

RISALAH KEBIJAKAN

Pentingnya Pelaporan *Immediate Outcome* (IO) DAK Fisik untuk Akuntabilitas dan Efektivitas



Hefrizal Handra, Muhammad Maulana, Iskhak Fatonie



Desember 2024

Ringkasan Eksekutif

Keberhasilan pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dinilai berbasis capaian indikator *immediate outcome* (IO), sehingga pelaporan IO DAK Fisik berperan penting dalam memastikan akuntabilitas dan kebermanfaatannya. Namun, hasil diskusi terfokus (FGD) dan laporan kunjungan lapangan di Gorontalo, NTT, Maluku dan Aceh sepanjang tahun 2024 menunjukkan bahwa pelaporan IO masih menghadapi kendala besar, mulai dari pemahaman aparaturnya terhadap indikator IO, proses dan waktu pelaporan, hingga sistem yang terintegrasi. Risalah kebijakan (*policy brief*) ini merekomendasikan beberapa langkah konkret, yaitu: peningkatan kapasitas SDM daerah yang menangani DAK Fisik, perbaikan timeline pelaporan, integrasi aplikasi pelaporan, dan pemberian insentif, dan sanksi kepada daerah yang tidak melaporkan tepat waktu.

Kata Kunci: *dana alokasi khusus, fisik, immediate outcome, pelaporan*

Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, khususnya Pasal 1 Ayat 72, mengatur tentang Dana Alokasi Khusus (DAK) yang merupakan bagian dari Dana Transfer ke daerah (TKD). Alokasi penggunaan DAK yang telah ditentukan oleh pemerintah bertujuan untuk mendanai program, kegiatan, dan/atau kebijakan tertentu yang menjadi prioritas nasional dan membantu operasionalisasi layanan publik. DAK terdiri dari DAK Fisik, DAK Non Fisik dan Hibah ke Daerah.

DAK Fisik adalah instrumen penting dalam pembangunan infrastruktur dan pelayanan dasar di daerah. *Immediate Outcome* (IO) dirancang untuk mengukur keberhasilan/kebermanfaatannya langsung dari program ini. Namun pemahaman terhadap indikator IO oleh pemerintah daerah masih sangat bervariasi dan pelaporannya kurang optimal, sehingga menghambat proses evaluasi dan perencanaan program di masa mendatang. *Policy brief* ini disusun untuk memberikan rekomendasi kebijakan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) serta pemerintah daerah yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) teknis lainnya.

Terima kasih atas dukungan Direktorat Pembangunan Daerah, Bappenas dalam penyusunan *policy brief* ini.

Analisis tentang Indikator IO dan Pengukuran

Immediate Outcome (IO) DAK Fisik adalah indikator untuk mengukur hasil (outcome) dari pelaksanaan DAK di daerah secara langsung.

Hasil (outcome) yang dimaksud tidak hanya sekedar output fisik, tetapi juga kebermanfaatannya dari sarana dan prasarana fisik yang dihasilkan. Untuk itu, menetapkan indikator untuk menilai hasil (outcome) yang langsung dapat dimanfaatkan (immediate outcome) tidak semudah menetapkan indikator output. Indikator IO secara detail dijelaskan dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 57 Tahun 2024 tentang Petunjuk Teknis (Juknis) DAK untuk setiap bidang DAK Fisik. Dari analisis terhadap indikator yang telah ditetapkan dalam Perpres tahun 2023 dan 2024, indikator IO yang ditetapkan dalam Perpres Juknis DAK pada umumnya berada di level menu. Terdapat menu yang memiliki lebih dari satu indikator IO, contohnya untuk bidang jalan dengan menu penanganan jalan, terdapat dua indikator IO, yaitu: (1) kondisi kemandirian jalan yang ditangani (%), dan (2) kecepatan rata-rata waktu tempuh pada ruas jalan yang ditangani (km/jam).

DAK Fisik juga memerlukan perencanaan yang terintegrasi di tingkat daerah. Perencanaan DAK Fisik bukan hanya tentang sarana dan prasarana fisik saja, tetapi juga harus menyiapkan sumber daya manusia (SDM) yang menjalankan, sehingga IO-nya dapat diklaim 100%. Contoh DAK bidang kesehatan: pada menu penyediaan Puskesmas di kecamatan, IO-nya adalah persentase Puskesmas baru yang siap menyelenggarakan pelayanan. Indikator ini tidak hanya menggambarkan sarana dan prasarana fisik yang dihasilkan dari DAK, tetapi juga kebermanfaatannya, yaitu kesiapan menyelenggarakan pelayanan yang harus didukung oleh SDM penyelenggara pelayanan.

DAK Fisik dengan indikator IO yang sangat komprehensif perhitungannya, yaitu DAK bidang pendidikan. Contoh: untuk subbidang Sekolah Dasar (SD), IO-nya adalah persentase satuan pendidikan SD yang sarana dan prasarananya memenuhi 90% Standar Nasional Pendidikan (SNP). Indikator IO akan mengalami perubahan atau peningkatan jika DAK subbidang SD berhasil menambah jumlah SD yang memenuhi 90% SNP. Agar indikator tersebut berubah, harus dilakukan pemutakhiran data sarana dan prasarana oleh satuan pendidikan melalui Data Pokok Pendidikan (Dapodik) paling lambat

bulan Maret tahun berikutnya. Selanjutnya, hasil pemutakhiran data sarana dan prasarana tersebut diverifikasi oleh Dinas Pendidikan setiap pemerintah daerah.

Indikator IO bidang-bidang DAK Fisik tersebut telah menggambarkan hasil jangka pendek (immediate outcome) dari pelaksanaannya di masing-masing bidang/subbidang/menu/rincian-menu. Hal tersebut sejalan dengan ruang lingkup, tujuan, sasaran, dan prioritas penggunaan yang ditetapkan oleh kementerian teknis. Sebagai contoh, DAK Fisik pada bidang pendidikan mengharuskan pemerintah daerah memprioritaskan pemenuhan dan penuntasan penyediaan sarana dan prasarana pendidikan pada satuan pendidikan. Hal tersebut dilakukan untuk mencapai Standar Nasional Pendidikan (SNP) dan dalam rangka pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan. DAK bidang jalan juga diprioritaskan untuk meningkatkan kondisi kemandirian jalan di daerah dan menurunkan kecepatan rata-rata waktu tempuh pada ruas jalan yang ditangani. Pada bidang kesehatan, sasarannya adalah penurunan angka kematian ibu dan bayi, intervensi stunting, serta penguatan sistem pelayanan kesehatan. Meskipun IO di bidang kesehatan berada pada level rincian menu, namun indikator yang ditetapkan sudah mengacu kepada prinsip pemanfaatannya. Indikator yang mengacu kepada pemanfaatan output dari setiap rincian-menu diharapkan akan mendukung pencapaian sasaran pada subbidang yang telah ditetapkan.

Deskripsi Masalah Terkait Pelaporan IO

Minimnya pemahaman tentang IO oleh aparaturnya Pemda

Pemahaman terkait IO sangat bervariasi, dan cukup banyak aparaturnya pemerintah daerah (pemda) tidak memahami dengan baik indikator IO, termasuk perbedaannya dengan indikator input dan output, dan tidak mengetahui proses pelaporan. Pemahaman yang kurang disebabkan oleh berbagai faktor, salah satunya adalah kegiatan sosialisasi belum menjangkau target yang tepat. Selain itu, pergantian dan pergeseran posisi aparaturnya di daerah juga tidak diikuti dengan transfer pengetahuan yang lengkap dari yang lama ke yang baru. Kemudian, indikator IO yang menggunakan formula rasio dan

persentase bisa jadi sulit dipahami oleh aparaturnya apalagi jika mereka tidak membaca Perpres Juknis DAK Fisik secara terperinci.

Proses pelaporan IO masih bermasalah

Secara teknis, permasalahan dalam proses pelaporan, adalah: a) ketidaktahuan metode penginputan data IO di aplikasi yang disediakan oleh Kementerian/Lembaga seperti KRISNA, e-Monev, dan Dapodik; b) akses jaringan yang tidak merata dan juga terkait sinkronisasi antar aplikasi yang disediakan; dan c) ketidakselarasan waktu pelaporan dengan berbagai kegiatan penting di daerah. Pelaporan IO di daerah juga menghadapi berbagai kendala seperti laporan memerlukan tanda tangan kepala daerah yang sering memperlambat proses; pengusulan DAK tahun berikutnya bersamaan dengan pelaporan IO yang menyebabkan tingginya beban kerja bagi aparaturnya terkait akibat ketergantungan pada aparaturnya yang sama (mulai dari perencanaan hingga pelaporan); lemahnya koordinasi antar OPD; dan keterlambatan penginputan.

Pemanfaatan data IO masih terbatas

Data IO belum dimanfaatkan untuk evaluasi atau sebagai pembandingan dalam pengusulan DAK tahun berikutnya oleh daerah. Kondisi ini mungkin juga disebabkan oleh belum terbiasanya para aparaturnya daerah dengan aplikasi DAK Fisik yang digunakan, mulai dari perencanaan, pelaporan hingga evaluasi. Tidak terhubungnya data secara real time antar aplikasi (misal: Dapodik dan KRISNA) turut menjadi salah satu faktor penghambat.

Target dan capaian IO belum sepenuhnya valid

Selain faktor pelaporan yang tidak dilakukan sama sekali, beberapa capaian IO sangat rendah karena indikator tidak sesuai dengan kondisi daerah. Sebaliknya, terdapat capaian yang lebih dari 100% akibat terlalu rendahnya target yang ditetapkan dalam juknis. Selain itu, terdapat juga keluhan daerah terkait beberapa kegiatan DAK tidak sejalan dengan kebutuhan lokal, misalnya detail barang praktik di Juknis DAK yang tidak cocok untuk SMK tertentu di daerah. Namun kalau diperhatikan pada Perpres DAK Fisik TA 2024, target tidak lagi ditetapkan secara nasional.

Kebijakan yang disasar

- Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2024 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik (DAK Fisik) Tahun Anggaran 2024.
- Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2023 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik Tahun Anggaran 2023.

Rekomendasi Kebijakan

- 1. Peningkatan kapasitas sumber daya manusia (SDM) daerah yang menangani DAK Fisik.** Penting sekali untuk melakukan sosialisasi dan pelatihan secara reguler dan berkelanjutan terkait indikator IO dan proses pelaporan, khususnya dari kementerian teknis. Di tingkat daerah, Bappeda sebagai leading sector dalam perencanaan, semestinya memiliki aparaturnya yang dapat memahami Perpres Juknis DAK dan indikator IO-nya secara komprehensif, sehingga dapat mensupervisi OPD dan unit/satuan yang terlibat dalam menerima manfaat dari DAK Fisik. Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah yang menetapkan IO secara sangat komprehensif perlu memberikan pemahaman bahwa DAK Fisik bidang/sub-bidang ditujukan untuk tercapainya satuan pendidikan dengan sarana dan prasana yang memenuhi Standar Nasional Pendidikan (SNP) minimum 90%. Daerah didorong agar lebih tepat sasaran memilih menu untuk peningkatan indikator IO bidang/sub-bidang pendidikan.
- 2. Perbaiki proses dan *timeline* pelaporan.** Keterlibatan aparaturnya daerah yang sama dalam proses perencanaan hingga pelaporan IO DAK Fisik, mengakibatkan peningkatan beban kerja aparaturnya daerah tertentu menjadi meningkat. Solusi utama untuk kondisi ini tentu berada pada masing-masing pemerintah daerah, yaitu memperkuat SDM untuk perencanaan dan pelaporan, sehingga tidak menjadi masalah jika periodenya sama dan singkat. Pemerintah juga perlu menyelaraskan waktu pelaporan IO dan perencanaan DAK Fisik sehingga pelaporan IO DAK mendahului perencanaan DAK tahun berikutnya. Hal yang terpenting adalah perlunya daerah mendapatkan panduan teknis sederhana dan mudah dipahami untuk penginputan data.

- 3. Integrasi sistem pelaporan.** Aplikasi untuk pelaporan IO, yaitu KRISNA, e-Monev, dan Dapodik pada dasarnya sudah terintegrasi. Dengan demikian, perlu dijelaskan bentuk keterkaitan satu sama lain kepada aparaturnya daerah. Di samping itu, perlu dipastikan agar aplikasi-aplikasi tersebut dapat saling berbagi data secara real time. Jika belum, keterbatasannya perlu dijelaskan sehingga dapat dipahami. Bappeda Provinsi perlu mendapatkan akses data laporan IO Kabupaten/Kota, sehingga dapat memonitor kemajuan pelaporan IO di Provinsinya. Bahkan jika perlu, Bappeda Provinsi juga melakukan validasi data IO yang telah diinput oleh OPD. Peran koordinasi, pembinaan, dan pengawasan (korbinwas) bagi Bappeda Provinsi juga penting untuk mengingatkan Kabupaten/Kota dalam melakukan pelaporan.
- 4. Penyesuaian target IO berdasarkan kondisi daerah.** Apabila target IO untuk masing-masing daerah perlu ditetapkan oleh pemerintah, maka penting untuk meyakinkan validitas target IO tersebut dengan memperhatikan kondisi terkini dan infrastruktur setiap daerah.
- 5. Insentif dan sanksi.** Penting untuk menyediakan insentif bagi daerah yang melaporkan IO dan juga berbasis capaian IO serta sanksi bagi yang tidak melaporkannya. Insentif diberikan berbasis pelaporan IO yang tepat waktu dan kinerja pencapaian IO (tingkat capaian dari target yang diberikan kepada daerah dan/atau peningkatannya dibanding capaian tahun sebelumnya). Sanksi dapat diberikan berupa pembatasan pengusulan DAK pada bidang/subbidang/menu/rincian-menu bagi yang tidak menyampaikan laporan IO, tanpa mengurangi kesempatan daerah untuk mengusulkan DAK bidang/subbidang/menu/rincian-menu lain yang ada pelaporan IO-nya. Pelaporan IO di luar jadwal, semestinya tetap dapat dilakukan oleh daerah agar proses evaluasi tetap dapat dilakukan untuk penilaian efektifitas dan akuntabilitas, baik oleh daerah, maupun pemerintah.
- 6. Evaluasi berkelanjutan terhadap indikator IO.** Indikator IO yang ditetapkan dalam Perpres Juknis DAK pada prinsipnya sudah selaras dengan tujuan indikator yaitu untuk mengukur hasil (outcome) atau kebermanfaatannya secara langsung dari pelaksanaan DAK Fisik di daerah langsung. Indikator IO perlu terus dievaluasi sejalan dengan perubahan tujuan/sasaran dari DAK Fisik pada masing-masing bidang/subbidang.

Disclaimer: Pandangan, temuan, interpretasi, dan rekomendasi yang disampaikan dalam publikasi ini merupakan pendapat para penulis dan tidak serta merta mencerminkan kebijakan atau posisi resmi Pemerintah Indonesia, Pemerintah Australia, atau DT Global. Program SKALA didukung oleh Departemen Luar Negeri dan Perdagangan (DFAT) Australia dan dikelola oleh DT Global.



SKALA
Sinergi dan Kolaborasi untuk Akselerasi Layanan Dasar
Kemitraan Australia - Indonesia

IFC Tower 2, Level 17
Jl. Jendral Sudirman Kav. 22-23 Jakarta 12920



skala.or.id



communications@skala.or.id

