



BAPPENAS

November 2011



Analisis Perspektif, Permasalahan dan Dampak Dana Alokasi Khusus (DAK)

White Paper



BAPPENAS

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS)

Jl. Taman Suropati 2
Jakarta 10310
Telp. (021) 31936207
Website: www.bappenas.go.id



**Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Good Governance/Decentralisation Program**

Menara BCA, 46th Floor
Jl. MH.Thamrin No.1
Jakarta 10310 - Indonesia
Telp. (021) 23587 121
Fax. (021) 23587 120
Website: www.giz.de



Provincial Governance Strengthening Programme (PGSP)

Gedung Graha Mandiri, Lantai 21
Jl. Imam Bonjol No.61
Jakarta Pusat 10310 Indonesia
Telp. (021) 3917284 3918554
Fax. (021) 3153461
Website: <http://pgsp-agi.org/pgsp>

Analisis Perspektif, Permasalahan dan Dampak Dana Alokasi Khusus (DAK)

White Paper

Kata Pengantar

Dana alokasi khusus (DAK) merupakan salah satu mekanisme transfer keuangan Pemerintah Pusat ke daerah yang bertujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Sesuai dengan peruntukannya DAK hanya untuk kegiatan fisik. Walaupun kontribusi DAK sangat kecil (hanya sekitar 7%) dari total dana perimbangan, DAK memainkan peran strategis dalam dinamika pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar di daerah, karena sesuai dengan prinsip desentralisasi dan akuntabilitas bagi penyediaan pelayanan dasar masyarakat. Di sisi lain kemampuan keuangan daerah sangat terbatas dan kualitas belanja daerah juga masih sangat rendah.

Untuk mencermati berbagai persoalan seputar pengalokasian, pengelolaan dan akuntabilitas DAK, Direktorat Otonomi Daerah - Bappenas memprakarsai salah satu kajian dalam rangka menyusun *White Paper* DAK, dengan harapan agar perspektif dan rekomendasi dari hasil kajian ini dapat menjadi salah satu input dalam membuat kebijakan khususnya revisi berbagai regulasi (UU dan PP) terkait Dana Alokasi Khusus (DAK) dan perbaikan institusional baik di tingkat nasional maupun daerah.

Kajian ini terlaksana atas kerjasama antara pemerintah Indonesia dan mitra pembangunan, yaitu *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH dalam kerangka kerjasama Indonesia-Jerman, 2010-2012 dan UNDP dalam kerangka kerjasama PGSP (*Provincial Governance Strengthening Programme*).

Dengan terbitnya white paper ini, kami berterimakasih kepada Direktur GIZ untuk program "*Decentralisation as Contribution to Good Governance*" (DeCGG), Joerg-Werner Haas, serta Tim Auracher selaku *Component Team Leader* untuk *Fiscal Decentralisation*, dan Dr. Jan M. Bach. Selanjutnya, kami berterimakasih kepada *Senior Adviser* GIZ, Dr. Astia Dendi, serta para konsultan, yakni Dr. Kodrat Wibowo, Zulhanif M.Si., dan Dr. Wahyudi Kumorotomo, yang melakukan kajian ini.

Kepada UNDP, khususnya *Provincial Governance Strengthening Programme* (PGSP-UNDP/ BAPPENAS), kami sampaikan terima kasih atas dukungannya, kepada Mellyana Frederika selaku Project Manager PGSP atas pelaksanaan serangkaian diskusi terbatas seputar DAK, Harry Seldadyo selaku PGSP Research Team Leader yang telah menyusun Volume 1, dan Dr. Bagdja Muljarijadi selaku Konsultan yang telah merangkum dan menyelaraskan rekomendasi sebagaimana termuat dalam volume terakhir (Volume 3) kajian ini.

Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada para narasumber dari Bappenas serta Tim Teknis *White Paper* DAK dari Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri sebagaimana tercantum pada lampiran serta para narasumber lain yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu. Sekretariat DAK Bappenas juga memiliki andil besar dalam penyediaan data dan dokumen kajian-kajian sebelumnya, karenanya kami ucapkan terima kasih.

Akhir kata kami berharap Buku ini bermanfaat dalam penyusunan kebijakan DAK sebagaimana dimaksud.

Jakarta, November 2011



Dr. Ir. Budhi Santoso, M.A.
Direktur Otonomi Daerah
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Ringkasan Eksekutif

Dalam pemerintahan yang terdesentralisasi di Indonesia, salah satu kebutuhan yang mendesak adalah peningkatan efektifitas pembangunan daerah antara lain melalui kebijakan yang koheren serta penerapan prinsip-prinsip tata-pemerintahan yang baik (*good governance*) secara konsisten. Tantangan lainnya adalah peningkatan kemampuan aparat di daerah dalam penggunaan dana pembangunan secara *efisien, efektif dan akuntabel* berdasarkan standar yang jelas. Konsisten dengan kondisi dan tantangan tersebut, Pemerintah telah merumuskan RPJMN untuk periode 2010-2014 yang meletakkan titik berat pada pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan ekonomi melalui perbaikan tata-pemerintahan (Agenda I dan II). Untuk itu, pada masa mendatang perlu terus diupayakan agar penggunaan dana pembangunan semakin efisien dan efektif.

Berkenaan dengan penggunaan dana pembangunan di daerah, Pemerintah terus mengupayakan penyempurnaan perangkat kebijakan, termasuk diantaranya kebutuhan untuk melakukan revisi terhadap UU No.33/2004 tentang perimbangan keuangan pusat-daerah serta PP No.55/2005 tentang dana perimbangan agar lebih sesuai dengan tantangan baru dan dinamika pendanaan pembangunan yang terdesentralisasi. Untuk pendanaan pembangunan yang berasal dari DAK (Dana Alokasi Khusus), meskipun proporsinya terhadap keseluruhan dana perimbangan relatif kecil (sekitar 7%, APBN 2010), munculnya berbagai permasalahan, perspektif, dan kendala akhir-akhir ini perlu dikaji secara sistematis dan direspon dengan kebijakan yang lebih selaras dan tepat sasaran. Tidak dapat dipungkiri bahwa bagi daerah tertentu, terutama daerah-daerah yang kemampuan fiskalnya rendah yang sebagian besar DAU-nya terpakai untuk gaji pegawai dan belanja tidak langsung lainnya, pendanaan melalui DAK menjadi salah satu

tumpuan harapan mereka. Dalam rangka mendukung pencapaian prioritas nasional serta meminimalkan permasalahan DAK akhir-akhir ini, BAPPENAS memprakarsai penyusunan sebuah *white paper* DAK berdasarkan kajian-kajian yang sistematis.

Dengan konteks dan perspektif tersebut di atas, studi DAK untuk *white paper* ini dilaksanakan dengan tujuan antara lain: Pertama, mengidentifikasi tantangan/ isu-isu penting yang menjadi kendala efektifitas DAK dalam mewujudkan sasaran-sasaran pembangunan. Kedua, menganalisis secara makro seberapa besar (seberapa signifikan) kontribusi DAK dalam pencapaian indikator-indikator yang menjadi prioritas pembangunan nasional. Ketiga, memberikan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan efektifitas pencapaian sasaran dan dampak DAK ke depan. Keempat, diharapkan agar perspektif dan rekomendasi studi ini dijadikan salah satu acuan oleh kementerian/ lembaga terkait dalam merevisi undang-undang, peraturan, atau pun pedoman-pedoman pelaksanaan DAK, serta oleh Pemerintah Provinsi dalam menyusun petunjuk pelaksanaan DAK.

Sesuai kerangka tujuan tersebut, buku ini difokuskan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: (i) Apakah pengalokasian DAK sudah efisien (spesifik dan tepat sasaran) atau tepat sasaran baik secara geografis mau pun sektoral?; (ii) Apa saja isu-isu strategis dan tantangan yang memerlukan perubahan kebijakan DAK ke depan?; (iii) Bagaimana dampak DAK (adakah dampak DAK) terhadap pencapaian tujuan-tujuan prioritas pembangunan nasional?; dan (iv) Bagaimana meningkatkan efisiensi dan efektifitas DAK ke depan?

Pendekatan yang dilakukan meliputi tinjauan hasil-hasil studi sebelumnya (desk study), pengumpulan dan analisis data

kuantitatif sekunder, dan melalui Focus Group Discussion dengan berbagai pihak yang relevan termasuk para pemangku kebijakan di Pemerintah dan Pemerintah Daerah, serta para pakar dari kalangan akademisi dan organisasi masyarakat sipil. Data kuantitatif sekunder antara lain meliputi alokasi DAK per kabupaten/Kota selama periode 2004-2009, serta indikator-indikator kinerja pembangunan yang antara lain meliputi variabel-variabel Indeks Pembangunan Manusia di kabupaten/kota penerima DAK (*khususnya Angka Harapan Hidup, rata-rata lama sekolah, angka melek huruf*), pendapatan daerah penerima DAK, dan pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota penerima DAK selama periode 2003-2009. Data empiris tersebut diolah secara kuantitatif (korelasi dan regresi) menggunakan panel data 2003-2009 dari seluruh kabupaten/kota penerima DAK. Disamping analisis kuantitatif juga dilakukan analisis kualitatif/deskriptif.

Dari perspektif teori, DAK yang diterapkan di Indonesia sejauh ini termasuk *conditional, closed-ended, and binding constrain matching grant*. Artinya, DAK di Indonesia merupakan transfer bersyarat dengan tujuan khusus yang besaran dananya (pagu) telah ditetapkan sejak semula. Secara teoritis (Boadway, dan Shah 2007: lihat Tabel 2.1) dapat diprediksi bahwa jenis *matching grant* seperti ini adalah jenis yang paling lemah dampaknya terhadap 3 hal: (i) Penambahan kapasitas keuangan daerah; (ii) Akuntabilitas pelaporan anggaran; dan (iii) kesejahteraan masyarakat. Justru, secara teoritis pola *conditional (output-based) non-matching grant* paling baik dampaknya secara keseluruhan (lihat Tabel 2.1). Pola ini menetapkan kondisi-kondisi/spesifikasi output yang harus dihasilkan (bukan input seperti sekarang) dan memberikan fleksibilitas kepada pemerintah daerah dalam merancang program dan strategi.

Secara teori, DAK mempunyai tujuan untuk memberikan insentif bagi pemerintah pada level sub-nasional untuk menyelenggarakan kegiatan khusus yang biasanya merupakan prioritas pemerintah tingkat nasional

(Anwar Shah, 2007). Di Indonesia kebijakan pengalokasian DAK mulai diimplementasikan sejak tahun 2003. Pada tahun 2003 tersebut DAK hanya dialokasikan untuk 5 bidang, yaitu pendidikan, kesehatan, prasarana jalan, prasarana irigasi dan prasarana pemerintah, dengan total alokasi sebesar Rp. 2.269 milyar. Dari tahun ke tahun pengalokasian DAK mengalami perkembangan yang cukup signifikan, baik dari sisi besaran alokasi maupun dari cakupan bidang yang didanai dengan DAK, serta jumlah daerah penerima. Pada tahun 2010, jumlah alokasi DAK menjadi Rp. 21.133,3 milyar dengan jumlah bidang yang menerimanya menjadi 14 bidang. Secara total, dari tahun 2003 hingga tahun 2010 jumlah alokasi DAK adalah sebesar Rp.104.940,5 milyar, yang dialokasikan ke sejumlah Kabupaten/Kota sebesar Rp.101.825,3 milyar dan ke sejumlah propinsi sebesar Rp.3.115,2 milyar.

Seiring dengan adanya pemekaran kabupaten/kota, maka jumlah kabupaten maupun kota yang menerima alokasi DAK terus meningkat. Bila pada tahun 2003 hanya terdapat 265 Kabupaten yang menerima alokasi DAK Kabupaten maka pada tahun 2010 terdapat 398 Kabupaten yang menerima alokasi DAK, yang berarti selama kurun waktu tersebut jumlah Kabupaten yang menerima alokasi DAK meningkat hampir 50%. Demikian juga dengan jumlah Kota yang menerima alokasi DAK, bila pada awalnya hanya terdapat 65 Kota yang menerima alokasi DAK, maka pada tahun 2010 terdapat 93 Kota yang menerima alokasi DAK, yang berarti selama kurun waktu antara tahun 2003 hingga 2010 jumlah Kota yang menerima alokasi DAK mengalami peningkatan hampir 50%.

Volume I buku ini menunjukkan DAK, betapapun kecil porsi yang dialokaskannya, memainkan peran penting dalam pembangunan daerah. Sebagai moda desentralisasi fiskal, DAK dirancang untuk memenuhi kebutuhan khusus di daerah tertentu. Walau begitu, dalam perkembangannya azas, konsep, dan formula DAK telah bergerak jauh dari esensi desentralisasi dan sifat kekhususannya.

Azas dan konsep DAK diberi makna secara berbeda dalam era UU desentralisasi yang berbeda (1999 dan 2004) dan antara UU dengan aturan-aturan di bawahnya. Inkonsistensi amat mencolok posisi relatif “prioritas nasional” harus didudukkan berhadapan dengan urusan daerah. Dari era UU satu ke era UU lain dan dari aturan ke aturan, posisi relatif keduanya didefinisikan dan diberi makna secara tidak konsisten.

Formula DAK dengan jelas menggiring DAK untuk memudahkan nilai kekhususan daerah penerimanya terutama karena penggunaan tiga kriteria sekaligus secara substitutif, yakni kegagalan dalam memenuhi satu kriteria dapat dikompensasi oleh kriteria berikutnya. Volume I paper ini mencatat bahwa orientasi dasar formula DAK telah digeser dari penentuan `daerah terseleksi` ke arah penetapan `target pengalokasian bagi sebanyak mungkin daerah.`

Volume I buku ini – selain menagih konsistensi dalam definisi dan interpretasi DAK – merekomendasikan dua opsi reformulasi DAK. Pertama, melalui reformasi parsial yang mendudukan ulang formulasi yang ada sebagaimana perundangan yang berlaku saat ini. Kedua, reformulasi integral yang merevisi keseluruhan konstruksi kebijakan DAK dalam penentuan daerah penerima dan bidang kegiatan.

Selanjutnya analisis kuantitatif pada volume II memperlihatkan bahwa pengalokasian DAK telah bias dari tujuan kekhususannya dan lebih memprioritaskan fungsi ekualisasi (perimbangan). Analisis *koefisien variasi* membuktikan hal tersebut, dimana dengan penambahan DAK koefisien variasi kapasitas fiskal semakin menurun. Selanjutnya analisis profil daerah penerima DAK berdasarkan data 2003-2006 mengungkapkan ternyata masih cukup banyak daerah (31% dari total penerima DAK) yang DAU *per-kapitanya* relatif tinggi juga menerima DAK dalam jumlah yang relatif besar. Lebih jauh lagi, analisis data tahun 2008 dan 2009 mengungkap bahwa hampir 70 % daerah

yang kapasitas fiskalnya rendah menerima DAK per kapita di atas nilai tengah (*median*). Angka-angka tersebut menguatkan pendapat bahwa pengalokasian DAK memang bias dari tujuan khususnya dan lebih condong kepada ekualisasi (perimbangan).

Dampak DAK terhadap pertumbuhan ekonomi: Hasil kajian kami memperlihatkan bahwa DAK dengan pola dan besaran alokasi seperti diterapkan selama ini, tidak memberikan kontribusi signifikan terhadap tujuan-tujuan (*outcome* dan *impact*) pembangunan nasional yang meliputi pertumbuhan ekonomi dan IPM-dengan beberapa variabel kuncinya. Ternyata hanya DAK Pertanian, DAK bidang lingkungan hidup dan pendidikan yang menunjukkan pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi, meski pun tidak signifikan. Namun, bertentangan dengan harapan, tidak terdapat pengaruh positif yang nyata pada alokasi DAK Irigasi, Jalan, Kesehatan, dan Sanitasi terhadap pertumbuhan ekonomi; yang terlihat justru kecenderungan pengaruh negatif. Dengan demikian pengaruh positif dana DAK terhadap pertumbuhan ekonomi selama tahun 2003 hingga tahun 2009 masih belum meyakinkan dan belum sesuai harapan.

Dampak DAK terhadap IPM dan elemen-elemennya: Meski pun DAK Pendidikan memberikan kontribusi positif dan signifikan terhadap angka partisipasi sekolah (*school enrollment*) pada tingkat sekolah dasar mau pun menengah (Purwanto, 2010), kajian kami mengungkap bahwa DAK Pendidikan tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap peningkatan rata-rata lama sekolah, angka melek huruf dan IPM. Sesuai harapan, DAK Kesehatan memang berpengaruh positif terhadap peningkatan IPM secara agregat, namun bila lihat secara lebih spesifik DAK kesehatan sejauh ini belum memberikan pengaruh signifikan terhadap angka harapan hidup.

Kami berpendapat bahwa permasalahan utama kurang tercapainya dampak DAK

seperti yang diharapkan bukan terletak pada kecilnya jumlah DAK, tetapi lebih pada kurang efisiennya pengalokasian DAK serta kurang efektifnya tatakelola implementasi DAK. Hal ini terjadi karena pendekatan pencapaian yang berlaku di Indonesia adalah pendekatan berbasis input, dimana DAK hanya dapat dibelanjakan untuk jenis input tertentu seperti fasilitas kelas, buku, dan lain-lain. Disamping itu daerah tidak memiliki ruang gerak yang cukup untuk berkreasi sesuai kebutuhan mereka karena kuatnya pendekatan *top-down* dalam perencanaan, serta berbagai permasalahan terkait petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis DAK.

Berdasarkan temuan-temuan tersebut kami merekomendasikan perubahan-perubahan pendekatan sebagai berikut:

- Pertama, pendekatan yang selama ini berbasis input (*input-based*) perlu dialih ke pendekatan berbasis hasil (*performance based*), yang fokus pada target-target *output* dan *outcome* pembangunan, terutama indikator-indikator yang relevan dengan standar pelayanan minimal (SPM). Dengan kata lain, pemerintah daerah diminta untuk mencapai target *output/outcome* atau indikator-indikator tertentu tetapi mereka diberi keleluasan untuk menentukan bagaimana cara (menentukan kegiatan) mencapai target-target tersebut. Dengan demikian pemerintah pusat dapat memaksimalkan pencapaian tujuan prioritas nasional dan pada saat bersamaan daerah penerima DAK dapat merasakan esensi 'otonomi' nya. Kembali kepada standar pelayanan minimum; meskipun kami berpendapat bahwa DAK sesuai untuk membiayai pencapaian target-target SPM, sebaiknya penggunaan DAK diprioritaskan untuk belanja modal pencapaian target-target SPM;
- Kedua, pendekatan *performance based* memerlukan sinergi antara pusat dan daerah. Karena DAK ditujukan untuk mencapai prioritas-prioritas nasional yang sudah menjadi kewenangan daerah, seyogyanya pemerintah daerah lebih berperan dalam perencanaan DAK. Pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui dan memahami kekhususan dan kebutuhan daerahnya. Oleh sebab itu kami merekomendasikan agar **perencanaan DAK menerapkan pola yang lebih *bottom-up*** dan terintegrasi kedalam mekanisme dan siklus perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Dengan kata lain, perencanaan DAK sebaiknya melalui proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (MUSRENBANGDA) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional (MUSRENBANGNAS);
- Ketiga, DAK semestinya mengadopsi pendekatan yang berorientasi jangka menengah sesuai dengan RPJMN, mengingat banyaknya kegiatan-kegiatan DAK yang memerlukan investasi beberapa tahun (*multi-years*). Oleh sebab itu kami menganjurkan agar DAK diintegrasikan kedalam Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) atau "*Midterm Expenditure Framework (MTEF)*". Manfaat KPJM bagi daerah adalah meningkatnya transparansi dan prediktibilitas DAK, *meskipun angka-angkanya bersifat pagu indikatif*, sehingga memudahkan daerah dalam perencanaan dan penganggaran;
- Disamping rekomendasi-rekomendasi tersebut kami juga mendiskusikan dan memberikan perspektif tentang bagaimana monitoring dan evaluasi DAK ke depan, serta sejauh mana peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah;
- Terakhir, sejalan dengan kesimpulan dan saran yang dikemukakan, kami mengajukan tiga alternatif pola pengelolaan DAK ke depan, sebagaimana diuraikan pada Volume III dokumen ini.

Daftar Isi

	Halaman
Kata Pengantar	ii
Ringkasan Eksekutif	iv
Daftar Isi	viii
Daftar Lampiran	xii
Daftar Istilah dan Singkatan	xii
Volume 1 Analisis Azas dan Konsep DAK	
Bab I Pendahuluan	1
Bab II Azas dan Konsep DAK	7
2.1 Isyu-isu Pokok	7
Bab III Formula DAK	21
3.1 Isyu-isu Pokok	21
Volume 2 Analisis Permasalahan dan Dampak DAK	
Bab I Pendahuluan	57
1.1 Latar Belakang	57
1.2 Tujuan	56
1.3 Metodologi	58
Bab II Tinjauan Teori dan Pelajaran dari Beberapa Negara	59
2.1 Konsep Dasar dan Teori Tentang Dana Alokasi Khusus	59
2.2 Best Practices dan Pelajaran dari Beberapa Negara	61
2.3 DAK Best Practises: Kesimpulan	82
Bab III Transfer Fiskal antar Pemerintah di Indonesia	83
3.1 Dana Perimbangan	83
3.2 Dana Alokasi Khusus	84
Bab IV Evaluasi DAK saat ini	71
4.1 Isyu-isu Utama	71
4.2 Pengaruh DAK dalam Kapasitas Keuangan Daerah	98
4.3 Efektifitas Pengalokasian DAK	101
4.4 Sebaran Bidang DAK dan Konsentrasi Daerah Propinsi Penerima DAK	105
4.5 Dampak DAK terhadap Indikator Outcome Pembangunan	110

Bab V	Kesimpulan	117
5.1	Temuan-temuan Utama dan Implikasinya	117
5.2	Pilihan Konsep DAK Kedepan	123
Daftar Pustaka	123	
Daftar Lampiran	127	
Lampiran	129	

Volume 3 Kesimpulan dan Rekomendasi

Bab I	Rekomendasi Arah Kebijakan DAK ke Depan	141
1.1	Beberapa Temuan Terkait dengan Azas dan Konsep DAK	146
1.2	Perspektif Teori dari Penerapan DAK di Indonesia Beserta Dampaknya	149
1.3	Beberapa Temuan Terkait Dengan Perencanaan dan pengalokasian DAK	151

Daftar Tabel

Tabel 1.1	Dinamika DAK 2003-2011	2
Tabel 1.2	Bidang DAK 2003-2011	3
Tabel 1.3	Perbandingan DAK dan Prioritas Nasional RPJMN	12
Tabel 1.4	Pengorganisasian DAK Berdasarkan UU 32/2004 dan PP 55/2005	14
Tabel 1.5	Urusan Wajib dan Pilihan Berdasarkan PP 38/2007	17
Tabel 1.6	Korelasi dan Elastisitas DAK dengan Jumlah Daerah	29
Tabel 1.7	Sebaran DAK Menurut Kelompok Pulau	29
Tabel 1.8	Bobot Variabel Dasar untuk Penghitungan Kebutuhan Fiskal	30
Tabel 2.1	Dampak Transfer Berdasarkan Jenis Transfer	66
Tabel 2.2	Perimbangan Pendapatan dan Bantuan	74
Tabel 2.3	Dana-dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat Belanda	77
Tabel 2.4	Transfer Dana Pemerintah Pusat bagi Program dan Pelayanan Propinsi dan Daerah 2005-2006 (dalam milyar dollar)	78
Tabel 2.5	Dana Transfer Di Beberapa Negara	79
Tabel 2.6	Perkembangan Alokasi DAK Tahun 2003 – 2010	93
Tabel 2.7	Perkembangan Alokasi DAK Per Bidang Tahun 2003-2010	94
Tabel 2.8	Perbandingan Pertumbuhan alokasi DAK, Dekon dan Tugas Pembantuan, 2008-2010 (Dalam persen)	95
Tabel 2.9	Perkembangan Jumlah Daerah Penerima Alokasi DAK Tahun 2003-2010	96
Tabel 2.10	Koefisien Variasi Alokasi Dana Perimbangan Kabupaten/Kota Tahun 2005-2009	99

Tabel 2.11	Distribusi Penerima DAK Per Kapita berdasarkan Kapasitas Fiskal (APBD 2008 sampai dengan 2009)	99
Tabel 2.12	Korelasi DAK dengan penerimaan daerah pada kabupaten/kota dengan kapasitas fiskal tinggi	100
Tabel 2.13	Korelasi DAK dengan penerimaan daerah pada kabupaten/kota dengan kapasitas fiskal rendah	100
Tabel 2.14	Granger Causality Test Indikator Kinerja DAK Bidang Pendidik	112
Tabel 2.15	Granger Causality Test Indikator Kinerja DAK Bidang Kesehatan	113
Tabel 2.16	Estimasi Pengaruh DAK terhadap Pertumbuhan Ekonom	114
Tabel 2.17	Estimasi Pengaruh DAK terhadap Indikator Kinerja Pembangunan Spesifik	114
Tabel 2.18	Parameter Estimasi Regresi Kinerja DAK Pendidikan terhadap Rata-Rata Lama Sekolah 2004-2009 Simulasi Skenario; I	116
Tabel 2.19	Parameter Estimasi Regresi Kinerja DAK Pendidikan terhadap Pertumbuhan Ekonomi 2004-2009 Simulasi Skenario II	116

Daftar Gambar

Gambar 1.1	Relasi Kriteria dan Alokasi DAK	25
Gambar 1.2	DAK dan Belanja Pegawai Daerah	33
Gambar 2.1	Konsep General Purpose Transfers (GPT)	69
Gambar 2.2	Matching Grants	70
Gambar 2.3	Unconditional Transfer	70
Gambar 2.4	Kombinasi Matching dan Non-Matching Grants	70
Gambar 2.5	Grafik Perbandingan Pengeluaran Pemerintah Kanada dengan Indonesia	77
Gambar 2.6	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2003	101
Gambar 2.7	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2009	102
Gambar 2.8	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU+DBH tahun 2005	103
Gambar 2.9	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU+DBH tahun 2009	104
Gambar 2.10	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU per kapita tahun 2003-2006 (Kodrat Wibowo, Bagdja Muljarijadi, Rullan Rinaldi, 2009)	105
Gambar 2.11	Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2003	106
Gambar 2.12	Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2004	107
Gambar 2.13	Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2005	107

Gambar 2.14	Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2006	108
Gambar 2.15	Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2007	109
Gambar 2.16	Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2008	109
Gambar 2.17	Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2009	110
Gambar 2.18	Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi Penerima DAK Tahun 2010	111
Gambar 3.1	Mekanisme Pengelolaan DAK sebagai Instrumen Dana Perimbangan	148
Gambar 3.2	Mekanisme Pengelolaan DAK sebagai Instrumen Pencapaian Prioritas Nasional	150
Gambar 3.3	Mekanisme Pengelolaan DAK sebagai Instrumen Dana perimbangan dan Prioritas Nasional	153

Daftar Tabel Lampiran

Tabel Lampiran 1.1	Ringkasan DAK 2003-2011	37
Tabel Lampiran 1.2	Definisi DAK Menurut Peraturan, Keputusan, dan Edaran Menteri	43
Tabel Lampiran 1.3	Prioritas Pembangunan Tahunan	47
Tabel Lampiran 1.4	Kriteria Teknis Bidang-Bidang DAK 2011	49
Tabel Lampiran 2.1	Tim Pengarah dan Tim Teknis Penyusunan White Paper DAK	129
Tabel Lampiran 2.2	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2004	130
Tabel Lampiran 2.3	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2005	131
Tabel Lampiran 2.4	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2006	131
Tabel Lampiran 2.5	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2007	133
Tabel Lampiran 2.6	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2008	134
Tabel Lampiran 2.7	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU+DBH tahun 2006	135
Tabel Lampiran 2.8	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU+DBH tahun 2007	136
Tabel Lampiran 2.9	Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU+DBH tahun 2008	137
Tabel Lampiran 3.1	Matriks Rekomendasi Usulan Arah Kebijakan DAK Ke Depan	155

Daftar Istilah dan Singkatan

ADB	Alokasi Daerah dan Bidang
AHH	Angka Harapan Hidup
AMH	Angka Melek Huruf
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BD	Bobot Daerah
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
DBH	Dana Bagi Hasil
DBHDR	Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi
DeCGG	Decentralisation as Contribution to Good Governance
Dekon	Dana Dekonsentrasi
DP	Dana Perimbangan
DPR-RI	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
FGD	Focus Group Discussion
GDP	Gross Domestic Product
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
GPT	General Purpose Transfer
HPD	Hasil Perusahaan Daerah
IFN	Indeks Fiskal Neto
IFW	Indeks Fiskal Wilayah
IFWT	Indeks Fiskal Wilayah Teknis
IKK	Indeks Kemahalan Konstruksi
IKW	Indeks Kewilayahan
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
IT	Indeks Teknis
Juklak	Petunjuk Pelaksanaan
Juknis	Petunjuk Teknis
KB	Keluarga Berencana
KemKeu	Kementerian Keuangan
K/L	Kementerian/Lembaga
KNPDT	Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal
KPA	Kuasa Pengguna Anggaran
KUA	Kebijakan Umum Anggaran

LH	Lingkungan Hidup
Menkeu	Menteri Keuangan
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NDR	Non Domestic Rates
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
PA	Pengguna Anggaran
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
Pelita	Pembangunan Lima Tahun
Pemda	Pemerintah Daerah
PGSP	Provincial Governance Strengthening Programme
PNSD	Pegawai Negeri Sipil Daerah
PPAS	Prioritas Plafon Anggaran Sementara
PP	Peraturan Pemerintah
P_P	Prasarana Pemerintah
PPKD	Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
RAPBD	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RAPBN	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RKA-PPKD	Rencana Kerja dan Anggaran-Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
RKA-SKPD	Rencana Kerja dan Anggaran-Satuan Kerja Perangkat Daerah
RKP	Rencana Kerja Pemerintah
RLS	Rata-rata Lama Sekolah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RSG	Rate Support Grant
RSG	Revenue Support Grant
SBI	Sertifikat Bank Indonesia
SE	Surat Edaran
SEB	Surat Edaran Bersama
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SKPKD	Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah
SPD	Satuan Perangkat Daerah
SPM	Standar Pelayanan Minimal
SPT	Specific Purpose Transfers
SSA	Standard Spending Assessment
SUN	Surat Utang Negara
TAPD	Tim Anggaran Pemerintah Daerah
TP	Tugas Pembantuan
UNDP	United Nations Development Programme
UU	Undang-undang

Volume 1

Analisis Azas dan Konsep DAK

Bab I

Pendahuluan

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah salah satu instrumen desentralisasi fiskal bersama-sama dengan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dan jenis dana desentralisasi lain yang tergabung dalam kelompok Dana Perimbangan. Sejak diintroduksi tahun 2001, bersamaan dengan pemberlakuan efektif Undang-Undang (UU) 22/1999 dan 25/1999, DAK telah mengalami metamorfosis dalam nilai alokasi, daerah penerima, dan cakupan bidang kegiatan. Secara keseluruhan, tendensi peningkatan ditemui dalam ketiga variabel ini. Tabel 1 memperlihatkan nilai alokasi DAK bergerak dalam tendensi umum yang menaik, kendati di empat tahun terakhir fluktuasi terjadi. Saat ini tidak kurang dari 1,3 dan 24 trilyun rupiah DAK dialokasikan berturut-turut untuk provinsi dan kabupaten-kota. Jumlah ini 9-10 kali lebih besar daripada alokasi yang terjadi di tahun 2003. Ini berarti secara rata-rata setiap provinsi dan kabupaten-kota masing-masing menerima sekitar 6 milyar rupiah di

tahun 2003, untuk selanjutnya melonjak ke angka 41 milyar (provinsi) dan 49 milyar (kabupaten-kota) rupiah delapan tahun kemudian.

Peningkatan total alokasi DAK diterangkan oleh kenaikan daerah pe-nerima DAK. Saat ini jumlah daerah penerima telah mencakup hampir seluruh provinsi dan kabupaten-kota. Di tingkat provinsi, dari mula-mula hanya dialokasikan untuk 80 persen daerah (2003)—walau sempat menghilang antara 2004-2007—cakupan jumlah provinsi penerima DAK dengan cepat meningkat di tahun-tahun berikutnya. Selain DKI Jakarta, kini tidak ada lagi provinsi yang tidak menerima DAK. Pada saat yang sama, di tingkat kabupaten-kota kecenderungan yang tidak kalah kuat juga terjadi. Tahun 2003 tak kurang dari 75 persen kabupaten-kota menerima alokasi DAK. Porsi ini menaik terus secara konsisten kendati total daerah kabupaten-kota dari tahun ke tahun juga meningkat akibat pemekaran daerah administratif. Di tahun 2011 hanya dua persen kabupaten-kota yang tidak

Tabel 1.1 Dinamika DAK 2003-2011

Item Pemandangan	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Provinsi									
+ Cakupan*]	24	0	2	0	0	25	29	32	32
+ Total**]	30	33	33	33	33	33	33	33	33
+ Persen	80	0	6	0	0	76	88	97	97
+ Alokasi***]	143	0	20	0	0	763	1.360	829	1.305
+ Rataan***]	6	0	10	0	0	31	47	26	41
Kabupaten-Kota									
+ Cakupan*]	330	353	377	434	434	451	477	486	488
+ Total**]	440	440	440	440	465	465	497	497	497
+ Persen	75	80	86	99	93	97	96	98	98
+ Alokasi***]	2.126	2.533	3.994	11.560	17.094	20.440	23.459	20.304	23.927
+ Rataan***]	6	7	11	27	39	45	49	42	49
Total Alokasi*]	2.269	2.533	4.014	11.560	17.094	21.202	24.820	21.133	25.233

*] Dikompilasi dari <http://www.tkp2e-dak.org>

**] Jumlah daerah berdasarkan data Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia (BPS, 2011)

***] Alokasi dalam milyar rupiah

menerima alokasi DAK. Selain lima kota dan satu kabupaten di DKI Jakarta, praktis hanya Samarinda dan Tarakan (Kalimantan Timur) serta Tanjung Jabung Barat (Jambi) yang bukan merupakan daerah penerima DAK.

Lonjakan nilai alokasi DAK juga diterangkan oleh perluasan cakupan bidang DAK dari tahun ke tahun (Tabel 2). Di 2003 baru ada lima bidang DAK, yakni pendidikan, kesehatan, jalan irigasi, serta sarana pemerintahan daerah. Lima tahun berikutnya, jumlah ini lalu menjadi 11 bidang seiring dengan introduksi bidang baru, seperti perikanan-kelautan (2004), pertanian dan air minum (2005), lingkungan hidup (2006), serta keluarga berencana dan kehutanan (2008). Hanya di tahun 2007 pemerintah tidak mengenalkan bidang DAK baru, tetapi pada 2009-2010 tiga bidang baru diintroduksi lagi, yakni sarana pedesaan, perdagangan, dan sanitasi. Di tahun 2011, lima bidang baru kembali diintroduksi—listrik pedesaan, transportasi pedesaan, sarana daerah perbatasan, perumahan-permukiman, serta

keselamatan transportasi darat—untuk akhirnya membentuk formasi 19 bidang DAK. Ini artinya dalam delapan tahun terakhir jumlah bidang DAK telah bertambah hampir empat kali lipat, atau secara rata-rata lebih dari dua bidang baru per tahun ditambahkan dalam konfigurasi DAK.

Bidang-bidang DAK lebih banyak diarahkan pada kegiatan-kegiatan di tingkat kabupaten-kota (Tabel Lampiran 1). Ini mudah dimengerti karena kegiatan DAK diarahkan pada kegiatan-kegiatan fisik dengan skala proyek yang tidak terlalu besar. Bidang irigasi, misalnya, hingga 2007 bertumpu sepenuhnya pada alokasi di tingkat kabupaten-kota. Baru di tahun 2008 DAK irigasi dialokasikan kepada provinsi yang dimulai dari 24 provinsi lalu selanjutnya meningkat menjadi 30 di 2011. Bidang pertanian dan kehutanan praktis baru berurusan dengan provinsi dalam dua tahun terakhir, sementara sarana pemerintahan kecuali di 2005, 2008, dan 2009 tidak mengalokasikan DAK ke pemerintahan provinsi. Di antara bidang-

Tabel 1.2 Bidang DAK 2003-2011

Bidang	Tahun Introduksi	Bidang	Tahun Introduksi
Pendidikan	2003	Keluarga Berencana	2008
Kesehatan	2003	Kehutanan	2008
Jalan	2003	Sarana Pedesaan	2009
Irigasi	2003	Perdagangan	2009
Sarana Pemerintahan	2003	Sanitasi	2010
Perikanan-Kelautan	2004	Listrik Pedesaan	2011
Pertanian	2005	Transportasi Pedesaan	2011
Air Minum	2005	Sarana Daerah Perbatasan	2011
Lingkungan Hidup	2006	Perumahan-Permukiman	2011
		Keselamatan Transportasi Darat	2011

bidang yang ada, bidang infrastruktur jalan terlihat paling banyak mengalokasikan DAK untuk tingkat provinsi sejak 2003 hingga 2011, walau selama 2004-2007 terjadi penurunan ekstrim jumlah daerah provinsi penerima DAK —sedangkan alokasi untuk kabupaten-kota menaik secara konsisten. Bidang kesehatan yang menunjukkan pola mirip. Alokasi ke daerah provinsi amat minim dilakukan dalam kurun 2003-2008, tapi meningkat amat pesat di tahun 2009-2011.

Di tengah gambaran yang dinamis itu, relatif terhadap DAU dan DBH, baik yang dialokasikan kepada kabupaten-kota, terlebih lagi kepada provinsi, DAK sesungguhnya bukanlah dana yang besar dalam keseluruhan Dana Perimbangan. Tahun 2011 DAK mengambil porsi kurang dari 10 persen total Dana Perimbangan. Tahun-tahun sebelumnya porsi ini jauh lebih kecil lagi, yakni antara tiga (2003) hingga sembilan (2009) persen.¹ Dari *magnitude* yang terbatas ini, provinsi dalam delapan tahun terakhir rata-rata membukukan hanya sekitar tiga persen porsi DAK. Bagian terbesar alokasi DAK diserap oleh kabupaten-kota: 97 persen. Ini mudah dimengerti karena DAK diwarnai oleh kegiatan-kegiatan fisik di mana kabupaten-kota berada di titik terdepan.

Kendati hanya mengambil porsi kecil, DAK tetap dianggap penting karena sedikitnya dua tingkat alasan. Pertama, di tingkat nasional, undang-undang menetapkan DAK sebagai

jalur penghubung bagi pencapaian prioritas-prioritas nasional. Dalam *Grand Design Desentralisasi Fiskal* Kementerian Keuangan bahkan masih menempatkan DAK dalam Strategi dan Rencana Aksi hingga 2015.² Selain itu, dalam persepektif nasional DAK tidak hanya sekedar memperkuat kegiatan sektoral Kementerian-Lembaga (KL) di daerah, tetapi bahkan bisa menjadi kegiatan substitusi karena minimnya kegiatan daerah di sektor itu. Pada saat yang sama, KL sendiri masih terus mengembangkan kegiatan-kegiatan di daerah melalui jalur DAK meskipun kegiatan-kegiatan melalui jalur dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan juga tetap berlangsung.

Kedua, di tingkat daerah, melihat pola umum belanja yang menempatkan belanja pegawai dalam porsi yang dominan, DAK dapat dijadikan kompensasi atas kekurangan pembiayaan pembangunan fisik dan pelayanan masyarakat di daerah kendatipun dalam jumlah yang terbatas. Tambahan lagi, bagi banyak daerah —apalagi daerah bentukan baru akibat pemekaran— DAK mengambil porsi yang signifikan. Di Kabupaten Tolikara, kabupaten baru di Provinsi Papua yang dibentuk tahun 2002, misalnya, DAK menyumbang lebih dari 26 persen total pendapatan daerah (Data Realisasi APBD 2006³, sedangkan di Sabu Raijua, kabupaten baru di Nusa Tenggara Timur yang dibentuk tahun 2008, sumbangan

1 Dirujuk dari [tkp2e-dak.org/dataperimbangan.asp?kdp=0000&dkd=Dana %20Perimbangan](http://tkp2e-dak.org/dataperimbangan.asp?kdp=0000&dkd=Dana%20Perimbangan) tanggal 19 Juli 2011.

2 Lihat <http://www.djpk.depkeu.go.id>.

3 Lihat <http://www.djpk.depkeu.go.id/datadjpk/47/>.

DAK hingga Realisasi APBD Triwulan III 2010 mencapai sekitar 15 persen dari total pendapatan daerah.⁴ Lebih jauh daripada itu, di sejumlah daerah nilai DAK masih lebih besar daripada nilai Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat dimobilisasi. Data Realisasi APBD 2003-2006 menunjukkan tidak kurang dari 36, 31, 41, dan 66 persen daerah kabupaten-kota memiliki DAK yang lebih besar daripada PAD. Sementara itu, berdasarkan data APBD 2007-2011, terdapat 74, 44, 74, 65, dan 60 persen daerah kabupaten-kota memiliki DAK yang lebih besar daripada PAD. Untuk tingkat provinsi, persentase daerah yang memiliki DAK yang lebih besar daripada PAD jauh lebih sedikit —kurang dari 10 persen tiap tahun. Apa yang penting untuk didiskusikan ialah profil kekhususan DAK. Issu utama yang muncul pada dana yang dialokasikan secara khusus ini justru terletak pada memudarnya makna kekhususan ini. Itu terlihat paling sedikit dari dua sisi seperti yang digambarkan di atas. Pertama, di sisi daerah penerima, dari masa ke masa DAK semakin terpecah ke daerah target yang semakin luas —yang lalu menghilangkan ketetapan mengenai ‘daerah tertentu’. Kedua, di sisi bidang kegiatan, dari waktu ke waktu bidang kegiatan DAK juga meluas —yang lalu memecah ketetapan tentang ‘kegiatan khusus’ DAK. Dalam tampilan terkini jelas terlihat DAK praktis telah menjadi dana khusus tanpa kekhususan.

4 Lihat <http://www.djpk.depkeu.go.id/datadjpk/104/>.

Akhir-akhir ini muncul gagasan untuk meninjau ulang tata penyelenggaraan DAK.⁵ Salah satu di antaranya diberikan oleh Asian Development Bank dalam *Laporan Final Usulan Reformasi Dana Alokasi Khusus* (ADB, 2011). Kertas kerja ini mengulas aspek-aspek manajemen DAK dan beberapa rangkaian variabelnya di seputarnya, serta merekomendasikan beberapa perubahan dalam penyusunan kebijakan DAK. Kertas kerja yang lain berbasis pada praktek penyelenggaraan DAK di lapangan juga ditinjau oleh Lembaga Penelitian SMERU (Syaikhu dkk, 2008) sebagaimana dilaporkan dalam *Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus* dengan mengambil kasus di Banda Aceh, Wonogiri, Gorontalo, dan Kupang. Keseluruhan kertas kerja ini memberi sumbangan penting ke arah reformulasi kebijakan DAK.

5 Di antara sejumlah alasan bagi peninjauan ulang atas DAK adalah perbaikan sinergi antara kebijakan pemerintah pusat dan kebutuhan daerah. *Harian Equator* (11/06/11), misalnya, menulis bahwa di Kabupaten Kubu Raya kebijakan pemberian buku bagi perpustakaan sekolah tidak sejalan dengan kebutuhan sekolah, karena sekolah lebih membutuhkan perbaikan sarana pendidikan atau ruang kelas. Serupa itu, bantuan alat-alat kesehatan dan rumah sakit juga gagal mencapai sasarannya sehingga harus dikembalikan ke pusat karena daerah penerima tidak memiliki rumah sakit. Nilai besaran DAK antardaerah juga dinilai tidak proporsional terhadap besaran penduduk dan luas wilayah layanan pemerintah daerah. (<http://www.equator-news.com/lintas-selatan/kubu-raya/kebijakan-pusat-tidak-sesuai-kebutuhan>). Walau demikian, mismatch ini tidak melulu berasal dari gerakan satu arah, yakni dari kebijakan pusat ke implementasi daerah, Mismatch juga bisa datang dari arah sebaliknya, yakni ketidaktepatan informasi yang disampaikan oleh daerah untuk dijadikan kebijakan di tingkat pusat.

Volume pertama paper sekarang ini sendiri lebih mengungkap dan mendiskusikan bagaimana isu utama mengenai kekhususan DAK dirancang di tingkat konsep dan diimplementasikan di tingkat empiris. Dua tema pokok yang dibahas —yang sekaligus juga mencerminkan organisasi paper ini— meliputi [1] konsep dan azas DAK serta [2] formula pengalokasian. Azas dan formula DAK mengacu pada konsep legal DAK yang tertuang dalam dokumen legalistik berupa perundangan dan peraturan. Bagaimana evolusi DAK dari regim perundangan desentralisasi 1999 ke 2004 didiskusikan dalam volume pertama paper ini. Tentu saja ketika peraturan-perundangan ini diterapkan, isu-isu manajemen praktis tidak dapat ditinggalkan. Walau begitu, mengingat luasnya bidang cakupan DAK, diskusi dalam paper ini tidak diarahkan pada pembahasan *micro-management* DAK. Sebaliknya, isu-isu manajemen DAK di tingkat makro akan lebih diberi perhatian. Selain itu, bagaimana formula seleksi dan alokasi DAK dikonstruksi dan diterapkan juga disajikan dalam paper ini. Apa isu-isu pokok dalam formula seleksi dan alokasi yang terkait dengan kekhususan DAK dan implikasinya adalah tema diskusi dalam volume pertama paper ini. Rekomendasi bagi kepentingan formulasi kebijakan disajikan di bagian terakhir paper ini.

Bab II

Azas dan Konsep DAK

2.1 Issu-issu Pokok

Konsep dan asas DAK tampaknya diinterpretasi secara berbeda antara satu regulasi dengan regulasi di dalam satu regim perundangan serta antara satu regim perundangan dengan regim perundangan lain. Ini terlihat dalam konstruksi dua regim perundangan desentralisasi, khususnya tentang 'prioritas nasional' yang berhadapan dengan 'urusan daerah', yakni regim perundangan desentralisasi 1999 dan regim perundangan desentralisasi 2004. Seluruh isu ini didiskusikan di bab ini.

Regim Desentralisasi 2004 dan 1999

Persoalan pokok dalam wacana azas dan konsep DAK ialah bagaimana prioritas nasional ini secara relatif didudukan terhadap urusan daerah. Undang-Undang 33/2004 tidak memberikan penegasan tentang apa yang dimaksud dengan prioritas nasional dan urusan daerah. Isyarat mengenai prioritas nasional diberikan oleh PP 55/2005 tentang Dana Perimbangan Pasal 52 Ayat 1 yang

menyatakan bahwa "... prioritas nasional ... dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun anggaran bersangkutan." Sementara itu, terminologi 'urusan' didefinisikan dalam PP 38/2007 melalui pasal 1 Ayat 3 dengan menyatakan 'urusan' sebagai 'fungsi', sedangkan 'fungsi' diterjemahkan sebagai 'kewenangan'. Urusan daerah ini kemudian dipilah menjadi urusan wajib dan urusan pilihan sebagaimana akan didiskusikan nanti.

Dalam regim perundangan desentralisasi 2004, UU 33/2004 memberi tekanan yang berbeda dengan apa yang dimaktub dalam aturan turunannya, yakni Peraturan Pemerintah (PP) 55/2005. Pasal 1 Ayat 23 UU ini menempatkan urusan daerah lebih dulu daripada prioritas nasional dalam definisi DAK, yakni "... 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.*"⁶

6 Cetak miring dalam keseluruhan kutipan dokumen-dokumen legal dalam paper ini dilakukan oleh penulis.

Kendati interpretasi berbeda atas definisi itu dapat diberikan, yakni “urusan daerah dan prioritas nasional adalah sebuah kesatuan”, definisi itu tetap membuka kesan bahwa DAK memiliki rancangan sedemikian rupa untuk membiayai urusan daerah yang memiliki relevansi dengan prioritas nasional. Jadi bukan merupakan prioritas nasional yang sekedar dikerjakan oleh atau di daerah. Di sini substansi pokok diletakkan pada *urusan daerah bahkan usulan daerah*. Ini sesuai dengan azas desentralisasi yang menaunginya mengingat DAK —yang di tingkat nasional dikategorikan sebagai bagian dari Dana Perimbangan— masuk dalam mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang melibatkan Pemerintah Daerah dan DPRD.

Perspektif itu selanjutnya juga mendapat penegasan tambahan dalam Pasal 39 Ayat 1 yang menyatakan bahwa “DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang *merupakan urusan daerah*.” Bahkan, pada pasal atau ayat berikutnya dalam UU ini, frasa ‘prioritas nasional’ praktis tidak lagi disebut secara eksplisit,⁷ sehingga UU 33/2004 memberi kesan kuat bahwa DAK dikonstruksi dengan mengedepankan azas desentralisasi yang kental. Menariknya, spirit UU ini juga dekat

dengan spirit UU paralelnya dalam regim perundangan yang sama, yakni UU 32/2004. Undang-Undang ini menyatakan bahwa prioritas nasional harus “... *dikoordinasikan dengan gubernur*” (Pasal 162, Ayat 2) serta “... *diusulkan dan dikoordinasikan dengan daerah*” (Pasal 162, Ayat 3). Pada tingkat UU di regim 2004, daerah adalah titik pusat DAK.

Berlawanan dengan itu, masih dalam regim perundangan yang sama, PP 55/2005 sebagai penjabaran UU 33/2004 ini justru memudarkan warna kental azas desentralisasi DAK. Kendati Pasal 1 Ayat 24 PP ini mendefinisikan DAK dengan cara yang persis sama dengan apa yang dinyatakan dalam UU 33/2004, prioritas nasional terasa lebih dikedepankan dalam PP ini. Ini terlihat dalam konstruksi dua pasal, yakni Pasal 50 dan 51. Pasal 50 Ayat 2 menyebutkan “DAK ... dialokasikan dalam APBN sesuai dengan *program yang menjadi prioritas nasional*.” Sementara itu, Pasal 51 meletakkan prioritas nasional mendahului urusan daerah, sebagaimana tertulis dalam Ayat 1, “DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari *program yang menjadi prioritas nasional ... yang menjadi urusan daerah*.” Dalam perspektif ini, DAK seperti diperlakukan seperti pelimpahan wewenang *a la* Dana Dekonsentrasi atau penugasan *a la* Dana Tugas Pembantuan dengan titik tekan prioritas nasional.

Pada tingkat dokumen legal yang lebih rendah lagi (Tabel Lampiran 2), keadaan yang terbalik malah kembali muncul. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.02/2005 Pasal 1 Ayat 1 mendefinisikan DAK persis sebagaimana yang tertera dalam UU 33/2004 (“urusan daerah ... sesuai prioritas nasional”)

7 Sementara itu, frasa “sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN” sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 39 Ayat 2 UU ini juga tidak dapat diinterpretasikan, meski secara implisit, sebagai prioritas nasional. Penjelasan atas ayat ini hanya menyebutkan fungsi APBN yang bersifat umum, yakni “Yang dimaksud dengan fungsi dalam rincian Belanja Negara antara lain terdiri atas layanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan dan perlindungan sosial.”

dengan tidak merujuk pada PP 55/2005. Tetapi, ini berbeda dengan isi Pasal 2 Ayat 2 PMK, yakni DAK justru dinyatakan serupa dengan apa yang ditulis dalam PP 55/2005 Pasal 51 Ayat 1. Dalam Pasal 2 Ayat 2 PMK ini prioritas nasional lebih dikedepankan daripada urusan daerah. Selanjutnya, Pasal 3 juga menegaskan perbedaan ini dengan menyatakan, “DAK dialokasikan untuk membantu daerah mendanai kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang merupakan *prioritas nasional* di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah, serta lingkungan hidup.”

Tahun-tahun berikutnya perbedaan penekanan muncul lagi. Urusan daerah kembali dikedepankan dalam dua PMK, yakni 128/PMK.07/2006 dan 142/PMK.07/2007, khususnya dalam Pasal 1. Bahkan, spirit yang dikedepankan dalam Pasal 1 PMK 2006 dan 2007 ini dipakai juga dalam Surat Edaran Bersama Tiga Menteri —Bappenas, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Keuangan— tahun 2008 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) 20/2009 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan DAK di Daerah. Lebih jauh lagi, dalam Permendagri 20/2009 ruang lingkup pengelolaan keuangan DAK di daerah malahan juga dinyatakan mencakup kegiatan yang lebih luas, yaitu perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan keuangan, akuntansi keuangan, pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran, pembinaan dan pengawasan serta pengelolaan barang atau aset daerah yang bersumber dari DAK. Ini berarti ada bobot kewenangan tertentu yang diletakkan di pundak daerah, sehingga

daerah bukan sekedar pelaksana teknis DAK, penerima limpahan wewenang, atau penerima tugas.

Walau demikian, lagi-lagi perbedaan penekanan terjadi di tahun berikutnya. Melalui PMK 216/PMK.07/2010, yang menggunakan konstruksi Pasal 2 dan 3 PMK 2006 dan 2007, DAK difungsikan untuk membantu daerah melaksanakan prioritas nasional untuk sejumlah bidang. Pasal 1 PMK 2010 ini menyatakan “DAK dialokasikan untuk *membantu daerah* mendanai kebutuhan fisik sarana-prasarana dasar yang merupakan *prioritas nasional* di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur sanitasi, prasarana pemerintahan daerah, kelautan dan perikanan, pertanian, lingkungan hidup, keluarga berencana, kehutanan, perdagangan, sarana dan prasarana perdesaan, listrik perdesaan, perumahan dan permukiman, keselamatan transportasi darat, transportasi perdesaan, serta sarana dan prasarana kawasan perbatasan.” Dalam konstruksi ini, daerah dinyatakan sebagai agen yang pasif dengan inisiasi sepenuhnya berada di tingkat nasional.

Keseluruhan deskripsi ini memperlihatkan bahwa dalam satu regim per-undangan, yakni regim perundangan desentralisasi 2004, DAK dipandang dengan cara yang tidak sama antara satu tingkat regulasi dengan tingkat regulasi lainnya. Undang-Undang 33/2004 mengambil kepentingan daerah sebagai titik acu pertama, sedangkan kepentingan nasional dijadikan titik acu kedua. Sebaliknya, dalam PP 55/2005 titik acu utama adalah kepentingan nasional, sementara kepentingan daerah mengikutinya. Di dalam aturan-aturan turunan yang lebih rendah lagi, ‘nasional’ dan ‘daerah’ didudukkan secara

berbeda baik antarwaktu dalam regulasi sejenis, antarpasal dalam regulasi yang sama, maupun antarregulasi yang berbeda-beda. Dengan kata lain, dalam regim perundangan 2004, konsistensi azas DAK tidak terjadi antara UU 32/2004 dan 33/2004 yang mengakomodasi azas desentralisasi yang kuat dengan regulasi-regulasi turunannya yang tidak selalu mengakomodasi azas desentralisasi.

Dalam regim perundangan desentralisasi 1999 sebelumnya inkonsistensi juga dapat ditemukan. Undang-Undang 25/1999 hanya menyebut DAK sebagai prioritas nasional (Pasal 8, Ayat 2). Tetapi, PP 104/2000 turunannya —kendati menyatakan (salah satu) kekhususan DAK terlihat dalam prioritas nasional sebagaimana Pasal 19 Ayat 2b— dengan tegas menyaratkan usulan daerah sebagai basis pengalokasian DAK (Pasal 21 Ayat 1), “Dana Alokasi Khusus ... dialokasikan kepada daerah tertentu *berdasarkan usulan daerah*.” Penjabaran atas ayat ini dituangkan dalam bagian Penjelasan, yaitu “Dana Alokasi Khusus dialokasikan kepada daerah tertentu *berdasarkan usulan kegiatan* dan sumber-sumber pembiayaan yang diajukan kepada menteri teknis oleh daerah tersebut dapat berbentuk rencana suatu proyek atau kegiatan tertentu atau dapat berbentuk dokumen program rencana pengeluaran tahunan dan multi-tahunan untuk sektor-sektor serta sumber-sumber pembiayaannya.”

Apa yang dapat dilihat di sini ialah, dari sisi substansi, konstruksi UU 25/1999 yang menekankan prioritas nasional di garda depan DAK seperti mengalirkan spirit dasarnya ke PP 55/2005. Sebaliknya, spirit DAK dalam UU 33/2004 yang menetapkan DAK “berdasarkan usulan daerah” justru

dekat dengan spirit PP 104/2000. Padahal, seharusnya spirit PP 104/2000 merujuk pada UU 25/1999, sedangkan PP 55/2005 mengacu pada 33/2004.

Selanjutnya, di tingkat regulasi yang lebih rendah, yakni dalam Keputusan Menteri Keuangan (KMK) 544/KMK.07/2002, prioritas nasional atau urusan daerah tidak disebut sama sekali. Tetapi, dua surat keputusan berikutnya —548/KMK.07/2003 dan 505/KMK.02/2004— mengenalkan frasa lain yang berkenaan dengan urusan daerah, yakni ‘kewenangan dan tanggungjawab daerah’ (Bab 1 Pasal 2). Sementara itu, ‘prioritas nasional’ dipertelakan hanya dengan menyebut bidang-bidang kegiatan pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, serta prasarana pemerintah (Bab 2 Pasal 3).

Kenyataan ini menunjukkan bahwa dalam regim UU desentralisasi 1999 UU meletakkan DAK dalam format yang sentralistik dengan kecenderungan *top-down*. Sebaliknya, PP turunannya justru menonjolkan dimensi *bottom-up*, yang juga diikuti oleh aturan-aturan di bawahnya.⁸ Fenomena ini terlihat berbanding terbalik dengan regim perundangan sebelumnya, walau kecenderungan inkonsistensi antartingkat, antarwaktu, serta antarpasal perundangan tetap terjadi. Tabel Lampiran 2 merangkum ambiguitas azas DAK sebagaimana terlihat dari evolusi peraturan-perundangan tentang DAK. Dalam tabel itu, perbedaan titik acu setiap pasal, peraturan, dan perundangan tertangkap tegas.

⁸ Undang-Undang 22/1999 sebagai bagian dari regim UU 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak memberikan keterangan berarti mengenai DAK.

Nasional 'versus' Daerah

Lebih jauh tentang prioritas nasional, sebagaimana disinggung di muka, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dijadikan rujukan pokoknya sebagaimana PP 55/2005 Pasal 52 Ayat 1. Rencana ini, berdasarkan UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) Pasal 4 Ayat 3, merujuk pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Tentu saja di tingkat perencanaan yang umum seperti ini, kesesuaian antara prioritas nasional dan bidang DAK amat mudah dapat dijumpai. Sebagai contoh, '11 plus 3' prioritas RPJMN 2010-2014⁹ pasti akan selalu sesuai dengan bidang-bidang DAK 2011 dan tahun-tahun sebelumnya. Tabel berikut menyajikan ilustrasi kesesuaian 19 bidang DAK —yang dikategorisasi ulang menjadi 12 bidang— dengan prioritas nasional. Dari Tabel jelas tergambar bahwa pada tingkat perencanaan yang umum seperti RPJMN kesesuaian prioritas mudah ditemui.

Walau demikian, berbeda dengan di tingkat rencana lima tahunan yang umum, di tingkat rencana tahunan yang lebih rinci, tampaknya perlu dicatat bahwa RKP dan DAK belum tentu berada dalam hubungan yang bersifat *one-on-one*. Tidak selalu secara

spesifik dan eksplisit DAK dicantumkan dalam RKP. Padahal, penetapan DAK dalam RKP —apalagi dengan cakupan yang dipecah hingga ke tingkat program dan kegiatan— dapat memberi sinyal kepada daerah bagi kepentingan perencanaan dan penganggaran.¹⁰ Sebagai contoh, dalam RKP 2011 hanya tiga bidang yang secara tegas menyebut DAK, yakni Prioritas 1 “Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola” (Nomor IV Program Peningkatan Kapasitas Keuangan Pemerintah Daerah, sub-nomor IV.1 Pembinaan dan Fasilitasi Dana Perimbangan), Prioritas 5 “Program Aksi di Bidang Pangan” (Nomor V Program Pengembangan dan Pengelolaan Perikanan Tangkap, sub-nomor V.2 Pembinaan Dan Pengembangan Kapal Perikanan, Alat Penangkapan Ikan dan Pengawakan Kapal Perikanan), serta Prioritas 8 “Program Aksi di Bidang Energi” (Nomor I Program Pengelolaan Listrik dan Pemanfaatan Energi, sub-nomor I.1 Penyediaan dan Pengelolaan Energi Baru dan Terbarukan (EBT) dan Pelaksanaan Konservasi Energi). Sisanya tidak menegaskan DAK dalam kolom substansi inti atau prioritas kegiatan, sasaran, indikator, target, dan pagu anggaran.

Hal mirip juga dijumpai dalam dalam RKP 2010. Hanya tiga bidang DAK disebut eksplisit di sini —dinyatakan sebagai bagian dari Mata Anggaran Pengeluaran (MAK) dalam Kode Akun Pemerintah Pusat (KAPP). Dua bidang DAK, yakni perikanan-kelautan dan pertanian, masuk dalam Prioritas 4 dengan *tagline* “Pemulihan Ekonomi yang Didukung oleh Pembangunan Pertanian,

⁹ Terdiri dari reformasi birokrasi dan tata kelola, pendidikan, kesehatan, penanggulangan kemiskinan, ketahanan pangan, infrastruktur, iklim investasi dan usaha, energi, lingkungan hidup dan bencana, daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pasca konflik, serta kebudayaan, kreativitas, dan inovasi teknologi plus bidang polhukam, bidang perekonomian, dan bidang kesra.

¹⁰ Kebutuhan semacam ini makin jelas terasa manakala DAK sukar diprediksi sebagaimana praktek sekarang ini.

Tabel 1.3 Perbandingan DAK dan Prioritas Nasional RPJMN

Bidang DAK		Prioritas Nasional RPJMN	
1	Prasarana Pemerintahan Daerah	PN 1	Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola
2	Pendidikan	PN 2	Pendidikan
3	Kesehatan dan Keluarga Berencana	PN 3	Kesehatan
4	Infrastruktur Air Minum dan Sanitasi		
5	Pertanian dan Irigasi	PN 5	Ketahanan Pangan
6	Kelautan dan Perikanan		
7	Infrastruktur Jalan dan Transportasi Perdesaan	PN 6	Infrastruktur
8	Perumahan dan Permukiman		
9	Perdagangan	PN 7	Iklim Investasi dan Iklim Usaha
10	Listrik Perdesaan	PN 8	Energi
11	Kehutanan dan Lingkungan Hidup serta Sarana dan Prasarana Penanggulangan Bencana	PN 9	Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana
12	Sarana dan Prasarana Kawasan Perbatasan serta Daerah Tertinggal	PN 10	Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar, dan Pasca Konflik

Infrastruktur, dan Energi” (Fokus 4 Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dan Fokus 7 Peningkatan Ketahanan Pangan). Bidang DAK ketiga, yaitu lingkungan hidup, dimaktub dalam Prioritas 5 “Peningkatan Kualitas Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Kapasitas Penanganan Perubahan Iklim” (Fokus 2 Peningkatan Rehabilitasi dan Konservasi Sumber Daya Alam dan Kualitas Daya Dukung Lingkungan). Sementara itu, 11 bidang DAK 2010 sisanya sama sekali tidak dicantumkan secara eksplisit dalam lima prioritas RKP 2010 —tidak dinyatakan sebagai bagian dari MAK dalam KAPP.

Serupa dengan itu, dalam RKP 2009 hanya DAK bidang kelautan-perikanan (Fokus 4 Peningkatan Kualitas Pertumbuhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan) dan bidang lingkungan hidup (Fokus 5 Peningkatan

Kapasitas Mitigasi dan Adaptasi terhadap Perubahan Iklim Global) yang masuk dalam prioritas nasional, yakni Prioritas 2 di bawah *tagline* “Percepatan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkualitas dengan Memperkuat Daya Tahan Ekonomi yang Didukung oleh Pembangunan Pertanian, Infrastruktur, dan Energi”.¹¹ Bidang-bidang DAK sisanya tidak disebut spesifik dalam prioritas nasional 2009. Dalam RKP 2008, DAK Pertanian dinyatakan tegas sebagai bagian dari Fokus 1 Peningkatan Produksi Pangan dan Akses Rumah Tangga terhadap Pangan (Prioritas 1 “Penyediaan DAK untuk Mendukung Ketahanan Pangan”), Fokus 2 Peningkatan Produktivitas dan Kualitas Produk Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (Prioritas 2

¹¹ Ringkasan prioritas pembangunan tahunan disajikan dalam Tabel Lampiran 3.

“Penyediaan DAK untuk Mendukung Pengembangan Agribisnis”). Bidang-bidang lain DAK tidak dinyatakan eksplisit dalam RKP 2008.

Prioritas nasional yang diterjemahkan ke dalam bidang-bidang DAK perlu pula ditelusuri lebih jauh. Pertama, tentang kriteria dan strategi yang ditetapkan bagi pembentukan bidang DAK baru. Sejauh ini bidang baru tampaknya merupakan jalan akomodasi gagasan atau proposal KL untuk terlibat dalam kegiatan di daerah, selain juga sebagai jalan kompromi dalam proses politik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Akibatnya pergerakan jumlah bidang DAK dari lima (2003) ke enam (2004), delapan (2005), sembilan (2006 dan 2007), 11 (2008), lalu 13 (2009), 14 (2010), dan 19 bidang DAK (2011) terjadi seolah-olah tanpa rasionalisasi yang kuat. Jika prioritas nasional dijadikan rujukannya, penjelasan di paragraf sebelum ini memperlihatkan bahwa RKP tidak selamanya bersifat *one-on-one*.

Kedua, dari segi pengorganisasian, UU 33/2004 dan PP 55/2005 memberi bobot otoritas yang besar pada pelaku di tingkat nasional. Dari sembilan lini pengorganisasian DAK, tiga kementerian —Keuangan, Dalam Negeri, dan Perencanaan— ditambah dengan KL, baik sendiri-sendiri maupun dalam suatu koordinasi, bergantian mengambil perannya. Sementara itu, peran daerah dibatasi hanya pada pengorganisasian DAK dalam APBD dan implikasinya di tingkat pelaksanaan — bahkan juga tidak di tingkat pengusulan kegiatan.

Tabel berikut memperlihatkan *labor division* dalam DAK dengan konsentrasi otoritas yang berat di tingkat nasional. Jelas terlihat,

baik UU 33/2004 maupun PP 55/2005 tidak memberi ruang otoritas yang cukup bagi daerah dalam keseluruhan proses kebijakan DAK. Dari segi pengorganisasian warna sentralisasi tampak lebih kemilau, kendatipun dari perspektif penganggaran di daerah DAK berada dalam otoritas APBD melalui relasi dana perimbangan dengan APBN. Dalam perspektif pengorganisasian pula ini tampaknya SKPD bukanlah unit organisasi dengan otoritas yang berotoritas, karena daerah tidak lebih dari eksekutor program-program KL di tingkat pusat melalui DAK.

Peraturan yang lebih rendah, yakni Permendagri 20/2009, memang telah cukup rinci mengatur bagaimana DAK harus diimplementasikan di daerah. Di setiap tahap pelaksanaannya cara bagaimana DAK dieksekusi menjadi kegiatan riil dan unit organisasi apa yang bertanggung-jawab atasnya telah dipertelakan dengan jelas. Walau begitu, ditilik dari tema pokoknya ('Pedoman Pengelolaan Keuangan Dana Alokasi Khusus di Daerah'), Permendagri ini membatasi otoritas hanya di tingkat daerah dan bersifat implementasi teknis.¹² Otoritas yang lebih luas dan substantif mengenai akses daerah pada penentuan arah kebijakan praktis absen dari seluruh konstruksi pengorganisasian DAK.

Ketiga, tentang penjabaran dan implementasi frasa 'khusus' dalam DAK. Peningkatan bidang DAK dari waktu ke waktu berpotensi membongkar rancangan 'kekhususan' itu. Jika 'kekhususan' dimaknai sebagai prioritas nasional, maka frasa 'prioritas'

¹² Bandingkan, misalnya, dengan SEB Tiga Menteri November 2010 yang memberi hak pada gubernur untuk meminta KL berkoordinasi dalam operasi dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan di wilayahnya.

akan kehilangan maknanya sejalan dengan pecahnya fokus akibat peningkatan bidang DAK yang terus-menerus terjadi. Ini belum menghitung amanat Pasal 108 UU 33/2004 mengenai pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadi DAK betul-betul direalisasikan. Bila amanat pasal ini diwujudkan DAK akan semakin kompleks karena pertambahan jumlah bidang potensi akan terjadi di tengah absennya kriteria penambahan bidang yang tegas dan transparan seperti sekarang ini. Hingga tujuh tahun desentralisasi dijalankan berbasis regim perundangan 2004, tidak ada inisiatif apapun yang pernah dilakukan untuk menerjemahkan, mengurai, dan mengintegrasikan pasal ini ke dalam format besar DAK dengan label 'kekhususan'.

Bagaimanapun DAK dirancang untuk menyimpan nilai 'kekhususan' tertentu agar ia berbeda dari bentuk transfer ke daerah yang lain. Penjelasan Undang-Undang 33/2004 dan PP 55/2005 Bagian Umum menyatakan kekhususan itu terletak pada pembiayaan kebutuhan "*sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat* yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah." Di dalam Penjelasan Pasal 28 UU 33/2004 pelayanan dasar didefinisikan sebagai "penyediaan layanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan infrastruktur, dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan." Di luar kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur yang relatif jelas cakupan area kerja dan kesesuaiannya dengan

Tabel 1.4 Pengorganisasian DAK Berdasarkan UU 32/2004 dan PP 55/2005

Kegiatan	Pelaku	
Perencanaan		
Pengusulan Kegiatan Khusus (Ps. 52 PP 55/05)	Menteri Teknis koordinasi dengan	Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan Menteri Perencanaan
Penetapan Kegiatan Khusus (Ps. 52 PP 55/05)	Menteri Teknis menyampaikan kepada	Menteri Keuangan
Penhitungan Alokasi (Ps. 53 PP 55/05)	Menteri Keuangan	
+ Kriteria Umum: IFN (Ps. 54)	Menteri Keuangan 55 PP 55/05)	
+ Kriteria Khusus: IKW (Ps. 56 PP 55/05)	Menteri Keuangan masukan dari	Menteri Perencanaan Menteri Terkait
+ Kriteria Teknis: IT (Ps. 40 UU 33/04) (Ps. 56 PP 55/05)	Menteri Teknis disampaikan kepada	Menteri Keuangan

Kegiatan	Pelaku	
Eksekusi		
Penetapan Alokasi (Ps. 58 PP 55/05)	Menteri Keuangan	
Pemindahbukuan Dana (Ps. 62 PP 55/05)	Kas Umum Negara kepada	Kas Umum Daerah
Penyusunan Petunjuk Teknis (Ps. 59 PP 55/05)	Menteri Teknis koordinasi dengan	Menteri Dalam Negeri
Panganggaran di Daerah		
+ Alokasi (Ps. 60 PP 55/05)	Penggunaan APBD	Pemda
+ Penetapan Dana Pendamping (Ps. 61 PP 55/05)	Pemda	
Pelaporan (Ps. 63 PP 55/05)	Kepala Daerah kepada	Menteri Keuangan Menteri Teknis Menteri Dalam Negeri
(Ps. 63 PP 55/05)	Menteri Teknis kepada	Menteri Keuangan Menteri Perencanaan Menteri Dalam Negeri
Pemantauan dan Evaluasi		
+ Pemanfaatan dan Teknis Pelaksanaan	Menteri Perencanaan Menteri Teknis	
+ Pengelolaan Keuangan (Ps. 59 PP 55/05)	Menteri Keuangan	

kekhususan DAK, tidak ada penjelasan eksplisit mengenai kekhususan apa yang dikembangkan dari pelayanan dasar untuk pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Pada saat yang sama, isu kemiskinan sendiri telah dintegrasikan ke dalam mekanisme pendanaan Urusan Bersama Pusat-Daerah untuk Penanggulangan Kemiskinan sebagaimana ditegaskan dalam Surat Edaran Bersama Tiga Menteri —Keuangan, Dalam Negeri, dan Perencanaan— November 2010 dengan formulasi yang dipertegas dalam PMK Nomor 66/PMK.07/2011 tentang penghitungan Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah dalam rangka Perencanaan Pendanaan Urusan Bersama Pusat dan Daerah untuk Penanggulangan Kemiskinan Tahun Anggaran 2012.

Selanjutnya, rujukan lebih dalam tentang pelayanan dasar dapat pula diambil dari PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan. Pasal 6 ayat 2 PP itu membagi urusan pemerintahan daerah dalam urusan wajib dan urusan pilihan. Yang pertama merujuk pada pelayanan dasar yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah (Pasal 7 Ayat 1). Sementara itu yang kedua mengacu pada potensi, kondisi, dan kekhasan daerah yang bersangkutan (Pasal 7 Ayat 3) yang penentuannya ditetapkan oleh pemerintahan daerah.¹³ Apa yang dimaksud dengan potensi diterangkan lebih lanjut di Bagian Penjelasan Pasal 7 Ayat 4, “Penentuan potensi unggulan mengacu pada Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), mata

pencaharian penduduk, dan pemanfaatan lahan yang ada di daerah.” Peraturan ini mencatat 26 bidang sebagai urusan wajib dan delapan bidang sebagai urusan pilihan.¹⁴

Tabel berikut menyajikan daftar urusan wajib dan urusan pilihan. Jika tabel ini disandingkan dengan tabel sebelumnya terlihat bahwa sembilan bidang DAK —pendidikan, kesehatan, jalan, irigasi, lingkungan hidup, keluarga berencana, transportasi pedesaan, perumahan, dan keselamatan transportasi darat— sejajar dengan tujuh urusan wajib Daerah. Daftar ini dapat diekspansi jika bidang air minum dan sanitasi —atau bahkan hingga mencakup sarana pemerintahan, sarana pedesaan, dan sarana daerah perbatasan— juga bisa dikategorisasi sebagai urusan wajib daerah bidang pekerjaan umum. Dalam cara pandang ini, lebih dari 70 persen bidang DAK merupakan urusan wajib daerah.

Lebih dalam lagi, jika urusan wajib sebagaimana PP 38/2007 merupakan pelayanan dasar, sedangkan pelayanan dasar adalah nilai kekhususan DAK, tiga fenomena dapat disoroti. Pertama, tidak semua urusan wajib —tegasnya, tidak semua pelayanan dasar— masuk dalam daftar bidang DAK. Lebih dari 60 persen urusan wajib (pelayanan dasar) *a la* PP 38/2007 tidak termasuk dalam kategori bidang DAK. Ini artinya DAK juga terpecah ke dalam urusan pilihan, sebagaimana nanti akan disinggung. Kedua, jika bidang-bidang DAK tertentu dipandang sebagai urusan wajib daerah dalam konteks pelayanan dasar, maka pembebanan pada

13 Bagian Penjelasan PP ini menyebutkan “Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (basic services) bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya.”

14 Di luar kedua urusan ini, “... sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan.” (Bagian Penjelasan PP 38/2007).

Tabel 1.5 Urusan Wajib dan Pilihan Berdasarkan PP 38/2007

No	Daftar Urusan	No	Daftar Urusan
Urusan Wajib			
1	Pendidikan	14	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
2	Kesehatan	15	Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera
3	Lingkungan Hidup	16	Perhubungan
4	Pekerjaan Umum	17	Komunikasi dan Informatika
5	Penataan Ruang	18	Pertanahan
6	Perencanaan Pembangunan	19	Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri
7	Perumahan	20	Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian, dan Persandian
8	Kepemudaan dan Olahraga	21	Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
9	Penanaman Modal	22	Sosial
10	Koperasi dan Usaha Kecil-Menengah	23	Kebudayaan
11	Kependudukan dan Catatan Sipil	24	Statistik
12	Ketenagakerjaan	25	Kearsipan
13	Ketahanan Pangan	26	Perpustakaan
Urusan Pilihan			
1	Kelautan dan Perikanan	5	Pariwisata
2	Pertanian	6	Industri
3	Kehutanan	7	Perdagangan
4	Energi dan Sumber Daya Mineral	8	Ketransmigrasian

Keterangan: Jenis bidang yang diberi warna adalah bidang yang dicakup dalam DAK

daerah dana pendamping 10 persen yang merata ke seluruh bidang DAK sukar dicari rasionalitasnya. Ini artinya kewajiban pembebanan dana pendamping 10 persen tidak dapat diperlakukan sama untuk semua bidang, khususnya jika ia termasuk dalam urusan pilihan. Ketiga, manakala tidak semua bidang DAK merupakan urusan wajib akan ada bidang-bidang tertentu yang termasuk dalam kategori urusan pilihan. Dalam hal ini lima bidang DAK —perikanan-kelautan, pertanian, kehutanan, perdagangan, dan listrik pedesaan— yang telah diintroduksi sejak 2-6 tahun lalu termasuk urusan pilihan daerah.¹⁵ Empat bidang DAK ini tidak dikategorikan sebagai pelayanan dasar, padahal kekhususan DAK diletakkan pada pembiayaan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat. Dalam perspektif ini, penyertaan dana pendamping 10 persen bisa mendapat rasionalitasnya.

Selanjutnya, dalam hal urusan pilihan, bagian Penjelasan PP 38/2007 menyatakan bahwa urusan pilihan adalah prioritas daerah. Penjelasan PP 38/2007 Bagian I Umum mencatat “Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan

yang *diprioritaskan oleh pemerintahan daerah* untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan ... yang menjadi kekhasan daerah.” Ini dipertegas lagi dalam penjelasan tentang Pasal 7 Ayat 4 mengenai urusan pilihan, “Penentuan urusan pilihan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan pemerintahan daerah.” Pada saat DAK menjadi urusan pilihan ia mesti diletakkan dalam perspektif prioritas daerah di mana daerah memiliki keleluasaan untuk menetapkan prioritasnya. Jadi, prioritas nasional tidak serta-merta dapat diterjemahkan di daerah, karena ia berhadapan dengan prioritas daerah. Jika prioritas nasional tidak sejalan dengan prioritas daerah, nilai manfaat DAK di dan bagi daerah jelas dipertanyakan.

Menimbang Azas dan Konsep

Akhirnya, lima isu dapat ditampilkan sebagai catatan tentang azas dan konsep DAK. Pertama, konsistensi dan koherensi konsep DAK yang tertuang dalam dokumen-dokumen legal tidak ditemui. Perbedaan konsep nyata terjadi dalam satu regim perundangan dengan regim perundangan lain. Selain itu, di dalam satu regim yang sama pun masih ditemui perbedaan konsep sebagaimana dimaktub dalam [1] pasal yang berbeda dalam satu dokumen yang sama, [2] dokumen yang sejenis atau setingkat dalam tahun keluaran yang berbeda, dan [3] tingkat peraturan-perundangan dokumen. Pasal, jenis, dan tingkat dokumen tidak secara konsisten dan koheren memberi tekanan pada prioritas nasional dan urusan daerah.

Kedua, DAK sebagai prioritas nasional tidak selalu secara eksplisit dijadikan bagian integral RKP. Rencana Kerja Pemerintah

15 Urusan listrik pedesaan sesungguhnya agak sukar dikategorisasikan sebagai bagian dari urusan pilihan ‘energi dan sumber daya mineral’ sebagaimana PP 38/2007 mengingat listrik pedesaan lebih condong pada penyediaan infrastruktur energi daripada pemanfaatan sumber-sumber energi. Sementara itu bidang pariwisata memang tidak dinyatakan secara spesifik sebagai bidang DAK, tetapi daerah pariwisata mendapat perlakuan khusus dalam pemetaan sasaran lokasi untuk penetapan kriteria teknis DAK bersama-sama dengan daerah tertinggal dan daerah utama produsen pangan. Lihat Pemetaan Sasaran Lokasi Dana Alokasi Khusus Tahun 2008. Sekretariat Tim Koordinasi Perencanaan, Pemantauan, dan Evaluasi Khusus Dana Alokasi Khusus (DAK).

sebagai rujukan penetapan prioritas pembangunan nasional hanya secara parsial mencantumkan DAK dan kehilangan rincian program, kegiatan, bahkan lokasi DAK. Ini artinya ada sebagian (besar) bidang DAK tidak secara eksplisit dinyatakan sebagai prioritas nasional. Walaupun bidang DAK dianggap sebagai prioritas nasional tanpa mengacu eksplisit pada RKP, penambahan jumlah prioritas dari tahun ke tahun menghilangkan esensi kekhususan DAK —bahkan memecah fokus prioritas.

Ketiga, dari segi pengorganisasian, ada pembagian otoritas yang tidak seimbang di antara jenjang-jenjang pemerintahan. Otoritas yang besar dalam kebijakan DAK diletakkan pada pemerintah tingkat pusat, sementara daerah dalam konstruksi pengorganisasian DAK tidak lebih dari *default executor*. Tidak ada otoritas yang substantif diwenangkan pada daerah kecuali sebagai pelaksana dan pelapor hasil pelaksanaan kegiatan kepada organisasi pemerintah di tingkat pusat. Kesan amat kuat yang mengemuka adalah DAK diperlukan sama seperti dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan, bahkan cenderung dekat dengan pola Bantuan Inpres *a la* Orde Baru dengan organisasi otoritas berada di tangan Pemerintah Pusat yang sentralistik.

Keempat, dalam kaca mata pembagian urusan antarjenjang pemerintah, DAK tidak selamanya merupakan prioritas nasional yang menjadi urusan wajib daerah. Kendatipun bagian terbesarnya dapat dikategorisasi sebagai urusan wajib daerah, DAK beberapa bidang lain termasuk dalam urusan pilihan daerah. Di tingkat daerah penetapan urusan pilihan ini tergantung pada prioritas daerah. Ini artinya satu bidang DAK yang telah ditetapkan sebagai prioritas nasional

belum tentu menjadi *concern* daerah ketika ia menjadi urusan pilihan. Dengan kata lain, tidak ada jaminan bahwa prioritas nasional adalah juga prioritas daerah. Pada saat yang sama, patut pula dicatat bahwa bukan hanya pemerintah nasional yang memiliki rencana pembangunan, daerah juga memiliki RPJMD dan RKPD tersendiri sebagaimana diatur dalam UU Sistem Perencanaan.

Akibat seluruh keadaan ini, kelima, kriteria dasar bagaimana sebuah bidang dapat tertentu dimasukkan sebagai kegiatan DAK tampaknya hilang dari rancang-bangun kebijakan DAK. Ini belum memasukkan perintah Pasal 108 UU 33/2004 untuk mengintegrasikan kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan ke dalam kerangka DAK yang juga membutuhkan kriteria tertentu. Pada saat yang bersamaan, bagaimana masalah penentuan keseimbangan proses teknokratik dan politik dalam penetapan suatu bidang DAK juga masih tersisa, mengingat ada fungsi anggaran oleh DPR yang cukup dalam dan detail dalam pembahasan APBN. Pertanyaan semacam ini bahkan dapat pula merembet jauh ke pertanyaan tentang penetapan daerah penerima DAK.

DPID Tumpang-Tindih dengan DAK

Pengalokasian Dana Percepatan Infrastruktur Daerah (DPID) tumpang tindih dengan dana alokasi khusus. Setidaknya 11 bidang yang didanai DPID sebenarnya telah teralokasi dalam DAK 2011. "DPID itu tidak lain dari dana aspirasi terselubung. Itu salah satu poin yang kami permasalahan di Mahkamah Konstitusi," ujar Sekjen FITRA, Yuna Farhan. DPID tidak dikenal dalam asas dana perimbangan yang ditetapkan dalam UU 33/2004. Dalam UU itu hanya ada tiga jenis dana perimbangan, yakni DAU, DAK, dan DBH. Di samping dana perimbangan, dalam APBN 2011 juga ada nomenklatur lain, yakni dana otonomi khusus dan dana dekonsentrasi. Namun, dapat dipastikan tidak ada DPID. "Kami melapor ke Mahkamah Konstitusi karena DPID tidak diatur dalam UU 33," kata Yuna.

Pada tahun 2008 lima bidang DAK tumpang-tindih dengan bidang yang diatur dalam DPID. Pada tahun 2009 sepuluh bidang DAK sama dengan DPID, 2010 ada enam bidang, dan 2011 tujuh bidang. Yuna mengatakan, ketidakjelasan formula penentuan daerah akan menjadi lahan baru bagi calo-calo anggaran di DPR dan pemerintah untuk menjual kewenangannya kepada daerah yang menginginkan dana itu.

Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Marwanto mengatakan, nomenklatur anggaran seperti DPID sebenarnya sudah ada sejak 2006, tetapi baru pada tahun 2011 ada kriteria penyaringnya. Sebelumnya, daerah penerima DPID tidak melalui proses penyaringan di Kementerian Keuangan. Mulai tahun 2011, ada tiga kriteria yang harus dipenuhi: [1] Kemampuan keuangan daerah harus rendah, rendah sekali, atau medium, [2] tergolong daerah tertinggal, dan [3] ada usulan dari pemerintah daerah. "Jadi, sekarang harus ada usulan dari daerah. Kalau ada daerah yang tidak memperoleh DPID, itu karena tidak memenuhi syarat dan salah satunya mungkin belum mengusulkan diri," katanya.

Sumber: Dikutip dengan penyesuaian dari *Kompas*,

03/03/2011

Bab III

Formula DAK

3.1 Issu-issu Pokok

Pengalokasian anggaran ke daerah membutuhkan suatu formula tertentu, karena setiap rancangan transfer ke daerah memiliki alasan dan tujuan tertentu. Dana Alokasi Khusus tidak terlepas dari hal ini, apalagi jika diingat ada beban 'kekhususan' yang melekat pada DAK. Bagian ini menampilkan dan mengulas bagaimana DAK diformulasi dan apa implikasi yang ditimbulkan dari formula itu.

Kriteria dalam DAK

Dana Alokasi Khusus dirancang dalam suatu seri formula yang merupakan terjemahan dari kriteria-kriteria dasar yang menjadi landasannya. Seri formula ini baru diatur di dalam regim UU 33/2004 (termasuk PP 55/2005), mengingat regim UU sebelumnya (UU 25/1999 dan PP 104/2000) tidak menetapkannya.¹⁶ Undang-Undang 33/2004

Pasal 40 UU mengatur bahwa DAK ditetapkan dengan mengikuti tiga kriteria, yakni kriteria umum, khusus, dan teknis. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD. Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundangan dan karakteristik daerah. Sementara itu, kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian negara atau departemen teknis.

Kriteria umum secara lebih spesifik oleh Penjelasan Pasal 40 UU ini didefinisikan sebagai kemampuan APBD untuk membiayai pembangunan daerah, yakni Kemampuan Keuangan Daerah (*KKD*) sebagai selisih antara Penerimaan Umum Daerah (*PUD*) dengan Belanja Pegawai Daerah (*BPD*). Penerimaan Umum Daerah sendiri terdiri dari Dana Alokasi Umum (*DAU*), Penerimaan Asli Daerah (*PAD*), Dana Bagi Hasil (*DBH*) dan Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi (*DBHDR*). Ini diekspresikan ke dalam bentuk:

$$\begin{aligned} KKD &= PUD - BPD & [1] \\ &= [DAU + PAD + (DBH - DBHDR)] - BPD & [2] \end{aligned}$$

Aturan turunannya, yaitu PP 55/2005 Pasal 55, selanjutnya menerjemahkan *KKD* ke dalam bentuk Indeks Fiskal Netto (*IFN*) dan menetapkan bahwa "Daerah yang memenuhi

¹⁶ Undang-Undang 25/1999 tidak membuat aturan tertentu mengenai pengalokasian DAK, sementara Pasal 21 PP 104/2000 memberikan kewenangan pengalokasian kepada Menteri Keuangan setelah memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Menteri teknis terkait dan instansi yang membidangi perencanaan pembangunan nasional.

kriteria umum merupakan daerah dengan Indeks Fiskal Netto tertentu yang ditetapkan setiap tahun." Untuk daerah n dari sejumlah N daerah, dikonstruksi IFN dalam format:

$$\begin{aligned} IFN &= \frac{FN_n}{\sum_{n=1}^N FN_n} \times N \quad [3] \\ &= \frac{FN_n}{FN} \end{aligned}$$

dengan adalah FN rata-rata. Fiskal Netto (FN) sendiri, dengan menggunakan jeda waktu (*time lag*) dua tahun ($t-2$), dinyatakan sebagai

$$FN_{n,t} = PUD_{n,t-2} - BPD_{n,t-2} \quad [4]$$

dengan $n \in 1, 2, \dots, N$. Dalam praktek kriteria umum ini dispesifikasi lagi melalui penetapan $IFN < 1$ sebagai patokan untuk memisahkan daerah yang masuk dan tidak masuk dalam kriteria umum. Penetapan patokan ini, misalnya, merupakan interpretasi terhadap Peraturan Presiden (Perpres) 18/2007 yang menyatakan bahwa DAK "diprioritaskan untuk membantu daerah-daerah dengan kemampuan fiskal rendah atau di bawah rata-rata nasional."

Kriteria khusus, oleh PP 55/2005 Pasal 56, diformulasi ke dalam Indeks Karakteristik Wilayah (IKW), yang sering disebut juga Indeks Kewilayahan. Kecuali untuk daerah yang telah dispesifikasi oleh UU¹⁷, indeks ini dibuat untuk mengakomodasi karakteristik daerah sebagaimana ditetapkan oleh Pasal

17 Alokasi otomatis diberikan kepada tiga daerah dengan otonomi khusus, yakni Papua dan Papua Barat berdasarkan UU 21/2001 Pasal 34 Ayat 3c1 dan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu) 1/2008, serta Aceh berbasis UU 18/2001 Pasal 4 Ayat 3c.

40 UU 33/2004. Formula dasarnya adalah

$$\begin{aligned} IKW_n &= \frac{\sum_{m=1}^M X_{mn}}{\sum_{n=1}^N \sum_{m=1}^M X_{mn}} \times N \quad [5] \\ &= \frac{KW_n}{KW} \end{aligned}$$

dengan n adalah daerah ke- n dan adalah KW rata-rata. Sementara itu X_1, X_2, \dots, X_M adalah *dummy* karakteristik geografi daerah, seperti daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan darat dengan negara lain, daerah tertinggal atau terpencil, daerah yang termasuk rawan banjir dan longsor, serta daerah yang termasuk daerah ketahanan pangan (Penjelasan Pasal 56b PP 55/2005). Kriteria khusus ini ditetapkan setiap tahun oleh pemerintah sesuai dengan kebijakan pembangunan nasional pada tahun anggaran bersangkutan. Selanjutnya, untuk mengakomodasi daerah yang tidak masuk dalam patokan $IFN < 1$, IKW digunakan bersama-sama dengan IFN untuk menghasilkan Indeks Fiskal Wilayah (IFW), atau $IFW = IFN + IKW$, dengan patokan baru $IFW > 1$.

Kriteria teknis tidak banyak dijelaskan oleh UU 33/2004 maupun PP 55/2005. Undang-Undang hanya menyebut bahwa kriteria ini ditetapkan oleh kementerian, dan PP menyatakan bahwa kementerian teknis menyusun kriteria teknis ke dalam indikator-indikator kegiatan untuk selanjutnya diserahkan kepada Menteri Keuangan. Penjelasan Pasal 40 Ayat 4 UU 33/2004 mencatat bahwa kriteria teknis, antara lain, meliputi standar kualitas atau kuantitas konstruksi serta perkiraan manfaat lokal dan nasional yang menjadi indikator dalam perhitungan teknis. Gambaran mengenai kriteria teknis ditampilkan dalam

Pelengkap Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah 2011 oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan—yang ringkasannya disajikan dalam Tabel Lampiran 4. Berdasarkan kriteria teknis ini Indeks Teknis (IT) selanjutnya diproduksi. Patokan kelainan baru lalu disusun dengan lebih dulu membuat Indeks Fiskal Wilayah Teknis (IFWT) bagi daerah yang gagal dalam kriteria *IFW* sebelumnya. Indeks ini disusun dari agregasi *IFW* dan *IT* untuk kemudian patokan baru itu ditetapkan dalam bentuk $IFWT > 1$.

Seleksi dan Alokasi

Penetapan tiga kriteria untuk pemilihan daerah penerima DAK di atas ini adalah tahap pertama dari dua tahap penghitungan alokasi DAK sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 54 PP 55/2005. Tahap berikutnya adalah penentuan besar alokasi DAK untuk masing-masing daerah, yang selanjutnya ditetapkan oleh suatu Peraturan Menteri Keuangan paling lambat dua minggu setelah UU APBN disahkan. Di tingkat daerah nilai alokasi ini dicantumkan dalam APBD (Pasal 60) bersama-sama dengan penyertaan dana pendamping 10 persen dari nilai DAK yang diterima (Pasal 61).¹⁸

Walau begitu, bagaimana relasi spesifik antara tiga kriteria dan besar alokasi DAK per daerah tidak diatur sama sekali dalam PP ini. Peraturan Menteri Keuangan sendiri hanya menjelaskan nilai final alokasi DAK menurut daerah dan bidang, tanpa penjelasan mengenai relasi teknis tiga

kriteria dan penetapan nilai DAK.¹⁹ Di tingkat praktek relasi spesifik antara tiga kriteria dan besar alokasi DAK diterangkan di dalam *Pelengkap Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah* seri 2009, 2010, dan 2011 yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan. Konstruksi dasarnya ditampilkan dalam gambar berikut.²⁰

Di dalam gambar terlihat, DAK dikonstruksi melalui persamaan berantai yang disusun dari sejumlah variabel dasar untuk menghasilkan serangkaian indeks dasar menurut kriteria-kriteria pokoknya. Tidak kurang dari lima buah variabel dasar, yakni Pendapatan Asli Daerah (*PAD*), Dana Alokasi Umum (*DAU*), Dana Bagi Hasil (*DBH*), Dana Bagi Hasil-Dana Reboasasi (*DBHDR*), dan Belanja Pegawai Daerah (*BPD*), dibutuhkan sebelum sampai pada penyusunan Indeks Fiskal Neto (*IFN*) dalam kriteria umum. Dalam kriteria khusus, enam variabel yang menjelaskan karakteristik daerah—daerah tertinggal, daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah rawan bencana, daerah ketahanan pangan, dan daerah pariwisata—diperlukan untuk membangun *IFW*.

¹⁹ Lihat, misalnya, Peraturan Nomor 216/PMK.07/2010 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Alokasi Khusus Tahun Anggaran 2011 sebagaimana ditampilkan dalam [sjdih.depkeu.go.id/fullText/2010/216-PMK.07-2010PerLamp.pdf](http://depkeu.go.id/fullText/2010/216-PMK.07-2010PerLamp.pdf).

²⁰ Perlu dicatat di sini bahwa kendati konstruksi dasarnya sama, alur proses formulasi dalam *Pelengkap Buku Pegangan* 2009 (Gambar 3.14 dan 3.15) dan 2010 (Gambar 3.16 dan 3.17) berbeda dengan apa yang ada di buku 2011 (Gambar 3.17). Pada buku 2009 dan 2010 tahap penghitungan *IFWT* dilakukan lebih dulu baru ditetapkan *IT*, sedangkan pada buku 2011 proses yang sebaliknya terjadi. Alur yang digambarkan pada buku 2011 lebih masuk akal daripada apa yang dicantumkan dalam buku 2009 dan 2010.

¹⁸ Daerah dengan $KKD \leq 0$ dikecualikan dari kewajiban dana pendamping 10 persen ini.

Dalam kriteria teknis, *Pelengkap Buku Pegangan 2011* mendaftarkan kebutuhan variabel-variabel dasar sektoral untuk penentuan *IFWT*. Dalam bidang pendidikan dibutuhkan 17 variabel untuk menghitung indeks teknis bidang ini, bidang kesehatan 21 variabel, dan infrastruktur 24 variabel. Sementara itu untuk indeks teknis bidang kelautan-perikanan diperlukan 23 variabel, pertanian empat variabel, serta lingkungan hidup enam variabel. Indeks teknis bidang prasarana pemerintahan memerlukan empat variabel, keluarga berencana lima variabel, dan kehutanan 10 variabel. Indeks teknis bidang perdagangan dibangun dari tujuh variabel, bidang permukiman dan perumahan enam variabel, dan listrik perdesaan tiga variabel. Penghitungan indeks teknis bidang sarana kawasan perbatasan dan transportasi dikonstruksi masing-masing dari empat variabel, bidang keselamatan transportasi darat dua variabel, sedangkan bidang sarana dan prasarana daerah tertinggal sembilan variabel.

Dengan gambaran itu, hingga tahap penetapan tiga kriteria pokok DAK dibutuhkan tidak kurang dari 160 variabel dasar untuk menghasilkan indeks-indeks dasar —*IFN*, *IKW*, dan *IT*. Inipun masih harus ditambah lagi dengan dua variabel dasar lain, yakni Indeks Kemahalan Konstruksi (*IKK*) dan Pagu Anggaran (*PA*), untuk sampai pada penghitungan alokasi final. Bersandar pada indeks-indeks dasar itu patokan kelayakan lalu ditetapkan untuk kemudian dilakukan penghitungan Bobot Daerah (*BD*), yang diperoleh dari penggandaan *IFWT* dan *IKK*. Bobot ini dipakai untuk mendapatkan besar Alokasi Bidang (*AB*) per daerah dengan rujukan pokok *PA* menurut bidang. Alokasi DAK (*AD*) total untuk tahun

yang bersangkutan didapatkan dengan mengagregasi alokasi menurut bidang dan daerah.²¹

Menimbang Formula

Beberapa hal dapat dicatat mengenai penetapan seri formula DAK di dalam ketiga kriteria yang ada. Pertama, tiga kriteria umum, khusus, dan teknis di tingkat praktek tidak diinterpretasi sebagai instrumen penyangkutan tiga lapis, tapi kriteria-kriteria yang saling menutupi satu sama lain. Suatu daerah yang tidak laik dalam perspektif kriteria umum — artinya tidak laik secara fiskal— masih dapat diloloskan dalam perspektif kriteria khusus. Demikian juga ketika suatu daerah tidak laik menurut kriteria khusus —artinya daerah itu tidak memiliki karakteristik wilayah tertentu— ia tetap dapat diloloskan dari sudut pandang kriteria teknis. Dengan kata lain, satu kriteria

21 Sejumlah presentasi di berbagai forum resmi diskusi DAK sering pula menyajikan gambaran proses formulasi DAK yang berbeda. Sebagai contoh presentasi DJPK Departemen Keuangan yang disampaikan pada Lokakarya Penyusunan Arah Kebijakan dan Kegiatan DAK per Bidang Tahun 2009 di Jakarta, 30 April 2008, <http://www.tkp2e-dak.org/Dokumen/PRESENTASI/3.%20KRITERIA%20PENGALOKASIAN%20DAN%20KEBIJAKAN%20TRANSFER%20DAK.PDF> memperlihatkan bahwa Bobot Daerah dihitung dari penggandaan *IFW* dan *IKK* serta dibutuhkan Bobot Teknis, yakni *IT* dan *IKK*, sebelum didapatkan Bobot DAK (agregasi Bobot Daerah dan Bobot Teknis) untuk pengalokasian DAK. Ini serupa dengan presentasi Kepala Sekretariat DAK Bappenas (Lihat, <http://www.tkp2e-dak.org/Dokumen/PRESENTASI/KEBIJAKAN%20DAK.pdf> dalam menampilkan proses formulasi DAK. Tetapi, ini berbeda dengan presentasi Direktur Otonomi Daerah Bappenas <http://www.tkp2e-dak.org/Dokumen/PRESENTASI/5.%20BAHAN%20MONEV%20DAK%20KE%20DAERAH.pdf> yang lebih dekat dengan apa yang ditampilkan dalam *Pelengkap Buku Pegangan 2009* dan *2010*.

Gambar 1.1 Relasi Kriteria dan Alokasi DAK

Variabel Dasar	Variabel Bentukkan	Formula	Kelaikan
Kriteria Umum			
$PAD_{n,t-2}$	$DAU_{n,t-2}$		
$DBH_{n,t-2}$	$DBHDR_{n,t-2}$		
$BPD_{n,t-2}$	$PUD_{n,t-2}$	$PAD_{n,t-2} + DAU_{n,t-2} + [DBH_{n,t-2} - DBHDR_{n,t-2}]$	
	$FN_{n,t-2}$	$PUD_{n,t-2} - BPD_{n,t-2}$	
	$IFN_{n,t-2}$	$\frac{FN_n}{\sum_{n=1}^N FN_n} \times N$	+ Laik $IFN_n < 1$ + Tak Laik $IFN_n \geq 1$ (Kriteria Khusus)
Kriteria Khusus			
$X_{1n}, X_{2n}, \dots, X_{mn}$			
	IKW_n	$\frac{\sum_{m=1}^M X_{mn}}{\sum_{n=1}^N \sum_{m=1}^M X_{mn}} \times N$	
	IFW_n	$IFN_n + IKW_n$	+ Laik $IFW_n > 1$ + Tak Laik $IFW_n \leq 1$ (Kriteria Khusus)

Variabel Dasar	Variabel Bentukkan	Formula	Kelaikan
Kriteria Teknis IT_n	$IFWT_n$ IFW_n	$IFWT_n + IT_n$ $IFN_n + IKW_n$	+ Laik $IFWT_n > 1$ + Tak Laik $IFWT_n \leq 1$ (Kriteria Khusus)
Bobot Daerah IKK_n	BD_n	$IFWT_n \times IKK_n$	
Alokasi Dana PA_k	AB_{kn} AD_k	$BD_n \times PA_k$ $\sum_{n=1}^N \sum_{k=1}^K AB_{kn}$	

diperlakukan sebagai alternatif atas kriteria yang lain. Jadi, untuk menjadi penerima DAK, suatu daerah cukup memenuhi *salah satu*, tidak perlu keseluruhan, kriteria.

Orientasi dasar formula DAK tampaknya telah digeser dari penentuan 'daerah dan sektor terseleksi' ke arah penetapan 'target pengalokasian bagi sebanyak mungkin daerah dan sektor'. Agak sukar dimengerti mengapa pergeseran orientasi ini dilakukan sementara UU tidak mengamanatkannya. Lain halnya dengan DAU, DAK tidak diberi beban untuk menjalankan fungsi "pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi",²² sehingga tidak cukup alasan untuk menetapkan daerah-daerah target yang semakin hari semakin banyak.²³

Keadaan ini dipertegas lagi oleh patokan $IFN < 1$ sebagai basis seleksi kelayakan, sehingga daerah di luar patokan ini adalah daerah yang otomatis memiliki $IFN \geq 1$. Tetapi karena kriteria selanjutnya menetapkan patokan $IFW > 1$ dan $IFWT > 1$, secara teoritik daerah dengan $IFN \geq 1$ akan selalu memiliki IFW dan $IFWT$ yang masing-masing juga ≥ 1 . Ini karena IFW semata-mata adalah penjumlahan IFN dan IKW , sementara IKW senantiasa bernilai positif ($IKW > 0$). Hal yang serupa terjadi pada $IFWT$ yang berbasis IFW dan IT . Dengan kata lain, penggunaan dua patokan terakhir (IFW dan $IFWT$) sebagai rujukan sesungguhnya tidak memberi banyak makna bagi sebuah

proses seleksi daerah penerima DAK, karena tiga kriteria itu diinterpretasi sebagai kriteria dengan sifat yang substitutif, sehingga sekali tetapan IFN dikonstruksi, tetapan selebihnya akan mengikuti. Akibat interpretasi ini, cakupan daerah penerima DAK dari masa ke masa bukan menyusut tapi justru setiap tahun bertambah (Tabel 1: Dinamika DAK 2003-2011).

Interpretasi ini berlawanan dengan PP 55/2005 Pasal 54 Ayat 2 yang dengan tegas menyebut bahwa "Penentuan *daerah tertentu* ... harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, *dan* kriteria teknis." Jelas terlihat bahwa pasal ini tidak menggunakan frasa 'atau', tetapi 'dan'. Frasa 'dan' dalam ayat itu menunjukkan bahwa daerah penerima DAK adalah daerah yang lolos tiga kriteria sekaligus, bukan salah satu di antaranya. Ini sejalan dengan Penjelasan Pasal 39 Ayat 1 UU 33/2004 bahwa "... tidak semua daerah mendapatkan alokasi DAK", tetapi statistik menunjukkan bahwa tahun 2011 tidak kurang dari 98 persen kabupaten-kota dan seluruh provinsi kecuali DKI merupakan penerima DAK. Jika, misalnya, kriteria pertama ($IFN < 1$) dipakai untuk menghitung KKD dengan basis data realisasi APBD 2005-2006 bagi penetapan DAK 2007-2008, tidak lebih dari 75 persen provinsi dan kabupaten-kota yang masuk dalam kriteria ini.²⁴ Jumlah (relatif) ini masih lebih kecil daripada jumlah (relatif) penerima DAK sebagaimana ditampilkan dalam Tabel 1. Jumlah ini bisa akan terus menyusut apabila kriteria umum merupakan penyaring bagi kriteria khusus,

22 Definsi DAU dalam UU 33/2004.

23 Menariknya, UU juga tidak mengamanatkan DAK sebagai dana transfer pusat untuk mempengaruhi pola belanja daerah baik secara implisit apalagi eksplisit, sehingga tidak cukup alasan jika sektor-sektor DAK bergerak meluas tahun demi tahun.

24 Ini dihitung dari data <http://www.djpk.depkeu.go.id/datadjpk/105/> dengan basis daerah yang terdaftar di sumber ini. Mengingat penetapan ini berbasis UU 33/2004, tahun-tahun di bawah 2005 tidak mengambil rujukan ini.

yang selanjutnya menjadi penyaring bagi kriteria teknis—yang dalam kenyataannya tidak terjadi.

Kedua, manakala orientasi dasar 'seleksi' dalam kriteria DAK dilepaskan untuk diganti menjadi 'alokasi', maka besar DAK di suatu wilayah akan mengikuti besarnya jumlah daerah. Secara ekonomi ini menguntungkan wilayah-wilayah dengan jumlah daerah yang besar dengan perputaran DAK yang besar pula, tapi sebaliknya merugikan bagi wilayah dengan daerah yang lebih kecil.²⁵ Argumentasi ini mendapat konfirmasi dari korelasi *pairwise* antara (logaritma natural) DAK provinsi dengan (logaritma natural) jumlah daerah di wilayah provinsi, yakni kabupaten, kota, dan daerah provinsi sendiri.

Pada Tabel terlihat korelasi bergerak di seputar 0,80, bahkan cenderung di atas nilai itu setelah tahun 2007. Elastisitas DAK terhadap jumlah daerah wilayah provinsi juga menampilkan gambaran yang sama.²⁶ Secara rata-rata dapat dikatakan setiap terjadi 10 persen kenaikan jumlah daerah baru akibat kriteria umum, khusus, dan teknis, akan terjadi pula peningkatan DAK pada besaran yang tidak jauh berbeda: 10,1 persen. Dinyatakan dengan cara lain, persentase perubahan DAK wilayah provinsi bereaksi mengikuti persentase perubahan jumlah daerah yang lolos tiga kriteria itu pada nilai yang hampir sama. Dalam perspektif ini, daerah penerima DAK hampir-hampir bukanlah daerah terseleksi berdasarkan

kriteria-kriteria yang ada.

Korelasi dan elastisitas antara DAK dengan jumlah daerah juga menyiratkan pesan bahwa DAK lebih banyak dikucurkan di pulau-pulau dengan jumlah daerah yang lebih besar daripada di provinsi lain. Provinsi-provinsi di Jawa dan Sumatera adalah provinsi-provinsi dengan jumlah daerah yang besar. Tabel berikut menunjukkan dengan jelas hubungan linear itu dan bagaimana Jawa dan Sumatera mengambil keuntungan dari formula alokasi yang bias ini. Antara 21-31 persen alokasi DAK nasional diberikan untuk Jawa-Bali yang memiliki daerah kabupaten, kota, dan provinsi sekitar 20 persen.

Mirip dengan yang terjadi di Pulau Jawa, Pulau Sumatera dengan jumlah provinsi, kabupaten, dan kota yang besar juga mendapatkan keuntungan yang sama dari konstruksi formula ini. Antara 25-29 persen DAK dialokasikan selama 2003-2011 kepada lebih dari 30 persen daerah di pulau ini. Sebaliknya, kelompok pulau yang lebih sedikit memiliki daerah seperti Nusa Tenggara dan Maluku-Papua hanya mengambil 8-16 persen DAK untuk mengikuti jumlah kabupaten, kota, dan provinsi sebesar 6-12 persen. Keadaan ini juga terjadi pada Kalimantan dan Sulawesi dengan jumlah daerah di antara kedua kutub Jawa-Sumatera di Barat serta Nusa Tenggara, Maluku-Papua di Timur. Sama seperti diskusi sebelumnya, pola seperti ini berpotensi memancing gagasan ke arah pembentukan daerah baru.

Ketiga, formula *KKD* dalam persamaan [2] juga perlu ditelusuri lagi, utamanya apabila dikaitkan dengan formula DAU. Pasal 40-44 UU 33/2004 menyebutkan DAU dirumuskan sebagai selisih antara Kebutuhan Fiskal (*BF*) dengan Kapasitas Fiskal (*KF*) ditambah Alokasi Dasar (*AD*). Kapasitas Fiskal didefinisikan

25 Hingga derajat tertentu, situasi ini membuka insentif bagi pembentukan daerah baru.

26 Elastisitas dihitung dari $\ln JD / \ln JY$, dengan *JD* adalah jumlah DAK dan *JY* jumlah daerah, menggunakan data berbasis provinsi.

Tabel 1.6 Korelasi dan Elastisitas DAK dengan Jumlah Daerah

Tahun	Korelasi	Elastisitas	Tahun	Korelasi	Elastisitas
2003	0.71	1.20	2008	0.82	1.00
2004	0.83	1.13	2009	0.86	1.01
2005	0.65	1.00	2010	0.85	1.19
2006	0.75	0.70	2011	0.87	1.22
2007	0.85	0.98	Rataan	0.85	1.10

Tabel 1.7 Sebaran DAK Menurut Kelompok Pulau

Kelompok Pulau	Variabel	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Jawa-Bali	DAK	25.25	25.54	21.51	25.59	24.79	24.90	26.43	31.19	28.27
	Daerah	26.92	26.92	26.92	26.53	25.81	24.90	24.28	24.28	24.28
Sumatera	DAK	28.52	28.45	26.82	28.04	28.57	27.63	26.72	26.35	25.62
	Daerah	30.34	30.34	30.34	30.11	30.28	30.20	30.78	30.78	30.78
Kalimantan	DAK	13.66	10.67	13.36	11.00	10.22	10.26	10.06	8.82	8.90
	Daerah	11.97	11.97	11.97	11.79	11.99	11.57	11.28	11.28	11.28
Sulawesi	DAK	16.58	18.45	17.92	16.04	16.85	17.41	16.91	14.51	14.81
	Daerah	14.53	14.53	14.53	14.53	15.24	15.49	15.11	15.11	15.11
Nusa Tenggara	DAK	8.12	7.50	7.88	6.77	6.75	7.18	7.01	6.25	6.53
	Daerah	5.77	5.77	5.77	6.53	6.30	6.27	6.31	6.31	6.31
Maluku-Papua	DAK	7.86	9.39	12.50	12.55	12.82	12.61	12.87	12.88	15.87
	Daerah	10.47	10.47	10.47	10.53	10.37	11.57	12.24	12.24	12.24
Luar Jawa-Bali	DAK	74.75	74.46	78.49	74.41	75.21	75.10	73.57	68.81	71.73
	Daerah	73.08	73.08	73.08	73.47	74.19	75.10	75.72	75.72	75.72
Luar Jawa-Bali-Sumatera	DAK	46.23	46.01	51.67	46.37	46.64	47.47	46.85	42.46	46.10
	Daerah	42.74	42.74	42.74	43.37	43.90	44.90	44.93	44.93	44.93

Sumber:

+ Data DAK dirujuk dari <http://www.tkp2e-dak.org/dataalokasiseprov.asp?dkd=Dana%20Alokasi%20Khusus>

+ Data daerah dari Indikator Sosial Ekonomi berbagai edisi (<http://www.bps.go.id>) dan sumber-sumber lain.

sebagai agregasi *PAD* dan *DBH*, sedangkan *AD* tidak lain adalah *BPD*. Dalam ekspresi yang lebih solid,

$$DAU = BF - KF + BPD \quad [6]$$

$$= BF - (PAD + DBH) + BPD \quad [7]$$

Substitusi persamaan ini ke dalam persamaan [2] menghasilkan

$$KKD = (BF - PAD - DBH + BPD) + PAD + DBH - DBHDR - BPD \quad [8]$$

$$= BF - DBHDR \quad [9]$$

Jelas terlihat bahwa *KKD* tidak lain adalah *BF* yang telah dikoreksi dengan *DBHDR*. Dengan kata lain, jika dapat dianggap *DBHDR* bersifat *given*, maka pada tingkat penetapan kriteria umum DAK ternyata dikonstruksi sedemikian rupa untuk menutup kebutuhan fiskal daerah, atau *KKDBF*. Ini sungguh berbeda dari maksud dasar DAK sebagai sumber pembiayaan kebutuhan khusus.

Implikasi lain dari derivasi teoritik ini juga dapat dilihat lagi. Kebutuhan Fiskal dalam *DAU* dihitung berdasarkan perkalian antara total Belanja Daerah Rata-rata (*BDR*)²⁷ dengan penjumlahan dari perkalian masing-masing bobot variabel dengan Indeks Jumlah Penduduk (*IJP*), Indeks Luas Wilayah (*ILW*), *IKK*, (indeks atas) Indeks Pembangunan Manusia (*IPM*), dan Indeks Produk Domestik Regional Bruto per Kapita (*IPDRBK*). *Pelengkap Buku Pegangan 2011* memmberi bobot berbeda pada setiap jenis indeks dan tipe daerah sebagaimana dipresentasikan tabel berikut. Menarik untuk dicatat bahwa dua dari lima variabel dasar penyusun *BF*

(*KKD*), yakni *ILW* dan *IKK* akan cenderung tinggi di luar Jawa-Bali. Area daerah-daerah di luar Jawa-Bali cenderung luas, sedangkan harga-harga relatif tinggi. Tetapi dengan patokan bahwa kelulusan diberikan pada daerah dengan *KKD* di bawah ambang rata-rata nasional, maka daerah-daerah di Jawa-Bali —dengan luas daerah yang lebih sempit dan kemahalan harga-harga yang lebih rendah— diuntungkan dari implikasi formula *BFKKD* ini. Sementara itu, dua variabel ini mengambil porsi bobot 45 persen untuk daerah provinsi dan 43,5 persen untuk kabupaten-kota. Dengan kata lain, hampir separuh bobot diberikan kepada daerah di Jawa-Bali yang hanya mengambil porsi tujuh persen dari total luas wilayah Indonesia.²⁸ Derivasi teoritik ini memberi konfirmasi ulang atas temuan empirisk tentang DAK yang bias Jawa-Bali sebagaimana disajikan sebelumnya.

Tabel 1.8 Bobot Variabel Dasar untuk Penghitungan Kebutuhan Fiskal

Variabel	Bobot	
	Provinsi	Kab-kot
Indeks Jumlah Penduduk (<i>IJP</i>)	0.300	0.300
Indeks Luas Wilayah* (<i>ILW</i>)	0.150	0.135
Indeks Kemahalan Konstruksi (<i>IKK</i>)	0.300	0.300
Indeks PDRB per Kapita (<i>IPDRBK</i>)	0.150	0.165
Indeks Pembangunan Manusia (<i>IPM</i>)	0.100	0.100

* Termasuk luas perairan

²⁷ Belanja Daerah Rata-rata (*BDR*) adalah rasio antara jumlah Belanja Pegawai Daerah (*BPD*), Belanja Barang Daerah (*BBD*), dan Belanja Modal Daerah (*BMD*) dengan jumlah daerah provinsi atau kabupaten-kota.

²⁸ Total luas Jawa-Bali adalah 135.218 km², sedangkan luas Indonesia 1.910.931 km²

Keempat, formula-formula ini terhitung rumit untuk diterapkan mengingat panjangnya proses penghitungan dan kompleksnya kebutuhan data untuk keseluruhan kriteria. Ini belum memasukkan kebutuhan data untuk kepentingan perencanaan teknis dan perencanaan pembiayaan kegiatan oleh KL yang menunggu pasokan data dari daerah.²⁹ Dengan kata lain, proses teknokratik yang berlangsung cenderung kompleks. Sementara itu, di dalam praktek, karena ini menyangkut penganggaran yang juga merupakan hak DPR, hasil akhir formula-formula ini tidak sepenuhnya atau murni berbobot teknokratik. Jika semata-mata proses teknokratik yang terjadi, hasil akhir formula-formula ini secara teoritis bisa diprediksi. Pada kenyataannya di mata daerah DAK sukar diprediksi. Dalam sejumlah kasus, kendatipun formula-formula itu berorientasi pada alokasi daripada seleksi, nilai DAK tahun sebelumnya bahkan tidak dapat diandalkan sebagai alat prediksi bagi nilai DAK tahun berikutnya karena fluktuasi alokasi bukan tidak mungkin terjadi. Pada satu sisi, fluktuasi ini memang menunjukkan bahwa tidak ada jaminan kondisi *hold harmless* selalu terjadi dalam alokasi DAK bagi setiap daerah. Akan tetapi, pada sisi lain, fluktuasi ini menyebabkan daerah kehilangan rujukan bagi perencanaan APBD setiap tahun. Pada saat yang bersamaan, jika proses politik lebih mendominasi penetapan daerah

penerima DAK daripada proses teknokratik, formula-formula itu juga tidak memberi banyak makna.³⁰

Oleh karena itu, terlepas dari apakah proses teknokratik atau proses politik yang terjadi, isu penting di sini adalah apakah data, formula, penghitungan, dan penetapan kriteria-kriteria itu dan pengalokasian dana selalu terbuka dan transparan bagi daerah. Keterbukaan dan transparansi penting bagi daerah yang juga memiliki prioritas-prioritas pembangunan tertentu dan harus diakomodasi dalam sistem penganggarnya. Ini terkait dengan keseluruhan konteks penyusunan APBD dan pelaksanaan rencana pembangunan, termasuk pula kewajiban penetapan dana pendamping 10 persen bagi kegiatan DAK. Keterbukaan dan transparansi mempersempit deviasi estimasi penganggaran kegiatan DAK di dalam APBD, tetapi kerap diketahui bahwa keterbukaan dan transparansi cenderung hilang dari seluruh proses penetapan alokasi DAK. Penting pula dicatat bahwa perumusan APBD melibatkan proses politik lokal melalui DPRD, sehingga keterbukaan dan transparansi dibutuhkan untuk memperbaiki presisi perencanaan anggaran dan menaikkan bobot teknokrasinya.

Kelima, formula dalam kriteria umum (persamaan [2] dan [4]) penting untuk mendapatkan catatan khusus. Dalam formula itu terlihat bahwa *KKD* dikonstruksi sedemikian rupa untuk berhubungan negatif dengan *BPD*. Variabel *KKD* ini lalu ditransformasi ke dalam *IFN* untuk kemudian dipakai sebagai (salah satu) basis

29 Di DAK bidang pendidikan kerumitan itu bahkan bertambah besar karena DPR Komisi X juga harus terlibat dalam penyusunan petunjuk teknis sebagaimana Pasal 27 UU 10/2010 tentang APBN 2011. Ayat 5 UU ini menyebut, "Petunjuk teknis pelaksanaan DAK Pendidikan harus terlebih dahulu dikonsultasikan/mendapatkan persetujuan Komisi X DPR-RI yang membidangi pendidikan ...". Kondisi ini amat sukar dipahami mengapa DPR dengan domain politik perlu masuk begitu dalam hingga ke domain yang sangat teknis.

30 Bahkan, jika proses politik mendominasi lebih dalam daripada proses teknokratik, pork barreling-pun tidak dapat dihindarkan.

pengalokasian DAK. Secara teoritik ini artinya ialah daerah dengan belanja pegawai yang besar dikategorisasikan sebagai daerah dengan kemampuan keuangan yang rendah. Daerah seperti ini justru diberi ganjaran manfaat berupa porsi tertentu dalam alokasi DAK. Jadi, terdapat hubungan positif antara DAK (tahun t) dan belanja pegawai (tahun $t-2$). Secara teoritik dapat dikatakan semakin besar suatu daerah mengalokasikan APBD untuk belanja pegawai pada tahun t , semakin tinggi pula nilai (potensi) DAK yang akan diterima pada tahun $t+2$. Ini memberi insentif bagi daerah untuk terus mengalokasikan APBD pada belanja pegawai, karena kekurangan belanja untuk sektor lain yang bermanfaat langsung bagi publik akan mendapat jaminan kompensasi oleh DAK. Dalam perspektif ini DAK tidak lain merupakan alat substitusi bagi sektor lain yang mengalami kekurangan pembiayaan ataupun *under investment*. Dengan kata lain, formula ini membuka potensi *moral hazard* di daerah dalam alokasi belanja publik APBD.

Gambar 2 memberi konfirmasi atas situasi yang dipaparkan di atas. Baik menggunakan data kabupaten-kota maupun provinsi, hubungan positif terbentuk antara DAK tahun t dengan *BPD* tahun $t-2$. Gambar jelas menampakkan kecenderungan DAK yang membesar apabila daerah mengalokasikan anggaran untuk belanja pegawai yang makin besar. Pola ini, sebagaimana disinggung di atas, adalah konsekuensi dari formula dalam kriteria umum yang ada sekarang ini. Walaupun ada sejumlah daerah berada agak jauh dari garis prediksi (merah), ini karena ada variasi formula yang ditambahkan dalam kriteria khusus dan kriteria teknis.

Keenam, penggunaan nilai rata-rata aritmetik

dalam kriteria umum sebagai patokan kelaikan ($IFN < 1$) perlu ditelusuri lagi. Nilai rata-rata hingga tingkat tertentu memang mampu memberikan informasi statistik. Akan tetapi, berpegang pada nilai rata-rata berpotensi *misleading* mengingat besarnya variabilitas *DBH* dan *BPD* yang ada sehingga nilai rata-rata cenderung sensitif terhadap keberadaan pencilan (*outliers*). Besarnya bentang perbedaan antara nilai tertinggi dan terendah dalam *DBH* bisa dijadikan ilustrasi. Sebagai contoh perbedaan antara *DBH* Pajak dan Sumber Daya Alam Provinsi Kalimantan Timur sebagai provinsi dengan *DBH* tertinggi setelah DKI Jakarta dan Bengkulu dengan *DBH* terendah hampir mencapai 260 kali lipat (data realisasi 2006).³¹ Sementara itu data realisasi APBD 2006 juga menunjukkan bahwa perbandingan *DBH* Kabupaten Kutai dan Kabupaten Yapen Waropen hampir 9000 kali lipat.³² Data Anggaran 2011 mencatat *DBH* Kalimantan Timur 150 kali lebih besar daripada *DBH* Provinsi Gorontalo, sementara *BPD* Kabupaten Kutai Kartanegara hampir 940 kali lipat besarnya dibandingkan dengan *DBH* Kabupaten Landak. Gambaran yang kurang lebih serupa juga terjadi pada *BPD* mengingat besarnya variasi geo-demografi daerah sub-nasional Indonesia.

Posisi pencilan *DBH* yang begitu mencolok menjadikan keseluruhan *KKD* tidak terdistribusi normal atau tidak terdistribusi simetris di seputar rataannya —apalagi jika terbentuk simpangan data yang juga

31 Terhadap rata-rata, *DBH* Provinsi Kalimantan Timur terhitung delapan kali lebih besar, sedangkan Bengkulu hanya 0,03 kali.

32 Terhadap rata-rata, *DBH* Kabupaten Kutai terhitung 34 kali lebih besar, sedangkan Kabupaten Yapen Waropen hanya 0,003 kali.

bahwa kriteria khusus ini "... ditetapkan setiap tahun oleh pemerintah sesuai dengan kebijakan pembangunan nasional pada tahun anggaran bersangkutan". Penjelasan pasal ini juga memberikan indikasi mengenai lima karakteristik wilayah yang dapat dipertimbangkan, yakni [1] daerah pesisir dan kepulauan, [2] daerah perbatasan darat dengan negara lain, [3] daerah tertinggal atau terpencil, [4] daerah yang termasuk rawan banjir dan longsor, serta [5] daerah yang termasuk daerah ketahanan pangan.

Untuk tahun 2011 *Pelengkap Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah 2010* dan buku serupa tahun 2011 oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan mencatat satu tambahan karakteristik daerah, yakni daerah pariwisata. Sementara itu *Pelengkap Buku Pegangan 2009* memasukkan kriteria daerah tertinggal bersama-sama dengan "seluruh daerah (kabupaten/kota) di Provinsi Papua".³³ Jelas terlihat, serupa dengan penetapan bidang DAK, penetapan karakteristik wilayah juga berpotensi untuk terus melebar sehingga menghilangkan nilai kekhususan (daerah

tertentu) DAK.³⁴ Pada saat yang sama, juga tidak cukup jelas kapan suatu karakteristik dimasukkan atau dikeluarkan dalam kriteria teknis. Apakah dari waktu ke waktu karakteristik yang dipertimbangkan itu tetap atau berubah? Apa dan bagaimana mekanisme yang mengatur serta ragam kegiatannya juga menjadi pertanyaan yang lain. Daerah rawan longsor dan banjir merupakan ilustrasi yang tepat. Jika penyebab dan akibat suatu bencana (longsor atau banjir) telah ditangani melalui kegiatan DAK, apakah dari waktu ke waktu daerah ini terus dimasukkan sebagai karakteristik wilayah yang patut diperhitungkan? Ke mana persisnya arah pembiayaan kegiatan di daerah seperti ini? Pencegahan atau rehabilitasi titik bencana?

Kedelapan, hal lain berkenaan dengan karakteristik wilayah dalam kriteria khusus ialah ketidakjelasan kategorisasi, yakni pencampuran antara karakteristik yang bernuansa 'masalah' sehingga beratribusi 'negatif' dengan 'potensi' yang bersifat 'positif'. Ini jelas terlihat, misalnya, dalam karakteristik daerah pariwisata ('potensi', 'positif') yang dimasukkan bersama-sama dengan karakteristik lain yang berlawanan, seperti daerah bencana, rawan pangan, dan sejenisnya ('masalah', 'negatif'). Selain itu, ada pula karakteristik dengan atribusi yang sukar dikategorisasi sebagai 'negatif' atau 'positif', yakni daerah pesisir dan kepulauan. Daerah pesisir atau kepulauan bisa dipandang

33 Menarik untuk dicatat bahwa bagi kepentingan alokasi DAK 2006 kesepakatan pemerintah dan Panitia Kerja (Panja) DPR —yang lalu diatur dalam PMK 24/PMK.02/2005— membukukan paling sedikit delapan karakteristik wilayah yang perlu mendapat pertimbangan, yakni [1] daerah yang memperoleh DAU tetap, [2] daerah yang persentase kenaikan DAU-nya lebih kecil dari persentase kenaikan gaji pegawai, [3] daerah rawan banjir atau longsor, [4] daerah penampung dan penerima pengungsi, [5] daerah penerima transmigrasi, [6] daerah pasca konflik, [7] daerah rawan pangan atau kekeringan, dan [8] daerah yang memiliki pulau terluar. Lihat, <http://www.adkasi.org/upload/File/Naskah\%20Akademik\%20Revisi\%20UU\%2032\%20Bab\%20V.pdf>

34 Penting pula untuk dicatat bahwa beberapa kementerian yang bertanggung-jawab dalam bidang-bidang DAK juga menetapkan kriteria tertentu bagi lokasi kegiatan. Kementerian Kesehatan, misalnya, menetapkan "daerah bermasalah kesehatan". Kementerian Perumahan menetapkan "dengan tingkat kemiskinan lebih tinggi dari rata-rata nasional" adalah contoh lain.

potensial pada suatu keadaan, tetapi juga bisa dipandang sebaliknya pada keadaan lain, utamanya ketika isolasi geografi dan kemiskinan merupakan karakteristik dasarnya. Jika daerah pesisir atau kepulauan dinilai potensial, misalnya sebagai daerah wisata, maka akan terjadi penghitungan ganda (*double counting*) dalam atribusi ini. Tetapi ia juga bisa menghasilkan penghitungan ganda dalam bentuk yang lain manakala atribusi pokoknya dinyatakan sebagai daerah tertinggal dan terpencil karena karakteristik isolasi geografi dan kemiskinan yang melekat padanya. Dengan demikian, penetapan karakteristik pesisir dan kepulauan sebagai bagian dari kriteria khusus membutuhkan spesifikasi yang lebih rinci agar atribusi dasar yang ingin dicari dapat lebih diaksentuasi.

Ketidakjelasan kategorisasi ini membuat hasil persamaan [5] menguntungkan daerah dengan karakteristik ganda (*multiple characteristics*), yakni daerah yang memiliki 'potensi' (positif) dan 'masalah' (negatif) sekaligus. Karakteristik ganda akan menyebabkan angka *IFW* suatu daerah membesar. Pada gilirannya ini akan membuat *BD* dan alokasi DAK yang juga besar. Dengan demikian, isu pokok dalam keseluruhan penetapan karakteristik ini adalah apa orientasi yang menjadi rujukan bagi penetapan suatu karakteristik wilayah. Di sini terbentuk dua pilihan yang bersifat 'either-or', yakni apakah ia berorientasi pada pengembangan sektor-sektor potensial di daerah, ataukah penciptaan kegiatan-kegiatan pembangunan di daerah-daerah yang 'bermasalah'. Kedua pilihan ini sukar dicari kompatibilitasnya. Dengan kata lain, penegasan orientasi dasar amat diperlukan karena atribusi karakteristik-karakteristik ini

berada dalam kelas dan *nature* yang berbeda. Kesembilan, metoda alokasi DAK yang berbasis seluruh formula ini sukar dipahami. Untuk kemudahan penanda, paper ini membagi daerah-daerah penerima DAK dapat ke dalam empat tipe, yakni [1] daerah yang langsung lolos *IFN* (daerah tipe A), [2] daerah yang tidak lolos *IFN* tapi lolos *IFW* (daerah tipe B), [3] daerah yang tidak lolos *IFW* tapi lolos *IFWT* (daerah tipe C), dan [4] daerah yang tidak lolos *IFWT* (daerah tipe D). Seri formula yang dituangkan dalam *Pelengkap Buku Pegangan* tahun 2009 (Gambar 3.14 dan 3.14, hal. III-95), 2010 (Gambar 3.16, hal. III-115), dan 2011 (Gambar 3.17, hal. III-126) dengan jelas memperlihatkan bahwa alokasi final semata-mata dihitung melalui *BD* —jadi hanya bagi daerah tipe C. Dalam *Pelengkap Buku Pegangan* itu tidak ada formula alokasi yang ditetapkan bagi daerah tipe B yang telah lolos patokan *IFW* dan daerah tipe A yang langsung lolos *IFN*. Patut dicatat bahwa kedua daerah tipe ini secara otomatis tidak memiliki angka *IFWT*, padahal alokasi dana (*AD*) dihitung berdasarkan *BD*, sedangkan *BD* diturunkan dari *IFWT* (Gambar 1). Jadi ada ketidakjelasan bagaimana DAK dialokasikan menurut seri formula yang ada untuk daerah tipe A dan B. Tetapi bila untuk daerah tipe A ini *BD* dihitung langsung melalui angka *IFN*, serta untuk daerah tipe B *BD* diformulasi langsung melalui angka *IFW*, maka daerah dengan kedua tipe ini, *by construction*, akan cenderung menerima alokasi DAK yang lebih kecil daripada alokasi yang diterima oleh daerah tipe C. Satu-satunya yang membuat prediksi ini tidak terjadi adalah kehadiran variabel *IKK* yang memiliki variasi tertentu. Dengan kata lain, bila *IKK* dibuat konstan dan sama untuk semua daerah, DAK yang lebih besar justru akan diterima oleh daerah yang tidak lolos kriteria umum dan khusus.

Akhirnya, kesepuluh, suatu catatan dapat diberikan mengenai indeks teknis. Ada bidang DAK yang sesungguhnya tidak membutuhkan indeks teknis sebagai dasar seleksi daerah —kecuali jika seluruh kriteria DAK hanya berorientasi ‘alokasi’ seperti ditengarai oleh paper ini. Ini terlihat, misalnya, di bidang DAK sarana kawasan perbatasan. Kawasan perbatasan sendiri telah dinyatakan sebagai bagian dari kriteria khusus, sehingga hampir tidak mungkin daerah dengan

karakteristik ini dikeluarkan dari seleksi. Jadi, indikator-indikator seperti panjang garis batas kecamatan perbatasan, jumlah desa wilayah perbatasan, luas wilayah perbatasan, dan jumlah penduduk di kecamatan perbatasan tidak memberi banyak informasi, karena alokasi DAK *by construction* memang diarahkan pada daerah seperti ini. Indikator teknis semacam ini hanya diperlukan untuk kepentingan penghitungan alokasi DAK.

Diknas Kabupaten Malang Terima DAK Ganda

Dinas Pendidikan Kabupaten Malang, Jawa Timur, pada tahun 2011 dipastikan menerima DAK ganda, karena DAK 2010 belum digunakan sama sekali. Kepala Bidang pengembangan Wilayah dan Sarana Prasarana Bappeda Kabupaten Malang Dwi Siswahyudi, mengatakan belum terpakainya DAK 2010 sebesar Rp 51 miliar itu karena terhambat petunjuk teknis pencairan anggaran. “Karena belum terpakai maka masuk sisa lebih anggaran. Di Tahun 2011 DAK yang bakal diterima Diknas Kabupaten Malang sebesar Rp 71 miliar, sehingga total DAK untuk Diknas mencapai Rp 122 miliar,” tuturnya.

DAK Diknas tersebut akan digunakan untuk peningkatan sarana-prasarana dan peningkatan kualitas pendidikan dengan perbandingan 60 persen untuk SD dan 40 persen SMP. Setiap unit sekolah bakal dikucuri dana masing-masing sebesar Rp 225 juta ditambah 10 persen (Rp 25 juta) sebagai dana pendamping, sehingga totalnya sebesar Rp 250 juta. Hanya saja, lanjutnya, DAK peningkatkan sarana dan prasarana serta kualitas pendidikan itu masih diberikan kepada sekolah negeri.

Kepala Diknas Kabupaten Malang Suwandi mengatakan, prioritas pembelanjaan DAK untuk perbaikan fisik dan sarana pembelajaran, namun nominal per paketnya masih menunggu petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknisnya. “Kami masih menunggu juklak dan juknis-nya,” tegas Suwandi.

Sementara itu Bupati Malang, Rendra Kresna, meminta pemerintah pusat agar mendistribusikan DAK secara adil, sebab antara wilayah yang sangat luas dan padat penduduk, DAK-nya sama dengan wilayah yang hanya memiliki beberapa kecamatan saja. Ia mencontohkan, Kabupaten Malang yang memiliki 33 kecamatan dan 390 desa, DAK-nya sama dengan Mojokerto yang hanya memiliki 3 kecamatan saja. DAK Kabupaten Malang tahun 2011 sebesar Rp 71 miliar dan Mojokerto sebesar Rp 60 miliar. “Dilihat dari jumlah kecamatan saja sudah jelas terlihat kebutuhan Kabupaten Malang lebih besar. Saya berharap ke depan Pemerintah Pusat memberikan DAK ini secara proporsional,” ucap Rendra menegaskan.

Sumber: Dikutip dengan penyesuaian dari Antara News Jawa Timur
05/12/2010.

<http://www.antarajatim.com/lihat/berita/49889/diknas-kabupaten-malang-terima-dak-ganda>

Tabel Lampiran

Tabel Lampiran 1.1 Ringkasan DAK 2003-2011

Item Pembanding	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pendidikan:									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	625	653	1221	2920	5195	7015	9335	9335	10.041
+ Jumlah Daerah	287	302	333	434	434	450	451	451	447
Kesehatan									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	1	2	3	4	5	5	99	105	111
+ Jumlah Daerah	1	1	1	1	1	1	22	24	23
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	378	461	623	2424	3407	3847	3961	2749	2905
+ Jumlah Daerah	286	301	330	433	433	433	442	459	453
Jalan									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	145	2	2	5	5	262	713	404	572
+ Jumlah Daerah	25	1	1	1	1	26	27	31	32
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	713	849	953	2596	3136	3823	3845	2428	3356
+ Jumlah Daerah	297	304	347	433	433	449	415	459	429
Irigasi									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	467	517	291	394
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	24	26	31	30
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	339	357	385	628	859	1031	1032	678	918
+ Jumlah Daerah	214	207	232	341	364	396	369	387	378

Item Pemandang	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sarana Pemerintahan									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	20	-	-	40	45	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	2	-	-	2	3	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	88	228	128	439	539	322	517	389	400
+ Jumlah Daerah	22	57	32	134	159	104	100	123	103
Perikanan-Kelautan									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	0	305	322	776	1100	1100	1100	1208	400
+ Jumlah Daerah	0	202	300	404	434	434	413	442	418
Pertanian									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	188
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	32
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	170	1095	1492	1492	1492	1544	1313
+ Jumlah Daerah	-	-	155	401	434	434	405	354	441
Air Minum									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	204	608	1062	1142	1142	357	420
+ Jumlah Daerah	-	-	259	433	434	450	431	452	433
Lingkungan Hidup									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	113	352	352	352	352	1806
+ Jumlah Daerah	-	-	-	333	434	434	413	420	307

Item Pemandang	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Keluarga Berencana									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	279	329	329	368
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	279	373	398	377
Kehutanan									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	3	8
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	6	20
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	45	58	109	25
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	100	100	232	339[1pt]
Prasarana Pedesaan									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	190	300	316
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	110	233	183
Perdagangan									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	131	71	83
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	240	115	210
Sanitasi									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	357	420
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	449	428

Item Pemandang	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Listrik Pedesaan									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	150	107	300
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	240	115	210
Transportasi Pedesaan									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	150
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	41
Prasarana Daerah Perbatasan									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	150
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	62
Perumahan-Permukiman									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	100
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Keselamatan Transportasi Darat									
<i>Provinsi</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Item Perbandingan	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Kabupaten-Kota</i>									
+ Nilai Alokasi	-	-	-	-	-	-	-	-	150
+ Jumlah Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-	38
Total Bidang	5	6	8	9	9	11	13	14	19

Sumber: Dikompilasi dari <http://www.tkp2e-dak.org>

* Alokasi dalam milyar rupiah

Tabel Lampiran 1.2 Definisi DAK Menurut Peraturan, Keputusan, dan Edaran Menteri

Dokumen	Tema	Definisi DAK
UU 22/1999 Bab VII Pasal 80	Pemerintahan Daerah	Dana Perimbangan ... terdiri atas ... (a) bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, (b) Dana Alokasi Umum; dan (c) Dana Alokasi Khusus.
UU 25/1999 Bab I Pasal 1 Ayat 19	Perimbangan Keuangan	DAK adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.
Bab III Pasal 8 Ayat 1		DAK dapat dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus, dengan memperhatikan membiayai kebutuhan khusus, dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.
Bab III Pasal 8 Ayat 2		Kebutuhan khusus ... adalah (a) kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum; (b) kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.
PP 104/2000 Bab I Pasal 1 Ayat 4	Dana Perimbangan	DAK adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.
Bab IV Pasal 19 Ayat 1		DAK dapat dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus, dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.
Bab IV Pasal 19 Ayat 2		Kebutuhan khusus ... adalah (a) kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus alokasi umum; dan atau (b) kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.
Bab IV Pasal 21 Ayat 1		DAK ... dialokasikan kepada Daerah tertentu berdasarkan usulan daerah.

Dokumen	Tema	Definisi DAK
Penjelasan		DAK bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus Daerah. Dengan Demikian, sejalan dengan tujuan pokok Dana Perimbangan dapat lebih memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, serta memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel) Daerah yang bersangkutan
Keputusan Menteri Keuangan 544/ KMK.07/2002 Bab I Pasal 1 Ayat 1	Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan DAK Non-Dana Reboisasi TA 2003	DAK Non-Dana Reboisasi adalah dana yang berasal dari APBN di luar dana kepada Daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus.
Keputusan Menteri Keuangan 548/ KMK.07/2003 Bab I Pasal 1 Ayat 1	Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan DAK Non-Dana Reboisasi TA 2004	DAK Non-Dana Reboisasi adalah dana yang berasal dari APBN di luar Dana Reboisasi yang dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus.
Bab I Pasal 2		DAK merupakan bantuan stimulan kepada daerah tertentu untuk pelaksanaan kegiatan yang <i>merupakan kewenangan dan tanggung jawab Daerah</i> ke arah pemenuhan kebutuhan khusus.
Bab I Pasal 3		DAK dialokasikan untuk membantu Daerah membiayai kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang <i>merupakan prioritas nasional</i> di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan serta prasarana pemerintah.
Keputusan Menteri Keuangan 505/ KMK.02/2004 Bab I Pasal 1 Ayat 1	Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan DAK Non-Dana Reboisasi TA 2004	DAK Non-Dana Reboisasi adalah dana yang berasal dari APBN di luar Dana Reboisasi yang dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus.
Bab I Pasal 2		DAK merupakan bantuan kepada Daerah tertentu untuk mendanai pelaksanaan kegiatan yang merupakan <i>kewenangan dan tanggung jawab Daerah</i> ke arah pemenuhan kebutuhan khusus.
Bab I Pasal 3		DAK dialokasikan untuk membantu Daerah membiayai kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang <i>merupakan prioritas nasional</i> di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian serta prasarana pemerintahan Daerah.

Dokumen	Tema	Definisi DAK
UU 32/2004 Bab VIII Keuangan Daerah Pasal 162	Pemerintahan Daerah	DAK ... dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu dalam rangka <i>pendanaan pelaksanaan desentralisasi</i> untuk (a) Mendanai kegiatan khusus yang <i>ditentukan Pemerintah atas dasar prioritas nasional</i> , (b) Mendanai kegiatan khusus yang <i>diusulkan daerah tertentu</i> . Penyusunan kegiatan khusus yang ditentukan oleh Pemerintah ... <i>dikoordinasikan dengan Gubernur</i> . Ketentuan lebih lanjut mengenai DAK diatur dengan Peraturan Pemerintah.
UU 33/2004 Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 23	Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah	DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang <i>merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional</i> .
Bagian Keempat DAK Pasal 39 Ayat 1		DAK dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan <i>urusan Daerah</i> .
Bagian Keempat DAK Pasal 39 Ayat 2		Kegiatan khusus ... sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN.
PP 55/2005 Bab IV Bagian Pertama Pasal 50 Ayat 1	Dana Perimbangan	Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN.
Bab IV Pasal 50 Ayat 2		DAK ... dialokasikan dalam APBN sesuai dengan program yang <i>menjadi prioritas nasional</i> .
Bab IV Pasal 51 Ayat 1		DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang <i>menjadi prioritas nasional ... yang menjadi urusan daerah</i> .
Bab IV Pasal 51 Ayat 2		Daerah Tertentu ... adalah daerah yang dapat memperoleh alokasi DAK berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis
Peraturan Menteri Keuangan 124/PMK.02/2005 Bab I Ketentuan Umum Pasal 1	Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan DAK TA 2006	DAK adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan <i>urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional</i> .
Bab II Ruang Lingkup		DAK dialokasikan dalam APBN <i>sesuai dengan program yang menjadi prioritas nasional</i> .
Pasal 2		DAK dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang <i>menjadi prioritas nasional ... yang menjadi urusan Daerah</i> .
Pasal 3		DAK dialokasikan untuk membantu Daerah mendanai kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang merupakan <i>prioritas nasional</i> di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan Daerah, serta lingkungan hidup.

Dokumen	Tema	Definisi DAK
Peraturan Menteri Keuangan 128/PMK.07/2006 Bab I Pasal 1 Ayat 1	Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan DAK TA 2007	DAK adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan <i>urusan Daerah</i> dan sesuai dengan <i>prioritas nasional</i> .
Pasal 2		DAK dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi <i>prioritas nasional</i> ... yang menjadi <i>urusan Daerah</i> .
Pasal 3		DAK dialokasikan untuk membantu Daerah mendanai kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang merupakan <i>prioritas nasional</i> pendidikan, kesehatan, infrastruktur (jalan, irigasi, dan air bersih), kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah, serta lingkungan hidup.
Peraturan Menteri Keuangan 142/PMK.07/2007 Pasal 1	Penetapan Alokasi DAK TA 2008	DAK dialokasikan untuk membantu Daerah mendanai kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang merupakan <i>prioritas nasional</i> di bidang pendidikan, kesehatan, kependudukan, prasarana jalan, prasarana irigasi, prasarana air minum dan penyehatan lingkungan, prasarana pemerintahan, kelautan dan perikanan, pertanian, lingkungan hidup, dan kehutanan.
Surat Edaran Bersama Meneg PPN, Menteri Keuangan & Menteri Dalam Negeri 0239/M.PPN/11/2008, SE 1722/MK.07/2008, & 900/3556/SJ, Lampiran SEB, Bab 1 Pendahuluan	Petunjuk Pelaksanaan Pemantauan Teknis Pelaksanaan dan Evaluasi Pemanfaatan DAK	DAK adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan <i>urusan Daerah</i> dan sesuai dengan <i>prioritas nasional</i> .
Peraturan Menteri Dalam Negeri 20/2009 Bab I Ketentuan Umum Pasal 1	Pedoman Pengelolaan Keuangan DAK di Daerah	DAK adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan <i>urusan Daerah</i> dan sesuai dengan <i>prioritas nasional</i> .
Pasal 2		Ruang lingkup pengelolaan keuangan DAK di daerah meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan keuangan, akuntansi keuangan, pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran, pembinaan dan pengawasan serta pengelolaan barang/aset Daerah yang bersumber dari DAK.

Dokumen	Tema	Definisi DAK
Peraturan Menteri Keuangan 216/PMK.07/2010 Bab 1 Ruang Lingkup, Pasal 1	Pedoman Umum dan Alokasi DAK TA 2011	DAK dialokasikan untuk membantu Daerah mendanai kebutuhan fisik sarana-prasarana dasar yang merupakan <i>prioritas nasional</i> di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur sanitasi, prasarana pemerintahan daerah, kelautan-perikanan, pertanian, lingkungan hidup, keluarga berencana, kehutanan, perdagangan, sarana-prasarana perdesaan, listrik perdesaan, perumahan-permukiman, keselamatan transportasi darat, transportasi perdesaan, serta sarana-prasarana kawasan perbatasan.

Tabel Lampiran 1.3 Prioritas Pembangunan Tahunan

Daftar Prioritas Pembangunan Tahunan
Repeta 2003 Bab I
+ Meningkatkan penanggulangan kemiskinan dan menjamin ketahanan pangan
+ Meningkatkan kualitas sumber daya manusia
+ Menciptakan stabilitas ekonomi dan keuangan
+ Mempercepat restrukturisasi utang perusahaan dan privatisasi perusahaan negara
+ Memperluas kesempatan kerja
+ Meningkatkan penegakan hukum dan sistem peradilan yang transparan dan konsisten
+ Meningkatkan pembangunan daerah melalui otonomi daerah dan pemberdayaan masyarakat
+ Mendorong pelaksanaan Pemilu 2004 yang lebih demokratis
+ Membangun dan memelihara sarana dan prasarana dasar penunjang pembangunan ekonomi
+ Meningkatkan penerapan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan
Repeta 2004 Bab I
+ Menjaga kesinambungan pertumbuhan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dengan penekanan pada pembangunan sarana dan prasarana ekonomi
+ Meningkatkan kualitas sumber daya manusia, yang pada dasarnya mengutamakan pencapaian target wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun dan perbaikan pelayanan kesehatan
+ Meningkatkan penanggulangan kemiskinan
+ Menjamin ketahanan pangan melalui penjaminan ketersediaan pangan hasil produksi dalam negeri yang berdampak pada perluasan kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan petani
+ Memantapkan pembangunan politik dalam rangka menegakkan kedaulatan rakyat dengan menyelenggarakan pemilihan anggota legislatif dan pemilihan langsung presiden dan wakil presiden dalam Pemilu tahun 2004
+ Memberantas KKN dan menegakkan hukum
+ Memantapkan pembangunan pertahanan dan keamanan

Daftar Prioritas Pembangunan Tahunan

- + Memantapkan pembangunan daerah dengan penekanan pada percepatan pembangunan KTI dan wilayah tertinggal lainnya, termasuk penanganan wilayah perbatasan dan rehabilitasi daerah paska konflik
- + Meningkatkan konservasi dan rehabilitasi sumber daya alam dan lingkungan hidup

RKP 2005 Bab I

- + Mempercepat reformasi serta memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia
- + Memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia
- + Mempercepat reformasi dalam rangka merebut kembali kepercayaan masyarakat termasuk dunia usaha terhadap hukum terutama melalui penegakan hukum yang tegas, tidak diskriminatif, serta konsisten
- + Menciptakan lapangan kerja dan mengurangi kemiskinan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan

RKP 2006 Buku I Bab II (Perpres 39/2005)

- + Penanggulangan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan
- + Peningkatan kesempatan kerja, investasi, dan ekspor
- + Revitalisasi pertanian dan perdesaan
- + Peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan
- + Penegakan hukum, pemberantasan korupsi dan reformasi birokrasi
- + Penguatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan dan ketertiban serta penyelesaian konflik
- + Rehabilitasi dan rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias (Sumatera Utara)

RKP 2007 Buku I Bab II (Perpres 19/2006)

- + Penanggulangan kemiskinan
- + Peningkatan kesempatan kerja, investasi, dan ekspor
- + Revitalisasi pertanian dalam arti luas dan pembangunan perdesaan
- + Peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan
- + Penegakan hukum dan ham, pemberantasan korupsi, dan reformasi birokrasi
- + Penguatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan dan ketertiban, serta penyelesaian konflik
- + Mitigasi dan penanggulangan bencana
- + Percepatan pembangunan infrastruktur
- + Pembangunan daerah perbatasan dan wilayah terisolir

RKP 2008 Buku I Bab II (Perpres 18/2007)

- + Peningkatan investasi, ekspor, dan kesempatan kerja
- + Revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan, dan pembangunan perdesaan
- + Percepatan pembangunan infrastruktur dan peningkatan pengelolaan energi
- + Peningkatan akses dan kualitas pendidikan dan kesehatan

Daftar Prioritas Pembangunan Tahunan

- + Peningkatan efektivitas penanggulangan kemiskinan
- + Pemberantasan korupsi dan percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi
- + Penguatan kemampuan pertahanan dan pemantapan keamanan dalam negeri
- + Penanganan bencana, pengurangan risiko bencana, dan peningkatan pemberantasan penyakit menular.

RKP 2009 Buku I Bab II (Perpres 38/2008)

- + Peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan
- + Percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi
- + Peningkatan upaya anti-korupsi, reformasi birokrasi serta pemantapan demokrasi dan keamanan dalam negeri

RKP 2010 Buku I Bab II (Perpres 21/2009)

- + Pemeliharaan kesejahteraan rakyat, serta penataan kelembagaan dan pelaksanaan sistem perlindungan sosial
- + Peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia
- + Pemantapan reformasi birokrasi dan hukum, serta pemantapan demokrasi dan keamanan nasional
- + Pemulihan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi
- + Peningkatan kualitas pengelolaan sumber daya alam dan kapasitas penanganan perubahan iklim

Tabel Lampiran 1.4 Kriteria Teknis Bidang-Bidang DAK 2011

Bidang	Kriteria	
Pendidikan	SD	Jumlah SD/SDLB
		Jumlah Ruang Kelas Rusak Sedang/Berat
		Angka Partisipasi Murni (APM)
		Jumlah SD yang belum memiliki perpustakaan
	SMP	Jumlah Sekolah
		Kebutuhan Bangunan Fisik Ruang Keterampilan/Ruang Kesenian
		Kebutuhan Bangunan Fisik Rehab Sedang
		Kebutuhan Bangunan Fisik Rehab Berat
		Kebutuhan Bangunan Fisik Ruang Kelas Baru (RKB)
		Kebutuhan Bangunan Fisik Ruang Perpustakaan
		Kebutuhan Alat Lab. IPA
		Kebutuhan Alat Lab. IPS
		Kebutuhan Alat Matematika
		Kebutuhan Alat Olah Raga
		Kebutuhan Alat Kesenian

Bidang	Kriteria	
Kesehatan	Pelayanan Dasar	Kebutuhan Alat Lab. Bahasa
		Angka Partisipasi Kasar (APK)
		Indeks Pembangunan Kesehatan Masyarakat
		Indeks Luas Wilayah
		Indeks Jumlah Penduduk
		Indeks Rasio Puskesmas/Kecamatan
		Indeks Rasio Poskesdes/Desa
		Indeks Puskesmas PONED (Pelayanan Obstetri Neonatus Essensial Dasar)
		Indeks Peningkatan Puskesmas (Tempat Tidur)
	Pelayanan Rujukan Kab/kota	Indeks PONEK (Pelayanan Obstetri Neonatus Essensial Komprehensif) RS
		Indeks UTD dan BDRS
		Indeks IGDRS
		Indeks TT Kelas III
		Indeks Penunjang Diagnostik
	Obat Generik	Indeks IPAL RS
		Indeks Alokasi Obat dan Perbekes Kab/Kota
	Pelayanan Rujukan Provinsi	Indeks Instalasi Farmasi dan Sarana Pendukungnya
		Indeks Ponek RS
		Indeks UTD dan BDRS
Indeks IGDRS		
Indeks TT Kelas III		
Indeks Penunjang Diagnostik		
Indeks IPAL RS		
Indeks Panjang Jalan (IPJ)		
Infrastruktur	Jalan	Indeks Kondisi Jalan (IKJ)
		Indeks Luas Wilayah (ILW)
		Indeks Jumlah Penduduk (IJP)
		Indeks Kepedulian (IKP)
		Indeks Pelaporan (IPI)
	Irigasi	Indeks Luas Daerah Irigasi
		Indeks Kondisi Daerah Irigasi
		Indeks Rata-rata Produksi Sawah
		Indeks Kepedulian
		Indeks Pelaporan

Bidang	Kriteria	
	Air Minum	Indikator Teknis
		Indeks Kerawanan Air Minum
		Indeks Masyarakat Berpenghasilan Rendah
		Indeks Cakupan Air Minum
		Indeks Kepedulian
		Indeks Pelaporan
	Sanitasi	Indikator Teknis
		Indeks Kerawanan Sanitasi
		Indeks Masyarakat Berpenghasilan Rendah
		Indeks Luas Kawasan Kumuh
		Indeks Cakupan Pelayanan Sanitasi
		Indeks Kepedulian
		Indeks Pelaporan
		Kelautan dan Perikanan
Panjang Pantai		
Jumlah Nelayan		
Kab/Kota	Kawasan Minapolitan	
	Produksi Perikanan	
	Produksi Benih	
	Unit Balai Benih	
	Luas Lahan Potensi Budidaya	
	Luas Lahan Pengelolaan budidaya	
	Luas Perairan Umum Daratan	
	Unit Pangkalan Pendaratan Ikan	
	Kapal Perikanan	
	Tenaga Kerja Perikanan	
	Unit Pengolahan Ikan	
	Unit Pemasaran Ikan	
	Pokmaswas SDKP	
	Pos Pengawasan SDKP	
	Kasus Pelanggaran	
	Pulau Kecil Dikelola	
	Kawasan Konservasi Perairan	
	Tenaga Penyuluh Perikanan	

Bidang	Kriteria	
Pertanian		Tenaga Statistisi Perikanan
		Retribusi Perikanan Dihapus
		Luas Penggunaan Lahan
		Balai Penyuluhan Pertanian
Lingkungan Hidup		Jumlah Penyuluh
		Pengguna Lahan
		Kepadatan Penduduk
		Panjang Sungai Tercemar
		Luas Tutupan Lahan
Prasarana Pemerintahan		Bentuk Kelembagaan
		Ruang Terbuka Hijau
		Volume Sampah
		Jumlah SKPD yang Belum Memiliki Kantor Sendiri
		Jumlah SKPD yang Kondisinya Rusak
Keluarga Berencana		Daerah yang Pindah Ibukota
		Luas Praspem yang Masih Dibutuhkan
		Indeks Penyuluh KB/Petugas Lapangan KB
		Indeks Pengendali Petugas Lapangan KB
		Indeks Jumlah Desa / Kelurahan
Kehutanan	Kab/ Kota	Indeks Jumlah Kecamatan
		Indeks Klinik KB
		Luas Wilayah
		Luas Hutan Mangrove
		Luas Lahan Kritis
	Provinsi	Luas Lahan Kritis di Luar Kawasan
		Luas Hutan Lindung
		Luas Kawasan Konservasi
		Luas Lahan Gambut
		Daerah Penghasil/Jumlah DBH yang Diperoleh
Perdagangan	Pembangunan Pasar Tradisional	Luas Tahura
		Luas Kawasan Konservasi
Perdagangan	Pembangunan Pasar Tradisional	Jumlah Desa Tanoa Pasar Permanen/Semi Permanen pada jarak < 3 km
		Jumlah Pasar Tanpa Bangunan

Bidang	Kriteria
	Prosentase Jumlah Pasar Rusak
Metrologi	Jumlah Peralatan Mobilitas Sidang Tera
	Jumlah Pengadaan Pos Ukur Ulang
Pembangunan Gudang, Sarana Penunjang,	Jumlah Produksi Beras
	Jumlah Produksi Jagung
	Peralatan Gudang
Perumahan dan Permukiman	Indeks Kepadatan Penduduk
	Indeks Backlog
	Indeks Penetapan Alokasi
	Indeks Kesiapan RRTR; Indeks Tata Ruang
	Indeks Rencana Pembangunan Rumah 2011
Listrik Perdesaan	Rasio Elektrifikasi Kabupaten-Kota
	Desa Berlistrik untuk Kabupaten-Kota
	Harga BPP Listrik per Propinsi
Sarana Kawasan Perbatasan	Panjang Garis Batas Kecamatan Perbatasan
	Jumlah Desa Wilayah Perbatasan
	Luas Wilayah Perbatasan
	Jumlah Penduduk di Kecamatan Perbatasan
Transportasi Pedesaan	Indeks Infrastruktur
	Indeks Infrastruktur energi
	Indeks Rumah Tangga Bukan Pelanggan Listrik
	Indeks Desa Tidak Berlistrik
	Indeks Infrastruktur Transportasi
	Indeks Akses Kendaraan Roda 4
	Indeks Jalan; Indeks Moda Transportasi
	Indeks Administrasi Pelaporan

Daftar Pustaka

- Asian Development Bank. 2011. *Laporan Final Usulan Reformasi Dana Alokasi Khusus*. ADB.
- Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit. 2011. *Analisis Permasalahan dan Dampak Dana Alokasi Khusus: Masukan Untuk White Paper*. GIZ.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2009a. *Grand Design Desentralisasi Fiskal Indonesia*. Kemenkeu.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2009b. *Pelengkap Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*. Kemenkeu.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2010. *Pelengkap Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*. Kemenkeu.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2011. *Pelengkap Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*. Kemenkeu.
- Usman, Syaikh, M. Sulton Mawardi, Adri Poesoro, Asep Suryahadi dan Charles Sampford. 2008. *Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus*. Lembaga Penelitian SMERU. http://www.smeru.or.id/report/research/dak/dak_ind.pdf

Volume 2

Analisis Permasalahan dan
Dampak DAK

Bab I

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Sejalan dengan kebijakan umum desentralisasi di Indonesia, salah satu kebutuhan yang mendesak adalah meningkatkan efektifitas dan percepatan pembangunan daerah sesuai dengan azas-azas tata-pemerintahan yang baik (*good governance*). Di dalam sistem pemerintahan yang terdesentralisasi, peningkatan kemampuan aparat di daerah dengan sistem penggunaan dana pembangunan yang efektif berdasarkan standar yang jelas merupakan prasyarat yang sangat penting. Dokumen RPJMN untuk periode 2010-2014 telah dirumuskan dengan menitikberatkan pada pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan ekonomi melalui perbaikan tata-pemerintahan (Agenda I dan II). Untuk itu, dimasa mendatang terus diupayakan agar penggunaan dana pembangunan semakin efisien dan efektif.

Berkenaan dengan penggunaan dana pembangunan di daerah, Pemerintah terus mengupayakan penyempurnaan perangkat kebijakan, termasuk diantaranya upaya melakukan revisi terhadap UU Nomor 33/2004 tentang perimbangan keuangan pusat-daerah serta PP No.55/2005 tentang dana perimbangan agar lebih sesuai dengan tantangan baru dan dinamika pendanaan pembangunan yang terdesentralisasi. Untuk pendanaan pembangunan yang berasal dari DAK (Dana Alokasi Khusus), meskipun proporsinya terhadap keseluruhan dana perimbangan masih kecil (sekitar 8,5%), munculnya berbagai perspektif dan kendala akhir-akhir ini perlu dikaji secara sistematis dan direspon dengan kebijakan yang lebih selaras (koheren) dan efektif. Tidak dapat dipungkiri bahwa bagi daerah tertentu, terutama daerah-daerah yang kemampuan fiskalnya rendah dan sebagian besar DAU-nya terpakai untuk gaji pegawai dan belanja rutin lainnya, DAK masih tetap menjadi salah satu tumpuan harapan sumber pembiayaan pembangunan ke depan.

1.2 Tujuan

Dengan konteks dan perspektif tersebut di atas, studi yang dipaparkan pada volume 2 ini bertujuan antara lain:

1. Mengidentifikasi tantangan/ isu-isu penting yang menjadi kendala efektifitas DAK;
2. Menganalisis secara makro kontribusi DAK dalam pencapaian indikator-indikator yang menjadi prioritas pembangunan nasional;
3. Memberikan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan efektifitas pencapaian sasaran dan dampak DAK ke depan;
4. Lebih jauh lagi, perspektif dan rekomendasi yang dikemukakan diadopsi oleh Kementerian/Lembaga terkait dalam merevisi undang-undang, peraturan dan pedoman umum (*regulatory framework*) serta oleh Pemerintah Provinsi dalam menyusun petunjuk teknis dan pelaksanaan DAK;

Sesuai kerangka tujuan tersebut, studi untuk *white paper* ini difokuskan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah pengalokasian DAK sudah efisien (spesifik dan tepat sasaran) atau tepat sasaran baik secara geografis mau pun sektoral?
2. Apa saja isu-isu strategis dan tantangan yang memerlukan perubahan kebijakan DAK ke depan?

3. Bagaimana dampak DAK (adakah dampak DAK) terhadap pencapaian tujuan-tujuan prioritas pembangunan nasional? dan
4. Bagaimana meningkatkan efisiensi dan efektifitas DAK ke depan?

1.3 Metodologi

Pendekatan yang dilakukan meliputi tinjauan hasil-hasil studi sebelumnya (*desk study*), pengumpulan dan analisis data kuantitatif sekunder, dan melalui Focus Group Discussion dengan berbagai pihak yang relevan termasuk para pemangku kebijakan di Pemerintah dan Pemerintah Daerah, serta para pakar dari kalangan akademisi dan organisasi masyarakat sipil. Data kuantitatif sekunder antara lain meliputi alokasi DAK per kabupaten/Kota selama periode 2004-2009, serta indikator-indikator kinerja pembangunan yang antara lain meliputi variabel-variabel Indeks Pembangunan Manusia di kabupaten/kota penerima DAK (*khususnya Angka Harapan Hidup, rata-rata lama sekolah, angka melek huruf*), pendapatan daerah penerima DAK, dan pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota penerima DAK selama periode 2004-2009. Data empiris tersebut diolah, baik secara deskriptif (misalnya diagram pencar) maupun secara kuantitatif (korelasi dan regresi) menggunakan panel data 2004-2009 dari seluruh kabupaten/kota penerima DAK di Indonesia.

Bab II

Tinjauan Teori dan Pelajaran dari Beberapa Negara

2.1 Konsep Dasar dan Teori Tentang Dana Alokasi Khusus

2.1.1 Tinjauan Umum

Maddick (1983) mendefinisikan desentralisasi sebagai proses dekonsentrasi dan devolusi atau penyerahan kekuasaan. Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 sebagai landasan hukum awal semangat desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia menyebutkan bahwa desentralisasi ialah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Bisa dipahami, dekonsentrasi adalah delegasi wewenang dari pusat ke daerah.

Pendelegasian wewenang memiliki konsekuensi pendelegasian fiskal sehubungan

dengan pembiayaan tugas-tugas yang akan dijalankan daerah. Ini sesuai dengan prinsip desentralisasi fiskal yakni "*money follows function*." Pendelegasian fiskal ini sendiri memiliki 2 aspek dasar, yakni keadilan dan efisiensi (Schneider, 2002). Aspek keadilan memiliki dua konsep, yaitu persamaan keadilan horizontal dan persamaan kapasitas fiskal. Keadilan horizontal menempatkan keadilan individual ke dalam daerah daerah (misalnya penghasilan minimum, standar kualitas pelayanan publik, standar kesejahteraan, standar upah, dan lain sebagainya). Sementara konsep kapasitas fiskal berdasarkan keadilan antar daerah, umumnya berupa penentuan standar pajak yang diperlukan untuk membiayai standar pelayanan publik.

Intensitas dari desentralisasi fiskal berkaitan dengan kemampuan Pemerintah Daerah (Pemda) dalam melaksanakan otonomi daerah. Salah satu modal awal kemampuan daerah dalam membiayai daerahnya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun Thoha (1994) menyangsikan kinerja PAD ini, mengingat kurang berkembangnya sektor-sektor utama penopang pembangunan,

seperti perdagangan, industri/manufaktur, dan jasa-jasa yang disebabkan rendahnya usaha penarikan investasi dari luar daerah, ditambah minimnya infrastruktur pendukung, buruknya administrasi pajak daerah serta rendahnya mutu sumber daya manusia (SDM) aparatur pemerintah di daerah. Dalam hal ini, Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan bagian mekanisme transfer yang merupakan bentuk dari *cooperative decentralization* terutama dalam konteks terbatasnya kemampuan mobilisasi pendapatan (PAD) dari pemerintah daerah. Alokasi dan penyaluran transfer dalam konteks otonomi daerah ditentukan oleh keterlibatan dari Pemda atau dalam arti luas dapat diartikan sebagai tingkat keterlibatan *stakeholder* di daerah.

Ide desentralisasi fiskal bukanlah hal baru dalam isu pemerataan pertumbuhan antardaerah. Di Indonesia, sebelum adanya UU Nomor 22 Tahun 1999 telah muncul produk perundang-undangan yang mengatur tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Undang-undang tersebut adalah UU Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri serta UU Nomor 4 Tahun 1975 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam UU Nomor 32 Tahun 1956 tersebut ditetapkan sumber-sumber penerimaan daerah, yakni PAD, bagi hasil pajak, dan bantuan pemerintah.

Besarnya proporsi bantuan pemerintah dalam struktur anggaran penerimaan daerah dibandingkan kemampuan daerah tersebut menggali potensi wilayahnya sendiri mencerminkan besarnya ketergantungan

daerah kepada pemerintah pusat. Selama masa pemerintahan Orde Baru terdapat kecenderungan semakin besarnya proporsi *specific grants* dibandingkan *block grants*. Ini mencerminkan semakin kecilnya pendelegasian pembangunan di daerah kepada pemerintah daerah itu sendiri. Studi Aziz (1990) menemukan bahwa dalam Pelita IV terbukti alokasi Inpres mengabaikan kebutuhan, kapasitas, dan potensi daerah, serta tidak berhubungan dengan tujuan dan kriteria yang telah dirumuskan secara eksplisit dalam dokumen perencanaan. Sehingga disimpulkan bahwa tidak ada perencanaan sistematis dalam alokasi sumberdaya.

Setidaknya terdapat empat alasan menurut Oates (1999) untuk dilaksanakannya kebijakan desentralisasi, yaitu efisiensi ekonomi, efisiensi biaya, akuntabilitas, dan mobilisasi sumber dana. Efisiensi ekonomi dalam hal ini adalah efisiensi alokasi sumber daya, yaitu keputusan yang dilakukan oleh lingkup pemerintahan yang lebih kecil menghasilkan jenis dan tingkat pelayanan publik yang lebih sesuai dengan preferensi lokal terutama jika kebutuhan antar daerah relatif berbeda (Oates 1972, 1999). Desentralisasi diterapkan di berbagai negara umumnya karena potensinya dalam memperbaiki kinerja sektor publik. Tekanan untuk dilaksanakannya kebijakan desentralisasi pada dasarnya dimotivasi oleh alasan dukungan terhadap pembangunan ekonomi (Brodjonegoro, 2006) dan kebutuhan untuk memperbaiki sistem pelayanan publik (Dillinger, 1994). Sementara itu, efisiensi biaya dari kebijakan desentralisasi dapat diwujudkan dalam bentuk internalisasi dari biaya pelayanan publik atau penilaian dari kapasitas basis pajak yang lebih optimal jika dilakukan dalam

lingkup pemerintahan yang lebih kecil (Bahl dan Linn 1994)³⁵. Peningkatan akuntabilitas dari kebijakan desentralisasi terkait dengan visibilitas pelayanan publik dan kedekatan *stakeholder* pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah sehingga memudahkan proses pengawasan dari kegiatan pemerintah.

Menurut Bird dan Vaillancourt (1998), alasan bahwa desentralisasi dapat membantu menyelesaikan masalah perekonomian nasional dimulai dari prinsip dasar bahwa pemerintahan daerah dapat menyelenggarakan layanan publik bagi masyarakatnya dengan biaya yang lebih rendah atau lebih efisien dibandingkan dengan pemerintah pusat, dikarenakan (a) Pemerintah daerah lebih mengetahui kebutuhan masyarakatnya sekaligus bagaimana cara memenuhi kebutuhan tersebut dengan cara yang paling efisien dan (b) Pemerintah daerah lebih dekat terhadap masyarakatnya, sehingga akan bereaksi lebih cepat apabila kebutuhan tersebut muncul, dan pada akhirnya masyarakat akan merasa puas atas pelayanan pemerintah daerahnya. Apabila hubungan antara masyarakat dan pemerintah dapat berjalan baik, maka kepuasan tersebut akan mendorong produktivitas masyarakat setempat yang pada akhirnya dapat memicu pertumbuhan ekonomi daerah yang lebih tinggi dan mencapai tingkat kesejahteraan yang maksimal.

Dalam teorema desentralisasi, Oates (1972) menyatakan bahwa apabila biaya untuk menyediakan barang dan pelayanan publik oleh tingkat pemerintah daerah (yang lebih rendah) dan tingkat pemerintahan di atasnya (yang lebih tinggi) sama besarnya, maka akan lebih efektif dan efisien apabila tingkat pemerintah daerah (yang lebih rendah) yang melakukannya untuk mencapai tingkat *pareto-optimality* dalam penyediaan barang dan pelayanan publik di wilayah daerahnya. Menurut Wallis dan Oates (1988), kebijakan desentralisasi memiliki potensi untuk membuat pemerintah daerah lebih responsif terhadap kebutuhan lokal dengan memenuhi kebutuhan yang memiliki tingkat perbedaan preferensi yang lebih rendah, dan terhadap kelompok yang lebih homogen.

Transfer dana pusat ke daerah diperlukan untuk: (i) mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal; (ii) mengatasi ketimpangan fiskal horizontal; (iii) adanya kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum di setiap daerah; (iv) mengatasi persoalan yang timbul dari menyebar atau melimpahnya dampak pelayanan publik (*interjurisdictional spillover effects*); dan (v) rehabilitasi, yaitu untuk mencapai tujuan stabilisasi pemerintah pusat. Jadi pada prinsipnya, tujuan umum transfer dana pemerintah pusat adalah untuk meminimumkan ketimpangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari sentralisasi administrasi pajak (*vertical fiscal disparity*), meminimumkan ketimpangan fiskal antar pemerintah daerah pada tingkat pemerintahan yang sama yang bertujuan untuk peningkatan akses dan penyamarataan kualitas pelayanan publik (*horizontal disparity*), dan menginternalisasikan sebagian

35 Salah satu contoh adalah penyerahan property tax ke pemerintah lokal, dalam konteks Indonesia adalah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), berdasarkan penerapan di negara-negara maju maupun negara berkembang umumnya disertai dengan peningkatan penerimaan pemerintah daerah dari pajak tersebut (Bahl dan Linn 1994).

atau seluruh limpahan manfaat (biaya) kepada daerah yang menerima limpahan manfaat (yang menimbulkan biaya) tersebut (*internalized spillovers*). Selain itu, kerap pula dikemukakan bahwa pertimbangan pemberian transfer pusat adalah dalam rangka menjamin koordinasi kinerja fiskal dari pemerintah.

Devas (2003) dan Simanjuntak (2003) memberikan sintesa kriteria dalam merancang suatu kebijakan yang berhubungan dengan transfer antar pemerintah pusat-daerah.

Pertama, kecukupan, elastisitas, dan stabilitas penerimaan. Transfer dari pemerintah pusat seharusnya sesuai dengan tanggung jawab dan beban yang diberikan kepada pemerintah daerah. Selain beban, transfer juga mesti fleksibel dan dapat menyesuaikan diri sesuai kondisi masing-masing daerah, seperti tingkat pertumbuhan, inflasi, jumlah penduduk, tingkat pendidikan, dan sebagainya. Untuk itu diperlukan indeks transfer yang mengacu pada indikator-indikator tersebut. Transfer harus stabil dan memiliki konsep dan konsistensi yang jelas dalam penyalurannya. Ini diperlukan pemerintah daerah dalam merancang anggaran belanja sesuai transfer yang akan diterima. Agar stabilitas transfer dapat dilakukan maka mekanisme transfer haruslah pula bersifat transparan dan sederhana.

Kedua, keadilan antar wilayah daerah. Bagi hasil pendapatan pajak umumnya memperparah kesenjangan antar daerah. Dan biasanya hal ini diisi dengan adanya bantuan dari pemerintah pusat. Agar bantuan tersebut mencapai sasarannya perlu mempertimbangkan kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal pemerintah daerah sehingga

transfer dapat membiayai selisihnya (*fiscal gap*). Meski demikian, dalam prakteknya, menurut Bird dan Vaillancourt (1992) rancangan bantuan dapat diduga dari deviasi kebutuhan daerah dan stabilitas politik.

Ketiga, efisiensi dan insentif ekonomi. Transfer haruslah mampu memberikan insentif bagi pemerintah daerah untuk mengejar efisiensi melalui penggunaan sumber daya. Devas berargumen bahwa transfer haruslah menargetkan output, bukan input. Misalnya alih-alih memberikan subsidi kepada pemerintah daerah, pemerintah pusat dapat memberikan bantuan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan publik,

Keempat, sederhana. Dasar perhitungan pemberian insentif haruslah sederhana, sehingga pemerintah daerah atau rekanan lain dapat dengan mudah melakukan penghitungan jumlah transfer mereka. Sederhananya disini maksudnya pola penghitungan menggunakan data dasar obyektif yang tidak dapat diatur atau dipengaruhi

Kelima, otonomi daerah. Otonomi adalah motif utama desentralisasi. Oleh karenanya setiap transfer harus sesuai dengan tingkat otonomi suatu daerah. Untuk itu, pemberian besaran transfer berdasar penerimaan nasional atau "*piggy back*" digunakan untuk menetapkan bagian dari tarif yang ditentukan oleh pemerintah pusat (Davey, 1983: 136). "*Piggy back*" dalam bagi hasil pajak/penerimaan dan *block grants* merupakan tujuan otonomi paling tepat. Meski demikian, dalam setiap transfer mesti ada keseimbangan antara tujuan otonomi dan nasional. Dan keseimbangan ini bukan

hal mudah untuk diinterpretasikan sehingga menjadi kebijakan yang berbeda-beda di tiap negara.

Transfer pada dasarnya didesain untuk mengeliminir ketidakseimbangan fiskal horizontal, yang bisa disebabkan oleh bagi hasil pajak atau sumber daya. Berbeda dengan bagi hasil pajak atau sumber daya, transfer sepenuhnya merupakan hak pemerintah pusat sehingga mereka umumnya kurang potensial dibandingkan bagi hasil dan kadangkala kurang bisa diprediksi.

Secara umum, terdapat dua jenis transfer pusat ke daerah, yaitu *non-matching transfers* dan *matching transfers*. *Non-matching transfers* diberikan kepada Pemerintah Daerah tanpa adanya dana pendamping dari daerah, dan *matching transfers* dilakukan jika daerah mampu menyediakan dana pendamping. Umumnya, semua jenis *matching transfers* masuk dalam *specific transfers*, karena adanya transfer tersebut hanya untuk membiayai jasa dan pelayanan publik tertentu. *Matching transfers* juga dapat dirinci lagi dalam *open-ended matching transfers* (apabila dana yang disediakan tidak ada batasan) dan *close-ended matching transfers* (apabila dana yang disediakan dibatasi sampai tingkat tertentu). Masing-masing jenis transfer tersebut memiliki dampak yang berbeda-beda dalam penyediaan jasa dan pelayanan publik, dan lebih lanjut kesejahteraan sosial.

Dari penentuan program apakah turut melibatkan penerima transfer dalam penentuan penggunaan transfer, suatu alokasi dana (transfer) antar pemerintah disebut sebagai *general (un-conditional)* atau *block grants transfers* jika transfers yang dilakukan pemerintah pusat ke pemerintah daerah dilakukan tanpa ada ketentuan

penggunaan dari alokasi dana oleh pemberi transfer. Sementara itu, apabila penggunaan dari transfer dilakukan setelah adanya penentuan program spesifik oleh pemerintah sebelum disalurkannya dana transfer oleh pemerintah pusat, maka jenis transfer seperti ini merupakan *specific transfers*.

Block grants adalah jenis transfer yang paling umum diadopsi oleh negara-negara yang menjalankan desentralisasi (Bahl, 1986). Untuk jenis *block grants*, pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam penggunaan dana tersebut dan karenanya *block grants* tidak mempengaruhi pilihan-pilihan lokal. Selain itu, jika tujuan dari transfer adalah untuk peningkatan kesejahteraan secara umum, maka *unconditional non-matching grant* atau *block grants* seperti Dana Alokasi Umum (DAU) adalah yang terbaik (Shah (1994) dalam Wuryanto, 1996). Distribusi *block grants* membutuhkan formula yang memperhitungkan dua faktor penting yaitu kapasitas dan kebutuhan fiskal. Jenis transfer ini lebih sejalan dengan konsep otonomi daerah karena memberikan diskresi atas penggunaan transfer oleh pemerintah daerah yang diasumsikan lebih mengetahui kebutuhan dan prioritas daerahnya sehingga akan memperbaiki efisiensi alokasi sumber daya. Argumen yang menentang *block grants* umumnya berpusat pada akuntabilitas pemerintah terhadap penduduk lokal. *Block grants* menurunkan hubungan akuntabilitas antara pemerintah lokal dan penduduknya dalam hal jasa publik yang dibiayai oleh transfer ini relatif tidak mudah diawasi oleh pemerintah pusat sebagai pemberi transfer sementara penduduk lokal cenderung tidak memiliki insentif untuk melakukan pengawasan mengingat pembiayaan dari transfer tidak berasal dari pajak yang harus dibayar oleh penduduk setempat.

Specific transfers atau *specific grants* diberikan pemerintah pusat ke pemerintah daerah dengan ketentuan yang melekat padanya, seperti untuk membiayai sektor-sektor tertentu atau bahkan proyek spesifik tertentu. Penggunaan transfer ini telah ditentukan secara spesifik oleh pemerintah dengan hanya sedikit memberi ruang gerak bagi pemerintah lokal. Di satu sisi, hal ini bisa menimbulkan konflik dengan keleluasaan local (*local discretion*) dalam hubungannya dengan kondisi dan prioritas lokal. Karenanya hal ini bisa membawa pada inefisiensi kecuali terdapat fleksibilitas untuk mengadaptasi penggunaan transfer terhadap situasi lokal. Namun disisi lain, *specific transfers* seperti ini dapat berguna pada situasi dimana akuntabilitas pemerintah lokal rendah dan dalam rangka mendorong pencapaian prioritas nasional di tingkat lokal. Dalam hal ini, keunggulan proses pengawasan yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat jika transfer dialokasikan berdasarkan *specific transfer* lebih merupakan solusi antara dari sistem pembiayaan kegiatan pemerintah daerah yang relatif tidak berdasarkan perkembangan wilayah atau pendapatan dari penduduk lokal. Selain itu *specific grants* juga potensial digunakan untuk mengatasi masalah *interjurisdictional spillover effects*.

Dalam hal ini berdasarkan peraturan yang berlaku dan dikaitkan dengan karakteristik penggunaan transfer, maka DAK merupakan *specific grants* seperti juga dijelaskan Wuryanto (1996). Terkait dengan mekanisme alokasi dari *specific grants*, jumlah dana yang ditanggung oleh pemerintah dapat ditentukan melalui mekanisme kesenjangan fiskal (*deficit grants*), jumlah alokasi dana berdasarkan biaya per unit (*unit cost grants*), jumlah pinjaman yang dilakukan oleh

pemerintah pusat untuk pembangunan fasilitas publik oleh pemerintah daerah yang bersifat jangka menengah atau jangka panjang (*capitalisation grants*), dan jumlah subsidi (misalnya: persentase dari pinjaman) yang ditanggung pemerintah pusat dari pembangunan fasilitas publik melalui mekanisme hutang yang dilakukan oleh pemerintah daerah (*subsidised loans*). Untuk transfer atau alokasi dana untuk dua jenis transfer yang terakhir (*capitalization grants* dan *subsidized loans*), dana alokasi transfer tersebut bukan merupakan *pure transfer* dan lebih merupakan pinjaman dari pemerintah pusat mengingat pemerintah akan mendapatkan pengembalian dari dana transfer oleh pemerintah daerah (misalnya pemerintah daerah dapat membayar kembali dana transfer pada saat fasilitas publik yang dibiayai melalui transfer menghasilkan manfaat).

Deficit grants digunakan hanya untuk menutup defisit anggaran lokal. Namun mekanisme transfer ini dapat memunculkan masalah serius di masa depan karena dapat memunculkan *moral hazard* bagi pemerintah lokal karena mereka dengan mudah dapat mentransfer kesalahan dan ketidakbertanggungjawaban mereka terkait anggaran ke pemerintah pusat. Transfer ini secara jelas dapat melemahkan usaha pengumpulan penerimaan lokal dan penggunaan sumber daya secara efisien (Devas, 2003). Sementara itu *unit cost grants* diberikan berdasarkan jumlah yang tetap per unit jasa publik yang akan disediakan. Misalnya, Rp. 1 juta per kilometer perawatan jalan atau Rp 50.000,- per siswa SD. *Capitalisation grants* atau *project grants* diberikan untuk mendorong investasi modal oleh pemerintah lokal. Terkait

dengan transfer-transfer ini, pemerintah pusat umumnya mengalokasikan pinjaman ke pemerintah lokal untuk membiayai modal proyek. Pinjaman-pinjaman ini umumnya diberikan dengan sejumlah kondisi keringanan atau pembayarannya kembali seringkali dimaafkan, karenanya pinjaman seperti ini pada esensinya menjadi bagian setiap transfer antar pemerintahan.

Secara teoritis, menurut Shah (1994), jika pelayanan publik dasar dan kesejahteraan masyarakat merupakan prioritas utama nasional dan tidak menjadi prioritas utama daerah, maka mekanisme transfer dana alokasi khusus tanpa dana pendamping (*conditional non-matching grant*) adalah yang terbaik (lihat Tabel 2.1). Namun, karena umumnya dana alokasi khusus bertujuan sebagai stimulus, maka biasanya dibutuhkan dana pendamping, walaupun kecil. Menurut Shah (1994), dana alokasi khusus dengan dana pendamping dan jumlah yang tidak terbatas (*open-ended matching grant*) cocok untuk mengoreksi ketidakefisienan dalam pembiayaan fasilitas publik yang meningkat dari adanya eksternalitas (*spillovers*) kepada masyarakat di luar daerah pengalokasian. Berbagai jenis *matching grant* (*open-ended* (jumlah tidak terbatas) dan *closed-ended* (jumlah terbatas)), faktanya, tidak ditujukan untuk mengatasi ketidakseimbangan atau ketidakcukupan kapasitas fiskal antar daerah.

Agar lebih bisa dikontrol, Pemerintah Pusat umumnya lebih memilih dana alokasi khusus dengan jumlah yang terbatas (*closed-ended grant*), seperti misalnya DAK di Indonesia. Ketentuan pengenaan dana pendamping (*matching grants*) tersebut dalam alokasi DAK merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari karakteristik DAK yang merupakan

pelengkap (*stimulus*) dari pemerintah pusat untuk kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah karena kegiatan-kegiatan tersebut juga merupakan prioritas nasional seperti dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini. Prosentase dari *matching grants* yang ditanggung oleh pemerintah pusat menunjukkan tingkat subsidi terhadap pembangunan fasilitas atau pelayanan publik daerah. Dalam hal ini, besarnya prosentasi dari subsidi oleh pemerintah pusat, atau kecilnya dana pendamping, juga dapat merupakan indikasi dari keterlibatan yang relatif dominan dari pemerintah pusat (Mikessel, 2003). Relatif minimnya dana pendamping kemungkinan juga disebabkan dari persepsi pemerintah yang lebih melihat efektifitas dari kegiatan-kegiatan yang dibiayai melalui DAK lebih merupakan kepentingan nasional walaupun kegiatan yang dibiayai oleh jenis transfer juga merupakan urusan kewenangan dari pemerintah daerah.

Berdasarkan konsep dan teori tentang transfer (terangkum pada Tabel 2.1) maka DAK yang secara typologi adalah *conditional, binding constraint, and closed-ended matching grant* seperti di Indonesia saat ini, sudah diperkirakan akan mendistorsi output daerah dan dapat menyebabkan ketidakefisienan lebih lanjut berupa dampaknya yang lemah pada pencapaian penguatan belanja, akuntabilitas, dan terlebih lagi kesejahteraan masyarakat. Walaupun penggunaan *matching grants* umumnya berimplikasi pada peningkatan aktifitas program yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan jenis *non-matching grants*, namun dipastikan akan terjadi distorsi dari *matching grants* yang terletak pada karakteristik subsidi yang dapat menyebabkan “penyediaan berlebih” akibat relatif murahanya aktifitas-aktifitas yang mendapat alokasi dari jenis transfer

Tabel 2.1 Dampak Transfer Berdasarkan Jenis Transfer

Type of grant	Efek pendapatan			Efek Harga (substitusi)			Efek Total			$\partial AV/\partial G$	Ranking berdasarkan tujuan		
	a_1	A	U	a_1	A	U	a_1	A	U		Kenaikan belanja	Akuntabilitas hasil	Kesejahteraan
Conditional (input-based) matching													
Open-ended	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↑↑	↑↑	↑↓	>1	1	3 (none)	3
Closed-ended													
Binding constraint	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↑↑	↑↑	↑↑	≥1	2 or 3	3 (none)	4
Nonbinding constraint	↑	↑	↑	n.a	n.a	n.a	↑	↑	↑	≤1	3	3 (none)	2
Conditional nonmatching	↑	↑	↑	n.a	n.a	n.a	↑	↑	↑	≤1	3	3 (none)	2
Conditional nonmatching													
Output-based	↑	↑	↑	n.a	n.a	n.a	↑	↑	↑	≤1	3	1 (high)	1
General nonmatching	n.a	↑	↑	n.a	n.a	n.a	n.a	↑	↑	<1	3	3 (none)	1

Sumber: Diadaptasi dari Shah 1994b.

Keterangan: a_1 = assisted subfunction (Sub-fungsi yang dibantu); A = assisted function (fungsi yang dibantu); U = unassisted function (fungsi yang tidak dibantu); G = grant (Hibah); $\partial AV/\partial G$ = dampak positif; $\partial AV/\partial G < 0$ = dampak negatif; 1 = skor tertinggi; 4 = skor terendah; n.a. = tidak sesuai.

ini dibandingkan dengan prioritas kegiatan lain yang dilakukan pemerintah ataupun kemungkinan menurunnya aktifitas-aktifitas sejenis yang dilakukan oleh sektor non-pemerintah. Dalam hal ini, untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang sama, jenis *lump-sum grants* atau *non-matching grants* relatif membutuhkan dana yang lebih kecil dibandingkan dengan *matching grants*. Sementara itu *closed-ended grants* juga relatif kurang efisien dibandingkan dengan *open-ended grants* mengingat pagu dari transfer pada *closed-ended grants* dapat beimplikasi pada perubahan kesejahteraan yang lebih rendah dan tetap dibawah tingkat optimal dibandingkan dengan *open-ended grants*. Namun demikian, dalam aplikasi kebijakan publik, penetapan *closed-ended grants* lebih dikarenakan kemungkinan terbatasnya penerimaan pemerintah untuk alokasi transfer dan juga penerapan pagu transfer umumnya untuk menghindari *moral*

hazard dari penerapan *open-ended grants* terutama apabila desain dari transfer harus diterapkan dalam *second-best condition* dari institusi yang terlibat. Karena itulah, berdasarkan analisa normatif, secara ringkas Shah (1994) menyimpulkan bahwa *open-ended matching grant* adalah alternatif terbaik untuk mengurangi peningkatan pengeluaran untuk penyediaan pelayanan publik, jika diasumsikan bahwa pemerintah tidak memiliki keterbatasan dana dan pemerintah daerah atau penerima transfer menentukan jumlah pembiayaan yang mencerminkan tingkat sebenarnya dari diskresi lokal terhadap aktifitas atau fasilitas publik.

Pengalaman di negara-negara maju memperlihatkan bahwa suksesnya desentralisasi tidak terlepas dari adanya program transfer fiskal yang baik. Rancangan formula transfer ini haruslah bersifat sederhana, transparan, dan

yang penting, konsisten dengan sasaran utamanya. Transfer yang terstruktur rapi akan merangsang persaingan daerah dalam melayani masyarakat dan meningkatkan akuntabilitas sistem keuangan daerah. Sedangkan sistem desentralisasi fiskal yang hanya bersifat “bagi-bagi uang negara” justru akan menutup potensi tersebut (Shah, 1997). Sebagai contoh, transfer untuk bidang kesehatan dan pendidikan dapat diberikan baik untuk sektor publik atau swasta non profit dengan kesempatan dan kriteria yang sama pula untuk memicu persaingan dan inovasi dalam pendanaan.

Pelaksanaan desentralisasi berbeda-beda antar negara, dan juga tidak ada jaminan pasti bahwa desain desentralisasi dari suatu negara dapat diterapkan dan memberikan manfaat yang sama untuk negara lainnya (Bird 1998). Berhasil atau tidaknya desentralisasi tergantung dari desain dan implementasinya. Desentralisasi dapat berasal dari inisiatif Pemerintah Pusat (*top-down*), dan juga dari Pemerintah Daerah (*bottom-up*) (Bailey, 1999). Pendekatan *top-down* umumnya dilakukan di negara-negara yang sebelumnya menganut negara kesatuan dengan tingkat sentralisasi yang tinggi dan secara bertahap menyerahkan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah, seperti Indonesia, China, India, dan Australia. Sementara itu, negara-negara yang federal umumnya menggunakan pendekatan *bottom-up*. Namun, tidak selalu bahwa negara-negara yang pendekatannya *bottom-up* akan lebih tinggi derajat desentralisasinya dibandingkan dengan negara-negara yang pendekatannya *top-down*. Kebijakan desentralisasi umumnya akan lebih berhasil di negara-negara yang tingkat desentralisasinya tinggi, dan umumnya adalah negara-negara yang sudah maju (Bird dan Vaillancort, 1998).

2.1.2 Tinjauan Ekonomi Publik

Adanya DAK adalah merupakan bagian dari federalisme fiskal, yang mencari satu struktur pengeluaran pemerintah yang tepat sesuai dengan tingkatan pemerintahan. Secara teoretis, setiap tingkat pemerintah seyogyanya menangani barang dan pelayanan publik yang sesuai dengan dimensi spasial pelayanannya. Dari sudut lain orang mengenal prinsip subsidiaritas. Satu daerah dapat dianalogkan dengan negara di dunia internasional, di mana kebutuhan pembangunan domestik tidak selalu sesuai dengan kebutuhan skala global. Demikianlah bahwa tuntutan pembangunan satu daerah dapat tidak sama dengan kebutuhan nasional dilihat dari berbagai sudut pandang.

Lebih jauh eksistensi pemerintah-pemerintah daerah dapat dianalogkan dengan perusahaan dalam ekonomi yang mencari keuntungan optimal melalui pemilihan produk dan strategi pengembangan asset-assetnya. Keuntungan perusahaan dapat dianalogkan pada peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) misalnya (dengan distribusi penghasilan yang dianggap tepat). Demikianlah bahwa peningkatan keuntungan satu perusahaan tidak akan selalu sesuai (*compatible*) dengan apa yang menjadi sasaran perusahaan lain, yang umumnya juga berjuang meningkatkan keuntungan. Hal negatif dapat lahir bila ada potensi mengurangi keuntungan perusahaan lain misalnya bila bersaing dalam produk sejenis. Walaupun tidak sama, hubungan antar perusahaan dapat menyerupai hubungan antar daerah.

Dengan perkataan lain dapat terjadi adanya perbedaan sasaran yang dicapai satu daerah dengan sasaran nasional dalam satu masalah

tertentu. Hal ini menjadi salah satu sebab adanya perbedaan prioritas pembangunan proyek publik antara pemerintah daerah dengan sasaran pemerintah pusat. Secara umum orang dapat mengatakan bahwa hampir semua daerah merasa kekurangan dana, sehingga mereka mengajukan permintaan dana yang secara agregat jauh lebih besar dari kemampuan pemerintah pusat. Yang menjadi masalah ialah bahwa dapat terjadi kesenjangan antara program yang ditawarkan dengan potensi hasil daerah itu yang membenarkan program yang ditawarkan oleh pemerintah daerah. Dalam konteks ini, secara umum diperlukan adanya perumusan fungsi produksi semua daerah, sehingga rencana pembangunan barang dan pelayanan publik mempunyai padanan dengan potensi peningkatan PDRB serta berbagai tujuan pembangunan lain.

2.1.2.1 Intergovernmental Transfer

Transfer dana antar tingkatan pemerintahan terutama dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah termasuk dalam kelompok masalah federasi fiskal. Ilmu tentang hal ini mencari hubungan yang paling tepat sehingga kinerja pemerintah dapat optimal. Terdapat sejumlah pandangan yang tersedia dalam literatur, seperti dari Joseph Stiglitz, Anwar Shah, Oates, Gramlich, dan lain sebagainya. Menurut Stiglitz (1988, pp 634-635) transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah terbagi dalam dua kelompok besar:

1. *General Revenue Sharing: Block Grants*, yaitu sejenis program transfer dari hasil penerimaan pemerintah pusat misalnya pajak-pajak pada pemerintah daerah. Dana ini dapat digunakan pemerintah daerah menurut kemauan masyarakat

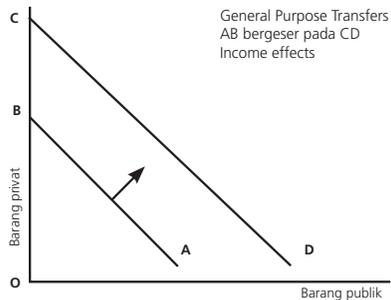
daerah itu, yang diwakili oleh parlemen lokal (dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pihak legislatif) dan pemerintah daerah (sebagai pihak eksekutif).

2. *Incentives: Categorical Grants and Matching Grants*. Transfer dana ini digunakan sebagai cara mempengaruhi program pemerintah daerah, sehingga tidak perlu dengan sistem kontrol, tetapi dengan sistem insentif, yang terdiri dari:

- a. *Categorical Grants*, dimana pemerintah pusat akan menyediakan dana bagi kegiatan tertentu yang sesuai dengan kriteria pemerintah pusat. Di Amerika Serikat (AS), hal ini dicontohkan dalam bidang pendidikan dan program perkotaan.

- b. *Matching Grants*, dimana pemerintah pusat akan mendanai program pemerintah daerah hingga persentase tertentu, yang juga harus sesuai dengan kriteria pemerintah pusat.

Pandangan lain dan yang lebih terbaru dapat dilihat dalam tulisan Anwar Shah (*World Bank Working Paper 4039*, December 2006). Shah menyebut *intergovernmental transfer*, dan dibagi tidak jauh berbeda dari Stiglitz yaitu: *General Purpose Transfer* (GPT) dan *Specific Purpose Transfers* (SPT). Analog dengan Stiglitz, Shah juga menyatakan bahwa penggunaan GPT diserahkan sepenuhnya pada pemerintah subnasional, sedangkan SPT harus mengikuti ketentuan dari pemerintah pusat atau nasional. Agak berbeda dari Stiglitz, Shah membagi GPT dalam kelompok *block transfers* dan *block grants*. *Block transfers* bebas digunakan dalam pengeluaran tertentu seperti pendidikan dalam wilayah nasional tetapi

Gambar 2.1 Konsep General Purpose Transfers (GPT)

Dalam sistem General Purpose Transfer ini, berhubung dana diberikan tanpa kendala penggunaan maka dana itu hanya bersifat meningkatkan budget line Pemda. Secara teoretis, peningkatan itu hendaknya seolah-olah dihasilkan oleh peningkatan kemampuan ekonomi daerah itu. Dan bila itu diluar kebutuhan, seyogyanya pajak dikurangi bagi penduduk daerah itu. Hanya ada income effects tanpa substitution effects. Nilai $AD = \text{nilai } BC$

setiap daerah penerima bebas menggunakan dalam kelompok pengeluaran tadi. Selanjutnya *block grants* bebas digunakan oleh daerah penerima tetapi terbatas dalam wilayahnya. Kelihatannya hal ini tidak terlalu menjadi masalah sebab tiap daerah adalah memang wilayah tertentu yang menjadi penerima transfer fiskal tersebut. Gambar 2.1 menerangkan konsep dasar *General Purpose Transfer*.

Specific Purpose Transfers (SPT) ialah instrumen transfer dana antar pemerintah (*intergovernmental transfers*), yang merupakan insentif bagi pemerintah daerah atau subnasional untuk melaksanakan proyek atau kegiatan tertentu. *Specific Purpose Transfers* masih dapat dibagi dua kelompok lagi:

- i) Transfer bersyarat (*conditional transfer*), yang masih dapat dibagi dua: *input-based conditionality* seperti untuk modal atau biaya operasi, dan *output-based conditionality* seperti hasil yang dicapai seperti pelayanan masyarakat tertentu. *Input-based* dianggap lebih bersifat memaksa pada daerah penerima dibanding dengan *output-based*. Transfer bersyarat menentukan persentase
- ii) Transfer tak bersyarat (*unconditional transfer*), yaitu satu sistem transfer di mana disediakan dana sejumlah tertentu untuk daerah yang menjalankan satu program tertentu, tanpa keharusan menyediakan dana pendamping dengan proporsi tertentu. Pemerintah pusat hanya menyediakan dana tadi dan bila daerah

tertentu yang disediakan oleh pemerintah subnasional atau pemerintah daerah (*matching requirements*). *Matching requirements* dapat bersifat terbuka (*open ended matching*) dimana pemerintah pusat akan menyediakan porsi kebutuhan program tanpa batas, dan sistem tertutup (*closed-ended matching*) dimana terdapat batas biaya yang dapat disediakan oleh pemerintah pusat. Terdapat kritikan pada besaran persentase tetap dari *matching criteria*, karena merugikan daerah-daerah dengan kapasitas fiskal rendah. Untuk mengatasinya diusulkan agar *matching criteria* dalam persentase penyediaan dana sendiri misalnya dituntut berbanding terbalik dengan kemampuan daerah penerima. Misalnya daerah miskin hanya 5 persen sedang daerah kaya menyediakan 25 persen. Usulan ini agak sejalan dengan sistem *No One-Size Fits All* (NOSFA).

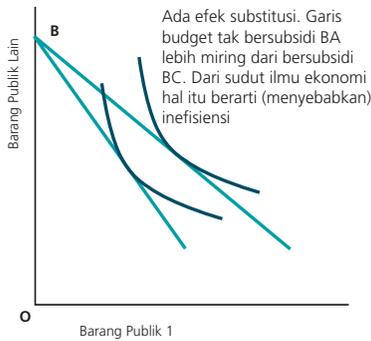
memperluas program itu, tambahan itu harus dilakukan sendiri oleh pemerintah daerah.

Gambar 2.2 dan 2.3 berturut-turut menerangkan perbedaan konsep dasar conditional transfer dengan unconditional transfer. Dapat dikemukakan pula variasi lain dari yang tertera dalam Gambar 2.2 dan Gambar 2.3, sebagai kombinasi dari keduanya. Sampai batas pengeluaran tertentu, berlaku kriteria *matching*, tetapi

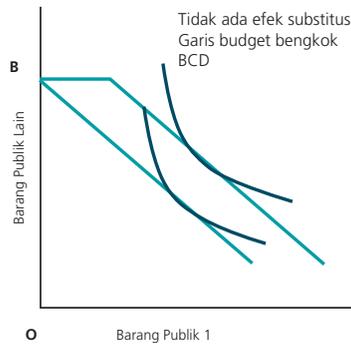
di atas itu sepenuhnya menjadi beban pemerintah daerah bersangkutan.

Kasus dalam Gambar 2.2 dapat menggambarkan apa yang disebut dalam kriteria *matching* yakni *open ended* dan *closed ended matching*. Contoh dalam Gambar 2.2 adalah satu dari varian *closed ended matching*, dan bila tidak ada batas bantuan pengeluaran dimana satu proporsi tertentu didanai pemerintah pusat, maka skemanya seperti pada Gambar 2.1.

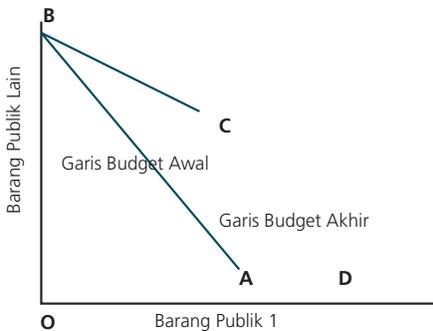
Gambar 2.2 Matching Grants



Gambar 2.3 Unconditional Transfer



Gambar 2.4 Kombinasi Matching dan Non-Matching Grants



Bila pengeluaran pemerintah daerah atas satu barang publik tertentu atau barang publik 1 hingga sebesar AE maka matching criteria masih berlaku. Tetapi bila anggaran pengeluaran telah lebih tinggi dari AE maka pemerintah daerah menanggung semua dana bagi kebutuhan yang selebihnya. Dalam grafik terlihat bahwa kemiringan bagian garis budget BC lebih landai dari garis CD (tanpa subsidi).

2.2 Best Practices dan Pelajaran dari Beberapa Negara³⁶

2.2.1 Desentralisasi Fiskal di Inggris

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Inggris dibagi menjadi beberapa daerah (*local unit*) yang meliputi beberapa bagian yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya atau yang disebut dengan hak otonomi. Hal ini sangat terbatas pada kegiatan-kegiatan yang secara tegas diserahkan kepada lokal unit berdasarkan atas kuasa peraturan perundang-undangan.

Wilayah-wilayah Negara Kesatuan Inggris (UK), baik karena perjanjian maupun karena perkembangan, diperbolehkan memiliki peraturan perundang-undangan yang berbeda untuk mengatur hal yang sama di masing-masing wilayah. Perbedaan ini diatur oleh Parlemen Negara Kesatuan Inggris. Peraturan perundang-undangan Pemerintah Daerah di Inggris tidak selalu sama. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan wilayah-wilayah mewujudkan sifat hubungan yang desentralistik.

Dalam sistem pemerintahan daerah di Inggris, undang-undang mengatur urusan/wewenang, tugas dan tanggung jawab dalam urusan pemerintahan. Selain itu, pemerintah daerah wajib melaksanakan

pekerjaan-pekerjaan atau kegiatan-kegiatan yang ditugaskan oleh pemerintah pusat kepada mereka. Namun demikian tidak berarti bahwa Pemerintah Daerah di Inggris semata-mata sebagai alat atau kepanjangan tangan Pemerintah Pusat di daerah. Pemerintah Daerah adalah badan-badan yang berdiri sendiri dimana masing-masing mempunyai dan menjalankan kekuasaan yang telah ditetapkan undang-undang. Akan tetapi tidak berarti terlepas sama sekali dari Pemerintah Pusat yang dengan berbagai cara (yang makin berkembang), mempengaruhi Pemerintah Daerah dalam menjalankan kekuasaan mereka.

Eksistensi Pemerintah Daerah yang ditandai dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan tanggung jawab urusan pemerintahan, hanya dapat diwujudkan setelah adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan kuasa atas penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan pada hakekatnya semua urusan pemerintahan sebenarnya berada pada pemerintahan Pusat. Urusan pemerintahan tersebut akan bergeser dan diklasifikasikan sebagai urusan pemerintah Daerah apabila telah secara yuridis diserahkan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan atas kuasa suatu undang-undang, yang dikeluarkan oleh Negara.

Pemerintah daerah memainkan peran yang besar dan penting dalam membentuk pola hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, hal ini disebabkan sumber-sumber keuangan lebih banyak terletak di daerah. Oleh karena itu para penyelenggara pemerintahan di daerah memerlukan mandat demokrasi yang kuat dan memerlukan visi yang jelas dalam rangka

³⁶ Dari berbagai referensi: Boardway dan Anwar Shah (2009), Alan Trench (2007).

memperkuat posisi daerah jika dihadapkan dengan Pemerintah Pusat.

Pemerintah Inggris memandang perlu untuk membuat sistem keuangan Pemerintah Daerah dengan tujuan:

- a. Membiayai secara cukup penyelenggaraan pemerintahan,
- b. Mendorong kemajuan secara terus menerus untuk memperbaiki mutu pelayanan dan efisiensi,
- c. Membuat perencanaan-perencanaan dan menciptakan stabilitas yang baik,
- d. Perimbangan keuangan untuk Pemerintah Daerah dengan memperhatikan prioritas-prioritas dan tujuan nasional disertai dengan kemandirian yang nyata di bidang keuangan dan tanggung jawab atas kewenangan daerah,
- e. Bersikap adil/jujur terhadap mereka yang menggunakan dan mendukung pelayanan-pelayanan publik,
- f. Pertanggungjawaban atas keputusan yang diambil di bidang keuangan,
- g. Memberikan pengertian dan transparansi terhadap para pihak/pelaku,
- h. Membuat kerjasama yang luas dan baik dengan semua pihak,
- i. Mendorong lahirnya semangat konsultasi dengan para pembayar pajak daerah.

Tujuan yang hendak dicapai oleh Pemerintah Inggris dalam membentuk sistem keuangan daerah yaitu terciptanya penyelenggaraan pemerintah daerah yang efektif dan efisien dengan memperhatikan perimbangan keuangan yang didasarkan atas sumber-sumber keuangan secara jujur, adil, transparan disertai dengan pertanggungjawaban yang jelas dengan tetap dalam kerangka mendukung skala prioritas pembangunan dan tujuan nasional.

Beberapa sumber pendapatan daerah di Inggris itu meliputi pendapatan daerah yang berasal dari harta milik negara (*property*), pungutan (*rates*), pinjaman (*loan*), dan bantuan (*grant*). Dalam tinjauan ini lebih ditekankan pada pungutan dan bantuan saja, karena sumber pendapatan daerah tersebut banyak mempengaruhi pola hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang dikenakan terhadap pemilik properti domestik. Jenis pajak ini keberadaannya hanya di lingkungan Pemerintah Daerah. Besarnya tarif atas pajak jenis ini ditentukan oleh Pemerintah daerah. Rata-rata pendapatan daerah dari sektor pajak ini pada tahun 2003/2004 yang masih berjalan yaitu sebesar 1.102 poundsterling yang pemungutannya diserahkan kepada wilayah kecamatan (*sub district*) terhadap obyek pajak yang berada di wilayahnya. Keuntungan pajak daerah ini dapat dirasakan oleh warga masyarakat yang berpenghasilan rendah karena memberikan keringanan, misalnya untuk obyek pajak daerah seperti rumah hunian dan properti yang tidak digunakan dalam jangka waktu yang lama, memperoleh diskon atau potongan sebesar 50%.

Sumber pendapatan daerah lainnya yaitu Non Domestic Rate (*Business Rates*) yang pungutannya dibebankan kepada para pemilik *Non domestic property*. Kewajiban pemungutan atas sumber pendapatan ini juga diserahkan kepada kekuasaan Pemerintah Daerah dan hasilnya diserahkan kepada Pemerintah Pusat, kemudian dana tersebut akan didistribusikan kembali kepada daerah berdasarkan jumlah penduduk yang ada. Kewajiban Daerah yang diserahkan kepada

pemerintah pusat membayar dari obyek *Business Rates* tahun 2002/2003 diperkirakan sebesar 15 milyar poundsterling.

Bantuan (*grants*) dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah merupakan sumber pendapatan lainnya bagi daerah. Beberapa alasan perlunya memberikan bantuan (*grant*) kepada Pemerintah Daerah:

- a. Sebagai stimulan agar daerah mau menyelenggarakan bentuk pelayanan baru,
- b. Untuk meringankan kenaikan beban akibat pelayanan baru,
- c. Sebagai pengganti atas pendapatan yang hilang,
- d. Sebagai alat untuk meratakan sumber pendapatan daerah, untuk menjamin persamaan standar pelayanan di seluruh Negara.

Dana bantuan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dapat dikategorikan dengan cara yang berbeda-beda, pembagian yang paling umum dikelompokkan kedalam dana alokasi khusus dan alokasi umum. Bantuan Khusus (*special grant*) berhubungan dengan jasa khusus dan diperhitungkan sesuai dengan pengeluaran yang dikenakan atas fungsi khusus seperti kepolisian. Pendapatan yang berasal dari sumber bantuan khusus hanya dapat digunakan untuk fungsi yang ditetapkan dan tertentu, sehingga dana akan diserahkan apabila persyaratan tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah dipenuhi. Sedangkan, dana bantuan umum (*block grant*) dapat dikeluarkan untuk keperluan semua fungsi yang dapat diberdayakan oleh penyelenggara Pemerintah Daerah.

Bantuan umum dan khusus sangat berkaitan dengan kesesuaian tuntutan, di mana Pemerintah Daerah dituntut agar

menyesuaikan dengan bantuan yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini bertujuan untuk mendorong keterlibatan, komitmen dan tanggungjawab terhadap program-program khusus tersebut. Di Inggris salah satu akibat pengeluaran keuangan Pemerintah Daerah yang baik adalah ketergantungan yang lebih tinggi kepada Pemerintah Pusat.

Jenis-jenis *Grant* di Inggris, menurut Garner dikelompokkan sebagai berikut:

1. *Grant in aid*, yaitu bantuan kepada Daerah untuk jenis urusan/pelayanan tertentu. Hal ini lazim disebut *specific grant* populer pada pertengahan abad 20. *Grant in aid* merupakan alat pengawasan yang rinci atas kegiatan daerah. Disamping itu, jenis bantuan ini dapat mendorong perkembangan berbagai bentuk pelayanan sektoral.
2. *Block Grant*, yaitu daerah menentukan sendiri peruntukan dan cara-cara pemanfaatannya. *Block grant* mulai diperkenalkan pada tahun 1929. Akibat kebijaksanaan penghapusan berbagai pungutan, daerah banyak kehilangan pendapatan. Karena yang hilang itu pendapatan umum (*general income*) maka bantuan sebagai pengganti haruslah bersifat umum pula.

Selanjutnya Garner - Jones mengatakan Dana Bantuan dalam bentuk *grant in aid* di samping mempunyai keuntungan sebagai alat pengawasan yang rinci atas kegiatan Pemerintah Daerah juga mengandung kelemahan sebagai berikut:

- a. Mengurangi kemandirian daerah,
- b. Mendorong pemborosan yang timbul akibat bertambahnya beban biaya administratif (duplikasi tenaga Pusat dan Daerah),

- c. Cenderung menimbulkan ketidakseimbangan di antara berbagai bidang pelayanan,
- d. Memberikan kesempatan kepada Pusat untuk campur tangan secara berlebihan terhadap daerah.

Kelemahan lainnya, *grant in aid* akan menimbulkan sikap untuk lebih memperhatikan urusan atas pelayanan yang memperoleh bantuan daripada urusan atau pelayanan yang dibiayai dari pendapatan asli daerah.

Dalam perkembangan selanjutnya terdapat tiga macam dana bantuan (*grant*) yang disediakan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yaitu:

1. *Ring Fenced Grant*
Pemerintah daerah harus menggunakan uang bantuan ini berdasarkan atas kriteria yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat. Hal ini biasanya merupakan dana pelayanan khusus atau inisiatif yang menjadi prioritas nasional, misalnya untuk kesehatan mental.
2. *Specific Formula Grant* (Dana Bantuan Khusus)
Dana ini didistribusikan tetapi tidak ada kewenangan dewan untuk menggunakan jenis dana bantuan ini.
3. *Formula Grants*
Setiap tahun Pemerintah menentukan besarnya formula dana bantuan yang tersedia dan kemudian dijumlahkan berapa total yang harus didistribusikan kepada tiap daerah dengan mengambil kapasitas account untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah

Formula dana bantuan (*formula grants*) ditambah jumlah pajak daerah merupakan *formula spending share* (FSS) yakni keseimbangan antara kebutuhan dana dan

sumber pendapatan. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 1 berikut:

Tabel 2.2 Perimbangan Pendapatan dan Bantuan

Jenis Perimbangan	Lokal	Central
Perimbangan Sumber Pendapatan	34%	66%
Perimbangan Dana Bantuan	25%	75%

Dari uraian tersebut, dapat dikatakan Pemerintah Pusat masih terlalu kuat dalam proses penentuan pendistribusian pendapatan, keadaan ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah masih terlalu lemah. Hal ini dimaklumi karena kedudukan Pemerintah Daerah di Inggris sebagai subordinat dari Pemerintah Pusat.

Di Inggris dikenal ada dua jenis transfer dari Pemerintah Pusat yaitu transfer tujuan umum dan khusus. Transfer tujuan umum (1927) namanya berubah menjadi *Rate Support Grant* (RSG) pada tahun 1967 kemudian tahun 1990 diubah lagi menjadi *Revenue Support Grant* (RSG). Sampai dengan saat ini. RSG digunakan untuk mengatasi ketimpangan antar Daerah. Semakin tinggi rasio kebutuhan terhadap sumber daya yang dimiliki oleh daerah, semakin besar transfer yang diterima. Transfer dengan tujuan khusus digunakan untuk mengatasi rembesan/limpahan (*spill-over effect*) dari proyek-proyek tertentu seperti jalan, pendidikan dan kesejahteraan sosial.

RSG terdiri dari tiga komponen yaitu :

1. Standar analisis pengeluaran (*Standard Spending Assessment/SSA*) yang mengukur kebutuhan pengeluaran daerah.
2. Standar pajak penghasilan lokal (*Standard*

Local Tax Income) yang mengukur kapasitas pajak daerah.

3. Pendapatan dari *Non Domestic Rates* (NDR) yang sesungguhnya juga transfer dari pusat, sehingga $RSG = SSA - \text{Standard Local Tax Income} - \text{Pendapatan dari NDR}$.

SSA merupakan penilaian yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap jumlah pengeluaran tertentu yang cocok untuk mencapai tingkat standar pelayanan tertentu. Hal ini diaplikasikan kepada semua Pemerintah Daerah dengan mempertimbangkan karakteristik demografi, geografis dan sosial masing-masing.

2.2.2 Desentralisasi Fiskal di Belanda

Susunan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan Belanda terdiri dari dua tingkatan yaitu pemerintah propinsi dan *gemeente*. Selain dua pemerintahan tersebut, *Provinciale Staten* dan *Gemeenteraad* dapat membentuk komisi-komisi yang bersifat teritorial yang disertai wewenang tertentu. Meskipun komisi-komisi teritorial ini mempunyai wewenang mandiri, bukan merupakan susunan di luar propinsi/*gemeente*, komisi berada dalam lingkungan pemerintahan propinsi atau *gemeente* yang diserahkan kepada mereka.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, propinsi dan *gemeente* mengandalkan kepada 3 (tiga) sumber pendapatan yaitu: (1) Pungutan dan pajak daerah sendiri, (2) Bantuan umum, (3) Bantuan khusus.

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan Propinsi dan *Gemeente*,

sumber pendapatan yang dapat digunakan yaitu retribusi dan pajak daerah sendiri yang kemudian dapat diklasifikasikan sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Belanda, PAD merupakan salah satu masalah yang selalu dihadapi oleh Propinsi dan *Gemeente*. Besarnya PAD sangat kecil dibandingkan dengan keseluruhan sumber pendapatan lain yaitu bantuan dari pusat baik umum maupun khusus. Rata-rata Propinsi dan *Gemeente* menerima bantuan dari pusat sebesar 90 %. Pendapatan sendiri mencapai kira-kira 15 % dari pendapatan total. PAD merupakan hak *gemeente* memungut dalam batas-batas yang ditetapkan oleh badan pembentuk undang-undang, artinya daerah memiliki kebebasan baik untuk penetapan luas/jumlah serta tujuan pemakaian. Oleh karena itu, pungutan maksimal diperbolehkan sejauh untuk menutup biaya.

Bantuan Umum

Dana bantuan umum yang berasal dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah *Gemeente* dan Propinsi yang berasal dari pajak kerajaan saat ini mencapai 32,7 % dari pendapatan. Dana ini sama seperti PAD, pada dasarnya dapat digunakan secara bebas oleh *Gemeente* dan Propinsi.

Dalam pelaksanaannya dana umum untuk *Gemeente* dan/atau Propinsi berbeda dengan dana khusus, diperuntukkan pembangunan daerah yang menurut undang-undang keuangan tahun 1984, besarnya bagian ditentukan oleh hal-hal sebagai berikut :

- a. Banyaknya pegawai pemerintah
- b. Luas lahan dan perairan di daratan
- c. Luas perairan di luar
- d. Luas tanah dan bangunan
- e. Jumlah penduduk

- f. Jumlah kesatuan tempat tinggal
- g. Intensitas pembangunan

Menurut pasal 12 undang-undang hubungan keuangan, *Gemeente* yang mengalami kesulitan keuangan dapat mengajukan permohonan kepada pemerintah pusat untuk memperoleh dana ekstra. Hal ini dapat mengakibatkan dana *gemeente* lainnya dikurangi jumlahnya.

Dalam memanfaatkan dana umum yang diperoleh, *Gemeente* di dalam batas-batas yang ditetapkan secara hukum, bebas menentukan arah. Berbeda dengan dana khusus Pemerintah Pusat, tidak mengajukan persyaratan untuk penggunaannya dan tidak ada kewajiban untuk mempertanggungjawabkannya kepada Pemerintah Pusat.

Kriteria dana bantuan umum didasarkan pada:

- a. Jumlahnya tetap
- b. Jumlah penduduk
- c. Luas tanah dan perairan darat
- d. Panjang jalan pelayanan propinsi yang dipertimbangkan dengan faktor tertentu dan perairan luar.

Bantuan Khusus

Penerimaan dari pembayaran khusus pusat lebih dari 50 % membentuk bagian besar dari pendapatan pemerintahan yang lebih rendah. Pembayaran ini tidak dapat digunakan dengan bebas tetapi terikat kepada ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah kerajaan.

Tujuan penggunaan dana khusus bagi pemerintah daerah sudah ditentukan sebelumnya oleh Pemerintah Pusat. Besarnya dana khusus sangat tergantung pada tingkat kelengkapan penyelenggaraan pemerintahan

yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Beberapa contoh perlengkapan yang dibiayai dengan cara ini yaitu angkutan umum dan pendidikan. Pemerintah Pusat melakukan pengawasan atas cara dan penggunaan dana khusus ini.

Dana bantuan khusus dalam perjalanannya menimbulkan keberatan-keberatan, hal ini terjadi karena:

1. Kebebasan penggunaannya dibatasi
2. Kemungkinan mempertimbangkan keperluan lain (selain yang telah ditentukan) juga dibatasi.
3. Akibat ketentuan-ketentuan Pusat yang rinci dan mengikat, kebebasan daerah untuk menentukan kebijaksanaan dibatasi menjadi tidak perlu.
4. Kebijakan keuangan daerah menjadi tidak fleksibel.
5. Mengakibatkan tingginya biaya tidak langsung misalnya biaya pengawasan dari instansi yang memberikan bantuan.

Persoalan lain dalam dana khusus yaitu peraturan yang digunakan beraneka ragam, ada yang dalam bentuk sirkuler, peraturan intern, ketetapan, peraturan menteri bahkan sampai dalam bentuk peraturan pemerintah. Sejak tahun delapan puluhan, berkembang pendapat yang ingin menghapuskan dana khusus.

Tingkat ketergantungan *Gemeente* maupun Propinsi terhadap penyediaan dana dari Pemerintah Pusat sangat tinggi. Hal ini, yang dalam perspektif hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, dapat berimplikasi terhadap kadar kemandirian daerah yang bersangkutan.

Perbandingan antara PAD yang berhasil dikumpulkan dengan alokasi dana yang berasal dari dana umum maupun dana

Tabel 2.3 Dana-dana yang yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat Belanda

Sumber Pendapatan	1991	%	1995	%
1. Retribusi	2.465	4,2	4.667	7,6
2. Pajak Daerah	3.558	6,1	4.504	7,3
3. Dana Umum	15.758	27,1	20.092	32,7
4. Dana Khusus	36.457	62,6	32.219	52,4
Jumlah	58.238	100,0	61.482	100,0

Sumber : Miljoenennota, 1996 (dalam juta Gulden)

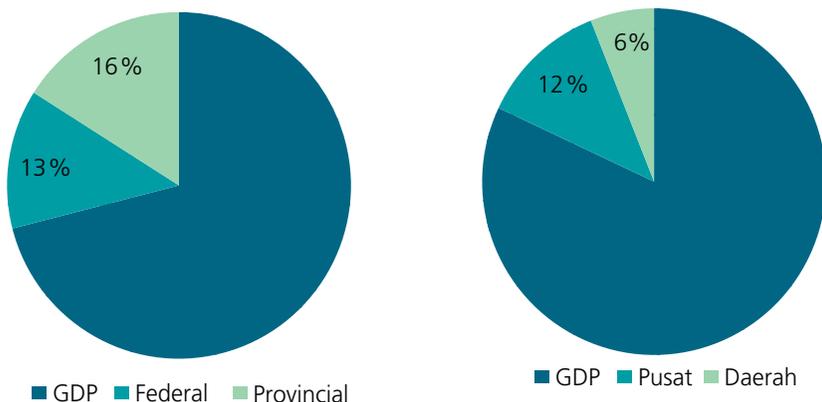
husus yang dikururkan oleh Pemerintah Pusat dapat dilihat pada tabel 2.3 berikut: Dari hal tersebut nampak, selain peningkatan PAD, yang lebih penting adalah mengurangi atau mengeliminasi kemungkinan munculnya pengaruh dari bantuan tersebut terhadap kemandirian atau kebebasan Propinsi dan *Gemeente* sebagai daerah otonom. Sebagai upaya mempertahankan kemandirian atau kebebasan kepada Propinsi maupun *Gemeente* untuk menentukan kebijaksanaan dan pengelolaan keuangan, undang-undang Propinsi tahun 1962 dan undang-undang hubungan keuangan tahun 1984 menentukan bahwa bantuan keuangan dari pusat lebih diarahkan pada dana umum

melalui *Provinciefonds* dan *Gemeentefonds*. Dana yang tersedia pada *Provinciefonds*, kira-kira 1% dari seluruh penerimaan pajak nasional, sedangkan *Gemeentefonds* kira-kira 13% dari penerimaan pajak nasional.

2.2.3 Desentralisasi Fiskal di Kanada

Dalam hubungan ini pertama-tama akan dikemukakan mengenai pengeluaran pemerintah Kanada tahun 2005. Pengeluaran pemerintah federal dan propinsi di Kanada masing-masing sebesar 13% dan 16% dari *Gross Domestic Product* (GDP) sebesar

Gambar 2.5 Grafik Perbandingan Pengeluaran Pemerintah Kanada dengan Indonesia



1.276 milyar USD sedangkan di Indonesia Pemerintah Pusat 12%, Pemerintah Daerah 6% dari GDP. Apabila dibandingkan ternyata pengeluaran pemerintah di Kanada persentasenya lebih besar dibandingkan dengan Indonesia.

Mengenai pendapatan di Kanada; menurut *The Canadian Trade Commissioner service*, perkembangan dari tahun 2000 sampai dengan 2005 pendapatan pemerintah federal cenderung menurun, sedangkan pendapatan pemerintah propinsi dan daerah cenderung meningkat. Pemerintah Kanada memberikan bantuan keuangan terus menerus kepada propinsi dan daerah untuk melaksanakan program dan pelayanan kepada masyarakat. Besarnya bantuan pemeliharaan kesehatan, pendidikan dan bantuan asistensi dan

pelayanan sosial, serta pemeliharaan anak, tahun 2005-2006 sebagaimana terlihat pada tabel 2.4 berikut ini.

Mencermati perkembangan desentralisasi fiskal di negara lain terutama Inggris dan Belanda, dapatlah dikemukakan bahwa dana bantuan khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang didasarkan kriteria tertentu biasanya merupakan dana pelayanan khusus yang menjadi prioritas nasional. Dengan perkataan lain dana bantuan khusus ini bersifat sektoral yang penggunaannya tidak dapat dialihkan kepada kegiatan lain. Hal ini nampaknya sama dengan kebijakan Dana Alokasi Khusus (DAK) di Indonesia. Tabel 2.5 menjelaskan secara ringkas praktek dana transfer (DAK) pada beberapa Negara.

Tabel 2.4 Transfer Dana Pemerintah Pusat bagi Program dan Pelayanan Propinsi dan Daerah 2005-2006 (dalam milyar dollar)

No.	Program dan Pelayanan	Besarnya Transfer Dana
1	Kesehatan	31,8
2	Sosial (pendidikan, bantuan asistensi dan pelayanan sosial, serta pemeliharaan anak)	15,5
Total		47,3

Tabel 2.5 Dana Transfer Di Beberapa Negara

Negara	Tipologi Grants	Bidang	Keterangan
Inggris	Specific Matching Grant, Open-Ended	1. Lingkungan 2. Transportasi 3. Pembangunan Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Specific grants ditentukan oleh pemerintah pusat atas dasar pengajuan pemerintah daerah mengenai kebutuhan daerahnya masing-masing; • Pengalokasiannya didasarkan pada assesment yang dilakukan oleh pemerintah pusat melalui formulasi tertentu dengan Standard Spending Assesment sehingga tidak melalui otoritas individual tertentu.
Polandia	Specific Matching Grant, Open-Ended	1. Perbaikan Infrastruktur 2. Lingkungan	<ul style="list-style-type: none"> • Specific grants ditentukan oleh pemerintah pusat atas dasar pengajuan pemerintah daerah mengenai kebutuhan daerahnya masing-masing.
Sudan Specific Matching Grant, Closed-Ended		1. Pendidikan 2. Kesehatan 3. Transportasi 4. Kesejahteraan Sosial 5. Air 6. Infrastruktur 7. Energi	<ul style="list-style-type: none"> • Penentuan bidang melalui formulasi tertentu; • Tidak ada pengajuan khusus oleh daerah, penilaian hanya dilakukan pemerintah pusat; • Besarnya matching grant ditentukan oleh pemerintah dengan melihat berbagai macam kebutuhan daerah dengan menggunakan formulasi tertentu antara lain (1) melihat kapasitas fiskal dan kebutuhan pengeluaran (2) hanya berdasar kapasitas fiskal saja (3) indikator kebutuhan daerah.
Austria	Specific Matching Grant, Open-Ended	1. Perumahan 2. Pengairan 3. Sanitasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pengajuan bidang yang akan didanai oleh matching grants dilakukan negosiasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Negara	Tipologi Grants	Bidang	Keterangan
Belgia	Specific Matching Grant, Open-Ended	Tergantung kebutuhan lokal	<ul style="list-style-type: none"> • Tergantung kebutuhan lokal; • Besarnya specific grant ditentukan oleh kebutuhan daerahnya masing-masing.
Kanada	Specific Matching Grant, Open-Ended	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan 2. Kesehatan 3. Kebutuhan Sosial 	<ul style="list-style-type: none"> • Specific grants ditentukan oleh pemerintah pusat atas dasar pengajuan pemerintah daerah mengenai kebutuhan daerahnya masing-masing; • Penentuan matching grants dilakukan atas dasar negosiasi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
Norwegia	Specific Matching Grant, Closed-Ended	Membiayai proyek-proyek dan pelayanan khusus, specific grant di alokasikan pada daerah-daerah yang menjadi prioritas nasional	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberian grants dari pemerintah pusat didasarkan pada syarat geografis dan syarat demografis. Bidang yang dibiayai ditentukan oleh pemerintah.
Denmark	Specific Matching Grant, Open-Ended	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan 2. Kebutuhan Sosial 3. Keamanan 	<ul style="list-style-type: none"> • Penentuan besaran specific grant melalui penilaian pemerintah/parlemen; • Penentuan matching grants dilakukan atas dasar negosiasi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah; • Daerah harus mengajukan semacam aplikasi pengajuan atas kebutuhan yang akan dibiayai oleh matching grants.
Jerman	Specific Matching Grant, Open-Ended	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kesehatan 2. Infrastruktur Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> • Penentuan besarnya specific grants dilakukan dengan melihat kriteria daerah tertentu yang memenuhi syarat pemerintah pusat.

Negara	Tipologi Grants	Bidang	Keterangan
Italia	Specific Matching Grant, Open-Ended	1. Kesehatan 2. Pelestarian Objek Wisata	<ul style="list-style-type: none"> • Specific grants ditentukan oleh pemerintah pusat atas dasar pengajuan pemerintah daerah mengenai kebutuhan daerahnya masing-masing; • Penentuan matching grants dilakukan atas dasar negosiasi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah; • Pemerintah pusat memegang kewenangan atas perencanaan, regulasi dan auditing.
Jepang	Specific Matching Grant, Open-Ended	1. Pendidikan 2. Kesehatan 3. Lingkungan	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah memberikan kewenangan kepada daerah; • Penentuan bidang apa saja yang diberikan grants pemerintah menggunakan formulasi tertentu berdasar pada aplikasi pengajuan daerah.
Belanda	Specific Matching Grant, Closed-Ended	1. Bantuan Sosial 2. Pendidikan 3. Child Care 4. Pembaharuan Struktural Kota	<ul style="list-style-type: none"> • Besarnya specific grant ditentukan oleh pemerintah pusat; • Pemerintah Pusat menentukan bidang-bidang yang akan dibiayai.
New Zealand	Specific Matching Grant, Open-Ended	1. Perbaikan Infrastruktur 2. Lingkungan	<ul style="list-style-type: none"> • Prinsip utama pemberian specific grant adalah agar terjadi integrasi vertikal; • Specific grants ditentukan oleh pemerintah pusat atas dasar pengajuan pemerintah daerah mengenai kebutuhan daerahnya masing-masing; • Pemerintah daerah mengajukan proposal kepada pemerintah pusat dan penggunaannya diserahkan ke pemerintah daerah.

Sumber: berbagai sumber bacaan

2.3 DAK Best Practises: Kesimpulan

Kesimpulan dari pelaksanaan Dana Transfer di berbagai negara antara lain:

- a. Sebagian besar mekanisme pemberian *matching grants* dilakukan atas penilaian pemerintah pusat,
- b. Aplikasi dari model transfer yang diterapkan di berbagai negara bervariasi, mulai dari *open-ended* hingga *closed-ended*, dan juga dari yang bersifat *non-matching* hingga *matching transfers*,
- c. Pemerintah Pusat membuka peluang kepada pemerintah daerah untuk mengusulkan bidang khusus lainnya yang diminta untuk didanai oleh *specific grants* atau adanya dasar pengajuan pemerintah daerah mengenai kebutuhan daerahnya masing-masing,
- d. Pemerintah pusat melakukan penilaian atas formulasi tertentu yang kemudian dititikberatkan kepada faktor-faktor yang menentukan besarnya alokasi,
- e. Seleksi kriteria didasarkan kepada bidang-bidang yang merupakan pelayanan dasar utama (Pendidikan, Kesehatan, dan Infrastruktur) dan bidang-bidang sebagai acuan kesepakatan kontrak *output/outcome*,
- f. Dalam beberapa hal tertentu, dimungkinkan penentuan *matching grants* dilakukan atas dasar negosiasi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Bab III

Transfer Fiskal antar Pemerintah di Indonesia

Bab ini dimulai dengan penjelasan ringkas mengenai transfer fiskal antar pemerintah (*intergovernmental fiscal transfer*) di Indonesia. Selanjutnya penjelasan difokuskan tentang Dana Alokasi Khusus (DAK).

3.1 Dana Perimbangan

Dalam sistem desentralisasi fiskal di Indonesia, ditemui kategori *Block Grants* berbentuk Dana Alokasi Umum (DAU). *Intergovernmental transfers* (dikenal dengan istilah Dana Perimbangan) di Indonesia terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH, *Revenue Sharing*), DAU dan DAK. Dana Alokasi Umum adalah yang terbesar dari tiga jenis Dana Perimbangan tersebut, diikuti oleh DBH dan yang terkecil adalah DAK. Walaupun demikian, DAK menunjukkan *trend* peningkatan, terutama akibat dari pemindahan Dana Dekonsentrasi (Dekon) dan/atau dana dalam rangka Tugas Pembantuan (TP).

Dalam hal alokasi untuk semua jenis transfer tersebut, Indonesia menggunakan sistem rumus (*formula based system*). Sistem ini dianggap mempunyai kelemahan dilihat dari sisi pemerataan atau keadilan. Pendapat ini kelihatannya didukung oleh kenyataan

yang terjadi di Indonesia dimana terdapat sejumlah cukup besar dari dana daerah yang justru ditempatkan dalam surat-surat berharga finansial seperti Surat Utang Negara (SUN), Sertifikat Bank Indonesia (SBI), dan sebagainya. Padahal banyak daerah yang mengalami kekurangan dana bagi kebutuhan pembangunan daerahnya. Terdapat dua masalah dalam hal ini, yaitu *pertama*, surat berharga itu akan memperoleh bunga yang kembali masuk dalam mata anggaran negara (APBN); dan *kedua*, tidak ada kepastian apakah bunga yang diperoleh itu akan ditempatkan lagi dalam APBD atau justru langsung dikuasai oleh pejabat pemerintah daerah.

Dari sudut teori, *General Purpose Transfer* (GPT) tanpa syarat adalah bentuk yang paling tepat dalam sistem desentralisasi, tetapi di sini pemerintah daerah dianggap bertindak tanpa ada distorsi. Namun seperti diketahui, optimal sub-sistem secara terpisah belum tentu akan berimpit dengan optimal keseluruhan. Sebenarnya orang mengharapkan apabila terdapat GPT dari pemerintah pusat atau dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi, maka pemerintah penerima dapat mengurangi pajak-pajak lokalnya. Tetapi pengalaman menunjukkan bahwa yang

terjadi pada umumnya adalah justru transfer lebih mendorong peningkatan pengeluaran pemerintah daerah. Dalam kaitan ini orang mengenal apa yang disebut *flypaper effects*, dimana dana yang diberikan pada daerah akan tetap dipertahankan dalam kategori penggunaannya yaitu pengeluaran, dan tidak digunakan mengurangi penerimaan dari sumber lain terutama meringankan pajak lokal.

3.2 Dana Alokasi Khusus

3.2.1 Dasar hukum

Secara umum regulasi yang dijadikan dasar untuk pengelolaan DAK (perencanaan, penetapan program dan kegiatan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi DAK) adalah:

- i. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- ii. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- iii. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan;
- iv. Petunjuk Teknis yang ditetapkan oleh Menteri Teknis terkait;
- v. Permendagri Nomor 20 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Alokasi Khusus (DAK) di Daerah;
- vi. Surat Edaran Bersama (SEB) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS, Menteri Keuangan, dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0239/ M.PPN/ 11/ 2008, SE 1722/ MK 07/ 2008, 900/3556/ SJ tentang

Petunjuk Pelaksanaan Pemantauan Teknis Pelaksanaan dan Evaluasi Pemanfaatan DAK;

3.2.2 Definisi DAK

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 mengadopsi pengertian DAK dari Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, yang mendefinisikan Dana alokasi khusus (DAK) sebagai 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 51 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2005 menyebutkan bahwa DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional dan menjadi urusan daerah.

Dengan melihat berbagai landasan teori yang telah dijelaskan sebelumnya, maka DAK di Indonesia termasuk kelompok Transfer Bersyarat, yang selanjutnya tergolong *Matching Requirement*. Lebih jauh DAK adalah transfer bersyarat dalam kelompok *closed-ended matching grants*. Dari sudut teori, tanpa memperhatikan adanya potensi perbedaan optimal level daerah dengan tingkat nasional, transfer dengan *matching requirements* akan menyebabkan distorsi yang muncul dalam bentuk efek substitusi. Barang dan pelayanan publik yang memperoleh transfer dana pusat akan dikonsumsi oleh masyarakat lebih banyak dibanding dengan barang publik atau kelompok barang privat atau dibanding dengan situasi sebelumnya.

Tetapi dalam situasi dimana ada potensi perbedaan prioritas daerah dengan pusat maka pemerintah pusat dapat memberikan insentif bagi pengadaan barang atau pelayanan publik bersangkutan sehingga akan mendukung pencapaian titik optimal nasional. Orang dapat memberi contoh pembangunan jalan daerah perbatasan dua daerah, dimana jalan tersebut akan lebih mendukung peningkatan produksi dalam daerah tetangga, sedangkan efeknya dapat sangat kecil bagi pemerintah lokasi pembangunan jalan. Dalam hal ini-lah DAK akan tepat diberikan, dan dengan begitu akan meningkatkan hasil bersama kedua daerah serta juga akan meningkatkan produksi agregat pada tingkat nasional.

Sistem DAK analog dengan pembiayaan *merit goods* untuk anggota masyarakat, di mana konsumsi barang itu dianggap akan meningkatkan kinerja masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal ini, anggota masyarakatnya adalah pemerintah-pemerintah daerah. Tetapi berhubung *merit goods* atau *merit wants* juga dapat disediakan pemerintah, maka dalam hal ini penyediaan barang bersangkutan harus mendapat subsidi pemerintah.

Sehubungan dengan peran DAK yang akan menjadi insentif bagi pemerintah daerah untuk melakukan satu kegiatan yang tanpa subsidi anggaran tidak akan dilakukan oleh pemerintah daerah, maka evaluasi DAK jangka menengah ini seyogyanya juga harus melihat apakah kinerja dari pemerintah daerah yang memperoleh DAK lebih baik dibanding daerah lain yang tidak memperoleh DAK. Perbandingan tersebut terutama dalam kegiatan-kegiatan yang menjadi alokasi bidang DAK (kegiatan yang sama, agar dapat

dibandingkan secara *apple to apple*). Dalam hal pembangunan jalan dalam satu daerah yang digunakan bagi pengangkutan hasil kantong-kantong produksi dalam daerah lain, maka hasil daerah itu serta daerah lokasi kegiatan produksi itu harus menunjukkan peningkatan. Demikian juga DAK dapat digunakan sebagai instrumen menangani *spillover effects* antar daerah yang berdekatan. Langkah ini tidak lain sebagai proses internalisasi efek eksternal antar daerah yang diambil alih oleh pemerintah dengan cakupan wilayah yang lebih luas. Dari sudut teori, dapat ditunjukkan bahwa eksternalitas negatif antar daerah dapat memicu perselisihan antar keduanya sehingga bermuara pada kinerja bersama yang tidak optimal. Instrumen teoritis yang diajukan dalam masalah ini ialah pemberlakuan *purchasing power parity* (PPP) antar kelompok daerah, analoginya adalah seperti dituntut bagi perusahaan pencemar.

Di sisi lain, adanya pelimpahan efek positif satu barang atau pelayanan publik antar daerah akan memicu pengurangan pembangunan barang publik itu, dan hal ini menjadi satu proses yang disebut sebagai *the race to the bottom*, yang secara agregat akan bersifat merugikan semua. Baik untuk mendorong pembangunan barang publik tertentu yang akan berdampak positif bagi daerah secara bersama maupun untuk penanganan efek eksternal negatif, instrumen DAK kelihatannya tepat dijadikan sebagai instrumen.

Dari variasi sistem insentif, terutama yang dikembangkan oleh Shah seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa instrumen DAK masih sangat terbatas. Mungkin ada saatnya bahwa instrumen *unconditional transfer*

untuk kegiatan tertentu dapat digunakan, tetapi dengan potensi pengarahannya lebih baik dari pemerintah.

Sistem *formula-based* dalam alokasi dana dalam semua jenis terpaksa dijalankan terus, berhubung tingginya tuntutan transparansi. Namun demikian kiranya perlu dicari satu sistem lain yang bukan *formula-based* tetapi yang sifat transparansinya terjamin dan sejauh mungkin lebih dapat diterima dalam kalangan lebih luas.

3.2.3 Pengelolaan DAK

Pengelolaan DAK dapat dikelompokkan kedalam 2 komponen:

- a. Pengelolaan di tingkat pusat
- b. Pengelolaan di daerah

Stakeholders yang terlibat dalam pengelolaan DAK di tingkat pusat terdiri dari Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian/Lembaga (K/L) Teknis terkait. Sementara stakeholders di daerah diharapkan dapat dibentuk tim koordinasi yang melibatkan Sekretaris Daerah, Bappeda, SKPD teknis terkait, dan Biro/Bagian Keuangan, Biro/Bagian Administrasi Pembangunan sesuai dengan kewenangan dan tupoksi masing-masing instansi.

Pasal 52 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2005 menyatakan bahwa program yang menjadi prioritas nasional dimaksud dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun anggaran bersangkutan. Berdasarkan prioritas nasional sebagaimana tercantum dalam RKP tersebut, menteri teknis mengusulkan kegiatan khusus dan ditetapkan setelah berkoordinasi

dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional. Selanjutnya, menteri teknis menyampaikan kegiatan khusus yang telah ditetapkan tersebut kepada Menteri Keuangan.

Secara rinci proses penyusunan kebijakan dan perencanaan DAK adalah sebagai berikut: Bappenas menyusun Rancangan Awal Arah Kebijakan Umum DAK dan arah kebijakan DAK per bidang. Direktorat teknis Bappenas menyusun arah kebijakan DAK per bidang dan dibahas dengan K/L teknis terkait dalam bentuk konsinyering. Rancangan awal arah kebijakan DAK hasil konsinyering tersebut dibahas dalam Trilateral Meeting antara Bappenas, K/L Teknis dan Kementerian Keuangan. Tujuan dari Trilateral Meeting tersebut adalah: 1) untuk finalisasi arah kebijakan DAK dalam RKP tahun bersangkutan, 2) memberikan masukan kepada Kementerian Keuangan untuk exercise alokasi DAK per bidang per daerah, dan 3) masukan kepada K/L teknis dalam menyusun Petunjuk teknis.

3.2.4 Perhitungan Alokasi DAK

Mekanisme dan formula perhitungan alokasi DAK ke daerah terus mengalami perbaikan. Perkembangan terakhir mekanisme dan formula perhitungan alokasi DAK digunakan untuk alokasi tahun 2010, dengan mekanisme dan formula sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Proses perhitungan alokasi DAK dilakukan melalui beberapa kegiatan antara lain: 1) penyediaan data; 2) exercise alokasi DAK

versi pemerintah (eksekutif); 3) pembahasan perhitungan alokasi DAK antara pemerintah dengan Panitia Anggaran Transfer ke Daerah DPR-RI (legislatif).

Proses perhitungan alokasi DAK ke daerah membutuhkan dukungan dari beberapa K/L, meskipun koordinatonya dalam hal ini adalah Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Kemenkeu selain sebagai koordinator dalam perhitungan alokasi juga berperan dalam menyediakan data-data fiskal, K/L khusus berperan dalam menyediakan data daerah khusus seperti (Kementrian Pertanian untuk data ketahanan pangan, Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal (KNPDT) untuk data daerah tertinggal, Kemendagri untuk data daerah perbatasan dengan negara lain, dan lain-lain). Selain itu, Kementerian/Lembaga (K/L) teknis terkait berperan dalam menyediakan data teknis sebuah bidang. Seluruh data perhitungan dari seluruh K/L tersebut menjadi faktor penentu kelayakan dan besaran alokasi DAK ke daerah.

Exercise perhitungan alokasi DAK ke daerah dilakukan dengan tujuan untuk menyamakan persepsi diantara institusi terkait di tingkat pusat (Kemenkeu, Kemendagri, K/L Teknis, dan Bappenas) dalam perhitungan alokasi DAK ke daerah. Selain itu tujuan dilakukan *exercise* tersebut adalah untuk persiapan pembahasan perhitungan alokasi DAK ke daerah antara pemerintah dengan Panitia Anggaran Transfer ke Daerah DPR-RI.

Pembahasan perhitungan alokasi DAK antara pemerintah dengan Panitia Anggaran Transfer ke Daerah DPR-RI dilakukan setiap tahun yang biasanya dilakukan pada awal bulan Oktober bersamaan dengan pembahasan RAPBN.

Penghitungan alokasi DAK dilakukan melalui 2 tahapan, yaitu:

- a. Penentuan daerah tertentu yang menerima alokasi DAK
- b. Penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah.

Penentuan daerah tertentu yang mendapat alokasi DAK harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Sementara itu, penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

Tahap 1 adalah untuk menentukan daerah tertentu penerima DAK

- a. Jika suatu daerah memenuhi kriteria umum yang ditunjukkan dengan $IFN < 1$, maka daerah tersebut pada proses ini layak mendapat alokasi DAK;
- b. Jika pada proses no. 1 di atas daerah tidak memenuhi, maka dilihat kriteria khusus yang pertama yaitu apakah daerah tersebut termasuk dalam pengaturan otonomi khusus atau termasuk dalam 199 kabupaten tertinggal. Jika ya, maka daerah tersebut layak memperoleh alokasi DAK;
- c. Jika daerah tersebut tidak termasuk dalam kriteria khusus pada butir 2 di atas, maka lihat kembali kriteria khusus yang kedua yaitu karakteristik wilayah yang ditunjukkan dengan indeks kewilayahan (IKW). Pada proses ini, IFN dan IKW digabungkan sehingga menghasilkan IFW. Dalam hal ini apabila $IFW > 1$, maka daerah tersebut layak memperoleh DAK;
- d. Jika daerah tersebut ternyata masih belum layak untuk mendapatkan DAK pada proses nomor 3 di atas, maka dilihat kriteria teknisnya untuk masing-masing bidang yang didanai dari DAK yang dicerminkan dengan indeks teknis (IT). Pada proses ini, IT digabungkan dengan IFW sehingga

menghasilkan IFWT. Jika $IFWT > 1$, maka daerah tersebut layak mendapat alokasi DAK pada bidang tersebut.

Tahap 2 : Menentukan Besaran Alokasi DAK masing-masing Daerah

- Setelah proses penentuan daerah tertentu dilalui, maka harus dihitung besaran alokasi untuk masing-masing bidang dan masing-masing daerahnya (ADB: Alokasi Daerah dan Bidang);
- IFWT masing-masing daerah dikalikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) dan menghasilkan Bobot Daerah (BD) untuk masing-masing daerah;
- Selanjutnya, BD tersebut dikalikan dengan pagu alokasi DAK masing-masing bidang sehingga dihasilkan penentuan alokasi daerah bersangkutan untuk masing-masing bidang (ADB).

3.2.5 Kriteria Alokasi DAK

Pasal 40 ayat 1 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyatakan "Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis".

Kriteria Umum

Kriteria umum dihitung untuk melihat kemampuan APBD untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi belanja pegawai. Dalam bentuk rumus, kriteria umum tersebut dapat ditunjukkan pada beberapa persamaan di bawah ini:

Kemampuan Keuangan Daerah

= Penerimaan Umum APBD – Belanja Pegawai Daerah

Perimaan Umum

= PAD + DAU + (DBH – DBHDR)

Belanja Pegawai Daerah

= Belanja PNSD

Dimana:

PAD = Pendapatan Asli Daerah

APBD = Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

DAU = Dana Alokasi Umum

DBH = Dana Bagi Hasil

DBHDR = Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi

PNSD = Pegawai Negeri Sipil Daerah

Kemampuan keuangan daerah dihitung melalui indeks fiskal neto (IFN) tertentu yang ditetapkan setiap tahun. Daerah yang mempunyai kemampuan keuangan rendah layak diberikan DAK. Berdasarkan kebijakan yang disepakati bersama definisi daerah yang memiliki kemampuan keuangan rendah adalah daerah-daerah yang kemampuan keuangan daerahnya berada di bawah rata-rata nasional atau IFN-nya kurang dari 1 (satu). Dalam hal ini, rata-rata kemampuan keuangan daerah secara nasional dihitung dengan menggunakan rumus di bawah ini.

$$\text{Rata-rata Nasional Kemampuan Keuangan Daerah} = \frac{\text{Total Kemampuan Keuangan Daerah Secara Nasional}}{\text{Jumlah Daerah}}$$

Perhitungan IFN dihitung dengan menggunakan formula di bawah ini:

$$\text{IFN Daerah } t = \frac{\text{Kemampuan Keuangan Daerah } t}{\text{Rata-rata Nasional Kemampuan Keuangan Daerah}}$$

Jika $IFN \text{ daerah } t < 1$, atau jika daerah t memiliki IFN lebih kecil dari rata-rata nasional maka daerah t tersebut layak untuk mendapatkan alokasi DAK.

Kriteria Khusus

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah pasal 40 ayat 3 menjelaskan bahwa “kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik Daerah”, dan ditambahkan melalui Peraturan pemerintah No. 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan pasal 56 ayat 2 “ kriteria khusus dirumuskan melalui indeks kewilayahan oleh Menteri Keuangan dengan mempertimbangkan masukan dari Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dan menteri/pimpinan lembaga terkait. Kriteria khusus yang digunakan dalam perhitungan alokasi DAK memperhatikan: Peraturan Perundang-undangan merupakan daerah khusus: seluruh daerah Kabupaten/ Kota di Propinsi Papua, Propinsi Papua Barat, dan daerah tertinggal/terpencil; dan karakteristik daerah yang meliputi daerah pesisir dan/atau kepulauan kecil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah rawan bencana, daerah yang masuk dalam kategori ketahanan pangan, dan daerah pariwisata. Penyediaan data tentang ‘kekhususan’ daerah tersebut Menkeu berkoordinasi dengan lembaga terkait.

3.2.6 Pelaksanaan DAK di Daerah

Pelaksanaan DAK di daerah sudah menggunakan rezim pelaksanaan APBD, dimana ruang lingkup pengelolaan keuangan DAK di daerah meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan keuangan, akuntansi keuangan, pertanggungjawaban pelaksanaan

anggaran, pembinaan dan pengawasan serta pengelolaan barang/aset daerah yang bersumber dari DAK, sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 20 tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Dana Alokasi Khusus Di Daerah.

a. Perencanaan DAK

Daerah dalam menyusun Rancangan KUA dan PPAS yang memuat program/kegiatan DAK didasarkan atas RKPD dan Renja SKPD dengan berpedoman pada petunjuk teknis DAK. Jika Pemerintah Daerah menerima pagu alokasi DAK setelah KUA dan PPAS ditetapkan, dapat ditampung langsung dalam pembahasan RAPBD dengan terlebih dahulu mencantumkan klausul dalam kesepakatan KUA dan PPAS. Pencantuman klausul tersebut dimaksudkan untuk menyepakati pagu alokasi dan penggunaan DAK dalam rancangan Peraturan Daerah tentang APBD serta untuk menjaga konsistensi antara materi KUA dan PPAS dengan program dan kegiatan DAK yang ditetapkan dalam APBD.

b. Penganggaran DAK

Proses penganggaran DAK diawali dengan kepala daerah menyampaikan Surat Edaran perihal Pedoman Penyusunan RKA-PPKD dan RKA-SKPD kepada SKPKD dan seluruh SKPD dalam rangka menyusun RKA-PPKD dan RKA-SKPD untuk kegiatan DAK masing-masing bidang. RKA-PPKD dan RKA-SKPD yang telah disusun disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan hasilnya dijadikan sebagai bahan penyusunan RAPBD. Penganggaran dana

pendamping, dalam RKA-SKPD dilakukan menyatu dengan kegiatan DAK. RKA-SKPD memuat informasi atas capaian sasaran program, indikator masukan, keluaran dan hasil dari setiap tolok ukur kinerja kegiatan yang direncanakan.

c. Pelaksanaan dan penatausahaan Keuangan DAK

Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, termasuk pengelolaan keuangan DAK melimpahkan kepada :

- i. sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah;
- ii. kepala SKPKD selaku PPKD; dan
- iii. kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang daerah.

Dalam rangka pelaksanaan DAK pada bidang tertentu, Kepala Daerah dapat menunjuk lebih dari satu pejabat Pengguna Anggaran (PA) dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang melekat pada SKPD.

Kepala SKPKD selaku PPKD dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai fungsi, antara lain:

- i. penyusunan kebijakan dan pedoman operasional DAK;
- ii. pengendalian pelaksanaan DAK;
- iii. penatausahaan pendapatan DAK;
- iv. pengesahan dokumen sebagai dasar pelaksanaan DAK;
- v. penetapan anggaran kas;
- vi. penetapan SPD;
- vii. pelaksanaan penempatan uang yang bersumber dari DAK;
- viii. pelaksanaan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
- ix. pelaksanaan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan DAK di daerah;
- x. pelaksanaan konfirmasi dan pemantauan penyaluran DAK sesuai tahapan dari rekening kas negara ke rekening kas daerah pada bank/dan atau lembaga keuangan lainnya yang ditunjuk;
- xi. penyajian informasi keuangan DAK di Daerah; dan
- xii. pelaksanaan kebijakan dan pedoman penghapusan barang milik daerah yang bersumber dari DAK.

Bab IV

Evaluasi DAK saat ini

4.1 Issu-issu Utama

4.1.1 Kerangka legal Dana Alokasi Khusus

Melalui diskusi-diskusi tematik (*Focus Group Discussion*)³⁷ dan diskusi dengan narasumber dari akademisi, dari daerah dan pusat (khususnya Tim Teknis White Paper DAK dari BAPPENAS, Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri), studi ini mengungkap berbagai isu/permasalahan berikut ini.

Pada Bab III telah disebutkan beberapa Undang-Undang dan Peraturan yang menjadi landasan hukum DAK. Namun, sejauh ini masih dirasakan adanya kekosongan instrumen hukum. Sampai saat ini payung hukum berupa Peraturan Pemerintah (PP) untuk DAK belum tersedia, padahal

ini merupakan amanat-amanat Undang-Undang, yaitu pasal 162 ayat 4 UU Nomor 32/2004 dan pasal 42 UU Nomor 33/2004. Begitu juga payung hukum berupa Peraturan Pemerintah (PP) untuk pengalihan dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan menjadi DAK sebagaimana diamanatkan pasal 108 UU Nomor 33/2004.

Salah satu hal yang belum diatur atau dengan jelas atau belum konsisten dalam landasan hukum DAK yang sudah adalah mengenai perencanaan DAK. Sejauh ini perencanaan DAK belum terintegrasi kedalam proses dan mekanisme perencanaan pembangunan nasional dan daerah (MUSRENBANGDA dan MUSRENBANGNAS). Sementara itu, RKP setiap tahunnya telah menetapkan bidang dan jenis-jenis kegiatan DAK; sedangkan PP 55/2005 mengamanatkan tidak demikian. Ketidak sepahaman para pihak kelihatannya antara lain berkaitan dengan Pasal 52 ayat 1 yang terkesan mengamanatkan bahwa RKP semestinya cukup hanya memuat tentang program-program DAK (beserta indikator-indikator kinerja yang spesifik); sedangkan kegiatan-kegiatan ditentukan secara bersama-sama oleh BAPPENAS, Kementerian

³⁷ Focus Group Discussion (FGD) berturut-turut diadakan tanggal 2 Desember 2010 di Hotel Salak Bogor, tanggal 26-27 Mei 2011 di Hotel Santika Bandung, dan terakhir tanggal 15-16 Agustus 2011 di Hotel Sheraton Bandung.

Keuangan dan Kementerian Teknis Terkait, atau dengan kata lain tidak perlu diperinci dalam RKP. Perincian jenis-jenis kegiatan DAK dalam RKP akan berimplikasi pada ketidakfleksibelan penganggaran yang termasuk ranah (*domain*) kementerian keuangan.

Sebagian kekosongan instrumen hukum DAK telah pula direspon oleh Kementerian Dalam Negeri melalui Permendagri Nomor 20 tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan DAK di Daerah. Namun, Permendagri tersebut tentunya mengatur ranah hilir sementara persoalan di hulu (pusat) masih belum terselesaikan.

4.1.2 Perencanaan dan Pengalokasian Dana Alokasi Khusus

Topik bahasan ini dimulai dengan isu-isu penting perencanaan DAK. Setelah itu dijelaskan mengenai beberapa fakta dan permasalahan alokasi DAK. Analisis lebih mendalam mengenai efisiensi (*allocative efficiency*) dan efektifitas pengalokasian DAK kami sajikan pada Topik 4.3

Sejauh ini perencanaan dan pengambilan keputusan pengalokasian DAK kepada daerah-daerah dilakukan secara **top-down**. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (**BAPPEDA**) sebagai institusi perencanaan

di kabupaten/kota tidak terlibat dalam perencanaan program/kegiatan-kegiatan yang akan didanai dengan DAK. Demikian pula, Pemerintah Propinsi khususnya Gubernur sebagai wakil Pemerintah, tidak jelas peranannya dalam pengelolaan DAK. Dengan kata lain, perencanaan DAK kurang terintegrasi kedalam siklus dan mekanisme perencanaan pembangunan nasional dan daerah (tidak melalui **MUSRENBANGDA** dan **MUSRENBANGNAS**). Hal ini tidak konsisten dengan definisi DAK sebagaimana diamanatkan dalam PP 55/2005. Kajian ini mengungkap bahwa formulasi penentuan dan perhitungan DAK sejauh ini tidak saja rumit, tetapi juga memungkinkan semua daerah menerima DAK terlepas dari kemampuan fiskalnya. Lebih jauh lagi, penggunaan formula perhitungan yang membutuhkan setidaknya 50 variabel atau bahkan sampai 100 variabel (ADB, 2011), membuat DAK menjadi tidak bisa diprediksi dan cukup besar variasinya dari tahun ke tahun. Hal demikian menyulitkan perencanaan dan penganggaran di daerah. Kesulitan menjadi bertambah karena informasi tentang DAK yang akan diterima daerah belum tersedia dari Pemerintah Pusat bahkan sampai pada saat pengesahan APBD. Tanpa informasi tersebut daerah tidak dapat mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dalam APBD-nya sebagaimana diamanatkan PP 55 Tahun 2005, kecuali dalam APBD Perubahan yang sudah pasti berdampak kepada implementasi kegiatan-kegiatan.

Disamping masalah-masalah tersebut di atas masih terdapat kendala lain menyangkut perencanaan dan penganggaran DAK. Setiap tahunnya RKP memerinci bidang-bidang bahkan sampai kepada jenis-jenis kegiatan yang akan didanai dengan DAK. Bidang-bidang dan jenis-jenis kegiatan tersebut terus bertambah dari tahun ke tahun, meski pun pada prinsipnya prioritas tetap dipertahankan pada tiga sektor yakni pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Namun tidak semua sektor dan perincian jenis kegiatan yang disertai dengan rumusan output-output yang terukur. Disisi lain, proporsi DAK dalam APBN tidak ada ketentuan yang mengaturnya sejauh ini, dan dalam kecil peluang untuk meningkatkan alokasinya dalam kondisi anggaran yang terbatas. Kondisi yang demikian serta ketiadaan output-output yang terukur tentunya menyulitkan penganggaran.

Selanjutnya adalah gambaran mengenai alokasi dan daerah-daerah penerima DAK. Sesuai dengan definisinya, Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber

dari pendapat APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dalam pelaksanaannya DAK yang dialokasikan sejak tahun 2003 mengalami perkembangan yang cukup signifikan dari tahun ketahun, baik dari sisi besaran alokasi maupun dari cakupan bidang yang didanai dari DAK. Tabel 2.6 memperlihatkan bahwa pada tahun 2003 alokasi DAK adalah sebesar Rp.2.269,- milyar, dan hanya dialokasikan untuk 5 bidang yaitu pendidikan, kesehatan, prasarana jalan, prasarana irigasi dan prasarana pemerintah. Selanjutnya, pada tahun 2010 jumlah alokasi DAK menjadi Rp.21.133,3 milyar serta jumlah bidang yang menerimanya menjadi 14 bidang. Secara total, dari tahun 2003 hingga tahun 2010 jumlah alokasi DAK adalah sebesar Rp.104.940,5 milyar, yang dialokasikan ke sejumlah Kabupaten/ Kota sebesar Rp.101.825,3 milyar dan ke sejumlah Propinsi sebesar Rp.3.115,2 milyar.

Tabel 2.6 Perkembangan Alokasi DAK Tahun 2003 – 2010
(Dalam juta rupiah)

TAHUN	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kabupaten	2.125.800	2.838.500	3.994.000	11.569.800	17.094.100	20.439.635	23.459.123	20.304.331
Provinsi	143.200		20.000			762.506	1.360.466	829.052
Total DAK	2.269.000	2.838.500	4.014.000	11.569.800	17.094.100	21.202.141	24.819.589	21.133.383

*) Alokasi DAK Reboisasi

Sumber: Diolah dari data Departemen Keuangan

Tabel 2.7 Perkembangan Alokasi DAK Per Bidang Tahun 2003-2010

BIDANG	TAHUN									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Pendidikan	625.000	652.600	1.221.000	2.919.525	5.195.290	7.015.420	9.334.882	9.334.882		
Kesehatan *	375.000	456.180	620.000	2.406.795	3.381.270	3.817.370	4.017.370	2.829.760		
Infrastruktur Jalan	842.500	839.050	945.000	2.575.705	3.113.060	4.044.681	4.500.917	2.810.207		
Infrastruktur Irigasi	338.500	357.200	384.500	627.675	858.910	1.497.230	1.548.980	968.402		
Infrastruktur Air Minum **			203.500	608.000	1.062.370	1.142.290	1.142.290	357.232		
Infrastruktur Sanitasi								357.232		
Kelautan dan Perikanan		305.470	322.000	775.675	1.100.360	1.100.360	1.100.360	1.207.840		
Pertanian			170.000	1.094.875	1.492.170	1.492.170	1.492.170	1.543.633		
Prasarana Pemerintah	88.000	228.000	148.000	448.675	539.060	362.000	562.000	386.253		
Lingkungan Hidup				112.875	351.610	351.610	351.610	351.610		
Keluarga Berencana ***						279.010	329.010	329.010		
Kehutanan						100.000	100.000	250.000		
Sarana dan Prasaran Perdesaan							190.000	300.000		
Perdagangan							150.000	107.323		
Total	2.269.000	2.838.500	4.014.000	11.569.800	17.094.100	21.202.141	24.819.589	21.133.383		

Sumber: Diolah dari data Departemen Keuangan

Keterangan:

- *) Bidang Kesehatan 2009 terdiri dari:
 1. Pelayanan Dasar
 2. Pelayanan Rujukan
- **) Tahun 2009 adalah Bidang Air Minum dan Sanitasi
- ***) Tahun 2008 adalah Bidang Kependudukan

Secara lebih detail, jumlah bidang yang didanai DAK meningkat dari tahun ke tahun, pada awalnya yaitu tahun 2003 hanya terdapat 5 bidang saja yang mendapatkan alokasi DAK yaitu bidang-bidang Pendidikan, Kesehatan, Infrastruktur Jalan, Infrastruktur Irigasi serta Prasarana Pemerintahan dengan jumlah alokasi sebesar Rp. 2.269. milyar.

Pada tahun berikutnya yaitu tahun 2004, terdapat satu bidang baru yaitu Bidang Kelautan dan Perikanan yang menerima alokasi DAK dengan demikian jumlah bidang yang menerima alokasi DAK pada tahun ini menjadi 6 bidang dengan alokasi sebesar Rp. 2.838,5 milyar.

Pada tahun 2005 terdapat 2 bidang baru yang menerima alokasi DAK yaitu Bidang Infrastruktur Air Bersih dan Bidang Pertanian sehingga dengan demikian pada tahun ini jumlah bidang yang menerima alokasi DAK menjadi 8 bidang dengan alokasi sebesar Rp.4.014. milyar.

Pada tahun 2006 terdapat tambahan satu bidang baru yang menerima alokasi DAK yaitu Bidang Lingkungan Hidup, sehingga pada tahun 2009 jumlah bidang yang menerima alokasi DAK menjadi 9 bidang dengan jumlah alokasi sebesar Rp.11.569,8 milyar.

Hampir setiap tahun (kecuali tahun 2007) terdapat penambahan bidang baru yang menerima alokasi DAK, sehingga pada tahun 2010 terdapat sebanyak 14 bidang yaitu Pendidikan, Kesehatan, Infrastruktur Jalan, Infrastruktur Irigasi, Infrastruktur Air Minum, Infrastruktur Sanitasi, Kelautan dan Perikanan, Pertanian, Prasarana Pemerintahan, Lingkungan Hidup, Keluarga Berencana, Kehutanan, Sarana dan Prasarana

Perdesaan dan Perdagangan yang menerima alokasi DAK dengan jumlah alokasi sebesar Rp.21.133,3 milyar.

Penambahan bidang ini, khususnya di tahun 2010 secara implisit merupakan pengejawantahan dari upaya membenahi permasalahan masih tumpang tindihnya bidang yang yang diemban oleh DAK dengan bidang yang dibiayai oleh K/L melalui skema Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan. Secara angka, makna impisit ini dapat dijustifikasi oleh menurunnya alokasi dana Dekon dan TP pada tahun 2010 dengan laju yg lebih besar dibandingkan laju penurunan alokasi dana DAK pada tahun yang sama (negatif 38.15% dibanding negatif 14.85%). Tabel 2.8 secara sederhana membandingkan perkembangan jumlah alokasi yang terjadi pada 3 tahun terakhir pada Dana Dekon, TP dan DAK

Tabel 2.8 Perbandingan Pertumbuhan alokasi DAK, Dekon dan Tugas Pembantuan, 2008-2010 (Dalam persen)

Jenis Dana	Tahun		
	2008	2009	2010
DAK	24.03	17.06	(14.85)
Dekonsentrasi	2.37	33.22	(38.15)
Tugas Pembantuan	(20.95)	12.91	(4.85)

Sumber: DJPK, Kemenkeu 2010; (Angka dalam kurung adalah nilai negatif)

Dari tahun 2003 hingga tahun 2010 jumlah Propinsi maupun Kabupaten/Kota yang menerima alokasi DAK cenderung selalu meningkat (kecuali Propinsi). Pada tahun 2003 terdapat 24 Propinsi yang menerima alokasi DAK Propinsi, pada tahun berikutnya

tidak ada Propinsi yang menerima alokasi DAK, sementara itu pada tahun 2005 hanya 2 Propinsi yang menerima alokasi DAK Propinsi, 2 tahun berikutnya tidak ada provinsi yang menerima alokasi DAK Propinsi. Tiga tahun berikutnya yaitu tahun 2008, 2009 dan 2010 terdapat berturut-turut 24, 28 dan 32 Propinsi yang menerima alokasi Propinsi. Selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 2.9.

Seiring dengan adanya pemekaran Kabupaten/Kota, maka jumlah Kabupaten maupun Kota yang menerima alokasi DAK terus meningkat. Bila pada tahun 2003 hanya terdapat 265 Kabupaten yang menerima alokasi DAK Kabupaten maka pada tahun 2010 terdapat 398 Kabupaten yang menerima alokasi DAK, yang berarti selama kurun waktu tersebut jumlah Kabupaten yang menerima alokasi DAK meningkat hampir 50%. Demikian juga dengan jumlah Kota yang menerima alokasi DAK, bila pada awalnya hanya terdapat 65 Kota yang menerima alokasi DAK, maka pada tahun 2010 terdapat 93 Kota yang

menerima alokasi DAK, yang berarti selama kurun waktu antara tahun 2003 hingga 2010 jumlah Kota yang menerima alokasi DAK mengalami peningkatan hampir 50%. Sementara diketahui pula bahwa pada tahun 2010 terdapat total 530 daerah; terdiri dari: 33 provinsi, 398 Kabupaten, 93 Kota, 1 Kabupaten administratif dan 6 Kota Administratif.

Sehingga patut dicatat bahwa jumlah daerah penerima DAK sebesar 490 bila dibandingkan dengan total daerah di Indonesia telah mencapai 93%. Sehingga besaran jumlah daerah penerima DAK ini tidak mencerminkan sama sekali unsur 'kekhususan'/tertentu yang diamanatkan oleh UU dan definisi DAK secara universal.

Dari perspektif narasumber yang terlibat dalam FGD, terungkap berbagai permasalahan berikut ini, sebahagiannya konsisten dengan atau menguatkan temuan-temuan tersebut di atas, antara lain:

Tabel 2.9 Perkembangan Jumlah Daerah Penerima Alokasi DAK Tahun 2003-2010

Tahun	Jumlah Penerima			
	Provinsi	Kabupaten	Kota	Kab dan Kota
2003	24	265	65	330
2004	-	283	71	354
2005	2	305	72	377
2006	-	348	86	434
2007	-	348	86	434
2008	24	363	88	451
2009	28	386	91	477
2010	32	398	93	491

Sumber: Diolah dari data Departemen Keuangan

- Bidang alokasi DAK seringkali tidak konsisten dengan prioritas nasional sebagaimana tercantum dalam RKP, padahal tujuan dari DAK adalah untuk mendanai kegiatan yang merupakan urusan pemerintah daerah akan tetapi merupakan prioritas nasional – dalam RKP selalu ada prioritas tahunan yang ditetapkan secara nasional;
- Penentuan mekanisme seleksi wilayah penerima alokasi DAK melalui kriteria umum hampir serupa dengan kriteria DAU;
- Adanya peningkatan jumlah indikator-indikator kriteria khusus, yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, berimplikasi pada pelebaran lingkup karakteristik daerah yang dapat menerima DAK;
- Seiring kenaikan jumlah anggaran, jumlah bidang penerima DAK terus meningkat pula dari tahun ke tahun, sehingga terkesan penentuan daerah penerima DAK menjadi lebih penting dibandingkan focus pada bidang penerima DAK;
- Inkonsistensi penggunaan indikator dalam penetapan kriteria teknis per bidang kegiatan. Kriteria teknis yang berubah-ubah dapat menyulitkan evaluasi antar waktu dari kebijakan pelaksanaan DAK;
- Permasalahan mengenai kebijakan ketentuan besaran dana pendamping DAK. Ketentuan dana pendamping 10% di satu sisi mendorong komitmen daerah, namun di sisi lain menjadi disinsentif bagi daerah miskin untuk memperoleh DAK, memberatkan daerah;
- Hingga saat ini sumber pembiayaan DAK masih bersifat *ad-hoc*, sehingga tidak sesuai dengan reformasi anggaran publik secara keseluruhan yang menetapkan MTEF sebagai acuan penganggaran;
- Dengan semakin banyaknya jumlah bidang kegiatan dan sub-bidang kegiatan baru yang didanai oleh DAK memberikan indikasi tidak jelasnya misi dari kegiatan tersebut. Yang akhirnya memberikan indikasi kebijakan bahwa kegiatan DAK dianggap sebagai kegiatan rutinitas bukan lagi kegiatan khusus untuk persoalan khusus.
- Permasalahan lainnya mengenai DAK ini, ditemukan bahwa prosedur pengalokasiannya kurang dikoordinasikan dengan pengalokasian dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sementara terkait hal pelaporan, tidak banyak Pemda yang melakukannya.

4.1.3 Implementasi Dana Alokasi Khusus

Permasalahan dan kendala dalam mengimplementasikan kegiatan-kegiatan yang didanai DAK bermula sejak perencanaan sebagaimana disimpulkan terdahulu pada sub-topik 4.1.2. Pada tahap selanjutnya implementasi DAK menghadapi berbagai masalah/kendala yang saling berkaitan antara lain:

- Ketersediaan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis tahunan sering terlambat;
- Juklak dan juknis DAK sering berubah-ubah dan kurang memerhatikan kebutuhan daerah karena kurangnya pemetaan/ pemahaman kekhususan/ kebutuhan daerah;
- Petunjuk-petunjuk tersebut terlalu terperinci mengatur penggunaan input-input dan kaku (*input-oriented*, bukannya *output-oriented*);

- Relatif kecilnya pagu nasional DAK dibanding dengan kebutuhan dan dampak yang diharapkan;
- Batasan penggunaan DAK sesuai peraturan perundangan yang ada masih menekankan ada kegiatan fisik, sehingga kurang dapat mengakomodasi kebutuhan terhadap perencanaan kegiatan secara utuh;
- Akibat permasalahan/kendala tersebut, sebahagian daerah kesulitan menyerap atau memanfaatkan DAK sesuai sasaran-sasaran yang ditetapkan.

4.1.4 Monitoring dan Evaluasi Dana Alokasi Khusus

Penilaian proses dan dampak DAK sejauh ini belum dilaksanakan secara terintegrasi dan sistematis. Sejauh ini belum tersedia pedoman monitoring dan evaluasi dampak DAK di tingkat pusat, provinsi maupun Kabupaten kota. Bahkan sejauh ini tidak tersedia anggaran (yang memadai) untuk melakukan monitoring dan evaluasi DAK baik di tingkat pusat maupun daerah.

Petunjuk monitoring dan pelaporan DAK yang diterbitkan secara sektoral tidak saja kaku dan terlalu fokus pada proses, tetapi juga sangat membebani daerah (lihat pula studi ADB, 2011). Dengan ketiadaan dukungan dana dan instrument monitoring yang fleksibel dan efektif, institusi-institusi pusat dan daerah tidak dapat berkoordinasi dan melaksanakan monitoring secara aktif. Pelaporan pelaksanaan DAK dari daerah sering terlambat. Di sisi lain, sasaran-sasaran DAK ang akan diukur pencapaiannya

seringkali tidak jelas. Oleh sebab itu, sistem monitoring DAK yang sentralistis menjadi tidak efektif. Studi ADB (2011) mengungkap pula bahwa keterbatasan sarana dan kapasitas baik di pusat maupun daerah, termasuk faktor kunci yang membuat monitoring dan evaluasi tidak efektif. Lebih jauh terungkap bahwa meskipun daerah-daerah telah mengirim laporan DAK secara berkala, mereka tidak pernah menerima tanggapan (*feedbacks*) dari pusat.

4.2 Pengaruh DAK dalam Kapasitas Keuangan Daerah

Alokasi DAU berperan dalam mengurangi kesenjangan keuangan antar daerah (kesenjangan horisontal) yang ditunjukkan oleh nilai koefisien variasi pada Tabel 2.10 yang semakin menurun selama periode tahun 2005-2009. Dengan adanya alokasi DAK, kesenjangan fiskal antar daerah semakin berkurang (meskipun tidak begitu substansial) sebagaimana ditunjukkan oleh nilai koefisien variasi yang semakin menurun. Pada tahun 2005 misalnya, alokasi DBH nilai koefisien variasinya 1,93; kemudian dengan dialokasikannya DAU nilai koefisien variasi menurun menjadi 0,64; selanjutnya, pengalokasian DAK mengurangi koefisien variasi menjadi 0,61.

Selanjutnya, Tabel 2.11 memperlihatkan analisis profil daerah penerima DAK per kapita tahun 2008-2009, dikaitkan dengan kemampuan keuangan daerah melalui indeks fiskal neto (IFN). Hasil pada Tabel 2.11 mengungkapkan bahwa sekitar 70% daerah

Tabel 2.10 Koefisien Variasi Alokasi Dana Perimbangan Kabupaten/Kota Tahun 2005-2009

Jenis Dana Perimbangan	2005	2006	2007	2008	2009
DBH	1,93	2,63	2,39	2,28	1,85
DBH + DAU	0,64	0,68	0,61	0,48	0,55
DBH + DAU + DAK	0.61	0,63	0,55	0,44	0,50

Sumber: DJPK, Kemenkeu 2010

Tabel 2.11 Distribusi Penerima DAK Per Kapita berdasarkan Kapasitas Fiskal (APBD 2008 sampai dengan 2009)

Kapasitas Fiskal	N	DAK/ Kapita dibawah Median	DAK/ kapita diatas Median	Total
Tinggi	N	148	30	178
	%	83.1	16.9	37.3
Rendah	N	91	208	299
	%	30.4	69.6	62.7
Total	Jumlah	239	238	477

Sumber: DJPK, Kemenkeu diolah kembali

yang kapasitas fiskalnya rendah, menerima DAK diatas nilai tengah (*median*). Ini berarti bahwa pengalokasian DAK memang lebih ditujukan untuk ekualisasi fiskal, dan telah bias dari tujuan kekhususannya. Temuan ini memperkuat fakta pada Tabel 2.10, bahwa pengalokasian DAK mengurangi kesenjangan kapasitas fiskal.

Tabel 2.12 dan Tabel 2.13 berturut-turut memperlihatkan hubungan korelasi antara DAK dengan penerimaan daerah dan IPM pada daerah-daerah dengan kapasitas fiskal tinggi dan kapasitas fiskal rendah. Penerimaan daerah tersebut meliputi pajak daerah, pendapatan asli daerah (PAD), retribusi daerah, hasil perusahaan daerah (HPD), DAU, dan PDRB (data rata-rata 2004-2009) maka dapat digambarkan berturut-turut pada Tabel 2.12 dan Tabel 2.13:

Besaran DAK ternyata cenderung berkorelasi secara positif dan signifikan dengan besaran DAU saja; ini berarti bahwa penerimaan alokasi DAK sangat tergantung secara positif pada besaran alokasi DAU. Dengan kata lain esensi 'kekhususan' DAK perlu dipertanyakan terlebih bila melihat pula korelasi negatif dan signifikan antara alokasi DAK dengan komponen kapasitas fiskal daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, bahkan dengan total PAD. Mereka yang lemah secara kapasitas fiskal akan mendapatkan perimbangan (ekualisasi) melalui kucuran alokasi dana DAK. Kondisi ini konsisten terjadi pada daerah yang termasuk *high capacity* maupun *low capacity*.

Namun bukan berarti esensi 'kekhususan' tidak mendapatkan perhatian sama sekali; karena bila mengasumsikan bahwa IPM dan

Tabel 2.12 Korelasi DAK dengan penerimaan daerah pada kabupaten/kota dengan kapasitas fiskal tinggi

Variabel	Variabel	Koef Korelasi
DAK	Pajak Daerah	-0.203***
	PAD	-0.228***
	Restribusi Daerah	-0.237***
	Hasil Perusahaan Daerah	-0.111***
	DAU	0.413***
	IPM	-0.512***
	PDRB	-0.323***
*	Significant at =10%	
**	Significant at =5%	
***	Significant at =1%	

Tabel 2.13 Korelasi DAK dengan penerimaan daerah pada kabupaten/kota dengan kapasitas fiskal rendah

Variabel	Variabel	Koef Korelasi
DAK	Pajak Daerah	-0.189***
	PAD	-0.161***
	Restribusi Daerah	-0.172***
	Hasil Perusahaan Daerah	0.093
	DAU	0.416***
	IPM	-0.417***
	PDRB	-0.127***
*	Significant at =10%	
**	Significant at =5%	
***	Significant at =1%	

PDRB adalah penentu 'kekhususan' sebuah daerah maka memang betul penerimaan alokasi DAK berbanding terbalik serta signifikan dengan kinerja IPM dan PDRB, daerah yang memiliki kinerja IPM dan PDRB rendah kemungkinan besar akan memperoleh kucuran dana alokasi DAK yang besar. Kondisi ini juga konsisten terjadi pada

daerah yang termasuk *high capacity* maupun *low capacity*.

Dengan demikian bahasan selanjutnya adalah menilai efektifitas pengalokasian DAK selama kurun waktu 2003 sampai dengan 2010 dengan upaya memperoleh gambaran yang lebih "clear" tentang hasil ambigu

yang digambarkan dari konsistennya esensi 'kekhususan' DAK sesuai dengan amanat Undang-Undang dengan esensi ekualisasi yang seharusnya lebih berat porsinya pada pengalokasian DAU.

4.3 Efektifitas Pengalokasian DAK

4.3.1 Diagram Pencar antara DAK dengan DAU

Dari pembahasan sebelumnya maka dapat dihipotesiskan bahwa daerah yang mendapatkan alokasi DAU yang besar karena rendahnya kapasitas fiskal daerah akan mendapatkan pula alokasi dana DAK yang besar pula, demikian juga sebaliknya.

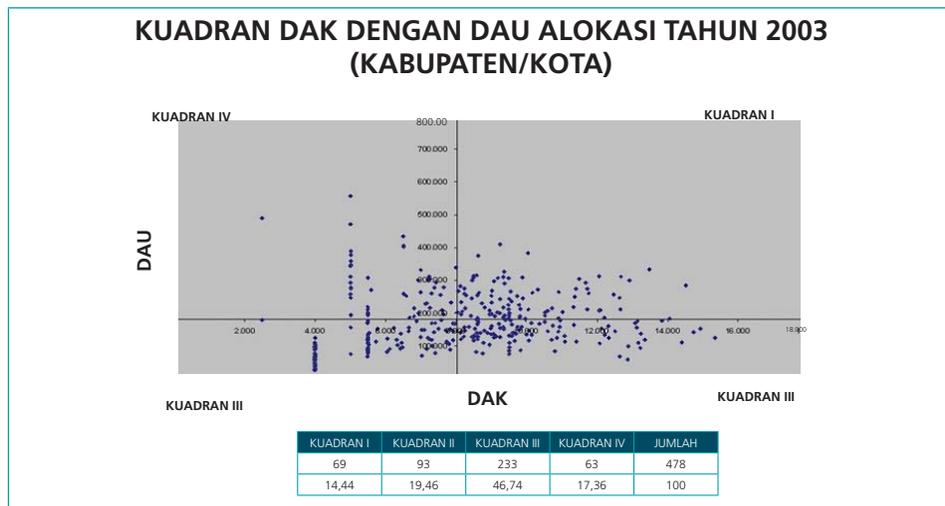
Analisa diagram pencar (Gambar 2.6) menempatkan alokasi DAK pada sumbu horisontal dan alokasi DAU pada sumbu

vertikal, pada tahun 2003 di kuadran I terdapat 69 (14,44%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan alokasi DAU juga diatas rata-rata. Sedangkan pada kuadran II terdapat 93 (19,46%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan menerima alokasi DAU dibawah rata-rata. Lalu dikuadran III terdapat 233 (48,74%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU dibawah rata-rata. dan kuadran IV terdapat 83 (17,36%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU diatas rata-rata.

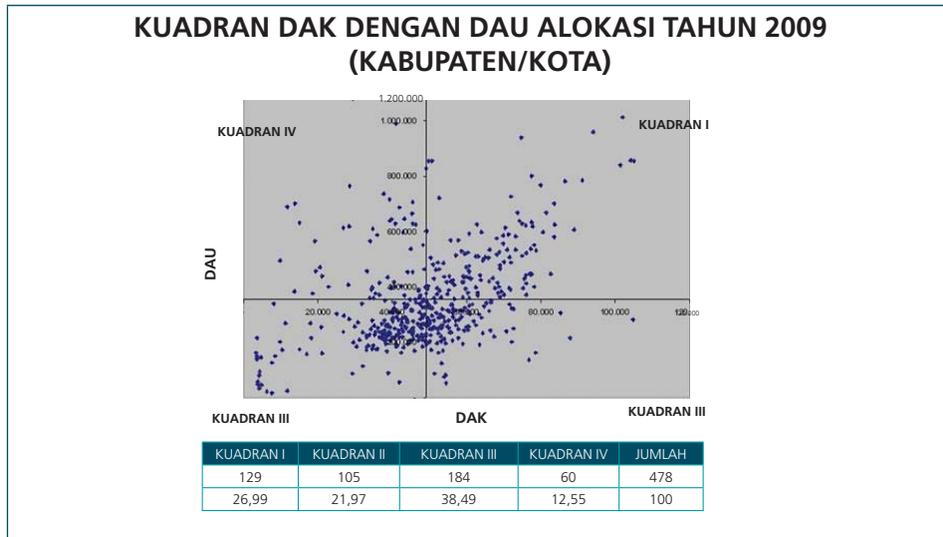
Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada tahun 2003 sebagian besar (48,74%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAU dibawah rata-rata menerima pula DAK dibawah rata-rata.

Kecenderungan pola perkembangan alokasi DAK dan DAU ini secara identik juga terjadi pada tahun-tahun selanjutnya yaitu dari

Gambar 2.6 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2003



Sumber: DJPK, Kemenkeu, diolah kembali

Gambar 2.7 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2009

Sumber: Pengolahan data

tahun 2004 s.d. 2009 (lihat Lampiran 2.2 Lampiran 2.6). Pada tahun 2009 (Gambar 2.7) di kuadran I masih terdapat 129 (26,99%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan alokasi DAU juga diatas rata-rata. Di kuadran II terdapat 105 (21,97%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan menerima alokasi DAU dibawah rata-rata. Sedangkan pada kuadran III terdapat 184 (38,49%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU dibawah rata-rata. Sementara itu di kuadran IV terdapat 60 (12,55%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU diatas rata-rata.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sejak tahun 2003 sampai dengan 2009 pola sebaran alokasi antara DAK dan DAU relatif mirip yaitu sebagian besar berada di kuadran III, kemudian di kuadran II berikutnya di kuadran IV dan terakhir di kuadran I.

4.3.2 Scatter diagram antara DAK dengan DAU+DBH

Selain DAU, jenis transfer lain yaitu DBH juga perlu diperhitungkan karena esensi prestasi dan kinerja pengumpulan pajak dari daerah turut menentukan pula kapasitas fiskalnya. Dengan DAU dan DBH yang tinggi diharapkan daerah mendapatkan perimbangan keuangan yang cukup memadai sehingga kelayakan daerah dan besaran alokasi dana DAK bisa lebih dikaitkan dengan esensi 'kekhususan' dan tidak bertabrakan dengan esensi ekualisasi yang diemban DAU.

Dalam bagian ini akan dianalisa hubungan antara alokasi DAK dengan DAU+DBH dengan upaya memetakan implementasi dari esensi 'kekhususan' yang dimiliki oleh DAK sesuai dengan amanat undang-undang.

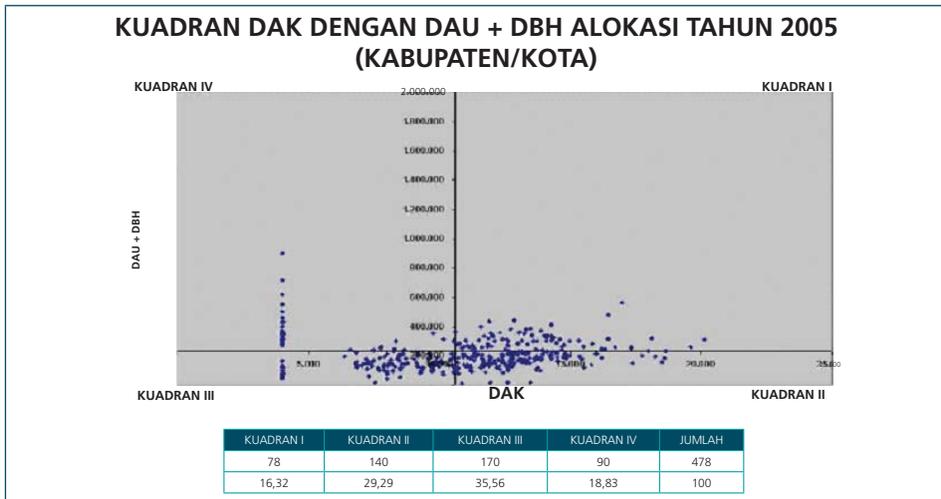
Berdasarkan Gambar 2.8, pada tahun 2005 di kuadran I terdapat 78 (16,32%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan alokasi DAU+DBH juga diatas rata-rata. Di kuadran II terdapat 140 (29,29%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata. Sementara itu di kuadran III terdapat 170 (35,56%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU dibawah rata-rata. Kemudian kuadran IV terdapat 90 (18,83%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU diatas rata-rata.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada tahun 2005 sebagian besar (36%) kabupaten yang menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata menerima pula DAK dibawah rata-rata.

Pola serupa terjadi pada tahun 2006 sampai dengan 2009 dimana pada tahun 2009 (Lampiran 2.9) di kuadran I terdapat 106 (22,18%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan alokasi DAU+DBH juga diatas rata-rata. Kemudian di kuadran II terdapat 128 (26,78%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata. Selanjutnya di kuadran III terdapat 170 (35,56%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di bawah rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata. Dan di kuadran IV terdapat 74 (15,48%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH diatas rata-rata.

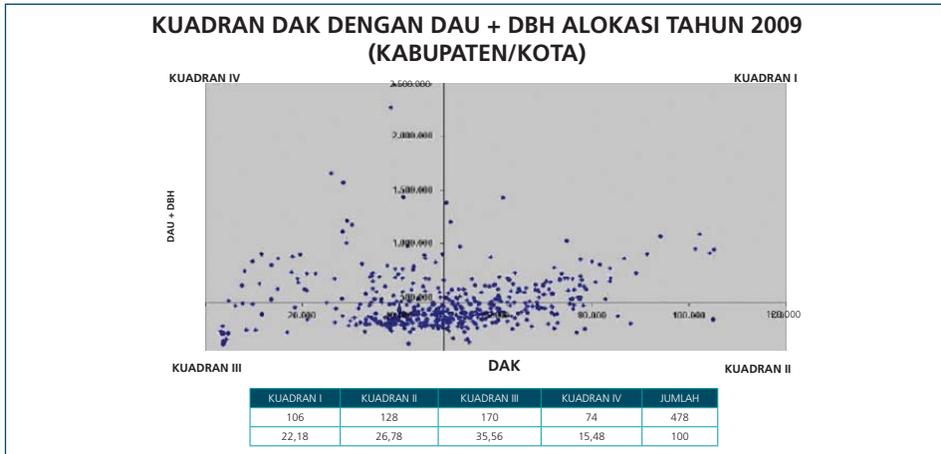
Kesimpulan dari bahasan ini adalah bahwa pola sebaran alokasi antara DAK dengan DAU+DBH dari tahun ke tahun hampir sama

Gambar 2.8 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU+DBH tahun 2005



Sumber: Pengolahan data

Gambar 2.9 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU+DBH tahun 2009



Sumber: Pengolahan data

yaitu yang terbanyak berada di kuadran III, berikutnya dikuadran II, selanjutnya di kuadran I dan terakhir di kuadran IV, sehingga memperkuat hipotesa bahwa penentuan daerah alokasi dana DAK lebih banyak ditekankan pada esensi upaya ekualisasi dibandingkan esensi 'kekhususan' suatu daerah.

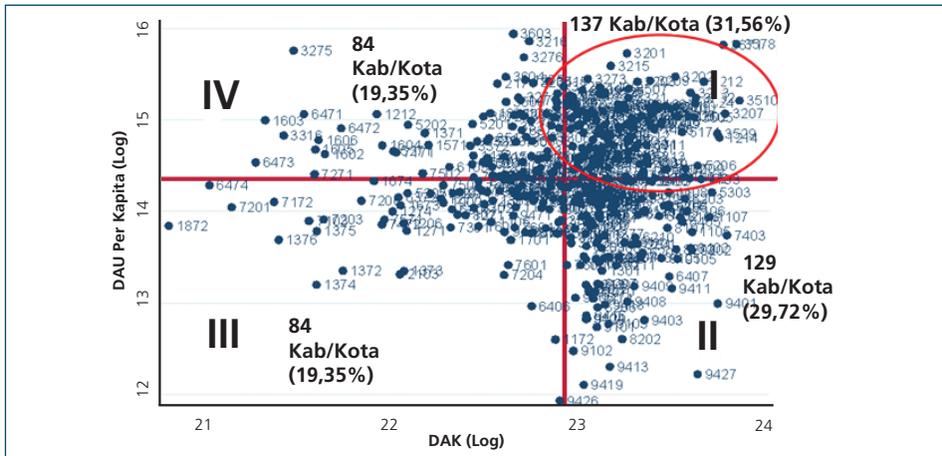
4.3.3 DAK dan DAU per Kapita

Patut pula dicatat bahwa tujuan adanya perimbangan keuangan pusat daerah diarahkan pada upaya memberikan pelayanan publik yang lebih baik sehingga besaran DAU yang pada formulasi alokasinya terlihat lebih mengarah pada upaya ekualisasi horizontal sebenarnya harus diimplisitkan sebagai upaya penyampaian penyediaan barang dan jasa publik yang lebih baik pada penduduk atau konstituennya. Dengan kata lain, besaran DAU seharusnya bisa ditinjau dalam kaitannya dengan penyediaan barang dan

jasa publik pada populasi daerah penerima DAU. Esensi "kekhususan" karenanya dapat terlihat bahwa alokasi DAU per kapita yang besar menunjukkan bahwa upaya pusat memberikan dana transfer yang cukup dalam mengelola aktifitas pelayanan publik sehingga bila terjadi masalah kurangnya kemampuan daerah dalam melayani kepentingan publiknya akan mendapatkan tambahan dana khusus melalui DAK.

Dengan memanfaatkan rata-rata alokasi total Dana DAK dan DAU per kapita setiap daerah (menggunakan bentuk logaritma natural untuk simplikasi) selama periode 2003–2006 (Wibowo, Muljarijadi, Rinaldi, 2009), yaitu periode dimana jumlah daerah penerima DAK masih dipertimbangkan wajar, dapat diketengahkan satu gambaran bahwa daerah penerima DAU per kapita tinggi mengartikan bahwa kapasitas fiskalnya lebih rendah dibanding daerah lain. Keputusan untuk memberikan DAK yang juga lebih besar relatif dibanding daerah lain lebih cenderung mencerminkan upaya *equalization* daripada

Gambar 2.10 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU per kapita tahun 2003-2006 (Kodrat Wibowo, Bagdja Muljarjadi, Rullan Rinaldi, 2009)



memperhatikan esensi “kekhususan” yang menempel pada fungsi DAK sesungguhnya. Dari rata-rata periode 2003-2006 (Gambar 10) terlihat bahwa justru mayoritas daerah yang menerima alokasi Dana DAU per kapita yang tinggi menerima pula kurangan alokasi dana DAK yang besar (31% dari total daerah penerima DAK). Dengan kata lain esensi ‘kekhususan DAK’ menjadi tidak jelas.

Dapat disimpulkan sementara bahwa terjadi kerancuan dalam menentukan esensi ‘kekhususan’ daerah yang layak menerima alokasi Dana DAK selama ini karena fungsi ekualisasi-nya yang lebih ditonjolkan.

4.4 Sebaran Bidang DAK dan Konsentrasi Daerah Propinsi Penerima DAK

Dengan memanfaatkan pula *Bi-Plot analysis* terhadap sebaran bidang yang dibiayai

DAK dan variasi konsentrasi daerah Propinsi penerima DAK tahun 2003 s.d. 2010. Terlihat pula permasalahan bahwa masih banyak daerah penerima DAK yang tidak jelas bidang khususnya karena terlalu banyaknya bidang yang didanai serta tidak fokusnya daerah dalam menentukan program-program dari bidang yang akan dilaksanakan.

Pada tahun 2003 pada saat bidang prioritas DAK hanya ada 5 buah: pendidikan, kesehatan, infrastruktur jalan, infrastruktur irigasi, dan prasarana pemerintahan terlihat bahwa sebaran bidang pada daerah penerima DAK sangatlah bervariasi. Istilah kekhususan baik berdasarkan daerah penerima maupun jenis bidang tidak terlalu terlihat jelas.

Pada Gambar 2.11 terdapat pengelompokan Propinsi Sulawesi Utara, Kalimantan Tengah, Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Tenggara, Bali, Sumatera Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Timur, Sulawesi Barat dan Sulawesi Selatan untuk

program Prasarana Pemerintah (P_P), Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Gorontalo, Bangka Belitung, Kalimantan Barat dan Bengkulu untuk program Pendidikan (Pend), Propinsi Sulawesi Tenggara, Maluku dan Maluku Utara untuk program Infrastruktur Jalan. Sementara bidang-bidang yang tidak terkonsentrasi untuk daerah tertentu adalah Infrastruktur Irigasi dan Kesehatan.

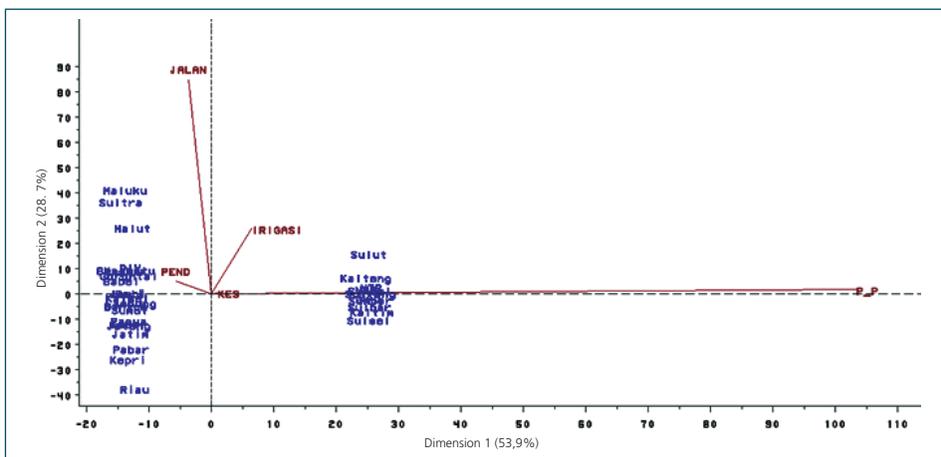
Bi-Plot analysis untuk DAK 2004 pada saat ditambahkan bidang baru yaitu kelautan dan perikanan ditampilkan pada Gambar 2.12. Terdapat pengelompokan Propinsi Gorontalo, Sumatera Utara, Sulawesi Utara, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Maluku Utara, Kalimantan Barat, Bengkulu, Sulawesi Barat, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Nanggroe Aceh Darusalam, Bangka Beltung, Jawa Timur, Papua dan Papua Barat untuk bidang Prasarana Pemerintah (P_P), Propinsi Banten, Maluku, Sulawesi Tenggara, Bali, Lampung, Sumatera Barat, Jambi, Jawa Tengah, DIY dan Kalteng untuk bidang Kelautan dan

Perikanan serta Propinsi sisanya sama sekali tidak terkonsentrasi untuk bidang tertentu.

Gambar 2.13 menunjukkan analisis sebaran bidang berdasar propinsi daerah penerima DAK tahun 2005 dengan tambahan bidang prioritas Pertanian dan Infrastruktur Air Minum. Ditunjukkan bahwa pada tahun 2005 terdapat pola pengelompokan Propinsi Papua Barat, Kepulauan Riau, Sulawesi Utara, Sulawesi Barat, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, Nusa Tenggara Barat, Bengkulu, Sumatera Barat, Nanggroe Aceh Darusalam, Papua, Maluku dan Sumatera Utara untuk program Prasarana Pemerintah (P_P), Propinsi Kaltim untuk program Perikanan, Banten untuk Pertanian serta sisanya provinsi lain tidak terkonsentrasi untuk bidang tertentu.

Pola sebaran alokasi bidang DAK berdasarkan propinsi penerima DAK tahun 2006 dengan satu tambahan bidang baru yaitu Lingkungan Hidup dapat dilihat dalam *Bi-plot Analysis* sbb:

Gambar 2.11 Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2003



Sumber: Pengolahan data

Pada tahun 2007, bidang prioritas DAK sama dengan tahun 2006. Gambar 2.15 menunjukkan bahwa terdapat pengelompokan untuk Propinsi Lampung, Maluku, Jambi, Sulawesi Tengah, Papua, Gorontalo dan Nusa Tenggara Timur (NTT) pada bidang Infrastruktur Jalan, Papua Barat, Sumatera Barat, Sulawesi Utara, Nusa Tenggara Barat (NTB), Sumatera Utara, Banten, Sulawesi Selatan, Bengkulu, Kalimantan Barat, Sulawesi Barat dan Maluku Utara pada bidang Lingkungan Hidup (LH), Perikanan, Air Bersih, Pertanian, Prasarana Umum, Irigasi, Kesehatan dan Pendidikan. Masih banyak provinsi yang tidak terkonsentrasi untuk bidang tertentu.

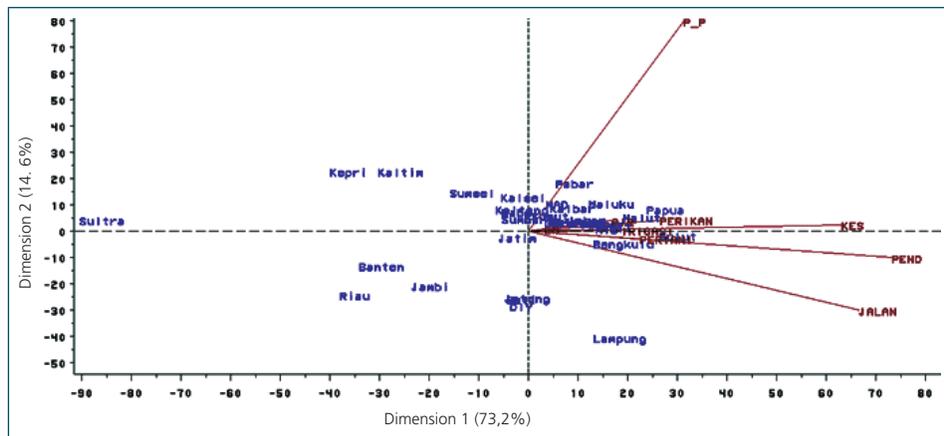
Pola sebaran alokasi bidang prioritas DAK tahun 2008 dengan penambahan bidang Keluarga Berencana dan Kehutanan ditunjukkan pada Gambar 2.16 berikut:

Dari Gambar 2.16 dapat disimpulkan terdapat pengelompokan untuk Propinsi Sumbar, Riau, Kalteng dan Bali pada bidang Prasarana Pemerintah (P_P) dan Irigasi,

daerah Jawa Barat, Jawa Tengah, Gorontalo, Nanggroe Aceh Darusalan, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bangka Belitung, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Jambi, Nusa Tenggara Timur dan Maluku Utara pada bidang Kependudukan, Lingkungan Hidup (LH), Perikanan, Air Bersih, Pertanian, Irigasi, Kesehatan, Pendidikan dan Jalan.

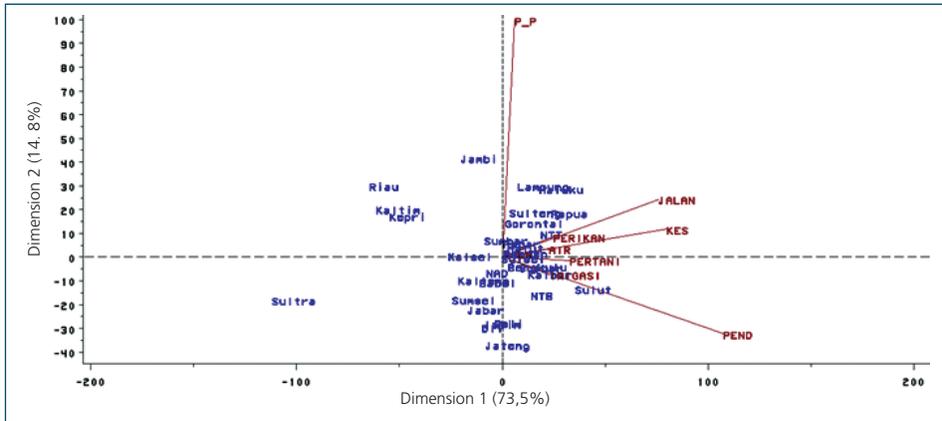
Selanjutnya, pola sebaran alokasi bidang prioritas DAK tahun 2009 dengan tambahan bidang baru yaitu sarana dan prasarana pedesaan dan perdagangan dapat dilihat dalam *Biplot Analysis* di Gambar 2.17. Terdapat pengelompokan untuk provinsi Lampung, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatera Utara, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat pada bidang Pendidikan, daerah Sulawesi Tenggara pada bidang Jalan, daerah Sumatera Selatan, Sumatera Barat, Sulawesi Tenggara, Kalimantan Selatan dan Maluku pada bidang Lingkungan Hidup (LH), Perikanan, Air Bersih, Pertanian, Kesehatan, Prasarana Pemerintah

Gambar 2.14 Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2006



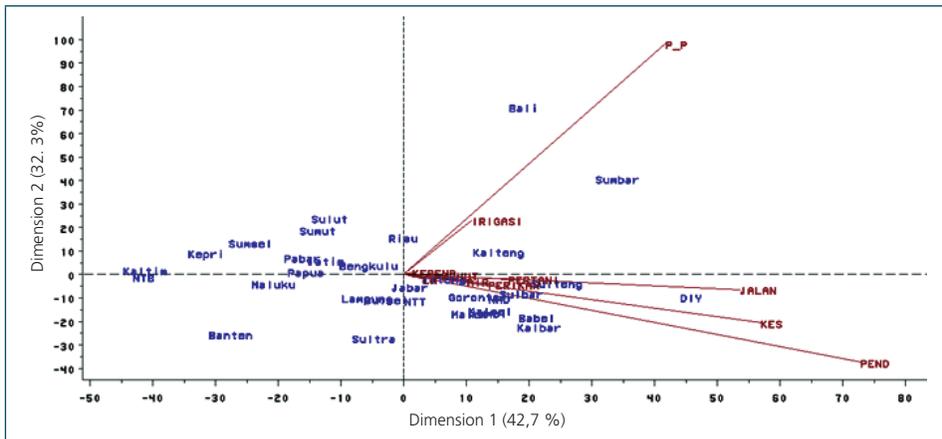
Sumber: Pengolahan Data

Gambar 2.15 Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2007



Sumber: Pengolahan Data

Gambar 2.16 Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2008



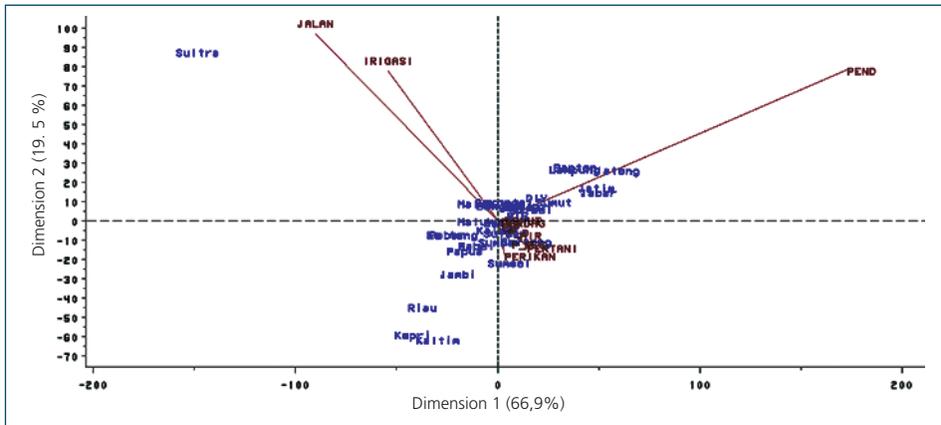
Sumber: Pengolahan Data

(P_P), Kehutanan, Perdagangan, Prasarana Pedesaan dan Keluarga Berencana serta beberapa provinsi yang tidak terkonsentrasi untuk bidang tertentu.

Untuk alokasi DAK 2010 per propinsi, jika diperhatikan pada Gambar 2.18 terdapat

lima (5) kelompok propinsi yang terbentuk yaitu: Riau dan Papua Barat pada kelompok I, Lampung dan Banten pada kelompok II, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta pada kelompok III, Papua dikelompok IV, Kalimantan Timur, Kepulauan Riau, Bangka,

Gambar 2.17 Pengelompokan Alokasi Bidang DAK dengan Variasi Konsentrasi Daerah Propinsi penerima DAK tahun 2009



Sumber: Pengolahan Data

Sulawesi Barat dan Bali, dikelompok V dan sisanya berkonsentrasi di tengah.

Kelompok I merupakan kelompok propinsi dengan alokasi DAK bidang kesehatan berada diatas diatas rata-ratanya, Kelompok II merupakan kelompok propinsi dengan alokasi DAK Irigasi, Pertanian dan Kesehatan Dasar diatas rata-ratanya. Kelompok III merupakan kelompok propinsi dengan alokasi DAK bidang pendidikan diatas rata-ratanya. Kelompok IV merupakan kelompok propinsi dengan alokasi DAK bidang perbaikan Jalan dan Prasarana Pemerintahan di atas rata-ratanya. Kelompok V merupakan kelompok propinsi dengan alokasi DAK di bawah rata-rata untuk semua bidang yang didanai DAK. Sedangkan sisa propinsi dari 5 kelompok tersebut merupakan kelompok penerima DAK untuk bidang Sanitasi, Air Minum, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan, Lingkungan Hidup, KB, Perdagangan dan Sarana Pedesaan dengan nilai variasi yang kecil.

Dari bahasan analisa *Bi-Plot* untuk tiap tahun dapat disimpulkan sementara bahwa seharusnya penentuan bidang DAK yang akan dialokasikan pada satu daerah lebih memperhatikan esensi “kekhususan” dari bidang yang menjadi urusan daerah yang prioritasnya beririsan dengan bidang-bidang yang menjadi prioritas nasional. Namun disadari bahwa dari tahun ke tahun pola sebaran bidang prioritas DAK berdasarkan propinsi penerima DAK makin membaik dengan kata lain semakin memperlihatkan esensi ‘kekhususan’ suatu bidang prioritas dan ‘kekhususan’ daerah penerima DAK, dalam hal ini daerah propinsi.

4.5 Dampak DAK terhadap Indikator Outcome Pembangunan

Selain masalah esensi ‘kekhususan’, kinerja DAK dapat ditelusuri pula melalui

Dengan kata lain, DAK Pendidikan juga dapat digunakan untuk menduga perubahan angka rata-rata lama sekolah (RLS). Dana alokasi DAK Bidang Pendidikan dan Angka Melek Huruf (AMH) tidak berhubungan satu sama lain (Uji F No. 3 dan No. 4 tidak Signifikan)

Demikian pula dari Tabel 2.15 terlihat bahwa Alokasi dana DAK Bidang Kesehatan merupakan variabel penyebab untuk Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan begitu juga sebaliknya (Uji F No. 1 dan No. 2 keduanya signifikan). Dengan kata lain, DAK Kesehatan dapat digunakan untuk menduga perubahan IPM dan Angka Harapan Hidup (AHH). Lebih jauh, Alokasi Dana DAK Bidang Kesehatan juga merupakan variabel penyebab untuk Angka Harapan Hidup (AHH) namun tidak sebaliknya (Uji F No. 3 signifikan sedangkan No. 4 tidak signifikan).

Dengan hubungan satu arah yang lebih kuat dari Alokasi Dana DAK Bidang terhadap indikator kinerja pembangunan yang digunakan dibandingkan hubungan sebaliknya, cukup beralasan bila kajian ini juga melakukan analisis peranan Alokasi Dana DAK selama 2003-2009 dalam mempengaruhi indikator kinerja pembangunan di daerah penerima dana DAK.

4.5.2 Adakah Pengaruh DAK terhadap Kinerja Pembangunan?

4.5.2.1 Analisa Regresi Panel Data

Untuk melihat apakah terdapat pengaruh nyata dari besaran dana DAK yang dialokasikan ke tiap daerah terhadap pencapaian indikator kinerja pembangunan yang lebih baik, maka kajian ini menggunakan analisa model regresi panel data dengan interaksi di setiap Kabupaten/Kota untuk tahun 2004-2009 dengan sample daerah kabupaten/kota dan propinsi penerima DAK beberapa bidang utama: (i) Pendidikan, (ii) Kesehatan, (iii) Jalan, (iv) Irigasi, (v) Pertanian, (vi) Lingkungan Hidup, dan (vii) sanitasi. Metode estimasi yang digunakan adalah Least Square Dummy Variable (LSDV). Diasumsikan terlebih dahulu seluruh dana DAK dibelanjakan pada program dan kegiatan terkait pencapaian indikator bidang yang didanai. Sekali lagi IPM dan komponennya serta pertumbuhan PDRB menjadi sampel indikator kinerja pembangunan untuk variabel dependen sesuai hasil uji *Granger Causality*.

Tabel 2.14 Granger Causality Test Indikator Kinerja DAK Bidang Pendidik

No	Arah Kausalitas	F	P value	Kesimpulan
1	DAK Pendidikan IPM	4.09*	0.0028	Tolak Ho
2	IPM DAK Pendidikan	0.60	0.6629	Terima Ho
3	DAK Pendidikan RLS	11.84*	0.0000	Tolak Ho
4	RLS DAK Pendidikan	4.26*	0.0000	Tolak Ho
5	DAK Pendidikan AMH	0.57	0.6848	Terima Ho
6	AMH DAK Pendidikan	0.93	0.4482	Terima Ho

*)Uji Signifikan untuk taraf 5%

Tabel 2.15 Granger Causality Test Indikator Kinerja DAK Bidang Kesehatan

No	Arah Kausalitas	F	P value	Kesimpulan
1	DAK Kesehatan IPM	4.66*	0.0011	Tolak Ho
2	IPM DAK Kesehatan	4.29*	0.0020	Tolak Ho
3	DAK Kesehatan AHH	2.34*	0.0500	Tolak Ho
4	AHH DAK Kesehatan	1.02	0.3960	Terima Ho

*)Uji Signifikan untuk taraf 5%

Model persamaan yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$Y_{it} = \alpha + X_{it} + \sum_{i-1} \text{Fixed Effect} + e_{it}$$

Dimana:

Y = Indikator Kinerja Pembangunan: pertumbuhan ekonomi daerah, dan IPM beserta komponennya)

X = Besaran Alokasi Dana DAK per bidang

e = error term

Fixed effect = dalam hal ini merupakan pendekatan untuk mengakomodasi keunikan daerah-daerah kedalam persamaan regresi sehingga asumsi-asumsi klasik regresi terpenuhi.

Tabel 2.16 dan Tabel 2.17 menyajikan hasil estimasi dari persamaan tersebut. Pada Tabel 2.16 terlihat hanya DAK Pertanian, DAK bidang lingkungan hidup dan pendidikan yang menunjukkan pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi, meski pun tidak signifikan. Namun, bertentangan dengan harapan, tidak terdapat pengaruh positif yang nyata pada alokasi DAK Irigasi, Jalan, Kesehatan, dan Sanitasi terhadap pertumbuhan ekonomi; yang terlihat justru kecenderungan pengaruh negatif. Dengan demikian pengaruh positif dana DAK terhadap pertumbuhan ekonomi selama tahun 2003 hingga tahun 2009 masih belum meyakinkan dan belum sesuai harapan.

Sedangkan pengaruh alokasi dana DAK terhadap berbagai indikator spesifik yaitu: IPM, AHH, RLS dan AMH selama tahun 2004-2009 secara positif dan signifikan hanya

ditunjukkan oleh alokasi dana DAK bidang kesehatan terhadap IPM secara agregat, tetapi tidak berpengaruh terhadap AHP. Sedangkan dana DAK bidang lainnya yaitu lingkungan hidup dan pendidikan tidak menunjukkan pengaruh positif, malahan negatif meskipun tidak signifikan. Angka harapan hidup (AHP) adalah komponen indeks komposit dari IPM; sehingga tidak signifikannya pengaruh positif dari alokasi DAK bidang kesehatan terhadap AHP barangkali disebabkan oleh pengaruh alokasi dana DAK yang lebih berperan dalam mendorong komponen IPM yang lain seperti tingkat pendidikan dan daya beli. Hasil selengkapnya disajikan pada Tabel 2.17.

Dengan berdasarkan hasil analisa estimasi panel data Regresi, dapat ditenggarai selain masalah tidak terpenuhinya esensi "kekhususan" dari penentuan dan besaran alokasi dana DAK, terdapat pula bukti signifikan bahwa secara kinerja-sesuai dengan tujuan pembangunan nasional, besaran alokasi dana DAK untuk daerah penerima DAK cenderung tidak atau belum memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap perbaikan indikator *outcome* kinerja pembangunan daerah.

Untuk mengeksplorasi model dampak DAK ini dan mengharapkan parameter estimasi yang lebih akurat, dilakukan pula beberapa spesifikasi ulang terhadap model

Tabel 2.16 Estimasi Pengaruh DAK terhadap Pertumbuhan Ekonom

Independent Var.	Dependent Var.	Coefficient	R-Square	t	P-value	n Prob	Heteroscedasticity Test	
							X ²	Prob
DAK Pertanian	Pertumbuhan Ekonomi	.0000212	0.6557	0.136	0.176	492	2393.77	0.0000***
DAK Irigasi	Pertumbuhan Ekonomi	-.0000305	0.4436	-0.390	0.698	690	10.33	0.0013***
DAK Jalan	Pertumbuhan Ekonomi	-3.56e-06	0.3261	-0.230	0.819	1220	7985.80	0.0000***
DAK Kesehatan	Pertumbuhan Ekonomi	-2.19e-06	0.2864	-0.380	0.702	1110	7706.19	0.0000***
DAK Lingkungan Hidup	Pertumbuhan Ekonomi	.0002363	0.8249	1.280	0.200	666	40.21	0.0000***
DAK Pendidikan	Pertumbuhan Ekonomi	.0000212	0.3553	0.152	0.128	1160	6676.44	0.0000***
DAK Sanitasi	Pertumbuhan Ekonomi	-8.88e-07	0.3334	-0.010	0.991	832	6452.57	0.0000***

* Significant at =10%

** Significant at =5%

*** Significant at =1%

Sumber: Pengolahan data

Tabel 2.17 Estimasi Pengaruh DAK terhadap Indikator Kinerja Pembangunan Spesifik

Independent Var.	Dependent Var.	Coefficient	R-Square	t	P-value	n Prob	Heteroscedasticity Test	
							X ²	Prob
Log DAK Kesehatan	IPM	.9842207***	0.7654	4.550	0.000	1332	17752.31	0.0000***
	Angka Harapan Hidup	5.811507	0.2272	0.410	0.682	1330	206463.68	0.0000***
Log DAK Lingkungan Hidup	Angka Harapan Hidup	-.5680732	0.7712	-0.970	0.334	888	7436.54	0.0000***
Log DAK Pendidikan	Rata-rata lama sekolah	-.0220796	0.9691	-0.390	0.700	1392	1297.48	0.0000***
	Angka Melek Huruf	-.2547758	0.8112	-0.400	0.686	1392	5654.12	0.0000***
	IPM	-.4437785	0.7375	-1.000	0.317	1392	11729.95	0.0000***

* Significant at =10%

** Significant at =5%

*** Significant at =1%

Sumber: pengolahan data

ekonometrika ini dengan memasukkan variabel-variabel dummy lainnya terutama yang menjelaskan perbedaan klasifikasi antara: (i) daerah penerima DAK yang berstatus kota atau kabupaten, (ii) status daerah berkapasitas fiskal tinggi atau rendah, dan (iii) interaksi antara variabel (i) dan (ii) dengan besaran alokasi DAK bidang. Namun semua upaya ini tidak memberikan hasil yang lebih baik terhadap arah pengaruh dampak DAK maupun signifikansinya.

4.5.3 Simulasi Peningkatan Jumlah Alokasi DAK

Disadari pula bahwa kecilnya jumlah alokasi dana DAK per bidang dibandingkan dengan alokasi DAU dan DBH mungkin merupakan penyebab dari tidak terlihatnya pengaruh positif yang nyata dari alokasi Dana DAK terhadap kinerja perekonomian maupun tingkat kesejahteraan. Dengan memanfaatkan hasil estimasi model, pengaruh DAK pendidikan terhadap Rata-rata Lama Sekolah (RLS) sebagai berikut:

$$RLS_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{ DAK Pendidikan}_{it} + \beta_2 \text{ Low/High Fiscal}_{it} + \beta_3 (\text{ DAK Pendidikan } \times \text{ Low/High Fiscal})_{it} + \varepsilon_{it}$$

Seterusnya dilakukan 2 buah simulasi dengan skenario sebagai berikut:

Skenario I:

- Penambahan DAK Pendidikan 40% untuk daerah Low (Kapasitas fiskal rendah)
- Penambahan DAK Pendidikan 10% untuk daerah High (Kapasitas fiskal tinggi)

Skenario II:

- Penambahan DAK Pendidikan 80% untuk daerah Low (Kapasitas fiskal rendah)
- Penambahan DAK Pendidikan 20% untuk daerah High (Kapasitas fiskal tinggi)

Dengan skenario menambahkan alokasi DAK lebih besar pada daerah-daerah yang masuk dalam kategori kapasitas fiskal rendah, diperoleh hasil estimasi sebagai berikut (Tabel 2.18 dan Tabel 2.19):

Hasil simulasi memang memberikan arah pengaruh dampak positif namun tidak signifikan dan tetap tidak dapat memberikan pengaruh netto yang positif bila dikaitkan dengan parameter variabel interaksinya (*DAK pendidikan x Low/High Fiscal*).

Simulasi memang memperlihatkan perbedaan perolehan kinerja komponen IPM rata-rata lama sekolah (DAK), dimana daerah-daerah penerima alokasi DAK dalam kategori kapasitas fiskal rendah secara rata-rata akan memiliki kinerja RLS lebih baik dibanding daerah-daerah penerima alokasi DAK yang berada dalam kategori kapasitas fiskal tinggi. Hal ini lebih mengindikasikan adanya gejala konvergensi antar daerah, dimana daerah dengan kapasitas rendah mulai mengejar ketertinggalannya dalam kinerja RLS dengan daerah-daerah dengan kapasitas fiskal tinggi.

Hasil ini justru makin memperkuat argumen bahwa masalah dalam implementasi DAK saat ini lebih banyak diakibatkan oleh kurang baiknya mekanisme penentuan bidang prioritas dan daerah penerima DAK, bukan karena kecilnya jumlah moneter dari alokasi DAK per bidang tersebut.

Tabel 2.18 Parameter Estimasi Regresi Kinerja DAK Pendidikan terhadap Rata-Rata Lama Sekolah 2004-2009 Simulasi Skenario; I

Dependent Var..	Independent Var.	Coefficient	Pvalue	F-Statistic	n	Heteroscedasticity Test	
						X ²	Prob
Rata-rata Lama Sekolah	DAK Pendidikan	7.94E-06	0.860	1.51	1160	31.42	0.0000***
	Low /High Fiscal	1.452975	0.086				
	DAK Pendidikan × Low/High Fiscal	-9.90E-06	0.845				
	Konstanta	4.281378	0.000				

* Significant at =10%

** Significant at =5%

*** Significant at =1%

Sumber: Pengolahan data

Tabel 2.19 Parameter Estimasi Regresi Kinerja DAK Pendidikan terhadap Pertumbuhan Ekonomi 2004-2009 Simulasi Skenario II

Dependent Var..	Independent Var.	Coefficient	Pvalue	F-Statistic	n	Heteroscedasticity Test	
						X ²	Prob
Rata-rata Lama Sekolah	DAK Pendidikan	7.28E-06	0.860	1.51	1160	31.42	0.0000***
	Low /High Fiscal	1.452975	0.086				
	DAK Pendidikan × Low/High Fiscal	-8.80E-06	0.845				
	Konstanta	4.281378	0.000				

* Significant at =10%

** Significant at =5%

*** Significant at =1%

Sumber: Pengolahan data

Bab V

Kesimpulan

5.1 Temuan-temuan Utama dan Implikasinya

Pada Topik 5.1 kami menyimpulkan temuan-temuan utama dan implikasinya terhadap kebijakan DAK ke depan. Rekomendasi-rekomendasi penting secara terpisah disajikan pada Volume III dari dokumen ini. Disamping itu, karena dianggap perlu mendapat perhatian khusus, kami juga mendiskusikan secara ringkas tentang peran Gubernur dalam tatakelola DAK serta kaitan DAK dengan pembiayaan Standar Pelayanan Minimum (SPM) pada Topik ini.

5.1.1 Perspektif Teori dan Penerapan DAK di beberapa negara

Dari perspektif teori, DAK yang diterapkan di Indonesia sejauh ini termasuk *conditional*, *closed-ended*, *end binding constrain matching grant*. Dengan kata lain, DAK di Indonesia merupakan transfer bersyarat dengan tujuan khusus yang besaran dananya (pagu) telah ditetapkan sejak semula. Menurut Anwar

Syah (2007) jenis *matching grant* seperti ini adalah jenis yang paling lemah dampaknya terhadap 3 hal: (i) Penambahan kapasitas keuangan daerah; (ii) Akuntabilitas pelaporan anggaran; dan (iii) kesejahteraan masyarakat.

Dari tinjauan penerapan dana transfer di beberapa negara yang sering diacu sebagai “best practices” dalam literatur dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

- a. Sebagian besar mekanisme pemberian *matching grants* dilakukan atas penilaian pemerintah pusat;
- b. Aplikasi dari model transfer yang diterapkan di berbagai negara bervariasi, mulai dari *open-ended* (alokasinya sesuai dengan realisasi akhir pelaksanaan) hingga *closed-ended* (pagunya ditetapkan sejak semula), dan juga dari yang bersifat *non-matching* (transfer tanpa dana pendamping dari daerah penerima) hingga *matching transfers* (transfer dengan dana pendamping dari daerah penerima);
- c. Pemerintah Pusat membuka peluang kepada pemerintah daerah untuk mengusulkan bidang khusus lainnya yang diminta untuk didanai oleh *specific grants* atau adanya dasar pengajuan pemerintah daerah mengenai kebutuhan daerahnya masing-masing;

- d. Pemerintah pusat melakukan penilaian atas formulasi tertentu yang kemudian dititikberatkan kepada faktor-faktor yang menentukan besarnya alokasi;
- e. Seleksi kriteria didasarkan kepada bidang-bidang yang merupakan pelayanan dasar utama (Pendidikan, Kesehatan, dan Infrastruktur) dan bidang-bidang sebagai acuan kesepakatan kontrak *output/outcome*;
- f. Dalam beberapa hal tertentu, dimungkinkan penentuan *matching grants* dilakukan atas dasar negosiasi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

5.1.2 Dampak (Kinerja) DAK

Secara umum, dari kaidah kelembagaan dan konsep taksonomi dana perimbangan, DAK mempunyai tujuan untuk memberikan insentif bagi pemerintah pada level sub-nasional untuk menyelenggarakan kegiatan khusus yang biasanya merupakan prioritas pemerintah tingkat nasional (Anwar Shah, 2007). Namun berdasarkan evaluasi DAK selama periode 2003 sampai dengan 2009 esensi “kekhususan” ini tenggelam oleh lebih kentalnya esensi ‘ekualisasi’ ketimpangan kapasitas fiskal secara horisontal maupun vertikal yang lebih merupakan fungsi dari DAU dan DBH. Hasil analisis kami memperlihatkan bahwa disamping DAU, DAK memang ikut mengurangi kesenjangan kapasitas fiskal antar daerah sebagaimana ditunjukkan oleh semakin menurunnya koefisien variasi dari tahun ke tahun. Namun, kalau diteliti lebih dalam melalui analisis data 2003-2006, ternyata masih cukup banyak daerah (31% dari total penerima DAK) yang DAU per kapita-nya relatif tinggi juga menerima DAK

dalam jumlah yang relatif besar. Lebih jauh lagi, analisis data tahun 2008 dan 2009 mengungkap bahwa hampir 70% daerah yang kapasitas fiskalnya rendah menerima DAK per kapita di atas nilai tengah (median). Angka-angka tersebut menguatkan pendapat bahwa pengalokasian DAK memang bias dari tujuan khususnya dan lebih condong kepada ekualisasi (perimbangan).

Disamping tu, hasil kajian kami memperlihatkan bahwa secara umum DAK, dengan pola dan besaran alokasi seperti diterapkan selama ini, belum memberikan kontribusi signifikan terhadap tujuan-tujuan (*outcomes* dan *impacts*) pembangunan.

Hanya DAK Pertanian, DAK Pendidikan dan DAK Lingkungan Hidup yang berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi, meski pun tidak signifikan. Lebih jauh lagi, meski pun DAK Pendidikan memberikan kontribusi positif dan signifikan terhadap angka partisipasi sekolah (*school enrollment*) pada tingkat sekolah dasar mau pun menengah (Purwanto, 2010), kajian kami mengungkap bahwa DAK Pendidikan tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap peningkatan rata-rata lama sekolah, angka melek huruf dan IPM. Sesuai harapan, DAK Kesehatan memang berpengaruh positif terhadap peningkatan IPM secara agregat, namun bila lihat secara lebih spesifik DAK kesehatan sejauh ini belum memberikan pengaruh signifikan terhadap angka harapan hidup.

Kami mengasumsikan kinerja DAK seperti di atas terjadi karena pendekatan yang berlaku di Indonesia seperti halnya di negara-negara berkembang lainnya adalah pendekatan input, dimana DAK hanya dapat dibelanjakan untuk jenis input tertentu seperti fasilitas

kelas dan buku. Disamping itu daerah tidak memiliki ruang gerak yang cukup untuk berkreasi sesuai kebutuhan mereka serta jumlah DAK yang relatif terlalu sedikit untuk menciptakan dampak yang signifikan. Lebih jauh lagi, permasalahan/kendala lain yang dapat menjelaskan kurang efektifnya pencapaian *outcomes* dan dampak DAK kami simpulkan pada sub-topik 5.1.3-5.1.5.

Namun, hasil analisis regresi juga memperlihatkan **koefisien negatif** untuk sebahagian besar DAK sektoral (**DAK Irigasi, DAK Jalan, dan DAK Kesehatan**), khususnya terhadap indikator pertumbuhan ekonomi dan IPM. Ini memperkuat anggapan bahwa DAK belum memberikan kontribusi yang meyakinkan terhadap kinerja perekonomian daerah dan perbaikan kesejahteraan sosial. Disamping itu, analisis regresi kelihatannya juga secara tidak langsung mengungkap bahwa sebahagian DAK sektoral cenderung mendorong kinerja perekonomian melalui kegiatan fisik. Namun, masih sulit untuk membuktikan dampak positif DAK terhadap kesejahteraan (IPM) karena hampir seluruh bidang cenderung merupakan investasi yang dampaknya baru akan terlihat dalam jangka panjang.

Lebih jauh lagi, hasil simulasi memperlihatkan bahwa peningkatan jumlah alokasi DAK **tidak akan ada artinya bilamana tidak diiringi dengan perubahan-perubahan kebijakan dan tatakelola** sebagaimana kami simpulkan dan rekomendasikan pada topik-topik berikut ini. Permasalahan mendasar DAK saat kelihatannya bukan pada kecilnya jumlah alokasinya, tetapi lebih pada kurang tepatnya pengalokasian dan kelemahan-kelemahan tatakelola implementasi DAK.

5.1.3 Perencanaan dan pengalokasian DAK

Kebijakan pengalokasian DAK mulai diimplementasikan sejak tahun 2003. Pada tahun 2003 tersebut DAK hanya dialokasikan untuk 5 bidang, yaitu pendidikan, kesehatan, prasarana jalan, prasarana irigasi dan prasarana pemerintah, dengan total alokasi sebesar Rp. 2.269 milyar. Dari tahun ke tahun pengalokasian DAK mengalami perkembangan yang cukup signifikan, baik dari sisi besaran alokasi maupun dari cakupan bidang yang didanai dengan DAK, serta jumlah daerah penerima. Pada tahun 2010, jumlah alokasi DAK menjadi Rp. 21.133,3 milyar dengan jumlah bidang yang menerimanya menjadi 14 bidang. Secara total, dari tahun 2003 hingga tahun 2010 jumlah alokasi DAK adalah sebesar Rp.104.940,5 milyar, yang dialokasikan ke sejumlah Kabupaten/Kota sebesar Rp.101.825,3 milyar dan ke sejumlah Propinsi sebesar Rp.3.115,2 milyar.

Seiring dengan adanya pemekaran Kabupaten/Kota, maka jumlah Kabupaten maupun Kota yang menerima alokasi DAK terus meningkat. Bila pada tahun 2003 hanya terdapat 265 Kabupaten yang menerima alokasi DAK Kabupaten maka pada tahun 2010 terdapat 398 Kabupaten yang menerima alokasi DAK, yang berarti selama kurun waktu tersebut jumlah Kabupaten yang menerima alokasi DAK meningkat hampir 50%. Demikian juga dengan jumlah Kota yang menerima alokasi DAK, bila pada awalnya hanya terdapat 65 Kota yang menerima alokasi DAK, maka pada tahun 2010 terdapat 93 Kota yang menerima alokasi DAK, yang berarti selama

kurun waktu antara tahun 2003 hingga 2010 jumlah Kota yang menerima alokasi DAK mengalami peningkatan hampir 50%.

Analisis kami menguatkan pendapat bahwa pengalokasian DAK telah bias dari tujuan kekhususannya dan lebih condong kepada fungsi ekualisasi (perimbangan). Analisis *koevisien variasi* membuktikan hal tersebut, dimana dengan penambahan DAK koefisien variasi kenjangan fiskal semakin menurun. Selanjutnya analisis profil daerah penerima DAK berdasarkan data 2003-2006 mengungkapkan ternyata masih cukup banyak daerah (31% dari total penerima DAK) yang DAU per kapita-nya relatif tinggi juga menerima DAK dalam jumlah yang relatif besar. Lebih jauh lagi, analisis data tahun 2008 dan 2009 mengungkap bahwa hampir 70 % daerah yang kapasitas fiskalnya rendah menerima DAK per kapita di atas nilai tengah (*median*). Angka-angka tersebut menguatkan pendapat bahwa pengalokasian DAK memang bias dari tujuan khususnya dan lebih condong kepada ekualisasi (perimbangan).

Sejauh ini perencanaan dan pengambilan keputusan pengalokasian DAK kepada daerah-daerah dilakukan secara **top-down**. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (**BAPPEDA**) sebagai institusi perencanaan di daerah tidak terlibat dalam perencanaan program/kegiatan-kegiatan yang akan didanai dengan DAK. Dengan kata lain, perencanaan DAK kurang terintegrasi kedalam siklus dan mekanisme perencanaan pembangunan nasional dan daerah (tidak melalui **MUSRENBANGDA** dan **MUSRENBANGNAS**). Hal ini tidak konsisten dengan definisi DAK sebagaimana diamanatkan dalam PP 55/2005. Kajian ini mengungkap bahwa formulasi penentuan dan perhitungan DAK sejauh ini tidak

saja rumit, tetapi juga memungkinkan semua daerah menerima DAK terlepas dari kemampuan fiskalnya. Lebih jauh lagi, penggunaan formula perhitungan yang membutuhkan setidaknya 50 variabel atau bahkan sampai 100 variabel (ADB, 2011), membuat DAK menjadi tidak bisa diprediksi dan cukup besar variasinya dari tahun ke tahun. Masalah prediktibilitas dan besarnya variasi (*volatility*) alokasi DAK yang demikian, menyulitkan perencanaan dan penganggaran di daerah. Kesulitan menjadi bertambah karena informasi tentang DAK yang akan diterima daerah belum tersedia dari Pemerintah Pusat bahkan sampai pada saat pengesahan APBD. Tanpa informasi tersebut daerah tidak dapat mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dalam APBD-nya sebagaimana diamanatkan PP 55 Tahun 2005, kecuali dalam APBD Perubahan yang sudah pasti berdampak kepada implementasi kegiatan-kegiatan.

Disamping masalah-masalah tersebut di atas masih terdapat kendala lain menyangkut perencanaan dan penganggaran DAK. Setiap tahunnya RKP memerinci bidang-bidang bahkan sampai kepada jenis-jenis kegiatan yang akan didanai dengan DAK. Bidang-bidang dan jenis-jenis kegiatan tersebut terus bertambah dari tahun ke tahun, meski pun pada prinsipnya prioritas tetap dipertahankan pada tiga sektor yakni pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Namun tidak semua sektor dan perincian jenis kegiatan yang disertai dengan rumusan output-output yang terukur. Disisi lain, proporsi DAK dalam APBN tidak ada ketentuan yang mengaturnya sejauh ini, dan dalam kecil peluang untuk meningkatkan alokasinya dalam kondisi anggaran yang terbatas. Kondisi yang demikian serta ketiadaan output-output yang terukur tentunya menyulitkan penganggaran.

Permasalahan tersebut memerlukan pendekatan perencanaan yang berbeda daripada yang diterapkan sekarang. Pendekatan *top-down* seperti sekarang, hanya relevan bilamana DAK tidak merupakan bagian dana perimbangan dan ditujukan untuk mencapai prioritas nasional. Pola-pola lain yang diusulkan (lihat Volume III), yang mana DAK ditempatkan sebagai bagian dana perimbangan, memerlukan pendekatan perencanaan yang lebih *bottom-up* serta memberikan *diskresi* (keleluasaan) yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam penggunaan dananya. Disamping itu, agar DAK lebih transparan dan bisa diprediksi, perspektif perencanaan perlu bergeser dari berbasis input (*input-based*) kepada berorientasi hasil (*output/outcome oriented*), serta bergeser dari perspektif perencanaan/penganggaran jangka pendek (tahunan) kepada perencanaan/penganggaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*). Diskusi lebih jauh mengenai rekomendasi-rekomendasi terkait perencanaan/ penganggaran DAK disajikan pada Volume III.

5.1.4 Implementasi DAK

Permasalahan dan kendala dalam mengimplementasikan kegiatan-kegiatan yang didanai DAK bermula sejak perencanaan sebagaimana disimpulkan terdahulu pada sub-topik 5.1.2. Pada tahap selanjutnya implementasi DAK menghadapi berbagai masalah/kendala yang saling berkaitan antara lain:

- Ketersediaan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis tahunan sering terlambat;
- Juklak dan juknis DAK sering berubah-ubah dan kurang memerhatikan kebutuhan daerah karena kurangnya

pemetaan/pemahaman kekhususan/ kebutuhan daerah;

- Petunjuk-petunjuk tersebut terlalu terperinci mengatur penggunaan input-input dan kaku (*input-oriented*, bukannya *output-oriented*);
- Relatif kecilnya pagu nasional DAK disbanding dengan kebutuhan dan dampak yang diharapkan;
- Akibat permasalahan/kendala tersebut, sebahagian daerah kesulitan menyerap atau memanfaatkan DAK sesuai sasaran-sasaran yang ditetapkan.

Seiring dengan perubahan perspektif perencanaan yang telah dikemukakan, pemerintah daerah memerlukan diskresi yang cukup dalam implelementasi. Oleh sebab itu, pemerintah daerah memerlukan pedoman yang berorientasi hasil (*output/outcome-oriented*), bukannya pedoman (*juklak/juknis*) yang didominasi oleh pengaturan input (*input based*). Pedoman yang demikian berlaku untuk jangka menengah (3-5 tahun), dan memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam merumuskan tindakan-tindakan yang tepat mencapai *outputs* dan/ atau *outcomes* yang ditetapkan. Rekomendasi-rekomendasi terkait implementasi DAK secara lebih lengkap disajikan pada Volume III.

5.1.5 Monitoring dan Evaluasi DAK

Penilaian proses dan dampak DAK sejauh ini belum dilaksanakan secara terintegrasi dan sistematis. Sejauh ini belum tersedia pedoman pengelolaan dan pemantauan terpadu DAK di tingkat pusat, provinsi maupun Kabupaten kota. Bahkan sejauh

ini tidak tersedia anggaran (yang memadai) untuk melakukan monitoring dan evaluasi DAK baik di tingkat pusat maupun daerah.

Petunjuk monitoring dan pelaporan DAK yang diterbitkan secara sektoral tidak saja kaku dan terlalu fokus pada proses, tetapi juga sangat membebani daerah (lihat pula studi ADB, 2011). Dengan ketiadaan dukungan dana dan instrument monitoring yang fleksibel dan efektif, institusi-institusi pusat dan daerah tidak dapat berkoordinasi dan melaksanakan monitoring secara aktif. Pelaporan pelaksanaan DAK dari daerah sering terlambat. Di sisi lain, sasaran-sasaran DAK yang akan diukur pencapaiannya seringkali tidak jelas. Oleh sebab itu, sistem monitoring DAK yang sentralistis menjadi tidak efektif. Studi ADB (2011) mengungkap pula bahwa keterbatasan sarana dan kapasitas baik di pusat maupun daerah, termasuk faktor kunci yang membuat monitoring dan evaluasi tidak efektif. Lebih jauh terungkap bahwa meskipun daerah-daerah telah mengirim laporan DAK secara berkala, mereka tidak pernah menerima tanggapan (*feedbacks*) dari pusat.

Ke depan diperlukan sistem monitoring dan evaluasi yang lebih realistis dan efektif. Artinya, monitoring dan evaluasi tersebut bisa terlaksana oleh Kementerian/Lembaga Pusat, dapat mengurangi beban pemerintah daerah dalam pelaporan, serta memiliki sasaran yang spesifik. Monitoring DAK yang spesifik tidak dimaksudkan untuk menggantikan monitoring dan evaluasi dampak pembangunan nasional yang biasa dilakukan oleh BAPPENAS. Diskusi lebih lanjut mengenai rekomendasi terkait monitoring dan evaluasi disaikan pada Volume III.

5.1.6 Peranan Gubernur

Sebagai daerah di tingkat menengah, provinsi memainkan peran idealnya dalam mengkoordinir alokasi DAK antara Kabupaten/Kota dan pusat. Bagi pemerintah pusat, berurusan dengan 33 Gubernur akan lebih mudah bila disbanding berurusan dengan 400 kabupaten/kota. Gubernur dianggap lebih tahu tentang kebutuhan dan kekhususan daerah-daerah dalam provinsi masing-masing. Lebih jauh lagi, seorang Gubernur akan memerhatikan provinsi secara keseluruhan, tidak hanya pada kabupaten/kota yang terbatas. Hal ini penting bagi kebanyakan proyek-proyek investasi seperti jalan, prasarana pendidikan dan prasarana kesehatan (karena barangkali perlu dibangun pos pelayanan kesehatan atau sekolah di seberang batas kabupaten/kota).

Pertanyaannya adalah, sejauh mana peran Gubernur?

- Salah satu peran yang mungkin adalah member Gubernur peran yang sangat kuat, memberinya kekuasaan diskresi (*discretion power*) dalam mengalokasikan dana ke kabupaten/ kota di dalam provinsi. Dalam hal ini, Gubernur yang terlebih dahulu menerima alokasi DAK dan selanjutnya dia memutuskan bersama Bupati/Walikota tentang pendistribusian dana berdasarkan kebutuhan dan kriteria tertentu. Keuntungannya adalah, pendekatan ini otomatis memberikan Gubernur kekuasaan yang cukup untuk mengkoordinir alokasi dana dan implementasi DAK secara efektif. Resikonya adalah penyalahgunaan kekuasaan yang besar tersebut. Jadi, kebijakan ini hanya akan bermanfaat apabila pemerintah pusat memonitor dengan ketat 33 propinsi;

- Pendekatan alternatifnya adalah mengalokasikan DAK kepada kabupaten/kota, tetapi memberikan tugas untuk memantau, mengawasi dan mengkoordinir implementasi DAK. Hal ini akan memperbaiki koordinasi intra-propinsi dalam teritorial yang luas. Hal yang kurang menyenangkan adalah resiko bahwa Gubernur barangkali tidak memiliki kekuasaan yang cukup (perangkat) untuk mengkoordinir secara efektif, atau Bupati/Walikota mengabaikannya begitu saja.

5.1.7 Kaitan DAK dengan Standar Pelayanan Minimum (SPM)

Karena SPM adalah standar pelayanan yang ditetapkan secara nasional dan akan menjadi standar yang diwajibkan, DAK kelihatannya sesuai untuk disalurkan dalam jumlah tertentu kepada pemerintah daerah untuk memenuhi pelayanan wajib tersebut. Namun, SPM terdiri dari belanja modal dan belanja rutin (*recurrent expenditure*). Sulit membayangkan bagaimana belanja rutin dapat dipenuhi dengan dana khusus bersyarat yang petunjuk teknisnya berubah-ubah. Lebih jauh lagi, jika DAK akan dipakai menutupi belanja modal dan belanja rutin SPM, maka jumlahnya mesti ditingkatkan dalam jumlah yang besar, dan kelihatannya akan berakibat pada pengurangan Dana Alokasi Umum (DAU). Hal ini akan menuntut perubahan besar dari system perimbangan keuangan yang sekarang. Lebih jauh lagi, ketika akan mengambil langkah yang demikian, perlu dihitung berapa besar biaya administrasi yang ditimbulkan dengan menggunakan dana khusus seperti DAK dibandingkan dengan DAU.

Konsekuensinya, akan lebih bermanfaat bila DAK difokuskan untuk membiayai belanja modal, kalau sekiranya DAK akan dipakai untuk membantu pemerintah dalam memenuhi SPM. Disamping itu, DAK mesti dipandang sebagai bantuan tambahan kepada pemerintah daerah yang memiliki kapasitas fiskal rendah. Kaitan DAK dengan SPM barangkali bisa dijaga melalui kriteria teknis oleh kementerian sektor terkait.

5.2 Pilihan Konsep DAK Kedepan

Dana perimbangan terdiri Dari Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dalam Perspektif Transfer Ke Daerah, Dana Perimbangan harus dilihat Sebagai Satu Kesatuan yang utuh karena ketiga komponen tersebut saling melengkapi satu sama lain.

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu komponen Dana Perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Tujuan alokasi DAU adalah untuk mengurangi ketimpangan horizontal (*horizontal imbalance*) antara daerah via ekualisasi.

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan salah satu komponen Dana Perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN yang di alokasikan kepada daerah dengan angka persentase tertentu didasarkan atas daerah penghasil (*by origin*) untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tujuan utama alokasi DBH

adalah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan daerah (*vertical imbalance*) dengan asas kontra prestasi.

Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan kepada Pemerintah Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Sementara itu, Pasal 51 Peraturan Pemerintah (pp) Nomor 55 Tahun 2005 menyebutkan bahwa DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional dan menjadi urusan daerah.

Dengan memperhatikan definisi diatas, maka kedepan diajukan 3 (tiga) alternatif desain kebijakan DAK yaitu:

- a. DAK sebagai instrumen dana perimbangan
- b. DAK sebagai instrumen pencapaian prioritas nasional
- c. DAK sebagai instrument dana perimbangan dan prioritas nasional

Penjelasan ketiga alternatif tersebut disajikan pada Volume III.

Daftar Pustaka

- ADB (2011). Usulan Reformasi Dana Alokasi Khusus. Laporan Final. Jakarta. 2011.
- Anonim (2004). *Bunga Rampai Desentralisasi Fiskal*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Departemen Keuangan Republik Indonesia
- Alisjahbana, A. (1999), *Regional Development Grants in Indonesia*, University of Indonesia
- Arndt, H.W. (1972), "Central Government Matching Grants for Regional Revenue", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 1(3), March, pp. 94-7.
- Bahl, R. and Linn, J. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press
- Bahl, R. and Linn, J. (1994) "Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries" *Publius: The Journal of Federalism* vol 24 winter
- Bailey, Stephen (1999) *Local Government Economics: Principles and Practice*. Basingstoke and London: Macmillan Press Limited.
- Basri, F.H. (1994). "Hubungan Keuangan Pusat-Daerah dan Tuntutan Otonomi Daerah", *Jurnal Keuangan dan Moneter*, 2(1), December
- Bird, R.M. and Vaillancourt, F. (1998). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press
- Boadway, R., and A. Shah, eds. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and practice*. The World Bank, Washington, D.C. 575 pp.
- Boadway, R., and A. Shah, eds. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, New York.
- Bosch, Nuria, and Jose M. Duran, eds. (2008). *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Edward Elgar Publishing, Northampton.
- Brodjonegoro, Bambang (2006), *Desentralisasi sebagai Kebijakan Fundamental untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antar Daerah di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap UI.
- Buentjen, C. (1998). *Fiscal Decentralisation in Indonesia: The Challenge of Designing Institutions*, GTZ-SfDM Project, Jakarta
- Cheema, S. and Rondinelli D. (1983). *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publications

- Davoodi, H.R. (2001), Fiscal Decentralisation, *IMF Research Bulletin*, 2(2), June
- Davey, KJ (1983) Financing Regional Government, John Weley I Sons, Chicester, UK
- Dillinger, William (1994). *Decentralization and Its Implications For Urban Service Delivery*. Urban Management Programme
- Eaton, K. (2000). Political and Obstacle to Decentralisation: Evidence from Argentina and the Philippines. *Development and Change*, 32(1), Institute of Social Studies, January
- Epple, D. and Nechyba, T. (2003). *Fiscal Decentralization*. Regional Science Association International Meetings, California
- Fane, G. (2003), "Change and Continuity in Indonesia's New Fiscal Decentralisation Arrangement", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.39(1), p.159.
- Fisher, R.C. (1996). *State and Local Public Finance*. Chicago: Irwin Publications
- Goode, R. (1984). *Government Finance in Developing Countries*. Washington D.C.: Brookings Institution
- Gramlich, E.M. (1977). Intergovernmental grants: a review of the empiriscal literature. In *The Political Economy of Fiscal Federalism*, ed. W.E. Oates. Lexington MA: Heath Publishers
- Handra, Refrizal (2007). Dana alokasi khusus (DAK: Problematika dan alternatif solusi ke depan. *Unpublished paper*.
- Hedd, D. (1983). *Public Expenditure: The Defence and Reform*. Oxford: Martin Robertson
- Hofman, B. and Kaiser, K. (2002). *The Making of the Big Bang and Its Aftermath: A Political Economy Perspective*, World Bank Working Paper, Atlanta
- Kim, Junghun et al (2009). *General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice*, Korean Institute of Public Finance and Danish Ministry of Interior and Health, Copenhagen.
- Ladd H.F. (1999). *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Maddick, H. 1983. Democracy. *Decentralization and Development*. Asia publishing House, London.
- Miljoenennota (1996) [General Budget 1996]. Proceedings of the Lower House, 1995-1996 Session, 24 400, SDU Uitgeverij, The Hague.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralisation*, Washington: The World Bank
- Mikessel, John, L. (2004) "General Sales, Income, and Other Nonproperty Taxes," in *International City/County Management Association, Management Policies in Local Government Finance* (Washington, DC: ICMA, 2004)
- Norton, A. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government*. London: Edgar Publishing & Co.
- Oates, Wallece E. (1972), Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich

- Oates, W.E. (1999). 'An Essay on Fiscal federalism', *Journal of economic Literature*, 37(3):1120-49
- Purwanto, D.A. (2010). Decentralization and its Impact on Primary Education Outcomes: in D.S. Priyarsono, and E. Rustiadi (Editors): *Regional Development in Indonesia*. IPB and IRSA. Jakarta. pp 174-199.
- Ranis, G. and Stewart, F. (1994), Decentralisation in Indonesia, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 30(3), December
- Rodden, J.A. (2005). *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press
- Schneider, M. (2002), Local fiscal equalisation based on fiscal capacity: the case of Austria. *Fiscal Studies*, 23: 105–133. doi: 10.1111/j.1475-5890.2002.tb00056.x
- Shah, Anwar (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relation in Developing and Emerging Market economics*, Policy and Research Series 23. The World Bank. Washinton DC.
- Shah, Anwar (1997), *Balance, Accountability And Responsiveness, Lesson About Decentralization*, World Bank, Washington D.C.
- Shah, Anwar, ed. (2005). *Public Expenditure Analysis: Public sektor governance and accountability series*, The World Bank, Washington, D.C.
- Shah, Anwar, *Corruption and Decentralized Public Governance* (2006). World Bank Policy Research Working Paper No. 3824. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=877331>
- Sidik M. (2002). *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Sidik, M. and Kadjatmiko (2002). *Indonesia's Fiscal Decentralisation: Combining Expenditure Assignment and Revenue Assignment*, A Brief Note, Jakarta, Ministry of Finance
- Simanjuntak, Robert. (2003) Enambelas Bulan Perjalanan Desentralisasi Fiskal di Indonesia dalam 80 Tahun Mohammad Sadli, *Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru*, Jakarta, Kompas
- Stiglitz Joseph, E. (1988), *Economics of the Public Sektor*, ISBN 0-393-96651-8, W.W.Norton, New York.
- Syaukani, Gaffar, A. and Rasyid, R. (2002). *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Jogjakara: Pustaka Pelajar
- Tedjakusuma, E.E. (2000). *Analysis of the Impacts of Fiscal Decentralisation on Regional Development in Indonesia*, PhD Thesis, Nagoya University
- Thoha, Miftah. 1994. *Perilaku Organisasi. Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada Indonesia.
- Trench, Alan (2007). *Devolution and Power in the United Kingdom*, Manchester University Press, Manchester.
- Wallis John, J. And Wallace E. Oates (1988), "Decentralization in the Public Sektor: An Empirical Study of State and Local Government", in H. Rosen ed. *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, Chicago: University of Chicago Press, p. 57-71

Wibbles, E. (2005). *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*, Cambridge: Cambridge University Press

Wibowo, K., B. Muljarijadi, R. Rinaldi. (2009). Allocation Mechanism of Equalization Fund in Indonesia: Current Condition and Alternative Proposals of Specific Grant in Sub-National Level. Working Paper, IRSA Conference, Surabaya, 2009.

Woller, G.M. and Phillips, K. (1999). "Fiscal Decentralisation and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Development Studies*, 34(4), April, pp. 139-148.

Wuryanto, Lucky, E. (1996). Fiscal Decentralization And Economic Performance In Indonesia : An Interregional Computable, Bappenas

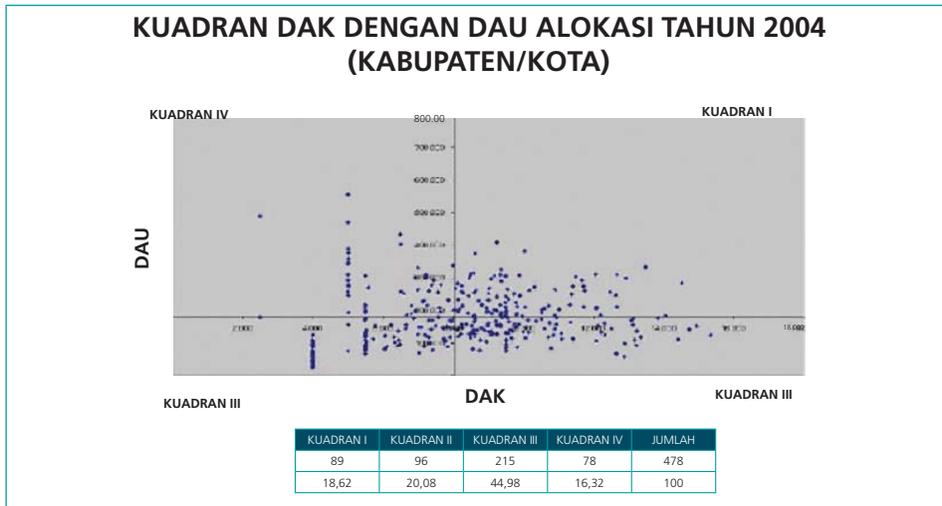
Yani, A. (2002). *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.

Daftar Lampiran

Lampiran 2.1 Tim Pengarah dan Tim Teknis Penyusunan White Paper DAK

	N A M A	JABATAN	INSTITUSI
1	Dr. Ir. Max Hasudungan Pohan, CES, MA	Deputi Meneg Perencanaan Pembangunan/Kepala Bappenas Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah	Dit. Otonomi Daerah, Bappenas
2	Dr. Ir. Budi Santoso MA	Direktur Otonomi Daerah	Dit. Otonomi Daerah, Bappenas
3	Dr. Ir. Antonius Tarigan, M.Si.	Kasubdit. Kelembagaan Pemerintah Daerah	Dit. Otonomi Daerah, Bappenas
4	Drs. Wariki Sutikno, MCP	Kasubdit. Pengembangan Kapasitas Keuangan Daerah	Dit. Otonomi Daerah, Bappenas
5	Erwin Dimas, SE, DEA, M.Si.	Kasubdit Alokasi Pendanaan Kementerian	Dit. Alokasi Pendanaan Pembangunan, Bappenas
6	Toni Priyanto J, S.Kom. ME	Kasubdit. Perimbangan Keuangan	Dit. Keuangan Negara, Bappenas
7	Suharmen, S.Kom, M.Si.	Kasubdit. Penerimaan Negara	Dit. Keuangan Negara, Bappenas
8	Ubaidi Socheh Hamidi, SE. MM	Kasubdit. Dana Alokasi Khusus, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan	Dit. Dana Perimbangan, Kementerian Keuangan
9	Putut Hari Setyaka, SE, MPP	Kepala Sub Direktorat Evaluasi Dana Desentralisasi & Perekonomian Daerah	Dit. Evaluasi Pendanaan dan Informasi Keuangan Daerah, Kementerian Keuangan
10	Drs. Damenta, MA	Kasubag. Perencanaan	Ditjen. Pembangunan Daerah, Kementerian Dalam Negeri
11	Dr. Hendriwan, M.Si.	Kasubdit. Dana Alokasi Khusus	Dit. Fasilitas Dana Perimbangan, Ditjen. Keuangan Daerah, Kementerian Dalam Negeri
12	Taufiq Hidayat Putra, ST, M.Eng.	Staff Fungsional	Dit. Otonomi Daerah, Bappenas
13	Tim Auracher	GIZ-Component Team Leader for Fiscal Decentralisation (DeCGG)	GIZ
14	Dr. Jan M. Bach	GIZ DeCGG	GIZ
15	Dr. Ir. Astia Dendi M.Sc.	GIZ-Senior Adviser (DeCGG)	GIZ
16	Dr. Kodrat Wibowo	Konsultan GIZ (DeCGG)	Universitas Padjadjaran
17	Dr. Wahyudi Kumorotomo	Konsultan GIZ (DeCGG)	Universita Gajah Mada
18	Zulhanif, S.Si, M.Sc.	Konsultan GIZ (DeCGG)	Universitas Padjadjaran

Lampiran 2.2 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2004

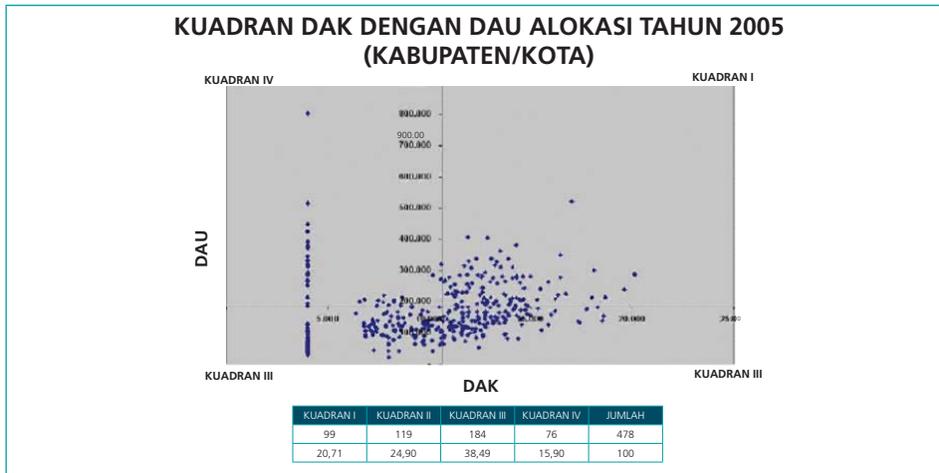


Sumber: Pengolahan data

Pada tahun 2004 di kuadran I terdapat 89 (16,82 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di atas rata-rata dan alokasi DAU juga di atas rata-rata. Di kuadran II terdapat 96 (20,08 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di atas rata-rata dan menerima alokasi DAU di bawah rata-rata. Dan kuadran III terdapat 215 (44,98 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di bawah rata-rata dan menerima alokasi DAU di bawah rata-rata. Kemudian kuadran IV terdapat 78 (16,32 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di bawah rata-rata dan menerima alokasi DAU di atas rata-rata.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada tahun 2004 sebagian besar (44,98 %) kabupaten yang menerima alokasi DAU di bawah rata-rata menerima pula DAK di bawah rata-rata.

Lampiran 2.3 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2005

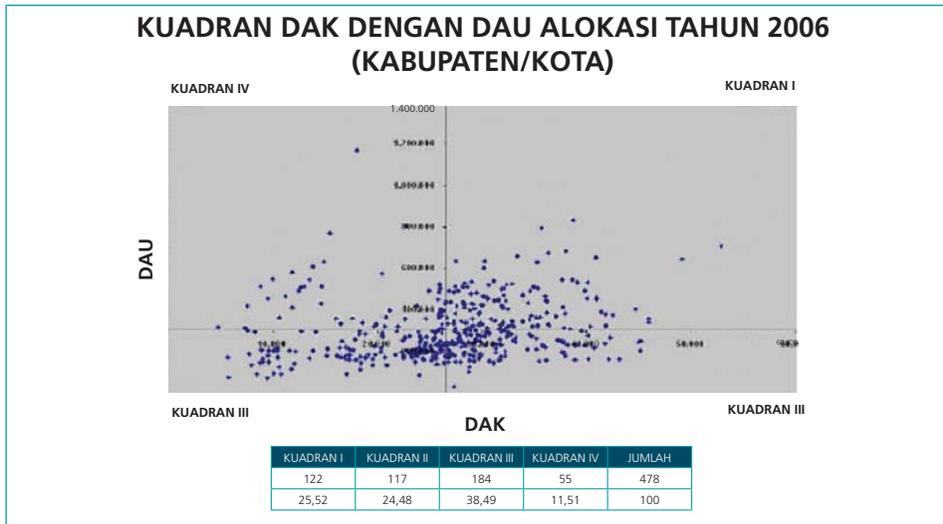


Sumber: Pengolahan data

Pada tahun 2005 di kuadran I terdapat 99 (20,71 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di atas rata-rata dan alokasi DAU juga di atas rata-rata. Sementara itu di kuadran II terdapat 119 (24,9 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di atas rata-rata dan menerima alokasi DAU di bawah rata-rata. Kemudian di kuadran III terdapat 184 (38,49 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di bawah rata-rata dan menerima alokasi DAU di bawah rata-rata. Sedangkan di kuadran IV terdapat 76 (15,9 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di bawah rata-rata dan menerima alokasi DAU di atas rata-rata.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada tahun 2005 sebagian besar (38,49 %) kabupaten yang menerima alokasi DAU di bawah rata-rata menerima pula DAK di bawah rata-rata.

Lampiran 2.4 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2006

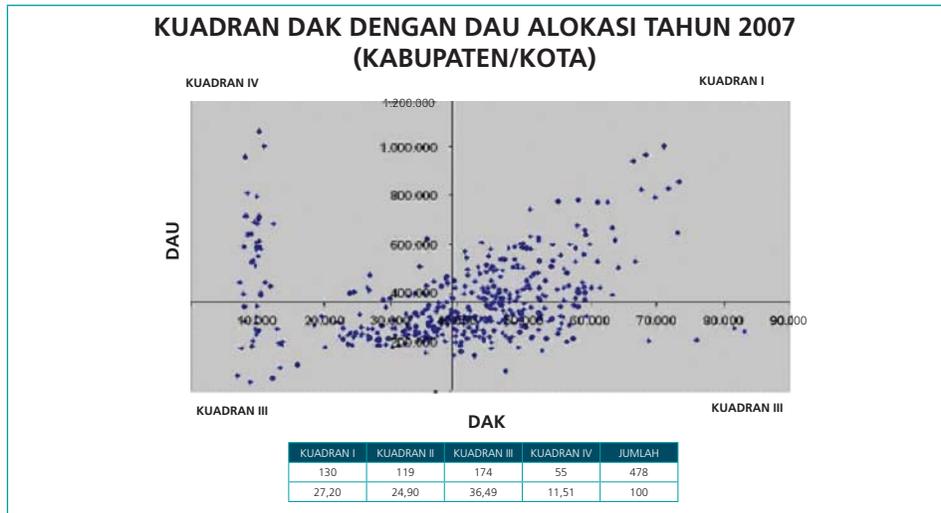


Sumber: Pengolahan data

Pada tahun 2006 di kuadran I terdapat 122 (25,52 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di atas rata-rata dan alokasi DAU juga di atas rata-rata. Pada kuadran II terdapat 117 (24,48 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di atas rata-rata dan menerima alokasi DAU di bawah rata-rata. Selanjutnya di kuadran III terdapat 184 (38,49 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di bawah rata-rata dan menerima alokasi DAU di bawah rata-rata. Sedangkan di kuadran IV terdapat 55 (11,51 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK di bawah rata-rata dan menerima alokasi DAU di atas rata-rata.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada tahun 2006 sebagian besar (38,49 %) kabupaten yang menerima alokasi DAU di bawah rata-rata menerima pula DAK di bawah rata-rata.

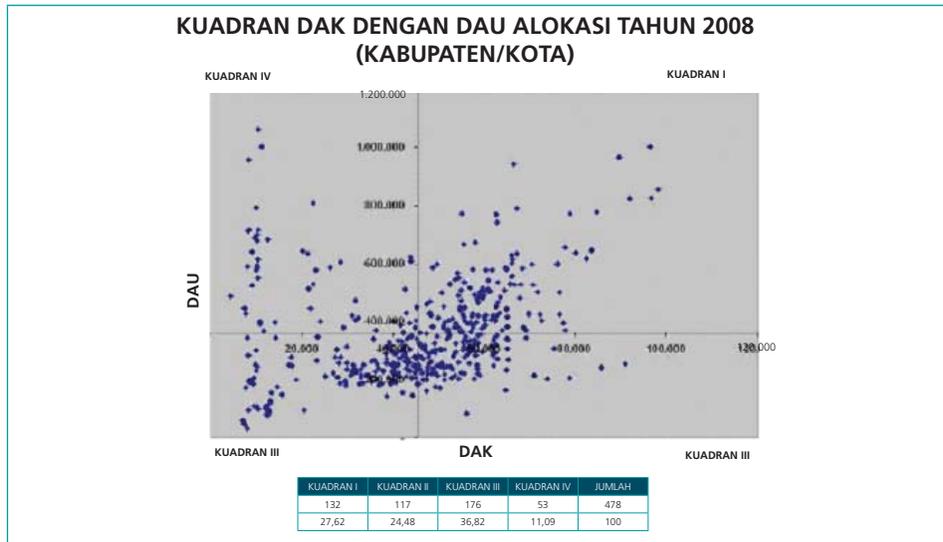
Lampiran 2.5 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2007



Sumber: Pengolahan data

Pada tahun 2007 di kuadran I terdapat 130 (27,2 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan alokasi DAU juga diatas rata-rata. Sementara itu di kuadran II terdapat 119 (24,9 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan menerima alokasi DAU dibawah rata-rata. Sedanglan dikuadran III terdapat 174 (36,4 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU dibawah rata-rata. Kemudian Pada kuadran IV terdapat 55 (11,51 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU diatas rata-rata. Walaupun sebagian besar kabupaten/ kota masih berada di kuadran III, namun persentasenya sedikit menurun yaitu 36,4 %.

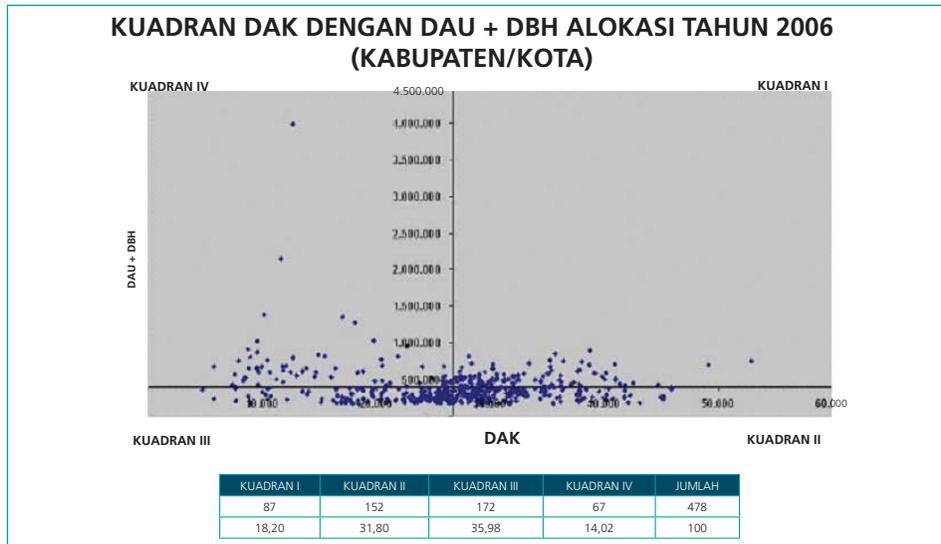
Lampiran 2.6 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU tahun 2008



Sumber: Pengolahan data

Pada tahun 2008 di kuadran I terdapat 132 (27,62 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan alokasi DAU juga diatas rata-rata. Di kuadran II terdapat 117 (24,48 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan menerima alokasi DAU dibawah rata-rata. Sementara itu di kuadran III terdapat 176 (36,82 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU dibawah rata-rata. Serta di kuadran IV terdapat 53 (11,09 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU diatas rata-rata. Pada tahun 2008 sebagian besar (36,82 %) kabupaten yang menerima alokasi DAU dibawah rata-rata menerima pula DAK dibawah rata-rata.

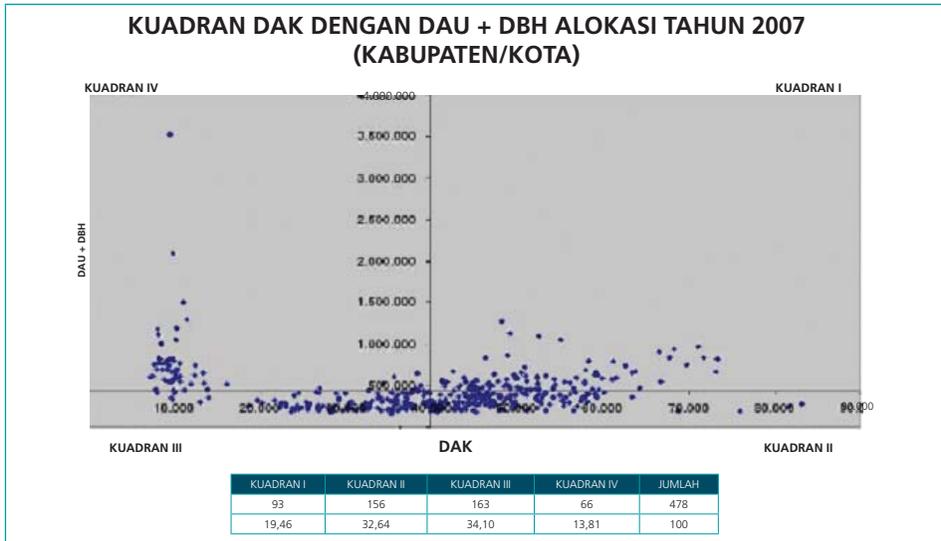
Lampiran 2.7 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU+DBH tahun 2006



Sumber: Pengolahan data

Pada tahun 2006 dikuadran I terdapat 87 (18,2 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan alokasi DAU+DBH juga diatas rata-rata. Pada kuadran II terdapat 152 (31,8 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata. Dan Pada kuadran III terdapat 172 (35,98 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata. Kemudian pada kuadran IV terdapat 67 (14,02 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU diatas rata-rata. Kembali dapat dinyatakan bahwa pada tahun 2006 sebagian besar (35,98 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata menerima pula DAK dibawah rata-rata.

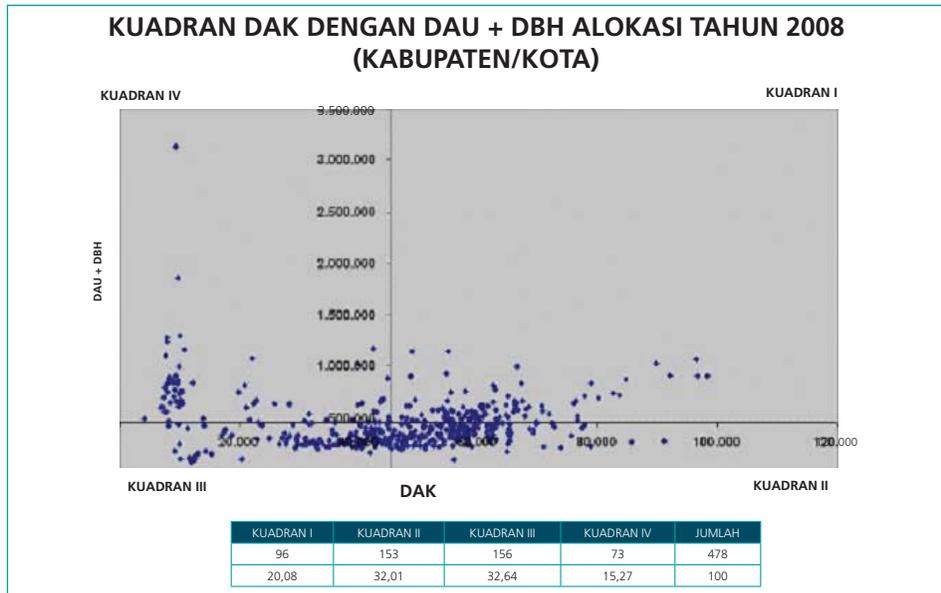
Lampiran 2.8 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU+DBH tahun 2007



Sumber: Pengolahan data

Pada tahun 2007 di kuadran I terdapat 93 (19,46 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan alokasi DAU+DBH juga diatas rata-rata. Sedangkan di kuadran II terdapat 156 (32,64 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata. Sementara itu di kuadran III terdapat 163 (34,1 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata. Kemudian di kuadran IV terdapat 66 (13,81 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH diatas rata-rata. Terlihat fenomena serupa dengan tahun sebelumnya, bahwa pada tahun 2007 sebagian besar (34,1%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata menerima pula DAK dibawah rata-rata.

Lampiran 2.9 Kuadran antara alokasi DAK dengan alokasi DAU+DBH tahun 2008



Sumber: Pengolahan data

Pada tahun 2008 dikuadran I terdapat 96 (20,08 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan alokasi DAU+DBH juga diatas rata-rata. Sedangkan di kuadran II terdapat 153 (32,01 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK diatas rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata. Kemudian di kuadran III terdapat 156 (32,64 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata. Di kuadran IV terdapat 73 (15,27 %) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAK dibawah rata-rata dan menerima alokasi DAU+DBH diatas rata-rata. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara konsisten pada tahun 2008 sebagian besar (32,64%) kabupaten/kota yang menerima alokasi DAU+DBH dibawah rata-rata menerima pula DAK dibawah rata-rata.

Hasil pembahasan pada dua volume sebelumnya menunjukkan bahwa beberapa hasil studi mengenai DAK terdahulu memperlihatkan adanya inkonsistensi pada definisi dari berbagai peraturan yang ada. Hal ini disebabkan oleh konsep dan azas DAK sepertinya telah diinterpretasi secara berbeda antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Oleh sebab itu maka, penerapan konsep-konsep DAK menjadi semakin meluas, dan tidak fokus pada apa yang sudah ditetapkan oleh aturan yang ada.

Adanya inkonsistensi interpretasi dari kegiatan DAK pada pelaksanaannya menimbulkan beberapa permasalahan. Diantara permasalahan yang sering terjadi berasal dari sisi perencanaan dan pengalokasian DAK, masalah dari sisi implementasi DAK, bahkan dari

aktivitas monitoring dan pelaporan hasil pelaksanaan serta berbagai isu yang terkait dengan dampak DAK pada berbagai indikator kemajuan pembangunan.

Volume III dari white paper DAK ini bertujuan untuk memberikan berbagai alternatif rekomendasi bagi arah kebijakan DAK di masa yang akan datang. Rekomendasi yang diusulkan difokuskan hanya pada beberapa hal tertentu saja – yang berdasarkan studi di dua volume awal menunjukkan terjadi masalah yang cukup mendasar. Selain itu rekomendasi dirancang agar dapat memberikan keleluasan bagi para pengambil keputusan untuk melakukan penyesuaian detilasi dari kebijakan yang akan dilakukan di masa yang akan datang.

Usulan rekomendasi diarahkan pada beberapa hal diantaranya adalah; fokus dan karakteristik DAK dimasa yang akan datang, tujuan dari pelaksanaan kegiatan DAK, karakteristik dana transfer DAK yang diharapkan, serta rekomendasi dalam hal perencanaan, pelaksanaan, proses monitoring dan pelaporan, pengorganisasian serta konsekuensi logis dari hal-hal tersebut. Selain itu beberapa hal lain, seperti keterkaitan DAK dengan dana lain, penetapan pagu dan bidang, keterkaitan dengan dana dekonsentrasi dan tugas perbantuan, serta mekanisme *reward and punishment* dari masing-masing usulan rekomendasi yang dibuat. Pada bagian ini juga akan dibahas mengenai kekuatan dan kelemahan dari masing-masing rekomendasi yang diusulkan terutama dari sisi pencapaian *good governance* sebagai salah satu upaya yang hendak dicapai dalam pelaksanaan pembangunan oleh seluruh daerah di Indonesia.

Sebelum usulan rekomendasi tersebut disampaikan, terlebih dahulu akan dibahas beberapa isu dan permasalahan utama yang terkait dengan temuan-temuan dari studi yang telah dilakukan sebelumnya secara singkat. Beberapa isu dan permasalahan yang dibahas pada bagian ini akan menjadi dasar dari rekomendasi perbaikan arah kebijakan DAK ke depan. Pembahasan isu utama dikaitkan dengan azas dan konsep DAK dari sisi peraturan yang ada, dasar teori DAK, perencanaan DAK, pelaksanaan maupun dari sisi monitoring dan evaluasi hingga dampak pelaksanaan DAK terhadap indikator-indikator pembangunan dan peran gubernur dalam pelaksanaan DAK di daerah.

Volume 3

Kesimpulan dan Rekomendasi

Bab I

Rekomendasi Arah Kebijakan DAK ke Depan

Volume terdahulu *paper* ini memperlihatkan konsep dan azas DAK diinterpretasi dengan cara yang berbeda antara satu peraturan dengan peraturan lain. Interpretasi yang berbeda-beda ini menimbulkan beberapa permasalahan, baik di sisi perencanaan dan pengalokasian, implementasi, monitoring dan pelaporan hasil pelaksanaan, maupun dampak DAK pada berbagai indikator kemajuan pembangunan. Volume III dari *paper* ini mengajukan beberapa alternatif rekomendasi perbaikan kebijakan DAK pada beberapa isu. Beberapa di antaranya ialah karakteristikasi, tujuan, dan manajemen DAK. Selain itu kaitan DAK dengan dana lain termasuk dengan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, penetapan pagu dan bidang, serta mekanisme *reward and punishment* juga disajikan sebagai bagian rekomendasi. Untuk membuka perspektif yang lebih luas, kekuatan dan kelemahan setiap rekomendasi akan juga didiskusikan. Sebelum diskusi tentang rekomendasi ini, tinjauan-ulang atas temuan-temuan pada volume terdahulu ditampilkan lebih dulu secara ringkas.

1. Temuan tentang Azas dan Konsep DAK

Dana Alokasi Khusus dimaknai berbeda oleh peraturan yang berbeda. Inkonsistensi ini terlihat pada apa yang disebut sebagai “prioritas nasional” yang didefinisikan secara longgar sehingga menghilangkan makna kekhususan DAK sendiri, selain ada bidang DAK yang merupakan urusan pilihan daerah. Pada saat yang sama, ditemui pula pembagian otoritas yang tidakimbang antar-jenjang pemerintahan. Diskresi daerah relatif terbatas karena otoritas terbesar kebijakan DAK berada di tangan pemerintah pusat.

Inkonsistensi juga ditemui dalam penetapan daerah penerima DAK. Dalam UU 33/2004 dan PP 55/2005 disebutkan bahwa penentuan daerah penerima DAK didasarkan pada tiga kriteria, yakni kriteria umum, khusus, dan teknis. Dalam pelaksanaannya, ketiga kriteria itu tidak diinterpretasi sebagai instrumen penyaringan tiga lapis (yang menggunakan frasa “dan”), tetapi diinterpretasi sebagai kriteria-kriteria yang saling menutupi (yang mengubah frasa “dan” menjadi “atau”).

Dapat dikatakan formulasi DAK telah digeser dari penentuan “daerah dan sektor terseleksi” ke arah penetapan “target pengalokasian bagi sebanyak mungkin daerah dan sektor”. Sebagai akibatnya, besar alokasi per bidang DAK dan per satuan daerah penerima menjadi terbatas dengan dampak terhadap *outcome* yang juga terbatas. *Paper* ini melaporkan bahwa tidak seluruh bidang DAK memiliki pengaruh signifikan pada pembentukan *outcome*, semisal kinerja perekonomian daerah dan perbaikan kesejahteraan sosial.

2. Temuan Teoritis DAK

Dalam perspektif teori, DAK dapat dikategorisasi sebagai *conditional, closed-ended, and binding constraint matching grant*. Ini merupakan transfer bersyarat dengan tujuan khusus dengan besar dana (pagu) telah ditetapkan sejak semula. Menurut Anwar Syah (2007) *matching grant* seperti ini adalah jenis yang paling lemah dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat, akuntabilitas pelaporan keuangan, dan penambahan kapasitas keuangan daerah. Selain itu DAK masih berorientasi pada *input*, bukan pada indikator kinerja (*output*) yang hendak dicapai. Prediksi teoritis ini menemui justifikasi empiris bahwa relasi DAK dengan tujuan-tujuan (*outcomes* dan *impacts*) pembangunan tidak signifikan.

3. Temuan dalam Perencanaan dan Pengalokasian DAK

Alokasi DAK sejak 2003 ditandai dengan peningkatan jumlah dana yang dialokasikan—hampir 10 kali lipat: dari Rp. 2.269 milyar di tahun 2003 menjadi Rp. 21.133,3 milyar di tahun 2010. Peningkatan alokasi ini juga dibarengi dengan peningkatan jumlah bidang DAK—hampir empat kali lipat: dari lima bidang di 2003 menjadi 19 bidang di 2011. Sejalan dengan penambahan alokasi dana

dan bidang DAK, jumlah kabupaten/kota penerima DAK juga terus bertambah. Tahun 2003 hanya ada 265 kabupaten dan 65 kota penerima DAK, pada tahun 2010 terdapat 398 kabupaten dan 93 kota penerima DAK, sehingga secara keseluruhan terjadi kenaikan hampir 1,5 kali.

Peningkatan alokasi itu, sayangnya, belum cukup mampu menampilkan efek kesejahteraan sebagaimana diharapkan. Simulasi mengenai alokasi ini menunjukkan bahwa efek DAK akan lebih bisa dirasakan apabila dana yang dialokasikan untuk masing-masing bidang menjadi lebih besar. Ini dapat dilakukan melalui kriteria seleksi daerah dan bidang yang lebih ketat, sehingga alokasi DAK dapat dibawa ke suatu nilai yang mampu menghasilkan dampak.

Alokasi DAK juga telah menunjukkan kecenderungan pada “fungsi penyebaran” dengan meninggalkan “fungsi kekhususan”-nya. Koefisien variasi memang menurun—sehingga kesenjangan fiskal antardaerah juga menyusut—tetapi daerah penerima kurang terseleksi baik. *Paper* ini melaporkan 31% penerima DAK adalah daerah dengan DAU per kapita yang relatif tinggi.

Penyelenggaraan DAK sendiri kurang terintegrasi ke dalam siklus dan mekanisme perencanaan pembangunan di daerah. Pengambilan keputusan pengalokasian DAK dilakukan secara *top-down* dengan tidak melibatkan daerah secara langsung dalam perencanaan kegiatan. Pada saat yang sama, penggunaan formula perhitungan DAK yang kompleks dan tidak transparan membuat DAK sukar diprediksi ditambah dengan variasi tahunan yang relatif besar. Dalam banyak keadaan, nilai DAK tahun sebelumnya bahkan tidak dapat

diandalkan sebagai alat prediksi bagi nilai DAK tahun berikutnya. Kondisi ini seringkali menyebabkan daerah kehilangan rujukan bagi perencanaan APBD —utamanya untuk kepastian pengalokasikan dana pendamping.

4. Temuan dalam Implementasi

Problem implementasi DAK dapat dikatakan kompleks. Ini berakar dari ketidakpastian dalam pengoperasian petunjuk pelaksanaan (juklak) maupun petunjuk teknis (juknis) dengan beberapa rangkaian ikutannya. Beberapa di antaranya adalah [1] keterlambatan penyediaan juklak dan juknis tahunan, [2] kekerapan perubahan juklak dan juknis yang tinggi, [3] kehilangan perspektif daerah, serta [4] kekakuan juklak-juknis akibat kecondongan orientasi *input* daripada *output*.

5. Temuan dalam Monitoring dan Evaluasi DAK

Sampai sejauh ini masih ditemui kekosongan dalam pedoman pengelolaan dan pemantauan DAK secara terpadu mulai dari pusat hingga provinsi dan kabupaten/kota. Kalaupun ada pedoman monitoring dan pelaporan, pedoman itu diterbitkan secara sektoral dengan penekanan tinggi pada proses dan hingga tingkat tertentu juga membebani daerah (lihat pula studi ADB, 2011).

Sejauh ini pula tidak tersedia anggaran memadai bagi proses monitoring dan evaluasi DAK di setiap tingkatan pemerintahan. Dengan minimnya dukungan dana dan absennya instrumen monitoring yang fleksibel dan efektif, institusi-institusi pusat dan daerah tidak dapat berkoordinasi dan melaksanakan monitoring secara aktif. Keadaan ini dikombinasi lagi oleh terbatasnya sarana dan kapasitas penyelenggaraan monitoring,

baik di pusat maupun daerah. Akibatnya efektivitas dan manfaat monitoring selalu menjadi bagian dari persoalan DAK secara keseluruhan. Pelaporan pelaksanaan DAK dari daerah pun sering terlambat. Tambahan pula, umpan-balik atas laporan daerah —kendatipun laporan itu dikirim secara berkala— praktis tidak ada, sebagaimana ditunjukkan juga oleh studi ADB dia atas. Dalam keadaan seperti ini, sistem monitoring DAK yang sentralistik terhitung tidak efektif.

6. DAK dan Standar Pelayanan Minimum

Hingga saat ini belum ada aturan mengenai alokasi DAK bagi pemenuhan Standar Pelayanan Minimum (SPM) bagi masyarakat di daerah. Kebutuhan aturan mengenai hal ini menjadi strategis, khususnya untuk pembiayaan belanja modal (*capital expenditure*) sehingga pola belanja APBD menjadi lebih berimbang relative terhadap belanja rutin. Suatu kerangka pembiayaan SPM melalui DAK pada daerah dengan kemampuan fiskal rendah penting untuk dikembangkan. Kerangka pembiayaan ini mengintegrasikan skema-skema SPM yang saat ini telah diproduksi, tetapi luput memperhitungkan cara pembiayaannya.

7. Peran Gubernur dalam Kegiatan DAK

Salah satu peran gubernur yang didefinisikan selama ini adalah ia mewakili kepentingan pemerintah pusat. Tetapi, ia juga memiliki potensi “mewakili daerah” karena perannya sebagai kepala daerah otonom sama seperti bupati dan walikota. Dalam dua kepentingan ini gubernur dapat menjadi jembatan kebutuhan pusat dan daerah. Oleh karenanya, gubernur juga membutuhkan mandat dan otoritas dalam pengambilan keputusan —khususnya dalam perencanaan dan kedudukan keuangan. Hingga saat ini kedudukan keuangan

gubernur masih dibatasi pada dana yang bersifat dekonsentrasi dan tugas perbantuan. Dikeluarkannya PP 19/2010 yang kemudian disempurnakan menjadi PP 23/2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta kedudukan Keuangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah di wilayah Provinsi, secara singkat mengatur peran gubernur mengenai beberapa hal seperti:

- Pengertian gubernur sebagai koordinator instansi vertikal, koordinator dan pengawas/pembina Pemerintahan kabupaten/kota
- Kewajiban utama dari seorang gubernur adalah menjaga keutuhan NKRI
- Selain itu gubernur juga memiliki tugas untuk membina dan mengawasi pendanaan tugas-pembantuan
- Rapat kerja pemerintah daerah kabupaten/kota dengan gubernur dilakukan sedikitnya 2 kali setahun dan gubernur bisa memberikan penghargaan atau sanksi kepada Bupati/Walikota terkait dengan kinerja yang dilakukannya
- Gubernur dengan kewenangan yang ada padanya dapat mengundang rapat dengan K/L terkait dengan koordinasi program/kegiatan yang ada di wilayahnya
- Gubernur bisa memberikan sanksi kepada bupati.walikota berupa peringatan tertulis bagi bupati.walikota yg mangkir (tembusan Kemdagri & Ka DPRD) hingga pembatalan alokasi dana tugas pembantuan.

Ruang lingkup peraturan ini bisa diperluas hingga pengawasan dana-dana transfer pusat yang lain. Jadi, gubernur tidak saja bisa mengawasi dana yang berasal dari dana dekonsentrasi dan tugas perbantuan saja, akan tetapi juga dana transfer lain

—termasuk DAK. Dari sisi pengelolaan DAK, perluasan ruang lingkup peraturan itu dapat digunakan untuk memainkan peran koordinasi pusat-daerah. Bagi pemerintah pusat, manajemen pembangunan 33 provinsi lebih mudah dijalankan bila dibandingkan dengan manajemen pembangunan hampir 500 kabupaten/kota. Lagi pula, gubernur lebih memiliki kompetensi mengenai kebutuhan dan kekhususan daerah daripada pemerintah pusat.

Sejalan dengan penguatan peran gubernur dalam pelaksanaan DAK —melalui perluasan PP 19/2010 dan PP 23/2011— maka konsep pelaksanaan DAK dapat digerakkan ke arah *co-decision mechanism*. Oleh sebab itu kebijakan DAK bisa diawali dari adanya “Forum DAK” di tingkat provinsi yang bisa memfasilitasi perencanaan yang bersifat *top-down* dan *bottom-up* secara bersama-sama. Peran gubernur tidak berhenti pada koordinasi perencanaan saja, tetapi juga dapat digerakkan ke wilayah yang lebih luas lagi. Pertama, ia menghimpun dan melakukan verifikasi data yang dibutuhkan dalam proses perencanaan DAK. Kompetensi gubernur tentang daerah diletakkan lebih tinggi daripada kompetensi pemerintah pusat. Oleh sebab itu, data yang dihimpun gubernur dapat dijadikan sumber rujukan bagi perencanaan penetapan alokasi kegiatan dan anggaran oleh instansi yang ada di tingkat pusat, serta bagi penetapan *outcome* beserta indikator kinerja dari kegiatan yang direncanakan. Sebagai wakil dari pemerintah pusat di daerah, gubernur berkewajiban melayani kepentingan pusat dalam menetapkan tujuan dan sasaran berbasis akuntabilitas dan reliabilitas data.

Kedua, gubernur juga dapat melakukan penilai rancangan usulan kegiatan. Pada

fungsi ini gubernur memberikan *technical assistance* pada daerah dalam penyusunan usulan-usulan kegiatan DAK daerah yang lebih laik secara *socio-administratif* (partisipatif dan *accountable*) dan secara teknokratis (memiliki kesesuaian dengan prioritas yang telah ditetapkan dan *feasible* secara teknis).

Ketiga, gubernur dapat melakukan pengawasan tata kelola kegiatan DAK yang ada di daerahnya. Sebagai institusi yang berada di antara pemerintah dan daerah, gubernur memiliki kewajiban untuk mempertemukan dua kepentingan yang ada. Agar efektivitas pelaksanaan DAK sesuai tujuannya maka perlu ada institusi yang bisa menjamin pelaksanaan kegiatan DAK bisa berlangsung secara tepat berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.

8. Rekomendasi Arah Kebijakan DAK ke Depan

Usulan perbaikan arah kebijakan DAK ke depan disajikan dalam beberapa alternatif rekomendasi yang bisa dipertimbangkan bagi perbaikan DAK di masa yang akan datang.

Pada tingkat awal, arah kebijakan DAK di masa akan dapat ditempuh melalui dua cara. Pertama, reformulasi parsial. Ini dilakukan melalui penataan ulang penyelenggaraan DAK dengan mengembalikan pengertian dan proses pelaksanaan DAK seperti apa yang telah diatur dalam peraturan-perundangan yang telah ada, serta memperjelas peraturan-perundangan yang masih memiliki multitafsir. Pada tingkat yang minimal, tanpa perlu membuat aturan baru, tata-ulang penetapan daerah terpilih, misalnya, cukup dengan menggunakan kembali frasa “dan” dalam “kriteria umum, khusus, dan teknis”, seraya

tidak mengubahnya menjadi “kriteria umum, khusus, atau teknis” seperti praktek yang selama ini terjadi. Selanjutnya, tata-ulang penetapan bidang untuk dikembalikan pada apa yang diamanatkan UU. Moratorium—berbasis definisi yang tegas, jelas, dan bertafsir tunggal—atas pelebaran bidang-bidang DAK perlu mendapat pertimbangan agar cakupan bidang DAK dapat disandingkan dengan amanat UU. Dari kedua reformulasi ini, reformulasi besar alokasi bidang dan distribusi daerah akan muncul sebagai konsekuensinya.

Kedua, reformulasi integral. Ini merupakan suatu usulan rekomendasi yang membutuhkan revisi perundang-undangan secara signifikan. Selain terdiri dari bagian-bagian yang diusulkan reformulasi parsial—reformulasi penentuan bidang, daerah terpilih, dan alokasi—beberapa di antaranya yang menjadi bagian integral adalah usulan untuk melepaskan DAK dari Dana Perimbangan, sehingga DAK dijadikan dana transfer dari pemerintah pusat ke daerah dengan tipologi yang khas dan terdefinisi tegas. Tentu saja ini akan memiliki konsekuensi yang luas terhadap perubahan pada peraturan-perundangan lain yang merupakan bagian integralnya.

Pada tahap selanjutnya, jika reformulasi integral ini didudukkan dalam konteks yang lebih luas lagi, gambaran mengenai DAK masa depan dan perbandingan dengan kondisi saat ini dapat dideskripsikan. Tabel 3.1 menyajikan tiga alternatif pelaksanaan DAK di masa datang untuk dibandingkan dengan pelaksanaan DAK yang berlaku saat ini. Dengan merujuk pada pengertian DAK yang ada sekarang ini, tiga alternatif itu dapat dikelompokkan menjadi [1] DAK

sebagai instrumen dana perimbangan, [2] DAK sebagai instrumen pencapaian prioritas nasional, [3] DAK sebagai instrument dana perimbangan dan prioritas nasional.

1.1 Rekomendasi Alternatif 1: DAK sebagai Instrumen Dana Perimbangan

a. Fokus

Fokus utama dari desain rekomendasi kebijakan DAK untuk *Alternatif 1* adalah dengan mendudukan DAK sebagai bagian dari Dana Perimbangan yang tidak terpisahkan dengan DBH dan DAU.

b. Tujuan

Sebagai bagian dari Dana Perimbangan yang merupakan konsekuensi logis dari diterapkannya desentralisasi fiskal, maka DBH, DAU, dan DAK memiliki tujuan untuk memperkecil kesenjangan fiskal vertikal maupun horisontal. Oleh sebab itu tujuan utama DAK untuk *Alternatif 1* adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antardaerah, sehingga bisa mengurangi kesenjangan pelayanan dasar publik. Pelayanan dasar publik di sini adalah bagian dari urusan wajib yang telah memiliki Standar Pelayanan Minimum (SPM).

c. Karakteristik Dana Transfer

Bentuk transfer yang bersifat khusus dimaksudkan untuk memberikan insentif kepada pemerintah daerah melaksanakan program dan aktivitas kegiatan tertentu. Secara teoritis, jika suatu dana transfer diterapkan dalam kondisi akuntabilitas pemerintah lokal yang rendah dan bidang-bidang yang dibiayai oleh dana transfer tersebut memiliki masalah *interjurisdictional spillover effects*, maka bentuk dana transfer

yang cocok adalah *conditional/specific grant*. Kegiatan yang didanai dengan *specific grant* diarahkan agar pemerintah pusat dapat memaksa daerah meningkatkan akuntabilitasnya. Selain itu, pemerintah pusat bisa “memberi kompensasi” pada pemerintah daerah yang harus menanggung beban *interjurisdictional spillover effects*.

Bentuk transfer khusus dapat diterapkan pada berbagai kegiatan, baik dalam bentuk aktivitas reguler, wajib, maupun kegiatan yang bisa memberikan diskresi kepada daerah, atau bahkan kegiatan yang bersifat *ad-hoc* sekalipun (Broadway & Shah, 2009). Transfer yang bersifat khusus juga digunakan untuk pengeluaran yang bersifat *output-based*. Dalam hal ini kerangka otonomi daerah dapat tetap dijaga kendatipun tujuan-tujuan pemerintah pusat menjadi prioritasnya.

Oleh karena pendanaan DAK ditujukan untuk mendanai pelayanan publik tertentu menjadi urusan wajib daerah dengan rujukan SPM, akan lebih baik jika *conditional grant* tersebut dinyatakan sebagai *matching transfer*. Dibandingkan dengan *non-matching transfer*, *matching transfer* mampu meningkatkan aktivitas program ke titik yang lebih tinggi. Selain itu, karena dana yang dialokasikan untuk DAK mengandung limitasi tertentu, maka karakteristik lain yang harus dimiliki oleh DAK alternatif ini adalah bersifat *closed ended*.

d. Perencanaan

Suatu *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) direkomendasikan bagi penerapan DAK di masa depan. Kerangka pembiayaan semacam ini dapat meningkatkan transparansi dan prediktabilitas pembiayaan DAK (Lihat juga Handra, 2007). Nilai DAK dalam MTEF ditetapkan sebagai pagu

indikatif dengan sifat yang *non-binding*. Pagu indikatif ini merupakan pagu minimum dari dana yang akan ditransfer ke daerah-daerah yang laik menerima DAK untuk pencapaian tujuan perimbangan keuangan.

Penentuan daerah penerima DAK ini ditentukan berdasarkan dua kriteria, yaitu kriteria umum dan kriteria teknis. Kriteria umum merujuk pada kapasitas fiskal yang rendah, yaitu daerah dengan DAU per kapita di bawah median nasional dikurangi satu standar deviasi, sedangkan kriteria teknis ditetapkan oleh K/L terkait. Sementara itu, penentuan bidang-bidang yang laik untuk didanai oleh DAK adalah bidang yang menjadi urusan wajib daerah yang terkait dengan pelayanan dasar, memiliki SPM, serta memiliki kesiapan teknis tertentu.

e. Pelaksanaan

Sesuai dengan pendekatan MTEF, pengelolaan DAK semestinya bergeser ke arah pendekatan yang berbasis hasil (*output/output-based*). Pendekatan ini memerlukan serangkaian *performance indicators* sebagai ukuran keberhasilan pelaksanaan kegiatan DAK. Indikator-indikator ini harus relevan dengan indikator-indikator SPM sehingga tujuan DAK *Alternatif 1* bisa tercapai.

Untuk menjamin konsistensi pelaksanaannya, juklak dan juknis yang bersifat *multiyears* penting untuk dijadikan bagian DAK. Selain kesejajaran dengan MTEF akan terjadi, jaminan bahwa petunjuk teknis dan pelaksana yang tidak berubah selama kurun waktu tertentu bisa memberikan diskresi dan kepastian pada daerah untuk berkreasi.

f. Monitoring dan Pelaporan

Mekanisme pelaporan dan proses monitoring DAK yang diusulkan untuk *Alternatif 1* adalah sebagai berikut:

- Daerah penerima DAK akan melaporkan pelaksanaan kegiatan DAK hingga level *output* yang dihasilkannya
- Gubernur – sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah – akan memonitor pelaksanaan kegiatan DAK yang ada hingga level *output* yang dihasilkan di wilayahnya
- K/L terkait akan memonitor pelaksanaan kegiatan DAK hingga level *output* dari seluruh daerah di bidang yang menjadi tanggung jawabnya
- Bappenas akan menilai kinerja pencapaian nasional di daerah sampel secara periodik minimal dua kali dalam lima tahun

g. Pengorganisasian

Pembagian kewenangan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan pelaporan DAK dilakukan oleh institusi yang terkait dengan pengorganisasian sebagai berikut:

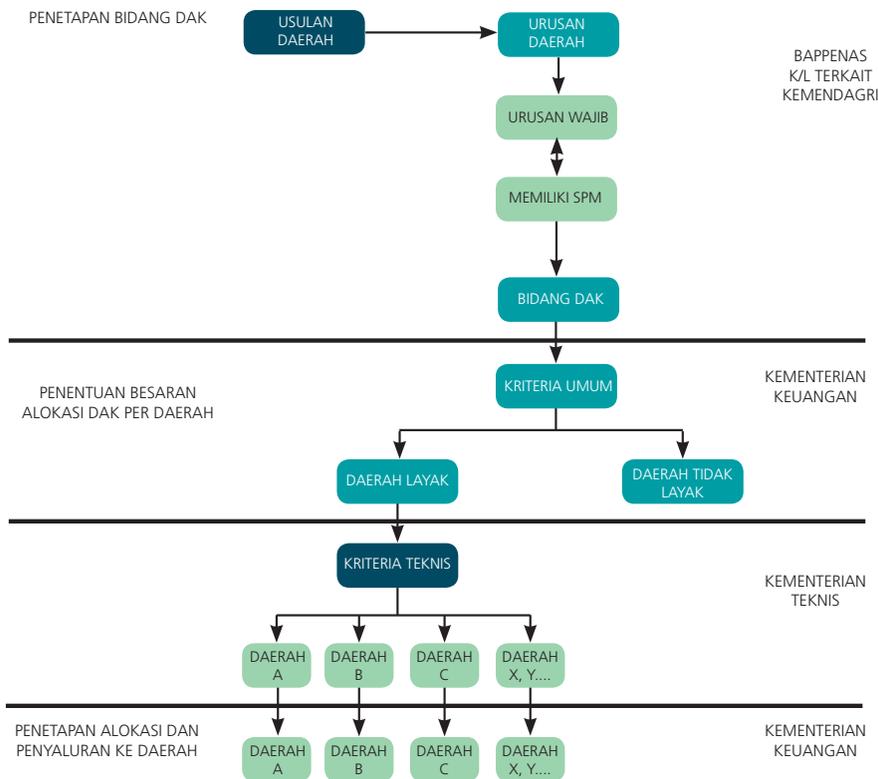
- Penetapan bidang dilakukan oleh Bappenas berkonsultasi dengan K/L terkait dan Kemdagri sesuai dengan usulan bidang yang diajukan oleh daerah. Bidang kegiatan DAK *Alternatif 1* adalah bidang-bidang yang merupakan urusan wajib daerah dan telah memiliki SPM.
- Penentuan alokasi dilakukan oleh Kemenkeu, berkonsultasi dengan K/L terkait. Kriteria alokasi dilakukan dengan dua tahap, yaitu melalui kriteria umum **dan** kriteria teknis.
- Penyusunan juklak dan juknis dilakukan oleh K/L yang relevan dan berkoordinasi dengan Depdagri. Juklak dan juknis yang ditetapkan oleh K/L disusun untuk periode waktu lebih panjang —berkisar antara 3-5 tahun.
- Penentuan dana pendamping ditetapkan oleh Pemda, melalui mekanisme proses penyusunan anggaran di daerah

h. Kekuatan dan Kelemahan
 Mekanisme DAK *Alternatif 1* diperkirakan dapat memperbaiki kesenjangan fiskal antardaerah dan memperbaiki distribusi pelayanan dasar publik berbasis SPM. Hingga saat ini jumlah bidang pelayanan dasar publik yang memiliki SPM masih sangat terbatas. Tetapi jika bidang pelayanan publik yang terkait urusan wajib mengalami pelebaran, bidang DAK tipe ini secara otomatis juga akan mengalami perluasan. Sebagaimana telah didiskusikan dalam keseluruhan laporan ini, ada situasi *trade-off* antara luas

perluasan bidang DAK dan kekhususan yang disandangnya.

Konsekuensi dari pelaksanaan rekomendasi kebijakan DAK ini di antaranya adalah reformulasi terhadap DAK saat ini. Reformulasi inti yang perlu dilakukan merujuk pada hal-hal yang terkait dengan tujuan pencapaian pemerataan fiskal daerah dan pemberian kepastian SPM untuk bidang-bidang yang menjadi urusan wajib daerah dan bisa didanai oleh DAK.

Gambar 3.1 Mekanisme Pengelolaan DAK sebagai Instrumen Dana Perimbangan



i. Mekanisme “Reward” dan “Punishment”
Mekanisme *reward-punishment* penting untuk mendapat tempat dalam DAK *Alternatif 1* ini. Tetapi yang paling penting di sini adalah bagaimana skema *reward-punishment*, yang apakah efek yang diharapkan betul-betul dapat diciptakan dari *reward-punishment* ini. Selain itu, bagaimana konsistensinya dari masa ke masa penting pula dipertimbangkan mengingat amat sering dijumpai *ex-ante policy* berbeda dengan *ex-post policy*. Apa yang telah ditetapkan sebagai *reward (punishment)* bagi suatu daerah yang berprestasi (tidak berprestasi) seringkali tidak menghasilkan efek apapun karena ketetapan *reward-punishment* itu diterapkan berbeda dari apa yang telah dirancang.

1.2 Rekomendasi Alternatif 2: DAK sebagai Instrumen Pencapaian Prioritas nasional

a. Fokus

Fokus utama dari desain rekomendasi kebijakan DAK *Alternatif 2* adalah DAK sebagai alat pencapaian prioritas nasional. DAK *Alternatif 2* ini dilepaskan dari Dana Perimbangan dan berdiri sendiri sebagai salah satu bentuk transfer yang bersifat unik. Keunikannya terletak pada perhatian untuk menyelesaikan masalah-masalah prioritas nasional yang ada di daerah.

b. Tujuan

Tujuan utama pengalokasian DAK *Alternatif 2* ini adalah pencapaian sasaran prioritas nasional yang sudah ditetapkan dalam RPJMN dan dijabarkan dalam RKP.

c. Karakteristik Dana Transfer

DAK *Alternatif 2* ini bersifat *nonmatching*

transfer yang merupakan instrumen untuk menjalankan prioritas utama nasional yang tidak menjadi prioritas utama daerah. Sebagaimana diciriknya, *nonmatching transfer* ini dilakukan tanpa dana pendamping (Shah, 1994), selain bersifat *open-ended*. *Open-ended transfer* ini menjadi suatu pilihan karena ia akan meningkatkan efisiensi kegiatan.

d. Perencanaan

Sebagaimana *Alternatif 1*, MTEF juga direkomendasikan dalam DAK *Alternatif 2*. Tetapi sebagai dana transfer untuk menjawab prioritas nasional, pendekatan perencanaan DAK *Alternatif 2* dilakukan dengan menggunakan mekanisme *top-down*.

Bidang-bidang DAK *Alternatif 2* ini disesuaikan dengan prioritas nasional dalam RPJMN, yang hingga suatu tingkat (1) membutuhkan subsidi dengan persyaratan teknis tertentu, (2) memberikan insentif kepada daerah dengan kinerja teknis tertentu berupa *reward* pendanaan khusus dari pusat sesuai prioritas nasional.

Oleh karena tujuan utama alokasi DAK *Alternatif 2* ini adalah pencapaian prioritas nasional, penentuan alokasi didasarkan hanya pada kriteria teknis saja. Kriteria ini ditetapkan oleh kementerian dan lembaga teknis terkait.

e. Pelaksanaan

Pada dasarnya pelaksanaan DAK *Alternatif 2* ini tidak jauh berbeda dengan alternatif sebelumnya. Sesuai format MTEF, pelaksanaan dan pengelolaan DAK semestinya bergeser ke arah pendekatan yang berorientasi hasil (*output/outcome-based*). Sama seperti sebelumnya, dua kebutuhan pokok yang

terhubung dengan MTEF adalah *performance indicators* juklak dan juknis dengan durasi *multiyears* yang sejalan dengan jangka waktu MTEF-nya.

f. Monitoring dan Pelaporan

Mekanisme pelaporan dan proses monitoring DAK *Alternatif 2* sama dengan apa yang sudah diusulkan pada *Alternatif 1*.

g. Pengorganisasian

Pengorganisasian kegiatan DAK dilaksanakan berdasarkan tugas dan fungsi yang diemban oleh masing-masing institusi. Adapun pengorganisasian DAK yang diusulkan adalah sebagai berikut:

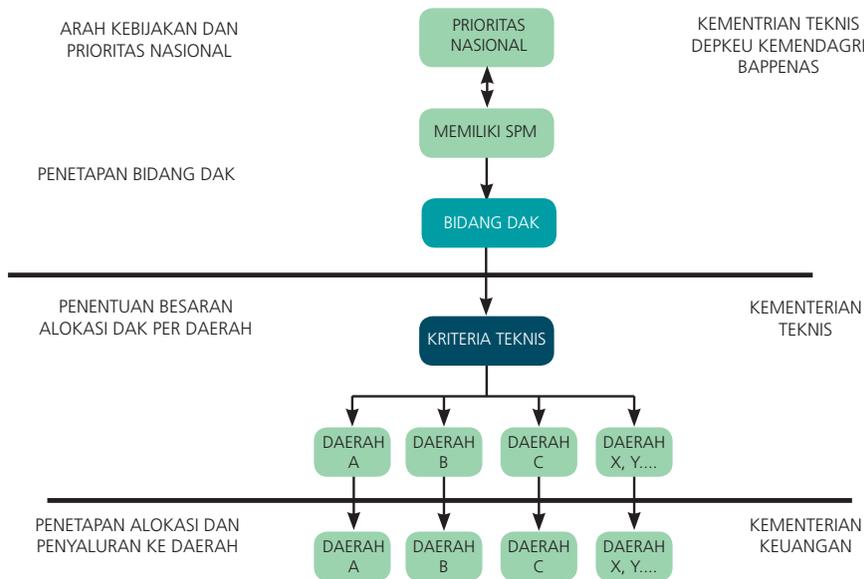
- Usulan dan penetapan bidang dilakukan oleh K/L terkait berkoordinasi dengan Kemenkeu, Kemdagri, dan Bappenas.

- Pertimbangan penentuan besaran alokasi DAK menurut daerah didasarkan atas kriteria teknis yang ditetapkan oleh K/L terkait.
- Penyusunan juklak dan juknis dilakukan oleh K/L terkait berkoordinasi dengan Kemdagri.
- Penetapan besaran alokasi dilakukan oleh Kemenkeu.
- K/L terkait memberikan laporan kepada Kemenkeu, Kemdagri, dan Bappenas.

h. Kekuatan dan Kelemahan

Kekuatan DAK *Alternatif 2* adalah jaminan pencapaian tujuan nasional seperti yang telah ditetapkan dalam RPJMN, meskipun dilakukan melalui kegiatan-kegiatan yang merupakan urusan daerah. Melalui mekanisme pembiayaan yang bersifat *open ended* pemerintah akan berusaha

Gambar 3.2 Mekanisme Pengelolaan DAK sebagai Instrumen Pencapaian Prioritas Nasional



untuk mencapai tujuan-tujuan nasionalnya dengan menyediakan dana yang dibutuhkan oleh masing-masing bidang yang menjadi prioritas nasional. Walaupun begitu, *system open ended* membuka peluang terjadinya ketimpangan fiskal antar-daerah. Ini bisa terjadi karena belum tentu daerah-daerah yang terpilih untuk mendapatkan alokasi DAK merupakan daerah-daerah dengan tingkat kapasitas fiskal daerah yang rendah.

Dikeluarkannya DAK dari Dana Perimbangan membuat struktur Dana Perimbangan juga berubah, yakni hanya DBH dan DAU saja. Oleh karenanya, implementasi usulan kebijakan DAK *Alternatif 2* ini menuntut perubahan dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah yang terkait dengan Dana Perimbangan umumnya dan DAK khususnya.

i. Mekanisme “Reward” dan “Punishment”
Dengan terlepasnya DAK dari Dana Perimbangan, pemerintah bisa memberikan *reward* pada daerah-daerah yang mampu memenuhi dan melebihi sasaran pencapaian prioritas nasional.

1.3 Rekomendasi Alternatif 3: DAK sebagai Instrumen Dana Perimbangan dan Prioritas nasional

Alternatif 3 pada dasarnya tetap mendudukkan DAK dalam konsep seperti yang digunakan saat ini. Untuk lebih meningkatkan efektivitas dari pelaksanaan DAK dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya, DAK *Alternatif 3* lebih

difokuskan pada modifikasi pelaksanaan DAK selama ini, yakni modifikasi formula alokasi DAK menjadi hanya dua kriteria —umum dan teknis. Sementara itu, karakteristik alternatif ini merupakan perpaduan dari karakteristik masing-masing alternatif yang telah diusulkan sebelumnya.

a. Fokus

Fokus utama desain rekomendasi kebijakan DAK untuk *Alternatif 3* adalah DAK seperti kedudukannya saat ini, yaitu sebagai bagian dari dana perimbangan yang ditujukan untuk mencapai prioritas nasional.

b. Tujuan

Tujuan utama pengalokasian DAK pada alternatif ini ialah pengurangan ketimpangan fiskal untuk menutup kesenjangan pelayanan dasar publik yang menjadi prioritas nasional. Pelayanan dasar publik yang menjadi prioritas nasional mengambil RPJMN dan juga RKP yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai acuannya.

c. Karakteristik Dana Transfer

Sejalan dengan karakteristik dana transfer yang diusulkan pada alternatif 1, bahwa karakteristik dana transfer DAK *Alternatif 3* bersifat *conditional matching grants*, yang bersifat *closed ended* (memiliki pagu tertentu). Disamping itu ada sifat lain, yang *binding constraint* (dana yang disalurkan hanya terbatas).

d. Perencanaan

Sebagaimana dua alternatif sebelumnya, MTEF juga menjadi rekomendasi pokok dalam perencanaan pembiayaan DAK *Alternatif 3*. Transparansi dan prediktabilitas adalah keunggulan utama mengapa

dijadikan MTEF. Selain itu, MTEF juga terbuka bagi perencanaan kegiatan dan pembiayaan yang bersifat *bottom-up* dan *top-down*.

Pagu anggaran yang bersifat *binding* dalam MTEF adalah instrumen untuk mencegah perubahan yang terlalu besar dalam proses perencanaan anggaran. Dengan begitu, alokasi lebih dan distribusi lebih mudah diprediksi dan derajat kepastian dalam proses perencanaan akan pula meningkat.

Prediktabilitas tinggi amat membantu perencanaan yang menggabungkan proses *bottom-up* dan *top-down* DAK *Alternatif 3* ini, apalagi jika kedua proses ini bertemu dalam suatu wadah yang disebut sebagai “Forum DAK Provinsi”. Peran koordinatif gubernur menjadi lebih nyata jika derajat kepastian perencanaan dan pembiayaan menjadi lebih tinggi.

Dalam hal penentuan daerah yang laik menerima DAK *Alternatif 3*, dua kriteria—umum dan teknis—dapat digunakan secara integratif. Kriteria umum didasarkan pada kapasitas fiskal yang rendah, yaitu daerah yang memiliki DAU per kapita di bawah median nasional dikurangi satu standar deviasi, sedangkan kriteria teknis ditetapkan oleh K/L terkait.

Sementara itu, dalam hal penentuan bidang-bidang yang laik, beberapa variabel dapat dipertimbangkan, yaitu bidang yang menjadi urusan wajib daerah terkait dengan pelayanan dasar, memiliki SPM, serta memiliki kesiapan teknis tertentu. Penentuan bidang yang diusulkan berada dalam beberapa kategori, yakni

- Bidang-bidang yang bisa memberikan subsidi pada daerah, karena daerah menghadapi kondisi teknis yang membutuhkan intervensi pendanaan pemerintah pusat sesuai dengan prioritas nasional.
- Bidang-bidang yang bisa memberikan insentif kepada daerah, karena daerah telah menampilkan kinerja teknis tertentu dan pantas diberikan *reward* berupa pendanaan khusus dari pemerintah pusat sesuai dengan prioritas nasional.

e. Pelaksanaan

Pelaksanaan DAK *Alternatif 3* tidak berbeda dengan pelaksanaan DAK *Alternatif 1* dengan ruang diskresi pada daerah adalah bagian pokoknya. Selanjutnya, sesuai dengan kerangka MTEF yang direkomendasikan, DAK *Alternatif 3* difokuskan pada pelaksanaan yang berorientasi hasil (*output/ outcome-based*) dengan penentuan indikator kinerja yang terdefinisi dan terukur jelas.

Juklak-juknis *multiyear* direkomendasikan pada DAK *Alternatif 3* untuk menjamin konsistensi pelaksanaan kegiatan. Jaminan semacam ini—misalnya juknis yang tetap selama minimal tiga tahun—bisa memberikan diskresi dan kepastian pada daerah untuk mempertinggi efektivitas pelaksanaan masing-masing bidang DAK.

f. Monitoring dan Pelaporan

Monitoring dan pelaporan DAK *Alternatif 3* dirancang sama dengan dua alternatif sebelumnya.

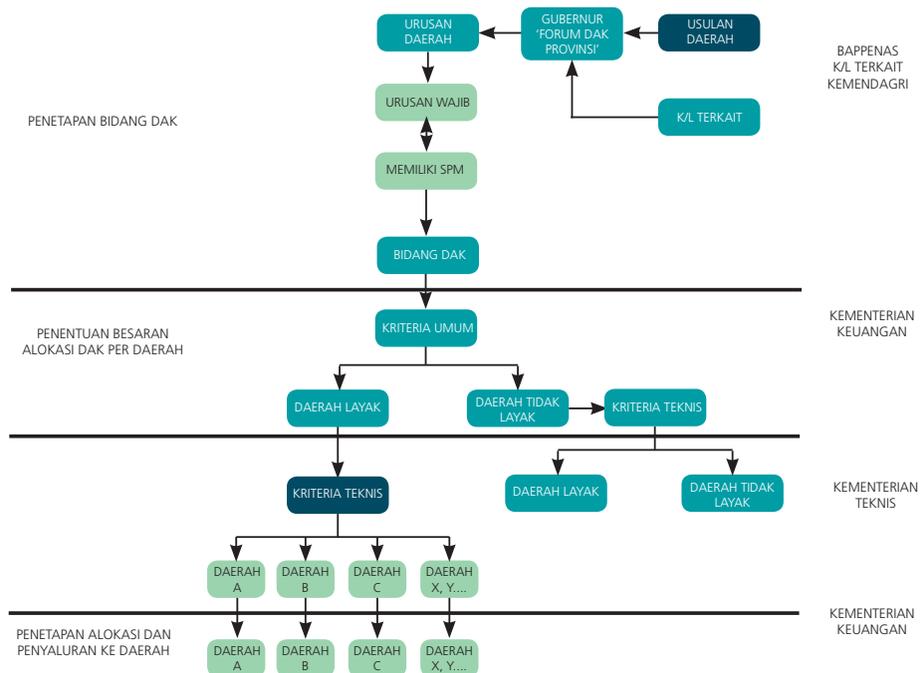
- Daerah penerima DAK melaporkan pelaksanaan kegiatan DAK hingga tingkat *output* yang dihasilkannya

- Gubernur —sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah— memonitor *output* seluruh pelaksanaan kegiatan DAK di wilayahnya.
 - K/L terkait akan memonitor pelaksanaan kegiatan dan *output* DAK di bidang yang menjadi tanggung jawabnya dari seluruh daerah
 - Bappenas menilai kinerja pencapaian nasional di daerah sampel secara periodik minimal dua kali dalam lima tahun
- of labor* seperti berikut:
- Penetapan bidang dilakukan oleh Bappenas berkonsultasi dengan K/L terkait dan Kemdagri sesuai dengan usulan bidang yang diajukan oleh daerah.
 - Penentuan alokasi dilakukan oleh Kemenkeu yang berkonsultasi dengan K/L terkait.
 - Penyusunan juklak dan kuknis dilakukan oleh K/L terkait yang berkoordinasi dengan Kemdagri.
 - Penentuan dana pendamping ditetapkan oleh pemda melalui mekanisme proses penyusunan anggaran di daerah.
 - Gubernur memadukan pendekatan *top-*

g. Pengorganisasian

Pengorganisasian kegiatan DAK dilaksanakan berdasarkan tugas dan fungsi yang diemban oleh masing-masing institusi dengan *division*

Gambar 3.3 Mekanisme Pengelolaan DAK sebagai Instrumen Dana perimbangan dan Prioritas Nasional



down dan *bottom-up* dalam bentuk "Forum DAK Provinsi".

h. Kekuatan dan Kelemahan

Kekuatan proses pelaksanaan usulan kebijakan DAK *Alternatif 3* bisa ditelusuri reformulasi yang mampu mendudukan DAK sesuai dengan dasar teori dan peraturan lain yang telah ada. Alternatif ini akan membuat perubahan alokasi secara signifikan sejalan dengan penetapan kriteria pemilihan daerah dan bidang yang konsisten dengan aturan yang ada. Sebaliknya, kelemahan DAK *Alternatif 3* ini terletak pada hirarki dan mata rantai pelaksanaan DAK yang menjadi lebih panjang. Proses perencanaan DAK akan menjadi lebih panjang daripada yang terjadi selama ini.

Permasalahan serius lain akan muncul jika gubernur tidak mampu melaksanakan tugas dan memanfaatkan kapasitasnya. "Forum DAK Provinsi" tidak berjalan menurut fungsinya dan pelaksanaan DAK tidak menjadi lebih baik daripada pelaksanaan saat ini. Keadaan ini memperlihatkan bahwa gubernur memiliki peran sentral untuk menjaga keberhasilan pelaksanaan DAK. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah akan bertindak sebagai koordinator instansi vertikal, koordinator dan pengawas/pembina pemerintahan kabupaten/kota.

i. Mekanisme "Reward" dan "Punishment"

Mekanisme *reward* dan *punishment* yang diusulkan pada DAK *Alternatif 3* ini terdiri atas dua hal, yaitu:

- Untuk DAK yang diusulkan daerah, mekanisme *punishment* berupa penundaan atau penghentian DAK dapat dilakukan jika ternyata daerah tidak mampu memenuhi semua pelaksanaan

kegiatan DAK yang direncanakan dan tidak dapat mencapai *output/outcome* yang sudah ditetapkan.

- Untuk DAK yang berasal dari pusat, pemerintah bisa memberikan *reward* pada daerah-daerah yang mampu memenuhi dan melebihi sasaran pencapaian prioritas nasional.

Tabel 3.1 Matriks Rekomendasi Usulan Arah Kebijakan DAK Ke Depan

ITEMS	SAAT INI	ALTERNATIF I	ALTERNATIF II	ALTERNATIF III
FOKUS DAN KARAKTERISTIK	<p>Bagian dari mekanisme transfer ke daerah (Dana Perimbangan/DP) dengan karakteristik membiayai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional</p>	<p>Bagian dari dana perimbangan,</p>	<p>Mencapai Prioritas nasional</p>	<p>Bagian dari dana perimbangan</p> <p>Mencapai Prioritas nasional</p>
TUJUAN	<p>Karena merupakan bagian dari Dana Perimbangan, maka tujuan dari DAK adalah:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mengurangi ketimpangan fiskal di daerah (pemerataan kemampuan fiskal) - Memenuhi capaian yang menjadi prioritas nasional dalam RKP 	<p>Mengurangi kesenjangan fiskal antardaerah, sehingga bisa mengurangi kesenjangan pelayanan dasar publik (beberapa urusan wajib tertentu/ yang telah memiliki SPM)</p>	<p>Mencapai sasaran prioritas nasional</p>	<p>Mengurangi ketimpangan fiskal di daerah, sehingga bisa mengurangi kesenjangan pelayanan dasar publik yang menjadi prioritas nasional</p>
KARAKTERISTIK DANA TRANSFER DAK	<p>DAK saat ini memiliki karakteristik:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conditional (bersifat khusus) - Matching grant (ada dana pendamping) - Closed ended (ada penetapan pagu) - Binding constraint (dana yang disalurkan terbatas) 	<p>Karakteristik DAK yang diusulkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conditional (bersifat khusus) - Matching grant (ada dana pendamping) - Closed ended 	<p>Karakteristik DAK yang diusulkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conditional (bersifat khusus) - Non Matching grant (tidak ada dana pendamping) - Open ended (tetapi ada pagu indikator selama periode MTEF) 	<p>Karakteristik DAK yang diusulkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conditional (bersifat khusus) - Matching grant (ada dana pendamping) - Closed ended (ada penetapan pagu) - Binding constraint (dana yang disalurkan terbatas)

ITEMS	SAAT INI	ALTERNATIF I	ALTERNATIF II	ALTERNATIF III
PERENCANAAN	- Perencanaan DAK bersifat tahunan yang dimulai dengan adanya trilateral meeting antara (Bappenas – KemKeu – K/L terkait)	- Perencanaan bersifat multiyears (MTEF pusat dan daerah)	- Perencanaan bersifat multiyears (MTEF pusat)	- Perencanaan bersifat multiyears (MTEF pusat dan daerah)
▪ Waktu	- Pendekatan yang digunakan saat ini masih bersifat top-down	- Pendekatan dengan menggunakan Bottom-up	- Pendekatannya bersifat top-down	- Pendekatan dengan menggunakan top-down atau bottom-up
▪ Penentuan daerah dan alokasi	- Penentuan bidang ditetapkan sesuai dengan prioritas nasional pada RKP tahun berjalan	- Penentuan bidang, yang menjadi urusan wajib daerah yang terkait dengan pelayanan dasar, memiliki SPM, dan memiliki kesiapan teknis tertentu	- Penentuan bidang sesuai dengan prioritas nasional dalam RPJMN, yaitu: a. Untuk memberikan subsidi kepada daerah yang memiliki Kondisi teknis membutuhkan pendanaan dari Pusat sesuai Prioritas Nasional b. Memberikan insentif kepada daerah yang memiliki kinerja Nasiona	- Penentuan bidang, yang menjadi urusan wajib daerah yang terkait dengan pelayanan dasar, prioritas nasional, memiliki SPM, dan memiliki kesiapan teknis tertentu - Penentuan bidang yang diusulkan berada dalam kategori: a. Untuk memberikan subsidi kepada daerah yang memiliki Kondisi teknis membutuhkan pendanaan dari Pusat sesuai Prioritas Nasional b. Memberikan insentif kepada daerah yang memiliki kinerja tenis tertentu yang membutuhkan reward dalam bentuk pendanaan khusus dari pusat sesuai Prioritas Nasional
	- Penentuan daerah penerima DAK ditentukan melalui kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis	- Penentuan daerah penerima DAK ditentukan melalui kriteria umum sekaligus kriteria teknis	- Penentuan alokasi didasarkan hanya pada kriteria teknis saja	- Penentuan daerah penerima DAK ditentukan melalui kriteria umum, atau kriteria teknis
	- Penentuan alokasi dana DAK ke daerah dilakukan melalui perhitungan perkalian antara bobot daerah dan pagu masing-masing bidang	- Kriteria umum adalah daerah yang memiliki KKD perkapita dibawah mean nasional dikurangi satu standar deviasi	- Penentuan alokasi didasarkan hanya pada kriteria teknis saja	- Kriteria umum adalah daerah yang memiliki KKD perkapita dibawah mean nasional dikurangi satu standar deviasi
		- Kriteria teknis ditetapkan oleh K/L terkait		- Kriteria teknis ditetapkan oleh K/L terkait

ITEMS	SAAT INI	ALTERNATIF I	ALTERNATIF II	ALTERNATIF III
<p>PELAKSANAAN</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Input based ▪ Output/outcomes based ▪ Matching grant ▪ Petunjuk teknis 	<ul style="list-style-type: none"> -Masih menekankan pada jumlah alokasi DAK yang diterima (input base) -Pelaksanaan disesuaikan dengan juklak dan juknis dari K/L terkait -Menggunkan dana pendamping dengan besaran 10% -Pengelolaan keuangan di daerah disesuaikan dengan Permendagri No. 20/2009 	<ul style="list-style-type: none"> - Menggunakan output/outcome based dengan indikator kinerja yang terukur - Pelaksanaan disesuaikan dengan pedoman yang berlaku sesuai dengan periode MTEF, berorientasi hasil (output/outcome) yang memberikan diskresi kepada daerah 	<ul style="list-style-type: none"> - Menggunakan output/outcome based dengan indikator kinerja yang terukur - Pelaksanaan disesuaikan dengan pedoman yang berlaku sesuai dengan periode MTEF, berorientasi hasil (output/outcome) yang memberikan diskresi kepada daerah 	<ul style="list-style-type: none"> - Menggunakan output/outcome based dengan indikator kinerja yang terukur - Pelaksanaan disesuaikan dengan pedoman yang berlaku sesuai dengan periode MTEF, berorientasi hasil (output/outcome) yang memberikan diskresi kepada daerah
<p>MONITORING dan PELAPORAN</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pendekatan ▪ Frekuensi ▪ Mekanisme 	<ul style="list-style-type: none"> - Proses monitoring dilakukan oleh Bappenas, Menkeu dan K/L sesuai masing-masing bidang yang terkait DAK - Dilakukan sekali dalam setahun, ke daerah sampel (tidak seluruh daerah) - Mekanismenya monitoring dan pelaporan sesuai dengan form pelaksanaan secara umum (form 1) dan form pelaksanaan per bidang (form 2) 	<ul style="list-style-type: none"> - Daerah akan melaporkan hingga level output yang dihasilkan - Gubernur akan monitor hingga level output yang dihasilkan di wilayahnya - K/L akan monitor seluruh daerah di bidang yang menjadi tanggung jawabnya - Bappenas akan menilai kinerja/outcome pencapaian nasional di daerah sampel secara periodik minimal 2 kali dalam 5 tahun 	<ul style="list-style-type: none"> - Daerah akan melaporkan hingga level output yang dihasilkan - Gubernur akan monitor hingga level output yang dihasilkan di wilayahnya - K/L akan monitor seluruh daerah di bidang yang menjadi tanggung jawabnya - Bappenas akan menilai kinerja/outcome pencapaian nasional di daerah sampel secara periodik minimal 2 kali dalam 5 tahun 	<ul style="list-style-type: none"> - Daerah akan melaporkan hingga level output yang dihasilkan - Gubernur akan monitor hingga level output yang dihasilkan di wilayahnya - K/L akan monitor seluruh daerah di bidang yang menjadi tanggung jawabnya - Bappenas akan menilai kinerja/outcome pencapaian nasional di daerah sampel secara periodik minimal 2 kali dalam 5 tahun

ITEMS	SAAT INI	ALTERNATIF I	ALTERNATIF II	ALTERNATIF III
PENORGANISASIAN ■ Pembagian Tugas ■ Mekanisme	- Usulan dan penetapan kegiatan: dilakukan oleh K/L terkait berkoordinasi dengan KemKeu, Kemendagri dan Bappenas - Penentuan alokasi dilakukan oleh KemKeu, berkonsultasi dengan Bappenas dan K/L terkait - Penyusunan Juklak dan Juknis dilakukan oleh K/L terkait berkoordinasi dengan Kemendagri - Penentuan dana pendamping ditetapkan oleh Pemda, melalui mekanisme proses penyusunan anggaran di daerah - Pelaporan dilakukan oleh Pemda ke KemKeu, Kemendagri, dan K/L terkait - K/L terkait memberikan laporan kepada Menkeu, Kemendagri dan Bappenas - Pemantauan dilakukan oleh Bappenas, Menkeu dan K/L terkait	- Penetapan bidang dilakukan oleh Bappenas berkonsultasi dengan K/L terkait dan Kemendagri sesuai dengan usulan bidang yang diajukan oleh daerah - Penentuan alokasi dilakukan oleh KemKeu, berkonsultasi dengan K/L terkait - Penyusunan Juklak dan Juknis dilakukan oleh Pemda dan K/L terkait berkoordinasi dengan Kemendagri - Penetapan dana pendamping ditetapkan oleh Pemda, melalui mekanisme proses penyusunan anggaran di daerah - Gubernur memiliki peran sentral yang memadukan pendekatan top-down dan bottom-up dalam bentuk "Forum DAK Provinsi"	- Usulan dan penetapan bidang dilakukan oleh K/L terkait berkoordinasi dengan KemKeu, Kemendagri dan Bappenas - Pertimbangan penentuan besaran alokasi DAK perdaerah didasarkan atas kriteria teknis yang ditetapkan oleh K/L terkait - Penyusunan Juklak dan Juknis dilakukan oleh K/L terkait berkoordinasi dengan Kemendagri - Penetapan besaran alokasi dilakukan oleh KemKeu - K/L terkait memberikan laporan kepada Menkeu, Kemendagri dan Bappenas	- Penetapan bidang dilakukan oleh Bappenas berkonsultasi dengan K/L terkait dan Kemendagri sesuai dengan usulan bidang yang diajukan oleh daerah - Penentuan alokasi dilakukan oleh KemKeu, berkonsultasi dengan K/L terkait - Penyusunan Juklak dan Juknis dilakukan oleh K/L terkait berkoordinasi dengan Kemendagri - Penentuan dana pendamping ditetapkan oleh Pemda, melalui mekanisme proses penyusunan anggaran di daerah - Gubernur memiliki peran sentral yang memadukan pendekatan top-down dan bottom-up dalam bentuk "Forum DAK Provinsi"
KAITAN DENGAN DANA LAIN	DAK, DAU dan DBH merupakan satu kesatuan yang tidak dipisahkan dalam kerangka Dana Perimbangan.	DAK, DAU dan DBH merupakan satu kesatuan yang tidak dipisahkan dalam kerangka Dana Perimbangan.	DAK merupakan dana transfer ke daerah yang berada di luar skema dari dana perimbangan	DAK, DAU dan DBH merupakan satu kesatuan yang tidak dipisahkan dalam kerangka Dana Perimbangan.
PAGU NASIONAL	Masih sebesar 7,5% terhadap Dana Perimbangan di tahun 2011	Penetapan pagu nasional pada saat pemerintah menetapkan RPJMN (minimal 3 tahun) yang diperoleh dari usulan pagu yang diusulkan oleh daerah	Pemerintah menetapkan prioritas nasional dari DAK dalam RPJM beserta pagu indikatifnya (yang bisa berubah sesuai dengan kebutuhan pencapaian prioritas tersebut)	Penetapan pagu nasional pada saat pemerintah menetapkan RPJMN (minimal 3 tahun) dengan mempertimbangkan pagu yang dihasilkan dari hasil musyawarah "Forum DAK Provinsi"

ITEMS	SAAT INI	ALTERNATIF I	ALTERNATIF II	ALTERNATIF III
JUMLAH BIDANG	Jumlah bidang terus berkembang, sehingga ada 19 Bidang yang bisa didanai oleh DAK di tahun 2011	Hanya untuk membiayai urusan wajib khususnya urusan wajib di bidang pelayanan dasar publik yang telah memiliki SPM	Untuk membiayai urusan wajib di bidang layanan dasar publik dan urusan pilihan	Bidang yang menjadi urusan wajib daerah yang terkait dengan pelayanan dasar, prioritas nasional, dan sudah memiliki SPM
KONSEKUENSI TERHADAP DANA DEKON DAN TP	Belum terjadi pengalihan Dana Dekon dan TP sesuai pasal 108 UU No. 33/2004. PP No. 7/2008 belum secara tegas mengatur masalah pengalihan tersebut	Dana DAK akan bertambah dari pengalihan Dana Dekon dan TP sesuai pasal 108 dan TP sesuai pasal 108 UU No. 33/2004	Dana DAK akan bertambah dari pengalihan Dana Dekon dan TP sesuai pasal 108 UU No. 33/2004	Dana DAK akan bertambah dari pengalihan Dana Dekon dan TP sesuai pasal 108 UU No. 33/2004
KEKUATAN	Sesuai dengan tujuan intergovernmental transfer, DAK saat ini diyakini sudah mampu menciptakan pemerataan fiskal antar daerah	Pemerataan fiskal antar daerah terjamin, sehingga pelayanan publik yang berstandar SPM bisa dinikmati oleh seluruh masyarakat di Indonesia	Menjamin adanya pencapaian tujuan nasional seperti yang telah ditetapkan dalam RPJMN meskipun dilakukan melalui kegiatan-kegiatan yang merupakan urusan daerah	Adanya reformulasi parsial yang mendudukkan DAK sesuai dengan dasar teori dan peraturan lain yang telah ada memungkinkan adanya perbaikan dalam pelaksanaan dan manfaat yang bisa dirasakan dari alokasi DAK
KELEMAHAN	Hilangnya nilai kekhususan dalam pelaksanaan alokasi DAK saat ini, karena DAK lebih menekankan pada proses pemerataan kemampuan fiskal daerah	Hingga saat ini bidang-bidang yang memiliki SPM masih terbatas, sehingga masih memungkinkan untuk terjadi perluasan bidang-bidang yang akan mendapatkan DAK, seperti saat ini.	Memberikan potensi bagi ketidakerataan dalam kondisi fiskal di daerah	-Hirarki dan mata rantai pelaksanaan DAK menjadi lebih panjang. Jika Gubernur tidak bisa melaksanakan tugasnya maka kondisi yang terjadi bisa lebih parah dibandingkan dengan kondisi pelaksanaan DAK saat ini

ITEMS	SAAT INI	ALTERNATIF I	ALTERNATIF II	ALTERNATIF III
KONSEKUENSI	Banyak studi yang menyatakan bahwa DAK belum mampu mencapai target output/outcome dalam pembangunan, sehingga cost effectiveness dari dana DAK dianggap kecil dalam pencapaian tujuan pembangunan.	<ul style="list-style-type: none"> - Perlu melakukan reformulasi parsial terhadap DAK. - Reformulasi dilakukan terutama pada hal-hal yang terkait dengan tujuan pencapaian pemerataan fiskal daerah 	Perlu perubahan yang mendasar pada UU maupun PP yang terkait dengan Dana Perimbangan	Gubernur memiliki peran sentral untuk menjaga keberhasilan pelaksanaan DAK ini. Peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah akan bertindak sebagai koordinator instansi vertikal, koordinator dan pengawas/pembina Pemerintahan kabupaten/kota
REWARD & PUNISHMENT	Tidak ada aturan tentang mekanisme sistem reward and punishment	Ada mekanisme punishment, berupa penundaan atau penghentian DAK, jika ternyata daerah tidak bisa memenuhi semua pelaksanaan kegiatan DAK yang direncanakan dan tidak dapat memenuhi output/outcome yang sudah ditetapkan, karena pada dasarnya usulan DAK berasal dari daerah	Pemerintah bisa memberikan reward pada daerah-daerah yang mampu memenuhi dan melebihi sasaran pencapaian prioritas nasional (bagi daerah-daerah yang pencapaian output/ outcome melebihi indikator kinerja yang mereka tetapkan)	<ul style="list-style-type: none"> - Untuk DAK yang diusulkan dari daerah ada mekanisme punishment, berupa penundaan atau penghentian DAK jika ternyata daerah tidak bisa memenuhi semua pelaksanaan kegiatan DAK yang direncanakan dan tidak dapat memenuhi output/outcome yang sudah ditetapkan - Untuk DAK yang berasal dari pusat, pemerintah bisa memberikan reward pada daerah-daerah yang mampu memenuhi dan melebihi sasaran pencapaian prioritas nasional - (bagi daerah-daerah yang pencapaian output/outcome melebihi indikator kinerja yang mereka tetapkan)



Provincial Governance
Strengthening Programme

