

Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Air Minum Dalam Mendukung Pelaksanaan Pembangunan Daerah di Kota Bekasi

M. Ali Irmanda¹, Edy Sutrisno², Bambang Giyanto³

Politeknik STIA LAN Jakarta^{1,2,3}

irmanda.ali@gmail.com¹

Abstract

The purpose of the study is to identify the rationale for the progress of access for water supply pipeline networks in Bekasi City that remains below the national target and to develop an appropriate strategy for increasing the access achievement of pipeline water supply networks. The method used is a qualitative method with a descriptive and analytical approach. The research results show several factors causing the low achievement of access to drinking water in the Bekasi City pipe network. First, the comparison between the increase in the number of SR/piped access to drinking water and the increase in population is not balanced. Second, development of the drinking water sector has not been a priority. Third, poor management of DAK for water supply. Fourth, the output of DAK activities has not been maximized. Fifth, limited raw water sources and high production costs.

Keywords: *Special Allocation Fund, Drinking Water/Water Supply Service, Regional Development*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan faktor-faktor penyebab capaian akses air minum jaringan perpipaan Kota Bekasi masih di bawah target nasional dan untuk menyusun strategi dalam meningkatkan capaian akses air jaringan perpipaan. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif dan analitik. Hasil penelitian menunjukkan beberapa faktor penyebab rendahnya capaian akses air minum jaringan perpipaan Kota Bekasi. Pertama, perbandingan antara penambahan jumlah SR/akses air minum jaringan perpipaan dan peningkatan jumlah penduduk tidak seimbang. Kedua, pembangunan sektor air minum belum menjadi prioritas. Ketiga, pengelolaan DAK air minum belum optimal. Keempat, Capaian output kegiatan DAK belum optimal. Kelima, keterbatasan sumber air baku dan tingginya harga produksi.

Kata kunci: Dana Alokasi Khusus, Layanan Air Minum, Pembangunan Daerah

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah didanai dari pendapatan daerah. Namun, kemampuan keuangan daerah sangatlah terbatas. Maka, dalam skema desentralisasi, kekurangan anggaran pembangunan daerah kemudian dibantu oleh pemerintah pusat melalui mekanisme dana perimbangan. Indonesia mengenal dana perimbangan dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH), di samping Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Dana Insentif Daerah, serta Dana Desa. DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional dan menjadi urusan daerah (UU No. 33 Tahun 2004; PP No. 55 Tahun 2005).

DAK mengalami metamorfosis baik pada cakupan bidang kegiatan maupun nilai alokasinya. Dari hanya memiliki lima bidang pada tahun 2003, DAK kemudian mencakup belasan (sampai 19 bidang) mulai tahun 2012, dan kemudian kembali mengalami penyederhanaan menjadi 10 bidang mulai tahun 2015. Sementara dari sisi jenisnya, DAK yang semula hanya mencakup DAK fisik kemudian diperluas dengan mencakup DAK non-fisik (mulai dialokasikan tahun 2016 sampai sekarang). Dalam fase tersebut, DAK juga memperkenalkan berbagai bentuk, mulai dari hanya DAK reguler, kemudian ditambahkan DAK afirmasi, dan DAK infrastruktur publik daerah (IPD) yang mulai dialokasikan pada 2016, meskipun kemudian kembali hilang pada tahun 2017 dengan memunculkan konsep baru DAK penugasan. Maka sejak tahun 2017 tersebut, DAK fisik terbagi menjadi DAK reguler, DAK penugasan, dan DAK afirmasi. Kemudian dari 2021 sampai dengan 2022, DAK afirmasi tidak lagi dialokasikan, dan DAK fisikpun kemudian hanya terdiri dari DAK reguler dan DAK penugasan (Portal Data TKDD DJPK Kemenkeu).

Sedangkan dari sisi anggaran, khusus untuk DAK yang kegiatannya berupa pembangunan fisik, total nilai alokasinya meningkat dari hanya Rp 2,27 triliun pada tahun 2003 ketika DAK pertama kali diberikan kepada daerah menjadi Rp 89,8 triliun pada tahun 2016. Meskipun setelahnya alokasi DAK ke daerah kembali mengalami penurunan menjadi 58,4 triliun (2017) dan tidak lagi mencapai total alokasi lebih dari 80 triliun dalam lima tahun terakhir. Total alokasi DAK fisik pada tiap tahun sejak 2018 sampai dengan 2022 berada di kisaran 60-an triliun. Alokasi tertinggi pernah mencapai 69,3 triliun pada tahun 2019, kemudian setelah Covid-19 alokasi DAK fisik menurun dengan total nilai terendah pada tahun 2020 yang hanya mencapai Rp 53,8 triliun. Meski begitu, jika dilihat secara umum dari awal pengalokasiannya pada tahun 2003 sampai dengan tahun 2022, total alokasi dana transfer dalam bentuk DAK fisik secara nasional sebagai bagian dari dana perimbangan dalam penerapan desentralisasi fiskal yang mengiringi demokratisasi politik dan tata pemerintahan jumlahnya berada dalam trend yang meningkat. Grafik alokasi DAK fisik secara nasional dalam lima tahun terakhir (2018-2022) terlihat pada grafik di bawah ini.

Grafik 1 Perkembangan Alokasi DAK Fisik Nasional 2018-2022



Sumber: Portal Data TKDD, DJPK Kemenkeu, diolah

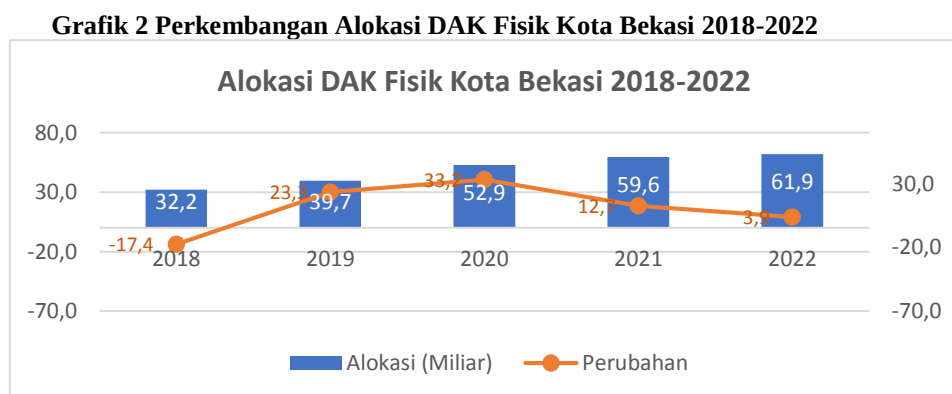
Berdasarkan grafik alokasi DAK fisik di atas, dalam lima tahun terakhir total alokasi DAK fisik cenderung menurun, bahkan pernah mencapai -22% jika melihat perbandingan antara alokasi DAK fisik tahun 2019 dan 2020. Meski tidak sedikit daerah yang merasa masih sangat kekurangan alokasi DAK fisik, angka-angka di atas jelas-jelas merupakan nominal yang tidak kecil. Alokasi yang besar tersebut diharapkan membawa dampak positif pada pembangunan daerah dan pemerataan antar wilayah dan akhirnya berdampak pada semakin membaiknya sasaran pembangunan nasional. Sayangnya, beberapa temuan menunjukkan kondisi sebaliknya. Catatan Bappenas sebagaimana disampaikan dalam buku Analisis Perspektif, Permasalahan, dan Dampak dana Alokasi Khusus (DAK): White Paper (2011) menyatakan bahwa sampai dengan 2010-an DAK belum cukup memperlihatkan kontribusi terhadap tujuan pembangunan nasional. Lebih lanjut buku yang juga dikenal dengan DAK White Paper tersebut menyatakan bahwa penyebab dari tidak adanya kontribusi DAK terhadap pembangunan nasional adalah bukan karena terlalu kecilnya alokasi DAK, melainkan karena kurang efisien dan efektifnya pengalokasian dan tata kelola implementasi DAK.

Dalam konteks yang sama, Sekretariat Bersama DAK (Sekber DAK) yang dikoordinasi oleh Ditjen Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri dalam laporan tahunannya juga mencatat permasalahan atau kendala yang masih terus dihadapi oleh daerah dalam pengelolaan DAK. Permasalahan pengelolaan DAK ini oleh Sekber DAK dibagi ke dalam tiga kelompok yaitu perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, serta monitoring-evaluasi dan pelaporan (Sekber DAK, 2016). Pengelompokan permasalahan pengelolaan DAK yang hampir sama juga diberikan oleh Kementerian PUPR sebagai pembina teknis pengelolaan DAK infrastruktur ke-PU-an. Dalam overview monitoring dan evaluasi DAK bidang air minum, sanitasi, dan perumahan & permukiman tahun 2022, permasalahan pelaksanaan DAK dibagi oleh KemenPUPR ke dalam permasalahan di sektor perencanaan dengan mendetilkannya menjadi permasalahan perencanaan dan pemrograman; permasalahan pelaksanaan; Permasalahan monev dan pelaporan yang didetilkannya menjadi permasalahan pelaporan dan permasalahan pemantauan dan evaluasi.

Permasalahan pengelolaan DAK di atas terjadi di banyak daerah, bahkan di daerah-daerah yang secara geografis dekat dengan pemerintah pusat, seperti Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi. Penelitian ini sendiri akan mengambil sampel pengelolaan DAK di Kota Bekasi. Di samping Kota Bekasi sangat terjangkau untuk diteliti baik dalam arti geografis maupun ketersediaan data dan sumbernya, banyak hal menarik dan mengundang pertanyaan untuk diteliti lebih jauh dari pengelolaan DAK fisik di kota yang pendapatan asli daerahnya termasuk yang terbesar baik di Jawa Barat maupun nasional ini.

Kota Bekasi dalam banyak hal memiliki kesamaan dengan potret nasional, termasuk dalam pengelolaan DAK, meski pada saat yang sama juga memiliki beberapa perbedaan. Berbeda dengan potret alokasi DAK fisik secara nasional, misalnya, alokasi DAK fisik yang diterima oleh Kota Bekasi dalam lima tahun terakhir justru selalu meningkat. Alokasi DAK fisik yang diterima Kota Bekasi meningkat dari hanya sekitar Rp 32 miliar di tahun 2018 menjadi Rp 62 miliar di

tahun 2022. Proporsi peningkatan alokasi DAK fisik di Kota Bekasi bahkan pernah menyentuh angka 33% yang terjadi pada tahun 2020. Artinya, meskipun alokasi DAK fisik secara nasional terus menurun pasca Covid-19, bahkan menurun tajam dari 2019 ke 2020 sebesar -22%, alokasi DAK fisik di tahun-tahun yang sama di Kota Bekasi justru selalu meningkat (Portal Data TKDD DJPK, 2023). Lebih lengkapnya dapat dilihat pada grafik di bawah ini.



Sumber: Portal Data TKDD, DJPK Kemenkeu, diolah

Peningkatan alokasi DAK fisik idealnya berkontribusi pada pemenuhan layanan kepada masyarakat Kota Bekasi melalui pembangunan berbagai infrastruktur yang didanai dari DAK. Artinya secara normatif dapat dikatakan bahwa pertambahan penerimaan alokasi DAK fisik Kota Bekasi, mustinya akan dibarengi dengan semakin terpenuhinya target dan membaiknya layanan di sektor-sektor yang juga didanai DAK fisik seperti jalan, irigasi, air minum, sanitasi, dan perumahan dan permukiman.

Data capaian beberapa indeks infrastruktur Kota Bekasi dimana beberapa komponennya didukung oleh kegiatan pembangunan DAK fisik sampai dengan tahun 2021 memperlihatkan kondisi yang belum ideal. Indeks infrastruktur ke-PU-an yang menggambarkan kondisi capaian pembangunan seluruh komponen infrastruktur ke-PU-an seperti jalan, irigasi, air minum, sanitasi, dan perumahan dan permukiman capaiannya secara umum sampai dengan 2021 masih berada di angka 43,66. Sementara jika dilihat lebih spesifik pada indeks perumahan permukiman dan pertanian sampai dengan 2021 baru mencapai nilai 48,53. Sedangkan indeks sarana prasarana perhubungan masih di angka 76,44 sampai dengan 2021 (Data Pembangunan Kota Bekasi/tabang.bekasikota.go.id 2023). Data-data indeks infrastruktur di atas menunjukkan bahwa masih banyak pekerjaan rumah Pemerintah Kota Bekasi untuk mencapai pemenuhan layanan bagi seluas mungkin masyarakatnya.

Tabel 1 Capaian Beberapa Indikator Pembangunan Kota Bekasi tahun 2021

Indeks Infrastruktur	Capaian
Indeks Infrastruktur Ke-PU-an	43,66
Indeks Perumahan Permukiman dan Pertanian	48,53
Indeks Sarana Prasarana Perhubungan	76,44

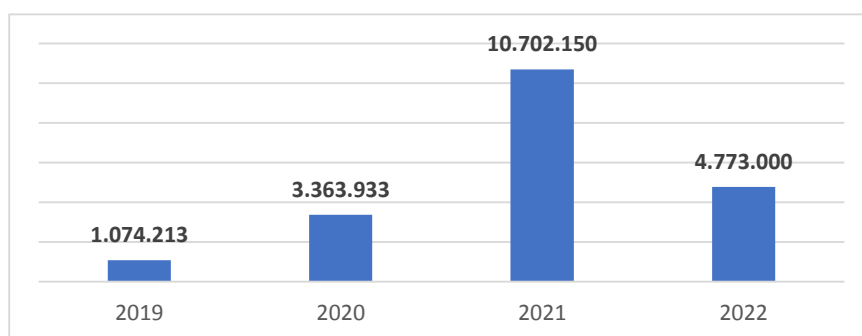
Sumber: Data Pembangunan Kota Bekasi

Penelitian ini sendiri tidak dalam kapasitas untuk menganalisis seluruh kegiatan DAK infrastruktur dan capaian indeks infrastruktur sebagaimana telah dijelaskan di atas. Penelitian ini akan fokus pada pengelolaan dan hasil dari pelaksanaan DAK air minum di Kota Bekasi. Penelitian ini menurut penulis memiliki nilai penting karena beberapa hal, antara lain:

- 1) air minum merupakan bagian dari urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar dan dimandatkan oleh UU No. 23 Tahun 2014 untuk menjadi prioritas perencanaan dan anggaran daerah.
- 2) pembangunan air minum menjadi salah satu prioritas nasional dan menargetkan akses layak sebesar 100%, akses aman sebesar 15%, dan akses jaringan perpipaan sebesar 30% dengan target penambahan sampai dengan 2024 sebanyak 10 juta sambungan rumah (RPJMN 2020-2024).
- 3) salah satu dukungan pemenuhan layanan dasar air minum didapat dari alokasi DAK air minum yang targetnya adalah penambahan akses air minum jaringan perpipaan yang sampai dengan 2021 capaiannya di Kota Bekasi baru di kisaran 19,2%, masih jauh dari pemenuhan target nasional di tahun 2024.
- 4) Kota Bekasi memiliki APBD relatif besar di level Jawa Barat dan Nasional, dukungan APBD dan DAK air minum yang diperoleh tampak belum cukup meningkatkan akses air minum jaringan perpipaan menuju pencapaian target air minum aman yang menjadi fokus dari pembangunan air minum secara nasional.

Dukungan pembangunan air minum di Kota Bekasi yang anggarannya berasal dari DAK jumlahnya dari 2019 sampai 2022 cenderung meningkat. Alokasi DAK air minum yang diperoleh Kota Bekasi mengalami peningkatan lebih dari tiga kali lipat (344%) dalam periode tersebut. Hanya sekali mengalami penurunan yaitu dari tahun 2021 ke tahun 2022. Dengan tidak mencantumkan alokasi di tahun 2018 karena tidak adanya data di DJPK, rincian alokasi DAK air minum Kota Bekasi 2019-2022 adalah sebagai berikut.

Grafik 3 Alokasi DAK Air Minum Kota Bekasi 2019-2022 (dalam ribu rupiah)



Sumber: DJPK Kemenkeu dan Bappeda Kota Bekasi, data diolah

Sementara dari sisi capaian pelaksanaan pembangunan air minum, dukungan DAK sebagian besarnya menyasar pada peningkatan akses air minum jaringan perpipaan. Dalam konteks itu, capaian akses air minum jaringan perpipaan Kota Bekasi sampai dengan 2022 baru mencapai 22,8%. Capaian angka tersebut jelas masih jauh tertinggal dari target nasional di tahun 2024 yang menetapkan target sebesar 30%.

Melihat sisa waktu target sampai dengan 2024 yang hanya menyisakan dua tahun, maka Pemerintah Kota Bekasi butuh kolaborasi pembangunan di sektor air minum dengan memanfaatkan seluruh potensi dan alternatif pendanaan yang tersedia.

Dukungan pemenuhan target pembangunan tentu tidak bisa hanya mengandalkan alokasi DAK. Agar target pembangunan tercapai sesuai dengan yang direncanakan perlu kolaborasi pendanaan lain seperti inisiatif pembangunan infrastruktur pemerintah daerah yang berasal dari alokasi APBD di luar pendapatan dari dana transfer atau kerja sama baik antar pemerintahan maupun antar pemerintah dengan instansi bisnis dan swasta dari dalam maupun luar negeri. Inisiatif pembangunan model tersebut menjadi penting dan strategis, terlebih lagi RPJMN 2020-2024 juga menjadikan salah satu sasaran dari pengalokasian DAK adalah dalam rangka mendorong skema alokasi transfer berbasis kinerja (*output based transfer*) bagi daerah dengan kapasitas fiskal tinggi yang melakukan inisiatif pembangunan infrastruktur. Artinya, jika pemerintah daerah berinisiatif melakukan pembangunan dengan anggaran yang dimilikinya, maka akan mendapatkan insentif yang dapat digunakan untuk memperluas cakupan pembangunan infrastruktur dan dampak ekonominya bagi masyarakat.

Dalam rentang waktu 2018-2021 indeks kapasitas fiskal daerah Kota Bekasi selalu berada dalam kategori sangat tinggi, bahkan termasuk lima daerah dengan kapasitas fiskal tertinggi di seluruh Indonesia. Pendapatan daerah yang bersumber dari dana alokasi khusus dalam periode tersebut juga nilainya selalu meningkat. Dengan kondisi tersebut, Kota Bekasi idealnya akan dengan mudah meningkatkan alokasi belanja daerah untuk pembangunan infrastruktur yang direpresentasikan melalui belanja modalnya. Dengan kata lain, melalui skema DAK, ditambah tingginya kapasitas fiskal Kota Bekasi, belanja modal pembangunan infrastruktur Kota Bekasi mustinya juga meningkat, tinggi. DAK dalam posisi tersebut dapat dikatakan menjadi pengungkit (*trigger*) bagi peningkatan anggaran pembangunan infrastruktur.

Tidak berbanding lurus dengan posisi kapasitas fiskal daerahnya, proporsi belanja modal Kota Bekasi dalam lima tahun terakhir sayangnya malah terlihat cenderung menurun. Persentase belanja modal yang menjadi representasi belanja untuk pembangunan infrastruktur terhadap total belanja di Kota Bekasi dalam beberapa tahun terakhir terlihat secara umum mengalami penurunan. Total belanja modal Kota Bekasi menurun dari 22% dari total belanja APBD pada tahun 2018 menjadi 19,8% di tahun 2021, bahkan pernah hanya menyentuh angka 15% di tahun 2020, ketika konsentrasi alokasi belanja daerah dicurahkan pada penanganan Covid-19 (Portal Data APBD DJPK Kemenkeu). Dengan kondisi tersebut, secara sederhana dapat dikatakan bahwa komitmen pembangunan infrastruktur Kota Bekasi belum cukup proporsional jika dibandingkan dengan kapasitas fiskal yang dimilikinya. Proporsi belanja modal Kota Bekasi bahkan berada di angka rata-rata daerah lain yang memiliki kapasitas fiskal bahkan lebih kecil darinya. Jika dikaitkan dengan alokasi DAK, data proporsi belanja modal Kota Bekasi di atas menyimpulkan bahwa DAK fisik yang dialokasikan ke Kota Bekasi terlihat kurang mendorong komitmen Pemerintah Kota Bekasi untuk meningkatkan alokasi belanja modal dalam rangka memenuhi kebutuhan penyediaan infrastruktur. Hal tersebut juga dapat dimaknai bahwa Pemerintah Kota Bekasi belum cukup berinisiatif untuk

meningkatkan pembangunan infrastruktur dari belanja APBDnya, padahal sudah distimulus dengan alokasi DAK fisik yang jumlah penerimaannya selalu meningkat.

Dari uraian terkait capaian pembangunan infrastruktur Kota Bekasi yang terlihat belum cukup proporsional di atas (minimal tergambar dari capaian beberapa indeks infrastrukturnya), dukungan pembangunan infrastruktur yang dilaksanakan kelihatannya belum menysasar secara tepat pada permasalahan yang ada di Kota Bekasi. Maka dari itu, karena DAK fisik jelas bermaksud mendukung pemenuhan target pembangunan infrastruktur dimaksud, tampaknya perencanaan dan prioritas usulan DAK fisik Kota Bekasi juga belum tepat mengidentifikasi, menggambarkan dan menjawab permasalahan yang ada. Berkaca dari kondisi tersebut, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh, menggali informasi, dan kemudian menjelaskan bagaimana pengelolaan DAK fisik di Kota Bekasi. Dengan menggunakan penelitian kualitatif, penelitian akan coba mengkompilasi berbagai data dan informasi dari sumber langsung di Kota Bekasi, melihat potret dan mengolah/menganalisis data dan informasi perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, sampai identifikasi masalah dan solusi yang diambilnya dalam pengelolaan DAK fisik di Kota Bekasi.

Penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi faktor-faktor penyebab capaian akses air minum jaringan perpipaan Kota Bekasi masih di bawah target nasional dan strategi Pemerintah Kota Bekasi dalam meningkatkan capaian akses air minum jaringan perpipaan.

KAJIAN LITERATUR

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 123 Tahun 2020

Perpres No. 123 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik Tahun Anggaran 2021 menjadi rujukan penelitian ini dalam hal acuan atau petunjuk teknis pengelolaan DAK fisik air minum yang dipakai oleh Kota Bekasi. Pada pelaksanaan DAK Fisik, kebijakan teknis pemerintah pusat terkait DAK fisik ditetapkan setelah pembahasan multilateral beberapa kementerian dan lembaga. Perubahan kebijakan DAK fisik tersebut dilakukan untuk menyesuaikan dengan rencana kerja pemerintah. Selaras dengan konteks penelitian DAK air minum di Kota Bekasi antara tahun 2018 sampai dengan 2022, tinjauan regulasi terkait Petunjuk teknis DAK Fisik mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 5 tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik tahun 2019, Peraturan Presiden Nomor 88 tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik Tahun Anggaran 2020, Peraturan Presiden Nomor 123 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik Tahun Anggaran 2021, dan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik Tahun Anggaran 2022. Regulasi terkini terkait petunjuk teknis DAK fisik yang menjadi acuan dalam penelitian ini dengan demikian adalah Perpres 123/2021 karena Perpres 7/2021 hanya berisi sedikit perubahan dari Perpres sebelumnya.

Jika pada 2018-2020 DAK air minum digelontorkan kepada pemerintah daerah dalam bentuk DAK reguler dan DAK penugasan, maka sejak 2021 DAK air minum diberikan hanya melalui DAK penugasan. Pada tahun 2021, melalui Perpres 123/2020, DAK Fisik penugasan, termasuk DAK air minum, secara khusus

ditujukan untuk mendukung pencapaian sasaran *major project* dan prioritas tertentu, serta mendukung penanganan COVID-19 dan pemulihan ekonomi. DAK air minum dalam kebijakan tersebut dikelompokkan ke dalam kegiatan DAK fisik yang menyasar pada pemenuhan target tematik penanggulangan kemiskinan melalui perluasan akses perumahan, air minum, dan sanitasi layak. Kelompok tematik lain dari DAK penugasan pada tahun tersebut adalah penurunan kematian ibu dan stunting; ketahanan pangan; dan penyediaan infrastruktur ekonomi berkelanjutan. Karena DAK air minum menjadi bagian dari DAK penugasan, maka pengalokasiannya ditujukan secara khusus untuk mendukung capaian target prioritas nasional.

Berdasarkan Perpres Nomor 123 Tahun 2020, pengelolaan DAK fisik termasuk DAK Fisik Air Minum harus diperhatikan oleh daerah mulai dari persiapan teknis, pelaksanaan, pelaporan, dan pemantauan dan evaluasi. Hasil pelaksanaan DAK fisik harus dilaporkan oleh daerah dengan menjelaskan realisasi penyerapan dana, capaian keluaran kegiatan, pelaksanaan teknis kegiatan, dan capaian hasil jangka pendek. Di samping itu, pelaksanaan DAK fisik juga harus dipantau dan dievaluasi minimal dari sisi teknis kegiatan dan keuangannya.

Bertolak dari terminologi DAK tersebut, terdapat beberapa konsep kunci yang berimplikasi terhadap penerapan dan perkembangan kebijakan dalam pengelolaan DAK hingga dewasa ini, antara lain: Pertama, DAK merupakan dana yang bersumber dari APBN dan oleh karenanya, penetapan besaran pagu DAK dibahas dan disepakati bersama oleh pemerintah dan DPR RI dalam pembahasan RAPBN pada setiap tahun; Kedua, DAK hanya dialokasikan pada daerah tertentu. Berdasarkan hal ini maka diterapkan kebijakan untuk menetapkan daerah penerima DAK dengan kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis; Ketiga, DAK dialokasikan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Implikasinya adalah daerah penerima DAK diwajibkan menyediakan dana pendamping dari total pagu dana DAK yang diterima, sampai kemudian dihapuskan pada tahun 2017 (Mujiwardhani, dkk, 2022). Implikasi lainnya adalah dalam penetapan bidang-bidang DAK dilakukan pembahasan oleh Bappenas bersama-sama kementerian teknis untuk menilai apakah kegiatan yang diusulkan oleh kementerian teknis benar-benar urusan daerah dan sesuai dengan Prioritas nasional. Selanjutnya, hasil kesepakatan bidang DAK tersebut ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) pada setiap tahun.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 198/PMK.07/2021

Berdasarkan PMK 198/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Fisik Pasal 1 ketentuan umum angka 8, DAK fisik didefinisikan sebagai: dana yang dialokasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, berupa penyediaan prasarana dan sarana pelayanan dasar publik, baik untuk pemenuhan standar pelayanan minimal dan pencapaian prioritas nasional maupun percepatan pembangunan Daerah dan kawasan dengan karakteristik khusus dalam rangka mengatasi kesenjangan pelayanan publik antardaerah.

Pada pasal 2, Jenis DAK Fisik terdiri atas DAK Fisik Reguler, DAK Fisik Penugasan, DAK Fisik Afirmasi; dan/atau Jenis DAK Fisik lain yang ditetapkan dalam UU Mengenai APBN. DAK fisik dialokasikan ke daerah berdasarkan usulan pemerintah daerah, kemudian dinilai dan disinkronisasi, lalu diberikan pagu indikatifnya oleh pemerintah pusat.

Desentralisasi

Desentralisasi didefinisikan oleh Rondinelli dan Cheema (1983) sebagai proses pelimpahan wewenang perencanaan, pengambilan keputusan atau otoritas administratif (pemerintahan) kepada organisasi-organisasi di lapangan, unit-unit administratif lokal, organisasi semi-otonom dan pemerintahan lokal atau organisasi non-pemerintah. Dalam konteks lebih praktis, salah satu teori mengenai desentralisasi menyatakan bahwa komponen utama implementasi desentralisasi merupakan desentralisasi fiskal. Di sini desentralisasi dianggap lebih memberikan garansi untuk lebih adil dalam membagi alokasi keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, di samping juga antar pemerintah daerah. Dalam kasus Indonesia hal tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam besarnya alokasi dana transfer ke daerah baik DAU, DBH, DAK, dana otonomi khusus dan sebagainya. Pembagian alokasi yang adil atas sumber-sumber keuangan dipercaya dalam teori desentralisasi akan dapat mencegah terjadinya disintegrasi (Vazquez and Weist, 2004; Bahl, 2009; Booth, 2014, Hill, 2014, dalam Roudo, 2018). Keyakinan tersebut berakar dari praktik sentralistik masa Regim Orde Baru di bawah presiden Soeharto yang mengakumulasi keuntungan atas daerah-daerah kaya sumber daya alam termasuk Aceh dan Papua ke pemerintah pusat yang akhirnya menimbulkan kelompok-kelompok pemberontak dan separatis.

Salah satu teori desentralisasi juga dikemukakan oleh Oates sebagaimana dikutip oleh Luciano G Greco dalam *working paper* (2003) bahwa “setiap pelayanan publik harus disediakan oleh (wilayah) yurisdiksi yang memiliki kendali atas area geografis yang paling minimum serta dapat menginternalisasi biaya dan manfaat dari penyediaan layanan tersebut”.

Definisi dan teori desentralisasi di atas menyiratkan satu kata kunci yakni pembagian kewenangan. Dalam konteks ini, Oates Luciano G Greco dalam *working paper* (2003), Weingast (2009 & 2013), dan Brinkerhoff dan Wetterberg dalam jurnalnya (2016) menjelaskan bahwa pembagian kewenangan dalam pelaksanaan desentralisasi menjadi sangat penting karena penyediaan pelayanan oleh pemerintahan lokal akan mampu memberikan peningkatan potensi kesejahteraan masyarakat dan daerahnya akibat faktor kedekatan fisik antara pemerintah dengan masyarakat yang dilayaninya.

Brinkerhoff dan Wetterberg yang ditulis dalam jurnalnya (2013) setelah mengidentifikasi berbagai jalur (*pathways*) untuk membantu Indonesia dalam meningkatkan kualitas pelayanan public menemukan bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik seringkali bergantung pada kemampuan untuk meningkatkan penggunaan mekanisme pengawasan atas kinerja (verifikasi, audit, dan sebagainya) serta memperkuat mekanisme pemberian insentif dalam melaksanakan berbagai kemungkinan perbaikan. Kondisi demikian juga ditemukan dalam pelaksanaan kegiatan di daerah yang menggunakan sumber anggaran dari DAK.

Verifikasi dan pengawasan, di tambah dengan insentif atas kinerja yang dihasilkan akan mendorong kinerja desentralisasi dan pembangunan daerah.

Manajemen Pembangunan

Dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan untuk melakukan pembangunan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah, diperlukan suatu manajemen pembangunan agar apa yang direncanakan dapat tercapai sesuai dengan tujuan. Manajemen merupakan satu kata kunci yang penting bagi suatu organisasi atau instansi untuk mencapai tujuan dan sasaran yang sudah direncanakan. Manajemen atau tata kelola suatu organisasi disusun dengan tujuan untuk mengatur dan mengelola sumber daya yang tersedia dalam organisasi atau instansi.

Para ahli mendefinisikan manajemen atau tata kelola dengan sudut pandang yang beragam. Mary Parker Follet dalam Handoko (2014), misalnya, mendefinisikan manajemen sebagai seni menyelesaikan pekerjaan melalui pendayagunaan orang lain. Konsep tersebut dapat mengandung makna bahwa seorang manajer akan menggunakan kemampuan atau kapasitas orang lain untuk melaksanakan tugas dan fungsi masing-masing dalam institusinya dengan sebaik mungkin untuk mencapai tujuan dan target yang sudah ditetapkan oleh organisasi. Sementara itu G.R Terry dalam Hasibuan (2014) mendefinisikan manajemen sebagai suatu proses yang melibatkan kegiatan atau tindakan mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian dalam rangka mencapai tujuan dengan memanfaatkan seluruh sumber daya baik berupa sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya. Dari definisi tersebut, G.R. Terry membagi manajemen menjadi empat fungsi dasar, yaitu *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pelaksanaan) dan *controlling* (pengawasan). Keempat fungsi manajemen tersebut disingkat dengan sangat terkenal menjadi POAC dan kini digunakan secara massif oleh mayoritas institusi atau organisasi dalam mengelola sistem dan tatakelola lembaganya. Alur ini sesungguhnya merupakan satu mata rantai proses manajemen pembangunan. Manajemen pembangunan adalah manajemen publik dengan ciri-ciri yang khas, seperti juga administrasi pembangunan adalah administrasi publik (Negara) dengan kekhasan tertentu. Untuk analisis manajemen pembangunan menurut Ginanjar (1997) merinci delapan fungsi yaitu: perencanaan, pengerahan (mobilisasi) sumber daya, pengerahan (menggerakkan) partisipasi masyarakat, penganggaran, pelaksanaan pembangunan yang ditangani langsung oleh pemerintah, koordinasi, pemantauan dan evaluasi, dan pengawasan.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif, dengan pendekatan studi kasus pengelolaan DAK Air Minum di Kota Bekasi. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dan analitik dalam pengoprasiaannya.

Teknik pengumpulan data dan informasi dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara dan telaah dokumen. Informan penelitian akan berasal dari OPD di Kota Bekasi yang menjadi stakeholder pengelolaan DAK air minum, antara lain: (a) Bappeda sebagai OPD yang mengampu perencanaan pembangunan daerah; (b)

BPKAD sebagai OPD yang mengampu kebijakan anggaran daerah; (c) Dinas pengampu urusan air minum yang menjadi pelaksana teknis kegiatan DAK air minum; dan (c) BUMD air minum sebagai bagian dari pelaksana teknis penyediaan air minum jaringan perpipaan. Di samping informan di atas, penting juga dilibatkan dan diinterview perwakilan Kemendagri sebagai salah satu pembina DAK beserta perwakilan komponen terkait pengelola DAK dan program air minum. Kemudian dapat juga ditambahkan informan dari unsur lembaga swadaya masyarakat dan individu warga negara yang representatif. Telaah dokumen dipergunakan untuk mengumpulkan data dengan menelaah bahan-bahan berupa dokumen dan laporan capaian DAK fisik di Kota Bekasi, juga laporan dan analisis yang dikeluarkan baik dari lembaga di pemerintah provinsi, pemerintah pusat maupun lembaga nonpemerintah. Dokumen di sini mencakup data yang berasal dari bahan berupa memorandum, catatan program, publikasi dan laporan

HASIL DAN PEMBAHASAN

Faktor-Faktor Penyebab Capaian Akses Air Minum Jaringan Perpipaan Kota Bekasi di Bawah Target Nasional

1. Perbandingan antara penambahan jumlah SR/akses air minum jaringan perpipaan dan peningkatan jumlah penduduk tidak seimbang. Secara persentase, jumlah penduduk meningkat hampir tiga kali lipat dibandingkan dengan penambahan jumlah SR. Maka jika tidak ada upaya tambahan, peningkatan akses air minum jaringan perpipaan (SR) Kota Bekasi tetap akan di bawah target nasional.
2. Pembangunan sektor air minum kurang menjadi prioritas. Beberapa indikasi ke arah itu terlihat mulai dari minimnya komitmen dan prioritas Pemda Kota Bekasi terhadap pembangunan air minum yang masih tertinggal dari pembangunan jalan bahkan mall, air minum juga masih kurang menjadi prioritas dalam dokumen perencanaan pembangunan baik dari sisi anggaran maupun target, dan belum selarasnya target pembangunan air minum antara pemerintah pusat dan daerah.
3. Pengelolaan DAK air minum belum cukup optimal. Kontribusi penambahan SR dari kegiatan DAK saat ini akan lebih besar jika pengelolaan DAK air minum lebih optimal. Kota Bekasi menyisakan sekitar 10-20% alokasi DAK air minum yang tidak terserap pada tiap tahunnya. Anggaran yang tidak terserap tersebut sebetulnya bisa menjadi tambahan output perluasan cakupan SR/akses air minum jaringan perpipaan. Optimalisasi pengelolaan DAK perlu dilakukan mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, sampai dengan monitoring-evaluasi dan pelaporan.
4. DAK air minum berkontribusi terhadap lebih dari setengah penambahan SR Kota Bekasi, sayangnya output kegiatan DAK air minum Kota Bekasi tidak pernah mencapai 100%. Capaian output kegiatan DAK air minum berada di kisaran 80% tiap tahun, artinya belum optimal. Capaian SR saat ini akan lebih tinggi jika output DAK air minumnya juga tercapai maksimal.
5. Keterbatasan sumber air baku dan tingginya harga produksi. Air baku Kota Bekasi sangat terbatas, sementara sebagian yang masih ada statusnya tercemar. Imbasnya Pemda Kota Bekasi dan operator air minum harus mengeluarkan ongkos lebih untuk menyediakan air bersih, padahal ongkos produksi tanpa

menambahkan ongkos air baku saja sudah terbilang tinggi. Maka, peningkatan jumlah SR tiap tahun belum cukup signifikan untuk mengejar target nasional.

PENUTUP

Strategi Pemerintah Kota Bekasi Meningkatkan Capaian Akses Air Minum Jaringan Perpipaan

1. Perlu dilakukan percepatan peningkatan capaian akses air minum jaringan perpipaan yang dapat dilakukan mulai dari optimalisasi bantuan atau proyek dari pemerintah pusat, penambahan investasi untuk operator air minum, meningkatkan dan menjamin kualitas dan kontinuitas layanan air minum, penyesuaian tarif beli dan jual air minum, sosialisasi dan pendekatan persuasif kepada pelanggan dan calon pelanggan, pemanfaatan *idle capacity* yang masih ada, komitmen pengelola air minum daerah terhadap cakupan dan kualitas air minum bagi seluasnya masyarakat.
2. Perlu peningkatan efektivitas pengelolaan DAK air minum mulai dari penyusunan skala prioritas pembangunan infrastruktur dan dukungan penguatan usulan kegiatan DAK, penguatan tim pengelola dan penyusunan SOP untuk perbaikan kinerja, mengacu regulasi pelaksanaan dan realisasi anggaran serta fisik kegiatan tepat waktu, penguatan koordinasi, kolaborasi dengan seluruh pihak di berbagai level pemerintahan, serta mengundang seluasnya keterlibatan masyarakat.
3. Perlu memastikan dukungan sumber daya manusia (SDM) dan efektivitas kelembagaan. Komitmen pemenuhan SDM perlu dilakukan mulai dari penyusunan tim teknis pengelola DAK, dukungan SDM pada Dinas pengampu air minum untuk pelaksanaan urusan pemerintahan, dan dukungan SDM di level Perumda air minum untuk peningkatan layanan dan jangkauan operasional.
4. Perlu memanfaatkan semua potensi sumber pendanaan alternatif untuk pembangunan air minum. Pemda dapat menginisiasi kerja sama pemerintah dan badan usaha (KPBU) untuk pembangunan dan investasi di sektor air minum dalam skala lebih besar, operator air minum dapat melakukan kerja sama *B to B* dengan operator terdekat dan dunia swasta, dan perlu melakukan pemetaan penggunaan anggaran pembangunan air minum sehingga fokus dan target terpenuhi secara lebih efisien.

DAFTAR PUSTAKA

- Brinkerhoff, D.W dan Wetterberg, A. (2013), "Performance-based public management reforms: experience and emerging lessons from service delivery improvement in Indonesia". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 79, Issue 3, pp. 433-457
- DAK Whitepaper: Analisis Perspektif, Permasalahan dan Dampak Dana Alokasi Khusus (DAK). Bappenas. 2011.
- Greco, L. (2003), "Oates' Decentralization Theorem and Public Governance". *Societa Italiana di Economia Pubblica*.

- Hadi, Sofyan dan Saragih, Tomy M. (2013). Ontologi Desentralisasi Fiskal Dalam Negara Kesatuan. *Perspektif*, Vol. 18, No. 3, pp.169- 179.
- Hasibuan, Malayu, SP. *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*. Jakarta: Bumi Aksara. 2014.
- Mujiwardhani, A., Setiawan, L., dan Nawawi, A. 2022. Dana Alokasi Khusus di Indonesia. Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan RI.
- Ni Wayan Ratna Dewi, “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Aloksi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi”. *Jurnal Akutansi Universitas Udayana* Vol. 2 No.3 Maret 2017
- Nurhayati, Zukhri, N. dan Valeriani, D., 2019. Efektivitas Pengelolaan PAD, DAU dan DAK terhadap Perkonomian Daerah Pada Era Otonomi Daerah di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. *Indonesian Journal of Accounting and Business*.
- Oates, W. E. (1999), “An Essay of Fiscal Federalism”. *Journal of Economic Literature*. Vol. 37, No. 3, pp. 1120-1149.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 123 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik Tahun Anggaran 2021.
- Peraturan Menteri Keuangan Reoublik Indonesia Nomor 198/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Fisik.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 5 tahun 2021 tentang Petunjuk Operasional Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Tahun Anggaran 2021.
- Pusat Fasilitas Infrastruktur Daerah PFID), 2023. *Overview Monitoring dan Evaluasi DAK Bidang Air Minum, Sanitasi, dan Perumahan & Permukiman TA. 2022*. Sekretariat Jenderal Kementerian PUPR.
- Rondinelli, D., Nellis, J. and Cheema, G. (1983), “Decentralization in Developing Countries”. World Bank, Staff Working Papers no. 581.
- Sekretraiat Bersama DAK. *Laporan Akhir DAK Tahun Anggaran 2016*. Ditjen Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri.
- Sukarna. 2011. *Dasar-Dasar Manajemen*. CV Mandar Maju.
- Sulaeman, A.S. dan Andriyanto, N. 2021. Optimalisasi pengelolaan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk mendorong pertumbuhan pembangunan daerah di Indonesia. *Jurnal Aplikasi Akuntansi*, vol. 5 no. 2.
- Sun'an, Muammil dan Senuk, Abdurrahman. (2015). *Ekonomi Pembangunan Daerah*. Jakarta : Mitra Wacana Media.

Surat Edaran Bersama (SEB) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan, dan Menteri Dalam Negeri No. 0239/M.PPN/11/2008, SE 1722/MK 07/2008, dan 900/3556/SJ tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemantauan Teknis Pelaksanaan dan Evaluasi Pemantauan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Sugiyono. 2017. *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Sujarweni. V. Wiratna. 2014. *Metodologi Penelitian Bisnis & Ekonomi*. Yogyakarta: Pustaka Baru.

----- dan Rue, LW. *Dasar-Dasar Manajemen*. Penerjemah GA. Ticoalu. Jakarta: Bumi Aksara. 2019.