



Australian Government

SERI KERTAS KERJA KOMPAK NO.2



REFORMASI MEKANISME DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) UNTUK MENDORONG PERTUMBUHAN DAN PEMERATAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Oktober 2017



Kertas kerja ini disusun oleh Tim Ahli KOMPAK atas permintaan Direktorat Dana Perimbangan, DPJK, Kementerian Keuangan.

Dukungan terhadap publikasi ini diberikan oleh Pemerintah Australia melalui KOMPAK.

Anda dipersilahkan untuk menyalin, menyebarkan dan mengirimkan karya ini untuk tujuan non-komersial.

Untuk meminta salinan laporan ini atau untuk keterangan lebih lanjut mengenai kertas kerja ini, silakan hubungi Tim Komunikasi KOMPAK (communication@kompak.or.id).

Seri kertas kerja ini juga tersedia pada situs web KOMPAK.

Saran Kutipan:

Juanda, B dan Handra, H. (2017). Seri Kertas Kerja KOMPAK Nomor 2: Reformasi Mekanisme Dana Alokasi Khusus (DAK) Untuk Mendorong Pertumbuhan dan Pemerataan Pembangunan di Indonesia. Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK).

KOMPAK

Jalan Diponegoro No. 72, Jakarta 10320 Indonesia

T: +62 21 8067 5000 F: +62 21 3190 3090

E: info@kompak.or.id

www.kompak.or.id

KOMPAK adalah Kemitraan Pemerintah Australia-Indonesia

Dikelola oleh Abt Associates

Seri Kertas Kerja KOMPAK No.2

Reformasi Mekanisme Dana Alokasi Khusus (DAK) Untuk Mendorong Pertumbuhan dan Pemerataan Pembangunan di Indonesia

Mei 2017

Tim Ahli KOMPAK:
Bambang Juanda
Hefrizal Handra

DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif.....	ii
1. Latar Belakang	1
2. Tujuan dan Tahapan Kajian.....	3
3. Tinjauan Teoretis Dana Alokasi Khusus.....	4
3.1. Pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK).....	4
3.2. Berbagai Jenis <i>Specific Grant</i>	4
3.3. Standar Pelayanan Minimum	5
4. Kebijakan DAK di Indonesia: Perkembangan dan Permasalahannya	8
5. DAK ke Depan Menurut <i>Grand Design</i> Desentralisasi Fiskal	10
6. DAK antara <i>Top Down</i> dan <i>Bottom Up</i>	11
7. Mekanisme DAK Berdasarkan Proposal Daerah	12
7.1. Peranan Bappenas.....	12
7.2. Peranan Kementerian/Lembaga Teknis.....	13
7.3. Peranan Kementerian Keuangan.....	14
7.4. Peranan Kementerian Dalam Negeri.....	15
7.5. Prosedur Penyusunan Proposal, Penetapan Jumlah DAK tiap Tahun, Pemantauan dan Evaluasi (Monev), Pelaporan serta Sanksi.....	15
7.5. Peta Jalan atau Rencana Aksi DAK Berbasis Proposal	18
8. Kesimpulan dan Rekomendasi	20
Daftar Rujukan	21
Lampiran.....	23

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Hubungan Rencana Pencapaian SPM di Daerah dan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran	6
Gambar 2. Perkembangan Alokasi DAK Tahun 2003-2017	8
Gambar 3. Prosedur yang Harus Dilakukan K/L setelah Menerima Proposal dari Pemda	16

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Peta Jalan atau Rencana Aksi Mekanisme DAK Berbasis Proposal	19
---	----

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1: Contoh <i>Worksheet</i> Proposal DAK per Sub-Bidang per Daerah	23
Lampiran 2: Aplikasi Sistem Keuangan Desa Berbasis TIK yang Sedang Dikembangkan.....	24

AKRONIM

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
DJPK	: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAU	: Dana Alokasi Umum
FGD	: Focus Group Discussion
GDDF	: Grand Design Desentralisasi Fiskal
K/L	: Kementerian/Lembaga
Kemenkeu	: Kementerian keuangan
LPPD	: Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
MEA	: Masyarakat Ekonomi ASEAN
OTDA	: Otonomi Daerah
Pemda	: Pemerintah Daerah
PMK	: Peraturan Menteri Keuangan
PPAS	: Prioritas plafon anggaran sementara
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
SPM	: Standar pelayanan minimum
WNI	: Warga Negara Indonesia
TA	: Tahun Anggaran

RINGKASAN EKSEKUTIF

Kertas kerja ini berdasarkan beberapa kajian penulis sejak tahun 2004 untuk memberikan rekomendasi desain mekanisme alokasi DAK ke daerah sehingga secara langsung dapat memengaruhi kualitas belanja pemerintah daerah dan pada akhirnya dapat mendorong pertumbuhan serta pemerataan pembangunan di Indonesia. Oleh karena itu, kajian ini diharapkan bermanfaat sebagai masukan bagi pemerintah (khususnya Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan/DJPK) dalam pembahasan lebih lanjut mengenai mekanisme DAK berbasis proposal (yang telah diterapkan tahun 2016) dengan kementerian terkait: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Pekerjaan Umum, serta pembahasan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sistematika penyusunan kertas kerja ini dibagi menjadi beberapa tahapan kajian, yaitu: tinjauan teoretis, perkembangan dan permasalahan kebijakan DAK (dana alokasi khusus) di Indonesia, DAK ke depan menurut “*Grand Design* Desentralisasi Fiskal”, DAK antara *top-down* dan *bottom up*, serta mekanisme DAK berdasarkan proposal daerah.

Mekanisme DAK berbasis proposal ini merupakan kombinasi prinsip *top-down* dan *bottom-up* yang desainnya relatif sederhana dan ideal jika tahapan-tahapannya sesuai yang dijelaskan dalam naskah ini dan didukung teknologi informasi e-Proposal DAK. Penyusunan proposal oleh pemda adalah untuk menyesuaikan prioritas pembangunan bidang tersebut dengan kondisi dan kebutuhan daerah. Penyerapan DAK akan efektif dan efisien karena bidang/sub-bidang dan kegiatannya sesuai dengan yang diusulkan daerah. Begitu juga petunjuk teknis dari K/L relatif sama dalam jangka tiga tahun sehingga memudahkan daerah dalam menerapkan kerangka pengeluaran jangka menengah. Oleh karena itu, jika alokasi DAK berbasis proposal ini diterapkan sesuai prosedur operasi bakunya maka diharapkan akan mendorong pertumbuhan ekonomi dan juga dapat mengurangi ketimpangan pembangunan antardaerah jika pemerintah pusat memprioritaskan daerah-daerah yang infrastrukturnya kurang memadai.

1. LATAR BELAKANG

Dalam era otonomi daerah (OTDA) ini, pemerintah daerah (pemda) sebenarnya telah diberi hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerahnya karena pemda dianggap lebih tahu permasalahan dan kebijakan yang tepat di daerahnya dibandingkan pemerintah pusat. Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya atau desentralisasi kepada daerah merupakan kesempatan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui partisipasi aktif seluruh pemangku kepentingan di daerah, sehingga akan memberikan peluang yang besar bagi setiap daerah untuk meningkatkan daya saingnya dalam menghadapi tantangan perdagangan bebas antar negara-negara ASEAN atau Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA).



Akan tetapi jika kita melihat kinerja perekonomian Indonesia secara makro tahun 2007–2015, pertumbuhan ekonomi cenderung menurun terus dari 6,3 persen pada 2007 menjadi 4,8 persen pada tahun 2015 dan penurunan tingkat kemiskinan melambat dari 16,58 persen pada 2007 menjadi 11,13 persen pada tahun 2015 (Juanda, 2016a; Juanda, 2016b), meskipun pada 2016 pertumbuhan ekonomi meningkat sedikit dari tahun 2015. Ini artinya penambahan output yang dihasilkan di Indonesia belum tentu menyerap penambahan angkatan kerja yang terus meningkat tiap tahun. Bahkan data ketenagakerjaan memperkuat indikasi ini bahwa bukan hanya jumlah penganggurannya saja yang meningkat secara absolut, tapi juga terjadi peningkatan pengangguran secara persentase terhadap peningkatan jumlah angkatan kerja. Di sisi lain, otonomi daerah juga belum berhasil menurunkan kesenjangan perekonomian antarprovinsi serta kesenjangan pendapatan antarindividu, bahkan meningkat pada tahun terakhir. Kesenjangan ini mengindikasikan bahwa hasil dari pembangunan tidak dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat dan akan menjadi kendala bagi akselerasi pertumbuhan yang berkelanjutan, sehingga perlu dicarikan solusinya.

Dalam era otonomi daerah ini, kebijakan dari pusat cenderung kurang efektif ditindaklanjuti oleh daerah karena mereka merasa bebas dalam mengalokasikan belanja APBD-nya, sesuai prinsip desentralisasi fiskal. Ini merupakan konsekuensi logis dari otonomi daerah dan desentralisasi fiskal jika pejabat di daerah hanya melihat tujuan jangka pendek saja. **Salah satu instrumen kebijakan desentralisasi fiskal untuk memperbaiki kesenjangan perekonomian antardaerah sebenarnya sudah diimplementasikan melalui kebijakan transfer dana alokasi umum (DAU). Akan tetapi formula alokasi DAU saat ini masih banyak terdistorsi.** Akan tetapi **formula alokasi DAU saat ini masih banyak terdistorsi**, sehingga perannya sebagai *equalization grant* tidak optimal. Selain itu dalam alokasi belanjanya, fakta-fakta menunjukkan bahwa porsi belanja pegawai negeri sipil daerah dalam APBD relatif cukup besar, dan

simpanan pemda di perbankan mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Fakta ini menunjukkan bahwa umumnya pemda masih berkonsentrasi kepada masalah administrasi, sehingga belum maksimal pada pelayanan publik dan penyediaan infrastruktur (Wardhana et al, 2013).

Instrumen kebijakan desentralisasi fiskal yang secara langsung dapat memengaruhi kualitas belanja pemerintah daerah adalah dana alokasi khusus (DAK). Dana alokasi khusus ialah 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** (Pasal 1, UU 33/2004). Kegiatan khusus dalam undang-undang tersebut berupa difokuskan pengadaan atau perbaikan infrastruktur fisik guna pelayanan publik.

Dari berbagai kajian, diantara berbagai jenis dana transfer yang ada sekarang ini, DAK yang memberikan pengaruh paling besar terhadap pertumbuhan ekonomi (Juanda et al, 2016; 2017). Oleh karena itu, jika daerah prioritas seperti daerah tertinggal, daerah perbatasan atau daerah transmigrasi diberikan DAK yang relatif besar maka akan dapat mengurangi ketimpangan antardaerah. **Jika kebijakan dana alokasi khusus** (misalnya pembangunan infrastruktur serta ketahanan pangan dan energi sesuai prioritas nasional) **ini efektif dan efisien, maka diharapkan akan mendorong pertumbuhan ekonomi dan juga dapat mengurangi ketimpangan pembangunan antardaerah.** Namun dalam pelaksanaannya kurang efektif karena mekanisme alokasi DAK ini menggunakan perencanaan yang bersifat top-down dan formula yang rumit (Bappenas, 2009; 2010). Bahkan tiap tahun menimbulkan masalah seperti penyerapannya masih lambat dan rendah yang disebabkan oleh ketidakcocokan penetapan daerah penerima dan besaran alokasi serta bidang DAK yang ditetapkan Pemerintah Pusat, dan ketidakjelasan atau seringnya perubahan petunjuk kegiatan yang dapat didanai DAK. Oleh karena itu, jika penetapan DAK ini berdasarkan proposal daerah sesuai prioritas daerahnya kemudian ditetapkan pemerintah pusat sesuai prioritas nasional, maka diharapkan penyerapannya tinggi sehingga akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Dana alokasi khusus tahun 2016 sebenarnya sudah menggunakan pendekatan bottom-up berdasarkan proposal daerah yang diusulkan pada 2015. Namun karena kebijakan proposal based DAK ini baru pertama kali diterapkan di Indonesia dan belum dirancang dengan baik, kemungkinan besar hasilnya kurang optimal. Misalnya total dana DAK untuk kegiatan yang diusulkan tahun 2016 mencapai lebih dari Rp400 triliun, sedangkan pagu dana DAK berbasis proposal hanya sekitar Rp60 triliun. Pemerintah pusat tidak mudah memilih kegiatan yang disetujui karena belum ada kriterianya dan masih manual memutuskannya.

2. TUJUAN DAN TAHAPAN KAJIAN



Tujuan kertas kerja atau naskah akademik ini adalah untuk mengkaji bagaimana desain yang terbaik untuk mekanisme alokasi DAK ke daerah, salah satunya melalui implementasi DAK berbasis proposal, sehingga secara langsung dapat memengaruhi kualitas belanja pemerintah daerah dan akhirnya akan mendorong pertumbuhan dan pemerataan pembangunan di Indonesia.

Kertas kerja ini diharapkan bermanfaat sebagai masukan bagi pemerintah (khususnya Direktorat Jenderal

Perimbangan Keuangan/DJPK) dalam pembahasan lebih lanjut mengenai mekanisme DAK berbasis proposal (yang telah diterapkan pada 2016) dengan kementerian terkait: Bappenas, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Pekerjaan Umum, serta pembahasan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sistematika penyusunan kertas kerja ini dibagi menjadi beberapa tahapan kajian, yaitu: tinjauan teoretis, perkembangan dan permasalahan kebijakan DAK di Indonesia, DAK ke depan menurut "*Grand Design Desentralisasi Fiskal*", DAK antara *top-down* dan *bottom up*, mekanisme DAK berdasarkan proposal daerah, serta kesimpulan dan rekomendasi.

3. TINJAUAN TEORETIS DANA ALOKASI KHUSUS

3.1. Pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dalam berbagai literatur keuangan negara (Musgrave & Musgrave, 1973; Davey, 1989) dikenal dua bentuk dana transfer dari negara (pemerintah pusat) ke pemerintah daerah, yaitu *general purpose grant* (bantuan umum) dan *specific grant* (bantuan khusus). Bantuan umum atau sering juga disebut bantuan tanpa syarat (*unconditional grant*) adalah jenis bantuan yang bebas digunakan oleh si penerima. Tidak ada arahan terhadap penggunaan dana tersebut. Di Indonesia dikenal dana alokasi umum (DAU) sebagai sebuah *unconditional grant* sekaligus sebagai bantuan untuk tujuan pemerataan kemampuan fiskal antardaerah (*equalization grant*).

Specific Grant sesuai namanya merupakan bantuan spesifik atau bantuan bersyarat (*conditional grant*). Bantuan spesifik biasanya bersifat *top-down*, yang dirancang oleh pemerintah pusat (pemberi) untuk membiayai bidang tertentu yang menjadi prioritas namun bidangnya telah menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah daerah (pemda) sebagai si penerima tidak boleh menggunakan dana tersebut kecuali untuk kegiatan yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat sebagai pemberi bantuan. Terdapat berbagai tujuan pemberian *specific grant* (bantuan khusus), seperti untuk memengaruhi pola belanja daerah, mengakomodasi *spillover benefit* (penyediaan pelayanan publik oleh daerah tertentu tetapi dimanfaatkan oleh penduduk daerah lain/tetangga), dan lain-lain.

Pengertian dana alokasi khusus (DAK) menurut Pasal 1 UU 33/2004 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. Selanjutnya Pasal 38 sampai dengan Pasal 41 memerinci pengertian DAK sebagai bantuan untuk daerah yang membutuhkan dana pendamping dari penerima yang punya kemampuan keuangan dan dialokasikan dengan kriteria umum, khusus, dan teknis.

3.2. Berbagai Jenis *Specific Grant*

Terdapat berbagai jenis *specific grant*, dan tentunya pemberi grant dapat memilih berbagai variasi yang disesuaikan dengan tujuan penyediaan grant tersebut. Berbagai jenis *specific grant* (bantuan khusus) yang dipraktikkan di dunia, antara lain:

- a. *Capital grant* untuk *capital expenditure* (belanja modal) di bidang layanan tertentu yang tujuannya untuk memperluas cakupan pelayanan (*service expansion*) hingga mencapai level standar minimum nasional.

- b. *Operational grant* untuk belanja operasional di bidang layanan tertentu yang tujuannya untuk menyediakan layanan minimum di seluruh wilayah.
- c. *Matching grant*, baik untuk operasional maupun pembangunan yang mengharuskan dana pendamping dari penerima.
- d. *Incentive/competitive grant*, untuk mendorong daerah mencapai target tertentu sesuai dengan tujuan insentif dan kompetisinya.
- e. *Deficit grant* untuk menutupi defisit.
- f. *Emergency grant*, untuk membantu daerah menghadapi situasi darurat/mendesak.

Kemudian dari sisi penentuan jumlah bantuan spesifik yang akan ditransfer ke daerah, dapat pula dikelompokkan pada dua jenis (lihat Bergvall et al., 2006):

- a. *Closed-ended grant* (jumlah yang akan ditransfer ke daerah telah ditetapkan dari awal dan realisasinya sama dengan pagu anggaran).
- b. *Open-ended grant* (jumlah akhir dari grant ditentukan oleh realisasi belanja daerah dan biasanya jenis bantuan ini dirancang sangat menantang untuk dapat direalisasikan oleh daerah).

Pemberi dapat memilih jenis *specific grant* sesuai dengan sasaran yang diinginkan. Untuk tujuan mencapai standar pelayanan minimum nasional di seluruh daerah, jenis bantuan yang paling direkomendasikan adalah bantuan khusus tanpa dana pendamping, yang diikuti dengan spesifikasi penggunaan dana bagi standar pelayanan minimum. Untuk tujuan mengakomodasi *spillover benefit* direkomendasikan jenis bantuan khusus dengan dana pendamping (*matching grant*), dengan tingkat dana pendamping yang bervariasi. Bagi daerah yang tingkat *spillover benefit*-nya tinggi, dana pendamping tentunya lebih rendah. Sedangkan untuk tujuan memengaruhi pola belanja daerah di bidang yang merupakan prioritas nasional disarankan untuk menggunakan *open-ended matching grant* (bantuan khusus dengan dana pendamping dengan jumlah akhir yang dapat saja lebih kecil ataupun lebih besar dari pagunya). *Open-ended grant* mensyaratkan bahwa jumlah bantuan yang diterima oleh setiap daerah ditentukan oleh realisasinya untuk bidang yang telah ditentukan dalam jangka waktu tertentu.

3.3. Standar Pelayanan Minimum

Menurut Pasal 12 dalam UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat 24 urusan wajib yang enam diantaranya adalah urusan wajib yang berkaitan dengan layanan dasar. Urusan wajib yang merupakan layanan dasar tersebut yaitu

1. pendidikan;
2. kesehatan;
3. pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
6. sosial.

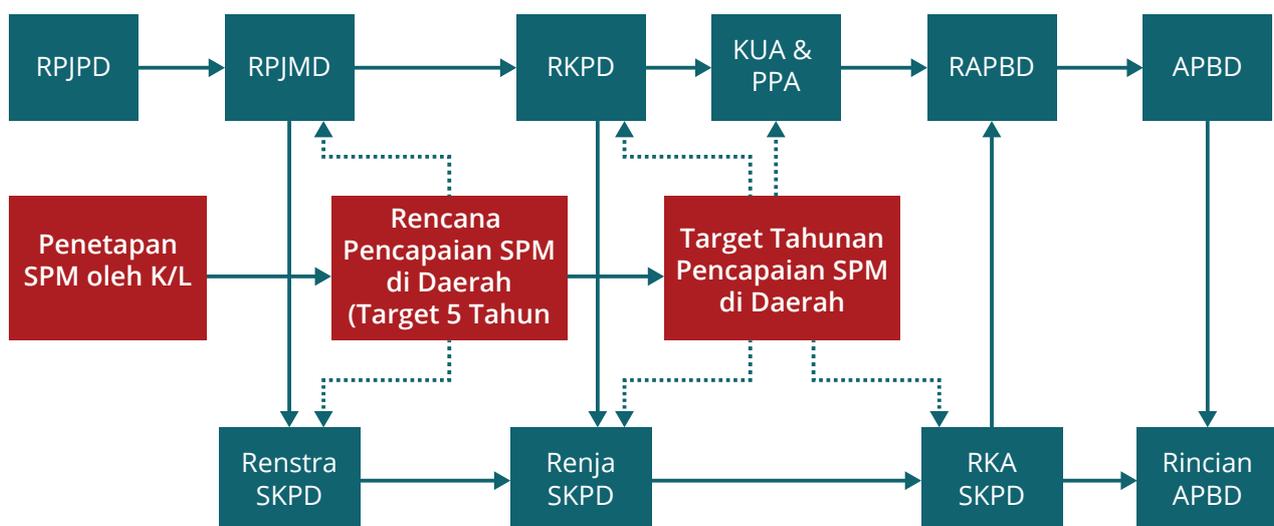
Ada tiga prinsip dalam urusan wajib pelayanan dasar ini, yaitu:

- (1) Mengandung pelayanan dasar, yaitu pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara agar hidup layak.
- (2) Pelaksanaannya harus berpedoman pada standar pelayanan minimum (SPM).
- (3) Menjadi prioritas, yaitu harus dilaksanakan mendahului atau mengatasi seluruh kebutuhan pembiayaan yang lain.

Standar pelayanan minimum (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Jenis pelayanan dasar di daerah dapat terlaksana minimal mencapai indikator atau tingkat nilai pada waktu tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah harus mencapai tingkat cakupan minimal sama atau bahkan lebih cepat dibandingkan batas waktu yang telah ditetapkan pemerintah pusat untuk masing-masing indikator SPM dari tiap-tiap kementerian/lembaga terkait.

Enam urusan wajib ini harus memenuhi capaian minimal pada standar pelayanan yang ditetapkan oleh pemerintah, yang disebut SPM. Besaran dan batas waktu pencapaian SPM ditetapkan oleh masing-masing kementerian/lembaga yang menjadi salah satu acuan bagi pemerintah daerah untuk menyusun perencanaan dan penganggaran penyelenggaraan pemerintah daerah. Rencana pencapaian SPM di daerah dengan target lima tahunan pencapaian standar pelayanan berdasarkan data dasar profil pelayanan dasar yang tersedia, harus dimasukkan dalam rencana strategis Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), yang menangani urusan wajib pelayanan dasar tersebut dan juga dimasukkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Kemudian target tahunan pencapaian SPM di daerah dimasukkan dalam rencana kerja SKPD, rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), dan juga rencana kerja dan anggaran SKPD serta kebijakan umum anggaran prioritas plafon anggaran sementara (PPAS), seperti terlihat dalam Gambar 1. Jika pemerintah melakukan perencanaan dan penganggarnya (untuk pencapaian target yang diprioritaskan daerah) seperti ini maka APBD-nya berbasis kinerja (*performance based budget*).

Gambar 1. Hubungan Rencana Pencapaian SPM di Daerah dan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran



Sumber: Juanda et al, 2013. <https://bbjuanda.files.wordpress.com/2012/10/2013-04-04-final-report-dak-spm-ver-3.pdf>



Rencana pencapaian target tahunan pelayanan dasar dan realisasinya merupakan bagian dari laporan penyelenggaraan pemerintah daerah (LPPD). Rencana pencapaian target tahunan pelayanan dasar dan realisasinya harus dipublikasikan kepada masyarakat. Saat ini, tahapan penyusunan rencana pencapaian SPM di daerah mengacu pada penjelasan Permendagri No 79 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian SPM. Peraturan ini akan direvisi jika PP SPM sudah ditetapkan sebagai regulasi turunan dari UU 23/2014.

Dalam rancangan peraturan pemerintah (RPP) tentang SPM Tahun 2016, kementerian/lembaga terkait harus memerinci **jenis dan mutu layanan dasar**, serta menjelaskan siapa **penerima layanan dasar** tersebut dan **pernyataan standarnya**. Kementerian dan lembaga harus menetapkan petunjuk teknis dan standar teknis terhadap jenis dan mutu pelayanan dasar, termasuk kelompok sasaran dan teknis penghitungan kesenjangan pemenuhan kebutuhan dasar serta penghitungan pembiayaan pencapaian target SPM.

Saat ini sudah dibuat draf RPP SPM dan panitia antarkementerian (PAK) sedang proses mengembangkan indikator SPM dan juknisnya yang terkait dengan pernyataan standar untuk penerima layanan dasar. Misalnya **SPM pendidikan untuk jenis layanan pendidikan dasar**, mutu layanan dasarnya harus sesuai dengan standar nasional pendidikan dasar. Sedangkan penerima layanannya adalah warga negara Indonesia usia 7–15 tahun, dan pernyataan standarnya adalah **setiap WNI usia 7-15 tahun berhak mendapatkan pendidikan dasar sesuai dengan standar nasional pendidikan**. Pernyataan standar ini merupakan target pelayanan dasar yang wajib dijamin pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

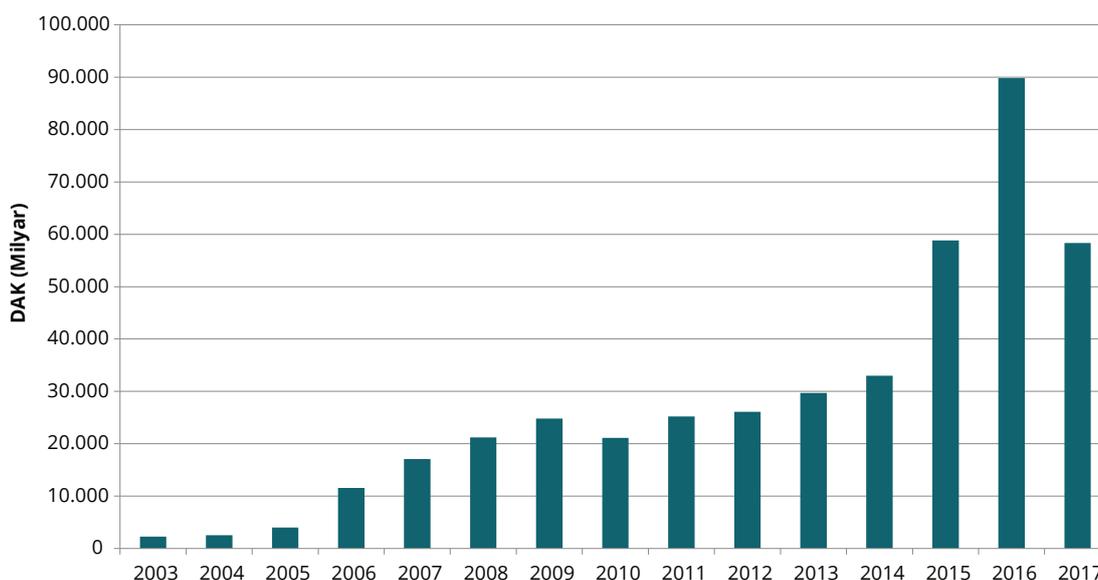
Oleh karena APBD relatif terbatas untuk memberikan pelayanan dasar kepada semua warga negara minimal sesuai standar yang sudah ditetapkan pemerintah pusat (SPM), perlu jenis DAK terkait hal ini, misalnya dengan DAK reguler. **DAK reguler** digunakan **untuk membantu** percepatan pencapaian SPM di daerah. DAK ini akan efektif jika perencanaan penganggaran di daerah sudah berbasis kinerja terkait capaian SPM.

4. KEBIJAKAN DAK DI INDONESIA: PERKEMBANGAN DAN PERMASALAHANNYA

Dana Alokasi Khusus (DAK) mulai dikenal sejak pemberlakuan UU No. 25 Tahun 1999 di tahun anggaran (TA) 2001 ketika periode desentralisasi fiskal di Indonesia. UU 25/1999 menyebutkan bahwa DAK dimaksudkan untuk membuat **mekanisme pemerataan yang lebih komprehensif**. UU ini secara implisit mengakui kesulitan dalam mengakomodasi keragaman regional melalui DAU dan dengan demikian menyediakan mekanisme untuk menangani prioritas nasional melalui DAK. Selanjutnya DAK diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan. Pada TA 2001 dan 2002, DAK dialokasikan hanya untuk dana reboisasi. Pada TA 2003 sampai 2005, selain dana reboisasi diperkenalkan juga DAK untuk infrastruktur lokal, pendidikan, dan pelayanan kesehatan.

Pada 2004, UU No. 25 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004 yang dimulai pelaksanaannya pada TA 2005. Dengan adanya undang-undang ini, terjadi perubahan definisi **DAK menjadi dana yang dialokasikan kepada pemda untuk membantu pembiayaan kegiatan tertentu yang telah didesentralisasikan ke pemda sejalan dengan prioritas nasional**. Undang-undang ini menekankan bahwa DAK hanya disediakan untuk urusan lokal yang telah ditetapkan sebagai prioritas nasional. Namun, justru sejak berlakunya UU 33/2004, jenis DAK berkembang dari lima jenis di TA 2003, menjadi 13 jenis di TA 2010 dan kemudian 19 jenis untuk TA 2012. Namun dari sisi jumlah keseluruhannya, DAK jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah DAU. Pada TA 2001, jumlah DAK hanya 0,7 triliun rupiah, sedangkan jumlah DAU adalah 60,5 triliun rupiah. Pada TA 2009, DAK berjumlah 24,8 triliun rupiah sementara besarnya DAU adalah 186,4 triliun rupiah. Meskipun pertumbuhan tahunan rata-rata DAK selama 2003–2010 adalah 37,5 persen, DAK masih tetap jauh lebih rendah dibandingkan DAU. Perkembangan alokasi DAK ke daerah dari Tahun 2003 sampai Tahun 2017 dapat dilihat dalam Gambar 2.

Gambar 2. Perkembangan Alokasi DAK Tahun 2003-2017



Sumber : Hasil olahan penulis.



Terdapat beberapa kesamaan pengaturan oleh kedua UU tersebut. Pertama mengenai jumlah, di mana total DAK tidak ditetapkan sebagai persentase tertentu dari pendapatan nasional sebagaimana dalam DAU. Jumlah DAK ditetapkan setiap tahun sesuai kapasitas fiskal nasional. Singkatnya, jumlah DAK tidak pasti serta dapat berfluktuasi. Kedua terkait dengan penggunaannya, DAK hanya boleh digunakan untuk mendanai kegiatan pembangunan yang bersifat fisik. Ketiga terkait dengan jenisnya, DAK yang diatur oleh kedua UU dapat dikatakan sebagai *specific*

matching grant, yaitu bantuan yang bersifat khusus dengan mensyaratkan dana pendamping. Terakhir terkait dengan pelaksanaannya kedua peraturan perundang-undangan tidak menjelaskan apakah DAK ini merupakan *close-ended grant* atau *open-ended grant*.

Dalam praktiknya pada periode 2003–2007, DAK merupakan *close-ended grant* dalam arti jumlah yang akan diterima oleh daerah untuk satu tahun anggaran sudah ditentukan dari awal tahun anggaran. Namun, apabila daerah tidak bisa menggunakan DAK sebagaimana ketentuan teknisnya, sisa DAK di akhir tahun anggaran dapat digunakan pada tahun anggaran berikutnya. Kemudian, pada 2008 terjadi perubahan pelaksanaannya yang diatur dengan peraturan menteri keuangan (PMK), di mana transfer DAK ke daerah dibagi dalam tiga tahap. Tahapan I sebesar 30 persen akan ditransfer oleh Kementerian Keuangan seminggu setelah diterimanya Perda tentang APBD. Pada tahapan ke II dan ke III (terakhir), DAK untuk sebuah daerah dapat saja tidak ditransfer ke daerah yang tidak dapat melaksanakannya jika penyerapan dana DAK tahapan sebelumnya belum atau tidak dipenuhi. Artinya realisasi DAK dapat bervariasi mulai dari 30%– 100% dan tidak mesti ditransfer semuanya oleh Kementerian Keuangan sebesar jumlah yang ditetapkan di APBN. Dengan kata lain, DAK seperti ini bersifat *open-ended grant*.

Hal ini sejalan dengan tujuan DAK pada UU 33/2004 yang dimaksudkan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Secara teori, instrumen yang paling tepat untuk mencapai tujuan tersebut adalah bantuan spesifik yang bersifat *open-ended* dan *matching*. Instrumen dimaksud adalah bantuan khusus dengan dana pendamping yang bervariasi menurut kemampuan keuangan daerah serta bersifat open-ended (jumlahnya ditentukan oleh realisasi belanja).

Secara umum dapat disimpulkan bahwa DAK yang diatur oleh UU 25/1999 dan UU 33/2004 tidak mencakup berbagai jenis *specific grant* lainnya seperti bantuan khusus tanpa dana pendamping, bantuan spesifik untuk nonfisik, bantuan defisit, bantuan emergensi, dan lain-lain. DAK dengan kedua UU tersebut memiliki pengertian yang sangat sempit yaitu *specific matching grant for capital expenditure*. Definisi DAK menurut kedua UU tersebut sangat spesifik dan tidak dapat mengakomodasi permasalahan *intergovernmental transfer* di Indonesia. **Berbagai kebutuhan pendanaan tidak dapat dijawab oleh sistem yang ada termasuk oleh DAK.** Hal ini terlihat dari adanya berbagai jenis dana yang bersifat bantuan khusus namun tidak dikategorikan sebagai DAK di APBN, seperti dana tunjangan kependidikan, dana tambahan infrastruktur otonomi khusus Papua, dana penyesuaian untuk infrastruktur, sarana dan prasarana, dan lain-lain.

Namun terakhir, pengertian DAK direvisi dengan Undang-Undang APBN, dengan mengategorikan semua *conditional/specific grant* sebagai DAK. Praktik ini dimulai dalam kategorisasi di APBN 2015, di mana terdapat dua kelompok besar DAK, yaitu DAK fisik dan DAK nonfisik. Seluruh DAK yang penggunaannya untuk pembangunan sarana dan prasarana fisik dikelompokkan sebagai DAK fisik. Sedangkan DAK yang diberikan untuk menunjang operasional dan tambahan insentif, dikategorikan sebagai DAK nonfisik.

Selanjutnya DAK fisik yang diatur dengan UU 33/2004 dan PP 55/2005 yang selama ini didistribusikan dengan formula—serta memiliki kriteria umum, teknis dan khusus— dengan UU APBN 2016 diubah untuk dialokasikan berbasis penilaian proposal daerah. Maka DAK yang selama ini terkesan sangat top-down, yang dibagi menurut formula dan dilaksanakan menurut petunjuk teknis yang ditentukan oleh kementerian/lembaga terkait, dalam pengalokasiannya dicoba mengakomodasi prinsip *bottom-up*. Daerah mengharapkan, berbagai permasalahan alokasi dan pemanfaatan DAK selama ini dapat diselesaikan dengan gabungan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*.

5. DAK KE DEPAN MENURUT *GRAND DESIGN* DESENTRALISASI FISKAL

Kementerian Keuangan Republik Indonesia telah memiliki dokumen yang disebut Grand Design Desentralisasi Fiskal (GDDF) yang mengarahkan dan dapat dijadikan pedoman bagi berbagai perubahan kebijakan di bidang desentralisasi fiskal ke depan. Dalam GDDF, DAK sebagai komponen dana transfer ke daerah merupakan salah satu instrumen untuk mencapai tujuan pertama yaitu **sistem transfer yang meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal**.

Adapun strategi untuk mencapai tujuan pertama tersebut dengan cara memfokuskan DAK untuk mendanai urusan daerah yang menjadi **prioritas nasional dalam rangka mendorong pencapaian standar pelayanan minimum (SPM)**. Dana alokasi khusus— bukan satu-satunya sumber pendanaan daerah untuk menyediakan layanan dasar sesuai SPM— bersifat stimulan (dorongan) untuk pencapaian SPM di bidang pelayanan yang menjadi prioritas nasional.

Dalam GDDF juga direkomendasikan beberapa kebijakan yang perlu diambil sampai dengan 2020 dalam mendukung efektivitas DAK, yaitu:

- a. **Perlunya mempertajam prioritas nasional yang didanai oleh DAK.** Pertambahan jumlah bidang DAK dari tahun ke tahun disebabkan bertambahnya jenis bidang yang dijadikan prioritas nasional. GDDF mengarahkan agar ada penajaman menjadi beberapa bidang prioritas saja, antara lain infrastruktur, kesehatan, dan pendidikan. Prioritas bidang dalam DAK diharapkan dapat memberikan arah kepada daerah untuk turut fokus pada bidang prioritas tersebut, sehingga ketertinggalan nasional dan regional dalam ketiga bidang tersebut akan cepat teratasi.
- b. **Peningkatan proporsi DAK dalam dana transfer ke daerah.** Proporsi DAK dalam total dana transfer sangat penting untuk ditingkatkan di masa yang akan datang dengan beberapa pertimbangan berikut:
 - Pentingnya keseimbangan antara keleluasaan daerah dan prioritas nasional dalam konteks NKRI. Saat ini jumlah DAK sebagai bagian dari dana transfer kurang efektif untuk mendukung pencapaian prioritas nasional karena jumlahnya kecil.
 - Adanya potensi pengalihan berbagai dana K/L yang mendanai urusan yang sudah didesentralisasikan.
- c. **Menyederhanakan formula alokasi DAK.** Saat ini alokasi DAK ditetapkan dengan menggunakan tiga kelompok kriteria: (1) kriteria umum; (2) kriteria khusus; dan (3) kriteria teknis. Dalam penjabarannya, formula alokasi DAK menjadi lebih rumit dari formula alokasi DAU. Oleh karena itu, dalam desain DAK ke depan, akan dilakukan penyederhanaan formula DAK dengan mempertimbangkan fungsi dan manfaat dari DAK bagi kepentingan nasional dan daerah. Selain itu, penentuan alokasi DAK juga sebaiknya dilakukan dalam kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*).

6. DAK ANTARA *TOP DOWN* DAN *BOTTOM UP*

DAK pada prinsipnya adalah *top-down* (dari atas ke bawah) dalam pengertian alokasi dan penggunaannya ditentukan oleh pemerintah pusat sebagai pemberi DAK. Daerah penerima harus mengikuti arahan teknis menggunakan DAK dan tidak boleh menentukan sendiri penggunaannya. Demikian juga jumlah alokasinya, si pemberi (pemerintah pusat) menentukan jumlah DAK per bidang per daerah berdasarkan target yang ingin dicapai oleh pusat di daerah tersebut. Daerah kemudian melaksanakan DAK sebagaimana diatur dalam petunjuk teknis penggunaan DAK yang dikeluarkan kementerian/lembaga terkait.

Namun dalam praktiknya selama ini, terdapat berbagai keluhan terkait jumlah dan petunjuk penggunaannya. Berdasarkan beberapa kali survei dan FGD yang dilakukan penulis di daerah, ada daerah yang mendapat DAK jauh lebih banyak dari kebutuhan sehingga menjadi sisa lebih pelaksanaan anggaran dan ada juga daerah yang membutuhkan DAK lebih banyak, namun alokasinya sangat kecil. Ada daerah yang mengeluhkan petunjuk teknis (juknis) penggunaan DAK terlalu terperinci sehingga tidak ada keleluasaan daerah. Begitu juga dengan petunjuk teknis yang tiap tahun diganti, bahkan pada tahun 2014 juknis DAK pendidikan sampai diganti tiga kali.

Berbagai permasalahan alokasi dan petunjuk teknis penggunaan DAK, mengakibatkan DAK menjadi kurang efektif dan efisien. Untuk itulah kemudian diperlukan reformasi perencanaan alokasi dan pelaksanaan DAK, di mana pada tahap perencanaan daerah diminta untuk membuat proposal DAK. **Penyusunan proposal DAK oleh daerah adalah wujud perencanaan partisipatif yang bersifat *bottom-up*, serta untuk menghindari ketidakcocokan antara apa yang dibutuhkan daerah dengan apa yang diberikan oleh pemerintah pusat, baik dalam jenis maupun jumlah DAK.**

Daerah mengusulkan kebutuhan DAK berdasarkan menu jenis kegiatan yang boleh diusulkan daerah. Menu jenis kegiatan yang diperbolehkan ini ada dalam petunjuk teknis untuk jangka menengah minimal tiga tahun, yang telah dibuat oleh kementerian/lembaga pusat secara *top-down*. Dengan proses kombinasi dua arah ini (*top-down* dan *bottom-up*) diharapkan muncul usulan DAK yang lebih realistis dan juga alokasi yang lebih tepat sasaran.

7. MEKANISME DAK BERDASARKAN PROPOSAL DAERAH

Untuk mengombinasikan prinsip *top-down* dan *bottom-up* dalam penentuan alokasi DAK, maka penyusunan proposal DAK oleh pemda berdasarkan pedoman/petunjuk teknis yang ditetapkan oleh K/L adalah mekanisme terbaik. Petunjuk teknis dari K/L adalah untuk memberikan arah penggunaan DAK yang disesuaikan dengan prioritas pembangunan bidang tersebut. Sedangkan penyusunan proposal oleh pemda adalah untuk menyesuaikan prioritas pembangunan bidang tersebut dengan kondisi dan kebutuhan daerah.

Petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh K/L tentunya harus berpedoman pada RPJMN untuk target jangka menengah atau RKP untuk target satu tahunan. Sedangkan pemda perlu berpedoman pada RPJMD untuk menyiapkan usulan/proposal DAK tersebut. Sekiranya pedoman/petunjuk teknis DAK tidak sesuai/selaras dengan RPJMD, maka berarti proposal yang diusulkan sepenuhnya sebagai bagian dari upaya daerah untuk mendukung prioritas pembangunan nasional berbasis RPJMN, atau bahkan pemda bebas memutuskan untuk tidak mengusulkan DAK dalam bidang tersebut jika memang tidak relevan dengan RPJMD.

Dalam mekanisme DAK berdasarkan proposal daerah ini paling tidak ada tiga K/L (Kementerian Perencanaan/Bappenas, Kementerian Teknis dan Kementerian Keuangan) yang harus terlibat dalam menilai proposal daerah tersebut. Keterlibatan dari tiga K/L tersebut karena proposal DAK yang diajukan oleh pemda menyangkut tiga aspek, yaitu: (1) aspek prioritas bidang dan lokus pembangunan nasional, (2) pedoman/petunjuk teknis dalam rangka pencapaian target nasional di bidang yang menjadi sasaran DAK, dan (3) kelayakan biaya dan jumlah dana yang tersedia.

7.1 Peranan Bappenas

Bappenas berperan untuk mengawal pelaksanaan RPJMN dan meramu rencana kerja pemerintah setiap tahunnya. Untuk itu dalam proses evaluasi usulan DAK yang disiapkan oleh pemda, Bappenas melakukan:

1. Penilaian kesesuaian antara usulan DAK per bidang/sub-bidang/sub-jenis dengan usulan dalam musrenbangnas.
2. Penilaian skala prioritas kegiatan yang diusulkan oleh daerah dengan mengacu pada lokasi prioritas nasional per bidang DAK.
3. Penilaian skala prioritas daerah untuk masing-masing bidang dengan mengacu pada RPJMN.

Sebagai ilustrasi, penilaian yang dilakukan oleh Bappenas dapat dikuantitatifkan dan akan memengaruhi peluang sebuah daerah untuk mendapatkan alokasi. Misalnya terkait dengan penilaian skala prioritas, dapat dibuat per sub-bidang, dengan contoh skala

- 1 = bobot 0–50% (tidak prioritas)
- 2 = bobot 51–75% (prioritas)
- 3 = bobot 76–100% (sangat prioritas)

Dengan bobot tersebut, ketika dana untuk sub-bidang tertentu terbatas, maka pengalokasian dana akan ditentukan oleh prioritas. Lokasi yang sangat prioritas akan lebih berpeluang untuk mendapatkan dana dibanding lokasi yang tidak prioritas. Dalam memberikan skor untuk skala prioritas dapat berdasarkan bagaimana kegiatan yang diusulkan tersebut bermanfaat bagi daerah, cakupan dampaknya dan tingkat urgensinya.

7.2 Peranan Kementerian/Lembaga Teknis

Kementerian/lembaga teknis adalah yang menyiapkan pedoman atau petunjuk teknis untuk sektor atau sub-sektor yang ditanganinya, serta menentukan kegiatan apa di daerah yang akan didanai dengan DAK. Mereka yang paling memahami prioritas dan target nasional untuk sektor/sub-sektor yang ditanganinya tersebut. Oleh karena itu dalam musrenbangnas, mereka juga harus menyampaikannya kepada Bappenas. Untuk itu, maka K/L harus menjadi salah satu institusi yang mengevaluasi proposal DAK yang disiapkan oleh pemda.

Peranan K/L dalam menilai proposal daerah terkait dengan kesesuaian yang diusulkan oleh pemda dengan kegiatan yang ditetapkan dalam pedoman/petunjuk teknis:

1. Menilai target output yang diusulkan daerah dengan mengacu pada:
 - a. Data pendukung dari daerah dan data teknis dari K/L sebagai pembanding penilaian kelayakan usulan sesuai kebutuhan daerah.
 - b. Tingkat pencapaian SPM daerah sesuai relevansinya (untuk DAK Reguler).
 - c. Target pencapaian output jangka menengah.
 - d. Target output per sub-bidang per tahun seluruh daerah (nasional).Oleh karena itu, K/L harus selalu termutakhirkan tentang data capaian pelayanan dasar (SPM) per sub-bidang tiap daerah dan kesenjangan pemenuhan kebutuhan dasar antardaerah.
2. Menilai satuan biaya per kegiatan per daerah berdasarkan SBM dan SBK.

Hasil penilaian dari K/L terkait ini akan menentukan alokasi DAK per daerah per sub-bidang/bidang karena perhitungan alokasi dilakukan secara sederhana sebagai perkalian antara target output dengan satuan biaya per unit output yang disetujui oleh K/L. Penentuan alokasi DAK ini tentu saja harus disesuaikan juga dengan ketersediaan pagu dana DAK untuk masing-masing bidang.

7.3 Peranan Kementerian Keuangan

Kementerian Keuangan (Kemenkeu) sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam menghitung alokasi DAK untuk masing-masing daerah, bertugas untuk:

1. Menilai satuan harga masing-masing kegiatan yang diusulkan daerah dengan menggunakan
 - a. satuan biaya masukan,
 - b. satuan biaya khusus yang diusulkan masing-masing K/L, dan
 - c. indeks kemahalan konstruksi.
2. Menilai kegiatan yang diusulkan daerah dengan mengacu pada kinerja penyerapan anggaran dan pencapaian target output (jika data sudah tersedia).

Kementerian dapat menyetujui ataupun mengoreksi satuan biasa yang sudah disetujui oleh K/L. Satuan biaya yang disetujui oleh Kemenkeu ini yang nantinya dijadikan dasar perhitungan alokasi. Kemenkeu perlu mengembangkan sistem informasi berbasis komputer sehingga memudahkan dalam penilaian proposal dan menentukan jumlah DAK per bidang dan per daerah (*decision support system*).

7.4 Peranan Kementerian Dalam Negeri

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam pembuatan Rancangan peraturan Pemerintah (RPP) tentang Standar Pelayanan Minimum (SPM) sampai ditetapkan PP tentang SPM. Kemendagri harus berkordinasi dengan kementerian atau Lembaga Teknis yang bertanggung jawab dengan urusan wajib yang berkaitan dengan layanan dasar.

Meskipun urusan wajib yang berkaitan dengan layanan dasar merupakan tanggung jawab pemerintah daerah, namun disediakan DAK Reguler yang dialokasikan dari APBN untuk membantu mendorong percepatan pemenuhan SPM. Kemendagri melakukan kordinasi laporan pelaksanaan penerapan SPM dengan K/L untuk memastikan apakah setiap warga sudah dipenuhi kebutuhan dasarnya, minimal sesuai yang ditetapkan oleh K/L. Pemenuhan kebutuhan dasar dapat dipenuhi sendiri oleh warga negara atau oleh pemerintah daerah sesuai aturan yang berlaku. Kemendagri juga melakukan verifikasi terhadap kesesuaian dengan urusan daerah sesuai UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

7.5 Prosedur Penyusunan Proposal, Penetapan Jumlah DAK tiap Tahun, Pemantauan dan Evaluasi (Monev), Pelaporan serta Sanksi

A. Penyusunan Proposal

Pada tahapan penyusunan proposal oleh pemda, perlu diawali dengan:

1. Pedoman penyusunan yang jelas, *template* yang mudah diisi, sederhana, dan petunjuk pengisian yang lengkap (contoh *template* proposal terlampir). Jika perlu, disiapkan perangkat lunak khusus untuk proposal, menggunakan teknologi informasi e-Proposal DAK fisik.
2. Perlu diperhatikan bahwa evaluasi pada proposal sebaiknya juga dilakukan secara elektronik, paling tidak (jika perangkat lunak belum tersedia) dimulai dengan menggunakan *worksheet*, mengingat data yang akan diolah begitu banyak.

Proposal yang sudah disiapkan oleh pemda, semestinya dalam dua bentuk. Pertama, tertulis (tercetak) dengan surat pengantar dari kepala daerah untuk aspek legalitas dan akuntabilitas dan kedua dalam bentuk *softcopy* yang berisi *worksheet* dengan format yang telah ditentukan untuk dokumentasi *database*.

Proposal DAK per bidang atau per sub-bidang disusun dalam dua *worksheet*. Pertama *worksheet* yang merupakan proposal utama DAK (**Lampiran 1**), kedua *worksheet* berisi data pendukung (**Lampiran 2**). Data pendukung ini terutama berkaitan dengan berbagai target capaian pemenuhan kebutuhan (pelayanan)

dasar sesuai prioritas nasional yang ada di K/L. Dapat juga ditambahkan data realisasi DAK tahun sebelumnya untuk evaluasi, penentuan jumlah DAK masing-masing daerah dan sanksi jika perlu, dan sanksi jika perlu, misalnya jika lokasi prioritas yang diusulkan untuk suatu kegiatan dalam DAK tahun sebelumnya tidak sesuai dengan yang dilaporkan. .

Worksheet proposal utama DAK per bidang ataupun per sub-bidang paling tidak memuat

1. jenis kegiatan yang diperbolehkan,
2. target output dari kegiatan tersebut untuk tahun depan (n) dan prakiraan maju (*forward estimate*) untuk tiga tahun selanjutnya (n+1, n+2, n+3),
3. lokus atau lokasi tempat output yang diusulkan (kecamatan),
4. unit biaya per output kegiatan,
5. perkiraan kebutuhan dana per kegiatan,
6. jumlah dana yang diusulkan untuk didanai DAK dan jumlah dana yang akan didanai dari sumber lain di APBD, dan
7. skala prioritas dari masing-masing kegiatan yang diusulkan, untuk mengantisipasi pagu DAK yang lebih kecil dibandingkan kebutuhan yang diusulkan daerah.

Worksheet berisi data teknis atau data pendukung per bidang ataupun per sub-bidang memuat data-data untuk mendukung target output yang diusulkan, dan juga harus dibandingkan dengan data target capaian pemenuhan kebutuhan (pelayanan) dasar yang ada di K/L. Data teknis atau data pendukung akan digunakan oleh K/L, Bappenas, dan Kemenkeu untuk memberikan penilaian terhadap usulan target output per menu kegiatan. Data teknis atau data pendukung teknis dalam proposal daerah perlu dicek terutama oleh kementerian teknis karena sering kali berbeda dengan data yang ada di kementerian teknis. Data teknis atau data pendukung dalam proposal daerah mungkin saja lebih mutakhir daripada yang ada di pusat.

Jenis kegiatan (menu) yang boleh diusulkan daerah, ditentukan oleh masing-masing K/L teknis terkait. Penentuan jenis kegiatan, diharapkan terkait dengan target nasional pada bidang/sub-bidang tersebut. Dalam mengusulkan DAK per bidang/sub-bidang, pemda tidak harus memilih semua kegiatan yang ada dalam daftar menu. Pemda dapat memilih menu kegiatan yang relevan dengan kondisi daerah, sesuai target daerahnya.

B. Penentuan Jumlah DAK Tiap Tahun

Mekanisme penentuan kebutuhan DAK per sub-bidang per daerah

1. menghitung kebutuhan berdasarkan volume output yang telah disetujui oleh K/L dan satuan biaya yang disetujui oleh Kemenkeu dan
2. melakukan penyesuaian terhadap volume output kegiatan berdasarkan skala prioritas oleh Bappenas dan kinerja penyerapan oleh Kemenkeu, serta skala prioritas yang diusulkan daerah.

Kebutuhan Dana = \sum Volume Output Kegiatan yang telah dikoreksi x satuan biaya

\sum Volume Output Keg. yang telah dikoreksi = \sum Volume Output Keg. yang disetujui K/L x skala prioritas x Kinerja Penyerapan tahun sebelumnya

c. Mekanisme Pengalokasian DAK per Sub-bidang per Daerah

Adapun mekanisme penentuan alokasi DAK per bidang/sub-bidang per daerah adalah sbb:

1. Menjumlahkan kebutuhan dana per bidang/sub-bidang seluruh daerah, contoh: total kebutuhan daerah Rp100 triliun, total kebutuhan bidang pendidikan Rp15 triliun (15%).
2. Menghitung persentase masing-masing bidang dan sub-bidang dari jumlah kebutuhan, contoh: total kebutuhan bidang pendidikan Rp15 triliun (15%).
3. Membandingkan total kebutuhan dengan total pagu DAK, contoh: total ketersediaan pagu DAK dalam APBN sebesar Rp90 triliun (90%).
4. Menentukan pagu per bidang/sub-bidang proporsional dengan total pagu DAK, contoh: pagu bidang pendidikan $15\% \times \text{Rp}90 \text{ triliun} = \text{Rp}13,5 \text{ triliun}$.
5. Apabila total kebutuhan dana melebihi pagu per sub-bidang, maka dilakukan penyesuaian proporsional terhadap volume *output* yang disetujui, atau dilakukan dengan mengurangi *output* kegiatan yang paling tidak prioritas bagi daerah, contoh: *output* masing-masing daerah dikurangi secara proporsional dengan memperhitungkan alokasi dan satuan biaya, sehingga total alokasi per daerah menjadi 90 persen dari yang diusulkan.
6. Alokasi DAK per sub-bidang masing-masing daerah dihitung berdasarkan *output* yang telah dikurangi pada tahap 5 dikalikan dengan satuan biaya. Apabila total kebutuhan dana lebih rendah dari pagu sub-bidang, maka selisih tersebut diusulkan untuk dialihkan ke sub-bidang lain dalam satu bidang maupun antarbidang yang lebih membutuhkan.

Gambar 3. Prosedur yang Harus Dilakukan K/L setelah Menerima Proposal dari Pemda



Sumber : Hasil olahan penulis.

7.5 Peta Jalan atau Rencana Aksi DAK Berbasis Proposal

Roadmap atau rencana aksi DAK berbasis proposal dapat dilihat dalam Tabel 1. Draf revisi UU 33/2004 diharapkan dapat ditetapkan oleh DPR pada awal 2017. Jika draf revisi UU 33/2004 ini belum ditetapkan, maka jadwal yang lain dalam peta jalan tersebut juga ikut menyesuaikan. Sambil menunggu ditetapkan revisi UU 33/2004, K/L dapat melakukan:

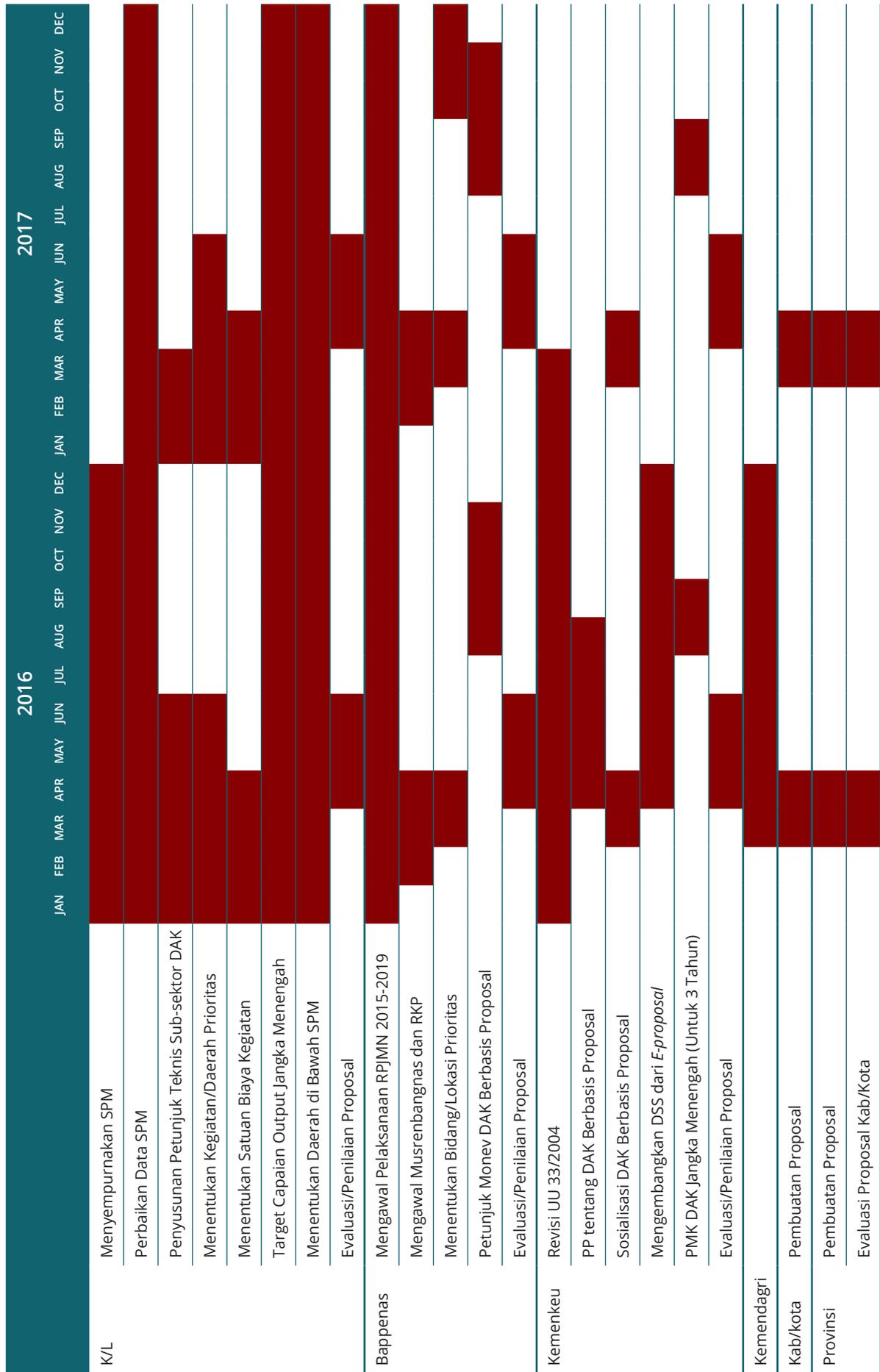
- (1) penyempurnaan Indikator SPM,
- (2) perbaikan data SPM,
- (3) penyusunan pedoman atau petunjuk teknis untuk sektor/sub-sektor yang ditanganinya,
- (4) menentukan kegiatan di daerah yang akan didanai DAK,
- (5) menentukan satuan biaya kegiatan di daerah yang akan didanai DAK,
- (6) penentuan daerah yang belum mencapai SPM, dan
- (7) Bappenas menentukan bidang dan lokasi prioritas.

Kemenkeu juga dapat mempersiapkan peraturan pemerintah (PP) yang terkait dengan DAK berbasis proposal ini, serta menyempurnakan draf revisi UU 33/2004. Kemenkeu perlu mengembangkan sistem informasi berbasis komputer (*e-Planning*) sehingga memudahkan penilaian proposal dan menentukan jumlah DAK per bidang dan per daerah (*decision support system*). Untuk proposal DAK tahun 2017 yang dibuat dan dievaluasi pada tahun 2016, sementara dapat menggunakan *software excel*.

Pemerintah kabupaten/kota sudah dapat mendokumentasikan data pencapaian SPM untuk tiap bidang. Data pencapaian SPM ini bukan hanya diperlukan untuk membuat proposal DAK saja, tapi pemerintah daerah harus menyusun rencana pencapaian SPM (target 5 tahun) dengan target tahunan pencapaian SPM berdasarkan data dasar profil pelayanan dasar yang tersedia. Rencana pencapaian SPM dan target tahunan ini juga menjadi dasar untuk dimasukkan ke dalam dokumen perencanaan (RPJMD, Renstra SKPD, RKPD, Renja SKPD), seperti yang dijelaskan dalam Gambar 1.

Terakhir, koordinasi antarkegiatan di daerah harus dilakukan oleh Bappeda. Begitu juga **keterpaduan kegiatan antar kabupaten/kota di satu provinsi perlu dikoordinasi**. Oleh karena itu, sebelum proposal DAK dikirim ke pemerintah pusat, sebaiknya **dikirim juga ke provinsi untuk evaluasi**, seperti tercantum dalam peta jalan atau rencana aksi di Tabel 1.

Tabel 1. Peta Jalan atau Rencana Aksi Mekanisme DAK Berbasis Proposal



Sumber : Hasil olahan penulis.

8. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Mekanisme DAK berbasis proposal ini merupakan kombinasi prinsip top-down dan bottom-up dalam penentuan alokasi DAK dan merupakan desain yang ideal, jika tahapan-tahapannya sesuai yang dijelaskan dalam naskah ini dan didukung teknologi informasi e-planning DAK. Penyusunan proposal DAK dilakukan oleh pemda berdasarkan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh K/L. Petunjuk teknis dari K/L ini untuk memberikan arah penggunaan DAK yang disesuaikan dengan prioritas pembangunan bidang tersebut beserta daerah prioritasnya. Sedangkan penyusunan proposal oleh pemda adalah untuk menyesuaikan prioritas pembangunan bidang tersebut dengan kondisi dan kebutuhan daerah.

Petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh K/L harus berpedoman kepada RPJMN untuk target jangka menengah, termasuk juga RKP untuk target satu tahunan. Sedangkan pemda perlu berpedoman pada RPJMD untuk menyiapkan usulan/proposal DAK tersebut. Sekiranya pedoman/petunjuk teknis DAK tidak sesuai/selaras dengan RPJMD, berarti proposal yang diusulkan sepenuhnya sebagai bagian dari upaya daerah untuk mendukung prioritas pembangunan nasional berbasis RPJMN, atau bahkan pemda bebas memutuskan untuk tidak mengusulkan DAK dalam bidang tersebut jika memang tidak relevan dengan RPJMD.

Desain mekanisme alokasi DAK ini relatif sederhana, tidak menggunakan formula yang rumit. Penyerapan DAK akan efektif dan efisien karena bidang/sub-bidang dan kegiatannya sesuai dengan yang diusulkan daerah. Begitu juga petunjuk teknis dari K/L relatif sama dalam jangka tiga tahun sehingga memudahkan daerah dalam menerapkan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*). Oleh karena itu, jika alokasi DAK berbasis proposal ini diterapkan sesuai prosedur operasinya maka diharapkan akan mendorong pertumbuhan ekonomi dan juga dapat mengurangi ketimpangan pembangunan antardaerah. Pertumbuhan ekonomi yang sebelumnya menurun terus dari 6,02 persen pada 2011 menjadi 4,8 persen tahun 2015, sekarang pertumbuhannya mulai meningkat menjadi 5,02 persen (2016). Ini kemungkinan besar terkait dengan kenaikan DAK fisik yang signifikan tahun 2015 dan 2016.

DAFTAR RUJUKAN

- ADB. (2010). Survei Baseline. Standar Pelayanan Minimal dalam Pendidikan.
- ADB. (2011). Proposals for Reform of the Special Allocations Grant (DAK)
- Bappenas. (2012). Analisis Perspektif, Permasalahan, dan Dampak Dana Alokasi Khusus (DAK). White Paper. Jakarta: Bappenas.
- Bappenas. (2009). Evaluasi Dana Alokasi Khusus. Jakarta : Sekretariat Bersama DAK, Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Bappenas.
- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D.J. & Merk, O. (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending, OECD Journal on Budgeting, 5 (4).
- Davey, K. (1989). Central-Local Financial Relations. In Devas et al., Financing Local Government in Indonesia, Monographs in International Studies, South East Asia Series No. 84, Ohio University.
- DSF. (2011). Status Pelaksanaan Program Pengembangan Kapasitas Perencanaan Pembiayaan dan Pelaksanaan SPM. Jakarta : DSF.
- Fane, G. (2003). Change and Continuity in Indonesia's New Fiscal Decentralisation Arrangements. BIES Vol.39, No.1, 156-176.
- GIZ. (2010). Kajian Biaya Produksi. Pelayanan Kesehatan di Indonesia. Jakarta: GIZ.
- Hofman, B. & Kaiser, K. (2002). The Making of the Big Bang and its Aftermath: A Political Economy Perspective. Paper Presented at the Conference: Can Decentralization Help Rebuild Indonesia? May 1-3 2002, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- Juanda, B., Suratman, E., Handra, H. (2017). Fiscal Transfer Effect on Regional Inequality. The 6th IRSA International Institute. Manado, 17-18 Juli 2017.
- Juanda, B., Khoirunurrofik, Qibthiyah, R. (2016). Model Ekonometrika Regional Dampak Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Dipresentasikan 30 November 2016 di DJPK, Kemenkeu RI.
- Juanda, B. (2016a, 25 April). Memperkuat Otonomi Daerah dalam Menghadapi MEA. Investor Daily, h.8.
- Juanda, B (2016b, 4 Mei). Reformasi Kebijakan Desentralisasi Fiskal Upaya Mendorong Pertumbuhan dan Mengurangi Kesenjangan Antardaerah. Radar Banten. h.2.

- Juanda, B., Handra, H., Auracher, T., Sitepu, B., & Marthaleta, N. (2013). Penyusunan Mekanisme Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk Pembiayaan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Jakarta : DJPK Kementerian Keuangan RI.
- Juanda, B. & Heriwibowo, D. (2016). Konsolidasi Desentralisasi Fiskal Melalui Reformasi Kebijakan Belanja Daerah Berkualitas. *Jurnal Ekonomi kebijakan Publik*, 7, No.1 Juni 2016, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, DPR RI.
- Juanda, B., Paddu, A.H., Robiani, B. & Kaiwai, H.Z. (2014). Kajian atas Indikator Standar Pelayanan Nasional di Bidang Layanan Publik Dasar yang Relevan dengan Pengalokasian DAK. Jakarta: DJPK Kementerian Keuangan RI.
- Juanda, B., Sidik, M., Qibthiyah, R. (2013). Reformulasi DAU untuk Memperkuat Perannya sebagai Equalization Grant. Jakarta: DJPK Kementerian Keuangan RI.
- Juanda, B. & Marlina, I. (2015). Kebijakan Fiskal Melalui Reformulasi DAK Pencapaian Standar Pelayanan Minimal untuk Pengembangan Infrastruktur. Paper dalam Kongres ISEI 2015, Surabaya.
- Lewis, Blane D.(2003). Indonesia. In Paul Smoke & Yun-Hwai Kim (ed.), *Intergovernmental Fiscal Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future* . Asian Development Bank. Available at: http://www.adb.org/Documents/Books/Intergovernmental_Fiscal_Transfers/default.asp, accessed by July 2003.
- Martinez-Vazquez, J., Jamie B., and Gabe Ferrazzi. (2004). *Linking Expenditure Assignments and Intergovernmental Grants in Indonesia*.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5th Edition, McGraw-Hill Book Company.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah 55/2005 tentang Dana Perimbangan. Sekretariat Kabinet RI. Jakarta.
- Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal. (2014). *Studi Penerapan Medium Term Expenditure Framework dalam Alokasi Belanja Daerah*, Laporan Penelitian.
- Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal. (2013). *Pengelolaan DAK: Kondisi dan Strategi ke Depan*, Laporan Penelitian.
- Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal. (2006). *Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan yang Mendanai Urusan Daerah Menjadi DAK*, Laporan Penelitian.
- Wardhana, A., Juanda, B., Siregar, H., Wibowo, K. (2013). Dampak Transfer Pemerintah Pusat Terhadap Penurunan Ketimpangan Pendapatan di Indonesia. *Sosiohumaniora*, 15 (2).

LAMPIRAN

Lampiran 1: Contoh Worksheet Proposal DAK Per Sub-Bidang Per Daerah

DAFTAR USULAN RENCANA KEGIATAN KABUPATEN XYZ YANG BERSUMBER DARI DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) FISIK TAHUN ANGGARAN 2017

NO	PROGRAM DALAM RPJMD/RKPD	NO	KEGIATAN	SATUAN		VOLUME		BIAYA/SATUAN		LOKASI		SUMBER DANA		SKALA	PRIORITAS
				2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	DAK		
A SUB-BIDANG SD/SLB															
1	Peningkatan akses pendidikan juga diikuti dengan pemertaan kesempatan memperoleh pendidikan yang ditandai dengan meningkatnya Angka Partisipasi Kasar (APK)	1	Rehabilitasi ruang belajar beserta perabotnya	Ruang	170	125	100	Rp 20.000.000	Kec. AB & Kec. XY	Rp 3.400.000.000	Rp -	Rp -	Rp -	1	1
2		2	Pembangunan Ruang Kelas Baru beserta perabotnya	Ruang	40	45	50	Rp 100.000.000	Kec. DF	Rp 3.000.000.000	Rp 1000.000.000	Rp -	Rp -	1	1
3		3	Pembangunan Ruang Perpustakaan beserta perabotnya	Ruang	40	35	35	Rp 95.000.000	Kec. BG & Kec. XY	Rp 3.800.000.000	Rp -	Rp -	Rp -	1	1
4		4	Pembangunan dan/ atau Rehabilitasi ruang guru beserta perabotnya	Ruang	75	80	80	Rp 40.000.000	Kec. BTW	Rp 3.000.000.000	Rp -	Rp -	Rp -	2	2
5		5	Pembangunan dan/ atau Rehabilitasi jamban Siswa/ guru	Ruang	60	70	70	Rp 5.000.000	Kec. SBD	Rp 200.000.000	Rp 100.000.000	Rp -	Rp -	1	1
6		6	Pembanguna rumah dinas/ mess guru	Unit	15	15	15	Rp 100.000.000	Kec. RS & Kec. MZ	Rp 1.500.000.000	Rp -	Rp -	Rp -	3	3
B SUB-BIDANG SMP/ SMPLB															
1	Rasio ketersediaan sekolah SLTP sederajat disesuaikan dengan jumlah penduduk kelompok usia di tingkat SD/MI sudah mencapai kondisi ideal	1	Rehabilitasi ruang belajar minimal rusak sedang beserta perabotnya	Ruang	50	40	40	Rp 20.000.000	Kec. AB & Kec. XY	Rp 1.000.000.000	Rp -	Rp -	Rp -	1	1
2		2	Pembanguna Ruang Kelas Baru beserta perabotnya	Ruang	30	40	40	Rp 100.000.000	Kec. DF	Rp 2.000.000.000	Rp 1.000.000.000	Rp -	Rp -	1	1
3		3	Pembangunan Ruang Perpustakaan beserta perabotnya	Ruang	15	20	20	Rp 95.000.000	Kec. BG & Kec. XY	Rp 1.425.000.000	Rp -	Rp -	Rp -	2	2
4		4	Pembanguna Ruang Laboratorium IPA beserta perabotnya	Ruang	15	20	20	Rp 95.000.000	Kec. BTW	Rp 1.425.000.000	Rp -	Rp -	Rp -	2	2
5		5	Pembangunan Ruang Laboratorium Bahasa beserta perabotnya	Ruang	15	20	20	Rp 95.000.000	Kec. SBD	Rp 475.000.000	Rp 950.000.000	Rp -	Rp -	2	2
6		6	Pembangunan Ruang Laboratorium Komputer beserta perabotnya	Ruang	15	20	20	Rp 95.000.000	Kec. RS & Kec. MZ	Rp 1.425.000.000	Rp -	Rp -	Rp -	2	2
7		7	Pembanguna dan/ atau Rehabilitasi ruang guru beserta perabotnya	Ruang	20	25	25	Rp 95.000.000	Kec. BG & Kec. XY	Rp 1.900.000.000	Rp -	Rp -	Rp -	3	3
8		8	Pembanguna dan/ atau Rehabilitasi jamban siswa/ guru	Ruang	25	20	20	Rp 5.000.000	Kec. BTW	Rp 125.000.000	Rp -	Rp -	Rp -	3	3
9		9	Pembangunan rumah dinas/ mess guru	Unit	15	20	20	Rp 100.000.000	Kec. BG & Kec. XY	Rp 1.500.000.000	Rp -	Rp -	Rp -	3	3

Lampiran 2: Aplikasi Sistem Keuangan Desa Berbasis TIK yang Sedang Dikembangkan

DATA PENDUKUNG USULAN RENCANA KEGIATAN KABUPATEN XYZ
YANG BERSUMBER DARI DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) FISIK TAHUN ANGGARAN 2017

NO	DATA TEKNIS	KONDISI (VOLUME) TAHUN			SATUAN	PENDUKUNG KEGIATAN (NO)
		2014	2015	2016		
BIDANG PENDIDIKAN						
A. SUB-BIDANG SD/SLB						
1	Jumlah SD/ SDLB yang memiliki ruang kelas minimal	320			Ruang	1
2	Jumlah SD/ SDLB yang masih membutuhkan ruang kelas baru	50			Ruang	2
3	Jumlah SD/ SDLB yang belum memiliki perpustakaan	40			Ruang	3
4	Jumlah SD/ SDLB yang belum memiliki sanitasi sekolah (jamban)	150			Ruang	5
5	Jumlah SD/ SDLB yang belum memiliki ruang guru	50			Ruang	4
6	Jumlah SD/ SDLB di daerah 3T yang membutuhkan rumah dinas/ mess guru	15			Ruang	6
7	Persentase jumlah SD/ SDLB yang tiap rombelnya tidak melebihi batas maksimum (SPM)				%	
8	Angka Partisipasi Murni				%	
B. SUB-BIDANG SMP/SMPLB						
1	Jumlah SMP/ SMPLB yang memiliki ruang dan/ atau ruang belajar minimal rusak sedang	75			Ruang	1
2	Jumlah SMP/ SMPLB yang membutuhkan ruang kelas baru (RKB)	50			Ruang	2
3	Jumlah SMP/ SMPLB yang belum memiliki perpustakaan	30			Ruang	3
4	Jumlah SMP/ SMPLB yang belum memiliki ruang belajar lain	5			Ruang	2
5	Jumlah SMP/ SMPLB di daerah 3T yang membutuhkan rumah dinas/ mess guru	15			Ruang	9
6	Jumlah SMP/ SMPLB yang membutuhkan alat laboratorium IPA	20			Ruang	4
7	Jumlah SMP/ SMPLB yang membutuhkan alat laboratorium Bahasa	20			Ruang	5
8	Jumlah SMP/ SMPLB yang membutuhkan alat laboratorium Komputer	20			Ruang	6

KOMPAK

Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan

Jalan Diponegoro No. 72
Jakarta Indonesia, 10320
T +62 21 8067 5000
F +62 21 3190 3090
E info@kompak.or.id
www.kompak.or.id