

PERANAN BELANJA DAN PENERIMAAN DAERAH DALAM PENINGKATAN PEREKONOMIAN DAERAH PROVINSI RIAU

Achmad Helmi

Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Riau
Jalan Diponegoro No. 24 A Riau Indonesia Telpn +62 761 856240-856241
E-mail: achmadhelmi56@yahoo.co.id

Abstract: The objective of this research are to study the management of region finances in the pre and post of region autonomy, to study the effect to the application of region autonomy toward the economy of employment system in Riau Province. The data analyses is used cover of the financial ratio analysis to know the level of independent, effectiveness, efficiency, activity and Debt Service Coverage Ratio each the budget year. The model of econometric is used as the basis for the analysis of spending data and the government revenue toward PDRB and LPI. The result of this research shows the financial management happened changing from the new era to the reformation era nevertheless include to the regulation level, but in the operational regulation, the management is not happened changing yet. The evaluation of employment system is still increased with improve the indicator of finances employment system firstly look like the ratio of region finances. The analysis uses the econometric model that is got the government budget in agricultural, PAD, taxation that has effect toward PDRB.

Keywords: region autonomy, financial management, debt service coverage ratio, region budget

Abstrak: Tujuan penelitian ini mempelajari manajemen pengelolaan keuangan daerah pada waktu sebelum dan sesudah otonomi daerah dan untuk mempelajari pengaruh penerapan otonomi daerah terhadap sistem kerja di Provinsi Riau. Analisis data yang digunakan meliputi analisis rasio keuangan yang berguna untuk mengetahui tingkat independen, efektivitas, efisiensi, kegiatan, dan Debt Service Coverage Ratio pada setiap tahun anggaran. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa manajemen keuangan telah mengalami perubahan dari era baru ke era reformasi namun demikian masih dalam tingkat peraturan, sedangkan di tingkat regulasi operasional manajemen belum mengalami perubahan. Evaluasi sistem kerja yang telah meningkat mengikuti perbaikan peningkatan indikator sistem kerja keuangan dan yang pertama terlihat adalah rasio keuangan daerah. Analisis ini menggunakan model ekonometrik yang mendapat anggaran pemerintah seperti dalam pertanian, PAD, perpajakan yang berpengaruh terhadap PDRB.

Kata kunci: otonomi daerah, manajemen keuangan, debt service coverage ratio, anggaran keuangan daerah

PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dipandang sebagai suatu strategi yang memiliki tujuan ganda. Pertama, pelaksanaan otonomi daerah merupakan strategi untuk merespon perubahan masyarakat daerah ter-

hadap tiga permasalahan utama, yaitu sharing of power, distribution of income, dan kemandirian sistem manajemen di daerah. Kedua, otonomi daerah dimaksudkan strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkuat perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas (Mardiasmo, 2002). Otonomi daerah diharapkan dapat

memberikan kesempatan pada daerah dalam membangun melalui usaha peningkatan partisipasi aktif masyarakat. Oleh karena itu dalam pengelolaan keuangan daerah seyogyanya didasari prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan *value for money* (Devos, 1989).

Sejak digulirkannya kebijakan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999, dan direvisi melalui Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah. Anehnya, dalam kedua kebijakan ini, juga mengatur hal yang berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran di daerah. Keempat kebijakan ini mengatur hal yang tidak jauh berbeda mengenai perencanaan dan penganggaran. UU Nomor 25/2004 mengatur khusus mengenai perencanaan, sementara UU Nomor 17/2004 mengatur pengelolaan keuangan negara dan daerah, sedangkan UU Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 mengatur perencanaan dan penganggaran di daerah. Artinya, proses perencanaan dan penganggaran di daerah harus mengacu ke empat undang-undang ini. Tidak menutup kemungkinan, keempat undang-undang yang memiliki kekuatan hukum yang sama kuat ini dapat menimbulkan multiinterpretasi dalam implementasinya, mengingat keempatnya mengatur substansi yang saling terkait (Bastian, 2006).

Dari permasalahan perundang-undangan di atas, yang menjadi korban pertama dari kebijakan ini adalah pemerintah daerah mengalami kegamangan aturan yang akan dijadikan acuan dalam perencanaan dan penganggaran. Akibatnya, dapat terjadi ketidakefisienan dan efektivitas dalam proses perencanaan dan penganggaran di daerah serta pada saat implementasi pembangunan. Berdasarkan hal inilah perlu dilakukan kajian kebijakan secara komprehensif berkaitan dengan pengelolaan keuangan di daerah provinsi Riau.

Pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara adil dan berimbang di provinsi Riau setelah reformasi ini perlu ditinjau. Anggaran daerah yang meningkat jumlahnya apakah telah sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Anggaran belanja pemerintah yang meningkat dan diikuti dengan

peningkatan pendapatan pemerintah provinsi perlu ditinjau seberapa besar pengaruhnya.

Kajian pembangunan daerah ini mengangkat topik suatu pengelolaan keuangan daerah yang didasarkan pada prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas dan *value for money* di provinsi Riau. Permasalahan-permasalahan spesifik yang mendasari kajian adalah sebagai berikut:

(1) Apakah program pengelolaan keuangan daerah sudah sesuai dengan siklus anggaran? Siklus yang terdiri dari perencanaan tujuan dasar, perencanaan operasional, penganggaran, pengendalian dan pengukuran, pelaporan, analisis, dan umpan balik telah dilaksanakan pada mekanisme penentuan anggaran di daerah; (2) Apakah tolok ukur sebagai alat ukur manajemen pengelola keuangan daerah sudah tepat? Diperlukan untuk menilai manajemen pengelolaan dari hasil-hasil pelaksanaan yang telah dicapai untuk evaluasi pelaksanaan pengelolaan tahun mendatang; (3) Bagaimanakah program pengelolaan keuangan daerah sebelum dan sesudah diterapkannya otonomi daerah? Pada masa orde baru dan pada era reformasi telah terjadi perubahan program pengelolaan keuangan daerah sehingga perlu ditinjau apakah programnya atau pelaksanaannya yang tidak sesuai; (4) Bagaimanakah dampak penerapan otonomi daerah terhadap kinerja perekonomian daerah provinsi Riau? Dengan penerapan ekonomi daerah perlu ditinjau seberapa jauh pengaruh belanja dan pendapatan pemerintah terhadap PDRB dan LPE; (5) Bagaimanakah dampak krisis ekonomi terhadap kinerja perekonomian daerah provinsi Riau?

Tujuan dari kajian pembangunan daerah ini adalah: (1) Membandingkan program pengelolaan keuangan daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah beserta tolok ukur kinerjanya; (2) Menganalisis pengaruh belanja pemerintah dan pendapatan terhadap perekonomian daerah; (3) Menelaah dan menganalisis dampak krisis ekonomi terhadap kinerja perekonomian daerah provinsi Riau

Lingkup penelitian ini untuk provinsi Riau dengan menelaah komponen-komponen penerimaan dan pengeluaran dari sektor-sektor utama yaitu pertanian, pertambangan, pari-

wisata, dan industri. Sektor tersebut penting untuk diperhatikan karena mempunyai pengaruh yang besar terhadap pendapatan dan penerimaan pemerintah provinsi Riau.

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran bagi masyarakat dalam mengambil keputusan pengelolaan keuangan daerah, khususnya provinsi Riau sebagai konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi daerah dalam melakukan referensi anggaran.

Kerangka Pemikiran. Di dalam melakukan analisis terhadap program pengelolaan keuangan daerah dalam penentuan anggaran penerimaan dan pengeluaran ditentukan dari faktor-faktor:

(1) *Tolak ukur yang dipakai dalam manajemen keuangan.* Pengelolaan keuangan yang baik adalah sederhana, lengkap, berhasil guna dan mudah disesuaikan. Sistem sederhana berarti lebih mudah dipahami dan dipelajari sehingga tata cara sederhana sejalan dengan hasil dan tujuan yang hendak dicapai. Pengelolaan keuangan harus mencakup segi keuangan setiap kegiatan daerah. Kegiatan menyusun anggaran harus mengagakkan kesesuaian penerimaan dan pengeluaran. Berhasil guna mengharuskan pemerintah daerah menyelesaikan rencana anggaran pada tanggal tertentu dan cukup menjamin terciptanya hasil guna yang tinggi dapat diperoleh. Berdayaguna yaitu bahwa pengelolaan keuangan bersangkutan harus dinaikkan setinggi-tingginya dan dapat dicapai dengan biaya yang serendah-rendahnya dari sudut jumlah petugas dan dana (Djasi, 2002).

(2) *Program pengelolaan yang mudah dilakukan.* Sistem dan prosedur keuangan daerah diatur dengan keputusan kepala daerah sesuai dengan peraturan pemerintah. Sistem ini meliputi struktur organisasi, dokumentasi, dan prosedur terperinci dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan, yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan kemandirian.

(3) *Cara penentuan anggaran.* Penentuan anggaran dapat ditentukan dengan cara anggaran belanja tidak berimbang, anggaran belanja seimbang. Setelah didapat besaran anggaran pendapatan dan pengeluaran diadakan analisis keuangan dari segi efisiensi dan efektifitas program pengelolaan dan tolak ukur yang dipakai dalam menilai kinerja keuangan dae-

rah. Analisis keuangan digunakan rasio keuangan daerah seperti Rasio keuangan daerah seperti rasio kemandirian, rasio efektivitas, rasio aktivitas, DCSR, dan rasio pertumbuhan.

Jika hasil yang didapat sesuai kebutuhan keuangan dari segi pendapatan dan pengeluaran maka program dapat dipakai dan sebaliknya, jika tidak sesuai dengan kebutuhan pendapatan dan pengeluaran maka dibuat usulan alternatif dengan merubah ketiga faktor tersebut di atas, sehingga sampai pada hasil analisis keuangan sesuai dengan kebutuhan anggaran pendapatan dan pengeluaran. Untuk lebih jelas kerangka pemikiran ini tertuang pada Gambar 1.

METODE PENELITIAN

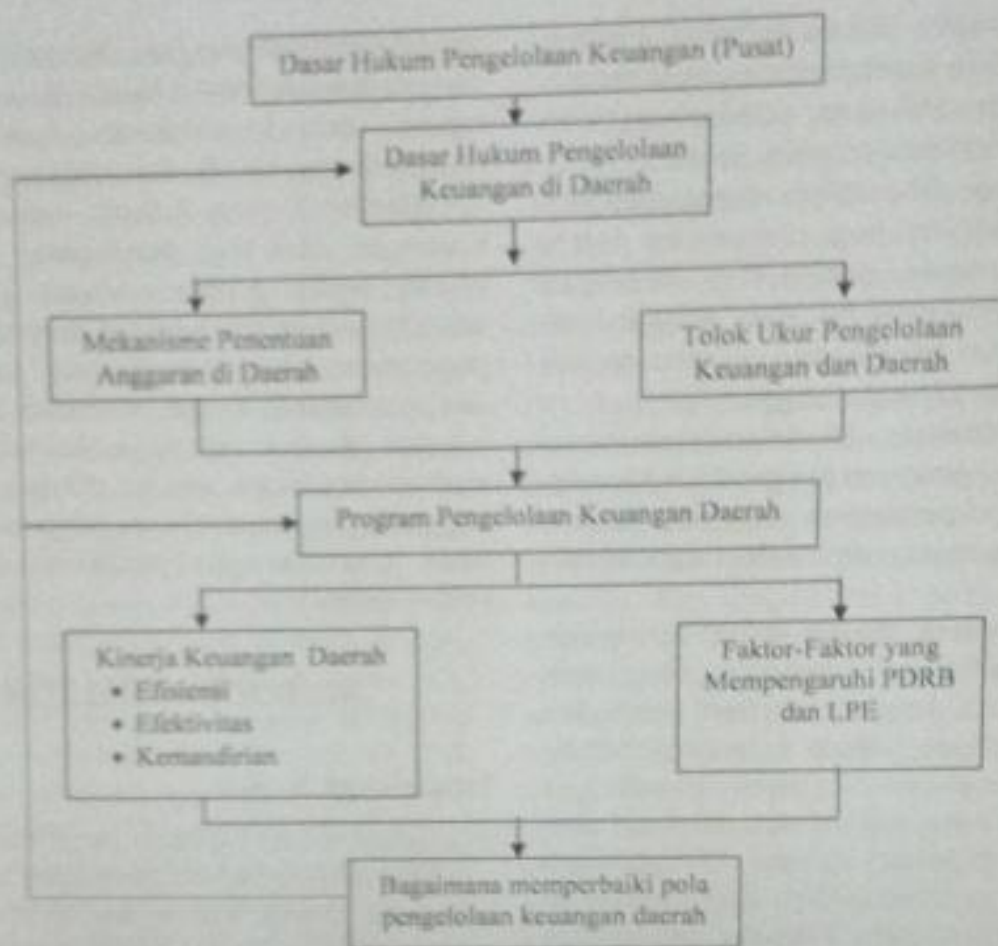
Pendekatan Kajian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analisis yang membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai faktor-faktor, sifat-sifat serta hubungan antar-fenomena yang diselidiki. Metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Menurut Nazir (1999), penelitian deskriptif adalah studi untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat, sedangkan studi analitis ditujukan untuk menguji hipotesis-hipotesis dan mengadakan interpretasi yang lebih dalam tentang hubungan-hubungan.

Obyek kajian ini adalah program pengelolaan keuangan daerah pada sebelum dan sesudah diberlakukan otonomi daerah. Dengan aspek kajian meliputi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE), Belanja Pemerintah, Pendapatan pemerintah provinsi Riau. PDRB dan LPE dikaji pada saat harga dasar tahun tertentu pada kondisi dengan minyak dan gas dan tanpa minyak dan gas. Dikaji juga pengaruh krisis ekonomi tahun 1997 dan pelaksanaan otonomi daerah tahun 2001.

Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil publikasi oleh instansi-instansi yang terkait terutama yang



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

berhubungan dengan keuangan daerah. Untuk mencapai tujuan kajian, maka data yang digunakan adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE), dan Belanja Pemerintah, Pendapatan Pemerintah Provinsi Riau dari tahun 1981 sampai tahun 2007. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen untuk memperoleh data sekunder *time series*. Adapun data, karakteristik, periode, dan sumber data yang digunakan dapat dilihat pada Tabel 1.

Metode Pengolahan dan Analisis Data

Untuk menjawab tujuan penelitian, digunakan analisis kualitatif dan kuantitatif. Untuk memperoleh atau mengetahui perkembangan setiap variabel yang diteliti dilakukan perhitungan laju pertumbuhan dengan metoda *End to End* (Susanti, *dkk*, 1995). Sedangkan untuk menganalisis pengaruh belanja dan pendapatan terhadap perekonomian daerah serta dampak krisis

terhadap perekonomian daerah dilakukan analisis ekonometrika/ regresi berganda.

Persamaan ekonometrika yang digunakan adalah sebagai berikut:

(1) PDRB sebagai fungsi dari Belanja (pengeluaran) pemerintah daerah:

$$PDRB_t = \beta_0 + \beta_1 B_{pertt} + \beta_2 B_{pariwt} + \beta_3 B_{pertamt} + \beta_4 D_t + \epsilon_t \quad (1)$$

dimana D_t adalah variabel boneka (*dummy*) untuk menangkap pengaruh krisis ekonomi tahun 1997, $D_t = 1$ untuk tahun 1997 dan $D_t = 0$ untuk lainnya, $PDRB_t$ adalah Produk Domestik Regional Bruto tahun ke t , B_{pertt} adalah Belanja Pertanian tahun ke t , terdiri dari alokasi anggaran APBD sektor Pertanian, B_{pariwt} adalah Belanja Pariwisata tahun ke t , terdiri dari alokasi anggaran APBD Sektor Pariwisata, $B_{pertamt}$ adalah Belanja Pertambangan tahun ke t , terdiri dari alokasi anggaran APBD sektor Pertam-

barang, β_i , $i = 1,2,3,4$ adalah parameter regresi, $\beta_1, \beta_2, \beta_3 > 0$, berarti peningkatan belanja pemerintah untuk masing-masing sektor tersebut dapat memicu peningkatan output (PDRB) Riau, $\beta_4 < 0$, terjadinya krisis ekonomi berdampak negatif terhadap PDRB, ϵ_i adalah Error term (2) PDRB sebagai fungsi dari Pendapatan (Penerimaan) Pemerintah:

$$PDRB_t = \alpha_0 + \alpha_1 PPjkt + \alpha_2 PPADt + \alpha_3 PPust + \alpha_4 Dt + \epsilon_i \quad (2)$$

dimana $PPjkt$ adalah Pendapatan dari Pajak tahun ke t , terdiri dari Pajak Penghasilan, PPn , $PPnBM$, Pajak lain, PBB , $BPHTB$; $PPADt$ adalah Pendapatan dari PAD tahun ke t , terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan Perusahaan Daerah, Penerimaan Langsung; $PPust$ adalah Pendapatan dari Bantuan Pusat tahun ke t , terdiri dari Bagian bagi Hasil Pajak/ Bukan Pajak, Bagian Sumbangan dan Bantuan, Bagian Penerimaan Bangunan α_i , $i = 1,2,3,4$ adalah Parameter regresi $\alpha_1 \neq 0$, $\alpha_2 \neq 0$, $\alpha_3 \neq 0$, berarti peningkatan dan penurunan pendapatan untuk masing-masing sektor tersebut dapat meningkatkan output (PDRB), $\alpha_4 < 0$, terjadinya krisis berdampak negatif terhadap PDRB, ϵ_i adalah Error term.

(3) Laju Pertumbuhan Ekonomi sebagai Fungsi dari Belanja Pemerintah

$$LPE_t = \beta_0 + \beta_1 Bpert + \beta_2 Bpariw + \beta_3 Bpertami + \beta_4 Dt + \epsilon_i \quad (3)$$

dimana LPE_t adalah Laju Pertumbuhan Ekonomi tahun ke t ; $Bpert$ adalah Belanja Pertanian tahun ke t , terdiri dari alokasi anggaran APBD sektor pertanian; $Bpariw$ adalah Belanja Pariwisata tahun ke t , terdiri dari alokasi anggaran APBD sektor Pariwisata; $Bpertami$ adalah Belanja Pertambangan tahun ke t , terdiri dari alokasi anggaran APBD sektor pertambangan; β_i , $i = 1,2,3,4$ adalah parameter regresi $\beta_1, \beta_2, \beta_3 > 0$, berarti Peningkatan Laju Pertumbuhan Ekonomi belanja pemerintah untuk masing-masing sektor tersebut dapat memicu peningkatan output (LPE) Riau $\beta_4 < 0$, Terjadinya krisis ekonomi berdampak negatif terhadap LPE; ϵ_i adalah Error term.

(4) Laju Pertumbuhan Ekonomi sebagai Fungsi dari Penerimaan Pemerintah

$$LPE_t = \alpha_0 + \alpha_1 PPjkt + \alpha_2 PPADt + \alpha_3 PPust + \alpha_4 Dt + \epsilon_i \quad (4)$$

dimana LPE_t adalah Laju Pertumbuhan Ekonomi tahun ke t ; $PPjkt$ adalah Pendapatan dari Pajak tahun ke t , terdiri dari Pajak Penghasilan, PPn , $PPnBM$, Pajak lain, PBB , $BPHTB$; $PPADt$ adalah Pendapatan dari PAD tahun ke t , terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan Perusahaan Daerah, Penerimaan Langsung;

Tabel 1. Karakteristik, Periode, dan Sumber Data

Data	Karakteristik Data	Periode	Sumber
PDRB	PDRB berdasarkan harga konstan dengan migas dan tanpa migas	1990 - 2007	BPS Provinsi Riau
LPE	LPE berdasarkan harga konstan dengan migas dan tanpa migas	1990 - 2007	BPS Provinsi Riau
Belanja Pemerintah	Belanja pemerintah berdasarkan harga konstan dengan migas dan tanpa migas	1981 - 2007	BPS Provinsi Riau
Pendapatan Pemerintah	Pendapatan pemerintah berdasarkan harga konstan dengan migas dan tanpa migas	1981 - 2007	BPS Provinsi Riau
APBD	APBD berdasarkan harga nominal	1990 - 2007	Biro Keuangan Kantor Gubernur
PAD	PAD berdasarkan harga nominal	1981 - 2007	Biro Keuangan Kantor Gubernur

Pusat adalah Pendapatan dari Bantuan Pusat tahun ke t terdiri dari Bagian bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak, Bagian Sumbangan dan Bantuan, Bagian Penerimaan Bangunan, di: $i=1,2,3,4$ adalah Parameter regresi $a_1, a_2, a_3 > 0$ berarti peningkatan dan penurunan pendapatan untuk masing-masing sektor tersebut dapat memicu peningkatan output (LPE), sedangkan jika $a_4 < 0$ berarti terjadinya krisis berdampak negatif terhadap LPE; E_t adalah Error term.

Analisis data menggunakan program Excel dan SPSS 12.0. Secara rinci analisis data yang digunakan diuraikan pada Tabel 2.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengelolaan Keuangan Daerah Era Orde Baru

Pengelolaan keuangan daerah era Orde Baru banyak dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah pusat, sehingga dalam pelaksanaan menimbulkan persoalan-persoalan yang harus dihadapi seperti:

- (1) Tugas keuangan yang terbagi-bagi antara dinas sehingga tidak satu orang yang bertanggung jawab penuh atas pengawasan keuangan secara keseluruhan;
- (2) Tidak ada jenjang jabatan di bidang keuangan bagi pegawai daerah sehingga keahlian sangat sempit dan tidak menuntut daya cipta;
- (3) Peluang untuk melakukan penyalahgunaan keuangan terbuka karena terbatasnya pemindahan pegawai antara jenis tugas keuangan;
- (4) Bendaharawan untuk proyek sangat diper-

lukan sedangkan untuk proyek-proyek kecil cukup dilaksanakan bagian keuangan setempat.

(5) Belum adanya sistem tertentu yang digunakan pemerintah daerah dalam menyusun program penerimaan dan pengeluaran jangka menengah mengakibatkan anggaran tahunan daerah disiapkan tanpa berpedoman pada jangka panjang.

Berbagai kelemahan yang terjadi pada masa ini telah mengakibatkan merosotnya kredibilitas masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah. Sebagai indikasi seperti maraknya KKN serta buruknya kualitas pelayanan publik yang tidak sesuai dengan sasaran yang dicapai.

Pengelolaan Keuangan Daerah Era Reformasi

Proses desentralisasi keuangan yang berarti membuka beberapa pelajaran penting untuk pertumbuhan perekonomian daerah, antara lain:

- (1) Pemerintah pusat belum menerapkan peraturan fiskal yang fleksibel untuk menutupi kekurangan-kekurangan di budget daerah;
- (2) Desentralisasi fiskal tidak menciptakan tekanan yang kuat dalam anggaran pemerintah pada awalnya namun belakangan tekanan tersebut makin terasa karena meningkatnya permintaan dari pemda-pemda agar dana pembangunan daerah ditingkatkan;
- (3) Pengaturan DAK, DAU yang berakibat memungkinkan pemda-pemda meningkatkan *discretionary expenditure power* (kekuatan pengeluaran secara diskret). Keadaan ini lebih me-

Tabel 2. Metode Analisis untuk Membahas Tujuan

No.	Tujuan	Data	Metode Analisis
1.	Membandingkan program pengelolaan keuangan daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah beserta tolok ukur kerjanya	Peraturan Perundang-undangan, PDRB, LPE, Rasio Keuangan	Kuantitatif
2.	Menganalisis pengaruh belanja pemerintah dan pendapatan terhadap perekonomian daerah	Belanja Daerah, penerimaan daerah, PDRB, LPE, Rasio Keuangan	Kuantitatif
3.	Menelaah dan menganalisis dampak krisis ekonomi terhadap kinerja perekonomian daerah provinsi Riau	PDRB, LPE	Ekonometrika (Regresi Berganda)

mungkinkan penda-pemda untuk menekan defisit anggaran masing-masing.

(4) Desentralisasi fiskal pada tahun pertama gagal untuk mengatasi kesenjangan kesejahteraan antardaerah, sehingga masih diperlukan adanya pembentukan konsensus antar penda-pemda dan pemerintah pusat dalam menentukan arah kebijakan mengatasi kesenjangan kesejahteraan antardaerah, sehingga masih diperlukan adanya pembentukan konsensus antar penda-pemda dan pemerintah pusat dalam menentukan arah kebijakan mengatasi kesenjangan tersebut secepatnya. Namun demikian, dinyatakan bahwa proses reformasi keuangan daerah terdapat jumlah uang lebih besar dua kali lipat dibandingkan dengan sistem sebelumnya, yang secara potensial menaikkan pendapatan daerah.

Perkembangan Pendapatan, Belanja dan Perekomian Daerah (PDRB) dan Pendapatan Regional Provinsi Riau

Selama periode 1981 hingga 2007, pendapatan daerah provinsi Riau mengalami peningkatan yang cukup tinggi. Pendapatan dari pajak mempunyai laju pertumbuhan yang lebih tinggi dibanding pendaptan asli daerah dan bantuan pusat. Pendapatan pajak memberikan kontribusi terbesar, diikuti dengan bantuan pusat dan pendapatan asli daerah. Pendapatan dari pajak mengalami pertumbuhan sebesar 73,38 persen setiap tahunnya. Pendapatan asli daerah (PAD) provinsi Riau, selama periode 1981 hingga 2007. Pendapatan Asli Daerah provinsi Riau pada tahun 1981 baru mencapai sebesar Rp6,4 milyar dan pada tahun 2007 meningkat menjadi Rp1,25 Trilyun, atau mengalami peningkatan sebesar 22,51 persen setiap tahunnya. Sedangkan Bantuan pusat mengalami peningkatan setiap tahunnya sebesar 17,87 persen.

Peningkatan pendapatan tersebut, berimplikasi kepada peningkatan belanja pemerintah. Belanja pemerintah mengalami peningkatan setiap tahunnya mencapai 28,48 persen. Pada tahun 1994/1995 total belanja pemerintah mencapai Rp183,87 miliar, pada tahun 2007 meningkat menjadi Rp3,726 Triliun. Belanja rutin mengalami peningkatan yang relatif sama dengan laju peningkatan belanja pembangunan.

Belanja rutin pemerintah meningkat sebesar 26,1 persen setiap tahunnya dan belanja pembangunan meningkat sebesar 29,98 persen. Sehingga diberlakukan undang-undang otonomi daerah berpengaruh pada kenaikan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi Riau.

Belanja pariwisata mengalami perkembangan yang lebih baik dibanding dengan belanja sektor pertanian dan pertambangan. Laju pertumbuhan belanja pariwisata setiap tahunnya mencapai 35,22 persen, pertanian sebesar 29,51 persen dan pertambangan 27,65 persen.

Produk Domestik Regional Bruto atas harga konstan dengan migas dan tanpa migas provinsi Riau dari tahun 1990 hingga 2007 mengalami peningkatan setiap. PDRB atas harga konstan tanpa migas, mengalami peningkatan rata-rata 19,62 persen setiap tahunnya, sedangkan dengan migas mengalami peningkatan 12,95 persen. Hal ini berarti bahwa Produk Domestik Regional Bruto tanpa migas lebih tinggi mengalami peningkatan setiap tahunnya. Peningkatan laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto yang relatif besarnya ini, ternyata tidak diikuti dengan perkembangan Laju Pertumbuhan Ekonomi. Laju pertumbuhan ekonomi dengan migas hanya mengalami peningkatan rata-rata 3,27 persen setiap tahunnya, sebaliknya laju pertumbuhan ekonomi tanpa migas mengalami penurunan sebesar 1,43 persen setiap tahunnya. Laju pertumbuhan ekonomi dengan migas pada tahun 2007 mencapai 8,25 persen sedangkan pada tahun 1991 mencapai 10,53 persen.

Hasil analisis juga menunjukkan bahwa pendapatan regional per kapita provinsi Riau tanpa migas mengalami peningkatan yang lebih besar dibandingkan pendapatan regional per kapita dengan migas. Pendapatan regional per kapita tanpa migas mengalami pertumbuhan sebesar 11,00 persen setiap tahunnya, sedangkan dengan migas hanya mengalami pertumbuhan setiap tahunnya 8,38 persen.

Analisis Rasio Keuangan

Berdasarkan analisis Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, diperoleh bahwa rasio kemandirian daerah dalam mencukupi kebutuhan

pendanaan untuk melakukan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat cenderung mengalami penurunan hingga tahun 2000. Namun setelah tahun 2000 rasio efektivitas memperlihatkan kecenderungan meningkat. Hasil analisis rasio efektivitas menunjukkan bahwa Rasio efektivitas hanya mengalami pertumbuhan rata-rata 0,24 persen setiap tahunnya. Rasio efektivitas terbesar terjadi pada tahun 1998/1999 yakni mencapai 2,50 dan terkecil pada tahun 2001 yakni hanya mencapai 0,19. Sedangkan perhitungan DISCR provinsi Riau selama 8 tahun terakhir mengalami peningkatan yang signifikan.

Dari hasil analisis lebih lanjut terhadap belanja daerah, penerimaan daerah, PDRB, Laju pertumbuhan ekonomi dan rasio keuangan, menggambarkan bahwa telah terjadi ketidak-efisienan dan keefektifan dalam pengelolaan keuangan daerah, terutama dalam perencanaan penganggaran, hal ini dapat dilihat pada fenomena-fenomena dalam perencanaan penganggaran daerah provinsi Riau. Seperti yang dikemukakan oleh Jusman (2006), bahwa telah timbul fenomena-fenomena ketidak-efektifan dan ketidak-efisienan dalam perencanaan dan penganggaran daerah, antara lain:

- (1) Asimetri antara perencanaan dan anggaran pembangunan dengan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat,
- (2) Tidak transparannya program hasil musyawarah perencanaan pembangunan dalam produk perencanaan dan penganggaran yang ditetapkan pemerintah,
- (3) Mayoritas dana APBD dinikmati oleh birokrasi,
- (4) Perencanaan dan anggaran yang tidak peka terhadap gender,
- (5) Perencanaan dan anggaran merupakan kolusi antara birokrasi dan DPRD,
- (6) Meningkatnya biaya rutin,
- (7) Kesenjangan pendapatan dan potensi daerah, dan
- (8) Penyusutan aktiva pemerintah daerah karena proses lelang yang tidak adil.

Analisis Ekonometrika Pengaruh Belanja dan Pendapatan Daerah terhadap PDRB dan LPE

Hasil analisis ekonometrika pengaruh belanja dan pendapatan daerah terhadap PDRB dan LPE menunjukkan hasil sebagai berikut (dapat dilihat dalam Tabel 3):

(1) Belanja pemerintah bidang pertanian berpengaruh terhadap PDRB sehingga masih perlu ditingkatkan karena peningkatan biaya pemerintah bidang pertanian jelas akan menaikkan PDRB serta mengurangi pengangguran dan hasil produksi pertanian diperlukan bagi masyarakat serta mengurangi beban masyarakat pada pemerintah untuk penyediaan pekerjaan sektor lainnya;

(2) Belanja pemerintah bidang pariwisata sangat berpengaruh sekali terhadap PDRB provinsi Riau. Hal ini ditunjukkan oleh variabel penjelas yang nyata besar sekali. Hal ini perlu didukung oleh pemerintah untuk tetap dipertahankan agar kesejahteraan masyarakat lebih meningkat lagi di masa mendatang;

(3) Pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap PDRB. Hal ini ditunjukkan oleh variabel penjelas independen nyata yang positif. Sehingga untuk meningkatkan PDRB maka diperlukan strategi manajemen keuangan daerah yang meningkatkan PAD;

(4) Pendapatan pajak berpengaruh terhadap PDRB, tetapi penekanan pajak yang besar belum tentu berpengaruh positif terhadap PDRB. Walaupun pengaruh kecil, pembebanan pajak yang besar dapat menurunkan minat investasi dari pengusaha karena menetapkan beban pajak yang tinggi.

(5) Bantuan pusat berpengaruh negatif terhadap PDRB karena bantuan yang besar dari pusat justru mengurangi terhadap PDRB. Hal ini tentu terkait dengan masyarakat, jika banyak bantuan besar, maka masyarakat cenderung menunggu bantuan tanpa banyak berusaha atau malas;

(6) Pendapatan pajak dari sektor pertanian berpengaruh positif terhadap PDRB hal ini perlu dijaga dan tidak perlu ditingkatkan pendapatan pajak sektor pertanian karena akan mengurangi usaha masyarakat di bidang pertanian;

(7) Belanja pertambangan berpengaruh sangat negatif terhadap PDRB sehingga tidak perlu peningkatan belanja pemerintah bidang pertambangan karena akan mengurangi PDRB dan tidak berpengaruh untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebaiknya belanja ini dimasukkan ke dalam badan usaha negara (BUMN/BUMD) yang harus menimbulkan keuntungan untuk negara atau daerah. Peme-

Tabel 3. Ringkasan Hasil Analisis Regresi PDRB dan LPE tanpa Minyak dan Gas (Model-model yang Signifikan)

No.	Model	Koefisien Determinasi
(1)	(2)	(3)
I. Tanpa Minyak dan Gas (Memasukkan Dummy Krisis)		
1.	$PDRB = 2982688,75 + 0,002868P_{\text{pet}} + 4,6838P_{\text{airw}} - 0,53108P_{\text{pertam}} + \epsilon$	$R^2 = 0,9670 \quad \alpha = 0,10$
2.	$PDRB = 3291395,19 + 0,0012P_{\text{PA}} + 0,0398P_{\text{PAD}} - 0,0062P_{\text{Pas}} + \epsilon$	$R^2 = 0,9558 \quad \alpha = 0,05$
3.	$PDRB = 3,033,080,09 + 0,1190P_{\text{KSK}}/P_{\text{ve}} + 0,0082P_{\text{PA}}/P_{\text{pertam}} + \epsilon$	$R^2 = 0,9711 \quad \alpha = 0,10$
4.	$LPE = 0,0738 - 7,648 E-11P_{\text{PA}} + 6,831E-10P_{\text{PAD}} + 3,2806E-11P_{\text{Pas}} + \epsilon$	$R^2 = 0,6495 \quad \alpha = 0,05$
II. Tanpa Minyak dan Gas (Memasukkan Dummy Desentralisasi)		
5.	$PDRB = 2894963,64 + 4,33118P_{\text{airw}} + \epsilon$	$R^2 = 0,9682 \quad \alpha = 0,05$
6.	$PDRB = 3297837,70 + 0,0012P_{\text{PA}} + 0,0447P_{\text{PAD}} - 0,0080P_{\text{Pas}} + 1843836,05D + \epsilon$	$R^2 = 0,9637 \quad \alpha = 0,10$
7.	$PDRB = 2723393,41 + 0,0634P_{\text{KSK}}/P_{\text{ve}} + 0,0278P_{\text{PA}}/P_{\text{pertam}} - 2706182,17D + \epsilon$	$R^2 = 0,9845 \quad \alpha = 0,05$
8.	$LPE = 0,0703 - 7,4745 E-11P_{\text{PA}} + 7,0511E-10P_{\text{PAD}} + 4,33106E-11P_{\text{Pas}} + \epsilon$	$R^2 = 0,6240 \quad \alpha = 0,05$
9.	$LPE = 0,0541 - 8,3681 E-09P_{\text{KSK}}/P_{\text{ve}} + 1,7537E-09P_{\text{PA}}/P_{\text{pertam}} - 0,1741D_{\text{Des}} + \epsilon$	$R^2 = 0,6380 \quad \alpha = 0,05$
III. Dengan Minyak dan Gas (Memasukkan Dummy Krisis)		
10.	$PDRB = 2982688,75 + 0,04198P_{\text{pet}} + 9,66678P_{\text{airw}} - 1,60818P_{\text{pertam}} + \epsilon$	$R^2 = 0,9130 \quad \alpha = 0,10$
11.	$PDRB = 3291395,19 + 0,0868P_{\text{PAD}} - 0,0134P_{\text{Pas}} + \epsilon$	$R^2 = 0,9031 \quad \alpha = 0,05$
12.	$PDRB = 3,033,080,09 + 0,2308P_{\text{KSK}}/P_{\text{ve}} + \epsilon$	$R^2 = 0,8986 \quad \alpha = 0,10$
IV. Dengan Minyak dan Gas (Memasukkan Dummy Desentralisasi)		
13.	$PDRB = 10371046,36 + 8,94462P_{\text{airw}} + \epsilon$	$R^2 = 0,9180 \quad \alpha = 0,05$
14.	$PDRB = 10943609,82 + 0,0987 P_{\text{PAD}} - 0,0177P_{\text{Pas}} + 4940193,013 D_{\text{Des}} + \epsilon$	$R^2 = 0,9196 \quad \alpha = 0,10$
15.	$PDRB = 10042691,25 + 0,0487P_{\text{PA}}/P_{\text{pertam}} - 5470130,19 D_{\text{Des}} + \epsilon$	$R^2 = 0,9156 \quad \alpha = 0,10$

rintah jangan mengeluarkan biaya yang besar yang hanya untuk mendapatkan retribusi yang kecil serta mendapat kerusakan lingkungan akibat pekerjaan pertambangan di bidang galian tersebut;

(8) Pajak dari sektor pertambangan meningkatkan PDRB tetapi perlu diawasi kerusakan lingkungan akibat usaha-usaha galian yang mengurangi lahan pertanian serta tata guna air. Hal ini berhubungan dengan penggunaan biaya pemerintah pada sektor pertambangan;

(9) Desentralisasi berpengaruh positif terhadap kenaikan PDRB pada pendapatan sektor pajak dan pendapatan asli daerah (PAD) dan berpengaruh negatif terhadap pendapatan dari sektor pajak dan sektor pertanian dan pertambangan. Sehingga dalam pelaksanaan desentralisasi

pemerintah lebih meningkatkan pendapatan yang bersumber pada pendapatan asli daerah (PAD);

(10) Krisis ekonomi yang terjadi tidak banyak berpengaruh terhadap PDRB provinsi Riau.

SIMPULAN

Program pengelolaan keuangan daerah telah mengalami perubahan dari Orde Baru ke Orde Reformasi, dimana penentuan anggaran daerah cukup di DPRD, tidak perlu mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan persetujuan dari Gubernur untuk kabupaten/kota. Namun ini baru dalam taraf aturan, sedangkan pada tatanan operasional,

pengelolaan masih belum banyak mengalami perubahan. Belanja pemerintah bidang pertanian, pariwisata dan pendapatan asli daerah, dan pendapatan dari pajak sektor pertanian dan pertambangan berpengaruh positif terhadap PDRB provinsi Riau, sedangkan belanja pertambangan berpengaruh sangat negatif terhadap PDRB. Pajak dari sektor pertambangan meningkatkan PDRB tetapi perlu diawasi kerusakan lingkungan akibat usaha-usaha galian yang mengurangi lahan pertanian serta tata guna air. Hal ini berhubungan dengan penggunaan biaya pemerintah pada sektor pertambangan. Implementasi otonomi daerah berdampak positif terhadap kinerja perekonomian provinsi Riau berpengaruh terhadap pendapatan dari sektor pajak dan PAD. Krisis ekonomi yang terjadi tidak banyak berpengaruh terhadap PDRB provinsi Riau.

Saran. Pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Dengan semakin besar belanja dan pendapatan yang dikelola daerah maka profesionalisme aparat pengelola keuangan daerah sangat penting, sehingga dituntut kemampuan melaksanakan tugas yang semakin kompleks.

Pelaksanaan otonomi daerah, harus diarahkan dan dipacu ke arah yang lebih akseleratif, untuk menunjang pemberdayaan masyarakat dan terwujudnya hubungan yang harmonis antara Kabupaten/Kota dengan provinsi dan pemerintah pusat serta terciptanya integritas bangsa dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan memperkecil pendekatan yang mengedepankan aspek emosional kederafahan. Oleh karena itu tolok ukur kinerja sebagai alat ukur yang dipakai masih perlu ditingkatkan. Hal ini dapat dilakukan dengan terlebih dahulu memperhatikan indikator kinerja keuangan, yaitu berupa rasio-rasio keuangan daerah. Belanja pemerintah di bidang pertambangan perlu dikurangi dan pelaksanaan belanja pertambangan sebaiknya digabung dalam badan usaha milik daerah tanpa harus memakai dinas tersendiri dan harus menimbulkan

keuntungan yang jelas; Peningkatan kualitas sumberdaya manusia, sehingga mampu menerapkan pengelolaan keuangan secara lebih baik; Pengelolaan keuangan secara baik dimulai dari membuat pencatatan penerimaan dan pengeluaran keuangan pemerintah atau pengimplementasian akuntansi pemerintah secara proporsional di masing-masing instansi pemerintah, sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan Pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bastian, Indra. 2006. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- BPS. 1982-2008. *Riau dalam Angka 1982-2008*. Pekanbaru: Badan Pusat Statistik provinsi Riau.
- Devas, N. 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Edisi Pertama. Jakarta: UI-Press.
- Elmi, B. 2002. *Keuangan Pemerintah Daerah Otonomi di Indonesia*. Jakarta: UI-Press.
- Fuady. 2002. *Memahami Anggaran Publik*. Yogyakarta: IDEA Press.
- Kunarjo. 2002. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*. Jakarta: UI-Press.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Nazir, Moh. 1999. *Metode Penelitian*. Cetakan Keempat. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rosen, H.S. 2002. *Public Finance, Sixth Edition*. New York: Mc-Graw-Hill.
- Santoso, Singgih. 2005. *Menguasai Statistik di Era Informasi dengan SPSS 12*. Jakarta: Alex Media Komputindo.
- World Bank. 1998. *Public Expenditure Management Hand Book*. Washington DC.