

JURNAL ILMIAH MANAJEMEN BISNIS DAN INOVASI
UNIVERSITAS SAM RATULANGI (JMBI UNSRAT)

**ANALISIS KONTRIBUSI ANGGARAN DAERAH TERHADAP
PELAKSANAAN KEBIJAKANHIJAU DI KABUPATEN SIAK**

Hadi Prayitno, Kumba Digdowiseiso

Universitas Nasional

ARTICLE INFO

Keywords:

Environment, Local Budget, Green Siak

Kata Kunci:

Lingkungan, APBD, Siak Hijau

Corresponding author:

Kumba Digdowiseiso

Kumba.digdo@civitas.unas.ac.id

Abstract. *Green Siak well known as policy breakthrough which was popularized by Siak Regent in 2016. That district has a wealth of natural resources, and part of the Riau Province which is known for its intensive activities of forest and land-based extractive industry, that policy has considered as an anti-mainstream and has a strong stand for environmental protection and preservation. When the Siak District Mid-Term Development Plan for the period 2016-2021 was enacted, Green Siak had not yet been established as a policy and had no formulated goals, targets and road map. As a result, Green Siak has not been integrated into the five-year local development plan. Finally, in 2018 Green Siak was officially stipulated as a policy in the form of a Regent Regulation, which was followed by a roadmap plan through a Regent Decree in 2019. Since it was formulated as an idea until it was stipulated as a policy, Green Siak has been implemented with the support of programs, activities, and budget allocations every year an average of 2 percent to 3.1 percent of the regional expenditure. Upon further analysis, the financed activities were not fully relevant and contributed significantly to Green Siak's performance targets.*

Abstrak. Siak Hijau merupakan suatu terobosan kebijakan yang dipopulerkan oleh Bupati Siak sejak tahun 2016 silam. Sebagai daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam, dan merupakan bagian dari Provinsi Riau yang dikenal dengan intensitas kegiatan industri ekstraktif berbasis hutan dan lahan, kebijakan tersebut dinilai berani melawan arus dan memiliki keberpihakan yang kuat terhadap perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup. Ketika Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Siak periode 2016-2021 ditetapkan, Siak Hijau belum ditetapkan sebagai kebijakan dan belum memiliki rumusan tujuan, sasaran, target dan peta jalan. Akibatnya Siak Hijau belum terintegrasi dalam rencana pembangunan lima tahunan tersebut. Akhirnya pada tahun 2018 Siak Hijau resmi ditetapkan sebagai kebijakan dalam bentuk Peraturan Bupati, yang disusul dengan penetapan peta jalan melalui Keputusan Bupati tahun 2019. Sejak hadir dalam bentuk gagasan sampai ditetapkan dalam kebijakan, Siak Hijau telah dilaksanakan secara bertahap dengan dukungan program, kegiatan dan alokasi anggaran setiap tahun rata-rata 2 persen sampai 3,1 persen dari total belanja daerah. Setelah ditelaah lebih jauh, kegiatan-kegiatan yang dibiayai tersebut tidak sepenuhnya relevan dan berkontribusi signifikan terhadap target kinerja Siak Hijau.

PENDAHULUAN

Kabupaten Siak merupakan salah satu daerah di Provinsi Riau yang memiliki luas wilayah sekitar 855.609Ha, dimana lebih dari 55 persen diantaranya adalah merupakan kawasan hutan. Di dalam rencana pola ruang tahun 2011-2031, rencana peruntukan kawasan di daerah ini hanya dibagi dua yaitu kawasan lindungsetara 10,59 persen dari luas wilayah dan kawasan budidaya 89,41 persen dari luas wilayah. Sebagian besarkawasan budidaya tersebut merupakan kawasan hutan setara 44,82 persen dan kawasan perkebunan 31,48persen dari luas wilayah.

Luasnya kawasan hutan di Riau secara umum dan di Kabupaten khususnya memiliki resiko dan kerentanancukup tinggi. Hal itu terbukti pada saat kejadian bencana kebakaran hutan dan lahan pada medio Juni sampai Oktober 2015 yang telah menimbulkan kerugian multidimensi, baik kerusakan ekologi dan biodiversitas, kerugian sosial karena menyebabkan banyak penyakit pernafasan, kerugian ekonomi karena kegiatan ekonomi masyarakat harus dihentikan serta pemerintah daerah harus membelanjakan anggarannyauntuk merespon kejadian tersebut.

Berangkat dari situasi tersebut, Bupati Siak Syamsuar yang memasuki masa jabatan periode kedua pada tahun 2016-2021 melontarkan gagasan Siak Hijau dengan tujuan utama yaitu menyelamatkan cagar biosfer, sekaligus menunjang pariwisata, sehingga meningkatkan ekonomi masyarakat. Gagasan tersebut disambut gegap gempita oleh berbagai pihak termasuk pemerintah pusat melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), kelompok akademisi dan organisasi masyarakat sipil.

Ketika pemerintah daerah menerbitkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun2016-2021, Siak Hijau belum ditetapkan sebagai kebijakan. Akibatnya yang tercantum dalam dokumen RPJMD tersebut masih sebatas prinsip-prinsip dan gagasan umum, tetapi belum tercantum dalam tujuan, sasaran, dan indikator yang jelas. Hal ini menjadi faktor utama belum terakomodirnya Siak Hijau dalam desain program dan kegiatan secara spesifik, apalagi indikasi kebutuhan anggaran selama lima tahun.

Pelembagaan kebijakan atas inisiatif tersebut akhirnya dilakukan seiring dengan diterbitkannya Peraturan Bupati Siak No. 22 tahun 2018 tentang Siak Kabupaten Hijau. Setahun kemudian kebijakan tersebut diikutidengan lahirnya Keputusan Bupati Siak No. 650/HK/KPTS/2019 tentang peta jalan Siak Kabupaten Hijau.Pada tahun yang sama, pemerintah daerah juga melakukan penyesuaian materi RPJMD tahun 2016-2021 sekaligus menyelaraskan dengan kebijakan tersebut.

Persinggungan antara gagasan politik atau terobosan pemikiran pemimpin, formalisasi kebijakan, rencana pembangunan daerah dan orientasi kebijakan anggaran daerah menjadi suatu peristiwa penting yang berkaiatan langsung dengan kebijakan Siak Kabupaten Hijau. Sebagai sebuah terobosan pemikiran Bupati, Siak Hijau telah disebut dan diuraikan pada sebagian kecil dokumen perencanaan jangka menengah, tetapibelum terekspresikan dalam rancangan program dan kegiatan untuk dibiayai setiap tahun.

Gagasan yang sudah diapresiasi banyak kalangan tidak serta merta mendapatkan dukungan anggaran yang memadai, ketika tidak terintegrasi dalam dokumen perencanaan secara spesifik. Inilah salah satu tantanganyang dihadapi pemimpin daerah untuk melakukan revitalisasi kebijakan keuangan daerah agar selaras dengan kepentingan publik. Digdowiseiso (2015) memberikan catatan khusus bahwa implementasi kebijakan sektor publik mempunyai derajat kesulitan lebih tinggi, karena erat kaitannya dengan aspek politik dan harus mempertimbangkan aspek pemerataan dan keadilan.

Keterbatasan fiskal, banyaknya kebutuhan anggaran yang bersifat wajib (*mandatory*), dan belum optimalnya pendapatan yang bisa digali secara langsung di daerah merupakan isu-isu desentralisasi fiskal yang masih mengemuka, baik di Indonesia maupun di negara-negara lain. Davey (2003, dalam Digdowiseiso 2020) mengungkapkan bahwa sistem desentralisasi fiskal hanya dapat dilaksanakan dengan beberapa syarat, yaitu tersedianya sistem distribusi kekuasaan dalam pengumpulan dan pengeluaran sumberdaya publik, tersedianya alokasi yang memadai untuk mendukung layanan publik, belanja pemerintah harus terdistribusi secara merata antar daerah, dan penerapan pajak dan retribusi daerah harus sejalan dengan skema redistribusi.

Berangkat dari uraian di atas maka tulisan ini akan mengulas kontribusi kebijakan anggaran daerah tahun 2017-2019 terhadap pelaksanaan kebijakan Siak Kabupaten Hijau. Tahun anggaran 2017-2018 adalah periode dimana inisiatif tersebut belum ditetapkan sebagai kebijakan. Sedangkan pada tahun anggaran 2019 merupakan tahun pertama setelah inisiatif tersebut dilembagakan sebagai sebuah kebijakan resmi.

TINJAUAN PUSTAKA

Korelasi antara kebijakan keuangan daerah dengan kebijakan Siak Hijau dapat ditelisik dengan menggunakan *agency theory* atau teori agen. Teori ini dapat menjelaskan hubungan antara pemerintah daerah sebagai agen dan masyarakat sebagai penerima manfaat kebijakan anggaran dan kebijakan Siak Hijau sebagai prinsipal. Ratnayadi, Ariyanto & Wirawati (2016) menegaskan bahwa teori keagenan dalam penyusunan APBD berhubungan dengan eksekutif sebagai agen dan masyarakat sebagai principal.

Selain itu Zelmianti (2016, dalam Fatimah 2020) menjelaskan praktek teori keagenan tersebut terjadi ketika pemerintah daerah dan DPRD menjalankan fungsi-masing dalam proses penyusunan, pembahasan, penetapan dan pelaksanaan anggaran daerah untuk membiayai pelayanan publik. Komitmen pemerintah dan DPRD untuk melaksanakan pengawasan anggaran daerah juga bagian dari penerapan teori keagenan.

Relasi agen dan prinsipal dalam kebijakan anggaran daerah tidak dapat dipisahkan dari konsep pembangunan daerah. Karena kebijakan anggaran daerah hakekatnya adalah untuk membiayai kebutuhan pembangunan daerah. Menurut Aditya & Maryono (2018) pembangunan daerah merupakan upaya terencana untuk menghasilkan pemerintah yang memiliki kemampuan profesional. Di sisi lain, pembangunan daerah juga bertujuan untuk meningkatkan kelayakan hidup dan kesejahteraan rakyat sehingga terwujudnya kemandirian daerah dan kemajuan yang merata.

Meskipun begitu, tidak sedikit fakta yang menunjukkan indikasi pelaksanaan pembangunan daerah di Indonesia sejak era otonomi daerah, hanya mengulang pembangunan satu tahun selama berkali-kali, setidaknya dalam setiap periode pemerintahan yang berkuasa. Banyak faktor yang melatarbelakangi hal itu, salah satunya adalah tidak memadainya sumber daya anggaran yang dikelola oleh pemerintah daerah untuk menjalankan fungsinya secara tepat, baik dan efektif. Hofman & Guerra (2005) mengatakan adanya ketidaksesuaian dalam distribusi sumber daya antar pemerintah daerah menyiratkan bahwa beberapa pemerintah daerah memiliki sumber daya yang tidak mencukupi untuk menjalankan fungsinya.

Padahal peranan sumber daya fiskal, khususnya ketepatan dalam melakukan belanja sangat penting dan berkaitan erat dengan pencapaian target pembangunan, termasuk kesejahteraan. Berdasarkan hasil penelitian terbaru, Fatimah (2020) menjelaskan bahwa belanja daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang relevan terhadap indikator Pendapatan Daerah Regional Bruto (PDRB)

berkontribusi signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi besar atau kecilnya rasio belanja modal tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat.

Keterbatasan sumber daya daerah di tengah tingginya kebutuhan publik yang harus dipenuhi, menuntut pemerintah daerah untuk mampu menerapkan kebijakan anggaran daerah secara ekonomis, efisien dan efektif, atau jamak dikenal sebagai *value for money* sebagai salah satu pola yang ditawarkan dari teori *New Public Management* (NPM). Menurut Bovaird dan Löffler (2013:17) NPM adalah sebuah gerakan perampingan sektor publik dan membuatnya lebih komparatif dan mencoba untuk membuat administrasi publik yang lebih responsive terhadap kebutuhan warga dengan menawarkan pengukuran ekonomi, efisiensi dan efektifitas (*value for money*), fleksibilitas pilihan, dan transparansi.

Menurut Mardiasmo (2009), *value for money* sendiri merupakan pola kebijakan anggaran untuk merubah model anggaran tradisional menjadi model anggaran yang berorientasi pada kinerja, serta mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektifitas. Ekonomis merupakan kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati-hati / cermat (*prudency*) dan tidak ada pemborosan. Efisiensi memiliki hubungan erat dengan produktifitas. Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan menggunakan sumberdaya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*). Efektivitas terkait keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhirkebijakan (*spending wisely*).

Berbagai teori, konsep, dan temuan hasil penelitian di atas memberikan penegasan bahwa kesuksesan pelaksanaan kebijakan Siak Hijau akan sangat dipengaruhi oleh berapa besar alokasi anggaran setiap tahun,serta seberapa ekonomis, efisien, dan efektif pengelolaan dan penggunaannya.

METODE

Kajian yang ditulis dalam artikel ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif dengan mengedepankan analisis dan perspektif, serta tetap menggunakan landasan teori untuk memandu fokus pengungkapan fakta. Moleong (2000:6) menyatakan bahwa metode kualitatif adalah prosedurpenelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau lisan dari orang dan perilaku yang dapatdiamati. Jadi pendekatan ini diarahkan pada latar belakang objek secara keseluruhan.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui analisis dokumen terkait kebijakan Siak Hijau dan data-data anggaran khususnya realisasi APBD tahun 2017-2019. Merujuk kepada pendapat Miles dan Huberman, (1998: 12), metode analisis data yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode interaktif yang terdiri dari empat tahap yaitu pengumpulan data, reduksi data, penajian data dan penarikan kesimpulan.

Alasan penulis menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif adalah untuk menyajikan hasil kajian tentang kontribusi kebijakan anggaran daerah terhadap pelaksanaan kebijakan Siak Hijau dapat dideskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat, termasuk mencakup fakta-fakta dan hubungan antar fenomena.

PEMBAHASAN

Siak Hijau merupakan kebijakan yang mendorong kelestarian dan berkelanjutan dalam pemanfaatan Sumberdaya Alam (SDA), serta peningkatan ekonomi masyarakat. Kebijakan ini tertuang

dalam Peraturan Bupati Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Siak Kabupaten Hijau.

Secara umum kebijakan Siak Hijau mencakup tiga tujuan yaitu pengelolaan sumberdaya alam untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat dengan prinsip kelestarian dan berkelanjutan, pemanfaatan sumber daya alam untuk meningkatkan ekonomi masyarakat dan pendapatan asli daerah, serta pola pemanfaatan sumber daya alam daerah dilakukan melalui kegiatan konservasi, hilirisasi dan intensifikasi.

Perkembangan kebijakan Siak Hijau dalam implementasinya mengacu pada tiga pendekatan, meliputi: Pendekatan Kebijakan yaitu mengarahkan semua kebijakan daerah dapat mendukung dan memfasilitasi komitmen Siak menuju kabupaten hijau; Pendekatan Landscape dan Pengelolaan Terbaik dengan cara mendorong inisiatif-inisiatif pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan dan ramah terhadap gambut dan lingkungan hidup lainnya; dan Pendekatan Ekonomi melalui ruang partisipasi aktif serta fasilitasi kepada masyarakat untuk bekerja dan berusaha hingga memperoleh manfaat ekonomi yang sejalandengan upaya mewujudkan Siak sebagai Kabupaten Hijau.

Pendekatan kebijakan yang mendukung Siak Hijau dapat ditelusuri dari kebijakan pembangunan dan kebijakan anggaran, serta regulasi-regulasi daerah yang meliputi Peraturan Bupati Nomor 22 tahun 2018 dan Keputusan Bupati Nomor 650/HK/KPTS/2019, Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK), dukung dukung dan daya tampung lingkungan hidup, kajian lingkungan hidup strategis (KLHS), dan kebijakan lainnya yang dianggap relevan.

Melalui pendekatan landscape pemerintah daerah membagi beberapa fungsi pengelolaan lingkungan hidup, misalnya melalui pemberian akses kelola lahan kepada masyarakat dalam bentuk tanah objek reforma agraria (ToRA), perhutanan sosial, kampung hijau, Desa Proklim, kampung adat, dan desa peduli gambut. Kemudian dalam pengelolaan terbaik pemerintah memfokuskan pada sektor perkebunan seperti mendorong sertifikasi berstandar roundtable sustainable palm oil (RSPO) dan RSPO jurisdiksi.

Pendekatan ekonomi menjadi bagian penting dalam implementasi Siak Hijau, yaitu menekankan fokus pada empat isu utama yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat, pengembangan ekowisata mangrove, agrowisata dan memanfaatkan hasil hutan bukan kayu (HHBK) di kawasan konservasi.

Tiga skema pendekatan tersebut menjadi prasyarat utama terimplementasinya kebijakan Siak Hijau secara terukur sebagaimana telah ditetapkan dalam tujuan, sasaran, dan indikator yang melekat pada dokumen pelebagaan Siak Kabupaten Hijau maupun roadmap atau peta jalan pelaksanaannya.

Dalam dokumen Keputusan Bupati Siak No. 650/HK/KPTS/2019 tersebut diketahui Siak Kabupaten Hijau memiliki tiga tujuan, lima sasaran dan empat belas indikator kinerja, sebagaimana diuraikan dalam tabel dibawah ini.

Tabel 1 - Tujuan, Sasasan dan Indikator Siak Hijau

Perbup 22 Tahun 2018 Tentang Siak Kabupaten Hijau		Keputusan Bupati Siak No. 650/HK/KPTS/2019 Roadmap Siak Hijau
Tujuan	Sasaran	Indikator
Pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-	Sasaran 1: Menekan tingkat kerusakan sumberdaya alam khususnya gambut dan DAS Siak;	1. Menurunnya tingkat kerusakan sumber dayaalam khususnya gambut dan DAS Siak

besarnya bagi kepentingan rakyat dengan prinsip kelestarian dan berkelanjutan;	Sasaran 2; Menciptakan pertumbuhan ekonomi yang sejalan dengan prinsip kelestarian dan keberlanjutan;	2. Pemanfaatan SDA dengan mengurangi dampak kerusakan terhadap fungsi dan keberlanjutan sumber daya alam tersebut; 3. Menciptakan pertumbuhan ekonomi yang sejalan dengan prinsip kelestarian dan keberlanjutan;
	Sasaran 3; Pemanfaatan SDA dengan tidak mengurangi dampak kerusakan terhadap fungsi dan keberlanjutan sumber daya alam tersebut;	4. Kebijakan yang menyelaraskan antara kebijakan konservasi dan pertumbuhan ekonomi;
Pemanfaatan sumber daya alam untuk peningkatan ekonomi masyarakat dan pendapatan asli daerah	Sasaran 4; Menanggulangi kemiskinan melalui pemberdayaan ekonomi kerakyatan, pemberdayaan perekonomian pedesaan, Pembangunan sektor ketenagakerjaan serta pemerataan dan pengendalian kependudukan;	5. Meningkatnya jumlah perkebunan yang memperoleh sertifikat ISPO/RSPO 6. Meningkatnya produksi pertanian tanaman pangan 7. Meningkatnya pendapatan daerah 8. Meningkatnya pendapatan perkapita pertahun; 9. Menanggulangi kemiskinan melalui pemberdayaan ekonomi kerakyatan, pemberdayaan perekonomian pedesaan, pembangunan sektor ketenagakerjaan serta
		pemerataan dan pengendalian kependudukan;
Pola Pemanfaatan Sumber Daya Alam daerah dilakukan melalui kegiatan Konservasi, Hilirisasi dan Intensifikasi.	Sasaran 5; Kebijakan yang menyelaraskan antara kebijakan konservasi dan pertumbuhan Ekonomi;	10. Menurunkan emisi GRK pada lima sektor prioritas (sektor kehutanan dan lahan gambut, pertanian, energi dan transportasi, industri dan limbah) sebesar 22,7%; 11. Menurunnya tingkat pencemaran udara 12. Meningkatnya akses dan penguasaan masyarakat dalam mengelola kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan mendukung Siak Hijau; 13. Bertambahnya rasio ruang terbuka hijau di perkotaan; 14. Berkurangnya kasus perusakan lingkungan hidup;

Pemerintah Kabupaten Siak menetapkan Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2016-2021, sebagai pedoman pelaksanaan

pembangunan selama lima tahun, yang telah diselaraskan atau direvisi pada tahun 2019. Dokumen tersebut pertama kali disusun dan ditetapkan pada tahun 2016 berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 tahun 2010. Adapun dokumen perubahannya disusun dengan mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 tahun 2017.

Di dalam dokumen RPJMD, pemerintah Kabupaten Siak menetapkan visi “Terwujudnya Kabupaten Siak yang Maju dan Sejahtera Dalam Lingkungan Masyarakat yang Agamis dan Berbudaya Melayu serta Menjadi Tujuan Pariwisata di Sumatera”.

Visi tersebut akan dicapai dengan lima Misi yaitu: (1) mewujudkan kualitas Sumber Daya Manusia yang sehat, cerdas, berakhlak, beriman dan bertaqwa serta berbudaya melayu; (2) mewujudkan pembangunan infrastruktur daerah yang merata dan berwawasan lingkungan; (3) mewujudkan perekonomian daerah yang mandiri dan berdaya saing; (4) mewujudkan destinasi pariwisata yang berdaya saing; dan (5) mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, bersih, serta pelayanan publik yang prima.

Misi ke-2 dan misi ke-3 memiliki keterkaitan erat dengan kebijakan Siak Hijau, karena membahas keberlanjutan lingkungan hidup dan perekonomian. Secara mendasar kerangka pikir Siak Hijau adalah pengelolaan lingkungan hidup berkelanjutan dalam rangka meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.

Tabel 2 – Perbandingan Tujuan dan Sasaran RPJMD (Sebelum-Sesudah Perubahan)

RPJMD Siak 2016-2021 Versi Sebelum Perubahan		RPJMD Siak 2016-2021 Versi Setelah Perubahan	
Misi 2: Mewujudkan pembangunan infrastruktur daerah yang merata dan berwawasan lingkungan		Misi 2: mewujudkan pembangunan infrastruktur daerah yang merata dan berwawasan lingkungan	
<i>Tujuan</i>	<i>Sasaran</i>	<i>Tujuan</i>	<i>Sasaran</i>
Meningkatkan pengembangan wilayah dan pusat-pusat perekonomian daerah yang berdaya saing	1. Meningkatnya cakupan dan kualitas layanan infrastruktur dasar	Meningkatkan kualitas infrastruktur yang berwawasan lingkungan	1. Meningkatnya cakupan dan kualitas layanan infrastruktur
	2. Meningkatnya dukungan infrastruktur bagi pengembangan pusat-pusat perekonomian dan keterhubungan inter dan intrawilayah		2. Meningkatnya kualitas pengelolaan lingkungan hidup
	3. Meningkatnya aktivitas pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan		

Misi 3: Mewujudkan perekonomian daerah yang mandiri dan berdaya saing		Misi 3: Mewujudkan perekonomian daerah yang mandiri dan berdaya saing	
<i>Tujuan</i>	<i>Sasaran</i>	<i>Tujuan</i>	<i>Sasaran</i>
Meningkatkan perekonomian serta pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya daerah	1. Menurunnya tingkat kemiskinan	Meningkatkan perekonomian masyarakat melalui pengelolaan sumber daya yang optimal	1. Meningkatnya derajat ekonomi masyarakat
	2. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi daerah		2. Menurunnya tingkat Pengangguran
	3. Meningkatnya kontribusi sektor pertanian		3. Terkendalinya inflasi daerah
	4. Meningkatnya kontribusi sektor industri pengolahan		
	5. Meningkatnya kualitas dan kuantitas koperasi dan UMKM (agroindustry dan pariwisata)		

Tabel di atas menunjukkan adanya perubahan signifikan terkait tujuan dan sasaran pada Misi ke-2 maupun Misi ke-3 antara dokumen RPJMD versi awal dengan versi perubahannya. Tujuan dan sasaran yang dirumuskan dalam RPJMD versi perubahan terlihat lebih jelas dan kongkrit relevansinya terhadap tujuan Siak Hijau, bukan hanya dari sisi tujuan dan sarannya, tetapi juga pada aspek indikator-indikatornya.

Di dalam dokumen perubahan RPJMD, juga telah ditambahkan pembahasan Peraturan Bupati Siak No. 22 tahun 2018 tentang Siak Kabupaten Hijau sebagai kabupaten yang mendorong prinsip-prinsip kelestarian dan berkelanjutan dalam pemanfaatan sumberdaya alam dan peningkatan ekonomi masyarakat. Prinsip kelestarian dan berkelanjutan dimaksudkan untuk memastikan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam memperhatikan fungsi-fungsi ekologis, ekonomis, dan sosial.

Fungsi ekologis, sebagai suatu sistem penyangga kehidupan antara lain merupakan pengatur tata air, menjaga kesuburan tanah, mencegah erosi, menjaga keseimbangan iklim mikro, penghasil udara bersih, menjaga siklus makanan serta sebagai tempat pengawetan keanekaragaman hayati dan ekosistemnya. Fungsi ekonomis, sebagai sumber yang menghasilkan barang dan jasa baik yang terukur seperti hasil hutan berupa kayu dan non kayu, maupun yang tidak terukur seperti jasa ekoturisme. Fungsi sosial, sebagai sumber penghidupan dan lapangan kerja serta kesempatan berusaha bagi sebagian masyarakat terutama yang hidup di dalam dan sekitar hutan, serta untuk kepentingan pendidikan dan penelitian demi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Secara programatik, perubahan RPJMD Kabupaten Siak periode 2016-2021 telah menetapkan program dan indikator yang relevan terhadap pencapaian Kabupaten Hijau. Pada Misi ke-2 terdapat satu tujuan, dua sasaran, dan delapan program. Pada Misi ke-3 juga terdapat satu tujuan, tiga sasaran, dan tujuh belas program. Terdapat 22 program yang dikategorikan memiliki relevansi terhadap kerangka pikir

kebijakan Siak Kabupaten Hijau tersebut mendapatkan alokasi anggaran pada tahun 2020 sebesar Rp69,55 miliar, dan pada tahun 2021 sebesar Rp80,32 miliar.

Meskipun integrasi Siak Hijau baru dilakukan pada perubahan RPJMD 2016-2021 yang dilakukan pada tahun 2019, yaitu dengan memasukkan ketetapan substansi Perbup No. 22 tahun 2018 dan Keputusan Bupati No. 650/HK/KPTS/2019, tetapi sebagaimana telah disampaikan sebelumnya bahwa pemerintah daerah kabupaten Siak telah merencanakan program dan kegiatan untuk menopang pelaksanaannya melalui APBD tahun 2017-2019.

Berdasarkan analisis APBD dan penjabarannya, serta melalui penelusuran mendalam terhadap dokumen pelaksanaan anggaran (DPA) dari sebelas organisasi perangkat daerah (OPD) tahun 2017-2019, maka diidentifikasi berbagai temuan strategis sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Terdapat Rp10,09 miliar Dana Alokasi Khusus (DAK) telah dialokasikan untuk dua bidang yang relevan terhadap pencapaian target Siak Hijau. DAK tersebut dialokasikan pada tahun 2017, 2018, dan 2019 yang dikelola oleh Dinas Pariwisata sebesar Rp5,26 miliar dan Dinas Pertanian sebesar Rp4,83 miliar. Dinas Pariwisata mengelola kegiatan penataan kawasan objek wisata dan industri wisata pada tahun 2017 sebesar Rp2,5 miliar, dan pengembangan daya tarik wisata tahun 2019 sebesar Rp2,76 miliar. Sedangkan Dinas Pertanian mengelola kegiatan pembangunan/perbaikan sumber air pada tahun 2017 sebesar Rp1,81 miliar dan tahun 2018 sebesar Rp2,44 miliar, serta pengadaan sarana dan prasarana untuk penyuluh pertanian pada tahun 2019 sebesar Rp580,6 juta.

Tabel 3 - DAK Berpotensi Mendukung Siak Hijau

Uraian Kegiatan	2017	2018	2019	OPD
Penataan Kawasan Objek wisata dan industri wisata (DAK)	2.500.000.000	-	-	Dinas Pariwisata
Pengembangan Daya Tarik Wisata (DAK)	-	-	2.757.024.000	
Kegiatan pembangunan/perbaikan sumber sumber air (DAK)	1.811.097.000	2.443.640.000	-	Dinas Pertanian
Pengadaan sarana dan prasarana untuk penyuluh pertanian (DAK)	-	-	580.650.000	
Total DAK Relevan	4.311.097.000	2.443.640.000	3.337.674.000	

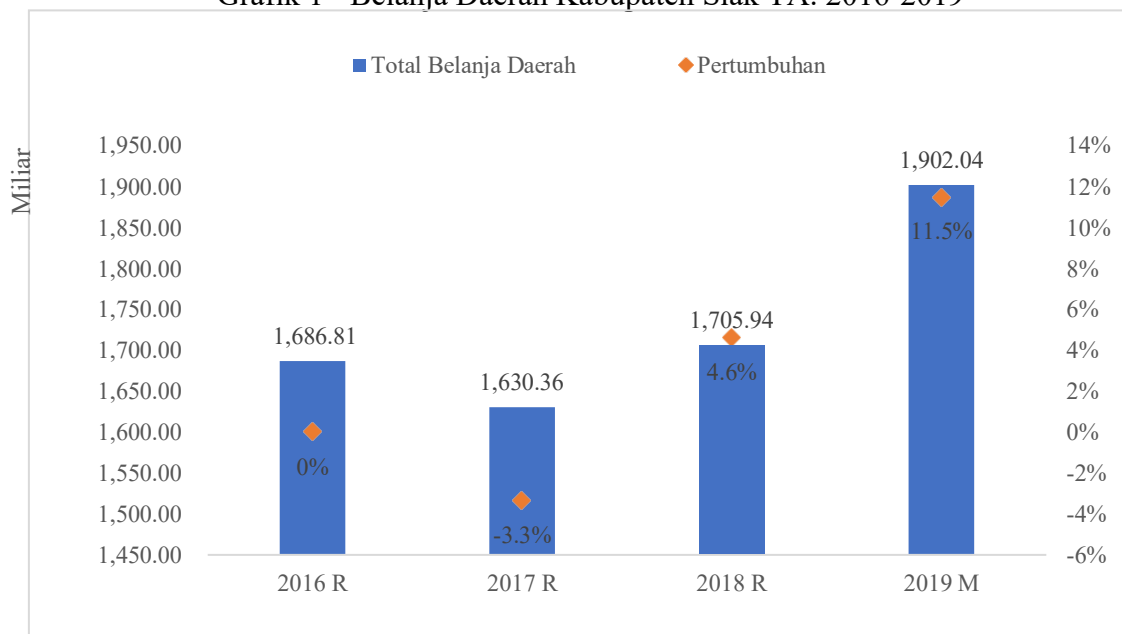
Sumber; Dokumen DPA 11 OPD Pemda Siak

Belanja daerah Kabupaten Siak berkisar antara Rp1,68 triliun sampai Rp1,90 triliun dalam kurun waktu 2016-2019. Realisasi belanja tahun 2017 dilaporkan 3,3 persen lebih rendah dibandingkan tahun 2016. Meskipun realisasi belanja tahun 2018 dapat mencapai 4,6 persen lebih tinggi dibandingkan tahun 2017, tetapi masih terdapat SILPA pada tahun tersebut sebesar Rp239 miliar.

Temuan penting dari data tersebut menunjukkan rendahnya kinerja penyerapan anggaran oleh pemerintah daerah, sehingga menimbulkan SILPA cukup tinggi. Implikasinya, banyak kegiatan strategis yang mendukung percepatan pelayanan publik, pemenuhan hak dasar, dan juga relevan terhadap pencapaian target Siak Hijau justru tidak dapat dibiayai pada tahun tersebut, padahal anggaran masih banyak yang tidak dipergunakan.

Penetapan proyeksi belanja daerah dalam APBD Murni 2019 setara dengan 11,5 persen lebih tinggi dari realisasi belanja daerah tahun 2018, menunjukkan bahwa rendahnya kinerja penyerapan tidak dijadikan bahan refleksi, evaluasi, dan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan belanja pada tahun berikutnya.

Grafik 1 - Belanja Daerah Kabupaten Siak TA. 2016-2019



Sumber; Dokumen APBD Siak 2016-2019 – diolah

Program, kegiatan dan anggaran yang relevan terhadap kebijakan Siak Hijau dialokasikan pada 11 organisasi perangkat daerah (OPD). Jumlah organisasi perangkat daerah yang memiliki kontribusi terhadap pelaksanaan kebijakan Siak Hijau tersebut diketahui berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 22 tahun 2018 dan Roadmap pelaksanaan Siak Kabupaten Hijau.

Di dalam roadmap disebutkan 35 rencana aksi dan 41 program yang mendukung pencapaian indikator kebijakan Siak Hijau. Setelah ditelusuri dalam dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2017-2019, diketahui bahwa terdapat 29 program yang identik dan tersebar di 11 OPD, dengan mengelola anggaran pada tahun 2017 sebesar Rp355,02 miliar, pada tahun 2018 sebesar Rp287,61 miliar, dan pada tahun 2019 sebesar Rp355,14 miliar. Dalam tiga tahun, anggaran tersebut secara rata-rata dipergunakan untuk membiayai belanja pegawai 18 persen, belanja rutin 12 persen, belanja lainnya 56 persen, dan belanja untuk Siak Hijau 14 persen.

Di sisi lain belanja fungsi lain pada 11 OPD tersebut memiliki kecenderungan terus menurun yaitu dari 66 persen pada tahun 2017 menjadi 47 persen pada tahun 2019. Meskipun hanya 1 persen, tren penurunan juga terjadi pada belanja pegawai, khususnya pada tahun 2019 dibandingkan dengan tahun 2018.

Belanja yang berorientasi spesifik terhadap pelaksanaan Siak Hijau setara dengan 2 persen sampai 3,1 persen dari total Belanja Daerah. Pada tahun 2017 anggaran yang masuk dalam kategori mendukung kebijakan Siak Hijau sebesar Rp35,5 miliar, pada tahun 2018 sebesar Rp41,5 miliar, dan tahun 2019 terus meningkat menjadi Rp59,6 persen.

Proporsi belanja yang mendukung Siak Hijau terhadap total belanja pada 11 OPD memiliki

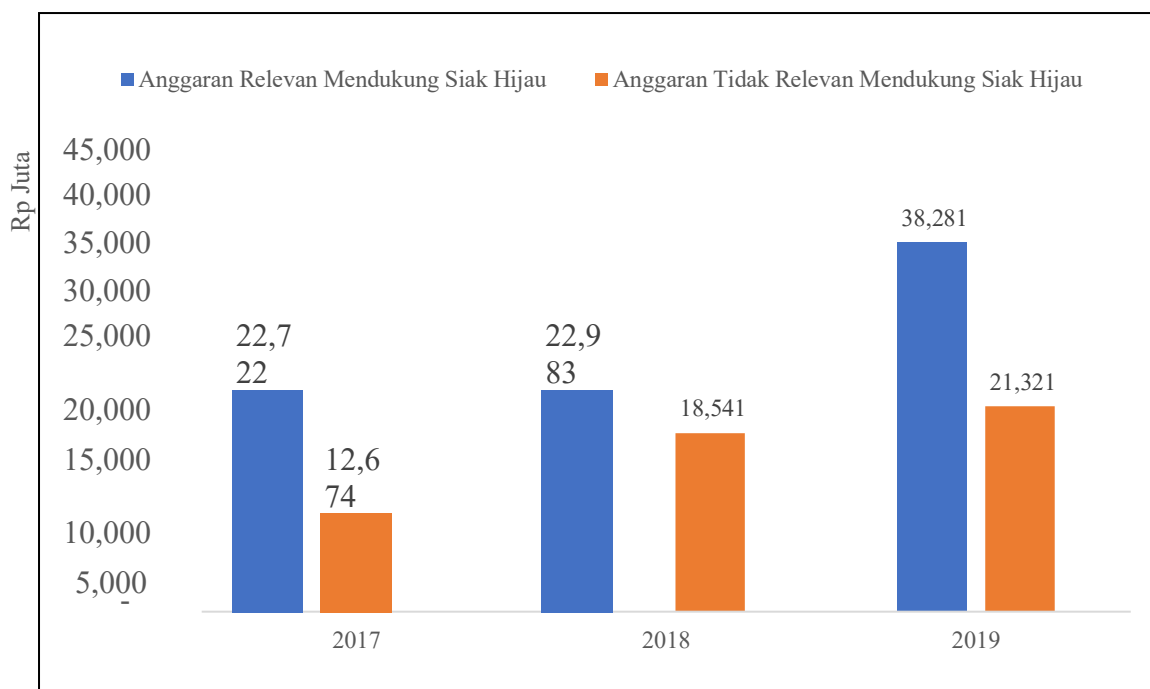
kecenderungan meningkat yaitu dari 11 persen pada 2017, kemudian 14 persen pada 2018, dan terus meningkat menjadi 17 persen pada tahun 2019. Tren proporsi belanja tersebut terhadap total belanja daerah juga mengalami peningkatan dari tahun 2017 sebesar 2 persen, lalu 2,3 persen pada tahun 2018 dan 3,1 persen pada 2019. Akan tetapi dari sisi nominal atau jumlah anggaran masih belum memadai jika dibandingkan dengan indikator kinerja yang harus dicapai.

Rerata hanya 64 persen dari belanja pendukung Siak Hijau yang relevan terhadap pencapaian indikator kinerja Siak Hijau. Seperti diuraikan sebelumnya, belanja pada 11 OPD yang dikategorikan mendukung Siak Hijau adalah Rp35,3 miliar pada 2017, kemudian Rp41,5 miliar pada 2018, dan pada akhirnya menjadi Rp59,6 miliar pada 2018.

Di dalam Keputusan Bupati No. 650 tahun 2019 tentang Roadmap diuraikan terdapat tiga tujuan, lima sasaran, empat belas indikator dan empat puluh satu program untuk mendukung pelaksanaan kebijakan Siak Hijau. Penelusuran yang dilakukan terhadap dokumen pelaksanaan anggaran (DPA) pada 11 OPD, diketahui bahwa terdapat dua puluh sembilan program yang mendapatkan alokasi anggaran pada periode tahun 2017-2019, dengan jumlah sebagaimana disebutkan di atas.

Berdasarkan pendekatan analisis determinan, alokasi anggaran tersebut dibagi dalam dua kategori yaitu belanja relevan dan belanja tidak relevan. Belanja relevan adalah alokasi anggaran pada kegiatan yang memiliki kontribusi terhadap pencapaian indikator Siak Hijau. Sedangkan Belanja tidak relevan adalah anggaran pada kegiatan yang tidak memiliki kontribusi secara langsung terhadap pencapaian indikator kinerja Siak Hijau.

Grafik 2 - Alokasi Anggaran yang Relevan Mendukung Kebijakan Siak Hijau – Berdasarkan indikator Siak Hijau, Tahun 2017-2019



Sumber; DPA – 11 OPD Pemda Siak- diolah

Hasil analisis menunjukkan bahwa belanja relevan pada tahun 2017 adalah Rp22,7 miliar dari total Rp35,3 miliar, pada tahun 2018 sebesar Rp22,9 miliar dari Rp41,5 miliar, dan pada tahun 2019 jumlahnya Rp38,2 miliar dari Rp59,6 miliar. Dalam tiga tahun, proporsi rata-rata belanja yang relevan tersebut setara dengan 64 persen.

Sebaliknya, belanja tidak relevan besarnya adalah Rp12,6 miliar pada tahun 2017, kemudian Rp18,5 miliar pada tahun 2018, dan sebesar Rp21,3 miliar pada tahun 2019. Akumulasi proporsi rata-rata dari belanja tidak relevan tersebut selama tiga tahun setara dengan 36 persen.

KESIMPULAN

Meskipun telah mendapatkan apresiasi dari berbagai kalangan dari pemerintah pusat, mitra pembangunan dan organisasi masyarakat sipil, terobosan gagasan sekaligus komitmen politik oleh Kepala Daerah berupa Siak Hijau tidak serta merta dapat hadir sebagai kebijakan yang terintegrasi dalam rezim perencanaan pembangunan dan anggaran. Siak Hijau sudah menjadi domain publik sebagai prinsipal ketika tujuannya secara tegas diarahkan untuk perlindungan lingkungan hidup dan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Di satu sisi pemerintah daerah sebagai agen bertanggungjawab untuk mengalokasikan sumber daya termasuk anggaran untuk memastikan kebijakan tersebut terlaksana dengan baik, tepat dan efektif.

Kajian ini menemukan bahwa pemerintah daerah baru mengadopsi target kinerja Siak Hijau dalam revisi RPJMD 2016-2021 setelah kebijakan tersebut ditetapkan dalam Peraturan Bupati Siak No. 22 tahun 2018 tentang Siak Kabupaten Hijau, dan Keputusan Bupati Siak No. 650/HK/KPTS/2019 tentang peta jalan Siak Kabupaten Hijau. Akhirnya 22 program yang dikategorikan memiliki relevansi terhadap kerangka pikir kebijakan Siak Kabupaten Hijau dalam RPJMD tersebut mendapatkan alokasi anggaran pada tahun 2020 sebesar Rp69,55 miliar, dan pada tahun 2021 sebesar Rp80,32 miliar.

Pada periode 2017-2019, ketika Siak Hijau belum diselaraskan dalam revisi RPJMD 2016-2021, pemerintah daerah melalui 11 organisasi perangkat daerah telah berkontribusi untuk melaksanakan gagasan tersebut dengan rata-rata alokasi anggaran setiap tahun setara dengan 2 persen sampai 3,1 persen dari total belanja daerah. Akan tetapi hanya 64 persen dari alokasi anggaran yang tersebar dalam 29 program tersebut yang memiliki relevansi atau kontribusi signifikan terhadap pencapaian target kinerja Siak Hijau. Artinya masih terdapat 36 persen anggaran yang belum relevan terhadap Siak Hijau.

Hal ini menjadi pelajaran bahwa besarnya alokasi anggaran tidak sepenuhnya berkontribusi terhadap target kinerja ketika tidak dikelola dengan pendekatan value for money, dimana pemerintah daerah harus mempertimbangkan aspek keekonomisan, keefisienan, dan keefektifan pelaksanaan anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

Alamsyah, F., Saerang, I.S., Tulung, J. E. (2019). Analisis Akurasi Model Zmijewski, Springate, Altman, Dan Grover Dalam Memprediksi Financial Distress. *Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis Dan Akuntansi*, 7(2). <https://doi.org/10.35794/emba.v7i2.49101>

Blane Lewis and Bob Searle. 2010. Asia-Pacific. In Jorge Martinez-Vazquez and Paul Smoke (eds.)

- Second Global Report on Decentralization and Local Democracy. 2010; United Cities and Local Governments.
- Bovaird, T., Loffler, E., 2013, Public Management and Governance, New York, Routledge.
- Digdowiseiso, Kumba. (2015). Sistem keuangan publik. Lembaga Penerbitan Universitas Nasional (LPU-Unas). ISBN: 978-623-7376-29-3
- Digdowiseiso, Kumba., Djumadin, Zainul. 2020. Fiscal Decentralization in District of Karawang, Indonesia. International Journal of Scientific & Technology Research Volume 9, Issue 02, February 2020. ISSN 2277-8616
- Fatimah, Ari Nurul., Priyono, Nuwun. (2020). Kontribusi PAD, Dana Perimbangan, Belanja Daerah terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Jawa Tengah. JAAF (Journal of Applied Accounting and Finance) Volume 4, Number 2, 2020, 75-92
- Hadi, M., Ambarwati, R. D., & Haniyah, R. (2021). Pengaruh Return on Asset, Return on Equity, Net Interest Margin, Net Profit Margin, Earning per Share dan Net Income terhadap Stock Price Sektor Perbankan Tahun 2016-2020. *JMBI UNSRAT (Jurnal Ilmiah Manajemen Bisnis Dan Inovasi Universitas Sam Ratulangi)*., 8(3). <https://doi.org/10.35794/jmbi.v8i3.36743>
- Hofman, Bert & Guerra, Susana. (2004). Ensuring Inter-Regional Equity and Poverty Reduction. Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers. 10.1007/978-0-387-48988-9_3.
- Mardiasmo. (2010). Autonomy and Local Financial Management. Yogyakarta: Andi Offset.
- Miles, M. B. dan Huberman, A. M. (1998). Qualitative Data Analysis: A Source Book of New Methods. London: Sage Publication.
- Moleong, L. J. 2000. Metode Penelitian Kualitatif. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Siak Tahun 2016 – 2021
- Peraturan Bupati Siak Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Siak Kabupaten Hijau