan berdasarkan perundang-

undangan. Di samping itu, pemerintah daerah juga melibatkan secara erat peran dan fungsi Dewan Pendidikan untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan dan saran-saran yang diperlukan untuk kepentingan pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD yang lebih efisien, efektif, transparan, relevan dan memiliki tingkat akuntabilitas yang lebih maksimal.

- 7) Guna mendukung pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD bidang Pendidikan SD yang lebih optimal, perlu dibentuk Tim Manajemen Penggunaan DAK yang lebih terlatih dan berpengalaman dalam proses pengidentifikasian kebutuhan-kebutuhan, perumusan strategi pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan yang lebih bervariasi dan memiliki cakupan lebih luas, mengkoordinasikan dan menyerasikan kegiatan peningkatan sarana dan prasarana pendidikan secara lebih optimal, mengkoordinasikan dan memonitor kegiatan-kegiatan peningkatan sarana dan prasarana pendidikan serta melibatkan berbagai pelaku (pemerintah daerah dan masyarakat) dalam setiap operasionalisasi kegiatan.
- 8) Pada saat yang bersamaan, pemerintah menyusun kerangka, instrumen-instrumen dan mekanisme pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD yang lebih jelas dan tidak sering mengalami kekerapan perubahan dan berorientasi kepada permintaan (demand-oriented), fasilitatif dan bersifat mendukung (supportive) terhadap kebutuhan-kebutuhan yang sangat diperlukan oleh masyarakat serta memberikan dukungan pelaksanaan dan pelatihan/bimbingan teknis para pelaksana yang lebih substantif bukan berorientasi kepada unsur kepatuhan saja.
- 9) Dalam pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD diharapkan menerapkan keterlibatan dan komitmen dari para stakeholders serta memadukan berbagai kegiatan ke dalam suatu strategi pelaksanaan yang lebih berorientasi pada perencanaan dan pelaksanaan jangka menengah. Hal ini berkaitan dengan keterkaitan secara integral antara pelaksanaan DAK bidang Pendidikan SD dengan desentralisasi pemerintahan

daerah/desentralisasi pendidikan serta kebutuhan dan kemampuan masing-masing sasaran penerima DAK bidang Pendidikan SD bervariasi.

- 10) Pemerintah dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD hanya menggambarkan kebutuhan didasarkan atas hasil kajian untuk dapat diadopsi dan dielaborasi untuk menentukan kebutuhan masing-masing sasaran penerima besaran alokasi DAK bidang Pendidikan SD sesuai dengan variasi masing-masing sasaran penerima.
- 11) Pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD harus diimbangi dengan strategi pelaksanaan yang lebih mengedepankan hal-hal berikut :
 - (a) skala prioritas yaitu mengklarifikasi kebijakan DAK bidang Pendidikan SD terkait dengan desentralisasi pendidikan sehingga sasaran penerima dapat bergerak kearah yang diinginkan serta menghilangkan aspek-aspek koluptif dan koruptif dalam pelaksanaan kebijakan dimaksud,
 - (b) mencakup semua stakeholders guna meningkatkan daya dukung pelaksanaan kebijakan DAK bidang SD,
 - (c) mempergunakan pola-pola interaksi yang baik melalui pelibatan masyarakat dan menjamin terjadinya proses pengendalian yang berimbang,
 - (d) berdasarkan kebutuhan dan kemampuan sasaran penerima besaran alokasi DAK bidang Pendidikan SD dan
 - (e) pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan arur dapat memainkan peran untuk meningkatkan kerjasama yang saling memperkuat untuk pengembangan dan peningkatan kapasitas.
- 12) Mengembangkan monitoring dan evaluasi pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD mengacu pada (a) pengendalian pelaksanaan kegiatan, (b) evaluasi untuk memberikan penilaian terhadap dampak kegiatan, (c) pemberian masukan dalam rangka pengkajian ulang kebutuhan untuk pengembangan strategi pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD dan (d) mendokumentasikan kasus-kasus yang berhasil, pendekatan yang inovatif dan contoh-contoh pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD yang baik untuk selanjutnya

pengalaman tersebut ditransfer dalam pengelolaan penggunaan DAK pada masa-masa berikutnya.

- 13) Pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD memerlukan kemauan politik dari pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat yang jelas, terarah dan konsisten untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan SD di masa-masa selanjutnya. Penguatan kemauan tersebut harus diikuti dengan penguatan kapasitas dalam berbagai tingkatan, seperti penguatan kapasitas pada tingkat kebijakan, penguatan kapasitas tingkat kelembagaan dan penguatan kapasitas tingkat sumber daya manusia/sumber daya lainnya.

5.3. Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian dan implikasi yang diajukan, selanjutnya dapat diajukan rekomendasi bagi praktek implementasi kebijakan dan penelitian lanjutan, yaitu sbagai berikut :

5.3.1. Rekomendasi bagi praktek implementasi kebijakan DAK bidang Pendidikan SD.

- 1) Melibatkan Stakeholder.
Kebijakan DAK bidang Pendidikan adalah suatu kegiatan multi-dimensi melibatkan banyak pelaku (stakeholder) di daerah. Dalam rangka pelaksanaannya harus dirancang dan dirumuskan sedemikian rupa, sehingga berbagai pelaku terlibat, dan (tergantung prioritas yang diidentifikasi) dapat mempengaruhi pengelolaan DAK bidang Pendidikan di daerah. Dengan kata lain, pelaksanaan DAK bidang Pendidikan tidak boleh hanya dirumuskan oleh dan untuk pemerintah sendiri, namun harus merupakan hasil dari suatu proses konsultasi yang melibatkan, pemerintah, pemerintah daerah, sekolah, masyarakat daerah setempat, dan lain-lain. Pelaksanaan DAK bidang Pendidikan tidak boleh hanya memusatkan perhatian kepada kegiatan fisik saja tetapi harus mempertimbangkan kebutuhan untuk suatu pendekatan terpadu agar dapat menjamin bahwa

pelaksanaan DAK bidang Pendidikan didukung dan dilengkapi oleh perbaikan-perbaikan pada tingkat kelembagaan dan tingkat sistem.

- 2) Merujuk pada dokumen-dokumen Kebijakan Daerah.
Pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan harus mendukung pencapaian kebijakan-kebijakan dan prioritas-prioritas daerah. Dokumen-dokumen kebijakan Daerah seperti RJPMD, RENSTRA dan lain-lain harus dipertimbangkan di dalam perumusan program-program pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan karena dokumen-dokumen tersebut telah menetapkan prioritas-prioritas, visi dan aspirasi-aspirasi daerah.
- 3) Berorientasi Jangka Menengah.
Pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan adalah suatu upaya jangka panjang, berskala besar, sehingga harus disusun urutan prioritasnya. Pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan tidak boleh dibatasi oleh siklus anggaran tahunan tetapi harus menyediakan kegiatan-kegiatan yang terpadu dan saling-melengkapi dan berorientasi jangka menengah yang dapat didanai dari bermacam-macam sumber dana seperti APBD, APBN dan sumber-sumber lain. Namun demikian, proses penganggaran tahunan merupakan suatu kesempatan untuk menguji kembali proses pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan yang telah berlangsung, dan berikut ketersediaan sumber pendanaanya.
- 4) Pemutahiran kegiatan.
Berdasarkan analisa dari hasil kegiatan-kegiatan pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan yang telah diselesaikan, perubahan kebutuhan dan persepsi dari para pelaku yang terlibat, kegiatan pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan harus disesuaikan secara teratur. Pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan hendaknya berorientasi pada pelayanan publik. Hal ini didasarkan bahwa fungsi utama pemerintah dan pemerintah daerah adalah menyelenggarakan kegiatan-kegiatan untuk kepentingan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan

masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam petunjuk teknis/petunjuk pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan. Di samping itu pemerintah dan pemerintah daerah juga mendukung serta melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap kegiatan pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan dalam rangka pemutakhiran pengelolaan DAK bidang Pendidikan.

5) Metode dan Pendekatan.

Di dalam mengidentifikasi kebutuhan pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan, Pemerintah Daerah dapat menggunakan bermacam-macam metode dan pendekatan. Pengkajian kebutuhan diri sendiri (self-assessment) oleh berbagai pelaku (stakeholder), kelompok-kelompok diskusi yang diarahkan, perbandingan dengan daerah-daerah lain yang sama, dan lain sebagainya dapat diterapkan. Mempergunakan keterlibatan dan komitmen dari para pelaku serta memadukan berbagai kegiatan kedalam suatu strategi pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan jangka menengah. Selain itu pengelolaan DAK bidang Pendidikan harus dikontrol ketat dalam pendekatan out-put dan out-come oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam rangka mengawal ketercapaian tujuan, efektivitas DAK bidang Pendidikan, konsistensi ketercapaian dan koordinasi kelembagaan yang lebih optimal. Selain itu, menyiapkan mekanisme aliran DAK bidang Pendidikan di bawah APBD Pemerintah Kabupaten yang dapat memastikan bahwa DAK bidang Pendidikan dikirimkan sekaligus (lump sum) secara langsung ke tiap-tiap sekolah penerima untuk kebutuhan yang telah ditentukan dalam Rencana Anggaran Biaya (RAB). Pemerintah juga perlu mempertimbangkan adanya dana tambahan yang berfungsi untuk administrasi pengelolaan DAK bidang Pendidikan pada tingkatan pemerintah daerah dan sekolah penerima. Untuk kepentingan tersebut di atas, maka pendekatan yang digunakan perlu dialih ke pendekatan berbasis hasil (performance based)

yang fokus pada target out-put dan outcome terutama indikator-indikatornya yang relevan dengan standar pelayanan minimal (SPM).

- 6) Agar pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD semakin optimal, efektif dan produktif maka dalam realisasinya sangat diperlukan komitmen dan kemauan politik pemerintah, pemerintah daerah, sekolah dan masyarakat, yang jelas, terarah dan konsisten untuk mendukung desentralisasi dan otonomi pendidikan. Di samping itu, pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan hendaknya berorientasi pada standar sehingga bisa diukur capainya dengan jelas termasuk di dalamnya menetapkan indikator kinerja dan pengukuran keberhasilan program.
- 7) Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan pemerintah daerah hendaknya lebih bersifat insentif, tidak diskriminatif dan konsisten. Pemerintah dan pemerintah daerah seharusnya tidak segan-segan untuk memberi sanksi yang tegas dan keras kepada para pelaksana kebijakan DAK bidang Pendidikan, baik berupa sanksi administrasi maupun proses hukum jika terjadi penyimpangan. Hal ini penting untuk membuktikan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah serius dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik (good and clean governance) di sektor pendidikan.

5.3.2. Rekomendasi bagi penelitian lanjutan.

- 1) Melaksanakan penelitian lanjutan tentang pengaruh kebijakan DAK bidang Pendidikan terhadap peningkatan kualitas layanan akses dan mutu pendidikan. Penelitian ini sangat berguna untuk mengetahui manfaat dan kembalian dari pembiayaan pendidikan yang sangat besar dalam pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan dalam rangka pembangunan pendidikan secara keseluruhan.
- 2) Melaksanakan kajian yang lebih mendalam tentang pengaruh kekuatan politisasi di dalam pelaksanaan kebijakan DAK bidang Pendidikan. Hal tersebut karena patut diduga bahwa politisasi tidak selalu sejalan dengan kepentingan peningkatan kualitas layanan akses dan mutu pendidikan.