

BAB II

LANDASAN TEORI

II.1 Konsep Efektivitas

Kata efektivitas menurut Siagian (2016) adalah pendayagunaan sumber daya, sarana serta prasarana dalam jumlah tertentu secara sadar yang telah ditetapkan sebelumnya dalam memproduksi barang dan jasa dari kegiatan yang dilaksanakan. Efektivitas tersebut menggambarkan hubungan antara output dengan tujuan atau sasaran yang seharusnya dicapai.

Atas penjelasan tersebut, suatu tindakan selalu terkait dengan output atau hasil yang diharapkan dengan output yang ingin dicapai. Konsep tersebut menjelaskan pengertian efektivitas yang menggambarkan tingkat keberhasilan suatu pekerjaan atau kegiatan dalam mencapai tujuan atau outputnya. Sementara pengukuran efektivitas secara umum dinilai atas keberhasilan program dan sasarannya, kepuasan program, tingkat pencapaian output, serta tingkat input dan output.

Dalam karya tulis ini, efektivitas memiliki signifikansi terhadap kesesuaian pengelolaan Dana Alokasi Khusus Fisik Pendidikan dengan tujuan serta prioritas nasional yang terdesentralisasi ke daerah dalam mengukur tingkat keberhasilan

daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan dasar serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan pemerataan ekonomi.

Sementara menurut Schermerhorn Jr. (1986), pengukuran kinerja dari tingkat efektivitas anggaran diukur dengan menggunakan perbandingan output anggaran dan output realisasi dengan konsep *value for money* untuk pelaksanaan Dana Alokasi Khusus Fisik Pendidikan selama tahun anggaran 2019-2021. Atas penjelasan deskriptif dari konsep efektivitas, maka ukuran dirumuskan sebagai berikut.

$$Efektivitas = \frac{Output Realisasi (OR)}{Output Target (OA)} \geq 1$$

Sedangkan kriteria pengukuran efektivitas tersebut yaitu:

- i) Jika nilai efektivitas yang didapat lebih besar sama dengan 1 (≥ 1), maka kinerja mencapai keefektifan
- ii) Jika nilai efektivitas yang didapat kurang dari 1 (< 1), maka kinerja belum efektif

Sementara untuk efektivitas pengelolaan anggaran DAK Fisik Pendidikan, pengukuran dilakukan dengan mengukur realisasi anggaran belanja dengan target anggaran belanja berdasarkan rumus sebagai berikut.

$$Efektivitas = \frac{Realisasi Anggaran Belanja}{Target Anggaran Belanja} \times 100\%$$

Kriteria pengukuran tingkat efektivitas anggaran belanja ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690. 900-327 Tahun 1996 yang dideskripsikan dalam bentuk presentase (Kementerian Dalam Negeri, 1996).

- i) Presentase pengukuran dengan nilai lebih dari 100% (>100%) dianggap sangat efektif
- ii) Presentase pengukuran dengan nilai 90% sampai dengan 100% (90%-100%) dianggap efektif
- iii) Presentase pengukuran dengan nilai 80% sampai dengan 90% (80%-90%) dianggap cukup efektif
- iv) Presentase pengukuran dengan nilai 60% sampai dengan 80% (60%-80%) dianggap kurang efektif
- v) Presentase pengukuran dengan nilai kurang dari 60% (<60%) dianggap tidak efektif

II.2 Konsep Transfer ke Daerah dan Dana Desa

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pemerintah daerah berkewajiban untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi, tugas pembantuan, dan pemberian otonomi yang luas. Kewenangan tersebut disebut dengan desentralisasi fiskal.

Transfer ke Daerah dan Dana Desa atau TKDD dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk meringankan daerah dalam melaksanakan kegiatan yang ditujukan sesuai prioritas nasional. TKDD tersebut terdiri dari dana perimbangan, dana insentif daerah (DID), dan dana keistimewaan. Dana perimbangan dialokasikan menjadi dua jenis, yakni dana transfer umum yang terdiri dari dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU),

serta dana transfer khusus (DTK) yang memuat dana alokasi khusus fisik (DAK Fisik) dan dana alokasi khusus non fisik (DAK Non Fisik).

II.3 Tujuan dan Klasifikasi Dana Alokasi Khusus Fisik (DAK Fisik)

Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa, dana alokasi khusus fisik adalah dana yang dialokasikan dalam APBN untuk daerah-daerah tertentu yang bertujuan membantu mendanai kegiatan khusus fisik dalam urusan daerah yang disesuaikan dengan prioritas nasional (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2017). DAK Fisik tersebut terbagi menjadi tiga jenis. Yang pertama untuk DAK Fisik reguler bertujuan untuk mendanai kegiatan khusus dalam rangka pemenuhan standar layanan minimal pelayanan publik dan membantu melaksanakan kegiatan perekonomian daerah. Selanjutnya adalah DAK Fisik penugasan yang merupakan pendanaan kegiatan khusus di lingkup yang lebih spesifik dan telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku. Kategori DAK Fisik terakhir yakni DAK Fisik afirmasi yang bertujuan mempercepat pembangunan infrastruktur serta sarana prasarana di daerah 3T (tertinggal, terpencil, dan terluar), daerah kepulauan, serta daerah transmigrasi.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 141 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis DAK Fisik Tahun Anggaran 2019, bidang-bidang DAK Fisik yang dialokasikan dalam TKDD terdiri dari 14 bidang, yakni pendidikan, kesehatan dan keluarga berencana, perumahan dan pemukiman, industri kecil dan menengah, pertanian, kelautan dan perikanan, pariwisata, jalan, air minum, sanitasi, irigasi, pasar, lingkungan hidup dan kehutanan, serta transportasi. Sementara dalam

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang APBN Tahun Anggaran 2020 serta Peraturan Presiden Nomor 123 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik Tahun Anggaran 2021, bidang-bidang DAK Fisik tetap sama dengan rincian pada tahun anggaran 2019.

DAK Fisik ditujukan untuk mendanai kegiatan khusus fisik yang dikategorikan sebagai prioritas nasional seperti halnya bidang pendidikan. Dalam Salinan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Rencana Strategis Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas Tahun 2020-2024, terdapat lima prioritas nasional yang diolah oleh Kementerian PPN (Bappenas) yang salah satunya menyebutkan tentang pembangunan manusia melalui pengurangan kemiskinan dan peningkatan pelayanan dasar (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2020). Pendidikan merupakan salah satu pelayanan dasar yang dimaksud dalam salinan peraturan tersebut. Sama halnya dengan prioritas nasional tahun anggaran 2020 dan 2021 yang masih menyertakan pendidikan sebagai kegiatan dalam mencapai sasaran rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN). Selama tiga tahun, kebijakan dalam pengalokasian Dana Alokasi Khusus Fisik Pendidikan cenderung tidak mengalami perubahan yang signifikan.

Alokasi DAK Fisik per daerah dapat didahului dengan pengusulan secara elektronik oleh pemerintah daerah pada pemerintah pusat menggunakan aplikasi KRISNA. Pemerintah kabupaten/ kota dapat mengusulkan proposal serta data teknis mengenai DAK Fisik Pendidikan melalui aplikasi tersebut. Penetapan alokasi DAK Fisik ditetapkan dalam Peraturan Presiden tentang Rincian APBN.

Dalam hal petunjuk teknis pelaksanaan DAK Fisik Pendidikan, Peraturan Presiden yang diterbitkan ditujukan untuk menghindari keterlambatan diberlakukan selama tiga tahun.

II.4 Pengelolaan DAK Fisik Pendidikan

Pelaksanaan dan pengalokasian Dana Alokasi Khusus Fisik Pendidikan pada dasarnya dilakukan untuk menunjang pelajar di setiap daerah dalam proses pembelajaran sehingga diharapkan dengan sarana dan prasarana yang baik dapat memudahkan siswa dalam menimba ilmu serta sebagai salah satu pelayanan dasar masyarakat untuk mendukung peningkatan pendidikan nasional.

Pengelolaan terkait Dana Alokasi Khusus Fisik Pendidikan mulai dari perencanaan hingga evaluasi pelaksanaan diatur dalam petunjuk teknis Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) untuk setiap tahun anggaran berjalan dan untuk anggaran dan alokasinya diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Namun, fokus yang terdapat dalam tugas dan fungsi satuan kerja hanya melaksanakan penyelenggaraan alokasi DAK Fisik Pendidikan. Maka pengelolaan DAK Fisik Pendidikan terbatas pada perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sarana dan prasarana Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama.

Prioritas DAK Fisik Pendidikan di setiap tahun mengalami perubahan sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Prioritas tersebut diperuntukkan untuk satuan pendidikan yang memenuhi ketentuan baik secara umum maupun khusus. Secara umum, kriteria satuan pendidikan yang dapat diberikan prioritas adalah sebagai berikut.

- a. Prasarana pendidikan dengan kerusakan minimal sedang.
- b. Pembangunan prasarana pendidikan benar-benar dibutuhkan.
- c. Peralatan pendidikan dibutuhkan untuk menunjang kualitas belajar mengajar.

Namun, prioritas pemanfaatan DAK Fisik Pendidikan lebih dipersempit terutama dengan pemberian skala prioritas seperti yang terdapat dalam buku yang dipublikasikan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (2019) tentang Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pendidikan. Sedangkan untuk kriteria atau kondisi khusus satuan pendidikan yang membutuhkan bantuan dalam pembangunan, rehabilitasi, atau pengadaan sarana prasarana belajar adalah:

- a. Sekolah masih beroperasi dan memiliki NPSN (nomor pokok sekolah nasional).
- b. Konstruksi terdapat pada lahan yang tidak berada dalam sengketa atau permasalahan lainnya.
- c. Gedung bangunan berdiri di atas hak tanahnya yaitu:
 - 1) Atas nama pemerintah daerah/ unit pelaksana teknis daerah dalam satuan pendidikan negeri
 - 2) Atas nama badan hukum nirlaba dalam satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat.
- d. Standar sarana prasarana dalam standar nasional pendidikan belum terpenuhi.
- e. Melaksanakan pembaharuan data pokok pendidikan (dapodik).
- f. Menerima bantuan operasional sekolah khusus.
- g. Sudah terdapat usulan verifikasi kondisi konstruksi oleh dinas terkait (dinas pendidikan).

- h. Bantuan tidak bersumber dari APBN atau APBD di tahun anggaran yang sama
- i. Pengusulan dilakukan melalui aplikasi KRISNA.

Dalam Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik, kegiatan DAK Fisik dilakukan berdasarkan subbidang dengan ketentuan kerusakan minimal yang berbeda. Menu kegiatan DAK Fisik subbidang pendidikan SD dan SMP adalah sebagai berikut.

a. DAK Fisik subbidang pendidikan SD

Kegiatan DAK Fisik Regular pendidikan subbidang SD terdiri atas:

1) Rehabilitasi prasarana belajar SD

Rehabilitasi ruang kelas, ruang perpustakaan, ruang guru, serta toilet atau jamban dengan dengan tingkat kerusakan sedang atau berat beserta perabotnya.

2) Pembangunan prasarana belajar SD

Pembangunan prasarana dilakukan pada ruang kelas baru dan ruang pusat sumber pendidikan inklusif beserta perabot, serta pembangunan toilet yang disertai dengan sanitasi.

3) Pengadaan sarana SD

Pengadaan sarana SD terdiri dari pengadaan buku koleksi perpustakaan, sarana pendidikan jasmani olahraga dan kesehatan, peralatan seni budaya, dan alat kesenian tradisional.

Sementara untuk DAK Fisik afirmasi pembangunan dilakukan untuk rumah dinas guru beserta perabotnya.

b. DAK Fisik subbidang SMP

Berikut adalah kegiatan subbidang SMP dalam pelaksanaan DAK Fisik regular.

1) Rehabilitasi prasarana belajar SMP

Rehabilitasi di subbidang SMP dapat dilakukan pada prasarana belajar yang memiliki tingkat kerusakan minimal sedang beserta perabotnya. Rehabilitasi tersebut dilaksanakan pada ruang kelas, laboratorium Ilmu Pengetahuan Alam (IPA), laboratorium komputer, ruang perpustakaan, ruang guru, ruang kantor, serta toilet siswa/ guru.

2) Pembangunan prasarana belajar SMP

Prasarana belajar subbidang SMP yang dapat dibangun adalah ruang kelas baru, laboratorium Ilmu Pengetahuan Alam (IPA), ruang perpustakaan, toilet siswa/ guru, dan ruang pusat sumber pendidikan inklusif. Pembangunan prasarana-prasarana tersebut dilakukan dengan penyertaan pengadaan perabot serta sanitasinya.

3) Pengadaan sarana belajar SMP

Pengadaan sarana dilakukan untuk mendukung pembangunan serta rehabilitasi prasarana belajar. Pengadaan tersebut mencakup pengadaan peralatan laboratorium Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) Fisika, peralatan laboratorium Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) Biologi, peralatan laboratorium komputer, peralatan alat peraga Matematika, peralatan alat peraga Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS), media pendidikan, sarana pendidikan jasmani olahraga dan kesehatan, serta sarana seni budaya.

Pelaksanaan kegiatan DAK Fisik bidang Pendidikan dilakukan dengan prinsip-prinsip:

- a. Efektif yang berarti kegiatan terlaksana sesuai kebutuhan spesifikasi, standar, dan kriteria bangunan yang sudah ditetapkan.
- b. Efisien, di mana pelaksanaan wajib dilakukan sesuai dengan dana dan sumber daya yang tersedia.
- c. Transparan, yaitu pelaksanaan DAK Fisik Pendidikan harus dikerjakan dengan terbuka serta terdapat akomodasi atau saran pemangku kepentingan sesuai kebutuhan setiap sekolah.
- d. Akuntabel, berarti keseluruhan kegiatan dapat dipertanggungjawabkan dengan pertimbangan yang logis.
- e. Kepatuhan, bermakna setiap melakukan kegiatan dalam mengelola DAK Fisik Pendidikan harus didasarkan pada ketentuan regulasi perundangan yang berlaku.
- f. Kearifan, merupakan penerapan identitas atau kekhasan daerah pada arsitektur bangunannya. Rehabilitasi dan pembangunan diperbolehkan dilakukan sesuai dengan kepribadian budaya masing-masing daerah.
- g. Kesamaan kesempatan, yakni kegiatan rehabilitasi dan pembangunan dilaksanakan dengan mempertimbangkan hak pelajar dan/ atau warga sekolah seperti halnya kemudahan akses penyandang disabilitas.
- h. Keamanan dan kenyamanan. Pelaksanaan pembangunan diharuskan untuk menjamin kenyamanan dan keselamatan *civitas academica*.

II.5 Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Pengelolaan DAK Fisik Pendidikan

Dalam pengelolaan DAK Fisik Pendidikan khususnya dalam hal pelaksanaannya, terdapat beberapa pihak dan instansi yang menentukan tingkat keberhasilan capaian output prioritas nasional. Pihak-pihak tersebut antara lain kementerian pendidikan dan kebudayaan, pemerintah provinsi, dinas pendidikan provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dinas pendidikan kabupaten/ kota, kepala satuan pendidikan, komite sekolah, panitia pembangunan satuan pendidikan (P2S), fasilitator, serta tim teknis. Namun karena terdapat perubahan metode pelaksanaan DAK Fisik Pendidikan dari swakelola menjadi penyedia pada triwulan akhir tahun 2020, maka pihak internal sekolah dari kepala satuan pendidikan, komite sekolah, P2S, fasilitator, dan tim teknis tidak lagi menjadi pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan DAK Fisik.

Kementerian pendidikan dan kebudayaan bertugas untuk menyusun petunjuk operasional DAK Fisik Bidang Pendidikan dan melakukan sosialisasi pelaksanaan DAK Fisik. Sementara pemerintah provinsi mengusulkan rencana pelaksanaan/ kegiatan DAK Fisik yang disusun oleh dinas pendidikan provinsi berupa rincian lokasi kegiatan, dan daftar target output setiap satuan pendidikan.

Dalam tingkat yang lebih rinci atau mendetail, dinas pendidikan kabupaten/ kota menetapkan rencana kegiatan yang diajukan kepada pemerintah kabupaten/ kota dan disalurkan usulan tersebut ke tingkat provinsi. Pemerintah kabupaten/ kota berhak menyusun rencana kerja, pencairan dana, serta penyaluran dana kegiatan DAK Fisik Pendidikan.

Dinas pendidikan kabupaten/ kota melakukan tugas dan fungsi secara langsung dengan melakukan verifikasi, validasi dan analisis kebutuhan sarana prasarana belajar. Untuk melaksanakan evaluasi pembangunan, rehabilitasi, dan pengadaan, Dinas pendidikan membentuk tim pemeriksa (PPHP), mencatat hasil pelaksanaan DAK Fisik Pendidikan sebagai aset daerah, serta melaporkan hasil evaluasi pelaksanaan DAK Fisik Pendidikan melalui aplikasi Kemendikbudristek, OM-SPAN, dan KRISNA.