

STRATEGI DAN AKSI PERCEPATAN PEMBANGUNAN DAERAH

Samugyo Ibnu Redjo

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
Universitas Komputer Indonesia

Abstrak

Pertumbuhan pembangunan di Indonesia pada realisasinya menunjukkan ketidakseimbangan antara pertumbuhan perwilayahan. Hal itu setidaknya dapat dilihat dari perbedaan yang relatif cukup besar antara pembangunan Wilayah Indonesia Bagian Barat dengan Wilayah Indonesia Bagian Timur. Semenjak UU No. 22 tahun 1948 sampai dengan UU no.32 tahun 2004, hal itu tidak menunjukkan perubahan yang cukup signifikan bagi pertumbuhan wilayah, sehingga muncul persoalan integrasi dan dis-integrasi. Permasalahan ini kemudian melebar menjadi persoalan global, tatkala ada **sinyalemen the end of the nation state** (Konichi Ohmae, 1994 dan Samuel Huntington, 1997) , yaitu pecah dan berakhirnya negara-negara bangsa sebagai akibat pertumbuhan ekonomi dunia, demokrasi dan hak asasi manusia (HAM). Indonesia sebagai negara bangsa yang diperkirakan paling dikenai dengan sinyalemen tersebut. Oleh sebab itu, jika ingin tetap mempertahankan Indonesia sebagai negara Kesatuan dari bangsa-bangsa yang ada di Wilayah Indonesia, maka mau tidak mau harus dilakukan perubahan mendasar terhadap hubungan Pusat dan Daerah yang didasarkan pada penguatan terhadap kemampuan Daerah untuk membangun Daerahnya masing-masing sesuai dengan potensi Keuangan Daerah yang dimilikinya.

Abstract

Growth in the realization of development in Indonesia showed an imbalance between growth zoning. At least that can be seen from the relatively large difference between the Western part of the construction of Indonesia's territory by Indonesia's eastern region. Since the Law no. 22 in 1948 up to Law no.32 of 2004, it did not show significant changes for the growth of the region, so it appears the issue of integration and disintegration. This problem was later expanded into a global problem, when there is signaled the end of the nation state (Ohmae Konichi, 1994 and Samuel Huntington, 1997), which is broken and the end of nation states as a result of world economic growth, democracy and human rights (Human Rights). Indonesia as a nation state is expected to be most subject to such indication. Therefore, if you want to keep Indonesia as a Unitary State of the nations that exist in the Territory Indonesia, then inevitably have to be a fundamental change to the central and regional relations based on strengthening the capacity of regions to build their respective neighborhood according to potensiKeuangan Region has.

Key word: regional development strategy, local financial

Pendahuluan.

Strategi dan aksi percepatan pembangunan di Wilayah Indonesia bagian Timur seyogyanya keberadaannya tidak dilepaskan dari lingkungan sosial sebagai bagian dari Ke-Indonesiaan. Hal ini menyebabkan pola konsep dan strategi pembangunannya pun disejajarkan dengan konsep dan strategi pembangunan di Indonesia pada umumnya. Menjadi pertanyaan bagi kita, tatkala dipertanyakan tentang konsep dan strategi pembangunan di Indonesia, apakah memang ada ?, jika ada, maka sampai sejauh mana konsep dan strategi tersebut direalisasikan di Indonesia ?, dan jika direalisasikan, mengapa terjadi perbedaan pembangunan di antara daerah-daerah di Indonesia ?. Pertanyaan tersebut akan dapat diperpanjang lagi. Berbagai pertanyaan ini di atas, ada baiknya dijadikan catatan dalam hati, karena sebagai model negara kesatuan, menghindari pertanyaan tersebut tidaklah bijak, karena justru melalui pertanyaan tersebutlah diketahui sampai sejauh mana kita siap untuk tetap berada dalam negara kesatuan RI.

Kata terpenting dari pembangunan di Indonesia dewasa ini adalah persoalan integrasi dan dis-integrasi, maksudnya adalah pembangunan yang dilakukan harus memiliki kompetensi bagi integrasi, oleh sebab itu kesalahan mengambil tingkat kompetensi justru akan menyebabkan dis-integrasi, tidak terkecuali pembangunan wilayah diluar Jawa. Cakrawala berfikir seperti ini didasari pemikiran bahwa pada saat ini tarikan-tarikan kepentingan global yang umumnya lebih bernuansa kepentingan ekonomi dan kepentingan politik, melalui pengatasan demokrasi dan Hak asasi manusia (HAM). Hal itu tidak dapat dihindarkan karena era global berarti politik global, ekonomi global, pasar global dan lingkungan global. Oleh sebab itu, konsepsi dan strategi pembangunan juga tidak dapat dilepaskan dari sudut pandang global, demokrasi dan HAM.

Pecahnya negara kebangsaan merupakan peristiwa yang diharapkan oleh

negara-negara Adidaya, hal itu setidaknya didasari pemikiran bahwa “ lebih mudah berhubungan dengan suatu negara kecil dengan penduduk yang sedikit tetapi memiliki sumber daya alam (SDA) yang besar, dari pada berhubungan dengan negara besar dengan penduduk yang besar”. Apalagi jika dihubungkan dengan politik luar negeri Amerika Serikat yang menekankan pada peningkatan ekonomi dalam negeri melalui langkah-langkah diplomasi. Penekanan politik luar negeri Amerika Serikat demikian sangat memungkinkan negara ini masuk dalam percaturan kepolitikan internal negara kebangsaan, baik secara terbuka maupun terselubung. Apalagi jika dihubungkan dengan kepemimpinan partai-partai politik Islam dewasa ini, karena Islam kemudian dikawatirkan sebagai suatu kekuatan/ideologis yang memiliki kesempatan menyerang kebijakan-kebijakan Amerika Serikat di luar negeri, sehubungan dekatnya hubungan ideologi ini dengan negara-negara di Timur Tengah yang bertahun-tahun dalam kondisi konflik dengan Israel, sementara Israel berada di bawah payung Amerika Serikat..

Banyak pihak sangat berkepentingan dengan pecahnya negara kebangsaan ini, khususnya pecahnya negara-negara kebangsaan di Asia, seperti Indonesia. Perlu dipahami bahwa Negara-negara di Eropa dan Amerika akan lebih mudah berhubungan dengan negara-negara Sumatera, Jawa, Kalimantan, Negara Sulawesi, Negara Irian Jaya dan negara-negara di NTT dan NTB. Jika negara kebangsaan Indonesia pecah menjadi negara-negara kecil sebagaimana disebutkan di atas. Dan bisa jadi negara-negara pecahan tersebut akan menjadi boneka negara-negara besar, setidaknya pada saat ini dapat dilihat dari Timor Timur.

Kondisi ke-Indonesiaan juga dapat dilihat dari tidak efektifnya pelaksanaan peraturan dan perundang-undangan mengenai pemerintahan Daerah, setidaknya hal itu dapat dilihat pada implementasi kebijakan-kebijakan pemerintah. Pada Undang-undang No 22 tahun 1948 politik desentralisasi yang

dijalankan masih mencerminkan pasal 18 UUD 45, tetapi implementasinya masih dibingungkan oleh tarikan kepentingan politik Pusat. Pada undang-undang No. 1 tahun 1957 yang didasarkan pada politik otonomi UUDS 1950 mencerminkan kehendak pusat untuk memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah, akan tetapi otonomi yang seluas-luasnya tersebut ternyata tidak diikuti dengan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang wajar sebagaimana tuntutan UU No.1 tahun 1956. Kemudian UU No. 1 tahun 1957 ini mengkristal kembali menjadi sentralistis sejalan dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Pada UU No. 18 tahun 1965 yang mencoba melanjutkan otonomi luas sebagaimana UU. No. 1 tahun 1957 dalam perjalanannya berubah menjadi sentralisasi sebagaimana tuntutan politik demokrasi terpimpin. Demikian pula halnya dengan UU no. 5 tahun 1974 yang semula ber nuansa pembaharuan sebagaimana tuntutan politik Orde Baru diawal tahun 1966 dan tahun 1968 saat dimulainya program Repelita, dalam perjalanan selanjutnya cenderung sangat sentralistis. Dan pengaturan tentang otonominya sendiri baru ada setelah 25 tahun UU No. 5 tahun 1974 diundangkan.

Dewasa ini setelah diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, tampaknya kembali akan digugat, karena ternyata ada kepentingan-kepentingan politik yang terabaikan yang disebabkan oleh adanya anggapan bahwa dengan otonomi daerah di tingkat Kota dan Kabupaten akan menyebabkan bermunculannya raja-raja kecil di daerah. Hal itu berarti mengurangi peran Gubernur untuk mengatur, karena ia hanya punya fungsi koordinasi lintas Kota dan Kabupaten.

Di samping itu adanya anggapan bahwa aparat pemerintah di Daerah belum siap untuk melaksanakan otonomi di daerahnya, sehingga perlu terus menerus dilaksanakan sosialisasi mengenai otonomi daerah kepada aparat pemerintah di daerah. Hal ini menyebabkan Otonomi Daerah lebih

menjadi wacana bagi aparat birokrasi dan tidak menjadi wacana rakyat yang menginginkan demokratisasi dalam pengelolaan pemerintahan Daerahnya sendiri. Apalagi dengan pemberlakuan UU.No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU. No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah., maka tekanan pada otonomi daerah menjadi pertanyaan. Hal itu disebabkan oleh “ideologi uang” sangat membayangi kehidupan pemerintah di daerah, kapitalisme merasuki jelujur perekonomian daerah dan Neoliberalisme mengatur perekonomian rakyat daerah. Rakyat mengerti bahwa tekanan pada otonomi daerah pada pelayanan pemerintah yang lebih baik, lebih cepat dan lebih murah, akan tetapi jika konsep “uang” mempengaruhi makna otonomi daerah maka pantas jika rakyat bertanya mengenai untuk apa otonomi daerah tersebut.?

Dengan latar belakang di atas, maka konsep dan strategi serta aksi percepatan pembangunan di Daerah, merupakan kebutuhan mendesak yang harus segera direalisasikan. Maksudnya adalah bahwa konsep dan strategi yang dihasilkan janganlah hanya sekedar konsep pada tataran dan dimengerti oleh Pusat tetapi tidak dapat direalisasikan di Daerah, melainkan konsep dan strategi tersebut ada pada tataran Daerah, yang dimengerti oleh Daerah dan dapat direalisasikan. Dalam hal ini perspektif Keuangan Daerah merupakan faktor utama untuk bisa berlangsungnya strategi dan konsepsi tersebut.

Keuangan Daerah.

Tuntutan akan perubahan nampak sangat jelas kelihatan dalam era reformasi di negeri ini. Kebijakan pemerintahan yang dijalankan selama ini ternyata kurang dirasakan nilai positifnya oleh masyarakat. Dibandingkan dengan apa yang dinikmati oleh elit politik dan pemerintah, pelayanan yang diperoleh masyarakat jauh dari kategori optimal.

Karenanya tidak heran bila kemudian muncul dorongan digunakannya paradigma *New Public Management*. Tuntutan ini menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah di antaranya adalah perubahan pendekatan dalam penganggaran dari penganggaran tradisional (*traditional budget*) menjadi penganggaran berbasis kinerja (*performance budget*), tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*) dan kompetisi tender (*compulsory competitive tendering contract*) (Mardiasmo, 2002:26).

Dalam pengertian ini dapat ditangkap bahwa pendekatan penganggaran yang disebut tradisional patut ditinggalkan. Karena tidak memenuhi sifat-sifat yang diperlukan dalam pelayanan publik yang baik. Ia ternyata memiliki sifat yang tidak efisien, menelan biaya yang besar serta tidak *fair* dalam melakukan tender. Pihak yang dirugikan dari praktek ini jelas masyarakat yang memerlukan pelayanan. Sedangkan pihak yang mendapatkan keuntungan dan peluang hanyalah beberapa gelintir manusia saja.

New Public Management menggejala sejak akhir tahun 1980-an. Inti dari pendekatan ini yakni terjadinya perubahan orientasi dari “menjalankan perintah” menjadi “upaya mencapai tujuan”. Memiliki ciri utama; pertama, fokus utamanya pada output (hasil). Berbagai upaya akan dilakukan oleh semua level birokrasi –dalam hal ini termasuk pemerintahan daerah- untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini berbeda dengan model tradisional yang menekankan pada input, seperti prosedur yang telah ditetapkan (Pratikno, 2004:2).

Kedua, input dikembangkan berdasarkan asumsi rasionalitas individu (*Rational Choice Theory*) yaitu menciptakan mekanisme insentif dan reward agar terjadi keselarasan antara kepentingan individu birokrat dengan kepentingan organisasi. Ketiga, mengurangi ruang lingkup dan fungsi pemerintahan, seperti melalui privatisasi.

Alasannya mekanisme pasar oleh pihak swasta dianggap lebih efisien.

Keempat, dikembangkan hubungan dialogis antara birokrat, politisi dan publik. Hal ini didasari asumsi bahwa tidak bisa dihindari bahwa *policy making* juga terjadi di level birokrasi, bukan hanya monopoli politisi. Karena pejabat birokrasi juga terlibat dalam pengambilan keputusan, ia juga bertanggung jawab secara personal kepada publik. Demikian juga akan terdapat interaksi dialogis antara birokrat dengan politisi. Namun birokrat tetap memiliki otonomi dalam urusan rasionalitas teknis. Sehingga perlu juga kontrol secara langsung kepada pejabat birokrasi (*public manager*) tidak hanya melalui politisi.

Dari pendekatan ini kita melihat ada tiga pihak sekaligus yang terlibat, yakni birokrat, politisi dan publik. Ketiganya dikehendaki memperoleh akses dan memiliki peran yang seimbang. Baik mulai proses perencanaan, penyusunan, maupun pelaksanaan anggaran.

Pendekatan itu merupakan tanggapan terhadap sejumlah kritik yang ditujukan kepada sistem birokrasi Weberian. Model birokrasi ini dipandang memiliki sejumlah masalah utama. Pertama, pemisahan antara politik dan administrasi dianggap tidak realistis. Politik (*policy making*) terjadi di semua level organisasi, termasuk yang dilakukan administrator. Sehingga mekanisme kontrol yang dikembangkan dari asumsi ini juga tidak realistis (Hughes dalam Pratikno, 2004:1).

Kedua, birokrasi Weberian terbukti bukan merupakan tipe ideal, karena seringkali menimbulkan *counter-productive*. Kondisi ini berupa hierarki yang ketat dalam birokrasi memungkinkan kepastian tetapi lamban dalam bergerak. Orientasi berlebihan pada peraturan sering menggeser peran peraturan dari sebagai alat (*means*) menjadi tujuan (*goals*). Orientasi berlebihan pada proses pengerjaan, seperti petunjuk pelaksanaan (juklak) atau petunjuk teknis (juknis), mengabaikan pencapaian output

(hasil). Tipe ini juga sangat lamban beradaptasi dengan perubahan permasalahan dan konteks. Pekerjaan mudah distandardisasi, tetapi mengorbankan inovasi. Mendorong administrator enggan berinovasi karena takut dengan resiko regulasi. Sementara sistem karier yang ketat dan pengangkatan pegawai seumur hidup tidak mendukung pengembangan profesionalisme pegawai.

Ketiga, asumsi birokrasi Weberian bahwa individu (pegawai) bersedia tunduk pada otoritas legal rasional dianggap tidak realistis. Dalam *Public Choice Theory*, individu berperilaku rasional. Individu adalah personal *welfare maximiser* (pencari keuntungan maksimal). Oleh karena itu ketundukan seseorang akan didasarkan pada ada tidaknya kepentingannya di dalamnya. Birokrasi Weberian tidak mempunyai struktur insentif dan *reward* yang memadai. Akibatnya kurang efisien bila dibanding mekanisme pasar bebas.

Sistem seperti ini merupakan pendekatan tradisional dalam pengelolaan pelayanan publik termasuk pengelolaan keuangan daerah tradisional. *Traditional budget* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat line-item dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya. Konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Dengan basis seperti ini, APBD masih terlalu berat menahan arahan, batasan serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan.

Padahal dalam prinsip otonomi yang luas dan nyata sangat ditekankan inisiatif dan prakarsa Pemerintah Daerah berdasarkan kondisi riil dan kepentingan daerah bersangkutan. Dominasi peranan pemerintah pusat terhadap daerah diupayakan diminimalisir.

Merupakan kebutuhan daerah untuk menyelenggarakan otonomi secara luas,

nyata dan bertanggung jawab dan otonomi daerah harus dipahami sebagai hak atau kewenangan masyarakat daerah untuk mengelola dan mengatur urusannya sendiri. Aspek atau peran pemerintah daerah tidak lagi merupakan alat kepentingan pemerintah pusat belaka melainkan alat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah (Mardiasmo, 2002:105).

Pengelolaan keuangan kemudian menuntut untuk diarahkan pada terciptanya *performance budget*. Pengelolaan ini pada dasarnya merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik (Mardiasmo, 2002:105).

Sebagaimana dikemukakan di muka prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah transparansi, akuntabilitas dan *value for money*. Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat (Mardiasmo, 2002:105).

Akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut (Mardiasmo, 2002:105).

Sementara *value for money* berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan

efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik (Mardiasmo, 2002:105).

Secara garis besar, pengelolaan keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu pengelolaan penerimaan daerah dan pengelolaan pengeluaran daerah. Dua hal inilah unsur yang membentuk anggaran keuangan daerah. Keduanya harus mendapat perhatian dalam penyusunan anggaran keuangan daerah.

Penyusunan anggaran bukan saja harus memiliki pengertian yang mendalam di bidang keuangan daerah dan anggaran pada khususnya, tetapi azas dan tujuan daerah harus pula dikenal sebaik-baiknya. Bahkan harus ada pandangan yang jelas tentang organisasi daerah, begitu pun kesatuan-kesatuan organisasi di dalamnya masing-masing melakukan kegiatan sesuai dengan fungsinya (Wajong, 1962: 94).

Dengan kata lain, anggaran suatu daerah hendaknya benar-benar mencerminkan keperluan dan potensi daerah yang bersangkutan. Dari anggaran inilah akan dapat dilihat secara umum kondisi daerah. Bila yang nampak dalam anggaran hanya hal-hal positif saja semisal pengeluaran daerah, sementara penerimaan tidak sepenuhnya dimasukkan maka akan mendatangkan persoalan yang serius. Demikian pula bila sebaliknya yang dilakukan.

Penyusunan yang seperti itu tidak akan tercapai apabila tidak diimbangi dengan pemahaman yang cukup mengenai keuangan daerah. Tanpa itu alih-alih kondisi daerah bisa dicerminkan, justru yang akan terjadi adalah peluang korupsi melalui manipulasi pembuatan anggaran.

Pembuatan anggaran mulai dari perencanaan menurut ketentuan yang berlaku juga harus diumumkan, yaitu disediakan untuk dapat dipelajari oleh siapapun yang berminat. Sedang pembicaraan oleh DPRD harus dilakukan dalam sidang terbuka. Sifat terbuka ini merupakan syarat pada pemberian tanggung jawab kepada penduduk daerah yang menjadi penanggung biaya daerah untuk kepentingan penduduk itu pula. Sifat terbuka sebagai wujud kekuatan ini adalah azas otonomi sebagai kebebasan untuk penyelenggaraan kepentingan sederhana (Wajong, 1962:95).

Sifat transparansi ini juga akan memberi peluang untuk adanya koreksi dan masukan bagi pengelolaan keuangan daerah yang lebih komprehensif dan tepat guna serta tepat sasaran. Terkandung maksud apabila anggaran itu sudah baik maka akan mendapat dukungan dalam pelaksanaannya, namun jika belum dapat dilakukan koreksi terhadapnya. Dengan demikian maka pemerintah daerah beserta program-programnya akan mendapatkan legitimasi cukup dari masyarakat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam salah satu pasalnya secara jelas disebutkan bahwa penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. APBD dengan demikian merupakan satu bentuk pengelolaan keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi. Karena dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2004 pasal 19 ayat (1) juga disebutkan bahwa semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD.

Penyusunan anggaran keuangan daerah sangatlah penting untuk menentukan berjalannya proses pemerintahan di daerah. Sehingga membutuhkan upaya yang sangat serius dari berbagai pihak agar upaya mencapai visi dan misi dapat berjalan secara optimal. Untuk itu anggaran daerah perlu memenuhi beberapa prinsip-prinsip pokok. Terpenuhinya prinsip pokok ini diharapkan

akan membawa peran optimal anggaran dapat direalisasikan.

Untuk pemerintah daerah, prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah antara lain sebagai berikut (World Bank dalam Mardiasmo, 2002:106). *Komprehensif dan disiplin* yaitu menggunakan pendekatan yang holistic dalam diagnosa permasalahan yang dihadapi, analisis keterkaitan antar masalah yang mungkin muncul, evaluasi kapasitas kelembagaan yang dipunyai, dan mencari cara-cara terbaik untuk memecahkannya.

Fleksibilitas, pemerintah daerah harus diberi keleluasaan yang memadai sesuai dengan ketersediaan informasi yang relevan yang dimilikinya. *Terprediksi* yakni menentukan sesuatu berdasarkan perkiraan-perkiraan sehingga akan menciptakan kepastain dalam mengambil tindakan. Bila terjadi ketidakpastian maka akan mengabaikan prinsip efisiensi dan efektivitas. *Kejujuran*, tidak hanya menyangkut moral dan etika manusianya tetapi juga menyangkut keberadaan bias proyeksi penerimaan dan pengeluaran. Sumber bias yang memunculkan ketidakjujuran ini dapat berasal dari aspek teknis dan politis.

Informasi, merupakan basis kejujuran dan proses pengambilan keputusan yang baik. Karenanya, pelaporan yang teratur tentang biaya, output dan dampak suatu kebijakan amatlah penting. *Transparansi dan akuntabilitas* adalah dua hal yang tidak kalah pentingnya. *Ransparansi* mensyaratkan bahwa perumusan kebijakan memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang relevan sebelum kebijakan dijalankan. Selanjutnya, akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya.

Prinsip-prinsip pokok di atas harus dapat diterapkan dalam tahapan (siklus) anggaran keuangan daerah. Siklus anggaran meliputi empat tahap yang terdiri atas *planning and preparation, approval or ratification, implementation, dan reporting*

and evaluation (Bingham et al. dalam Mardiasmo,2002:108). Dalam tahap pertama, perencanaan dan persiapan, masalah yang sering muncul adalah dominasi arahan yang terlalu besar dari pemerintah pusat pada anggaran daerah.

Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 fungsi anggaran sebagai fungsi perencanaan (*planning tool*) keuangan daerah akan lebih dimungkinkan dibanding dengan undang-undang lama yang pada kenyataannya anggaran induk (*initial budget*) merupakan dokumen yang belum lengkap (*provisional document*). Yang penting diperhatikan dalam penyiapan dan perencanaan adalah prosedur penentuan dan pendistribusian dana-dana yang berasal dari pemerintah pusat berdasarkan sistem dan prosedur yang jelas dan transparan serta tepat waktu.

Perencanaan keuangan merupakan aktivitas manajerial yang umum. Perencanaan keuangan merupakan suatu penyusunan tindakan bagi perusahaan atau instansi sebagai pedoman pelaksanaan aktivitas di masa mendatang. Dasar perencanaan tergantung dari macam pencanaan yang dibuat. Jika suatu organisasi membuat perencanaan laporan keuangan untuk suatu periode tertentu, maka dasar perencanaannya yang terbaik adalah posisi laporan keuangan terakhir. Sedangkan jika organisasi akan membuat anggaran kas, maka dasar perencanaan yang baik adalah menilainya dengan rencana penerimaan dan pengeluaran kas dalam periode yang direncanakan (Muslich, 1997: 80).

Dalam kaitannya dengan perencanaan yang selalu berkaitan dengan estimasi, maka perlu sekali diperhatikan kejujuran semua pihak penyusun rencana anggaran. Untuk perencanaan pendapatan maka fungsi Dispenda sebagai koordinator harus diperankan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Untuk perencanaan pengeluaran, khususnya pengeluaran atau belanja pembangunan, fungsi Bappeda harus

ditempatkan sesuai dengan tugas dan wewenangnya.

Dalam tahap ratifikasi permasalahan utama yang dihadapi adalah independensi dan kemandirian DPRD. Terpisahnya fungsi eksekutif dan legislatif berdasar undang-undang yang baru maka pihak eksekutif (pemerintah daerah) lebih berperan sebagai pihak yang mengajukan anggaran dan legislatif (DPRD) lebih berfungsi sebagai pihak yang menyetujui atau menolak anggaran.

Tahap ratifikasi ini menyangkut pula ratifikasi revisi terhadap anggaran seperti yang dikehendaki oleh pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Dengan demikian, maka ada dua jenis ratifikasi, yaitu ratifikasi terhadap anggaran (*initial budget*) dan ratifikasi terhadap perubahan anggaran (*revised budget*).

Dalam tahap implementasi, permasalahan utama adalah tersisihkannya anggaran induk oleh perubahan anggaran yang justru dianggap sebagai hal yang pokok dan substantif. Dibutuhkan sistem dan prosedur implementasi yang memadai. Salah satunya adalah optimalisasi peran Inspektorat sebagai pemeriksa intern yang dapat memonitor pelaksanaan belanja atau pengeluaran rutin dan pembangunan dengan lebih baik.

Dalam tahap terakhir dari siklus anggaran masalah yang umum dijumpai adalah ketidaktepatan tolok ukur kinerja sebagai alat manajemen dan orientasi yang lebih tinggi pada akuntabilitas vertikal yaitu pemerintah atasan. Hasil dari tahap ini berupa umpan balik (*feed back*) yang akan menjadi masukan bagi tahap perencanaan siklus tahun anggaran berikutnya.

Tahap pelaporan ini biasanya berupa laporan keuangan. Laporan keuangan adalah media informasi yang merangkum semua aktivitas perusahaan atau dalam hal ini pemerintah daerah. Jika informasi itu disajikan secara benar, maka informasi tersebut sangat berguna bagi siapa saja untuk

mengambil keputusan tentang lembaga yang dilaporkan. Karena laporan keuangan menggambarkan kondisi keuangan dan hasil usaha suatu organisasi pada saat atau jangka waktu tertentu. Laporan keuangan dapat menggambarkan posisi keuangan organisasi, hasil usaha dalam satu periode dan arus dana (kas) organisasi dalam periode tertentu (Harahap, 1998:105). Kebutuhan akan laporan keuangan yang memadai bagi pemerintah daerah menjadi kepentingan yang sangat penting.

Menurut UU No. 33/04 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, sumber-sumber Keuangan Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas, *pertama* : Pendapatan Asli daerah, yang terdiri dari hasil pajak Daerah, hasil retribusi Daerah, hasil Perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan serta lain-lain pendapatan yang sah. *Kedua*, dana perimbangan, yang terdiri dari bagian Daerah dari PBB, BPHTB, dan penerimaan sumber daya alam; dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. *Ketiga*, Pinjaman Daerah baik dari sumber dalam negeri maupun dari sumber luar negeri. *Keempat*, lain-lain pendapatan Daerah yang sah. Sementara pada UU No. 34/2000 tentang Perubahan Pajak dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa: pajak propinsi terdiri dari Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas air ; Bea balik nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas air; Pajak bahan Bakar Kendaraan Bermotor ; Pajak pengambilan air bawah tanah dan air permukaan. Kemudian disebutkan bahwa jenis pajak di Kabupaten/Kota sebagai berikut : pajak Hotel ; pajak Restoran ; pajak Hiburan ; Pajak reklame ; Pajak Penerangan Jalan ; Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C ; Pajak Parkir. Adapun retribusi terdiri dari retribusi Jasa umum, retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan tertentu.

Apabila ditelaah lebih lanjut, maka besaran jumlah PAD sangat dipengaruhi dan sangat tergantung pada potensi daerah itu sendiri, apakah itu potensi sumber daya alam, sumber daya ekonomi yang berbentuk aktivitas perekonomian serta kemampuan

sumber daya manusia Daerah untuk memanfaatkan potensi tersebut bagi aktifitas perekonomian mereka, karena walaubagaimanapun bagi hasil pajak dan bukan pajak serta Dana Alokasi Khusus (DAK) maupun Dana Alokasi Umum (DAU) atau juga disebut sebagai dana perimbangan merupakan mekanisme pengaturan keuangan untuk pemeratakan hasil pembangunan ke seluruh Daerah. Dan hal itu sangat bergantung pada perhitungan-perhitungan Pusat, baik dari aspek politik maupun aspek ekonomi. Harus dipahami bahwa dana perimbangan tersebut ditujukan sebagai instrumen untuk menyerasikan pertumbuhan antar Daerah sehingga mengurangi kesenjangan pembangunan antar Daerah.

Kenyataan di atas menyebabkan pembiayaan pembangunan Daerah, seharusnya bertumpu pada kemampuan Daerah tersebut dalam memanfaatkan potensi yang dimilikinya. Oleh sebab itu sewajarnya apabila Pusat memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya tersebut sebagai realisasi dari penjabaran Otonomi Daerah. Keleluasaan tersebut menyangkut penggalan sumber dana pembangunan yang berasal dari masyarakat sendiri, baik masyarakat sebagai rumah tangga konsumen yang dapat menyumbangkan surplus pendapatan sebagai sumber tabungan masyarakat (*saving mobilization*), maupun dunia usaha yang menciptakan investasi baru dalam kegiatan ekonomi Daerah. Di samping itu perlunya Daerah diberi keleluasaan mendayagunakan sumber-sumber pembiayaan dari luar melalui "Rekening Pembangunan Daerah (RPD)", sehingga Daerah dapat melakukan langkah-langkah penyempurnaan manajemen pembangunan guna optimalisasi peran dunia usaha. Sebagaimana diketahui optimalnya peran dunia usaha di Daerah akan berdampak pada percepatan perekonomian Daerah yang dampak lanjutnya pada peningkatan PAD.

Pengenalan akan potensi Daerah serta upaya intensifikasi dan ekstensifikasi sumber keuangan Daerah merupakan makna Otonomi Daerah, karena Daerah diberi

keleluasaan untuk mengelola potensi yang dimilikinya sehingga Daerah dapat menyeimbangkan antara keuntungan *finansial* dan kerugian lingkungan yang harus diatasi. Untuk itu, maka Kebijakan Nasional yang ada haruslah diartikan sebagai kebijakan makro yang hanya mengatur tujuan dan model-model pencapaian, sementara Daerah berkreasi untuk memilih strategi pencapaian yang dianggap paling tepat bagi Daerah, baik melalui peraturan Daerah maupun kebijakan-kebijakan lainnya. Hal itu didasari pemikiran bahwa yang paling tahu potensi Daerah adalah Daerah itu sendiri. Oleh sebab itu Daerah dapat menentukan strategi pencapaian tujuan makro dari kebijakan nasional tersebut untuk kepentingan Daerah, artinya bahwa kreatifitas Pemerintah Daerah dan DPRD sangat menentukan tercapainya maksimalisasi potensi-potensi Daerah.

Dalam kerangka itulah, maka dalam upaya intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber keuangan daerah, langkah-langkah berikut perlu untuk dilakukan, yaitu : *pertama*, menentukan arahan investasi dunia usaha yang sesuai dengan visi dan misi Pembangunan Daerah. Kejelasan arahan investasi dunia usaha akan mengundang pihak-pihak investor untuk menanamkan modalnya di Daerah tersebut, disamping itu kejelasan arahan investasi dunia usaha berarti juga peningkatan profesionalisme dalam hal-hal yang berkenaan dengan perijinan, pelayanan dan penyelesaian hambatan, sehingga seluruh persoalan mengenai investasi dunia usaha di suatu Daerah dapat diatasi oleh Daerah itu sendiri.

Kedua, pemantapan dan penyempurnaan manajemen Pemerintahan yang memiliki kemampuan manajerial dan dapat mengadaptasi sesuai visi yang telah ditentukan Daerah. Kemampuan manajerial pemerintahan akan menentukan profesionalisme dan kepercayaan investor, bahwa modal yang ditanamkannya di Daerah akan berkembang dan tidak menyebabkan kerugian bagi dirinya. Dan hal ini sesungguhnya hanya Daerahlah yang tahu tentang bagaimana sebaiknya manajemen

pemerintahan yang tepat dan bagaimana mengembangkannya dalam struktur jabatan, pembagian tugas, mekanisme dan administrasi pemerintahan yang sesuai dengan kondisi daerah tersebut.

Ketiga, pemihakan dan pemberdayaan ekonomi rakyat, merupakan langkah strategi yang diarahkan secara langsung pada perluasan akses rakyat kepada sumber daya pembangunan, sehingga tercipta peluang yang seluas-luasnya bagi rakyat di lapisan bawah untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Hal ini akan mendorong keberhasilan Pembangunan Daerah, sebagai akibat aktifnya rakyat dalam membangun daerahnya sebagaimana tuntutan akan kesejahteraan yang diharapkan oleh rakyat tersebut. Dan perlu dipahami bahwa strategi pembangunan yang bertumpu pada rakyat melalui pemihakan dan pemberdayaan merupakan proses transformasi dalam hubungan sosial, ekonomi, dan politik rakyat Daerah. Juga harus dipahami bahwa perencanaan yang dimulai dari bawah ini (*Bottom Up Planning*) akan merupakan kunci bagi keberhasilan strategi pemihakan dan pemberdayaan kepada rakyat.

Keempat, Untuk memacu percepatan aktivitas ekonomi rakyat, maka kinerja Daerah dalam mencari dana, mengembangkan prasarana dan sarana akan berakibat pada peningkatan kapasitas masyarakat (*Capacity building*) yaitu melalui pemupukan modal yang bersumber dari surplus yang dihasilkan pembangunan. Perlu diketahui bahwa pemupukan modal oleh Daerah berpegang pada lima prinsip pokok, yaitu : pertama, mudah diterima dan didayagunakan oleh masyarakat sebagai pelaksana dan pengelola (*acceptable*); kedua, dapat dikelola oleh rakyat secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*); ketiga, memberikan pendapatan yang memadai dan mendidik masyarakat untuk mengelola kegiatan secara ekonomis (*profitable*); keempat, hasilnya dapat dilestarikan oleh masyarakat sendiri sehingga menciptakan pemupukan modal dalam wadah lembaga sosial ekonomi lokal (*sustainable*); kelima, pengelolaan dana dan

pelestarian hasil dapat dengan mudah digulirkan dan dikembangkan oleh masyarakat dalam lingkup yang lebih luas (*replicable*).

Pemberian tanggung jawab kepada Daerah dalam proses tersebut akan merupakan ajang pelatihan pejabat Daerah untuk bagaimana bertindak dengan benar dan bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya. Hal itu disebabkan oleh pertama, Daerah dituntut untuk mampu dan tepat sasaran dalam pengalokasian bantuan. Maksudnya adalah terjadinya proses yang berkesinambungan dalam pengalokasian dana tersebut (*well targeted*); kedua, Daerah harus memiliki kemampuan dalam penyebaran dana pembangunan, sehingga terjadi efisiensi pembangunan dan mencegah kebocoran-kebocoran dana pembangunan (*delivering mechanism*); ketiga, Daerah juga harus menyiapkan rakyatnya dalam pendayagunaan dana pembangunan yang diberikan (*receiving mechanism*); keempat, selain Daerah harus menyiapkan rakyat untuk mendayagunakan pembangunan, maka Daerah juga harus mampu meningkatkan nilai tambah dari bantuan pembangunan dan menciptakan akumulasi modal (*revolving mechanism*); kelima, kemudian Daerah juga harus memiliki kemampuan untuk pengendalian dan mengevaluasi program-program yang telah dilakukan (*monitoring evaluation mechanism*).

Makna Otonomi Daerah ini bagi Daerah juga pada tanggung jawab pengelolaan bantuan. Untuk itu, maka bantuan dana dalam bentuk *Dana Perimbangan* akan berarti pemberian kesempatan bagi aparat dan masyarakat di daerah untuk mengelola bantuan dan melakukan kegiatan produktif sehingga mampu menghasilkan nilai tambah bagi Otonomi Daerah. Hal ini tentunya ditunjukkan melalui adanya kemandirian ekonomi rakyat, karena subsidi yang berkepanjangan akan mengakibatkan rakyat menjadi “manja”. Untuk itu, maka aktivitas ekonomi rakyat harus muncul dari kemauan dan kemampuan rakyat itu sendiri dalam menggerakkan ekonomi untuk kepentingan

mereka sendiri. Hal ini tentunya merupakan kerja kritis Daerah untuk dapat menghasilkan peraturan-peraturan Daerah yang dapat menstimulasi aktifitas ekonomi rakyat, antara lain melalui peraturan-peraturan yang dapat : meningkatkan kemampuan aparat dalam manajemen pengelolaan keuangan daerah. ; pembangunan infrastruktur guna mendukung pengembangan produksi dan pemasaran. ; peningkatan koordinasi dalam pelestarian hasil pembangunan ; peningkatan koordinasi dalam pengembangan lembaga keuangan di daerah.

Di sinilah peran Daerah dalam memanfaatkan potensi-potensi Daerah yang dimilikinya, artinya Daerah harus memiliki kemampuan untuk mendayagunakan segenap potensi yang dimilikinya sehingga berjalan dalam suatu kesatuan gerakan yang padu. Oleh sebab itu Daerah perlu untuk terus menerus memperbaharui konsep kemitraan antar potensi Daerah, sehingga tidak ada potensi daerah yang merasa ditinggalkan dalam proses pembangunan dan dengan strategi pemihakan dan pemberdayaan, maka sesungguhnya tidak ada satu pun potensi daerah yang ditinggalkan, karena pemihakan dan pemberdayaan tersebut akan selalu pada rakyat dan lembaga-lembaga yang tertinggal dalam proses pembangunan.

Konsep pembangunan wilayah tidak terlepas dari komitmen dan konsistensi terhadap perencanaan, pelaksanaan, dan perubahan mendasar pada suatu daerah. Paradigma lama yang menganggap pembangunan adalah seolah-olah “karya agung” pemerintah harus diubah menjadi pembangunan sebagai upaya kreativitas rakyat. Pembangunan wilayah pada dasarnya merupakan proses yang dinamis, rumit, dan berdimensi jamak. Sekalipun seluruh *stakeholder* sudah dilibatkan, belum tentu hasilnya memuaskan. Dengan kata lain senantiasa lahir hasil-hasil yang tidak diinginkan (eksternalitas), terutama berkenaan dengan pengangguran, subsidi salah sasaran, dan kemiskinan. Itulah sebabnya dasar konseptual pembangunan wilayah diarahkan pada pembangunan yang

secara efektif mampu menghadapi permasalahan pembangunan di masing-masing wilayah.

Strategi dan Aksi Percepatan Pembangunan Daerah.

Percepatan pembangunan diarahkan pada pengembangan kegiatan-kegiatan sektor riil dan sektor ekonomi unggulan dengan mengacu pada satuan wilayah pengembangan. Pembangunan berbasis wilayah ini diharapkan tidak saja akan mampu mengurangi kesenjangan di antara wilayah, lebih dari itu pembangunan berbasis klaster ini mampu menciptakan lapangan pekerjaan baru yang pada gilirannya dapat mengurangi jumlah pengangguran. Pemerataan pembangunan di tiap klaster akan diupayakan dengan memperhatikan secara cermat karakteristik masing-masing satuan wilayah pengembangan. Adapun sektor-sektor seperti perikanan dan kelautan, pariwisata dan pertanian menjadi sektor-sektor unggulan. Pada tahap ini, fokus utama implementasi kebijakan daerah diarahkan pada pengembangan program kegiatan di sektor riil dan sektor ekonomi unggulan.

Program-program kegiatan ditujukan untuk menciptakan kondisi ekonomi yang kondusif dan kompetitif dan mampu menari investasi baru dari sektor swasta dalam rangka menciptakan lapangan kerja baru dan mengurangi penduduk miskin serta jumlah pengangguran. Selanjutnya, pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam bentuk *e-commerce*, penguatan kelembagaan dan adopsi standar mutu bertaraf internasional dalam rangka perbaikan kualitas produk andalan seperti pertanian, perikanan dan lain sebagainya akan diterapkan guna menunjang percepatan pembangunan perekonomian daerah. Selain itu, percepatan pembangunan juga perlu didukung oleh ilmu pengetahuan dan teknologi. Sehubungan dengan hal ini, pendirian perguruan tinggi yang akan mendukung pengembangan berbagai sektor andalan merupakan syarat mutlak. Selanjutnya, percepatan pembangunan takkan tercapai tanpa dukungan infrastruktur yang memadai. Dengan demikian,

pengembangan berbagai sarana dan prasarana merupakan salah satu kebutuhan mendesak termasuk dalam pembangunan jangka menengah.

Melalui tiga pendekatan utama pembangunan daerah yang dilakukan secara simultan dan didukung dengan komitmen pembiayaan serta konsistensi antara perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan diharapkan sejumlah masalah jangka pendek dan menengah yang sedang dihadapi daerah dapat dipecahkan. Sudah tentu, konsistensi dan komitmen pemerintah daerah untuk mewujudkan seluruh program dan kegiatan yang telah ditetapkan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun ke depan sangat dibutuhkan.

Adapun sejumlah aspek penting pendekatan-pendekatan pembangunan tersebut di atas berlandaskan pada prinsip berikut:

- a. **Berorientasi pada masyarakat.** Masyarakat di daerah adalah pelaku sekaligus pihak yang mendapatkan manfaat dari program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Sehingga program pembangunan diarahkan untuk kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan praktis dan strategis masyarakat yang hasil dan dampaknya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat;
- b. **Sesuai dengan kebutuhan masyarakat.** Proses perencanaan pembangunan, pelaksanaan sampai kepada pengawasan melibatkan masyarakat. Sehingga aspirasi, kebutuhan daerah dan masyarakat terakomodir dan hasil-hasil pembangunan dapat dinikmati secara langsung serta dapat memberdayakan masyarakat;
- c. **Sesuai dengan Adat dan Budaya masyarakat.** Pengembangan kegiatan dilaksanakan dengan memperhatikan adat, budaya dan norma-norma yang terpelihara dan berkembang dalam masyarakat sebagai sebuah kerifan lokal

yang memperkaya kasanah budaya bangsa dalam kerangka orientasi lokal, nasional, regional, dan global;

- d. **Berwawasan Lingkungan.** Pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya daerah harus berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Prinsip ini mempertimbangkan dampak kegiatan terhadap kondisi lingkungan, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat di daerah dalam jangka pendek, menengah dan panjang;
- e. **Tidak diskriminatif.** Pelaksanaan pembangunan tersebar keseluruhan wilayah kecamatan, kampung/kelurahan sesuai pengembangan 6 klaster wilayah kepulauan serta tidak diskriminatif sara. Sehingga tidak akan bias pada kepentingan tertentu.
- f. **Kemitraan.** Pelaksanaan pembangunan berdasarkan prinsip kemitraan antara masyarakat, swasta dan pemerintah.
- g. **Berbasis Pemerintahan yang bersih.** Penyelenggaraan pemerintahan berbasis pada *clean governments dan good governance*;
- h. **Anggaran berbasis kinerja.** Pengelolaan anggaran dilaksanakan berdasarkan sistem anggaran berbasis kinerja.

Strategi penting yang akan mendukung program pembangunan jangka menengah di adalah pendekatan pembenahan yang akan diarahkan pada sejumlah aspek penting dan strategis bagi pembangunan daerah yaitu adanya pembenahan. Pembenahan dibutuhkan untuk reformasi di bidang pemerintahan. Pada tahapan ini, pembenahan akan diarahkan pada reformasi institusional, mekanisme dan kinerja pelayanan dari berbagai institusi publik berdasarkan prinsip *good governance* dan *clean government* sehingga semua institusi ini dapat berperan optimal dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Aspek lain yang akan dibenahi antara lain,

regulasi–regulasi daerah yang dinilai tidak relevan dengan penyelenggaraan otonomi daerah akan disesuaikan dan pada saat bersamaan regulasi baru yang akan mendukung percepatan pembangunan daerah akan disusun.

Selain itu, pembenahan terkait dengan struktur pemerintahan dan kondisi wilayah sehubungan dengan pemekaran-pemekaran wilayah baru seperti kabupaten, kota bahkan propinsi perlu dilakukan. Selanjutnya, sudah saatnya pemerintah daerah menerapkan prinsip miskin struktur kaya fungsi, rekrutmen PNS dan promosi pejabat berdasarkan kompetensi dan *track record*. Terakhir, pembentukan institusi yang akan menangani masalah terkait dengan bencana alam seperti sistem peringatan dini, evakuasi bencana dan lain sebagainya perlu diantisipasi oleh pemerintah daerah.

Konsep dan strategi pengelolaan Keuangan Daerah dan percepatan pembangunan dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

Pertama, Kebijakan Privatisasi.

Kebijakan privatisasi bisa ditempuh dengan tiga pendekatan, yaitu (1) menswastakan penuh suatu bidang tugas pelayanan publik seperti kebersihan, parkir, pertamanan, *cleaning service*, pengadaan barang, (2) kemitraan pemerintah-swasta, seperti pengolahan air baku menjadi air bersih, bank pasar, PD Pasar dan (3) kontrak manajemen, seperti manajemen terminal angkutan umum, terminal (*emplacement*) kargo atau peti kemas dan sejenisnya di mana asset dan kewenangan ada pada pemerintah tetapi pengelolaannya dikontrakkan kepada swasta yang *bonafide*.

Menswastakan penuh, artinya menjual asset dan mengontrakkan kewenangan operasional pengadaan sarana dan prasarana dan pengelolaan kepada swasta yang terpilih melalui tender yang berlangsung jujur dan adil. Pemerintah Daerah mengenakan pajak Daerah dan bagi hasil berdasarkan kontrak

yang disepakati bersama baik jumlah maupun jangka waktu. Pada umumnya berjangka waktu cukup panjang terutama jika swasta harus menyediakan infrastrukturnya, misalnya untuk perpikiran, persampahan, merenovasi taman, menyediakan lapang tunda kendaraan yang kena derek, dan kendaraan rongsokan atau mogok-tetap. Untuk itu perlu diterapkan Perda yang mengatur hal ikhwal swastanisasi, kemitraan, dan kontrak manajemen.

Kemitraan antara pemerintah dengan swasta, bisa diterapkan pada usaha-usaha yang sebelumnya sudah dilakukan melalui semacam BUMD tetapi hasilnya tidak optimal karena usaha tersebut memerlukan kucuran dana segar yang bisa memberatkan keuangan Pemerintah Daerah. Usaha semacam pengolahan air baku menjadi bersih, pengelolaan Bank Pasar, pengelolaan P.D. Pasar bisa ditawarkan kepada swasta untuk bermitra dengan Pemda berdasarkan kontrak bagi-hasil.

Kontrak manajemen, dimana asset dan wewenang sepenuhnya berada pada pemerintah, akan tetapi pengelolaan dikontrakkan kepada swasta terpilih lewat tender yang *fair* karena jika dikelola oleh pemerintah menjadi tidak efisien, tidak efektif dan juga tidak menguntungkan. Sesuai dengan konsepnya, maka pengelola menerima *management fee* biasanya 40% dari perolehan bersih, sedangkan 60% adalah bagian pemerintah karena ada tanggungjawab untuk merawat dan menjaga assetnya agar tidak terdepresiasi, di samping keharusan untuk memasukkan Pendapatan Asli Daerah. Kontrak manajemen menjadi alternatif yang dianggap paling baik, sebab di masa depan tidak bisa semua asset dan kewenangan pemerintah bisa diwujudkan dalam hasil nyata hanya dengan mengandalkan aparat pemerintah, terutama jika untuk tujuan tersebut ada keharusan aparat memiliki keahlian (profesi) tertentu.

Ketiga macam pendekatan itu bisa dengan cara yang selektif diterapkan pada berbagai bidang tugas Pemerintah Daerah yang terkait dengan pelayanan masyarakat

luas sehingga memberikan kepuasan optimal kepada kedua pihak yaitu pihak Pemda dan pihak rakyat. Perlu dipahami bahwa berkurangnya keluhan rakyat akan membuat konsentrasi kerja semua aparat Pemda lebih terpusat kepada bidang-bidang tugas yang lebih substansial yang dapat menaikkan citra Daerah, dan akhirnya partisipasi masyarakat akan bergerak dengan sendirinya tanpa harus dikerahkan atau dibuat-buat (*artificial*).

Kedua, Pembangunan Infrastruktur Investasi.

Dengan adanya skema bagi hasil SDA seperti tercantum dalam UU.No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah, maka, daerah-daerah yang kaya Sumber Daya Alam yang akan dibagihasilkan (migas, tambang, dan kehutanan) seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Irian Jaya akan menerima kurunan dana yang akan jauh lebih besar dari sebelumnya . Dan seiring dengan makin besarnya keterlibatan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alamnya, daerah-daerah penghasil diperkirakan akan menjadi daerah “kaya” baru dengan pusat-pusat pertumbuhan baru. Kota-kota seperti Bontang (Kalimantan Timur), Lhokseumawe (Aceh Utara), Timika (Irian Jaya), dan Rumbai, kemungkinan akan mengalami pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat. Disamping itu propinsi Jawa Barat, Kalimantan Tengah, dan Sumatra Selatan juga akan menerima pembagian dana yang jauh lebih besar dibandingkan sebelumnya, meskipun tidak sebesar empat propinsi di atas. Meskipun dengan otonomi ini, akan lebih banyak daerah-daerah yang diperkirakan akan termasuk golongan daerah “kaya” dalam arti sebenarnya, kesenjangan mungkin belum hilang atau bahkan mungkin bertambah. Daerah-daerah yang miskin SDA dan masih terbelakang saat ini diperkirakan tidak akan beranjak terlalu jauh dari kondisi saat ini atau bahkan mungkin lebih terpuruk lagi karena semakin berkurangnya kemampuan APBN mensubsidi mereka dalam era otonomi.

Dengan bagi hasil yang besar, makadaerah sesungguhnya dapat membangun infrastruktur guna mengembangkan iklim investasi di Daerah tersebut, karena investasi di Daerah sangat bergantung dengan tersedianya infrastruktur yang memadai. Disamping itu, maka DAK untuk daerah seyogyanya lebih diarahkan kepada pembangunan infrastruktur ini, sehingga dapat membuka keterisolasian antar daerah dan akan mempercepat terjadinya aliran produksi dalam Propinsi. Pembangunan infrastruktur juga akan berdampak kepada ketertarikan investor untuk menanamkan modalnya di wilayah itu, walaupun kebanyakan investor tersebut sebenarnya lebih mendambakan iklim investasi yang kondusif daripada sekedar pemotongan pajak, buruh murah, atau kesediaan SDA. Dengan kata lain, Stabilitas politik di tingkat Nasional dan Daerah akan menentukan betah tidaknya investor untuk menanamkan modalnya.

Ketiga, Jaringan Kerja Pemberdayaan

Keberadaan usaha-usaha produksi di suatu Daerah, teorinya akan membuka peluang bagi berdayanya masyarakat Daerah . Hal itu disebabkan karena pihak investor umumnya akan berharap bahwa usaha produksinya akan terus ajeg berproduksi, oleh sebab itu, maka pihak investor perlu menjaga lingkungannya yang bukan hanya lingkungan fisik semata, melainkan yang utama adalah lingkungan sosio-ekonomi, yaitu yang berhubungan dengan manusia dan perekonomiannya. Dalam konteks ini, pihak investor umumnya akan menyusun program pembangunan komunitas (*community development*), untuk memberdayakan masyarakat sekitar yang pada gilirannya nanti akan menjadi *benteng* bagi industri. Walaupun demikian banyak usaha-usaha industri yang tidak memiliki program pemberdayaan komunitas lingkungannya, oleh sebab itu Pemerintah Daerah berkewajiban untuk membuat kebijakan yang mewajibkan pihak investor menyusun Jaringan Kerja Pemberdayaan (*empowering Network*) untuk membangun komunitas lingkungannya sendiri. Hal ini perlu

dilakukan agar iklim investasi menjadi kondusif di suatu daerah.

Penutup.

Pada akhirnya, konsepsi, strategi dan aksi percepatan pembangunan daerah sangat bergantung pada tiga variabel utama, yaitu pemerintah daerah, investor dan rakyat Daerah itu sendiri. Pihak Pemerintah Daerah bertanggungjawab terhadap kebijakan pembangunan yang diambil, sehingga iklim investasi di Daerah kondusif dan menarik minat pihak investor untuk menanamkan modalnya, untuk itu maka pihak pemerintah Daerah jangan memandang pihak investor sebagai calon objek pajak daerah, melainkan sebagai pencipta lapangan kerja yang akan membantu pemerintah daerah untuk meningkatkan keseimbangan dalam perekonomian daerah. Disamping itu, pemerintah daerah juga harus kreatif untuk menciptakan usaha-usaha Daerahnya sendiri melalui upaya-upaya privatisasi sebagaimana dikemukakan di atas. Hal ini perlu dilakukan dalam kondisi, dimana stabilitas politik daerah yang belum kondusif untuk iklim investasi serta ketiadaan infrastruktur yang mendukung. Melalui upaya privatisasi ini, pihak investor akan merasa terlindungi karena pemerintah daerah memiliki saham yang tentunya akan ikut bertanggungjawab untuk meningkatkan keuntungan dari usaha-usaha produksinya.

Harus dipahami bahwa meningkatkan keuangan daerah, bukan berarti memperbanyak variasi pajak dan retribusi daerah, melainkan justru mendorong meningkatkan usaha-usaha perekonomian daerah yang berdampak kepada meningkatnya kemakmuran rakyat. Dan dengan rakyat yang makmur, maka kewajiban rakyat untuk membayar pajak dan retribusi dapat dipenuhi atau dengan kata lain, kata kunci bagi meningkatnya keuangan daerah adalah : kemakmuran rakyat daerah itu sendiri. Oleh sebab itu partisipasi asyarakat lokal dalam kegiatan investasi sangat perlu diperhatikan dengan memberikan kepada mereka insentif fiskal/non fiskal yang tidak distortif,

disamping mengikutsertakan rakyat daerah dalam aktifitas-aktifitas ekonomi yang dilakukan oleh industri. Hal ini sangat perlu dilakukan agar supaya rakyat daerah merasa iku memiliki daerahnya.

Sebagai sebuah wacana pemikiran, maka saya berharap makalah ini dapat membantu memperluas cakrawala berfikir kita, sehingga pembangunan daerah dapat lebih maksimal. Terima Kasih.

Daftar Pustaka

- Cooper, Philip J, 1998, *Public Administration for the Twenty First Century*, Hardcourt Brace College Publisher, Forth Worth, Philadelphia, Toronto.
- Devas, Nick dkk (terjemah Masri Maris), 1989., *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UIP, Jakarta.
- Gabriel Roth, 1987. *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development. Oxford University Press: Published for the World Bank.
- Heady, Ferrel, 1991, *Public Administration, A Comparative Perspective (fourth edition)*, Marcel Decker, Inc, New York.
- Huntington, Samuel P. 1997, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, P.T.Pustaka Utama Grafity, Jakarta.
- Linz, Juan.J., Toward Consolidated Democracies dalam *Journal of Democracy*, 1996.
- Masujima, Toshiyuki and O'uchi, Minoru (eds) 1995, *The Management and Reform of Japanese Government*, The Institute of Administrative Management, Japan.
- Nigro, Felix A. dan Nigro Lloyd G., 1989, *Modern Public Administration*, Harper & Row Publisher New York.
- Ohmae, Kenichi., 1995., *The End of The Nation State, The Rise of Regional Economies*, Free Press Paper Backs, Newyork-London

- Putnam, Robert.D., Bowling Alone, America's Declining Social Capital dalam *Journal of Democracy*,1995
- Redjo, Samugyo Ibnu. 1998., *Visi dan Misi Metropolitan Bandung 2020*, Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung.
- Sutherland, John W., 1978, *Management Handbook For Public Administration* , VNR, New York.
- Weiss, John., 1995, *Economic Policy in Developing Countries, The Reform Agenda*, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, London – Munich.

