

SPECIFIC GRANT: REFORMASI KEBIJAKAN PEMBERIAN DANA ALOKASI UMUM KEPADA DAERAH OTONOM PROVINSI/KABUPATEN/KOTA

30 Januari 2023, Penulis : Puji Prasetyo

“Dalam rangka mendukung implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, pemerintah menerbitkan kebijakan baru berupa Specific Grant dalam pengelolaan Dana Alokasi Umum”

Penyempurnaan implementasi Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) merupakan sebuah upaya untuk menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efisien melalui Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan, guna mewujudkan pemerataan layanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di seluruh pelosok Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam mewujudkan tujuan tersebut, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berlandaskan pada 4 (empat) pilar utama, yaitu: (i) mengembangkan sistem Pajak Daerah yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien, (ii) mengembangkan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal melalui kebijakan Transfer ke Daerah (TKD) dan Pembiayaan Utang Daerah (PUD), (iii) mendorong peningkatan kualitas Belanja Daerah, serta (iv) harmonisasi kebijakan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal dan menjaga kesinambungan fiskal.

Sebagai upaya penguatan desentralisasi fiskal guna mewujudkan pemerataan layanan publik oleh Pemerintah Daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di seluruh pelosok wilayah NKRI, dalam UU HKPD telah diatur mengenai kebijakan baru pemberian Dana Alokasi Umum (DAU). Sebelum diterbitkannya UU HKPD, pemberian DAU kepada daerah provinsi/kabupaten/kota hanya bersifat *block grant*/tidak ditentukan penggunaannya.

Pemberian DAU yang bersifat *block grant*, di satu sisi merupakan suatu bentuk fleksibilitas penggunaan DAU oleh Pemerintah Daerah yang selaras dengan pelaksanaan prinsip otonomi daerah, namun di sisi lain terdapat pula sisi negatif yang mengikuti kebijakan *block grant* tersebut. Dalam Naskah Akademik penyusunan UU HKPD, pemrakarsa UU HKPD menyampaikan bahwa salah satu permasalahan yang dihadapi terkait DAU adalah formulasi DAU yang masih belum optimal dalam mengatasi ketimpangan fiskal antardaerah dan belum mampu mendorong pemerataan dan peningkatan layanan publik, serta kinerja daerah dalam menjalankan tanggungjawab belanja secara efisien dan disiplin. Hal ini salah satunya tercermin dalam realisasi DAU yang sebagian besar digunakan untuk belanja birokrasi (rata-rata realisasi belanja pegawai sebesar 32,4% vs rata-rata realisasi belanja infrastruktur publik 11,5%).

Guna memperbaiki kelemahan kebijakan pemberian DAU, pemrakarsa UU HKPD melakukan reformasi kebijakan terkait pemberian DAU, dari yang semula hanya bersifat *block grant* menjadi bersifat kombinasi antara *block grant* dan *specific grant*. Pemberian DAU yang bersifat kombinasi ini tercermin dalam rumusan ketentuan Pasal 130 ayat (2) UU HKPD yang mengatur bahwa “*Penggunaan DAU terdiri atas bagian DAU yang tidak ditentukan penggunaannya dan bagian DAU yang ditentukan penggunaannya*”.

Reformasi kebijakan pemberian DAU ini diharapkan dapat berpengaruh terhadap, (i) pola belanja yang lebih fokus pada layanan publik; (ii) pengurangan ketimpangan fiskal antardaerah; dan (iii) percepatan ekualisasi layanan publik antardaerah melalui pengutamaan penggunaan DAU sesuai dengan kinerja daerah. Selain itu, kebijakan *specific grant* DAU ini disusun sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam pelaksanaan fungsi *controlling* terhadap penggunaan DAU oleh Pemerintah Daerah, sehingga belanja yang didanai dari DAU dapat dimaksimalkan untuk memenuhi pencapaian standar layanan minimal berdasarkan tingkat capaian kinerja layanan daerah sesuai dengan Pasal 130 ayat (1) UU HKPD.

Selaras dengan UU HKPD, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2022 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023 (UU APBN TA 2023) yang merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintah Pusat yang disetujui oleh DPR RI, telah pula mengimplementasikan kebijakan pemberian DAU secara kombinasi yakni secara *block grant* dan *specific grant*. Hal ini dapat dilihat dalam dalam Pasal 11 ayat (9) UU APBN TA 2023, “*Alokasi DAU untuk setiap daerah terdiri atas bagian DAU yang tidak ditentukan penggunaannya dan bagian DAU yang ditentukan penggunaannya*”. Pengaturan dalam UU APBN TA 2023 tersebut diharapkan semakin menguatkan dan mempertegas niat pemerintah dalam mereformasi kebijakan pemberian DAU dengan memunculkan skema *specific grant* DAU.

Selanjutnya, guna operasionalisasi kebijakan pemberian DAU tersebut masih perlu dijabarkan dalam suatu peraturan yang bersifat teknis, yaitu Peraturan Menteri Keuangan. Untuk itu, pada tanggal 27 Desember 2022, Menteri Keuangan telah menetapkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 212/PMK.07/2022 tentang Indikator Tingkat Kinerja Daerah dan Ketentuan Umum Bagian Dana Alokasi Umum yang Ditentukan Penggunaannya Tahun Anggaran 2023 (PMK 212/2022).

Secara umum, PMK 212/2022 terdiri atas 2 (dua) bagian besar, yaitu indikator yang mencerminkan tingkat kinerja daerah pada tiap-tiap urusan pemerintahan daerah dan jenis *specific grant* DAU. Dalam Pasal 2 PMK tersebut, telah diatur bahwa *specific grant* DAU terdiri atas, (i) penggajian formasi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, (ii) pendanaan kelurahan, (iii) bidang pendidikan, (iv) bidang kesehatan, dan (v) bidang pekerjaan umum.

Specific grant DAU untuk penggajian formasi PPPK ditentukan berdasarkan jumlah formasi PPPK, gaji pokok dan tunjangan melekat, serta jumlah bulan pembayaran gaji PPPK. *Specific grant* DAU untuk pendanaan kelurahan ditentukan berdasarkan satuan biaya per kelurahan dan jumlah kelurahan tiap-tiap pemerintah daerah. *Specific grant* DAU untuk bidang pendidikan, bidang kesehatan, dan bidang pekerjaan umum dihitung berdasarkan indikator yang mencerminkan tingkat kinerja daerah pada tiap-tiap urusan pemerintahan daerah. Indikator tersebut merupakan indeks komposit dari beberapa indikator kinerja tiap-tiap bidang.

Indeks komposit bidang pendidikan dihitung berdasarkan indikator, (i) rata-rata lama sekolah, (ii) angka partisipasi murni, (iii) tingkat penyelesaian sekolah, (iv) persentase guru layak, (v) rasio kelas layak, dan (vi) peta mutu pendidikan. Indeks komposit bidang kesehatan dihitung berdasarkan indikator, (i) usia harapan hidup, (ii) persalinan ditolong tenaga kesehatan di fasilitas kesehatan, (iii) persentase bayi, balita yang mendapat imunisasi dasar lengkap, dan (iv) balita dengan gizi normal. Indeks komposit bidang pekerjaan umum dihitung berdasarkan indikator, (i) persentase keluarga dengan akses terhadap air minum layak, (ii) persentase keluarga dengan akses terhadap sanitasi layak, (iii) kondisi jalan mantap, (iv) rasio elektrifikasi, dan (v) kualitas sinyal telepon dan sinyal internet.

Penggunaan *specific grant* DAU bagian penggajian formasi PPPK dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penggunaan *specific grant* DAU bagian pendanaan kelurahan dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan. Penggunaan *specific grant* DAU bidang pendidikan, bidang kesehatan, dan bidang pekerjaan umum dilakukan untuk kegiatan fisik dan/atau nonfisik dalam rangka peningkatan kualitas layanan dasar.

Penggajian Formasi PPPK

Specific grant DAU bagian penggajian formasi PPPK merupakan pendanaan yang digunakan untuk pembayaran gaji pokok dan tunjangan melekat pada formasi PPPK tahun 2022 dan tahun 2023 yang diangkat pada tahun 2023 namun tidak termasuk PPPK yang telah lulus dan memperoleh nomor induk pegawai pada tahun 2022 dan PPPK yang telah diangkat menjadi ASN di Daerah. Jumlah formasi PPPK tahun 2022 dan tahun 2023 tersebut berdasarkan penetapan kebutuhan formasi tahun 2022 dan proyeksi kebutuhan formasi tahun 2023 yang disampaikan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi. Secara rinci, jumlah formasi PPPK tahun 2022 dan tahun 2023 yang diperhitungkan dalam bagian DAU penggajian formasi PPPK tercantum dalam huruf A Lampiran PMK 212/2022.

Pendanaan Kelurahan

Specific grant DAU bagian pendanaan kelurahan dialokasikan untuk memberi dukungan pendanaan kepada Daerah kabupaten/kota dalam memenuhi kewajiban pendanaan bagi Kelurahan sebesar Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dikalikan dengan jumlah Kelurahan pada tiap-tiap Pemerintah Daerah yang dihitung berdasarkan data jumlah Kelurahan yang ditetapkan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri yang digunakan dalam perhitungan alokasi DAU tahun 2023. *Specific grant* DAU bagian pendanaan Kelurahan tidak mengurangi komitmen pendanaan Pemerintah Daerah kepada Kelurahan melalui APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara rinci, jumlah kelurahan dan pagu DAU ini tercantum dalam huruf B Lampiran PMK 212/2022.

Specific grant DAU bagian pendanaan Kelurahan untuk setiap Kelurahan dialokasikan untuk dibagikan kepada seluruh Kelurahan secara merata atau dibagikan kepada seluruh Kelurahan berdasarkan alokasi dasar dan alokasi berdasarkan kebutuhan dan/atau kinerja Kelurahan. Pagu alokasi dasar dihitung paling sedikit sebesar 50% (lima puluh persen) dari pagu bagian DAU pendanaan Kelurahan dibagi kepada seluruh Kelurahan secara merata. Pagu alokasi berdasarkan kebutuhan dan/atau kinerja dihitung paling banyak sebesar 50% (lima puluh persen) dari pagu DAU pendanaan Kelurahan dengan memperhatikan, (i) jumlah penduduk,

(ii) angka kemiskinan, (iii) luas wilayah, (iv) ketersediaan pelayanan dasar, (v) kondisi infrastruktur, (vi) transportasi/aksesibilitas setiap Kelurahan; dan/atau (vii) indikator lain sesuai kebijakan dan prioritas Daerah.

Bidang Pendidikan

Penggunaan *specific grant* DAU bidang pendidikan dilakukan untuk mendanai kegiatan fisik dan/atau nonfisik dalam rangka peningkatan kualitas layanan dasar bidang pendidikan sesuai dengan kegiatan dan subkegiatan prioritas serta kegiatan dan subkegiatan pendukung yang tercantum dalam huruf C Lampiran PMK 212/2022. Kegiatan dimaksud, termasuk belanja yang terkait dengan, (i) peningkatan capaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang pendidikan, dan (ii) belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan melekat yang dibayarkan kepada ASN guru dan tenaga kependidikan Daerah. Belanja pegawai yang dibayarkan kepada ASN guru dan tenaga kependidikan Daerah paling tinggi sebesar 20% (dua puluh persen) dari jumlah alokasi bagian DAU bidang pendidikan.

Bidang Kesehatan

Penggunaan *specific grant* DAU bidang kesehatan dilakukan untuk mendanai kegiatan fisik dan/atau nonfisik dalam rangka peningkatan kualitas layanan dasar bidang kesehatan sesuai dengan kegiatan dan subkegiatan prioritas serta kegiatan dan subkegiatan pendukung yang tercantum dalam huruf D Lampiran PMK 212/2022. Kegiatan dimaksud termasuk belanja yang terkait dengan, (i) peningkatan capaian SPM bidang kesehatan, (ii) belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan melekat yang dibayarkan kepada ASN di bidang kesehatan, dan (iii) belanja pemenuhan Jaminan Kesehatan Nasional. Belanja pegawai yang dibayarkan kepada ASN di bidang kesehatan paling tinggi sebesar 20% (dua puluh persen) dari jumlah alokasi bagian DAU bidang kesehatan. Belanja pemenuhan Jaminan Kesehatan Nasional paling tinggi sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah alokasi bagian DAU bidang kesehatan.

Bidang Pekerjaan Umum

Penggunaan *specific grant* DAU bidang pekerjaan umum dilakukan untuk mendanai kegiatan fisik dan/atau nonfisik dalam rangka peningkatan kualitas layanan dasar bidang pekerjaan umum sesuai dengan kegiatan dan subkegiatan prioritas serta kegiatan dan subkegiatan pendukung yang tercantum dalam huruf E Lampiran PMK 212/2022. Kegiatan dimaksud termasuk belanja yang terkait dengan peningkatan capaian SPM bidang pekerjaan umum.

Batasan Penggunaan *Specific Grant* Dana Alokasi Umum

Kegiatan pada bidang pendidikan tidak dapat digunakan untuk, (i) belanja pegawai selain gaji dan tunjangan melekat yang dibayarkan kepada ASN guru dan tenaga kependidikan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (ii) belanja honorarium yang tidak mendukung peningkatan kualitas pelayanan dasar, dan (iii) belanja perjalanan dinas yang tidak mendukung peningkatan kualitas pelayanan dasar.

Kegiatan pada bidang kesehatan tidak dapat digunakan untuk, (i) belanja pegawai selain gaji dan tunjangan melekat yang dibayarkan kepada ASN bidang kesehatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (ii) belanja honorarium yang tidak mendukung peningkatan kualitas pelayanan dasar, dan (iii) belanja perjalanan dinas yang tidak mendukung peningkatan kualitas pelayanan dasar.

Kegiatan pada bidang pendidikan tidak dapat digunakan untuk, (i) belanja pegawai yang dibayarkan kepada ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (ii) belanja honorarium yang tidak mendukung peningkatan kualitas pelayanan dasar, dan (iii) belanja perjalanan dinas yang tidak mendukung peningkatan kualitas pelayanan dasar.

Penganggaran pada APBD

Pemerintah Daerah menganggarkan belanja untuk *specific grant* DAU pada bidang pengajian formasi PPPK, pendanaan Kelurahan, bidang pendidikan, bidang kesehatan, dan bidang pekerjaan umum dalam APBD Tahun Anggaran 2023 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila Daerah belum menganggarkan belanja untuk *specific grant* DAU dalam APBD Tahun Anggaran 2023, kepala Daerah menganggarkan dalam perubahan penjabaran APBD Tahun Anggaran 2023 sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Prinsip Penggunaan dan Pengawasan

Belanja yang didanai dari Specific Grant DAU, dilaksanakan dengan prinsip tidak tumpang tindih dengan pendanaan dari sumber pendanaan lainnya. Terkait dengan penganggaran dan pelaksanaan kegiatan yang didanai dari bagian DAU yang penggunaannya telah ditentukan, hal tersebut diawasi oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.