

**DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) BIDANG PENDIDIKAN: MODEL
PENGELOLAAN BERDASARKAN SISTEM DESENTRALISASI
DI INDONESIA**

Elvira

Magister Hukum Universitas Pamulang

Jl. Raya Puspiptek, Buaran, Kec. Pamulang, Kota Tangerang Selatan

Corresponding Author : dosen02660@unpam.ac.id

ABSTRAK

Sejak era otonomi daerah, pemerintah Indonesia telah memberikan Dana Alokasi Khusus (DAK) di bidang pendidikan dalam rangka mendukung tanggung jawab pemerintah daerah di bidang pendidikan. Namun, pengelolaan DAK di bidang pendidikan masih menghadapi sejumlah permasalahan di tingkat kebijakan, regulasi, dan implementasi. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan model pengelolaan Dana Alokasi Khusus (DAK) di bidang pendidikan yang sesuai dengan sistem desentralisasi di Indonesia. Penelitian ini menggunakan teori hukum negara, teori desentralisasi, dan teori penganggaran publik sebagai kerangka analisis. Sumber data terdiri dari literatur dan data lapangan. Teknik pengumpulan data adalah wawancara dan dokumentasi. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan hukum normatif dan pendekatan sosio-legal. Hasil penelitian ini adalah model pengelolaan Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang pendidikan didasarkan pada konstruksi transfer bersyarat dengan tujuan khusus yang besaran dana dan alokasinya telah ditetapkan sejak awal. Model ini menekankan pedoman berbasis input, bukan yang berbasis output/berorientasi hasil. Model ini juga membuat skala prioritas DAK yang kurang mencerminkan kebutuhan daerah. Akibatnya, niat pemerintah untuk meningkatkan kualitas pendidikan melalui DAK tidak tercapai. Oleh karena itu, pemerintah harus membuat paradigma baru dalam mengelola SAF di bidang pendidikan.

Kata Kunci: Pengelolaan, Dana Alokasi Khusus, Pendidikan, Otonomi Daerah

ABSTRACT

Since the era of regional autonomy, the Indonesian government has been giving Specific Allocation Fund (SAF) on education field in order to support the responsibility of local government in the education sector. However, the management of SAF on education sector still faced a number of problems at the policy, regulation, and implementation levels. This study aims to explain the management model of the Specific Allocation Fund (SAF) in the education sector that is compatible with the decentralization system in Indonesia. This study uses the theory of state law, the theory of decentralization, and the theory of public budgeting as a framework of analysis. The source of data consisted of literature and field data. Data collection techniques were interviews and documentation. The approach employed the normative law and socio-legal approaches. The

result of this study is the model of Specific Allocation Fund (SAF) management on education is based on the construction of the conditional transfer with special purpose of which the amount of funds and their allocation have been set from the beginning. This model emphasizes input-based guidelines, not output-based/ outcome-oriented one. This model has also made a priority scale of SAF reflecting less the needs of the region. As a result, the government's intention to improve the quality of education through SAF is not reached. Therefore, the government should create a new paradigm in managing SAF in the education field.

Keywords: *Management, Specific Allocation Funds, Education, Regional Autonomy*

A. Pendahuluan

Sejak era Reformasi, Pemerintah Republik Indonesia telah melakukan upaya reformasi pendidikan nasional dalam rangka mewujudkan amanat konstitusi yakni mencerdaskan kehidupan bangsa. Pembaharuan sistem pendidikan nasional dilakukan untuk memperbarui visi, misi, dan strategi pembangunan pendidikan nasional. Dengan visi tersebut, pendidikan nasional diarahkan untuk mewujudkan misi diantaranya adalah sebagai berikut: (1) memperluas dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang berkualitas bagi seluruh rakyat Indonesia; (2) membantu dan memfasilitasi pengembangan seluruh potensi anak bangsa sejak usia dini hingga akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat pembelajar; (3) meningkatkan kesiapan input dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian moral; (4) peningkatan profesionalisme dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap, dan nilai berdasarkan standar nasional dan global; dan (5) pemberdayaan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹

Untuk mencapai misi tersebut, pemerintah memberlakukan program wajib belajar 9 tahun pada jenjang pendidikan dasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 31 ayat (2) perubahan keempat UUD 1945. Selain itu, pemerintah juga melimpahkan pengelolaan pendidikan dasar kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini merupakan komitmen Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk

¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

melaksanakan prinsip otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dengan demikian, dalam rangka desentralisasi pendidikan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang berkualitas bagi setiap warga negara.

Dalam rangka menciptakan kualitas pendidikan yang diharapkan, proses pembelajaran menjadi sangat signifikan. Pendidikan yang berkualitas dari sisi proses diukur dari ketepatan, kelengkapan, dan efisiensi pengelolaan faktor-faktor yang terlibat dalam proses pendidikan. Oleh karena itu, pemerintah terus melakukan perbaikan dan intervensi terhadap faktor-faktor yang berkontribusi terhadap proses yang mempengaruhi kualitas pendidikan. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat untuk mendukung terlaksananya cita-cita di atas adalah dengan memberikan bantuan Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang pendidikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana satuan pendidikan yang belum mencapai Standar Nasional Pendidikan atau percepatan pembangunan daerah di bidang pendidikan. DAK diperkenalkan pertama kali pada tahun 2003, dimana DAK hanya dialokasikan untuk bidang pendidikan dasar. Seiring waktu, DAK berkembang dan kemudian dialokasikan ke pendidikan menengah dalam rangka mendukung kebijakan pendidikan menengah universal.²

Sejak diterapkan pada tahun 2003, DAK telah mengalami metamorfosis dari segi nilai alokasi, wilayah penerima, dan ruang lingkup kegiatan.³ Namun peningkatan besaran alokasi ke daerah dan jumlah sektor DAK tidak diikuti dengan peningkatan kinerja baik di pusat maupun di daerah. Pada kenyataannya, pengelolaan SAF masih menghadapi beberapa kendala dari aspek keuangan, teknis, kelembagaan, dan tata kelola yang baik. Dari hasil audit BPK daerah periode 2006-2008 dan hasil analisis pemberitaan media massa, seperti Kompas, Republika, Media Indonesia, dan Tempo pada periode 2007-2008 terdapat temuan

² Dirjen Dikmen Kemendikbud, *Panduan Pelaksanaan DAK Sekolah Menengah Atas Tahun 2014*, Direktorat Jenderal Pendidikan Menengah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, 2014, hlm. 1.

³ Bappenas, *Analisis Perspektif, Permasalahan dan Dampak Dana Alokasi Khusus (DAK)*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Jakarta, 2011, hlm. 3.

terkait DAK antara lain sebagai berikut: (a) keterlambatan penerbitan dokumen anggaran DAK di daerah; (b) ketidaksesuaian pencairan DAK dengan ketentuan yang berlaku; (c) penggunaan DAK tidak sesuai dengan Petunjuk Teknis; (d) tidak mencapai target penggunaan DAK; (e) terjadi penyalahgunaan penggunaan DAK; (f) alokasi DAK tidak sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan daerah; (g) kurangnya pemahaman aparat pemerintah daerah dalam pengelolaan DAK sehingga pelaksanaan DAK di daerah belum optimal; (h) keterlambatan implementasi DAK dan lemahnya pemantauan di daerah serta rendahnya daya serap; dan (j) banyaknya dugaan kecurangan, penyimpangan, dan korupsi DAK di daerah.⁴

Dilihat dari uraian permasalahan pengelolaan DAK di atas, diketahui bahwa dalam pelaksanaannya, DAK belum dikelola dengan baik, khususnya DAK di bidang Pendidikan yang seharusnya digunakan untuk menjalankan amanat konstitusi. Signifikansi penelitian ini terletak pada kenyataan bahwa pengelolaan DAK di bidang pendidikan merupakan bagian dari pengelolaan anggaran publik yang berperan penting dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Kualitas pengelolaan DAK di bidang pendidikan yang bersumber dari APBN akan menentukan sejauh mana kebijakan anggaran publik mendukung pencapaian tujuan nasional, khususnya dalam rangka pencapaian Standar Nasional Pendidikan dan percepatan pembangunan daerah di bidang pendidikan. Artikel ini akan membahas model pengelolaan DAK yang kompatibel dengan sistem desentralisasi di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat dirumuskan beberapa masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana konstruksi hukum desentralisasi pendidikan pada era otonomi daerah?

⁴ Decentralization Support Facility (DSF), *Sistem Monitoring & Evaluasi Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta: Laporan Akhir Juni 2011*, Decentralization Support Facility (DSF), Yogyakarta, 2011, hlm. 2-3.

2. Bagaimana model pengelolaan Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang pendidikan yang cocok dengan sistem desentralisasi di Indonesia?

C. Metode Penelitian

D. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis, yaitu memberikan deskripsi menyeluruh mengenai pengelolaan dana alokasi khusus bidang pendidikan pada era otonomi daerah, selanjutnya menganalisis substansi hukum terkait subjek tersebut dalam peraturan perundang-undangan baik secara formil maupun materil, dan menjelaskan kendala-kendala struktural dan institusional dalam implementasi peraturan tersebut pada ranah praktik. dengan menggunakan pendekatan hukum normatif dan pendekatan sosio-legal. Penelitian ini menggunakan teori hukum negara yaitu secara konseptual, asas negara hukum (*Rechtsstaat, Rule of Law*) terkait erat dengan watak hukum modern yang bersifat rasional yang menghendaki suatu penyelenggaraan negara yang semata-mata didasarkan pada rasionalitas hukum yang objektif. Dengan demikian, negara hukum pada dasarnya merupakan negara yang dilaksanakan berdasarkan ‘kehendak umum’ yang tercermin dalam aturan hukum., teori desentralisasi yaitu “pengalihan tanggung jawab perencanaan, pengelolaan dan peningkatan dan alokasi sumber daya dari pemerintah pusat dan instansi-instansinya kepada unit-unit lapangan kementerian atau instansi pemerintah pusat, unit-unit atau tingkat-tingkat pemerintah bawahan, otoritas atau perusahaan publik semiotonom, otoritas fungsional, regional atau daerah dan organisasi swasta atau sukarela non-pemerintah.”⁵, dan teori penganggaran publik yaitu setiap organisasi, baik privat maupun publik, harus menyiapkan anggaran untuk mengelola sumber daya dan aktivitasnya dengan benar dalam rangka mencapai tujuannya. sebagai kerangka analisis. Ketiga teori tersebut digunakan karena Indonesia

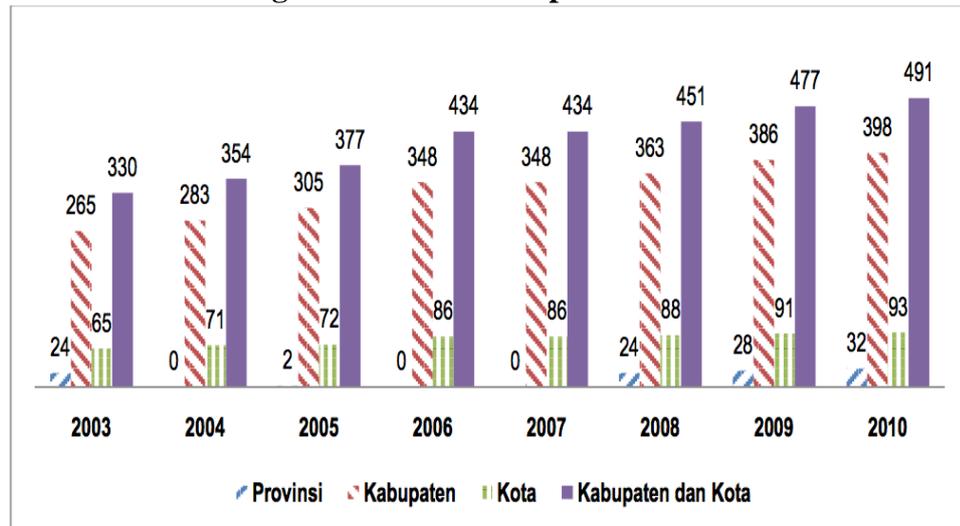
⁵ Dennis A. Rondinelli (*et.al.*), *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, World Bank, Washington DC, 1983, hlm. 13. Lihat pula G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli, “Implementing Decentralization Policies: An Introduction”, dalam: Dennis A. Rondinelli & G. Shabbir Cheema, (eds.), *Decentralization and Development: Policy Implementations in Developing Countries*, SAGE Publication, Beverly Hills, London & New Delhi, 1983, 18.

merupakan negara kesatuan yang menganut konsepsi negara hukum yang memiliki situasi disparitas antara pemerintah pusat dan daerah yang diakibatkan oleh pelaksanaan otonomi daerah. Sumber data terdiri dari literatur dan data lapangan. Teknik pengumpulan data adalah wawancara dan dokumentasi.⁶ digunakan untuk menganalisis data yang terkumpul, yang terdiri dari tiga tahap, yaitu 1) reduksi data; 2) penyajian data, dan 3) penarikan kesimpulan dan verifikasi.

D. Pembahasan

Salah satu bidang pertama yang mendapatkan Dana Alokasi Khusus (DAK) di tahun 2003 adalah bidang pendidikan. DAK di bidang pendidikan bertujuan untuk mendukung kegiatan pendidikan di daerah. DAK menjadi prioritas utama sebagai pemenuhan standar pelayanan minimal sarana dan prasarana pendidikan dasar dan menengah untuk mencapai standar nasional pendidikan. Pada tahun 2010, awalnya DAK dialokasikan untuk bidang pendidikan, khususnya untuk tingkat SD dan SMP. Namun, sejak tahun 2013, DAK dialokasikan untuk semua tingkat pendidikan, termasuk tingkat pendidikan menengah.⁷ Perkembangan DAK di daerah dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1
Perkembangan DAK di daerah pada tahun 2003-2010



⁶ M.B. Miles & A.M. Huberman, *Qualitative Data Analysis*, 2nd Edition, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, 1994, hlm. 15.

⁷ Dirjen Dikmen Kemendikbud, *Panduan Pelaksanaan DAK Sekolah Menengah Atas Tahun 2014*, Direktorat Jenderal Pendidikan Menengah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, 2014, hlm. 1.

DAK di bidang pendidikan ditujukan untuk diterapkan di jenjang SD/SDLB dan SMP/SMPLB, baik sekolah negeri maupun swasta. Sedangkan DAK di jenjang pendidikan menengah ditujukan untuk SMA dan SMK, baik sekolah negeri maupun swasta.⁸ Secara umum, DAK di bidang pendidikan diutamakan untuk membiayai pengadaan dan distribusi buku teks pelajaran, peningkatan prasarana pendidikan seperti rehabilitasi ruang kelas/ruang belajar, pembangunan ruang kelas baru (RKB), pembangunan ruang perpustakaan, pembangunan asrama siswa dan/atau rumah dinas guru untuk daerah khusus, dan pengadaan sarana peningkatan mutu pendidikan yang mencakup peralatan pendidikan dalam berbagai bidang studi.⁹

Secara umum, DAK di bidang pendidikan dialokasikan untuk: (a) mendukung program wajib belajar pendidikan dasar 9 (Sembilan) tahun; (b) mendukung pelaksanaan pendidikan menengah universal; dan (c) membangun ruang kelas baru yang lengkap dengan perabotnya, memperbaiki ruang kelas yang rusak beserta perabotnya, membangun perpustakaan dengan perabot yang lengkap, menyediakan buku teks pelajaran/perpustakaan/referensi, dan menyediakan sarana penunjang mutu pendidikan yang cukup, layak, dan merata. Dengan kata lain, DAK di bidang pendidikan tidak dapat dialokasikan untuk mendanai administrasi kegiatan, seperti kegiatan fisik, pelatihan, dan perjalanan dinas seperti pelaksanaan penyusunan rencana dan program, ataupun kegiatan lainnya. DAK di bidang pendidikan bertujuan untuk memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) pendidikan dasar dan pendidikan menengah.

Prinsip dalam menerapkan DAK di bidang pendidikan adalah efisien, efektif, transparan, akuntabel, kepatutan dan manfaat. Efisien adalah sebuah usaha untuk menggunakan anggaran dan daya yang ada untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan dalam waktu yang singkat dan dapat dipertanggung-jawabkan. Efektif, yaitu harus sesuai dengan kebutuhan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan. Transparan adalah

⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 48.

⁹ Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2014, Pasal 4 s/d Pasal 10.

menjamin keterbukaan pengelolaan DAK di bidang pendidikan yang berarti bahwa masyarakat bisa mendapatkan informasi tersebut. Akuntabel adalah pelaksanaan kegiatan yang dapat dipertanggung-jawabkan. Kepatutan adalah penjelasan mengenai program/kegiatan yang dilaksanakan secara realistis dan proporsional. Manfaat adalah penerapan program/kegiatan yang sesuai dengan prioritas nasional, yang sesuai dengan kepentingan daerah dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi dan bermanfaat dan berguna bagi sekolah.¹⁰

Maka, arah kebijakan, program, cakupan kegiatan, dan target DAK dalam bidang pendidikan harus mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan memutuskan beberapa kriteria teknis untuk setiap jenis fasilitas dan infrastruktur yang didanai oleh DAK secara rinci. Mulai dari tahap persiapan sampai dengan tahap pelaksanaan. Kriteria teknis juga mencakup standar dan spesifikasi teknis bangunan, termasuk bahan-bahan, standar dan spesifikasi teknis perabotan, standar dan spesifikasi teknis peralatan pendidikan, media perpustakaan, prototipe bangunan sekolah, prototipe desain kelas baru, prototipe model perlengkapan sekolah, prototipe desain perpustakaan, prototipe desain laboratorium, prototipe desain kantor guru, prototipe desain toilet, prototipe rumah dinas guru, penentuan harga bangunan sekolah, konstruksi fisik dan harga fasilitas pendidikan.

Kriteria umum, khusus dan teknis yang telah ditetapkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan tersebut merupakan komponen penting dalam pelaporan dan penilaian kinerja sekolah dan kabupaten/kota penerima DAK bidang pendidikan. Pelaporan dilakukan secara bertahap, mulai dari komite sekolah, kepala sekolah, laporan kabupaten/kota, dan laporan pusat. Pelaporan tersebut meliputi: (a) kemajuan pelaksanaan kegiatan sesuai indikator kinerja; dan (b) masalah dan kendala pelaksanaan anggaran serta realisasi fisik dan keuangan (Permendikbud, 2015). Penilaian kinerja dilakukan terhadap: (a) kesesuaian hasil pelaksanaan dengan petunjuk teknis yang ditetapkan; (b) pencapaian sasaran kegiatan yang dilaksanakan; (c) dampak dan manfaat pelaksanaan kegiatan; dan

¹⁰ Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2015, Pasal 3.

(d) kepatuhan dan ketertiban pelaporan. Pelaksanaan DAK di bidang pendidikan yang tidak sesuai dengan Petunjuk Teknis dan peraturan yang telah ditetapkan akan mendapatkan penilaian kerja negatif. Penyimpangan dalam pelaksanaan DAK Bidang Pendidikan akan dikenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan.

Kegiatan monitoring dan evaluasi (Monev) yang dilakukan oleh tim di area pusat dan daerah cenderung lemah. Minimnya komunikasi dalam pelaksanaan monev menjadi kendala tersendiri bagi tim pelaksana. Bersikap terlalu formal juga menjadi salah satu masalah. Di lapangan, ditemukan banyak keluhan terhadap tim pelaksana DAK yang menyebabkan pelaksana daerah menemui beberapa kesulitan. Selain itu, kontrol dari pemerintah daerah untuk luaran DAK dan kualitas penggunaan anggaran juga masih rendah. Terlebih lagi, usaha pemerintah daerah untuk mengevaluasi konsistensi dan keberlanjutan DAK sebagai prioritas nasional di daerah juga masih rendah. Masalah lainnya adalah dukungan untuk melaksanakan monitoring dan evaluasi pada DAK yang masih rendah. Belum ada format khusus yang dapat diakses oleh pemerintah pusat dan daerah secara bersamaan.

Dengan pelbagai masalah pengelolaan DAK tersebut, pemerintah harus mempertimbangkan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia tidak mengacu pada *Prud'homme* sebagai “*The Dangers of Decentralization*” (bahaya desentralisasi). Sikap skeptis *Prud'homme* pada kebijakan desentralisasi didorong oleh adanya masalah yang terkait dengan desentralisasi, seperti peningkatan defisit, kualitas keputusan pemerintah yang lebih rendah, korupsi, peningkatan pengaruh kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*), dan kesenjangan antar daerah yang lebih besar, yang pada gilirannya dapat mengakibatkan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan lebih rendah. Risiko ini menjadi lebih besar ketika pendapatan terdesentralisasi tanpa menempuh langkah-langkah yang memadai untuk memastikan bahwa mobilisasi pendapatan daerah dapat dipertahankan dan otoritas lokal mampu melaksanakan tanggung jawab pengeluaran yang sesuai. Mengacu kepada kenyataan itu, *Prud'homme*

berpendapat bahwa desentralisasi fiskal secara fundamental lebih cocok untuk negara-negara maju¹¹.

Dengan demikian, desentralisasi memiliki pengaruh yang kuat.¹² Semakin tinggi pendapatan per kapita, pembayar pajak dapat mengambil keuntungan tanpa menimbulkan masalah potensial desentralisasi, sebagaimana yang terjadi di negara-negara berpenghasilan rendah.¹³ Rodríguez-Pose dan Krøijer menyatakan bahwa sifat dan tingkat desentralisasi terbentuk dari realitas politik, etnis, dan efektivitasnya yang dipengaruhi oleh desain dan kapasitas institusi pada seluruh tingkat pemerintahan. Untuk dapat melaksanakan desentralisasi fiskal, diperlukan adanya kerangka institusi / kelembagaan yang komprehensif. Sehingga, kebijakan desentralisasi sendiri cukup sulit untuk diterapkan di negara-negara berkembang. Tantangan terbesar bagi negara-negara berkembang dan negara dengan ekonomi transisi adalah bagaimana cara mendapatkan manfaat / keuntungan dari desentralisasi dengan mengendalikan pengeluaran dan pinjaman publik, memulihkan pertumbuhan, dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah.¹⁴

Penilaian desentralisasi bergantung kepada bentuk desentralisasi yang telah diterapkan di suatu negara itu sendiri. Bentuk dari desentralisasi adalah dekonsentrasi, delegasi, atau devolusi. Penilaian juga bisa dilihat dari desentralisasi top-down atau desentralisasi bottom-up.¹⁵ Dari pendekatan top-down oleh pemerintah pusat, desentralisasi diharapkan dapat menstabilkan pemerintah pusat dengan mengurangi defisit (atau beberapa tekanan politik yang disebabkan oleh defisit) dengan menggunakan kewenangan pemerintah daerah

¹¹ R. Prud'homme, "The Dangers of Decentralization", 10:2 *World Bank Research Observer* (1995), hlm. 201- 220

¹² J. Martínez-Vázquez & R.M. McNab, "Fiscal Decentralization and Economic Growth", 31:9 *World Development* (2003), hlm. 1597-1616.

¹³ R.W. Bahl & J.F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford, 1992

¹⁴ Andrés Rodríguez-Pose & Anne Krøijer, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe", *LEQS Paper No. 12/2009*, The London School of Economic (LSE), October 2009, hlm. 7.

¹⁵ Richard M. Bird, *Central-Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra, 1980

untuk mencapai alokasi yang efisien, seperti yang terjadi di Colombia¹⁶ dan di Indoneia pada era orde baru.¹⁷ Pemerintah pusat bertujuan untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan nasional.¹⁸ Pendekatan top-down menunjukkan bahwa kriteria utama untuk mengevaluasi desentralisasi fiskal adalah sesuai dengan tujuan dari kebijakan nasional. Sebaliknya, pendekatan bottom-up dalam desentralisasi fiskal menekankan pada nilai-nilai politik (responsivitas lokal dan partisipasi politik), juga efisiensi alokatif dalam meningkatkan kesejahteraan.¹⁹

Pilihan perspektif adalah merupakan aspek penting dalam mendekati masalah desentralisasi fiskal. Pendekatan bottom-up cocok untuk diterapkan di negara-negara dengan tingkat heterogenitas yang tinggi, seperti India, Afrika Selatan, atau Bosnia- Herzegovina.²⁰ Sedangkan di negara-negara berkembang, pendekatan top-down kurang cocok untuk diterapkan.²¹ Sebagai contohnya, di China, Bahl menunjukkan bahwa uang dan reformasi pajak antar pemerintah bertujuan untuk (1) menegaskan kembali kontrol ekonomi makro; dan (2) mengamankan sumber daya yang memadai untuk pemerintah pusat dalam rangka mencapai tujuan tertentu seperti mengembangkan infrastruktur antar wilayah yang dianggap penting.²²

Desentralisasi memiliki beberapa manfaat, seperti meningkatkan aksesibilitas, tanggung-jawab lokal, dan efektivitas pemerintah. Meskipun demikian, desentralisasi juga tidak bisa memastikan pola pengeluaran yang sama antara pemerintah pusat dan daerah, kecuali mereka memiliki tujuan yang sama di

¹⁶ Richard M. Bird & Ariel Fiszbein, "Colombia: The Central Role of the Central Government in Fiscal Decentralization", dalam: Richard M. Bird & François Vaillancourt (eds.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, hlm. 172-205.

¹⁷ Anwar Shah, "Indonesia and Pakistan: Fiscal Decentralization – An Elusive Goal?", dalam: Richard M. Bird & François Vaillancourt (eds.), *Op.cit.*, hlm. 115-151.

¹⁸ Robin W. Boadway (et.al.), *The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: A Federalism Perspective*, World Bank, Washington D.C., 1994.

¹⁹ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Jovanovich, New York, 1972; Wallace E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", *37:3 Journal of Economic Literature* (September 1999), hlm. 1120-1149

²⁰ M. Govinda Rao, "India: Intergovernmental Fiscal Relations in a Planned Economy", dalam: Richard M. Bird & François Vaillancourt (eds.), *Op.cit.*, hlm. 78-114.

²¹ Richard M. Bird, "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *46:2 National Tax Journal* (June 1993), hlm. 207–227.

²² Roy W. Bahl, "China: Evaluating the Impact of Intergovernmental Fiscal Reform", dalam: Richard M. Bird and François Vaillancourt (eds.), *Op.cit.*, hlm. 49-77.

satu waktu yang sama. Secara geografis, hal ini mustahil untuk diterapkan untuk masyarakat yang heterogen. Terlebih lagi, masalah antara pemerintah pusat dan daerah mungkin saja terjadi.²³

Menurut Bird dan Vaillancourt ada dua kondisi yang sangat penting dalam mendukung desentralisasi secara efisien, baik makro maupun mikro. Pertama, biaya dan manfaat harus bersifat transparan. Bagaimanapun juga, pendekatan top-down adalah pendekatan yang paling cocok untuk diterapkan di negara-negara non-demokrasi. Kedua, keputusan lokal harus dibuat oleh pembuat keputusan. Harus ada pelaporan pajak yang signifikan. Pemerintah daerah harus mengontrol beberapa tingkat pajak. Hasil dari desentralisasi yg efisien adalah untuk mengantisipasi batasan anggaran untuk memastikan akuntabilitas, yang dikombinasi dengan kerangka hukum yang cocok secara insentif (anggaran dan kontrol) pada fungsi yang didelegasikan.²⁴ Dengan demikian, selain prinsip akuntabilitas, konstruksi hukum yang mengatur pengelolaan DAK juga memainkan peran penting dalam memastikan bahwa pengelolaan DAK sejalan dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

E. Kesimpulan

Dana Alokasi Khusus (DAK) di bidang pendidikan didominasi oleh pendekatan *top-down* yang berarti bahwa pemerintah pusat memiliki wewenang penuh untuk merencanakan, menganggar dana, memonitor, dan mengevaluasi proses. Oleh karena itu, pengelolaan DAK di bidang pendidikan belum memberikan dampak positif terhadap peningkatan infrastruktur di daerah dan cenderung memberikan implikasi negatif terhadap akuntabilitas, baik secara vertikal maupun horisontal. Kondisi ini terjadi karena adanya konstruksi hukum DAK yang ditandai dengan adanya inkoherensi regulasi, kebijakan, dan instrumental. Maka, dapat disimpulkan bahwa DAK berfungsi sebagai instrumen

²³ Richard M. Bird & Ariel Fiszbein, "Colombia: The Central Role of the Central Government in Fiscal Decentralization", dalam: Richard M. Bird & François Vaillancourt (eds.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, hlm. 172-205.

²⁴ *Ibid*, hlm. 172-205.

kesetaraan horisontal (*horizontal equity*) yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*).

Model pengelolaan DAK di bidang pendidikan yang cocok untuk sistem desentralisasi fiskal di Indonesia adalah sebuah model yang mempertimbangkan perbedaan kapasitas fiskal antar daerah. Maka, kedepannya, pengelolaan DAK di bidang pendidikan harus membedakan kapasitas fiskal yang tinggi dan rendah di setiap daerah. DAK lebih cocok untuk diterapkan di daerah dengan kapasitas fiskal yang rendah. Sebaliknya, DAK dengan sistem *reimbursement* atau DAK berbasis keluaran (*output-based*), cocok untuk diterapkan di daerah dengan kapasitas fiskal yang tinggi. Selain itu, DAK di bidang pendidikan juga sebaiknya bersifat komprehensif dan prosentasenya tidak dibatasi. Sehingga, daerah dapat memilih DAK sesuai masing-masing kondisi dan kebutuhan sekolah di suatu daerah tersebut.

Dalam hal ini, pemerintah juga perlu membangun paradigma baru dalam pengelolaan DAK bidang pendidikan. Pemerintah harus mereformasi beberapa peraturan untuk mencapai desentralisasi fiskal yang baik di setiap daerah yang sesuai dengan kebutuhan pemerintah pusat, provinsi, dan daerah. Model pengelolaan DAK dibuat berdasarkan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*), sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dan model transfer *conditional output-based non-matching grant*. Sehingga, pelaksanaan DAK bisa diterapkan dengan efektif dan efisien oleh pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Andrés Rodríguez-Pose & Anne Krøijer, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe”, *LEQS Paper No. 12/2009*, The London School of Economic (LSE), October 2009
- Anwar Shah, “Indonesia and Pakistan: Fiscal Decentralization – An Elusive Goal?”, dalam: Richard M. Bird & François Vaillancourt (eds.), *Op.cit.*,
- Bappenas, *Analisis Perspektif, Permasalahan dan Dampak Dana Alokasi Khusus (DAK)*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Jakarta, 2011
- Decentralization Support Facility (DSF), *Sistem Monitoring & Evaluasi Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta: Laporan Akhir Juni 2011*, Decentralization Support Facility (DSF), Yogyakarta, 2011
- Dirjen Dikmen Kemendikbud, *Panduan Pelaksanaan DAK Sekolah Menengah Atas Tahun 2014*, Direktorat Jenderal Pendidikan Menengah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, 2014
- Junaid K. Ahmad, “South Africa: An Intergovernmental Fiscal System in Transition”
- J. Martínez-Vázquez & R.M. McNab, “Fiscal Decentralization and Economic Growth”, 31:9 *World Development* (2003).
- M. Govinda Rao, “India: Intergovernmental Fiscal Relations in a Planned Economy”, dalam: Richard M. Bird & François Vaillancourt (eds.),
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2014, Pasal 3.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2014, Pasal 4 s/d Pasal 10.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2015, Pasal 3.
- Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar Nomor 144/C/Kp/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Dasar Tahun Anggaran 2015, Pasal 5.
- Lampiran II Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 144/C/Kp/2015 tentang Petunjuk

Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Dasar Tahun Anggaran 2015.

M.B. Miles & A.M. Huberman, *Qualitative Data Analysis*, 2nd Edition, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, 1994, hlm. 15.

R. Prud'homme, "The Dangers of Decentralization", 10:2 *World Bank Research Observer* (1995)

R.W. Bahl & J.F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

Richard M. Bird, *Central-Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra, 1980.

Richard M. Bird & Ariel Fiszbein, "Colombia: The Central Role of the Central Government in Fiscal Decentralization", dalam: Richard M. Bird & François Vaillancourt (eds.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

Richard M. Bird, "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", 46:2 *National Tax Journal* (June 1993).

Richard M. Bird & François Vaillancourt, "Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview".

Robin W. Boadway (et.al.), *The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: A Federalism Perspective*, World Bank, Washington D.C., 1994.

Roy W. Bahl, "China: Evaluating the Impact of Intergovernmental Fiscal Reform", dalam: Richard M. Bird and François Vaillancourt (eds.).

Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Jovanovich, New York, 1972; Wallace E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", 37:3 *Journal of Economic Literature* (September 1999).

William Fox & Christine Wallich , "Bosnia-Herzegovina: Fiscal Federalism – The Dayton Challenge".

Peraturan Perundang-undangan :

Lampiran II Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 144/C/Kp/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Dasar Tahun Anggaran 2015.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar Nomor 144/C/Kp/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Dasar Tahun Anggaran 2015.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2014.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2014.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2015.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2015, Pasal 14; Peraturan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar Nomor 144/C/Kp/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Dasar Tahun Anggaran 2015.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2015.