KEMENTERIAN
KEUANGAN

POLICY BRIEF

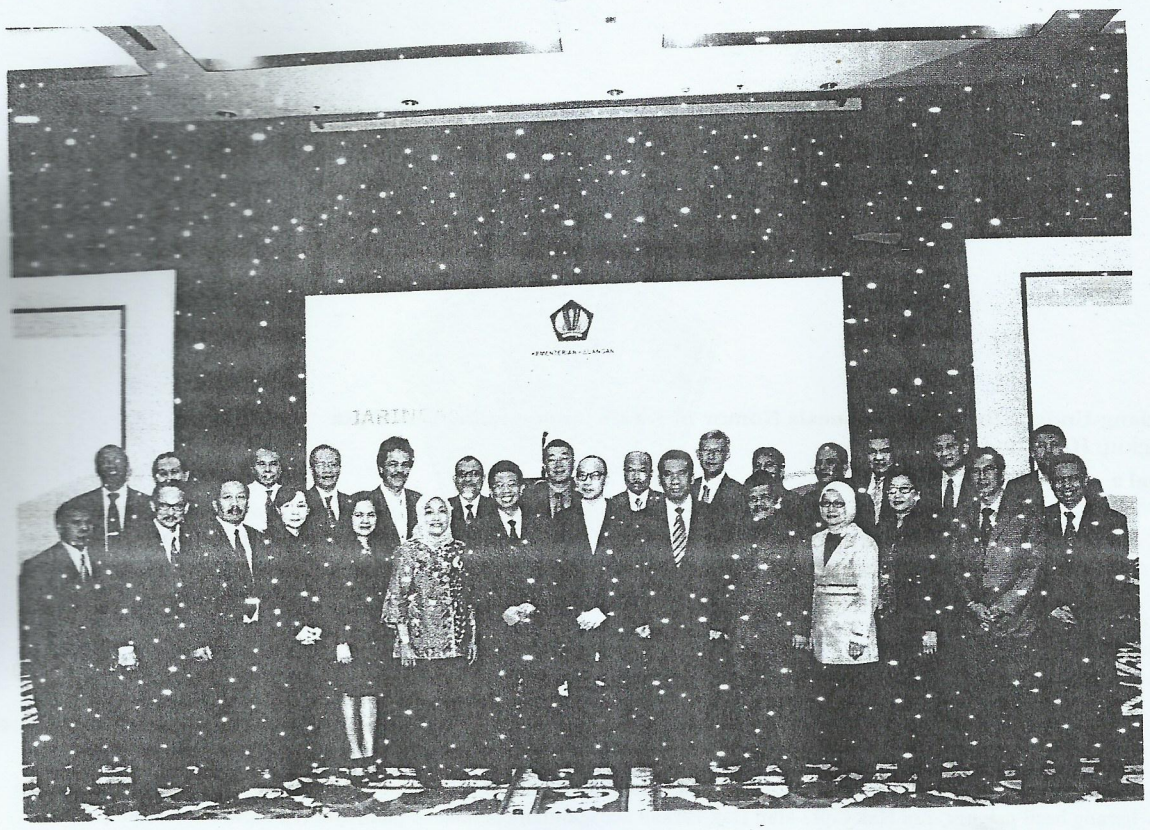
REGIONAL ECONOMIST 2014

Kementerian Keuangan Republik Indonesia

POLICY BRIEF

(REGIONAL ECONOMIST 2014)

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA



Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72

1. Barang siapa dengan sengaja atau tanpa hak untuk melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

POLICY BRIEF

(REGIONAL ECONOMIST 2014)

Kementerian Keuangan Republik Indonesia

POLICY BRIEF
(Regional Economist 2014)
©Moh. Firdaus Rumbia (editor)

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
All Rights Reserved

Cetakan I, Pebruari 2015

Ukuran : 21 x 29,7 cm
Halaman : 346 + xvi
ISBN :978-602-17907-0-0

Diterbitkan oleh :
PUSAT KEBIJAKAN EKONOMI MAKRO
BADAN KEBIJAKAN FISKAL
Kementerian KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
Ged. R.M. Notohamiprodjo Lt. 8
Jl. Dr. Wahidin Raya No. 1
Jakarta 10710 Indonesia
Phone : (021) 3846379
Fax : (021) 3810181
Website : www.fiskal.depkeu.go.id

Perpustakaan Nasional RI, Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Moh. Firdaus Rumbia (editor)
POLICY BRIEF (Regional Economist 2014)/Moh. Firdaus Rumbia (editor) –
Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2015.
360 hlm.; 29,7 cm
bibliografi : hlm. –
ISBN: 978-602-17907-0-0 I. Judul
1. Ekonomi

Kementerian Keuangan Republik Indonesia

DEWAN REDAKSI

Pembina	:	Dr. Andin Hadiyanto
Pengarah	:	Dr. Luky Alfirman
Penulis	:	Prof. Dr. Raja Masbar, M.Sc. Prof. Dr. Sirojuzilam Hasyim Prof Dr. SyafruddinKarimi Prof. Dr. H. Syamsurijal Tan Purmini, M.Sc. Prof. Dr. Bernadette Robiani Marselina Djayasinga, SE., MPM. Prof. Dr. Bambang Juanda Dr. I Kadek Dian Sutrisna, SE., MPM. Prof. Dr. Indah Susilowati Drs. Hary Pudjianto, MM. Dr. RimawanPradiptyo, M.Sc. Dr. Rudi Purwono, M.S.E. Dr. Lukman Hakim Prof. Dr. I KomangGdeBendesa Nikson Tameno, SE., ME. Prof. Dr. Eddy Suratman, M.A. Dr. Harin Tiawon, SE., MP Dr. M. HandryImansyah, M.A.M. Dr. Agus Tony Poputra, M.M., M.A. Dr. Abd Hamid Paddu Drs. TaslimArifin, M.A. Dr. Stellamaris Metekohy
Laporan & Dokumentasi	:	Tim Biro KLi, Sekretariat Jenderal Tim Humas Sekretariat BKF Tim Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, BKF
Editor	:	Moh. Firdaus Rumbia

(**Sekretariat**: Siska Indirawati, Moh. Firdaus Rumbia, Budi Umiyati, Iis Iskandar, Kusnul Hidayati, Ika Kartika Sari, Wiwi Wirawan, Puguh Fajar Trianto, Masagus Abdul Aziz; **Desain Grafis**:, Een Permana Deswarja, Muhammad Firmansyah Arviandri, Harun Prihananto)

Alamat *(Address)*	:	Badan Kebijakan Fiskal Pusat Kebijakan Ekonomi Makro Ged. R.M. Notohamiprodjo Lt. 8 Jl. Dr. Wahidin Raya No. 1 Jakarta 10710 Indonesia
Telepon *(Phone)*	:	(021) 3846379
Fax *(Fax)*	:	(021) 3810181
Website	:	www.fiskal.depkeu.go.id

Kementerian Keuangan Republik Indonesia

DAFTAR ISI

halaman:

COVER

vii DEWAN REDAKSI

ix KATA SAMBUTAN

xi PRAKATA REGIONAL ECONOMIST

xvii DAFTAR ISI

1 Prof. Dr. Raja Masbar :
Strategi Pembangunan Ekonomi Pusat dan Daerah Melalui Penguatan Kebijakan Keuangan Publik (Desentralisasi Fiskal)

13 Prof. Dr. Sirojuzilam Hasyim :
Kawasan Ekonomi Khusus : Alternatif Strategi Percepatan Pembangunan Wilayah

27 Prof. Dr. Syafruddin Karimi :
Demokrasi, Sistem Pasar dan Redistribusi Kapasitas Produktif

41 Prof. Dr. H. Syamsurijal Tan :
Strategi Baru Pertumbuhan Ekonomi Yang Berkesinambungan dan Berkeadilan di Provinsi Jambi : Sinergi Pusat dan Daerah

55 Purmini, M.Sc. :
Strategi Pengurangan Tingkat Kemiskinan di Provinsi Bengkulu

69 Prof. Dr. Bernadette Robbiani :
Strategi Pembangunan Ekonomi di Provinsi Sumatera Selatan

79 Marselina Djayasinga, S.E., MPM. :
Optimalisasi Pemanfaatan Lahan dan Pekarangan untuk Komoditas Unggulan Desa Menuju Masyarakat Mandiri dan Sejahtera

95 Prof. Dr. Bambang Juanda :
Reformulasi Instrumen DAK untuk Pertumbuhan dan Pemerataan Ekonomi Daerah di Indonesia

109 Dr. I Kadek Dian Sutrisna, SE. MSE. :
Stabilitas Makroekonomi dan Ketimpangan

123 Prof. Dr. Indah Susilowati :
Strategi Baru Pertumbuhan Ekonomi yang Berkesinambungan dan Berkeadilan : Sinergi Pusat dan Daerah

137 Drs. Hary Pudjianto, MM. :
Pembangunan Sektor-Sektor Tertentu Nasional Maupun Daerah Terkait Strategi Pembangunan Ekonomi

151 Dr. Rimawan Pradiptyo :
Reorientasi Peran Negara dan Strategi Pembangunan Ekonomi untuk Mewujudkan NKRI 2515

165 Dr. Rudi Purwono :
Potensi dan Daya Saing Daerah (Jawa Timur) Dalam Mendukung Penguatan Kemaritiman Indonesia

177 Dr. Lukman Hakim :
Transformasi Ekonomi dan Sinergitas Kebijakan Fiskal dan Moneter

193 Prof. Dr. I Komang Gde Bandesa :
Strategi Pertumbuhan Tak Seimbang Menciptakan Ketimpangan Pembangunan : Kasus Bali

211 Nikson Tameno, SE., ME. :
Strategi Baru Pertumbuhan Ekonomi yang Berkesinambungan dan Berkeadilan : Sinergi Pusat dan Daerah

227 Prof. Dr. Eddy Suratman :
Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah yang Berkesinambungan dan Berkeadilan : Pelajaran dari Provinsi Kalimantan Barat

243 Dr. Harin Tiawon, SE., MP :
Membangun Harmonisasi Pusat dan Daerah di Kalimantan Tengah Dalam Upaya Pertumbuhan Ekonomi yang Berkesinambungan dan Berkeadilan

261 Dr. Muhammad Handry Imansyah :
Menakar Efektivitas Kebijakan Fiskal Daerah di Kalimantan

277 Dr. Agus Tony Poputra :
Reformasi Industri Indonesia untuk Pembangunan Berkelanjutan

293 Dr. Abd Hamid Paddu :
Penguatan Desentralisasi Fiskal Dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Regional di Indonesia Timur

315 Drs. Taslim Arifin, MA :
Inclusive Growth : Tantangan Pembangunan Negara Kepulauan

327 Dr. Stellamaris Metekohy :
Strategi Baru Pertumbuhan Ekonomi yang Berkesinambungan dan Berkeadilan (Sinergi Pusat dan Daerah)

Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Prof. Dr. Bambang Juanda

Regional Economist Banten

REFORMULASI INSTRUMEN DAK UNTUK PERTUMBUHAN DAN PEMERATAAN EKONOMI DAERAH DI INDONESIA

REFORMULASI INSTRUMEN DAK UNTUK PERTUMBUHAN DAN PEMERATAAN EKONOMI DAERAH DI INDONESIA

Prof. Dr. Bambang Juanda
Regional Economist Banten

1. Pendahuluan

Kinerja pembangunan Indonesia, dilihat secara makro dari pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan, selama satu setengah dekade terakhir ini cenderung menurun. Laju pertumbuhan ekonomi Indonesia hanya mencapai 5.4%, jauh dibawah tingkat pertumbuhan sebelum krisis yang mencapai diatas 7%. Bahkan tahun terakhir, sampai dengan kuartal 3 tahun 2014, pertumbuhan ekonomi kita hanya mencapai 5.1%, sehingga secara keseluruhan dalam tahun 2014 akan sulit diharapkan untuk dapat tumbuh di atas tahun sebelumnya.

Kecenderungan meningkatnya tingkat ketimpangan pendapatan dalam dekade terakhir juga telah menjadi perhatian sebagian besar masyarakat, khususnya di kalangan akademisi dan para penentu kebijakan. Nilai indeks gini dalam satu dekade terakhir cenderung meningkat dari tahun ke tahun, menunjukkan bahwa hasil dari pembangunan tidak dinikmati secara lebih merata oleh seluruh rakyat. Dalam berbagai literatur, peningkatan tingkat ketimpangan pendapatan akan menjadi kendala bagi akselerasi pertumbuhan yang berkelanjutan, sehingga perlu dicarikan solusinya segera agar akselerasi pertumbuhan tidak terkendala oleh meningkatnya ketimpangan pendapatan.

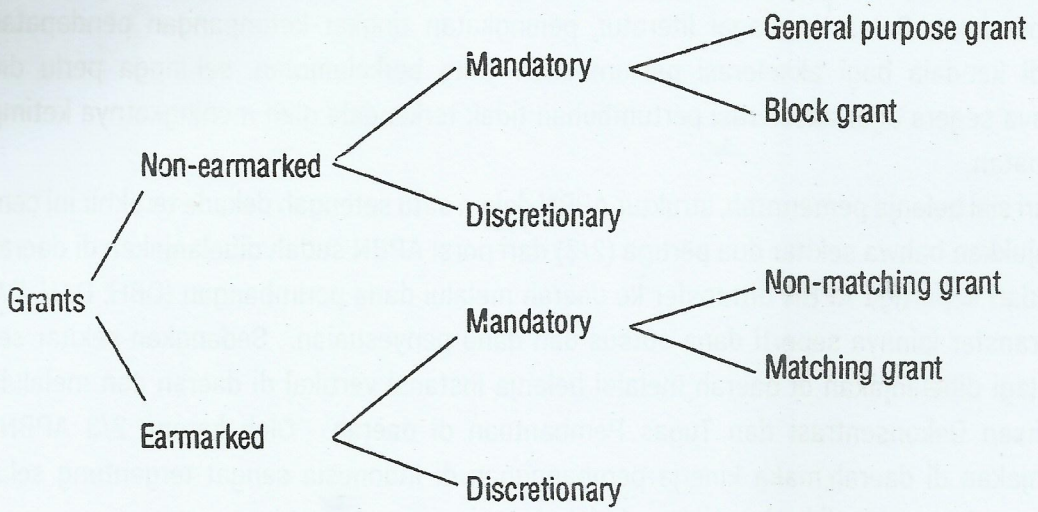
Dari sisi belanja pemerintah, struktur APBN dalam satu setengah dekade terakhir ini cenderung menunjukkan bahwa sekitar dua pertiga (2/3) dari porsi APBN sudah dibelanjakan di daerah, yang terdiri dari sepertiga APBN ditransfer ke daerah melalui dana perimbangan (DBH, DAU, DAK) dan dana transfer lainnya seperti dana outsus dan dana penyesuaian. Sedangkan sekitar sepertiga APBN lagi dibelanjakan di daerah melalui belanja instansi vertikal di daerah dan melalui skema pendanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan di daerah. Oleh karena 2/3 APBN sudah dibelanjakan di daerah,maka kinerja pembangunan di Indonesia sangat tergantung sekali oleh kinerja pembangunan di berbagai daerah di Indonesia.

Akan tetapi dalam era otonomi daerah ini, kebijakan dari pusat cenderung kurang efektif ditindaklanjuti oleh daerah karena daerah merasa mereka bebas dalam alokasi belanja APBDnya, sesuai prinsip desentralisasi fiskal. Selain itu, daerah juga berpendapat bahwa pembagian urusannya sudah jelas, mana yang urusan pusat dan mana yang urusan daerah seuai PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota.

Tulisan ini mengkaji penguatan atau reformulasi instrumen DAK (Dana Alokasi Khusus) agar dapat mendorong akselerasi pertumbuhan di Indonesia dan juga dapat mengurangi ketimpangan pembangunan antar daerah di Indonesia, sehingga dapat mewujudkan pertumbuhan yang lebih berkeadilan. Selain itu juga untuk menindaklanjuti arahan Menteri Keuangan RI terkait dengan reformulasi Dana Alokasi Khusus agar lebih fokus dan lebih mendorong capaian prioritas nasional, sehingga jumlah pagu DAK harus meningkat dan lebih fleksibel alokasinya dibandingkan dengan formula DAK yang berlaku sekarang.

2. Tinjauan Teoritis DAK

Konsep DAK yang lebih umum adalah Bantuan Khusus (Specific Grant) yang merupakan salah satu jenis transfer dari pusat ke daerah untuk tujuan khusus, sehingga dalam literatur keuangan negara dikategorikan dalam kategori bantuan spesifik atau bantuan bersyarat (tied, conditional or categorical grant). Sebenarnya jenis Specific Grant ada 2 macam, yaitu matching grant dan non matching grant. Untuk Matching grant, daerah penerima harus menyediakan kontribusinya atau dana pendamping. Sedangkan non matching grant tidak mengharuskan daerah penerima menyediakan kontribusi. Di Indonesia, DAK dianggap sebagai matching grant karena menurut Pasal 41 UU No. 33 Tahun 2004 Ayat 1, daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK. Akan tetapi ayat 3 dalam Pasal 3 tersebut menyatakan bahwa daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan Dana Pendamping. Sekarang ini hampir tidak mungkin toleransi tersebut terjadi di suatu daerah di Indonesia karena pengertian kemampuan fiskal tertentu adalah jika total belanja pegawai daerah penerima minimal sama dengan penerimaan umum APBD.



Gambar 1. Klasifikasi Grants menurut Bergvall, et al (2006)

Dari sisi penentuan jumlah bantuan spesifik yang akan ditransfer ke daerah, menurut Bergvall, et al (2006), dapat dikelompokkan dalam dua kategori, yaitu:

a. *Closed-ended grant* (jumlah DAK yang akan ditransfer ke daerah telah ditetapkan dari awal dan realisasinya tidak boleh melebihi pagu anggaran).
b. *Open-ended grant* (jumlah akhir dari DAKditentukan oleh realisasi belanja daerah dan biasanya

jenis bantuan ini dirancang sangat menantang untuk dapat direalisasikan oleh daerah).

Dalam praktek, *specific grant* sangat beragam jenisnya. Bantuan Khusus ini dapat diciptakan oleh si pemberi untuk berbagai tujuan, diantaranya yaitu:

a. untuk mencapai tujuan dan prioritas nasional di bidang tertentu namun urusannya telah didesentralisasikan ke daerah.
b. untuk mempengaruhi pola belanja si penerima; misalnya dengan mensyaratkan dana pendamping dari sumber pendapatan daerahnya sehingga akan tersedia sejumlah dana yang harus dibelanjakan oleh daerah untuk bidang yang diinginkan pusat.
c. untuk mengakomodasi *spillover benefit* (penyediaan pelayanan publik oleh daerah tertentu tetapi dimanfaatkan oleh penduduk daerah lain/tetangga).
d. untuk mengakomodasi ke-khusus-an daerah tertentu, misalnya karena ketidakmampuan daerah tersebut untuk membiayai pelayanan khusus.

Jika dilihat metode alokasi *Specific Grants* di Indonesia, menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Oleh karena itu, penggunaan DAK hanya untuk mendanai kegiatan khusus yang sudah menjadi urusan daerah (sehingga DAK masuk dalam APBD) sesuai prioritas nasional.

Berdasarkan pengalaman internasional, alokasi seperti DAK pada umumnya diperuntukkan untuk membiayai berbagai program dan kegiatan daerah yang merupakan prioritas nasional. Dalam kerangka untuk pemenuhan prioritas nasional ini, pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa alokasi DAK dipergunakan untuk mendorong tercapainya standar pelayanan minimum pada urusan publik yang menjadi prioritas nasional, misalnya di bidang pendidikan dan kesehatan. Selain pemenuhan prioritas nasional, pada umumnya DAK juga dialokasikan sebagai kompensasi terhadap pembiayaan program maupun kegiatan pemerintah daerah yang memiliki dampak eksternalitas yang signifikan kepada daerah sekitarnya (*to compensate for spillovers or externalities*), sebagai contoh, kegiatan daerah untuk vaksinasi kesehatan seperti vaksinasi cacar dan lainnya (Ahmad & Craig 1997).

Bahl dan Linn (1992) dalam bukunya memberikan suatu perangkat analisis untuk mengalokasikan berbagai jenis bantuan pusat ke daerah, yaitu bagaimana cara menentukan besaran alokasi total untuk setiap jenis bantuan, serta bagaimana cara mengalokasikan dana bantuan tersebut ke daerah. Untuk alokasi seperti DAK, pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa besarannya ditentukan berdasarkan keputusan yang bersifat politis (*ad hoc*), namun ada juga yang ditetapkan berdasarkan sistem reimbursement (penggantian biaya yang dikeluarkan) yang disetujui oleh parlemen. Ini berarti bahwa besarnya alokasi DAK ke daerah besarannya dapat ditetapkan sebelumnya (*subject to a cap*) atau pun secara terbuka (*open ended*).

Alokasi DAK ke daerah di negara lain dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme, yaitu berdasarkan suatu formula, seperti yang dilakukan di Indonesia saat ini, maupun berdasarkan mekanisme penggantian biaya yang telah dikeluarkan (*reimbursement*). Dalam beberapa kasus di

negara lain, dimungkinkan juga alokasi DAK didasarkan atas sumber-sumber yang berasal dari daerah yang berdasarkan kewenangannya dipungut oleh pemerintah pusat. Sebagai contoh, terjadi di Indonesia pada awal dilakukannya desentralisasi tahun 2001, dimana terdapat dana reboisasi yang dialokasikan kembali kepada daerah asal sebagai DAK reboisasi.

Sifat penting lain dari bantuan khusus adalah persyaratan dana pendamping (*matching requirement*). Hal ini berlaku baik untuk bantuan berdasarkan formula maupun berdasarkan proyek. Di Amerika Serikat, sekitar 60 persen bantuan khusus memerlukan dana pendamping yang berkisar dari 5 hingga 50 persen atau lebih (walaupun sebagian besar berada di bawah 50%). Persentase dana pendamping (*matching rates*) dapat seragam (*uniform*) untuk seluruh dana bantuan, atau dapat bervariasi (*variable*) sesuai dengan jumlah atau karakteristik daerah penerima, misalnya berdasarkan tingkat pendapatan per kapita.

3. Implementasi dan Permasalahan DAK

DAK sebagai kategori bantuan spesifik dapat digunakan oleh pusat untuk pencapaian tujuan dan prioritas nasional, misalnya untuk mencapai tujuan nasional di bidang pelayanan pendidikan, kesehatan dan infrastrutur namun urusannya telah didesentralisasikan ke daerah. Karena pusat tidak dapat mendikte daerah untuk penggunaan bantuan umum seperti DAU, maka pusat dapat melakukannya dengan menyediakan bantuan spesifik. Bantuan spesifik dapat juga ditujukan untuk mempengaruhi pola belanja daerah. Dengan penggunaannya yang spesifik dan mensyaratkan dana pendamping dari sumber pendapatan daerah lainnya, akan tersedia sejumlah dana yang harus dibelanjakan oleh daerah untuk bidang yang diinginkan pusat. Lebih spesifik lagi, bantuan dapat disediakan oleh si pemberi untuk mengakomodasi beban pembiayaan bagi daerah tertentu, misalnya daerah yang menyediakan pelayanan yang juga dimanfaatkan oleh penduduk daerah lain. Bantuan spesifik tentunya juga dapat disediakan oleh pusat untuk mengakomodasi ke-khusus-an daerah tertentu, yang terkait dengan ketidakmampuan daerah tersebut untuk membiayai pelayanan yang menjadi tujuan nasional.

Sebelum tahun 2005, DAK dialokasikan hanya untuk bidang pendidikan, kesehatan, jalan, prasarana pemerintahan, serta kelautan dan perikanan. Kemudian pada tahun 2005 terjadi penambahan bidang, yaitu infrastruktur air bersih serta pertanian. Selanjutnya, pada tahun 2006 bidang yang didanai melalui DAK ditambah lagi bidang lingkungan hidup. Kemudian pada tahun 2008, sudah terdapat 11 bidang dengan tambahan bidang kelautan dan perikanan, bidang pertanian, Lingkungan Hidup, Kependudukan, serta bidang Kehutanan. Untuk Tahun 2015 akan ada 14 Bidang seperti dalam Tabel berikut.

Tabel 1. Rancangan Bidang DAK Tahun 2015

No.	Bidang DAK	Keterangan
1.	Pendidikan	(Merupakan bidang DAK *existing*)
2.	Kesehatan	(Merupakan bidang DAK *existing*)
3.	Infrastruktur Irigasi	(Merupakan bidang DAK *existing*)

4.	Kelautan dan Perikanan	(Merupakan bidang DAK *existing*)
5.	Pertanian	(Merupakan bidang DAK *existing*)
6.	Prasarana Pemerintahan Daerah	(Merupakan bidang DAK *existing*)
7.	Lingkungan Hidup	(Merupakan bidang DAK *existing*)
8.	Kehutanan	(Merupakan bidang DAK *existing*)
9.	Keluarga Berencana	(Merupakan bidang DAK *existing*)
10.	Sarana Perdagangan	(Merupakan bidang DAK *existing*)
11.	Energi Perdesaan	(Merupakan bidang DAK *existing*)
12	Perumahan dan Permukiman	(Merupakan bidang DAK *existing*)
13.	Sanitasi dan Air Minum	Merupakan penggabungan DAK Air Minum, dan Sanitasi
14.	Transportasi	Memiliki lingkup kegiatan pembangunan / rehabilitasi jalan, dan penyediaan moda transportasi

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Departemen Keuangan RI, 2014.

Selama ini DAK merupakan *close-ended grant* dalam arti jumlah yang akan diterima oleh daerah untuk satu tahun anggaran sudah ditentukan dari awal tahun anggaran. Apabila daerah tidak bisa menggunakan DAK sebagaimana menurut ketentuan teknisnya, maka sisa DAK diakhir tahun anggaran akan menjadi SILPA (Sisa lebih perhitungan anggaran) dan dapat digunakan untuk apa saja pada tahun anggaran berikutnya. Akan tetapi, menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 175/PMK.07/2009, sisa DAK tersebut dapat digunakan pada tahun anggaran berikutnya untuk mendanai kegiatan pada bidang yang sama sesuai petunjuk teknis penggunaan DAK Tahun anggaran berikutnya.

DAK di Indonesia tidak mencakup berbagai jenis *specific grant* lainnya seperti bantuan khusus tanpa dana pendamping, bantuan defisit, bantuan emergensi, dan bantuan belanja modal seperti dipraktekan di beberapa negara lain. Hal ini terlihat dalam APBN 2008 , adanya berbagai jenis dana yang bersifat bantuan khusus namun tidak dikategorikan sebagai DAK, antara lain:

a. Dana tunjangan kependidikan.
b. Dana tambahan sarana dan prasarana Papua Barat.
c. Dana tambahan infrastruktur otonomi khusus Papua.
d. Dana penyesuaian untuk infrastruktur, sarana dan prasarana.

Dana-dana tersebut tidak dijadikan sebagai bagian dari DAK, karena terkait dengan pengaturan lebih lanjut tentang DAK di PP 55/2005 tentang dana perimbangan yang membatasi DAK hanya untuk kegiatan yang bersifat fisik, sebagaimana tertulis pada pasal 60 ayat 3 yang berbunyi sebagai berikut:

DAK tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan, danperjalanan dinas.

Pembatasan DAK lebih lanjut di PP 55/2005 mengakibatkan pemerintah tidak dapat mengakomodasi berbagai permasalahan dalam *inter-governmental transfer,* termasuk tidak dapat menampung pemindahan dana dekonsentrasi (kegiatan non fisik) yang mendanai urusan daerah menjadi DAK yang hanya untuk kegiatan bersifat fisik.

Sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya, bahwa penggunaan DAK hanya untuk mendanai kegiatan khusus yang sudah menjadi urusan daerah sesuai prioritas nasional. Dalam perkembangannya, prioritas nasional berkembang sesuai kondisi yang terjadi di daerah, misalnya pada Tahun 2015akan ada 14bidang DAK sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1.

Selain itu, kadangkala dalam praktek untuk bidang-bidang tertentu, Pemerintah menentukan dulu alokasi minimum (lump-sum) untuk semua pemerintahan daerah yang layak, kemudian dana sisanya dialokasikan berdasarkan formula yang ditetapkan berdasarkan indikator-indikator teknis.

Isu lainnya dalam penentuan DAK adalah penentuan indikator teknis. Jika kegiatan khusus dan penggunaan DAK di bidang tertentu berubah, tentu saja indikator teknisnya berubah juga. Misalnya untuk Bidang Pendidikan, Indikator teknis yang digunakan pada Tahun 2005 hanya "Jumlah ruang kelas rusak di kabupaten/kota". Sedangkan pada Tahun 2008 ditambah indikator teknis "Jumlah SD dan SD berbasis keagamaan di kabupaten/kota." Hal ini terjadi karena pada Tahun 2008 penggunaan DAKnya bertambah, yaitu selain untuk membiayai rehabilitasi ruang kelas SD termasuk meubeulainnya, juga dapat digunakan untuk pembelian alat peraga, buku dan prasarana teknologi informasi guna meningkatkan mutu pendidikan.

Perlu diperhatikan bahwa pemilihan indikator teknis harus mengacu kepada arah kebijakan DAK untuk bidang yang bersangkutan. Idealnya ke depan, harus berdasarkan pencapaian standar pelayanan minimum nasional. Menurut Shah dan Thomson (2002) bahwa untuk tujuan mencapai standar pelayanan minimum nasional diseluruh daerah, jenis bantuan yang paling direkomendasi adalah bantuan khusus tanpa dana pendamping, yang diikuti dengan spesifikasi penggunaan dana bagi standar pelayanan minimum.

Penentuan bobot dalam formula alokasi DAK juga merupakan isu penting karena Pemerintah harus menyadari bahwa, misalnya, apakah bobot dari 3 kriteria yang digunakan untuk menetapkan besarnya alokasi DAK sama saja atau kriteria tertentu yang harus lebih besar. Dalam formula sekarang dapat ditunjukkan bahwa kriteria teknis lebih besar bobotnya, paling tidak dua kali dari bobot kriteria umum dan kriteria khusus.

Isu penting lainnya adalah penentuan besarnya Dana Pendamping. Di Indonesia, daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari nilai DAK yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik. Dana Pendamping ini wajib dianggarkan dalam APBD Tahun Anggaran 2007. Dalam hal Daerah tidak menganggarkan Dana Pendamping, maka pencairan DAK Daerah dimaksud tidak dapat dilakukan. Dana Pendamping dicantumkan dalam DPA-SKPD atau dokumen pelaksana anggaran sejenis lainnya.

Untuk tujuan mengakomodasi spillover benefit (pelayanan yang disediakan suatu daerah yang juga dimanfaatkan penduduk daerah lain), Shah dan Thomson (2002) menyarankan jenis bantuan khusus dengan dana pendamping (specific matching grant), dengan tingkat dana pendamping yang bervariasi. Bagi daerah yang tingkat *spillover benefit* nya tinggi, dana pendamping tentunya lebih

rendah. Sedangkan untuk tujuan mempengaruhi pola belanja daerah dibidang yang merupakan prioritas nasional disarankan untuk menggunakan *open-ended matching grant*, yaitu DAK dengan dana pendamping, yang jumlah akhirnya dapat lebih kecil ataupun lebih besar dari pagunya. Jadi penggunaan *Open-ended matching grant*, jumlah bantuan DAK yang diterima pemda ditentukan oleh realisasinya untuk bidang yang telah ditentukan dalam jangka waktu tertentu.

Untuk mengatasi ketidak-fleksibelan DAK ini, sebaiknya DAK ke depan dapat menampung berbagai tujuan *inter-governmental transfer*, misalnya seperti untuk kompensasi *spillover benefit* (pemanfaatan layanan suatu daerah oleh penduduk daerah lain) dan untuk penyediaan pelayanan pada standar minimum nasional. Untuk kompensasi *spillover benefit* diperlukan *specific matching grant* dengan dana pendamping yang jumlahnya disesuaikan dengan tingkat *Spillout benefit* dan dapat digunakan untuk operasional pelayanan (tidak harus untuk pembangunan fisik). Demikian juga untuk penyediaan pelayanan pada standar minimum nasional diperlukan bantuan khusus tanpa dana pendamping namun diikuti dengan spesifikasi standar pelayanan bidang yang dimaksud. Oleh karena itu, jika UU 33/2004 akan direvisi, harus mencakup definisi DAK yang lebih luas dari *specific matching grant*.

Didalam implementasinya terdapat beberapa permasalahan tentang DAK terutama yang terkait dengan masalah administrasi penyaluran dan pelaksanaannya, diantaranya adalah sebagai berikut :

a. Perkembangan penyerapan DAK di beberapa daerah menunjukkan masih lambat, yang dapat disebabkan adanya mistargetting penetapan daerah penerima alokasi DAK, atau karena ketidakjelasan dari perubahan teknis kegiatan DAK yang tidak dapat dijalankan karena terkendala kapasitas daerah. Untuk kemungkinan sebab yang pertama, misstargeting dapat dihindari apabila formula alokasi dikaitkan dengan ketepatan profiling baseline daerah dan outcome yang ingin dicapai.

b. Kegiatan DAK lebih diutamakan untuk kegiatan fisik saja. Hal ini sejalan dengan keinginan UU No.33/2004 dan PP 55/2005 yang mengutamakan kegiatan pembangunan dan/atau pengadaan dan/atau peningkatan dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar. Dalam prakteknya, peraturan ini mempersulit penyaluran dan pemanfaatan DAK di daerah. Hal ini terjadi, karena berbagai program yang bersifat non-fisik, dimana masih sangat dibutuhkan oleh daerah, seperti program penyuluhan keluarga berencana dan keluarga sehat, yang juga merupakan prioritas nasional, menjadi tidak terbantu oleh DAK. Di pihak lain, fasilitas fisik berupa gedung puskesmas di daerah mungkin sudah relatif terpenuhi.

c. DAK dianggarkan secara tahunan, padahal berbagai proyek fisik memerlukan waktu penyelesaian lebih dari satu tahun anggaran. DAK yang hanya ditetapkan setiap tahun akan menyebabkan tidak efektifnya pencapaian tujuan DAK. Sebagai contoh, dengan penentuan DAK tahunan, maka program yang ditetapkan daerah bisa terputus jika tahun berikutnya tidak turun DAK bersangkutan ke daerah tersebut.

d. DAK tidak sesuai dengan yang dibutuhkan oleh daerah. Hal ini terjadi karena mekanisme alokasi DAK kepada daerah sepenuhnya menggunakan perencanaan yang bersifat *top-down*.

Hal ini sedikit bertolak belakang dengan pesan yang disampaikan dalam UU No.33/2004 pasal 39 ayat 1 yang menyatakan bahwa "DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah". Seyogyanya peran daerah dalam perencanaan DAK diberikan tempat sejak awal.

e. Untuk beberapa daerah yang kurang mampu, alokasi DAK sangatlah dibutuhkan untuk memperbaiki kondisi pelayanan yang sesuai dengan standar nasional. Namun demikian, daerah-daerah ini terkendala dalam melaksanakan DAK karena mereka diharuskan untuk menyediakan dana pendamping (*matching grant*).

f. Dalam hal kegiatan DAK di bidang pendidikan, cakupan bidang DAK pendidikan untuk pendidikan dasar relatif kurang relevan untuk hampir sebagian besar, utamanya daerah perkotaan. Kegiatan DAK di bidang pendidikan yang ditujukan untuk kegiatan fisik juga kurang sesuai dengan target SPM yang harus dicapai oleh pemerintah daerah yang umumnya membutuhkan lebih pada peningkatan sumber daya dan kualitas pengajaran. Misalnya, untuk pendidikan dasar (sekolah dasar), peningkatan sumber daya dari staf pengajar diperlukan karena peraturan terdahulu yang relatif tidak menyaratkan pendidikan guru minimal adalah sarjana. Hal yang relatif sama juga terekam untuk DAK bidang kesehatan. Sementara itu, DAK untuk bidang lainnya, terdapat beberapa bidang yang sebenarnya saling terkait, dan penentuan kegiatan DAK yang relatif rigid kemungkinan kurang sesuai dengan perencanaan daerah selain juga unit-unit yang terbentuk di tingkat pemerintah daerah relatif beragam dan tidak sama dengan unit-unit di tingkat departemen teknis yang menangani pengaturan dan teknis DAK.

g. Dengan menggunakan formula DAK sekarang, seringkali tidak menyentuh Daerah Prioritas (secara Teknis) karena Kemampuan Keuangan Daerah (KKD) tinggi atau tidak memiliki karakteristik wilayah.Misalnya daerah sentra produksi padi/jagung/kedelai seharusnya diprioritaskan mendapatkan DAK Pertanian, namun jika Daerah tersebut harus melalui seleksi fiskal, wilayah dan teknis, maka dimungkinkan Daerah tersebut Tidak Menerima DAK Pertanian.

h. KKD tersebut menggambarkan kondisi keuangan suatu daerah, yang sangat dipengaruhi oleh kondisi perekonomian di masing-masing daerah, sehingga menjadi tidak adil apabila KKD masing-masing Daerah tidak dinetralkan terlebih dahulu, misalnya dikoreksi dengan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK).

4. Rekomendasi untuk Penguatan atau Reformulasi DAK untuk Pertumbuhan dan Pemerataan Pembangunan di Indonesia

Untuk mengatasi permasalahan diatas dan untuk penguatan atau reformulasi instrumen DAK agar dapat mendorong akselerasi pertumbuhan di Indonesia dan juga dapat mengurangi ketimpangan pembangunan antar daerah di Indonesia, ada beberapa rekomendasi dalam jangka panjang dan jangaka pendek.

Dalam jangka panjang perlu perubahan konsep dan pengelompokkan kegiatan khususyang didanai DAK, serta kriteria dan penentuan besaran alokasi DAK dalam Draft Revisi UU 33/2004 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, sehingga dapat mewujudkan pertumbuhan yang lebih berkeadilan. Beberapa usulannya adalah sebagai berikut:

a. Dengan tetap memegang prinsip bahwa DAK dipergunakan untuk membiayai program yang menjadi prioritas nasional, fokus prioritas dari alokasi DAK dapat diperbaiki dengan memberikan penekanan pada tiga prioritas utama pelayanan dasar, yaitu: pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, misalnyajalan, jembatan, sanitasi, irigasi, dan air minum.

b. Sebagai upaya untuk mendukung agar tercapai pemenuhan standar pelayanan minimum (SPM) berbagai pelayanan publik di seluruh Indonesia, maka dalam melakukan alokasi DAK kepada suatu daerah, pemenuhan SPM seyogyanya menjadi salah satu indikator/kriteria utama dalam alokasi DAK.

c. Untuk memberikan dampak yang signifikan dan optimal bagi bagi pertumbuhan dan pembangunan di daerah, maka alokasi DAK sebaiknya dilakukan dengan memperhatikan :

   1) Dalam rangka untuk pencapaian tujuan DAK, maka perhitungan alokasi DAK sebaiknya dilakukan untuk beberapa tahun anggaran sekaligus (multi years budgeting), dan dialokasikan tiap tahun dalam APBN. Pertimbangannya adalah bahwa pencapaian tujuan pencapaian SPM sebagai tujuan utama DAK tidak mungkin dapat dicapai hanya dalam satu tahun saja. Untuk mendukung usulan ini, maka setidaknya dapat dilakukan dua tahap: (i) daerah dimungkinkan untuk mengusulkan DAK atau atas permintaan pemerintah pusat dengan mempertimbangkan medium terms expenditure framework (MTEF), (ii) penentuan pagu DAK MTEF di tiga bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dilakukan oleh pemerintah pusat (MoF, Bappenas, dan Kementrian terkait berdasarkan RPJMN) melalui pagu per tahun, per bidang, dan per provinsi.

   2) Jumlah DAK harus signifikan untuk bisa memberikan dampak terhadap pencapaian tujuan DAK. Oleh karena itu, diusulkan bahwa terjadi kenaikan signifikan dari jumlah DAK dalam APBN. Terdapat dua alternatif usulan untuk hal ini: 1) total DAK ditetapkan sebesar minimum 5% dari PDN neto, atau 2) total DAU dan DAK dalam APBN ditetapkan sebesar minimum 30% dari PDN neto, serta paling tidak 20% dari total tersebut dianggarkan untuk DAK.

   3) DAK tidak hanya membiayai kebutuhan fisik tapi juga dapat membiayai kebutuhan non-fisik. Dalam pelayanan pendidikan misalnya, daerah tidak hanya membutuhkan gedung sekolah atau bangku dan meja saja, akan tetapi juga membutuhkan pelatihan guru dan hal lain yang bersifat non fisik.

   4) Perlu ada sinkronisasi antara berbagai petunjuk teknis yang berbeda-beda yang diterbitkan oleh kementerian sektoral/teknis dan juga kementerian dalam negeri. Bila memungkinkan, beberapa ketentuan tersebut dapat dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai kepastian hukum dalam pelaksanaan kegiatan DAK di daerah.

d. Belanja K/L tidak lagi untuk membiayai urusan yang sudah didaerahkan. Dengan kata lain,dana Dekon dan Tugas Pembantuan hanya membiayai urusan yang mutlak urusan pusat.

e. Penetapan alokasi DAK untuk suatu daerah perlu mengalami perubahan dalam prosedurnya. Untuk itu terdapat dua alternatif kemungkinan yang dapat diadopsi dalam rangka memperbaiki prosedur tersebut. Usulan prosedur baru ini diberikan dengan tujuan untuk memperkuat peran

gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam rangka harmonisasi dan optimalisasi program DAK kabupaten/kota.

1) Alternatif pertama: setiap usulan DAK oleh kabupaten/kota perlu terlebih dahulu dibicarakan dan dibahas dengan gubernur. Kemudian hasil pembahasan ini akan dikirimkan kepada pemerintah pusat untuk dibahas lebih lanjut pada tingkat nasional.
2) Alternatif kedua: usulan DAK dari kabupaten/kota dikoordinasikan oleh gubernur dan dibantu oleh tim independen.
3) Penentuan pagu DAK MTEF di tiga bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, dilakukan oleh pemerintah pusat (MoF, Bappenas, dan Kementrian terkait berdasarkan RPJMN). Pagu ditentukan per tahun, per bidang, dan per provinsi.
4) Alokasi DAK per kabupaten/kota tiap tahunnya ditetapkan oleh gubernur berdasarkan hasil review tim independen terhadap proposal kabupaten/kota. Sementara itu, proposal kabupaten/kota disusun berdasarkan arahan teknis dari K/L demi pencapaian SPM kabupaten/kota.
5) Mekanisme seleksi di tingkat provinsi dilakukan berdasarkan kriteria pencapaian SPM, dan prosedurnya ditetapkan dengan PP.

Jika DAK telah dirancang dengan baik, termasuk tujuan dan targetnya, maka alokasi DAK merupakan salah satu sistem intergovernmental transfers di Indonesia yang akan menjadi media Pemerintah (pusat) untuk mendorong Pemda memperbaiki penyediaan barang dan jasa publik bagi konstituantenya, serta mendorong pertumbuhan dan memperbaiki ketimpangan pembangunan di Indonesia.

Dalam Jangka pendek, misalnya satu atau dua tahun kedepan, penguatan atau reformulasi instrument DAK berdasarkan UU 33/2004, yang menggunakan Kriteria Umum, Kriteria Khusus, dan Kriteria Teknis adalah sebagai berikut. Perubahan formulasi ini dapat melalu Revisi PP 55/2005 :

a. Agar menyentuh Daerah Prioritas (secara Teknis) kriteria pertama yang digunakan untuk menentukan daerah yang layak adala kriteria teknis dahulu untuk menjamin daerah-daerah prioritas menerima DAK.
b. Memperbaiki penggunaan formula KKD, misalnya dengan "KKD per kapita" atau "persentase KKD atau Fiskal Neto terhadap APBD".
c. Kriteria Khusus dapat dibuat berbeda untuk masing-masing bidang. Misalnya untuk bidang pertanian menggunakan karakteristik wilayah daerah ketahanan pangan, dan untuk bidang kelautan perikanan menggunakan karakteristik wilayah daerah pesisir kepulauan.

REFERENSI

Ahmad, E. dan J. Craig. (1997). "*Intergovernmental Transfers*" Bab 4 dalam "*Fiscal Federalism in Theory and Practice*", editor Teresa Ter-Minassian. Fiscal Affairs Dept, International Monetary Fund.

Bahl, R. dan J. Linn. (1992). "*Urban Public Finance in Developing Countries*". New. York, NY: Oxford University Press.

Bahl, R. dan S. Wallace. (2004). *"Intergovernmental Transfers: The Vertical Sharing Dimension"*. International Studies Program Working Paper Series, AYSPS, GSU paper0419, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Bergvall, D.,C.Charbit, D Kraan dan O. Merk. (2006). *"Intergovernmental Transfers And Decentralised Public Spending"*.OECD Journal on Budgeting, 5(4), 2006.

Blöchliger, H. dan O. Petzold. (2009). *"Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-Central Governments?"*. OECD Economics Department Working Papers 706, OECD, Economics Department.

Davey, K.(1989). *"Central-Local Financial Relations".Bab 6 dalam Devas dkk. "Financing Local Government in Indonesia"*. Monographs in International Studies, South East Asia Series No. 84. Ohio University.

Devas, N.(1994). *"Local Government Finance in Britain"*. Institute of Local Government Studies, School of Public Policies, The University of Birmingham, England.

Devas, N.(1989). *"Local Government Finance in Indonesia: An Overview"*. Bab 1 dalam Devas dkk. *"Financing Local Government in Indonesia"*. Monographs in International Studies, South East Asia Series No. 84. Ohio University.

Fane, G. (2003). *"Change and Continuity in Indonesia's New Fiscal Decentralisation Arrangements"*, BIES 39(1), hal. 156-176.

Finnegan , D. J., (1988). *"Federal Categorical Grants and Social Policies: An Empirical Study"*. The Social Service Review, 62(4), hal. 614-631.

Gervais, M. (2010). *"Institutionalizing Hibah Grants in Indonesia"*. Discussion paper of Indonesia Infrastructure Initiative. In press.

Handra, H. (2007). *"Dana Alokasi Khusus: Problematika dan Alternatif Solusi ke Depan"*.Bahan presentasi workshop nasional *"Dana Alokasi Khusus: Problem dan Alternatif Solusi ke Depan"*, di Jakarta, 6 Desember 2007.

Handra, H., dkk. (2008). *"Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang Mendanai Urusan*

Daerah Menjadi Dana Alokasi Khusus (DAK)". Penelitian Tim Asistensi bidang Desentralisasi Fiskal, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan RI.

Harrison, R.(1975). *"Federal Categorical Grants and the Stimulation of State-Local Expenditures".* Publius,5(4),hal. 123-136.

Juanda, B., A.H. Paddu, B. Robiani, H.Z. Kaiwai, D. Heriwibowo (2014). *"Kajian atas Indikator Standar Pelayanan Nasional (ISPN)".* Penelitian Tim Asistensi bidang Desentralisasi Fiskal, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan,Kementerian Keuangan RI.

Juanda, B.(2004). *"Formulasi DAK Non-Dana Reboisasi T.A. 2005".* Bahan presentasi workshop nasional "*DAK Policy Formulation*" di Jakarta, 14 Oktober 2004.

Juanda, B. (2007). *"Tinjauan Teoritis dan Evaluasi Dana Alokasi Khusus (DAK)".* Bahan presentasi workshop nasional *"Dana Alokasi Khusus: Problem dan Alternatif Solusi ke Depan"*, di Jakarta, 6 Desember 2007.

Juanda, B., H.Handra, B. Sitepu, N. Marthaleta (2013). *"Penyusunan Mekanisme Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk Pembiayaan Standar Pelayanan Minimum (SPM) di Bidang Layanan Publik Dasar yang Relevan dengan Pengalokasian DAK".* GIZ-DJPK.

Lewis, B. D. dan A. Oosterman. (2009). *"The Impact of Decentralization on Sub-National Government Fiscal Slack in Indonesia".* Public Budgeting & Finance, 29(2).

Lotz, J. R. (1997). *"Denmark and Other Scandinavian Countries: Equalisation and Grants".*Bab 7 dalam "*Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*", editor Ehtisham Ahmad. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Ltd.

Qibthiyyah, R. M. dkk. (2009). *"Implementasi dan Ekspektasi Kebijakan Dana Alokasi Khusus: Perspektif Daerah".* Penelitian Tim Asistensi bidang Desentralisasi Fiskal, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan,Kementerian Keuangan RI.

Sidik, M. (2007). *"A New Perspective of Intergovernmental Fiscal Relations: Lessons from Indonesia's Experience."* Ripelge, Jakarta.