



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**LAPORAN KUNJUNGAN KERJA
BADAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA
DALAM RANGKA MENDAPATKAN MASUKAN TERKAIT PENELAAHAN BAKN
DPR RI ATAS LHP BPK RI TERHADAP DANA ALOKASI KHUSUS KEPADA
AKADEMISI UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG JAWA TIMUR
TANGGAL 5 – 7 APRIL 2021
MASA PERSIDANGAN IV 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).

B. Ruang Lingkup

Kunjungan Kerja BAKN ke Universitas Brawijaya ini dimaksudkan untuk mendapatkan masukan dari akademisi terkait:

1. Realisasi pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK) atas alokasi usulan DAK, serta dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi, pembangunan daerah, indeks pembangunan manusia dan indikator kemajuan daerah lainnya;
2. Ketepatan target dan keberhasilan capaian daerah-daerah penerima DAK dalam mencapai tujuan diberikannya DAK;
3. Pandangan terkait permasalahan DAK yang menjadi temuan dalam hasil pemeriksaan BPK RI;
4. Bentuk kegiatan monitoring dan evaluasi yang perlu diterapkan oleh pemerintah provinsi dan daerah;
5. Perbaikan regulasi terkait perencanaan, pelaksanaan serta pertanggungjawaban DAK.

II. ISI LAPORAN

A. Identifikasi Masalah

BPK RI menemukan permasalahan di antaranya bahwa Pemda belum sepenuhnya menganggarkan DAK sesuai dengan Perpres penetapan DAK, terdapat kegiatan pembangunan manusia dari DAK yang terlambat dipertanggungjawabkan dan bahkan tidak dilaksanakan serta terdapat kegiatan pembangunan manusia dari DAK yang dibayarkan dari anggaran yang bersumber dari non DAK.

Berdasarkan hal tersebut di atas, BAKN DPR RI perlu meminta masukan dari Akademisi di Universitas Brawijaya terkait dengan kebijakan dan permasalahan DAK. 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. Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang - Dr. Muchamad Ali Safa'at, SH., MH-Associate Profesor

Beberapa Permasalahan pada Dana Alokasi Khusus (DAK), diantaranya.

1) Permasalahan Hukum

Adanya permasalahan pada definisi DAK dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disingkat DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

b. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut 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.

Definisi DAK pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak ada prioritas nasional, akan tetapi dalam pelaksanaannya pemberian DAK kepada Daerah masih berdasarkan prioritas nasional. Dimana artinya masih UU yang baru mengesampingkan UU yang lama, tidak ada ketentuan melaksanakannya dan masih tetap dipakai yaitu UU No 33 Tahun 2004.

2) Permasalahan Pada Besaran/Nilai

- a. Jumlah DAK relative kecil dibandingkan dengan Dana Alokasi Khusus (DAU) padahal fungsinya untuk mengurangi disparitas fiscal
- b. DAU lebih banyak untuk belanja rutin
- c. Penentuan kriteria daerah yang menerima dan besaran yang diterima masih belum jelas bagi daerah
- d. Daerah harus melakukan melobi dengan pemerintah pusat terkait besaran DAK.

3) Permasalahan Efektivitas

- a. Kegiatan masih berbasis input, belum pada outcome.
- b. Ketercapaian fungsi sebagai *equalization grant* belum dalam diukur.

- c. Fungsi sebagai dana perimbangan belum tercapai saat ini masih dipergunakan untuk penambahan asset atau pemeliharaan asset.
- d. Belum diorientasikan pada peningkatan manfaat.

4) Permasalahan perencanaan dan model

- a. Kesesuaian waktu keputusan dengan penganggaran di daerah (proses APBD yang berlaut larut dan mempengaruhi keteserapan DAK di daerah)
- b. Capital grand → Incentive/competitive grand; artinya mengubah pelaksanaan DAK dengan capital grand menjadi model pelaksanaan berdasarkan pencapaian dengan infikator berdasarkan keberhasilan daerah untuk meningkatkan aspek tertentu misalnya pelayanan publik dan fungsi menyeimbangkan tetap tercapai.
- c. Close Grand -> Open Ended; artinya model penganggaran bukan tertutup tapi berdasarkan ketercapaian.
- d. Top Down → Bottom Up; mengubah pencairan melalui proposal untuk mengkaji dalam beberapa bidang dan aspek.

2. Dosen FIA UB Dr. Fadillah Amin, M.AP., Ph.D

1) Prioritas Nasional pada Definisi DAK

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. Dari pengertian diatas, menimbulkan pertanyaan yaitu mengapa hanya berdasarkan prioritas nasional dan mengapa tidak berdasarkan prioritas nasional dan daerah.

DAK menjadi bagian dari dana perimbangan dengan konsep desentralisasi fiskal yang memberi wewenang bagi daerah untuk menentukan penggunaannya. Prioritas nasional dalam pengertian DAK seakan sebagai kunci untuk membatasi pergerakan pemerintah daerah.

2) Tiga komponen Dana Perimbangan

Tiga komponen dana perimbangan diantaranya DAU, DAK, dan DBH. Pada definisi DAU, DAK dan DBH terdapat kesamaan yaitu dana yang digunakan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, akan tetapi pada definisi DAK terdapat penambahan yaitu dalam rangka desentralisasi dan sesuai prioritas nasional. Dari pengertian tersebut maka munculah suatu pertanyaan apakah DAK ini desentralisasi setengah hati. Berbeda dengan pengertian DAU dan DBH dimana seluruh penggunaan sesuai

dengan inisiatif pemerintah daerah. Secara harfiah terdapat permasalahan tersendiri terkait kata prioritas nasional.

3) **Klasifikasi DAK dibagi menjadi dua yaitu fisik dan non fisik.**

- a. DAK fisik adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus fisik yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.
- b. Dana non fisik adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus non fisik yang merupakan urusan daerah.

Pada definisi DAK non fisik, tidak ada kata prioritas nasional secara normative. Pertanyaannya apakah DAK non fisik tidak berdasarkan prioritas nasional? Serta apakah memang pergerakan DAK non fisik lebih bebas? Pemberian ruang gerak daerah melalui DAU dimana DAU memang sifatnya rutin. DAK lebih mirip skema inpres sekolah dan pasar. DAK dikeluarkan dari dana perimbangan jika diaktualisasikan semacam inpres. DAK adalah dana pusat yang kental dengan desentralisasi.

4) **Kegemangan terhadap scenario dan desain DAK**

- a. Desain DAK sangat sentralistis
- b. DAK cenderung *top down* dan menafikan prakarsa daerah
- c. DAK kontra produktif dengan semangat desentralisasi

DAK fisik dibagi menjadi 3 jenis secara penugasan diantaranya;

- a. DAK fisik regular diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemenuhan pelayanan dasar dan pemerataan ekonomi.
- b. DAK fisik penugasan diarahkan untuk mendukung pencapaian prioritas nasional yang menjadi kewenangan daerah dengan lingkup kegiatan spesifik dan lokasi prioritas tertentu.
- c. DAK fisik afirmasi; diarahkan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur dan pelayanan dasar pada lokasi prioritas yang termasuk kategori daerah perbatasan, kepulauan, tertinggal, dan transmigrasi. (Dengan definisi DAK berdasarkan prioritas nasional maka pelaksanaan DAK fisik afirmasi akan sulit tercapai karena **prioritas nasional** akan berbeda dengan prioritas daerah di daerah tertinggal). Pembagian DAK non fisik menjadi 11 jenis cukup bagus dan mencoba menjawab

problematika daerah tapi akan lebih baik untuk meningkatkan desentralisasi yaitu dengan menyerap prioritas daerah tidak hanya prioritas nasional.

5) Penyerapan DAK

Penyerapan DAK dari tahun 2017 sampai 2019 mengalami penurunan dengan presentase penyerapan dibawah 80% sangat ironis dan kontraproduksi karena kebutuhan daerah yang cukup banyak, artinya implementasi DAK belum baik. Sekitar 20-30% DAK tidak terserap setiap tahunnya dengan pangkal permasalahan pada tahun 2019 sampai kuartal 3 serapan masih dibawah 50%.

6) Perubahan Kebijakan Persyaratan Penyaluran DAK Fisik

Pada tahun 2019, terdapat tambahan persyaratan baru yaitu kewajiban Pemda melampirkan hasil revidi APIP atas serapan anggaran & capaian output per bidang.

- Laporan realisasi penyerapan dana dan capaian *output* kegiatan DAK Fisik per jenis per bidang tahun anggaran sebelumnya sebagai syarat penyaluran DAK Fisik Tahap I dan Sekaligus
- Laporan realisasi penyerapan dana dan capaian *output* kegiatan DAK Fisik per jenis per bidang sampai dengan tahap I sebagai syarat penyaluran DAK Fisik Tahap II
- Laporan realisasi penyerapan dana dan capaian *output* kegiatan DAK Fisik per jenis per bidang sampai dengan tahap II sebagai syarat penyaluran DAK Fisik Tahap III

7) Revidi APIP terhadap Capaian Output Per-Bidang

- Persyaratan penyaluran DAK Tahap II ini sebelumnya yang dinilai hanya serapan dana minimum 75%, sedangkan persentase capaian output tidak diatur
- Persyaratan ini memicu permasalahan di daerah (*conflict of interest* antara Inspektorat Daerah, biaya revidi, dll)
- Menambah Panjang proses administrasi dan pencairan dana
- Menurunkan persentase serapan anggaran
- *Saran untuk simulasi baru pencairan DAK; Sebaiknya cukup meriviu serapan Dana dan tidak perlu meriviu capaian output pada tiap tahap pencairan*

8) Permasalahan-Permasalahan pada DAK yang terjadi di daerah

a. *Petunjuk Teknis DAK dari Kementerian Teknis Sering Terlambat Terbit*

Permasalahan ini terjadi berulang hampir setiap tahun. Eksekusi kegiatan menjadi terlambat karena harus menunggu Juknis dari Kementerian teknis. Saran terkait permasalahan ini diantaranya;

- Sebenarnya Kementerian Teknis tak perlu menerbitkan petunjuk teknis setiap tahun jika jenis pekerjaan tersebut sama dan berulang
- Juknis yang tidak *rigid* memberikan peluang Daerah untuk melakukan inovasi serta memberi "insentif" kepada Daerah yang berhasil menetapkan APBD tepat waktu

b. *Sebagian Pemda kurang proaktif dan responsif dalam mengelola dana DAK yang diterimanya*

- Permasalahan internal dan administratif tidak segera diselesaikan
- Berdampak pada banyaknya dana DAK yang hangus dan tidak termanfaatkan akibat gagal lelang
- Kemenkeu perlu memberikan reward kepada Daerah yang kinerjanya baik dalam pemanfaatan dana DAK
- Salah satu contoh permasalahan; SILPA di Sidoarjo mencapai 1 triliun lebih dari total anggaran Rp4,1 triliun. SILPA disebabkan karena gagal lelang dan administrasi sulit dan pemda tidak mau mengambil risiko dan jika dilakukan eksekusi akan menyebabkan adanya temuan.

c. *Pengadaan Barang Melalui Media e-Katalog*

- Spesifikasi barang yang dibutuhkan tidak tersedia dalam e-Katalog.
- Alokasi dana yang tersedia dari DAK Fisik tidak mencukupi/tidak sesuai dengan nilai harga yang tertera dalam e-katalog.
- Pemda tidak berani melakukan pembelian barang melalui proses pengadaan biasa.

3. Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Ngesti

Kesinambungan program pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

- 1) Kunci dari DAK adalah strategi pada setiap pemerintah daerah. Kelincahan daerah dalam proses perencanaan akan berimplikasi pada sistem perencanaan bagaimana daerah bisa memperoleh pendanaan. Dimana strateginya akan berbeda pada masing-masing daerah. Strategi utama di setiap akhir tahun atau awal perencanaan bagaimana perencanaan pengalokasian DAK fisik dan non fisik dengan strategi melalui APBD,

melalui APBN atau melalui bantuan anggaran dari pemerintah provinsi. Hal ini yang akan menentukan bagi formulasi perencanaan pendanaan yang ada di daerah dan menjadikan instrumen DAK menjadi hal yang paling penting.

- 2) Dinamika di daerah dalam konteks perencanaan pembangunan juga sangat berpengaruh pada strategi daerah dalam menentukan anggaran. Daerah terkadang mengalami keterlambatan karena dinamika politik anggaran yang ada di daerah dan juga persoalan sistem.
- 3) Beberapa permasalahan terkait proses pengusulan DAK fisik melalui aplikasi KRISNA;
 - Aplikasi krisna dibuka pada bulan Mei, dan proses waktu input sempit dan membutuhkan waktu untuk pengelola dan tidak mudah. Maka proses perencanaan minimal 2 tahun sebelumnya sangat panjang.
 - Kadang usulan DAK yang disiapkan di awal tahun, namun saat aplikasi KRISNA dibuka menu yang ada tidak tersedia. Ini teknis akan tetapi penting, karena menu yang tersedia di aplikasi KRISNA berubah setiap tahunnya. Permasalahan ini membuat daerah mengalami kesulitan dan strategi daerah menjadi berubah.

C. Jadwal Kegiatan

Adapun kegiatan kunjungan kerja BAKN dengan Akademisi Universitas Brawijaya Malang di Jawa Timur dilaksanakan pada tanggal 5 April 2021 sampai dengan 7 April 2021.

III. KESIMPULAN

1. Aspek hukum secara legal formal, pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tidak berlaku. Akan tetapi permasalahannya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pengertian tentang DAK berbeda dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya masih menggunakan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 secara yudis formal. Secara konstruksi hukum, teori desentralisasi dimulai dari teori desentralisasi kewenangan terlebih dahulu baru dilanjutkan dengan desentralisasi fiskal. Karena ada desentralisasi kewenangan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka seharusnya ada Undang-Undang perimbangan yang baru.
2. Permasalahan efektivitas DAK diantaranya; kegiatan masih berbasis outout dan belum pada outcome. Ketercapaian fungsi sebagai *equalization grant* belum dalam diukur, fungsi sebagai dana perimbangan belum tercapai terlihat dari penggunaannya saat ini

masih untuk penambahan asset atau pemeliharaan asset, serta belum diorientasikan pada peningkatan manfaat.

3. Prioritas nasional yang melekat pada definisi DAK, menimbulkan beberapa pertanyaan dalam pelaksanaannya yang terkadang tidak sesuai dengan kebutuhan daerah. Definisi ini menimbulkan pertanyaan mengapa hanya berdasarkan prioritas nasional dan tidak berdasarkan prioritas nasional dan daerah. DAK menjadi bagian dari dana perimbangan dengan konsep desentralisasi fiskal yang memberi wewenang bagi daerah untuk menentukan penggunaannya. Prioritas nasional dalam pengertian DAK seakan sebagai kunci untuk membatasi pergerakan pemerintah daerah.
4. *Petunjuk Teknis DAK dari Kementerian Teknis Sering Terlambat Terbit*. Permasalahan ini terjadi berulang hampir setiap tahun. Eksekusi kegiatan DAK menjadi terlambat karena harus menunggu Juknis dari Kementerian teknis. Saran terkait permasalahan ini sebenarnya Kementerian Teknis tak perlu menerbitkan petunjuk teknis setiap tahun jika jenis pekerjaan tersebut sama dan berulang, Juknis yang tidak *rigid* memberikan peluang Daerah untuk melakukan inovasi serta memberi "insentif" kepada Daerah yang berhasil menetapkan APBD tepat waktu.
5. Permasalahan terkait proses pengusulan DAK melalui aplikasi KRISNA adalah proses input membutuhkan waktu yang panjang dan pengelolaannya tidak mudah, akan tetapi waktu yang disediakan untuk proses input ke aplikasi terlalu singkat. Selain itu menu pada aplikasi KRISNA juga mengalami perubahan setiap tahunnya, permasalahan ini menyebabkan daerah mengalami kesulitan saat sudah menyiapkan perencanaan dengan strategi yang sama seperti tahun-tahun sebelumnya akan tetapi harus mengubah karena menu pada aplikasi yang berubah.
6. Kunci dari DAK adalah strategi pada setiap pemerintah daerah. Kelincahan daerah dalam proses perencanaan akan berimplikasi pada sistem perencanaan bagaimana daerah bisa memperoleh pendanaan. Dimana strateginya akan berbeda pada masing-masing daerah. Strategi utama di setiap akhir tahun atau awal perencanaan bagaimana perencanaan pengalokasian DAK fisik dan non fisik dengan strategi melalui APBD, melalui APBN atau melalui bantuan anggaran dari pemerintah provinsi. Hal ini yang akan menentukan bagi formulasi perencanaan pendanaan yang ada di daerah dan menjadikan instrumen DAK menjadi penting.
7. Kelincahan Pemerintah Daerah, artinya bagaimana daerah membuat perencanaan penganggaran dimana kita bisa mengadopsi melalui keseimbangan daerah. Semakin

daerah bergantung pada DAK dan DAU maka daerah semakin tidak mandiri. Saat PAD rendah maka partisipasi masyarakat untuk membangun daerah juga rendah. DAK mengakibatkan daerah bergantung pada dan tidak mengandalkan PAD.

8. Secara teoritis karena Indonesia negara kesatuan memang didesain agar daerah bergantung pada pusat dan wajar apabila secara keuangan daerah tidak bisa mandiri dan konstruksi keuangan dan kewenangan memiliki gap yang rendah. Penghasilan daerah salah satunya pajak diserap oleh pusat, daerah hanya mendapat serapan PAD yang kecil. Akhirnya DAK dan DAU mengakibatkan daerah bergantung pada pusat.
9. Pelaksanaan DAK saat ini belum mencapai sinkronisasi antara sinkronisasi antara prioritas nasional dan kebutuhan daerah. Kemudian pelaksanaan DAK saat ini masih lemah pada pengawasan dan pertanggungjawaban yang artinya masih diperlukan banyak perbaikan untuk pelaksanaan DAK yang lebih baik.
10. Rekomendasi untuk perbaikan DAK diantaranya adalah mengubah rumus untuk menyamakan prioritas nasional dan kebutuhan daerah. Kemudian dilakukan kluster daerah-daerah penerima DAK, artinya harus adanya perubahan mendasar yang disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing daerah dan rumus PAD dan DAK bisa disesuaikan.

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.