



TRANSFORMASI

Jurnal Kepemimpinan & Pendidikan Islam

VOLUME 4 NOMOR 1 DESEMBER 2020

MODEL KEPEMIMPINAN MAJELIS ULAMA INDONESIA (MUI): SEBUAH TAWARAN UNTUK MASA DEPAN KEPEMIMPINAN TRANSFORMATIF DI INDONESIA

Surahman Amin Dan M.Ghalib

INOVASI PENGEMBANGAN MADRASAH BERBASIS TAHFIDZ; STUDI PENGEMBANGAN PROGRAM UNGGULAN DI MTS DAN MA TAQWIYATUL WATHON DEMAK

Ali Imron

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

Endi Rochaendi Dan Ahmad Salim

PEMBERDAYAAN TENAGA ADMINISTRASI SEKOLAH DALAM MENINGKATKAN KINERJA PELAKSANAAN TUPOKSI

Ahmad Salim Dan Endi Rochaendi

SANG SURYA DI WILAYAH MINORITAS MUSLIM (EKSISTENSI GERAKAN PENDIDIKAN MUHAMMADIYAH DI PAPUA BARAT)

Indria Nur, M. Rusdi Rasyid dan Sudirman

INTERNALISASI NILAI-NILAI KEAGAMAAN MELALUI MEDIA EDUKATIF (SMART TAHFIZ)

Septia Rosalina Dan Jauharotul Makniyah



**PASCASARJANA IAIN SORONG
PAPUA BARAT**



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

Endi Rochaendi Dan Ahmad Salim

Dosen PGSD FKIP dan PAI FAI Universitas Alma Ata, Yogyakarta.

endi.rochaendi@almaata.ac.id dan ahmadsalim0305@almaata.ac.id

Abstract

This research examines the implementation of DAK in the field of primary education in West Bandung Regency. It adopted a descriptive qualitative method that is interpretive and naturalistic in the form of a case study. The findings of the research show that the implementation of the DAK policy in the primary education has been in accordance with the technical instructions and implementation instructions of DAK in the sector, but the policy has not been optimally implemented. In addition, the management of the use of DAK in the education sector in education has displaced the existence of decentralized education mechanisms inherent in local government and schools in reality, the strong desire of local government to continue realizing the management of the use of DAK in the field of elementary education. The five critical variables for achieving successful implementation of policies that include : content, context, commitment, capacity and client/coalition have not shown maximum results. Nonetheless, the DAK policy in the education sector has been able to increase the fulfillment of the availability of educational facilities and infrastructure with a strong regulatory foundation and has successfully encouraged sustainable development, procurement, and improvement.

Keywords: Policy Implementation, Regional Government and Special Allocation Funds

PENDAHULUAN

Salah satu kebijakan nasional di bidang pendidikan yang populis serta mendukung peningkatan akses dan peningkatan mutu pendidikan adalah kebijakan Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang Pendidikan. DAK sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Sementara itu, dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 123 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik (DAK Fisik) dijelaskan bahwa DAK bidang Pendidikan merupakan bagian dari DAK Fisik Reguler yang ditujukan untuk mendanai kegiatan pendidikan dasar dan menengah dalam upaya pemenuhan standar sarana dan prasarana pendidikan untuk mencapai standar nasional pendidikan. Di samping itu, DAK bidang Pendidikan didorong untuk mengurangi kesenjangan pelayanan pendidikan antar daerah dan meningkatkan tanggungjawab pemerintah daerah dalam memobilisasi sumber dayanya.

Keberhasilan kebijakan DAK bidang Pendidikan terhadap pembangunan pendidikan telah memperlihatkan hasil yang cukup signifikan. Tidak dapat dipungkiri bahwa sebagian besar ruang kelas yang rusak berat/rusak ringan di kabupaten/kota telah dapat diperbaiki/direhab serta bertambahnya ruang kelas baru. Pada saat ini pula, sebagian dari sekolah dasar yang ada telah memiliki sejumlah meja-kursi siswa yang representatif, ruang perpustakaan dan koleksi buku perpustakaan yang cukup banyak.

Kendati demikian, sejak digulirkannya pada tahun 2003 sampai sekarang kebijakan DAK bidang Pendidikan masih dipandang belum mampu memberikan dampak yang maksimal bagi pembangunan pendidikan. Penelitian Bappenas menyatakan bahwa DAK Bidang Pendidikan tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan rata-rata lama sekolah, angka melek huruf dan IPM.¹ Lebih jauh dikatakan pula bahwa besaran alokasi dana DAK untuk daerah penerima DAK cenderung tidak atau belum memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap perbaikan indikator out-come kinerja

¹ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, *Analisis Perspektif, Permasalahan dan Dampak Dana Alokasi Khusus (DAK)*, White Paper (Jakarta: BAPPENAS RI, 2011) hlm. vi

pembangunan daerah.² Hal ini berarti bahwa kebijakan DAK bidang Pendidikan belum sepenuhnya memberikan dampak keberhasilan yang cukup nyata.

Sejalan dengan pernyataan tersebut di atas, terjadi pula di Kabupaten Bandung Barat, Jawa Barat. Sampai saat ini Kabupaten Bandung Barat Jawa Barat, masih belum memberikan gambaran profil pendidikan yang menggembirakan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Jawa Barat menyatakan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Tahun 2016 hanya menempatkan Kabupaten Bandung Barat pada peringkat ke-20 dari 26 Kabupaten di Provinsi Jawa Barat, yaitu 65,81 lebih rendah dari IPM Provinsi Jawa Barat (70,05). Sedangkan rata-rata lama sekolah (RLS) Tahun 2016 Kabupaten Bandung Barat mencapai 7,63 tahun dan angka harapan lama sekolah mencapai 11,56. berada di bawah RLS dan AHS Propinsi Jawa Barat. Selain itu, berdasarkan Dapodikdasmen Kabupaten Bandung Barat pada semester genap tahun 2016/2017 masih memiliki (a) kebutuhan ruang kelas baru sebanyak 1.501 ruang kelas, (b) kebutuhan ruang perpustakaan sebanyak 237 ruang dan kebutuhan laboratorium sebanyak 681 sekolah, (c) perbaikan ruang kelas rusak ringan sebanyak 2.711 ruang, (d) perbaikan ruang kelas rusak sedang sebanyak 605 ruang, (e) perbaikan ruang kelas rusak berat sebanyak 552 ruang dan (f) perbaikan ruang kelas rusak total sebanyak 265 ruang. Atas dasar hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pembangunan pendidikan di Kabupaten Bandung Barat sampai dengan tahun 2016 berdasarkan data yang telah diuraikan sebelumnya dianggap masih rendah dan belum optimal.

Di samping itu, implementasi DAK bidang Pendidikan sampai saat ini masih menimbulkan banyak gejala permasalahan yang cukup massif dan mengundang keprihatinan baik dalam tingkatan perencanaan/keuangan, pelaksanaan dan pengawasan. Hasil Evaluasi Kebijakan Penyaluran, Pelaporan dan Monev DAK di Daerah, Kementerian Keuangan Republik Indonesia melaporkan bahwa persoalan-persoalan DAK adalah sebagai berikut : (a) dalam aspek keuangan, permasalahan utama adalah belum optimalnya kinerja DAK bagi daerah karena ketidaksesuaian (mismatch) antara besaran alokasi dengan kebutuhan daerah, (b) dalam aspek pelaksanaan, misalnya keterlambatan juknis dan adanya juknis yang terlalu rigid menyulitkan daerah dalam mengelola DAK, (c) dalam aspek kelembagaan, terdapat permasalahan yang berkaitan dengan belum mantap dan optimalnya koordinasi kelembagaan antara pusat dan daerah, belum terbentuknya tim koordinasi di Pusat dan Provinsi, serta belum optimalnya kinerja tim koordinasi di Kabupaten/Kota, dan (d) dalam aspek tata

² *Ibid*, hlm. 113.

keperintahan yang baik terdapat permasalahan yang berkaitan dengan masih rendahnya kinerja penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam pengelolaan DAK termasuk penyediaan data dan informasi teknis yang diperlukan dalam perhitungan alokasi DAK juga masih lemah.³

Di sisi lainnya, kekurangberhasilan DAK bidang Pendidikan juga disebabkan permasalahan-permasalahan lainnya yang cukup sistemik. Diantaranya, banyak diketemukan anggaran DAK Bidang Pendidikan yang dikorupsi melalui modus penggelapan dan penggelembungan anggaran (mark-up), pemotongan dan penyalahgunaan anggaran, proyek fiktif, laporan fiktif dan pungutan liar. Catatan korupsi DAK bidang Pendidikan sebagaimana laporan Indonesia Corruption Watch (ICW) pada periode 2006-2015 tercatat 425 kasus korupsi dengan kerugian negara sebesar Rp. 1,3 triliun serta ditetapkannya tersangka korupsi sebanyak 618 orang. Potensi penyelewengan tersebut diduga mulai dari tingkat perencanaan, penentuan sekolah penerima DAK serta pengerjaan proyek fisik dan non fisik yang tidak optimal karena pengawasan pengelolaan dana sangat lemah (*Antara Megapolitan, 17 Mei 2016, Radar Politik.com, 18 Mei 2016*).

Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa permasalahan-permasalahan pelaksanaan DAK bidang Pendidikan terdiri atas :

- 1) *Permasalahan regulasi*. Petunjuk teknis penggunaan DAK yang tersedia seringkali mengalami keterlambatan dalam penerbitan, kekerapan menu kegiatan yang berubah-ubah, serta mengembangkan penafsiran baru dalam kriteria umum dan kriteria khusus. Akibatnya pelaksanaan DAK bidang Pendidikan yang sedang berjalan tidak jarang ditanggapi secara beragam serta menimbulkan banyak konflik kepentingan diberbagai tataran pelaksanaan baik di tingkat pemerintah maupun pemerintah daerah.
- 2) *Permasalahan koordinasi*. Proses koordinasi pelaksanaan DAK bidang Pendidikan antara pemerintah dengan pemerintah daerah, pemerintah daerah dengan sekolah penerima DAK bidang Pendidikan belum sepenuhnya berjalan dengan baik, sehingga berakibat pada kurangnya konsistensi terhadap petunjuk teknis penggunaan DAK bidang Pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

³ Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Laporan Monev, Evaluasi Kebijakan Penyaluran, Pelaporan dan Monev DAK Di Daerah* (Jakarta: Kemenkeu RI, 2014) hlm.2

- 3) *Permasalahan persepsi*. Proses penentuan besaran alokasi DAK dan penentuan pagu untuk setiap bidang dan proses evaluasi untuk penetapannya termasuk evaluasi penetapan sekolah penerima pada sekolah-sekolah masih belum sepenuhnya transparan serta pengelolaan DAK bidang Pendidikan lebih mengedepankan unsur pemerintah sehingga berdampak pada munculnya kecenderungan keragaman persepsi menyikapi kebijakan DAK bidang Pendidikan. Dampak dari perbedaan persepsi tersebut menyebabkan friksi antar berbagai tingkatan pemerintahan terutama yang berkaitan dengan pembagian kewenangan.
- 4) *Permasalahan waktu*. Seringkali pemerintah belum punya cukup waktu untuk sesegera mungkin menyusun petunjuk teknis penggunaan DAK bidang Pendidikan. Akibatnya, keterlambatan menerima informasi kepastian besaran alokasi DAK bidang Pendidikan yang disertai dengan keterlambatan penerbitan petunjuk teknis menyebabkan pemerintah daerah melakukan berbagai penyesuaian pada waktu pelaksanaan dan membebani pemerintah daerah dengan beban administrasi yang cukup tinggi sehubungan terjadinya perubahan parsial pada APBD.
- 5) *Permasalahan keterbatasan sumber daya manusia*. Belum maksimalnya kualitas sumber daya manusia termasuk pada aspek komitmen, koherensi dan konsensus baik pada tataran pemerintah, pemerintah daerah maupun pada sekolah penerima merupakan faktor dominan dalam hal kekurangmampuan memberdayakan kapasitasnya masing-masing. Dengan demikian, masih mengindikasikan adanya keterbatasan terutama berhubungan dengan tingkat kecakapan, keahlian dan penguasaan penatausahaan besaran alokasi DAK yang diterima.
- 6) *Permasalahan anggaran keuangan*. Sampai saat ini besaran alokasi DAK bidang Pendidikan masih terbatas. Di samping itu, ketidakjelasan dan ketidakpastian penerimaan besaran alokasi DAK bidang Pendidikan pada setiap tahunnya juga menyulitkan pemerintahan daerah dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan DAK bidang Pendidikan di daerah masing-masing.

Berbagai permasalahan sebagaimana diuraikan di muka memberikan gambaran bahwa kebijakan DAK bidang Pendidikan mempunyai tingkat keterlaksanaan (implementasi) yang belum signifikan dan dianggap masih rendah. Banyak pihak masih menganggap kebijakan DAK bidang Pendidikan merupakan kebijakan yang cacat dalam tahapan implementasinya. Diduga, ketidakberhasilan tersebut kemungkinan disebabkan karena tidak

diimplementasikan atau diimplementasikan tidak sebagaimana mestinya, serta tidak berhasil atau mengalami kegagalan dalam proses implementasi (unsuccessfull implementation). Implementasi dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada, tetapi dalam prosesnya terjadi hambatan yang tidak dapat diatasi.⁴ Kondisi tersebut juga bisa terjadi sebagai akibat kebijakan DAK bidang Pendidikan masih dalam rumusan-rumusan yang bersifat umum serta masih memerlukan berbagai penyesuaian dan diskresi dalam pelaksanaannya.⁵ Dari sudut ini, dikhawatirkan dengan kompleksnya permasalahan yang ada, lambat laun kebijakan DAK bidang Pendidikan bisa menjadi “ ... *usually accumulates to create social conflict and govermenance problems* “ (Chen and Zhang, 2016). Dalam arti kebijakan publik yang bisa membuat banyak konflik sosial dan menimbulkan persoalan-persoalan tata kelola yang cukup serius dalam implementasi kebijakannya.

Terkait dengan paparan permasalahan di atas, sangat diperlukan penelitian mengenai implementasi kebijakan DAK bidang Pendidikan Sekolah Dasar, yang didasari pada tiga perspektif utama yaitu (a) kepentingan berbagai tingkat pemerintahan ketika dijelaskan penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan, (b) kurang baiknya implementasi kebijakan publik DAK bidang Pendidikan sebagai masalah serius yang mengarah pada ketidakberhasilan program, serta (c) perilaku pelaksana kebijakan DAK tersebut. Sebab keberhasilan penelitian implementasi kebijakan bukan hanya berfokus pada mereka yang melaksanakan tetapi interaksi antara lingkungan kelembagaan dengan perilaku pelaksana implementasi kebijakan itu sendiri.

METODE PENELITIAN

Metoda yang digunakan dalam penelitian ini adalah metoda deskriptif kualitatif bersifat interpretatif dan naturalistik dalam bentuk studi kasus di mana instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti itu sendiri. Penelitian kualitatif merupakan penelitian untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian, seperti perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lainnya secara utuh (holistik) yang disajikan secara deskripsi dalam bentuk kata-kata pada suatu konteks yang bersifat alamiah dengan menggunakan

⁴ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik* (Jakarta: Salemba Humanika, 2016) hlm. 175-176.

⁵ Muchlis Hamdi, *Khijakan Publik, Proses, Analisis dan Partisipasi* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2015) hlm.97.

berbagai metode alamiah.⁶ Sumber datanya adalah data primer berupa situasi dan kondisi empiris pengelolaan DAK bidang Pendidikan di lapangan dilengkapi dengan data sekunder. Sedangkan teknik pengumpulan datanya adalah observasi, wawancara mendalam dan studi dokumentasi.⁷ Untuk kepentingan analisa digunakan teknik analisa data Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.⁸

PEMBAHASAN

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, 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.

Sampai saat ini, pemerintah, pemerintah daerah dan sekolah telah mampu menyelesaikan pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD sesuai dengan sistem, mekanisme dan prosedur yang telah ditetapkan. Pada dasarnya, DAK bidang Pendidikan SD tersebut telah dapat dimanfaatkan untuk pemenuhan sarana dan prasarana pendidikan SD sehingga dapat meningkatkan akses dan mutu layanan pendidikan. Dalam tataran yang lebih operasional DAK bidang Pendidikan SD tersebut telah digunakan untuk keperluan penyediaan ruang belajar/ruang penunjang lainnya yang nyaman dan aman untuk proses pembelajaran, pemenuhan kebutuhan jumlah ruang kelas baru sesuai standar sarana dan prasarana pendidikan dan penyediaan sarana penunjang mutu pembelajaran berupa koleksi perpustakaan, penyediaan alat pendidikan dan media pendidikan.

Kendati demikian, hasil penelitian juga memperlihatkan beberapa temuan diantaranya : *Pertama*, pengelolaan penggunaan DAK bidang Pendidikan

⁶ Lexi J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011) hlm. 6

⁷ Sugiyono, *Metodologi Kuantitatif Kualitatif dan R & D* (Bandung: Alfabeta, 2011) hlm. 308

⁸ Ircham Machfoedz, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif* (Yogyakarta: Fitrmaya, 2014) hlm. 136

SD lebih mengedepankan pendekatan terpusat yang dimodifikasi, berupa pendistribusian sedikit kewenangan kepada pemerintah daerah dalam penyaluran DAK untuk sekolah-sekolah penerima, melaksanakan pengawasan walaupun tanpa umpan balik yang jelas dan memanfaatkan keterlibatan Dewan Pendidikan/Komite Sekolah dalam posisi yang belum sepenuhnya optimal. Pemanfaatan pendekatan terpusat selalu dijadikan sebuah kebiasaan dalam pengelolaannya sebagai akibat pemerintah cenderung merasa khawatir mempunyai kendali kecil. Kecenderungan tersebut muncul karena pemerintah daerah ... *jelas menerapkan kebijakan resmi dengan cara dan di tempat-tempat yang agak jauh dari pengawasan ketat atasan* (Lipsky, 1980), dan ... *kekuasaan bos papan atas untuk mengontrol bawahan lepas dari rantai komando di tingkat bawah* (Blau, 1963).

Tidak menutup kemungkinan bahwa kebijakan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD membawa dua sisi yang saling berlawanan. Pada satu sisi, kebijakan tersebut mengandung materi persuasi yang mendorong sistem kebijakan ke arah yang lebih progresif dimana ada *musyawarah, konsultasi dan akomodasi*⁹, sementara di sisi lainnya juga merupakan *kemudi yang dapat memiliki wajah kurang demokratis, ia menyuarakan ambisi bangsawan serta pengawasan dan pemantauan terpusat*.¹⁰ Disamping itu, *kontrol penuh pusat selalu merupakan penipuan atau fiksi ... mereka berpura-pura menentukan kuota, dan kita berpura-pura memenuhinya*.¹¹ Dengan demikian bisa dikatakan bahwa kebijakakan DAK bidang Pendidikan SD adalah campuran dari pendekatan otokrasi dan pendekatan demokrasi yang mengarah pada pendekatan dekosentrasi dalam rangka mengontrol kualitas input dalam proses pengelolaannya daripada kualitas output.

Kenyataan tersebut terlihat dari (a) petunjuk teknis penggunaan DAK bidang Pendidikan SD yang ambigu, sering mengalami kekerapan perubahan dan keterlambatan, (b) tata kelola kelembagaan dan keuangan yang belum maksimal, (c) pengawasan yang tidak memperhatikan umpan balik, (d) saluran komunikasi dan koordinasi yang masih harus dikuatkan, dan (e) pemberlakuan prosedur pelayanan sebagai ritual sehingga menjadi berbelit-belit dan tidak sederhana yang dapat menimbulkan diskresi yang berlebihan dalam merespon kebijakan. Ditambah pula dengan masalah keterlambatan penyaluran besaran alokasi DAK yang disebabkan oleh (a) keterlambatan penerimaan besaran alokasi DAK pada sekolah-sekolah dari rekening kas umum daerah, (b)

⁹ Malcolm L Goggin et al, *Implementation, Theory and Practice* (USA: Scott Foresman and Company, 1990) hlm. 19.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 20.

¹¹ *Ibid*, hlm. 23.

minimnya sosialisasi tentang petunjuk teknis penggunaan DAK bidang Pendidikan SD, (c) beban kerja berlebih dari Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD), (d) penambahan persyaratan penyerapan, (e) kehati-hatian pemerintah daerah dan (f) rendahnya kapabilitas sekolah dalam pengelolaan dan pelaporan keuangan.

Kedua, pengelolaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD dalam pembangunan pendidikan telah *men-displace* (melemparkan) keberadaan mekanisme desentralisasi pendidikan yang melekat pada pemerintah daerah dan sekolah dalam tataran realitas. 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. Dalam hal ini pemerintah daerah lebih banyak memiliki tanggung jawab dalam pengelolaan DAK bidang Pendidikan SD, sementara derajat kewenangannya tetap dibatasi. Kewenangan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan dasar kembali tersedot konsentrasinya ke pemerintah, dan hanya menyisakan peningkatan derajat ketergantungan pemerintah daerah yang cukup signifikan terhadap pemerintah.

Dalam batas-batas tertentu, sampai saat ini kecenderungan kebijakan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD dipandang sebagai *path dependency* yaitu *gerakan berikutnya yang tersedia untuk anda, menjadi fungsi dari gerakan sebelumnya yang telah anda tempuh*.¹² Dalam bahasa Abidin, fenomena tersebut dikatakan sebagai kebijakan *redistribusi* (re-alokasi) dalam arti kebijakan ini merupakan usaha perbaikan kepincangan sebagai akibat dari kesalahan kebijakan distribusi sebelumnya.¹³ Dari sudut pandang ini, kebijakan dibuat sebagai upaya perbaikan atas kebijakan yang telah diberlakukan sebelumnya (kebijakan DAK bidang Pendidikan SD diasumsikan sebagai duplikasi/fragmentasi dari kebijakan Inpres pada saat Orde Baru). Tidak dipungkiri, bahwa sampai saat ini pengelolaan DAK bidang Pendidikan SD masih menciptakan pola ketergantungan secara struktural dan politis yang cukup massif dan signifikan dari pemerintah daerah terhadap pemerintah. Sejauh ini, pemerintah daerah tetap menghadapi inferioritas serta ketidakberdayaan atas urusan pemerintahan yang telah diserahkan dikarenakan ketidakmampuannya dalam ketercukupan penyediaan anggaran dana dalam menyelesaikan pencapaian keberhasilan pembangunan pendidikan dasar.

¹² *Ibid*, hlm. 27

¹³ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik* (Jakarta: Salemba Humanika, 2016) hlm. 69.

Ketiga, antusias dan kuatnya keinginan pemerintah daerah untuk terus merealisasikan pengelolaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD. Respons tersebut terutama didasarkan atas kondisi realitas ketersediaan sarana dan prasarana yang cukup memprihatinkan. Hal demikian dapat diamati melalui pengelolaan penggunaan DAK yang memanfaatkan *money follow fuction*, yang diartikan bahwa DAK mengikuti fungsi-fungsi pemerintah yang mengacu pada hal-hal berikut, yaitu (a) DAK merupakan dana perimbangan yang merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah, dan (b) DAK merupakan upaya pemberian sumber keuangan kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang didasarkan atas penyerahan urusan dan tugas kepada pemerintah daerah. Akan tetapi dalam banyak hal, seringkali ditemukan fakta bahwa fungsi-fungsi tersebut belum sepenuhnya dijalankan dengan baik dalam penggunaan DAK bidang Pendidikan SD serta saling tumpang tindih dengan fungsi-fungsi pengaturan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah. Misalnya penetapan alokasi DAK bidang Pendidikan SD dalam APBD yang merupakan kewenangan pemerintah daerah selalu mendapat intervensi dari pemerintah. Pada satu sisi, pemerintah harus mengakui eksistensi pemerintah daerah untuk mengatur, mengelola dan menatausahaan DAK bidang Pendidikan SD dalam APBD, tetapi di sisi lainnya pemerintah daerah harus mengikuti keinginan-keinginan pemerintah yang cenderung sulit diprediksi. Sedangkan posisi mereka (pemerintah dan pemerintah daerah) berada dalam urusan pelayanan dasar yang sama, yaitu pemenuhan ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan. Tumpang tindih kewenangan di ruang pelayanan dasar yang sama, membuat kebijakan DAK bidang Pendidikan SD menjadi sebuah kebijakan yang tidak sederhana. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa respon pemerintah daerah tersebut merupakan sebuah kondisi tingkat ketergantungan yang cukup massif terhadap kebijakan DAK bidang Pendidikan.

Sementara itu, dari lima variabel kritis bagi pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan yang meliputi (a) konten kebijakan, (b) kontek kebijakan, (c) komitmen kebijakan, (d) kapasitas kebijakan dan (e) klien/koalisi kebijakan ternyata memperlihatkan gambaran sebagai berikut :

- (1) Konten kebijakan (regulasi).

Regulasi dalam bentuk petunjuk teknis dan petunjuk operasional masih menyisakan persoalan yang cukup berarti, selalu terjadi keterlambatan penerbitan, menu yang berbeda-beda pada setiap tahun penerbitan dan terlalu

mendetail dalam mengatur penggunaan in-put (*in-put based*) yang mengisyaratkan masih perlunya kejelasan dan kemantapan regulasi untuk pelaksanaan penggunaan DAK pada masa-masa berikutnya. Dalam batas-batas tertentu, keterlambatan dan kekurangjelasan tersebut ditanggapi secara beragam dan menimbulkan eksekusi berupa konflik kepentingan antara pemerintah, pemerintah daerah dan sekolah penerima. Tidak jarang pemerintah daerah dalam menerjemahkan petunjuk teknis tersebut lebih mengedepankan *diskresi dan preferensi* yang lebih bervariasi. Sehingga dalam perspektif tersebut, penerima alokasi DAK dianggap sebagai pelaksana proyek yang harus patuh pada kerangka kerja yang telah ditetapkan.

(2) Konteks kebijakan.

Kebijakan DAK bidang Pendidikan ternyata bukan hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga cenderung dikonstruksi dengan kegiatan yang bersifat politik baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat lokal. Saat ini 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. Selain itu, terdapatnya kecenderungan keterlibatan beberapa anggota DPRD untuk mempengaruhi jalannya proses penetapan alokasi DAK bidang Pendidikan sebagai wujud penyaluran aspirasi politik di daerah pemilihannya. Terdapat juga kecenderungan pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi pemerataan dalam pendistribusian DAK bidang Pendidikan kepada sejumlah sekolah dengan tidak didasarkan pada *demand driven* akibat dari kewenangan Dinas Pendidikan masih sangat dominan dalam penetapan calon sekolah penerima DAK. Sementara itu, mekanisme pengelolaan DAK bidang Pendidikan masih belum berjalan secara efektif, yang ditunjukkan antara lain dengan (1) perencanaan penggunaan DAK dilakukan setelah adanya penetapan alokasi DAK, (2) sering terlambatnya menerima informasi kepastian alokasi DAK yang mengakibatkan daerah kesulitan untuk menganggarkan program kegiatan pendidikan yang dapat dibiayai dengan DAK bidang Pendidikan, (3) keharusan penyesuaian DPA-SKPD melalui APBD-P 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 yang ditetapkan (6) keterlambatan penyaluran DAK dari pemerintah dan pemerintah daerah ke sekolah penerima, dan (7) masih terbatasnya pengawasan daerah terhadap pengelolaan DAK serta kurangnya sinkronisasi koordinasi kelembagaan dalam kegiatan monitoring dan evaluasi pelaksanaan DAK bidang Pendidikan. Selain itu, 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).

(3) Komitmen.kebijakan.

Saat ini gaya kepemimpinan atas komitmen terhadap pelaksanaan DAK cenderung lebih mengedepankan paradigma layanan kepemimpinan yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan daripada merujuk pada layanan kepemimpinan berdasarkan kebutuhan masyarakat. Sedangkan dalam pengembangan strategi atas komitmen pelaksanaan DAK 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. 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

(4) Kapasitas kebijakan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD masih belum sepenuhnya optimal, sebagai akibat dari keterbatasan terutama yang berhubungan (a) tingkat kecakapan, keahlian dan penguasaan kapasitas sumber daya manusia dan (b) sumber daya keuangan. 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. Hal ini terindikasi dari besaran Silpa (Sisa lebih pelaksanaan anggaran) DAK bidang Pendidikan SD yang selalu muncul pada setiap tahun anggaran berjalan. Di samping itu, seringkali penetapan besaran alokasi DAK bidang Pendidikan SD pada APBD lebih mengedepankan prediksi, sehingga apabila tidak ada kesesuaian menimbulkan dampak beban administrasi yang cukup luas dan tinggi..

(5) Klien dan koalisi (kemitraan) kebijakan.

Data menunjukkan bahwa sekolah dasar yang berada dalam kondisi s yang memprihatinkan, jumlahnya secara kuantitatif masih cukup besar. Sebagian besar sekolah dasar masih mengalami kekurangoptimalan dalam pemenuhan ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan serta belum sepenuhnya sesuai dengan standar nasional pendidikan. Sementara itu, kesiapan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah untuk ikut berpartisipasi secara profesional dalam pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD masih mengisyaratkan adanya keterbatasan terutama berhubungan dengan tingkat kecakapan, keahlian dan proses interaksi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Peran dan tanggung jawab Dewan Pendidikan/Komite Sekolah cenderung sebagian besar masih berada di atas kertas.

Dalam rangka meningkatkan keberhasilan pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD pada masa-masa selanjutnya, memerlukan upaya yang terkoordinasi untuk menjamin bahwa tujuan dan sasaran kebijakan DAK bidang Pendidikan SD dapat tercapai. Oleh karena itu memerlukan peningkatan kapasitas dalam berbagai tingkatan, meliputi tingkatan sistem/kebijakan, tingkatan kelembagaan dan tingkatan sumber daya manusia. Dalam hal ini, pemerintah dan pemerintah daerah harus mempedomani Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2012 Tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah. Hal-hal yang harus menjadi perhatian dalam peningkatan kapasitas tersebut, diantaranya : (a) pelaksanaan peningkatan kapasitas sistem/kelembagaan dilakukan melalui (1) penerbitan kebijakan (petunjuk teknis) sesuai dengan tuntutan dan kondisi penyelenggaraan pemerintahan daerah, (2) pembenahan metode dan mekanisme penyusunankebijakan, (3) peran serta masyarakat dalam penyusunan kebijakan, (4) menilai capaian kinerja masing-masing kebijakan untuk mengetahui

keberhasilan dan kegagalan masing-masing kebijakan, dan (5) melakukan sosialisasi setiap kebijakan kepada penyelenggara pemerintahan daerah untuk menghasilkan pemahaman yang utuh dan menyeluruh terhadap setiap kebijakan, (b) pengembangan kapasitas kelembagaan dilakukan melalui (1) penataan struktur organisasi Pemerintah Daerah yang tepat fungsi dan tepat ukuran melalui evaluasi dan analisis departementasi dan spesialisasi unit-unit kerja organisasi pemerintahan daerah, (2) pembenahan mekanisme kerja dan metode serta hubungan kerja antar unit organisasi Pemerintah Daerah dan antar unit organisasi Pemerintah Daerah dengan pihak lainnya, (3) perumusan nilai-nilai luhur sebagai budaya organisasi dan penanaman budaya organisasi pada setiap individu, (4) penguatan dan pemantapan metode pengalokasian anggaran sesuai dengan visi, misi dan sasaran penyelenggaraan pemerintahan serta pengembangan sumber penerimaan daerah, dan (5) penyediaan sarana dan prasarana yang sesuai dengan standar yang ditetapkan; dan penyediaan standar prosedur operasi (prosedur kerja) dan penerapan metode kerja modern berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan (c) pengembangan kapasitas sumber daya manusia dilakukan melalui penyelenggaraan pendidikan formal, pelatihan dan kursus, seminar, magang, pendampingan, pendidikan kepribadian, dan pendidikan dalam jabatan.

KESIMPULAN

Implementasi kebijakan DAK bidang Pendidikan di Kabupaten Bandung Barat Jawa Barat Tahun Anggaran 2012-2016 secara umum telah sesuai dengan petunjuk teknis/petunjuk pelaksanaan penggunaan DAK bidang Pendidikan, akan tetapi belum sepenuhnya berjalan secara optimal. Hasil lainnya adalah pengelolaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD lebih mengedepankan pendekatan terpusat yang dimodifikasi, pengelolaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD dalam pembangunan pendidikan telah *men-displace* (melemparkan) keberadaan mekanisme desentralisasi pendidikan yang melekat pada pemerintah daerah dan sekolah dalam tataran realitas, serta antusias dan kuatnya keinginan pemerintah daerah untuk terus merealisasikan pengelolaan penggunaan DAK bidang Pendidikan SD (memiliki tingkat ketergantungan yang cukup massif). Dari lima variabel kritis bagi pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan yang meliputi (a) konten kebijakan, (b) konteks kebijakan, (c) komitmen kebijakan, (d) kapasitas kebijakan dan (e) klien/koalisi kebijakan ternyata belum memperlihatkan hasil yang mengembirakan. Meskipun demikian, kebijakan DAK bidang Pendidikan telah

Endi Rochaendi

dapat meningkatkan pemenuhan ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan dengan landasan regulasi yang kuat dan berhasil mendorong pembangunan, pengadaan, peningkatan dan perbaikan yang berkelanjutan. Temuan penelitian ini berguna untuk memberi masukan kepada pemerintah dalam berbagai tingkatan dan satuan pendidikan pada jenjang pendidikan dasar guna melakukan langkah-langkah perubahan dalam implementasi DAK bidang Pendidikan SD sehingga lebih inovatif dan aspiratif serta mendorong peningkatan kapasitas baik dalam tingkatan sistem, kelembagaan maupun sumber daya manusia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ace Suryadi dan H.A.R. Tilaar, (1993). *Analisis Kebijakan Pendidikan. Suatu Pengantar*. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2011. *Analisis Perpektif, Permasalahan dan Dampak Alokasi Khusus (DAK). White Paper*. BAPPENAS, Jakarta.
- C. de Coning, 2006. *The Nature and Role of Public Policy. Chapter 1*. In Cloete, F. & Wissink, H. (Eds), *Improving Public Policy*. Van Schaik. pp. 3-23, Pretoria.
- Deddy Mulyadi. 2016. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Alfabeta, Bandung.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kemenkeu RI, 2014. *Laporan Monev, Evaluasi Kebijakan Penyaluran, Pelaporan dan Monev DAK di Daerah*, Jakarta.
- Ircham Machfoedz. 2014. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Fitmaya. Yogyakarta.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2015. *Rencana Strategi Kementerian Pendidikan Nasional 2015-2019*. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Jakarta.
- Ketleen Florestal and Robb Cooper, 1997. *Decentralization of Education: Legal Issues*. Washington, D.C: The International Bank for Reconstruction and Development/ THE WORLD BANK.
- Lexy J. Moleong. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif. Edisi Revisi*. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- M. Fakry Gaffar. 2012. *Strategies In Managing Reform of Indonesian Educational Development*. Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung.

- Mae Chu Chang et. al. 2014. *Teacher Reform in Indonesia The Role of Politics and Evidence in Policy Making*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC.
- Malcolm L. Googgin et al. 1990. *Implementation, Theory, and Practice*. Scott Foresmann and Company, USA.
- Muchlis Hamid. 2015. *Kebijakan Publik. Proses, Analisis dan Partisipasi*. Ghalia Indonesia, Bogor.
- P. Brynard & C. de Coning, 2006. *Policy implementation. (2nd Ed)*. Chapter 8. In Cloete, F., Wissink, H. & de Coning, C. (Eds), *Improving Public Policy*. Pretoria: Van Schaik. Pp 180 – 213.
- S. Arikunto, 2005. Analisis Situasi Dampak Desentralisasi Pendidikan pada Kinerja Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. *Jurnal Manajemen Pendidikan*, 2(2).
- Said Zainal Abidin, 2016. *Kebijakan Publik..* Salemba Humanika, Jakarta.
- Sugiyono. 2011. *Metodologi Kuantitatif Kualitatif dan R & D*. Alfabeta, Bandung.
- The World Bank, (2011). *Human development sector profile strengtheing health and education institutions in Indonesia*. Jakarta: The World Bank Offcice Jakarta.
- Udin Syaefudin Saud. (2010). *Inovasi Pendidikan*. Alfabeta, Bandung.
- William N. Dunn, 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Pearson Education, New Jersey.