



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**LAPORAN KUNJUNGAN KERJA
BADAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA
DALAM RANGKA Mendapat Masukan Terkait Dana Alokasi Khusus
Kepada Akademisi Institut Pertanian Bogor
TANGGAL 14 – 16 JUNI 2021
MASA PERSIDANGAN V TAHUN SIDANG 2020-2021**

I. PENDAHULUAN

A. Dasar Kunjungan Kerja

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN untuk setiap provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia. Selama periode 2017—2020, anggaran DAK meningkat setiap tahunnya dari sebesar Rp173,45 triliun pada tahun 2017 menjadi Rp202,53 triliun pada 2020 dengan proporsi DAK fisik lebih kecil daripada DAK nonfisik setiap tahunnya. Dalam APBN 2021 DAK dialokasikan sebesar Rp196,42 triliun dengan rincian yaitu DAK fisik sebesar Rp65,25 triliun dan DAK Nonfisik Rp131,18 triliun. Di sisi lain, realisasi DAK pada periode 2017-2019 selalu lebih rendah daripada anggarannya.

Di samping itu, hasil pemeriksaan pada Pemerintah Pusat dan Daerah yang dilakukan setiap tahun oleh BPK RI menunjukkan bahwa masih terdapat permasalahan terkait dengan DAK. Sebagai contoh dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019, BPK RI menyampaikan laporan hasil pemeriksaan kinerja atas pengelolaan DAK bidang kesehatan dengan hasil pemeriksaan menyimpulkan bahwa Kemenkes kurang efektif dalam melakukan pengelolaan DAK bidang kesehatan. Hal tersebut antara lain terjadi karena pengelolaan DAK fisik bidang kesehatan oleh Kemenkes dalam mendukung pelayanan kesehatan dasar tidak memadai. Demikian juga dalam IHPS II 2019 terdapat pemeriksaan tematik atas efektivitas pengelolaan belanja daerah untuk meningkatkan pembangunan manusia Tahun Anggaran 2016 sampai dengan TA 2018 yang dilaksanakan pada Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan 60 entitas pemeriksaan

di lingkungan pemda meliputi 6 pemerintah provinsi (pemprov), 45 pemerintah kabupaten (pemkab), dan 9 pemerintah kota (pemkot).

Perubahan mekanisme pengalokasian DAK dari *formula based* ke *proposal based* yang mulai dilakukan pada tahun 2016 dapat mempermudah pemerintah daerah dalam mengajukan proposal DAK. Hal ini bersifat *bottom up* sehingga daerah dapat mengajukan usulan program sesuai kebutuhan daerah, kemudian alokasi berdasarkan usulan pemerintah daerah dilakukan penilaian oleh Kementerian/Lembaga terkait, Bappenas, Kemenkeu, dan Kemendagri. Selain itu daerah tidak wajib menyampaikan dana pendamping dan mulai TA 2019 penyampaian usulan dan penilaian dilakukan melalui aplikasi KRISNA. Namun pemerintah daerah mengharapkan perbaikan pada aplikasi KRISNA untuk menambahkan menu program yang dibiayai dengan DAK lebih fleksibel bagi daerah.

B. Ruang Lingkup

Kunjungan Kerja BAKN ke Institute Pertanian Bogor ini dimaksudkan untuk mendapatkan masukan dari akademisi terkait:

1. Pengalokasian DAK untuk daerah kepulauan
2. Perbedaan pandangan antara program Kepala Daerah dengan program yang telah ditetapkan pemerintah pusat yang menjadikan Kepala Daerah tidak bisa menjalankan program yang telah disusun karena harus mengikuti program pemerintah pusat yang menunjukkan bahwa Kepala Daerah tidak memiliki hak keuangan atas anggaran di daerah yang dipimpinnya.
3. Isu strategis saat ini dari pemerintah adalah pentingnya dukungan Bidang Jalan terhadap berbagai bidang dan Tema Prioritas di DAK Fisik. Namun tidak demikian dengan pembangunan dermaga sebagai penghubung antar pulau di Indonesia, dimana pembangunan dermaga tidak termasuk dalam program yang dibiayai dengan DAK namun masuk dalam program belanja kementerian/lembaga. Saat ini Kepala Daerah menginginkan pembangunan dermaga tersebut bisa dibiayai dengan DAK. Bagaimana pendapat akademisi dengan hal ini?
4. Usulan strategi alternative dalam pengelolaan DAK untuk daerah kepulauan
5. Permasalahan atau hambatan apa yang sering terjadi terkait DAK khususnya di Pemerintah Daerah yang berupa kepulauan

6. Penelitian dan kajian terkait dengan DAK yang telah dilakukan oleh IPB
7. Alokasi DAK untuk daerah kepulauan

II. ISI LAPORAN

A. Identifikasi Masalah

Kendala umum yang masih terjadi dalam pelaksanaan DAK adalah perencanaan dan penganggaran DAK yang masih belum terintegrasi dengan belanja kementerian/lembaga dan DAK bersifat sektoral. Dengan kendala tersebut mengakibatkan permasalahan sering muncul di daerah yang dapat dilihat dari Laporan Hasil Pemeriksaan BPK setiap tahun dimana temuan terkait DAK selalu ada. Permasalahan terkait DAK yang diungkap BPK dalam Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dalam Pemeriksaan Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan antara lain pemerintah daerah dalam pengelolaan DAK belum memadai, realisasi DAK tidak seluruhnya sesuai Target Pendapatan yang dianggarkan, Pemerintah Daerah tidak dapat memenuhi prasyarat pencairan DAK, dan dalam memantau/mengawasi pelaksanaan dan pertanggungjawaban kegiatan yang bersumber dari DAK belum optimal. Selain itu BPK menemukan potensi kelebihan pembayaran dan denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan yang belum dikenakan dari pekerjaan yang bersumber dari DAK.

Berdasarkan hal tersebut di atas, BAKN DPR RI perlu meminta masukan dari Akademisi di Institute Pertanian Bogor terkait dengan kebijakan dan permasalahan DAK di daerah kepulauan. Dengan masukan tersebut, diharapkan BAKN DPR RI mendapatkan informasi yang lengkap dan utuh dalam melakukan penelaahan.

B. Pertemuan dengan Akademisi

Dalam kegiatan kunjungan kerja dengan akademisi ini, BAKN DPR RI mendapatkan masukan dari akademisi tentang Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagai berikut.

1. Rektor IPB Bapak Prof. Dr. Arief Satria, S.P., M.Si

a) Persoalan Terkait dengan DAK

1. Sangat sedikit daerah yang membuat regulasi untuk merinci kebijakan pengelolaan DAK
2. Regulasi tentang DAK yang dikeluarkan pemerintah pusat sering terlambat dan tidak cocok dengan jadwal perencanaan di daerah, bahkan berbeda dengan apa

yang diperkirakan daerah sewaktu menyusun APBD, sehingga harus direvisi lagi. Proses ini menyita waktu aparat pemerintah, juga menghabiskan cukup banyak dana, padahal kemampuan keuangan daerah terbatas

3. Sejauh ini pemerintah daerah menjadi penerima pasif hibah DAK dan hanya bertugas untuk mengirimkan data tentang kondisi sarana dan prasarana bidang-bidang yang memperoleh alokasi DAK.
4. Pemerintah daerah yang memenuhi kewajiban untuk melaporkan perkembangan penggunaan DAK setiap tiga bulan juga sangat sedikit.
5. komitmen dalam implementasi dan monitoring DAK yang kurang kuat mempengaruhi kinerja outcome

b) Karakteristik wilayah kepulauan

Wilayah kepulauan biasanya mempunyai ukuran dan lokasi terisolasi, menyebar secara geografis, basis asset cukup lemah, keterpaparan terhadap dampak bencana dan perubahan iklim cukup tinggi, kelompok yang tidak homogen, mempunyai kapasitas yang lemah untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan menyediakan jasa social dan infrastruktur, basis pajak yang cukup lemah, ketergantungan terhadap sumber-sumber penerimaan dari eksternal, tergantung pada impor untuk memenuhi kebutuhan local, peluang untuk pengembangan sector swasta cukup terbatas, dan biaya investasi sangat tinggi.

c) Isu Strategis Wilayah Kepulauan

Isu yang sering muncul pada wilayah kepulauan antara lain adalah adanya kesenjangan antar wilayah yang tinggi, rendahnya kualitas SDM sebagai konsekuensi dari rendahnya akses terhadap pelayanan kesehatan dan pendidikan, rendahnya kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan, pulau-pulau terdampar pulau-pulau kecil, lemahnya konektivitas di semua daerah kepulauan, belum berkembangnya sector energy kelistrikan, gas, dan air bersih untuk mendukung sector industry, kurangnya pengembangan sector tersier untuk mendukung nilai tambah terutama untuk industry pengelolaan hasil-hasil kelautan dan perikanan, serta menurunnya kualitas lingkungan hidup akibat berbagai pencemaran.

d) Dua Model Pengembangan Kawasan

- 1) Pengembangan Kawasan Sisi Penawaran (Supply Side Regional Development)

Kembangkan sumberdaya yang ada (supply input dan output) baru kemudian demand terhadap sumberdaya tersebut (industri hulu dan hilir) akan muncul dengan sendirinya

- 2) Pengembangan Kawasan Sisi Kebutuhan (Demand Side Regional Development)
Sediakan lingkungan kebutuhan-kebutuhan konsumtif yang layak bagi masyarakat sekarang maupun yang akan datang, yaitu dengan membangun daerah urban dan kota-kota besar maupun pusat-pusat permukiman.

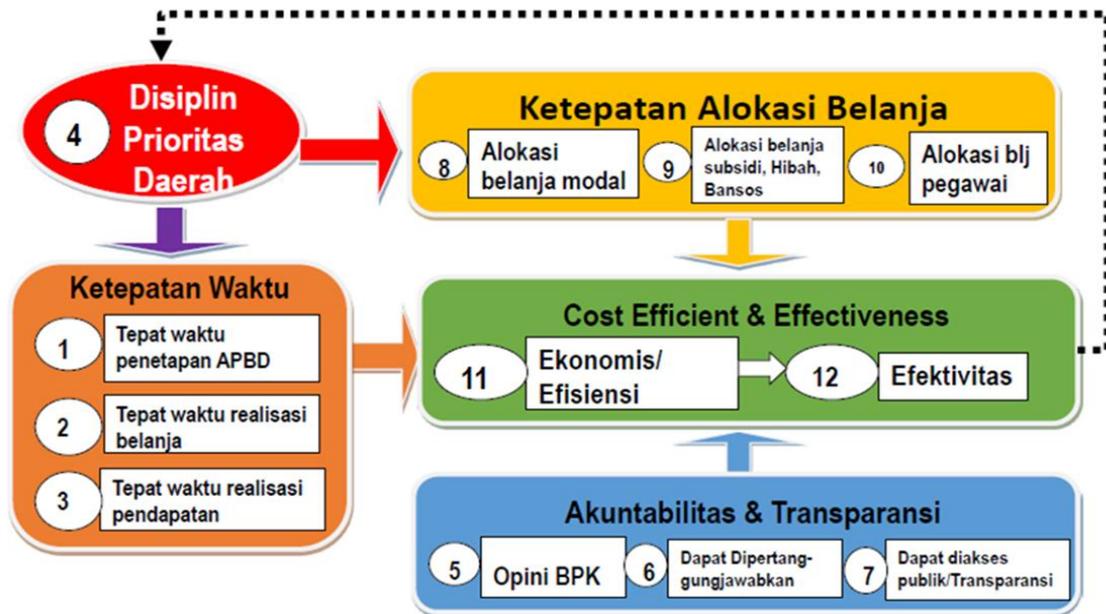
e) Dua Tahap Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Kepulauan

- 1) Menentukan batasan Urusan Pusat – Daerah
- 2) Membagi batasan Urusan Pusat – Daerah

Pemberian porsi keuangan yang lebih besar kepada daerah tidak selamanya akan berdampak kepada peningkatan kinerja pemerintah daerah. Sangat bergantung dengan sejauh mana pemanfaatan anggaran yang dimiliki tersebut secara baik, tepat sasaran dan bertanggung jawab.

f) Masukan untuk Alokasi DAK Kepulauan

- 1) DAK perlu diprioritaskan untuk mengurangi kesenjangan pembangunan antara pulau induk (mainland) dengan pulau-pulau lainnya (insular).
- 2) Konektivitas antar pulau-pulau kecil dapat meningkatkan roda ekonomi dan kesejahteraan masyarakat kepulauan, sehingga perlu diperkuat dengan meningkatkan infrastruktur serta sarana transportasi. Kebutuhan ini bisa didukung melalui DAK Afirmasi.
- 3) Selain mekanisme penetapan DAK berbasis proposal, perlu juga dikembangkan penetapan DAK berbasis kinerja dengan kriteria-kriteria terukur yang berkontribusi terhadap SDGs (bukan berdasarkan penyerapan anggaran).
- 4) Keseimbangan antara kewenangan/urusan dan tanggung jawab yang diserahkan kepada daerah harus disertai dengan sumber pendanaan untuk melaksanakan kewenangan tersebut
- 5) Antisipasi dampak perubahan iklim, seperti kenaikan permukaan air laut dan bencana lainnya, perlu mendapatkan porsi dalam DAK
- 6) Perlunya Menciptakan Belanja Berkualitas yaitu Belanja berkualitas adalah belanja yang dialokasikan berdasarkan prioritas pembangunan daerah yang dilakukan secara efisien dan efektif, tepat waktu, transparan, dan akuntabel (Juanda et al, 2014)



2. Dekan Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB Bapak Prof. Dr. Ir. R. Nunung Nuryantono, M.Si

Isu Penting Pembangunan di Wilayah Kepulauan antara lain adalah konektivitas, Infrastruktur khas wilayah kepulauan (pelabuhan dan sarana, prasarana lainnya), dan “Keterisolasian” dan implikasinya terhadap aktivitas ekonomi, sehingga dibutuhkan ekonomi berbasis kemaritiman (OCEAN ECONOMICS).

III. KESIMPULAN

1. DAK adalah bentuk intervensi kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk mengatasi ketimpangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Namun saat ini pemerintah daerah mengeluhkan sistem DAK yang ada sehingga menimbulkan permasalahan seperti ketidaktepatan pos anggaran, pengajuan proposal dan pengajuan DAK. Birokrasi pengajuan menyulitkan pemerintah daerah. Selain itu, lambatnya transfer ke daerah sehingga mengakibatkan DAK tidak dapat direalisasikan. Sebagai contoh saat ini di Jawa Barat anggaran DAK yang diterima tidak mewakili asas keadilan sebagai perwakilan jumlah penduduk paling banyak namun tidak sejalan dengan DAK yang diterima. Sehingga peran DAK dalam rangka intervensi anggaran dipertanyakan yang berakibat pada kegelisahan masyarakat berubah menjadi isu politis. Hal lainnya tidak sedikit dari DAK yang menimbulkan masalah hukum, tidak sinkron antara perencanaan, alokasi dan realisasi. Berharap dengan adanya BAKN dapat memberikan

rekomendasi yang komplit kepada pemerintah, termasuk dapat mengatasi kegelisahan daerah.

2. Proses atau mekanisme DAK seharusnya tidak menimbulkan permasalahan hukum, dan kesulitan dalam pelaksanaannya. Saat ini DPR tidak memiliki peran sama sekali atas penganggaran DAK, sehingga sulit dalam melakukan pengawasan.
3. Faktor ketidakadilan yang luar biasa di daerah sangat terlihat, dimana proses pembahasan anggaran yang semakin transparan ternyata mengandung keberpihakan. Kebutuhan di daerah kepulauan berbeda dengan daerah daratan. Namun pada kenyataannya DAK tidak membedakan kebutuhan setiap daerah. Sedangkan kebutuhan untuk daerah kepulauan sangatlah berbeda dengan daerah daratan, seperti adanya kebutuhan perahu, dermaga, tambatan, dan lain-lain. Hal ini tidak pernah diperhatikan oleh pusat. Isu selama ini adalah luasan laut dihitung dalam formula DAK. Sekarang sudah menggunakan *proposal based*. Juknis tidak pernah turun, uang turun, juknis tidak ada, sehingga pemerintah daerah takut untuk membelanjakan. BAKN mengharapkan IPB dapat melakukan mapping terhadap permasalahan DAK kepulauan?
4. Tujuan telaah BAKN adalah untuk menilai efektivitas DAK, saat ini temuan temuan terkait DAK nilainya besar dan merata di setiap kabupaten/kota, korupsi juga rata dan merata di daerah. Salah satu ruang untuk negosiasi DAK di Kementerian Keuangan. Mayoritas pekerjaannya atau proyek DAK adalah penunjukkan langsung, sehingga ruang korupsi juga semakin terbuka. Alokasi DAK saat ini pemerintah daerah tidak dapat melakukan tidak lobby ke DPR tapi ke kementerian. Sehingga masukan rektor dan dekan sangat bermanfaat bagi DPR untuk merumuskan DAK.
5. Masih sering terjadi missed komunikasi antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat merasa telah mentransfer ke pemerintah daerah namun di daerah selalu terjadi penyerapan rendah dan tidak efisien. Masih sering terdapat potensi fraud. Saat ini porsi anggaran masih terjadi ketimpangan, apa yang diekspektasikan oleh pemerintah daerah terlalu tinggi ke pemerintah pusat. Sehingga tidak menggambarkan bahwa DAK adalah bentuk desentralisasi fiskal. Untuk mewujudkan kesetaraan antar daerah, pemerintah pusat harus membantu pemerintah daerah dan dapat mengatasi kendala teknis yang sangat banyak. Karena kendala yang ada menghambat penyerapan DAK. Permasalahan DAK tahun 2008 masih ada sampai dengan saat ini,

namun belum ada penyelesaian yang dapat mengatasi permasalahan DAK yang sama tersebut.

6. BAKN meminta kepada tim peneliti IPB untuk melakukan penelitian tentang TKDD dengan menggunakan Indeks Williamson untuk mengukur ketimpangan antar wilayah, Bagaimana ketimpangan daerah yang memperoleh TKDD besar dan kecil.
7. BAKN meminta ke IPB untuk memberikan masukan secara tertulis terkait juknis dan juklak DAK serta tentang integrasi data di Indonesia.

IV. PENUTUP

Dari kunjungan kerja ini, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara dapat memperoleh secara langsung masukan dan pandangan akademisi terkait Dana Alokasi Khusus di Indonesia, permasalahan DAK dan solusi perbaikan kebijakan DAK. Dengan adanya pertemuan ini dapat menjadi sarana bagi BAKN DPR RI dalam rangka melaksanakan fungsi Dewan khususnya dalam fungsi pengawasan keuangan Negara, menyerap aspirasi dan pandangan dari Akademisi tentang pengelolaan Dana Alokasi Khusus yang lebih baik dan kebijakan pemerintah terkait DAK.