



Juli 2020

Mungkinkah Sanksi Penundaan DAU Dicabut?

Penulis:

Ramlan Nugraha dan Agus Salim

Editor:

Sad Dian Utomo dan Maya Rostanty

Pengantar

Pada tanggal 29 April 2020, Kementerian Keuangan menerbitkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 10/KM.7/2020 tentang Penundaan Penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU) dan/atau Dana Bagi Hasil terhadap Pemerintah Daerah yang tidak melakukan penyesuaian Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2020.

Dalam keputusan menteri tersebut, terdapat 380 daerah provinsi dan kabupaten/kota yang mengalami penundaan DAU sebesar 35%. Penundaan ini dikarenakan pemerintah daerah tidak menyampaikan laporan penyesuaian APBD Tahun 2020 sebagaimana dimandatkan dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 35 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa TA 2020 dalam Rangka Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional.

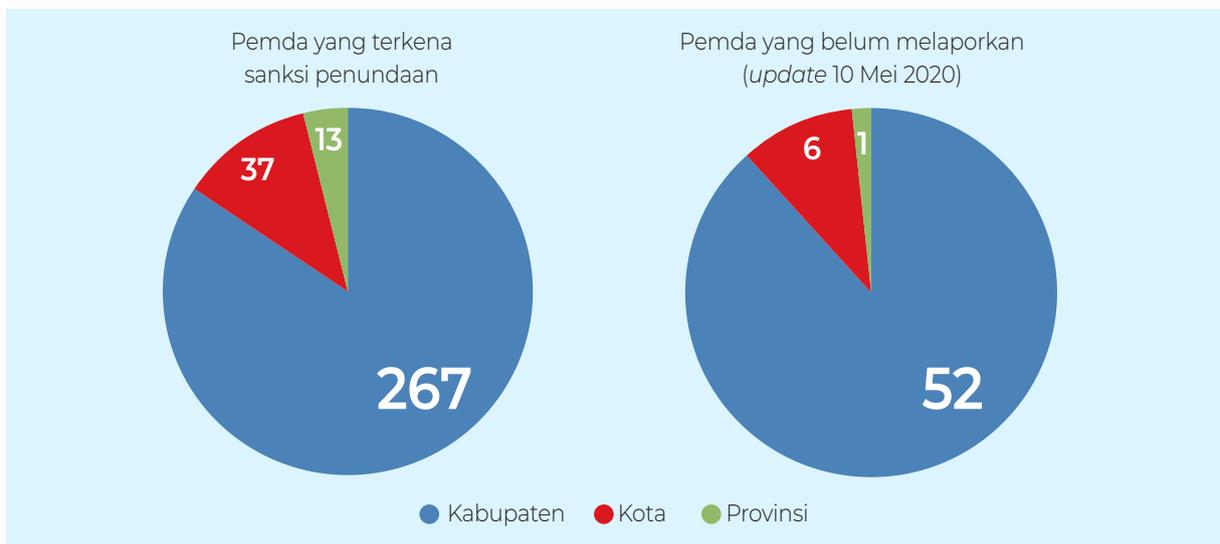
Namun, berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan pada 10 Mei 2020, jumlah pemda yang terkena sanksi penundaan penyaluran DAU 35% sebanyak 317 daerah. Jumlah ini mengalami penurunan dibandingkan dengan data sebelumnya per 23 April yang berjumlah 380

Mungkinkah Sanksi Penundaan DAU Dicabut?

daerah. Jumlah 317 daerah tersebut terdiri dari 13 provinsi, dan 304 kabupaten/kota (267 kabupaten dan 37 kota). Selain itu, Kementerian Keuangan juga merilis jumlah pemda yang belum menyampaikan laporan sebanyak 59 daerah, yang terdiri dari satu provinsi, 52 kabupaten, dan 6 kota.

Berdasarkan data di atas, terdapat tiga provinsi yang kabupaten/kotanya paling banyak terkena sanksi, yaitu Provinsi Jawa Timur (27 kabupaten/kota), Provinsi Jawa Tengah (26 kabupaten/kota), dan Provinsi Papua (20 kabupaten/kota). Berikut grafik pemda yang terkena sanksi DAU dan belum menyampaikan laporan penyesuaian APBD.

Grafik 1 • Pemerintah daerah yang terkena sanksi penundaan DAU dan belum menyampaikan laporan penyesuaian APBD.



Sumber: DJKP, Kementerian Keuangan, 2020

Diterapkannya sanksi penundaan penyaluran DAU ke pemda dikhawatirkan akan berdampak pada upaya penyelenggaraan pelayanan publik yang sudah direncanakan sebelumnya, mengingat kapasitas fiskal daerah berbeda satu sama lain. Berdasarkan PMK 119 Tahun 2017 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, dinyatakan bahwa peta kapasitas fiskal merupakan gambaran kapasitas fiskal yang dikelompokkan berdasarkan indeks kapasitas fiskal daerah, sedangkan kapasitas fiskal sendiri adalah gambaran kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui penerimaan umum APBD (tidak termasuk dana alokasi khusus, dana darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu) untuk membiayai tugas pemerintahan setelah dikurangi belanja pegawai dan dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin. Hasil penelaahan PATTIRO berdasarkan PMK tersebut, dari 304 kabupaten/kota yang terkena sanksi penundaan DAU sebanyak

Mungkinkah Sanksi Penundaan DAU Dicabut?

76,6% merupakan daerah dengan kapasitas fiskal kategori sangat rendah-sedang, dan sisanya 23,4% memiliki kapasitas fiskal tinggi-sangat tinggi. Sementara untuk 13 provinsi yang mengalami sanksi penundaan DAU, sebanyak 61,53% merupakan daerah dengan kapasitas fiskal sangat rendah-sedang, dan sisanya 38,47% memiliki kapasitas fiskal tinggi-sangat tinggi. Berikut ini tabel kapasitas fiskal daerah yang terkena sanksi penundaan DAU.

Tabel 1 • Kapasitas Fiskal Daerah yang Terkena Sanksi Penundaan DAU

Kategori Kapasitas Fiskal Daerah	Kabupaten/Kota		Provinsi	
	Jumlah	%	Jumlah	%
Sangat Rendah	75	24,67%	2	15,38%
Rendah	74	24,34%	2	15,38%
Sedang	84	27,63%	4	30,77%
Tinggi	55	18,09%	3	23,08%
Sangat Tinggi	16	5,26%	2	15,38%
	304	100,00%	13	100,00%

Sumber: PMK 119 Tahun 2017 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah

Hasil *Monitoring* Penyesuaian APBD oleh Pemerintah Daerah

Untuk mengetahui kendala pemda dalam melakukan penyesuaian APBD, PATTIRO telah melakukan *monitoring* melalui survei pendapat kepada pemda yang terkena sanksi penundaan penyaluran DAU. Survei dilakukan secara online dengan aplikasi *survey monkey* pada tanggal 12-16 Mei 2020. Dari 47 pemda (9 provinsi dan 38 kabupaten/kota) yang dikirimkan instrumen survey, sebanyak 19 pemda (tiga provinsi dan 16 kabupaten/kota) yang mengirimkan jawabannya secara lengkap. Daerah-daerah tersebut terletak di pulau Sumatera, Jawa, Sulawesi, dan Kalimantan. Dalam pelaksanaan survei ini, PATTIRO bekerja sama dengan beberapa CSO yaitu jaringan PATTIRO Raya, FITRA Sukabumi, FITRA Riau, Gerak Aceh, Formasi, dan JAMAC.

Monitoring ini menyoroti empat hal, yaitu: 1) situasi penyampaian laporan penyesuaian APBD; 2) kendala dalam penyampaian laporan; 3) dampak penundaan DAU di daerah; serta 4) harapan atau usulan pemda atas kebijakan penundaan DAU. Hasil *monitoring* adalah sebagai berikut:

1. Situasi Penyampaian Laporan Penyesuaian APBD

Grafik 2 • Situasi Penyampaian Laporan Penyesuaian APBD oleh Pemda



Sumber: Hasil monitoring PATTIRO, 2020

Sebagian besar pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sudah menyampaikan laporan penyesuaian APBD, namun belum memenuhi standar laporan. Sebanyak 16 pemda atau 84,21% telah menyampaikan laporan penyesuaian APBD kepada DJPK Kemenkeu. Pemerintah daerah yang telah menyampaikan laporan terbagi dua yaitu 15 pemda yang laporannya belum memenuhi standar, dan terlambat mengirimkan. Adapun sisanya yaitu tiga pemda atau 15,79% belum mengirimkan laporan.

2. Kendala Dalam Penyampaian Laporan

Grafik 3 • Kendala Laporan Belum Sesuai Standar Pemerintah



Sumber: Hasil monitoring PATTIRO, 2020

Koordinasi dan komunikasi antar perangkat daerah, dan pemerintah daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi kendala utama belum terpenuhinya standar laporan penyesuaian APBD. Sebanyak tujuh pemda atau 46,67% menjawab, bahwa terkendala dengan koordinasi di internal pemda, yaitu komunikasi antar perangkat daerah dalam melakukan realokasi anggaran. Sebanyak lima pemda atau 33,33% menyampaikan bahwa terkendala dengan koordinasi dengan DPRD. Hal ini terkait dengan belanja konstituen DPRD, dan sulitnya

melakukan pertemuan, sehingga belum menemukan alternatif dan, kesepahaman dalam melakukan penyesuaian anggaran. Sementara, tiga pemda atau 20% dari

responden menjawab kesulitan menyusun laporan karena tidak adanya panduan atau juknis dari pemerintah pusat.

3. Dampak Penundaan DAU

Grafik 4 · Dampak Penundaan DAU di Daerah



Sumber: Hasil monitoring PATTIRO, 2020

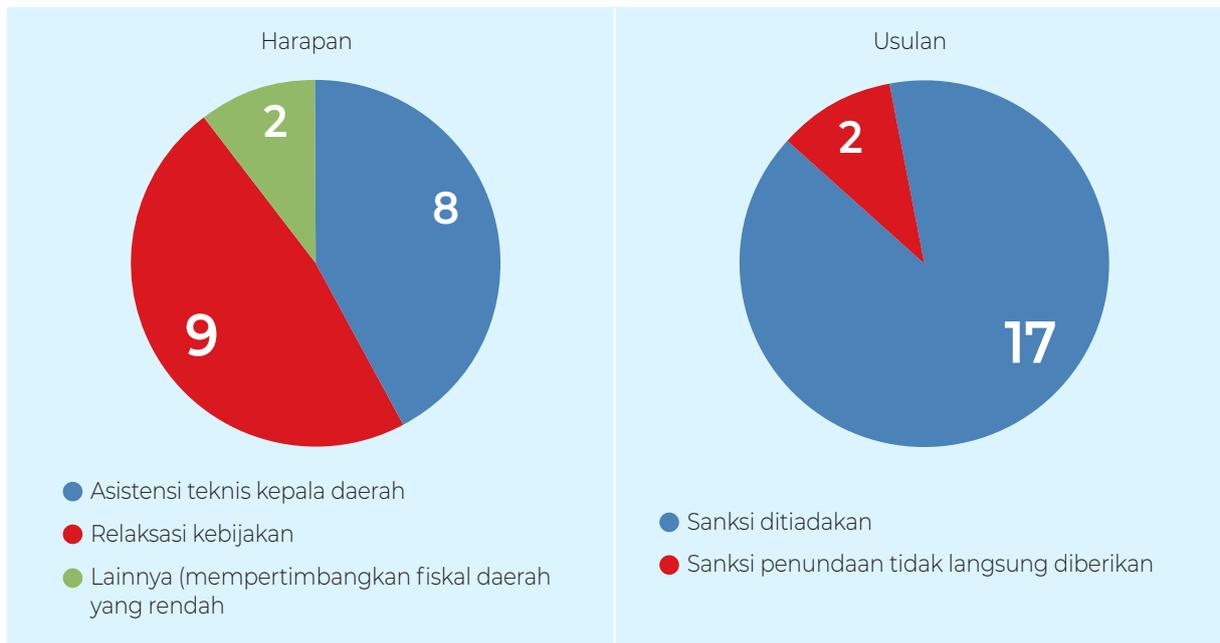
Terhambatnya program dan kegiatan di daerah dan penundaan gaji ASN.

Kedua dampak tersebut dirasakan oleh pemda yang mengalami penundaan penyaluran DAU. Sebanyak 17 pemda atau 89% menyatakan penundaan DAU berdampak pada kegiatan yang sudah direncanakan, dan sebanyak dua pemda atau 11% menyatakan berdampak pada penundaan gaji aparatur sipil negara (ASN).

4. Harapan dan Usulan

Pemerintah daerah mengharapkan adanya relaksasi kebijakan peniadaan sanksi penundaan DAU dan mengutamakan asistensi teknis oleh pemerintah pusat. Sebanyak 9 pemda atau 47,73% memilih perlunya relaksasi kebijakan. Delapan pemda atau 42,10% menjawab membutuhkan asistensi teknis dalam penyusunan laporan penyesuaian APBD oleh pemerintah pusat dan dua pemda atau 10,53% mengharapkan penyesuaian APBD perlu mempertimbangkan kapasitas fiskal daerah (tidak *one fits for all*).

Grafik 5 • Harapan dan usulan pemerintah daerah



Sumber: Hasil monitoring PATTIRO, 2020

Usulan yang dikemukakan pemda terkait penundaan DAU ini adalah **meniadakan sanksi penundaan DAU dan/atau sanksi penundaan DAU tidak langsung diberlakukan**. Sebanyak 17 pemda atau 89,37% mengusulkan agar sanksi penundaan DAU ditiadakan, sedangkan sisanya yaitu dua pemda atau 10,63% mengusulkan agar sanksi penundaan DAU tidak langsung diberlakukan.

Catatan Kritis Terhadap Kebijakan Sanksi Penundaan DAU

Secara substantif, kebijakan Pemerintah Pusat melalui Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri Nomor 119/2813/SJ dan Menteri Keuangan Nomor 117/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian APBD Tahun 2020 dalam Rangka Penanganan Covid-19, serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional sudah relevan, karena bertujuan untuk meningkatkan kualitas belanja APBD dalam penanganan Covid-19. Namun demikian, dalam pelaksanaannya memerlukan beberapa hal, yaitu:

1. **Pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan penyesuaian APBD membutuhkan pendampingan oleh pemerintah pusat.** Hasil *monitoring* menunjukkan tingginya tingkat kepatuhan pemda dalam menyusun laporan penyesuaian, meskipun hasil penyusunan laporan tersebut belum memenuhi standar DJPK Kementerian Keuangan. Untuk itu, pemda membutuhkan pendamping dalam menyusun laporan. Pendamping juga dapat memberikan

alternatif solusi, bila terjadi pembahasan yang “berlarut” antara perangkat daerah dan DPRD. Misalnya, terdapat situasi dimana perangkat daerah ingin melakukan *refocusing* dan realokasi APBD namun rencana tersebut belum mendapatkan respon positif dari DPRD. Anggota DPRD berpendapat rencana realokasi tersebut akan mengganggu alokasi anggaran untuk konstituennya.

- 2. Pemerintah Daerah memerlukan mekanisme alternatif selain mekanisme Belanja Tidak Terduga dalam melakukan *refocusing* pada kegiatan di APBD.** Hasil *monitoring* memperlihatkan mayoritas pemda yang telah mengirimkan laporan, terlambat dari waktu yang telah ditentukan. Banyak faktor penyebab dari keterlambatan tersebut, diantaranya waktu yang singkat dan berlarutnya komunikasi dengan DPRD karena dialihkannya anggaran untuk konstituen ke Belanja Tidak Terduga. Mekanisme alternatif yang diperlukan adalah mekanisme penundaan anggaran, yaitu anggaran tersebut tetap menjadi kegiatan OPD dan tidak dialihkan menjadi Belanja Tidak Terduga. Namun demikian, kegiatan tersebut ditujukan untuk penanganan covid-19 yang dilengkapi dengan merevisi kegiatan tersebut sesuai kebutuhan.
- 3. Perlunya dukungan pemerintah pusat kepada pemda dalam mengembangkan transparansi dan partisipasi publik dalam penyusunan laporan penyesuaian APBD.** Transparansi dan partisipasi itu akan membuka ruang bagi masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya untuk mengawal proses penyusunan dan pelaksanaan laporan penyesuaian APBD. Hal ini sesuai dengan mandat Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.
- 4. Kapasitas fiskal daerah yang beragam berkonsekuensi pada kemampuan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.** Penerapan sanksi penundaan sejatinya memiliki konsekuensi tidak terbiayainya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, terutama bagi pemda dengan kapasitas fiskal sangat rendah. Kondisi ini perlu dipertimbangkan oleh pemerintah pusat di dalam menerapkan sanksi.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil *monitoring* PATTIRO atas pelaksanaan kebijakan realokasi dan *refocusing* APBD, berikut beberapa hal yang dapat direkomendasikan kepada pemerintah pusat, khususnya Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan, yaitu:

- 1) Kementerian Dalam Negeri meninjau kembali kebijakan mekanisme penanganan Covid-19 melalui skema Belanja Tidak Terduga (BTT) dan perlu menyusun kebijakan terkait penandaan anggaran penanganan covid-19 sebagai opsi alternatif mekanisme *refocusing* APBD;
- 2) Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri hendaknya mempublikasikan data Laporan Penyesuaian APBD yang telah disampaikan oleh pemda; dan
- 3) Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri memberikan pendampingan secara memadai kepada daerah dalam menyusun laporan penyesuaian APBD, termasuk bekerjasama dengan pemangku kepentingan di daerah, seperti akademisi dan organisasi masyarakat sipil.

