



# **PENYUSUNAN MEKANISME DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) UNTUK PEMBIAYAAN STANDAR PELAYANAN MINIMUM (SPM)**



**Kementerian Keuangan Republik Indonesia  
Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan  
Direktorat Dana Perimbangan  
Jakarta, 2013**



# Penyusunan Mekanisme Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk Pembiayaan Standar Pelayanan Minimum (SPM)

## Pengarah

Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan

Direktur Dana Perimbangan

## Tim Penulis:

DJPK: Ardimansyah, Muhammad Hijrah, Asdik Faishol Lutfi, Dony Suryatmo Priyandono, Imam Mukhlis Affandi

GIZ: Bambang Juanda, Hefrizal Handra, Tim Auracher, Budi Sitepu, dan Nathalia Marthaleta

## Didukung oleh:

Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Indonesia-German Development Cooperation

## Melalui Program:

Decentralisation as Contribution to Good Governance (DeCGG)

Jakarta, 2013

## Daftar Isi

Daftar Isi .....	4
Kata Pengantar .....	5
Ringkasan Eksekutif .....	6
1. Latar Belakang .....	9
2. Tujuan dan Tahapan Kegiatan .....	10
3. Tinjauan Teoritis .....	12
3.1 Pengertian DAK .....	12
3.2 Berbagai Jenis Specific Grant .....	13
3.3 Standar Pelayanan Minimum (SPM) .....	14
4. Kebijakan DAK di Indonesia: Perkembangan dan Permasalahan .....	15
5. DAK ke Depan Menurut Grand Design Desentralisasi Fiskal .....	17
6. Mekanisme DAK untuk Pendanaan SPM .....	18
6.1 Kesiapan Kementerian teknis .....	18
6.1.1 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan .....	18
6.1.2 Kementerian Kesehatan .....	19
6.1.3 Kementerian Pekerjaan Umum .....	20
6.2 Berbagai Alternatif Implementasi Mekanisme DAK untuk Pendanaan SPM .....	22
6.3 Alternatif Terbaik Mekanisme DAK untuk Pendanaan SPM .....	27
6.3.1 Kriteria Kelayakan Daerah Penerima DAK-SPM .....	28
6.3.2 Peranan Kementerian Teknis dalam Pencapaian SPM .....	29
6.3.3 Perhitungan Kemampuan Fiskal Daerah .....	30
6.3.4 Alternatif Prosedur Penentuan Daerah Penerima dan Jumlah DAK .....	31
6.3.5 Proposal Pemda untuk Pencapaian SPM dengan DAK .....	32
6.3.6 Prosedur Penetapan Jumlah DAK, Monev dan Sanksi .....	33
6.3.7 Roadmap Pendanaa SPM melalui DAK .....	33
7. Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan .....	33
Daftar Referensi .....	35
Lampiran .....	36

## Kata Pengantar

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan salah satu jenis dana perimbangan yang ditujukan untuk membantu daerah membiayai pembangunan atau pelayanan bidang tertentu yang telah menjadi tugas dan fungsi daerah otonom. Berbeda dengan jenis dana perimbangan lainnya (seperti DAU atau DBH), DAK digunakan sesuai tujuan pemberiannya (bantuan spesifik). Pemerintah daerah tidak boleh menggunakan dana tersebut untuk kegiatan lain selain yang ditentukan oleh pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Sebagai pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, DAK dialokasikan pada berbagai bidang untuk mencapai tujuan nasional tertentu. Jumlah bidang yang dibiayai melalui DAK semakin banyak, demikian juga dengan jumlah daerah penerimanya, sehingga kehilangan sifat khususnya. Beberapa review mengenai pelaksanaan DAK (ADB 2011, Bappenas 2012) menyimpulkan bahwa DAK belum dapat mencapai tujuan yang dimanakan.

Saat ini, pemerintah sedang melakukan penyempurnaan UU Nomor 33 Tahun 2004. Salah satu gagasan dalam rancangan penyempurnaan undang-undang tersebut adalah reorientasi tujuan penggunaan DAK. Berdasarkan gagasan baru ini, DAK akan digunakan untuk 3 (tiga) tujuan, yaitu:

- mendanai pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, dan/atau infrastruktur jalan, jembatan, sanitasi, irigasi, dan air minum;
- mendanai kegiatan dalam rangka pencapaian prioritas nasional; dan
- mendanai kegiatan dalam rangka kebijakan tertentu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sejumlah kajian telah dilakukan mengenai SPM dengan titik berat pada aspek costing, perencanaan, dan penganggaran di daerah seperti yang dilaksanakan oleh ADB 2010, GIZ 2010, DSF 2011. Sejumlah Kementerian/Lembaga juga telah menetapkan SPM untuk dicapai oleh daerah. Namun belum ada kajian yang mencoba menghubungkan antara DAK dengan SPM. Supaya pengalokasian DAK untuk mendanai SPM dapat dilaksanakan secara efektif, perlu didesain suatu mekanisme penetapan DAK yang dapat mempercepat pencapaian SPM. Mekanisme yang didesain akan dapat digunakan sebagai masukan bagi pemerintah dalam merumuskan peraturan pelaksanaan Undang-undang mengenai perimbangan keuangan yang baru, khususnya mengenai DAK.

Dalam kaitan ini, kami mengucapkan terima kasih kepada GIZ melalui program *Decentralisation as a Contribution to Good Governance* (DeCGG) yang telah mendukung studi mengenai "mekanisme DAK untuk pendanaan SPM" sebagaimana tertuang dalam laporan ini. Terima kasih juga kami sampaikan kepada berbagai pihak yang telah memberikan kontribusi untuk perbaikan hasil kajian ini, baik lembaga pemerintah di pusat maupun di daerah.

Kiranya hasil studi ini bermanfaat bagi perumusan kebijakan keuangan yang lebih baik dan bermanfaat bagi pembangunan bangsa dan negara.

Jakarta, Maret 2013

Direktur Dana Perimbangan,  
Adijanto

## Ringkasan Eksekutif

Salah satu perubahan mendasar dari draf revisi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) yang akan digunakan untuk tiga tujuan yaitu:

- a. Mendanai pencapaian Standar Pelayanan Minimum (SPM) pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, dan/atau infrastruktur jalan, jembatan, sanitasi, irigasi, dan air minum;
- b. Mendanai kegiatan dalam rangka pencapaian prioritas nasional, dan
- c. Mendanai kegiatan dalam rangka kebijakan tertentu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kajian ini hanya untuk memberikan masukan bagi pemerintah mengenai rancangan mekanisme DAK untuk pendanaan SPM (butir a) saja. Berikut ini adalah alternatif terbaik mekanisme DAK untuk pendanaan SPM, berdasarkan hasil kajian yang telah didiskusikan dalam beberapa kelompok diskusi, yaitu dengan: Tim internal GIZ, FGD di pusat dan daerah serta dengan Dirjen Perimbangan Keuangan beserta para Direktur dan staf di DJPK Kemenkeu.

Adapun pokok-pokok rekomendasi dari kajian ini adalah sebagai berikut:

### A. Kebijakan DAK:

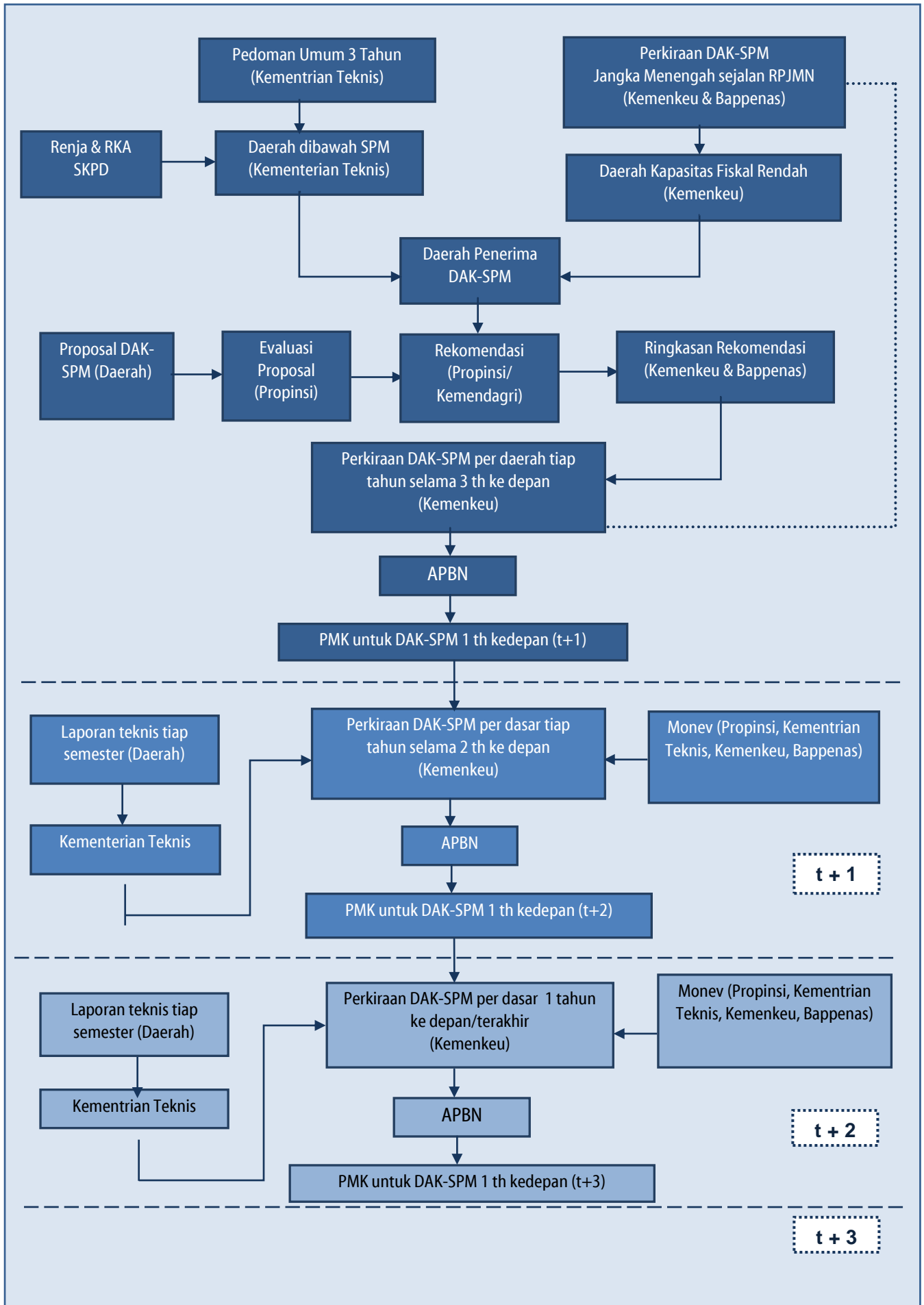
1. DAK agar diprioritaskan untuk mendanai kegiatan dalam rangka pencapaian SPM, yang bersifat fisik dan non fisik.
2. Daerah yang layak mendapatkan DAK-SPM adalah daerah yang Indeks Kemampuan Keuangan Daerahnya dibawah rata-rata nasional ( $IKKD < 1$ ) dan Indeks Pencapaian SPMnya di bawah SPM yang ditetapkan ( $IP_{SPM} < SPM$ ). Daerah yang mendapatkan alokasi DAK untuk masing-masing bidang ditetapkan untuk jangka waktu 3 tahun.

### B. Mekanisme alokasi DAK untuk Pendanaan SPM:

1. Kementerian teknis menetapkan pedoman umum penggunaan DAK untuk pencapaian SPM sebagai dasar pelaksanaan kegiatan DAK di Daerah untuk 3 tahun ke depan. Pedoman umum ini ditetapkan paling lambat akhir bulan Maret supaya sinkron dengan perencanaan dan penganggaran di daerah. Pedoman umum ini dapat disesuaikan setelah 2 tahun dievaluasi.
2. Kementerian Keuangan (Kemenkeu) dan Bappenas menentukan perkiraan ketersediaan total DAK-SPM untuk jangka menengah (3 tahun), sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).
3. Kemenkeu menentukan daerah yang kapasitas fiskalnya memenuhi kriteria untuk diberi DAK-SPM.
4. Kementerian teknis menetapkan indeks pencapaian SPM untuk bidang yang bersangkutan, dan menentukan daerah yang SPMnya belum tercapai. Indeks tersebut disampaikan kepada Kemenkeu paling lambat bulan Juni setiap tahun. Ketetapan indeks juga memuat indikator-indikator yang digunakan dan cara menghitung indeks teknis serta sumber data yang digunakan
5. Kemenkeu berkordinasi dengan kementerian teknis menetapkan daerah penerima DAK-SPM
6. Pemda kabupaten/kota membuat proposal pencapaian DAK-SPM mengacu kepada pedoman umum. Proposal ini minimal harus mencakup data pencapaian SPM beserta sumber pendanaannya untuk beberapa tahun yang telah lewat, saat ini, dan 3 tahun kedepan.
7. Proposal Pemda kab/kota dievaluasi oleh Pemda Propinsi.
8. Proposal yang telah mendapat rekomendasi Gubernur/Kemendagri disampaikan ke Kementerian teknis. Bappenas dan Kemenkeu mendapatkan ringkasan (*summary*) dari rekomendasi ini.

9. Kemenkeu menetapkan DAK per daerah berdasarkan ketersediaan dana, daerah yang layak mendapat SPM, daerah yang kapasitas fiskalnya rendah dan jumlah kebutuhan anggaran Pemda yang telah dievaluasi oleh Gubernur.
  10. Kemenkeu menetapkan perkiraan DAK-SPM per daerah untuk 3 tahun. Penentuan DAK-SPM dilakukan per bidang.
- C. Prosedur penetapan, pemantauan dan evaluasi (monev), pelaporan dan sanksi:
1. Jumlah DAK yang telah ditetapkan untuk 3 tahun (jangka menengah) untuk tiap-tiap Pemda, dibagi untuk tiap tahunnya untuk diajukan ke APBN.
  2. Jumlah yang telah disetujui di APBN kemudian ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) sebagai alokasi 1 tahun ke depan.
  3. Untuk tahun ke dua, Kemenkeu tinggal mengajukan proporsi tahun ke dua ke APBN. Jika tersedia dana lebih banyak dari jumlah yang telah ditetapkan dalam jangka menengah, maka dapat dialokasikan lebih banyak dengan tetap memperhatikan kebutuhan dana jangka menengah.
  4. Dipertengahan tahun kedua, Tim yang terdiri dari Bappenas, Kementerian teknis dan Propinsi melakukan monev terhadap kinerja DAK-SPM tahun pertama. Kementerian teknis melakukan monev terhadap pemanfaatan dan teknis pelaksanaan kegiatan yang didanai dari DAK. Kemenkeu melakukan monev pengelolaan keuangan DAK.
  5. Hasil Monev akan merekomendasi ke Kemenkeu, daerah yang diberi sanksi pengurangan/pemberhentian DAK-SPM dan daerah yang diberi reward peningkatan DAK-SPM untuk tahun ke tiga.

DAK disalurkan secara bertahap sesuai dengan laporan realisasi penyerapan dana tahap sebelumnya Kepala Daerah menyampaikan laporan teknis pelaksanaan DAK setiap semester kepada Kementerian teknis. Jika Kepala Daerah tidak menyampaikan laporan teknis ini, Kementerian teknis mengusulkan kepada Kemenkeu untuk menunda atau tidak penyaluran DAK pada tahap berikutnya. Dalam kasus pagu DAK-SPM ini terbatas, besarnya alokasi DAK untuk daerah yang layak, dapat menerapkan formula sebagai berikut. Alokasi DAK per tahun suatu Daerah dihitung sebagai perkalian bobot Daerah yang bersangkutan dengan pagu alokasi DAK nasional per bidang. Bobot Daerah dihitung dengan membagi penjumlahan IKKD dan indeks pencapaian SPM Daerah yang bersangkutan dengan total IKKD dan total indeks pencapaian SPM seluruh Daerah. Mekanisme dan prosedur DAK untuk pendanaan SPM dapat digambarkan sebagai berikut.





# 1 | Latar Belakang

Saat ini pemerintah tengah melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Menurut rencana, rancangan dari perubahan undang-undang ini akan disampaikan untuk dibahas di DPR pada tahun ini. Salah satu perubahan mendasar dari rancangan perubahan undang-undang tersebut terkait dengan penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK). Merujuk pada rumusan pasal 41 draft ke-XX rancangan perubahan UU ini, maka DAK akan digunakan untuk tiga tujuan yaitu:

- a. Mendanai pencapaian Standar Pelayanan Minimum (SPM) pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, dan/atau infrastruktur jalan, jembatan, sanitasi, irigasi, dan air minum;
- b. Mendanai kegiatan dalam rangka pencapaian prioritas nasional, dan
- c. Mendanai kegiatan dalam rangka kebijakan tertentu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Walaupun usulan penggunaan DAK untuk pendanaan SPM sudah dimasukkan ke dalam rancangan perubahan UU 33/2004, namun detail desain DAK yang dimaksudkan belum tersedia. Sejauh ini setidaknya baru ada satu kajian yang mencoba menghubungkan Dana Alokasi Umum (DAU) dengan SPM (Martinez et.al 2004). Namun kajian yang mencoba menghubungkan DAK dengan SPM belum pernah dilakukan.

Kajian-kajian mengenai DAK yang belakangan ini dilakukan lebih banyak bertitik berat pada review pelaksanaan DAK (ADB, 2011; BAPPENAS, 2012). Kedua kajian ini menyimpulkan bahwa DAK belum dapat mencapai tujuan yang diamanatkan karena berbagai permasalahan pada tahapan alokasi, penggunaan, serta monitoring dan evaluasi. BAPPENAS (2012) merekomendasikan agar DAK menjadi lebih efektif, dua perubahan mendasar harus dilakukan:

- a. Merubah pendekatan yang selama ini berbasis input (*input-based*) kepada pendekatan yang berbasis pada hasil (*performance based*), yang fokus pada target-target output dan outcome pembangunan, dan
- b. Mengadopsi pendekatan yang berorientasi jangka menengah sesuai dengan RPJMN.

Sementara kajian yang dilakukan terkait pembiayaan SPM lebih banyak fokus kepada aspek costing, dan perencanaan dan penganggaran di daerah. Asian Development Bank (ADB) membantu Kementerian Pendidikan melakukan survey data dasar (*baseline*) untuk mendukung implementasi SPM Pendidikan dengan sampel di 60 Kabupaten/kota (ADB, 2010). GIZ membantu Kementerian Kesehatan untuk melakukan perkiraan biaya pelaksanaan SPM Kesehatan dengan sampel di 30 kabupaten/kota (GIZ, 2010). Sementara Decentralization Support Facility (DSF) mencoba mengembangkan konsep e-costing (perencanaan pembiayaan) SPM di beberapa kabupaten/kota di enam propinsi (DSF, 2011).

Sejauh ini 13 SPM telah dirumuskan oleh kementerian terkait, mulai dari SPM untuk pendidikan, kesehatan, infrastruktur, sampai dengan SPM untuk sektor transportasi dan lain-lain. Namun pada SPM yang telah disusun ini, dapat dilihat tingkatan standar yang digunakan tidaklah seragam antara satu dengan yang lainnya. Sebagai contoh SPM pada sektor kesehatan lebih banyak pada tingkatan output sedangkan SPM untuk sektor pendidikan lebih banyak pada tingkatan input atau proses. Apakah hal ini akan menjadi kendala nantinya pada proses pengalokasian DAK perlu ditelaah lebih lanjut.

Supaya pengalokasian DAK untuk mendanai SPM dapat berjalan dengan efektif dan mencapai tujuan yang diharapkan, perlu rancangan mekanisme yang jelas untuk penetapan dan pelaksanaan DAK: (i) tahapan pengalokasian, (ii) tahapan penggunaan, dan (iii) monitoring dan evaluasi. Kajian ini bertujuan untuk menelaah tentang bagaimana sebaiknya mekanisme DAK untuk pembiayaan SPM untuk setiap tahapan tersebut.

## 2 | Tujuan dan Tahapan Kegiatan

Tujuan Kajian ini untuk memberikan masukan bagi pemerintah (khususnya Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan/DJPK) mengenai rancangan mekanisme DAK untuk pendanaan SPM. Masukan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi DJPK dalam pembahasan lebih lanjut mengenai mekanisme DAK untuk pendanaan SPM dengan kementerian terkait: BAPPENAS, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Pekerjaan Umum, serta pembahasan dengan DPR.

Tahapan Kajian atau proses sampai kepada perumusan masukan rancangan DAK untuk pendanaan SPM dibagi ke dalam tiga tahapan. **Tahap pertama** berupa kajian dengan fokus upaya menjawab pertanyaan-pertanyaan umum mengenai desain DAK untuk pendanaan SPM. Tujuan kajian ini adalah untuk memberikan beberapa pilihan mengenai desain pada tahapan alokasi, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi.

Pertanyaan-pertanyaan umum tersebut antara lain:

- a. Bagaimana menjawab tantangan bahwa tingkat perumusan standar pada SPM berbeda antara satu sektor dengan sektor yang lainnya? Bagaimana menentukan prosedur dan prinsip yang cocok untuk semua sektor (dengan kelebihan mendapatkan kerangka kebijakan yang lebih jelas); atau menentukan prosedur tertentu untuk setiap sektor atau untuk masing-masing untuk SPM terkait (dengan kelebihan mendapatkan pendekatan yang disesuaikan untuk sektor tersebut).
- b. Apakah indikator-indikator SPM di sektor pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum, yang ada dapat digunakan dalam proses pengalokasian DAK
- c. Prinsip mana yang dapat digunakan sebagai acuan bagi proses penentuan daerah yang berhak mendapatkan alokasi DAK SPM?
  - *Potensi*, contohnya kemampuan (secara teoritis) penyediaan pelayanan publik;
  - *Level pencapaian SPM*, contohnya assesmen penentuan gap pencapaian SPM
  - *Kualitas proposal dari pemerintah daerah*
  - *Penguatan proses bottom-up*
  - Dll
- d. Kondisi seperti apa yang perlu diterapkan?
  - *Orientasi pada input*, menentukan secara jelas investasi seperti apa yang perlu dilakukan untuk meningkatkan pencapaian SPM
  - *Orientasi pada hasil atau kinerja*, menentukan target yang harus dicapai dengan kurun waktu tertentu
  - *Atau gabungan antara keduanya* tergantung faktor penentu lainnya (kapasitas pemerintah daerah; tipe SPM, dll)
- e. Dengan berasumsi bahwa alokasi DAK akan diterapkan dengan time-frame tiga tahun sebagaimana diusulkan pada draft revisi UU 33/2004, apa yang akan terjadi setelah periode tahun ketiga? Bagaimana dengan daerah-daerah yang tidak mencapai target?
- f. Sejauh mana DAK harus berfokus pada investasi dan barang? Haruskah DAK tetap dibatasi pada investasi dan barang, sehingga DAK hanya berfungsi sebagai tambahan berkontribusi pada pencapaian SPM, namun tidak mendanai SPM secara keseluruhan; atau haruskah DAK untuk SPM lebih komprehensif, membiayai keseluruhan biaya yang dibutuhkan untuk mencapai dan mempertahankan pencapaian SPM.
- g. Bagaimana peran dan apa saja yang perlu dipersiapkan oleh kementerian terkait dalam pelaksanaan DAK untuk pendanaan SPM
- h. Bagaimana peran gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat, dan daerah (kabupaten/kota) dalam pelaksanaan DAK untuk pendanaan SPM.

Pembahasan atau diskusi tentang pertanyaan-pertanyaan di atas dilakukan peneliti, diantaranya, dengan dengan mengunjungi 3 Kementerian Teknis, Bappenas dan Kemendagri. Hasil wawancara dengan narasumber di 5 institusi tersebut sudah didiskusikan pada tanggal 27 September 2012 dengan Tim GIZ di Kementerian Keuangan bersama beberapa staf DJPK. Diskusi tersebut merumuskan beberapa pilihan terkait mekanisme DAK untuk pendanaan SPM. Kajian tahap pertama ini tidak mencakup hitungan secara detail konsekuensi dari setiap pilihan yang diusulkan, namun lebih fokus pada kelebihan atau kekurangan dari pilihan-pilihan tersebut, yang dijadikan sebagai dasar untuk kajian tahap kedua. Pembahasan tentang beberapa pilihan mekanisme DAK untuk pendanaan SPM ini dibahas dalam Bagian 6.2.

**Tahap kedua** kajian ini melakukan FGD dengan para stakeholder dari Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, BAPPENAS, Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Pekerjaan Umum untuk membahas berbagai pilihan yang diusulkan pada kajian tahap pertama. FGD ini telah dilakukan dua kali. FGD Pertama dilaksanakan pada tanggal 19 Oktober 2012 di Hotel Borobudur Jakarta. FGD Kedua dilaksanakan pada tanggal 9 November 2012 di Hotel Novotel, Bogor. Hasil FGD di tingkat pusat ini telah didiskusikan lagi dalam bentuk FGD dengan beberapa pemerintah daerah, yang dilakukan di Medan (tanggal 14 Maret 2013) dan di Lombok (tanggal 19 Maret 2013). Sebelum FGD dengan pemerintah daerah ini dilakukan, bahan FGD telah didiskusikan dulu untuk mendapatkan masukan lebih komprehensif lagi dengan Direktur Dana Perimbangan pada tanggal 31 Januari 2013, dan dengan Dirjen Perimbangan Keuangan beserta para Direktur di DJPK Kementerian Keuangan Republik Indonesia pada tanggal 5 Februari 2013.

**Tahap Ketiga** merupakan kajian mendalam terhadap pilihan yang disepakati pada tahap kedua. Kajian ini diharapkan dapat menghasilkan proposal bagaimana detail prosedur, peran dan fungsi dari berbagai stakeholder terkait, serta bagaimana konsekuensi dari segi keuangan (misalnya berapa besaran DAK yang harus dialokasikan) dan dari segi peraturan (misalnya peraturan mana yang harus disesuaikan). Kajian tahap ketiga ini mencakup berbagai tahapan dalam pelaksanaan DAK seperti: alokasi, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi.

## 3 | Tinjauan Teoritis

### 3.1 Pengertian DAK

Secara umum terdapat dua jenis *grant* (bantuan) dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, yaitu:

- a. *General Purpose Grant* (Bantuan Umum)
- b. *Specific Grant* (Bantuan Khusus)

Bantuan umum (*general purpose grant*) atau bantuan tanpa syarat (*unconditional grant*) yang di Indonesia disebut Dana Alokasi Umum (DAU) adalah jenis bantuan yang bebas digunakan oleh si penerima. Tidak ada arahan terhadap penggunaan dana tersebut. Pada umumnya *unconditional grant* ini ditujukan untuk pemerataan kemampuan fiskal daerah penerima atau dengan kata lain untuk tujuan pemerataan horizontal, sehingga disebut bantuan pemerataan (*equalization grant*).

*Specific Grant* sesuai namanya merupakan bantuan spesifik atau bantuan bersyarat (*conditional grant*). Bantuan spesifik biasanya ditujukan untuk membiayai bidang tertentu yang telah menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah Daerah (Pemda) sebagai si penerima tidak boleh menggunakan dana tersebut kecuali untuk kegiatan yang telah ditentukan oleh pemberi. *Specific grant* (bantuan khusus) sangat beragam jenisnya dengan berbagai tujuan yang dirancang oleh si pemberi, diantaranya:

- a. Untuk mencapai tujuan nasional tertentu, namun fungsi dan kewenangannya urusannya telah didesentralisasikan ke daerah otonom.
- b. Untuk mempengaruhi pola belanja daerah penerima.
- c. Untuk mengakomodasi *spillover benefit* (penyediaan pelayanan publik oleh daerah tertentu tetapi dimanfaatkan oleh penduduk daerah lain/tetangga).

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

### 3.2 Berbagai Jenis *Specific Grant*

Berbagai jenis *specific grant* (bantuan khusus) dipraktek di dunia, antara lain:

- a. *Grant* untuk program/kegiatan/pelayanan tertentu (*specific grant*),
- b. *Grant* yang mengharuskan dana pendamping dari penerima (*matching grant*),
- c. *Grant* untuk menutupi defisit (*deficit grant*),
- d. *Grant* untuk membantu daerah menghadapi situasi darurat/emergensi (*emergency grant*),
- e. *Grant* untuk belanja modal (*capital grant*),

Kemudian dari sisi penentuan jumlah bantuan spesifik yang akan ditransfer ke daerah, dapat pula dikelompokkan pada dua jenis (lihat Bergvall, et al, 2006):

- a. *Closed-ended grant* (jumlah yang akan ditransfer ke daerah telah ditetapkan dari awal dan realisasinya sama dengan pagu anggaran).
- b. *Open-ended grant* (jumlah akhir dari *grant* ditentukan oleh realisasi belanja daerah dan biasanya jenis bantuan ini dirancang sangat menantang untuk dapat direalisasikan oleh daerah).

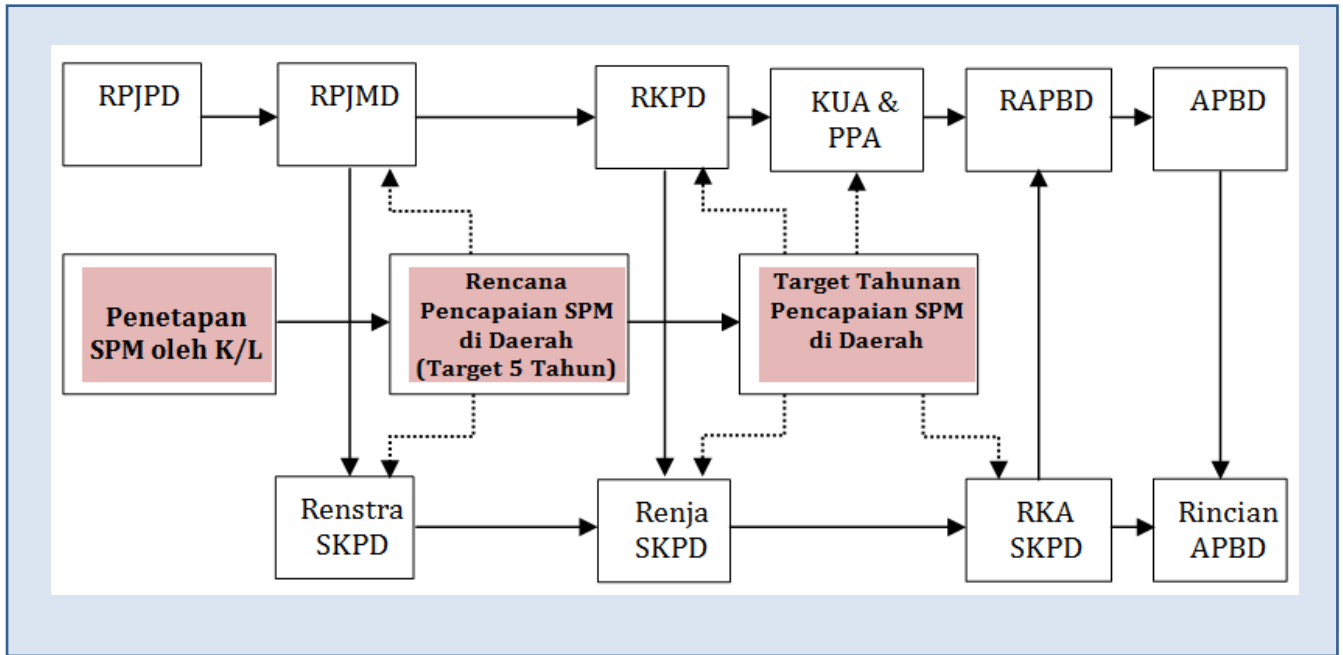
Dengan variasi yang demikian, pemerintah dapat memilih jenis bantuan khusus sesuai dengan sasaran yang diinginkan. Untuk tujuan mencapai standar pelayanan minimum nasional di seluruh daerah, jenis bantuan yang paling direkomendasi adalah bantuan khusus tanpa dana pendamping, yang diikuti dengan spesifikasi penggunaan dana bagi standar pelayanan minimum. Untuk tujuan mengakomodasi *spillover benefit* (pelayanan yang disediakan suatu daerah yang juga dimanfaatkan penduduk daerah lain) direkomendasikan jenis bantuan khusus dengan dana pendamping (*matching grant*), dengan tingkat dana pendamping yang bervariasi. Bagi daerah yang tingkat *spillover benefit* nya tinggi, dana pendamping tentunya lebih rendah. Sedangkan untuk tujuan mempengaruhi pola belanja daerah di bidang yang merupakan prioritas nasional disarankan untuk menggunakan *open-ended matching grant* (bantuan khusus dengan dana pendamping dengan jumlah akhir yang dapat saja lebih kecil ataupun lebih besar dari pagunya). *Open-ended grant* mengisyaratkan bahwa jumlah bantuan yang diterima oleh setiap daerah ditentukan oleh realisasinya untuk bidang yang telah ditentukan dalam jangka waktu tertentu.

### 3.3 Standar Pelayanan Minimum (SPM)

Standar Pelayanan Minimum (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Jenis pelayanan dasar di daerah dapat terlaksana minimal mencapai indikator dan tingkat nilai pada waktu tertentu yang ditetapkan Pemerintah. Pemerintah daerah harus mampu mencapai tingkat cakupan minimal sama atau bahkan lebih cepat dibandingkan batas waktu yang telah ditetapkan Pemerintah untuk masing-masing indikator SPM masing-masing Kementerian/Lembaga terkait.

Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pekerjaan umum, lingkungan hidup dan kependudukan. Urusan wajib yang harus memenuhi SPM yang telah ditetapkan oleh Pemerintah sebenarnya ada 15 bidang, yaitu: Kesehatan, Lingkungan Hidup, Pemerintahan Dalam Negeri, Sosial, Perumahan, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, Pendidikan, Ketahanan Pangan, Ketenagakerjaan, Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Kesenian, Komunikasi dan Informatika, Perhubungan, dan Penanaman Modal. Beberapa K/L telah melengkapi peraturan SPM dengan petunjuk teknis/pedoman untuk pelaksanaannya.

Besaran dan batas waktu pencapaian SPM ditetapkan oleh masing-masing Kementerian/Lembaga yang menjadi salah satu acuan bagi pemerintah daerah untuk menyusun perencanaan dan penganggaran penyelenggaraan pemerintah daerah. Pemerintah daerah menyusun rencana pencapaian SPM (target 5 tahun) dengan target tahunan pencapaian SPM berdasarkan data dasar profil pelayanan dasar yang tersedia. Selanjutnya rencana pencapaian SPM dan target tahunan menjadi dasar untuk dimasukkan ke dalam dokumen perencanaan (RPJMD, Renstra SKPD, RKPD, Renja SKPD). Hubungan rencana pencapaian SPM di daerah dan dokumen perencanaan dan penganggaran dapat dilihat dalam Gambar 1 berikut.



**Gambar 1. Hubungan Rencana Pencapaian SPM di Daerah dan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran**

Rencana pencapaian target tahunan SPM dan realisasinya merupakan bagian dari laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD). Rencana pencapaian target tahunan SPM dan realisasinya harus dipublikasikan kepada masyarakat. Tahapan penyusunan rencana pencapaian SPM di daerah mengacu pada penjelasan Permendagri No 79 tahun 2007 tentang Pedoman penyusunan rencana pencapaian SPM.

## 4 | Kebijakan DAK di Indonesia: Perkembangan dan Permasalahan

Dana Alokasi Khusus (DAK) dikenal di Indonesia sejak pemberlakuan UU No. 25 Tahun 1999 di tahun anggaran (TA) 2001 yang memulai periode desentralisasi fiskal di Indonesia. Sebelumnya, di era orde baru dikenal istilah Dana Inpres (Instruksi Presiden) untuk mendorong pembangunan daerah di berbagai bidang, terutama bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur daerah. DAK, menurut UU 25/1999 pasal 8, dapat dialokasikan dari APBN kepada Daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus, dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Kebutuhan khusus dimaksud adalah (i) kebutuhan lokal tertentu yang tidak bisa diakomodasi oleh DAU, dan (ii) untuk layanan lokal tertentu yang telah ditetapkan sebagai prioritas nasional. Salah satu jenis DAK adalah dana reboisasi.

UU 25/1999 menyebutkan bahwa DAK dimaksudkan untuk membuat mekanisme pemerataan yang lebih komprehensif. UU ini secara implisit mengakui kesulitan dalam mengakomodasi keragaman regional melalui DAU dan dengan demikian menyediakan mekanisme untuk menangani prioritas nasional melalui DAK. DAK diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2000 tentang dana perimbangan. Pada TA 2001 dan 2002, DAK dialokasikan hanya untuk dana reboisasi. Pada TA 2003 sampai 2005, DAK selain dana reboisasi diperkenalkan yang terdiri dari DAK untuk infrastruktur lokal, pendidikan, dan pelayanan kesehatan.

Pada tahun 2004, UU No. 25 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004 yang dimulai pelaksanaannya pada TA 2005. Dengan adanya undang-undang ini, terjadi perubahan definisi DAK menjadi dana yang dialokasikan kepada Pemda untuk membantu pembiayaan kegiatan tertentu yang telah didesentralisasikan ke Pemda sejalan dengan prioritas nasional. Undang-undang ini menekankan bahwa DAK hanya disediakan untuk urusan lokal yang telah ditetapkan sebagai prioritas nasional. Namun, justru sejak berlakunya UU 33/2004, jenis DAK berkembang dari hanya 5 jenis di TA 2003, menjadi 13 jenis di TA 2010 dan kemudian 19 jenis untuk TA 2012. Namun dari sisi jumlah keseluruhannya, DAK jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah DAU. Pada TA 2001, jumlah DAK hanya 0,7 triliun rupiah, sedangkan jumlah DAU adalah 60,5 triliun rupiah. Pada TA 2009, DAK berjumlah 24,8 triliun rupiah sementara besarnya DAU adalah 186,4 triliun rupiah. Meskipun pertumbuhan tahunan rata-rata DAK selama 2003-2010 adalah 37,5%, DAK masih tetap jauh lebih rendah dibandingkan DAU.

Terdapat beberapa kesamaan pengaturan oleh kedua UU tersebut. Pertama mengenai jumlah, dimana total DAK tidak ditetapkan sebagai persentase tertentu dari pendapatan nasional sebagaimana juga DAU. Jumlah DAK ditetapkan setiap tahun sesuai kapasitas fiskal nasional. Singkatnya, jumlah DAK tidak pasti serta dapat berfluktuasi. Kedua terkait dengan penggunaannya, dimana DAK hanya boleh digunakan untuk mendanai kegiatan pembangunan yang bersifat fisik. Ketiga terkait dengan jenisnya, DAK yang diatur oleh kedua UU dapat dikatakan sebagai *specific matching grant*, yaitu bantuan yang bersifat khusus dengan mensyaratkan dana pendamping. Terakhir terkait dengan pelaksanaannya kedua peraturan perundang-undangan tidak menjelaskan apakah DAK ini merupakan *close-ended grant* atau *open-ended grant*.

Dalam prakteknya pada periode 2003-2007, DAK merupakan *close-ended grant* dalam arti jumlah yang akan diterima oleh daerah untuk satu tahun anggaran sudah ditentukan dari awal tahun anggaran. Namun kemudian apabila daerah tidak bisa menggunakan DAK sebagaimana ketentuan teknisnya, sisa DAK diakhir tahun anggaran dapat digunakan pada tahun anggaran berikutnya. Kemudian pada tahun 2008 terjadi perubahan pelaksanaannya yang diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK), dimana transfer DAK ke daerah dibagi dalam tiga tahap. Tahapan I sebesar 30% akan ditransfer oleh Kementerian Keuangan seminggu setelah diterimanya Perda APBD. Pada tahapan ke II dan ke III (terakhir), DAK untuk sebuah daerah dapat saja tidak ditransfer ke daerah yang tidak dapat melaksanakannya. Artinya realisasi DAK dapat bervariasi mulai dari 30% sampai 100% dan tidak mesti ditransfer semuanya oleh Kementerian Keuangan sebesar jumlah yang ditetapkan di APBN. Dengan kata lain, DAK seperti ini bersifat *open-ended grant*.

Hal ini sejalan dengan tujuan DAK pada UU 33/2004 yang dimaksudkan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Secara teori, instrumen yang paling

tepat untuk mencapai tujuan tersebut adalah bantuan spesifik yang bersifat *open-ended* dan *matching*. Instrumen dimaksud adalah bantuan khusus dengan dana pendamping yang bervariasi menurut kemampuan keuangan daerah serta bersifat *open-ended* (jumlah yang ditentukan oleh realisasi belanja).

Secara umum dapat disimpulkan bahwa DAK yang diatur oleh UU 25/1999 dan UU 33/2004 tidak mencakup berbagai jenis *specific grant* lainnya seperti bantuan khusus tanpa dana pendamping, bantuan spesifik untuk non-fisik, bantuan defisit, bantuan emergensi, dan lain-lain. DAK dengan kedua UU tersebut memiliki pengertian yang sangat sempit yaitu *specific matching grant for capital expenditure*. Definisi DAK menurut kedua UU tersebut sangat spesifik dan tidak dapat mengakomodasi permasalahan *inter-governmental transfer* di Indonesia. Berbagai kebutuhan pendanaan tidak dapat dijawab oleh sistem yang ada termasuk oleh DAK. Hal ini terlihat dari adanya berbagai jenis dana yang bersifat bantuan khusus namun tidak dikategorikan sebagai DAK di APBN, antara lain:

- Dana tunjangan kependidikan,
- Dana tambahan sarana dan prasarana Papua Barat,
- Dana tambahan infrastruktur otonomi khusus Papua,
- Dana penyesuaian untuk infrastruktur, sarana dan prasarana.



## 5 | DAK ke Depan Menurut Grand Design Desentralisasi Fiskal

Kementerian Keuangan Republik Indonesia telah memiliki dokumen yang disebut Grand Design Desentralisasi Fiskal (GDDF) yang mengarahkan dan dapat dijadikan pedoman bagi berbagai perubahan kebijakan di bidang desentralisasi fiskal ke depan. Dalam GDDF, DAK sebagai komponen dana transfer ke daerah merupakan salah satu instrumen untuk mencapai tujuan pertama yaitu **Sistem Transfer yang Meminimumkan Ketimpangan Vertikal dan Horizontal**.

Adapun strategi untuk mencapai tujuan pertama tersebut melalui DAK adalah dengan cara memfokuskan DAK untuk mendanai urusan daerah yang menjadi **prioritas nasional dalam rangka mendorong pencapaian standar pelayanan minimum (SPM)**. Artinya, DAK bukan satu-satunya sumber pendanaan pencapaian SPM. DAK lebih bersifat stimulant (dorongan) untuk pencapaian SPM di bidang pelayanan yang menjadi prioritas nasional. Arah strategi tersebut tidak terlepas dari keterbatasan sumber daya yang tersedia.

Dalam GDDF juga direkomendasikan beberapa kebijakan yang perlu diambil sampai dengan 2020 dalam mendukung efektivitas DAK, yaitu:

- a. **Perlunya mempertajam prioritas nasional yang didanai oleh DAK.** Pada tahun 2012 terdapat 19 jenis bidang yang didanai dengan DAK. Perkembangan jumlah bidang DAK dari tahun ke tahun disebabkan bertambahnya jenis bidang yang dijadikan prioritas nasional. Ke depan, tampaknya jumlah bidang ini perlu dipertajam menjadi beberapa bidang prioritas saja, antara lain: Infrastruktur, Kesehatan, dan Pendidikan. Prioritas bidang dalam DAK diharapkan dapat memberikan arah kepada belanja daerah untuk juga turut memfokuskan kepada bidang prioritas tersebut, sehingga ketertinggalan nasional dan regional dalam ketiga bidang tersebut akan dapat teratasi. (Catatan: Program Nasional yang dibiayai oleh anggaran Kementerian/Lembaga (K/L) teknis vertikal tentunya juga dalam rangka mencapai tujuan dan prioritas nasional. Namun anggaran K/L vertikal tersebut bukan untuk membiayai program prioritas nasional yang telah menjadi urusan Daerah, melainkan untuk mendanai fungsi yang menjadi tanggungjawab K/L tersebut).
- b. **Peningkatan proporsi DAK dalam dana transfer ke Daerah.** Proporsi DAK dalam total dana transfer sangat penting untuk ditingkatkan di masa yang akan datang dengan beberapa pertimbangan berikut:
  - Pentingnya keseimbangan antara keleluasaan Daerah dan prioritas nasional dalam konteks NKRI. Saat ini jumlah DAK sebagai bagian dari dana transfer kurang efektif untuk mendukung pencapaian prioritas nasional.
  - Adanya potensi pengalihan berbagai dana K/L, yang mendanai urusan yang sudah didesentralisasikan, ke DAK.
- c. **Menyederhanakan formula alokasi DAK.** Pada saat ini alokasi DAK ditetapkan dengan menggunakan 3 (tiga) kelompok kriteria: (1) Kriteria Umum; (2) Kriteria Khusus; (3) Kriteria Teknis. Dalam penjabarannya, formula alokasi DAK menjadi lebih rumit dari formula alokasi DAU. Oleh karena itu, dalam desain DAK ke depan, akan dilakukan penyederhanaan formula DAK dengan mempertimbangkan fungsi dan manfaat dari DAK bagi kepentingan Nasional dan Daerah. Selain itu, penentuan alokasi DAK juga seyogyanya dilakukan dalam kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*).

## 6 | Mekanisme DAK untuk Pendanaan SPM

### 6.1 Kesiapan Kementerian Teknis

#### 6.1.1 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah menetapkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No.15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Pendidikan dasar di Kabupaten/Kota. Peraturan mengenai Pedoman Teknis SPMnya ditetapkan dalam Keputusan Dirjen Pendidikan Dasar. Akan tetapi belum ada pedoman teknis perencanaan pembiayaan SPM. Saat ini sedang dibuat atau dihitung *unit cost* untuk masing-masing indikator pencapaian SPM.

Dalam Permendiknas tentang SPM dijelaskan bahwa ada 14 indikator SPM yang merupakan Pelayanan Pendidikan Dasar oleh Kabupaten/Kota, dan ada 13 indikator SPM yang merupakan Pelayanan Pendidikan Dasar oleh Satuan Pendidikan. Pendidikan dasar disini mencakup Sekolah Dasar (SD/Madrasah Ibtidaiyah) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP/Madrasah Tsanawiyah).

Semua indikator SPM di bidang pendidikan menggambarkan input dan proses, karena sesuai pemahaman tentang SPM yang harusnya menggambarkan input atau proses dalam pelayanan pendidikan dasar. Ketika 27 Indikator SPM ini disusun, kemendiknas juga mendapatkan pendampingan dari Kemendagri.

Meskipun SPM pendidikan ini sudah disosialisasikan ke masyarakat, namun banyak Pemda yang belum mengerti. Berdasarkan survey ADB (2011) juga, ada 1 indikator yang sulit diukur, terutama di daerah luar Jawa tentang "Tersedia satuan pendidikan dalam jarak yang terjangkau dengan berjalan kaki yaitu maksimal 3 km untuk SD/MI dan 6 km untuk SMP/MTs dari kelompok pemukiman permanen di daerah terpencil."

Telah ada data indikator SPM yang disurvei oleh ADB (2011) dari 5200 sekolah (SD/MI dan SMP/MTs) negeri dan swasta. Data SPM sekolah ini berasal dari 29 Provinsi dan 59 Kabupaten/Kota, yang menggambarkan kondisi pencapaian SPM pendidikan dasar Tahun Ajaran 2009/2010. Dalam waktu dekat Uni Eropa akan mendanai survei data dasar SPM, bersama perencanaan dan monitoringnya.

Saat ini Kemendikbud sedang mengembangkan Sistem Database Sekolah, yang diantaranya berisi pencapaian SPM di satuan pendidikan, dan kemudian diintegrasikan ke tingkat Kabupaten/Kota. Dengan adanya sistem database sekolah ini "diharapkan" tahun depan dapat dilihat pencapaian seluruh satuan pendidikan secara lengkap di Indonesia.

DAK pendidikan merupakan sebagian pendanaan untuk pencapaian SPM. Pendanaan pencapaian SPM harus digabungkan atau diintegrasikan dengan pendanaan dari sumber-sumber lain. Saat ini pendanaan peningkatan mutu SD diprioritaskan untuk perpustakaan, dan SMP diprioritaskan untuk laboratorium. Mekanisme pendanaan dari BOS melalui alokasi ke Provinsi dialokasikan langsung ke satuan pendidikan (SD/MI dan SMP/MTs). Oleh karena itu harus ada pembagian yang jelas antara berbagai sumber pendanaan ini dengan DAK pendidikan yang dilokasikan langsung ke Kabupaten/Kota kemudian ke satuan pendidikan. Diperlukan petunjuk teknis yang terintegrasi, sehingga akan relatif lebih mudah dalam perencanaan serta evaluasi dan monitoringnya. Saat ini, umumnya Kabupaten malas untuk memonitor satuan pendidikan yang relatif jauh.

Kemendikbud sangat mendukung pendanaan DAK untuk mempercepat pencapaian SPM ini. Dengan aturan ini, Kabupaten/Kota juga satuan pendidikan, akan mendokumentasikan pencapaian SPM. Jika Pemerintah Daerah tidak mempunyai informasi ini maka, bisa dibuat aturan, akan berimplikasi dampak yang kurang baik dalam pendanaan DAK tahun berikutnya.

Jika pendanaan DAK untuk pencapaian SPM ini diberlakukan, paling tidak untuk tahun pertama ada permasalahan yang terkait dengan ketersediaan data. Banyak daerah belum punya data yang diperlukan untuk menghitung SPM sebagaimana yang nanti ditetapkan oleh peraturan tersebut. Ketersediaan data untuk mengukur SPM bidang Pendidikan Dasar nampaknya akan menjadi persoalan dalam menentukan jumlah DAK-SPM.

Sementara itu yang melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pencapaian SPM Kabupaten/Kota, menurut Peraturan Menteri tersebut adalah oleh Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah. Tentu ini akan menjadi tugas tambahan (dekonsentrasi) bagi Propinsi yang juga memerlukan kapasitas sumber daya manusia yang memadai. Bahkan untuk perhitungan DAK yang sekarang ini, perlu adanya perbaikan data dasar DAK, karena dirasa sudah tidak valid lagi dan perlu di-update.

### 6.1.2 Kesiapan Kementerian Kesehatan

Kementerian Kesehatan telah menetapkan Peraturan Menteri Kesehatan No.741 Tahun 2008 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Kesehatan di kabupaten/Kota. Peraturan mengenai Pedoman Teknis SPMnya ditetapkan dalam Keputusan Menteri Kesehatan No.828/MENKES/SK/IX/2008. Begitu juga pedoman teknis perencanaan pembiayaan SPM telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Kesehatan No.317/MENKES/SK/V/2009.

Dalam Permenkes tentang SPM dijelaskan bahwa ada 4 Jenis Pelayanan Dasar. Pertama adalah Pelayanan Kesehatan Dasar (Puskesmas) yang terdiri dari 14 indikator SPM. Kedua adalah Pelayanan Kesehatan Rujukan (Rumah Sakit) yang terdiri dari 2 indikator SPM. Ketiga adalah Penyelidikan Epidemiologi dan Penanggulangan KLB dengan hanya 1 indikator SPM saja, serta Keempat adalah Promosi Kesehatan dan pemberdayaan Masyarakat yang juga hanya mempunyai 1 indikator SPM saja.

Untuk jenis Pelayanan Kesehatan Dasar (Puskesmas), 9 indikator SPM ditargetkan telah dicapai pada Tahun 2010. Sedangkan batas waktu pencapaian SPM untuk 9 indikator lainnya adalah pada Tahun 2015. Menurut salah satu Kasub di Biro Perencanaan Kemenkes, data mengenai 18 indikator SPM di Kabupaten/Kota sudah ada, meskipun untuk beberapa Kabupaten datanya belum lengkap. Ketidak-lengkapan data diantaranya disebabkan karena pemekaran daerah. Untuk Puskesmas, ada 400 laporan yang rutin disampaikan tiap bulan.

Mekanisme penyampaian data atau informasi terkait dengan Pelayanan Kesehatan Dasar disampaikan oleh masing-masing Puskesmas ke Dinas kesehatan di daerah, kemudian disampaikan ke Direktorat yang terkait di kemenkes. Sedangkan mekanisme penyampaian data atau informasi terkait dengan Pelayanan Kesehatan Rujukan disampaikan oleh masing-masing Rumah Sakit langsung ke Direktorat yang terkait di kemenkes.

Pada tahun 2010, tidak semua 9 indikator SPM jenis Pelayanan Kesehatan Dasar dicapai, tergantung konteknya. Misalnya Polio, sampai tahun tertentu bebas polio. Saat ini ada 45 daerah DTPK (Daerah Terpencil Kepulauan) dan DBK (Daerah berusaha Kesehatan) yang diprioritaskan oleh Kemenkes. Selain itu sudah 101 Puskesmas telah mencapai SPM terkait dengan PONEK dengan pendanaan DAK.

Menurut Kemenkes, pendanaan DAK bukan hanya untuk pencapaian SPM saja tapi juga untuk mempertahankan SPM tersebut. Misalnya untuk Puskemas keliling (Pusling) dalam Pelayanan Kesehatan Dasar membutuhkan Rp 1.5 Milyar untuk mempertahankan SPMnya. Oleh karena itu sebaiknya semua daerah dapat DAK. Selain itu, jika 18 indikator SPM sudah dipenuhi, maka akan ditambah indikator kesehatan lain untuk peningkatan mutu. Menurut SOP pendanaan DAK seharusnya sama untuk daerah, tetapi dalam praktek dapat berbeda. Misalnya untuk Papua dapat besar karena *missmanagement* bukan karena mis-alokasi.

### 6.1.3 Kementerian Pekerjaan Umum

Kementerian PU telah menetapkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, lengkap dengan petunjuk teknisnya, namun belum ada pedoman teknis perencanaan pembiayaan SPM.

Peraturan tersebut ternyata juga belum memuat SPM Propinsi, sehingga ada rencana melakukan revisi Peraturan Menteri tersebut dan sekaligus melakukan revisi terkait SPM Kabupaten/Kota. Saat ini Peraturan Menteri sedang dalam proses revisi. Dengan menambah SPM Propinsi, maka peraturan tentang SPM menjadi lebih menyeluruh.

Rencana perubahan Peraturan tersebut juga terkait dengan beberapa kelemahan yang telah diketahui, seperti:

- a. Untuk bidang jalan, indikator yang diambil dengan amanat Peraturan Pemerintah tentang jalan, hanya bisa dipakai jika ada sinergi pusat dan daerah serta lintas sektor (terkait dengan sektor lain). Sebagai

contoh, indikator Aksesibilitas, jaringan dasar bisa diukur jika ada jalan Propinsi dan Nasional. Sementara itu, di Pusat tidak dihitung indikator aksesibilitas dan mobilitas. Jadi perubahan Permen direncanakan untuk membuat SPM terkait dengan kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan.

- b. Indikator yang ada saat ini merupakan indikator pada tinggi tingkatan output yang lebih tinggi (kalaupun tidak bisa disebut outcome). Rencananya indikator akan diturunkan ke level output langsung (*direct output*). Beberapa indikator mungkin akan dipertahankan, seperti indikator kondisi mantap, supaya sejalan dengan target pusat (membina dan memfasilitasi kondisi jalan kab/kota), tetapi yang lain akan lebih *direct output*, seperti peningkatan jalan dari tanah ke aspal, dll.
- c. Untuk Bidang Cipta Karya kemungkinan indikatornya tetap yang lama dan lebih berbasis outcome (MDGs). Di Cipta Karya ada mekanisme RPJM, sharing pembiayaan, mulai dari jaringan airbaku sampai kran.
- d. Permasalahan lain terkait dengan SPM adalah semua daerah belum punya Perda RTRW.
- e. Permeu PU SPM yang lama, ketika dirancang tidak mengundang unit teknis. Jadi target-target dirasa tidak realistis.
- f. Indikator SPM daerah sepertinya perlu dikaitkan dengan IKU Kementerian PU yang saat ini ada 35 indikator (diciutkan dari 104).

Permasalahan lain terkait dengan ketersediaan data. Tidak semua daerah punya data yang diperlukan untuk menghitung SPM sebagaimana yang ditetapkan oleh peraturan tersebut. Ketersediaan data untuk mengukur SPM bidang Pekerjaan Umum untuk seluruh daerah nampaknya akan menjadi persoalan dalam menentukan jumlah DAK-SPM. Menurut Peraturan Menteri tersebut, Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah harus melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pencapaian SPM Kabupaten/Kota, Tentu ini akan menjadi tugas tambahan (dekonstruksi) bagi Propinsi yang juga memerlukan kapasitas sumber daya manusia yang memadai.

Untuk perhitungan DAK sekarang ini, perlu adanya perbaikan data dasar DAK, karena dirasa sudah tidak valid lagi dan perlu di-update. Terdapat perubahan data dasar dan perhitungan, namun belum disepakati pada tingkat Satminkal.

### Pendanaan SPM Kementerian PU

Permasalahan utama bidang infrastruktur di Indonesia adalah adanya ketimpangan pembiayaan dimana kebutuhan jauh lebih besar dari kapasitas untuk membiayai dengan dana yang tersedia. Pemerintah Pusat dan Daerah membutuhkan dana yang cukup besar untuk mewujudkan SPM Bidang Pekerjaan Umum. Sebagai contoh, belanja untuk infrastruktur jalan yang ada di APBD Propinsi tidak sampai Rp. 10T dan masih jauh di bawah kebutuhan. Untuk jalan Kabupaten/Kota sepanjang 400.000 km, anggaran yang tersedia hanya sekitar Rp. 22T (termasuk dari DAK Jalan Rp. 4T). Untuk jalan nasional saja dibutuhkan dana sekitar Rp. 38T per tahun. Jadi ketimpangan pembiayaan masih jauh sekali. Barangkali APBN hanya cukup untuk jalan nasional saja. Kementerian PU tidak bisa membiayai yang bukan kewenangan. Perlu fleksibilitas untuk pembiayaan jalan dimana APBN dapat digeser untuk membiayai jalan Propinsi dan jalan Kabupaten/Kota. Gap financing di daerah diatasi dengan cara DAK plus plus (dana dekon/tp) diperbesar.

### Peranan Kementerian PU

Kementerian PU menganggap bahwa DAK yang ada sekarang seperti blok grant dimana peranan Kementerian terkait penggunaan DAK sangat kecil. Kementerian PU sepertinya memahami peranan sebagai perancang/penentu petunjuk teknis penggunaan DAK kurang signifikan untuk mengarahkan daerah. Petunjuk teknis tanpa kewenangan untuk memberikan *reward* dan *punishment* bagi daerah dianggap kurang. Peraturan yang ada sekarang tidak memberikan kewenangan yang cukup kepada Kementerian PU. Kementerian hanya bisa membuat rambu biru, tidak rambu merah.

Peraturan Pemerintah telah mengamanatkan Kemendagri untuk memimpin penyusunan Juknis, sehingga Kementerian PU tidak dapat merancang Peraturan dengan tingkat kedalaman yang lebih untuk mengatur dan mengontrol. Sebaiknya DAK ke depan lebih menekannya peranan Kementerian Teknis sehingga dapat berperan

mengendalikan secara lebih baik, tidak seperti sekarang yang terasa seperti Blok Gran dan kurang optimal. DAK telah semakin besar tapi infrastruktur di daerah tidak lebih baik. Selain itu juga perlu menyeimbangkan antara pendanaan dengan kendali dari Kementerian Teknis untuk pemenuhan SPM.

Perlu penugasan yang jelas kepada K/L di revisi UU 33/2004, termasuk fungsi perencanaan, monitoring, pembinaan dan pengawasan (torbinwas) sehingga lebih efektif dan efisien.

#### **Kelembagaan: Perancang Kebijakan DAK di Kementerian PU**

Penguatan peran kementerian Teknis memerlukan reorganisasi dan dukungan sumber daya manusia yang memadai. Saat ini unit yang merancang kebijakan DAK di Kementerian PU menyendiri dan terlepas dengan fungsi pembinaan, pengawasan dan fasilitasi pembangunan infrastruktur daerah. Kementerian PU memerlukan direktorat khusus untuk membina infrastruktur daerah termasuk merancang kebijakan DAK. DAK yang jumlahnya Rp. 6,3T hanya dikontrol oleh 1 orang setara eselon IV dan beberapa orang stafnya.

Terkait dengan monitoring, saat ini yang ditugasi untuk melakukan monitoring ke Kab/Kota adalah Propinsi, tapi fungsi tersebut tidak berjalan karena petugasnya fungsional dan juga disibukkan dengan aktifitas perencanaan dan lainnya. Dulu di Kementerian PU ada Subdit fasilitas jalan daerah di Ditjen Binamarga, namun dihapus sejak pelaksanaan otonomi daerah. Juga tidak ada amanat dari PP atau aturan untuk melakukan fungsi tersebut.

## **6.2 Berbagai Alternatif Implementasi Mekanisme DAK untuk Pendanaan SPM**

### **DAK Hanya Untuk Belanja Modal versus Untuk Seluruh Jenis Belanja**

Menurut ketentuan yang berlaku saat ini (PP 55/2005, pada pasal 60 ayat 3) DAK dibatasi untuk belanja yang bersifat fisik (belanja modal), termasuk dana pendamping yang harus disediakan oleh Pemda, juga untuk belanja yang bersifat fisik. Terkait dengan rencana adanya DAK untuk mendorong pencapaian SPM (DAK-SPM), maka tentunya perlu dianalisis lebih mendalam apakah DAK-SPM tersebut tetap melanjutkan ketentuan yang lama atau memperbolehkan untuk belanja non fisik (termasuk belanja pegawai, belanja pemeliharaan dan belanja barang dan jasa).

Dalam "Panduan Pengintegrasian Standar Pelayanan Minimal (SPM) Dalam Perencanaan dan Penganggaran" yang dikeluarkan oleh Kemendagri tahun 2011, dijelaskan bahwa perhitungan pembiayaan SPM dilakukan dengan menghitung biaya operasional kegiatan dan biaya investasi yang mutlak dibutuhkan dalam pelaksanaan kegiatan. Dengan itu berarti jika ada DAK-SPM, dapat juga mendanai biaya operasional yang tidak mesti bersifat fisik.

Demikian juga kita perhatikan indikator SPM bidang bidang jalan, pendidikan dan kesehatan dasar, terlihat bahwa kebutuhan belanja untuk pencapaian SPM tidak hanya untuk belanja modal (belanja bersifat fisik), tetapi juga belanja operasional dan pemeliharaan yang tidak termasuk jenis belanja modal. Dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa jika disediakan DAK untuk mendorong pencapaian SPM, maka DAK tersebut harusnya juga diperbolehkan untuk mendanai kegiatan yang bersifat pemeliharaan (belanja barang dan jasa). Beberapa contoh SPM dan kebutuhan jenis barang untuk 3 bidang pelayanan dasar.

Tabel 1. Beberapa Contoh SPM dan Kebutuhan Jenis Barang untuk 3 Bidang Pelayanan Dasar.

Bidang Pelayanan	Contoh SPM	Kebutuhan Jenis Belanja
Pendidikan Dasar	Tersedia Satuan Pendidikan dengan jarak yang terjangkau dengan berjalan kaki maksimal 3 km untuk SD/Mi dan 6 km untuk SMP/MTs dari kelompok pemukiman permanen di daerah terpencil	Belanja Modal Fisik (Membangun sekolah jika kurang), Belanja Pegawai (non fisik) untuk guru dan staf.
	Di Setiap SMP/MTs tersedia guru dengan kualifikasi akademik S1/DIV sebanyak 70% dan separuh diantaranya telah memiliki sertifikat pendidik.	Belanja Barang Jasa (menyediakan beasiswa agar terpenuhi kualifikasi guru)
Kesehatan Dasar	Cakupan kunjungan ibu hamil K4 95% pada tahun 2015	Belanja modal dengan menambah jumlah puskesmas pembantu.
	Cakupan pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan yang memiliki kompetensi kebidanan 90% pada tahun 2015	Belanja Modal dengan menyediakan mobil Puskesmas keliling Belanja Pegawai dan Belanja Barang dan Jasa (mencukupkan jumlah bidan untuk dapat melayani seluruh wilayah)
Jalan Kabupaten/Kota	Tersedianya jalan yang menghubungkan pusat-pusat kegiatan dalam wilayah kabupaten/kota 100% pada tahun 2014	Belanja modal untuk membangun jalan baru jika masih kurang
	Tersedianya jalan yang menjamin kendaraan dapat berjalan dengan selamat dan nyaman 60% pada tahun 2014	Belanja barang dan jasa untuk pemeliharaan kondisi jalan, Belanja modal untuk peningkatan kondisi jalan

#### DAK: Dengan Dana Pendamping atau Tanpa Dana Pendamping

Apabila pendanaan pencapaian SPM diseluruh wilayah Indonesia merupakan tanggungjawab Pemerintah Pusat, maka idealnya DAK untuk pencapaian SPM (DAK-SPM) disediakan tanpa kewajiban untuk menyediakan dana pendamping oleh daerah penerima (non-matching), Namun apabila pendanaan SPM itu merupakan tanggungjawab Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat hanya menyediakan pendanaan untuk mendorong pencapaian SPM, maka perlu persyaratan dana pendamping yang bervariasi sesuai dengan kemampuan fiskal daerah. Untuk daerah yang kapasitas fiskalnya tinggi, namun standar pelayanannya masih rendah, wajib menyediakan dana pendamping yang lebih banyak untuk mendanai pencapaian SPM.

#### Perhitungan DAK Tahunan atau Jangka Menengah

Upaya pencapaian SPM di Indonesia tidak mungkin terjadi dalam jangka pendek (satu tahun). Pendanaan pencapaian SPM memerlukan kepastian dan keberlanjutan. Sehingga, perhitungan DAK-SPM dalam jangka menengah (paling tidak tiga tahunan) akan memberikan kepastian dan keberlanjutan.

DAK-SPM yang ditujukan untuk mendorong pencapaian SPM, sebaiknya perhitungan DAK dihitung dalam kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework/MTEF*). Perhitungan DAK untuk satu tahun anggaran saja menjadi kurang relevan untuk tujuan pencapaian SPM yang membutuhkan kepastian pendanaan agar target tersebut tercapai.

Dengan menghitung DAK untuk kebutuhan pengeluaran jangka menengah dan dalam rangka mencapai target nasional tertentu berarti DAK perlu bersifat *open-ended matching grant* dimana jumlah yang akan diterima oleh daerah ditentukan oleh realisasi akhirnya serta jumlah dana pendamping bervariasi menurut kemampuan keuangan daerah.

Akan lebih baik lagi jika jumlah DAK yang akan diterima daerah didasarkan kepada proposal daerah yang telah dievaluasi oleh institusi independent dan realisasi DAK untuk setiap daerah dalam jangka waktu tertentu bersifat *open-ended*.

### Perhitungan DAK berbasis Indikator Output versus Indikator Outcome

Dapat dikatakan bahwa hampir semua indikator SPM di bidang Pendidikan, Kesehatan dan Pekerjaan Umum berupa output dan proses, bukan berupa outcome. Oleh karena itu, jumlah indikatornya cenderung sangat banyak, seperti yang dapat dilihat dalam Tabel 2. Untuk bidang pendidikan dasar, terdapat 27 indikator, bidang kesehatan 18 indikator dan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang 23 indikator. Banyaknya indikator, tentu relatif menyulitkan untuk menghitung kebutuhan jumlah DAK-SPM di masing-masing bidang.

Sementara itu, indikator outcome relatif lebih sedikit jumlahnya, meskipun tidak memiliki keterkaitan langsung dengan pelayanan. Sebagai contoh, Angka Partisipasi Sekolah (APS) dan Angka Harapan Hidup (AHH) seperti yang dapat dilihat dalam Tabel 3. Adalah akan lebih sederhana perhitungan DAK-SPM jika menggunakan beberapa indikator outcome dibandingkan dengan puluhan indikator output.

**Tabel 2. Status SPM yang Ditetapkan untuk Daerah Kabupaten/Kota**

No	Bidang	Tahun Penetapan	Juknis/Panduan Operasional	Juknis/Pedoman Pembiayaan	Jenis Pelayanan	Jumlah Indikator	Target Pencapaian
1	Kesehatan	2008	Ada	Ada	4	18	2015
2	Pendidikan Dasar	2010	Ada	Ada	2	27	2014
3	Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	2010	Ada	-	8	23	2014

Sumber: Status Penetapan SPM (GIZ, 2011) dan DSF 2011

**Tabel 3. Contoh Indikator Output atau Proses atau Input serta Indikator Outcome untuk Masing-masing Bidang Pelayanan**

Bidang	Contoh SPM	Output atau proses atau Input	Outcome
Pendidikan Dasar	Ketersediaan Satuan Pendidikan SD/Mi di masyarakat	Terdapat SD/MI yang dapat terjangkau dengan berjalan kaki maksimal 3 km dari kelompok pemukiman permanen di daerah terpencil.	Angka Partisipasi Sekolah (APS)
	Kualifikasi akademik Guru SPM/MTs	70% Guru berpendidikan S1/D4	



Kesehatan Dasar	Cakupan kunjungan ibu hamil pada tahun 2015	95% Ibu Hamil berkunjung 4 kali ke klinik kesehatan	Angka Harapan Hidup
Jalan Kabupaten/Kota	jalan yang menghubungkan pusat-pusat kegiatan dalam wilayah kabupaten/kota pada tahun 2014	100% tersedianya jalan menghubungkan pusat-pusat kegiatan dalam wilayah kabupaten/kota	
	Tersedianya jalan yang menjamin kendaraan dapat berjalan dengan selamat dan nyaman 60% pada tahun 2014	Output	

### DAK-SPM untuk Daerah Tertentu atau Semua Daerah?

Ada dua alternatif pengalokasian DAK berdasarkan pencapaian SPM dan kapasitas fiskal. Alternatif pertama adalah DAK SPM hanya untuk daerah tertentu saja, dan alternatif kedua adalah semua mendapat DAK SPM, seperti yang dapat dilihat dalam Tabel 4 dan 5.

**Tabel 4. Alternatif Pertama, DAK SPM Hanya Untuk Daerah Tertentu**

	SPM Sudah Tercapai	SPM Belum Tercapai
<b>Kapasitas Fiskal di atas rata-rata nasional</b>	Tidak mendapat DAK SPM	Mendapat DAK SPM dengan dana pendamping bervariasi sesuai kapasitas fiskal
<b>Kapasitas Fiskal dibawah rata-rata nasional</b>	Mendapat DAK SPM untuk tujuan mempertahankan	Mendapat DAK SPM tanpa dana pendamping

**Tabel 5. Alternatif Kedua, Semua Mendapat DAK SPM**

	SPM Sudah Tercapai	SPM Belum Tercapai
<b>Kapasitas Fiskal di atas rata-rata nasional</b>	Mendapat DAK SPM untuk tujuan mempertahankan dengan dana pendamping bervariasi sesuai kapasitas fiskal	Mendapat DAK SPM untuk tujuan meningkatkan dengan dana pendamping bervariasi sesuai kapasitas fiskal
<b>Kapasitas Fiskal dibawah rata-rata nasional</b>	Mendapat DAK SPM untuk Tujuan mempertahankan	Mendapat DAK SPM untuk tujuan meningkatkan tanpa dana pendamping

### DAK-SPM dengan pendekatan *Top-down* atau *Bottom-up*

Proporsi DAK tidak diatur dalam APBN, dan kemungkinan kecil untuk ditingkatkan alokasinya dalam kondisi APBN yang terbatas. Dengan kondisi demikian dan ketidak-adaan output yang terukur, akan menyulitkan penganggaran. Permasalahannya ini memerlukan pendekatan perencanaan yang berbeda daripada pendekatan *top-down* yang diterapkan sekarang.

Jika DAK tetap merupakan bagian dari dana perimbangan, perlu pendekatan yang lebih *bottom-up* serta memberikan keleluasaan (diskresi) kepada pemerintah daerah dalam penggunaan DAKnya. Selain itu, agar DAK lebih transparan dan bisa diprediksi, perspektif perencanaan perlu bergeser dari berbasis input (*input-based*) kepada berorientasi hasil (*output/outcome-oriented*), serta bergeser dari perencanaan/penganggaran jangka pendek (tahunan) kepada perencanaan/penganggaran jangka menengah (MTEF).



## DAK-SPM dengan *Closed-ended grant* atau *Open-ended grant*

Dari sisi penentuan jumlah bantuan spesifik yang akan ditransfer ke daerah, DAK dapat dikelompokkan pada dua jenis (lihat Bergvall, et al, 2006):

- a. *Closed-ended grant* (jumlah yang akan ditransfer ke daerah telah ditetapkan dari awal dan realisasinya sama dengan pagu anggaran).
- b. *Open-ended grant* (jumlah jumlah akhir dari *grant* ditentukan oleh realisasi belanja daerah dan biasanya jenis bantuan ini dirancang sangat menantang untuk dapat direalisasikan oleh daerah).

Untuk tujuan mempengaruhi pola belanja daerah dibidang yang merupakan prioritas nasional disarankan untuk menggunakan *open-ended matching grant* (*batuan khusus dengan dana pendamping dengan jumlah akhir yang dapat saja lebih kecil ataupun lebih besar dari pagunya*). *Open-ended grant* mengisyaratkan bahwa jumlah bantuan yang diterima oleh setiap daerah ditentukan oleh realisasinya untuk bidang yang telah ditentukan dalam jangka waktu tertentu.

## DAK-SPM dialokasikan langsung ke Kabupaten/Kota atau melalui Provinsi (Peningkatan Peran Gubernur).

Bagi Pemerintah pusat, berurusan dengan 33 Provinsi (Gubernur) akan lebih mudah dibandingkan dengan 490 Kabupaten/Kota. Gubernur dianggap lebih tahu tentang kebutuhan dan kekhususan daerah-daerah dalam propinsinya. Lebih jauh lagi, seorang gubernur akan memperhatikan provinsi secara keseluruhan, tidak terbatas hanya kabupaten/kota tertentu. Hal ini penting bagi kebanyakan proyek investasi seperti jalan, prasarana pendidikan dan kesehatan (mungkin perlu diadakan di perbatasan kabupaten/kota).

Mekanisme alokasi DAK pertamakali ke Gubernur. Kemudian dia bersama bupati/walikota memutuskan pendistribusian DAK berdasarkan kebutuhan dan kriteria tertentu. Keuntungan mekanisme ini adalah memberi Gubernur kekuasaan untuk mengkordinir alokasi dan implementasi DAK secara efektif. Risikonya adalah penyalahgunaan kekuasaan yang besar tersebut. Oleh karena itu, kebijakan ini harus dimonitor ketat oleh pemerintah pusat.

Tabel 6 berikut adalah ringkasan beberapa alternatif kebijakan DAK-SPM yang telah didiskusikan di beberapa kelompok diskusi, yaitu: (1) Tim Internal GIZ, (2) dua kali FGD di pusat dengan Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Pekerjaan Umum, Bappenas, Kemendagri dan Kemenkeu, (3) Dirjen Perimbangan Keuangan beserta para Direktur di DJPK Kementerian Keuangan Republik Indonesia, dan (4) dua kali FGD di Medan dan Lombok dengan beberapa pemerintah daerah.

**Tabel 6. Pilihan-Pilihan (Alternatif) Kebijakan DAK-SPM**

Aspek Mekanisme DAK utk Pencapaian SPM	Alternatif-1	Alternatif-2 (rekomendasi)
Jenis Belanja	Hanya Belanja Fisik	Boleh Belanja Non Fisik
Dana Pendamping	Pakai Dana Pendamping yang bervariasi	Tidak Pakai Dana Pendamping
Perhitungan	Tahunan	Jangka Menengah (3-4 Tahunan)
Indikator untuk Perhitungan	Output	Outcome
Target Daerah	Semua Daerah	Daerah Tertentu yang Rendah SPM dan Rendah Kapasitas Fiskal
Perkembangan Data SPM	Tidak dipertimbangkan	Dipertimbangkan (dihentikan, diteruskan, dipercepat)
Kriteria	Kriteria Umum, Khusus dan Teknis (SPM)	KKD rendah dan/atau SPM rendah
Syarat proposal ( <i>bottom-up</i> )	Tanpa proposal	Dengan proposal
Jumlah DAK yang Ditransfer	Close ended	Open ended

<b>Kapasitas Fiskal</b>	KKD tanpa dibagi jumlah penduduk	KKD dibagi jumlah penduduk dan perhitungan 100% utk PAD dan DBH
<b>Peran Gubernur</b>	Langsung ke kabupaten/kota (monitoring dan evaluasi terpadu)	Lewat Propinsi (Pusat monitor ketat 33 Propinsi)

### 6.3 Alternatif Terbaik Mekanisme DAK untuk Pendanaan SPM

Dalam bagian ini disajikan alternatif terbaik mekanisme DAK untuk pendanaan SPM. Alternatif ini merupakan hasil kajian yang telah didiskusikan di beberapa kelompok diskusi, yaitu dengan: (1) Tim Internal GIZ pada tanggal 27 September 2012; (2) dua kali FGD di pusat dengan Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Pekerjaan Umum, Bappenas, Kemendagri dan Kemenkeu pada tanggal 19 Oktober 2012 di Hotel Borobudur Jakarta, dan pada tanggal 9 November 2012 di Hotel Novotel, Bogor; (3) Dirjen Perimbangan Keuangan beserta para Direktur di DJPK Kementerian Keuangan Republik Indonesia pada tanggal 5 Februari 2013; dan (4) dua kali FGD dengan beberapa pemerintah daerah, yang dilaksanakan di Medan pada tanggal 14 Maret 2013 dan di Lombok pada tanggal 19 Maret 2013.

#### 6.3.1 Kriteria Kelayakan Daerah Penerima DAK-SPM

Kriteria untuk menentukan daerah yang layak mendapatkan DAK-SPM adalah berdasarkan kombinasi kondisi dari ruang fiskal (di bawah dan di atas rata-rata) dan pencapaian SPM (belum dan sudah tercapai). Dari kombinasi antara ruang fiskal dan pencapaian SPM ini dihasilkan 4 kategori daerah, sebagaimana diringkaskan dalam Tabel 7 berikut.

Tabel 7. Kriteria Penentuan Daerah yang Layak Mendapatkan DAK-SPM Berdasarkan Ruang Fiskal dan Pencapaian SPM.

Daerah	SPM Sudah Tercapai	SPM Belum Tercapai
<b>Ruang Fiskal atau IKKD di atas rata-rata nasional</b>	Tidak mendapat DAK SPM (Kategori I)	Mendapat DAK SPM dengan Dana Pendamping bervariasi sesuai ruang fiskal (Kategori II)
<b>Ruang Fiskal atau IKKD di bawah rata-rata nasional</b>	Mendapat DAK SPM untuk tujuan mempertahankan (Kategori III)	Mendapat DAK SPM Tanpa Dana Pendamping (Kategori IV)

Untuk daerah kategori II dan IV, DAK-SPM sepenuhnya untuk mendorong pencapaian SPM. Khusus untuk daerah kategori II, daerah harus menyediakan dana pendamping karena ruang fiskalnya di atas rata-rata nasional. Besarnya dana pendamping tergantung dari besarnya ruang fiskal. Makin besar ruang fiskal yang dimiliki suatu daerah kategori II, maka dana pendamping yang harus disediakan makin besar. Daerah kategori IV mendapatkan DAK-SPM tanpa dana pendamping karena ruang fiskalnya di bawah rata-rata nasional. Perbedaan perlakuan daerah kategori II dan IV merupakan bentuk kebijakan ekualisasi. Untuk kebutuhan yang sama jumlahnya (meningkatkan SPM), daerah kategori IV diberi jumlah yang lebih banyak dari daerah kategori II. **Dalam draf Revisi UU 33/2004, hanya daerah dalam Kategori IV yang mendapat DAK-SPM.**

Untuk daerah kategori III, DAK-SPM pada dasarnya merupakan *reward* untuk mempertahankan SPM karena meskipun ruang fiskal daerah tersebut di bawah rata-rata nasional namun telah mencapai SPM. Daerah kategori I tidak mendapat DAK-SPM karena telah mencapai SPM dan ruang fiskalnya juga di atas rata-rata nasional. Dalam FGD-I, Kementerian Kesehatan berpendapat bahwa daerah Kategori I ini masih perlu DAK-SPM untuk mempertahankan SPM yang telah dicapainya. Untuk mengakomodasikan saran ini, daerah Kategori I dapat dibagi 2 subkategori, yaitu:

1. Subkategori I-a yang dianggap masih perlu DAK-SPM karena ruang fiskalnya (RF) belum begitu besar, misalnya:  $RF < \alpha$  rata-rata RF.
2. Subkategori I-b yang dianggap tidak perlu diberikan DAK-SPM karena ruang fiskalnya (RF) sudah cukup besar, misalnya:  $RF \geq \alpha$  rata-rata RF.

Nilai  $\alpha$  dapat ditentukan, tergantung kesepakatan nanti dalam FGD II pada tanggal 9 November 2012. Misalnya  $\alpha$  dapat bernilai 1,00; 1,25; atau 1,50. Jika nilai  $\alpha$  sama dengan 1,00 maka daerah Kategori I tidak dibagi 2 subkategori, artinya sama dengan yang ada di Tabel 7.

### 6.3.2 Peranan Kementerian Teknis dalam Pencapaian SPM suatu Daerah

Penentuan pencapaian SPM, apakah telah tercapai atau belum, ditentukan sepenuhnya oleh Kementerian Teknis. K/L dapat saja merancang suatu *composite index* dengan menggabungkan setiap indikator SPM dan menilai pencapaian SPM suatu daerah dengan indeks tersebut. Namun K/L juga dapat menggunakan indikator *outcome* untuk menentukan daerah mana yang SPMnya belum tercapai dan daerah mana yang sudah tercapai. Sebagai contoh, untuk bidang pendidikan, Kemendikbud dapat saja menggunakan indikator *outcome* seperti rata-rata lama sekolah untuk menentukan pencapaian SPM daerah. Untuk bidang kesehatan, Kemenkes dapat saja menggunakan indikator Angka harapan Hidup untuk menentukan pencapaian SPM suatu daerah.

### 6.3.3 Perhitungan Kemampuan Fiskal Daerah

#### Alternatif I (yang sekarang dipakai berdasarkan PP 55/2005)

Istilah untuk Ruang Fiskal yang biasa dikenal umum adalah penerimaan APBD setelah dikurangi dengan belanja pegawai negeri sipil daerah. Dalam PP 55/2005, ruang fiskal ini didekati dengan Kemampuan Keuangan Daerah (KKD), dengan rumus sebagai berikut.

$$\text{Kemampuan Keuangan Daerah (KKD)} = \text{Penerimaan Umum APBD} - \text{Belanja PNSD}$$

$$\text{Penerimaan Umum Daerah APBD} = \text{PAD} + \text{DAU} + (\text{DBH} - \text{DBHDR})$$

$$\text{Indeks Fiskal Netto (IFN) Daerah } i = \frac{\text{KKD Daerah } i}{\text{KKD Rata-rata Seluruh Daerah}} = \text{IKKD}$$

IFN akan memiliki nilai yang bervariasi. Seluruh daerah kecil (yang tentu memiliki penerimaan umum APBD relatif kecil) dipastikan memiliki IFN yang kecil. Sebaliknya seluruh daerah besar (yang tentu memiliki penerimaan umum APBD relatif besar) akan memiliki IFN yang besar. Dalam draf revisi UU33/2004, IFN disebut sebagai Indeks Kemampuan Keuangan suatu Daerah (IKKD).

*Contoh:*

Pada contoh ini digunakan angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada tahun 2010 sebagai ilustrasi indikator berbasis *outcome* untuk pencapaian SPM Pendidikan.

Kab/Kota	Penduduk	IPM	PU-APBD	Bel. PNSD	KKD
	2010	2010	2010	2010	2010
Kota Metro	136.273	76	300,31	177,10	123,21
Kota Blitar	133.408	77	290,82	155,63	135,19
Kota Sabang	29.184	75	269,90	94,39	175,51
Kab. Buton Utara	49.186	67	231,26	48,48	182,78
Kab. Lombok Timur	1.080.237	62	685,46	486,70	198,76
Kab. Pemalang	1.391.284	68	729,53	456,41	273,21
Kab. Jember	2.327.957	64	1.153,33	722,48	430,86
Kab. Indramayu	1.760.082	67	1.122,36	583,64	538,71
<b>Rata-rata</b>	<b>863.451</b>	<b>69</b>	<b>597,87</b>	<b>340,60</b>	<b>257,27</b>

Sumber: Diolah dari Data di DJPK Kemenkeu

Kota Metro, Kota Blitar dan Kota Sabang merupakan tiga dari daerah yang memiliki KKD yang rendah karena merupakan daerah kecil. Sedangkan Kab. Pemalang, Kab. Jember dan Kab. Indramayu merupakan tiga daerah yang memiliki KKD yang tinggi. Jika formula KKD ini dijadikan ukuran mutlak untuk menentukan daerah yang berhak menerima DAK, ketiga kabupaten besar ini tidak akan pernah menerima DAK-SPM padahal ketiga kabupaten ini sangat membutuhkan dana untuk peningkatan SPM yang terlihat dari indikator *outcome* (IPM) yang rendah. Namun jika kriterianya berdasarkan kombinasi antara KKD dengan pencapaian SPM, ketiga kabupaten perlu mendapatkan DAK-SPM namun harus menyediakan dana pendamping sesuai besarnya ruang fiskal.

#### Alternatif II:

$$\text{Ruang Fiskal} = \frac{\text{Penerimaan Umum Daerah} - \text{Belanja Wajib}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

$$\text{Penerimaan Umum Daerah} = \text{PAD} + \text{DBH} + \text{DAU} + \text{BH Pj Prop}$$

$$\text{Belanja Wajib} = \text{Belanja PNSD} + \text{Belanja BH ke Desa} + \text{Bunga Utang}$$

$$\text{Indeks Fiskal Netto (IFN) Relatif Daerah } i = \frac{\text{Ruang Fiskal Daerah } i}{\text{Ruang Fiskal Rata-rata Seluruh Daerah}} = \text{IKKD}$$

Nilai Ruang Fiskal akan bervariasi dari yang terkecil ke yang terbesar.

Ruang Fiska dibawah 30%, berarti punya keleluasaan untuk mengalokasikan 30% saja dari pendapatan umumnya dianggap memiliki kemampuan fiskal yang rendah.

Contoh:

Kab/Kota	Penduduk 2010	IPM 2010	Pener Umum	Bel PNSD 2010	KKD	Ruang Fiskal
Kab. Lombok Timur	1.080.237	62	685,46	486,70	198,76	29,0%
Kab. Jember	2.327.957	64	1.153,33	722,48	430,86	37,4%
Kab. Pematang	1.391.284	68	729,53	456,41	273,21	37,4%
Kab. Indramayu	1.760.082	67	1.122,36	583,64	538,71	48,0%
Kota Metro	136.273	76	300,31	177,10	123,21	41,0%
Kota Blitar	133.408	77	290,82	155,63	135,19	46,5%
Kab. Buton Utara	49.186	67	231,26	48,48	182,78	79,0%
Kota Sabang	29.184	75	269,90	94,39	175,51	65,0%
<b>Rata-rata</b>	<b>863.451</b>	<b>69</b>	<b>597,87</b>	<b>340,60</b>	<b>257,27</b>	<b>47,9%</b>

Sumber: Diolah dari Data di DJPK Kemenkeu

Dari Tabel di atas terlihat bahwa Kabupaten Lombok Timur, Kabupaten Jember dan Kabupaten Pematang memiliki IPM dan Ruang Fiskal dibawah rata-rata Nasional, artinya ketiga kabupaten akan dialokasi DAK-SPM tanpa dana pendamping. Sementara itu Kota Metro dan Kota Blitar diberi DAK-SPM untuk mempertahankan SPM.

#### 6.3.4 Alternatif Prosedur Penentuan Daerah Penerima dan Jumlah DAK-SPM

Alternatif prosedur detail penentuan daerah yang layak menerima DAK-SPM dan besar dana DAK-SPM adalah sebagai berikut:

1. Kementerian teknis menetapkan pedoman umum penggunaan DAK untuk pencapaian SPM sebagai dasar pelaksanaan kegiatan DAK di Daerah untuk 3 tahun ke depan (jangka menengah). Pedoman umum ini ditetapkan paling lambat akhir bulan Maret supaya sinkron dengan perencanaan dan penganggaran di daerah. Pedoman umum ini dapat disesuaikan setelah 2 tahun dievaluasi. Pedoman umum mengacu kepada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Peraturan terkait dengan SPM. Pedoman umum yang dibuat kementerian teknis harus dikonsultasikan dengan Bappenas (terkait dengan RPJMN) dan Kemendagri (terkait SPM). Pedoman Umum untuk daerah yang SPMnya sudah tercapai dapat berbeda dengan daerah yang SPMnya belum tercapai. Dalam membuat pedoman umum, Kementerian sebaiknya menggunakan **pedoman umum penggunaan DAK-SPM yang ada di Lampiran 1**.
2. Kementerian Keuangan dan Bappenas menentukan perkiraan ketersediaan total DAK-SPM untuk jangka menengah (3 tahun), sejalan dengan RPJMN.
3. Kemenkeu menentukan daerah yang kapasitas fiskalnya memenuhi kriteria untuk diberi DAK-SPM.
4. Kementerian teknis menetapkan indeks pencapaian SPM untuk bidang yang bersangkutan, dan menentukan daerah yang SPMnya belum tercapai. Indeks tersebut disampaikan kepada kemenkeu paling lambat bulan Juni setiap tahun. Ketetapan indeks juga memuat indikator-indikator yang digunakan dan cara menghitung indeks teknis serta sumber data yang digunakan
5. Kemenkeu berkordinasi dengan Kementerian teknis menetapkan daerah yang akan diberi DAK-SPM
6. Pemda Kabupaten/kota membuat proposal pencapaian DAK-SPM mengacu kepada pedoman umum. **Pedoman pembuatan proposal dapat dilihat di Lampiran 2**.
7. Proposal Pemda kab/kota dievaluasi oleh Pemda Propinsi.
8. Proposal yang telah mendapat rekomendasi Gubernur/Kemendagri disampaikan ke Kementerian teknis. Bappenas dan Kemenkeu mendapatkan ringkasan (*summary*) dari rekomendasi ini.

9. Kemenkeu menetapkan DAK per daerah berdasarkan ketersediaan dana, daerah yang layak mendapat SPM, daerah yang kapasitas fiskalnya rendah dan jumlah kebutuhan anggaran Pemda yang telah dievaluasi oleh Gubernur.
10. Kemenkeu menetapkan perkiraan DAK-SPM per daerah untuk 3 tahun.

Penentuan DAK-SPM dilakukan per bidang. Daerah yang menerima DAK-SPM untuk mendorong pencapaian SPM, dapat saja menerima DAK-SPM bidang kesehatan untuk mempertahankan SPM, dan menerima DAK-SPM bidang pendidikan untuk memenuhi pencapaian SPM.

### 6.3.5 Proposal Pemda untuk Pencapaian SPM dengan DAK

Dalam pendekatan *bottom-up*, daerah harus membuat proposal pendanaan SPM melalui DAK, terpisah dari rencana pembangunan yang ada di dokumen RPJMD, RKPD, ataupun Renstra yang mendukung pencapaian SPM. Dalam proposal ini, minimal harus mencakup perkembangan data pencapaian SPM beserta sumber pendanaannya untuk beberapa tahun yang telah lewat, saat ini, dan beberapa tahun yang akan datang, seperti contoh Tabel 8 berikut. **Pedoman pembuatan proposal dapat dilihat di Lampiran 2.**

**Tabel 8. Perkembangan Data Pencapaian dan Target SPM Beserta Sumber Pendanaannya**

	Kondisi Saat ini				Target	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Indikator SPM-1						
Indikator SPM-2						
Indikator SPM-n						
<b>Total Kebutuhan Pendanaan</b>						
<b>Sumber Pendanaan</b>						
- Dari PAD						
- Dari DAU						
- Dari Penerimaan Umum Lain						
- Pinjaman Lunak						
- Dari DAK-SPM						

Sebagaimana telah disepakati, DAK untuk mendorong pencapaian SPM ini bukan hanya untuk belanja yang bersifat fisik (belanja modal) saja, tapi juga belanja non fisik (belanja barang dan jasa untuk operasional dan pemeliharaan). Oleh karena itu, Juknis yang dibuat oleh K/L harus memberikan keleluasaan (diskresi) kepada pemerintah daerah dalam penggunaan DAK-SPM, sehingga jumlah DAK yang akan diterima daerah didasarkan kepada proposal daerah yang telah dievaluasi oleh Gubernur. Peran Gubernur dalam DAK-SPM sebagai kordinator dalam perencanaan, monitoring dan evaluasi. Fungsi ini perlu diperkuat dengan pendanaan dari dana dekonsentrasi.

DAK pendidikan hanya merupakan sebagian pendanaan untuk pencapaian SPM. Pendanaan pencapaian SPM harus digabungkan atau diintegrasikan dengan pendanaan dari sumber-sumber lain. Oleh karena itu harus ada pembagian yang jelas antara berbagai sumber pendanaan ini dengan DAK pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum, yang dilokasikan langsung ke Kabupaten/Kota. Jadi perlu petunjuk teknis yang terintegrasi, sehingga akan relatif lebih mudah dalam perencanaan serta evaluasi dan monitoringnya.

### **6.3.6 Prosedur Penetapan Jumlah DAK tiap Tahun, Pemantauan dan Evaluasi (Money), Pelaporan dan Sanksi**

1. Jumlah DAK yang telah ditetapkan untuk 3 tahun (jangka menengah) untuk tiap-tiap Pemda, dibagi untuk tiap tahunnya untuk diajukan ke APBN
2. Jumlah yang telah disetujui di APBN kemudian ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) sebagai alokasi 1 tahun ke depan.
3. Untuk tahun ke dua, Kemenkeu tinggal mengajukan proporsi tahun ke dua ke APBN. Jika tersedia dana lebih banyak dari jumlah yang telah ditetapkan dalam jangka menengah, maka dapat dialokasikan lebih banyak dengan tetap memperhatikan kebutuhan dana jangka menengah.
4. Dipertengahan tahun kedua, Tim yang terdiri dari Bappenas, Kementerian teknis dan Propinsi melakukan monev terhadap kinerja DAK-SPM tahun pertama. Kementerian teknis melakukan monev terhadap pemanfaatan dan teknis pelaksanaan kegiatan yang didanai dari DAK. Kemenkeu melakukan monev pengelolaan keuangan DAK.
5. Hasil Monev akan merekomendasi ke Kemenkeu, daerah yang diberi sanksi pengurangan/pemberhentian DAK-SPM dan daerah yang diberi reward peningkatan DAK-SPM untuk tahun ke tiga.
6. DAK disalurkan secara bertahap sesuai dengan laporan realisasi penyerapan dana tahap sebelumnya Kepala Daerah menyampaikan laporan teknis pelaksanaan DAK setiap semester kepada Kementerian teknis. Jika Kepala Daerah tidak menyampaikan laporan teknis ini, Kementerian teknis mengusulkan kepada Kemenkeu untuk menunda atau tidak penyaluran DAK pada tahap berikutnya.

### **6.3.7 Roadmap Pendanaan SPM melalui DAK**

Roadmap Pendanaan SPM melalui DAK dapat dilihat dalam Tabel 9. Draft revisi UU 33/2004 diharapkan dapat ditetapkan oleh DPR akhir tahun 2013. Jika draf revisi UU 33/2004 ini belum ditetapkan, maka jadwal yang lain dalam roadmap tersebut juga ikut menyesuaikan. Sambil menunggu ditetapkan Revisi UU 33/2004, K/L dapat melakukan: (1) penyempurnaan SPM, (2) perbaikan data SPM, (3) penyusunan pedoman umum penggunaan DAK-SPM, dan (4) penentuan daerah yang belum mencapai SPM. Kemenkeu juga dapat mempersiapkan Peraturan Pemerintah (PP) yang terkait dengan DAK-SPM ini.

Pemerintah Kabupaten/kota sudah dapat mendokumentasikan data pencapaian SPM untuk tiap bidang. Data pencapaian SPM ini bukan hanya diperlukan untuk membuat proposal DAK-SPM saja, tapi pemerintah daerah memang sekarang ini harus menyusun rencana pencapaian SPM (target 5 tahun) dengan target tahunan pencapaian SPM berdasarkan data dasar profil pelayanan dasar yang tersedia. Rencana pencapaian SPM dan target tahunan ini juga menjadi dasar untuk dimasukkan ke dalam dokumen perencanaan (RPJMD, Renstra SKPD, RKPDP, Renja SKPD), seperti yang dijelaskan dalam Gambar 1.

Tabel 9. Roadmap Pendanaan SPM melalui DAK

		2013												2014											
		Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec
<b>K/L</b>	Menyempurnakan SPM																								
	Perbaiki Data SPM																								
	Pedoman Umum DAK SPM																								
	Daerah Dibawah SPM																								
<b>Bappenas</b>	Pra RPJMN 2015-2019																								
	RPJMN 2015-2019																								
	Juk Monev DAK-SPM																								
<b>Kemenkeu</b>	Revisi UU33/2004																								
	PP tentang DAK SPM																								
	Sosialisasi DAK-SPM																								
	PMK Daerah KKD Rendah																								
	PMK DAK-SPM (utk 4 tahun dan tahun I)																								
<b>Kemendagri</b>	Supervisi Penyiapan Proposal Daerah																								
	Pedoman penganggaran DAK-SPM																								
<b>Kab/Kota</b>	Pembuatan Proposal																								
<b>Propinsi</b>	Evaluasi Proposal Kab/Kota																								



## 7 | Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

DAK diprioritaskan untuk mendanai kegiatan dalam rangka pencapaian SPM, yang bersifat fisik dan non fisik. Daerah yang layak mendapatkan DAK-SPM adalah daerah yang Indeks Kemampuan Keuangan Daerahnya dibawah rata-rata nasional ( $IKKD < 1$ ) dan Indeks Pencapaian SPMnya di bawah SPM yang ditetapkan ( $IP_{SPM} < SPM$ ). Daerah yang mendapatkan alokasi DAK untuk masing-masing bidang ditetapkan untuk jangka waktu 3 tahun.

Mekanisme DAK yang sudah didiskusikan dengan berbagai pemangku kepentingan ini dapat diterapkan untuk pendanaan SPM. Beberapa daerah sudah mendokumentasikan pencapaian indikator SPM. Dalam masa transisi, jika data pencapaian SPM belum lengkap, Kementerian teknis dapat merancang suatu *composite index* dengan menggabungkan setiap indikator SPM yang dianggap paling penting (prioritas) saja, atau dapat menggunakan indikator *outcome*, seperti rata-rata lama sekolah untuk Kemendikbud, dan Angka Harapan Hidup untuk Kemenkes.

Tiga Menteri (Mendikbud, Menkes dan MenPU) perlu menetapkan pedoman umum untuk masing-masing DAK-SPM. Pedoman umum ini harus memberikan keleluasaan/diskresi kepada daerah untuk menentukan kegiatan apa yang akan didanai oleh DAK-SPM sepanjang kegiatan itu punya **kaitan langsung** untuk meningkatkan/mempertahankan setiap indikator SPM. DAK-SPM bukanlah satu-satunya sumber pendanaan pencapaian SPM. DAK ini harus dipandang sebagai bagian pendanaan untuk pencapaian SPM. Pendanaan pencapaian SPM harus digabungkan atau diintegrasikan dengan pendanaan dari sumber-sumber lain.

Daerah yang layak mendapatkan DAK-SPM ini harus membuat proposal, yang minimal harus mencakup perkembangan data dan target pencapaian SPM beserta sumber pendanaannya untuk beberapa tahun yang telah lewat, saat ini, dan beberapa tahun yang akan datang. Dalam kasus pagu DAK-SPM ini terbatas, besarnya alokasi DAK-SPM untuk masing-masing daerah yang layak dapat menerapkan formula, yang serupa dengan formula DAK sekarang, yaitu sebagai berikut.

Indeks Pencapaian SPM bidang ke-i dapat menggunakan rumus:

$$IP_{SPM_i} = \sum_{j=1}^{n_i} w_{ij} (SPM_{ij} - IP_{SPM_{ij}})$$

Daerah yang layak menerima DAK adalah daerah dengan  $IKKD < 1$  dan  $IP_{SPM} > 0$ .

Indeks DAK-SPM bidang ke-i dapat menggunakan rumus:

$$I_{DAK_{SPM_i}} = a_1 (IKKD)^{-1} + a_2 IP_{SPM_i}$$

DAK-SPM bidang ke-i utk daerah ke-k:

$$DAK_{SPM_{ik}} = \frac{I_{DAK_{SPM_{ik}}}}{\sum_{k=1}^N I_{DAK_{SPM_{ik}}} } P_{DAK_{SPM_i}}$$

### Keterangan simbol:

$SPM_{ij}$	Nilai indikator SPM ke-j untuk bidang ke-i yang sudah ditetapkan oleh Kementerian Teknis.
$IP_{SPMij}$	Indeks pencapaian SPM untuk indikator ke-j dalam bidang ke-i oleh daerah.
$I\_DAK_{SPMik}$	Indeks DAK-SPM bidang ke-i untuk daerah ke-k.
$P\_DAK_{SPMi}$	Pagu DAK-SPM untuk bidang ke-i.
$w_{ij}$	Bobot untuk indikator SPM ke-j untuk bidang ke-i yang sudah ditetapkan oleh Kementerian Teknis.
$a_1$	bobot untuk IKKD.
$a_2$	bobot untuk $IP_{SPMi}$ .
$n_j$	banyaknya indikator SPM untuk bidang ke-i yang sudah ditetapkan oleh Kementerian Teknis.

## Daftar Referensi

- ADB (2010). Survei Baseline. Standar Pelayanan Minimal dalam Pendidikan.
- ADB (2011). Proposals for Reform of the Special Allocations Grant (DAK)
- BAPPENAS (2012). Analisa Perspektif, Permasalahan dan dampak Dana Alokasi Khusus (DAK). White Paper.
- Bergvall, Daniel; Charbit, Claire; Kraan, Dirk-Jan and Merk, Olaf (2006), Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending, *OECD Journal on Budgeting, Volume 5, Number 4, 2006*
- DSF (2011). Status Pelaksanaan Program Pengembangan Kapasitas Perencanaan Pembiayaan dan Pelaksanaan SPM.
- Fane, George, 2003, 'Change and Continuity in Indonesia's New Fiscal Decentralisation Arrangements', *BIES* Vol.39, No.1, p.156-176.
- GIZ (2010). Kajian Biaya Produksi. Pelayanan Kesehatan di Indonesia.
- Hofman, Bert & Kaiser, Kai, 2002, *The Making of the Big Bang and its Aftermath: A Political Economy Perspective*, Paper Presented at the Conference: Can Decentralization Help Rebuild Indonesia? May 1-3 2002, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- Lewis, Blane D., 2003, 'Indonesia', Chapter 5 in *Intergovernmental Fiscal Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future*, edited by Paul Smoke & Yun-Hwai Kim, Asian Development Bank, available at: [http://www.adb.org/Documents/Books/Intergovernmental\\_Fiscal\\_Transfers/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Intergovernmental_Fiscal_Transfers/default.asp), accessed by July 2003.
- Martinez-Vazquez, Jorge., Jamie Boex., and Gabe Ferrazzi (2004). Linking Expenditure Assignments and Intergovernmental Grants in Indonesia.
- Peraturan Pemerintah 55/2005 Tentang Dana Perimbangan.
- Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (2006), *Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Yang Mendanai Urusan Daerah Menjadi DAK*, Laporan Penelitian.

## Lampiran 1: Garis Besar Yang Dimuat Pedoman Umum Penggunaan DAK-SPM oleh Setiap Kementerian

Dalam Draf Revisi UU 33/2004 disebutkan bahwa Menteri teknis menetapkan pedoman umum penggunaan DAK-SPM sebagai dasar pelaksanaan kegiatan yang didanai DAK ini di Daerah. Dengan kata lain tiga Menteri (Mendikbud, Menkes dan MenPU) perlu menetapkan pedoman umum untuk masing-masing DAK-SPM.

Lampiran ini memuat hal-hal penting untuk dijadikan dasar dalam membuat pedoman umum tersebut, antara lain:

1. Bahwa DAK-SPM tidak lagi memerlukan petunjuk teknis dari setiap Kementerian terkait, sehingga bagaimana daerah menggunakan DAK-SPM akan termuat dalam proposal yang akan mengacu kepada pedoman umum yang dihasilkan oleh Kementerian terkait.
2. Bahwa pedoman umum ini akan dijadikan pedoman dasar bagi Pemerintah Daerah dalam membuat proposal DAK-SPM. Untuk itu, pedoman umum harus memberikan keleluasaan/diskresi kepada daerah untuk menentukan kegiatan apa yang akan didanai oleh DAK-SPM sepanjang kegiatan itu punya **kaitan langsung** untuk meningkatkan/mempertahankan setiap indikator SPM.
3. Bahwa pedoman umum perlu memperhatikan bahwa daerah dapat menggunakan DAK-SPM untuk mendanai kegiatan bersifat fisik maupun non-fisik sepanjang punya **kaitan langsung** untuk meningkatkan/mempertahankan setiap indikator SPM
4. Dengan begitu banyaknya indikator SPM, Kementerian dapat saja memilih indikator SPM yang paling prioritas untuk dicapai oleh daerah dalam tiga tahun ke depan. Sehingga Pedoman umum dapat mengarahkan daerah untuk merancang kegiatan (dalam proposalnya) yang terkait dengan indikator SPM yang paling prioritas untuk diselesaikan terlebih dahulu.
5. Bahwa pedoman umum perlu memperhatikan bahwa daerah jenis belanja yang didanai oleh DAK-SPM dapat merupakan belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, belanja bantuan sosial ataupun belanja hibah, sepanjang punya **kaitan langsung** untuk meningkatkan/mempertahankan setiap indikator SPM.
6. Bahwa DAK-SPM bukanlah satu-satunya sumber pendanaan pencapaian SPM. DAK ini harus dipandang sebagai bagian pendanaan untuk pencapaian SPM. Pendanaan pencapaian SPM harus digabungkan atau diintegrasikan dengan pendanaan dari sumber-sumber lain.

Pedoman umum juga memuat bagaimana bentuk format proposal daerah. Adapun bentuk contoh format proposal daerah terdapat dalam lampiran tersendiri.

## Lampiran 2: Pedoman Pembuatan Proposal oleh Daerah

### Penjelasan Umum Proposal

Proposal untuk mendapatkan dana DAK-SPM, berbeda dengan berbagai dokumen rencana pembangunan yang ada di dokumen RPJMD, RKPD, ataupun Renstra SKPD yang terkait pencapaian SPM. Proposal ini memuat analisis kondisi dan perkembangan pencapaian SPM beberapa tahun terakhir, strategi untuk pencapaian atau mempertahankan SPM serta sumber pendanaannya untuk beberapa tahun yang akan datang. Karena DAK SPM direncanakan untuk tiga bidang yang berbeda (pendidikan, kesehatan dan infrastruktur), maka untuk setiap bidang memerlukan satu proposal.

DAK untuk mendorong pencapaian SPM ini dapat digunakan untuk berbagai jenis belanja dalam rangka pencapaian SPM. Artinya DAK-SPM bukan hanya untuk belanja yang bersifat fisik (belanja modal) saja, tapi juga belanja non fisik (belanja barang dan jasa untuk operasional dan pemeliharaan). Proposal ini perlu mengacu kepada pedoman umum yang dibuat oleh K/L, dengan tetap menyediakan keleluasaan (diskresi) kepada pemerintah daerah dalam penggunaan DAK-SPM. Dengan kata lain DAK-SPM yang akan diterima daerah didasarkan kepada proposal daerah yang telah dievaluasi oleh Gubernur. Peran Gubernur dalam DAK-SPM sebagai kordinator dalam perencanaan, monitoring dan evaluasi. Fungsi ini perlu diperkuat dengan pendanaan dari dana dekonsentrasi.

Perlu dipahami bahwa DAK-SPM bukanlah satu-satunya sumber pendanaan pencapaian SPM. DAK ini harus dipandang sebagai bagian pendanaan untuk pencapaian SPM. Pendanaan pencapaian SPM harus digabungkan atau diintegrasikan dengan pendanaan dari sumber-sumber lain. Oleh karena itu harus ada pembagian yang jelas antara berbagai sumber pendanaan ini dengan sumber pendanaan lainnya.

Proposal dibuat dengan outline sbb:

- I. Pendahuluan
- II. Kondisi dan Pencapaian SPM tiga tahun terakhir per indikator
- III. Strategi Pencapaian SPM tiga tahun ke depan (Mempertahankan/Peningkatan SPM)
- IV. Pendanaan
  - IV.1. Kebutuhan Pendanaan
  - IV.2. Sumber Pendanaan
- V. Penutup

Pada masing-masing bagian, proposal paling sedikit berisikan hal berikut:

#### **I. Pendahuluan**

Berisi latar belakang dan ringkasan kondisi, tantangan dan hambatan dalam pencapaian SPM di daerah.

#### **II. Kondisi dan Pencapaian SPM tiga tahun terakhir per indikator**

Pada bagian ini, harus dijelaskan kondisi dan pencapaian SPM tiga tahun terakhir untuk setiap indikator SPM. Bagian ini harus memuat tabel dengan contoh dibawah ini.

Contoh tabel Perkembangan Data Pencapaian SPM Bidang Pendidikan

Indikator	2012	2013	2014	SPM dan Tahun	Keterangan	Target
Tersedia Satuan Pendidikan dengan jarak yang terjangkau dengan berjalan kaki maksimal 3 km untuk SD/Mi dan 6 km untuk SMP/MTs dari kelompok pemukiman permanen di daerah terpencil	85%	87%	90%	100% tahun 2014	Belum tercapai	2016 tercapai
Jumlah peserta didik dalam setiap rombel untuk SD/MI maksimum 32 orang, dan untuk SMP/MTs maksimum 36 orang. Untuk setiap rombel tersedia 1 ruang kelas dengan meja dan kursi yang cukup untuk peserta didik dan guru serta papan tulis	90%	96%	100%	100% tahun 2014	Sudah tercapai	Dipertahankan
Di Setiap SMP/MTs tersedia guru dengan kualifikasi akademik S1/DIV sebanyak 70% dan separuh diantaranya telah memiliki sertifikat pendidik, utk daerah khusus masing-masing sebanyak 40% dan 20%	40% dan 15%	50% dan 20%	60% dan 30%	70% dan 35% tahun 2014	Belum tercapai	2018 tercapai
.....						
Indikator ke n						

### III. Strategi Pencapaian SPM tiga tahun ke depan (Mempertahankan/Peningkatan SPM)

Memuat strategi dan Kegiatan yang akan dilakukan dalam rangka pencapaian SPM tiga tahun ke depan untuk setiap indikator SPM.

Contoh tabel Target Pencapaian SPM, Strategi dan Kegiatan Untuk Bidang Pendidikan

Indikator	Target SPM			Strategi	Kegiatan		
	2015	2016	2017		2015	2016	2017
Tersedia Satuan Pendidikan dengan jarak yang terjangkau dengan berjalan kaki maksimal 3 km untuk SD/Mi dan 6 km untuk SMP/MTs dari kelompok pemukiman permanen di daerah terpencil	93%	97%	100%	- Membangun tambahan SD dan SMP - Menyediakan subsidi untuk penyediaan SMP/MTs di daerah terpencil	Membangun 2 SDN dan 1 SMPN	Membangun 3 SDN dan mendorong munculnya 1 SMP swasta	Membangun 2 SDN dan 1 SMPN
Jumlah peserta didik dalam setiap rombel untuk SD/MI maksimum 32 orang, dan untuk SMP/MTs maksimum 36 orang. Untuk setiap rombel tersedia 1 ruang kelas dengan meja dan kursi yang cukup untuk peserta didik dan guru serta papan tulis	100%	100%	100%	Mempertahankan kondisi dengan pemeliharaan/rehabilitasi ruang kelas dan perabotan	Pemeliharaan 100 ruang kelas di 40 SDN dan 50 ruang kelas di 12 SMPN	Pemeliharaan 100 ruang kelas di 40 SDN dan 50 ruang kelas di 12 SMPN	Pemeliharaan 100 ruang kelas di 40 SDN dan 50 ruang kelas di 12 SMPN
Di Setiap SMP/MTs tersedia guru dengan kualifikasi akademik S1/DIV sebanyak 70% dan separuh diantaranya telah memiliki sertifikat pendidik, utk daerah khusus masing-masing sebanyak 40% dan 20%	65%	70%	75%	Menyediakan bantuan melanjutkan studi untuk guru SD dan SMP yang belum memenuhi kualifikasi	Bantuan studi untuk 400 guru SD dan 100 guru SMP	Bantuan studi untuk 300 guru SD dan 100 guru SMP	Bantuan studi untuk 250 guru SD dan 100 guru SMP

#### IV. Pendanaan

##### IV.1. Kebutuhan Pendanaan

Pada bagian ini, dirinci kebutuhan pendanaan untuk mencapai ataupun untuk mempertahankan SPM. Untuk pencapaian/mempertahankan setiap indikator SPM ada kemungkinan dibutuhkan beberapa kegiatan, tergantung strategi yang digunakan sebagaimana yang telah dibahas di bagian sebelumnya. Sehingga kemudian dapat dirinci kebutuhan pendanaan untuk setiap indikator SPM.

Untuk setiap kegiatan perlu dibuatkan rincian anggaran per jenis belanja yang dibutuhkan. Sebagai contoh pada tabel berikut.

Contoh tabel rincian kebutuhan dana per kegiatan

	Kebutuhan/Target 2015			Kebutuhan/Target 2016			Kebutuhan/Target 2017		
	Unit	Harga @	Jumlah	Unit	Harga @	Jumlah	Unit	Harga @	Jumlah
Belanja Pegawai									
Belanja Barang									
- Barang 1									
- Jasa 1									
Belanja Modal									
- Barang Modal 1									
- Barang Modal 2									
Bantuan Sosial									
<b>Jumlah</b>									

Jika diperlukan dapat dibuat penjelasan terkait dengan masing-masing kegiatan di atas.

Lalu beberapa kegiatan yang terkait dengan indikator tertentu perlu dibuat ringkasan kebutuhan pendanaan. Sebagai contoh pada tabel berikut:

Contoh tabel ringkasan kebutuhan dana untuk pencapaian indikator 1

	2015			2016			2017		
	Belanja Pegawai	Belanja Barang	Belanja Modal	Belanja Pegawai	Belanja Barang	Belanja Modal	Belanja Pegawai	Belanja Barang	Belanja Modal
Kegiatan 1									
Kegiatan 2									
<b>Jumlah</b>									

Terakhir perlu dibuat ringkasan kebutuhan dana untuk pencapaian keseluruhan indikator SPM dengan contoh tabel berikut:

Contoh tabel ringkasan kebutuhan dana untuk pencapaian SPM bidang .....

	2015			2016			2017		
	Belanja Pegawai	Belanja Barang	Belanja Modal	Belanja Pegawai	Belanja Barang	Belanja Modal	Belanja Pegawai	Belanja Barang	Belanja Modal
Indikator 1									
Indikator 2									
Indikator n									
<b>Jumlah</b>									

## IV.2. Sumber Pendanaan

Mengingat kebutuhan pendanaan untuk pencapaian ataupun mempertahankan SPM bisa saja sangat besar dan tidak memungkinkan untuk ditutupi sepenuhnya dengan DAK SPM, maka perlu dianalisis kemungkinan sumber pendanaan seperti PAD, dan penerimaan umum daerah lainnya. Daerah dapat memproyeksi pertambahan PAD, Dana Bagi Hasil dan penerimaan umum lainnya yang mungkin dialokasikan untuk upaya pencapaian SPM.



Contoh Tabel Ringkasan Kebutuhan Dana Untuk Pencapaian SPM dan Sumber Dana

	2015				2016				2017			
	Total Belanja	Sumber Pendanaan			Total Belanja	Sumber Pendanaan			Total Belanja	Sumber Pendanaan		
		PAD	DAU	DAK SPM		PAD	DAU	DAK SPM		PAD	DAU	DAK SPM
Indikator 1												
Indikator 2												
Indikator n												
Jumlah												

## V. Penutup

Memuat kesimpulan dan ringkasan Pencapaian SPM dan Targetnya Serta sumber Pendanaannya. Bagian penutup diakhiri dengan tabel ringkasan seperti contoh dibawah ini.

Contoh tabel. ringkasan pencapaian dan target SPM beserta sumber pendanaannya

	Kondisi Saat ini				Target	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Indikator SPM-1						
Indikator SPM-2						
Indikator SPM-n						
<b>Total Kebutuhan Pendanaan</b>						
<b>Sumber Pendanaan</b>						
- Dari PAD						
- Dari DAU						
- Dari Penerimaan Umum Lain						
- Pinjaman Lunak						
- Dari DAK-SPM						