

SMERU

Lembaga Penelitian SMERU/The SMERU Research Institute

MENUJU KEBIJAKAN PROMASYARAKAT MISKIN MELALUI PENELITIAN | TOWARDS PRO-POOR POLICY THROUGH RESEARCH

MEKANISME DAN PENGGUNAAN DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) THE SPECIFIC ALLOCATION FUND (DAK): ITS MECHANISMS AND USES



Sejak “big bang decentralization” yang menandai Era baru pemerintahan pasca-Orde Baru, Pemerintah Pusat tetap memainkan peranan penting dalam mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah dialihkan ke pemerintah daerah. Khususnya dalam hal keuangan, Pemerintah Pusat bertanggung jawab menjaga keseimbangan alokasi dana antardaerah. Untuk itu, Pemerintah Pusat melakukan transfer dana perimbangan ke anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD) melalui beberapa mekanisme, antara lain dana alokasi khusus (DAK). Pertanyaan yang kerap muncul berkaitan dengan hal ini adalah bagaimana mekanisme penyaluran dan pengelolaan DAK dijalankan?

Jawaban atas pertanyaan tersebut kami sajikan dalam newsletter edisi ini berdasarkan hasil kajian Lembaga Penelitian SMERU terhadap mekanisme pengelolaan DAK.

Since the “big bang decentralization” which marks the post-New Order era, the central government still plays an important supporting role in the implementation of government matters which have actually been delegated to regional governments. Particularly in regard to financial matters, the central government has the responsibility to ensure the balance of fund allocations to each region. For that purpose, the central government transfers balance funds for the regional budget (APBD) through a number of mechanisms, one of which is the Specific Allocation Fund (DAK). The question which often arises concerning this issue is how are the distribution and management mechanisms of DAK carried out?

We address this question in this edition of our newsletter, based on the results of The SMERU Research Institute’s study on DAK management mechanisms.

DARI EDITOR FROM THE EDITOR	2
FOKUS KAJIAN FOCUS ON	3
Mekanisme Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) <i>The Specific Allocation Fund (DAK): Its Mechanism and Uses</i>	
DATA BERKATA AND THE DATA SAYS	10
Perkembangan Alokasi DAK dan Hubungannya dengan Kondisi Infrastruktur <i>The Developments of DAK Allocation and Its Relationship with Infrastructure Condition</i>	
DARI LAPANGAN FROM THE FIELD	16
- Mekanisme Penetapan Alokasi DAK <i>Mechanisms to Allocate the Specific Allocation Fund</i>	
- Persepsi Pemangku Kepentingan Daerah terhadap DAK <i>Regional Stakeholder Perceptions on The Specific Allocation Fund</i>	
- Keragaman dan Keseragaman Regulasi: Kebijakan Nasional versus Kebutuhan Daerah <i>Variations and Uniformity in Regulation: National Policy versus Regional Needs</i>	
OPINI OPINION	29
DAK Masa Depan <i>The Specific Allocation Fund in the Future</i>	
KABAR DARI LSM NEWS FROM NGOs	33
Beberapa Catatan Implementasi DAK Pendidikan <i>Some Notes on the Implementation of the Specific Allocation Fund in the Education Sector</i>	

ISSN 0216-8634



www.smeru.or.id

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socioeconomic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, and the implementation of decentralization and regional autonomy, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

DEWAN REDAKSI/EDITORIAL BOARD:

Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi, Syaikhul Usman,
Sri Kusumastuti Rahayu, Nuning Akhmadi, Widjajanti I. Suharyo

REDAKSI/EDITORIAL STAFF:

Editor/Editor: Liza Hadiz

Asisten Editor/Assistant Editors: R. Justin Sodo, Budhi Adrianto
Penerjemah/Editor Bahasa Inggris/
English Translator/Editor: Kate Stevens
Perancang Grafis/Graphic Designer: Novita Maizir
Distribusi/Distribution: Mona Sintia

Newsletter SMERU diterbitkan untuk berbagi gagasan dan mengundang diskusi mengenai isu-isu sosial, ekonomi, dan kemiskinan di Indonesia dari berbagai sudut pandang. Temuan, pandangan, dan interpretasi yang dimuat dalam Newsletter SMERU sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis dan di luar tanggung jawab SMERU atau badan penyandang dana SMERU. Silahkan mengirim komentar Anda. Jika Anda ingin terdaftar dalam mailing list kami, kunjungi situs web SMERU atau kirim e-mail Anda kepada kami.

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please visit our website or send us an e-mail.

Lembaga Penelitian
SMERU
Research Institute

Jl. Pandeglang No. 30 Menteng,
Jakarta 10310 Indonesia

Phone: 6221-3193 6336; Fax: 6221-3193 0850

e-mail: smeru@smeru.or.id; website: www.smeru.or.id

Pembaca yang Budiman,

Dana alokasi khusus (DAK) merupakan salah satu mekanisme transfer keuangan Pemerintah Pusat ke daerah yang bertujuan antara lain untuk meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana fisik daerah sesuai prioritas nasional serta mengurangi kesenjangan laju pertumbuhan antardaerah dan pelayanan antarbidang. DAK memainkan peran penting dalam dinamika pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar di daerah karena—sesuai dengan prinsip desentralisasi—tanggung jawab dan akuntabilitas bagi penyediaan pelayanan dasar masyarakat telah dialihkan kepada pemerintah daerah.

Untuk mencermati persoalan seputar pengalokasian dan pengelolaan serta akuntabilitas DAK, baru-baru ini Lembaga Penelitian SMERU melakukan kajian mengenai DAK yang dititikberatkan pada tiga bidang penerima DAK terbesar, yaitu pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur jalan. Ringkasan hasilnya kami sajikan dalam edisi ini. Berkenaan dengan akuntabilitas dan transparansi, ada beberapa ornop yang memantau pelaksanaan DAK, antara lain FITRA. Hasil pengamatan FITRA terhadap DAK bidang pendidikan juga disajikan dalam edisi ini.

Nampaknya DAK masih menghadapi berbagai persoalan menyangkut kredibilitas dan akuntabilitas, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang perlu diselesaikan dengan perspektif yang menanggalkan kaca mata lama. Mengingat setelah 7 tahun desentralisasi transfer keuangan dari pusat masih dominan mewarnai pelaksanaan desentralisasi, maka perlu ada perbaikan institusional dan kebijakan yang dikawal oleh pendekatan baru mengenai hubungan daerah dengan pusat yang tidak menciptakan ketergantungan keuangan di pihak daerah dan sebaliknya menguatkan akuntabilitas daerah kepada rakyatnya. Untuk mengubah wajah DAK di masa depan, pakar ekonomi Robert A. Simanjuntak, memberi beberapa catatan kritis dalam edisi ini.

Selamat membaca.

Liza Hadiz

Editor

Dear Readers,

The Specific Allocation Fund (DAK) is one of the mechanisms of transferring funds from the central to regional governments, aiming among other things, to increase the availability of physical facilities and infrastructure in the regions in accordance with national priorities as well as decrease the discrepancy in growth rates between regions and between service sectors. DAK plays an important role in the dynamics of facilities and infrastructure development of basic services in the regions because—in accordance with principles of decentralization—the responsibilities and accountability for providing basic services to the community have been shifted to the regional governments.

In order to analyze the allocation and management of DAK as well as its accountability, The SMERU Research Institute recently conducted a study on DAK which focused on three major DAK receiving sectors: education, health, and road infrastructure. The results of this study are presented in this edition of our newsletter. A number of nongovernment organizations have monitored accountability and transparency with regard to DAK implementation, including the organization FITRA; we present the results of their monitoring of DAK in the education sector in this edition.

It appears that there are still problems with DAK in regard to both central and regional credibility and accountability, which must be considered from a new perspective if they are to be solved. Seven years after decentralization, fund transfers from the center still dominate the implementation of decentralization. Institutional and policy improvements must take place using a new approach regarding the relationship between the regions and the center that does not create financial dependence on the side of the regions. In contrast, these changes should strengthen regional governments' accountability to their people. Finally, economist Robert A. Simanjuntak provides a number of critical notes for how to shape DAK in the future.

We hope that you will enjoy this edition.

Liza Hadiz

Editor

MEKANISME DAN PENGGUNAAN DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) THE MECHANISMS AND USES OF THE SPECIFIC ALLOCATION FUND (DAK)

Syaikhu Usman*



Fokus tulisan ini adalah melihat dinamika regulasi kebijakan yang menyangkut pengalokasian dan penggunaan dana alokasi khusus (DAK). Artikel ini ditulis berdasarkan hasil kajian Lembaga Penelitian SMERU yang dilakukan pada April 2007–Januari 2008 mengenai pengelolaan DAK.¹ Tiga bidang penerima DAK terbesar menjadi titik berat kajian tersebut, yaitu pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur jalan. Tiga kabupaten dan satu kota dipilih secara purposif sebagai daerah sampel penelitian, yaitu Kabupaten Kupang, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Gorontalo, dan Kota Banda Aceh. Pengumpulan dan analisis data dilakukan melalui wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus dengan berbagai pemangku kepentingan, dan telaah regulasi dan analisis data sekunder tentang DAK.

The focus of this article is to analyze the dynamics of the policy regulations concerning the allocations and uses of the Specific Allocation Fund (DAK) based on the findings of The SMERU Research Institute's study from April 2007–January 2008 about the management mechanisms of the Specific Allocation Fund (DAK).¹ This study focused on the three largest DAK-recipient sectors: education, health, and road infrastructure. Three districts and one city were purposively selected as the study sample regions. The areas selected were Kabupaten Kupang, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Gorontalo, and Kota Banda Aceh. The study was compiled based on in-depth interviews and focus group discussions with various stakeholders, as well as research on DAK policy and analysis of secondary data.

* Syaikhu Usman adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

¹ Lihat Usman et al. (2008) 'Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK).'

* Syaikhu Usman is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

¹ See Usman et al. (2008) 'The Specific Allocation Fund (DAK): Mechanisms and Uses.' Jakarta: The SMERU Research Institute. Available in English and Indonesian.

Sentralisasi versus Desentralisasi

Selama lebih dari setengah abad sejak kemerdekaan, sistem pemerintahan Indonesia cenderung dikelola secara sentralistis. Dalam sistem ini, Pemerintah Pusat mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan pemerintahan, sementara pemerintah daerah (pemda) bertugas melaksanakan segala sesuatu yang diputuskan dan diperintahkan oleh Pemerintah Pusat. Alasan yang kerap muncul di balik sistem sentralistis adalah untuk mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Namun, untuk negara sebesar Indonesia, yang memiliki belasan ribu pulau, berisi ratusan etnis, dan berpenduduk lebih dari 220 juta jiwa, tata kelola pemerintahan dengan sistem terpusat tidak akan efektif dalam mengatur semua urusan pemerintahan. Selama ini, sistem sentralistis menjadi kuat dan dominan karena mekanisme pengawasan oleh rakyat dan pertanggungjawaban kepada rakyat lemah dan tidak terbuka. Sistem ini cenderung menciptakan birokrasi yang semakin menggurita dan rumit.

“Negara dibangun dengan tujuan demi kesejahteraan penduduknya. NKRI bukan tujuan, melainkan sarana untuk mencapai tujuan tersebut,” ujar seorang anggota DPR.² Oleh karena itu, ketika terjadi krisis moneter yang berlanjut dengan kekacauan politik, berbagai kelompok masyarakat menuntut demokratisasi di berbagai bidang kehidupan bernegara, termasuk menggugat sentralisasi pemerintahan yang berlindung di balik alasan untuk mempertahankan keutuhan NKRI. Upaya itu berupa, antara lain, desakan untuk melakukan desentralisasi kewenangan dan fiskal. Sistem desentralisasi memberi kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan status daerah otonom. Hasil awal dari desakan untuk perubahan tersebut adalah kelahiran Undang-undang (UU) No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berlaku efektif mulai 1 Januari 2001. Karena dinilai oleh berbagai pihak memberi wewenang yang terlalu besar kepada daerah, pada 2004, kedua UU tersebut disempurnakan, masing-masing menjadi UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004.

Desentralisasi Fiskal

Berdasarkan kedua UU tersebut, pemerintah kabupaten/kota berwenang dan bertanggung jawab untuk menyediakan layanan umum yang luas pada hampir semua bidang kehidupan masyarakat.³ Peraturan perundangan tersebut telah membuat tatanan kerangka hubungan pengelolaan fiskal yang selama ini didominasi pusat melalui subsidi daerah otonom (SDO) dan dana Inpres (Instruksi Presiden) menjadi lebih fleksibel melalui dana alokasi umum (DAU) dan DAK. Secara umum, DAK menyerupai dana Inpres (Instruksi Presiden) yang dikembangkan di masa Pemerintahan Orde Baru.

² Wawancara pada 17 April 2007.

³ Sistem ini sebenarnya bukanlah suatu kebijakan baru. Indonesia pernah mempunyai Peraturan Pemerintah (PP) No. 45/1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II dan diujicobakan melalui PP No. 8/1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan. Pelaksanaan PP ini kurang berhasil karena pelimpahan urusan pemerintahan kepada pemda tidak sepenuhnya diikuti dengan penyerahan pembiayaannya, sementara berbagai sumber penerimaan negara yang besar dikuasai oleh Pemerintah Pusat (Usman et al. 1996).

Centralization versus Decentralization

For more than half a century after independence, Indonesia's system of governance was centralized. In this system, everything related to administrative matters was planned and regulated by the central government. Regional governments had the task of implementing everything that was decided and ordered by the central government. It was often argued that the centralistic system was necessary in order to achieve national unity for the Republic of Indonesia. However, for a country as large as Indonesia with tens of thousands of islands, containing hundreds of ethnicities, and a population of more than 220 million people, a centralized administrative system cannot effectively regulate and implement all administrative matters. Until now the centralized system has been dominant because monitoring mechanisms by the public and accountability to the people have been weak and inaccessible. This system has also created an increasingly complex and ever expanding bureaucracy.

As one member of the DPR stated, “A nation is built for the sake of the welfare of its people. National unity of the Republic of Indonesia is not the aim, but rather it is a tool to achieve this aim.”² Because of this, when the economic crisis occurred in 1997 and was prolonged by political uncertainty, community groups demanded democratization in national life, and opposed the centralized governance system. These efforts included pressuring for the decentralization of authority and fiscal matters. The decentralization system gave regions the authority to manage their own areas with regional autonomy status. An early result from the pressure for these changes came through Law No. 22/1999 on Regional Governance and Law No. 25/1999 on Fiscal Balance between the Central Government and Regional Administrations which came into effect on 1 January 2001. Because these laws were considered to give too much authority to the regions, in 2004, they were revised and replaced with Law No. 32/2004 and Law No. 33/2004 respectively.

Fiscal Decentralization

Based on Law No. 32/2004 and Law No. 33/2004, district/city governments are authorized and have the responsibility to provide wide ranging public services in almost all sectors of community life.³ These legislative regulations have made the framework for fiscal management relationships, which were previously dominated by the central government through the Regional Autonomy Subsidy (SDO) and Presidential Instruction (Inpres) Fund, more flexible under the General Allocation Fund (DAU) and DAK. In general, DAK is similar to the Inpres Fund developed under the New Order administration.

² Interview on 17 April 2007.

³ This system is not actually new. Government Regulation No. 45/1992 on the Implementation of Regional Autonomy Focusing on Level II Regions was trialed via Government Regulation No. 8/1995 on the Granting of Several Governmental Affairs to 26 Pilot Projects Level II Regions. However, the implementation of these government regulations did not eventuate as the delegation of administrative matters to regional governments was not fully supported by the distribution of funding, while various large sources of national income were controlled by the central government. See Usman et al. (1996) 'Kajian Otonomi Daerah.' Jakarta: Lembaga Administrasi Negara and Center for Policy and Implementation Studies.

Apabila dikelola dengan baik, DAK dapat membantu menanggulangi kemiskinan dan membangun perekonomian nasional.

If managed well, DAK funds can contribute to overcoming poverty and developing the national economy.



SMERU

Memasuki era baru desentralisasi pada 2001, Pemerintah Pusat tetap memainkan peranan penting dalam mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke pemda kabupaten/kota. Dalam hal keuangan, misalnya, Pemerintah Pusat secara khusus bertanggung jawab menjaga keseimbangan alokasi dana antardaerah. Untuk itu, Pemerintah Pusat melakukan transfer dana ke daerah melalui beberapa mekanisme, seperti DAU, DAK, dan dana bagi hasil (DBH). Tujuan transfer dana perimbangan adalah, antara lain, untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, serta antardaerah, dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah.

Perolehan dan pemanfaatan DAK oleh daerah harus mengikuti rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. DAK dialokasikan dalam APBN untuk daerah-daerah tertentu dalam rangka mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan termasuk dalam program prioritas nasional. Daerah dapat menerima DAK apabila memenuhi tiga kriteria, yaitu (1) kriteria umum berdasarkan indeks fiskal neto; (2) kriteria khusus berdasarkan peraturan perundangan dan karakteristik daerah; dan (3) kriteria teknis berdasarkan indeks teknis bidang terkait (UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004).

Regulasi sekitar DAK

Telaah atas peraturan perundangan menemukan belum tersedianya peraturan pemerintah (PP) tentang DAK yang diatur secara khusus⁴ sebagaimana diamanatkan oleh UU, bahkan PP tentang pengalihan secara bertahap dana dekonsentrasi⁵ dan tugas pembantuan⁶ menjadi

Entering the era of decentralization, from 2001, the central government has played an important role in supporting the implementation of administrative affairs which have been decentralized to the regional government (pemda kabupaten/kota). Particularly in matters of finance, the central government has the responsibility to maintain the balance in interregional funds allocation. In order to succeed in this task, the central government transfers funds to the regions via several mechanisms, such as DAU, DAK, and the Shared Revenue Fund (DBH). The aim of the funds transfer is to reduce financial discrepancies between the center and the regions as well as between regions and to reduce interregional discrepancies in public services provision.

The acquisition and use of DAK must follow the guidelines determined by the central government. DAK is allocated to specific regions in the national budget in order to fund specific region-related activities which reflect national priorities. Regions can only obtain and use DAK if they fulfill the following three criteria: (1) general criteria based on the net fiscal index (NFI); (2) specific criteria based on legislative regulation and regional characteristics; and (3) technical criteria based on technical indexes in the relevant industry (Law No. 32/2004 and Law No. 33/2004).

Regulations concerning DAK

A review of legislative regulations found that as yet there are no government regulations that specifically regulate DAK as is mandated by the law.⁴ To date, no government regulation has been issued regarding the transfer by phases of deconcentration⁵ and co-administration⁶ (tugas pembantuan) funds to DAK. In addition, the centralistic regulations

⁴ PP yang mengatur DAK digabung dengan PP yang mengatur dana perimbangan. DAK merupakan salah satu komponen dana perimbangan.

⁵ Dana dekonsentrasi adalah "anggaran yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah" (Putri 2005).

⁶ Dana tugas pembantuan adalah "uang yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh daerah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan" (Putri 2005).

⁴ Government regulations that regulate DAK are bundled with government regulations broadly dealing with balance funds. DAK is one component of balance funds.

⁵ Deconcentration funds are "funds from the national budget (APBN) which are managed by governors as government representatives, which includes all revenue and expenditure related to deconcentration activities. Deconcentration funds do not include funds allocated for regional offices vertically under the coordination of central offices" (Putri 2005).

⁶ Co-administration funds are "funds from the national budget (APBN) which are managed by the regions, which include all revenue and expenditure related to co-administration activities" (Putri 2005).

DAK sampai sekarang belum juga dibuat. Selain itu, berbagai peraturan tentang organisasi, tugas, dan fungsi kementerian dan lembaga yang disusun dalam nuansa sentralistis belum disesuaikan dengan UU desentralisasi dan otonomi daerah. Akibatnya, kebijakan pengelolaan DAK antardepartemen dan antardaerah dapat berbeda. Selain itu, SMERU juga menemukan adanya kebijakan yang sebenarnya memerlukan keseragaman secara nasional namun masih menyediakan ruang bagi ketidakseragaman. Sebaliknya, terdapat juga kebijakan yang seharusnya memberi ruang bagi perbedaan sebagai akibat kondisi antardaerah yang memang berbeda namun justru memaksakan keseragaman secara nasional.⁷

Meskipun DAK termasuk ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dalam pemanfaatannya pemda harus mengikuti berbagai regulasi pusat, seperti UU, PP, keputusan presiden, peraturan/keputusan menteri, surat edaran direktur jenderal, dan surat edaran direktur departemen. Dengan banyaknya regulasi pusat tersebut, sangat sedikit daerah yang mengeluarkan regulasi untuk memerinci kebijakan pengelolaan DAK. Dalam kaitan dengan berbagai peraturan perundangan tersebut, banyak pihak di daerah menilai bahwa regulasi tentang DAK yang dikeluarkan Pemerintah Pusat sering kali terlambat dan tidak cocok dengan jadwal perencanaan dan penganggaran di daerah. Ketika isi regulasi pusat yang terbit terlambat itu ternyata berbeda dengan apa yang diperkirakan daerah sewaktu menyusun APBD, beberapa hal dalam APBD terpaksa harus diubah dan dimusyawarahkan lagi dengan DPRD. Proses seperti ini, selain menyita waktu aparatur pemerintah daerah, juga menghabiskan cukup banyak dana, padahal kemampuan keuangan daerah pada umumnya terbatas.

Pengalokasian DAK

Sampai dengan 2005, proporsi alokasi DAK terhadap total belanja APBN masih di bawah 1%. Namun, pada 2006, proporsinya meningkat hampir dua kali lipat menjadi 1,7% atau Rp11,6 triliun, sementara proporsi DAU

Dalam praktiknya, pemda lebih banyak menentukan lokasi proyek DAK berdasarkan perencanaan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) daripada usulan masyarakat.

In practice, regional governments decide on the location of DAK-funded projects based on regional level work unit (SKPD) plans rather than proposals from the community.

concerning the organization, tasks and functions of ministries and other institutions, have not been adjusted to conform to decentralization and regional autonomy legislation. Consequently, management policies differ between departments and regions. SMERU found that several policies are in need of national uniformity although they should still allow for flexibility in certain cases. Conversely, there were some policies which had been made uniform nationally and needed to be adjusted to provide room for variations in regional conditions.⁷

Although DAK is a part of the regional budget (APBD), regional governments must abide by various central regulations governing its use, including laws, government regulations, presidential decrees, ministerial regulations and decrees, and circulars from director-generals in each ministry that receives a DAK allocation. Under the weight of so many central regulations, very few regional governments have made their own regulations to detail policies covering DAK management. In relation to the government regulations mentioned, many parties in the regions consider that the central government is often late releasing regulations concerning DAK, clashing with regional planning timetables and budgets. When the content of late-issued central decisions are different to regional estimates used in the formation of the APBD, many items in the budget plan must be reorganized or reevaluated and run past the DPRD again. Apart from wasting the time of regional officials, such a process wastes a significant amount of funds for regions with generally limited fiscal capacity.

DAK Allocation

Until 2005, the proportion of DAK allocation to the total APBN expenditure was below 1%. In 2006, the proportion increased almost two-fold to 1.7%, or Rp11.6 trillion, while DAU accounted for almost 22% of the total APBN expenditure. In the same year, deconcentration



SMERU

⁷ Untuk tambahan informasi, lihat artikel dalam rubrik Dari Lapangan pada edisi ini yang ditulis oleh penulis yang sama.

⁷ For more information, see the article by the same author in *From the Field*, in this newsletter.

terhadap total belanja APBN hampir 22%. Masih pada tahun yang sama, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan berjumlah lebih dari Rp30 triliun atau 4,4% dari total belanja APBN. Kalau sebagian dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dialihkan menjadi DAK, seperti telah ditentukan dalam undang-undang, dalam beberapa tahun ke depan, proporsi DAK terhadap total belanja APBN dapat mencapai sekitar 5%.

Bagi daerah yang menerima alokasi DAK, daerah tersebut wajib menyediakan dana pendamping minimal sebesar 10% dari DAK yang diterimanya, dengan pengecualian bagi daerah dengan kemampuan fiskal rendah. Daerah juga diwajibkan untuk menyediakan 3% dari nilai DAK yang diterimanya untuk biaya umum dan dana ini diambil dari sumber penerimaan lainnya.

Dalam praktiknya, pemda menjadi penerima pasif atas pengalokasian DAK meskipun peraturan perundangan memungkinkan daerah untuk secara aktif mengajukan usul. Sejauh ini, pemda hanya bertugas mengirimkan data tentang kondisi sarana dan prasarana bidang-bidang yang memperoleh alokasi DAK. Data tersebut menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Pusat, khususnya Menteri Keuangan, dalam mengalokasikan DAK per bidang dan per daerah. Selain itu, penentuan bidang yang menerima alokasi DAK disesuaikan dengan prioritas pembangunan yang tercermin dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Namun demikian, pada 2007, dalam hal infrastruktur jalan, misalnya, RKP tidak menyebut prioritas untuk ruas jalan yang berstatus jalan kabupaten/kota, padahal DAK diperuntukkan bagi kabupaten/kota.

Mengenai pengalokasian DAK, sikap pemda mengindikasikan adanya penilaian bahwa Pemerintah Pusat tidak berlaku transparan sehingga pejabat daerah perlu berusaha “melobi Jakarta” untuk mendapatkan alokasi DAK yang lebih besar. Berita mengenai adanya “calo anggaran”⁸ beberapa waktu yang lalu menguatkan indikasi ketidakterbukaan pengalokasian DAK ini. Upaya lobi dilakukan oleh bupati dan/atau kepala dinas yang bidang tugasnya menerima DAK, bahkan ada pemda yang menyerahkan urusan tersebut kepada sebuah perusahaan swasta. Analisis terhadap ketepatan alokasi DAK bagi daerah menunjukkan bahwa korelasi alokasi DAK per provinsi terhadap buruknya kondisi infrastruktur pelayanan publik di bidang pendidikan dasar dan infrastruktur jalan bertanda nilai korelasi yang searah dengan tujuan DAK, meskipun nilainya masih tergolong rendah. Pada bidang kesehatan tanda nilai korelasinya bahkan bertolak belakang.⁹ Hal ini menandakan bahwa dalam mengalokasikan DAK kepada daerah, Pemerintah Pusat mendasarkan sebagian pertimbangannya pada faktor-faktor yang tidak terkait secara langsung dengan kondisi infrastruktur ketiga bidang bersangkutan.

and co-administration funds totaled more than Rp30 trillion, or 4.4% of the total APBN expenditure. If a portion of deconcentration and co-administration funds is transferred to DAK over the next few years, as determined by law, the proportion of DAK to the total APBN expenditure could reach 5%.

DAK recipient regions are obliged to provide co-funding (dana pendamping) amounting to a minimum of 10% of the total DAK they receive. Exceptions may be made for regions with low fiscal capacity. Regions are also obliged to provide 3% of the total value of the received DAK for general costs, with these funds being taken from other sources of income.

In practice, regional governments have become passive recipients of DAK although laws allow regional governments to give suggestions and input. To date, regional governments are only asked to send data on the state of regional infrastructure in various sectors that receive DAK allocations. The central government (specifically the Ministry of Finance) then uses that data as a determinant for the allocation of DAK by sector and region. The determination of the sectors that are to receive a DAK allocation also follows the development priorities laid out in the government's work plan (RKP). However, in 2007, in the instance of road infrastructure, although the RKP did not prioritize district/city roads, DAK was allocated for this sector.

The attitudes of regional governments towards the DAK allocation process indicate a general view that the central government is not transparent, to the point where regions need to “lobby Jakarta” in order to receive larger allocations. News of the existence of “budget brokers”⁸ in recent times has strengthened the indications of opaque DAK allocation practices. The bupati (district heads) and heads of DAK-receiving regional offices conduct lobbying efforts, and in fact one regional government outsourced the assignment to a private company. Analysis of the accuracy of DAK allocations for regions shows that DAK allocation by province on the condition of public service infrastructure in basic education and road infrastructure is in line with the DAK objectives; however, the correlation is relatively low. In the health sector, the correlation is actually contrary to the DAK objectives.⁹ This indicates that in allocating DAK to regions, the central government has given some consideration to factors that are not directly related to the infrastructure conditions of the sectors in question.

⁸ Media Indonesia (2007) ‘Kasus Calo Anggaran di DPR Harus Diungkap’ [online] <<http://www.mediaindonesia.com/berita.asp>> [28 Oktober 2007]; Kompas (2005) ‘Mengikis Mafia Calo Anggaran’ [online] <<http://64.203.71.11/kompas-cetak/0510/15/Fokus/2123094.htm>> [15 Oktober 2005]; Sinar Harapan (2005) ‘Kasus Calo Anggaran, Anggota BK DPR Bantah Terlibat’ [online] <<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0510/07/nas06.html>> [7 Oktober 2005]

⁹ Untuk tambahan informasi, lihat artikel dalam rubrik Data Berkata pada ini.

⁸ Media Indonesia (2007) ‘Kasus Calo Anggaran di DPR Harus Diungkap’ [Budget Brokers in the DPR Must Be Uncovered] [online] <<http://www.mediaindonesia.com/berita.asp>> [28 Oktober 2007]; Kompas (2005) ‘Mengikis Mafia Calo Anggaran’ [Undermining the Budget Broker Mafia] [online] <<http://64.203.71.11/kompas-cetak/0510/15/Fokus/2123094.htm>> [15 Oktober 2005]; Sinar Harapan (2005) ‘Kasus Calo Anggaran, Anggota BK DPR Bantah Terlibat’ [A Member of the DPR Honorary Committee Denies Involvement in the Budget Brokers Case] [online] <<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0510/07/nas06.html>> [7 Oktober 2005]

⁹ For more information, see *And the Data Says* in this newsletter edition.

Penggunaan DAK dan Pertanggungjawabannya

Dana perimbangan merupakan sumber penerimaan terbesar pemda. Kebanyakan pemda menggunakan sebagian besar DAU untuk membiayai belanja birokrasi, sementara sebagai sumber utama belanja modal, terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana fisik, pemda mengandalkan DAK. DAK digunakan untuk menutup kesenjangan pelayanan publik antardaerah dengan memberi prioritas pada bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah, dan lingkungan hidup. Apabila dikelola dengan baik, DAK yang secara khusus digunakan untuk pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana fisik ini dapat membantu menanggulangi kemiskinan dan secara umum dapat digunakan untuk membangun perekonomian nasional.

Meskipun penetapan alokasi DAK menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, pemda masih mempunyai ruang yang cukup untuk memanfaatkan dana itu sesuai dengan kewenangan otonominya. Di bidang pendidikan, misalnya, pemda mempunyai kewenangan penuh dalam menetapkan di sekolah mana saja DAK akan digunakan. Meskipun demikian, hal ini tidak berarti bahwa pemda dapat sepenuhnya menggunakan DAK sesuai dengan keinginannya. Di bidang pembangunan prasarana jalan, misalnya, pada Tahun Anggaran 2006, Departemen Pekerjaan Umum (PU) menetapkan 70% DAK hanya boleh digunakan untuk kegiatan pemeliharaan berkala jalan dan 30%-nya digunakan untuk kegiatan peningkatan jalan. Departemen Pendidikan juga telah menggariskan bahwa pada 2007, 60% DAK digunakan untuk rehabilitasi gedung SD/madrasah ibtidaiah dan 40% lainnya untuk peningkatan mutu pendidikan.

Setiap kabupaten/kota sampel menyatakan bahwa penetapan lokasi proyek yang menggunakan DAK telah dilakukan melalui proses musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Namun, mengingat jumlah DAK yang terbatas, tidak semua usulan masyarakat bisa dipenuhi. Selain karena alasan keterbatasan dana, menurut sebagian aparat pemda hal itu terjadi karena usulan masyarakat cenderung berupa keinginan yang tidak sesuai dengan kerangka pembangunan daerah. Apapun alasannya, proses musrenbang sebagai acuan penyusunan perencanaan pembangunan yang partisipatif menjadi tidak efektif. Dalam praktiknya, pemda lebih banyak menentukan lokasi proyek DAK berdasarkan perencanaan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) daripada usulan masyarakat. Dalam batas tertentu, faktor nepotisme dan/atau kedekatan personal antara birokrat pemerintah dan penerima proyek, seperti kepala sekolah atau kepala puskesmas, ikut pula mewarnai penetapan proyek DAK. Sebagai akibatnya, tidak jarang terjadi bahwa penetapan lokasi proyek menjadi polemik dalam masyarakat.¹⁰

Sejauh ini, pemda yang memenuhi kewajiban untuk melaporkan perkembangan penggunaan DAK-nya setiap tiga bulan sekali jumlahnya sangat sedikit. Kemungkinan penyebabnya ada empat hal: (i) meskipun terdapat regulasi yang memberikan sanksi atas kelalaian

Uses of DAK and Government Accountability

Balance funds are the largest source of funds received by local governments. The majority of local governments use most of their DAU for bureaucratic expenditure, while they rely on DAK for capital expenditure, particularly for the development of facilities and physical infrastructure. DAK is used to close the gap in public services between the regions by prioritizing education, health, infrastructure, maritime affairs and fisheries, agriculture, government infrastructure, and the environment. If managed well, DAK funds, which are specifically used for development and restoration of facilities and physical infrastructure, can contribute to overcoming poverty and developing the national economy.

While the central government has the authority to determine DAK allocations, regional governments still have some freedom to use the funds in accordance with their autonomy. In the education sector, for example, regional governments have full authority to determine which schools will receive DAK allocations. Nevertheless, this does not mean that regional governments can use DAK entirely as they wish. For example, the Ministry of Public Works determined that in the 2006 financial year a minimum of 70% of the total DAK for road infrastructure must be used for periodic road maintenance while the remaining 30% could be used for road upgrading. The Ministry of Education also determined that in 2007, 60% of DAK must be used for restoration of primary school (or its equivalent) buildings and the remaining 40% was to be used to upgrade education quality.

Each sample district and city stated that they use a participatory approach in the form of the musrenbang (development planning meeting) to determine the location of DAK-funded projects. However, due to the limited amount of DAK received, not all development projects proposed by the community can be realized. Aside from the obvious funding limitations, several regional government officials complained that this is because community suggestions are often not in line with the overall regional development framework. However, whatever the reason, the musrenbang process appears to be an ineffective mechanism for participatory development planning. In practice, regional governments decide on the location of DAK-funded projects based on regional level work unit (SKPD) plans rather than proposals from the community. Within certain limits, nepotism and personal ties between government bureaucrats and project recipients, such as school principals and puskesmas (community health center) managers, can sway project determinations. Consequently, it is not unusual for the process to become polemic within the community.¹⁰

Thus far, very few regional governments have fulfilled their obligations to report their use of the DAK quarterly. There are four possible reasons for this: (i) while the regulations provide sanctions for not reporting, the central government has not applied the sanctions;

¹⁰ Untuk tambahan informasi, lihat artikel dalam rubrik Dari Lapangan pada newsletter terbitan ini yang ditulis oleh M. Sulton Mawardi.

¹⁰ For more information, see the article in the From the Field column by M. Sulton Mawardi in this newsletter.

pelaporan, Pemerintah Pusat tidak pernah melaksanakannya; (ii) beberapa pemda yang menyampaikan laporan tersebut tidak pernah mendapat tanggapan dari Pemerintah Pusat sehingga akhirnya pemda bersikap tidak peduli lagi dengan kewajibannya untuk melapor; (iii) sanksi atas kelalaian pelaporan dikenakan kepada daerah, bukan kepada pejabat yang lalai, sehingga pejabat tidak begitu merasa wajib untuk membuat laporan; dan/atau (iv) kapasitas pemda dalam pengelolaan keuangan publik tidak memadai.

Rekomendasi

Berdasarkan berbagai temuan yang diuraikan di atas, SMERU mengajukan beberapa saran untuk penyempurnaan kebijakan dan pelaksanaan penggunaan DAK sebagai berikut.

- (1) Reformasi berbagai regulasi tentang organisasi dan tugas kementerian/lembaga perlu dilakukan agar pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah pada umumnya dan pengelolaan DAK pada khususnya dapat dilaksanakan dengan baik. Sinkronisasi DAK, dana dekonsentrasi, dan tugas pembantuan juga perlu dilakukan sehingga upaya menyeimbangkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik di seluruh Indonesia dapat terlaksana secara optimal.
- (2) Beberapa paradigma baru dalam pengelolaan DAK perlu dibangun. Paradigma baru tersebut berupa pendesentralisasian kepada pemerintah provinsi kewenangan pengalokasian, pengkoordinasian, dan pengawasan pelaksanaan atas penggunaan DAK oleh pemerintah kabupaten/kota. Kewenangan ini perlu dikawal oleh sejumlah regulasi yang dapat menjamin terlaksananya mekanisme transparansi dan partisipasi, prosedur akuntabilitas, dan sistem ganjaran (hadiah dan hukuman). Kebijakan ini mengandung tiga manfaat, yaitu menyederhanakan manajemen DAK di tingkat pusat, memperkuat kewenangan gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat, dan memberdayakan provinsi sebagai daerah otonom melalui diskresi fiskal.
- (3) Sanksi kepada daerah/rakyat secara keseluruhan atas kelalaian dalam penyampaian laporan pengelolaan keuangan daerah, termasuk DAK, sebagaimana tercantum dalam UU No. 33/2004 Pasal 102 hendaknya diubah sehingga sanksi dikenakan kepada aparat birokrasi yang bertanggung jawab. Mereka yang lalai melaksanakan tugasnya harus memikul sanksinya secara tanggung renteng.

Daftar Acuan

- Putri, Vera Jasini (2005) *Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi Daerah*. Edisi Ketiga. Jakarta: Freidrich Naumann Stiftung
- Usman, Syaikh, M. Sulton Mawardi, Adri Poesoro, Asep Suryahadi, dan Charles Sampford (2008) 'Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK)'. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Usman, Syaikh et al. (1996) 'Kajian Otonomi Daerah.' Jakarta: Kerja sama antara Lembaga Administrasi Negara dan Center for Policy and Implementation Studies.

(ii) several regional governments that have submitted reports have not received any response from the central government, and consequently, the regional governments are no longer concerned about their reporting obligations; (iii) the sanctions for failing to report would be applied to the region, not the negligent official, and correspondingly, officials do not feel obliged to compile the report; and/or (iv) regional governments do not have sufficient capacity to manage public finances.

Recommendations

Based on the above findings, SMERU recommend the following measures to improve the policies and implementation of the use of DAK.

- (1) Various regulations on organizations and the duties of ministries/institutions must be reformed in order to support the proper implementation of decentralization and regional autonomy in general and DAK management specifically. DAK, deconcentration, and co-administration funds need to be synchronized to optimize efforts to balance the quality and quantity of public services throughout Indonesia.
- (2) A number of new paradigms are required for the management of DAK. These would decentralize the authority for the allocation, coordination, and monitoring of district/city use of DAK to provincial governments. This authority requires safeguarding regulations to guarantee the implementation of transparency and participation mechanisms, accountability procedures, and a reward and punishment system. Such a policy would have three benefits: the simplification of DAK management at the central level, the strengthening of governors' authority as representatives of the central government in the regions, and the empowerment of provinces as autonomous regions through fiscal discretion.
- (3) Sanctions for failing to submit regional fiscal management reports, including those required for DAK, as set out in Law No. 33/2004 Article 102, should not be borne by the region or populace as a whole. Instead, the penalty should be imposed upon bureaucrats, who must take responsibility for their negligence.

List of References

- Putri, Vera Jasini (2005) *Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi Daerah* [Dictionary of Legal Terms and Glossary of Regional Autonomy]. Third Edition. Jakarta: Freidrich Naumann Stiftung
- Usman, Syaikh, M. Sulton Mawardi, Adri Poesoro, Asep Suryahadi, and Charles Sampford (2008) 'The Specific Allocation Fund (DAK): Mechanisms and Uses.' Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Usman, Syaikh et al. (1996) 'Kajian Otonomi Daerah' [Regional Autonomy Study]. Jakarta: Cooperation between Lembaga Administrasi Negara and Center for Policy and Implementation Studies.

PERKEMBANGAN ALOKASI DAK DAN HUBUNGANNYA DENGAN KONDISI INFRASTRUKTUR

THE DEVELOPMENTS OF DAK ALLOCATION AND ITS RELATIONSHIP WITH INFRASTRUCTURE CONDITION

Syaikhu Usman and Asep Suryahadi*



SMERU

Salah satu tujuan dana alokasi khusus (DAK) adalah untuk meningkatkan kondisi infrastruktur fisik yang dinilai sebagai prioritas nasional. DAK dialokasikan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk bidang-bidang prioritas sebagaimana ditetapkan di dalam rencana kerja pemerintah (RKP). Pada awal desentralisasi fiskal, DAK bersumber dari dana reboisasi (DR), yaitu sebesar 40% dari penerimaan bidang kehutanan. Sejak 2003, pemerintah menambahkan DAK ke dalam bidang-bidang lainnya untuk memenuhi standar pelayanan minimum (SPM). Pada 2006, pemerintah mentransfer komponen dana reboisasi dari DAK kepada dana bagi hasil (DBH). Artikel ini mengkaji korelasi antara alokasi DAK dan kondisi infrastruktur tiga bidang penerima proporsi DAK terbesar, yakni bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur jalan.

Dana yang Disalurkan ke Daerah

Sebagai komponen terkecil dari dana perimbangan, DAK memberi kontribusi lebih kecil daripada dana alokasi umum (DAU) dan DBH. Namun, Tabel 1 memperlihatkan bahwa DAK telah meningkat secara signifikan dari tahun ke tahun, baik nilai

One of the aims of the Specific Allocation Fund (DAK) is to increase the physical infrastructure that is considered a national priority. DAK is allocated to districts and cities for priority sectors as set forth in the government's work plan (RKP). At the beginning of fiscal decentralization, DAK was sourced from reforestation funds (dana reboisasi or DR), totaling as much as 40% of the forestry sector revenue. Since 2003, the government added DAK in other sectors to fulfill minimum service standards (SPM). In 2006, the government transferred the reforestation funds component of DAK to shared revenue funds (DBH). This article examines the correlation of DAK allocations with the condition of the three sectors that receive the greatest share of DAK, namely education, health, and road infrastructure sectors.

Funds Channeled to the Regions

As the smallest component of balance funds, DAK makes a smaller contribution than the General Allocation Fund (DAU) and DBH. However, Table 1 shows that DAK has increased significantly from year to year, in terms of both nominal value and its ratio to DAU and DBH.

* Syaikhu Usman dan Asep Suryahadi adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

* The authors are senior researchers at The SMERU Research Institute.

nominalnya maupun rasionya terhadap DAU dan DBH. Sepanjang 2001–2007, nilai nominal DAK telah meningkat lebih dari 24 kali, atau rata-rata 390% per tahun. Di samping itu, rasionya terhadap DAU meningkat dari 1,2% pada 2001 menjadi 10,4% pada 2007, sementara rasionya terhadap DBH meningkat dari 3,5% pada 2001 menjadi 25% pada 2007. Selain karena peningkatan anggaran pada setiap bidang yang mendapatkan dana DAK, peningkatan DAK ini juga merupakan hasil dari perluasan lingkup setiap bidang yang didanai DAK dan peningkatan jumlah kabupaten/kota penerima DAK.

Meskipun terdapat peningkatan nilai nominal dari tahun ke tahun, nilai total DAK masih sangat rendah dalam keseluruhan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Pada 2007, proporsi DAK dalam total pengeluaran APBN adalah 2,2%, sementara dalam total penerimaan APBN, proporsinya adalah 2,4%.

Selain dana perimbangan dalam bentuk DAU, DBH, dan DAK, Pemerintah Pusat juga mengalokasikan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan¹ kepada daerah. Baik dana dekonsentrasi maupun dana tugas pembantuan bersumber dari APBN, tetapi bukan merupakan bagian dari dana perimbangan. Dana dekonsentrasi berasal dari dana kementerian/lembaga negara dan didistribusikan kepada gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat di daerah. Dana tugas pembantuan dibagikan kepada pemerintah daerah atau pemerintahan desa dan berada di bawah tanggung jawab langsung Pemerintah Pusat. Jumlah kedua dana tersebut jauh lebih besar daripada jumlah DAK. Pada 2006, jumlah seluruh dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan mencapai Rp30,5 triliun, sekitar tiga kali jumlah DAK.

During 2001–2007, its nominal value increased more than 24-fold, or 390% per year on average. Moreover, its ratio to DAU increased from 1.2% in 2001 to 10.4% in 2007, whilst its ratio to DBH increased from 3.5% in 2001 to 25% in 2007. Apart from being caused by budget increases in each DAK-funded sector, the increase was a result of the expanding scope of DAK-funded sectors and an increase in the number of recipient districts/cities.

Despite the nominal increases from year to year, the total value of DAK is still very low as a proportion of the entire national budget (APBN). In 2007, the proportion of DAK from the total expenditure in APBN was 2.2%, while from the total revenue was 2.4%.

Apart from the balance funds in the form of DAU, DBH, and DAK, the central government also currently allocates deconcentration and co-administration funds¹ to the regions. Both deconcentration and co-administration funds come from the APBN, but they are not part of the balance funds. Deconcentration funds are sourced from ministerial/institutional funds and are handed out to governors as representatives of the central government in the regions. Co-administration funds are disbursed to regional governments or village administrations and are the direct responsibility of the central government. The combined total of deconcentration and co-administration funds is far greater than the total of DAK. In 2006, the total of these funds reached Rp30.5 trillion, around three times the total DAK.

Tabel 1. Perbandingan DAK, DAU, DBH, Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, APBN, dan PDB, 2001–2007 (miliar rupiah)
Table 1. Comparisons of DAK, DAU, DBH, Deconcentration and Co-administration Funds, APBN and GDP, 2001–2007 (billion rupiah)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DAK	701	658	2.617	3.650	4.323	11.570	17.094
DAU	60.345	69.114	76.978	82.130	88.765	145.664	164.787
DBH	20.007	24.266	27.896	37.368	31.218	59.564	68.461
D & TP/D&C	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9.906	30.046	n.a.
TP/TI	301.077	298.527	341.100	407.800	495.444	637.800	723.057
TB/TE	341.562	315.600	374.800	436.400	509.418	669.900	763.570
DAK/TP (%) / DAK/TI (%)	0,23	0,22	0,77	0,90	0,87	1,81	2,36
DAK/TB (%) / DAK/TE (%)	0,21	0,21	0,70	0,84	0,85	1,73	2,24
DAK/PDB (%) / DAK/GDP (%)	0,05	0,04	0,13	0,20	0,20	0,40	0,50

Sumber: Data diolah dari SIKD (Sistem Informasi Keuangan Daerah) Departemen Keuangan (2007).

Source: Data adapted from the SIKD (Regional Fiscal Information System) of the Ministry of Finance (2007).

Keterangan: D & TP = dekonsentrasi dan tugas pembantuan; TP = total pendapatan (pendapatan negara & hibah); TB = total belanja negara; n.a. = data tidak tersedia; PDB = produk domestik bruto; 2001–2006 = Realisasi APBN; 2007 = Rencana APBN.

Note: D&C = deconcentration and co-administration funds; TI = total income (national revenue & grants); TE = total national expenditure; n.a. = data not available; GDP = gross domestic product; using APBN realization figures for 2001–2006 and planned APBN figures for 2007.

This table uses Indonesian numbering conventions, for example, 60.345 = 60,345.

¹ Lihat artikel Focus On dalam edisi ini untuk definisi dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

¹ See Focus On in this edition for definitions of deconcentration and co-administration funds.

Pasal 108 Undang-undang No.33/2004 menyebutkan bahwa dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan harus dialihkan secara bertahap menjadi DAK. Setelah pengalihan ini, diperkirakan bahwa jumlah DAK akan meningkat di masa depan. Jika diasumsikan bahwa jumlah dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan pada 2007 sama dengan jumlahnya pada 2006 dan jika dana tersebut dialihkan menjadi DAK, jumlah DAK untuk 2007 akan meningkat menjadi Rp47,1 triliun, atau sama dengan 6,2% dari total pengeluaran APBN.

Ada alasan-alasan kuat untuk mengalihkan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadi DAK karena semua dana tersebut memiliki tujuan mendasar yang sama. Tujuan yang hampir sama tersebut dapat dilihat dari korelasi yang tinggi antara keduanya. Table 2 memperlihatkan bahwa alokasi per provinsi dari kedua kelompok dana tersebut memiliki korelasi 0,7387, yang menunjukkan bahwa parameter yang serupa digunakan sebagai pertimbangan dasar dalam mengalokasikan DAK dan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Selain itu, korelasi alokasi per kapita baik DAK maupun dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dengan indeks pembangunan manusia (IPM) untuk setiap provinsi rendah, yakni masing-masing $-0,3364$ dan $-0,3228$. Jika nilai IPM dapat dianggap sebagai indikasi kondisi layanan publik di suatu daerah, berarti kebijakan alokasi untuk kedua dana tersebut tidak mendukung tujuan penghapusan ketimpangan antardaerah dalam hal kondisi layanan publik. Dengan kata lain, praktik pengalokasian kedua dana tersebut tidak akan mengurangi kesenjangan antardaerah yang besar dalam hal penyediaan layanan publik. Tabel 2 menunjukkan korelasi alokasi DAK 2005–2007 yang tinggi, yang menunjukkan bahwa kebijakan

Article 108 of Law No. 33/2004 states that deconcentration and co-administration funds are to be transferred in stages to DAK. Following from this, it is estimated that the total amount of DAK is set to increase in the future. If it is assumed that the 2007 totals for deconcentration and co-administration funds were the same as the 2006 totals and if these funds were all transferred to DAK, the total DAK figure for 2007 would grow to Rp47.1 trillion, or equivalent to 6.2% of the total expenditure in APBN.

There are strong reasons for the transfer of deconcentration and co-administration funds to DAK as all funds share the same fundamental objective. The similar aims of the funds can be seen by the high correlations between them. Table 2 shows that the allocation per province of the two groups of funds has a correlation of 0.7387, indicating that similar parameters are used in the basic consideration of the allocations of DAK and the deconcentration and co-administration funds.

In addition, the correlations of both the per capita allocation of DAK and deconcentration and co-administration funds with the human development index (HDI) for each province are low, -0.3364 and -0.3228 respectively. If HDI figures can be considered an indication of the condition of public services in a particular region, the allocation policies for both types of funds go against the objective of ironing out interregional discrepancies in public service conditions. In other words, the allocation practices for both types of funds will not reduce the large gaps in public service provision between the regions. Table 2 also shows high correlations of the allocation of DAK from 2005 to 2007, indicating

Tabel 2. Korelasi antara Nilai DAK, Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dan IPM di Tingkat Provinsi

Table 2. Correlations between the Values of DAK, Deconcentration and Co-administration Funds, and HDI at the Provincial Level

Variabel-variabel/Variables	Koefisien Korelasi/Correlation Coefficient
Total DAK 2007 dan total D & TP 2006/Total 2007 DAK and total 2006 D&C	0,7387**
Per kapita DAK 2007 dan per kapita D & TP 2006/Per capita 2007 DAK and per capita 2006 D&C	0,8364**
Total DAK 2005 dan IPM provinsi 2004/Total 2005 DAK and 2004 provincial HDI	-0,2494
Per kapita DAK 2005 dan IPM provinsi 2004/Per capita 2005 DAK and 2004 provincial HDI	-0,2872
Total D & TP 2006 dan IPM provinsi 2004/Per capita 2005 DAK and 2004 provincial HDI	-0,0527
Per kapita D & TP 2006 dan IPM provinsi 2004/Per capita 2006 D&C and 2004 provincial HDI	-0,2872
Total DAK 2005 dan total DAK 2006/Total 2005 DAK and total 2006 DAK	0,8806**
Total DAK 2005 dan total DAK 2007/Total DAK 2005 and total DAK 2007	0,9009**
Total DAK 2006 dan total DAK 2007/Total 2006 DAK and total 2007 DAK	0,9853**

Keterangan: ** signifikan pada tingkat 1%; IPM = indeks pembangunan manusia; D & TP = dekonsentrasi dan tugas pembantuan
 Note: ** significant at the level of 1%; HDI = human development index; D & C = deconcentration and co-administration fund
 This table uses Indonesian numbering conventions, for example, 0,7387 = 0.7387

Tabel 3. Perkembangan DAK per Bidang, 2003–2007 (juta rupiah)
Table 3. Trends in DAK Allocation by Sector, 2003–2007 (million rupiah)

No	Bidang/Sector	2003	2004	2005	2006	2007
1	Pendidikan/ <i>Education</i>	625.000	652.600	1.221.000	2.919.525	5.195.290
2	Kesehatan/ <i>Health</i>	375.000	456.180	629.000	2.406.795	3.381.270
3	Infrastruktur/ <i>Infrastructure</i>	1.181.000	1.196.250	1.533.000	3.811.380	5.034.340
	3.1 Prasarana jalan/ <i>Roads</i>	-	839.050	945.000	2.575.705	3.113.060
	3.2 Prasaran irigasi/ <i>Irrigation</i>	-	357.200	384.500	627.675	858.910
	3.3 Prasarana air bersih/ <i>Clean water</i>	-	0	203.500	608.000	1.062.370
4	Prasarana pemerintahan/ <i>Regional Government infrastructure</i>	88.000	228.000	148.000	448.675	539.060
5	Kelautan dan perikanan/ <i>Maritime affairs and fisheries</i>	0	305.470	322.000	775.675	1.100.360
6	Pertanian/ <i>Agriculture</i>	0	0	170.000	1.094.875	1.492.170
7	Lingkungan hidup/ <i>Environment</i>	0	0	0	112.875	351.610
	Total DAK	2.269.000	2.838.500	4.014.000	11.569.800	17.094.100

Sumber/Source: Data diolah dari Departemen Keuangan (2007)/Ministry of Finance (2007)

This table uses Indonesian numbering conventions, for example, 625.000 = 625,000.

dan dasar pertimbangan untuk alokasi DAK tidak banyak berubah dari tahun ke tahun.

DAK dan Ketimpangan Antardaerah

Pemerintah menetapkan bidang penerima DAK sesuai dengan prioritas nasional yang ditentukan dalam RKP untuk tahun yang bersangkutan. Perubahan terhadap prioritas pembangunan sebagaimana tercatat dalam RKP akan mencerminkan perubahan pada bidang-bidang ke mana DAK disalurkan. Sebagai contoh, pada 2007, Pemerintah Pusat memberikan prioritas yang tinggi kepada pembangunan di bidang pendidikan, dan sebagai akibatnya, bidang ini menerima alokasi DAK terbesar. Pada 2005 dan 2006, sesuai dengan prioritas pembangunan untuk tahun-tahun tersebut, pembangunan infrastruktur menerima proporsi DAK terbesar (lihat Tabel 3).

Berdasarkan RKP, ketujuh bidang² yang menerima alokasi DAK mempunyai dampak langsung terhadap pencapaian prioritas pembangunan nasional, yang antara lain menyangkut pengurangan kemiskinan dan kesenjangan, peningkatan kesempatan kerja, dukungan untuk investasi dan ekspor, peningkatan akses terhadap dan kualitas dari fasilitas pendidikan dan kesehatan, dan perbaikan birokrasi. Dalam waktu mendatang, tergantung pada perubahan atau penambahan pada prioritas pembangunan nasional, sangatlah mungkin bahwa bidang-bidang baru akan menerima alokasi DAK.

that the policies and basis of consideration for DAK's allocation do not change much from year to year.

DAK and Interregional Inequality

The government determines DAK recipient sectors in accordance with national priorities as set out in the RKP for the particular year. Changes to development priorities as noted in the RKP will be reflected in changes to the sectors to which DAK is channeled. For example, in 2007, the government placed a high priority on development in the education sector, and as a result, this sector received the greatest DAK allocation. In 2005 and 2006, in accordance with the development priorities for those years, infrastructure development received the largest share of DAK (Table 3).

Based on RKPs, the seven sectors² that receive DAK allocations have a direct impact on the achievement of national development priorities, which among others involve poverty and inequality reduction, an increase in employment opportunities, investment and export support, an increase in the accessibility and quality of education and health facilities, and bureaucratic reform. In the future, depending on changes or additions to the national development priorities, it is possible that new sectors may receive DAK allocations.

² Ketujuh bidang ini adalah pendidikan, kesehatan, infrastruktur (termasuk jalan, irigasi, dan air bersih), prasarana pemerintahan, pertanian, kelautan dan perikanan, dan lingkungan.

² These sectors are education, health, infrastructure (including roads, irrigation, and clean water), government infrastructure, agriculture, maritime affairs and fisheries, and environment.

Tabel 4. Korelasi Besaran DAK dengan Indikator Kondisi Infrastruktur Pendidikan, Kesehatan, dan Jalan di Tingkat Provinsi

Table 4. Correlations of DAK Allocation with Indicators of the Condition of Education, Health, and Road Infrastructures at the Provincial Level

Variabel-variabel/ <i>Variables</i>	Koefisien Korelasi/ <i>Correlation Coefficient</i>
Per kapita DAK pendidikan 2005 dan persentase jumlah kelas yang rusak berat 2005/2006/ <i>Per capita 2005 DAK funds for education and percentage of classrooms with major damage in 2005/2006</i>	0,4649**
Per kapita DAK kesehatan 2005 dan ratio penduduk per puskesmas/pustu 2005/ <i>Per capita 2005 health DAK and ratio of population per puskesmas/pustu in 2005</i>	-0,6360**
Per kapita DAK jalan 2005 dan ketersediaan fasilitas jalan yang dapat diakses kendaraan bermotor roda empat atau lebih sepanjang tahun 2005/ <i>Per capita 2005 DAK for road improvement and availability of road facilities accessible by vehicles with four or more wheels in 2005</i>	-0,5122**

Keterangan/Note: **signifikan pada 1%/** *significant at 1%*

This table uses Indonesian numbering conventions, for example, 0,4649 = 0.4649.

Selama kurun waktu 2003–2007, peningkatan tertinggi jumlah DAK terjadi selama 2005–2006, yakni sebesar 188%, sebagai akibat dari peningkatan signifikan alokasi DAK di semua bidang. Bidang-bidang yang memberi kontribusi tertinggi kepada peningkatan ini adalah pertanian (544%), kesehatan (288%), dan prasarana pemerintahan (203%). Peningkatan di bidang pertanian berkaitan dengan kebijakan pemerintah mengenai revitalisasi pertanian. Selama kurun waktu 2006–2007, bidang lingkungan mengalami peningkatan yang paling tinggi, yakni sebanyak 216%. Sebab utama peningkatan ini adalah semakin meningkatnya kejadian perusakan lingkungan yang telah menghasilkan berbagai bencana, seperti banjir dan tanah longsor.

Kenyataan bahwa bidang-bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur menyerap sebagian besar dana DAK menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat memberi penekanan yang lebih besar pada pembangunan bidang-bidang tersebut. Namun, hal ini juga memberi indikasi bahwa infrastruktur fisik ketiga bidang tersebut berada dalam kondisi yang sebegitu parahnyanya sehingga diperlukan pendanaan yang besar untuk dapat memperbaiki bidang-bidang tersebut. Sesuai dengan tujuan DAK untuk mengurangi ketimpangan layanan publik antardaerah, semakin parah kondisi infrastruktur layanan publik di suatu daerah, maka semakin besar DAK yang seharusnya diterima daerah tersebut. Walaupun prinsip sederhana ini tidak bisa mengungkap efektivitas pengalokasian DAK secara keseluruhan, setidaknya prinsip ini memberi indikasi awal efisiensi pengalokasian DAK di semua daerah.

Untuk mengkaji hal ini, Tabel 4 memperlihatkan korelasi antara alokasi per kapita DAK per provinsi dan beberapa indikator kondisi infrastruktur fisik pada ketiga bidang di atas. Pada bidang pendidikan dasar, indikatornya adalah jumlah ruang kelas yang rusak berat. Bidang kesehatan menggunakan rasio populasi per puskesmas/pustu (puskesmas pembantu). Selain itu, indikator infrastruktur jalan adalah keberadaan jalan-jalan yang dapat diakses oleh kendaraan beroda empat atau lebih.

Over the span of 2003–2007, the highest increase of total DAK occurred during 2005–2006 by as much as 188%, as a result of a significant increase in DAK allocations across all sectors. Sectors with the highest contribution to this increase are agriculture (544%), health (288%), and government infrastructure (203%). The increase in the agriculture sector is related to the government's policy of agriculture revitalization. Over the period 2006–2007, the environment sector experienced the greatest increase, at 216%. The primary reason for this is that the increasing occurrence of environmental destruction has resulted in various disasters such as flooding and landslides.

The fact that education, health, and infrastructure sectors absorb the dominant share of DAK funding indicates that the government places a greater emphasis on the development of those sectors. However, it also suggests that the physical infrastructure of these three sectors is in such a poor state that the sectors require large amounts of funding before any improvements can be made. In line with DAK's objective to reduce interregional public service inequalities, the worse the condition of service infrastructure in a region, the more DAK the region should receive. While this simple principle cannot entirely reveal the effectiveness of DAK allocation, at least it gives an initial indication of the efficiency of the DAK allocation across regions.

To examine this, Table 4 shows the correlations between per capita DAK allocations per province and some indicators of physical infrastructure conditions in the three sectors. In the basic education sector, the indicator is the number of heavily damaged classrooms. The health sector uses the population ratio per puskesmas/pustu (community health center/secondary community health center). Meanwhile, the indicator for road infrastructure is the presence of roads that can be accessed by vehicles with four or more wheels.

Bidang kesehatan merupakan salah satu bidang terbesar yang menyerap dana DAK.

Health is one of the largest sectors that absorbs DAK funding.



SMERU

Koefisien korelasi untuk bidang-bidang pendidikan dan infrastruktur jalan mengindikasikan bahwa alokasi ke bidang-bidang ini searah dengan tujuan DAK, namun hal sebaliknya terjadi pada bidang kesehatan. Pada bidang pendidikan, korelasinya positif, yang berarti bahwa semakin tinggi jumlah ruang kelas yang rusak, maka semakin tinggi pula alokasi DAK untuk bidang pendidikan suatu provinsi. Pada bidang infrastruktur jalan, korelasinya negatif, yang berarti bahwa semakin rendah rasio jalan yang dapat diakses oleh kendaraan beroda empat atau lebih, maka semakin tinggi juga alokasi DAK yang disalurkan. Namun, nilai korelasi kedua bidang relatif rendah, yakni sekitar 0,5. Hal ini mengindikasikan bahwa faktor-faktor lain di luar kondisi infrastruktur terkait juga memainkan peran penting dalam menentukan alokasi DAK. Pada bidang kesehatan, pada kenyataannya, korelasinya menunjukkan bahwa pengalokasian DAK tidak didasarkan pada kondisi infrastruktur kesehatan di daerah.

Penutup

DAK menjadi kian penting sebagai bagian dari transfer keuangan Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah dan kemungkinan besar akan menjadi semakin penting lagi pada masa-masa mendatang. Walaupun mencakup proporsi yang relatif kecil dalam APBN, DAK telah menjadi sumber utama bagi pendanaan pembangunan di daerah. Meskipun demikian, hasil dari evaluasi yang dilakukan pascaalokasi menunjukkan bahwa DAK tidak akan mencapai tujuannya untuk mengurangi kesenjangan penyediaan layanan publik di semua daerah. Oleh karena itu, perlu dikembangkan sebuah peraturan tentang alokasi yang adil, transparan, dan dapat diprediksi agar daerah penerima dapat memasukkan DAK ke dalam proses penganggaran mereka secara tepat dan menggunakannya secara efektif. ■

The correlation coefficients for the education and road infrastructure indicate that the allocations to these sectors are in line with the DAK objectives. However, this is not the case with the health sector. In the education sector, the correlation is positive, which means that the higher the number of damaged classrooms, the higher the DAK allocation for the education sector in a province. In the road infrastructure sector, the correlation is negative, indicating that the lower the ratio of roads accessible by vehicles with four or more wheels, the higher the DAK allocation. However, the correlation coefficients are relatively low at around 0.5. This indicates that factors other than the relevant infrastructure conditions also play important roles in the allocation of DAK. In the health sector, in fact, the correlation indicates that the DAK allocation is not based on the relevant health infrastructure condition in the regions.

Concluding Remarks

The importance of DAK as part of the financial transfer from the central to regional governments has been increasing and will most likely continue to increase in the future. Although constituting a relatively small proportion of the total state budget, DAK has become a major source for development financing in the regions. However, ex-post allocation evaluation indicates that it is unlikely to achieve its objective of reducing the gaps in public services provision across regions. Hence, there is a need to develop a rule of allocation that is fair, transparent, and predictable so that the receiving regions can incorporate DAK in their budgeting process appropriately and make effective use of it. ■

MEKANISME PENETAPAN ALOKASI DAK

MECHANISMS TO ALLOCATE THE SPECIFIC ALLOCATION FUND

Adri Poesoro*



SMERU

Dana alokasi khusus (DAK) merupakan modifikasi dari model dana Inpres pada era Orde Baru yang memiliki dua pendekatan, yaitu pendekatan sektoral dan wilayah. Berbeda dengan dana Inpres, DAK hanya dialokasikan untuk kabupaten/kota dengan alokasi bidang yang bergantung pada prioritas nasional sebagaimana tercantum dalam RKP (rencana kerja pemerintah) yang ditentukan dan ditetapkan setiap tahun. Bidang pembiayaan DAK bertambah sesuai dengan perkembangan RKP yang merupakan acuan rencana pembangunan nasional.

Proses Penetapan Alokasi DAK di Tingkat Pusat

Penetapan jumlah DAK dan alokasinya kepada daerah merupakan hasil keputusan antara Panitia Anggaran DPR dengan Pemerintah yang terdiri dari unsur Depkeu, Depdagri, Bappenas, dan departemen teknis yang bidang tugasnya menerima

The Specific Allocation Fund (DAK) is similar to the Presidential Instruction (Inpres) Fund developed under the New Order administration. The Inpres Fund used two approaches, sectoral and regional. DAK differs from the Inpres Fund in that it is allocated to districts and cities for priority sectors as set forth in the government's work plan (RKP) which is determined annually. The number of sectors funded by DAK increases each year according to the government's work plan, which serves as a frame of reference for the national development plans.

DAK Allocation Processes at the Central Level

The determination of the total amount of DAK and its allocation to the regions is based on the decision made between the DPR (House of Representatives) Budget Committee and the central government, including the Ministry of Finance, Ministry of Home Affairs, Bappenas

* Adri Poesoro adalah mantan peneliti Lembaga Penelitian SMERU yang terlibat dalam penelitian 'Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK).' Saat ini sedang melanjutkan studi S3 dalam Ilmu Ekonomi di Claremont Graduate University, California.

* Adri Poesoro was a researcher at The SMERU Research Institute and was involved in the research for 'The Specific Allocation Fund (DAK): Its Mechanisms and Uses.' He is currently continuing his studies in a PhD program in Economics at the Claremont Graduate University, California.

alokasi DAK. Meskipun mekanisme penetapan DAK melibatkan beberapa lembaga, keputusan akhir mengenai total jumlah DAK dan alokasinya per bidang maupun per daerah menjadi wewenang Menteri Keuangan setelah berkonsultasi dengan DPR. Peran lembaga lainnya hanya sebagai fasilitator. Departemen teknis, misalnya, hanya berperan dalam memberikan data teknis tiap daerah sesuai dengan bidang tugasnya. Menurut seorang responden di Depkeu, data teknis di berbagai bidang umumnya tidak dimutakhirkan. Hal ini menjadi kendala dalam upaya perhitungan alokasi DAK untuk daerah secara tepat. Sebagian responden menyatakan bahwa salah satu faktor penyebab kurang tersedianya data yang komprehensif adalah kurang terakomodasinya hasil musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) dari tingkat desa hingga tingkat kabupaten/kota.

Daerah yang berhak mendapatkan DAK harus memenuhi kriteria umum, khusus, dan teknis, sebagaimana disebutkan dan dijelaskan dalam UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta petunjuk teknis (Juknis) mengenai DAK yang dikeluarkan oleh departemen teknis. Proses dan formula perhitungan DAK pun tergolong relatif kompleks. Walaupun dalam praktiknya DPR mempunyai andil sangat besar dalam “penentuan” alokasi DAK per bidang dan per daerah, banyak pihak menginginkan penyederhanaan formula perhitungan DAK. Selain untuk alasan transparansi, penyederhanaan itu juga akan berguna bagi daerah dalam mengaplikasikan formula yang tersedia sewaktu mereka memperkirakan perolehan DAK-nya. Harapannya adalah bahwa daerah dapat menyusun APBD-nya dengan lebih mudah.

Koordinasi Antarinstansi (di Tingkat Pusat, Daerah, dan Antartingkat)

Dalam UU No. 32/2004, pengalokasian DAK menuntut pendekatan *bottom-up* (usulan dari bawah) berdasarkan usulan pemda. Menurut responden di Depkeu dan Bappenas, pada awal pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Pusat pernah mencoba menerapkan mekanisme *bottom-up*. Namun, karena usulan daerah cenderung tidak rasional, dalam arti jumlah usulannya sangat besar, Pemerintah Pusat tidak melanjutkan mekanisme *bottom-up* ini. Menurut UU No. 33/2004, pembagian DAK pada dasarnya mengikuti mekanisme *top-down* (ditentukan dari atas), yakni Pemerintah Pusat mengalokasikan DAK kepada daerah berdasarkan kriteria tertentu (Gambar 1).

Secara normatif, meskipun pengalokasian DAK bersifat *top-down*, prosesnya berlangsung melalui mekanisme yang objektif. Departemen teknis, Depkeu, Depdagri, Bappenas, dan DPR berperan secara intensif dalam mengalokasikan DAK sesuai dengan perannya masing-masing. Namun, dalam praktiknya, setidaknya menurut seorang responden di Bappenas, pengalokasian DAK menjadi domain Depkeu dan departemen teknis terkait, sementara Depdagri dan Bappenas tidak dilibatkan secara aktif. Menurut responden bersangkutan, proses semacam ini antara lain membawa konsekuensi tertentu ketika pemda menyusun APBD, yakni pemda tidak mengetahui jumlah DAK yang akan diterimanya. Hal ini mempersulit proses perencanaan penyusunan anggaran di daerah. Seorang responden di sebuah departemen teknis memberikan

(National Development Planning Agency), and technical ministries within sectors receiving DAK allocations. While the mechanism for the determination of DAK involves several institutions, the final decision regarding the total amount of DAK and its allocation both per sector and per region is the responsibility of the Minister of Finance after consultations with the DPR. The other institutions have only a facilitating role. The role of the technical ministries, for example, is to provide technical data for each region in their respective sectors. According to a respondent in the Ministry of Finance, technical data for various sectors is not up-to-date; constraining efforts to accurately calculate the allocation of DAK to the regions. A number of respondents stated that one reason for the lack of comprehensive data is that not all of the results of the development planning meetings (musrenbang) at the village and district/city levels are taken into account.

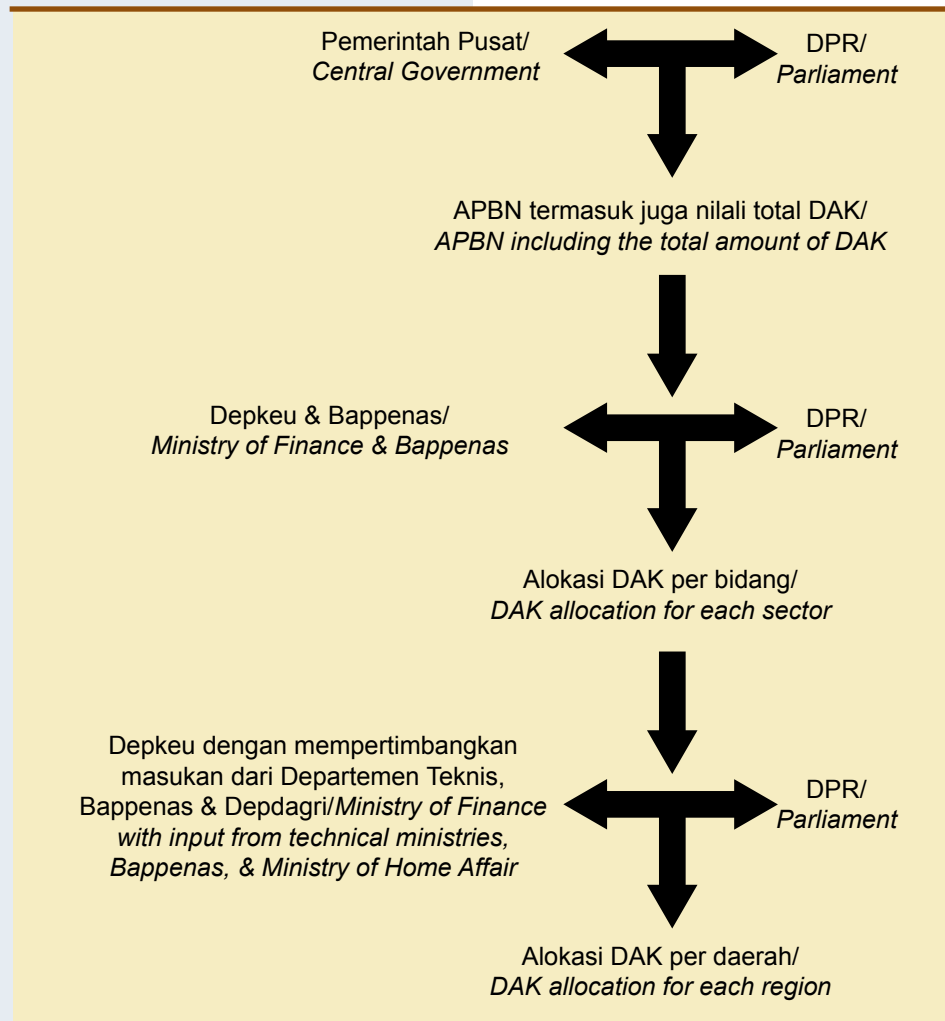
Regions must fulfill general, specific, and technical criteria in order to be eligible to receive DAK, as outlined in Law No.33/2004 on Fiscal Balance between the Central and Regional Governments and in the technical guidelines provided by the relevant technical ministries. The process and formula for calculating DAK are relatively complex. While in practice the DPR has a very large role in “determining” the allocation of DAK funds for each sector and for each region, many groups want the formula for calculating DAK to be simplified. In addition to reasons of transparency, the simplification of the DAK formula would be useful for the regions as they could apply the formula when estimating their DAK allocation, hence easing the task of preparing their regional budget (APBD).

Interagency Coordination (at the Central Level, Regional Level, and Between Levels)

Under Law No. 32/2004, DAK funds must be allocated using a *bottom-up* approach based on regional government proposals. According to respondents from the Ministry of Finance and Bappenas, when regional autonomy was first implemented, the central government sought to apply these *bottom-up* mechanisms. However, because the proposals from the regions were often irrational in terms of their exorbitant total cost, the central government ceased using the *bottom-up* approach. Indeed, according to Law No. 33/2004 the DAK allocation should use a *top-down* approach, thus the central government allocated DAK to the regions based on specific criteria (Figure 1).

Normatively, although the allocation of DAK uses a *top-down* approach, the process uses objective mechanisms. The technical ministries, Ministry of Finance, Ministry of Home Affairs, Bappenas, and the DPR all have intensive roles in the allocation of DAK, in accordance with their respective functions. However, in practice, according to a respondent from Bappenas, the allocation of DAK is the domain of the Ministry of Finance and the relevant technical ministries, while the Ministry of Home Affairs and Bappenas are not actively involved. The respondent also suggested that one consequence of this process is that regional governments do not know how much DAK they will be receiving when preparing their APBD, complicating the budget preparation process in the regions. A respondent from a technical ministry gave a different explanation. To date, the respondent’s technical ministry had not been involved in the determination of DAK allocations but had

Gambar 1. Mekanisme Pengalokasian DAK di Tingkat Pusat
Figure 1. DAK Allocation Mechanisms at the Central Level



Keterangan: Gambar dibuat berdasarkan hasil analisis beberapa peraturan yang berkaitan dengan DAK dan hasil wawancara dengan departemen terkait.

Note: The figure was compiled based on an analysis of several regulations related to DAK and interviews with relevant ministries.

penjelasan yang berbeda. Selama ini, pihaknya tidak pernah dilibatkan dalam penentuan alokasi DAK. Menurutnya, peran departemen teknis tidak lebih dari sekadar menyediakan data teknis yang diminta oleh Depkeu. Penentuan alokasi DAK, baik alokasi sektoral maupun alokasi per daerah, sepenuhnya ditentukan oleh Depkeu bersama-sama dengan Bappenas.

Seorang responden di Depkeu, memberi komentar yang berbeda lagi, yakni bahwa penentuan alokasi DAK sebenarnya merupakan hasil rumusan berbagai pihak sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Menurutnya, untuk penentuan jumlah anggaran tiap-tiap sektor/bidang, Depkeu mendapat masukan dari Bappenas dan departemen teknis agar hasilnya sesuai dengan RKP. Draft penentuan alokasi ini kemudian dikonsultasikan dengan Panitia Anggaran DPR. Setelah DPR menyetujui jumlah DAK dan alokasinya menurut bidang, kemudian Depkeu melakukan koordinasi dengan departemen teknis dengan sepengetahuan Bappenas dan Depdagri. Selanjutnya, sesuai dengan PP No. 55/2005, keputusan akhir mengenai hal tersebut serta penetapan DAK per daerah berada dalam kewenangan Menkeu.

only provided technical data to the Ministry of Finance, as requested. In the respondent's opinion, the determination of DAK allocation, both sectoral and regional allocation, was fully determined by the Ministry of Finance and Bappenas.

A respondent from the Ministry of Finance has a different perspective, stating that the DAK allocation determination is actually the product of input from various groups in accordance with their respective authorities. According to this respondent, to determine the total budget in each sector, the Ministry of Finance obtains input from Bappenas and technical ministries so that the outcome is in accordance with the government's work plan. The draft allocation determination is then reviewed by the DPR Budget Committee. After the DPR has agreed to the total DAK and its sectoral allocation, the Ministry of Finance coordinates with technical ministries and informs Bappenas and the Ministry of Home Affairs of their decision. Then, in accordance with Government Regulation No.55/2005, the final decision for the sectoral and regional allocation of DAK falls under the authority of the Ministry of Finance.

Tabel 1. Jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi Sampel yang Memberikan Laporan untuk Prasarana Jalan, 2005/
Table 1. Number of Districts/Cities in Sample Provinces That Have Submitted a Report for Road Infrastructure, 2005

No.	Provinsi/Province	Jumlah Kabupaten/Kota/ Number of Districts/Cities	
		Yang Menerima DAK/ DAK Recipients	Yang Menyampaikan Laporan/ Those That Have Submitted Reports
1	NAD/Nanggroe Aceh Darussalam	21	0
2	Jawa Tengah/Central Java	35	0
3	NTT/East Nusa Tenggara	16	0
4	Gorontalo	5	0
	TOTAL/ TOTAL (Indonesia)	77 (434)	0 (195)

Sumber/Source: Bappenas (2006)

Pemerintah daerah berkewajiban untuk memberikan data-data teknis seperti panjang dan kondisi jalan yang rusak, jumlah serta kondisi sekolah dasar yang rusak berat, dan lain-lain kepada instansi terkait di Pemerintah Pusat. Data-data tersebut dikirim secara berkala dengan mengikuti format pelaporan yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu pemerintah daerah juga diwajibkan untuk memberikan laporan termutakhir mengenai penggunaan dana DAK dan kelangsungan proyek per triwulan. Meskipun demikian, banyak daerah yang belum mengindahkan peraturan Pemerintah Pusat tersebut. Salah satu alasan yang kerap kali diutarakan oleh responden di Pemerintah Pusat adalah belum berjalannya sanksi. Tingkat pelaporan DAK yang rendah juga terjadi di empat provinsi sampel penelitian ini. Pada 2005, dari 77 kabupaten/kota di keempat provinsi tersebut, tidak ada satu pun kabupaten/kota yang menyampaikan laporan status pelaksanaan kegiatan subbidang jalan (Tabel 1).

Peran Daerah dalam Alokasi DAK

Pengalokasian DAK kepada daerah sepenuhnya menjadi wewenang Pemerintah Pusat berdasarkan kriteria tertentu. Dalam hal ini, peran satuan kerja perangkat daerah (SKPD) hanyalah menyediakan data bagi departemen teknis terkait. Oleh karena itu, jika ada SKPD kabupaten/kota tertentu yang pergi ke Jakarta sebelum penetapan DAK, tujuan sebenarnya adalah hanya untuk menyerahkan data kepada departemen bersangkutan. Peran penda dalam pengalokasian DAK bersifat pasif. Sebagai contoh, seorang responden di Kabupaten Kupang menyatakan, "Walau penda tidak melakukan langkah apapun, Pemerintah Pusat tetap memberikan DAK kepada daerah." Dinas Kesehatan Kabupaten Kupang, misalnya, selama ini tidak pernah secara khusus membuat perencanaan atau pengusulan DAK untuk membiayai rencana kegiatannya. Pengalokasian dana dan sumber-sumbernya tergantung kepada kebijakan pemerintah Kabupaten Kupang.

Penutup

Uraian di atas mengindikasikan bahwa dalam praktiknya, tidak terdapat kesepahaman mengenai mekanisme alokasi DAK di kalangan Pemerintah Pusat dan nampaknya manajemen DAK masih bersifat sentralistik. Untuk ke depannya, Pemerintah Pusat

The regional governments are required to provide technical data to the central government concerning the condition and length of the damaged stretch of road, the condition and number of badly damaged primary schools, and other similar problems. This data is then periodically sent to the central government according to reporting formats established by the central government. Regional governments are also required to give quarterly reports with the most up-to-date information regarding the uses of DAK funds and the status of DAK-funded projects. Despite this, many regional governments have not adhered to these regulations. One reason for this which was frequently given by respondents from the central government was that there were as yet no sanctions for not reporting. This low level of DAK reporting occurred in the four research sample provinces. In 2005, for example, out of 77 districts/cities in the four provinces, not one had submitted a status report for activities in the road infrastructure subsector (Table 1).

The Role of the Regions in DAK Allocation

DAK allocation to the regions is based on specific criteria and is the sole responsibility of the central government. The role of the regional-level work unit (SKPD) is only to provide data to the relevant technical ministries. As such, if a particular district/city SKPD goes to Jakarta before the DAK allocation has been determined, it is only doing so in order to provide data to the relevant ministry. Regional governments have only a passive role in DAK allocation. For example, one respondent in Kabupaten Kupang stated, "Even though the regional governments take no action, the central government still gives DAK to them." The Kabupaten Kupang Health Office, for example, has until now never carried out specific planning or proposals concerning DAK funding for their activities plan. The allocation of funds and its sources depends on Kabupaten Kupang's government policies.

Conclusion

The above analysis indicates that in practice, there is no consensus regarding DAK allocation mechanisms within the central government, and DAK management is still centralistic. In the future, the central

Menurut sebagian responden, salah satu faktor penyebab kurang tersedianya data yang komprehensif sebagai dasar untuk penetapan jumlah DAK adalah kurang terakomodasinya hasil musrenbang dari tingkat desa hingga tingkat kabupaten/kota.

According to a number of respondents, one reason for the lack of comprehensive data for the determination of the amount of DAK is that not all of the results of the development planning meetings at the village and district/city levels are taken into account.



perlu mendesentralisasikan manajemen DAK kepada pemerintah provinsi sehingga pemerintah provinsi berwenang dalam melaksanakan pengalokasian DAK, pengkoordinasian pengelolaan DAK, dan pengawasan atas penggunaan DAK oleh pemerintah kabupaten/kota.

Daftar Bacaan

Usman, Syaikhu, M Sulton Mawardi, Adri Poesoro, Asep Suryahadi, dan Charles Sampford (2008) 'Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus.' Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU

UU No. 33 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (revisi atas UU No. 25 Tahun 1999)

government must decentralize the management of the DAK to the provincial governments, so that the provincial governments are responsible for DAK allocation, the coordination of DAK management, and the monitoring of DAK uses by the district/city governments.

List of References

Usman, Syaikhu, M Sulton Mawardi, Adri Poesoro, Asep Suryahadi, and Charles Sampford (2008) 'The Specific Allocation Fund (DAK): Its Mechanisms and Uses.' Jakarta: The SMERU Research Institute.

Law No. 33/2004 on Fiscal Balance between the Central Government and Regional Administrations (revision of Law No. 25/1999).

Publikasi Terbaru/Recent Publication

Laporan Penelitian/Research Report

Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK)
(Syaikhu Usman et al.; Editor: Budhi Adrianto)

Juga tersedia dalam bahasa Inggris/Also available in English:

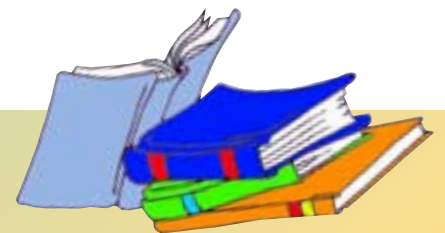
The Specific Allocation Fund (DAK): Mechanisms and Uses (Syaikhu Usman et al.; Translator: Kate Weatherley; Editor: Budhi Adrianto)

Publikasi yang Akan Datang/Forthcoming Publications

◆ Kertas Kerja/Working Paper

A Regulatory Analysis of the Specific Allocation Fund (DAK) and Horizontal Equalization in Indonesia (Donald Feaver)

Tersedia hanya dalam bahasa Inggris/Available only in English



◆ Laporan Penelitian/Research Report

Studi Baseline Kualitatif PNPM Generasi dan PKH: Ketersediaan dan Penggunaan Pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak dan Pendidikan Dasar di Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Nusa Tenggara Timur (Sri Kusumastuti Rahayu et al.; Editor: Budhi Adrianto)

Juga tersedia dalam bahasa Inggris/Also available in English:

Qualitative Baseline Study for PNPM Generasi and PKH: The Availability and Use of the Maternal and Child Health Services and Basic Education Services in the Provinces of West Java and East Nusa Tenggara (Sri Kusumastuti Rahayu et al.; Translators: Kate Weatherley and Budhi Adrianto; Editor: Budhi Adrianto)

PERSEPSI PEMANGKU KEPENTINGAN DAERAH TERHADAP DAK

REGIONAL STAKEHOLDER PERCEPTIONS ON THE SPECIFIC ALLOCATION FUND

M. Sulton Mawardi *



SMERU

Pengantar

Dalam perkembangannya, dana alokasi khusus (DAK) menjadi makin penting dalam pembangunan nasional pada umumnya dan pembiayaan pembangunan daerah pada khususnya. Hal ini terjadi karena komponen utama dana perimbangan dalam bentuk DAU umumnya hanya mencukupi untuk memenuhi kebutuhan belanja birokrasi. Uraian berikut menyajikan persepsi pemangku kepentingan daerah terhadap mekanisme pengelolaan DAK berdasarkan diskusi kelompok terfokus (FGD) yang pesertanya terdiri dari pejabat pemda, pegiat LSM, pengusaha, dan pemerhati pembangunan di daerah.¹ Aspek-aspek yang menjadi bahan diskusi meliputi perencanaan, penetapan lokasi proyek, pencairan dana, pelaksanaan proyek, monitoring dan evaluasi, dan koordinasi dalam pengelolaan DAK.

* M. Sulton Mawardi adalah peneliti Lembaga Penelitian SMERU.

¹ FGD ini dilaksanakan dalam rangkaian kajian Lembaga Penelitian SMERU tentang mekanisme dan penggunaan DAK. Lihat Usman *et al.* (2008) 'Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK).' Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

Introduction

The Specific Allocation Fund (DAK) has become increasingly important in funding national development in general and regional development in particular. This is because the General Allocation Fund (DAU), the main component of balance funds, is only generally sufficient to fulfill the needs of bureaucratic expenditure. This article presents the perceptions of regional stakeholders concerning the management mechanisms of the DAK. The information given is based on focus group discussions (FGDs) with regional government officials, nongovernment organizations (NGOs) activists, businesspeople, and others involved in regional development.¹ Aspects of DAK discussed during the FGDs included the planning and allocation of project locations, distribution of funds, implementation of projects, monitoring and evaluation processes and management coordination.

* M. Sulton Mawardi is a researcher at The SMERU Research Institute.

¹ These FGDs were conducted as part of The SMERU Research Institute's study on the mechanisms and uses of the Specific Allocation Fund. See Usman *et al.* (2008) 'The Specific Allocation Fund (DAK): Its Mechanisms and Uses.' Jakarta: The SMERU Research Institute.

Perencanaan Pembangunan dan Alokasi DAK

Di satu sisi, setiap tahun, pemda melaksanakan musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) sebagai mekanisme utama untuk menjaring aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Di sisi lain, pengalokasian DAK kepada suatu daerah sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, alokasi DAK untuk suatu daerah tidak terkait dengan proses perencanaan pembangunan daerah, khususnya musrenbang. Berdasarkan hal ini, maka dapat dimengerti jika peserta FGD menempatkan tingkat kepuasan terhadap aspek perencanaan DAK pada peringkat keenam atau terendah dibanding aspek-aspek pengelolaan DAK lainnya (Tabel 1).

Penetapan Lokasi dan Jenis Proyek

Dalam batas tertentu, faktor nepotisme ikut mewarnai penetapan lokasi proyek DAK. Di Kabupaten Wonogiri, contohnya, pada 2007, DPRD yang melakukan klarifikasi lapangan menemukan adanya 29 SD—dari 88 SD yang ditetapkan oleh Dinas Pendidikan—yang dinilai tidak layak mendapatkan DAK. Menurut seorang anggota DPRD, penentuan lokasi pembangunan SD yang tidak tepat bisa terjadi antara lain karena pengaruh kedekatan personal antara pengelola sekolah dengan birokrat di kantor cabang dinas kecamatan atau dinas kabupaten/kota. Hal serupa dapat terjadi antara birokrat Dinas Kesehatan (Depkes) dengan pengelola puskesmas. Meskipun penetapan lokasi proyek DAK tidak sepenuhnya obyektif dan transparan, peserta FGD memberi penilaian yang relatif baik terhadap aspek ini, yakni peringkat ketiga.

Pentahapan Pencairan Dana

Di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Gorontalo yang wilayahnya luas, aparat pemda menyoroti mekanisme pencairan dana secara bertahap sebagai kebijakan yang kurang efisien, terutama untuk daerah terpencil. Kondisi demikian sering

Development Planning and Allocation of the DAK

On the one hand, regional governments hold yearly musrenbang (development planning meetings) to canvass the community's opinions on the development planning process. However on the other hand, the allocation of DAK to any region is completely under the authority of the central government. Thus, the allocation of the DAK is actually unrelated to regional government development plan, in particular the musrenbang. It is therefore not surprising that many FGD participants rated the planning aspect of DAK as the aspect that they were least satisfied with (ranked 6) compared with other aspects of DAK management (see Table 1).

Determination of Allocations and Project Types

To a certain extent, nepotism can influence the allocation of DAK projects. For example in Kabupaten Wonogiri in 2007, the DPRD (regional house of representatives) conducted an audit and found 29 primary schools—out of 88 schools that had been selected by the Education Office to receive the DAK—did not fulfill the requirements needed to receive the funds. According to a member of the DPRD, personal ties between school committees or principals and bureaucrats in the subdistrict or district/city branches of the Education Office can sway decisions regarding which primary schools receive the DAK. A similar issue could occur between Health Office bureaucrats and puskesmas (community health center) managers. Although the allocation of DAK projects is not objective and transparent, FGD participants still gave a relatively positive ranking (3) to this aspect of DAK management.

Stages of Distribution Funds

In Kabupaten Kupang and Kabupaten Gorontalo, both of which cover wide areas, regional government officials highlighted the staged distribution of funds mechanism as an inefficient policy, particularly for remote regions. Such conditions frequently cause delays in administrative procedures which lead to the late completion of projects. As an example,

**Tabel 1. Peringkat Kepuasan Peserta FGD terhadap Aspek Pengelolaan DAK di Kabupaten/Kota Sampel/
Table 1. FGD Participants' Satisfaction Rankings for Aspects of DAK Management in Sample Districts/Cities**

Aspek Pengelolaan/ Aspect of Management	Komponen/Number of Districts/Cities			
	Transparansi/ Transparency	Akuntabilitas/ Accountability	Partisipasi/ Participation	Simpulan Peringkat/ Overall Ranking
Perencanaan/Planning	6	6	6	6
Penetapan Lokasi Proyek/ Determination of Project Location	3	3	3	3
Pencairan Dana/Distribution of Funds	2	1	1	1
Pelaksanaan Proyek/Project Implementation	1	2	2	2
Monitoring dan Evaluasi/Monitoring and Evaluation	4	4	5	4
Koordinasi/Coordination	5	5	4	5

Sumber: FGD di empat kabupaten/kota sampel/Source: FGDs in the four sample districts/cities

Keterangan: 1 = Peringkat kepuasan tertinggi; 6 = Peringkat kepuasan terendah/Note: 1 = The highest satisfaction; 6 = Dissatisfied/the lowest satisfaction

Peserta FGD memberikan penilaian terbaik untuk mekanisme pencairan dana dan penilaian relatif rendah untuk aspek money.

FGD participants were most satisfied with the fund distribution mechanism and gave a relatively low ranking to the monitoring and evaluation aspect of DAK.



SMERU

mengakibatkan keterlambatan penyelesaian prosedur administratif yang berujung pada keterlambatan penyelesaian proyek. Untuk pembangunan gedung SD yang menggunakan pola swakelola, sebagai contoh, setiap proses pencairan dana memerlukan beberapa tanda tangan dari komite sekolah, petugas PU Kecamatan, dan kepala cabang Dinas Pendidikan. Bila salah seorang dari mereka tidak menandatangani surat pengajuan pembayaran, misalnya karena tidak berada di tempat, maka proses pencairan dana tertunda. Meskipun beberapa responden mengkritik mekanisme pencairan dana, peserta FGD tetap menempatkan aspek ini pada peringkat pertama atau terbaik.

Pelaksanaan Proyek

Ada dua prosedur umum pelaksanaan proyek pembangunan fisik yang didanai DAK, yakni prosedur swakelola dan prosedur lelang. Di bidang pendidikan, Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) menggariskan bahwa semua pelaksanaan proyek DAK harus menggunakan prosedur swakelola. Pelaksana yang ditunjuk langsung adalah kepala sekolah dan komite sekolah. Melalui prosedur swakelola, Depdiknas mengharapkan masyarakat dapat memberikan kontribusinya terhadap pembangunan prasarana fisik pendidikan. Berbeda dengan kebijakan tersebut, Depkes dan Departemen PU menetapkan pelaksanaan proyek DAK melalui prosedur lelang. Secara umum, proses pelaksanaan pembangunan fisik baik melalui prosedur swakelola maupun prosedur lelang berjalan baik. Secara visual, bangunan SD, puskesmas, dan jalan juga terlihat berkualitas baik. Berdasarkan hal ini, peserta FGD menempatkan aspek pelaksanaan proyek pada peringkat kedua.

for self-managed construction of primary school buildings, each funds distribution process requires signatures from the school committee, the Subdistrict Public Works officer, and the head of the local Education Office. If one of these parties does not sign the invoice, for example because they are unavailable, the funds distribution process is delayed. Although several respondents criticized the fund distribution mechanism, FGD participants actually rated it as the aspect they were most satisfied with, out of all aspects of DAK management.

Project Implementation

DAK-funded construction projects are all either implemented through self-management or are put out to tender. In the education sector, the Ministry of National Education has stipulated that DAK-funded projects must be self-managed, with principals and school committees being appointed as implementers of the projects. By adopting this approach, the ministry hopes that the community will contribute to the development of the physical education infrastructure. In contrast, the Ministry of Health and Ministry of Public Works stipulated that DAK projects must use the tender process. Generally, both the construction projects which are self-managed and those which use tenders are working well. Visually, the construction quality of primary schools, puskesmas and roads seems to be of good quality. Based on this, FGD participants rated the implementation of DAK projects as second highest in satisfaction levels.

Monitoring dan Evaluasi Proyek

Kegiatan monitoring dan evaluasi (monev) terhadap program pembangunan umumnya masih kurang. Dalam hal proyek DAK, masalah yang dihadapi antara lain adalah bahwa baik Pemerintah Pusat maupun pemda tidak mengalokasikan anggaran untuk kegiatan monev. Selain karena tidak tersedianya dana, kegiatan monev yang kurang intensif juga terkait dengan manfaat monev bagi daerah. Pejabat pengelola DAK di daerah menyatakan bahwa laporan mereka ke departemen teknis tidak pernah mendapat masukan balik. Dinas Kesehatan Kabupaten Kupang, misalnya, selama ini rutin mengirimkan laporan triwulannya ke Depkes. Namun, dinas ini belum pernah menerima tanggapan dari Pemerintah Pusat. Ketiadaan respons tersebut membuat daerah bahkan tidak mengetahui apakah laporannya sampai ke tujuan atau tidak. Berdasarkan hal-hal tersebut, peserta FGD memberikan penilaian relatif rendah terhadap aspek monev, yakni peringkat keempat.

Koordinasi Pengelolaan

Aspek koordinasi merupakan salah satu titik lemah pengelolaan DAK. Hal ini antara lain terlihat dari penilaian peserta FGD yang menempatkan aspek ini pada peringkat kelima. Di Kota Banda Aceh, misalnya, Bappeda sebagai pelaku utama panitia anggaran pemerintah kadang-kadang tidak dilibatkan dalam perencanaan yang berkaitan dengan proyek DAK. Peran Bappeda dalam pengelolaan DAK hanya sebagai pencatat administratif. Kelemahan koordinasi ini, antara lain, berdampak pada penggunaan DAK yang tidak tepat sasaran. Seorang anggota DPRD Kota Banda Aceh mencontohkan adanya sebuah SD yang baru direhabilitasi dengan menggunakan dana DAK dan kemudian dirobohkan kembali karena ada sebuah lembaga bantuan yang akan membangun sekolah tersebut dengan dana yang lebih besar.

Penutup

Persepsi para pemangku kepentingan daerah memberikan indikasi bahwa beberapa aspek mekanisme penggunaan DAK masih lemah. Mengingat peran DAK yang makin penting bagi pembiayaan pembangunan daerah, maka perbaikan dalam aspek-aspek perencanaan, distribusi, implementasi, dan monev merupakan keharusan. Jika praktik mekanisme penggunaan DAK tetap berlangsung seperti sekarang, hal ini akan memberikan peluang bagi terjadinya masalah inefisiensi penggunaan anggaran pembangunan dan kurang optimalnya kemanfaatan proyek-proyek DAK. ■

Di bidang pendidikan, Depdiknas menggariskan bahwa semua pelaksanaan proyek DAK harus menggunakan prosedur swakelola dengan kepala sekolah dan komite sekolah sebagai pelaksananya.

In the education sector, the Ministry of National Education has stipulated that DAK-funded projects must be self-managed, with principals and school committees being appointed as implementers of the projects.

Monitoring and Evaluation of Projects

Monitoring and evaluation of development projects is still inadequate. For DAK projects, one of the problems faced is that both central and regional governments do not allocate any funds in their budgets for monitoring and evaluation. Aside from the lack of funds, the superficial nature of monitoring and evaluation activities is related to the perceived benefit (or lack thereof) for the region. DAK recipient staff in some regions stated that they did not receive any feedback from their reports to the technical ministry. The Kabupaten Kupang Health Office, for example, sends quarterly reports to the Ministry of Health. However, they have never received any response from the central government. This lack of response means that officials in the regions do not know whether their reports have even been received. Based on these issues, FGD participants gave a relatively low ranking to the monitoring and evaluation aspect of DAK.

Management Coordination

Coordination is one of the weakest points of DAK management. This can be seen from the low ranking given to this aspect of DAK by FGD participants, fifth from six different aspects. An example of this poor coordination is in Kota Banda Aceh where the Regional Development Planning Board (Bappeda), the main actor in the committee planning the regional government's budget, is not always included in the planning of DAK-funded projects. Bappeda's role is reduced to an administrative one. This weak coordination leads to ineffective and off-target uses of DAK funds. One member of the Kota Banda Aceh DPRD gave the example of a primary school that was recently renovated using DAK funds, only to be knocked down again because they received a larger amount of funding from a donor/NGO to build the school.

Conclusion

The perception of regional stakeholders indicate that some mechanisms and uses of DAK remain weak. With DAK's increased importance in funding regional development, the planning, distribution, implementation, monitoring and evaluation processes, and coordination of DAK must be improved. If not, development funds will be ineffective and DAK projects will not be of maximum benefit to the community. ■



KERAGAMAN DAN KESERAGAMAN REGULASI: KEBIJAKAN NASIONAL VERSUS KEBUTUHAN DAERAH

VARIATIONS AND UNIFORMITY IN REGULATIONS: NATIONAL POLICY VERSUS REGIONAL NEEDS

Syaikhu Usman*



SMERU

Kajian Lembaga Penelitian SMERU menemukan dua jenis regulasi tentang pengelolaan dana alokasi khusus (DAK)¹ yang kebijakannya dinilai kurang tepat. Di satu sisi, terdapat regulasi yang seharusnya diatur seragam sebagai ciri sebuah program nasional namun justru dibuat beragam. Di sisi lain, ada regulasi yang seharusnya dibuat beragam karena kondisi antardaerah yang memang berbeda namun dipaksa seragam secara nasional. Tulisan ini menyajikan pilihan kebijakan untuk meragamkan atau menyeragamkan regulasi, serta dampaknya dalam pelaksanaan proyek yang didanai DAK.

Perlu Keseragaman: Antara Swakelola dan Lelang

Pelaksanaan proyek DAK di bidang pendidikan menggunakan prosedur swakelola, sementara proyek-proyek di bidang-bidang lainnya menggunakan prosedur lelang. Beberapa kritik yang muncul tentang perbedaan ini adalah antara lain sebagai berikut.

The SMERU Research Institute's study on the Specific Allocation Fund (DAK)¹ found two types of inappropriate regulations concerning DAK. On the one hand, SMERU came across regulations which are in need of national uniformity but instead are too flexible. On the other hand, there are regulations which should allow for variations between regions but instead are regimented and uniform throughout the nation. This article provides possible policies for modifying or standardizing regulations, as well as looking at the impact this will have on the implementation of DAK-funded projects.

Regulations Needing Uniformity: Between Self-Management and Tenders

The implementation of DAK-funded projects in the education sector is through the self-management method, while projects in other sectors use the tender method. Some criticisms of these differences are outlined below.

* Syaikhu Usman adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

¹ Lihat Usman et al. (2008) 'Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK).' Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

* Syaikhu Usman is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

¹ See Usman et al. (2008) 'The Specific Allocation Fund (DAK): Mechanisms and Uses.' Jakarta: The SMERU Research Institute.

- (i) Petunjuk teknis (juknis) yang mengharuskan penggunaan prosedur swakelola cenderung melanggar Keputusan Presiden (Keppres) No. 80/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Keppres ini membatasi nilai proyek swakelola sebesar maksimal Rp50 juta, dan, bila nilai proyek di atas angka tersebut, maka harus menggunakan prosedur lelang.
- (ii) Prosedur swakelola juga cenderung menyalahi Undang-undang (UU) No. 18/1999 tentang Jasa Konstruksi yang mengatur agar bangunan publik dikerjakan oleh kontraktor yang bersertifikat kompetensi. Kenyataannya, pelaksana proyek swakelola umumnya tidak mempunyai sertifikat kompetensi.
- (iii) Sesuai dengan kebijakan yang digariskan oleh Depdiknas, pihak sekolah seharusnya merehabilitasi gedung sekolah secara swakelola. Namun, hal ini sukar diwujudkan karena tidak terdapat banyak tukang yang berkeahlian memadai untuk melaksanakan pekerjaan bangunan publik. Sebagai akibatnya, pihak sekolah terpaksa menunjuk pihak ketiga, kontraktor misalnya, yang lebih berkompeten untuk mengerjakannya.
- (iv) Tambahan anggaran belanja pada proyek swakelola sekolah yang berasal dari sumbangan orang tua murid biasanya berupa penyediaan bahan bangunan berharga murah dan tenaga kerja berupah rendah. Dengan demikian, salah satu tujuan pola swakelola, yaitu pemberdayaan ekonomi yang berimbas pada peningkatan pendapatan masyarakat setempat, gagal dicapai. Bagi rakyat, terutama kelompok miskin, justru pemerintahlah yang seharusnya membantu mereka, bukan sebaliknya.

Semua program nasional memerlukan perekat berupa peraturan perundangan nasional dan harus tunduk pada peraturan tersebut. Juknis tidak boleh melanggar keppres, apalagi melanggar UU. Di samping itu, Pemerintah Pusat tidak sepatutnya menjadikan filosofi bahwa tanggung jawab pendidikan berada di tangan pemerintah dan masyarakat sebagai dasar untuk meminta kontribusi masyarakat, terutama komunitas miskin, untuk pembangunan prasarana pendidikan. Biarkan kontribusi masyarakat mekar berdasarkan kapasitas dan kearifan komunitasnya. Apalagi kenyataannya, di Asia Tenggara, hanya di Indonesia saja yang pengeluaran publik bidang pendidikannya lebih kecil daripada swasta.²

Perlu Keragaman: Sesuai dengan Kebutuhan Daerah

Dalam banyak hal, regulasi nasional perlu menyediakan ruang bagi keragaman antardaerah. Bagian berikut menyajikan beberapa contoh masalah dalam pelaksanaan proyek DAK akibat regulasi yang seragam.

- (i) *Technical guidelines which require the use of the self-management method fundamentally breach Presidential Decree No. 80/2003 on the Government Implementation Guidelines for the Procurement of Goods and Services. This Presidential Decree imposes a value limit of Rp50 million for self-managed projects, and projects with a value more than Rp50 million must be subject to open tender.*
- (ii) *The self-management method also breaches Law No. 18/1999 on Construction Services because the contractors who implement the projects do not possess a certificate of competency as required by law.*
- (iii) *In line with the policy set by the Ministry of National Education, schools should rehabilitate their buildings using the self-management method. However, this is difficult to do as not many tradespeople have the appropriate skills to implement construction works for public facilities. As a result, schools are often forced to award the job to a third party, a contractor for instance, who is more qualified.*
- (iv) *Additions to the expenditure budget for self-managed projects in schools were gained from contributions from the students' parents, both in the form of labor and cheap building materials. In this context, the system of self-management has failed to reach its objective of economically empowering local communities. From the point of view of poor communities, it is the government that should help them, not the reverse.*

All national programs must be supported by national laws and regulations and these rules must be adhered to. The technical guidelines must not breach presidential decrees or other laws. In addition, the government should not adopt the philosophy that education is the responsibility of both the government and the community as a basis for requesting that the community, moreover the poor sectors of the community, contribute to building education infrastructure. Instead, the community's contribution should be based on their capacity and ability to contribute. Moreover, in South-East Asia, only in Indonesia is public expenditure on education less than private spending.²

Regulations Needing Variations: In Accordance with Regional Needs

In many aspects, national regulations must provide room for regional variations. Some examples of the problems with the implementation of DAK projects due to uniform regulations are outlined below.

² Bandingkan persentase pengeluaran pendidikan terhadap produk domestik bruto (PDB) di negara-negara Asia Tenggara berikut ini: Indonesia: 1,4% publik, 2,2% swasta; Malaysia: 4,6% publik, 0,1% swasta; Filipina: 3,2% publik, 2,9% swasta; Thailand: 4,7% publik, 0,3% swasta; Singapura: 3,1% publik, 0,5% swasta (Harry Firman (2006) 'Teachers Quality Improvement in the Context of Current Education Reform in Indonesia.' [online] <<http://home.hirosima-u.ac.jp/cice/seminar78ppt.pdf>> [3 April 2008]).

² Compare education expenditure as a percentage of gross domestic product (GDP) in the following South-East Asian countries: Indonesia: 1.4% public, 2.2% private; Malaysia: 4.6% public, 0.1% private; Philippines: 3.2% public, 2.9% private; Thailand: 4.7% public, 0.3% private; Singapore: 3.1% public, 0.5% private. (Harry Firman (2006) 'Teachers Quality Improvement in the Context of Current Education Reform in Indonesia.' [online] <<http://home.hirosima-u.ac.jp/cice/seminar78ppt.pdf>> [3 April 2008]).

Beberapa SD penerima DAK mendapat meja dan kursi dalam jumlah yang melampaui kebutuhan. Akhirnya sisa meja-kursi yang tidak terpakai ditumpuk di belakang kelas.

Some DAK recipient primary schools received more sets of tables and chairs than they needed; thus surplus tables and chairs were stacked in the back of the classroom.



SMERU

- (i) Di Kabupaten Kupang, sebagian besar jalan masih berupa jalan tanah. Namun, juknis menggariskan bahwa 70% DAK jalan digunakan untuk pemeliharaan dan 30% untuk peningkatan jalan. Hal ini tidak sesuai dengan kebutuhan Kabupaten Kupang yang lebih banyak memerlukan dana untuk peningkatan jalan.
 - (ii) Semua SD yang rusak akibat tsunami di Kota Banda Aceh telah dibangun kembali oleh berbagai lembaga pemberi bantuan. Sementara itu, juknis DAK mengatur penggunaan sebagian besar dana untuk merehabilitasi gedung SD. Akibatnya, pemda memakai DAK untuk merehabilitasi gedung SD yang secara teknis masih layak digunakan.
 - (iii) Pada 2006, setiap SD penerima DAK mendapat paket sebesar Rp150 juta untuk merehabilitasi tiga ruang kelas, padahal kondisi kerusakan gedung SD berbeda antara satu dengan lainnya. Ada SD yang kerusakannya terjadi di satu ruang saja, sementara ada juga yang kerusakannya terjadi di enam ruang sekaligus. Selain itu, penyeragaman biaya rehabilitasi sebesar Rp50 juta per ruang tidak mencerminkan perbedaan kondisi antardaerah. Di Kabupaten Kupang saja, misalnya, terdapat tiga zona indeks kemahalan harga bahan bangunan.
 - (iv) Setiap SD penerima DAK memperoleh meja-kursi sebanyak 40 set per kelas, padahal banyak SD yang jumlah muridnya sekitar 20 orang per kelas. Akibatnya, sebagian meja-kursi yang diterima tidak terpakai dan ditumpuk di bagian belakang kelas. Persoalan lainnya adalah ukuran meja-kursi yang dibuat seragam dan hanya sesuai untuk murid-murid kelas I–III namun terlalu kecil untuk murid-murid kelas V–VI.
- (i) *In Kabupaten Kupang, the majority of road have not been asphalted. However, the technical guidelines direct that 70% of the DAK for road infrastructure must be used for maintenance and only 30% may be used to upgrade road conditions. This does not match the needs of Kabupaten Kupang, which requires more funds for road upgrading activities.*
 - (ii) *In Kota Banda Aceh, almost all primary school buildings destroyed by the tsunami have been rebuilt by various domestic and international aid institutions. At the same time, the DAK guidelines regulate that DAK allocation in the education sector may only be used to fund the restoration of existing primary school buildings. As a result, DAK is being used to renovate primary school buildings that are still in good condition.*
 - (iii) *In 2006, the central government determined a standard package of Rp150 million for primary schools to restore three classrooms, even though the level of damage in each school was different; some schools may have only required one classroom to be repaired whilst another may have had six classrooms with major damage. Apart from that, the uniform package amount of Rp50 million per classroom did not reflect the differences between regions; in Kabupaten Kupang alone, there are three zones for the construction materials price index.*
 - (iv) *Each primary school DAK recipient receives 40 sets of tables and chairs in each class, even though many schools only have around 20 students per class; thus the surplus tables and chairs go to waste and are stacked in the back of the classroom. Another issue is the size of the tables and chairs, which are made to suit students in grade 1 to 3, so are too small for older students.*

- (v) Di Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Gorontalo, SD penerima DAK mendapat paket mesin ketik bermerek “Royal-Special School Edition”. Padahal banyak SD, terutama di perkotaan, membutuhkan komputer, bukan mesin ketik.
- (vi) Sebuah SD yang jumlah muridnya 92 orang menerima buku referensi tambahan sebanyak 200 buah per judul. Dalam upaya menambah pengetahuan murid, akan lebih baik kalau 200 buku itu terdiri dari banyak judul.
- (vii) Juknis mengharuskan puskesmas menerima paket kulkas vaksin dengan spesifikasi tertentu yang harganya mencapai Rp30 juta per unit, padahal menurut seorang dokter puskesmas, vaksin dapat disimpan dalam kulkas biasa yang harganya jauh lebih murah.

Berbagai contoh tersebut memperlihatkan bahwa persoalan besar dalam penggunaan DAK bersumber pada keseragaman kebijakan yang mengabaikan perbedaan kondisi antardaerah. Akibatnya, daerah tidak dapat memaksimalkan pemanfaatan proyek DAK sesuai dengan kebutuhannya. Ada dua kemungkinan alasan di balik penyeragaman regulasi tersebut, yaitu untuk menyederhanakan prosedur agar mudah dilaksanakan dan menyediakan, secara sengaja atau tidak, ruang kolusi dengan pihak ketiga.

Kesimpulan

Karena prosedur swakelola bertentangan dengan UU dan tidak secara ekonomi memberdayakan masyarakat setempat, maka Pemerintah Pusat sebaiknya secara seragam memberlakukan prosedur lelang yang transparan dan bertanggung gugat pada semua kegiatan pembangunan nasional, termasuk pada pembangunan infrastruktur pendidikan di bawah DAK.

Sebaliknya, kebijakan nasional terkait DAK yang saat ini masih mengabaikan perbedaan kondisi antardaerah perlu direvisi guna mengoptimalkan pemanfaatan DAK di daerah. ■

- (v) In Kabupaten Wonogiri and Kabupaten Gorontalo, primary schools receiving the DAK were given a “Royal-Special School Edition” typewriter, even though most primary schools, especially those in urban regions, need a computer not a typewriter.
- (vi) One school with only 92 students received 200 copies of one book title. To increase the knowledge of the students, 200 books with varying titles would have been more beneficial.
- (vii) According to the technical guidelines, a puskesmas (community health center) must buy a refrigerator with certain specifications priced up to Rp30 million per unit, whereas according to the puskesmas doctor, vaccines can be stored in an ordinary refrigerator at a much lower price.

The above examples show that one major problem in the use of DAK is based on the uniformity of policies which do not consider differences between regions. As a result, the regions are unable to maximize the use of DAK projects according to their needs. There are two possible reasons for the uniformity of regulations mentioned; to simplify the procedures so that DAK projects are easy to implement, and to provide, whether deliberately or not, opportunity for collusion with third parties.

Conclusion

Considering that self-managed infrastructure development breaches the law and does not economically empower the local community, the central government should put into effect an open and accountable tender method for all national development activities, including DAK-funded infrastructure development activities in the education sector.

In contrast, national DAK-related policies that do not currently provide room for regional, local, or other specific variations require revision in order that the funds can be used optimally in the regions. ■

Beberapa SD penerima DAK mendapat paket mesin ketik bermerek “Royal-Special School Edition”. Padahal banyak SD, terutama di perkotaan, membutuhkan komputer, bukan mesin ketik.

A number of DAK recipient primary schools were given a “Royal-Special School Edition” typewriter, even though most primary schools, especially those in urban regions, need a computer not a typewriter.



DAK MASA DEPAN

THE SPECIFIC ALLOCATION FUND IN THE FUTURE

Robert A. Simanjuntak*



Dana alokasi khusus (DAK) adalah bentuk transfer Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat khusus karena tujuan penggunaannya sudah ditentukan terlebih dahulu. Peraturan Pemerintah (PP) No. 55/2005 menyebutkan bahwa DAK adalah salah satu instrumen Pemerintah Pusat yang ditujukan untuk menjaga prioritas nasional di daerah agar standar pelayanan dasar kepada publik tetap terjaga. Karena merupakan komponen dana perimbangan dalam APBD, maka pengelolaan DAK merupakan kewenangan daerah, meskipun penggunaannya ditetapkan lewat berbagai petunjuk teknis dari Pemerintah Pusat.

Peran DAK seharusnya penting bagi Pemerintah Pusat, terutama sebagai instrumen kontrol, sebab sebagian besar penggunaan dana perimbangan berupa dana alokasi umum (DAU) dan dana bagi hasil (DBH) ditentukan oleh daerah sepenuhnya. Namun, yang terjadi selama ini tampaknya belum demikian.

Sepanjang era desentralisasi ini, setiap tahun jumlah DAK memang mengalami peningkatan cukup signifikan. Demikian pula cakupan bidang dan kegiatan yang didanai terus berkembang.

The Specific Allocation Fund (DAK) is a specific transfer of funds from the central government to the regional governments. The uses of DAK are predetermined by the central government. Government Regulation No. 55/2005 states that DAK is an instrument used by the central government to ensure the regions give precedence to national priorities and maintain basic service standards for the public. Since DAK is one component of balance funds used in the regional budget, the regional government is responsible for managing DAK, although the technical guidelines from the central government predetermine the uses of DAK.

DAK should play an important role for the central government, especially as an instrument of control over the regions, considering that it is the regions that determine most uses of balance funds, i.e., general allocation funds (DAU), and shared revenue funds (DBH). However, the central government has not yet used DAK in this way.

During the decentralization era, the size of DAK has significantly increased each year. The number of sectors covered by DAK funds and the number of activities funded by DAK have also increased yearly. For

* Robert A. Simanjuntak adalah dosen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

* Robert A. Simanjuntak is a lecturer in the Economics Faculty at the University of Indonesia.

Misalnya, jika pada 2003 jumlah DAK sekitar Rp2,3 triliun untuk mendanai kegiatan di 4 bidang, pada 2008 jumlahnya sudah sekitar Rp21,2 triliun untuk 11 bidang kegiatan. Peningkatan dana yang cukup besar tersebut tentunya diharapkan dapat memperkecil disparitas antardaerah dalam kualitas berbagai pelayanan publik dasar.

Kita belum bisa memastikan sejauh mana kenaikan alokasi dana tersebut mampu memberikan kontribusi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik dan pembangunan di daerah. Sampai saat ini belum pernah dilakukan evaluasi DAK secara terintegrasi, baik mencakup aspek keuangan, aspek teknis, maupun aspek manajemen pembangunan. Dengan kata lain, efektivitas DAK selama ini masih belum diketahui secara tepat. Berhubungan dengan hal tersebut, tulisan ini secara khusus membahas tiga faktor yang terkait erat dengan efektivitas DAK, yakni besaran DAK, kaitannya dengan standar pelayanan minimum (SPM), dan penentuan alokasi. Apabila DAK ingin diberdayakan di masa depan, ketiga faktor tersebut wajib menjadi perhatian.

Penentuan Besaran DAK di APBN

Faktor pertama adalah besaran DAK itu sendiri. Walaupun setiap tahunnya meningkat, dibandingkan transfer lainnya seperti DAU dan DBH, jumlah DAK relatif kecil, apalagi bidang yang didanai terus bertambah dan praktis hampir semua daerah memperolehnya. Pada 2008, jumlah DAK yang Rp21,2 triliun adalah 7,8% dari total belanja APBN ke daerah (Rp271,8 triliun), sementara jumlah DAU dan DBH berturut-turut adalah Rp176,6 triliun (65%) dan Rp64,5 triliun (23,7%). Orang akan cenderung berpendapat bahwa sulit bagi DAK untuk bisa berfungsi secara efektif jika jumlahnya tidak ditingkatkan secara drastis.

Memang tidak ada rumusan khusus dalam menetapkan besaran DAK. PP No. 55/2005 hanya menyebutkan bahwa besaran DAK dalam APBN ditentukan setiap tahun dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara. Namun, seseorang nampaknya sulit untuk menghindari dari pendapat bahwa alokasi DAK ini hanya merupakan "residu" sebab besaran alokasi transfer lainnya (DAU dan DBH) sudah ditentukan persentasenya dalam undang-undang (UU) sehingga penetapannya akan didahulukan. Oleh karena itu, nampaknya perlu ada upaya tertentu untuk lebih memberikan kepastian dalam penentuan besaran DAK. DPR, misalnya, pernah mengusulkan agar besaran DAK ditetapkan 10% dari pagu DAU di APBN. Namun, usul itu tampaknya masih sekadar wacana.

Tanpa adanya acuan penentuan besarnya yang pasti dalam peraturan perundangan, peningkatan DAK hanya mengandalkan kepada pertumbuhan ekonomi (dan APBN) yang pesat. Harapannya adalah bahwa setelah dipotong untuk DAU, DBH, berbagai subsidi, dan belanja lainnya, masih tersisa dana dalam jumlah cukup besar untuk DAK. Dalam jangka menengah, mengingat kondisi perkembangan ekonomi Indonesia dan dunia, harapan ini nampaknya masih sulit untuk terwujud.

Sesungguhnya, apabila Pasal 108 UU No. 33/2004 mengenai Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Menjadi DAK untuk Urusan yang Sudah Menjadi Tugas Daerah telah

example, in 2003 DAK funds totaled approximately Rp2.3 trillion and this money was used to fund activities in four sectors, while in 2008 the total reached Rp21.2 trillion for activities in 11 sectors. It was hoped that this large increase in funds would decrease the disparity between regions in terms of the quality of basic public services.

We cannot ascertain to what extent has the increased allocation of DAK funds contributed to improving the quality of public services and development in the regions. Until now there has not been an integrated evaluation of DAK, encompassing financial, technical, and development management aspects of the funds. In other words, the precise effectiveness of DAK until now remains unknown. In connection to this, this article discusses three factors closely related to the effectiveness of DAK, that is, the size of DAK, its relation to the minimum service standards (SPM), and the determination of DAK allocations. These three factors must be carefully considered if DAK is to be effective in the future.

Determination of the Size of DAK in the National Budget (APBN)

The first factor to be considered is the size of DAK. Despite the fact that every year DAK funds increase in greater proportion than DAU and DBH funds, the total amount of DAK funds is relatively small, particularly as the number of sectors funded by DAK increases and in practice almost every region receives DAK. In 2008 the total DAK of Rp21.2 trillion is 7.8% of the total APBN (national budget) expenditure to the regions (Rp271.8 trillion), while DAU and DBH amount to Rp176.6 trillion (65%) and Rp64.5 trillion (23.7%) respectively. It will be difficult for DAK to function effectively if the total amount is not drastically increased.

There is no specific formula to determine the size of the DAK. Government Regulation No. 55/2005 only states that the size of DAK in the national budget is to be decided every year in accordance with the nation's financial capacity. However, it could be perceived that DAK allocation simply consists of the residual funds from the national budget since the percentage of the other transfer funds (DAU and DBH) is stipulated in the law and so these funds are determined before DAK. Thus, changes must be made so that there is greater certainty in the determination of the size of DAK. The DPR (House of Representatives), for example, has suggested that the size of DAK should be determined at 10% of the DAU allocation in the national budget. However, this has yet to be realized and seems at this point to be only rhetoric.

With no government regulations regarding the exact size of DAK, increases in DAK are dependent on the rapid growth of the economy (and national budget). The expectation is that after the national budget funds have been distributed for DAU, DBH, various subsidies, and other expenses, enough funds will remain for DAK. In the medium term, with the current condition of Indonesia's and the world's economic development, it appears that this expectation will be difficult to realize.

Actually, if Article 108 of Law No. 33/2004 on the Transfer of Deconcentration and Co-administration Funds to DAK for Affairs which Have Become the Region's Responsibility is implemented, the total DAK

dijalankan secara konsekuen, jumlah DAK dapat meningkat secara signifikan. Oleh karena itu, identifikasi dana dekonstruksi dan tugas pembantuan mana saja yang semestinya dialihkan menjadi DAK harus dilakukan secermat dan dituntaskan sesegera mungkin.

Jadi, hal yang penting di sini adalah memberi kepastian sumber yang memadai untuk DAK. Jumlah DAK ke depan sebaiknya jauh lebih besar dari nilainya dewasa ini. Penulis cenderung menyarankan untuk menetapkannya dalam UU, sebagaimana halnya dengan DAU, berupa persentase tertentu dari Penerimaan Dalam Negeri (PDN) neto. Namun, karena anggaran pemerintah terbatas, maka hal ini mesti diiringi dengan dikurangnya porsi DAU. Sebagai contoh, dalam UU dapat ditetapkan bahwa jumlah DAU dan DAK berturut-turut adalah 20% dan 10% dari PDN neto. Hal ini akan sejalan dengan prinsip otonomi daerah, yakni jumlah dana dari APBN yang cukup besar akan masuk APBD. Dengan meningkatnya jumlah DAK, kepentingan strategis nasional di daerah juga akan lebih mudah dijaga.

DAK dan Standar Pelayanan Minimum

Di masa depan, DAK mungkin akan menjadi instrumen yang lebih baik apabila penentuan besarnya untuk tiap-tiap daerah dikaitkan dengan SPM. Ini merupakan faktor kedua yang sangat terkait dengan faktor pertama. Dalam PP No. 65/2005 dinyatakan bahwa kementerian dan lembaga pusat wajib mendefinisikan SPM untuk bidangnya masing-masing, yang pada gilirannya akan dijadikan acuan oleh daerah dalam menyusun anggaran. Jika Pemerintah Pusat mengeluarkan SPM beberapa pelayanan publik dasar yang wajib dicapai oleh daerah, pemanfaatan DAK sebagai (salah satu) sumber dana mungkin akan lebih terjamin efektivitasnya. Persoalannya adalah bagaimana standar biaya (*costing*) dari tiap-tiap SPM tersebut. Ini merupakan pekerjaan rumah yang mesti segera dituntaskan oleh Pemerintah Pusat, khususnya berbagai departemen teknis.

Penentuan Alokasi DAK

Faktor ketiga terkait dengan penentuan alokasi DAK. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan, daerah yang mendapatkan alokasi DAK adalah yang memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Jadi, daerah yang tidak memenuhi tiga kriteria ini tidak akan mendapat alokasi DAK.

DAK dapat menjadi alat kontrol Pemerintah Pusat dalam menjamin ketersediaan dan pemerataan kuantitas dan kualitas layanan dasar publik antardaerah.

DAK can work as an instrument of control for the central government to close the gap in discrepancies in the quantity and quality of basic public services and to guarantee their availability in different regions.

could increase significantly. Thus, the identification of deconcentration and co-administration funds which should be transferred to DAK must be carried out as accurately and thoroughly as possible.

A sufficient source for DAK funds must be found. The total amount of DAK in the future should be far greater than the current amount. This author proposes that DAK's total amount should be regulated in a law, as in the case of DAU, as a fixed percentage of the net domestic revenue (PDN). However, since the government's budget is limited, this should occur alongside a decrease in DAU funds. For example, laws could determine that the DAU and DAK totals are respectively 20% and 10% of net domestic revenue. This would be in line with the principles of regional autonomy, that is, a significant amount of funds from the national budget would be transferred to the regional budget. By increasing the amount of DAK, it would be easier to maintain strategic national interests in the regions.

DAK and Minimum Service Standards

In the future, DAK will be more effective if the determination of the size of DAK for each region is related to the minimum service standards (SPM). This is the second factor which must be considered in assessing DAK and is closely related to the first. According to Government Regulation No. 65/2005, all ministries and central institutions must define SPM for each sector, which then becomes the reference for regions in preparing their budgets. If the central government issues minimum service standards for basic public services which must be achieved by the regions, DAK as (one of the) funding sources would be more effective. The problem is with costing standards for each minimum service standard. This is a task which must be thoroughly dealt with by the central government, particularly by the various technical ministries.

Determination of DAK Allocations

The third factor which must be considered is the determination of DAK allocations. According to the laws and regulations, regions must fulfill general criteria, specific criteria, and technical criteria in order to receive DAK. Thus, in theory regions which do not fulfill all three criteria



SMERU

Namun, pembahasan yang melibatkan DPR membawa konsekuensi besarnya intervensi politik dalam penentuan alokasi DAK, dalam arti ke mana dan pada bidang apa dana ini akan dialokasikan. Untuk 2007, misalnya, setelah pembahasan di DPR, diputuskan bahwa semua daerah memperoleh DAK meskipun sebelumnya ada beberapa daerah yang tidak memenuhi kriteria-kriteria tersebut.

Oleh karena itu, Pemerintah Pusat dan DPR semestinya menyadari bahwa agar DAK efektif, bidang-bidang yang didanai tidak boleh terlalu banyak atau tidak semua daerah mesti memperoleh DAK. Sebab utamanya tentu saja karena jumlah dana yang terbatas, di samping juga ada beberapa daerah yang memiliki kapasitas fiskal lebih baik.

Jadi, seandainya jumlah DAK bisa ditetapkan sebagai persentase tertentu dari PDN seperti disebutkan di atas, hal ini sekaligus bisa menjadi kendala bagi cakupan bidang dan jumlah daerah yang memperoleh DAK. Dengan kendala anggaran ini, maka SPM yang diterapkan mesti dimulai pada beberapa bidang pelayanan dasar tertentu lebih dahulu. Secara bertahap, seiring dengan bertambahnya anggaran, cakupannya bisa diperluas.

Penutup

Sebagai bagian dari dana perimbangan yang bersifat khusus, setidaknya terdapat dua peran strategis yang dapat dimainkan oleh DAK. Pertama, DAK dapat menjadi alat kontrol Pemerintah Pusat dalam menjamin ketersediaan berbagai layanan publik dasar. Kedua, DAK dapat menjadi alat pemerataan kuantitas dan kualitas ketersediaan layanan publik antardaerah. Namun, format DAK yang berlaku sekarang belum sepenuhnya mampu mendukung kedua peran tersebut. Agar DAK secara efektif dapat menjalankan peranannya, maka sudah saatnya pemerintah (bersama DPR) memodifikasi format DAK. Sebagai langkah awal, modifikasi DAK antara lain mencakup elemen penentuan besaran DAK dalam APBN secara definitif, perumusan standar pelayanan minimum, dan penentuan alokasi DAK secara lebih selektif, baik dalam pengertian bidang kegiatan maupun daerah yang mendapatkannya. ■

do not receive a DAK allocation.

However, the discussion in the DPR (parliament) about the allocation of DAK is influenced by political motivations concerning where and in what sectors funds are allocated. In 2007, for example, after the discussion in the DPR, it was decided that all regions would receive DAK even though some did not fulfilled the necessary criteria.

In this regard, the central government and DPR must realize that for DAK to be effective the number of DAK-funded sectors must be reduced and not all regions should receive DAK. The main reason for this is that the total funds available are limited and many regions do not need DAK as they have better fiscal capacity than others.

If the total DAK can be determined according to a set percentage of the domestic revenue, as explained above, this could work to constrain the number of sectors and regions which receive DAK. With this budget constraint, minimum service standards could be initially applied in a number of relevant basic service sectors. Gradually, with increases in the budget, the coverage could be extended.

Conclusion

As a specific part of the balance funds, DAK has at least two strategic roles. Firstly, DAK can work as an instrument of control for the central government in guaranteeing the availability of basic public services. Secondly, DAK can be used to close the gap in discrepancies in the quantity and quality of public services available in different regions. However, the current format of DAK does not fully support these two important roles. In order for DAK to effectively carry out these roles, the government (along with the DPR) must modify the format of DAK. As initial steps, this modification must include a definitive determination of the size of DAK in the national budget, the formulation of minimum service standards, and a more selective determination of DAK allocation, both in terms of DAK-funded sectoral activities and in terms of which regions receive DAK. ■

Mengintip Kegiatan SMERU/What's up at SMERU

16 Januari. Lokakarya Nasional "Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus." Lokakarya nasional setengah hari ini diselenggarakan di kantor SMERU untuk menyebarkan temuan kunci studi SMERU mengenai Dana Alokasi Khusus (DAK) dan implikasi kebijakan terkait kepada para pemangku kepentingan. Lokakarya ini juga bertujuan untuk mendapatkan masukan dari peserta, termasuk dari Bappenas, Departemen Kesehatan, Departemen Keuangan, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Dalam Negeri, Bappeda Kupang, Jawa Tengah dan Tangerang, DPD, DPR RI, AusAID, Pokja, Pekka, dan KPPOD.

22 Januari. Seminar Internal "Studi Baseline Kualitatif Bantuan Tunai Bersyarat." Tim peneliti SMERU untuk studi bantuan tunai bersyarat mempresentasikan temuan mereka di kantor SMERU untuk mendapat masukan dan umpan balik dari peneliti SMERU lainnya. Studi ini menghimpun data kualitatif mengenai ketersediaan dan penggunaan pelayanan kesehatan ibu dan anak dan pelayanan pendidikan dasar yang akan menjadi data dasar (baseline) bagi program bantuan tunai bersyarat di Indonesia, yakni PNPM Generasi dan PKH. Studi ini mencakup Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Nusa Tenggara Timur.

15 Februari. Seminar Internal "Menjembatani Penelitian Sosial-Ekonomi dan Kebijakan Publik." Seminar ini bertujuan untuk menambah pengetahuan staf dan peneliti SMERU mengenai pelbagai isu berkaitan dengan upaya untuk menjembatani antara penelitian dengan kebijakan. Seminar ini membicarakan mengenai strategi untuk mencapai dampak dan relevansinya dengan kebijakan, misalnya peranan bukti berlandaskan penelitian, serta alat-alat untuk memahami konteks politik dan kebijakan dan untuk membina hubungan dengan pembuat kebijakan.

16 January. "The Mechanism and Uses of the Specific Allocation Fund" National Workshop. This workshop was a half day national workshop held at the SMERU office to disseminate the key findings of SMERU's study on DAK (Specific Allocation Fund) and related policy implications to relevant stakeholders. It also aimed to get input from the participants who included representatives from Bappenas (National Planning Board), Ministry of Health, Ministry of Finance, Ministry of National Education, Ministry of Home Affairs, Bappeda (Regional Planning Board) from Kupang, Central Java, and Tangerang, DPD and DPR RI, AusAID, Pokja, Pekka, and KPPOD.

22 January. Internal Seminar on the "Conditional Cash Transfer Qualitative Baseline Study." SMERU's research team on the Conditional Cash Transfer (CCT) study presented their findings in the SMERU office to gather input and receive feedback from other SMERU researchers. The study collected qualitative data on the availability and use of the maternal and child health services and basic education services which will serve as baseline data for Indonesia's conditional cash transfer programs, namely PNPM Generasi and PKH. The study covers the provinces of West Java and East Nusa Tenggara.

15 February. Internal Seminar on "Bridging Socioeconomic Research and Public Policy." The seminar was aimed at further informing SMERU's researchers and staff about various issues related to bridging research and policy. The seminar discussed about strategies for impact and policy relevance, e.g., role of research-based evidence, and tools to understand the political and policy context and engage with policy makers.

BEBERAPA CATATAN IMPLEMENTASI DAK PENDIDIKAN

SOME NOTES ON THE IMPLEMENTATION OF THE SPECIFIC ALLOCATON FUND IN THE EDUCATION SECTOR

Laode Salama dan Muhammad Maulana*



SNMERU

Pemerintah kabupaten/kota umumnya memiliki anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang terbatas sehingga berimbas pada kurangnya kemampuan menyediakan layanan dasar bagi masyarakat. Untuk menambah APBD, Pemerintah Pusat mengucurkan dana alokasi khusus (DAK) kepada daerah yang mencapai triliunan rupiah setiap tahunnya. Pada tahun 2008, pagu DAK sebesar Rp21,20 triliun atau naik 24% dari tahun sebelumnya.¹ Dua hal yang memengaruhi kenaikan ini adalah pertama, bertambahnya jumlah daerah penerima, yakni dari 434 kabupaten/kota (2007) menjadi 451 kabupaten/kota (2008), dan kedua, adanya penambahan bidang kegiatan, yakni dari tujuh bidang menjadi sembilan bidang.² DAK akan terus meningkat seiring dengan bertambahnya prioritas program yang diusung oleh Pemerintah Pusat serta bertambahnya daerah yang dimekarkan.

Sayangnya, kebanyakan daerah mengalami hambatan dalam mengakses informasi tentang besaran DAK yang akan diterima setiap tahun sehingga sangat memengaruhi daerah dalam implementasi proyek DAK. Keadaan ini disebabkan inkonsistensi Pemerintah Pusat terhadap waktu penetapan besaran DAK. Selain itu, banyaknya kasus

District/city governments generally have limited regional budgets, restricting their ability to provide basic services to the people. To increase regional budgets, the central government distributes the Specific Allocation Fund (DAK), reaching up to trillions of rupiah every year, to the regions. In 2008, the total DAK disbursed was Rp21.20 trillion, a 24% increase from the previous year.¹ Two issues influenced this increase: the first was the increase in the number of regions receiving the DAK, from 434 districts/cities (2007) to 451 districts/cities (2008), and secondly the increase in sectors receiving the DAK, from seven sectors to nine sectors.² DAK will continue to increase with the growing number of priority programs carried out by the government and also with the rising number of regions receiving DAK (due to some regions being divided, creating two new regions).

Unfortunately, many regions have difficulty accessing information about the amount of DAK they will receive each year, hence greatly impacting the implementation of DAK projects. This problem is caused by the central government's inconsistency in the timing of DAK allocations. Additionally, there have been many cases reported in the media of deviations of DAK

* Laode Salama adalah peneliti FITRA (Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran) dan Muhammad Maulana adalah staf Divisi Publikasi dan Diseminasi FITRA.

¹ Pagu DAK dalam UU APBN 2006-2008 yang ditindaklanjuti dalam lampiran Peraturan Menteri Keuangan.

² Pada awalnya meliputi pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan, dan lingkungan hidup, kemudian pada 2008 ditambah dengan bidang kependudukan dan kehutanan.

* Laode Salama is a researcher at FITRA (Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran/Indonesian Forum for Budget Transparency). Muhammad Maulana works in the Publications and Dissemination Division of FITRA.

¹ Total DAK allocations in the 2006-2008 National Budget laws as detailed in the Finance Minister's Regulations affixed to the laws.

² Originally, DAK was used in the following sectors: education, health, infrastructure, maritime affairs and fisheries, agriculture, regional government infrastructure, and the environment, then in 2008 DAK distribution was extended to the population and forestry sectors.

penyimpangan DAK yang masih memenuhi kolom pemberitaan media, setidaknya memberikan gambaran sebuah implikasi dari sejumlah kelemahan pengelolaan DAK, baik dari sistem perencanaan maupun penyalurannya. Bayangkan saja, pada tahun 2006 dan 2007 ditemukan sebesar Rp2,49 triliun dana DAK yang digunakan tidak sesuai dengan aturan dan berpotensi disalahgunakan.³

Pengalokasian DAK perlu dicermati secara serius, apakah benar-benar menjawab kebutuhan daerah dan dari segi pengelolaan dapat dipertanggungjawabkan sesuai prinsip-prinsip keuangan negara. Lantas, bagaimana pengelolaan DAK di daerah selama ini? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan singkat ini mengambil contoh pengelolaan DAK di bidang pendidikan, khususnya kasus Kabupaten Cilacap, Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Gowa, Provinsi Sulawesi Selatan.

DAK Menaikkan Persentase Belanja Langsung Pendidikan

Salah satu hal yang memengaruhi rendahnya mutu pendidikan adalah ketersediaan infrastruktur pendidikan yang belum memadai. Catatan Departemen Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa pada 2003 angka kerusakan (berat dan sedang) ruang kelas SD/MI mencapai 531.000. Namun, sampai dengan tahun 2007, baru sekitar 56,3% yang telah diperbaiki sehingga masih tersisa 232.000 ruang kelas rusak (43,7%) yang masih menjadi pekerjaan rumah bagi Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah.⁴

DAK sangat penting bagi pembangunan pendidikan karena pemerintah daerah lebih memprioritaskan belanja APBD-nya untuk kebutuhan pegawai. Adanya DAK pendidikan menambah nilai dan porsi anggaran pendidikan terhadap keseluruhan belanja di daerah. Pengamatan FITRA terhadap 28 kabupaten dan kota⁵ menunjukkan bahwa rata-rata belanja pendidikan dari APBD murni diporsikan sebesar 31,7% terhadap total belanja daerah. Dengan adanya tambahan DAK pendidikan maka belanja pendidikan bertambah, rata-rata mencapai 34,1% atau naik sebesar 2,4 titik persen terhadap keseluruhan belanja. Namun demikian, sebagian besar (77,2%) anggaran pendidikan habis digunakan untuk belanja pegawai/tidak langsung (gaji, tunjangan, dan honor), sedangkan untuk belanja pembangunan (langsung) hanya diporsikan 22,8%.

DAK untuk belanja pembangunan pendidikan sangat memengaruhi naiknya anggaran pembangunan pendidikan di daerah. Contohnya, di Kabupaten Pekalongan, dari total belanja pendidikan sebesar Rp 182 milyar, 92% digunakan untuk membiayai pegawai dan hanya 7,4% digunakan untuk pembangunan. Dana pembangunan tersebut keseluruhan ditunjang oleh DAK.⁶ Dengan demikian, dalam kasus Kabupaten Pekalongan nampaknya DAK menggantikan dana sarana dan prasarana pendidikan daerah, bukan menambahkannya sebagaimana yang diharapkan dari fungsi DAK.

funds, which at the very least give an impression of weaknesses in DAK management, both with the planning system and the distribution of DAK. In 2006 and 2007, Rp2.49 trillion worth of DAK funds were found to have been used inappropriately, with the potential to be misused.³

DAK allocations must be seriously examined, taking into account whether DAK really fulfills the needs of the regions and, from the management perspective DAK must be justified in accordance with national financial principles. In light of this, questions must be asked about how DAK has been managed in the regions in the last few years. This brief article seeks to consider this issue using examples of DAK allocations in the education sector, particularly examining cases in Cilacap, Central Java and Kabupaten Gowa, South Sulawesi.

DAK Increases the Percentage of Direct Spending in the Education Sector

A lack of available education infrastructure is one of the factors which causes poor quality education. The National Education Department states that in 2003 the number of damaged primary school (or equivalent) class rooms reached 531,000. However, by 2007 only 56.3% had been repaired, leaving 232,000 damaged classrooms (43.7%) which remain the responsibility of the central and regional governments.⁴

The Specific Allocation Fund is very important for the development of education because regional governments prioritize the needs of civil servants when considering budget spending. DAK for the education sector increases the total amount and portion of the education budget in relation to total spending in a region. FITRA's monitoring of 28 districts and cities⁵ showed that 31.7% of the regional budget was spent on education. With the additional funds from DAK, the spending on education increased, reaching on average 34.1% of the total spending, a 2.4 percentage point increase. Despite this, the majority of the education budget (77.2%) is used for paying government employees or indirect spending (such as wages, subsidies, and honorariums), while only 22.8% of the education budget is used for direct spending (education development).

DAK for education development spending greatly influences the increase of the education development budget in the regions. For example, in Kabupaten Pekalongan, as much as 92% of Rp182 billion total spending on education is used to pay civil servants and only 7.4% is used for development. These development funds are completely subsidized by DAK.⁶ Thus, in the case of Kabupaten Pekalongan, DAK is not fulfilling its expected function as it is replacing, rather than increasing, regional funds for education facilities and infrastructure.

³ Dikutip dari dokumen hasil audit BPK-RI semester I 2007.

⁴ Total DAK pendidikan 2003-2007 mencapai Rp 10,6 triliun (diolah dari data Depdiknas dan Depkeu).

⁵ Keduapuluhdelapan kabupaten/kota tersebut adalah Kab. Pekalongan, Kota Bandung, Kota Binjai, Kab. Karo, Kota Kendari, Kab. Donggala, Kab. Tuban, Kab. Gowa, Kab. Bandung, Kab. Bone, Kab. Polman, Kab. Serdang Begadai, Kota Surakarta, Kab. Wonosobo, Kab. Pesisir Selatan, Kab. Kebumen, Kab. Lamongan, Kab. Brebes, Kota Salatiga, Kab. Jepara, Kab. Tana Toraja, Kab. Dompur, Kota Kediri, Kota Lhokseumawe, Kab. Sumedang, Kab. Ngawi, Kab. TTS, Kab. Bima.

⁶ Dikutip dari data Seknas FITRA 2007.

³ Audit results of the State Audit Agency of the Republic of Indonesia (BPK-RI) for the first half of 2007.

⁴ The total amount of DAK in the education sector for 2003-2007 reached Rp10.6 trillion (processed from National Education Department and Finance Department data).

⁵ The 28 districts/cities mentioned are Kab. Pekalongan, Kota Bandung, Kota Binjai, Kab. Karo, Kota Kendari, Kab. Donggala, Kab. Tuban, Kab. Gowa, Kab. Bandung, Kab. Bone, Kab. Polman, Kab. Serdang Begadai, Kota Surakarta, Kab. Wonosobo, Kab. Pesisir Selatan, Kab. Kebumen, Kab. Lamongan, Kab. Brebes, Kota Salatiga, Kab. Jepara, Kab. Tana Toraja, Kab. Dompur, Kota Kediri, Kota Lhokseumawe, Kab. Sumedang, Kab. Ngawi, Kab. TTS, Kab. Bima.

⁶ 2007 data from FITRA National Secretariat.

Potret Kasus Proyek DAK Pendidikan di Kabupaten Cilacap

Pada tahun 2006, Kabupaten Cilacap mendapat DAK sebesar Rp12,1 milyar untuk merehabilitasi sejumlah SD/MI. Salah satunya adalah MI di wilayah Kecamatan Cipari. Selama proses kegiatan pembangunan berlangsung, kepala sekolah sama sekali tidak melibatkan komite sekolah kecuali hanya memberikan lembaran laporan kegiatan, dan ini pun hanya kepada anggota komite yang dekat dengan kepala sekolah. Beberapa temuan lainnya adalah sebagai berikut.

1. Sosialisasi DAK pendidikan sangat kurang dan informasi tentang DAK dimonopoli oleh Dinas Pendidikan, kepala sekolah dan ketua yayasan. Peran komite sekolah hanya menerima laporan pertanggungjawaban sekolah yang umumnya disampaikan secara lisan.
2. Ketidaksiapan bendahara mengelola DAK disebabkan tidak adanya pelatihan oleh Dinas Pendidikan.
3. Adanya pemotongan dana proyek untuk Mappenda (Majelis Pendidikan Agama Islam) sebab merasa telah berjasa atas lolosnya alokasi DAK kepada sekolah yang bersangkutan.
4. Pihak ketiga yang menjadi penyedia (supplier) buku ternyata telah ditentukan oleh Dinas Pendidikan setempat. Dalam kasus ini, kepala sekolah juga harus menerima semua paket buku yang telah ditentukan.
5. Ada oknum yang mengaku wartawan dari Jakarta/Bandung mendatangi hampir semua sekolah yang mendapat DAK dan meminta berita perkembangan pekerjaan DAK. Mereka lalu mengejar sampai ke rumah kepala sekolah untuk meminta uang "kompromi" dengan alasan ada beberapa kejanggalaan menyangkut penggunaan DAK dalam sekolah tersebut.

Keseluruhan persoalan tersebut akhirnya membuat tekanan masyarakat mencuat sampai ke DPRD. Hasil pertemuan warga (komite sekolah, tokoh masyarakat, Forum Warga Cipari) meminta DPRD untuk mengawasi pelaksanaan DAK. Temuan tersebut diteruskan ke kejaksaan negeri, hanya saja sampai sekarang kasus ini belum ditindaklanjuti.

Kasus Proyek DAK Pendidikan di Kabupaten Gowa⁷

Awal Agustus 2007, warga Bollangi, Kecamatan Pattalasang, melakukan diskusi kelompok terfokus (FGD) dengan tujuan melakukan identifikasi proyek-proyek yang masuk di Bollangi I dan melakukan pemantauan, khususnya terhadap proyek pembangunan SDI Bollangi I yang dibiayai DAK. Selama 2 bulan pemantauan (Agustus–September 2007), warga menemukan beberapa kejanggalaan dalam pelaksanaan proyek. Gambar dan papan nama proyek bukannya dipublikasikan, malah disimpan di dalam gudang oleh pelaksana proyek (pemborong). Atas desakan warga, pemborong akhirnya memasang papan nama proyek di tempat yang terbuka dan mudah dilihat warga. Informasi pada papan nama tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan proyek sudah terlambat satu bulan dari waktu yang ditetapkan.

Portrait of a DAK Education Project in Kabupaten Cilacap

In 2006, Kabupaten Cilacap received Rp12.1 billion to renovate a number of primary schools. One such school was an Islamic primary school in Kecamatan Cipari. During the building process, the principal did not involve the school committee in any way, except for giving brief reports of the construction activities, and in any case, these reports were given only to members of the committee who were close with the principal. A number of other findings about the use of DAK included:

1. Socialization of the existence of DAK for the education sector was very poor and information about DAK was monopolized by the Education Office, school principals, and heads of educational organizations. The school committee's only role was to accept the school's accountability report for the use of the DAK funds which was generally conveyed to them verbally.
2. The treasurer was unprepared to manage DAK funds because the Local Education Office had not provided any training.
3. Some project funds were taken for the Islamic Education Committee who felt responsible for gaining the DAK allocation for the school and thus felt they deserved some part of the funds.
4. The third party supplier of text books was actually prearranged by the local Education Office. In this case, the principal also had to accept all predetermined book packages.
5. There were some people claiming to be journalists from Jakarta and Bandung who had visited almost every DAK recipient school and inquired about the development of the school's DAK project. Afterwards, they went to the houses of principals asking for money, explaining that in exchange they would not expose any thing suspicious regarding the school's use of DAK funds.

All of these problems eventually led the community to take their concerns to the Regional House of Representatives. The citizen's meeting, which was attended by the school committee, community figures, and Forum Warga Cipari (Cipari Citizen's Forum), requested the Regional House of Representatives supervise the implementation of DAK. The findings were taken to the district prosecutor's office, however the case has not yet been followed up.

Portrait of a DAK Education Project in Kabupaten Gowa⁷

At the beginning of August 2007, the local community of Bollangi, Kecamatan Pattalasang, held a focus group discussion (FGD) aimed at identifying projects which were taking place in Bollangi I and carrying out monitoring, particularly of DAK funded building projects in the primary school SDI Bollangi I. Over 2 months of monitoring (from August–September 2007), the local community discovered a number of improprieties in the project implementation. The sketches and construction site signboard were not publicized but were instead kept in a warehouse by the project implementers (contractors). Due to the exhortations of the local community, the contractors eventually placed the construction site signboard in an open place which was easily seen by the local community. The information provided on the sign showed that the project implementation was already one month behind schedule.

⁷ Dikutip dari hasil studi KOPEL (Komite Pemantau Legislatif) Sulawesi dalam draf buku Refleksi Partisipatory Budgetting Expenditure Tracking (PBET), Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM), 2007.

⁷ This information is taken from the study results of the Sulawesi Legislative Monitoring Committee (Komite Pemantau Legislatif (Kopel)) in the draft book Refleksi Partisipatory Budgetting Expenditure Tracking (PBET) [Reflections on PBET], Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat [Forum for the Development of Community Participation/

Pada bulan Oktober 2007, warga memprakarsai pertemuan antara pemborong, konsultan, komite sekolah, kepala sekolah, dan warga. Dalam pertemuan itu pemborong mengakui sengaja menyembunyikan papan nama proyek agar warga tidak mengetahui jumlah anggaran yang sebenarnya. Padahal pemerintah daerah telah mencairkan dana sebesar Rp225 juta ke rekening kepala sekolah, sementara dana yang dicairkan oleh kepala sekolah kepada pemborong baru Rp50 juta. Adanya unsur kesengajaan menahan anggaran proyek berdampak pada terhambatnya pembangunan sekolah. Sampai batas waktu proyek berakhir, kondisi bangunan belum rampung.

Hasil FGD berikutnya mengungkapkan bahwa komite sekolah tidak dilibatkan dalam proses pencairan dana, yang dikuatkan oleh tidak adanya tandatangan komite sekolah dalam surat perjanjian. Hal ini bertentangan dengan Permendiknas Nomor 4 Tahun 2007 tentang Juknis DAK dan SE Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah No. 643/C/KU/2007 tentang mekanisme pelaksanaan DAK pendidikan yang menggariskan kepala sekolah harus selalu berkoordinasi dengan komite sekolah. Dalam kasus ini, peran komite sekolah sengaja dimatikan kepala sekolah sehingga tidak ada kontrol atas kinerja pengelolaan dana oleh kepala sekolah. Berdasarkan laporan warga terhadap kasus ini, pihak dinas bahkan mengakui bahwa di sekolah lainnya juga terdapat sejumlah kejanggalan dalam pelaksanaan proyek DAK pendidikan.

Kesimpulan

Belajar dari pengalaman tersebut, implementasi pengelolaan DAK pendidikan masih didominasi oleh kepala sekolah dan Dinas Pendidikan. Peran komite sekolah sengaja dimatikan untuk mengurangi pengawasan terhadap kepala sekolah dan pengelola proyek. Kurangnya sosialisasi menjadi penyebab rendahnya partisipasi warga dalam mengawasi pengelolaan DAK pendidikan, padahal faktor ini memberikan dampak yang berarti untuk mencegah penyalahgunaan anggaran yang lebih besar. Kenyataan menunjukkan belum ada cerita keberhasilan (*success story*) tentang perubahan sikap pemerintah yang lahir begitu saja tanpa adanya tekanan dari masyarakat.

Untuk ke depan, pengelolaan DAK pendidikan sangat memerlukan perbaikan yang terarah. Bertambahnya kucuran DAK ke daerah setiap tahun semestinya disertai rancangan lebih terarah dan pemanfaatannya benar-benar untuk kepentingan rakyat dan bukan rancangan yang memberi peluang terjadinya kebocoran anggaran. ■



FITRA.Doc

In October 2007, the local community initiated a meeting between contractors, consultants, the school committee, the principal, and local community. During the meeting, the contractors admitted that they had deliberately hidden the construction site signboard so that the local community would not know how much the real budget was., In fact, the regional government had transferred Rp225 million into the principal's bank account; however, the principal had only given Rp50 million to the contractors. There seemed to have been deliberate withholding of project funds thus hindering the construction of the school. Also, when the time scheduled for the project had expired, the condition of the building had still not been completed.

The subsequent FGD found that the school committee had not been involved in the process of fund distribution. This finding was strengthened by the fact that there was no signature from the school committee on the contract. This contradicts National Education Minister Regulation No. 4, 2007 on DAK Technical Guidelines and Director-General of Primary and Secondary Education Circular No. 643/C/KU/2007 on the mechanisms of DAK implementation in the education sector which outlines that the principal must always be in coordination with the school committee. In this case, the role of the school committee was deliberately nullified by the principal so they had no control over the principal's performance in terms of fund management. Based on the local community's report in this case, the government office admitted that other schools had also experienced improprieties with the implementation of DAK projects in the education sector.

Conclusion

Learning from the experiences outlined above, it is clear that the implementation and management of DAK in the education sector is still dominated by school principals and the Local Education Office. The role of the school committee has been deliberately quashed to reduce the monitoring of principals and project implementers. The lack of socialization about DAK is one reason for the low level of the local community's participation in monitoring DAK management in the education sector, whereas this monitoring could have a meaningful impact in preventing a greater misuse of funds. Reality has shown that there is yet to be a success story about a natural change in attitude by the government without being pressured by the people.

Management of DAK funds in the education sector is in dire need of specific, directed improvement. The increasing amount of DAK going to the regions every year should be accompanied by more direct planning so that DAK is used strictly for the interests of the people, rather than planning which gives opportunities for budget leakages. ■

Diskusi untuk mendorong kebijakan pengelolaan APBN/APBD yang prorakyat pada kegiatan Konferensi Nasional Gerakan Advokasi Anggaran. Diselenggarakan oleh Seknas FITRA di Bumiwiyata Depok, September 2007.

A discussion held to advocate for a propeople national and regional budget management policy at the National Conference for the Budget Advocacy Movement. This conference was organized by FITRA National Secretariat in Bumiwiyata Depok, September 2007.