

LAPORAN PENELITIAN

Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK)

Syaikhu Usman

M. Sulton Mawardi

Adri Poesoro

Asep Suryahadi

Charles Sampford

LAPORAN PENELITIAN

Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK)

Tim Peneliti

SMERU:

Syaikhu Usman

M. Sulton Mawardi

Adri Poesoro

Asep Suryahadi

Universitas Griffith:

Charles Sampford

Editor

Budhi Adrianto

Lembaga Penelitian SMERU

April 2008

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU.

Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-31936336; faks: 62-21-31930850; e-mail: smeru@smeru.or.id; situs web: www.smeru.or.id

Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK)/Syaikhu Usman et al. -- Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2008.

ix, 62p. ; 30 cm. -- (Laporan Penelitian SMERU, April 2008)

ISBN 978-979-3872-52-0

1. Desentralisasi
2. Dana Alokasi Khusus

- I. SMERU
- II. Usman, Syaikhu

UCAPAN TERIMA KASIH

Para penulis mengucapkan terima kasih kepada AIGRP yang telah menyediakan dana kompetitif dan Direktorat Perekonomian Daerah, Bappenas, yang memfasilitasi pelaksanaan dan kelancaran penelitian ini. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada Rowi Kaka Mone (Kabupaten Kupang), Sofyan Kao (Kabupaten Gorontalo), Tijan (Kabupaten Wonogiri), dan Nashrillah Anis (Kota Banda Aceh) yang telah membantu dalam persiapan dan pelaksanaan kegiatan lapangan. Kami berterima kasih pula kepada Wenefrida Widyanti yang telah membantu melakukan pengolahan data kuantitatif.

Laporan ini dapat ditulis berkat kesediaan berbagai pihak, baik aparat pemerintah maupun tokoh masyarakat nonpemerintah, untuk memberikan informasi yang diperlukan, dan untuk semua itu, kami ucapkan terima kasih. Terima kasih disampaikan juga kepada Budhi Adrianto atas bantuannya mengedit naskah ini, serta Mona Sintia dan Novita Maizir yang memformatnya.

ABSTRAK

Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK)

Penelitian ini bertujuan menelaah mekanisme pengelolaan dana alokasi khusus (DAK). Tiga bidang penerima DAK terbesar menjadi titik kajian: pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur jalan. Daerah sampel penelitiannya adalah empat kabupaten. Laporan ini ditulis berdasarkan hasil wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus dengan berbagai pemangku kepentingan, serta hasil telaah kebijakan dan analisis data sekunder tentang DAK.

Tujuan utama DAK adalah untuk mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah. SMERU menemukan terdapatnya sejumlah 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. Dalam praktiknya, pemda menjadi penerima pasif atas hibah DAK. Sikap pemda terhadap proses pengalokasian DAK mengindikasikan adanya penilaian bahwa Pemerintah Pusat tidak berlaku transparan. Selain itu, koordinasi dan komunikasi antarinstansi dalam pengelolaan DAK terlihat masih terbatas.

Berdasarkan berbagai temuan yang terurai di atas, SMERU merekomendasikan sebuah paradigma baru berupa pendesentralisasian kepada pemerintah provinsi kewenangan pengalokasian, pengkoordinasian, dan pengawasan pelaksanaan atas penggunaan DAK oleh pemerintah kabupaten/kota.

Kata kunci: dana alokasi khusus, pendidikan, kesehatan, infrastruktur jalan, paradigma baru

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR KOTAK	iv
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	v
RANGKUMAN EKSEKUTIF	vii
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan dan Ruang Lingkup Penelitian	2
1.3 Metodologi Kajian	3
1.4 Struktur Laporan	5
II. REGULASI: DARI PERENCANAAN SAMPAI PERTANGGUNGJAWABAN	6
2.1 Tinjauan mengenai Dana yang Bertujuan Serupa (Dana Inpres)	7
2.2 Regulasi DAK Tingkat Nasional	9
2.3 Regulasi DAK Tingkat Daerah	17
III. PENGALOKASIAN DANA ALOKASI KHUSUS	20
3.1 DAK dalam APBN: Perbandingannya dengan DAU, DBH, dan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan	22
3.2 Alokasi DAK per Bidang Prioritas	26
3.3 Alokasi DAK di Kabupaten/Kota Sampel	28
IV. PEMANFAATAN DANA ALOKASI KHUSUS: TRANSPARANSI, AKUNTABILITAS, DAN PARTISIPASI	32
4.1 Perencanaan Pembangunan dan Pengusulan DAK	33
4.1.1 Perencanaan Pembangunan	33
4.1.2 Persoalan Seputar Alokasi DAK kepada Daerah	35
4.2 Penetapan Alokasi dan Jenis Proyek	37
4.2.1 Penetapan Lokasi Proyek	38
4.2.2 Persoalan Seputar Petunjuk Teknis	39
4.3 Pelaksanaan Proyek	42
4.4 <i>Monitoring</i> dan Evaluasi Proyek DAK	43
4.5 Koordinasi Pengelolaan DAK	45
V. KESIMPULAN DAN SARAN	47
DAFTAR ACUAN	49
LAMPIRAN	51

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Wilayah Sampel Kajian DAK, 2007	4
Tabel 2.1 Pendapatan dan Belanja Pemerintah Daerah	8
Tabel 2.2 Kesesuaian Prioritas Pembangunan dan Bidang Kegiatan DAK, 2006	13
Tabel 2.3 Kesesuaian Prioritas Pembangunan dan Bidang Kegiatan DAK, 2007	13
Tabel 2.4 Perkembangan Alokasi DAK, 2003–2007 (juta rupiah)	14
Tabel 2.5 Jadwal Penetapan Regulasi yang Terkait dengan Pengelolaan DAK, 2007	19
Tabel 3.1 Perbandingan DAK, DAU, DBH, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dan APBN, serta PDB, 2001-2007 (miliar rupiah)	24
Tabel 3.2 Korelasi antara Nilai DAK dan Nilai Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Tingkat Provinsi	25
Tabel 3.3 Alokasi DAK Nonreboisasi Nasional per Bidang Prioritas serta Perkembangannya, 2003–2007 (juta rupiah)	26
Tabel 3.4 Perkembangan DAK per Bidang, 2003–2007 (%)	27
Tabel 3.5 Korelasi Besaran DAK dengan Indikator Kondisi Infrastruktur Pendidikan, Kesehatan, dan Jalan Tingkat Provinsi	28
Tabel 3.6 Ringkasan Beberapa Indikator Ekonomi, Kemiskinan, Kelembagaan, dan Alokasi DAK di Empat Daerah Sampel	29
Tabel 3.7 Persentase DAK terhadap Penerimaan dan Belanja Kabupaten/Kota Sampel (2003–2006) (%)	30
Tabel 3.8 Persentase Alokasi DAK Per Bidang di Kabupaten/Kota Sampel, 2005–2007 (%)	31
Tabel 4.1 Peringkat Kepuasan Peserta FGD terhadap Tahapan Pengelolaan DAK di Kabupaten/Kota Sampel	34
Tabel 4.2 Frekuensi Pelaporan DAK oleh Daerah	44
Tabel 4.3 Jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi Sampel yang Memberikan Laporan untuk Prasarana Jalan, 2005	45

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Peta Wilayah Indonesia dan Lokasi Penelitian	4
Gambar 2.1 Mekanisme Verifikasi Rencana Definitif Menjadi Daftar Isian Pelaksana Anggaran/Daftar Anggaran Satuan Kerja	15
Gambar 3.1 Mekanisme Pengalokasian DAK di Tingkat Pusat	21

DAFTAR KOTAK

Kotak 2.1 Pengelolaan APBD: Hambatan Informasi dan Sanksi	11
Kotak 3.1 Proses Penentuan Alokasi DAK untuk Tiap Kabupaten/Kota	22

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

APBD	anggaran pendapatan dan belanja daerah
APBN	anggaran pendapatan dan belanja negara
APBD-P	APBD-Perubahan
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Bawasda	Badan Pengawas Daerah
BD	bobot daerah
BPHTB	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
BT	bobot teknis
DAK	dana alokasi khusus
DASK	Dokumen Anggaran Satuan Kerja
DAU	dana alokasi umum
DBH	dana bagi hasil
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
Depdiknas	Departemen Pendidikan Nasional
Depkes	Departemen Kesehatan
Depkeu	Departemen Keuangan
Deppu	Departemen Pekerjaan Umum
dikdas	pendidikan dasar
DIPA	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
ditjen	direktorat jenderal
DJP	Direktorat Jenderal Perbendaharaan
DPA	Dokumen Pelaksanaan Anggaran
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
IFN	indeks fiskal neto
IFW	indeks fiskal dan wilayah
IKK	indeks kemahalan konstruksi
IKM	indeks kemiskinan manusia
IKW	indeks karakteristik wilayah
IPM	indeks pembangunan manusia
Jateng	Jawa Tengah
juknis	petunjuk teknis
kandep	kantor departemen
kanwil	kantor wilayah
keppres	keputusan presiden
KMK	Keputusan Menteri Keuangan
KPPN	Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara
KPPOD	Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
LSM	lembaga swadaya masyarakat
Menkeu	Menteri Keuangan
Meneg	Menteri Negara
musrenbang	musyawarah perencanaan pembangunan
NAD	Nanggroe Aceh Darussalam
NTT	Nusa Tenggara Timur
otsus	otonomi khusus
P2JJ	Perencanaan dan Pengawasan Jalan dan Jembatan
PAD	pendapatan asli daerah

PBB	pajak bumi dan bangunan
PDB	produk domestik bruto
PDRB	produk domestik regional bruto
pemda	pemerintah daerah
pemkab	pemerintah kabupaten
pemkot	pemerintah kota
perda	peraturan daerah
PMK	Peraturan Menteri Keuangan
polindes	pondok bersalin desa
PP	peraturan pemerintah
PPh	pajak penghasilan
PPN	Perencanaan Pembangunan Nasional
puskesmas	pusat kesehatan masyarakat
pusling	puskesmas keliling
pustu	puskesmas pembantu
RD	rencana definitif
renstra	rencana strategis
RKA-KL	rencana kerja anggaran-departemen dan lembaga
RKP	Rencana Kerja Pemerintah
SD	sekolah dasar
SDO	subsidi daerah otonom
SK	surat keputusan
SKPD	satuan kerja perangkat daerah
SP2D	Surat Perintah Pencairan Dana
SPM	standar pelayanan minimum
SRAA	surat rincian alokasi anggaran
UU	undang-undang
wajar	wajib belajar

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Penelitian yang dilakukan mulai dari April 2007 sampai dengan Januari 2008 ini bertujuan menelusuri mekanisme pengelolaan dana alokasi khusus (DAK) mulai dari regulasi dan proses pengalokasiannya sampai pertanggungjawaban penggunaannya. Tiga bidang penerima DAK terbesar menjadi titik berat kajian ini, 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. Laporan ini ditulis berdasarkan hasil wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus dengan berbagai pemangku kepentingan, serta telaah kebijakan dan analisis data sekunder tentang DAK.

Secara umum, DAK menyerupai dana Inpres (Instruksi Presiden) yang dikembangkan di masa Pemerintahan Orde Baru. DAK dialokasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) untuk membiayai berbagai kegiatan pembangunan khusus di dan oleh daerah. Tujuannya adalah untuk mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah dan meningkatkan tanggung jawab pemerintah daerah (pemda) dalam memobilisasi sumber dayanya. Meskipun DAK termasuk ke dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), dalam pemanfaatannya, pemda harus mengikuti berbagai regulasi pusat, seperti undang-undang (UU), peraturan pemerintah (PP), keputusan presiden, peraturan/keputusan menteri, surat edaran direktur jenderal, dan surat edaran direktur departemen yang memperoleh alokasi DAK. Dengan banyaknya regulasi Pemerintah Pusat tersebut, sangat sedikit daerah yang membuat regulasi untuk memerinci kebijakan pengelolaan DAK.

Telaah atas peraturan perundangan menemukan belum tersedianya PP tentang DAK yang diatur secara khusus¹ sebagaimana diamanatkan oleh UU. PP tentang pengalihan secara bertahap dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadi DAK sampai sekarang belum juga dibuat. Selain itu, berbagai peraturan tentang organisasi, dan tugas dan fungsi departemen/lembaga nondepartemen yang disusun dengan nuansa sentralistik belum disesuaikan dengan UU desentralisasi dan otonomi daerah. Sebagai akibatnya, kebijakan pengelolaan DAK antardepartemen dan antardaerah dapat berbeda. Selain itu, SMERU juga menemukan terdapatnya 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.

Banyak pihak di daerah menilai bahwa regulasi tentang DAK yang dikeluarkan Pemerintah Pusat sering kali terlambat dan tidak cocok dengan jadwal perencanaan di daerah. Ketika isi keputusan Pemerintah 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, juga menghabiskan cukup banyak dana, padahal kemampuan keuangan daerah terbatas.

¹PP yang mengatur DAK digabung dengan PP yang mengatur dana perimbangan. DAK merupakan salah satu komponen dana perimbangan.

Dalam praktiknya, pemda menjadi penerima pasif atas hibah DAK meskipun sebenarnya peraturan perundangan memungkinkan daerah untuk secara aktif mengajukan usul. Sejauh ini, pemda hanya bertugas untuk mengirimkan data tentang kondisi sarana dan prasarana bidang-bidang yang memperoleh alokasi DAK. Data tersebut menjadi bahan baku 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). Pada 2007, DAK dialokasikan untuk tujuh bidang pelayanan pemerintahan, yaitu pendidikan, kesehatan, infrastruktur, prasarana pemerintahan daerah, kelautan dan perikanan, pertanian, dan lingkungan hidup. Pengalokasian DAK mempergunakan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Setelah mengetahui nilai DAK untuk daerahnya, pemda kemudian mendistribusikannya ke berbagai kegiatan/proyek sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat.

Sampai dengan 2005, proporsi alokasi DAK terhadap total belanja APBN masih di bawah 1%. Pada 2006, proporsinya meningkat hampir dua kali lipat menjadi 1,7% atau Rp11,6 triliun, sementara proporsi DAU terhadap total belanja APBN sebesar hampir 22%. 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, dalam beberapa tahun ke depan, proporsi DAK terhadap total belanja APBN dapat mencapai sekitar 5%. Sejak 2003, bidang pelayanan pemerintahan yang selalu memperoleh DAK terbesar adalah pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, khususnya infrastruktur jalan.

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” 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, namun nilainya masih tergolong rendah. Pada bidang kesehatan tanda nilai korelasinya bahkan bertolak belakang. Hal ini menandakan bahwa Pemerintah Pusat mendasarkan sebagian pertimbangannya dalam mengalokasikan DAK kepada daerah pada faktor-faktor yang tidak terkait secara langsung dengan kondisi infrastruktur ketiga bidang bersangkutan.

Koordinasi dan komunikasi dalam pengelolaan DAK antarinstitusi baik di pusat maupun di daerah, termasuk antara provinsi dan kabupaten/kota, terlihat masih terbatas. Sejauh ini, pemda yang memenuhi kewajiban untuk melaporkan perkembangan penggunaan DAK-nya setiap 3 bulan berjumlah sangat sedikit. Kemungkinan penyebabnya ada empat hal: (i) Meskipun terdapat regulasi yang memberikan sanksi atas kelalaian pelaporan, Pemerintah Pusat tidak pernah melaksanakannya; (ii) beberapa pemda yang menyampaikan laporan tersebut tidak pernah mendapat respons dari Pemerintah Pusat sehingga akhirnya pemda menjadi 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.

Berdasarkan berbagai temuan yang terurai 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 (i) menyederhanakan manajemen DAK di tingkat pusat, (ii) memperkuat kewenangan gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat, dan (iii) memberdayakan provinsi sebagai daerah otonom melalui diskresi fiskal.
- (3) Perlu dikembangkan sanksi bagi aparat birokrasi, bukan daerah/rakyat secara keseluruhan, atas kelalaian mereka dalam mengelola DAK pada khususnya dan keuangan daerah pada umumnya.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Memasuki era desentralisasi atau dikenal dengan “*big-bang decentralization*” yang dimulai pada 2001, Pemerintah Pusat tetap memainkan peranan penting dalam mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke pemerintah daerah (pemda). Khususnya dalam hal keuangan, Pemerintah Pusat bertanggung jawab menjaga keseimbangan alokasi dana antardaerah. Untuk itu, Pemerintah Pusat melakukan transfer dana ke daerah melalui beberapa mekanisme, seperti dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH). Ketiga dana perimbangan tersebut mempunyai tujuan dan *nature* (sifat dasar) yang berlainan satu sama lain.² Semua dana perimbangan tersebut disalurkan ke dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Oleh karena itu, dalam pengelolaannya pemda harus mempertanggungjawabkannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Di samping itu, Pemerintah Pusat juga menyediakan pinjaman dan bantuan kepada pemda. Tujuan transfer dana, sebagaimana juga merupakan arah dari kebijakan fiskal Pemerintah Pusat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, antara lain, untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, serta antardaerah, dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah. Hingga kini, dana perimbangan masih merupakan sumber penerimaan terbesar daerah. Pada 2006, total transfer ke daerah secara nominal meningkat 47% dibanding tahun sebelumnya.³

DAU bersifat hibah umum (*block grant*); oleh karenanya, pemda memiliki kebebasan dalam memanfaatkannya tanpa campur tangan Pemerintah Pusat. DBH adalah dana yang bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang dialokasikan kembali kepada daerah (penghasil) dengan pembagian sebagaimana diatur dalam Undang-undang (UU) No. 33/2004. DBH dibagi atas DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam. DBH Pajak terdiri dari pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan pajak penghasilan (PPh). DBH Sumber Daya Alam berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

Berbeda halnya dengan kedua dana perimbangan tersebut, pemerolehan dan pemanfaatan DAK 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).

Sekitar 80% DAU yang dikelola daerah digunakan untuk belanja rutin, terutama gaji pegawai pemda. Oleh sebab itu, sumber utama daerah untuk membangun sarana dan prasarana fisik adalah dari DAK. DAK yang khusus digunakan untuk pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana fisik ini, apabila dikelola dengan baik, dapat memperbaiki mutu pendidikan, meningkatkan pelayanan kesehatan, dan paling tidak mengurangi

²Pelaksanaan Kegiatan Analisis dan Pengolahan Data Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK), Direktorat Perekonomian Daerah, Bappenas, 2006

³*Nota Keuangan 2007*, Departemen Keuangan, 2007

kerusakan infrastruktur. Hal ini sangat penting untuk menanggulangi kemiskinan dan membangun perekonomian nasional yang lebih berdaya saing.

Daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping dalam APBD minimal 10% dari DAK yang diterima. Pengecualian dapat diberikan kepada daerah dengan kemampuan fiskal rendah. Selain itu, daerah juga diwajibkan menyediakan 3% dari nilai DAK yang diterima untuk biaya umum yang diambil dari sumber penerimaan lainnya. DAK dipakai untuk menutup kesenjangan pelayanan publik antardaerah dengan prioritas pada bidang kegiatan pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah, dan lingkungan hidup. Pada 2006 Pemerintah Pusat mengalokasikan DAK sebesar Rp11,6 triliun dan pada 2007 alokasinya meningkat tajam menjadi Rp17,094 triliun.⁴ Mulai tahun 2007, dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan yang digunakan di daerah secara bertahap akan dilimpahkan ke daerah melalui mekanisme DAK. Dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dialokasikan kepada provinsi, sementara dana tugas pembantuan dapat dialokasikan kepada provinsi, kabupaten, atau kota sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Berbeda halnya dengan DAU, dan DBH, dana dekonsentrasi, dan dana tugas pembantuan, DAK secara khusus diberikan kepada kabupaten/kota.

Sejauh ini yang sering menjadi fokus kajian adalah upaya optimalisasi sumber pendapatan, sementara kajian tentang optimalisasi pusat-pusat pengeluaran jarang dilakukan. Kajian tentang pelaksanaan dan dampak DAK, misalnya, belum banyak dilakukan. Dalam kaitan ini, pertanyaan yang kerap muncul adalah mengenai hal-hal sederhana seperti bagaimana mekanisme penyaluran dan pengelolaan DAK dijalankan. Meskipun ada beberapa kriteria dalam pengalokasiannya, proses akuntabilitasnya di tingkat nasional dan tingkat daerah belum banyak dipublikasikan.

1.2 Tujuan dan Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian yang dilakukan mulai dari April 2007 sampai dengan Januari 2008 ini bertujuan mengkaji berbagai kebijakan pengelolaan DAK dan pelaksanaannya di lapangan.

- (1) Mengkaji mekanisme dan formulasi/kriteria DAK pada tingkat Pemerintah Pusat dalam kaitannya dengan
 - (a) peraturan terkait DAK yang menjadi pedoman bagi pelaksana manajemen (perencanaan, prosedur penetapan alokasi, mekanisme pencairan dana, pelaksanaan, *monitoring* dan evaluasi, dan koordinasi antarinstansi);
 - (b) alokasi dana lain yang bertujuan sama/serupa dengan DAK;
 - (c) peranan berbagai instansi (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional–Bappenas, Departemen Keuangan–Depkeu, Departemen Dalam Negeri–Depdagri, Kementerian Teknis Departemen Pendidikan Nasional–Depdiknas, Departemen Kesehatan–Depkes, Departemen Pekerjaan Umum–Deppu) dalam pengelolaan DAK (meliputi perencanaan *bottom-up* versus *top-down*, penetapan alokasi, pencairan dan penggunaan dana, dan pertanggungjawaban);
 - (d) berapa banyaknya dan ke mana dana dialokasikan (sektoral, daerah, jenis proyek, cara pelaksanaan proyek, dan kesesuaian dengan peraturan perundangan); dan
 - (e) persoalan dan usulan jalan keluar.

⁴Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 124/PMK.02/2005 dan PMK No. 128/PMK.07/2006

- (2) Mengkaji kapasitas pemda dalam menggunakan DAK dalam kaitannya dengan
 - (a) cara dan usaha dalam memperoleh dana;
 - (b) peraturan/kebijakan daerah dalam mengadministrasikan DAK;
 - (c) pengalaman pemda dalam memanfaatkan dana lain yang bertujuan sama/serupa dengan DAK;
 - (d) peranan berbagai instansi di daerah (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah–Bappeda, DPRD, Bagian Keuangan, Instansi Teknis, dan Kantor Wilayah (Kanwil) Direktorat Jenderal Perbendaharaan–DJP) dalam pengelolaan DAK (meliputi perencanaan, penggunaan, pengawasan, pertanggungjawaban, dan kesesuaian dengan peraturan/kebijakan);
 - (e) prosedur dan proses pencairan (dari APBN ke APBD, dana pendamping, penyaluran ke proyek, dan kesesuaian dengan peraturan/kebijakan);
 - (f) jumlah dana yang diterima dan untuk sektor/proyek apa (dasar pemilihan, alokasi, dan lokasi setiap proyek, manajemen pengelolaan proyek: kontraktor versus swakelola, dan kesesuaian dengan peraturan/kebijakan);
 - (g) kualitas proyek; dan
 - (h) hambatan dan usulan jalan keluar.

Metodologi Kajian

Kajian ini secara kualitatif akan menganalisis aliran dana DAK, berbagai masalah yang timbul dalam penyalurannya, dan pengaturan pemanfaatannya baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Penelitian ini difokuskan pada tiga bidang penerima DAK terbesar, yakni pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur jalan. Penelitian ini juga mengumpulkan informasi mengenai persepsi pemangku kepentingan, baik di tingkat nasional maupun tingkat daerah, terutama menyangkut upaya peningkatan akuntabilitas manajemen DAK. Pendekatan kualitatif juga dilakukan dalam melihat kerangka regulasi dan implementasi DAK, transparansi informasi, penerimaan dan penggunaan dana, berbagai hambatan, dan kemungkinan pemecahannya. Selain itu, penelitian ini juga akan menggunakan pendekatan kuantitatif untuk melihat proporsi DAK dalam APBN dan APBD, proporsi DAK dibandingkan dengan dana perimbangan lainnya, dan *trend* DAK dalam APBN dan APBD, khususnya dalam kurun waktu 5 tahun terakhir. Analisis kuantitatif juga dilakukan dengan mengorelasikan alokasi DAK dengan kondisi infrastruktur pelayanan publik per provinsi.

Sampel penelitian ini mencakup empat provinsi dan satu kabupaten/kota di setiap provinsi tersebut. Pemilihan wilayah sampel mempertimbangkan kriteria seperti

- (1) keterwakilan semua wilayah di Indonesia: Sumatra, Jawa-Bali, Kalimantan-Sulawesi, dan Nusa Tenggara-Maluku-Papua;
- (2) provinsi sampel adalah penerima DAK yang termasuk ke dalam kelompok provinsi penerima dengan jumlah terbesar di antara provinsi-provinsi penerima di wilayahnya;
- (3) variasi dalam angka pertumbuhan ekonomi daerah dan produk domestik regional bruto (PDRB);
- (4) mencakup kabupaten dan kota, yaitu tiga kabupaten dan satu kota; dan

- (5) kabupaten/kota sampel adalah penerima DAK untuk semua bidang prioritas dan masuk ke dalam kelompok kabupaten/kota penerima dengan jumlah terbesar di antara seluruh kabupaten/kota penerima di provinsinya.

Tabel 1.1 Wilayah Sampel Kajian DAK, 2007

Wilayah	Provinsi	Kabupaten/Kota
Sumatra	Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)	Kota Banda Aceh
Jawa-Bali	Jawa Tengah (Jateng)	Kabupaten Wonogori
Kalimantan-Sulawesi	Gorontalo	Kabupaten Gorontalo
Nusa Tenggara-Maluku-Papua*)	Nusa Tenggara Timur (NTT)	Kabupaten Kupang

*Sebagai provinsi yang mempunyai otonomi khusus, Papua mempunyai karakteristik yang berbeda dengan provinsi lain di wilayah tersebut. Namun, mengingat keterbatasan dana penelitian, wilayah tersebut hanya diwakili oleh NTT.



Gambar 1.1 Peta Wilayah Indonesia dan Lokasi Penelitian

Proses pengumpulan data dan informasi dilakukan melalui kajian dokumen yang mencakup semua peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. APBN dan APBD sejak awal periode desentralisasi juga dikompilasi. Informasi diperoleh juga melalui wawancara mendalam dengan pejabat di pusat, seperti pejabat Depdagri, Depkeu, Bappenas, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan beberapa pejabat departemen teknis yang menjadi bidang prioritas DAK, khususnya Depdiknas, Depkes, dan Deppu. Wawancara mendalam juga dilakukan dengan pejabat pemda di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, serta pemangku kepentingan yang terkait dengan pemanfaatan proyek pembangunan yang didanai DAK.

Pemangku kepentingan di daerah yang diwawancarai adalah pejabat Bappeda, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Pekerjaan Umum, Sekretaris Daerah Bagian Keuangan dan Ekonomi, DPRD, Kanwil DJP Depkeu,⁵ kepala sekolah penerima DAK, kontraktor (Gabungan Pengusaha Konstruksi–Gapensi), Dewan Pendidikan, lembaga swadaya masyarakat, kepala pusat kesehatan masyarakat (puskesmas), media massa, dan masyarakat pengguna. Informasi juga digali melalui diskusi kelompok terfokus (*Focus Group Discussion–FGD*) yang diikuti semua pejabat pemma dan instansi terkait lainnya yang bertanggung jawab terhadap kebijakan dan pelaksanaan penggunaan DAK.

Struktur Laporan

Bab I merupakan bab pendahuluan yang membahas secara ringkas latar belakang, tujuan dan ruang lingkup studi, metode kajian, dan struktur laporan. Bab II memaparkan regulasi yang terkait dengan perencanaan hingga pertanggungjawaban DAK. Bab III menjelaskan alokasi DAK dalam APBN dan APBD, alokasi DAK per sektor prioritas, dan alokasi DAK di daerah sampel. Bab IV melihat transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam pemanfaatan DAK, terutama oleh daerah. Terakhir, Bab V menitikberatkan pada beberapa catatan penting mengenai penelitian, memberikan kesimpulan, dan mengajukan beberapa rekomendasi.

⁵Satu-satunya calon responden yang menolak untuk diwawancarai adalah kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Wilayah I, Banda Aceh.

II. REGULASI: DARI PERENCANAAN SAMPAI PERTANGGUNGJAWABAN

Selama lebih dari setengah abad sejak kemerdekaannya, sistem pemerintahan Indonesia cenderung dikelola secara sentralistis. Pada sistem ini, segala sesuatu yang menyangkut urusan pemerintahan direncanakan dan diatur oleh Pemerintah Pusat. Pemda bertugas melaksanakan segala sesuatu yang diputuskan dan diperintahkan oleh Pemerintah Pusat. Argumen 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 dan melaksanakan sendiri semua urusan pemerintahan. Sistem sentralistis akan kuat dan dominan jika mekanisme pengawasan oleh rakyat dan pertanggungjawaban kepada rakyat lemah dan tidak terbuka. Sistem ini cenderung menciptakan birokrasi yang semakin besar dan rumit. Birokrasi yang terus membesar, sampai titik tertentu, tidak akan lagi mampu menjadi pelayan dan penyelesaian urusan, tetapi justru dapat menjadi sumber persoalan.

“Negara dibangun dengan tujuan demi kesejahteraan penduduknya. NKRI bukan tujuan, melainkan sarana untuk mencapai tujuan tersebut,” ujar seorang anggota DPR.⁶ 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 NKRI. Upaya itu menemukan bentuknya, antara lain, berupa 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 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. Pada 2004, kedua UU tersebut diubah lagi, masing-masing dengan UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004.

Berdasarkan kedua UU itu, pemerintah kabupaten/kota berwenang dan bertanggung jawab untuk menyediakan layanan umum yang luas pada hampir semua sektor kehidupan masyarakat.⁷ Peraturan perundangan tersebut telah membuat tatanan kerangka hubungan pengelolaan fiskal yang selama ini didominasi Pemerintah Pusat melalui subsidi daerah otonom (SDO) dan dana Inpres (Instruksi Presiden) menjadi lebih fleksibel melalui DAU dan DAK. Secara umum, DAU serupa dengan fungsi SDO, yaitu untuk membayar gaji pegawai dan kegiatan operasional pemerintahan, sementara fungsi DAK menyerupai dana Inpres, yaitu untuk membiayai berbagai kegiatan khusus di dan oleh daerah. Fokus tinjauan pada bab ini bertujuan melihat dinamika regulasi kebijakan (peraturan perundangan) terutama yang menyangkut pengalokasian, penyaluran, dan penggunaan DAK.

⁶Wawancara pada 17 April 2007

⁷Sistem 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).

2.1 Tinjauan mengenai Dana yang Bertujuan Serupa (Dana Inpres)

Pemerintah Orde Baru, di samping dikenal mempunyai strategi pertumbuhan ekonomi tinggi, juga memiliki strategi penanggulangan kemiskinan. Di era Orde Baru, secara umum Pemerintah Pusat mentransfer dana ke pemda melalui dua jenis hibah: pertama, hibah umum dalam bentuk SDO yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan daerah dan arah penggunaannya berdasarkan pedoman dari pusat; dan kedua, hibah khusus dalam bentuk dana Inpres yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan spesifik daerah dan pelaksanaan dan pengawasannya diatur oleh pusat.⁸ Kedua jenis hibah tersebut dimaksudkan untuk mengurangi kesenjangan antardaerah dan juga untuk meningkatkan tanggung jawab pemda dalam memobilisasi sumber-sumber daerah (World Bank 2003).

Hibah khusus tersebut disalurkan untuk pembangunan daerah dalam berbagai bentuk, seperti Inpres sekolah dasar (SD), Inpres kesehatan, Inpres penghijauan, Inpres desa, Inpres desa tertinggal, Inpres daerah tingkat (Dati) II, dan Inpres Dati I. Dari berbagai jenis Inpres itu terlihat bahwa dalam mengalokasikan dana, selain menggunakan pendekatan sektoral, Pemerintah Pusat juga memakai pendekatan wilayah. Program Inpres berperan nyata dalam menyediakan dan memperluas akses bagi masyarakat untuk mendapatkan barang dan jasa kebutuhan pokok hidup manusia. Sebagai hasilnya, kalau di awal Orde Baru penduduk miskin berjumlah tidak kurang dari 60%, setelah tiga dekade pemerintahannya, berdasarkan Susenas 1996, jumlah tersebut tinggal sekitar 11% saja (Suara Pembaruan 1997).

Sebelum era desentralisasi, Indonesia menganut sistem keuangan negara yang memungkinkan Pemerintah Pusat untuk menguasai sumber-sumber pendapatan besar dan produktif tanpa dikembalikan ke daerah penghasil. Sistem ini mendorong terbukaluasnya akses pengalokasian dana kepada departemen dan lembaga nondepartemen secara besar-besaran (Simanjuntak 2005), sementara daerah kebanyakan hanya mengelola sumber penerimaan yang nilai hasilnya mendekati biaya pungutnya. Tingginya derajat keterpusatan pemungutan sumber penerimaan produktif tersebut menjadi salah satu penyebab ketidakmampuan pemda dalam membiayai kebutuhan belanjanya.

Pemerintahan dengan sistem keuangan seperti terurai di atas cenderung rapuh, terlebih lagi jika penggunaan dana oleh Pemerintah Pusat dikontrol dan dilakukan sendiri melalui tiap-tiap kanwil dan kantor departemen (kandep). Meskipun alokasi dana yang dialirkan ke daerah pada era sebelum desentralisasi terus meningkat, masih tetap terlihat kecenderungan Pemerintah Pusat untuk menguasainya dengan cara lebih banyak mengalokasikan dana melalui mekanisme dekonsentrasi (sebagai pelunak sentralisasi) daripada desentralisasi (World Bank 2003). Pada gilirannya, kondisi ini membuat semakin lemahnya kewenangan pemda. Sebagai akibatnya, di samping cenderung menyuburkan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), sistem keuangan terpusat seperti itu juga mematikan semangat berinovasi dan berkreasi pemda dan masyarakat daerah pada umumnya. Inilah, antara lain, sumber terjadinya krisis moneter dan politik di akhir dekade 1990 yang memaksa turunnya pemerintahan Orde Baru.

⁸Campur tangan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan dana daerah tidak hanya terjadi pada dana hibah, tetapi juga terjadi pada dana yang bersumber dari pendapatan daerah sendiri. Realitas ini terlihat dari pernyataan beberapa gubernur yang mengatakan bahwa penggunaan dana yang diperoleh melalui pendapatan asli daerah (PAD) masih harus meminta "restu" Pemerintah Pusat (Usman et al. 1996). Hal ini menunjukkan tingginya tingkat sentralisasi di era Orde Baru.

Tabel 2.1 memberikan gambaran mengenai pendapatan dan belanja pemda sebelum periode desentralisasi. Sekitar 85% pendapatan daerah bersumber dari transfer keuangan Pemerintah Pusat ke daerah, baik berupa subsidi maupun bagi hasil pajak. Belanja pemda dibagi menjadi dua kelompok, yaitu belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin dipakai untuk membayar gaji pegawai serta belanja barang dan jasa dalam rangka menjalankan pemerintahan, sementara belanja pembangunan digunakan untuk mendanai pengembangan kegiatan/proyek baru dalam usaha memajukan daerah.

Tabel 2.1 Pendapatan dan Belanja Pemerintah Daerah

Rincian	Total Pendapatan (% berdasarkan angka nominal)	
	1997/98	1998/99
Sisa anggaran tahun lalu	3,0	2,8
Pendapatan asli daerah (PAD)	13,0	11,0
Bagi hasil pajak	15,1	13,1
SDO dan dana Inpres	68,0	71,9
Pendapatan lain	0,9	1,0
	Total Belanja (%)	
Belanja rutin	56,0	68,0
Belanja pembangunan	44,0	32,0

Sumber: World Bank (2003)

Perencanaan. Pada tataran kebijakan, mekanisme pengelolaan dana Inpres dimulai dengan perencanaan pembangunan dari bawah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 9/1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D). Rencana kegiatan/proyek yang akan dibiayai dengan dana Inpres merupakan satu kesatuan dengan semua kegiatan/proyek pembangunan yang akan dibiayai oleh APBD.

Penyusunan rencana kegiatan/proyek diawali dengan musyawarah pembangunan tingkat desa, kemudian didiskusikan di tingkat kecamatan, dan selanjutnya disesuaikan dengan kerangka perencanaan umum yang disusun oleh dinas/instansi daerah otonom. Hasil kerja dinas/instansi dibahas dalam rapat koordinasi pembangunan (rakorbang). Kritik yang sering muncul terhadap proses ini adalah semakin menghilangnya hasil musyawarah di tingkat bawah ketika hasil tersebut diajukan ke musyawarah di tingkat atasnya.

Pengalokasian. Berdasarkan perkiraan alokasi dana Inpres oleh pusat, kepala daerah melalui Bappeda bersama dengan dinas/instansi daerah otonom terkait melakukan penajaman perencanaan guna menyesuaikan kegiatan/proyek yang akan didanai dengan pagu alokasi yang tersedia. Pada tingkat ini, kerap terjadi beberapa usul kegiatan/proyek yang sudah disepakati terpaksa tidak dapat didanai atau dikeluarkan dari daftar kegiatan/proyek tahun bersangkutan, tetapi tetap dicatat sebagai bahan untuk rakorbang tahun berikutnya.

Penyaluran dan pencairan. Dana Inpres disediakan oleh Pemerintah Pusat melalui penerbitan surat pengesahan anggaran bantuan pembangunan (SPABP) yang berisi pagu alokasi dana yang diberikan kepada pemda. Penyaluran dana dilakukan melalui Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) ke rekening kas daerah. Pencairan dana Inpres dari rekening kas daerah untuk kegiatan/proyek pembangunan mengikuti mekanisme APBD.

2.2 Regulasi DAK Tingkat Nasional

Dua peraturan perundangan tentang desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004, menjadi dasar baru bagi penerapan struktur politik dan administrasi pemerintahan, khususnya keuangan (fiskal), di Indonesia. Namun, dalam pelaksanaannya, regulasi tersebut masih sering terganggu oleh peraturan perundangan tentang tugas dan fungsi departemen dan lembaga nondepartemen yang belum disesuaikan dengan regulasi baru yang menganut sistem desentralisasi tersebut. Peraturan perundangan tentang tugas dan fungsi departemen dan lembaga nondepartemen yang ada disusun di bawah nuansa sentralistis dengan kewenangan yang sangat besar untuk mengatur dan memutuskan berbagai hal di seluruh pelosok tanah air. Oleh karena itu, meskipun sebagian besar kewenangan pemerintahan sudah didesentralisasikan, struktur departemen dan lembaga nondepartemen tetap tidak berubah. Dari segi anggaran, mereka masih menguasai proporsi anggaran yang cukup besar, termasuk dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan untuk urusan yang sebenarnya sudah didesentralisasikan.

Hambatan pelaksanaan desentralisasi lainnya adalah keterlambatan penyusunan berbagai regulasi ikutan yang berupa peraturan pemerintah sebagai dasar pijak bagi penerapan dan penegakan peraturan perundangan yang bersangkutan. Dengan kata lain, pelaksanaan perintah pasal tertentu dalam UU tidak didukung oleh peraturan yang disepakati secara nasional. Sebagai implikasinya, pelaksanaannya di lapangan dapat berbeda antardepartemen, begitu juga antardaerah. Keterlambatan penyusunan peraturan pemerintah yang dimandatkan oleh UU seperti ini terjadi juga pada UU di masa lalu. Misalnya, perintah UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah untuk menyusun Peraturan Pemerintah (PP) tentang penyelenggaraan otonomi daerah dengan titik berat pada daerah tingkat II baru terealisasi 18 tahun kemudian (Usman et al. 1996).

UU No. 32/2004 mengatur pelimpahan penyelenggaraan sebagian (besar) urusan pemerintahan ke kewenangan daerah, sementara UU No. 33/2004 menata kebijakan perimbangan keuangan sebagai konsekuensi atas pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan pemda. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemda didanai dari dan atas beban APBD. Sekarang ini, kemampuan asli sebagian besar daerah yang tercermin dalam pendapatan asli daerah (PAD) hanya mampu mengumpulkan tidak lebih dari 15% nilai APBD. Oleh karena itu, kekurangannya harus dibantu oleh Pemerintah Pusat melalui mekanisme dana perimbangan yang terdiri dari DBH, DAU, dan DAK yang satu sama lain saling mengisi dan melengkapi. Selanjutnya, tinjauan ini hanya akan difokuskan pada regulasi yang mengatur mekanisme penggunaan DAK.

Pasal 162 UU No. 32/2004 menyebutkan bahwa DAK dialokasikan dalam APBN untuk daerah tertentu dalam rangka pendanaan desentralisasi untuk (1) membiayai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah Pusat atas dasar prioritas nasional dan (2) membiayai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu. Pengaturan lebih lanjut tentang DAK dimandatkan dalam Pasal 162 Ayat (4) untuk diatur dengan PP, tetapi sampai sekarang peraturan yang dimaksud belum ada. Oleh karena itu, sejauh ini praktik pengalokasian DAK, misalnya, hanya untuk tujuan pertama, sementara tujuan kedua belum pernah dipraktikkan (Bappenas 2006). Pada awal pelaksanaan DAK, Bappenas pernah mengumpulkan usul-usul dari daerah. Sebagai hasilnya, nilai kegiatan/proyek usulan daerah berjumlah ratusan triliun rupiah, jauh di atas dana yang dapat disediakan APBN. Seorang staf Depdiknas menyatakan bahwa ia sering menerima surat usulan dari daerah. Namun, semua itu tidak bisa dipakai sebagai pertimbangan pengalokasian DAK sebab belum

tersedia mekanismenya. Meskipun tidak sepenuhnya menggunakan pendekatan kedua, ada juga daerah yang mengusulkan untuk memodifikasi penggunaan DAK yang telah dialokasikan untuk bidang tertentu di daerahnya karena alasan khusus, misalnya perbaikan sarana pendidikan di daerah yang terkena bencana alam. Modifikasi seperti ini harus mendapat persetujuan dari pejabat yang berwenang di tingkat pusat.

UU No. 33/2004 mengatur bahwa pengalokasian DAK ditetapkan berdasarkan tiga kriteria yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

- (i) Kriteria umum didasarkan pada pertimbangan kemampuan keuangan pemda dengan prioritas pada daerah yang selisih penerimaan umumnya dengan belanja pegawai nol atau negatif atau berada di bawah rata-rata nasional berdasarkan indeks fiskal neto.
- (ii) Kriteria khusus disusun dengan memperhatikan peraturan perundangan, seperti daerah otonomi khusus, dan karakteristik daerah, misalnya daerah pantai, kepulauan, perbatasan, dan lain-lain.
- (iii) Kriteria teknis didasarkan pada pertimbangan yang ditentukan oleh departemen teknis/kementerian negara dengan menggunakan indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana pada setiap bidang.

Lebih lanjut lagi, pada Pasal 42, UU No. 33/2004 mengamanatkan penyusunan sebuah PP untuk secara khusus mengatur pengelolaan DAK. Namun, sampai sekarang belum terlihat adanya upaya Pemerintah Pusat untuk mengeluarkan PP yang dimaksud. Beberapa kasus yang berkembang akhir-akhir ini, seperti keterlambatan pengesahan APBD dan penyimpanan dana perimbangan pada Sertifikat Bank Indonesia (SBI), memperlihatkan urgensi untuk segera mengeluarkan PP mengenai pengelolaan DAK. Sebelum APBD disahkan, pada dasarnya DAK tidak dapat dicairkan oleh daerah karena DAK harus masuk APBD dan daerah wajib untuk mengalokasikan dana pendamping sebesar minimal 10% dari DAK yang diterimanya. Penyimpanan dana dalam bentuk SBI menghambat fungsi APBD sebagai penggerak sektor riil perekonomian daerah (lihat Kotak 2.1).

Kotak 2.1 Pengelolaan APBD: Hambatan Informasi dan Sanksi

Salah satu fungsi penting APBN dan APBD adalah sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi. Fungsi ini dapat berjalan kalau pemerintah mampu mengefektifkan dan mengefisienkan pengelolaan anggaran untuk pengembangan sektor riil. Terkait dengan hal tersebut, akhir-akhir ini muncul tiga isu besar, yaitu (1) penyimpanan dana daerah pada SBI; (2) penerbitan perda tentang pajak dan retribusi yang tidak dilaporkan kepada Depkeu; dan (3) keterlambatan pengesahan APBD.

Bank Indonesia (BI) melaporkan bahwa hingga April 2007 dana pemda yang disimpan di perbankan mencapai Rp90 triliun. “Ini suatu jumlah yang sangat besar,” kata Gubernur BI (Kompas 2007). Menyangkut hal ini, beberapa waktu yang lalu, Menteri Keuangan mengatakan bahwa pihaknya akan menyusun mekanisme kontrol yang lebih ketat dalam pencairan DAK agar anggaran belanja daerah yang disalurkan dari APBN dapat diserap secara maksimal untuk sektor riil (Kompas 2007).

Mengenai perda pajak dan retribusi daerah, paling tidak, ada 1.366 perda yang tidak dilaporkan pemda kepada Depkeu (Kompas 2007). Terdapat aturan yang mewajibkan pemda untuk menyerahkan perdanya ke Pemerintah Pusat, tetapi aturan ini tidak menyediakan sanksi bagi pelanggarnya. Tindakan untuk tidak melaporkan perda tersebut biasanya dilakukan pemda untuk menghindari pembatalannya oleh Pemerintah Pusat. Perda yang tidak dilaporkan itu umumnya menjadi sumber ekonomi biaya tinggi yang mengakibatkan dunia usaha makin lemah dalam menghadapi persaingan.

Ketua Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) mengungkapkan, “Tahun 2006 lalu banyak daerah mengesahkan APBD di pertengahan tahun, bahkan ada yang baru mengesahkan anggarannya pada bulan September. Jelas saja, tidak ada lagi program kerja di sektor riil yang bisa dilakukan dalam sisa waktu itu” (Kompas 2007). Silalahi (2007) mengatakan bahwa apabila hingga April 2007 daerah tidak mengesahkan APBD, dapat dipastikan bahwa kegiatan pembangunan akan tertunda. Akibat selanjutnya adalah bahwa kegiatan yang dibiayai anggaran daerah akan dilakukan secara tergesa-gesa. Pejabat daerah cenderung akan melakukan pengadaan barang dan jasa dengan cara penunjukan langsung, yang berarti melanggar Keputusan Presiden (Keppres) No. 80/2003.

Terhadap ketiga persoalan di atas, banyak pihak menuntut penerapan sanksi nyata bagi daerah. Baik pejabat eksekutif maupun pejabat legislatif mengusulkan dikenakannya sanksi berupa penangguhan pencairan dana perimbangan. Depkeu melakukan penangguhan penyaluran DAU bagi lima kabupaten yang tidak mampu menyelesaikan APBD hingga 11 Mei 2007 (Kompas 2007). UU No. 33/2004 memang memberikan kewenangan kepada Menkeu untuk menunda penyaluran dana perimbangan kepada daerah yang tidak menyampaikan informasi keuangan daerah.

Sangat disadari bahwa penundaan penyaluran dana perimbangan dapat menyebabkan terhambatnya pergerakan ekonomi. Dengan kata lain, sanksi seperti ini ditanggung oleh rakyat banyak dalam bentuk terganggunya kehidupan ekonomi. Adalah tidak adil apabila sanksi bagi keteledoran pejabat dalam mengurus keuangan daerah justru dilimpahkan kepada seluruh rakyat. Sanksi keteledoran serupa ini seharusnya ditanggung oleh para pejabat dan pengambil keputusan. Mereka adalah gubernur/bupati/walikota dan para kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD), serta para anggota DPRD. Oleh karena itu, perlulah dipertimbangkan perumusan sanksi bagi para pejabat yang lalai dalam melaksanakan tugasnya, misalnya berupa pemotongan gaji.

Selain itu, terkait dengan DAK, Pasal 108 UU No. 33/2004 menyatakan bahwa dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang merupakan bagian dari anggaran kementerian/lembaga negara yang digunakan untuk melaksanakan urusan yang menurut peraturan perundang-undangan menjadi urusan daerah secara bertahap dialihkan menjadi DAK. Untuk mengalihkan dana tersebut, UU ini memerintahkan agar Pemerintah Pusat mengeluarkan PP pelaksanaannya. Setelah 4 tahun pelaksanaan UU ini, belum terlihat tanda-tanda Pemerintah Pusat akan mengeluarkan PP tersebut. Sejauh ini, belum ada pejabat pemerintah kabupaten/kota yang memberi perhatian terhadap persoalan ini.

Namun, ada seorang staf pemerintah provinsi menyampaikan keberatannya atas regulasi yang akan mengalihkan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan ke DAK. Alasannya adalah bahwa dana perimbangan itu dimaksudkan untuk membantu pemda sebelum mereka mempunyai kemampuan yang cukup. Jadi, seharusnya dana perimbangan, termasuk DAK, tidak diharapkan untuk terus diperbesar, sebaliknya seharusnya justru makin dikurangi. Persoalannya adalah bahwa selama berbagai sumber penerimaan besar dikuasai Pemerintah Pusat, mayoritas pemda tidak akan pernah memperoleh penerimaan yang cukup memadai untuk membiayai kegiatannya. Beberapa staf kabupaten menilai bahwa keberatan pejabat provinsi itu lebih disebabkan oleh fakta bahwa dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan diurus pemerintah provinsi, sementara DAK dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota.

Satu-satunya PP yang mengatur DAK adalah PP No. 55/2005 tentang Dana Perimbangan. DAK merupakan bagian dari dana perimbangan yang diatur dalam PP ini. Kekhususan DAK diarahkan untuk kegiatan pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat dengan umur ekonomis panjang. Untuk menyatakan komitmen dan tanggung jawabnya, daerah penerima wajib mengalokasikan dana pendamping dalam APBD-nya sebesar minimal 10% dari jumlah DAK yang diterimanya. Menteri Negara (Meneg) Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) bersama dengan Menteri Teknis melakukan pemantauan dan evaluasi atas pemanfaatan dan teknis pelaksanaan berbagai kegiatan yang dibiayai DAK, sementara Menteri Keuangan (Menkeu) melakukan pemantauan dan evaluasi pengelolaan keuangannya.

DAK dialokasikan dalam APBN berdasarkan UU tentang APBN dan pengalokasian ini sesuai dengan program yang menjadi prioritas nasional sebagaimana tercantum dalam Keputusan Presiden tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun berjalan. Bappenas (2006) membandingkan kesesuaian bidang kegiatan yang didanai DAK 2006 dengan prioritas pembangunan nasional berdasarkan RKP 2006. Tabel 2.2 memperlihatkan bahwa ada dua bidang yang tidak sesuai dengan RKP 2006, yaitu lingkungan hidup dan prasarana pemerintahan daerah. Kesesuaian bidang-bidang lain dengan RKP pun baru pada tingkat judul, belum sampai pada kesesuaian antara kegiatan bidang dan arah kegiatan setiap prioritas pembangunan nasional, kecuali pada bidang infrastruktur dalam rangka mendukung peningkatan kesempatan kerja, investasi, dan ekspor (Bappenas 2006).

Mulai 2007, bidang kegiatan DAK semakin sesuai dengan prioritas pembangunan dan kegiatan pokok yang tertuang dalam RKP 2007 (Tabel 2.3). Pada Program Wajib Belajar (Wajar) Pendidikan Dasar (Dikdas) Sembilan Tahun, misalnya, tercantum kegiatan RKP untuk merehabilitasi (gedung) sekolah pada jenjang SD (57% rusak) dan SMP (27% rusak). Dalam hal mutu pendidikan, RKP menyusun kegiatan penyediaan buku pelajaran dan pembangunan sarana pendukung. Dalam kaitannya dengan program kesehatan masyarakat, RKP antara lain merumuskan kegiatan untuk meningkatkan status fisik puskesmas dan jaringannya, terutama di daerah perbatasan, terpencil, tertinggal, dan kepulauan. Pada sisi lain, RKP infrastruktur jalan sebagaimana yang tertera pada program rehabilitasi/pemeliharaan jalan dan jembatan tidak mencantumkan kegiatan yang cocok untuk kegiatan DAK. RKP umumnya berisi kegiatan yang menyangkut ruas jalan nasional, sementara DAK diperuntukkan bagi ruas jalan yang berstatus jalan kabupaten/kota (Bappenas 2006a).

Tabel 2.2 Kesesuaian Prioritas Pembangunan dan Bidang Kegiatan DAK, 2006

Prioritas Pembangunan RKP 2006	Bidang Kegiatan DAK 2006
1. Prioritas penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan	1. Bidang pendidikan
2. Prioritas peningkatan kesempatan kerja, investasi, dan ekspor	2. Bidang kesehatan
3. Prioritas revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan, dan pedesaan	3. Bidang ke-PU-an <ul style="list-style-type: none"> • Prasarana jalan • Prasarana irigasi • Prasarana air bersih
4. Prioritas peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan, dan kesehatan	4. Bidang prasarana pemerintahan daerah
5. Prioritas penegakan hukum, pemberantasan korupsi, dan reformasi birokrasi	5. Bidang kelautan dan perikanan
6. Prioritas penguatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan dan ketertiban, dan penyelesaian konflik	6. Bidang pertanian
7. Prioritas rehabilitasi dan rekonstruksi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (Sumatra Utara)	7. Bidang lingkungan hidup

Sumber: Bappenas (2006)

Tabel 2.3 Kesesuaian Prioritas Pembangunan dan Bidang Kegiatan DAK, 2007

Prioritas Pembangunan RKP 2007	Bidang Kegiatan DAK 2007
1. Peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan pendidikan yang lebih berkualitas	1. Bidang pendidikan
2. Peningkatan akses masyarakat terhadap layanan kesehatan yang lebih berkualitas	2. Bidang kesehatan
3. Percepatan pembangunan infrastruktur	3. Bidang ke-PU-an <ul style="list-style-type: none"> • Prasarana jalan • Prasarana irigasi • Prasarana air bersih
4. Revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah	4. Bidang prasarana pemerintahan daerah
5. Revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan	5. Bidang kelautan dan perikanan
6. Perbaikan pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup	6. Bidang pertanian
	7. Bidang lingkungan hidup

Sumber: Diolah berdasarkan Bappenas (2006a)

Selain mempertimbangkan kriteria umum dan kriteria khusus, penghitungan alokasi DAK oleh Menkeu juga mempertimbangkan kriteria teknis yang berupa kegiatan khusus atas usul menteri teknis. Kegiatan khusus ini ditetapkan berdasarkan indeks teknis setiap bidang setelah menteri teknis yang bersangkutan mengkoordinasikannya dengan Mendagri, Menkeu, dan Meneg PPN. Berikut ini adalah kriteria teknis dari tiga bidang kegiatan yang menjadi sampel kajian ini.⁹ Kriteria teknis bidang pendidikan terdiri dari (1) jumlah ruang kelas yang rusak; (2) jumlah SD dan sekolah yang setara; dan (3) indeks kemahalan konstruksi (IKK). Kriteria teknis bidang kesehatan meliputi (1) indeks kemiskinan masyarakat (IKM); (2) luas wilayah; (3) jumlah penduduk; (4) jumlah puskesmas, pustu, polindes, pusling, dan rumah dinas tenaga kesehatan; dan (5) IKK. Kriteria teknis bidang infrastruktur jalan mencakup (1) panjang jalan kabupaten/kota; (2) panjang jalan yang rusak; (3) kinerja jalan kabupaten/kota; dan (4) IKK.

⁹Tinjauan umum terhadap ketiga petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh tiap-tiap menteri teknis dibahas di akhir bagian ini.

Hasil penghitungan alokasi DAK dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang Alokasi dan Pedoman Pengelolaan DAK per Daerah. Menurut PP No. 55/2005, Menkeu sudah harus mengeluarkan PMK ini paling lambat 2 minggu setelah UU APBN disahkan. UU No. 18/2006 tentang APBN 2007 disahkan pada 17 Oktober 2006, sementara PMK tentang DAK 2007 baru diterbitkan pada 15 Desember 2006 atau 2 bulan kemudian.

Sejauh ini, alokasi DAK masih tergolong kecil; sampai dengan 2005, proporsinya terhadap total belanja APBN masih di bawah 1% (Tabel 2.4). Dalam usaha meningkatkan efektivitas penggunaan dana yang terbatas itu, pemda dapat membentuk Tim Koordinasi Kegiatan DAK yang mengoordinasikan perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan pemantauan. Tim ini biasanya dikoordinasikan oleh pejabat Bappeda dengan anggota dari setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pengelola DAK. Koordinasi ini bertujuan agar terjadi sinkronisasi dan sinergi penggunaan DAK, dan supaya penggunaannya tidak bertumpang-tindih dengan penggunaan DAK untuk kegiatan pembangunan lain. Selain itu, koordinasi ini juga bertujuan untuk menciptakan transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas pada setiap kegiatan yang dibiayai DAK.

Tabel 2.4 Perkembangan Alokasi DAK, 2003–2007 (juta rupiah)

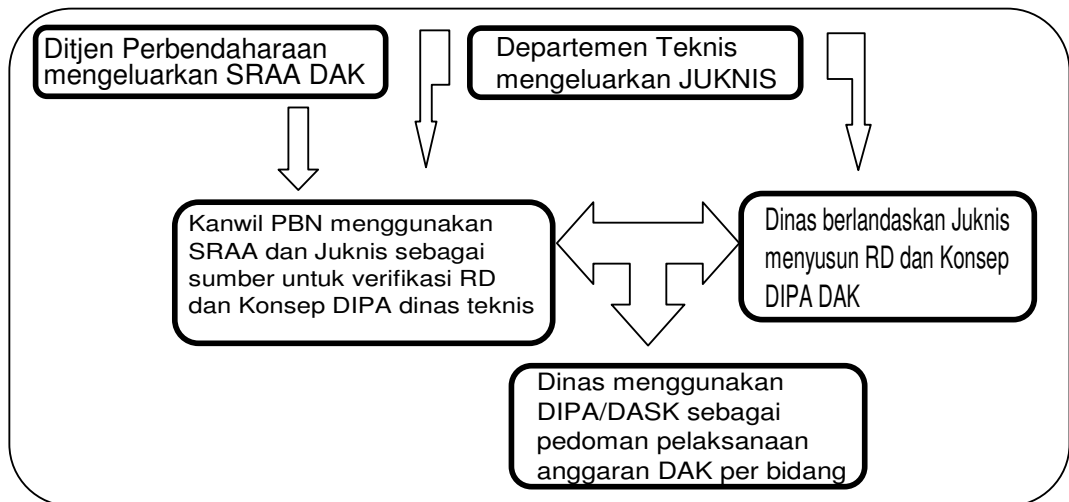
Rincian	2003	2004	2005	2006	2007
Jumlah bidang	4	5	6	7	7
DAK dalam APBN	2.269.000	2.835.500	4.014.000	11.569.800	17.094.100
DAK/TB APBN (%)	0,70	0,84	0,85	1,73	2,24

Sumber: Diolah dari APBN dan PMK tiap-tiap tahun

Keterangan: TB = Total belanja dalam APBN; tahun 2007 masih angka perkiraan

Setelah menerima surat rincian alokasi anggaran (SRAA) DAK, Kepala Daerah menyusun rencana penggunaan DAK yang dituangkan dalam rencana definitif (RD) dan konsep daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA). Ketiga dokumen tersebut dikonsultasikan (asistensi dan konfirmasi) dengan Kepala Kanwil DJP setempat. Sebagai hasilnya, Kepala Kanwil DJP mengeluarkan Surat Pengesahan DIPA DAK. Atas dasar DIPA DAK ini, Kepala Daerah menyusun dokumen pelaksana anggaran (DPA)/DIPA SKPD yang memuat kegiatan dan alokasi anggaran untuk setiap bidang yang menerima anggaran. Gambar 2.1 menjelaskan mekanisme verifikasi RD yang kemudian berubah menjadi DIPA.

Dalam mengelola kegiatan yang dibiayai DAK, pemda wajib pula mengikuti petunjuk teknis (juknis) yang dikeluarkan oleh menteri teknis. Menurut PP No. 55/2005, menteri teknis menetapkan Juknis tentang Penggunaan DAK paling lambat 2 minggu setelah penetapan alokasi DAK oleh Menkeu. Berikut ini adalah gambaran umum tiga juknis tentang Penggunaan DAK yang menjadi sampel kajian (pendidikan, kesehatan, dan PU-jalan).



Keterangan: Gambar dibuat berdasarkan hasil wawancara dengan pihak terkait dan beberapa petunjuk teknis pelaksanaan DAK.

Gambar 2.1 Mekanisme Verifikasi Rencana Definitif Menjadi Daftar Isian Pelaksana Anggaran/Daftar Anggaran Satuan Kerja

Peraturan Mendiknas No. 4/2007 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan DAK Bidang Pendidikan Tahun 2007 ditetapkan pada 29 Januari 2007 atau 6 minggu setelah keluarnya PMK tentang Penetapan Alokasi DAK 2007. DAK bidang pendidikan dialokasikan untuk menunjang pelaksanaan Program Wajar Dikdas Sembilan Tahun yang bermutu. Kegiatannya diarahkan untuk (1) merehabilitasi gedung/ruang kelas SD dan sekolah yang setara, baik umum, agama, negeri, maupun swasta; dan (2) peningkatan mutu pendidikan dasar.

Tujuan DAK bidang pendidikan adalah mewujudkan pengelolaan pendidikan yang transparan, profesional, dan bertanggung gugat; melibatkan masyarakat secara aktif; mendorong masyarakat untuk ikut mengawasi kegiatan pendidikan secara langsung; dan menggerakkan perekonomian masyarakat bawah. Arah kebijakannya, antara lain, untuk menghindari ketumpangtindihan dengan kegiatan yang didanai anggaran kementerian dan secara bertahap mengalihkan pendanaan kegiatan yang telah menjadi urusan daerah dari dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan ke DAK.

Dalam proses pemanfaatan DAK, Dinas Pendidikan dan Kantor Departemen Agama bersama dengan Dewan Pendidikan kabupaten/kota membentuk tim teknis yang bertugas menyeleksi sekolah penerima, mensosialisasikan kegiatan, dan mengawasi pelaksanaannya. Selain itu, penanggung jawab pelaksanaan kegiatan di tingkat sekolah adalah kepala sekolah dengan dibantu oleh komite sekolah/majelis madrasah. Pelaksanaan kegiatan di tingkat sekolah dilakukan secara swakelola dengan melibatkan lingkungan masyarakat di sekitar sekolah.¹⁰ Penyaluran dana ke sekolah diberikan secara penuh/utuh tanpa potongan pajak dari kas daerah ke rekening sekolah. Kewajiban pajak diurus oleh sekolah berdasarkan peraturan yang berlaku (untuk mekanisme pencairan, penyaluran, dan pelaporan penggunaan DAK di bidang pendidikan, lihat Lampiran 7).

¹⁰Pelaksanaan kegiatan secara swakelola ini dinilai oleh beberapa pihak, khususnya para kontraktor, telah melanggar Keppres No. 80/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Sebagai tindak lanjut dari petunjuk teknis ini, pada 15 Februari 2007, Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah mengeluarkan Surat Edaran (SE) No. 643/C/KU/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan DAK Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2007. Kemudian, pada 16 Februari 2007, Direktur Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar mengeluarkan pula SE No. 0123/C2/LL/2007 tentang Contoh Spesifikasi Teknis Meubelair, Alat Peraga Pendidikan, Buku Pengayaan/Referensi untuk Perpustakaan, Sarana Multimedia, dan Alat Perpustakaan, serta Penyusunan Laporan Kegiatan DAK Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2007.

Kedua SE ini isinya jelas dan rinci. Kalau saja pengelola DAK di daerah membaca keduanya dengan cermat, tidak akan ditemukan ukuran meja dan kursi murid yang seragam dan hanya cocok untuk murid kelas I. Bila murid-murid kelas III dan IV, apalagi murid-murid kelas V dan VI, menggunakan meja dan kursi tersebut, mereka terpaksa harus agak membungkuk. Dapat dibayangkan akibatnya pada fisik murid-murid tersebut setelah bertahun-tahun menggunakan meja dan kursi semacam ini. Penyeragaman seperti ini juga ditemukan pada jumlah meja dan kursi yang semuanya 40 pasang di setiap kelasnya, padahal ada banyak sekolah yang jumlah murid per kelasnya sekitar 20 orang saja sehingga meja dan kursi yang tidak terpakai hanya ditumpuk di bagian belakang ruang kelas.¹¹ Kejanggalan lain adalah menyangkut pengadaan buku pengayaan pengetahuan murid untuk perpustakaan sekolah. Ada sekolah yang membeli 100 set buku untuk satu judul buku saja, padahal akan lebih baik jika disediakan sepuluh judul buku yang berbeda, masing-masing terdiri atas sepuluh set buku. Dengan demikian, di perpustakaan sekolah tersedia sepuluh judul buku yang dapat memberi kesempatan kepada murid untuk menambah khazanah pengetahuannya secara lebih banyak dan luas.

Keputusan Menteri Kesehatan No. 7/Menkes/SK/I/2007 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan DAK Tahun Anggaran 2007 dikeluarkan pada 8 Januari 2007 atau 3 minggu setelah keluarnya PMK tentang Penetapan Alokasi DAK 2007. DAK bidang kesehatan dialokasikan untuk usaha peningkatan akses dan mutu pelayanan kesehatan. Kegiatannya diarahkan untuk peningkatan, rehabilitasi, perluasan, pengadaan, dan pembangunan berbagai jenis unit pelayanan kesehatan serta pengadaan peralatan kesehatan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan dasar.

Pendistribusian alokasi DAK bidang kesehatan ke puskesmas dan jaringannya ditetapkan oleh bupati/walikota atas usulan Dinas Kesehatan kabupaten/kota. Pendistribusian ini tidak didasarkan atas asas pemerataan, melainkan diprioritaskan pada pemenuhan kebutuhan pemanfaatnya. Setiap kabupaten wajib memprioritaskan pembangunan pos kesehatan desa (poskesdes) dalam rangka mendukung Program Desa Siaga.¹² Bupati/walikota menunjuk SKPD bidang kesehatan sebagai penanggung jawab pelaksana kegiatan kesehatan yang dibiayai DAK.

Setiap triwulan sekali (pada Maret, Juni, September, dan Desember), bupati/walikota harus menyampaikan laporan yang berisi jenis kegiatan, realisasi fisik, realisasi keuangan, dan permasalahan kepada Sekretaris Jenderal Depkes. Pada Maret, kabupaten/kota juga diminta untuk mengirimkan data jumlah dan kondisi seluruh sarana kesehatan di wilayahnya untuk

¹¹Penyeragaman memang memudahkan tugas pengelola proyek, tetapi mencari cara gampang seperti ini tergolong tidak bertanggung jawab karena mereka tidak peduli dengan kondisi keuangan negara yang terbatas.

¹²Desa yang sumber dayanya siap, mau, dan mampu mencegah dan mengatasi kegawatan yang disebabkan oleh bencana, baik itu bencana alam yang menimbulkan kegawatan kesehatan maupun bencana penyakit yang menimbulkan kegawatan kesehatan (Supari 2006).

dijadikan sebagai salah satu pertimbangan dalam pengalokasian DAK bidang kesehatan tahun berikutnya (untuk mekanisme pelaporan penggunaan DAK, lihat Lampiran 10).

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 39/PRT/M/2006 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan DAK Bidang Infrastruktur Tahun 2007 dikeluarkan pada 29 Desember 2006. Menteri PU menaati perintah PP No. 55/2005 untuk menerbitkan juknis dalam jangka 2 minggu setelah diterbitkannya PMK tentang Penetapan Alokasi DAK 2007. Secara nasional, prioritas kegiatan DAK infrastruktur jalan adalah meningkatkan integrasi fungsi jaringan jalan, meningkatkan akses ke daerah potensial, membuka daerah terisolasi dan terpencil, serta mendukung pengembangan kawasan perbatasan. DAK dialokasikan untuk pemeliharaan berkala jalan sebesar minimal 70% dan peningkatan jalan sebesar maksimal 30%. Kegiatan pemeliharaan rutin jalan dan pembangunan jalan tidak dapat dibiayai dengan DAK. DAK infrastruktur jalan terutama dialokasikan untuk kegiatan pemeliharaan berkala jalan dan peningkatan prasarana jalan dan jembatan pada ruas-ruas jalan yang secara resmi berstatus jalan kabupaten/kota.

Untuk pemanfaatan DAK, menteri membentuk tim koordinasi dan tim teknis tingkat departemen, dan departemen menyediakan biaya khusus untuk kegiatan operasional tim-tim tersebut.¹³ Di tingkat provinsi, gubernur juga membentuk tim penyelenggara yang terdiri dari unsur Bappeda, dinas teknis terkait, dan satuan kerja pusat di daerah (Perencanaan dan Pengawasan Jalan dan Jembatan–P2JJ). Untuk melaksanakan kegiatan di tingkat kabupaten/kota yang didanai oleh DAK, bupati/walikota membentuk tim penyelenggara yang terdiri dari unsur Bappeda dan dinas terkait. Kepala SKPD yang membidangi urusan jalan bertanggung jawab secara fisik dan keuangan atas pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dengan DAK. Dalam Peraturan Menteri PU di atas, terdapat pasal tentang sanksi bagi penyelenggara DAK yang tidak melaksanakan tugasnya sesuai dengan Peraturan Menteri PU ini dalam bentuk penilaian kinerja yang akan dituangkan dalam laporan menteri kepada Menkeu, Meneg PPN, Mendagri, dan DPR. Untuk memberikan penilaian yang dimaksud menteri memerlukan laporan pelaksanaan kegiatan DAK setiap daerah penerima. Pelaporan pelaksanaan kegiatan DAK dilakukan secara berjenjang oleh kepala SKPD, kepala daerah, dan menteri. Dalam kaitan ini, Pasal 102 UU No. 33/2004 memberi kewenangan kepada Menkeu untuk memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran dana perimbangan, termasuk DAK, kepada daerah yang tidak menyampaikan informasi. Setiap penundaan penyaluran dana ke daerah berdampak pada terhambatnya perekonomian rakyat di daerah. Jadi, pasal ini berarti bahwa sanksi atas kesalahan pejabat ditanggung oleh rakyat banyak (lihat juga Kotak 2.1).

2.3 Regulasi DAK Tingkat Daerah

Ketergantungan keuangan daerah pada hibah Pemerintah Pusat melalui dana perimbangan dapat dikatakan belum berubah meskipun UU tentang desentralisasi dan otonomi daerah telah direformasi. Selama sumber-sumber penerimaan negara yang berpotensi besar tetap dikuasai Pemerintah Pusat, selama itu pula kondisi ketergantungan pemda akan terus berlangsung.

¹³Tidak semua departemen menyediakan dana operasional untuk tim koordinasi tingkat departemen. Untuk itu, staf pengelola DAK Depdiknas, misalnya, mengusulkan agar Pemerintah Pusat menyediakan dana *monitoring* dan evaluasi DAK.

Meskipun jumlah DAK relatif kecil dibanding jumlah DAU, kebanyakan daerah mengandalkan DAK untuk belanja modal (dulu belanja pembangunan), sementara bagian terbesar DAU dipakai untuk belanja pegawai/barang (dulu belanja rutin). Dalam mengelola DAK, daerah umumnya bekerja berdasarkan regulasi yang dikeluarkan Pemerintah Pusat. Hanya beberapa daerah saja yang mengeluarkan regulasi pengaturan pemanfaatan DAK sebagai rincian atas regulasi Pemerintah Pusat. Salah satu daerah yang secara khusus mengeluarkan regulasi semacam ini adalah Kabupaten Gorontalo, namun itupun hanya terbatas untuk bidang pendidikan. Setiap tahun, Bupati Gorontalo mengeluarkan Peraturan Bupati tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan DAK. Tujuannya adalah untuk mengatur pengelolaan DAK bidang pendidikan yang dilaksanakan secara swakelola berapa pun nilai proyeknya. Kegiatan swakelola yang tidak membatasi nilai proyeknya seperti ini tidak sesuai dengan Keppres No. 80/2003 yang membatasi nilai proyek swakelola sebesar maksimal Rp50.000.000.¹⁴ Bupati Gorontalo tidak mengeluarkan petunjuk teknis untuk bidang lain karena pengelolaan DAK bidang-bidang lain sepenuhnya didasarkan pada Keppres No. 80/2003. Kegiatan yang nilainya lebih dari Rp50.000.000 diproses melalui tender terbuka.

Pemda Kabupaten Kupang memberi kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk ikut melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah secara swakelola. Dalam rangka pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat (PPM), setiap tahun kabupaten ini mengeluarkan petunjuk pelaksanaan PPM melalui surat keputusan bupati. PPM pada dasarnya memberi ruang bagi masyarakat untuk mengerjakan proyek yang dibiayai APBD secara swakelola (tanpa tender) dengan nilai maksimal Rp250.000.000 (Surat Keputusan Bupati Kupang No. 134/SKEP/HK/2007). Pada dasarnya, SK ini tidak sesuai dengan isi Keppres No. 80/2003 yang seperti telah disebut sebelumnya membatasi nilai proyek swakelola sebesar maksimal Rp50.000.000.

Karena DAK termasuk ke dalam APBD, selain harus tunduk pada regulasi Pemerintah Pusat tentang DAK, pemda juga harus mengelolanya bersama dengan unsur legislatif (DPRD). Kotak 2.1 antara lain menggambarkan beberapa persoalan yang terkait dengan hambatan penggunaan DAK. Hambatan tersebut sebenarnya tidak semata-mata bersumber di daerah. Dalam banyak hal, proses pengambilan keputusan di daerah tergantung pada berbagai keputusan di pusat. Keterlambatan keputusan di Pemerintah Pusat membuat keputusan di daerah menjadi tertunda.

Di tingkat kabupaten/kota, prioritas dan plafon anggaran setiap SKPD disusun berdasarkan kebijakan umum APBD yang seharusnya sudah disepakati pada Juli tahun sebelumnya (lihat Pasal 35 PP No. 58/2005). Untuk kasus APBN 2007, misalnya, APBN baru ditetapkan pada Oktober 2006 dan alokasi DAK pada Desember, disusul kemudian dengan penetapan petunjuk teknis penggunaan DAK oleh Menteri Teknis. Jadwal penerbitan berbagai keputusan yang saling terkait tetapi tidak saling mendukung dari segi waktu ini menyebabkan penyusunan APBD menjadi tersendat-sendat (lihat Tabel 2.5). Ketika isi keputusan Pemerintah Pusat yang terbit terlambat itu ternyata berbeda dengan yang diperkirakan daerah dalam membuat kesepakatan APBD, banyak hal dalam rancangan APBD yang terpaksa harus dirombak atau diteliti ulang dan wajib dibicarakan lagi dengan DPRD. Proses seperti ini, selain menyita waktu pejabat daerah, juga menghabiskan banyak dana, sementara kemampuan keuangan daerah terbatas.

¹⁴Dasar dari Peraturan Bupati ini adalah Peraturan Mendiknas tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan DAK.

Tabel 2.5 Jadwal Penetapan Regulasi yang Terkait dengan Pengelolaan DAK, 2007

Regulasi	Waktu Penetapan	Keterangan
UU No. 18/2006 tentang APBN TA (Tahun Anggaran) 2007	17 Oktober 2006	Perlu lebih cepat karena APBD sudah mulai disusun
PMK No. 128/PMK.07/2006 tentang Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan DAK TA 2007	15 Desember 2006	Terlambat 6 minggu; seharusnya awal November
Peraturan Mendiknas No. 4/2007 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan DAK Bidang Pendidikan TA 2007	29 Januari 2007	Terlambat 4 minggu; seharusnya akhir Desember
Keputusan Menteri Kesehatan No. 7/Menkes/SK/I/2007 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan DAK TA 2007	8 Januari 2007	Terlambat 1 minggu, seharusnya akhir Desember
Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 39/PRT/M/2006 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan DAK Bidang Infrastruktur TA 2007	29 Desember 2006	Tepat waktu

Secara umum pemda tidak mempunyai ruang untuk mengusulkan kegiatan yang akan dibiayai DAK kepada Pemerintah Pusat meskipun Pasal 162 UU No. 32/2004 memungkinkan daerah untuk mengajukan usul. Pemda hanya berkewajiban menyediakan dan mengirimkan data tentang kondisi sarana dan prasarana bidang-bidang pemerintahan yang secara nasional memperoleh alokasi DAK. Data tersebut menjadi bahan baku bagi Pemerintah Pusat (Menkeu) untuk mengalokasikan DAK ke setiap daerah. Selain menggunakan data dari daerah, perhitungan alokasi DAK juga menggunakan data yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS). Setelah mengetahui alokasi DAK untuk daerahnya, barulah pemda merencanakan distribusi penggunaannya ke berbagai kegiatan sesuai dengan ketentuan Pemerintah Pusat. Dalam berbagai FGD, selalu muncul kritik tentang lemahnya pangkalan data mengenai berbagai bidang pemerintahan di daerah.¹⁵ Penilaian tersebut biasanya didasarkan pada adanya kekurangtepatan penetapan lokasi untuk kegiatan-kegiatan yang didanai DAK. Namun, ketidaktepatan lokasi belum tentu sepenuhnya disebabkan oleh kelemahan pangkalan data. Misalnya, kesalahan lokasi dapat terjadi karena adanya tekanan (*lobby*) dari kelompok-kelompok kepentingan tertentu. Sebagai contoh lain, meskipun DAK tidak berasaskan pemerataan, beberapa daerah terpaksa menggunakan pendekatan pemerataan guna menghindari kecemburuan sosial antarwilayah. Ketika pemda mempertimbangkan asas pemerataan, asas kebutuhan pemanfaatnya yang ada di balik konsep DAK ini cenderung terabaikan.

¹⁵Kalau kritik ini betul, tentunya data yang dikirim ke Pemerintah Pusat pun dengan sendirinya pantas dipertanyakan.

III. PENGALOKASIAN DANA ALOKASI KHUSUS

Tujuan pengalokasian DAK antara lain adalah untuk meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana fisik yang menjadi prioritas nasional dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi guna menyerasikan laju pertumbuhan antardaerah serta pelayanan antarsektor. Sejak 2006, ada tujuh bidang pelayanan pemerintahan yang mendapatkan DAK, yakni pendidikan, kesehatan, infrastruktur (prasarana jalan, irigasi, dan air bersih), prasarana pemerintahan, pertanian, perikanan dan kelautan, serta lingkungan hidup. Di antara ketujuh bidang itu, bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur jalan selalu mendapat porsi DAK terbanyak. Total alokasi DAK untuk ketiga bidang tersebut mencapai sekitar tiga perempat dari total DAK. Sebagaimana diuraikan dalam Bab II, DAK merupakan modifikasi dari model dana Inpres pada era Orde Baru. Perbedaannya antara lain adalah bahwa dana Inpres memiliki dua pendekatan, yaitu pendekatan sektoral dan wilayah. Dana Inpres sektoral terdiri dari dana Inpres SD, dana Inpres kesehatan, dana Inpres penghijauan dan reboisasi, dana Inpres peningkatan jalan dan dana Inpres pasar. Dana Inpres wilayah terdiri dari dana Inpres Dati I (provinsi) dan dana Inpres Dati II (kabupaten/kota). Berbeda dengan dana Inpres, DAK hanya dialokasikan untuk kabupaten/kota¹⁶ dengan alokasi bidang yang bergantung pada prioritas nasional sebagaimana tercantum dalam RKP.

Pada awal pelaksanaan desentralisasi fiskal, seluruh DAK bersumber dari dana reboisasi (DR), yakni sebesar 40% dari penerimaan bidang kehutanan. Sejak 2003, selain membiayai kegiatan bidang kehutanan, DAK juga membiayai kegiatan bidang lainnya dalam usaha Pemerintah Pusat untuk memenuhi standar pelayanan minimum (SPM). Sejak 2006, Pemerintah Pusat mengalihkan komponen DAK DR menjadi salah satu komponen DBH karena adanya kesamaan karakteristik antara konsep DBH yang bersifat “menurut asalnya” dan DAK DR.¹⁷ Pada awalnya, DAK non-DR hanya dialokasikan untuk empat bidang, yakni pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan prasarana pemerintahan. Namun, pada 2004, Pemerintah Pusat menambahkan sebuah bidang, yaitu kelautan dan perikanan, dan pada 2005, terjadi penambahan satu bidang lagi, yaitu pertanian. Sejak 2006, cakupan pembiayaan DAK secara total menjadi tujuh bidang dengan ditamapkannya bidang lingkungan hidup. Bidang pembiayaan DAK bertambah sesuai dengan perkembangan RKP yang merupakan acuan rencana pembangunan nasional.

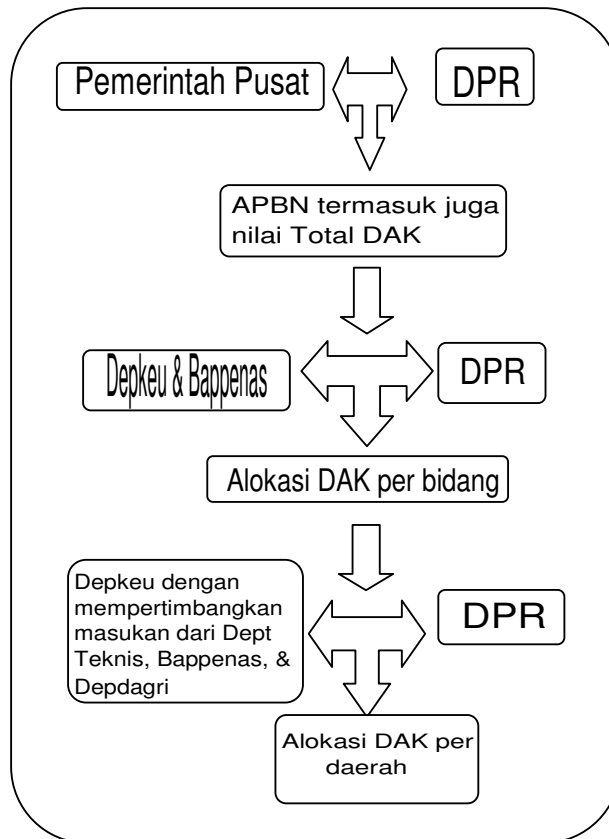
Dalam konteks itu, perkembangan jumlah nominal DAK dalam APBN tergantung pada kemampuan keuangan negara. Selama periode 2001–2007, jumlah nominal dan proporsi DAK terhadap produk domestik bruto (PDB) mengalami peningkatan sejalan dengan meningkatnya PDB. Penetapan jumlah DAK dan alokasinya kepada daerah merupakan hasil keputusan antara Panitia Anggaran DPR dengan Pemerintah Pusat yang terdiri dari unsur Depkeu, Depdagri, Bappenas, dan departemen teknis yang bidang tugasnya menerima alokasi DAK (Gambar 3.1).

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

¹⁶Meskipun demikian, pengertian DAK dalam UU No. 32 atau 33/2004, atau bahkan PP No. 55/2005, tidak secara eksplisit menyatakan bahwa DAK hanya diperuntukkan bagi daerah kabupaten/kota.

¹⁷*Nota Keuangan RI 2007*, Departemen Keuangan, 2007

data teknis tiap daerah sesuai dengan bidang tugasnya. Menurut seorang responden di Depkeu, data teknis di berbagai bidang umumnya tidak mutakhir; hal ini menjadi kendala dalam upaya perhitungan alokasi DAK kepada 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.



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

Gambar 3.1 Mekanisme Pengalokasian DAK di Tingkat Pusat

Uraian dalam Bab II menyatakan bahwa daerah yang berhak mendapatkan DAK harus memenuhi kriteria umum, khusus, dan teknis. Menurut beberapa responden, proses dan formula perhitungan DAK tergolong relatif kompleks (lihat Kotak 3.1). Rincian proses perhitungannya tidak bersifat transparan dan sulit untuk diakses oleh publik. 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.

Kotak 3.1 Proses Penentuan Alokasi DAK untuk Kabupaten/Kota

1. Langkah pertama adalah penentuan kabupaten/kota yang berhak menerima DAK berdasarkan indeks fiskal neto (IFN) atau kemampuan keuangan suatu daerah ($IFN < 1$ otomatis daerah berhak menerima). Langkah ini termasuk ke dalam kriteria umum.
2. Langkah kedua adalah sebagai berikut. Apabila ada sebuah kabupaten/kota yang tidak memenuhi kriteria umum namun memenuhi salah satu kriteria dari kriteria khusus, yaitu otonomi khusus (otsus) dan daerah tertinggal sebagaimana tercantum dalam undang-undang, seperti Provinsi NAD dan Provinsi Papua (untuk tahun 2007, hanya Papua), daerah tersebut secara otomatis berhak mendapat DAK.
3. Dalam langkah ketiga, jika daerah dimaksud tidak termasuk ke dalam wilayah Provinsi NAD atau Provinsi Papua, daerah itu harus melalui proses penentuan berdasarkan langkah kedua kriteria khusus, yakni karakteristik wilayah seperti daerah pesisir, daerah yang berbatasan dengan negara tetangga, daerah terpencil, daerah yang rawan banjir dan tanah longsor, daerah rawan pangan dan, sejak tahun 2007, daerah pariwisata. Karakteristik wilayah tadi masuk ke dalam indeks karakteristik wilayah (IKW).
4. Langkah keempat menggabungkan IFN (setelah dikonversi sesuai dengan arah IKW) dan indeks karakteristik wilayah untuk mendapatkan indeks fiskal dan wilayah (IFW).
5. Dalam langkah kelima, jika nilai IFW suatu kabupaten/kota lebih dari 1, kabupaten/kota tersebut secara otomatis berhak menerima DAK (walaupun berdasarkan kriteria umum daerah tadi tidak berhak). Apabila nilai IFW suatu daerah kurang dari 1, daerah tersebut tidak berhak menerima DAK.
6. Menurut langkah keenam, daerah yang berhak menerima DAK adalah daerah yang memenuhi langkah pertama ($IFN < 1$) atau langkah kedua (kabupaten/kota berada pada wilayah provinsi NAD atau Papua, meskipun $IFN > 1$), atau memenuhi langkah kelima, yaitu $IFW > 1$.
7. Langkah ketujuh menghitung bobot daerah (BD) dengan cara mengalikan indeks fiskal dan wilayah (IFW) dengan indeks kemahalan konstruksi (IKK).
8. Dalam langkah kedelapan, untuk seluruh kabupaten/kota, departemen teknis menghitung indeks teknis untuk tiap sektor yang akan menerima DAK.
9. Langkah kesembilan menghitung bobot teknis (BT) dengan cara mengalikan indeks teknis dengan IKK.
10. Langkah kesepuluh menentukan bobot DAK berdasarkan hasil dari penggabungan BD dan BT.
11. Dalam langkah kesebelas, setelah mendapatkan bobot DAK, Depkeu kemudian menentukan jumlah DAK untuk tiap kabupaten/kota.

Keterangan: Alur ini disusun berdasarkan hasil analisis beberapa peraturan yang berkaitan dengan DAK dan hasil wawancara dengan kementerian terkait.

3.1 DAK dalam APBN: Perbandingannya dengan DAU, DBH, dan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Sebagai bagian dari dana perimbangan, DAK memberikan kontribusi yang lebih kecil terhadap keseluruhan dana perimbangan daripada DAU dan DBH. Selain proporsinya yang kecil, pengaturannya juga tidak serinci pengaturan DAU dan DBH. Dalam UU No. 33/2004, besaran DAU telah ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri neto. Selain itu, UU No. 33/2004 juga secara rinci mengatur formula pembagian DBH di antara Pemerintah

Pusat dan pemerintah daerah. Berbeda dengan pengaturan DAU dan DBH, pengaturan DAK dalam UU No. 33/2004 hanya menyebutkan bahwa besaran DAK akan ditentukan setiap tahun dalam APBN. Ketiadaan pasal-pasal yang mengatur DAK secara ketat dan juga PP yang secara khusus mengatur DAK menjadikan DAK sebagai komponen dana perimbangan yang bersifat fleksibel. Di satu sisi, fleksibilitas DAK dapat menjadikannya sebagai instrumen penyeleksi dana perimbangan antardaerah. Di sisi lain, fleksibilitas ini membuat pemda tidak bisa mendapatkan kepastian secara dini mengenai besaran dana DAK yang akan diterimanya. Selain itu, tidak adanya ketentuan yang mengatur jumlah, proporsi, atau persentase DAK dalam APBN juga menimbulkan kesan bahwa alokasi DAK dalam APBN hanya bersifat residual.

Terlepas dari karakter DAK yang fleksibel, Tabel 3.1 menunjukkan bahwa dari tahun ke tahun, DAK mengalami peningkatan yang signifikan, baik dari segi nilai nominalnya maupun dari segi perbandingan proporsinya dengan proporsi DAU dan DBH. Selama periode 2001–2007, nilai nominal DAK meningkat lebih dari 24 kali lipat atau rata-rata 390% per tahunnya. Jika dibandingkan dengan jumlah DAU dan DBH, nilai relatif DAK juga mengalami peningkatan yang cukup besar. Terhadap nilai DAU, nilai DAK meningkat dari 1,2% (2001) ke 10,4% (2007), sementara terhadap DBH, peningkatannya adalah dari 3,5% (2001) ke 25% (2007). Selain disebabkan oleh kenaikan anggaran pada setiap bidang yang dibiayai DAK, peningkatan DAK tersebut juga disebabkan oleh perluasan bidang cakupan pembiayaan DAK dan peningkatan jumlah kabupaten/kota yang menerima DAK. Pada 2007, misalnya, seharusnya terdapat 87 kabupaten/kota yang tidak menerima DAK. Namun, karena ada kompromi antara Pemerintah Pusat dan DPR, daerah-daerah tersebut akhirnya menjadi penerima DAK.¹⁸

Meskipun nilai nominal DAK dari tahun ke tahun meningkat, secara keseluruhan nilai tersebut masih sangat rendah dibandingkan dengan besaran APBN. Selama 2001–2007, persentase tertinggi DAK terhadap APBN sisi belanja adalah sebesar 2,2% (2007) dan terhadap total penerimaan APBN sebesar 2,4% (2007).

¹⁸Berdasarkan wawancara dengan staf Departemen Pendidikan Nasional

Tabel 3.1 Perbandingan DAK, DAU, DBH, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dan APBN, serta PDB, 2001-2007 (miliar rupiah)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DAK	700,9	658,1	2.616,60	3.650	4.323	11.569,80	17.094
DAU	60.345	69.114	76.978,00	82.130	88.765	145.664,00	164.787
DBH	20.007	24.266	27.895,90	37.368	31.218	59.563,70	68.461
Dekon & T.Pem	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9.906	30.046,00	n.a.
TP	301.077	298.527	341.100	407.800	495.444	637.800	723,057
TB	341.562	315.600	374.800	436.400	509.418	669.900	763,570
DAK/TP	0,23%	0,22%	0,77%	0,90%	0,87%	1,81%	2,36%
DAK/TB	0,21%	0,21%	0,70%	0,84%	0,85%	1,73%	2,24%
DAK/PDB	0,05%	0,04%	0,13%	0,20%	0,20%	0,40%	0,50%
DAU/TP	20,04%	23,15%	22,57%	20,14%	17,92%	22,84%	22,79%
DAU/TB	17,67%	21,90%	20,54%	18,82%	17,42%	21,74%	21,58%
DAU/PDB	4,30%	4,20%	3,82%	4,50%	4,11%	5,04%	4,82%
DBH/TP	6,65%	8,13%	8,18%	9,16%	6,30%	9,34%	9,47%
DBH/TB	5,86%	7,69%	7,44%	8,56%	6,13%	8,89%	8,97%
DBH/PDB	1,43%	1,47%	1,39%	2,05%	1,44%	2,06%	2,00%
Dekon&T/TP	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,00%	4,71%	n.a.
Dekon&T/TB	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1,94%	4,49%	n.a.
Dekon&T/PDB	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0,46%	1,04%	n.a.

Sumber: Data diolah dari SIKD Depkeu (2007).

Keterangan: TP = total pendapatan (Pendapatan Negara & Hibah); TB = total belanja negara;
2001–2006 = Realisasi APBN; 2007 = Rencana APBN; n.a. = data tidak tersedia

Selain dana perimbangan dalam bentuk DAU, DBH, dan DAK, selama ini Pemerintah Pusat juga mengalokasikan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan kepada daerah. Baik dana dekonsentrasi maupun dana tugas pembantuan merupakan dana APBN, tetapi bukan merupakan bagian dari dana perimbangan. Dana dekonsentrasi merupakan bagian dari anggaran kementerian/lembaga yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai representasi Pemerintah Pusat di daerah. Secara teknis, pelimpahan dana dekonsentrasi ke daerah dilaksanakan melalui dinas-dinas di provinsi. Sebagai contoh, pada 2007, Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah mengelola dana dekonsentrasi sebesar Rp19,85 triliun; Rp16,379 triliun di antaranya ditransfer ke dinas-dinas di provinsi untuk kegiatan yang berkaitan dengan Wajib Dikdas Sembilan Tahun. Dana tugas pembantuan adalah dana yang dilimpahkan kepada pemda atau pemerintah desa dan pertanggungjawabannya langsung kepada Pemerintah Pusat. Jumlah kedua jenis dana itu jauh lebih besar daripada jumlah DAK. Per Maret 2006, misalnya, jumlah dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan untuk seluruh provinsi mencapai Rp30,5 triliun atau sekitar tiga kali lipat dari jumlah DAK (Lampiran 1 dan Lampiran 2). Angka tersebut meningkat tajam dari jumlah dana pada tahun sebelumnya yang hanya bernilai Rp9,9 triliun: Rp4 triliun untuk dana dekonsentrasi dan Rp5,9 triliun untuk dana tugas pembantuan.

Dalam kaitan kedua dana tersebut dengan DAK, UU No. 33/2004 Pasal 108 menyatakan bahwa dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan secara bertahap akan dialihkan menjadi DAK. Oleh karena itu, di masa depan jumlah DAK diperkirakan akan menjadi semakin besar. Jika diasumsikan bahwa jumlah dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan 2007 sama dengan jumlah dana tersebut pada 2006 dan seluruhnya dialihkan menjadi DAK, jumlah DAK 2007 akan berkembang menjadi Rp47,1 triliun atau setara dengan 6,2% belanja APBN.

Pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadi DAK ini mempunyai alasan kuat karena pada dasarnya tujuan pengalokasian dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan sama dengan tujuan pengalokasian DAK. Baik DAK maupun dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan adalah untuk mendanai berbagai kegiatan pelayanan pemerintahan yang telah menjadi urusan daerah namun pelaksanaannya masih tergolong belum memadai, paling tidak menurut SPM. Kesamaan tujuan pengalokasian DAK dan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan antara lain terlihat pada tingginya angka korelasi di antara keduanya. Tabel 3.2 menunjukkan bahwa alokasi per provinsi dari kedua jenis dana tersebut mempunyai angka korelasi 0,7387. Hal ini mengindikasikan bahwa dasar pertimbangan pengalokasian DAK dan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan sangatlah mungkin menggunakan parameter yang relatif sama.

Tabel 3.2 Korelasi antara Nilai DAK dan Nilai Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Tingkat Provinsi

Variabel-variabel	Koefisien Korelasi
Total DAK 2007 dengan total Dekon & TP 2006	0,7387 **
Per kapita DAK 2007 dengan per kapita Dekon & TP 2006	0,8364 **
Total DAK 2005 dengan IPM provinsi 2004	-0,2494
Per kapita DAK 2005 dengan IPM provinsi 2004	-0,2872
Total Dekon & TP 2006 dengan IPM provinsi 2004	-0,0527
Per kapita Dekon & TP 2006 dengan IPM provinsi 2004	-0,2872
Total DAK 2005 dengan total DAK 2006	0,8806 **
Total DAK 2005 dengan total DAK 2007	0,9009 **
Total DAK 2006 dengan total DAK 2007	0,9853 **

Keterangan: ** signifikan pada tingkat 1%

Selain itu, angka-angka korelasi baik alokasi DAK maupun dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan per kapita dengan angka indeks pembangunan manusia (IPM) per provinsi tergolong rendah, yaitu masing-masing -0,3364 dan -0,3228. Jika angka IPM dapat dianggap sebagai gambaran dari, atau terkait dengan, kondisi pelayanan publik di suatu daerah, kebijakan alokasi kedua jenis dana tersebut tidak sesuai dengan tujuannya untuk menyeimbangkan kondisi pelayanan publik antardaerah. Dengan kata lain, praktik pengalokasian dana-dana tersebut tidak akan mengurangi jurang perbedaan pelayanan antardaerah. Tabel 3.2 juga memperlihatkan tingginya angka korelasi alokasi DAK antartahun yang mengindikasikan bahwa kebijakan dan dasar pertimbangan pengalokasian DAK dari tahun ke tahun tidak berubah.

3.2 Alokasi DAK per Bidang Prioritas

Sesuai dengan sifat DAK yang fleksibel, dari tahun ke tahun Pemerintah Pusat berupaya mengalokasikan bidang penerima DAK sesuai dengan prioritas Pemerintah Pusat yang tercantum dalam RKP. Perubahan prioritas pembangunan yang tercantum dalam RKP akan tercermin dalam perubahan alokasi pemanfaatan DAK. Pada 2007, sebagai contoh, Pemerintah Pusat menetapkan prioritas yang tinggi pada pembangunan pendidikan dan oleh karena itu, bidang ini mendapatkan alokasi DAK terbesar. Pada 2005 dan 2006, sesuai dengan prioritas pembangunan pada tahun itu, bidang pembangunan infrastruktur menjadi penerima DAK terbesar (Tabel 3.3). Masih terkait hal itu, sejak 2005 Pemerintah Pusat membagi bidang infrastruktur menjadi tiga subbidang kegiatan, yaitu prasarana jalan, prasarana irigasi, dan prasarana air bersih. Subbidang prasarana jalan selalu memperoleh alokasi terbesar daripada subbidang lainnya.

Tabel 3.3 Alokasi DAK Nonreboisasi Nasional per Bidang Prioritas serta Perkembangannya, 2003–2007 (juta rupiah)

No.	Bidang	2003	2004	2005	2006	2007
1	Pendidikan	625.000	652.600	1.221.000	2.919.525	5.195.290
2	Kesehatan	375.000	456.180	629.000	2.406.795	3.381.270
3	Infrastruktur	1.181.000	1.196.250	1.533.000	3.811.380	5.034.340
	3.1 Prasarana jalan	0	839.050	945.000	2.575.705	3.113.060
	3.2 Prasarana irigasi	0	357.200	384.500	627.675	858.910
	3.3 Prasarana air bersih	0	0	203.500	608.000	1.062.370
4	Prasarana pemerintahan	88.000	228.000	148.000	448.675	539.060
5	Kelautan dan perikanan	0	305.470	322.000	775.675	1.100.360
6	Pertanian	0	0	170.000	1.094.875	1.492.170
7	Lingkungan hidup	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: Departemen Keuangan (2007)

Berdasarkan RKP, ketujuh bidang yang mendapat alokasi DAK berdampak langsung terhadap pencapaian prioritas pembangunan nasional, antara lain, meliputi penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan, peningkatan kesempatan kerja, investasi dan ekspor, peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan, serta reformasi birokrasi. Di masa depan, tidak tertutup kemungkinan terjadinya penambahan bidang baru yang mendapat alokasi DAK. Hal itu tergantung pada perubahan dan/atau penambahan prioritas pembangunan nasional.

Selama kurun waktu 2003–2007, peningkatan total DAK tertinggi terjadi pada periode 2005–2006 (188%) sebagai akibat meningkatnya alokasi DAK secara signifikan pada semua bidang (Tabel 3.4). Bidang-bidang kegiatan yang memberikan kontribusi tinggi terhadap peningkatan tersebut, yakni meningkat di atas 200%, meliputi pertanian (544%), kesehatan (288%), dan prasarana pemerintahan/praspem (203%). Bidang pertanian yang mengalami peningkatan tertinggi sangatlah mungkin terkait dengan kebijakan Pemerintah Pusat yang pada saat itu mulai berupaya merevitalisasi sektor pertanian. Untuk periode 2006–2007, bidang lingkungan hidup mendapatkan DAK dengan kenaikan tertinggi, yaitu 216%. Kerusakan lingkungan yang semakin parah sehingga mengakibatkan munculnya berbagai bencana, seperti banjir dan tanah longsor, nampaknya menjadi alasan utama untuk meningkatkan alokasi DAK bidang lingkungan hidup.

Tabel 3.4 Perkembangan DAK per Bidang, 2003–2007 (%)

No.	Bidang	2003–2004	2004–2005	2005–2006	2006–2007
1	Pendidikan	4,42	87,10	139	78
2	Kesehatan	21,65	37,88	288	40
3	Infrastruktur	1,29	28,15	149	32
	3.1 Prasarana jalan	0	12,62	173	21
	3.2 Prasarana irigasi	0	7,64	63	37
	3.3 Prasarana air bersih	0	0	199	75
4	Prasarana pemerintahan	159,09	-35,09	203	20
5	Kelautan dan perikanan	0	5,41	141	42
6	Pertanian	0	0	544	36
7	Lingkungan hidup	0	0	-	216
	Total DAK	25,10	41,41	188	48

Sumber: Data diolah dari Departemen Keuangan (2007).

Khusus bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, keterangan sebelumnya menyatakan bahwa dari tahun ke tahun, ketiga bidang ini mendominasi penyerapan DAK. Di satu segi, hal ini memberikan petunjuk bahwa Pemerintah Pusat menaruh perhatian yang besar terhadap pembangunan tiga bidang tersebut. Namun, di segi lain, informasi itu sekaligus menandakan bahwa kondisi infrastruktur fisik dalam bidang-bidang itu masih buruk sehingga ketiganya memerlukan dana yang besar untuk kegiatan perbaikan. Sesuai dengan tujuan DAK yang antara lain adalah untuk mengurangi kesenjangan pelayanan antardaerah (melalui pengurangan kesenjangan fiskal antardaerah), semakin buruk kondisi infrastruktur pelayanan suatu daerah, maka semakin besar pula DAK yang seharusnya diterima oleh daerah tersebut. Sebaliknya, daerah yang telah memiliki kondisi infrastruktur pelayanan yang relatif baik seharusnya hanya mendapatkan DAK dalam jumlah yang kecil. Meskipun kaidah yang sederhana ini tidak mampu mengungkapkan efektivitas alokasi DAK secara menyeluruh, setidaknya kaidah tersebut dapat memberikan indikasi awal ketepatan alokasi DAK untuk suatu daerah.

Untuk mengetahui ketepatan alokasi DAK bagi suatu daerah, Tabel 3.5 menyajikan korelasi antara alokasi DAK per provinsi dan indikator kondisi infrastruktur fisik tiga bidang yang menjadi fokus kajian ini. Di bidang pendidikan dasar, indikatornya adalah jumlah ruang kelas yang mengalami kerusakan berat. Bidang kesehatan menggunakan indikator ratio penduduk per puskesmas/pustu, dan indikator prasarana jalan adalah ketersediaan fasilitas jalan yang dapat diakses kendaraan bermotor roda empat atau lebih. Hasil perhitungan korelasi antara jumlah DAK per kapita dan tiap-tiap indikator tersebut pada bidang pendidikan dan prasarana jalan memberikan tanda nilai korelasi yang searah dengan tujuan DAK, sementara pada bidang kesehatan tidak searah. Untuk bidang pendidikan, angka korelasinya bertanda positif. Angka ini berarti bahwa semakin tinggi jumlah kerusakan ruang kelas di suatu provinsi, semakin tinggi pula total alokasi DAK bidang pendidikan kepada provinsi bersangkutan. Di bidang prasarana jalan, angka korelasinya bertanda negatif yang menunjukkan bahwa semakin sedikit ruas jalan yang dapat dilalui kendaraan roda empat atau lebih, semakin besar alokasi DAK untuk kedua bidang tersebut. Meskipun secara umum alokasi DAK untuk bidang pendidikan dan prasarana jalan mengarah pada sasaran, namun nilai korelasinya masih relatif rendah, sekitar 0,5 (Tabel 3.5). Di bidang pendidikan, angka korelasi antara kedua variabel +0,4649. Hal ini berarti bahwa faktor jumlah ruang kelas yang rusak berat hanya menjadi setengah pertimbangan dalam pengalokasian DAK bidang pendidikan kepada daerah. Pemerintah Pusat mendasarkan setengah pertimbangan lainnya pada faktor lain. Demikian pula halnya dengan bidang prasarana jalan yang nilai korelasinya -0,5122. Angka ini mengindikasikan bahwa sebagian

pertimbangan pengalokasian DAK bidang prasarana jalan kepada daerah bukan ditentukan oleh kondisi jalan di daerah bersangkutan. Sementara itu, nilai korelasi pada bidang kesehatan adalah -0,6360. Angka ini dapat diartikan bahwa alokasi DAK bidang kesehatan tidak mempertimbangkan besarnya jumlah penduduk yang perlu dilayani per puskesmas/pustu.

Tabel 3.5 Korelasi Besaran DAK dengan Indikator Kondisi Infrastruktur Pendidikan, Kesehatan, dan Jalan Tingkat Provinsi

Variabel-variabel	Koefisien Korelasi
Per kapita DAK pendidikan 2005 dengan persentase jumlah kelas yang rusak ringan 2005/06	-0,4340 *
Per kapita DAK pendidikan 2005 dengan persentase jumlah kelas yang rusak berat 2005/06	0,4649 **
Per kapita DAK pendidikan 2005 dengan persentase jumlah kelas yang rusak ringan + berat 2005/06	0,0982
Per kapita DAK kesehatan 2005 dengan ratio penduduk per puskesmas/pustu 2005	-0,6360 **
Per kapita DAK jalan 2005 dengan ketersediaan fasilitas jalan yang dapat diakses kendaraan bermotor roda 4 atau lebih sepanjang tahun 2005	-0,5122 **
Total DAK 2006 dengan total DAK 2005	0,8806 **
Total DAK 2007 dengan total DAK 2005	0,9009 **
Total DAK 2007 dengan total DAK 2006	0,9853 **

Keterangan: ** signifikan pada tingkat 1%
* signifikan pada tingkat 5%

3.3 Alokasi DAK di Kabupaten/Kota Sampel

Kabupaten/kota sampel studi ini mempunyai tingkat perkembangan sosial-ekonomi yang berbeda. Pada 2005, angka PDRB per kapita Kota Banda Aceh, misalnya, adalah sebesar Rp11,5 juta, sedangkan angka untuk Kabupaten Gorontalo adalah Rp1,8 juta. Tingkat kemiskinan di empat daerah tersebut juga menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan. Data 2004 menunjukkan bahwa angka kemiskinan di Kota Banda Aceh dan Kabupaten Wonogiri adalah masing-masing sebesar 21,2% dan 24,4%, lebih rendah daripada angka kemiskinan di Kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Kupang yang masing-masing mencapai 33,5% dan 32,7%. Sejalan dengan angka-angka kemiskinan ini, pada tahun yang sama, indeks pembangunan manusia (IPM)¹⁹ Kota Banda Aceh memperoleh peringkat tertinggi (nilai 74,7) dan nilai indeks terendah (nilai 62) diperoleh Kabupaten Kupang. Penilaian KPPOD (2005)²⁰ terhadap empat kabupaten/kota tersebut juga menunjukkan adanya perbedaan karakter kelembagaan pemerintahan. Kabupaten Gorontalo mendapatkan nilai A dalam aspek kepemimpinan lokal dan perda, sedangkan di Wonogiri dua aspek ini hanya mendapatkan nilai C (Tabel 3.6).

¹⁹IPM terdiri dari angka harapan hidup, tingkat kemelekan huruf, lama bersekolah, dan pengeluaran riil per kapita.

²⁰Disebabkan oleh masalah keamanan, KPPOD tidak melakukan survey di Kota Banda Aceh dan juga kabupaten lainnya di Provinsi NAD.

Tabel 3.6 Ringkasan Beberapa Indikator Ekonomi, Kemiskinan, Kelembagaan, dan Alokasi DAK di Empat Daerah Sampel

	Banda Aceh	Wonogiri	Gorontalo	Kupang
PDRB/kapita (2005-konstan)	11.541.000	2.482.000	1.827.000	2.762.000
% Kemiskinan (2004)	21,2	24,43	33,5	32,68
IPM (2005)	74,7	69	66,8	62
Kelembagaan (KPPOD, 2005)	n.a.	C	B	B
(a) Kepastian hukum	n.a.	C	B	B
(b) Aparatur dan pelayanan	n.a.	C	B	B
(c) Perda	n.a.	C	A	B
(d) Kepemimpinan lokal	n.a.	C	A	C
DAK 2003 (juta rupiah)	8.400	7.200	9.300	10.300
DAK 2004 (juta rupiah)	11.432.26	9.350	13.070	9.240
DAK 2005 (juta rupiah)	7.730	13.030	14.220	18.660
DAK 2006 (juta rupiah)	22.630	32.410	31.830	33.070
DAK 2007 (juta rupiah)	34.098	54.306	55.544	58.295
Sektor penerima terbesar 2007	Pendidikan	Pendidikan	Infrastruktur	Pendidikan

Sumber: BPS, UNDP, KPPOD, SIKD Depkeu (2007); data diolah

Keterangan: Untuk faktor kelembagaan, nilai Kabupaten Wonogiri diambil dari nilai rata-rata kabupaten yang berada di bekas wilayah Karesidenan Surakarta dan nilai Kabupaten Kupang diambil dari nilai rata-rata kabupaten/kota yang berada di wilayah Timor Barat; n.a. = data tidak tersedia

Berdasarkan perbedaan kondisi daerah seperti itu, besaran alokasi DAK bagi daerah sampel juga berbeda. Selama kurun 2003–2007, total perolehan DAK Kota Banda Aceh, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Gorontalo, dan Kabupaten Kupang masing-masing sebesar Rp84,3 miliar, Rp116,3 miliar, 124,0 miliar, dan Rp129,6 miliar (Tabel 3.6). Sejalan dengan peningkatan total DAK secara nasional, perolehan DAK kabupaten/kota sampel juga mengalami peningkatan nyata. Dalam periode tersebut, perolehan DAK Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Kupang, dan Kota Banda Aceh masing-masing meningkat sebesar 164%, 124%, 116%, dan 76%. Kecuali di Kabupaten Wonogiri, peningkatan perolehan DAK di tiga kabupaten/kota sampel lainnya masih lebih rendah daripada peningkatan jumlah DAK nasional yang mencapai 163% per tahun.

Bagi semua kabupaten/kota sampel, dari tahun ke tahun peranan DAK menjadi semakin penting sebagai sumber penerimaan daerah, melebihi peranan PAD (pendapatan asli daerah). Pada 2003, secara rata-rata, jumlah DAK di empat kabupaten/kota sampel baru mencapai 66% dari perolehan PAD. Pada 2006, angkanya telah mencapai 212% dari perolehan PAD yang berarti bahwa pertumbuhan perolehan DAK jauh melebihi pertumbuhan PAD. Kondisi demikian membuat peranan DAK terhadap keseluruhan APBD juga menjadi semakin penting. Pada 2003, rata-rata kontribusi DAK terhadap pembentukan APBD kabupaten/kota sampel baru mencapai 3,2%, namun pada 2006, rata-rata kontribusinya meningkat menjadi 7,2% (Tabel 3.7).

Tabel 3.7 Persentase DAK terhadap Penerimaan dan Belanja Kabupaten/Kota Sampel (2003–2006) (%)

	Wonogiri	Kupang	Banda Aceh	Gorontalo
Total Penerimaan APBD				
2003	1,78	4,19	3,60	3,16
2004	2,23	3,53	4,95	5,92
2005	3,15	6,77	3,25	5,92
2006	5,23	8,85	6,13	8,57
Rata-rata	3,10	5,84	4,48	5,89
Pendapatan Asli Daerah (PAD)				
2003	28	50	134	51
2004	37	40	121	108
2005	37	128	150	73
2006	96	253	250	248
Rata-rata	50	118	164	120
Total Dana Perimbangan				
2003	2,15	4,84	4,71	3,71
2004	2,63	3,95	5,81	6,71
2005	3,56	7,54	3,68	6,82
2006	5,67	9,24	6,77	9,00
Rata-rata	3,50	6,39	5,24	6,56
Belanja Modal				
2003	8,11	28,31	23,93	11,95
2004	13,32	46,41	37,64	28,95
2005	18,80	68,04	22,46	38,05
2006	25,11	38,69	25,85	61,30
Rata-rata	16,33	45,36	27,47	35,06

Sumber: Dokumen APBD tiap-tiap kabupaten/kota sampel, 2003–2006

Selain berperan dalam menunjang penerimaan daerah, DAK juga berperan cukup penting dalam meningkatkan kapasitas belanja modal pemda dengan kecenderungan yang terus meningkat dari tahun ke tahun (Tabel 3.7). Pada 2003, kontribusi DAK terhadap belanja modal kabupaten/kota sampel rata-rata sebesar 18,1%. Pada tahun-tahun berikutnya, kontribusinya menjadi semakin besar dan pada 2006, angkanya telah mencapai 36,8%. Pada 2006, kontribusi DAK Kabupaten Gorontalo terhadap belanja modalnya bahkan telah mencapai 61,3%. Perkembangan demikian mengindikasikan bahwa ketergantungan pembangunan daerah terhadap DAK menjadi semakin besar. Jika kecenderungan ini terus berlanjut, otonomi daerah mempunyai kemungkinan untuk kehilangan substansinya yang berupa adanya kemandirian daerah dalam menentukan kebijakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah.

Penggunaan sebagian besar alokasi DAK kepada kabupaten/kota sampel sejalan dengan prioritas penggunaan DAK secara nasional, yakni untuk bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur jalan. Selama periode 2005–2007, total proporsi DAK kabupaten/kota sampel untuk ketiga bidang itu masing-masing mencapai 68,5%, 71,3%, dan 71,9% (Tabel 3.8). Meskipun demikian, jika dilihat dari prioritas penggunaan DAK di tiap-tiap kabupaten/kota sampel, terdapat beberapa perbedaan. Untuk Kabupaten Kupang dan Kabupaten Gorontalo, alokasi DAK untuk ketiga bidang tersebut mengalami peningkatan masing-masing dari 50,1% dan 64,1% pada 2005 menjadi 66,5% dan 73,6% pada 2007. Sebaliknya, di Kota Banda Aceh, proporsi DAK untuk tiga bidang itu justru mengalami penurunan,

yakni dari 88,5% pada 2005 menjadi 76,3% pada 2007, sementara di Kabupaten Wonogiri, angkanya relatif stabil pada kisaran 72% (Tabel 3.8). Menurunnya proporsi penggunaan DAK untuk ketiga bidang tersebut di Kota Banda Aceh tidak berarti bahwa telah terjadi pergeseran prioritas penggunaan DAK di Kota Banda Aceh. Faktor yang menyebabkannya adalah karena Kota Banda Aceh mendapatkan tambahan DAK untuk bidang pertanian dalam jumlah yang cukup besar. Pada 2005, Kota Banda Aceh tidak mendapatkan alokasi DAK bidang pertanian, namun pada 2006 dan 2007, Kota Banda Aceh mendapatkan alokasi DAK bidang pertanian sebesar Rp2,54 miliar dan Rp3,03 miliar (Lampiran 3).

Tabel 3.8 Persentase Alokasi DAK Per Bidang di Kabupaten/Kota Sampel, 2005–2007 (%)

Bidang	Banda Aceh	Wonogiri	Gorontalo	Kupang
Pendidikan				
2005	41,4	33,8	29,5	22,6
2006	31,2	31,9	22,8	25,2
2007	37,6	37,2	26,0	27,4
Kesehatan				
2005	20,2	15,3	16,0	11,7
2006	21,1	20,3	21,4	21,7
2007	18,5	19,6	18,9	20,7
Infrastruktur jalan				
2005	26,9	22,3	18,6	15,8
2006	22,3	19,7	26,8	20,9
2007	20,2	14,4	28,7	18,4
Total bidang lainnya				
2005	11,5	28,5	35,9	50,0
2006	25,4	28,1	29,0	32,2
2007	23,8	28,8	26,4	33,6

Sumber: SIKD Depkeu (2007); diolah

IV. PEMANFAATAN DANA ALOKASI KHUSUS: TRANSPARANSI, AKUNTABILITAS, DAN PARTISIPASI

Dalam kaitannya dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, fungsi DAK sebenarnya hanya sebagai penambah atau pelengkap jenis dana perimbangan lainnya. Namun, dalam perkembangannya, keberadaan DAK menjadi semakin penting bagi pembangunan daerah. Hal ini disebabkan oleh komponen utama dana perimbangan dalam berbentuk DAU yang pada umumnya hanya mencukupi untuk memenuhi kebutuhan belanja birokrasi. Oleh karena itu, penggunaan dan pemanfaatan DAK di daerah menjadi faktor penting dalam keseluruhan program pembangunan daerah pada khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya.

Selain DAK, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan juga merupakan sumber dana bagi proyek pembangunan yang berlokasi di kabupaten/kota tertentu. Namun, berbeda dengan DAK, kedua jenis dana ini bukan dana perimbangan dan, oleh karena itu, bukan bagian dari APBD kabupaten/kota. Kewenangan dan manajemen penggunaan dua jenis dana itu berada pada pemerintah provinsi. Di satu sisi, bagi pemerintah kabupaten/kota, DAK merupakan dana yang keberadaannya lebih transparan dan memberikan kepastian lebih tinggi untuk pendanaan pembangunan daripada dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Hal ini antara lain karena Pemerintah Pusat telah mengembangkan kriteria untuk menentukan alokasi DAK bagi daerah. Di sisi lain, pengalokasian kegiatan proyek yang menggunakan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak menggunakan tolok ukur tertentu secara terbuka. Oleh karenanya, pemda tidak dapat memperkirakan kemungkinannya untuk mendapatkan dana ini. Apakah daerah akan menerima atau tidak jenis dana ini sangat tergantung pada kebijakan departemen teknis pemilik dana.

Penggunaan DAK pada dasarnya merupakan kewenangan pemda karena DAK merupakan bagian dari APBD. Meskipun demikian, dengan alasan agar penggunaan DAK oleh pemda sesuai dengan kepentingan nasional, Pemerintah Pusat mengatur penggunaan DAK melalui berbagai regulasi, seperti peraturan menteri keuangan dan peraturan menteri teknis berupa petunjuk teknis. Sejak pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah pada 2001, cakupan sektor bidang atau kegiatan yang dibiayai oleh DAK bertambah banyak. Jika awalnya DAK hanya terbatas untuk pembiayaan reboisasi, pada tahun-tahun berikutnya Pemerintah Pusat memperluas penggunaan DAK ke bidang-bidang lain²¹ sesuai dengan prioritas pembangunan nasional sebagaimana tercantum dalam RKP. Pada 2007, penggunaan DAK telah meliputi tujuh bidang pelayanan pemerintahan, yakni pendidikan, kesehatan, pertanian, pekerjaan umum (jalan, irigasi, dan air bersih), prasarana pemerintahan, kelautan dan perikanan, serta lingkungan hidup.

Berdasarkan latar belakang, batasan, dan definisi DAK seperti dikemukakan pada bagian terdahulu, keputusan Pemerintah Pusat untuk memperluas cakupan sektor dan/atau kegiatan yang dibiayai oleh DAK menimbulkan berbagai tafsiran, antara lain, sebagai berikut.

- (i) Formula DAU dan DBH gagal menjalankan fungsinya sebagai komponen utama dana perimbangan. Dalam kaitan ini, yang sering menjadi perhatian kalangan pemda adalah bahwa arti kata “khusus” yang melekat pada DAK akan semakin kehilangan maknanya jika terdapat semakin banyak sektor yang pembangunannya dibiayai oleh DAK.

²¹Sejak 2003, bahkan dana reboisasi dikeluarkan dari DAK dan masuk kelompok DBH.

- (ii) Kinerja pemda dalam membangun paling tidak pada tujuh bidang tersebut tergolong masih rendah. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat terpaksa ikut campur dalam membangun bidang bersangkutan. Pemerintah kabupaten/kota sampel umumnya menyatakan bahwa “ketidakberdayaan” mereka dalam membangun berbagai bidang itu bukan karena mereka tidak peduli, melainkan semata-mata disebabkan oleh keterbatasan dana. Sebagian besar dana perimbangan dalam bentuk DAU dan DBH, seperti dikemukakan sebelumnya, hanya mencukupi untuk memenuhi kebutuhan rutin birokrasi sehingga yang tersisa untuk dana pembangunan menjadi terbatas.
- (iii) Prioritas kepentingan Pemerintah Pusat menjadi semakin luas. Dilihat dari aspek pembangunan secara umum, peran Pemerintah Pusat untuk membangun berbagai bidang itu mempunyai pengertian yang positif. Namun, jika dilihat dari makna desentralisasi dan otonomi daerah, campur tangan Pemerintah Pusat yang semakin luas terhadap kewenangan pemda mempunyai implikasi negatif. Upaya untuk menempatkan pemda sebagai entitas penting dalam pembangunan daerah menjadi kabur. Perluasan cakupan kegiatan dan peningkatan jumlah DAK untuk daerah yang disertai dengan batasan “apa yang boleh dan apa yang tidak boleh” berarti membatasi kewenangan pemda. Sebaliknya, kewenangan Pemerintah Pusat menjadi semakin kuat. Jika terdapat semakin banyak bidang yang pembangunannya menggunakan mekanisme DAK, secara sadar atau tidak, secara perlahan politik sentralisasi akan mengambil alih kebijakan desentralisasi. Oleh karena itu, tidak terlalu salah jika kemudian berbagai kalangan pemda menyatakan bahwa otonomi daerah yang tersisa saat ini hanyalah teks undang-undangnya. Dalam tataran praktis, ruang lingkup kewenangan pemda dipersempit. Selanjutnya, bagian berikut ini menguraikan praktik penggunaan DAK oleh pemda dalam tiga sektor bidang yang menjadi kajian studi ini, yakni kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur jalan.

4.1 Perencanaan Pembangunan dan Pengusulan DAK

4.1.1 Perencanaan Pembangunan

Pada 2004, Pemerintah Pusat mengesahkan UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Untuk melaksanakan UU ini, pada 20 Januari 2005 Bappenas dan Mendagri mengeluarkan Surat Edaran Bersama No. 0259/M.PPN/I/2005.050/166/SJ mengenai Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Secara normatif, keberadaan UU ini beserta aturan pelaksanaannya merupakan penegasan kembali terhadap perlunya melaksanakan proses perencanaan pembangunan yang lebih partisipatif. Pola musrenbang sebenarnya bukan merupakan mekanisme baru karena sejak pemerintahan Orde Baru, pemda telah melaksanakan musrenbang.

Di semua daerah sampel, kecuali Kota Banda Aceh, pemda melaksanakan musrenbang tiap tahun dan menjadikannya sebagai mekanisme tunggal untuk menjaring aspirasi masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan. Pada tahun kalender berjalan, rangkaian musrenbang biasanya dimulai pada Januari (tingkat desa) dan berakhir pada sekitar April atau Mei (musrenbang tingkat kabupaten). Khusus untuk Kota Banda Aceh, pelaksanaan musrenbang hanya sekali dalam 5 tahun, yakni ketika pemerintah kota akan menyusun dokumen rencana strategis (renstra). Penjabaran renstra dalam rencana kerja tahunan atau penyusunan APBD, tidak lagi mengikutsertakan masyarakat dengan alasan bahwa aspirasi masyarakat telah terakomodasi dalam renstra. Menurut staf Bappeda Kota

Banda Aceh, proses penyusunan APBD dan/atau pelaksanaan rencana pembangunan tahunan hanya bersifat teknis sehingga masyarakat tidak perlu dilibatkan lagi.

Musrenbang yang dilaksanakan untuk menyusun perencanaan pembangunan kabupaten/kota pada dasarnya merupakan forum untuk menampung usulan masyarakat. Di musrenbang tingkat kabupaten, Bappeda kemudian menggabungkan usulan-usulan itu dengan perencanaan sektoral tiap-tiap SKPD. Hasil penggabungan ini menjadi dokumen perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Pada tahap ini, pemda kemudian mulai memetakan sumber-sumber pendanaan yang memungkinkan untuk membiayai berbagai kegiatan tersebut, yakni melalui DAU, PAD, DAK, atau dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Selanjutnya, dokumen ini menjadi bahan untuk musrenbang tingkat provinsi. Dokumen perencanaan pembangunan tingkat provinsi yang terbentuk sebagai hasil musrenbang ini kemudian menjadi acuan pihak pemerintah provinsi dalam musrenbang nasional.

Meskipun pola musrenbang sudah berlangsung sejak pemerintahan Orde Baru, sebagian kalangan di daerah—terutama kalangan nonpemerintah—masih sering mempertanyakan efektivitas kegiatan itu dalam melahirkan proses perencanaan pembangunan partisipatif. Mereka menilai bahwa proses musrenbang yang lebih mengedepankan mekanisme perwakilan tidak sepenuhnya mencerminkan aspirasi masyarakat yang sebenarnya. Mekanisme perwakilan dalam musrenbang mempunyai risiko *elite-capture* yang cukup besar. Pada kenyataannya, sangatlah mungkin usulan-usulan itu hanya sekedar mengatasmakan kepentingan masyarakat, padahal tujuannya adalah untuk kepentingan kelompok elite.

Uraian di atas menunjukkan bahwa perolehan DAK suatu daerah sebenarnya tidak terkait dengan proses perencanaan pembangunan daerah, khususnya musrenbang. Dalam konteks ini, peran pemda dalam pengalokasian DAK sebenarnya dalam posisi pasif. Oleh karena itu, dapat dimengerti jika kalangan pemda menyatakan sikap kekurangpuasannya terhadap keseluruhan proses pengalokasian DAK.

Hasil FGD di empat kabupaten/kota sependapat dengan kekurangpuasan aparat pemda tersebut. Untuk aspek perencanaan pengelolaan DAK, peserta FGD menempatkan tahap perencanaan pada urutan ke enam (terendah) dibanding tahap-tahap pengelolaan DAK lainnya (Tabel 4.1 dan Lampiran 5).

Tabel 4.1 Peringkat Kepuasan Peserta FGD terhadap Tahapan Pengelolaan DAK di Kabupaten/Kota Sampel

Tahap Pengelolaan	Komponen			Simpulan Peringkat
	Transparansi	Akuntabilitas	Partisipasi	
Perencanaan	6	6	6	6
Penetapan alokasi proyek	3	3	3	3
Pencairan dana	2	1	1	1
Pelaksanaan	1	2	2	2
Monitoring dan evaluasi	4	4	5	4
Koordinasi	5	5	4	5

Sumber: FGD di empat kabupaten/kota sampel

Keterangan: 1 = Peringkat kepuasan tertinggi; 6 = Peringkat kepuasan terendah

Penilaian peserta FGD yang relatif rendah terhadap aspek perencanaan DAK umumnya berdasarkan alasan berikut ini.

- (i) Pangkalan data kondisi infrastruktur di daerah kurang mutakhir, khususnya di bidang kesehatan dan pendidikan.
- (ii) Pembahasan hasil musrenbang tingkat desa dan kecamatan di tingkat SKPD bersifat tertutup.
- (iii) Pemda tidak begitu banyak berperan dalam perencanaan penggunaan DAK karena sudah ada ketentuan Pemerintah Pusat yang membatasinya.

Berbeda dengan kabupaten sampel lainnya, peserta FGD di Kabupaten Gorontalo lebih melihat proses perencanaan pembangunan secara umum, tidak semata-mata menyangkut perencanaan DAK. Menurut mereka, proses musrenbang hingga penyusunan dokumen perencanaan pembangunan telah mencerminkan mekanisme yang partisipatif, bertanggung gugat, dan transparan. Pemerintah kabupaten juga melakukan upaya untuk menjelaskan kepada berbagai komunitas mengenai usulan-usulan masyarakat yang belum terakomodasi dalam perencanaan pembangunan. Berdasarkan hal ini, peserta FGD memberikan penilaian yang cukup tinggi terhadap proses perencanaan pembangunan di Kabupaten Gorontalo.

4.1.2 Persoalan Seputar Alokasi DAK kepada Daerah

Sebenarnya praktik perencanaan pembangunan yang berlangsung di kabupaten/kota dan pola penentuan DAK oleh Pemerintah Pusat tidak mempunyai hubungan langsung. Alasannya adalah bahwa, pertama, rencana pembangunan kabupaten/kota yang mencakup pula rencana sumber pembiayaan dari DAK akan terhenti di tingkat provinsi; kedua, dokumen perencanaan pembangunan tingkat provinsi yang dibawa ke musrenbang nasional merupakan hasil sintesis perencanaan pembangunan kabupaten/kota, bukan dokumen yang berisi kumpulan perencanaan masing-masing kabupaten/kota; dan, ketiga, dalam mengalokasikan DAK kepada kabupaten/kota, Pemerintah Pusat telah mempunyai pedoman tersendiri berdasarkan tiga kriteria seperti telah dikemukakan sebelumnya.

Yang menarik adalah bahwa meskipun Pemerintah Pusat sudah memiliki kriteria dan formula baku dalam pengalokasian DAK kepada daerah, sebagian aparat pemda beranggapan bahwa mereka masih mempunyai ruang untuk melakukan lobi ke Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, entah dengan cara apa, pemda masih dapat memengaruhi Pemerintah Pusat dalam mengalokasikan DAK kepada daerah tertentu. Di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Gorontalo, misalnya, beberapa responden mengklaim bahwa terus meningkatnya perolehan DAK di dua kabupaten itu antara lain karena bupati mempunyai “peran yang besar” dalam hal ini. Ini berarti bahwa penambahan alokasi DAK kepada daerah merupakan hasil dari lobi bupati yang kuat ke Pemerintah Pusat. Selain adanya “campur tangan langsung” dari bupati, beberapa responden juga menyatakan bahwa tiap SKPD membawa perencanaan kegiatannya langsung ke Jakarta untuk mendapatkan DAK. Mereka menyebut langkah ini sebagai “mengawal proposal ke pusat”.

Dalam menyikapi beberapa fenomena tersebut, aparat Pemerintah Pusat memberikan penjelasan yang berbeda. Di satu pihak, seorang responden di departemen teknis menyatakan bahwa departemennya memang mengundang SKPD terkait, baik tingkat kabupaten/kota maupun tingkat provinsi, setiap tahun. Tujuannya adalah untuk mendapatkan penjelasan langsung mengenai keseluruhan perencanaan pembangunan dinas bersangkutan. Mengingat pertemuan demikian biasanya berlangsung sebelum adanya penetapan alokasi DAK, kesan yang muncul kemudian adalah seolah-olah terjadi

“kesepakatan” tertentu antara aparat Pemerintah Pusat dan aparat pemda. Di pihak lain, seorang responden aparat Pemerintah Pusat justru mengakui adanya fenomena lobi pemda untuk mendapatkan DAK. Menurutnya, hal ini terjadi karena pengelolaan DAK kurang transparan. Penentuannya cenderung bias sehingga memunculkan kemungkinan adanya praktik “dagang sapi” atau tawar menawar antara oknum Pemerintah Pusat dan oknum pemda melalui kegiatan lobi ke departemen teknis dan Depkeu. Munculnya istilah “duta daerah di Jakarta” mungkin merupakan indikasi berlangsungnya praktik “dagang sapi” tersebut. Dalam kaitan ini, kalangan DPR yang berupaya memperjuangkan DAK bagi daerah pemilihnya juga menambah maraknya isu “percaloan” DAK. Sebagai indikasi pengelolaan DAK yang kurang transparan, Kota Banda Aceh, misalnya, mendapatkan DAK bidang pertanian yang lebih besar (Rp3,027 miliar) daripada DAK bidang kelautan dan perikanan (Rp2,176 miliar), padahal potensi pertanian di kota ini lebih sempit dibandingkan dengan potensi kelautan dan perikananannya (lihat PMK No. 128/PMK.07/2006). Keanehan semacam ini menambah bukti sulitnya melaksanakan koordinasi antardepartemen teknis, sekalipun sudah ada Menteri Koordinator.

Di luar fenomena tersebut, sebagian aparat pemda juga menyatakan bahwa sebenarnya tidak ada hubungan langsung antara perencanaan pembangunan kabupaten/kota dan alokasi dana DAK. Pengalokasian DAK kepada daerah sepenuhnya menjadi wewenang Pemerintah Pusat berdasarkan kriteria tertentu. Dalam hal ini, peran 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 pemda dalam pengalokasian DAK bersifat pasif. Bahkan seorang responden di Kabupaten Kupang menyatakan, “Walau pemda 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.

Jika mengacu pada UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004, berbagai persepsi pengusulan DAK yang muncul di kalangan pemda seperti terurai di atas sedikit banyak mendapatkan pembenaran. Dalam UU No. 32/2004, pengalokasian DAK menuntut pendekatan *bottom-up* 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,²² Pemerintah Pusat tidak melanjutkan mekanisme *bottom-up* ini. Di sisi lain, menurut UU No. 33/2004, pembagian DAK pada dasarnya mengikuti mekanisme *top-down*, yakni Pemerintah Pusat mengalokasikan DAK kepada daerah berdasarkan kriteria tertentu. Berdasarkan pengalaman sebelumnya, Pemerintah Pusat cenderung memilih mekanisme *top-down* dalam mengalokasikan DAK ke daerah.

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

²²Akumulasi usulan DAK dari daerah mencapai angka ratusan triliun rupiah.

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 penjelasan yang berbeda. Selama ini, pihaknya tidak pernah dilibatkan dalam penentuan alokasi DAK. Menurutnya, peran departemen teknis tidak lebih dari sekedar 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.

Informasi mengenai praktik pengalokasian DAK menjadi semakin simpang-siur ketika seorang responden di Depkeu menyatakan 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 mendapatkan masukan dari Bappenas dan departemen teknis agar hasilnya sesuai dengan RKP. Draf 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.

Uraian di atas mengindikasikan bahwa dalam praktiknya, tidak terdapat kesepahaman mengenai mekanisme alokasi DAK baik di kalangan Pemerintah Pusat maupun pemda. Kondisi demikianlah yang kemudian memungkinkan terjadinya perbedaan persepsi, baik perbedaan persepsi dalam batasan wacana maupun perbedaan persepsi yang memunculkan “upaya lobi” untuk mendapatkan DAK yang tentunya membutuhkan biaya tidak sedikit. Jika memang benar bahwa upaya lobi dapat memengaruhi perolehan DAK, mungkin hal ini masih dapat dipahami dari aspek *cost benefit*. Namun, jika pengalokasian DAK ternyata benar-benar mengikuti aturan main yang berlaku sehingga tidak bisa dipengaruhi oleh upaya lobi daerah, upaya itu hanya menjadi ajang penipuan orang-orang yang mengaku dapat memengaruhi perolehan DAK. Maraknya isu mengenai “calo anggaran” beberapa waktu lalu, mungkin merupakan fenomena di balik kekisruhan praktik pengalokasian DAK dan/atau jenis dana perimbangan lainnya.

Di daerah, isu mengenai “percaloan anggaran” tersebut bukan hanya sekedar wacana, melainkan sudah menjadi kenyataan. Seorang responden LSM di Kota Banda Aceh, misalnya, menunjukkan kopi dokumen resmi Kabupaten X (ditandatangani oleh bupati) yang berisi “kerja sama” antara Kabupaten X tersebut dan sebuah perusahaan Y yang berkedudukan di Jakarta. Isi dokumen tersebut antara lain menyebutkan bahwa Kabupaten X menugaskan PT. Y di Jakarta untuk mengurus pencairan DAK bidang perikanan dan kelautan. Apabila tugas ini berhasil, PT. Y akan mendapatkan kompensasi dalam bentuk *fee* sebesar 10% dari total DAK yang akan diterima oleh Kabupaten X.

4.2 Penetapan Alokasi dan Jenis Proyek

Beberapa aparat Pemerintah Pusat menyatakan bahwa meskipun penetapan alokasi DAK menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, pemda masih mempunyai ruang yang cukup untuk memanfaatkan dana itu sesuai dengan kewenangan otonominya. Di sektor pendidikan, misalnya, pemda mempunyai kewenangan penuh dalam menetapkan sekolah mana saja yang mendapat alokasi DAK. Meskipun demikian, hal ini tidak berarti bahwa pemda dapat sepenuhnya menggunakan DAK sesuai dengan keinginannya. Pemerintah Pusat melalui

departemen teknisnya telah menetapkan petunjuk teknis penggunaan DAK. Di bidang pembangunan prasarana jalan, misalnya, pada TA 2006 Departemen PU menetapkan bahwa 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%-nya harus digunakan untuk peningkatan mutu pendidikan.

4.2.1 Penetapan Lokasi Proyek

Tiap-tiap kabupaten/kota sampel menyatakan bahwa penetapan lokasi proyek yang menggunakan DAK telah dilakukan melalui proses pendekatan partisipatif dalam forum musrenbang dan berdasarkan urutan skala prioritas. Mengingat jumlah DAK yang terbatas, tidak semua usulan kegiatan pembangunan dari masyarakat bisa diwujudkan. Selain karena alasan keterbatasan dana, sebagian aparat pemda menyatakan bahwa hal itu terjadi karena usulan-usulan masyarakat cenderung berupa keinginan yang seringkali tidak sesuai dengan kerangka pembangunan daerah secara keseluruhan. Namun, apapun alasannya, kesan yang muncul kemudian adalah bahwa proses musrenbang sebagai acuan penyusunan perencanaan pembangunan yang partisipatif menjadi tidak efektif.

Dalam praktiknya, pemda lebih banyak menentukan lokasi proyek DAK berdasarkan perencanaan SKPD daripada usulan masyarakat. Dalam batas tertentu, faktor nepotisme dan/atau kedekatan personal antara birokrat pemerintah dan pihak penerima proyek, seperti kepala sekolah atau kepala puskesmas, ikut pula mewarnai penetapan proyek DAK. Sebagai akibatnya, tidak jarang penetapan lokasi proyek menjadi polemik dalam masyarakat. Di Kabupaten Wonogiri, sebagai contoh, pada 2006 DPRD yang melakukan klarifikasi lapangan menemukan adanya lima SD yang ternyata tidak layak untuk mendapatkan DAK. Mereka memakai DAK bukan untuk merehabilitasi gedung, melainkan untuk membangun ruang kelas baru. Pada 2007, lebih banyak lagi rencana rehabilitasi SD yang tidak tepat sasaran. Dari usulan rencana rehabilitasi 88 gedung SD dari Dinas Pendidikan, DPRD memutuskan untuk membatalkan rencana rehabilitasi 29 SD dan merelokasikannya ke SD-SD lain karena rencana tersebut tidak memenuhi syarat. Menurut seorang anggota DPRD, penentuan lokasi pembangunan SD yang tidak tepat bisa terjadi antara lain karena adanya kedekatan personal antara pihak sekolah (kepala sekolah atau komite sekolah) dan birokrat di kantor cabang dinas kecamatan atau dinas kabupaten/kota.

Mungkin masih berkaitan dengan persoalan kedekatan personal seperti di atas, sebuah SD di Kota Banda Aceh yang mendapatkan DAK pada 2006 berani merehabilitasi ruang kelas dengan biaya yang melebihi plafon DAK. Jumlah biaya yang dikeluarkan untuk membangun beberapa ruang kelas itu bernilai hampir dua kali lipat plafon DAK. Untuk menutupi kekurangan biaya pembangunan, pihak sekolah (bersama komite sekolah) berutang kepada toko material bangunan. Pihak sekolah merasa sangat yakin bahwa pada 2007 mereka akan mendapatkan DAK lagi sehingga dana ini dapat digunakan untuk melunasi utang tersebut.

Persoalan seputar penetapan lokasi proyek DAK tidak hanya terjadi di Kabupaten Wonogiri dan Kota Banda Aceh, tetapi juga terjadi di Kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Kupang. Sebuah LSM yang bergiat di bidang pendidikan di Kabupaten Gorontalo menyatakan bahwa di antara semua aspek pengelolaan DAK, penetapan lokasi proyek merupakan aspek yang sangat rawan dengan kolusi. Sebagai contoh, ada sebuah SD yang sudah selama 5 tahun mengajukan usulan rehabilitasi gedung tetapi sekolah tersebut belum juga memperoleh DAK. Sebaliknya, ada sebuah sekolah yang bahkan mendapatkan

DAK selama 2 tahun berturut-turut. Selain itu, ada juga sebuah sekolah yang mendapatkan bantuan DAK dan sekaligus bantuan dana dekonsentrasi. Sebuah LSM di Kupang juga menuturkan bahwa penetapan lokasi proyek DAK telah menjadi ajang kolusi. Dalam kasus ini,²³ terdapat sebuah SD yang secara definitif telah mendapatkan alokasi DAK berdasarkan SK bupati, namun kemudian alokasi DAK tersebut dibatalkan berdasarkan SK bupati juga. Menurut seorang responden, hal itu terjadi karena ada pihak tertentu yang mencoba membujuk kepala sekolah SD tersebut agar proyeknya dikerjakan oleh kontraktor tertentu. Namun, karena kepala sekolah tersebut tidak menyetujuinya, DAK untuk sekolahnya dialihkan ke sekolah lain.

Meskipun penetapan lokasi proyek DAK tidak sepenuhnya berlangsung secara objektif dan transparan, peserta FGD memberikan penilaian relatif baik terhadap aspek penetapan lokasi proyek DAK. Dalam hal ini, peserta FGD menempatkan tahap partisipasi penetapan alokasi proyek pada urutan ketiga dibanding dengan tahap-tahap lain (lihat Tabel 4.1 dan Lampiran 5). Hal ini mungkin disebabkan oleh peran SKPD yang lebih besar dalam penetapan alokasi proyek daripada peran masyarakat yang terhimpun melalui proses musrenbang.

4.2.2 Persoalan Seputar Petunjuk Teknis

Kalangan pemerintah kabupaten/kota sampel menyatakan bahwa persoalan utama penggunaan DAK antara lain terletak pada aspek keseragaman dan kekakuan petunjuk teknis sehingga kondisi spesifik suatu daerah terabaikan. Sebagai akibatnya, daerah tidak bisa menggunakan DAK secara maksimal sesuai dengan kepentingannya, bahkan tidak jarang justru muncul kondisi kontraproduktif. Petunjuk teknis ketat yang menyertai alokasi DAK merupakan indikasi bahwa Pemerintah Pusat tidak sepenuhnya menginginkan pelaksanaan otonomi daerah secara penuh. Menyikapi pandangan semacam ini, kalangan Pemerintah Pusat umumnya menyatakan bahwa pengaturan penggunaan DAK yang ketat merupakan upaya kontrol Pemerintah Pusat terhadap pemda, selain juga beralasan teoritis dan legalitas. Jika penggunaan DAK menjadi diskresi penuh pemda, Pemerintah Pusat merasa khawatir bahwa banyak daerah akan membelanjakan DAK untuk kepentingan birokrasi, sebagaimana halnya yang terjadi pada DAU.

Terlepas dari perbedaan pandangan mengenai petunjuk teknis DAK, bagian berikut menyajikan beberapa permasalahan pemda dalam menjalankan juknis.

(i) Petunjuk teknis yang tidak sesuai dengan kondisi daerah

Secara sektoral, juknis sering kali tidak sesuai dengan kondisi daerah. Di Kabupaten Kupang, misalnya, sebagian besar permukaan jalan masih berupa tanah atau belum beraspal. Namun, juknis menggariskan bahwa 70% DAK infrastruktur jalan harus dipergunakan untuk pemeliharaan dan hanya 30%-nya yang diperbolehkan untuk kegiatan peningkatan kondisi jalan. Hal ini tentu tidak sesuai dengan kebutuhan karena Kabupaten Kupang lebih banyak memerlukan dana untuk kegiatan peningkatan jalan. Kasus yang berbeda terjadi di Kota Banda Aceh. Alokasi DAK bidang pendidikan hanya diperbolehkan untuk mendanai rehabilitasi gedung SD, padahal di Kota Banda Aceh, hampir semua SD yang rusak akibat bencana tsunami telah dibangun kembali oleh Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) dan berbagai lembaga bantuan lain, baik lembaga dalam negeri

²³Kasus ini terjadi di Kabupaten Timor Tengah Selatan (bukan daerah sampel).

maupun lembaga luar negeri. Sebagai akibatnya, DAK dipakai untuk merehabilitasi gedung-gedung SD yang sebenarnya secara teknis masih layak digunakan.

Persoalan lain yang mengemuka adalah penentuan standar satuan unit biaya. Untuk rehabilitasi gedung SD, pada 2006 Pemerintah Pusat menetapkan standar biaya per paket sebesar Rp150 juta untuk merehabilitasi tiga ruang kelas, padahal kondisi kerusakan tiap-tiap gedung SD berbeda-beda. Ada SD yang hanya memiliki satu ruang kelas rusak, namun ada juga SD yang memiliki sampai enam ruang kelas rusak. Dalam konteks ini, pemda menyarankan agar paket pendanaan rehabilitasi gedung SD sejauh mungkin disesuaikan dengan kebutuhan tiap-tiap sekolah. SD yang kerusakannya hanya pada satu ruang kelas tidak perlu diberi dana untuk pembangunan tiga ruang kelas. Sebaliknya, SD yang kerusakannya meliputi enam ruang kelas perlu mendapatkan pendanaan untuk enam ruang kelas juga. Jika SD dengan kondisi demikian hanya diberikan paket untuk pembangunan tiga ruang kelas saja, sulitlah bagi SD ini untuk memperoleh paket yang sama pada tahun berikutnya. Selain itu, penyeragaman harga paket Rp50 juta per ruang kelas tidak mencerminkan kondisi sebenarnya di lapangan. Di Kabupaten Kupang saja, misalnya, terdapat tiga zona indeks kemahalan harga bahan bangunan.

Penyeragaman petunjuk teknis pengadaan alat-alat penunjang peningkatan mutu pendidikan maupun alat kesehatan juga mengakibatkan ketidakefektifan penggunaan dana DAK. Ilustrasi berikut memberikan gambaran mengenai hal tersebut.

- Pengadaan meja-kursi siswa

Melalui petunjuk teknis, Departemen Pendidikan menetapkan bahwa pengadaan meja-kursi siswa haruslah sebanyak 40 set per ruang kelas, padahal kondisi di lapangan menunjukkan bahwa banyak terdapat SD yang jumlah muridnya hanya sekitar 20 siswa per kelasnya. Sebagai akibatnya, meja-kursi siswa yang tidak terpakai hanya menumpuk di gudang atau di bagian belakang ruang kelas. Persoalan lainnya adalah ukuran meja-kursi siswa yang juga dibuat seragam dan hanya sesuai untuk siswa kelas 1–3. Siswa kelas 5 dan 6 merasa tidak nyaman memakainya karena ukurannya terlalu kecil.

- Pengadaan mesin ketik

Dalam paket peningkatan mutu pendidikan, Pemerintah Pusat mengharuskan semua sekolah (kasus di Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Gorontalo) untuk menerima paket mesin ketik seharga Rp1,55 juta. Menurut seorang responden di daerah, Pemerintah Pusat telah menentukan spesifikasi jenis mesin ketik, yakni mesin ketik yang mempunyai huruf *beta* (β). Baik di Kabupaten Wonogiri maupun di Kabupaten Gorontalo, mesin ketik tersebut bermerek “*Royal-Special School Edition*”. Dalam kaitan ini, beberapa responden mempersoalkan efektivitas penggunaan mesin ketik untuk kegiatan administrasi sekolah. Sekolah-sekolah di daerah perkotaan lebih membutuhkan komputer daripada mesin ketik. Di salah satu SD di Kabupaten Wonogiri, mesin ketik itu hanya ditaruh di sudut ruangan (Lampiran 12). Para guru tidak pernah menggunakan mesin ketik itu karena sekolah bersangkutan sudah memiliki komputer.

- Pengadaan buku

Paket buku penunjang yang diterima sekolah tidak sesuai dengan kebutuhan. Sebuah SD di Kabupaten Wonogiri yang jumlah muridnya hanya 92 orang menerima satu judul buku yang jumlahnya sampai 200 buah. Dalam kaitan ini, pihak sekolah mempertanyakan mengapa untuk perbaikan gedung sekolah, pihak Dinas Pendidikan

mempercayakan pembangunannya kepada sekolah, sementara pengadaan alat penunjang mutu pendidikan diserahkan kepada pihak ketiga.

- Pengadaan kulkas vaksin

Di sektor kesehatan, hal yang sama juga terjadi. Untuk pengadaan kulkas vaksin, sebagai contoh, berdasarkan petunjuk teknis, puskesmas harus membeli kulkas dengan spesifikasi tertentu yang harganya mencapai Rp30 juta per unit, padahal menurut seorang dokter puskesmas, vaksin dapat disimpan di dalam kulkas biasa yang harganya jauh lebih murah. Di pihak lain, ironisnya, spesifikasi untuk rehabilitasi bangunan puskesmas justru tidak disertai dengan pengadaan jaringan listrik dan pembuangan sampah medis.

- (ii) Pentahapan pencairan dana

Proses pencairan dana DAK secara bertahap kurang sesuai dengan kondisi beberapa daerah. Untuk kasus Kota Banda Aceh, sebagian besar dinas/instansi teknis pengguna anggaran tidak mengajukan permohonan pembayaran dana secara bertahap sesuai kemajuan kegiatan pelaksanaan proyek. Mereka umumnya hanya mengajukan permintaan pembayaran pada saat kegiatan/proyek telah selesai. Hal ini terjadi karena umumnya rekanan pelaksana proyek (kontraktor) tidak mengajukan pembayaran sesuai kemajuan pembangunan fisik proyek. Selama ini sebagian besar kontraktor lebih memilih untuk lebih dulu menyelesaikan pekerjaan/proyek secara keseluruhan, kemudian mengajukan permohonan pembayaran. Menurut beberapa responden di kalangan Pemerintah Kota Banda Aceh, kontraktor memilih pendekatan semacam ini untuk menghindari birokrasi administrasi pencairan dana yang berulang-ulang. Dalam mengomentari kondisi tersebut, seorang peserta FGD menyatakan, “Rekanan (kontraktor) tidak mau mencairkan uang berulang kali sebab setiap pencairan memerlukan biaya.”

Di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Gorontalo yang wilayahnya luas, aparat pemda juga banyak menyoroiti mekanisme pencairan dana secara bertahap sebagai kebijakan yang kurang efisien, terutama untuk daerah-daerah terpencil dengan kondisi parasarana jalan yang buruk. Kondisi demikian sering 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 membutuhkan tanda tangan komite sekolah, petugas PU kecamatan, dan kepala cabang Dinas Pendidikan. Bila salah seorang dari mereka tidak menandatangani surat pengajuan pembayaran tersebut, misalnya karena mereka sedang tidak berada di tempat, proses pencairan dana menjadi terhambat. Meskipun beberapa responden mengkritik mekanisme pencairan DAK, peserta FGD menempatkan tahap pencairan dana pada urutan terbaik dibandingkan dengan tahap-tahap pengelolaan DAK lainnya (lihat Tabel 4.1 dan Lampiran 5).

- (iii) Keterlambatan penerbitan petunjuk teknis

Semua pemda sampel mengeluhkan lambatnya Pemerintah Pusat dalam menerbitkan petunjuk teknis penggunaan DAK. Masalah ini setidaknya mengakibatkan dua hal: Pertama, pemda tidak bisa memulai kegiatan pembangunan yang dananya bersumber dari DAK dengan segera; dan kedua, ada kemungkinan bahwa perencanaan kegiatan pembangunan yang dananya bersumber dari DAK dan sudah tertuang dalam APBD tidak sesuai dengan petunjuk teknis. Jika hal kedua yang terjadi, pemda terpaksa harus mengajukan

permohonan pengecualian kepada departemen teknis terkait, atau pemda harus menyesuaikan kembali APBD-nya. Penyesuaian ini dapat menghabiskan biaya dan waktu yang tidak sedikit karena pihak eksekutif harus mempersiapkan perubahannya dan kemudian memusyawarakannya kembali dengan DPRD. Dalam kondisi seperti itu, pemda umumnya cenderung melakukan penyesuaian pada saat membahas APBD-P (Perubahan) yang biasanya berlangsung pada Agustus. Sebagai konsekuensinya, waktu pelaksanaan kegiatan proyek-proyek yang dananya bersumber dari DAK sangat sempit dan dapat berdampak pada mutu yang kurang memadai.

4.3 Pelaksanaan Proyek

Di semua daerah sampel, terdapat dua pola umum pelaksanaan proyek pembangunan fisik yang dananya bersumber dari DAK, yakni melalui swakelola dan melalui lelang/tender. Di sektor bidang pendidikan, Depdiknas menggariskan bahwa semua pelaksanaan proyek rehabilitasi gedung SD harus menggunakan pola swakelola. Pelaksana proyeknya adalah kepala sekolah dan/atau komite sekolah. Pola swakelola sebenarnya identik dengan penunjukan langsung. Menurut seorang responden di Depdiknas, pola pembangunan swakelola merupakan bagian dari filosofi pengelolaan pendidikan nasional, yakni pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Melalui pola ini, Depdiknas mengharapkan masyarakat dapat memberikan kontribusinya terhadap pembangunan prasarana fisik pendidikan. Berbeda dengan kebijakan tersebut, Depkes dan Departemen PU menetapkan pelaksanaan proyek-proyek DAK melalui proses lelang. Di kabupaten/kota sampel, proses pelaksanaan pembangunan fisik melalui pola swakelola maupun lelang berjalan dengan baik. Secara visual, kualitas bangunan SD, puskesmas, dan jalan juga terlihat baik. Berdasarkan hal ini, peserta FGD menempatkan tahap pelaksanaan proyek-proyek DAK pada urutan terbaik kedua di antara tahap-tahap pengelolaan DAK, setelah tahap pencairan dana (lihat Tabel 4.1 dan Lampiran 5).

Catatan seputar pelaksanaan proyek swakelola

Di satu sisi, secara umum pola swakelola telah mampu membuat biaya rehabilitasi gedung SD menjadi lebih murah sehingga pelaksana proyek dapat meningkatkan volume pekerjaan. Di sebuah SD Inpres di Kabupaten Kupang, misalnya, dana DAK sebesar Rp108 juta yang seharusnya hanya untuk membiayai rehabilitasi tiga ruang kelas cukup untuk membiayai rehabilitasi lima ruangan, yaitu tiga ruang kelas, satu ruang perpustakaan, dan satu ruang guru. Jika menggunakan ukuran harga pasar, nilai rehabilitasi kelima ruangan itu mencapai Rp400 juta atau 270% dari nilai anggaran DAK. Sejalan dengan fakta ini, staf Dinas Pendidikan Kabupaten Wonogiri menyatakan bahwa berdasarkan pengalaman empiris, pola swakelola memiliki beberapa keuntungan, seperti kualitas bangunan yang lebih baik, volume pekerjaan yang lebih besar, pemberdayaan ekonomi yang berimbas pada peningkatan pendapatan masyarakat setempat, serta pemberdayaan komite sekolah.

Nilai positif pembangunan melalui pola swakelola bersumber dari adanya kontribusi yang cukup besar dari orang tua murid, baik kontribusi dalam bentuk tenaga kerja maupun kontribusi dalam bentuk sumbangan bahan-bahan material bangunan. Di Kabupaten Kupang, para pekerja mau menerima upah Rp15.000/hari, lebih rendah dari tingkat upah umum yang mencapai Rp25.000–Rp35.000/hari. Demikian juga halnya untuk pengadaan bahan bangunan. Misalnya, harga kayu jati di pasaran mencapai Rp3,2 juta/kubik, namun para orang tua murid mau menjualnya kepada panitia pembangunan sekolah dengan harga Rp1,5 juta/kubik.

Sehubungan dengan hal itu, sebenarnya tidak menjadi soal apabila pemerintah meminta masyarakat untuk memberikan kontribusinya bagi pembangunan pendidikan. Namun, untuk daerah-daerah yang sebagian besar masyarakatnya miskin, seperti di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Wonogiri, permintaan demikian menjadi tidak tepat. Sebuah LSM di Kupang, misalnya, menyatakan bahwa meminta masyarakat miskin untuk memberikan kontribusinya kepada pembangunan pendidikan merupakan hal yang ironis. Pemerintah Pusat seharusnya tidak menjadikan filosofi tanggung jawab pendidikan untuk menutupi kegagalannya dalam membangun prasarana pendidikan. Dalam pandangan masyarakat miskin, justru pemerintahlah yang seharusnya membantu mereka, bukan sebaliknya. Dalam konteks ini, pola swakelola untuk memberdayakan ekonomi masyarakat setempat gagal mencapai tujuannya.

Kritik lain terhadap pelaksanaan pola swakelola datang dari kalangan kontraktor. Mereka menyatakan bahwa pola pengerjaan proyek secara swakelola pada dasarnya menyalahi aturan Keppres No. 80/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan juga menyalahi UU No. 18/1999 tentang Jasa Konstruksi. Misalnya, secara teknis kualitas pekerjaan proyek swakelola meragukan karena pelaksanaannya tidak mempunyai sertifikat kompetensi seperti yang dipersyaratkan oleh UU No. 18/1999. Jika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan terhadap bangunan yang dikerjakan secara swakelola, misalnya gedung roboh akibat kesalahan konstruksi, tidak ada pihak yang bisa dimintai pertanggungjawabannya. Kritik lainnya adalah bahwa sistem pengerjaan secara swakelola memungkinkan terjadinya kolusi yang semakin besar. Hal ini karena tidak banyak terdapat tukang yang mempunyai keahlian memadai untuk melaksanakan pekerjaan bangunan untuk kepentingan publik. Sebagai akibatnya, tidak jarang kepala sekolah/komite sekolah kemudian menyerahkan pekerjaan tersebut kepada pihak ketiga, baik perorangan maupun kontraktor. Dalam kaitan ini, seorang kontraktor di Kabupaten Kupang menyatakan bahwa dulu untuk mendapatkan proyek, kontraktor harus mengikuti tender yang diadakan oleh pemda, sementara sekarang mereka cukup datang ke kepala sekolah atau komite sekolah.

4.4 Monitoring dan Evaluasi Proyek DAK

Kegiatan *monitoring* dan evaluasi (monev) terhadap program pembangunan umumnya masih sangat kurang. Khusus untuk proyek-proyek DAK, di antara masalahnya adalah bahwa baik Pemerintah Pusat maupun pemda tidak mengalokasikan anggaran untuk kegiatan monev. Terkait hal ini, peserta FGD memberikan penilaian yang relatif rendah, yakni urutan keempat dari enam tahap pengelolaan DAK (lihat Tabel 4.1). Di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Wonogiri, peserta FGD bahkan memberikan peringkat paling rendah terhadap aspek *monitoring* dan evaluasi dari keseluruhan pentahapan penggunaan DAK (Lampiran 5).

Untuk Kota Banda Aceh, peserta FGD memberikan peringkat yang relatif tinggi terhadap kegiatan monev. Di antara alasannya adalah bahwa Pemkot Banda Aceh telah membentuk Tim *Monitoring* dan Evaluasi Pelaksanaan DAK yang terdiri dari unsur Bappeda, Bagian Keuangan, dan Bagian Pembangunan. Tugas tim ini adalah melakukan pengawasan secara langsung terhadap pelaksanaan proyek DAK. Selain itu, sebagai bagian dari fungsi internal audit pemkot, secara rutin Bawasda Kota Banda Aceh juga melakukan pemeriksaan terhadap proyek DAK. Peserta FGD berpendapat bahwa intensitas monev di Kota Banda Aceh tergolong cukup tinggi karena kota ini merupakan kawasan perkotaan sehingga sangatlah mudah bagi tim untuk mengunjungi lokasi proyek. Meskipun begitu, Bappeda Kota Banda Aceh menyatakan bahwa pelaksanaan monev masih tergolong kurang optimal. Masalah utamanya terletak pada biaya operasional yang sangat kecil. Pada 2006, APBD

Kota Banda Aceh hanya menyediakan dana sekitar Rp8 juta dan pada 2007, Pemerintah Kota Banda Aceh bahkan tidak lagi menyediakan dana untuk kegiatan monev proyek DAK.

Sebagai akibat ketidakterediaan komponen dana khusus monev dalam proyek DAK, kegiatan monev di tiga kabupaten sampel lainnya hanya bersifat administratif dan pasif. Tiap-tiap dinas lebih banyak menunggu laporan dari penanggung jawab atau pelaksana proyek. Pihak dinas terkait jarang melakukan kunjungan langsung ke lokasi proyek. Kalaupun mereka melakukan kunjungan, umumnya kunjungan ini hanya menumpang pada kegiatan lain.

Kegiatan monev yang kurang intensif pada proyek DAK kemungkinan juga berkaitan dengan kelanjutan dari rangkaian proses monev itu sendiri. Kalangan dinas pengguna DAK menyatakan bahwa laporan mereka ke departemen teknis tidak pernah mendapat umpan balik. Dinas Kesehatan Kabupaten Kupang, misalnya, selama ini secara rutin mengirimkan laporan kemajuan kegiatan ke Depkes setiap 3 bulan. Namun, daerah ini belum pernah menerima tanggapan atau umpan balik dari Pemerintah Pusat. Ketiadaan respons Pemerintah Pusat membuat daerah bahkan tidak mengetahui apakah laporannya sampai ke tujuan atau tidak.

Menurut peraturan perundangan, antara lain, yang tercantum dalam PP No. 55/2005 dan berbagai juknis dari departemen teknis, setiap daerah harus menyampaikan laporan triwulannya tentang status kemajuan pekerjaan kegiatan DAK kepada Pemerintah Pusat dan wakil Pemerintah Pusat di daerah (gubernur/provinsi). Pada 2006, secara nasional jumlah daerah yang menyampaikan laporan sebagaimana yang diterima oleh setiap departemen teknis sangatlah rendah (Tabel 4.2): kurang dari separuh jumlah seluruh daerah menyampaikan laporannya. Pada bidang pertanian, jumlahnya bahkan kurang dari 10%. Informasi ini memperlihatkan tingkat kepatuhan daerah yang rendah dalam memenuhi tuntutan peraturan perundangan, dan sekaligus juga memperlihatkan ketidakseriusan departemen teknis dalam melaksanakan monev penggunaan DAK oleh daerah. Salah satu penjelasan departemen teknis terhadap kondisi ini adalah tidak tersedianya dana monev.

Tabel 4.2 Frekuensi Pelaporan DAK oleh Daerah

No.	Bidang	%
1	Jalan	45%
2	Irigasi	45%
3	Air Bersih	45%
4	Lingkungan Hidup	65%
5	Pertanian	< 10%
6	Kelautan dan Perikanan	45–60%
7	Pendidikan	< 50%
8	Kesehatan	n.a.

Sumber: Bappenas (2006)

Keterangan: n.a. = data tidak tersedia

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 subsektor jalan (Tabel 4.3). Sebenarnya, menurut ketentuan yang berlaku, ada sanksi terhadap kelalaian penyampaian laporan, yaitu penundaan penyaluran DAK. Namun, sanksi ini tidak pernah dilaksanakan. Kalaupun akan dilaksanakan, sanksi demikian dinilai tidak adil terhadap

rakyat. Setiap penundaan pencairan dana berarti penundaan penerimaan manfaat oleh rakyat, padahal kelalaian ini dilakukan oleh aparat birokrasi (lihat juga Kotak 2.1).

Tabel 4.3 Jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi Sampel yang Memberikan Laporan untuk Prasarana Jalan, 2005

No.	Provinsi	Jumlah Kabupaten/Kota	
		Yang menerima DAK	Yang menyampaikan laporan
1	NAD	21	0
2	Jawa Tengah	35	0
3	NTT	16	0
4	Gorontalo	5	0
TOTAL		77 (434)	0 (195)

Sumber: Bappenas (2006)

Keterangan: Angka dalam tanda kurung adalah angka nasional.

4.5 Koordinasi Pengelolaan DAK

Koordinasi merupakan salah satu titik lemah pengelolaan DAK. Hal ini, antara lain, terlihat dari penilaian peserta FGD yang memberi peringkat kelima dari enam tahap pengelolaan DAK. Di Kota Banda Aceh, misalnya, Bappeda mengakui bahwa mereka tidak dilibatkan secara langsung sejak awal perencanaan program/kegiatan yang menggunakan dana DAK. Setiap SKPD pengguna anggaran DAK membuat perencanaannya sendiri-sendiri dan hanya menyampaikan rencana kegiatannya kepada walikota melalui Bagian Pembangunan. Setelah walikota menyetujui rencana itu, kemudian Bappeda mendapatkan laporannya. Bappeda, sebagai pelaku utama (*leading actor*) dalam panitia anggaran eksekutif, kemudian memasukkan rencana itu ke dalam rancangan APBD. Mekanisme seperti ini menunjukkan bahwa peran Bappeda dalam penggunaan DAK adalah hanya sebagai pencatat administratif. Dalam kaitan ini, tidak tampak adanya koordinasi antarinstansi pengguna anggaran DAK. Lemahnya 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 kemudian dirobokkan kembali karena adanya bantuan donor/LSM yang akan membangun sekolah tersebut dengan dana yang lebih besar.

Di kabupaten sampel lainnya, Bappeda selalu menyatakan bahwa baik sebelum maupun setelah menerima alokasi dana DAK, semua SKPD yang menerima DAK selalu mengadakan koordinasi dengan Bappeda. Meskipun demikian, para peserta FGD umumnya menyatakan bahwa aspek koordinasinya lemah, baik itu koordinasi antar-SKPD maupun koordinasi dengan instansi tingkat provinsi. Umumnya para responden menyatakan bahwa tiap-tiap SKPD cenderung mengedepankan tugas dan fungsinya sendiri tanpa mau melihat tugas dan fungsi SKPD lain yang terkait. Hal ini terjadi, antara lain, karena tiap-tiap SKPD harus memedomani petunjuk teknis sehingga secara praktis tidak ada ruang untuk melakukan penyesuaian dengan kebutuhan bersama di daerah.

Khusus menyangkut lemahnya koordinasi pemerintah kabupaten/kota dengan tingkat pemerintah provinsi, contohnya adalah, antara lain, adanya sebuah SD yang akan menerima DAK maupun dana dekonsentrasi pada saat bersamaan. Dalam kasus ini, pemkab umumnya menyalahkan pemerintah provinsi karena “dengan seenaknya” menentukan lokasi proyek tanpa berkoordinasi terlebih dahulu dengan pemerintah kabupaten. Di Kabupaten Kupang, misalnya, pada 2007, pemda telah menetapkan SD X sebagai penerima

DAK. Namun, pemerintah provinsi juga ternyata menetapkan SD tersebut sebagai penerima dana dekonsentrasi. Sebuah LSM di Kabupaten Gorontalo juga melaporkan adanya kasus serupa, yaitu ada sebuah SD yang mendapatkan DAK tetapi kemudian mendapatkan pula dana dekonsentrasi. Staf Dinas Pendidikan Kabupaten Gorontalo memberikan tanggapan bahwa kasus ini terjadi karena dana DAK tidak mencukupi untuk memperbaiki seluruh kerusakan gedung SD tersebut.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

APBN mengalokasikan DAK untuk membiayai pelayanan publik tertentu yang disediakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Tujuannya adalah untuk mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah. Meskipun DAK termasuk ke dalam APBD, dalam pemanfaatannya, pemda harus menaati berbagai regulasi Pemerintah Pusat. Selain itu, DAK, yang tujuannya untuk membantu keuangan daerah, dalam batas tertentu ternyata telah berubah menjadi kendala dalam proses penganggaran pemerintah daerah.

Penelaahan atas berbagai regulasi menemukan empat hal yang berpotensi menghambat pengelolaan DAK.

- (i) Belum ada PP yang secara khusus mengatur DAK, seperti PP tentang DAK²⁴ (sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 32/2004 Pasal 162 (4) dan UU No. 33/2004 Pasal 42) dan PP tentang pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadi DAK (sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 33/2004 Pasal 108).
- (ii) Jadwal pengeluaran keputusan alokasi dan penerbitan regulasi DAK oleh Pemerintah Pusat tidak sesuai dengan jadwal penyusunan APBD. Sebagai akibatnya, selain pemda pada akhirnya perlu melakukan penyesuaian terhadap anggarannya, waktu pengerjaan proyek menjadi terbatas.
- (iii) Terdapat kebijakan yang seharusnya berlaku seragam secara nasional namun masih menyediakan ruang bagi ketidakseragaman. Sebaliknya, ada juga kebijakan yang seharusnya memberi ruang bagi perbedaan sebagai akibat dari kondisi antardaerah yang memang berbeda namun justru memaksakan keseragaman secara nasional.
- (iv) Berbagai UU tentang organisasi dan tugas kementerian/lembaga yang bernuansa sentralistis belum disesuaikan dengan UU desentralisasi. Oleh karenanya, kebijakan pengelolaan DAK menjadi berbeda antarkementerian/lembaga dan antardaerah. Tidak adanya sinkronisasi antara DAK, dana dekonsentrasi, dan tugas pembantuan berakibat pada penggunaan dana yang menjadi tidak optimal.

Keempat penghambat itu menuntun kita pada sebuah kesimpulan bahwa reformasi terhadap berbagai regulasi perlu dilakukan agar pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah pada umumnya dan pengelolaan DAK pada khususnya dapat berlangsung dengan baik. Dengan demikian, upaya menyeimbangkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik di seluruh Indonesia dapat dioptimalkan.

Secara formal, regulasi menyediakan ruang bagi pemda untuk secara aktif mengajukan proposal pemanfaatan DAK. Namun, dalam praktiknya, mereka menjadi penerima pasif, padahal sebenarnya pemda sangat mengandalkan belanja modal daerahnya pada DAK. Selama ini, pemda hanya sebatas diminta untuk mengirim data tentang kondisi sarana dan prasarana berbagai sektor di daerahnya sebagai bahan bagi Pemerintah Pusat dalam menetapkan alokasi DAK. Mengenai penetapan alokasi DAK, sikap pemda mengindikasikan adanya penilaian bahwa Pemerintah Pusat tidak berlaku transparan dalam hal ini sampai-sampai pejabat daerah perlu berusaha “melobi Jakarta” untuk mendapatkan alokasi DAK yang lebih besar. Analisis kuantitatif terhadap alokasi DAK

²⁴PP yang mengatur DAK digabung dengan PP yang mengatur dana perimbangan secara keseluruhan. DAK merupakan salah satu komponen dana perimbangan.

per provinsi memang menunjukkan korelasi yang rendah terhadap buruknya kondisi infrastruktur pelayanan publik di bidang pendidikan dan infrastruktur jalan, sementara pada bidang kesehatan arah korelasinya bahkan bertentangan dengan tujuan DAK.

Koordinasi dan komunikasi dalam pengelolaan DAK antarinstansi baik di pusat maupun di daerah, termasuk antara provinsi dan kabupaten/kota, terlihat masih terbatas. Selain itu, masih sedikit pemda yang memenuhi kewajibannya untuk melaporkan perkembangan penggunaan DAK-nya setiap 3 bulan sebagaimana dimandatkan oleh peraturan perundangan. Penyebabnya ada empat kemungkinan, yakni

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

Berdasarkan berbagai temuan di atas, secara umum dapat disimpulkan bahwa manajemen DAK bersifat sentralistis, sementara kapasitas Pemerintah Pusat dalam pengawasan penggunaannya di lebih dari 400 kabupaten/kota tidak memadai. Oleh karena itu, SMERU menyarankan hal-hal berikut ini.

- (i) Pemerintah Pusat hendaknya membangun sebuah paradigma baru dalam manajemen DAK dengan mendesentralisikannya kepada pemerintah provinsi sehingga pemerintah provinsi berwenang dalam melaksanakan pengalokasian DAK, pengkoordinasian pengelolaan DAK, dan pengawasan atas penggunaan DAK oleh pemerintah kabupaten/kota. Tentu saja kewenangan ini harus dikawal oleh sejumlah regulasi yang dapat menjamin terlaksananya mekanisme transparansi dan partisipasi, prosedur akuntabilitas, dan sistem ganjaran (hadiah dan hukuman). Kebijakan ini mempunyai tiga manfaat, yaitu (i) menyederhanakan manajemen DAK di tingkat pusat; (ii) memperkuat kewenangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah; dan (iii) memberdayakan provinsi sebagai daerah otonom melalui diskresi fiskal.²⁵
- (ii) Sanksi atas kelalaian dalam penyampaian laporan pengelolaan keuangan daerah, termasuk DAK, sebagaimana tercantum pada UU No. 33/2004 Pasal 102 hendaknya tidak ditimpakan kepada daerah/rakyat secara keseluruhan. Sanksi atas kelalaian tersebut hendaknya ditimpakan kepada aparat birokrasi yang harus memikulnya secara tanggung renteng.

²⁵Kalau sebagian dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dialihkan menjadi DAK, sebagaimana dimandatkan oleh UU, proporsi DAK terhadap total belanja APBN dapat mencapai sekitar 4%, sementara pada 2006 saja, proporsi DAU sudah mencapai 22%.

DAFTAR ACUAN

- Bappeda dan BPS Kabupaten Kupang (2005) *Kabupaten Kupang dalam Angka, 2005*. Kupang: Bappeda dan BPS Kabupaten Kupang
- Bappenas, BPS, dan UNFPA (2005) *Proyeksi Penduduk Indonesia 2000–2025*. Jakarta: Bappenas, BPS, dan UNFPA
- Bappenas dan Direktorat Perencanaan Daerah (2006) 'Pengolahan dan Analisis Laporan Monitoring Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK)'. Jakarta: Bappenas dan Direktorat Perencanaan Daerah
- Bappenas (2006a) *Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2007*. Buku II. Jakarta: Bappenas
- Departemen Keuangan (2006) *Nota Keuangan 2007*. Jakarta: Departemen Keuangan
- Departemen Keuangan (2007) *Sistem Informasi Keuangan Daerah Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah* [online] <<http://www.sikd.djpk.depkeu.go.id/>>
- Keputusan Menteri Kesehatan No. 7/Menkes/SK/I/2007 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan DAK Tahun Anggaran 2007
- Keputusan Menteri Keuangan No. 55505/KMK.02/2004 tentang Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Non Dana Reboisasi Tahun Anggaran 2005
- Kompas (2007) 'Jeda Penempatan Dana Harus Diperpendek. Penyerapan APBD Butuh Perencanaan yang Tepat.' 9 Januari
- Kompas (2007) '1.366 Perda Tidak Dilaporkan.' 22 Mei
- Peraturan Bupati Gorontalo No. 413/2006 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2006 Kabupaten Gorontalo
- Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 9/1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D)
- Peraturan Menteri Keuangan No. 124/PMK.02/2005 tentang Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Tahun Anggaran 2006
- Peraturan Menteri Keuangan No. 128/PMK.07/2006 tentang Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Tahun Anggaran 2007
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 39/PRT/M/2006 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan DAK Bidang Infrastruktur Tahun 2007
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 4/2007 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan DAK Bidang Pendidikan Tahun 2007
- Peraturan Pemerintah No. 55/2005 tentang Dana Perimbangan

- Peraturan Pemerintah No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Silalahi, Pande Radja (2007) 'Hambatan dari APBD.' *Suara Pembaruan* 24 April
- Simanjuntak, Robert A. (2005) 'Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.' Dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah; Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Soetandyo Wignosubroto et al. (eds.) Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa: 214–325
- Suara Pembaruan (1997) 'Mengatasi Kesenjangan Antardaerah' [online]
<<http://www.suarapembaruan.com/>> [2 Februari 1997]
- Supari, Siti Fadillah (2006) Pidato Pembukaan pada Lokakarya tentang Potensi dan Tantangan Pengembangan Desa Siaga dalam Rangka Menuju Indonesia Sehat. Gedung Depkes, Jakarta, 24 November
- Surat Edaran Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah No. 643/C/KU/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan DAK Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2007
- Surat Edaran Direktur Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar No. 0123/C2/LL/2007 tentang Contoh Spesifikasi Teknis Meubelair, Alat Peraga Pendidikan, Buku Pengayaan/Referensi untuk Perpustakaan, Sarana Multimedia, dan Alat Perpustakaan, serta Penyusunan Laporan Kegiatan DAK Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2007
- Surat Keputusan Bupati Kupang No. 134/SKEP/HK/2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Kupang Tahun Anggaran 2007
- Usman, Syaikhu et al. (1996) 'Kajian Otonomi Daerah.' Jakarta: Kerja sama antara Lembaga Administrasi Negara dan Center for Policy and Implementation Studies
- UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara
- UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (revisi atas UU No. 22/1999)
- UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (revisi atas UU No. 25/1999)
- World Bank (2003) 'Kota-kota dalam Transisi: Tinjauan Sektor Perkotaan pada Era Desentralisasi Di Indonesia.' East Asia Urban Working Paper Series, Dissemination Paper No. 7. Jakarta: World Bank

LAMPIRAN

Lampiran 1. Rekapitulasi Jumlah Alokasi Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan berdasarkan RKL-KL TA 2006 (juta rupiah)

No.	Instansi	Dekonsentrasi	Tugas Pembantuan	Total
1	Dalam Negeri	106.824	244.970	351.794
2	Pertanian	1.104.028	1.931.964	3.035.992
3	Perindustrian	72.094	0	72.094
4	Energi dan Sumber Daya Mineral	150.244	0	150.244
5	Pendidikan Nasional	17.719.711	0	17.719.711
6	Kesehatan	2.703.504	1.841.073	4.544.577
7	Agama	45.445	0	45.445
8	Tenaga Kerja dan Transmigrasi	473.832	563.943	1.037.775
9	Sosial	966.406	0	966.406
10	Kehutanan	136.636	0	136.636
11	Kelautan dan Perikanan	646.031	258.496	904.527
12	Pekerjaan Umum	87.261	437.034	524.295
13	Kementerian Negara Lingkungan Hidup	2.300	0	2.300
14	Kementerian Negara Koperasi dan UKM	210.000	0	210.000
15	Perpustakaan Nasional RI	9.625	3.500	13.125
16	Badan Koordinasi Penanaman Modal	5.000	0	5.000
17	Arsip Nasional RI	3.650	0	3.650
18	Departemen Perdagangan	76.315	0	76.315
19	Kementerian Negara Pemuda dan Olahraga	112.000	0	112.000
20	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD-Nias	113.361	21.019	134.380
Total		24.744.267	5.301.999	30.046.266

Sumber: SIKD Departemen Keuangan (2006)

Keterangan: Data merupakan angka sementara yang bersumber dari Rencana Kerja Anggaran-Kementerian dan Lembaga per Maret 2006.

Lampiran 2. Rekapitulasi Jumlah Alokasi Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Per Provinsi berdasarkan RKA-KL TA 2006 (juta rupiah)

No.	Provinsi	Dekonsentrasi	Tugas Pembantuan	Total
1	NAD	987.052	190.485	1.177.537
2	Sumatra Utara	1.477.193	216.043	1.693.236
3	Sumatra Barat	632.351	128.165	760.516
4	Riau	567.083	115.255	682.338
5	Kepulauan Riau	204.111	32.255	236.366
6	Jambi	443.771	121.649	565.420
7	Sumatra Selatan	760.094	194.421	954.515
8	Bangka Belitung	263.286	52.577	315.863
9	Bengkulu	370.330	138.769	509.099
10	Lampung	980.842	107.351	1.088.193
11	DKI Jakarta	638.321	10.732	649.053
12	Jawa Barat	2.707.889	232.042	2.939.931
13	Banten	815.305	85.110	900.415
14	Jawa Tengah	2.374.032	384.830	2.758.862
15	DI Yogyakarta	439.188	68.419	507.607
16	Jawa Timur	2.669.019	408.626	3.077.645
17	Kalimantan Barat	652.125	180.133	832.258
18	Kalimantan Tengah	446.108	186.462	632.570
19	Kalimantan Selatan	453.749	163.741	617.490
20	Kalimantan Timur	475.791	227.477	703.268
21	Sulawesi Utara	436.291	114.116	550.407
22	Gorontalo	237.718	85.664	323.382
23	Sulawesi Tengah	500.749	155.084	655.833
24	Sulawesi Selatan	890.926	312.362	1.203.288
25	Sulawesi Barat	172.390	92.960	265.350
26	Sulawesi Tenggara	390.648	219.548	610.196
27	Bali	455.985	82.157	538.142
28	Nusa Tenggara Barat	659.903	185.378	845.281
29	Nusa Tenggara Timur	773.674	250.868	1.024.542
30	Maluku	628.103	153.969	782.072
31	Maluku Utara	479.150	175.708	654.858
32	Papua	540.367	121.788	662.155
33	Irian Jaya Barat	221.120	107.855	328.975
Total		24.744.667	5.301.999	30.046.666

Sumber: SIKD Departemen Keuangan (2006)

Keterangan: Data merupakan angka sementara yang bersumber dari RKA-KL per Maret 2006.

Lampiran 3. Alokasi DAK Per Bidang di Kota Banda Aceh dan Kabupaten Wonogiri, 2005–2007 (juta rupiah)

Bidang	Kota Banda Aceh			Kabupaten Wonogiri		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Pendidikan	3.200	7.050	12.804	4.410	10.340	20.205
Kesehatan	1.560	4.780	6.293	2.000	6.580	10.660
Infrastruktur	2.080	6.270	9.070	4.930	10.090	14.594
(a) Jalan	2.080	5.050	6.873	2.910	6.380	7.798
(b) Irigasi	0	0	0	1.360	2.200	4.140
(c) Air bersih	0	1.220	2.197	660	1.510	2.656
Kelautan dan perikanan	890	1.690	2.176	900	1.700	2.489
Pertanian	0	2.540	3.027	790	3.400	5.598
Prasarana Pemerintahan	0	0	0	0	0	0
Lingkungan hidup	0	300	728	n.a.	300	760

Sumber: SIKD Depkeu (2007)

Keterangan: n.a. = data tidak tersedia

Lampiran 4. Alokasi DAK per Bidang di Kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Kupang, 2005–2007 (juta rupiah)

Bidang	Kabupaten Gorontalo			Kabupaten Kupang		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Pendidikan	4.190	7.270	14.415	4.210	7.310	15.950
Kesehatan	2.280	6.810	10.519	2.180	6.300	12.054
Infrastruktur	5.590	11.710	21.727	5.750	9.280	17.152
(a) Jalan	2.650	8.530	15.930	2.940	6.070	10.727
(b) Irigasi	2.260	1.370	2.667	2.050	1.560	3.108
(c) Air bersih	680	1.810	3.130	760	1.650	3.317
Kelautan dan perikanan	1.040	2.340	3.922	1.390	2.780	3.772
Pertanian	1.120	3.390	4.127	1.130	4.090	5.825
Prasarana Pemerintahan	0	0	0	4.000	3.000	2.680
Lingkungan hidup	n.a.	310	834	n.a.	310	862

Sumber: SIKD Depkeu (2007)

Keterangan: n.a. = data tidak tersedia

Lampiran 5. Urutan Peringkat Hasil Penilaian Peserta FGD terhadap Tahapan Penggunaan DAK*

A. Kabupaten Kupang

No.	Tahapan Penggunaan DAK	Peringkat			Simpulan Peringkat
		Transparansi	Akuntabilitas	Partisipasi	
1	Perencanaan	4	3	1	3
2	Penetapan lokasi proyek	3	2	3	2
3	Pencairan dana	1	1	4	1
4	Pelaksanaan proyek	2	4	2	4
5	Monitoring dan evaluasi	6	6	6	6
6	Koordinasi	5	5	5	5

B. Kabupaten Wonogiri

No.	Tahapan Penggunaan DAK	Peringkat			Simpulan Peringkat
		Transparansi	Akuntabilitas	Partisipasi	
1	Perencanaan	4	5	3	4
2	Penetapan lokasi proyek	2	2	1	2
3	Pencairan dana	5	3	5	5
4	Pelaksanaan proyek	1	1	2	1
5	Monitoring dan evaluasi	6	6	6	6
6	Koordinasi	3	4	3	3

C. Kabupaten Gorontalo

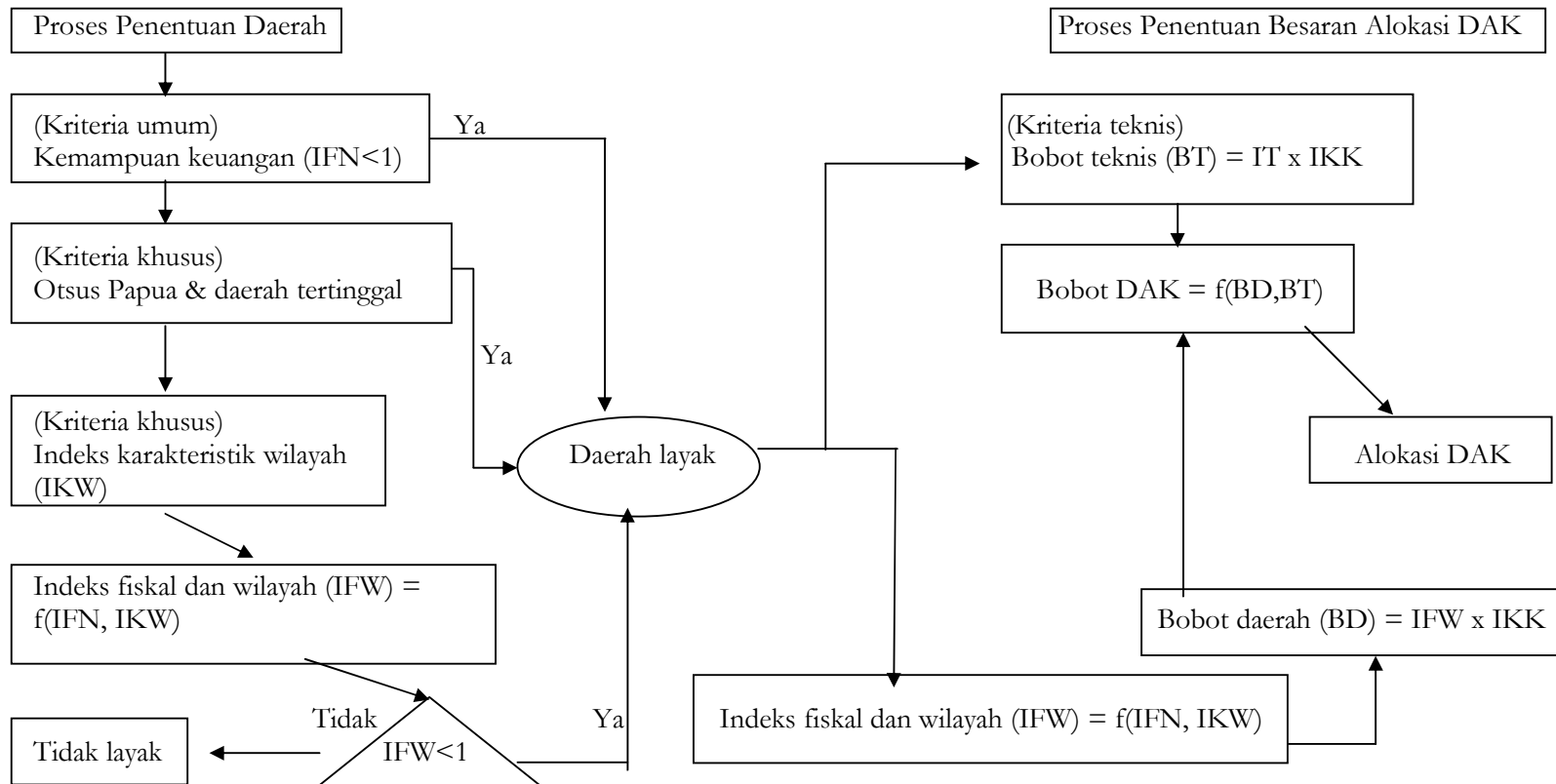
No.	Tahapan Penggunaan DAK	Peringkat			Simpulan Peringkat
		Transparansi	Akuntabilitas	Partisipasi	
1	Perencanaan	5	4	3	5
2	Penetapan lokasi proyek	3	3	5	3
3	Pencairan dana	1	1	1	1
4	Pelaksanaan proyek	2	2	2	2
5	Monitoring dan evaluasi	4	5	4	4
6	Koordinasi	6	6	6	6

D. Kota Banda Aceh

No.	Tahapan Penggunaan DAK	Peringkat			Simpulan Peringkat
		Transparansi	Akuntabilitas	Partisipasi	
1	Perencanaan	6	6	6	6
2	Penetapan lokasi proyek	3	5	5	5
3	Pencairan dana	2	2	1	2
4	Pelaksanaan proyek	1	1	2	1
5	Monitoring dan evaluasi	5	3	4	3
6	Koordinasi	4	4	3	4

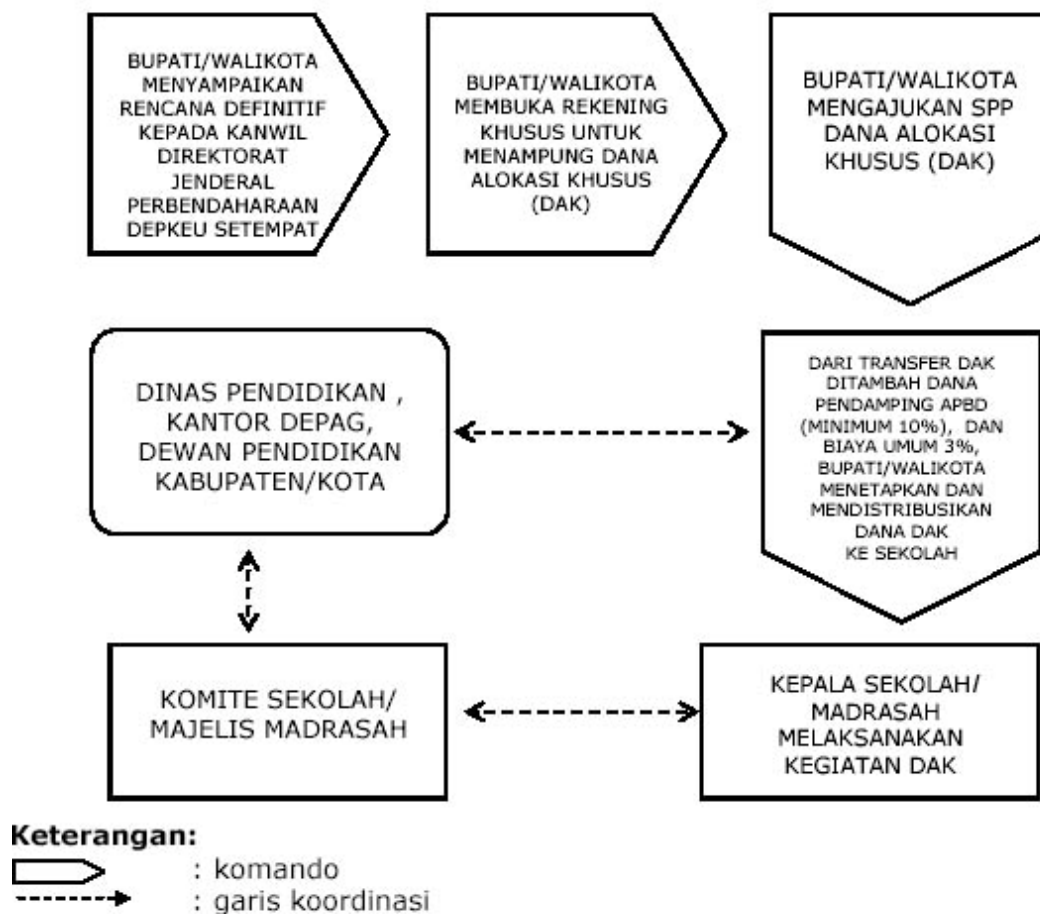
* 1 = paling tinggi; 6 = paling rendah

Lampiran 6. Skema Pengalokasian Dana Alokasi Khusus (Pasal 54 PP No. 55/2005)



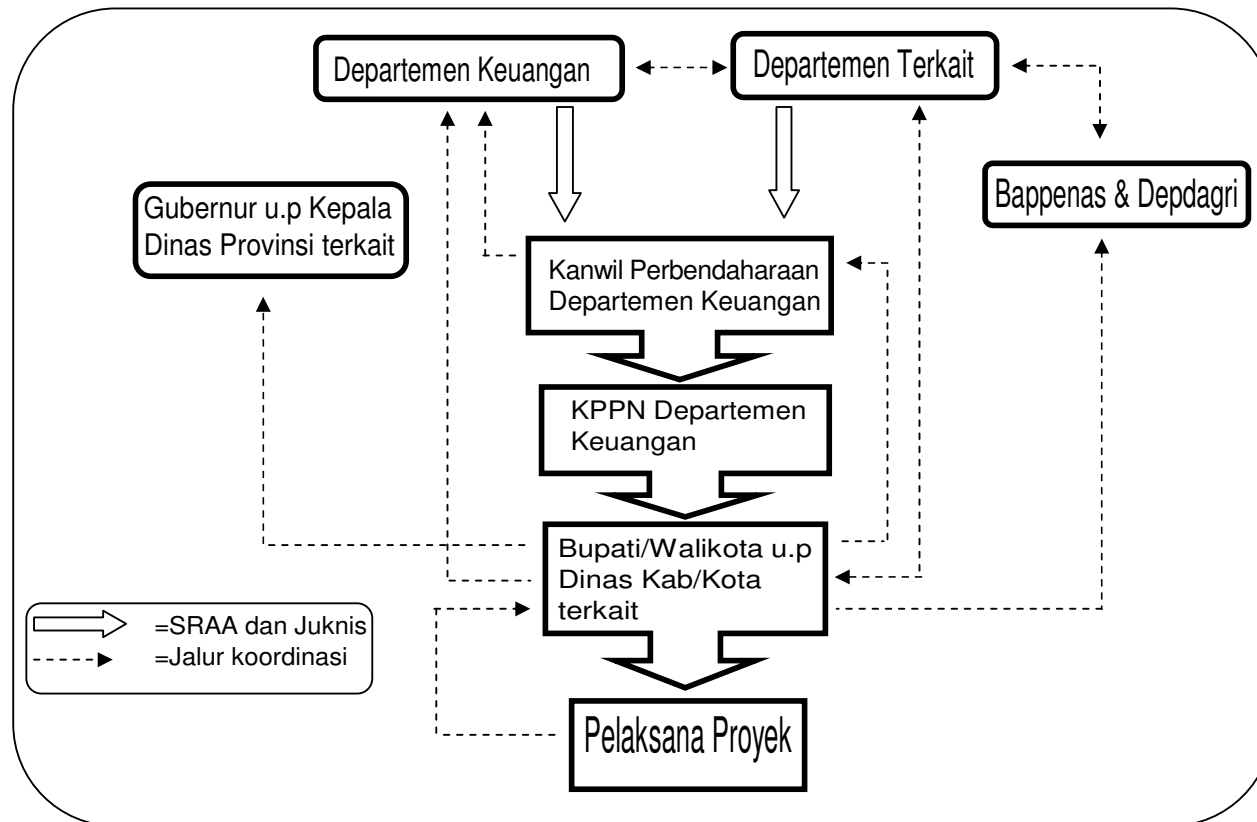
Sumber: Petunjuk Teknis DAK Bidang Pendidikan Tahun 2007 (Permendiknas No. 4/2007)

Lampiran 7. Skema Mekanisme Penyaluran DAK Bidang Pendidikan, 2007

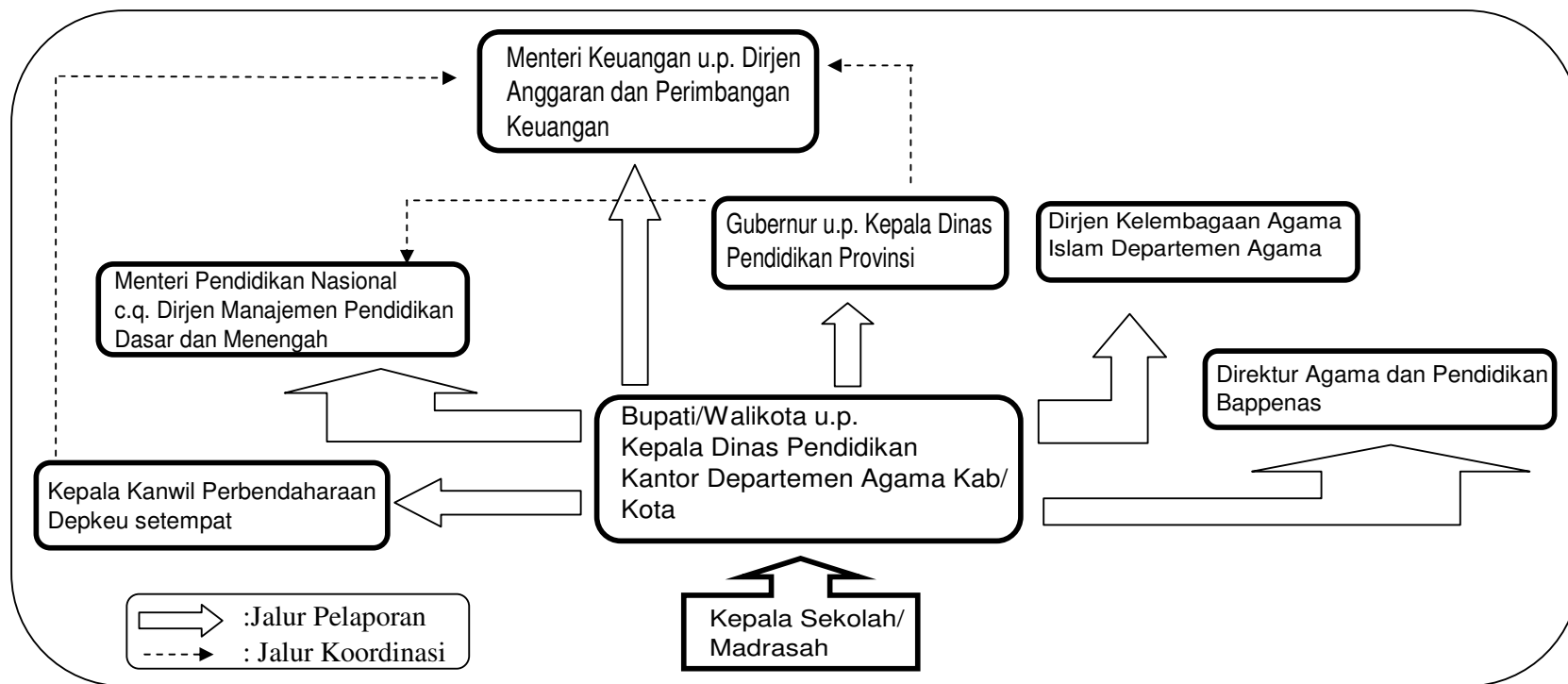


Sumber: Surat Edaran Dirjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Depdiknas, 2007

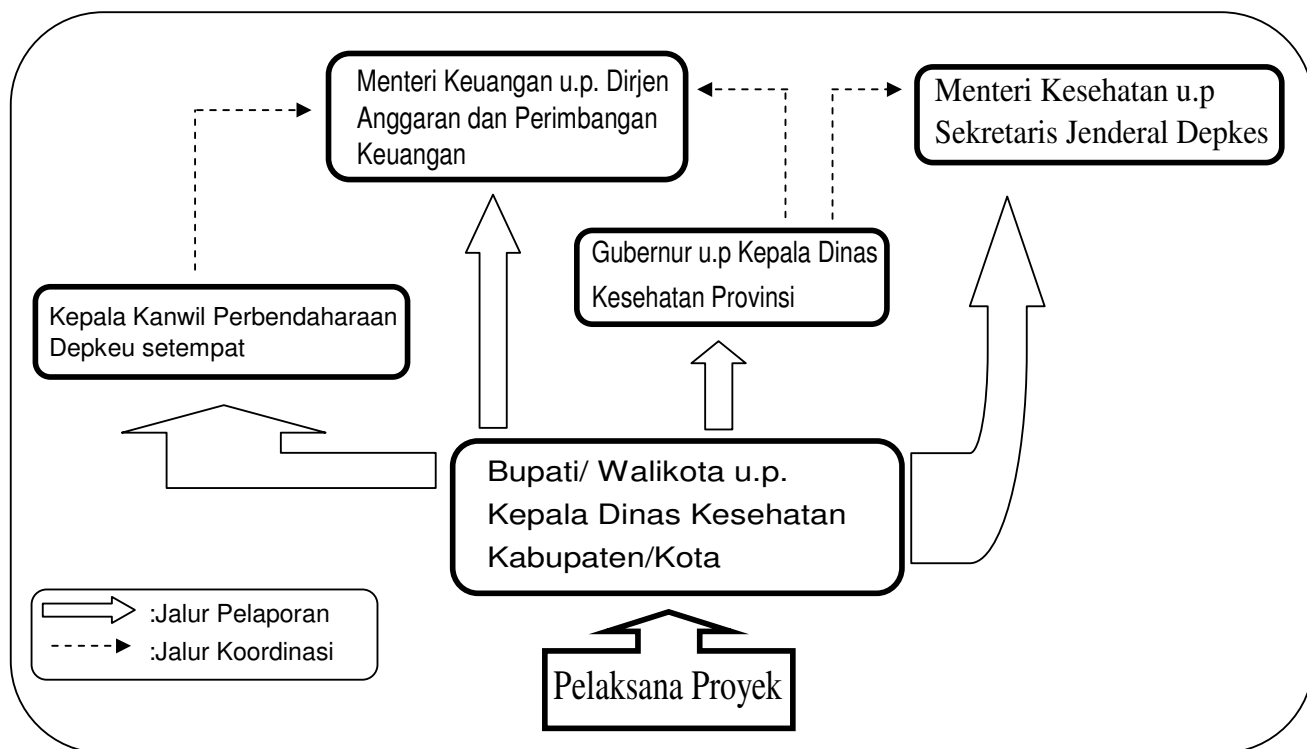
Lampiran 8. Skema Mekanisme Penggunaan dan Pelaksanaan DAK



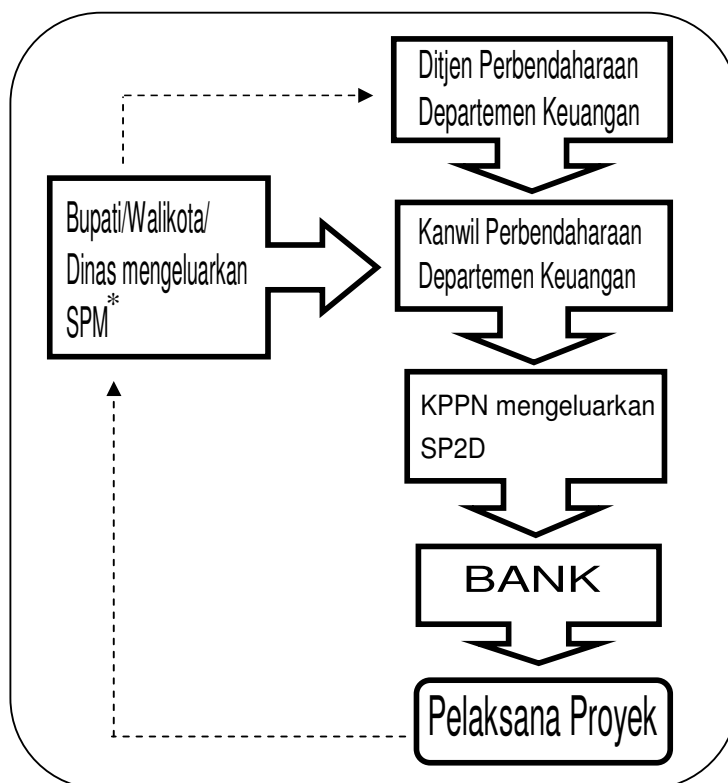
Lampiran 9. Skema Mekanisme Pelaporan DAK Bidang Pendidikan



Lampiran 10. Mekanisme Pelaporan DAK Bidang Kesehatan



Lampiran 11. Mekanisme Penyaluran Dana DAK dari Pusat ke Daerah



*SPM = Surat Perintah Membayar

Lampiran 12. Foto Mesin Ketik “Royal-Special School Edition” yang Menjadi Paket DAK 2006

