

PERMASALAHAN DAN EFEKTIFITAS KEBIJAKAN DAK SEBAGAI INSTRUMEN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR KOTA PONTIANAK

(PROBLEMS AND EFFECTIVENESS OF DAK POLICY AS INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT INSTRUMENTS IN PONTIANAK)

Mandala Harefa

(Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Nusantara II, Lantai 2, DPRRI,
Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta 10270, Indonesia;
email: mandnias@yahoo.com)

Naskah Diterima: 19 September 2017, direvisi: 10 November 2017,
disetujui: 14 Desember 2017

Abstract

The consequence of regional autonomy is that regions are given the authority to allocate every fund transfer from the central government. One form of the Balancing Fund is the Special Allocation Fund (DAK). The DAK is intended to fund special activities of regional affairs and also of a national priority. The issue raised in this study is to get a detailed picture of the management of regional income and the role of DAK that has taken place to date within the Government of Pontianak City and any problems faced by the City Government in the utilization of DAK. This research is a descriptive research with qualitative approach. Data obtained through interviews and FGDs. This research identifies that Pontianak as a research locus in fiscal capacity is considered very good. However, in the realization of utilization of DAK which is part of revenue, the City still face technical problems. The problem is of frequent changes in regulations in the current budget year related to disbursement processes and programs as menus that are not in accordance with regional needs.

Keywords: budget, Balancing Fund, Local Own-source Revenue, special allocation fund, infrastructure, and fiscal transfer.

Abstrak

Konsekwensi digulirkannya otonomi daerah, maka daerah diberikan kewenangan untuk mengalokasikan setiap dana tranfer dari pemerintah pusat. Salah satu bentuk dari Dana Perimbangan adalah Dana Alokasi Khusus (DAK). DAK dimaksudkan untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional. Adapun permasalahan yang diangkat dalam kajian ini adalah mendapatkan gambaran secara rinci bagaimana pengelolaan hasil pendapatan daerah dan peran DAK yang telah berjalan selama ini yang dilaksanakan Pemerintah Kota Pontianak dan permasalahan apa saja yang dihadapi oleh Pemerintah Kota dalam pemanfaatan DAK. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Data yang diperoleh melalui wawancara dan FGD. Penelitian ini mengidentifikasi bahwa Kota Pontianak sebagai lokus penelitian secara kapasitas fiskal dinilai sangat baik. Namun dalam realisasi pemanfaatan DAK yang merupakan bagian penerimaan, masih menghadapi permasalahan teknis. Permasalahan sering berubahnya regulasi dalam tahun anggaran yang sedang berjalan terkait proses pencairan dan program sebagai menu banyak yang tidak sesuai dengan kebutuhan daerah.

Kata Kunci: anggaran, Dana Perimbangan, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, infrastruktur, dan Transfer fiskal.

PENDAHULUAN

Proses desentralisasi fiskal setelah otonomi daerah terus berjalan. Dalam pelaksanaan terus dilakukan evaluasi terhadap berbagai tingkatan regulasi. Terutama undang-undang yang terkait kebijakan desentralisasi fiskal, yang merupakan regulasi yang penting dalam menjalankan otonomi daerah. Salah satu yang terpenting adalah peningkatan efektifitas dari kebijakan tersebut diimplementasikan. Hal ini paling dinanti oleh masyarakat bagaimana pembangunan daerah antara lain melalui kebijakan yang koheren serta penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good*

governance) setelah otonomi dilaksanakan secara konsisten.

Konsisten dengan dalam kebijakan terkait kondisi dan tantangan 5 tahun kedepan, pemerintah telah merumuskan dalam RPJMN untuk periode 2015-2019 yang perlu mereposisi meletakkan kembali titik berat arah pembangunan daerah dalam upaya peningkatan kesejahteraan ekonomi melalui perbaikan transfer fiskal yang adil dan berimbang. Untuk itu, pada masa mendatang melalui berbagai kebijakan terus diupayakan agar penggunaan dana pembangunan semakin efisien dan efektif.

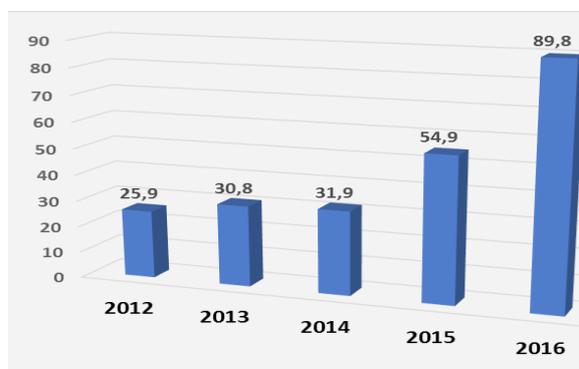
Hal tersebut telah direspon, dimana DPR mengusulkan kepada pemerintah dalam hal ini dengan Menkumham dan DPD RI, RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Sesuai dengan amanat Undang-Undang tersebut, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi kepada daerah dialokasikan dana perimbangan. Dana perimbangan tersebut terdiri dari tiga komponen, yaitu dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

Dana perimbangan dialokasikan kepada daerah dalam sistem transfer dana dari Pemerintah Pusat (APBN) kepada Pemerintah Daerah (APBD) serta merupakan satu kesatuan yang utuh. Kebijakan Desentralisasi fiskal tersebut merupakan salah satu instrumen kebijakan Pemerintah mempunyai prinsip dan tujuan, antara lain untuk: (i) mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*); (ii) meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah; (iii) meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; (iv) tata kelola, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian Transfer ke Daerah yang tepat sasaran, tepat waktu, efisien, dan adil; (v) dan mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.¹

Besarnya dana transfer yang digulirkan kepada pemerintah daerah diharapkan akan adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan layanan publik ini seharusnya diringi peningkatan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Hal ini dapat terwujud apabila ada upaya pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas untuk investasi. Konsekuensinya, pemerintah perlu memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini. Fenomena yang terjadi sekarang ini adalah adanya kecenderungan bahwa beban belanja rutin pemerintah daerah semakin besar dan pemerintah daerah semakin sulit untuk melakukan pembangunan infrastruktur.

Alokasi DAK secara nasional setiap tahunnya mengalami kenaikan hal ini merupakan kebijakan untuk beberapa daerah yang dianggap masih membutuhkan. Peningkatan DAK tersebut antara lain dalam upaya ; (1) meningkatnya kemampuan

keuangan negara, (2) bertambahnya bidang yang didanai DAK, (3) bertambahnya daerah otonomi baru (DOB), (4) adanya pengalihan anggaran kementerian negara/lembaga yang sebelumnya digunakan untuk mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah menjadi DAK, dan (5) adanya kebijakan afirmatif untuk daerah tertinggal.



Gambar 1 : Perkembangan Dana Alokasi Khusus (DAK) Tahun, 2012-2016 (dalam Triliun Rp) tahun 2016 APBN-P
Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN-P 2017, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Tahun 2017

Sejak tahun 2012 sampai dengan tahun 2015, DAK dialokasikan berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Selanjutnya sejak tahun 2016 alokasi DAK dilakukan berdasarkan usulan daerah (*proposal based*), yang ditujukan agar alokasi DAK lebih sesuai dengan kebutuhan daerah. Pada tahun 2016, DAK Fisik terdiri atas DAK Reguler, DAK Infrastruktur Publik Daerah (IPD), dan DAK Afirmasi. Realisasi DAK Fisik secara nasional pada tahun 2012 sebesar Rp25,9 triliun dan menjadi sebesar Rp54,9 triliun pada tahun 2015 atau meningkat rata-rata sebesar 28,4 persen per tahun. Pada tahun 2016 alokasi DAK Fisik sebesar Rp89,8 triliun atau lebih tinggi 63,7 persen dari realisasi tahun 2015. Peningkatan yang signifikan tersebut dimaksudkan untuk mendukung program prioritas kabinet kerja. Alokasi DAK Fisik tersebut terutama untuk mendanai kegiatan di bidang infrastruktur dasar, terutama transportasi, infrastruktur irigasi, infrastruktur air minum, dan infrastruktur sanitasi, serta infrastruktur pendidikan dan kesehatan perkembangan DAK Fisik selama periode tahun 2012-2016 (gambar 1).²

Dalam perkembangan terakhir, setelah pergantian pemerintahan untuk mendukung pencapaian visi dan misi pemerintah periode 2014-2019, sebagaimana tertuang dalam RPJMN 2015-2019, pembangunan infrastruktur memiliki peran yang penting dalam strategi pembangunan nasional. Sehingga kebijakan tersebut dari fokus RKP tahun 2016 tersebut, tercermin dalam

¹ Kebijakan Desentralisasi Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah, (<http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/08-08-15,%20BAB%20V.pdf>, Bab V, hal,1. Diakses tanggal 6 Oktober 2017)

² Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 2017, Bagian IV, hal 5-9

peningkatan alokasi anggaran untuk pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur juga diharapkan menjadi *trigger* percepatan pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Secara umum, pembangunan infrastruktur dilaksanakan baik melalui pemerintah pusat, pemerintah daerah. Termasuk dalam klasifikasi ini adalah berbagai kegiatan, baik di K/L, non-K/L, transfer ke daerah dan dana desa, maupun pembiayaan anggaran, yang antara lain terkait dengan transportasi, pengairan/irigasi, telekomunikasi dan informatika, perumahan/permukiman serta energi (ketenagalistrikan, minyak, dan gas bumi).

Sedangkan khusus untuk daerah, transfer ke daerah, dalam bentuk dana alokasi khusus pada beberapa bidang terkait infrastruktur seperti transportasi, jalan, irigasi, air minum, sarana pendidikan dan sanitasi, serta energi perdesaan dan dana desa, yang diperiki pembangunan infrastruktur diperdesaan. Transfer ke Daerah dan Dana Desa. *Pertama*, meningkatkan alokasi anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa, agar dapat mempercepat penguatan peran daerah dalam penyediaan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. yang merupakan perwujudan dari ciri Indonesia sebagai Negara desentralisasi fiskal. *Kedua*, melakukan perubahan struktur dan ruang lingkup Transfer ke Daerah dan Dana Desa agar lebih sesuai dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dan kebutuhan pendanaan daerah. *Ketiga*, melakukan reformulasi dan penguatan kebijakan alokasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa, khususnya kebijakan Dana Alokasi Khusus (DAK). Perubahan kebijakan tersebut berimplikasi terhadap perubahan postur Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Lebih dari itu, perubahan postur DAK pada tahun 2016 RAPBN tahun 2016 ini, dilakukan perubahan mendasar atas klasifikasi penganggaran transfer ke daerah.

Dengan adanya perubahan tersebut, tentunya menunjukkan bahwa peran pemerintah daerah akan semakin besar, terutama untuk melakukan pembangunan infratsruktur pelayanan publik yang pali besar adalah adanya reformulasi kebijakan DAK dimana kebijakan tersebut akan mempengaruhi besaran dana yang akan ditransfer ke daerah. Hanya saja yang menajdi permasalahanya bagaimana pelaksanaannya dimana perubahan yang paling mendasar adalah klafikasi yang akan ditransfer. Kondisi ini tentunya membutuhkan penguatan perencanaan dan implementasi oleh pemerintah kota dalam meningkatkan efektifitas dana tersebut dalam mendukung pembangunan infratsruktur secara nasional.

Sejak awal otonomi daerah, salah satu hal yang sangat menarik adalah permasalahan dalam kebijakan desentralisasi fiskal. Ada berbagai instrumen kebijakan tersebut dalam rangka mengisi ketimpangan anggaran pembangunan. Kebijakan ransfer fiskal sebagai mengurangi kesenjangan yang berasal dari pemerintah pusat antara lain transfer bagi hasil pajak dan bukan pajak (sumber daya alam) atau lebih dikenal dana bagi hasil (DBH) , serta dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK). Analisis dan evaluasi sejauh ini menunjukkan bahwa potensi timbulnya ketidakmerataan antara daerah dengan pelaksanaan desentralisasi cukup besar.

Penelitian terkait masalah transfer fiskal khususnya DAK telah banyak dilakukan oleh berbagai lembaga maupun akademisi. Kita ketahui bahwa kebijakan transfer ke daerah, dalam bentuk dana alokasi khusus (DAK) pada beberapa bidang terkait infrastruktur, seperti jalan, irigasi, air minum dan sanitasi, serta energy perdesaan), merupakan anggaran yang sangat efektif digunakan untuk pembangunan infrastruktur. Untuk menampung program presiden periode 2014-2019, dan rencana kerja tahun 2015. Perhitungan belanja K/L juga telah memerhitungkan pengalihan anggaran dekonsentrasi dan tugas pembantuan ke dana alokasi khusus (DAK). Pada ada tahun 2016 akan dilakukan beberapa perubahan yang fundamental dalam kebijakan Transfer ke Daerah. Pemerintah melakukan reformulasi dan penguatan kebijakan alokasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa, khususnya kebijakan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dengan demikian secara umum memang penelitian ini dapat disebut penelitian lanjutan, namun akan difokuskan kepada masalah kebijakan baru yang tertuang dalam kebijakan anggaran dari pemerintah pusat.

Dasar dilaksanakannya penelitian ini secara umum bertujuan untuk memperoleh gambaran mengenai bagaimana pelaksanaan kebijakan terkait dana perimbangan yakni transfer fiskal. Adapun transfer dana merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dalam penelitian ini akan difokuskan membahas Dana Alokasi Khusus (DAK) digolongkan ke dalam bentuk *conditional transfer* atau biasa disebut dengan transfer bersyara³ Terutama daerah-daerah yang selama ini mengeluh dan keberatan dengan kebijakan yang diformulasikan dalam besaran DAK.

³ Bambang Brodjonegoro, & Jorge Martinez-Vazquez. An Analysis of Indonesia's Transfer System: Recent Performance and Future Prospects . Working Paper 02-13, May 2002. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies. 2002. Hal 159

Selanjutnya penelitian ini dimaksudkan mengetahui informasi sebagai evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan transfer fiskal yang selama pelaksanaan sering terjadi kendala oleh perangkat pemerintah daerah dari saat perencanaan hingga pelaksanaan program DAK tersebut. Berbagai benturan kebijakan otonomi daerah dalam pelaksanaan kebijakan dan berbagai permasalahan terkait dengan pemanfaatan dana tersebut, tentunya perlu mendapatkan perhatian dalam mengurai permasalahan dalam upaya pemenuhan dan ketersediaan infrastruktur dasar bagi publik dengan meningkatkan peran daerah.

Adapun daerah yang menjadi objek dalam melihat pelaksanaan DAK tersebut adalah Kota Pontianak yang merupakan Ibukota Provinsi Kalimantan Barat. Proyeksi pendapatan Kota Pontianak yang tercantum dalam RKPD tahun 2016 masih kecil, karena diperkirakan penerimaan mengalami peningkatan melalui dana perimbangan pada tahun 2016. Hal tersebut tercantum dalam RAPBN 2016 yang memperkuat desentralisasi fiskal dimana belanja transfer ke daerah menjadi lebih besar dari belanja kementerian/lembaga yakni sebesar sekitar Rp782 Triliun pada tahun 2016. Namun pengusulan DAK sangat tergantung dari proposal yang diajukan oleh Pemerintah Kota Pontianak dengan petunjuk-petunjuk teknis yang telah ditetapkan.⁴

Bila merujuk dari hasil penelitian, dari sisi kesehatan dan kemandirian fiskal Kota Pontianak merupakan salah satu dari 8 daerah yang cukup baik dalam pengelolaan anggaran dengan tingkat kesehatan keuangan daerah tertinggi. Tingkat kesehatan keuangan daerah tertinggi tersebut memiliki nilai rasio diatas 0,80. Demikian pula dari sisi kemandirian rasio Kemandirian Keuangan Daerah termasuk yang tertinggi, di mana Kota Pontianak memiliki rasio Kemandirian Keuangan Daerah sebesar 53,2%.⁵

Dengan mengacu pada hal tersebut dalam penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan mendapatkan gambaran secara rinci bagaimana pengelolaan hasil pendapatan daerah dan peran DAK yang telah berjalan selama ini yang dilaksanakan Pemerintah Kota Pontianak dan Bagaimana Upaya daerah selama ini dalam pemanfaatan

DAK dalam pemanfaatan sarana atau infrastruktur publik.

2. Untuk mengetahui tantangan dan permasalahan apa saja yang dihadapi oleh Pemerintah Kota dalam pemanfaatan DAK dan bagaimana strategi yang dilakukan.

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui gambaran secara rinci bagaimana pengelolaan hasil pendapatan daerah dan peran DAK yang telah berjalan selama ini yang dilaksanakan Pemerintah Kota Pontianak dan Bagaimana Upaya daerah selama ini dalam pemanfaatan DAK dalam pembangunan publik. Disamping itu untuk mengetahui tantangan dan permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Pontianak. Dari hasil penelitian tersebut diharapkan akan dapat dijadikan bahan bagi Anggota Dewan komisi yang terkait untuk pembahasan kebijakan dan undang-undang terkait kebijakan transfer fiskal khususnya DAK.

Secara konseptual kebijakan Desentralisasi tidaklah mudah untuk didefinisikan, karena menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama menyangkut aspek fiskal, politik, perubahan administrasi dan sistem pemerintahan dan pembangunan sosial dan ekonomi. Secara umum, desentralisasi tidak terpisah dari aspek-aspek politik (*political decentralization*); administratif (*administrative decentralization*); fiskal (*fiscal decentralization*); dan ekonomi (*economic or market decentralization*). Desentralisasi administratif merupakan pelimpahan wewenang untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber-sumber keuangan dalam penyediaan pelayanan umum.⁶

Menurut Fisher dalam Kuncoro, transfer antar pemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya, dan bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Tujuan utama implementasi transfer adalah untuk menginternalisasikan eksternalitas fiskal yang muncul lintas daerah, perbaikan sistem perpajakan, koreksi ketidakefisienan fiskal, dan pemerataan fiskal antar daerah. Di Indonesia transfer dari pemerintah pusat ke daerah meliputi : dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana lokasi khusus.⁷

⁴ Bank Indonesia dan Pemerintah Kota Pontianak Selenggarakan Focus Group Discussion Asumsi Ekonomi Makro Kota Pontianak Tahun 2016 , "http://bappeda.pontianakkota.go.id/, Jumat, 18 September 2015

⁵ Laporan Analisis Anggaran Daerah 2016 Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/Kota, Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) dan *TheFord Foundation* (FF), Tahun 2016 hal.29

⁶ Dr. Machfud Sidik, M.Sc., "Format Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah", Makalah Seminar Nasional , Jakarta Tahun 2002, Hal.2

⁷ Haryo Kuncoro, "Pengaruh Transfer Antar Pemerintah Pada Kinerja Fiskal Pemerintah Daerah Kota Dan Kabupaten Di Indonesia", *Jurnal Ekonomi Pembangunan; Kajian Ekonomi negara Berkembang*, Vol. 9 No. 1, Juni 2004 Hal: 47-63

Salah satu fungsi utama pemerintah adalah fungsi distribusi.⁸ Kekuatan dan mekanisme pasar diyakini tidak akan pernah menghasilkan distribusi pendapatan yang merata. Padahal, distribusi pendapatan yang relatif merata merupakan satu fenomena yang diinginkan oleh masyarakat secara umum. Karenanya, tugas pemerintah adalah memastikan bahwa terdapat pembagian pendapatan yang lebih merata di antara kelompok-kelompok masyarakat.

Desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan public sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Menurut Khusaini⁹ desentralisasi fiskal merupakan pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan anggaran atau keuangan yang sebelumnya tersentralisasi, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat.

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, prinsip (*rules*) *money should follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan.¹⁰ Artinya, setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan derivatif dari kebijakan otonomi daerah, melalui pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah. Artinya, semakin banyak wewenang yang dilimpahkan, maka kecenderungan semakin besar biaya yang dibutuhkan oleh daerah. desentralisasi fiskal terkandung tiga misi utama, yaitu:¹¹

- a. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.
- c. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta berpartisipasi) dalam Proses pembangunan.

⁸ Richard A Musgrave, and Peggy B. Musgrave, "Public Finance in The Theory and Practice." 4th edition of International Student Edition, McGraw-Hil company, 1984, hal.6

⁹ Muhamad Khusaini, *Ekonomi Publik : Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*, Malang : BPFE Unbraw. , 2006. Hal 29

¹⁰ Roy W Bahl, *China : Evaluating the impact of Intergovernmental Fiscal reform* dalam *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Edited by Richard M. Bird and Francois Vaillancourt, United Kingdom: Cambridge University Press. 2000. Hal.19

¹¹ M...Barzelay, "Managing Local Development, Lesson from Spain". *Policy Sciences*, 1991, 24, 271 – 290.

Sedangkan Machfud Sidik berpendapat bahwa, tujuan dari kebijakan desentralisasi fiskal harus dapat menjamin:¹² (1). Kesenambungan kebijakan fiskal (*fiscal sustainability*) dalam konteks kebijakan ekonomi makro; (2). Mengadakan koreksi atas ketimpangan antar daerah (*horizontal imbalance*) dan ketimpangan antara pemerintahan pusat dan daerah (*vertical imbalance*) untuk meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya nasional maupun kegiatan pemerintah daerah; (3). Memenuhi aspirasi dari daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan secara regional dan nasional; (4). Meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah; (4). Memperbaiki keseimbangan fiskal antar daerah dan memastikan adanya pelayanan yang berkualitas di setiap daerah; (5). Menciptakan kesejahteraan secara sosial bagi masyarakat.

Prinsip pelaksanaan desentralisasi di Indonesia pada hakikatnya sejalan dengan pengalaman negara-negara lain dalam melakukan desentralisasi. Sebagaimana diungkapkan Terminassian¹³ bahwa banyak negara di dunia melakukan program desentralisasi sebagai refleksi atas terjadinya evolusi politik yang menghendaki adanya perubahan bentuk pemerintahan ke arah yang lebih demokratis dan mengedepankan partisipasi. Lebih lanjut Terminassian menjelaskan bahwa pelaksanaan desentralisasi merupakan upaya untuk meningkatkan responsivitas dan akuntabilitas para politikus kepada konstituennya, serta untuk menjamin adanya keterkaitan antara kuantitas, kualitas, dan komposisi penyediaan layanan publik dengan kebutuhan penerima manfaat layanan tersebut.

Dengan demikian, sesuai dengan konsep yang dikemukakan Beier dan Ferrazzi menjelaskan bahwa otonomi daerah dan umumnya diikuti dengan kebijakan fiskal sebagai instrumen yang mendukung pemerintah daerah dalam pelayanan publik melalui transfer dana ke daerah.¹⁴ Selanjutnya, desentralisasi fiskal yang salah satunya melalui DAK, harus dimanfaatkan serius oleh pemerintah daerah untuk mengimplementasikan pembangunan, mendukung pertumbuhan ekonomi baik di tingkat lokal (daerah) maupun nasional. Hal yang harus diketahui bahwa desentralisasi fiskal dalam era otonomi daerah di Indonesia yaitu desentralisasi fiskal dalam sisi pengeluaran (*expenditure*) dibiayai terutama dana

¹² *Opcit*, hlm. 41.

¹³ Teresa Ter-Minassian, "Fiscal Federalism In Theory and Practice", International Monetary Fund, Washington, 1997.

¹⁴ Beier dan Ferrazzi, "Fiscal Decentralization in Indonesia: A Comment on Smoked Lewis", World Development report , 26 (12), hlm. 2201-2211. 1998.

transfer daerah. Dengan demikian, desentralisasi fiskal sebagai esensi dari otonomi pengelolaan fiskal harus diorientasikan pada kebebasan untuk membelanjakan dana sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masing-masing pemerintah daerah.

Namun semua tergantung pada saat pelaksanaan kebijakan transfer fiskal tersebut dalam hal ini bagaimana efektivitas pemanfaatan DAK oleh pemerintah daerah. Dipandang dari sudut ilmu pemerintahan efektivitas sangat penting, oleh karena hal tersebut merupakan salah satu kriteria yang harus diperhatikan dalam ilmu pemerintahan. Salah satu indikator efektifnya pelaksanaan kebijakan dilihat dari kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.¹⁵

Terlebih dana alokasi khusus merupakan yang sangat penting bagi daerah dalam menyiapkan pelayanan publik bagi masyarakat. Pelayanan umum atau publik dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan oleh pemerintah daerah. Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, pelayanan publik merupakan serangkaian aktifitas yang diberikan oleh suatu organisasi atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan masyarakat. Pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.¹⁶

METODOLOGI PENELITIAN

Dalam melaksanakan penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif untuk menjelaskan tentang permasalahan berkaitan dengan Penerimaan daerah dan efektivitas pemanfaatan dana DAK, berbagai masalah yang timbul dalam pengelolaan dari perencanaan, penyalurannya, dan pengaturan pemanfaatannya baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Penelitian ini juga mengumpulkan informasi mengenai persepsi pemangku kepentingan, baik di tingkat nasional maupun tingkat daerah dalam hal ini pemerintah kota, terutama menyangkut upaya peningkatan efektifitas pengelolaan dari perencanaan hingga implementasinya DAK. Pendekatan kualitatif

juga dilakukan dalam melihat kerangka regulasi dan implementasi DAK, transparansi informasi, penerimaan dan penggunaan dana, berbagai hambatan, dan kemungkinan pemecahannya. Sifat penelitian ini deskriptif, yaitu menggambarkan secara jelas jawaban atas permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini. Kemudian dari hasil evaluasi dan analisis dari data primer dan sekunder, diambil kesimpulan dan rekomendasi dalam melakukan perbaikan kebijakan desentralisasi fiskal secara umum dan terutama dalam kebijakan transfer fiskal dalam hal ini dana alokasi khusus (DAK) terkait efektifitas pembiayaan untuk fasilitas publik sesuai dengan fungsinya.

Kemudian pengumpulan data dan informasi juga didukung data sekunder yang dikompilasi dari berbagai literatur, surat kabar, majalah dan internet yang mempublikasikan mengenai pembangunan daerah terkait desentralisasi fiskal, terutama dana alokasi khusus (DAK). Selanjutnya adalah pengumpulan data primer tentang berbagai kebijakan terkait desentralisasi fiskal dan kebijakan DAK yang terkait bidang fasilitas publik termasuk infrastuktur yang secara lebih rinci dilakukan dengan panduan wawancara dengan narasumber instansi terkait pada dua lokasi, yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendapatan, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Pontianak, Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan serta Akademisi dari Universitas

Penelitian menggunakan metode kualitatif dari data-data yang diperoleh dari berbagai sumber berupa buku, jurnal ilmiah, majalah, surat kabar maupun internet akan digunakan sebagai bahan penting untuk memberi gambaran kondisi serta gejala-gejala yang berkembang pada permasalahan yang akan diteliti. Sedangkan informasi penting yang dihasilkan melalui wawancara dan FGD akan dimanfaatkan dengan terlebih dahulu dikelompokkan sesuai dengan permasalahannya guna mencari inti masalah untuk memudahkan dalam menganalisis. Data-data yang diperoleh akan dimanfaatkan guna mendukung dalam memenuhi tujuan dari penelitian selain itu data akan sangat bermanfaat dalam rangka mempertajam analisis untuk melihat gejala-gejala atau permasalahan yang timbul pada saat kebijakan dilaksanakan.

Data studi dokumentasi akan digunakan untuk memberikan penjelasan yang memadai atas pertanyaan-pertanyaan penelitian yang diajukan. Data yang diperoleh dari kedua daerah tersebut akan dimanfaatkan secara maksimal untuk menggali permasalahan dan membandingkan dalam rangka

¹⁵ Handoko. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga, Tahun 2001. hal 7

¹⁶ Moenir, H.A.S., *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara., 2006. hal. 26

mengevaluasi pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal dalam hal ini efektifitas DAK dalam pembangunan infrastuktur di daerah. Sementara informasi yang diperoleh dari hasil wawancara akan dimanfaatkan untuk membantu memberikan penjelasan mengenai implementasi pelaksanaan DAK tersebut baik yang dihadapi oleh dinas-dinas terkait sebagai pelaksana maupun kebijakan yang diambil oleh pemerintah kota dalam menghadapi permasalahannya dalam mendukung pembangunan infrastuktur. Tujuan dan kegunaan penelitian, analisa data akan dilakukan untuk menyajikan berbagai alternatif solusi atau kebijakan melalui evaluasi bagi penyempurnaan regulasi terkait permasalahan desentralisasi fiskal yang arahnya akan lebih ke arah pembangunan infrastuktur yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari kebijakan perimbangan keuangan serta penguatan kebijakan dalam otonomi daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Permasalahan Penyerapan Anggaran DAK Secara Umum

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu aspek penting dan vital untuk mempercepat proses pembangunan nasional termasuk di daerah. Infrastruktur juga memegang peranan penting sebagai salah satu roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Infrastruktur PUPR sebagai kesatuan dari infrastruktur secara keseluruhan tentunya mempunyai kontribusi yang cukup besar dalam mendukung tujuan pembangunan nasional. Jumlah infrastruktur PUPR yang merupakan kewenangan daerah sangat besar. Namun saat ini kondisi infrastruktur daerah tersebut masih memprihantinkan.

Secara nasional kondisi mantap jalan provinsi baru 70% dan jalan kabupaten/kota 59%. Untuk mewujudkan penyediaan infrastruktur yang andal dan berkualitas diperlukan pendanaan yang cukup besar. Salah satu mekanisme pendanaan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pembangunan sarana dan prasarana di daerah adalah melalui Dana Alokasi Khusus (DAK), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan. Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan salah satu mekanisme transfer keuangan Pemerintah Pusat ke daerah yang bertujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Pada awal peruntukannya

hingga tahun 2015 (kecuali untuk DAK Tambahan P3K2 dan Usulan Daerah yang disetujui DPR RI), DAK hanya untuk kegiatan fisik. Namun sejak tahun 2016, DAK dapat digunakan untuk kegiatan non fisik (untuk DAK Infrastruktur, kegiatan non-fisik merupakan penunjang kegiatan fisik). Walaupun kontribusi DAK relatif kecil dari total dana transfer ke daerah (28,8% pada TA. 2016), DAK memainkan peran strategis dalam dinamika pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar di daerah.¹⁷

Kondisi Anggaran Daerah Kota Pontianak

Pertumbuhan Anggaran Pemerintah Kota Pontianak Pendapatan Belanja Daerah murni selama kurun waktu 6 tahun yang mencapai 15,60% karena ditopang tingginya kepercayaan masyarakat Kota Pontianak terhadap kinerja pemerintah. Pada tahun 2010, APBD Murni Kota Pontianak mencapai Rp767,53 miliar, pada 2011 sebesar Rp868,81 miliar, pada 2012 sebesar Rp1,02 triliun, pada 2013 sebesar Rp1,33 triliun, pada 2014 sebesar Rp1,48 triliun dan pada 2015 sebesar Rp1,56 triliun. Bahkan dalam APBD Perubahan terjadi pertumbuhan sebesar 15,44%. Pada 2010 sebesar Rp827,94 miliar, pada 2011 sebesar Rp970,38 miliar, pada 2012 sebesar Rp1,13 triliun, pada 2013 sebesar Rp1,41 triliun dan pada 2014 sebesar Rp1,45 triliun.

Adapun postur APBD Kota Pontianak 2015 antara lain terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp351,84 miliar, dana perimbangan sebesar Rp743,65 miliar dan lain-lain pendapatan daerah yang sah sebesar Rp438,58 miliar. Dari sisi PAD, Kota Pontianak pada APBD 2015 terdiri dari pajak daerah sebesar Rp243,85 miliar atau 69,31%, retribusi daerah sebesar Rp33,48 miliar atau 9,51%, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar Rp16,75 miliar atau 4,76%, dan PAD yang sah mencapai Rp57,77 miliar atau 16,42%. Pada tahun 2009 saat itu Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih sekitar kurang lebih Rp50 miliar dan sekarang sudah mencapai Rp351,84 miliar.

Pendapatan Daerah Kota Pontianak pada Tahun Anggaran 2016 di proyeksikan sebesar Rp.1.636,75 Milyar atau naik sebesar 4,92 persen dari Target Pendapatan Daerah dalam APBD Perubahan Tahun Anggaran 2015 sebesar Rp. 1.560,04 Milyar. Proyeksi Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2016 tersebut bersumber dari Pendapatan Asli Daerah yang diproyeksi sebesar Rp.365,11 Milyar; Dana Perimbangan yang diproyeksi sebesar Rp.847,03 Milyar; dan Lain-Lain pendapatan daerah yang sah

¹⁷ Buletin Infrastruktur Daerah, "Peran Penting DAK dalam Akselerator Pembangunan Daerah" Edisi I/2016 Tahun 2016, hal 8.

sebesar Rp. 424,61 Milyar. (lihat Tabel 2)

Kemandirian fiskal Pemerintah Kota (Pemkot) Pontianak relatif tinggi. Namun masih ditemukan masalah pada kemandirian fiskal yang menurun pada Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja

(PAD), struktur belanja daerah, realisasi APBD melalui pajak dan belanja daerah, besaran SILPA terutama yang bersumber dari kegagalan penyerapan belanja, dan akuntabilitas melalui opini BPK dan ketetapan penetapan APBD.

Tabel 2. Rincian Pendapatan Daerah Kota Pontianak Tahun 2013-2015 dan Proyeksi Tahun 2016

KODE	URAIAN	REALISASI APBD 2013	REALISASI APBD 2014	APBD 2015	PERKIRAAN APBD 2016
(1)	(2)	4)	(5)	(6)	(6)
4	PENDAPATAN DAERAH	1.247.089.546.932,33	1.329.956.797.030,44	1.534.072.460.019,57	1.636.749.231.409,00
4.1	PENDAPATAN ASLI DAERAH	265.271.762.170,33	298.768.480.274,53	351.842.687.996,57	365.109.783.122,00
4.1.1	Hasil Pajak Daerah	179.655.427.197,00	203.165.655.899,00	243.846.000.000,00	263.700.000.000,00
4.1.2	Hasil Retribusi Daerah	53.412.352.739,63	49.752.244.887,37	33.477.577.167,00	35.026.315.000,00
4.1.3	Hasil Perusahaan Milik Daerah & Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yg Dipisahkan	8.553.670.659,30	3.699.624.280,16	16.749.946.994,57	19.617.000.000,00
4.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	23.650.311.574,40	42.150.955.208,00	57.769.163.835,00	46.766.468.122,00
4.2	DANA PERIMBANGAN	699.877.420.402,00	727.268.363.235,00	743.649.549.000,00	847.030.003.537,00
4.2.1	Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	44.967.046.402,00	42.833.808.235,00	51.729.708.000,00	55.873.606.000,00
4.2.2	Dana Alokasi Umum (DAU)	626.879.054.000,00	670.090.725.000,00	686.035.831.000,00	731.387.456.360,00
4.2.3	Dana Alokasi Khusus (DAK)	28.031.320.000,00	14.343.830.000,00	5.884.010.000,00	59.768.941.177,00
4.3	LAIN LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH	281.940.364.360,00	303.919.953.520,91	438.580.223.023,00	424.609.444.750,00
4.3.1	Pendapatan Hibah		0,00	5.000.000.000,00	0,00
4.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah	119.653.577.360,00	125.448.342.520,91	229.225.631.023,00	211.011.904.180,00
4.3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	149.154.587.000,00	156.384.411.000,00	182.267.392.000,00	205.847.540.570,00
4.3.5	Bantuan Keuangan (Subsidi) Dari Provinsi atau Pemerintah Daerah	13.132.200.000,00	22.087.200.000,00	22.087.200.000,00	7.750.000.000,00

Sumber : Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Pontianak Tahun 2016

Daerah (RAPBD) tahun 2016. Kemudian belanja pegawai naik dan belanja modal turun sejak tahun 2013 dan realisasi belanja modal sedikit lebih rendah dari tahun 2014. Walaupun demikian, diakui pengelolaan keuangan daerah Kota Pontianak relatif baik, kemandirian fiskal relatif tinggi, serta struktur belanja cenderung membaik. Realisasi APBD, baik pajak daerah dan belanja daerah, secara umum baik. Kemudian SILPA (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenan) rendah, serta penetapan APBD tepat waktu dengan opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selalu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dalam empat tahun terakhir.¹⁸

Pengelolaan keuangan tersebut menghasilkan pertumbuhan ekonomi relatif baik, selalu lebih tinggi dari pertumbuhan ekonomi nasional dan juga Provinsi Kalbar. Pengelolaan keuangan daerah itu juga telah mampu mendorong kesejahteraan warga, ditunjukkan meningkatnya indeks pembangunan manusia (IPM). Kualitas pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dari beberapa indikator, seperti kemandirian fiskal melalui pendapatan asli daerah

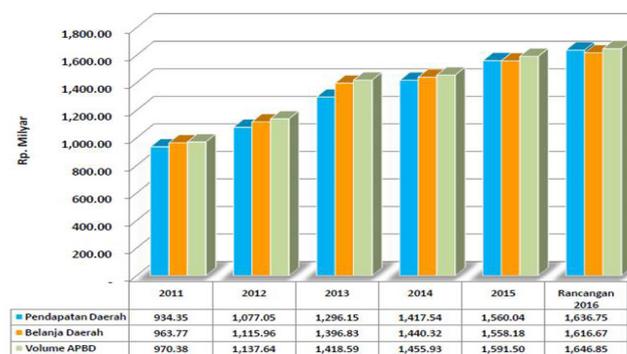
¹⁸ Prof Dr H Eddy Suratman SE MA Materi Makalah Guru Besar Fakultas Ekonomi (FE) Universitas Tanjungpura (Untan) Pontianak, 30 Mei 2016

Gambar 2 : Perkembangan APBD Kota Pontianak Tahun 2011-2016

Sumber: Bappeda, Pemerintah Kota Pontianak, Tahun 2016

Secara keseluruhan jumlah APBD Kota Pontianak mengalami kenaikan dari tahun 2011 Rp 970,38 miliar, 2012 Rp.1.137,64 miliar, Tahun 2013

Perkembangan APBD Kota Pontianak Tahun 2011 - 2016



meningkat menjadi Rp. 1.418,59 miliar kemudian tahun 2014 meningkat Rp. 1.455,93 miliar dan pada tahun 2015 mencapai Rp. 1,591,50 miliar yang secara rinci dapat dilihat dari (gambar 2), termasuk rician total penerimaan secara keseluruhan. Dari jumlah penerimaan tersebut ada bagian transfer fiskal

dari pusat termasuk DAK dan PAD Pemerintah Kota Pontianak.

Berbagai sumber Penerimaan Daerah

1. Pendapatan Asli Daerah Yang Sah

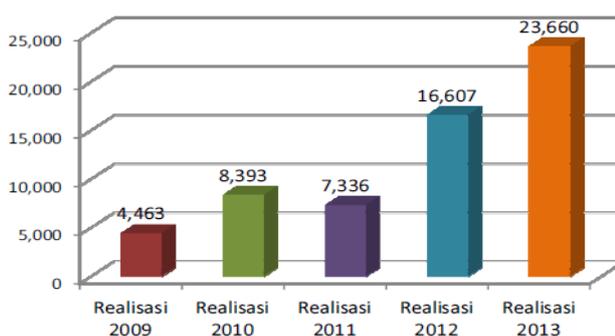
Sumber PAD ini diperoleh dari penerimaan PAD yang tidak termasuk dalam jenis ajak daerah dan retribusi daerah seperti penerimaan pengelolaan aset. Kondisi pendapatan daerah yang bersumber dari objek ini pada umumnya mengalami fluktuasi yang cukup ekstrim, walaupun rata – rata pertumbuhan objek pendapatan ini selama kurun waktu lima tahun terakhir dari tahun 2009-2013 sebesar 38,83 %.

Untuk PAD sendiri perkembangan yang rinci diperoleh Kota Pontianak dari tahun 2010 Rp87,37 miliar dengan kemandirian fiskalnya 11,41 persen, tahun 2011 Rp151 miliar dengan tingkat kemandirian 16,41 persen, tahun 2012 Rp208,63 miliar dengan kemandirian fiskal 19,38 persen, tahun 2013 Rp265,67 miliar dengan kemandirian fiskalnya meningkat menjadi 21,30 persen, tahun 2014 Rp298,77 dan kemandirian fiskal 22,46 persen, APBD Perubahan tahun 2015 Rp357,09 miliar dengan pencapaian 22,89 persen kemandirian, sedangkan dalam RAPBD 2016 ditargetkan Rp365,11 miliar dan kemandirian fiskal sebesar 22,30 persen.¹⁹

Gambar 3: Pertumbuhan Realisasi Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah Kota Pontianak (milyar Rp) - Tahun 2009 – 2013

Sumber : RPJPD Kota Pontianak, 2014

Kecenderungan fluktuasi yang cukup ekstrim



ini disebabkan pada tahun tertentu terdapat penerimaan kontribusi pasar Flamboyan pada tahun anggaran 2013 dan lain-lain penerimaan pada Dinas Kesehatan Kota Pontianak (Jamkesmas). Kecenderungan fluktuasi yang cukup ekstrim ini disebabkan pada tahun tertentu terdapat penerimaan kontribusi pasar Flamboyan pada tahun anggaran 2013 dan lain-lain penerimaan pada Dinas Kesehatan Kota Pontianak (Jamkesmas). Berikut grafik perkembangan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Seperti pada tahun 2009

¹⁹ Hasil wawancara Prof Dr H Eddy Suratman SE MA, dekan Fakultas ekonomi Universitas Tanjungpura (Untan)

pertumbuhan realisasi lain-lain Rp.4,463 miliar, tahun 2010 naik meningkat cukup tinggi Rp. 8,393 miliar , namun pada tahu berikutnya mengalami penurunan menjadi Rp. 7,336 miliar dan meningkat sangat tajam hampir 60% yakni Rp 16,607 miliar pada tahun 2012 penerimaan realisasi PAD lain-lain dan mencapai Rp.23,660 miliar. (gambar 3)

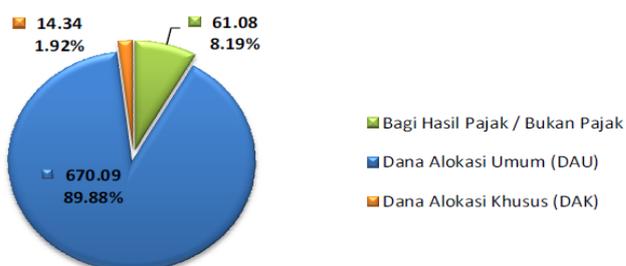
2. Dana Perimbangan

Berdasarkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah Pemerintahan Daerah dan antar Pemerintah Daerah. Selam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir yaitu dari tahun 2009 sampai 2013 rata-rata pertumbuhan dana perimbangan yang dialokasikan sebesar 8,06%.

Gambar 4: Komposisi Dana Perimbangan (dalam milyar) Kota Pontianak Tahun 2013

Komponen Dana perimbangan terdiri dari Bagi Hasil Pajak/Bukan pajak, Dana Alokasi Umum serta dana Alokasi Khusus. Besaran proporsi dana perimbangan ini sangat tergantung kepada kebijakan

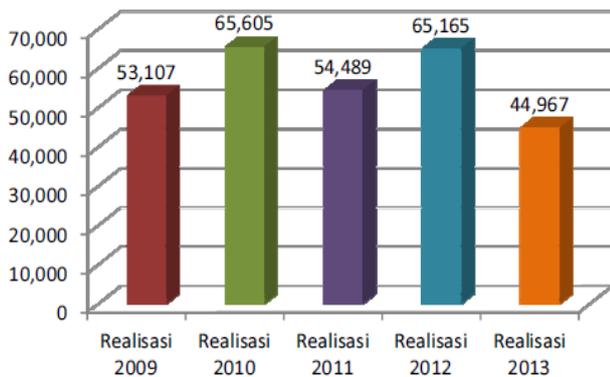


Pemerintah Pusat yang mana dinilai dari berbagai indikator yang ada di daerah serta tergantung pula besarnya pada total capaian pendapatan Negara. Di Kota Pontianak, Dana Alokasi Umum ini di Tahun Anggaran 2013 mencapai Rp. 670,09 Milyar atau setara dengan 89,88% dari total Dana Perimbangan yang dialokasikan. Sedangkan DAK untuk Kota Pontianak hanya sebesar 1,92% dari total dana perimbangan atau hanya sebesar Rp14,24 miliar. Kecilnya perolehan DAK tersebut dihitung sesuai yang kondisi keuangan dan kemandirian fiskal suatu daerah. (gambar 4)

3. Dana Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak

Dana bagi hasil ini terdiri dari bagi hasil pajak yang bersumber dari PBB dan BPHTB. Namun terhitung

1 Januari 2011 jenis pajak ini sudah dilimpahkan kewenangan pengelolaan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten di Indonesia. Bagi hasil bukan pajak yang



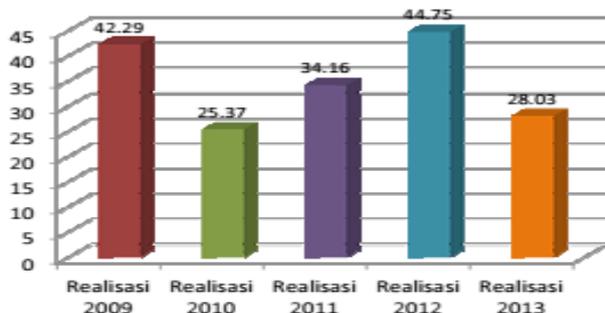
Gambar 5: Perkembangan Realisasi Dana Perimbangan (dalam Milyar) -Tahun 2009 – 2013

Sumber : RPJM Kota Pontianak

Dalam realisasi penerimaan dana perimbangan dari bagi hasil pajak dan bukan pajak pada tahun 2009 pemkot menerima sebesar Rp. 53,107 miliar, meningkat menjadi Rp.65,605 miliar pada tahun 2010, namun mengalami penurunan pada tahun 2011 menjadi Rp 54.498 miliar. Adanya fluktuasi ekonomi yang mendorong penerimaan pemerintah pusat dari sektor pajak berdampak terhadap penerimaan pada tahun 2012 menjadi Rp.65,165 miliar namun kembali mengalami penurunan dimana penerimaan pada tahun 2013 hanya Rp.44967 miliar. Bila dihitung penerimaan dari bagi hasil pajak, menunjukkan bahwa bagi hasil pajak dan bukan pajak untuk Kota Pontianak rata-rata pertumbuhannya pertahun mencapai 0,26 %. (lihat gambar 5)

4. Jumlah dan Proporsi DAK

Dana Alokasi Khusus Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah Sesuai dengan Undang-Undang Nomor Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, kegiatan khusus yang dimaksud adalah *pertama* Kegiatan dengan kebutuhan yang tidak



Gambar 6 : Perkembangan Realisasi Dana Alokasi Khusus (dalam milyar) Tahun 2009-2013)

dapat dalam pengertian kebutuhan kebutuhan di kawasan transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis investasi / prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, serta kedua kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Rata – rata pertumbuhan dana alokasi khusus dari tahun 2009-2013 umunya cenderung melambat 1,60 %. Walaupun rata – rata pertumbuhan objek pendapatan ini melambat namun kondisi ini menunjukkan kemandirian pendapatan daerah sudah mulai terlihat. Kondisi ini juga tergantung kepada kebijakan program di tingkat pusat, apabila terdapat agenda-agenda khusus yang harus dipercepat pencapaiannya biasanya dialokasikan melalui DAK ini. (lihat gambar 6)

Bila mengacu perolehan DAK Pemkot Pontianak sejak tahun 2010 diperoleh sebesar Rp 25.379 miliar yang pada saat itu tidak menyertakan dana pendamping dimana realkisasinya mencapai 98,45%. Pada tahun 2011 jumlah DAK mencapai Rp 40.264 miliar berikut dana pendamping dimana realisasi pemanfaatan mencapai 96,88 miliar. Peningkatan jumlah DAK pada tahun 2012 mencapai Rp50.683 miliar dengan jumlah dana pendamping Rp7.562 miliar. Sedangkan pada tahun 2013 jumlah DAK hanya sebesar Rp. 30.842 miliar dengan tingkat realisasi mencapai 99,07%. Bahkan tahun 2014 DAK yang diterima Kota Pontianak hanya sebesar Rp.15827 miliar dengan realisasi mencapai 92,38% dan tren penurunan penerimaan DAK tahun 2015 terus berlanjut dimana hanya menerima Rp 8,473 miliar. Penerurnan tersebut merupakan keputusan pemerintah pusat dimana penetapan jumlah DAK kota Pontianak sesuai dengan formulasi perhitungan dimana kapasitas fiskal Pontianak sudah mulai meningkat. (lihat tabel 3)

Tabel 3: Perkembangan Peorlehan DAK Pemerintah Kota Pontianak,(miliar Rp) Tahun 2010-2016

Tahun	DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) KOTA PONTIANAK				
	Pagu	Pen-damping	Jumlah	Realisasi	%
2010	25.379		25.379	24.985	98,45
2011	36.278	3.986	40.264	37.454.	93,02
2012	44.753	7.562	52.316	50.683	96,88
2013	28.031	2.810	30.842	30.556.	99,07
2014	14.343	1.483.	15.827	14.621	92,38
2015	7.885	588	8.473	8.124	95,87
2016	24.082	167	24.250	18.470.220	0,08
2017	502.704				
TOTAL	683.459	16.599	197.354	166.444	82,25

Sumber : Bappeda Pemkot Pontianak, Tahun 2016

Efektivitas Pemanfaatan DAK

1. Bidang Kesehatan

Sebelum era otonomi daerah peranan pemerintah pusat sangat besar sehingga anggaran kesehatan pemerintah sebagian besar bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan sangat sedikit berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota. Setelah otonomi daerah yaitu tahun 2001, anggaran kesehatan sebagian besar berasal dari APBD Kota Pontianak dan sebagian lainnya dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan dana alokasi khusus. Adapun total anggaran untuk bidang kesehatan mulai tahun 2012 sampai dengan tahun 2016 yang berasal dari APBD Kota Pontianak.

Selain itu Pemerintah Kota Pontianak juga memperoleh DAK bidang Kesehatan yang terdiri dari dua komponen, yaitu DAK Fisik dan DAK Non Fisik. Secara umum DAK Fisik yang diperoleh adalah untuk pembangunan dan renovasi puskesmas dan alat kesehatan yang sangat berpengaruh pada peningkatan pelayanan kesehatan terutama di Puskesmas. Tambahan lagi adanya DAK Non Fisik berupa Akreditasi Puskesmas, Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) dan Jampersal yang juga memberikan kontribusi bagi peningkatan derajat kesehatan masyarakat Kota Pontianak.²⁰

Kemudian bila dilihat dari proporsi anggaran kesehatan dibandingkan dengan APBD Kota Pontianak pada Tahun 2016, anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan kesehatan adalah sebesar Rp. 125.610.933.646 Selama 3 tahun terakhir proporsi APBD kesehatan terhadap APBD Kota Pontianak berkisar antara 6% - 8%, meskipun secara ideal proporsi bidang kesehatan terhadap APBD Kota adalah 15%. Perbandingan belanja rutin/tidak langsung semakin berimbang dengan belanja pembangunan/langsung. Anggaran bidang kesehatan tersebut dialokasikan untuk belanja tidak langsung sebesar Rp 55,035,992,803,- dan belanja langsung sebesar Rp 70,574,940,843. (Lihat Tabel 4)

Tabel 4 Proporsi APBD Bidang Kesehatan terhadap APBD Kota Pontianak (dalam Rp) Tahun 2014-2016

Tahun	APBD Kota	APBD Kesehatan Kota			% APBD kesehatan terhadap APBD
		Rutin (Tdk Langsung)	Pembangunan (Langsung)	Jumlah *)	
2014	1,440,319,544,163	45,177,799,000	59,410,198,952	104,587,997,952	7.26
2015	1,560,039,122,374	52,248,749,423	56,057,858,022	108,306,607,445	6.94
2016	1,493,677,920,136	55,035,992,803	70,574,940,843	125,610,933,646	8.41

Sumber : Dinas Kesehatan Kota Pontianak Tahun 2016

Beberapa upaya yang telah dilaksanakan Pemerintah Kota Pontianak dalam pengembangan upaya kesehatan diantaranya Puskesmas di wilayah kerja Kota Pontianak dalam meningkatkan mutu pelayanan melalui pengembangan Puskesmas Rawat Inap. Puskesmas Unggulan merupakan Puskesmas yang memiliki pelayanan pengembangan yang disesuaikan dengan kondisi spesifik daerah dan kebutuhan masyarakat setempat. Adapun Puskesmas Unggulan tersebut diantaranya : a) Puskesmas Aliyang dengan pengembangan pelayanan dan perawatan persalinan serta pengobatan pada sore hari; b) Puskesmas Siantan Hilir dengan pengembangan pelayanan UGD 24 jam, rawat inap dan perawatan persalinan; c) Puskesmas Kampung Bali dengan pengembangan pelayanan gigi; d) Puskesmas Karya Mulya dengan pengembangan pelayanan dan perawatan persalinan; e) Puskesmas Kom Yos Sudarso dengan pengembangan pelayanan VCT HIVAIDS; f) Puskesmas Saigon dengan pengembangan pelayanan perawatan gizi buruk (TFC); dan g) Puskesmas Kampung Dalam dengan pengembangan pelayanan dan perawatan persalinan. (lihat Tabel 5)

Tabel 5: Ketersediaan Posyandu di Kota Pontianak Tahun 2014

Kecamatan	Posyandu				Ketersediaan Posyandu		Posyandu Aktif	
	Pratama	Madya	Purnama	Mandiri	Jumlah	%	Jumlah	%
Pontianak Kota	1	24	15	5	45	17	45	17
Pontianak Barat	1	30	16	3	50	19	50	19
Pontianak Selatan	11	14	4	2	31	11	31	11
Pontianak Tenggara	-	7	9	-	16	6	16	6
Pontianak Utara	10	44	18	1	73	27	73	27
Pontianak Timur	12	23	17	1	53	20	53	20
JUMLAH	35	142	79	12	268	100	268	100

Sumber : RKPD Pemerintah kota Pontianak

²⁰ Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Kesehatan Pemkot Pontianak, 26 Mei 2016

Sedangkan ketersediaan fasilitas kesehatan lain yang ada di Kota Pontianak Sampai dengan tahun 2014 jumlah dapat diuraikan sebagai berikut : a) Rumah Sakit Umum berjumlah 9 unit; b) Rumah Sakit Khusus berjumlah 4 unit; c) Puskesmas Rawat Inap berjumlah 4 unit; d) Puskesmas Non Rawat Inap berjumlah 19 unit; e) Puskesmas Pembantu berjumlah 11 unit; f) Balai Pengobatan/Klinik berjumlah 18 unit; g) Praktik Dokter Perorangan berjumlah 297 unit; h) Apotek berjumlah 107 unit; dan i) Toko Obat berjumlah 85 unit.

Pada tahun 2016 terdapat lima puskesmas unit perawatan di Kota Pontianak. Pengembangan ini merupakan upaya pemerintah Kota Pontianak untuk memberikan pelayanan kesehatan yang optimal karena Pemerintah Kota Pontianak baru memiliki rumah sakit. Adapun upaya peningkatan kualitas pelayanan puskesmas tahun 2015 telah dilaksanakan uji coba ISO puskesmas yaitu di UPTD Puskesmas Kecamatan Pontianak Timur dan secara berkala kegiatan ISO akan diperluas ke puskesmas lain di Kota Pontianak.

2. Bidang Pendidikan

Sampai saat ini dalam wilayah Kota Pontianak telah dilayani dengan \pm 197 unit sekolah Dasar atau yang sederajat. Lahan dari SD yang telah ada sebaiknya diperluas hingga melebihi 3.600 m² untuk mengantisipasi peningkatan tipe SD tersebut menjadi tipe A (menurut Depdikbud, luas lahan untuk satu unit SD tipe A adalah \pm 3.600 m²). Pada dasarnya, dilihat dari jumlah penduduk yang mampu dilayani jumlah SD di Kota Pontianak hingga tahun 2030 selayaknya berjumlah 484 unit.

jangkauan pelayanan SD. Lokasi SMP diusahakan dikelompokkan dengan taman lingkungan dan lapangan olah raga (untuk efisiensi pemanfaatan lahan) serta berada di tengah-tengah kelompok - kelompok permukiman.

Sampai saat ini, wilayah Kota Pontianak telah dilayani dengan fasilitas pendidikan SMP dan sederajat sebanyak \pm 72 unit. Berdasarkan uraian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa sampai pada tahun 2030, jumlah SMP selayaknya berjumlah 310 unit, mengingat jangkauan pelayanannya sampai ke beberapa desa terdekat. Lahan SMP yang direncanakan sebaiknya SMP tipe B, ini bertujuan untuk mengantisipasi kebutuhan ruang bagi pengembangannya.

SMP tipe B ini dilengkapi dengan lapangan olah raga dimana luas total dari halaman dan lapangan olah raga adalah minimal 5.000 m² dengan radius pencapaian 1000 m. Perlunya penyediaan lapangan olah raga ini ditujukan terutama bila lapangan olah raga di dekat SMP ini akan berubah fungsi sehingga lokasi SMP tersebut relatif jauh dari lokasi lapangan olah raga lainnya yang tidak berubah fungsi.

Sekolah Menengah Atas (SMA) disediakan untuk memenuhi kebutuhan pendidikan bagi penduduk usia 16 - 19 tahun di Kota Pontianak. Jangkauan pelayanan SMA lebih luas dari jangkauan pelayanan SMP. Menurut SNI 03 - 1733-2004, setiap SMA diperuntukkan melayani 2 buah SD/1 SMP atau 4.800 penduduk (batas ambang = 3.000). Luas lantai untuk satu unit SMA ini \pm 3.835 m²; terdiri dari 6 - 9 kelas dengan daya tampung 30 - 40 murid per kelas, dengan luas lahan minimal 12.500 m².

Tabel 6 Jumlah dan Kondisi Sekolah Formal Kota Pontianak di bawah Kemendikbud

No.	KECAMATAN	SD			SMP			SMA			SMK			SLB		
		N	S	JL	N	S	JL	N	S	JL	N	S	JL	N	S	JL
1.	Pontianak Utara	31	5	36	5	10	15	1	6	7	3	3	6	0	0	0
2.	Pontianak Timur	22	2	24	3	4	7	2	2	4	1	2	3	0	0	0
3.	Pontianak Selatan	15	13	28	7	8	15	4	7	11	3	4	7	0	0	0
4.	Pontianak Barat	18	3	21	5	8	13	1	6	7	2	4	6	0	0	0
5.	Pontianak Kota	19	13	32	4	11	15	2	7	9	1	5	6	0	0	0
6.	Pontianak Tenggara	8	10	18	1	6	7	0	6	6	0	2	2	0	2	2
JUMLAH		113	46	159	25	47	72	10	34	44	10	20	30	0	2	2

N= Nasional

S= Swasta

Sumber : Rentra Dinas Pendidikan Kota Pontianak , Tahun 2016-2019

Fasilitas pendidikan yang perlu disediakan untuk memenuhi kebutuhan pendidikan bagi anak - anak usia 13 - 16 tahun di Kota Pontianak adalah SMP. Jangkauan pelayanan SMP lebih luas dari pada

Dengan demikian, mengi ngat fungsi Kota Pontianak sebagai pusat pelayanan wilayah Kota dan Provinsi, maka dalam masa rencana di Kota Pontianak seharusnya membutuhkan 161 unit

SMA atau yang sederajat. Luas dari lahan yang diperuntukkan bagi SMA ini $\pm 22.000 \text{ m}^2$; terdiri dari $\pm 9.500 \text{ m}^2$ untuk lapangan olah raga dan selebihnya untuk bangunan, halaman, dan tempat parkir dengan radius pencapaian 3.000 m. Lokasi SMA ini diusahakan terletak di tengah - tengah kelompok- kelompok permukiman. Untuk efisiensi pemanfaatan lahan, SMA ini diusahakan berlokasi dekat dengan lapangan olah raga dan dapat dijangkau dengan kendaraan umum dan tidak harus selalu di pusat kota.

Menurut hasil analisis dalam jangka panjang Kota Pontianak memerlukan beberapa pusat pendidikan, dimana beberapa diantaranya perlu disatukan dengan kegiatan olahraga berskala kota karena keterkaitannya yang sangat erat. Selain pertimbangan terhadap karakteristik setiap kegiatan utama yang dikembangkan, perumusan konsep fungsional juga memperhatikan keterkaitan antar kegiatan tersebut. Hal ini berimplikasi terhadap pola pengembangan transportasi kota dan penentuan lokasi prasarana transportasi seperti terminal serta hierarki fungsi jalan. Secara kuantitas kebutuhan fasilitas pendidikan telah memenuhi kebutuhan penduduk kota Pontianak, bahkan wilayah-wilayah diluar Kota Pontianak. Khusus untuk keberadaan fasilitas pendidikan tinggi di Kota Pontianak, hal ini dapat menjadi potensi jasa sekaligus juga dapat menimbulkan permasalahan perkotaan. Dalam proyeksi beberapa tahun kedepan hingga tahun 2030 untuk fasilitas pendidikan tingkat TK perlu penambahan 27 fasilitas, untuk fasilitas pendidikan tingkat SD membutuhkan penambahan 95 fasilitas, sedangkan fasilitas tingkat SMP membutuhkan sekitar 107 fasilitas artinya ada penambahan 35 fasilitas SMP dan Fasilitas SMA membutuhkan penambahan 41 fasilitas, Dari proyeksi tersebut, tentunya dibutuhkan dana yang besar, terutama DAK dari pemerintah pusat. (Lihat tabel 7)

Tabel 7: Proyeksi Fasilitas Pendidikan Kota Pontianak

No	Jenis Fasilitas	Jumlah Fasilitas Tahun 2008	Jumlah fasilitas Proyeksi 2030	Jumlah Fasilitas Tambahan
1.	TK	56	83	27
2.	SD	197	292	95
3.	SMP	72	107	35
4.	SMA	84	125	41

Sumber : Renstra Dinas Pendidikan Kota Pontianak , Tahun 2016-2019

3. Bidang Pekerjaan Umum

Pelayanan jalan dan jembatan untuk menunjang sistem transportasi kota, dilakukan oleh bidang bina marga dengan pengelolaan jalan dan jembatan yang masuk dalam kategori jalan kota (SK Walikota Pontianak). Pengelolaan jalan-jalan kota dalam kurun waktu 2009-2012 secara umum telah dilakukan

dengan baik. Hal ini terlihat dari panjang jalan yang memiliki kondisi baik terus meningkat setiap tahunnya. Dalam kurun waktu tersebut, konsentrasi diarahkan untuk meningkatkan volume jalan-jalan strategis untuk mengurangi kepadatan lalu lintas. Juga dilakukan peningkatan jalan-jalan kota dengan pelebaran dan menerapkan konstruksi beton. Itu dilakukan untuk mengimbangi semakin tingginya muka air genangan yang berdampak pada kerusakan aspal jalan. Dengan membeton jalan, umur jalan semakin lama dan biaya pemeliharaan semakin rendah.

Disamping itu bina marga juga membangun jalan-jalan baru untuk mengurangi beban jalan-jalan di tengah kota. Beberapa ruas jalan telah dibangun, meskipun belum langsung dapat dipergunakan, tetapi nantinya telah direncanakan sebagai jalan 'inner ringroad'. Pembangunan jalan baru juga diarahkan pada kawasan utara Pontianak untuk merangsang pertumbuhan sehingga terjadi pemerataan pertumbuhan wilayah. Seiring dengan pembangunan jalan, peningkatan, pemeliharaan dan pembangunan jembatan juga dilakukan untuk memperbaiki atau mengganti konstruksi jembatan yang telah rusak, penyesuaian lebar jalan dan persimpangan, serta pembangunan baru untuk menata lalu-lintas jalan / mengganti jembatan jembatan yang ada (dibangun masyarakat).

Tabel 8: Realisasi Panjang Jalan dari Tahun 2010 – 2013 (dalam Km)

	Tahun	Panjang Jalan yang dikerjakan
1.	2010	166.640,0
2.	2011	33.909,53
3.	2012	18.590,44
4.	2013	62.236,05

Sumber : Renstra PU Kota Pontianak

Namun belum terbangunnya ruas jalan alternatif di pinggiran kota (*inner ring road*), Masih banyaknya persimpangan jalan dengan pertemuan jalan dan jembatan yang mesti dibenahi untuk kelancaran dan keamanan lalu-lintas kendaraan di persimpangan. Belum semua jalan-jalan utama dilengkapi dengan trotoar yang memadai, sehingga mempengaruhi kenyamanan para pejalan kaki. dan belum terhubungnya jalan-jalan lingkungan secara merata, mempengaruhi kepadatan lalu lintas menumpuk di pusat kota. Dari realisasi pembangunan jalan sejak tahun 2010 mengalami penambahan sepanjang 166,640.0 Km, pada tahun berikutnya sepanjang 33,909,53 Km dan bahkan pada tahun 2012 hanya 18,590 Km. Karena memang

Dinas PU Kota Pontianak dari tahun 2011-2015 tidak memperoleh DAK, sehingga anggaran pembangunan seluruhnya berasal dari APBD. (lihat Tabel 8)

Dalam tahun 2018, Pemerintah Kota (Pemkot) Pontianak telah mengganggarkan Rp165 miliar pada APBD, untuk pembangunan dan peningkatan sejumlah ruas jalan di Kota Pontianak. Angka tersebut terdiri dari rincian APBD Pemkot sebesar Rp120 miliar, ditambah dana alokasi khusus (DAK) tahun 2016 sebesar Rp45 miliar dalam 5 tahun terakhir ini. Mereka meningkatkan beberapa ruas jalan protokol menggunakan pondasi beton, guna meningkatkan kekuatan jalan. Di samping itu Dinas PU juga meninggikan sejumlah ruas jalan, agar tidak mudah terendam ketika musim penghujan dan dampak air pasang Sungai Kapuas. Namun tahun 2016, Dinas PU menghentikan sementara pembangunan turap beton di parit-parit yang tersebar di kota setempat. Penghentian turap dilakukan karena keterbatasan anggaran, dikarenakan APBD pemkot 2016 diperkirakan defisit. Defisit tersebut, diakui membuat anggaran PU dipotong sekira Rp30 miliar. Dari pemotongan itu, berdampak pada penghentian sementara waktu untuk penurapan parit-parit yang tersebar di Kota Pontianak. DAK berpengaruh secara signifikan mengingat keterbatasan APBD Kota Pontianak dalam mengalokasikan anggaran untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka pelayanan publik.²¹

Dengan demikian dari pembahasan tersebut menggambarkan bahwa kaitannya dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, fungsi DAK sebenarnya hanya sebagai penambah atau pelengkap jenis dana perimbangan lainnya. Namun, dalam perkembangannya, keberadaan DAK menjadi semakin penting bagi pembangunan daerah. Hal ini disebabkan oleh komponen utama dana perimbangan dalam berbentuk DAU yang pada umumnya hanya mencukupi untuk memenuhi kebutuhan belanja birokrasi. Oleh karena itu, penggunaan dan pemanfaatan DAK di daerah menjadi faktor penting dalam keseluruhan program pembangunan daerah pada khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya. Meskipun demikian, dengan alasan agar penggunaan DAK oleh pemda sesuai dengan kepentingan nasional, Pemerintah Pusat mengatur penggunaan DAK melalui berbagai regulasi, seperti peraturan menteri keuangan dan peraturan menteri teknis berupa petunjuk teknis.

Tantangan dan Permasalahan Efektivitas Pemanfaatan DAK

Dalam menopang kegiatan tersebut, pada proses pelaksanaan DAK di Kota Pontianak, pada prinsipnya tidak mengalami kendala. Hanya saja pada proses perencanaan dan anggaran kurang efektif karena informasi pagu DAK biasanya diperoleh pada akhir tahun berjalan untuk anggaran tahun berikutnya. Sampai dengan tahun 2015, mekanisme pengusulan DAK melalui Dinas Kesehatan Propinsi dan Kementerian Kesehatan dengan aplikasi E-RENGGAR, pada Dinas Kesehatan Propinsi dan Kementerian Kesehatan juga dilakukan Rapat Koordinas Teknis DAK yang sangat efektif dalam pengusulan DAK. Sementara koordinasi dengan Bappeda dilakukan melalui pembahasan rencana kerja. Hanya saja, karena mekanisme DAK di informasikan pada akhir tahun berjalan untuk tahun berikutnya dan masuk pada batang tubuh APBD, maka sulit melakukan sinkronisasi program dan kegiatan antara APBD dan DAK karena informasi pagu yang kurang tepat dari aspek waktu. Khusus untuk menu DAK bidang kesehatan sudah sangat baik dan efektif memberikan arahan bagi pembangunan kesehatan.²² Dalam pelaksanaannya sering terjadi keterlambatan akibatnya Pemerintah Kota tidak melaporkan kegiatan tahun 2016. Padahal pelaporan merupakan sebagai syarat dari Kementerian Keuangan mentransfer anggaran ke daerah.

Seperti yang terungkap dari hasil temuan dilapangan dari bidang kesehatan, pendidikan dan pekerjaan umum menyatakan permasalahan yang dihadapi pada tahun 2016 hampir serupa. Dimana terjadi peralihan antara anggaran Tugas Pembantuan ke DAK, terdapat beberapa kendala antara lain : a) Terjadi pembatasan menu kegiatan pada DAK karena mengacu pada standar biaya dan belanja pada APBD sehingga penggunaan DAK kurang leluasa ;b) Petunjuk Teknis DAK yang diperoleh pada awal tahun 2016, sehingga harus melakukan penyempurnaan APBD; dan c)) Mekanisme keuangan yang lebih mudah pada Tugas Pembantuan

Pada tahun yang sama, untuk anggaran tahun 2017, terdapat 3 (tiga) mekanisme pengusulan anggaran DAK yang seharusnya sinkron, yaitu : a) Melalui mekanisme E – Planning dan E- Renggar yang merupakan aplikasi Kementerian Kesehatan yang telah berjalan sejak tahun 2010, pengusulan TP dan DAK dilaksanakan secara berjenjang dari Kab/ Kota ke Propinsi (Dinas Kesehatan Propinsi) dan Ke Kementerian Kesehatan; b) Pada Tahun 2015, untuk anggaran 2016, terdapat aplikasi dari Bappenas melalui E- Musrenbang yang difasilitasi oleh Bappeda

²¹ Penjelasan Bapak Ismail, Kepala Dinas Pekerjaan Umum (PU) Kota Pontianak, 28 Mei 2016

²² Hasil Jawaban dari Dinas Kesehatan Kota Pontianak, 26 Mei 2016

Kab/Kota; c) Pada Tahun 2016, untuk anggaran 2017, terdapat aplikasi E- Proposal dari Kementerian Keuangan yang difasilitasi oleh Bappeda Kab/Kota

Hal yang perlu mendapatkan perhatian dalam pelaksanaan DAK adalah terhambatnya efektivitas pemanfaatan DAK terkait masalah juknis dan kuota anggaran kegiatan yang kurang memadai. Selain itu pilihan program dalam DAK ada yang kurang sesuai dengan kondisi daerah, sehingga efektivitas DAK penyerapannya tidak maksimal. Dalam meningkatkan efektifitas penyerapan, maka pemerintah pusat perlu melakukan evaluasi terhadap berbagai regulasi dan aturan serta juknis agar bisa dilakukan sinkronisasi dan mekanisme satu pintu yang prosedurnya lebih sederhana. Selain itu pola pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik sebaiknya tidak dilaksanakan secara swakelola oleh sekolah mengingat sumber daya manusia yang ada di sekolah tidak seluruhnya bisa memahami, memiliki keahlian atau kemampuan dalam manajemen kegiatan pembangunan fisik. persoalan utama penggunaan DAK antara lain terletak pada aspek keseragaman dan kekakuan petunjuk teknis sehingga kondisi spesifik suatu daerah terabaikan. Sebagai akibatnya, daerah tidak bisa menggunakan DAK secara maksimal sesuai dengan kepentingannya, bahkan tidak jarang justru muncul kondisi kontraproduktif.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kebijakan pengalokasian DAK merupakan konsekuensi dari otonomi daerah dengan kebijakan transfer fiskal. APBN mengalokasikan DAK untuk membiayai pelayanan publik tertentu yang disediakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Tujuannya adalah untuk mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah yaitu pendidikan, kesehatan, prasarana jalan, prasarana irigasi dan prasarana pemerintah. Kebijakan DAK merupakan salah satu mekanisme transfer keuangan Pemerintah Pusat ke daerah yang bertujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Sesuai dengan peruntukannya DAK hanya untuk kegiatan fisik dan non-fisik. Walaupun kontribusi DAK sangat kecil dari total dana perimbangan, DAK memainkan peran strategis dalam dinamika pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar di daerah, karena sesuai dengan prinsip desentralisasi dan akuntabilitas bagi penyediaan pelayanan dasar masyarakat.

Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir kota Pontianak penerimaan dari DAK terus mengalami pengurangan. Pengurangan terjadi sesuai dengan

hasil perhitungan dengan formulasi. Pemerintah kota penerimaan DAK semakin menurun karena dianggap memiliki kapasitas fiskal yang cukup memadai dengan penerimaan dari PAD dan dana bagi hasil lainnya. Efektivitas pemanfaatan DAK yang diterima oleh Pemerintah Kota Pontianak dalam pelayanan pembangunan infrastruktur dinilai cukup berhasil. Kota Pontianak memperoleh DAK memanfaatkan untuk bidang kesehatan, pendidikan dan infrastruktur jalan dan jembatan. Ketersediaan untuk bidang kesehatan misalnya diperuntukan bagi RSUD, Puskesmas dan posyandu. Demikian pula bidang pendidikan Kota Pontianak memanfaatkan untuk membangun dan renovasi beberapa gedung sekolah tingkat SD sampai SMA. Selain itu efektivitas DAK juga merupakan pembiayaan penting bagi pembangunan jalan dan jembatan membangun jalan-jalan masih kurang maksima .

Penilaian proses dan dampak DAK sejauh ini belum dilaksanakan secara terintegrasi dan sistematis. Sejauh ini belum tersedia pedoman pengelolaan dan pemantauan terpadu DAK di tingkat pusat, provinsi maupun Kabupaten kota. Dalam pelaksanaannya seringkali Juknis terlambat diterima daerah, sehingga Daerah kesulitan memperoleh informasi kegiatan/program untuk dimuat dalam RAPBD. Juknis terlambat menghambat peyaluran dan pelaksanaan DAK. Juknis berubah dalam tahun anggaran berjalan Daerah harus merevisi kegiatan DAK yg telah dimuat dalam APBD. Waktu pelaksanaan DAK tertunda karena daerah harus menunggu perubahan dan proses revisi.

B. Saran

Mengingat sudah cukup lamanya regulasi terkait perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah, sudah saatnya dilakukan penyesuaian terkait kebijakan transfer fiskal termasuk kebijakan dan formulasi dalam penetapan DAK. Selain itu tentunya melakukan penyesuaian pilihan-pilihan bagi daerah dalam melaksanakan pembangunan sarana publik.

Dalam masa yang akan datang perlu dilakukan sinkronisasi antara kebijakan DAK dengan urusan daerah terutama dalam penyediaan sarana prasarana pelayanan dasar masyarakat. Dengan demikian diharapkan sarana pelayanan publik akan benar-benar dapat dimanfaatkan, termasuk untuk pembangunan non-fisik. Terkait dengan hal tersebut tentunya perlu dilakukan reformulasi kebijakan dalam penetapan jumlah penerima DAK agar lebih berkeadilan termasuk menghitung tingkat kemahalan suatu daerah.

Dalam mengatasi permasalahan teknis seharusnya ada informasi indikasi kegiatan DAK

lebih awal kepada daerah dengan penerbitan Juknis dipercepat dimana pemberlakuannya lebih dari satu tahun (*multi years*). Dengan demikian aturan Juknis agar konsisten dengan prioritas nasional yg ditetapkan dlm RKP melalui perencanaan dengan baik. Dalam penyusunan Juknis tersebut harus tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang ada. Program/kegiatan harus konsisten dengan prioritas nasional di bidang yg bersangkutan. Demikian pula dalam kegiatan harus konsisten dengan indikator dan data kriteria teknis.

Selain itu, agar daerah tidak selalu tergantung dari anggaran pemerintah pusat, perlu kiranya pemerintah Kota Pontianak didorong untuk meningkatkan kapasitas fiskal dengan menggali berbagai potensi penerimaan daerah. upaya konkret di tingkat daerah diperlukan agar mengembangkan dan memperkuat sumber pendanaan daerah yang lebih berkelanjutan dan berkeadilan untuk mengurangi ketergantungan terhadap dana-dana transfer. Pengembangan sektor pariwisata, pertanian, perikanan dan usaha kecil menengah yang berbasis ekonomi digital merupakan salah satu pilihan untuk mendorong peningkatan PAD. Alternatif lain yaitu Pemerintah Pusat harus memberi ruang fiskal daerah melalui peningkatan alokasi dan distribusi dana transfer pusat-daerah, terutama pada perhitungan dana bagi hasil ke kab/kota. Sehingga, pemerintah daerah dapat lebih fleksibel dalam mengelola anggaran untuk pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bahl, Roy W. (2000), *China : Evaluating the impact of Intergovernmental Fiscal reform dalam Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Edited by Richard M. Bird and Francois Vaillancourt, United Kingdom : Cambridge University Press..
- Barzelay, M. (1991). "Managing Local Development, Lesson from Spain". *Policy Sciences*, 24, 271 – 290
- Beier dan Ferrazzi, , (1998), "Fiscal Decentralization in Indonesia: A Comment on Smoked Lewis" , *World Development report* , 26 (12).
- Brodjonegoro, Bambang & Jorge Martinez-Vazquez. (2002), *An Analysis of Indonesia's Transfer System: Recent Performance and Future Prospects* . Working Paper 02-13, May 2002. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies..
- Handoko (2001), *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga
- Khusaini, Muhamad, (2006), *Ekonomi Publik : Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*, Malang : BPFE Unbraw.
- Musgrave, Richard A. (1959),. "The Theory of Public Finance." McGraw-Hill, New York.
- Moenir, H.A.S., (2006), *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia.*, Jakarta: Bumi Aksara..
- Sidik, Machfud, (2002), *Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang Mengacu pada Penciptaan Tujuan Nasional* , Makalah ini disampaikan pada Seminar Nasional *Public Sector Scorecard* , Jakarta,.
- Ter-Minassian, Teresa, (1997), "Fiscal Federalism In Theory and Practice", International Monetary Fund, Washington.

Dokumen Resmi

- Buletin Infrastruktur Daerah (2016) , "Peran Penting DAK dalam Akselerator Pembangunan Daerah" Edisi I/2016.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nota Keuangan APBN 2015
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 2017
- Bappeda Kota Pontianak, Tahun 2016
- BPS Kota Pontianak dalam Angka, 2015
- Laporan Analisis Anggaran Daerah 2016 Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/Kota, Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) dan *TheFord Foundation* (FF), Tahun 2016
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Pontianak Tahun 2016
- RPJPD Kota Pontianak, 2014
- Renstra Dinas Pendidikan Kota Pontianak , Tahun 2016-2019
- Renstra PU Kota Pontianak, Tahun 2016-2019

Website

- Bank Indonesia dan Pemerintah Kota Pontianak Selenggarakan Focus Group Discussion Asumsi Ekonomi Makro Kota Pontianak Tahun 2016 , "http://bappeda.pontianakkota.go.id/, Jumat, 18 September 2015.
- Kebijakan Desentralisasi Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah, <http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/08-08-15,%20BAB%20V.pdf>, Bab V, hal,1. Diakses tanggal 6 Oktober 2017