

Analisis Hubungan Dana Perimbangan dengan Kinerja Pelayanan Dasar Publik di Indonesia

Ringkasan Eksekutif

Salah satu pilar penting dalam penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah adalah desentralisasi fiskal yang dilaksanakan melalui kebijakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Kebijakan tersebut adalah suatu sistem pendanaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah secara proporsional dan adil dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan kepada daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya terfokus kepada kemampuan daerah dalam memanfaatkan, mendayagunakan, dan mengelola potensi-potensi yang ada di daerah, tetapi juga bertujuan melakukan peningkatan pelayanan masyarakat dan pembangunan daerah.

Mengingat pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia sudah berjalan selama satu dasawarsa, maka perlu dilakukan penilaian atas dampak pelaksanaan desentralisasi fiskal terhadap peningkatan pelayanan publik, terutama bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Untuk itu, Pusat Kebijakan APBN – Badan Kebijakan Fiskal bekerjasama dengan Bank Dunia Jakarta melakukan kajian untuk mengevaluasi pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia, khususnya ditinjau dari sisi transfer ke daerah dalam bentuk dana perimbangan dan pengaruhnya terhadap pelayanan publik.

Merupakan suatu tantangan tersendiri untuk dapat mengukur kinerja transfer ke daerah. Transfer ke daerah merupakan salah input dari upaya pencapaian pelayanan publik oleh suatu kabupaten/kota. Artinya, pencapaian pelayanan publik tidak hanya dipengaruhi oleh transfer dari pusat tetapi juga dari perilaku kabupaten/kota dalam mengalokasikan belanja daerahnya serta faktor-faktor lain yang mungkin tidak terhitung. Dalam kajian ini, perilaku dan faktor-faktor lain tersebut disederhanakan dan dijelaskan secara kualitatif berdasarkan studi lapangan dan hasil diskusi dengan pemangku kepentingan di daerah. Sementara analisis kuantitatif dilakukan untuk menguji hubungan transfer ke daerah dengan pencapaian pelayanan publik pada tiga sektor: pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

Dari hasil analisis ini ditemukan bahwa secara umum, terdapat perbaikan kinerja capaian pelayanan publik di sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur setelah pelaksanaan desentralisasi. Namun, masih terdapat kesenjangan kinerja pelayanan publik yang cukup tinggi antar kabupaten/kota. Beberapa daerah terutama daerah-daerah tertinggal di Indonesia Timur (Provinsi Papua dan Papua Barat) secara konsisten berada dalam posisi terendah dalam hal pelayanan publik jika dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia, meskipun kedua daerah tersebut mendapatkan transfer per kapita yang cukup tinggi. Sebaliknya, beberapa daerah di Jawa, seperti daerah-daerah di Provinsi D.I. Yogyakarta dan Jawa Tengah, secara konsisten memiliki pencapaian pelayanan publik yang lebih baik dengan sumber daya fiskal per kapita yang lebih sedikit dibandingkan daerah lain.

Secara kuantitatif, transfer pemerintah pusat dalam bentuk dana perimbangan tidak seluruhnya mempengaruhi kinerja pelayanan publik dasar secara signifikan. Hanya beberapa indikator capaian yang secara signifikan dipengaruhi oleh transfer, seperti kelahiran yang dibantu oleh tenaga kesehatan, cakupan imunisasi, serta akses terhadap air bersih. Berdasarkan jenis transfernya, Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan jenis transfer yang mempunyai hubungan yang paling signifikan terhadap indikator kinerja pelayanan publik, khususnya di sektor infrastruktur. Di lain pihak, Dana Alokasi Umum (DAU), yang mempunyai kontribusi terbesar terhadap total transfer pemerintah pusat, justru mempunyai dampak yang sangat terbatas pada perbaikan capaian kinerja pelayanan publik. Faktor penyebab utamanya karena di sebagian besar daerah, DAU lebih diprioritaskan untuk belanja pegawai dibandingkan belanja lainnya. Sementara itu, Dana Bagi Hasil (DBH) menunjukkan hubungan yang signifikan terhadap salah satu indikator bidang pendidikan karena sebagian dana tersebut memang digunakan untuk program pendidikan dasar. Dengan demikian terdapat indikasi bahwa dana transfer yang bersifat *'earmarked'* merupakan jenis transfer yang memberikan dampak signifikan terhadap indikator capaian pelayanan publik.

Beberapa rekomendasi yang diberikan berdasarkan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengingat keberagaman kondisi dan struktur daerah, maka mekanisme *'one size fits all'* saat ini penting untuk ditinjau kembali. Pengalokasian dana perimbangan hendaknya mempertimbangkan kondisi dan struktur fiskal di masing-masing daerah. Pengelompokan daerah mungkin diperlukan untuk melihat daerah-daerah yang sudah memiliki sumber fiskal yang cukup tapi masih membutuhkan peningkatan kapasitas dalam efisiensi belanja dan memerlukan dana yang lebih untuk mendorong daerah tersebut ke tingkat pembangunan dan pelayanan publik yang lebih tinggi lagi.
2. Perlu upaya peningkatan kualitas belanja daerah dengan meningkatkan belanja modal atau belanja-belanja untuk pelayanan publik, dan merasionalisasikan belanja pegawai. Rasionalisasi belanja pegawai tidak hanya memerlukan peran dan keterlibatan pemerintah daerah tetapi juga peran dan kerja sama dari pemerintah pusat, khususnya dalam hal penetapan formasi pegawai di daerah. Dengan adanya rasionalisasi dari belanja pegawai diharapkan dapat memberikan pengaruh yang lebih nyata dari DAU terhadap pelayanan publik. Selain itu perlu adanya mekanisme dan pengawasan yang lebih baik dalam hal pemanfaatan sumber pendanaan APBD agar penyerapan dana APBD dapat dilaksanakan secara lebih efektif dan tepat waktu.
3. Tingkat kewenangan dan keleluasaan (diskresi) daerah dalam mengelola dan mengalokasikan belanjanya hendaknya dibedakan sesuai dengan pengelompokan kapasitas daerah. Beberapa daerah yang telah mempunyai kapasitas lebih baik, mungkin dapat diberikan diskresi yang lebih besar dalam pengalokasian anggarannya, sementara daerah-daerah lain yang masih mempunyai keterbatasan kapasitas mungkin diberikan diskresi yang lebih rendah dalam mengelola keuangannya.
4. Perlu dilakukan peningkatan kualitas, kuantitas, dan perbaikan prosedur alokasi DAK mengingat DAK merupakan jenis transfer yang mempunyai pengaruh signifikan terhadap peningkatan pelayanan publik.