

NASKAH KEBIJAKAN

Reformasi Bantuan Keuangan Provinsi Riau

*Pembangunan Sumber Daya Manusia dan
Menjaga Lingkungan Hidup*

Reformasi Bantuan Keuangan Provinsi Riau untuk Pembangunan Sumber Daya Manusia dan Menjaga Lingkungan Hidup

A. Pendahuluan

Merujuk pada isi dokumen visi dan misi Gubernur dan Wakil Gubernur Riau Terpilih (Syamsuar dan Edy Nasution), penanggulangan kemiskinan, perlindungan lingkungan hidup dan hutan, serta pertumbuhan ekonomi yang adil dan berkelanjutan akan menjadi prioritas pembangunan daerah Provinsi Riau pada lima tahun mendatang (2019-2024). Agenda tersebut dituangkan dalam lima misi utama dan sepuluh kegiatan prioritas provinsi untuk mencapai visi: **“Terwujudnya Riau yang Berdaya Saing, Sejahtera, Bermartabat dan Unggul di Indonesia (RIAU BERSATU)”**.

Dari lima misinya, penanggulangan kemiskinan dan penurunan ketimpangan, serta perlindungan terhadap lingkungan hidup dan hutan tertuang dalam misi kesatu - **mewujudkan sumberdaya manusia yang beriman, berkualitas dan berdaya saing melalui pembangunan manusia seutuhnya**, dan misi kedua - **mewujudkan pembangunan infrastruktur daerah yang merata dan berwawasan lingkungan**, serta misi ketiga - **mewujudkan pembangunan ekonomi yang inklusif, mandiri dan berdaya saing**.

Secara khusus, sektor lingkungan hidup termasuk dalam salah satu sektor yang diunggulkan melalui beberapa program prioritas: memperbanyak ruang terbuka hijau (RTH), mencegah kebakaran hutan dan lahan (karhutla), *water front city*, menegakkan hukum lingkungan, melestarikan kembali hutan mangrove, mengembangkan tata kelola sampah terintegrasi, dan mendukung terwujudnya kabupaten dan kota hijau di Riau.

Dalam konteks kerjasama antar pemerintah daerah di Provinsi Riau, Gubernur dan Wakil Gubernur Riau berencana memberi bantuan keuangan kepada kabupaten/kota dan desa. Isu ini terefleksi dalam misi kelima Gubernur terpilih – mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang prima berbasis teknologi informasi. Hanya saja, tidak dijelaskan bagaimana skema bantuan keuangan ke kabupaten/kota tersebut diterapkan secara adil, merata, dan memiliki target kinerja sehingga berdampak signifikan terhadap pencapaian target pembangunan provinsi.

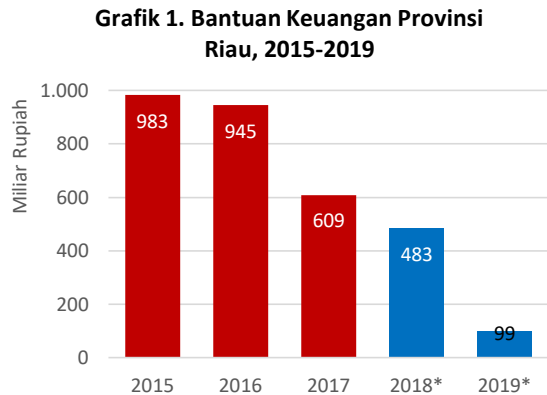
A.1 Bagaimana Membangun Kerjasama Provinsi dan Kabupaten/Kota di Riau?

Tantangan terberat pemerintah provinsi adalah bagaimana mengubah rencana-rencana besar menjadi aksi nyata dan terukur hasilnya. Luasnya wilayah dan terbatasnya kewenangan membuat pemerintah provinsi tidak bisa bekerja sendiri sehingga membutuhkan keterlibatan kabupaten/kota. Namun, dalam praktiknya, jika hanya berharap pada dukungan pemda kabupaten/kota tanpa disertai dukungan pendanaan hanya membangun mimpi. Apalagi kemampuan fiskal kabupaten/kota yang terbatas sehingga anggaran yang ada tidak mampu menopang kebutuhan pendanaan untuk mencapai target pembangunan tingkat provinsi. Karenanya, Pemprov Riau perlu memikirkan strategi penganggaran ke kabupaten dan kota yang terukur secara kinerja sehingga anggaran yang dialokasikan mencapai sasaran dan target pembangunan provinsi.

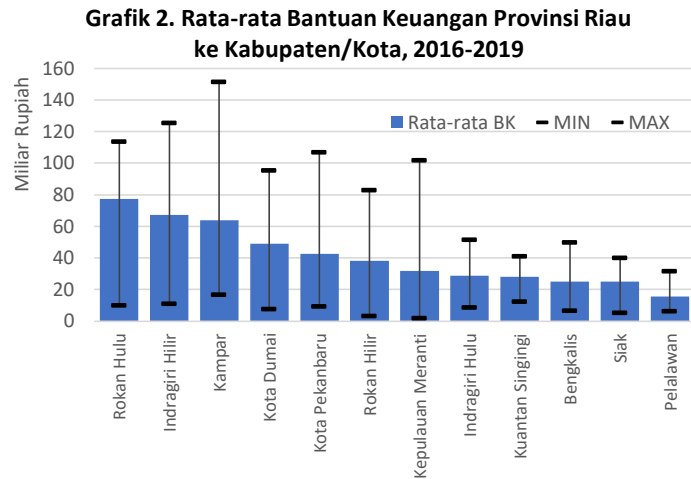
Pemprov Riau mempunyai dua pilihan. *Pertama*, menggunakan anggarannya untuk secara langsung menyediakan layanan dasar yang *notabene* bukan kewenangannya. Pilihan pertama ini secara politis menguntungkan gubernur, tetapi – selain tidak sesuai kewenangannya – hal ini juga akan membuat pemprov mengerjakan kegiatan-kegiatan skala kecil. *Kedua*, mentransfer dananya ke kabupaten/kota yang mempunyai kewenangan itu. Pilihan ini dapat mendorong

kerjasama yang lebih erat antara pemprov dengan pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan untuk mencapai visi dan misi Pemprov, sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Dalam tahun 2015-2019, Pemprov Riau mengalokasikan anggaran bantuan keuangan (bankeu) ke kabupaten/kota, partai politik dan desa dalam jumlah yang besar, walau cenderung menurun – dari Rp983,1 miliar pada tahun 2015, menjadi “hanya” Rp 99,0 miliar di tahun 2019. Untuk tahun 2019, Rp 95,9 milyar dari belanja bankeu ini didistribusikan ke kabupaten/kota di Riau.



Catatan: * tahun 2018 dan 2019 berbasis rencana, sementara tahun-tahun lainnya realisasi anggaran.



Jika dilihat distribusinya ke kabupaten/kota, berdasarkan rerata 2016-2019, Rokan Hulu, Indragiri Hilir, Kampar menerima dana yang relatif besar, reratanya lebih dari Rp 60 miliar per tahun. Sebaliknya, Pelalawan, Kuantan Singingi, Bengkalis, Siak, Indragiri Hulu hanya menerima kurang dari Rp 30 miliar per tahun. Variasi pengalokasian bankeu provinsi ke kabupaten/kota ini juga amat tinggi tiap tahunnya.

A.2 Bagaimana Mengalokasikan Bankeu Provinsi ke Kabupaten/Kota?

Secara umum, bankeu provinsi ini perlu dialokasikan “sesuai kebutuhan” untuk mendukung pencapaian visi-misi RPJMD Riau 2019-2024. Persoalannya adalah apa yang akan dijadikan dasar penetapan kebutuhan masing-masing kabupaten/kota. Tanpa adanya kriteria, indikator dan formula yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, pengalokasian bantuan keuangan provinsi ini rentan korupsi.

Seperti halnya transfer dari pemerintah pusat ke daerah, disarankan bankeu provinsi ini dialokasikan melalui dua skema. Pertama, bantuan keuangan umum (BKU) yang bertujuan untuk **memeratakan pembangunan**. Skema BKU ini bisa mengadopsi indikator-indikator yang dapat menjadi proksi kebutuhan kabupaten/kota, seperti jumlah penduduk, luas wilayah daratan dan lautan, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Indeks Pembangunan Gender (IPG)¹, dan tingkat kemiskinan. Kedua, untuk memberikan insentif fiskal kepada kabupaten/kota yang berkinerja baik – dengan kata lain **mendorong keadilan** – pemprov Riau perlu mengalokasikan bantuan keuangan khusus (BKK). Tanpa adanya BKK, BKU dapat menciptakan insentif buruk

¹ IPG merupakan perbandingan antara IPM perempuan dengan laki-laki. Rentang IPG adalah dari 0-100, semakin mendekati 100 kesenjangan gender semakin berkurang.

(*perverse incentive*) – semakin rendah IPM dan IPG, serta semakin tinggi tingkat kemiskinan, semakin besar dana yang diterima.

Untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia (SDM), Pemprov Riau dapat mengalokasikan BKK-SDM yang memberikan bantuan keuangan berbasis kinerja pemerintah kabupaten/kota dalam mengurangi kemiskinan dan meningkatkan IPM dan IPG. Selain itu, untuk mendorong perlindungan sumberdaya alam (SDA) dapat dikembangkan BKK-SDA yang berbasis pada kinerja daerah dalam menjaga kualitas lingkungan hidup dan hutan.

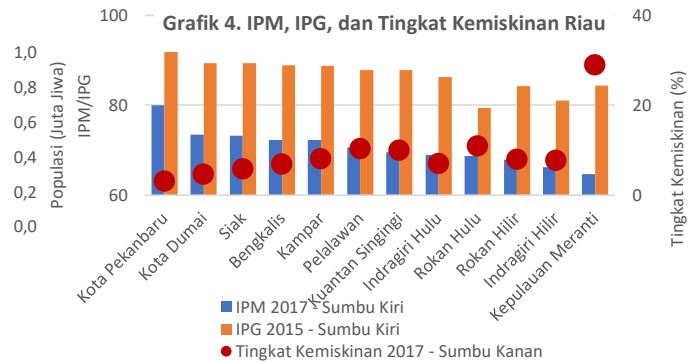
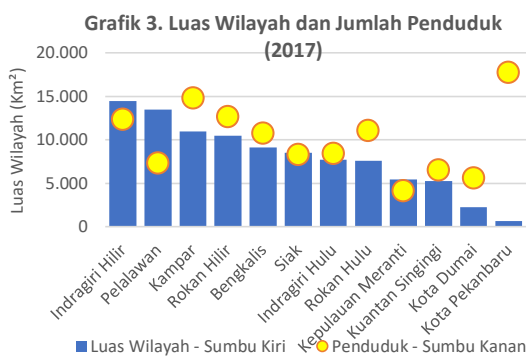
Untuk dapat memberikan gambaran implikasi penerapan BKU, BKK-SDM, dan BKK-SDA di Riau, dilakukan simulasi dengan menggunakan anggaran sebesar Rp 95 miliar, yang dibagi menjadi Rp 50 miliar untuk BKU, dan Rp 25 miliar untuk BKK-SDM serta Rp 20 miliar untuk BKK-SDA. Jumlah dana, bobot, dan indikator yang digunakan dalam simulasi ini dapat disesuaikan dengan kemampuan keuangan provinsi dan pertimbangan-pertimbangan Pemprov Riau.

B. Simulasi BKU Provinsi Riau

Pemberian BKU diarahkan untuk tujuan pemerataan pembangunan, dengan pertimbangan mengatasi kesenjangan pembangunan antar daerah. Maka indikator yang digunakan dalam perhitungan simulasi BKU adalah indikator kemiskinan dan IPM mempunyai bobot lebih tinggi (masing-masing 25%) dibandingkan dengan indikator luas wilayah dan jumlah penduduk (masing-masing 20%), sementara 10% digunakan untuk indikator IPG. Diasumsikan bahwa kabupaten/kota dengan wilayah yang luas, populasi yang besar, tingkat kemiskinan yang tinggi, serta IPM dan IPG yang rendah (karena itu perlu dibalik) membutuhkan dana yang relatif lebih besar.

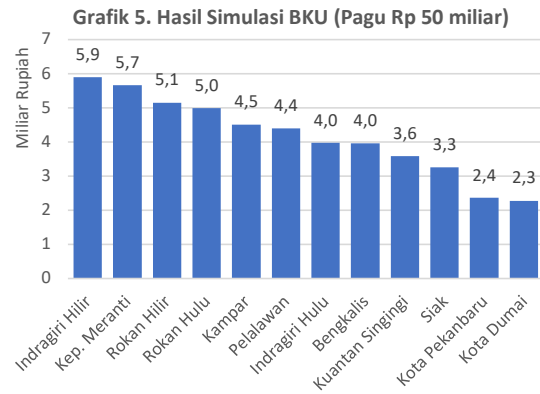
Dari sisi luas wilayah,² Indragiri Hilir (Inhil), Pelalawan, Kampar dan Rokan Hilir (Rohil) merupakan wilayah terluas dengan luas masing-masing lebih dari 10.000 km² atau luas keseluruhan mencapai hampir setengah (46,4%) wilayah Provinsi Riau. Sebaliknya, Kota Pekanbaru memiliki wilayah yang sempit, dengan luas kurang dari 650 km² atau hanya (0,5%) dari luas wilayah provinsi.

Dari sisi populasinya (2017), Kota Pekanbaru merupakan yang terbesar – ditinggali lebih dari 850 ribu jiwa, diikuti dengan lima kabupaten dengan wilayah yang luas, yakni Kampar (740 ribu), Rohil (631 ribu), Inhil (616 ribu), Rohul (553 ribu) dan Bengkalis (537 ribu). Keenam daerah ini secara keseluruhan ditinggali lebih dari 3,9 juta jiwa (66,3% keseluruhan populasi Riau). Sementara daerah dengan penduduk paling sedikit adalah Kepulauan Meranti dan Kota Dumai di mana jumlah penduduknya masing-masing daerah tidak lebih dari 300 ribu jiwa.



² Data luas wilayah, jumlah penduduk, tingkat kemiskinan dan IPM diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Riau (<https://riau.bps.go.id>).

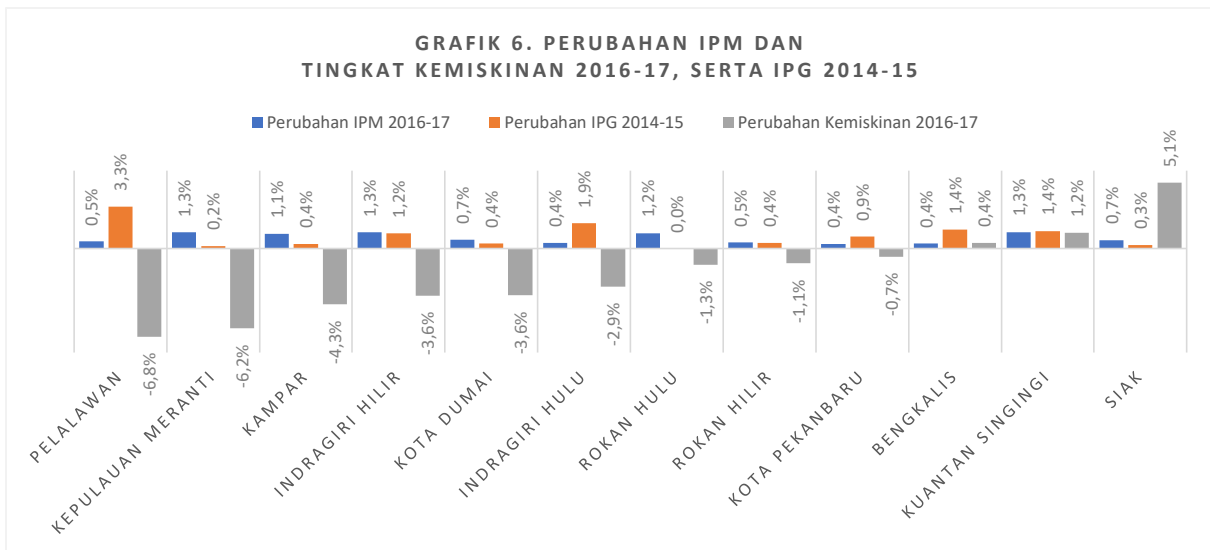
Terkait dengan indikator-indikator SDM (2017), secara umum, seperti terlihat pada **Grafik 4**, IPM cukup berkorelasi positif dengan IPG dan negatif dengan tingkat kemiskinan. Kondisi SDM Kota Pekanbaru merupakan yang terbaik berbasis ketiga indikator ini. Kota Dumai, Siak, dan Bengkalis juga memiliki IPM dan IPG relatif tinggi (rerata IPM dan IPG provinsi 71,8 dan 87,6). Keempat daerah ini juga memiliki tingkat kemiskinan yang lebih rendah daripada rerata provinsi, 7,8%. Sebaliknya, Kepulauan Meranti memiliki nilai IPM yang rendah dengan tingkat kemiskinan yang jauh lebih tinggi daripada kabupaten/kota lainnya, mencapai 28,9%. Tetapi IPM tidak selalu berkorelasi negatif dengan tingkat kemiskinan. Misalnya, Rohil dan Indragiri Hulu (Inhu) memiliki angka kemiskinan yang relatif rendah (kurang dari 7,9%), tetapi IPM-nya juga relatif rendah, kurang dari 69.



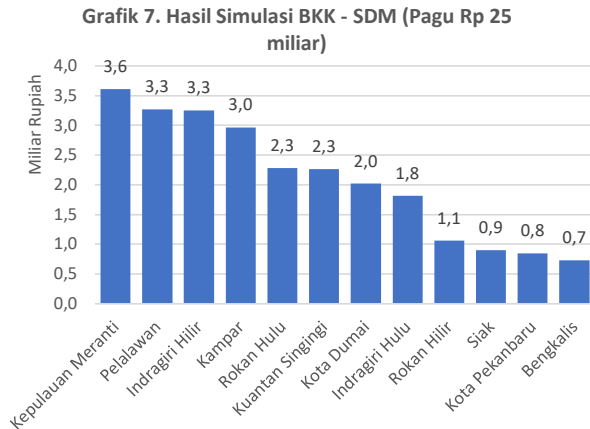
Berdasarkan simulasi yang dilakukan dengan alokasi dana BKU sebesar Rp 50 miliar, empat daerah, Inhil, Kep. Meranti, Rohil dan Rohul memperoleh dana terbesar, lebih dari Rp 5 miliar. Seperti dibahas sebelumnya, keempat daerah ini memiliki tingkat kemiskinan yang relatif tinggi dan IPM yang relatif rendah. Sebaliknya, dua kota di Riau yang memiliki wilayah tersempit, tingkat kemiskinan yang rendah dan IPM yang tinggi memperoleh BKU terendah, kurang dari Rp 3,5 miliar.

C. Simulasi BKK-SDM Provinsi Riau

Berbeda dengan BKU, BKK-SDM dialokasikan berdasarkan perbaikan kinerja kabupaten/kota dalam mengurangi kemiskinan dan meningkatkan IPM berdasarkan data 2016-2017, dan meningkatkan IPG berdasarkan data 2014-2015. Masing-masing indikator diberi bobot 40% untuk kemiskinan dan IPM, dan 20% untuk IPG. Seperti terlihat pada **Grafik 6**, perubahan IPM yang tinggi tidak selalu berbanding dengan menurunnya angka kemiskinan. Seperti yang terjadi pada Kuantan Singingi, Siak, dan Bengkalis. Tiga daerah tersebut meningkat IPMnya tetapi angka kemiskinannya juga meningkat.



Sementara itu, di Inhil, Kep. Meranti, Rohul dan Kampar, meningkatnya IPM diikuti dengan menurunnya angka kemiskinan dan meningkatnya IPG walau tidak setinggi peningkatan IPM-nya. Di Pelalawan peningkatan IPG yang tinggi diikuti dengan berkurangnya angka kemiskinan, walau peningkatan IPM-nya tidak terlalu besar.

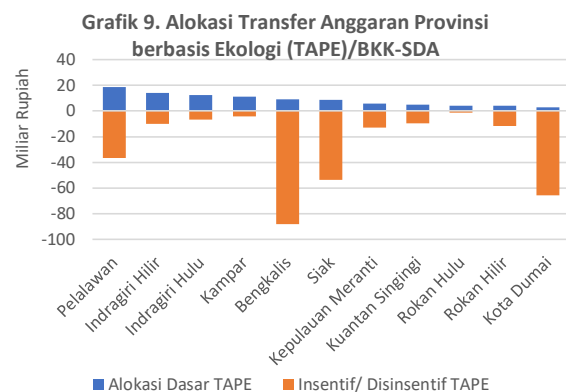
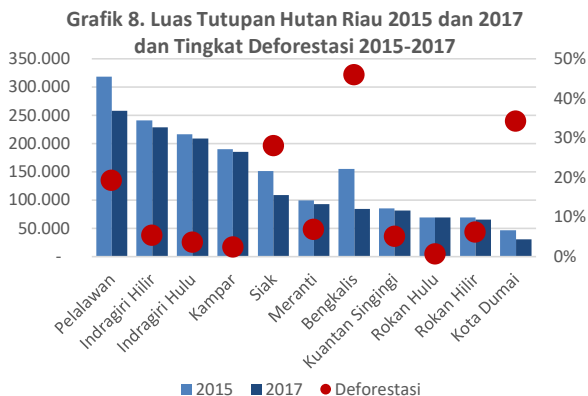


Hasil simulasi BKK-SDM dengan pagu dana Rp 25 miliar (**Grafik 7**) menunjukkan bahwa Kepulauan Meranti, Pelalawan, Indragiri Hilir dan Kampar memperoleh alokasi tertinggi, lebih dari Rp 3,0 miliar. Keempat daerah ini mengalami peningkatan IPM yang relatif tinggi, lebih dari 1,0% dengan pengurangan kemiskinan yang signifikan, lebih dari 3,5% (kecuali Rokan Hulu yang hanya 1,3%). Sebaliknya, Rokan Hilir, Siak, Kota Pekanbaru dan Bengkalis memperoleh dana BKK-SDM yang rendah, antara Rp 0,7-1,1 miliar. Keempat daerah ini peningkatan IPM-nya rendah (antara 0,4-0,9%) dengan pengurangan kemiskinan yang juga kurang signifikan (bahkan Siak dan Bengkalis kemiskinannya makin tinggi).

D. Simulasi BKK-SDA Provinsi Riau

BKK-SDA disimulasikan dengan menggunakan metodologi Transfer Anggaran Provinsi berbasis Ekologi (TAPE) yang dikembangkan oleh The Asia Foundation. Idealnya, BKK-SDA dialokasikan berdasarkan indikator yang komprehensif seperti Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH). Tetapi data IKLH hanya tersedia di tingkat provinsi. Sembari melaksanakan IKLH di kabupaten/kota pada tahun 2019, Pemprov Riau dapat menggunakan proksi luas dan perubahan tutupan hutan sebagai basis BKK-SDA.

Berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), kabupaten/kota di Provinsi Riau cukup tinggi mengalami perubahan (kehilangan) tutupan hutan pada tahun 2015-2017, semua kabupaten/kota di Riau mengalami pengurangan tutupan hutan kecuali Kota Pekanbaru yang tidak memiliki tutupan hutan. Empat daerah – Bengkalis, Kota Dumai, Siak dan Pelalawan – mengalami deforestasi paling tinggi, antara 19%-46%. Lebih dari 80% atau 190 ribu hektar deforestasi di Riau berasal dari perubahan tutupan hutan pada empat daerah tersebut. Sebaliknya, Rohul, Kampar, Inhu tetap mengalami deforestasi walau tidak lebih dari 4% dari tutupan hutan 2015.

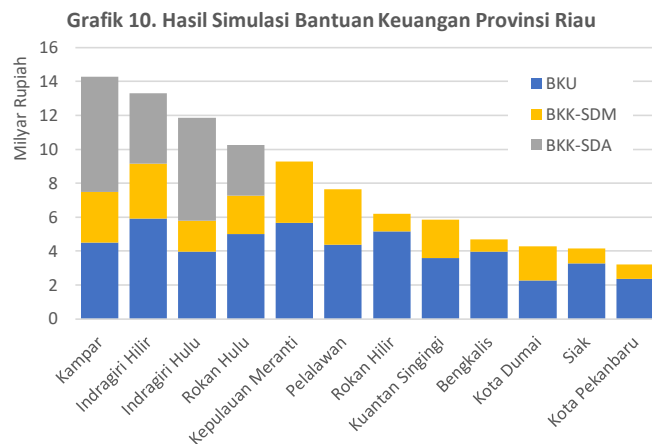


Empat daerah dengan luas tutupan hutan di Riau mendapatkan alokasi dasar paling tinggi secara berurutan adalah Pelalawan (19,4%), Indragiri Hilir (14,7%), Indragiri Hulu (13,2%), dan Kampar (11,5%). Masing-masing daerah mendapatkan alokasi dasar lebih dari Rp 11-18 miliar. Sebaliknya, tiga daerah seperti Rokan Hulu, Rokan Hilir dan Kota Dumai mendapatkan yang paling rendah sesuai dengan proporsi tutupan hutannya masing-masing, mendapatkan antara Rp 2-4 miliar.

Sementara, sebagaimana disebutkan sebelumnya, semua daerah mengalami pengurangan tutupan hutan. Maka semua daerah tidak ada yang mendapatkan insentif, sebaliknya semua daerah mengalami disinsentif (dengan harga satuan insentif/disinsentif dua kali lipat alokasi dasar). Berdasarkan perhitungan ini, hanya empat daerah yang nilai alokasi dasarnya masih lebih tinggi dari disinsentifnya. Jadi dari 12 daerah kabupaten/kota di Riau hanya empat daerah yang mendapatkan BKK-SDA, yaitu Kampar sebesar Rp 6,7 miliar, Indragiri Hulu sebesar Rp 6,0 miliar, Indragiri Hilir sebesar Rp 4,1 miliar dan Rokan Hulu sebesar Rp 2,9 miliar. Sementara delapan daerah lainnya, karena disinsentif daerah tersebut lebih besar daripada alokasi dasarnya, kabupaten/kota ini tidak memperoleh BKK-SDA sama sekali.

E. Penutup

Berdasarkan simulasi ketiga skema – BKU, BKK-aaSDM, BKK-SDA – dengan menggunakan pagu anggaran sebesar Rp 95 miliar di Riau, Kampar memperoleh bantuan keuangan terbesar, terutama dikonstruksi oleh BKK-SDA akibat tutupan hutannya yang besar dan keberhasilannya mempertahankan tutupan hutan pada periode 2015-2017. Tiga kabupaten lainnya, Indragiri Hilir, Indragiri Hulu, dan Rokan Hulu juga memperoleh bantuan keuangan yang relatif besar, yang terutama dikonstruksi oleh BKU (kecuali Indragiri Hulu dikonstruksikan dari BKK-SDA).



Keempat daerah tersebut diatas mendapatkan bantuan keuangan lebih dari Rp 10 miliar.

Sebaliknya, Bengkalis, Kota Dumai, Siak, dan Kota Pekanbaru hanya memperoleh bantuan keuangan kurang dari Rp 5 miliar, karena tidak mendapatkan insentif dari BKK-SDA.

Ketiga skema dan simulasi ini merupakan masukan kepada Pemprov Riau yang tentunya dapat disempurnakan sesuai dengan pandangan pemerintah provinsi. Jika

diterima, pemprov perlu melakukan perhitungan sejenis setiap tahunnya untuk secara dinamis mengalokasikan BKU, BKK-SDM, dan BKK-SDA.

Pengalokasian bantuan keuangan provinsi melalui tiga skema yang diusulkan di atas diharapkan dapat mendorong pencapaian visi dan misi Gubernur Riau yang baru dengan memperhatikan asas **keadilan** dan **pemerataan** yang dialokasikan secara **transparan** dan **akuntabel**. Lebih jauh lagi, belum ada satupun provinsi di Indonesia yang telah mengalokasikan bantuan keuangan kepada kabupaten/kota di wilayahnya secara komprehensif, sehingga hal ini akan menjadi inovasi yang membuat Riau menjadi yang terdepan di Indonesia.