

**KEBIJAKSANAAN PENGANGGARAN DAN PEMANFAATAN DANA
PEMBANGUNAN UNTUK MEMANTAPKAN OTONOMI DAERAH DALAM
MENGHADAPI GLOBALISASI**

**Oleh:
Ginandjar Kartasasmita
Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas**

**Disampaikan pada Raker Gubernur Seluruh Indonesia
Jakarta, 25 Februari 1997**

Dalam rapat kerja Gubernur kali ini saya diminta memberi masukan, dengan judul yang telah ditetapkan, mengenai “kebijaksanaan penganggaran dan pemanfaatan dana pembangunan untuk memantapkan otonomi daerah dalam menghadapi globalisasi”.

Tema itu amat besar setiap unsurnya, seperti globalisasi, otonomi, dan kebijaksanaan anggaran, merupakan tema-tema besar yang jika ingin dibahas secara mendalam, merupakan materi pembahasan yang besar dan banyak aspeknya. Dengan dirangkai dalam satu tema, dengan sendirinya kiranya bisa dibahas pokok-pokoknya saja yang ada keterkaitannya satu dengan lain.

Dengan pengertian itu, saya akan menyampaikan pembahasan saya, yang akan saya mulai dari hilir ke hulu, yaitu dari sasarannya, yakni menghadapi globalisasi.

Globalisasi adalah proses transformasi global yang sekarang sedang berlangsung dalam kehidupan umat dan menyangkut seluruh aspek kehidupan, politik, kebudayaan, dan ekonomi. Satu sama lain ketiga aspek itu saling mempengaruhi. Perhatian kita untuk sementara ini adalah pada sisi ekonominya.

Proses transformasi global itu digerakkan oleh dua kekuatan besar, yakni perdagangan dan teknologi. Keduanya kait-mengait dan saling menunjang. Perdagangan yang meningkat akan mendorong bukan hanya proses alih teknologi, tetapi penguatan teknologi. Sebaliknya peningkatan teknologi akan memperlancar dan mendorong arus barang dan jasa.

Oleh karena itu, bangsa Indonesia tidak boleh lepas dari arus perkembangan dan kemajuan di bidang perdagangan dan teknologi dan harus secara maksimal mampu memanfaatkannya.

Perdagangan. Globalisasi atau hilangnya hambatan perdagangan di dunia akan menyebabkan meningkatnya volume perdagangan dunia; berarti produksi meningkat, dan berarti pula lapangan kerja meningkat, serta pendapatan meningkat pula.

Perkembangan yang pesat justru akan terjadi di kawasan Asia Pasifik, khususnya di Asia. Berarti pula perdagangan di dalam kawasan ini (*intra-regional trade*) menjadi sangat penting, termasuk perdagangan antarbatas negara (*cross-border trade*), yaitu antara negara-negara bertetangga, yang memiliki potensi sebagai pendorong pertumbuhan subkawasan. Dalam rangka ini, kerja sama subregional seperti BIMP-EAG, IMT-GT, IMS-GT, AIDA, merupakan penggerak pembangunan penting, baik secara nasional maupun regional bagi propinsi-propinsi yang bersangkutan,

Bersamaan dengan integrasi perdagangan dunia juga terjadi proses integrasi keuangan dunia. Kemampuan negara-negara industri baru untuk memasok modal, terutama dalam bentuk penanaman modal langsung, adalah salah satu kunci keberhasilan mereka. Negara-negara itu bahkan sekarang telah menjadi pengekspor modal yang penting. Begitu pula

pariwisata. Peningkatan pendapatan, jaringan transportasi yang makin meluas dan biayanya yang makin murah akan membuat pariwisata menjadi bisnis utama di dunia yang akan meningkat dengan pesat.

Dapatkah kita turut bermain dan memanfaatkan dengan baik kesempatan itu? Itulah tantangan kita.

Kuncinya adalah daya saing, daya saing dalam memasarkan produk dan daya saing dalam menarik modal. Dan daya saing tergantung pada dua aspek, yaitu produktivitas dan efisiensi dalam perekonomian. Produktivitas sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia (SDM).

Tenaga kerja yang memiliki pendidikan dan berkualifikasi teknis amat menentukan dalam persaingan. Kita merasakan sangat kekurangan tenaga kerja dengan kualitas seperti itu karena sistem pendidikan kita belum mampu memenuhinya.

Aspek kedua yang menentukan pula adalah ketersediaan prasarana. Sekarang ini saja kita sudah merasakan betapa keterbatasan prasarana menghambat potensi pertumbuhan ekonomi secara maksimal. Penyediaan tenaga listrik, air, pelabuhan, bandar udara, telepon, jalan, sudah kita rasakan kekurangannya. Keterbatasan prasarana ini berpengaruh pada biaya produksi, dan, dengan demikian, juga pada daya saing produk-produk kita. Keadaan itu juga mempengaruhi stabilitas ekonomi karena sumbatan-sumbatan dalam prasarana menyebabkan tidak lancarnya arus barang. Hal itu tercermin pada laju inflasi kita yang secara kronis tinggi. Pada gilirannya, keadaan itu juga mempengaruhi biaya produksi.

Dalam hal efisiensi, maka penyempurnaan kelembagaan teramat penting, baik lembaga ekonomi, sosial, politik maupun birokrasi. Oleh karena itu, aspek yang ketiga, menyangkut kelanjutan proses deregulasi dan debirokratisasi. Jelas proses ini telah membuahkan hasil yang kita nikmati dalam bentuk peningkatan yang pesat dalam industri manufaktur dan ekspornya selama sepuluh tahun terakhir ini. Namun, kita rasakan sekarang momentumnya telah mulai mengendur. Oleh karena itu, upayanya harus dilanjutkan, terutama dengan langkah-langkah yang lebih mendasar. Tujuannya ada dua, pertama merangsang pertumbuhan, dan kedua, menghilangkan hambatan kegiatan ekonomi.

Untuk dapat memelihara laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan mengambil manfaat globalisasi, dunia usaha memerlukan kepastian serta kecepatan dalam pelayanan. Untuk itu, dibutuhkan peningkatan kualitas birokrasi dan perbaikan dalam sistem hukum. Laju kegiatan ekonomi yang makin cepat tidak dapat mentolerir hambatan dan beban tambahan karena masalah birokrasi. Oleh karena itu, pembaharuan birokrasi teramat penting, dan merupakan salah satu tantangan yang terberat. Bukan hanya menyangkut perbaikan sistemnya, tetapi juga segi budayanya, di samping, dengan sendirinya, masalah kesejahteraannya. Masalah yang sering disebut sebagai *good governance* ini harus merupakan topik bahasan tersendiri.

Teknologi. Semua sependapat bahwa pengembangan teknologi baru dan tingkat penyebaran pemanfaatannya (*rate of diffusion*) merupakan kekuatan utama di balik transformasi struktural. Melalui proses inovasi, baik yang melalui *learning by doing*, alih teknologi, atau melalui perdagangan, teknologi menciptakan produk-produk dan proses baru serta mempengaruhi perubahan-perubahan dalam organisasi, kelembagaan, dan sistem manajemen. Proses inovasi itu sendiri tidak dapat dilepaskan dan merupakan fungsi dari berbagai variabel ekonomi seperti perubahan dalam pola permintaan (yang dipengaruhi dan mempengaruhi gaya hidup dan tingkat pendapatan) serta biaya-biaya relatif dari berbagai input produksi seperti jenis mesin, bahan baku dan penolong, dan taraf keterampilan pekerjanya.

Tingkat perbedaan dalam penguasaan sains dan teknologi inilah yang paling menentukan perbedaan dalam taraf kemajuan bangsa-bangsa di dunia.

Taraf kita sekarang baru sampai berupaya mengejar ketertinggalan untuk mencapai tahap kemajuan negara-negara industri baru (NIE's), seperti Korea atau Taiwan. Dengan taraf perkembangan seperti sekarang, untuk mencapai itu kita akan memerlukan satu tahap PJP. Padahal tidak ada negara yang berhenti membangun diri. Jadi, bisa kita bayangkan, betapa jauhnya kita tertinggal apabila tidak melakukan percepatan dalam penguasaan teknologi, melebihi kecepatan perkembangan di negara-negara industri baru itu, untuk pada suatu saat kita dapat mengujarnya.

Inilah secara ringkas fenomena yang dikenal sebagai globalisasi. Proses perubahan itu merupakan tantangan sekaligus kesempatan bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan melaju dengan lebih cepat memanfaatkan momentumnya, tetapi juga menghadapkan kita pada tantangan-tantangan.

Ada beberapa hal yang perlu kita waspadai dalam menghadapi arus globalisasi itu.

Pertama, masalah kesenjangan. Kesenjangan masih tetap akan merupakan masalah, baik kesenjangan antargolongan pendapatan maupun antardaerah. Bahkan dengan kemajuan ekonomi dan masyarakat yang makin terbuka, ada potensi bahwa masalah kesenjangan akan makin tampil ke permukaan. Besarnya peluang, karena meluasnya kesempatan untuk memanfaatkan pasar yang makin terbuka, belum tentu dapat dimanfaatkan dengan baik oleh golongan ekonomi lemah atau wilayah tertinggal.

Masalah kesenjangan, jika tidak ditangani secara berhati-hati dan secara tepat mempunyai potensi makin membesar. Upaya deregulasi sebagai penyesuaian diri terhadap globalisasi membuka persaingan lebih leluasa, dan yang kuat dan mampu bersaing akan lebih mampu memanfaatkannya dibandingkan dengan yang lebih lemah. Oleh karena itu, apabila untuk menegakkan ekonomi pasar dan menggerakkan kegiatan ekonomi diperlukan deregulasi, maka untuk mengatasi kesenjangan diperlukan intervensi, yakni melindungi dan memberi kesempatan bagi yang lemah dan tertinggal untuk tumbuh lebih cepat. Inilah tema keberpihakan kepada yang lemah yang didasari oleh konsep intervensi secara selektif.

Keseimbangan antara berbagai kebijaksanaan deregulasi dan regulasi ini amat menentukan kemampuan bangsa untuk tumbuh secara berkesinambungan dan dengan gejolak yang minimal.

Persoalan kesenjangan ekonomi bisa cepat berubah bentuk menjadi masalah politik, apakah itu dengan dalih agama, ras, atau suku. Ia menjadi pupuk yang menyuburkan elemen-elemen penyebab destabilisasi dalam masyarakat. Demikian pula masalah pengangguran. Pengangguran berjalan bergandengan dengan proses urbanisasi. Urbanisasi, di samping ada sisi positifnya, juga berpotensi menciptakan masalah karena terkonsentrasikannya masalah-masalah sosial pada ruang yang terbatas dan penduduk yang padat.

Kedua, tantangan pembaharuan sosial budaya. Proses modernisasi bukanlah semata-mata proses transformasi yang berlangsung di bidang ekonomi, tetapi juga, dan bahkan ini lebih mendasar, adalah proses budaya. Keseluruhan proses pembangunan merupakan proses perubahan budaya, yakni pengenalan dan penyerapan nilai-nilai luar yang bersenyawa dengan nilai-nilai tradisional dan menciptakan nilai-nilai baru. Proses inilah yang biasanya kita sebut modernisasi. Tanpa nilai-nilai baru itu modernisasi tidak mungkin tumbuh dengan akar yang kuat, karena nilai-nilai budaya tradisional saja tidak menciptakan lahan yang subur untuk berkembangnya teknologi dan gagasan-gagasan yang menjadi penggerak perubahan.

Proses perubahan ini tidak akan berlangsung dengan mudah. Demikianlah halnya di Indonesia, di mana sebagian masyarakat kita sudah berada pada era industri, tetapi sebagian besar lagi masih hidup dalam tahap agraris tradisional, bahkan masih ada yang hidup dalam alam praagraris. Dalam keadaan demikian, proses perubahan nilai akan menimbulkan benturan-benturan dan guncangan-guncangan, bukan saja antara nilai-nilai luar dan nilai-nilai tradisional, tetapi juga antara nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat kita sendiri.

Ketiga, tantangan di bidang politik. Di luar pengaruh-pengaruh ekonomi dan sosial budaya seperti ditampilkan di atas, di bidang politik kita menghadapi tantangan tersendiri.

Masalahnya, bukan hanya dalam kehidupan sosial, juga di bidang politik, nilai-nilai dalam budaya politik dan praktik-praktik politik kita akan terus-menerus ditantang dan diuji. Oleh karena itu, tantangan kita di masa mendatang adalah bagaimana melanjutkan pembangunan politik, agar tetap berada dalam arah yang kita kehendaki, dan tidak menghambat tetapi justru menyalurkan aspirasi pembaharuan politik yang berkembang dalam masyarakat ke dalam alur pembangunan politik itu.

Keterbukaan dan perkembangan dunia yang dinamis, menyebabkan masyarakat mudah diombang-ambing oleh berbagai alternatif terhadap sistem yang kita tempuh. Menghadapi masalah ini pasti tidak mudah karena orang akan senantiasa memperbandingkan sistem yang berlaku di Indonesia dengan di negara lain, termasuk di negara-negara Asia, yang umumnya sekarang sudah mengadopsi sistem demokrasi Barat.

Kita menyaksikan betapa masyarakat menginginkan stabilitas, tetapi menentang kemapanan. Masyarakat menginginkan keamanan dan kedamaian, tetapi mengkritik tindakan tegas untuk menjaganya. Tindakan tegas acapkali diartikan sebagai tindakan opresif. Masalah ini tidak hanya dihadapi oleh kita saja, tetapi juga di negara maju sekalipun. Hal itu menunjukkan bahwa masyarakat makin kritis, makin protektif terhadap hak-haknya, dan makin tidak ingin diperlakukan begitu saja.

Pengaruh luar jelas berperan besar, baik melalui informasi-informasi yang mengalir amat deras (CNN, Internet, misalnya), maupun melalui jaringan lembaga-lembaga internasional dengan agendanya masing-masing. Organisasi-organisasi serupa itu akan memanfaatkan setiap peluang untuk turut campur dalam urusan bangsa kita.

Ini tantangan yang tidak boleh dipandang enteng, dan jika mengikuti kecenderungan dan gejalanya, saya punya kesan bahwa tantangan-tantangan politik itu tidak akan makin ringan, bahkan akan makin merebak, dan makin ruwet tali-temalnya dalam memasuki abad informasi pada tahun 2000-an.

Masalah kita selanjutnya, dalam pembahasan siang hari ini, tampaknya adalah bagaimana menempatkan otonomi daerah dalam konteks pembangunan karena proses globalisasi itu.

Dalam batas-batas yang disepakati, yakni bahwa otonomi tidak berarti terlepas dari negara kesatuan dan kaidah serta aturan-aturan yang mengikat bangsa ini menjadi satu, dan bahwa maksud diadakannya otonomi adalah demi kesejahteraan masyarakat di daerah dan di seluruh tanah air, maka desentralisasi di berbagai bidang itu akan berpengaruh positif bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, bahkan mungkin bukan hanya keinginan melainkan merupakan kebutuhan, karena perkembangan masyarakat serta lingkungan strategis mengharuskan kelincahan dalam mengatasi kendala dan memanfaatkan peluang. Secara terpusat kelincahan akan menjadi terbatas karena besar dan luasnya negara ini. Singkatnya untuk menghadapi globalisasi kita perlu desentralisasi dan meningkatkan serta memantapkan otonomi daerah

Otonomi daerah, kita pahami bukan hanya proses administrasi politik berupa pelimpahan wewenang pembangunan dan pemerintahan kepada pemerintah daerah, akan tetapi lebih merupakan suatu proses pembangunan daerah sendiri dengan segala rangkaian komitmen dan tanggung jawab yang mengiringinya, yang menuntut kemampuan seluruh aparatur pemerintahan di daerah di dalam penguasaan substansi dan manajemen pembangunan. Dalam hal ini, unsur yang amat penting dalam upaya memantapkan otonomi daerah, adalah kemandirian kelembagaan dan ketersediaan sumber daya manusia yang memadai, khususnya aparatur pemerintah daerah, serta kemampuan keuangan daerah untuk menggali sumber pendapatannya sendiri.

Otonomi daerah kita sadari juga selain memberi hak kepada daerah juga membawa

kewajiban. Kedua aspek ini memang harus dapat diserasikan, dan untuk itu, secara sungguh-sungguh harus dikenali seluruh potensi dan sumber daya yang ada di daerah, disertai peluang-peluang dan kendala-kendala dalam penguatannya. Kemampuan memanfaatkan potensi daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah amat penting dalam mengefektifkan desentralisasi bagi kepentingan daerah dan masyarakatnya. Otonomi daerah akan menuntut aparat pemerintah yang berkemampuan, sehingga masyarakat secara nyata memperoleh manfaat dari adanya otonomi itu. Oleh karena salah satu ciri dari daerah yang mandiri adalah peran serta masyarakat yang tinggi dalam pembangunan.

Kemampuan keuangan daerah merupakan salah satu indikator kemandirian daerah, yang seharusnya merupakan salah satu syarat bagi kesiapan otonomi daerah, di samping kesiapan lainnya, seperti sumber daya manusia.

Di sini memang ada beberapa masalah, yang sering diberitakan dan sampai sekarang belum berhenti pembahasannya, baik di kalangan pemerintah, di lingkungan akademis, dan para pakar, di kalangan dunia usaha, maupun di kalangan masyarakat luas pada umumnya.

Pertama, pola hubungan keuangan antara pusat dan daerah. *Kedua*, hak daerah untuk memperoleh sumber pendapatan dari pajak daerah dan retribusi, yang acapkali tidak sesuai dengan ketentuan dari pusat. Dalam hal ini debat publik mengenai pengaturan otonomi daerah belum selesai-selesai juga.

Saya tidak ingin membahas masalah itu pada kesempatan ini, tetapi merasa perlu untuk mengemukakannya, guna menunjukkan banyaknya dilema yang masih harus kita hadapi dalam membangun otonomi daerah dan menyusun konsep otonomi daerah yang bulat, untuk dan merupakan konsensus dari semua pihak.

Kita menyadari bahwa bantuan dari pemerintah pusat masih besar peranannya bagi pembangunan daerah. Selain subsidi daerah otonomi untuk pegawai negeri/pegawai daerah dan belanja nonpegawai (antara lain subsidi belanja penyelenggaraan urusan desentralisasi dan dekonsentrasi serta tugas pembantuan), anggaran pembangunan daerah masih harus banyak ditopang oleh bantuan anggaran dari pemerintah pusat.

Bantuan yang terbesar adalah dari dana PBB dan dana-dana Inpres. Lebih dari 38 persen anggaran pembangunan diperuntukan bagi daerah dalam bentuk PBB dan Inpres, jumlahnya hampir Rp10 triliun.

Kita patut mencatat dengan gembira bahwa meskipun betapa dana Inpres dan PBB ini merupakan komponen anggaran pembangunan yang penting bagi APBD, namun kecenderungannya kian menurun. Artinya banyak propinsi yang meningkat kemampuan PAD-nya, meskipun bagi sepertiga atau 9 dari seluruh propinsi yang ada, dana-dana Inpres dan PBB itu masih merupakan lebih dari separuh terhadap APBD-nya.

Dana Inpres meningkat hampir 20%, yaitu meningkat dengan Rp1,2 triliun.

Peningkatan anggaran Inpres itu diakibatkan oleh beberapa hal. **Pertama**, diperbesarnya bantuan untuk kegiatan-kegiatan yang telah berjalan, baik nilai satuannya maupun besaran dan luas cakupannya. **Kedua**, berbagai kegiatan, yang selama ini ditangani di tingkat pusat dalam anggaran sektor yang bersangkutan, telah dialihkan menjadi tanggung jawab daerah. **Ketiga**, ada kegiatan-kegiatan baru dalam masing-masing inpres. Bahkan ada inpres baru, yaitu Program Makanan Tambahan untuk Anak Sekolah. Berbagai hal tadi menunjukkan tekad pemerintah untuk memberi kepercayaan dan tanggung jawab yang lebih besar kepada daerah untuk mengelola pembangunan.

Dari jumlah inpres 1997/98 sebesar Rp7.630,5 miliar, sebesar Rp2.952,2 miliar atau 38,7% adalah Block Grant, sedangkan lainnya sebesar Rp3.142,5 miliar atau 41,2% adalah Specific Block Grant. Selebihnya sebesar Rp1.535,8 miliar atau 37,0% -nya adalah Specific Grant.

Dibandingkan dengan tahun 1996/97, Block Grant mengalami kenaikan sebesar Rp26,5 miliar, sedangkan Specific Block Grant meningkat sebesar 34,2% atau Rp800,3 miliar. Kenaikan yang besar pada Specific Block Grant adalah karena adanya pengalihan kegiatan-kegiatan yang sebelumnya dikelola oleh departemen/ lembaga dialihkan pada daerah, sedangkan kenaikan pada Specific Grant sebesar 37,0% atau Rp415,1 miliar disebabkan karena adanya inpres baru (PMT-AS).

Apabila tadi disebutkan 38% lebih anggaran yang didaerahkan tidak berarti selebihnya dari anggaran itu dipusatkan. Dari jumlah Rp25,9 triliun anggaran rupiah tahun 1997/98 sebesar Rp21,3 triliun atau lebih dari 82% adalah anggaran dari proyek-proyek yang berlokasi di daerah. Anggaran Rupiah Murni tahun 1997/98 yang meningkat dengan 17,3% dari tahun 1996/97, sekitar 20,7%-nya merupakan peningkatan untuk kawasan timur Indonesia, dibandingkan dengan 14,1%-nya merupakan peningkatan kawasan barat Indonesia.

Usaha untuk memberikan tanggung jawab kepada daerah bukan hanya dana pembangunan tetapi juga secara bertahap perencanaan proyek. Selama ini (1996/97) DIP-DIP yang bernilai di bawah Rp300,0 juta pembahasannya dilakukan di daerah. Tahun 1997/98 DIP-DIP yang pembahasannya di daerah ditingkatkan lagi menjadi yang bernilai Rp500,0 juta ke bawah. Untuk ini setiap tahun kita evaluasi dan bukan tidak mungkin dapat ditingkatkan pada tahun-tahun mendatang.