

ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYERAPAN BELANJA DANA ALOKASI KHUSUS BIDANG PENDIDIKAN DI KABUPATEN SUMBAWA TAHUN ANGGARAN 2010

Kaharuddin

Pemerintahan Kabupaten Sumbawa

Abdul Halim

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada
Jalan Humaniora Nomor 1, Bulaksumur, Yogyakarta 55281
Telepon +62 274 548510 – 548515, Fax. +62 274 563212
E-mail: abdulhalim@gmail.com

ABSTRACT

Realization of regional expenditure which sourced from the specific allocation fund in the education sector could be used as benchmarks of regional government performance in management of regional finance. Realization of Block Grant or Specific Allocation Fund (SAF) in education expenditure on Sumbawa Regency in 2010 period only 27,66 persen showed symptoms of a disturbance in the local budget cycle. The research objective is to identify and analyze the determinant factors realization of SAF (called DAK) expenditure in the education sector in Sumbawa Regency in 2010 period. Data were collected through questionnaires using purposive sampling techniques and by conducting unstructured interviews. To identify the factors used exploratory factor analysis, and to analyze the results of factors used descriptive qualitative analysis. The results of factor analysis showed that there are 5 factors affecting the realization of the specific allocation fund expenditure in the education sector in Sumbawa Regency in 2010 period are regulatory, budget execution, human resource capacity, budgeting, and controlling factor.

Keywords: local expenditure, expenditure in the education sector, budget execution, the capacity of human resources, controlling

JEL classification: H52, H72, O15,

PENDAHULUAN

Untuk menjamin suksesnya penyelenggaraan urusan pendidikan nasional harus didukung oleh sumber pembiayaan yang cukup. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31 ayat (4) menyatakan bahwa Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Salah satu sumber pembiayaan urusan pendidikan yang cukup besar adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang pendidikan. Kontribusi DAK bidang pendidikan terhadap belanja bidang pendidikan (di luar gaji dan

tunjangan) rata-rata 44,72%. Peraturan perundang-undangan UU Nomor 33 Tahun 2004, pasal 66 ayat (1) menyebutkan bahwa keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Mahmudi (2010:159) menyatakan bahwa penyerapan anggaran yang terlalu rendah, misalnya di bawah 90%, justru dinilai kurang baik, karena mengesankan adanya kelemahan dalam perencanaan anggaran, misalnya terkenan ada pengelembungan belanja dari belanja wajarnya atau mungkin banyak program yang tidak dijalankan. Berdasarkan jenis belanja pemerintah daerah, penyerapan belanja daerah yang bersumber dari DAK bidang pendidikan dapat dijadikan ukuran kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, termasuk Kabupaten Sumbawa sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Kemampuan pemerintah Kabupaten Sumbawa dalam merealisasikan penyerapan belanja DAK bidang pendidikan menggambarkan apakah perencanaan dan penganggaran yang dilakukan telah berjalan dengan baik dan efektif sebagai upaya peningkatan pelayanan dalam bidang pendidikan. Penyerapan belanja daerah yang bersumber dari DAK bidang pendidikan Kabupaten Sumbawa selama tahun anggaran 2008 hingga 2010 menunjukkan tren kinerja yang kurang memuaskan. Hal tersebut nampak jelas sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1 menunjukkan bahwa penyerapan belanja DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2008 telah memuaskan dengan tingkat penyerapan sebesar 97,50%, namun pada tahun anggaran 2009 sedikit menurun menjadi sebesar 96,40%. Tahun anggaran 2010 terjadi kinerja penyerapan belanja DAK bidang pendidikan sangat memprihatinkan yaitu hanya sebesar 27,66%, dengan rincian sebagaimana terlihat pada Tabel 2.

Tabel 1
Penyerapan Belanja Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan di Kabupaten Sumbawa Tahun 2008 – 2010

No	Tahun	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1	2008	19.815.000.000,00	19.319.625.000,00	97,50
2	2009	23.569.000.000,00	22.720.516.000,00	96,40
3	2010	28.058.000.000,00	7.759.832.570,00	27,66

Sumber: LKPD Kabupaten Sumbawa, Tahun 2008-2010.

Tabel 2
Rincian Penyerapan Belanja Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan di Kabupaten Sumbawa, 2010

No	Program/Kegiatan	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1	Pengadaan sarana penunjang peningkatan mutu SD dan SMP	9.753.914.200,00	-	-
2	Pembangunan gedung/ruang perpustakaan SD	5.383.501.760,00	4.897.388933,64	90,97
3	Pembangunan/rehabilitasi ruang kelas SMP	3.158.559.040,00	2.862.443.636,36	90,62
4	Pengadaan buku perpustakaan SD dan SMP	9.762.025.000,00	-	-
Jumlah		28.058.000.000,00	7.759.832.570,00	27,66

Sumber: Laporan Realisasi DAK Tahun 2010 sesuai Tahapan

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan yang timbul adalah penyerapan belanja Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan di Kabupaten Sumbawa tahun anggaran 2010 menunjukkan gejala gangguan siklus anggaran daerah. Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang bertujuan mengidentifikasi dan menganalisis faktor yang mempengaruhi penyerapan belanja Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan di Kabupaten Sumbawa tahun anggaran 2010.

MATERI DAN METODE PENELITIAN

World Bank (2007:118) menyebutkan kinerja realisasi pengeluaran pemerintah pusat yang cenderung menumpuk di akhir tahun, merupakan gejala yang harus dihadapi setiap tahapan siklus manajemen keuangan publik. Ada tiga alasan pokok yang dapat menjelaskan kesulitan dalam pelaksanaan anggaran yang efisien, yaitu lemahnya penyiapan anggaran, pelaksanaan anggaran yang kaku, dan hambatan implementasi.

Usman, *et al.* (2008:47) menyatakan bahwa penelaahan berbagai regulasi menemukan empat hal yang berpotensi menghambat pengelolaan DAK, yaitu 1) belum ada PP yang secara khusus mengatur DAK, seperti PP tentang DAK (sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 32/2004 Pasal 162 (4) dan UU No. 33/2004 Pasal 42) dan PP tentang pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadi DAK (sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 33/2004 Pasal 108); 2) jadwal pengeluaran keputusan alokasi dan penerbitan regulasi DAK oleh Pemerintah Pusat tidak sesuai dengan jadwal penyusunan APBD, sehingga berdampak pada penyesuaian terhadap anggarannya dan waktu pengerjaan proyek menjadi terbatas; 3) terdapat kebijakan yang seharusnya berlaku seragam secara nasional namun masih menyediakan ruang bagi ketidakseragaman. Sebaliknya, ada juga kebijakan yang seharusnya memberi ruang bagi perbedaan sebagai akibat dari kondisi antardaerah yang memang berbeda namun justru memaksakan keseragaman secara nasional; dan 4) berbagai UU tentang organisasi dan tugas kementerian/lembaga yang bernuansa sentralistik belum disesuaikan dengan UU desentralisasi. Oleh karena itu, kebijakan pengelolaan DAK menjadi berbeda antarkementerian/lembaga dan antardaerah. Tidak adanya sinkronisasi antara DAK, dana dekonsentrasi,

dan tugas pembantuan berakibat pada penggunaan dana yang menjadi tidak optimal.

Anggaran adalah rencana operasional yang dinyatakan dalam satuan uang dari suatu organisasi, dimana satu pihak menggambarkan perkiraan biaya (pengeluaran) dan pihak lain menggambarkan perkiraan pendapatan (penerimaan) untuk menutupi pengeluaran tersebut, untuk suatu periode tertentu yang umumnya satu tahun (Halim, 2007:14). Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, belanja adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum negara/daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Selanjutnya, PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, menyebutkan bahwa Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010 disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah. Mekanisme dan tata cara mengenai penyaluran DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010 dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pasal 18 ayat (5b) UU Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010, pelaksanaan DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010 menggunakan metode pengadaan barang/jasa yang mengacu kepada mekanisme sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak dalam bentuk *block grant*/hibah ke penerima manfaat atau sekolah.

Laporan pelaksanaan DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010 dilakukan secara berjenjang, mulai dari laporan dinas pendidikan kabupaten/kota,

laporan kabupaten/kota, dan laporan pusat. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan DAK bidang pendidikan dilakukan oleh Kementerian Pendidikan Nasional, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota serta institusi lain sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan, dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0239/M.PPN/11/2008, SE 1722/MK 07/2008, 900/3556/SJ tanggal 21 November 2008 perihal Petunjuk Pelaksanaan Pemantauan Teknis Pelaksanaan dan Evaluasi Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pengawasan fungsional/pemeriksaan tentang pelaksanaan kegiatan dan administrasi keuangan program DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010 dilaksanakan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Pendidikan Nasional dan Inspektorat Daerah. Pemerintah kabupaten/kota yang melakukan kegiatan tidak berpedoman pada petunjuk teknis ini serta peraturan perundangan lain yang terkait, dipandang sebagai penyimpangan yang akan dikenai sanksi hukum.

Penelitian menggunakan metode gabungan (*mixed methods*). Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan belanja DAK bidang pendidikan dilakukan dengan menganalisis kuesioner menggunakan analisis faktor. Analisis hasil identifikasi faktor dilakukan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Data yang diolah dalam analisis ini adalah data primer yang diperoleh melalui kuesioner dengan menggunakan skala likert. Setiap jawaban atas butir pertanyaan berbentuk pilihan dengan beberapa alternatif pilihan jawaban yang memiliki nilai skoring tertentu. Data diuji validitas dan reliabilitasnya.

Penelitian ini menggunakan analisis faktor eksploratori yaitu mencari sejumlah indikator untuk membentuk faktor umum tanpa ada landasan teori sebelumnya (Widarjono, 2010:240). Metode yang digunakan dalam analisis faktor ini adalah *Principal Component Analysis* (PCA). Data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer berupa kuesioner dan wawancara tak berstruktur. Data sekunder berupa arsip, dokumen, peraturan-peraturan, petunjuk teknis serta literatur yang berkaitan dengan keuangan daerah. Pengumpulan data dengan cara penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan.

Populasi dalam penelitian ini adalah aparatur pemerintah daerah yang terlibat dalam pengelolaan Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan di Kabupaten Sumbawa tahun anggaran 2010 yang tersebar pada 5 (lima) SKPD dan komite sekolah penerima DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010. Sampel yang dipilih untuk kuesioner sebanyak 99 responden dan untuk wawancara sebanyak 15 informan dengan berbagai pertimbangan keterbatasan penelitian. Dalam penelitian digunakan 17 item pertanyaan yang diperkirakan akan membentuk faktor yang dieksplorasi.

HASIL PENELITIAN

Responden yang diberi kuesioner berjumlah 99 orang dan yang mengembalikan kuesioner berjumlah 69 orang atau 69,70%. Informan yang direncanakan untuk diwawancarai berjumlah 15 orang dan yang berhasil diwawancarai berjumlah 14 orang atau 93,33%. Uji validitas terhadap kuesioner ditunjukkan oleh nilai *Corrected Item-Total Correlation*. Pada taraf signifikansi 5% dan *degree of freedom* ($df = n - 2$), di mana $n = 69$ sehingga $df = 67$, maka nilai kritis koefisien korelasinya = 0,237. Hasil uji validitas data menunjukkan secara keseluruhan item pernyataan mempunyai nilai *Corrected Item-Total Correlation* > 0,237, sehingga disimpulkan bahwa seluruh item pernyataan dalam kuesioner adalah valid dan dapat dilakukan analisis pada tahap selanjutnya.

Hasil uji reliabilitas terhadap jawaban responden untuk semua item pernyataan menunjukkan nilai *Cronbach's Alpha* sebesar 0,861. Suatu konstruk atau variabel dikatakan reliabel jika memiliki nilai *Cronbach's Alpha* lebih besar dari 0,70 (*Cronbach's Alpha* > 0,70) (Ghozali 2011:48). Disimpulkan bahwa jawaban responden pada seluruh item pernyataan adalah reliabel, sehingga analisis dapat dilanjutkan.

Setelah data diolah melalui uji korelasi antarvariabel diperoleh Nilai KMO sebesar 0,705. Selanjutnya diperoleh Nilai MSA semua variabel lebih dari 0,5 sehingga analisis faktor dapat dilanjutkan dengan teknik ekstraksi. Hasil ekstraksi faktor menunjukkan ada lima faktor yang memiliki *eigenvalue* lebih dari atau sama dengan satu. Kelima faktor yang terbentuk tersebut ditunjukkan pada Tabel 3.

Tabel 3
Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues		
	Total	% of Variance	Cumulative %
1	5,376	31,624	31,624
2	2,292	13,480	45,104
3	1,679	9,878	54,981
4	1,447	8,509	63,490
5	1,095	6,443	69,933

Sumber : Data primer, diolah.

Tabel 3 menunjukkan bahwa semua faktor yang terbentuk memiliki *eigenvalue* lebih besar dari 1 dan persentase varian lebih besar dari 0,5. Sebesar 31,624% variasi dari seluruh variabel/item yang ada dapat dijelaskan oleh faktor 1, faktor 2 menjelaskan sebesar 13,480%, faktor 3 menjelaskan variasi sebesar 9,878%,

faktor 4 menjelaskan sebesar 8,509%, dan sebesar 6,443% variasi dijelaskan oleh faktor 5, sehingga *cumulative percentage of variance* kelima faktor tersebut adalah sebesar 69,933%. Dengan demikian, sebesar 69,933% variasi dari 17 variabel/item dapat dijelaskan oleh lima faktor yang terbentuk. Sisa variasi sebesar 30,067% dijelaskan oleh variabel lain di luar dari lima faktor yang terbentuk dan memiliki *eigenvalue* lebih kecil dari satu. Selanjutnya, dilakukan rotasi faktor.

Rotasi faktor menggunakan prosedur rotasi *varimax orthogonal* yang merupakan metode rotasi dengan cara memutar sumbu ke kanan 90°. Berdasarkan *rotated component matrix*, dari 17 item pernyataan berhasil direduksi menjadi 5 faktor, sebagaimana terlihat pada Tabel 4.

Faktor-faktor yang telah terbentuk sebagaimana ditunjukkan pada tabel 4 selanjutnya diberi nama. Pemberian nama faktor masing-masing dapat dilihat pada Tabel 5.

Tabel 4
Faktor Terbentuk

Komponen	Item	Factor Loadings
Faktor 1	a. Peraturan yang sering mengalami perubahan (Q1)	0.879
	b. Petunjuk teknis penggunaan DAK yang tidak tepat waktu (Q2)	0.864
	c. Petunjuk teknis penggunaan DAK Bidang Pendidikan tidak disosialisasikan dengan baik kepada pemda (Q3)	0.899
	d. Ketidakjelasan mekanisme pelaksanaan DAK antara tender dan swakelola (Q4)	0.595
Faktor 2	a. Proses penyusunan DPA-SKPD yang waktunya cukup lama (Q6)	0.674
	b. Revisi DPA-SKPD yang berulang-ulang (Q7)	0.640
	c. Kurangnya koordinasi antar SKPD (Q10)	0.826
	d. Rumitnya proses penyaluran dan pencairan belanja DAK (Q13)	0.687
	e. Lamanya proses pengadaan barang /jasa (Q14)	0.522
Faktor 3	a. Kurangnya pemahaman pelaksana kegiatan (Q9)	0.730
	b. Kurangnya bimbingan teknis/pelatihan (Q11)	0.627
	c. Kurangnya jumlah sumber daya manusia (Q12)	0.642
	d. Belum adanya penghargaan (reward) dan sanksi (punishment) yang tegas (Q15)	0,735
Faktor 4	a. Keterlambatan Penetapan Perda APBD (Q5)	0.952
	b. Terjadinya tumpang tindih anggaran (pendanaan) (Q8)	0.890
Faktor 5	a. Kurangnya partisipasi masyarakat (Q16)	0.689
	b. Lemahnya pengawasan oleh aparaturnya pengawas internal pemerintah (Q17)	0.785

Sumber: Data primer, diolah.

Tabel 5
Penamaan Faktor yang Terbentuk

Komponen	Item	Factor Loadings
Faktor 1	a. Peraturan yang sering mengalami perubahan (Q1)	Regulasi
	b. Petunjuk teknis penggunaan DAK yang tidak tepat waktu (Q2)	
	c. Petunjuk teknis penggunaan DAK Bidang Pendidikan tidak disosialisasikan dengan baik kepada pemda (Q3)	
	d. Ketidakjelasan mekanisme pelaksanaan DAK antara tender dan swakelola (Q4)	
Faktor 2	a. Proses penyusunan DPA-SKPD yang waktunya cukup lama (Q6)	Pelaksanaan anggaran
	b. Revisi DPA-SKPD yang berulang-ulang (Q7)	
	c. Kurangnya koordinasi antar SKPD (Q10)	
	d. Rumitnya proses penyaluran dan pencairan belanja DAK (Q13)	
	e. Lamanya proses pengadaan barang /jasa (Q14)	
Faktor 3	a. Kurangnya pemahaman pelaksana kegiatan (Q9)	Kapasitas Sumber Daya Manusia
	b. Kurangnya bimbingan teknis/pelatihan (Q11)	
	c. Kurangnya jumlah sumber daya manusia (Q12)	
	d. Belum adanya penghargaan (reward) dan sanksi (punishment) yang tegas (Q15)	
Faktor 4	a. Keterlambatan Penetapan Perda APBD (Q5)	Penggangan Daerah
	b. Terjadinya tumpang tindih anggaran (pendanaan) (Q8)	
Faktor 5	a. Kurangnya partisipasi masyarakat (Q16)	Pengawasan
	b. Lemahnya pengawasan oleh aparaturnya pengawas internal pemerintah (Q17)	

Sumber: Data primer, diolah.

Uji ketepatan model dilakukan berdasarkan *output reproduced correlation matrix*, diperoleh hasil bahwa sebanyak 57 atau 41% residual di atas garis diagonal yang berubah. Hal ini berarti ketepatan model dapat diketahui dan dapat diterima dengan ketepatan model 59% pada tingkat signifikansi 0,05. Dengan kata lain, model yang terbentuk dari analisis faktor dinyatakan baik karena berubah 41% atau kurang dari 50%.

PEMBAHASAN

Item pembentuk faktor regulasi yang pertama adalah peraturan yang sering mengalami perubahan. Pendeknya rentang waktu perubahan memberikan pengaruh bagi pemerintah daerah dalam penerapannya. Perubahan peraturan juga diikuti oleh perubahan SIMDA sehingga membutuhkan waktu untuk adaptasi

atau *update* dengan sistem terbaru. Hal tersebut menyebabkan terhambatnya penyerapan belanja Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan.

Item pembentuk faktor regulasi yang kedua adalah petunjuk teknis penggunaan DAK yang tidak tepat waktu. Permendiknas Nomor 5 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2010 baru terbit tanggal 1 Februari 2010. Bahkan dalam tahun yang sama Permendiknas tersebut diganti dengan Permendiknas Nomor 18 Tahun 2010 dan Permendiknas Nomor 19 Tahun 2010 pada tanggal 25 Agustus 2010. Hal tersebut menyebabkan terhambatnya penyerapan DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010.

Item pembentuk faktor regulasi yang ketiga adalah Petunjuk teknis penggunaan DAK bidang pendidikan yang tidak disosialisasikan dengan baik kepada Pemda. Sosialisasi DAK bidang pendidikan

hanya dilaksanakan pada saat draft final disusun, sehingga berdampak pada proses penyerapan belanja DAK bidang pendidikan.

Item pembentuk faktor regulasi yang keempat adalah ketidakjelasan mekanisme pelaksanaan DAK antara tender dan swakelola. Sejak lahirnya Permendiknas Nomor 5 Tahun 2010 tanggal 1 Februari 2010 dan UU Nomor 2 Tahun 2010 tanggal 25 Mei 2010 hingga terbitnya Permendiknas Nomor 18 Tahun 2010 dan Permendiknas Nomor 19 Tahun 2010 tanggal 25 Agustus 2010 tersebut merupakan rentang waktu dimana mekanisme pelaksanaan program/kegiatan DAK tidak jelas antara swakelola dan metode pengadaan barang/jasa sesuai dengan Keppres Nomor 80 Tahun 2003. Hal tersebut mengakibatkan terhambatnya penyerapan belanja DAK bidang pendidikan.

Item pembentuk faktor pelaksanaan anggaran yang pertama adalah proses penyusunan DPA-SKPD yang waktunya cukup lama. Perkada tentang penjabaran APBD ditetapkan tanggal 12 Januari 2010 sedangkan DPA-SKPD disahkan tanggal 29 Januari 2010, terjadi keterlambatan selama 4 hari, sehingga waktu untuk tahapan pelaksanaan berikutnya juga ikut menjadi terlambat.

Item pembentuk faktor pelaksanaan anggaran yang kedua adalah revisi DPA-SKPD yang berulang-ulang. DPA-SKPD kegiatan rehabilitasi sedang/berat bangunan sekolah (DAK bidang pendidikan) tahun anggaran 2010 dilakukan revisi sebanyak 2 (dua) kali yaitu revisi pertama dilaksanakan setelah Permendiknas Nomor 5 Tahun 2010 diterbitkan, revisi kedua dilaksanakan setelah terbitnya Permendiknas Nomor 18 Tahun 2010 dan Permendiknas Nomor 19 Tahun 2010. Hal tersebut mempengaruhi penyerapan belanja Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan.

Item pembentuk faktor pelaksanaan anggaran yang ketiga adalah kurangnya koordinasi antar SKPD. Koordinasi antar SKPD yang terkait dengan pengelolaan DAK bidang pendidikan selama ini dirasakan masih kurang. Item pembentuk faktor pelaksanaan anggaran yang keempat adalah rumitnya proses penyaluran dan pencairan belanja DAK. PMK Nomor 126/PMK.07/2010 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer Ke Daerah menyatakan bahwa penyaluran DAK dilakukan secara bertahap, tidak dapat dilaksanakan secara sekaligus

dan tidak melampaui tahun anggaran berjalan. Penyaluran secara bertahap tersebut dilaksanakan setelah penggunaan DAK tahap sebelumnya mencapai 90%. Penyaluran dan pencairan secara bertahap cenderung tidak mau dilaksanakan oleh kontraktor karena pentahapan proses tersebut dirasa sangat rumit dan membutuhkan biaya. Kontraktor lebih memilih proses pencairan setelah pekerjaan 100% dilaksanakan, sehingga persyaratan untuk penyaluran menjadi tidak terpenuhi dan menghambat proses penyerapan Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan.

Item pembentuk faktor pelaksanaan anggaran yang kelima adalah lamanya proses pengadaan pengadaan barang/jasa. Dibutuhkan waktu \pm 45 hari untuk melakukan proses pengadaan barang/jasa dengan metode pelelangan umum. Waktu yang dibutuhkan semakin panjang apabila suatu program/kegiatan ternyata memerlukan proses pelelangan ulang. Hal tersebut menghambat penyerapan belanja Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan.

Item pembentuk faktor kapasitas sumber daya manusia yang pertama adalah kurangnya pemahaman pelaksana kegiatan. Pemahaman pelaksana kegiatan meliputi tahapan-tahapan perencanaan kegiatan, pelaksanaan, penatausahaan, dan pertanggung jawaban. Pada tahap perencanaan berupa penentuan sekolah-sekolah penerima DAK sering tidak didukung oleh kemampuan sumber daya manusia yang memadai untuk menyediakan *database* yang dapat diandalkan serta menginterpretasikan ketentuan yang ada.

Item pembentuk faktor kapasitas sumber daya manusia yang kedua adalah kurangnya bimbingan teknis/pelatihan. Dalam DPA-SKPD Dinas Pendidikan Nasional hanya ada satu kali kegiatan sosialisasi yang melibatkan pelaksana kegiatan, sekolah penerima, dan aparatur dari DPKA, Bappeda, Sekretariat Daerah, dan Inspektorat, sementara perubahan peraturan-peraturan tersebut perlu ditindaklanjuti dengan pelaksanaan sosialisasi. Dana dalam rangka mengikuti bimbingan teknis/pelatihan juga sangat terbatas.

Item pembentuk faktor kapasitas sumber daya manusia yang ketiga adalah kurangnya jumlah sumber daya manusia. SDM yang terlibat dalam pengelolaan DAK bidang pendidikan berjumlah 12 orang. Jika dilihat dari besarnya dana yang dikelola dibandingkan dengan jumlah personil yang terlibat maka jumlah SDM tersebut jelas masih kurang.

Item pembentuk faktor kapasitas sumber daya manusia yang keempat adalah belum adanya penghargaan dan sanksi yang tegas. PMK Nomor 126/PMK.07/2010, pasal 26 mengisyaratkan tentang sanksi terkait dengan belanja DAK bidang pendidikan. Untuk belanja DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010, Pemerintah Kabupaten Sumbawa hanya mampu merealisasikan penyerapannya sebesar 27,66%. Jika mengacu pada PMK tersebut, maka penyaluran DAK tahap ketiga tidak dapat dilaksanakan. Kenyataannya, justru terbit PMK Nomor 200/PMK.07/2010, sehingga ketentuan PMK Nomor 126/PMK.07/2010 tidak berlaku. Sedangkan menyangkut penghargaan bagi pemda yang menyampaikan laporan pelaksanaan DAK bidang pendidikan tepat waktu, selama ini hanya berupa kelancaran penyaluran dana.

Item pembentuk faktor penganggaran daerah yang pertama adalah keterlambatan penetapan Perda APBD. Sebagai bagian dari siklus pengelolaan keuangan daerah, penganggaran daerah merupakan salah satu faktor kunci suksesnya pelaksanaan siklus-siklus lainnya. Perda tentang APBD dan Perkada tentang Penjabaran APBD Kabupaten Sumbawa Tahun Anggaran 2010 ditetapkan pada tanggal 12 Januari 2010, lebih lambat 12 hari dari batas toleransi PP Nomor 58 Tahun 2005. Keterlambatan tersebut berpengaruh kepada proses penyerapan belanja daerah.

Item pembentuk faktor penganggaran daerah yang kedua adalah terjadinya tumpang tindih anggaran. Permendiknas Nomor 18 Tahun 2010 maupun Permendiknas Nomor 19 Tahun 2010 pada kriteria umum penerima DAK bidang pendidikan mensyaratkan bahwa pada tahun anggaran 2010 tidak menerima dana bantuan sejenis baik dari sumber dana pusat (APBN) maupun dari sumber dana daerah (APBD Provinsi atau APBD Kabupaten). Karena peruntukkan dana yang hampir sama, sementara mekanisme penggunaannya berbeda, sehingga tumpang tindih pendanaan sangat sulit dihindari yang berakibat pada tidak atau kurang terserapnya salah satu sumber pendanaan yang sudah ditetapkan.

Item pembentuk faktor pengawasan yang pertama adalah kurangnya partisipasi masyarakat. Dalam Permendiknas Nomor 5 Tahun 2010 nampak jelas partisipasi komite sekolah dimana dinyatakan bahwa DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010 diberikan secara langsung dalam bentuk hibah kepada satuan

pendidikan (SD/SDLB dan SMP) dan dilaksanakan secara swakelola, dengan melibatkan komite sekolah dan partisipasi masyarakat di sekitar sekolah sebagai bagian integral dari sistem manajemen berbasis sekolah (MBS). Namun terbitnya Permendiknas Nomor 18 Tahun 2010 dan Permendiknas Nomor 19 Tahun 2010 sebagai pengganti Permendiknas Nomor 5 Tahun 2010 justru semakin kurang kuatnya peran komite sekolah.

Item pembentuk faktor pengawasan yang kedua adalah lemahnya pengawasan oleh aparatur pengawas internal pemerintah. Permendiknas Nomor 18 Tahun 2010 menyebutkan bahwa pengawasan fungsional/pemeriksaan tentang pelaksanaan kegiatan dan administrasi keuangan program DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010 dilaksanakan oleh Irjen Kemendiknas dan Inspektorat Daerah. Pengawasan oleh BPKP maupun Inspektorat Kabupaten selama ini hanya dilakukan pada akhir tahun bahkan pada awal tahun untuk pengawasan pelaksanaan kegiatan tahun sebelumnya, sehingga tidak jarang terjadi penyempurnaan dan perbaikan hasil kerja setelah jadwal pelaksanaan berakhir bahkan tidak dapat dilakukan perbaikan sama sekali.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut, yaitu 1) penyerapan belanja Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan di Kabupaten Sumbawa tahun anggaran 2010 dipengaruhi oleh 5 (lima) faktor yaitu regulasi, pelaksanaan anggaran, kapasitas sumber daya manusia, penganggaran daerah, dan pengawasan; 2) hasil analisis deskriptif kualitatif terhadap kelima faktor tersebut menunjukkan bahwa a) faktor regulasi yang berupa peraturan yang sering mengalami perubahan, keterlambatan petunjuk teknis dan permasalahan sosialisasi petunjuk teknis, dan lahirnya UU Nomor 2 Tahun 2010 mengubah mekanisme pelaksanaan DAK tetapi tidak langsung ditindaklanjuti dengan petunjuk pelaksanaan; b) faktor pelaksanaan anggaran yang berupa proses penyusunan DPA-SKPD yang cukup lama dan revisi DPA-SKPD yang berulang-ulang, kurangnya koordinasi antar SKPD terkait, proses penyaluran DAK secara bertahap dengan syarat harus

terserap 90% dari tahap sebelumnya dirasa sangat rumit, dan proses pengadaan barang/jasa yang cukup lama; c) faktor kapasitas sumber daya manusia yang berupa kurangnya pemahaman pelaksana kegiatan terhadap teknis pelaksanaan kegiatan, kurangnya bimbingan teknis/pelatihan, kurangnya jumlah SDM dan belum adanya penghargaan dan sanksi yang tegas juga menghambat penyerapan belanja Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan; d) Faktor penganggaran daerah yang berupa terlambatnya penetapan Perda APBD, tumpang tindih anggaran (pendanaan) seperti BOS dan DAK; dan e) faktor pengawasan yang berupa partisipasi masyarakat yang masih kurang, pengawasan oleh aparatur pengawas internal pemerintah yang masih lemah.

Saran

Penelitian ini disadari memiliki beberapa keterbatasan yang akan sangat berguna untuk penelitian di masa mendatang. Masih ada variabel lain yang mungkin saja dapat membentuk faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan belanja Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan selain faktor-faktor yang dianalisis, seperti peningkatan alokasi anggaran pada perubahan APBD, akuntansi dan pelaporan, serta sinkronisasi antara DAK, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Penelitian ini hanya melibatkan aparatur Pemerintah Daerah dan komite sekolah di wilayah Kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat sehingga pada penelitian selanjutnya disarankan 1) melibatkan unsur-unsur seperti Dewan Pendidikan, LSM, dan institusi swasta pelaksana pendidikan, dan dapat direplikasi untuk wilayah atau pemerintah daerah lain di Indonesia; 2) berdasarkan hasil analisis yang berbasis data survei, penyerapan belanja Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan dapat dioptimalkan dengan cara a) apabila terjadi perubahan regulasi oleh pemerintah pusat, harus dilakukan secara cermat, komprehensif dan mempertimbangkan kondisi implementasinya. Penerbitan dan sosialisasi petunjuk teknis penggunaan DAK, keputusan alokasi, dan pedoman penyusunan APBD secara bersamaan atau dalam waktu yang tidak jauh berbeda; b) agar penyusunan dan pengesahan DPA-SKPD sesuai dengan waktu yang ditentukan, menghindari revisi DPA-SKPD yang berulang-ulang melalui perencanaan yang baik, meningkatkan kualitas

dan intensitas koordinasi baik antarlevel pemerintahan, maupun antar SKPD yang terkait dengan pengelolaan DAK bidang pendidikan, menyederhanakan proses penyaluran DAK bidang pendidikan, dan pelaksanaan pengadaan barang/jasa harus dapat dimulai segera setelah pengesahan DPA-SKPD; c) meningkatkan pemahaman pelaksana kegiatan melalui bimbingan teknis/pelatihan, kursus-kursus dan sosialisasi, meningkatkan jumlah SDM yang terlibat dalam pengelolaan belanja DAK bidang pendidikan mengacu kepada hasil analisis kebutuhan organisasi, menerapkan mekanisme penghargaan dan sanksi yang tegas bagi pelaksana kegiatan yang dapat atau tidak dapat menyelesaikan pekerjaannya sesuai dengan waktu dan kualitas yang ditentukan; d) penyusunan dan penetapan Perda APBD harus sesuai dengan waktu yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menghindari terjadinya tumpang tindih anggaran melalui perencanaan dan koordinasi yang komprehensif baik antar level pemerintahan, antar SKPD maupun antar program/kegiatan; dan e) meningkatkan sosialisasi akan pentingnya partisipasi masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan program/kegiatan, memperkuat pengawasan oleh aparatur pengawas internal pemerintah melalui dukungan dana dan fasilitas-fasilitas penunjang suksesnya pengawasan sekaligus mempercepat penyelenggaraan SPIP.

DAFTAR PUSTAKA

- Ghozali, Imam. 2011. *Aplikasi Analisis Multivariate dengan Program SPSS IBM SPSS 19*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro. Semarang.
- Halim, Abdul. 2007. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Salemba Empat. Jakarta.
- Mahmudi. 2010. *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*. UPP STIM YKPN. Yogyakarta.
- Usman, Syaikh, Mawardi, M. Sulton, Poesoro, Adri, Suryahadi, Asep dan Sampford, Charles. 2008.

“The Specific Allocation Fund (DAK): Mechanism and Uses”. *SEMERU Research Institute*. Research Report. Jakarta.

Widarjono, Agus. 2010. *Analisis Statistika Multivariat Terapan*. UPP STIM YKPN. Yogyakarta.

World Bank. 2007. “Spending for Development: Making the Most of Indonesia’s New Opportunities”, *Indonesia Public Expenditure Review 2007*, sumber: <http://www.siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1168483675167/PEReport.pdf>. diunduh tanggal 21 Juni 2011.