

# **Analisis Kinerja Keuangan Daerah dan Strategi Pembangunan Kota di Era Otonomi Daerah Pada Kota Pekanbaru**

Oleh :

**Ikhwani Ratna, SE, M.Si**

## **ABSTRAK**

*Penelitian ini bertujuan untuk melihat derajat kemandirian keuangan daerah dan memberikan strategi dalam pembangunan di kota pekanbaru. Data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data laporan keuangan yang diperoleh dari dirjen perimbangan keuangan departemen keuangan dan data dari studi literatur. Penelitian ini menggunakan metode analisis eksploratif dengan menggunakan pendekatan kualitatif dalam analisis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa derajat kemandirian keuangan daerah di Pekanbaru masih rendah, karena sumber pendapatannya masih tergantung kepada pemerintah pusat. Oleh karena itu perlu diambil langkah-langkah strategis dalam menggali potensi daerah yang ada.*

*Kata Kunci : Kinerja keuangan daerah, strategi pembangunan kota, otonomi daerah.*

## **1. Latar Belakang**

Dipicu dengan adanya krisis moneter dan transisi politik, sejak 1 Januari 2001, Republik Indonesia menerapkan desentralisasi (otonomi daerah) yang didasarkan pada UU No. 22 tahun 1999 tentang "Pemerintah Daerah" dan UU No. 25 tahun 1999 tentang "Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah". UU No. 22 tahun 1999 pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi dimana kota dan kabupaten bertindak sebagai "motor" sedangkan pemerintah propinsi sebagai koodinator.

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 mengatur desentralisasi (pelimpahan wewenang dan tanggung jawab) di bidang administrasi dan di bidang politik kepada pemerintah daerah. Dengan adanya pelimpahan wewenang kepada pemerintahan daerah dengan diikuti perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, diharapkan,

pengelolaan dan penggunaan anggaran sesuai dengan prinsip "*money follows function*" yang diatur dalam UU Nomor 25 tahun 1999. Tetapi mengingat desentralisasi di bidang administrasi juga berarti transfer personal (Pegawai Negeri Sipil) yang penggajiannya menjadi tanggung jawab daerah, prinsip "*money follows function*", atau sebut saja penggunaan anggaran sesuai fungsinya, tidak mungkin berlangsung. Menurut Lewis (2001), hal ini terjadi karena Dana Alokasi Umum (DAU) yang menjadi sumber utama pendapatan daerah pada umumnya sebagian besar akan digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin, sehingga anggaran untuk pembangunan menjadi kecil. Siregar (2001:298) mengemukakan bahwa bagi banyak daerah, pengeluaran untuk pembangunan tahun anggaran 2001 (setelah otonomi daerah/desentralisasi) lebih rendah dari pos pengeluaran yang sama tahun anggaran 2000 (sebelum desentralisasi).

Pada tahun 2004, dikeluarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menggantikan UU No.22 Tahun 1999. Begitu pula UU No.25 Tahun 1999 digantikan oleh UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dengan daerah. Dalam UU No.32 Tahun 2004 disebutkan

Pendapatan Asli Daerah (PAD) kota Pekanbaru hanya rata-rata 19% dari penerimaan kota Pekanbaru. Hal ini menunjukkan tingginya ketergantungan fiskal pemerintah kota Pekanbaru terhadap Uluran tangan dari Pusat. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

**Tabel 1: PAD Kota Pekanbaru TA 2007 s/d 2010 (dalam jutaan rupiah)**

No	Pemda	Tahun 2007		Tahun 2008		Tahun 2009		Tahun 2010	
		PAD	%	PAD	%	PAD	%	PAD	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Kota Pekanbaru	149,848	14,5	154,066	14,3	181,746	16,4	196,186	32,8

Sumber : Dirjen Perimbangan Keuangan Depkeu

bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Disamping dana perimbangan tersebut, Pemda mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pembiayaan, dan lain-lain pendapatan (Maimunah, 2006). Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah daerah. Dana transfer dari Pemerintah pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemda untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula secara transparan dan akuntabel.

Kota Pekanbaru sebagai ibukota Provinsi Riau saat ini merupakan salah satu kota besar di Pulau Sumatera yang letaknya sangat strategis. Berada di jalur lalu lintas angkutan Timur Sumatera dan disimpul segitiga pertumbuhan Indonesia - Malaysia - Singapura serta diakui dan ditetapkannya Kota Pekanbaru sebagai salah satu kota yang memiliki daya tarik investasi . Menurut Tampubolon et al (2002) kota besar seperti Pekanbaru memiliki potensi besar dalam kemandirian finansial, akan tetapi data tahun 2007-2010 menunjukkan bahwa kontribusi

Selayaknya pemerintah kota Pekanbaru mengembangkan sumber daya sendiri dan mengurangi ketergantungan dari Pusat (Bahl, 1999; World Bank, 2003 a; 2003 b). Akan tetapi, beberapa studi empiris yang telah dilakukan menunjukkan bahwa upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah telah menimbulkan distorsi pasar dan *high cost economy* (Saad, Ilyas., 2003). Selain itu, upaya-upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah kurang diikuti upaya untuk meningkatkan pelayanan public (Halim dan Abdullah, 2004).

Muncul suatu permasalahan, bagaimana kinerja keuangan pemerintah kota Pekanbaru? Strategi kebijakan apa yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kinerja keuangan pemerintah kota Pekanbaru? Berdasarkan hal tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Kinerja Keuangan Daerah dan Strategi Pembangunan Kota di Era Otonomi Daerah**”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah kota Pekanbaru dan merumuskan strategi kebijakan dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah kota Pekanbaru agar tercapai pembangunan yang berkelanjutan di kota Pekanbaru.

Untuk itu penelitian ini disusun menjadi lima bagian. Bagian pertama merupakan Latar belakang, bagian kedua menjelaskan tentang aspek ekonomi dari keuangan daerah sebelum dan sesudah otonomi, bagian ketiga menjelaskan tentang derajat desentralisasi dan kemandirian daerah, bagian keempat merupakan pengamatan empiris dan rumusan strategi kebijakan di kota Pekanbaru sedangkan bagian kelima berisi tentang kesimpulan dan saran.

## **2. Keuangan Daerah: Sebelum dan Sesudah Otonomi.**

Kewenangan daerah dalam menjalankan pemerintahannya pada masa orde baru didasarkan pada UU. No. 5/1974. Disamping mengatur pemerintahan daerah, Undang-undang tersebut juga menjelaskan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk bisa menjalankan tugas-tugas dan fungsi-fungsi yang dimilikinya, pemerintah daerah dilengkapi dengan seperangkat kemampuan pembiayaan, dimana menurut pasal 55, sumber pembiayaan pemerintah daerah terdiri dari 3 komponen besar, yaitu:

1. Pendapatan Asli Daerah, yang meliputi:
  - Hasil pajak daerah
  - Hasil restribusi daerah
  - Hasil perusahaan daerah (BUMD)
  - Lain-lain hasil usaha daerah yang sah
2. Pendapatan yang berasal dari pusat, meliputi:
  - Sumbangan dari pemerintah
  - Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundangundangan
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Diantara ketiga komponen sumber pendapatan tersebut, komponen kedua yaitu pendapatan yang berasal dari pusat merupakan cerminan atau indikator dari ketergantungan pendanaan pemerintah daerah

terhadap pemerintah pusat. Disamping itu besarnya dana dari pusat tersebut juga membawa konsekuensi kepada kebijakan proyek pemerintah pusat yang secara fisik implementasinya itu berada di daerah. Sehingga ada beberapa proyek pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah yang dibiayai oleh pemerintah pusat melalui APBN tetapi dana itu juga masuk di dalam anggaran pemerintah daerah (APBD). Pembiayaan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pembiayaan dari pemerintah pusat diatur sebagai berikut (Kuncoro, 2004):

- Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN
- Urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi dibiayai dari dan atas beban APBD
- Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas perbantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau oleh pemerintah daerah di atasnya atas beban APBD pihak yang menugaskan.

Ketergantungan yang sangat tinggi dari keuangan daerah terhadap pusat seperti tersebut diatas tidak lepas dari makna otonomi dalam UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. UU tersebut lebih tepat disebut sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik daripada yang desentralistik. Unsur sentralistik ini sangat nyata dalam pelaksanaan dekonsentrasi. Dalam implementasinya dekonsentrasi merupakan sarana bagi perangkat birokrasi pusat untuk menjalankan praktek sentralisasi yang terselubung sehingga kemandirian daerah menjadi terhambat.

Dengan semakin kuatnya tuntutan desentralisasi, pemerintah mengeluarkan satu paket Undang undang otonomi daerah, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana diubah

dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 32 perlu dibarengi dengan pelimpahan keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 33. Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintah daerah. Jadi kedua Undang-undang tersebut saling melengkapi (Ismail, 2005). Sumber-sumber keuangan daerah menurut UU. No 33 Tahun 2004 terdiri dari (Kuncoro, 2005) :

- (a) Pendapatan Asli Daerah (PAD),
- (b) Dana Perimbangan,
- (c) Pinjaman daerah dan
- (d) Lain-lain pendapatan yang sah (hibah dan dana darurat).

Penerimaan asli daerah (PAD) terdiri dari empat komponen besar yaitu:

- (a). Pajak Daerah
- (b) Restribusi Daerah,
- (c) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya
- (d) Lain-lain pendapatan yang sah.

Dasar hukum dari sumber-sumber PAD tersebut masih mengacu pada UU No. 8 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebenarnya Undang-undang ini sangat membatasi kreativitas daerah dalam menggali sumber penerimaan aslinya karena hanya menetapkan 6 jenis pajak yang boleh dipungut oleh Kabupaten atau Kota. Dalam sistem pemerintahan yang sentralistis, UU itu tidak terlalu menjadi masalah, tetapi dalam sistem desentralisasi fiskal seperti dalam UU No. 25/1999, Undang-undang tahun 1997 tersebut menjadi tidak relevan lagi, karena salah satu syarat terselenggaranya desentralisasi fiskal adalah ada kewenangan pemerintah daerah yang cukup longgar dalam memungut pajak lokal.

Oleh karena itu tanpa ada revisi terhadap Undang-undang ini, peranan PAD di masa datang tetap akan menjadi marginal seperti pada masa Orde Baru mengingat pajak-pajak potensial bagi daerah tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Pemerintah Daerah Kabupaten /Kota hanya memiliki 6 sumber pendapatan asli daerah dimana sebagian besar dari padanya dari pengalaman di masa lalu sudah terbukti hanya memiliki peranan yang relatif kecil bagi kemandirian daerah (Ismail, 2002)

### 3. Metode Penelitian

Untuk menjawab Permasalahan, analisis penelitian ini menggunakan metode eksploratif. Metode tersebut sangat fleksibel dan tidak terstruktur sehingga memudahkan pencarian ide serta petunjuk mengenai situasi permasalahan. Pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam adalah pendekatan kuantitatif yang diperkuat dengan menggunakan pendekatan kualitatif dalam analisis.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berasal dari website dirjen perimbangan keuangan daerah serta survey literatur. Sedangkan data yang dianalisis secara kuantitatif dalam pengamatan empiris adalah data yang bersumber dari realisasi Anggaran Pendapatan Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru. Selain itu penulis juga menggunakan data yang bersumber dari survey literatur dan penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, data tersebut bisa berupa kalimat maupun angka yang dapat memperkuat analisis secara kualitatif.

Menurut Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali

sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konseptual, pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah. Menurut Musgrave dan Musgrave (1991) dalam mengukur kinerja keuangan daerah dapat digunakan derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain:

- 1)  $TPD / PAD$
- 2)  $TPD / BHPBP$
- 3)  $TPD / Sum$

Selain itu, dalam melihat kinerja keuangan daerah dapat menggunakan derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah (Halim, 2001), antara lain:

- 4)  $PAD / TKD$
- 5)  $PAD / KR$
- 6)  $PAD + BHPBP / TKD$
- 7)  $PAD + BHPBP / TKD$

Dimana:

<i>PAD</i>	= Pendapatan Asli Daerah
<i>BHPBP</i>	= Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak
<i>TPD</i>	= Total penerimaan Daerah
<i>TKD</i>	= Total Pengeluaran Daerah
<i>KR</i>	= Pengeluaran Rutin
<i>Sum</i>	= Sumbangan dari Pusat

Semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila dipadukan dengan derajat desentralisasi fiskal yang digunakan untuk melihat kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh.

Secara umum, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut.

#### **4. Analisis dan Pembahasan Pengamatan Empiris dan Strategi Kebijakan: Kota Pekanbaru**

Pembangunan ekonomi adalah suatu proses dimana suatu masyarakat menciptakan suatu lingkungan yang mempengaruhi hasil-hasil indikator ekonomi seperti kenaikan kesempatan kerja. Lingkungan yang dimaksud sebagai sumber daya perencanaan meliputi lingkungan fisik, peraturan dan perilaku (Blakley, 1989). Pada konteks perencanaan pembangunan ekonomi daerah, bukanlah perencanaan dari suatu daerah akan tetapi perencanaan untuk suatu daerah, yang bisa dianggap sebagai perencanaan untuk memperbaiki berbagai sumber daya publik yang tersedia di daerah tersebut dan untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dalam menciptakan sumber-sumber daya swasta yang bertanggung jawab (Kuncoro, M., 2004).

Pada era otonomi, terjadi pergeseran wewenang dan tanggung jawab dalam pengalokasian sumber daya berada di tangan pemerintah kota dan kabupaten. Pergeseran baru dalam hal pertanggungjawaban masih belum sepenuhnya komplit (World Bank,

menguatkan keuangan daerah dan membantu mengentaskan kemiskinan melalui penciptaan lapangan kerja; dan (d) posisi fiskal yang lebih kuat akan meningkatkan layanan kota dan membuat siklus pengembangan terus bergerak maju (Word Bank, 2003 b)

**Tabel 2 : Realisasi Belanja Daerah Kota Pekanbaru Th.2007 s/d 2010 (Dalam Jutaan Rupiah)**

Jenis Belanja Daerah	Realisasi 2007	Realisasi 2008	Realisasi 2009	Realisasi 2010
Belanja Langsung	663.667	746.470	721.227	669.151
% Belanja Langsung	55,19%	63,27%	57,35%	52,76%
Belanja Tidak Langsung	538.786	433.191	536.230	598.918
% Belanja Tidak Langsung	44,81%	36,72%	42,64%	47,23%

Sumber : Dirjen Perimbangan Keuangan Depkeu

2003 a). Desentralisasi “big bang” mungkin telah meninggalkan perangkat *checks and balances* yang belum memadai; sesuatu yang tidak mempertimbangkan kapasitas dalam berbagai hal (Kaiser and Hofman, 2002). Dalam banyak hal, masih belum jelas apakah konstituensi lokal benar-benar telah merefleksikan keinginan publik yang sesungguhnya (Usman, 2001).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Bank Dunia, menyatakan bahwa Di dalam suatu model pertumbuhan kota yang ideal, perlu ditekankan terhadap upaya peningkatan pelayanan Publik, yang

Upaya peningkatan pelayanan publik di kota Pekanbaru dapat dicerminkan dari realisasi Belanja Langsung yang merupakan belanja yang langsung dipengaruhi program atau kegiatan pembangunan di Kota Pekanbaru. Data pada **Tabel 2** menunjukkan bahwa realisasi Belanja Daerah kota Pekanbaru untuk bagian belanja langsung belum mencapai tingkat yang ideal. Hal ini bisa dilihat pada persentase belanja langsung yang baru mencapai rata-rata 55% dari total belanja daerah. Pada era otonomi, seyogyanya alokasi dana pembangunan kota Pekanbaru yang ada pada belanja langsung

**Tabel 3 : Realisasi Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru Th.2007 s/d 2010 (Dalam Jutaan Rupiah)**

Jenis Pendapatan Daerah	Pendapatan 2007	Pendapatan 2008	Pendapatan 2009	Pendapatan 2010
PAD	109.039	118.745	129.860	158.580
Bagian Dana Perimbangan	867.106	983.797	887.754	923.772
Lain-lain Pendapatan yang sah	0	6.000	100.750	16.885
Jumlah	976.145	1.108.545	1.183.103	1.034.500

Sumber : Dirjen Perimbangan Keuangan Depkeu

berupa: (a) Tata pemerintahan yang baik akan mendorong manajemen finansial dan penyediaan pelayanan kota yang bermutu tinggi; (b) investor yang tertarik dengan kemajuan tersebut akan merangsang pengembangan ekonomi lokal dan meningkatkan kualitas hidup bagi semua orang termasuk masyarakat miskin; (c) pengembangan ekonomi lokal akan

lebih ditingkatkan Selain meningkatnya permintaan untuk investasi infrastruktur kota dan penunjang perekonomian, Kota Pekanbaru perlu membangun mekanisme keuangan kota yang berkelanjutan, sebuah proses yang membutuhkan reformasi pada berbagai tingkatan dan merupakan kebijakan yang berorientasi kedepan.

Kota Pekanbaru kekurangan sumber daya yang memadai untuk membiayai seluruh kebutuhan pengeluarannya, hal ini terlihat dari rendahnya kontribusi PAD dalam Pendapatan Daerah (**Tabel 3**). Sedangkan dalam Struktur PAD kota Pekanbaru, masih didominasi oleh pajak daerah dan retribusi (**Tabel 4**), hal ini menunjukkan belum optimalnya peran BUMD dalam Pendapatan kota Pekanbaru. ), oleh karena itu kota Pekanbaru perlu meningkatkan pemasukannya sendiri; meningkatkan transparansi, akuntabilitas dan pengeluaran umum yang efisien; serta memperkuat proses-proses penganggaran, pencatatan keuangan, pengadaan dan pemeriksaan (Kuncoro,M., 2004).

pemerintah daerah dan pengembangan mekanisme kelembagaan yang tepat untuk membantu pemerintah daerah (World Bank 2003 a; 2003 b).

Pengembangan mekanisme kelembagaan kota Pekanbaru dapat tercapai dengan kerjasama pemerintah kota Pekanbaru bersama-sama dengan kelompok masyarakat. Selain itu, Akses terhadap informasi bagi masyarakat juga dapat membuka pintu menuju pengembangan kelembagaan. Undang-undang 32/2004 dan beberapa peraturan lain, dapat mendukung pengembangan Forum Kota daerah, suatu acara yang melibatkan stakeholders kota dalam perencanaan dan manajemen kota. Meskipun demikian, kelembagaan dan peraturan untuk mendirikan Forum Kota,

**Tabel 4 : Struktur PAD Kota Pekanbaru Th. 2007 s/d 2009 (dalam jutaan rupiah)**

Jenis Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Pendapatan 2007	Pendapatan 2008	Pendapatan 2009	Pendapatan 2010
Pajak Daerah	56.282	60.622	69.865	80.118
Retribusi Daerah	36.394	43.515	43.689	59.149
Hasil Pengelolaan Kekayaan daerah yang dipisahkan	3.626	1.916	2.766	2.793
Lain-lain PAD yang sah	12.737	12.693	13.539	16.519

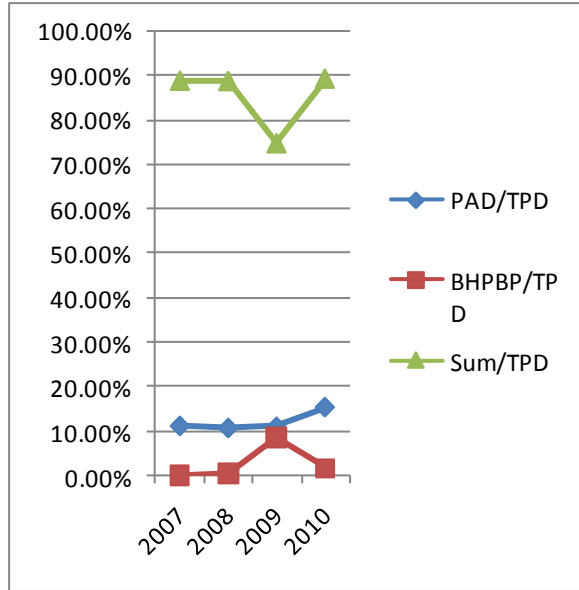
Sumber : Dirjen Perimbangan Keuangan Depkeu

Peningkatan Sumber daya dan penerimaan kota Pekanbaru ini dapat dicapai dengan perpajakan dan retribusi daerah, peminjaman, *cost recovery* dan kemitraan swasta-publik. Dalam konteks pinjaman daerah, mekanisme peminjaman dana kota Pekanbaru berada dibawah kebijakan fiscal wilayah pemerintah Indonesia, hal ini juga berdampak pada implementasi proyek yang dibiayai donor di setiap sektor yang dioperasikan oleh pemerintah daerah (World Bank, 2003 b). Seharusnya daerah lebih diberi keleluasaan dalam melakukan pinjaman daerah. Dalam pelaksanaan otonomi dalam jangka panjang, perlu ditinjau ulang Undang-undang 25/1999 dan peraturan 107/1999 serta 109/2000 untuk peminjaman

tidak jelas. Isu-isu utama untuk diperjelas disini adalah: (a) memilih wakil untuk Forum Kota; (b) menginstitutionalkan dan memadukan Forum Kota dengan perencanaan dan anggaran pemerintah daerah; dan (c) menyeimbangkan strategi utama kota dengan kebutuhan sehari-hari masyarakat dalam meningkatkan fasilitas layanan kota. Walaupun hukum menjelaskan akses informasi, hanya sedikit dari masyarakat yang siap mengaksesnya; lebih banyak yang tidak tahu bahwa mereka berhak untuk mendapatkan informasi tersebut (Manor, 1997; Word Bank 2003 b). Sebagai titik awal, pemerintah kota Pekanbaru perlu mengeluarkan kebijakan yang memuat bahwa informasi tersedia bagi masyarakat dan

menjelaskan bagaimana cara mendapatkannya.

Gambar 1 : Derajat Desentralisasi Fiskal 2007 s/d 2010

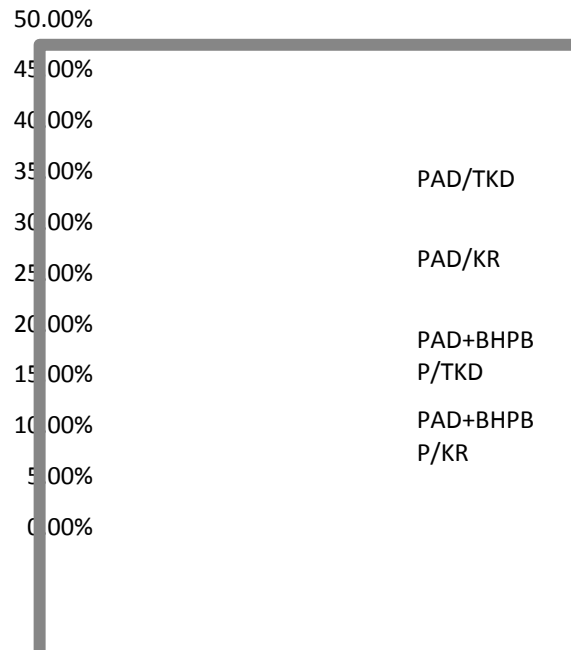


Seperti yang telah dikemukakan dalam mengembangkan mekanisme keuangan daerah kota Pekanbaru yang berkelanjutan sangat bergantung pada kemampuan finansial pemerintah kota Pekanbaru (terlihat pada **Gambar 1** dan **Gambar 2**). **Gambar 1** menunjukkan bahwa peranan pemerintah pusat cukup besar dalam realisasi penerimaan kota Pekanbaru. Sedangkan **Gambar 2** bahwa Penerimaan dari PAD belum mampu digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin. Untuk mengurangi ketergantungan pada pengalihan keuangan dari pusat, pemerintah daerah perlu menelusuri upaya-upaya untuk meningkatkan kapasitas finansialnya dengan mengembangkan basis pajak, meningkatkan pengumpulan pajak dan retribusi, merasionalkan pengeluaran, mempromosikan kemitraan swasta-pemerintah dalam menyediakan pelayanan

kota dan menggunakan lahan kota sebagai sumber daya yang penting. Berikut ini adalah langkah langkah positif: mengembangkan basis pajak daerah melalui reformasi fiskal pemerintah Indonesia, pajak properti merupakan hal yang tepat untuk langkah tersebut; meluruskan administrasi kota; merestrukturisasi kesulitan BUMD dan instansi layanan publik pemerintah lainnya agar lebih *Profitable* dan meningkatkan *cost recovery* untuk pelayanan sehingga dapat membantu Peningkatan PAD dan membangun mekanisme keuangan Pekanbaru yang Berkelanjutan.

Dalam membiayai investasi infrastrukturnya sendiri, kota Pekanbaru perlu mengatur sumber daya substansial dari sektor swasta. Hal ini membutuhkan pembentukan kelembagaan dan peraturan lingkungan yang menarik investasi swasta dalam bidang

Gambar 2 : Derajat Kemandirian Fiskal Th 2007 s/d 2010





infrastruktur, merubah hukum dan peraturan; mengenalkan konsep pemberian harga yang merefleksikan biaya (*cost-reflective pricing*); dan menyediakan prosedur dan proses privatisasi dan/atau disinvestasi yang transparan. Reformasi semacam ini juga berkontribusi dalam meningkatkan keakuntabilan sektor public dan menyediakan pelayanan publik yang lebih baik. Sebagai contoh, dengan menciptakan kompetisi yang transparan diantara pihak swasta untuk menyediakan layanan publik, diharapkan dapat membantu mengatasi aspek korupsi yang mungkin terjadi. Meningkatkan kompetisi dapat meningkatkan mutu dan efisiensi serta pengurangan harga di daerah-daerah yang didominasi perusahaan daerah yang tidak efisien. Selain itu juga, pengenalan konsep sanksi yang didukung oleh bantuan yang berdasarkan *output-based* akan membantu meningkatkan akses terhadap layanan umum dengan harga terendah. Secara umum, partisipasi swasta yang efisien dapat membebaskan beban fiskal di pemerintah daerah dan membebaskan sumber daya umum untuk program-program prioritas.

Partisipasi Swasta yang baik dapat tercapai dengan adanya kerjasama pemerintah dan swasta kota Pekanbaru yang didukung oleh Strategi PEL (Pengembangan Ekonomi Lokal) yang Komprehensif. Karena PEL masih merupakan isu baru, pemerintah kota Pekanbaru masih memerlukan adaptasi dalam bereaksi terhadap kebutuhan untuk bisnis dan ekonomi sejak desentralisasi dan bagaimana mereka dapat menanggapi kebutuhan semacam itu di masa depan. Pengetahuan semacam itu akan menolong kebijakan, strategi, dan tindakan yang dapat mengurangi korupsi, *rent seeking* dan hal-hal lainnya yang membahayakan bisnis lokal; menyediakan produsen yang lebih baik – keterkaitan pasar, dan membuat PEL sesuai dengan aturan (World Bank, 2003 b).

## 5. Kesimpulan dan Saran

Hasil analisis menunjukkan bahwa pemerintah kota Pekanbaru memiliki ketergantungan yang tinggi pada pemerintah pusat, yang disebabkan oleh belum optimalnya penerimaan dari pendapatan Asli Daerah kota Pekanbaru. Oleh karena itu, pemerintah kota Pekanbaru perlu meningkatkan penerimaan Sumber daya dan penerimaan kota Pekanbaru dengan meningkatkan penerimaan dari perpajakan dan retribusi daerah, selain pemerintah kota Pekanbaru perlu mengoptimalkan kinerja dari BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) agar dapat lebih menyokong PAD (Pendapatan Asli Daerah).

Selain itu, pemerintah kota Pekanbaru perlu diberi keleluasaan dalam melakukan peminjaman untuk pembiayaan pembangunan. Mekanisme Peminjaman ini harus didukung oleh kelembagaan yang berbasis aspirasi masyarakat, antara lain Forum Kota. Dukungan kelembagaan ini harus diikuti oleh *cost recovery* dari BUMD yang *profitable* sehingga dapat tercipta mekanisme keuangan kota Pekanbaru yang berkelanjutan. Dalam mengatur sumber daya substansial dari sektor swasta, membutuhkan pembentukan kelembagaan dan peraturan lingkungan yang menarik investasi swasta dalam bidang infrastruktur, merubah hukum dan peraturan; mengenalkan konsep pemberian harga yang merefleksikan biaya (*cost-reflective pricing*); dan menyediakan prosedur dan proses privatisasi dan/atau disinvestasi yang transparan.

### Daftar Pustaka

Dick, H., (1993b). “*The Economic Role of Pekanbaru*”. In H.,J.J. Fox, & J. Mackie (Ed), *Balanced Development: East Java in the New Order* (pp. 325-343). Singapore: Oxford University Press.

- Bahl, Roy., (1999). *“Implementation Rules for Fiscal decentralization”*. Working Paper: Georgia State University.
- Blakley, E., (1989). *“Planning Local Economic Development: Theory and Practices”*. California: Sage Publication, Inc.
- Halim, Abdul., (2001). *“Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah”*. Jogjakarta: UPP AMP YKPN.
- Halim, A. and Abdullah, S., (2004). *“Local Original Revenue (PAD) as A Source of Development Financing”*. Makalah disampaikan pada konferensi IRSA (Indonesian Regional Science Association) ke 6 di Jogjakarta.
- Hofman, B. and Kaiser, K., (2004). *“The Making of Big Bang and its Aftermath: A political Economy Perspective”*. Georgia: Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- Ismail, M., (2002). *“Pendapatan Asli Daerah Dalam Otonomi Daerah”*. Malang: FE Unibraw
- Kuncoro, M., (2004). *“Otonomi Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang”*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Lewis, B.D., (2001): *“The New Indonesian Equalisation Transfer”*. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 37 no. 3 (December 2001).
- Manor, J., (1997). *“Political Economy of Decentralization”*. World Bank, August 1997.
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B., (1991). *“Keuangan Negara dalam Teori danPraktek”*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Saad, Ilyas., (2003). *“Implementasi Otonomi Daerah sudah mengarah pada Distorsi dan High Cost Economy”*. Smeru Working Paper.
- Siregar, R.Y., (2001). *“Survey of Recent Developments”*, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 37, no. 3 (December 2001).
- Sidik, M., *“Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi fiskal”*. Makalah disampaikan pada Seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia. Jogjakarta, 13 Maret 2002.
- Tampubolon Et al, (2002). *“Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Potensi Peningkatan PAD di Kabupaten Tapanuli Utara”*. USAID Working Paper.
- Usman, S., (2001). *“Indonesia’s Decentralization Policy: Initial Experiences and Emerging Problems”*. SMERU Working paper.
- World Bank., (2003 a). *“Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review Overview Report”*. Report No. 26191-IND
- World Bank., (2003 b). *“Kota-Kota dalam Transisi: Tinjauan Saktor Perkotaan pada Era Desentralisasi di Indonesia”*. Working Paper No.7.
- [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id)