

GLOBALISASI PEREKONOMIAN, SISTEM EKONOMI NASIONAL, DAN OTONOMI DAERAH

Mardiasmo

Abstract

Indonesian government is facing two big challenges in this new era; those are global economic dependency and national economic system development. The former challenge is related to the choices of economic systems orientation; and the latter, is related to the domestic society demands to develop new national economic system based on public interest or people-centered economy. The development of national economic system base on public interest is characterized by the establishment of broader, real, and responsible local autonomy. This article attempts to discuss the impact and consequences of economic globalization upon national economic system and local autonomy.

PENGANTAR

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997 dan awal tahun 1998 telah membuka kesadaran kita akan pentingnya makna ketergantungan global. Ketergantungan global yang dimaksud adalah ketergantungan antara negara yang satu dengan negara yang lain yang membentuk suatu sistem ekonomi internasional. Konsekuensi adanya ketergantungan global tersebut adalah peristiwa ekonomi pada suatu negara, seperti depresi ekonomi, dapat berkembang dan menular dengan cepat ke negara lain.

Ketergantungan kepada dunia internasional pada dasarnya bukan merupakan suatu pengalaman baru karena hal tersebut sudah dialami bangsa Indonesia sejak masa kolonial, tepatnya pada masa politik pintu terbuka. Dependensi ekonomi diawali ketika pemerintahan Kerajaan Belanda mengizinkan investor Eropa untuk ikut serta membuka perkebunan-perkebunan besar di Pulau Jawa dan Sumatra dengan menerbitkan *Agrarische Wet* 1870. Pada waktu itu liberalisasi perekonomian mengakibatkan eksploitasi sumber daya alam yang sangat hebat, penghisapan tenaga

buruh, dan timbulnya penderitaan rakyat pribumi. Hal tersebut menimbulkan apa yang dinamakan sebagai dualisme ekonomi dan sosial, yaitu dua sistem ekonomi dan sosial yang berbeda tetapi hidup berdampingan pada saat yang sama di mana satu sistem ekonomi mendominasi sistem ekonomi yang lain. Dalam konteks ini sistem ekonomi kapitalis mendominasi sistem ekonomi tradisional.

Ketergantungan perekonomian Indonesia pada masa sekarang terhadap sistem perekonomian internasional merupakan hal yang tidak bisa dihindarkan. Konteks ketergantungan pun berbeda dengan masa kolonial walaupun tetap menimbulkan dualisme sosial dan ekonomi. Perbedaannya adalah pada masa sekarang masyarakat pribumi telah memiliki kemerdekaan politik dan sistem hukum yang demokratis yang memungkinkan mereka untuk menentukan masa depan sejarahnya sendiri. Dengan kata lain, ketergantungan terhadap sistem ekonomi internasional yang kapitalistis berjalan seiring dengan gelombang demokratisasi yang bertujuan untuk menciptakan *good governance* dan *clean government*.

Salah satu implikasi keberhasilan

gerakan reformasi Indonesia pada tahun 1998 adalah kuatnya tekanan kepada pemerintah pusat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan desentralisasi kekuasaan yang demokratis. Pemerintahan transisi merespon tuntutan tersebut dengan mengeluarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi tersebut berlangsung sejalan dengan era ketergantungan terhadap sistem perekonomian global. Oleh karena itu, pertanyaan yang ingin dijawab dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimanakah pola hubungan antara globalisasi perekonomian dengan sistem ekonomi nasional.
2. Bagaimanakah masa depan sistem ekonomi nasional dalam konteks globalisasi perekonomian dunia.
3. Langkah-langkah apa yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam menghadapi otonomi daerah untuk memperkokoh sistem ekonomi nasional.

GLOBALISASI PEREKONOMIAN DUNIA

Wacana globalisasi ekonomi selalu mengandung makna ganda. Pada satu sisi, globalisasi diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dunia, seperti digambarkan dalam *Edgeworth Box of Pareto Efficiency* bahwa kondisi perekonomian dunia belum optimal, oleh karena itu setiap negara harus mengurangi distorsinya dalam perekonomian menuju terciptanya kesejahteraan masyarakat dunia (Kuncoro dan Abimanyu, 1995).

Pada sisi lain, globalisasi perekonomian yang juga berimplikasi pada globalisasi teknologi informasi dan kebudayaan dunia, dilihat sebagai ancaman bagi eksistensi suatu negara dan perekonomian nasional. Globalisasi perekonomian dianggap sebagai

bentuk baru dari kolonialisme dan imperialisme internasional yang bertujuan mengintegrasikan sistem ekonomi internasional. Dalam konteks ini nasionalisme ekonomi yang bertujuan untuk mempertahankan eksistensi kehidupan masyarakat domestik seperti proteksi pertanian akan berbenturan dengan semangat liberalisasi perdagangan dan solidaritas yang sudah menjadi *trend* dunia mutakhir (Prasetyantono, 1996).

Problematika bagi negara-negara berkembang bukanlah persoalan mau atau tidak keluar dari sistem ekonomi internasional yang sudah ada, karena hampir semua negara saat ini terkait langsung dengan permainan globalisasi perekonomian dunia. Pertanyaan yang lebih penting adalah apakah negara berkembang puas diri dalam sistem tersebut ataukah bertekad menjadikan dirinya pelaku aktif yang ikut serta menentukan syarat-syarat hidup dalam sistem global tersebut (Sudarsono, 1990).

Sebelum kita berbicara mengenai globalisasi, maka terlebih dahulu perlu dikaji lebih mendalam mengenai makna globalisasi itu sendiri. Dewasa ini sangat sukar bagi suatu negara untuk tidak terlibat dalam politik ekonomi internasional. Salah satu bentuk keterlibatan dalam globalisasi perekonomian dapat berupa liberalisasi perdagangan, liberalisasi tenaga kerja, dan liberalisasi modal.

Gelombang globalisasi perekonomian dunia tersebut memiliki tiga dimensi sebagai berikut (Kuncoro dan Abimanyu, 1995):

1. Globalisasi telah menyebabkan pergerakan dan mobilitas modal semakin tidak memiliki bendera dan lebih berdasarkan suatu perhitungan ekonomis. Hal ini mengakibatkan negara-negara berkembang saling berlomba-lomba untuk merebut modal asing dalam bentuk investasi asing langsung, investasi portfolio, *off shore loan*, *licensing*, dan *franchising*.

2. Globalisasi investasi mendorong tumbuh dan menyebarnya perusahaan multinasional (MNC) ke seluruh penjuru dunia. Hal tersebut didorong oleh motif mengejar keuntungan global, memperoleh pasokan bahan mentah, melayani pasar secara langsung, meminimalkan biaya, dan mengikuti tahap evolusi dalam internasionalisasi bisnis, serta didukung oleh kemampuan memindahkan uang dan keuntungan di antara perusahaan afiliasinya secara internal. Perusahaan multinasional (MNC) telah mewarnai dan membentuk konfigurasi perekonomian global.
3. Globalisasi mengakibatkan terjadinya pergeseran kekuatan ekonomi global yang memunculkan tiga *mega-market* ekonomi dunia yaitu: Uni Eropa, Amerika Utara dan Asia Timur serta Tenggara. Tiga kawasan ekonomi tersebut mendominasi produksi perdagangan global dengan menghasilkan 70% ekspor dunia dan 62% produk manufaktur dunia.

Ketiga dimensi globalisasi tersebut berimplikasi pada munculnya permasalahan-permasalahan baru yang berhubungan dengan situasi ekonomi internasional. Permasalahan-permasalahan tersebut dapat berupa permasalahan-permasalahan ekonomi dan non-ekonomi. Permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan perekonomian adalah sebagai berikut (Juoro, 1990):

- Globalisasi pasar
- Regionalisasi perekonomian dan kecenderungan proteksionisme
- Fluktuasi ekspor bahan mentah dan sumber daya alam
- Perubahan sistem perekonomian nasional di Eropa Timur

Globalisasi pasar adalah meningkatnya perdagangan dunia yang cenderung pada pembentukan integrasi ekonomi dunia. Pertumbuhan pasar dunia menyebabkan setiap negara mengalami kesulitan untuk menghindarkan diri dari

pengaruh yang besar pada perekonomian lokalnya. Seperti yang dialami Indonesia, aliran modal dalam jumlah besar dapat mendorong nilai rupiah terhadap dolar Amerika menyimpang dari tingkat yang merefleksikan nilai tukarnya. Sebagai akibatnya adalah melemahnya nilai rupiah karena aliran modal ke luar negeri (*capital flight*).

Penyebaran teknologi informasi mendorong banyak negara mempercepat penyesuaian dengan faktor-faktor eksternal. Globalisasi pasar dunia berkaitan dengan meningkatnya ketergantungan kepada mekanisme pasar. Sejarah memperlihatkan bahwa sistem perekonomian nasional yang berdasarkan perencanaan terpusat (*centrally planned*) seperti Uni Soviet dan Eropa Timur mengalami kebangkrutan. Kegagalan sistem ekonomi komando tersebut diakibatkan oleh pengabaian pada prinsip-prinsip pasar. Perubahan drastis di Eropa Timur membuktikan bahwa perekonomian yang menolak menerapkan prinsip-prinsip pasar telah dan akan tertinggal jauh dari negara-negara yang mengadopsi sistem pasar tersebut (Juoro, 1990).

Konstelasi ekonomi global pasca berakhirnya perang dingin menunjukkan munculnya blok-blok ekonomi regional di tengah-tengah usaha peningkatan perdagangan bebas. Secara keseluruhan blok-blok ekonomi yang ada adalah sebagai berikut (Kuncoro dan Abimanyu, 1995):

- Masyarakat Ekonomi Eropa (*Europe Economic Community*)
- Area Perdagangan Bebas Eropa (EFTA)
- Area Perdagangan Bebas Amerika Utara (NAFTA)
- Asosiasi Integrasi Amerika Latin (LAIA)
- Pasar Bersama Amerika Tengah (CACM)
- *The Andean Group*
- Masyarakat Karibia (CARICOM)
- Area Perdagangan Bebas Australia dan Selandia Baru (Anzerta)

- Masyarakat Ekonomi Asia Pasifik (APEC)

Pada umumnya setiap area perdagangan bebas tersebut akan menerapkan penghapusan bea ekspor dan impor antara negara-negara anggota tetapi cenderung menerapkan tarif kepada negara-negara bukan anggota. Hal ini dikenal dengan kecenderungan proteksi dan pembentukan blok-blok perdagangan regional.

Fluktuasi harga dan permintaan komoditi bahan mentah, sebagai contoh adalah naik turunnya produksi minyak. Salah satu masalah yang sulit diselesaikan adalah para produsen tidak bersedia mengendalikan tingkat produksi sehingga terjadi kelebihan penawaran di pasar internasional. Selain itu jumlah dan harga komoditas bahan mentah akan diatur bersama-sama dengan melibatkan organisasi perdagangan internasional (WTO) melalui kesepakatan-kesepakatan dan negosiasi-negosiasi yang mengarah pada liberalisasi perdagangan dunia.

Implikasi globalisasi yang berupa permasalahan-permasalahan non ekonomi adalah berkembangnya gagasan dan tuntutan masyarakat negara-negara yang dikuasai oleh rezim otoriter terhadap demokratisasi dan liberalisasi politik. Seperti yang terjadi di Indonesia, Thailand, Korea Selatan, dan Malaysia gelombang globalisasi yang berupa krisis ekonomi memaksa negara-negara tersebut untuk merevisi konstitusi beserta pergantian pemerintahan (Indonesia) sebagai dasar dari gerakan reformasi nasional. Globalisasi perekonomian secara umum berimplikasi pada menyebarnya gagasan-gagasan, kebudayaan, pola hidup dan ideologi. Salah satunya adalah berkembangnya prinsip-prinsip yang diakui sebagai nilai-nilai globalisasi yang menuju pada terciptanya *good governance* dan *clean government* sebagai berikut:

- Partisipasi
- Transparansi

- Kelestarian lingkungan hidup
- Mekanisme pasar bebas
- *Law enforcement*
- *Social Safety Net*

Partisipasi adalah bentuk pengikutsertaan komponen-komponen masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Hal ini merupakan proses pemberdayaan kekuatan rakyat dalam pembangunan dan salah satu sendi untuk mengukur demokratis tidaknya suatu negara dalam sudut pandang partisipasi dan kesadaran.

Transparansi adalah bentuk keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan publik sehingga dapat diketahui dan diawasi pelaksanaannya oleh warga negara. Hal ini pada dasarnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara negara dan rakyat sehingga tercipta pemerintahan yang bersih, transparan, akuntabel, efektif, efisien, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat.

Pelestarian lingkungan hidup adalah isu yang penting dalam perdagangan internasional. Dalam hubungan ekonomi, hal tersebut diwujudkan melalui standardisasi mutu komoditas (ISO) yang salah satu prasyaratnya adalah bahwa komoditas tersebut tidak dibuat dengan merusak lingkungan dan sumber daya alam.

Mekanisme pasar bebas adalah metode yang menjadi dasar dalam pengaturan perekonomian nasional yang tetap bertujuan mewujudkan suatu kesejahteraan umum dengan menggunakan sistem ekonomi kerakyatan berdasarkan mekanisme pasar bebas. Mekanisme pasar bebas menjamin dipenuhinya prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas dalam pengalokasian sumber daya ekonomi.

Penegakan hukum adalah prasyarat bagi terselenggaranya proses pembangunan dan kehidupan masyarakat. Hal tersebut juga harus memberikan jaminan bagi terselenggaranya demokratisasi dan liberalisasi

politik yang memberikan kepastian akan penegakan hak asasi manusia (HAM) dan nilai-nilai kebenaran, keadilan serta ketertiban nasional.

Jaring Pengaman Sosial (JPS) adalah bentuk tanggung jawab negara sesuai dengan teori kontrak sosial untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat seperti pangan, kesehatan, pendidikan, dll.

DAMPAK GLOBALISASI TERHADAP SISTEM EKONOMI NASIONAL

Berdasarkan pada paparan di muka telah dijelaskan dimensi, implikasi serta prinsip-prinsip globalisasi perekonomian. Pada bagian ini akan dibahas mengenai implikasi globalisasi pada perekonomian nasional. Seperti telah dinyatakan di muka bahwa implikasi perekonomian dunia terhadap perekonomian nasional dapat dipahami dari dua sudut pandang, yaitu peluang dan tantangan. Peluang adalah bagaimana bangsa Indonesia mampu mengambil manfaat yang lebih besar dari perkembangan ekonomi dunia, walaupun jalan menuju ke sana penuh dengan hambatan dan rintangan yang cukup besar. Tantangan pada dasarnya adalah bagaimana bangsa Indonesia mampu eksis di tengah dinamika kehidupan bangsa-bangsa sebagai bangsa yang memiliki harga diri. Titik temu dari kedua pendekatan tersebut adalah bagaimana memanfaatkan peluang-peluang tersebut dengan melakukan pengaturan-pengaturan perekonomian nasional, meletakkan strategi ekonomi nasional, mendorong perekonomian di sektor swasta yang berorientasi pada kepentingan publik yaitu memajukan kesejahteraan umum seperti yang termaktub dalam konstitusi UUD 1945.

Dampak globalisasi terhadap sistem ekonomi nasional mengakibatkan perubahan-perubahan pada:

- Orientasi sistem ekonomi nasional

- Penghapusan praktik perburuan rente ekonomi
- Struktur industri dalam negeri
- Kebijakan aktif dalam perdagangan
- Kebijakan produksi

Pertama, globalisasi perekonomian memaksa semua pihak untuk siap bersaing dan mencapai efisiensi. Sebagai akibatnya, pelaku-pelaku ekonomi paling efisienlah yang akan mampu bertahan dan berkembang (Ohmae, 1991). Hal ini membuat kita bertanya apakah kita akan mengutamakan kepentingan efisiensi yang artinya mengkonsumsi barang yang lebih murah dan berkualitas tanpa memandang dari negara mana barang itu diproduksi. Ataupun kita akan memilih barang buatan dalam negeri untuk mewujudkan nasionalisme ekonomi.

Demikian juga berkaitan dengan proteksi komoditi-komoditi pertanian, sejauh mana pemerintah menentukan batas-batas proteksi untuk melindungi kepentingan petani dalam negeri. Kedua pertanyaan di muka menunjukkan bahwa peluang dan tantangan adalah melekat atau integral dan harus dicapai titik keseimbangan agar kepentingan atau orientasi nasionalisme ekonomi tersebut sejalan dengan orientasi efisiensi ekonomi. Jika kedua hal tersebut tidak seimbang, maka kepentingan nasionalisme ekonomi akan bertabrakan dengan semangat liberalisasi perdagangan.

Kedua, penghapusan praktik perilaku perburuan rente ekonomi (*rent seeking behaviour*) yang mulai berjalan sejak awal tahun 1970-an. Perilaku perburuan rente merupakan salah satu hambatan bagi pencapaian efisiensi yang amat dibutuhkan. Dengan demikian nasionalisme ekonomi harus diletakkan dalam konteks perbaikan struktur dan mekanisme perekonomian yang berorientasi pada pencapaian efisiensi nasional yang tinggi serta memihak kepentingan rakyat banyak.

Ketiga, terkait dengan struktur industri dalam negeri, yaitu kemampuan

bersaing pengusaha dalam negeri tanpa pemberian proteksi. Dalam wacana pasar global semua distorsi yang menghalangi *fair competition* harus dihilangkan. Manfaat terpenting dari liberalisasi perdagangan adalah penghilangan berbagai proteksi yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Keempat, kebijaksanaan aktif dalam perdagangan. Suatu kebijaksanaan agresif untuk mempromosikan ekspor Indonesia dan membuka pasar dunia adalah sangat penting. Kebijakan ini akan menghadapi tekanan domestik yang sangat kuat terhadap proteksi impor. Kebijakan liberalisasi perdagangan melibatkan dua jenis biaya ekonomi (Juoro, 1990), yaitu distribusi dan neraca pembayaran. Dalam jangka pendek tenaga kerja, manajer, investor dari industri-industri yang proteksionis dan substitusi impor akan dirugikan dan neraca pembayaran berupa peningkatan impor lebih cepat daripada peningkatan ekspor. Dalam jangka panjang, kebijakan ini akan meningkatkan daya saing pengusaha nasional untuk memperoleh devisa yang sebesar-besarnya dari perdagangan bebas.

Kelima, perubahan kebijakan produksi sebagai akibat globalisasi produksi. Globalisasi produksi membuka kesempatan bagi dunia usaha untuk mengeksploitasi keunggulan komparatif ekonomi Indonesia. Eksploitasi keunggulan komparatif sekaligus meningkatkan ekspor nonmigas. Peningkatan ekspor nonmigas dimungkinkan karena ekonomi nasional yang semakin terbuka memperluas pasar bagi produsen di Indonesia melampaui pasar nasional yang sempit. Pada gilirannya pasar yang semakin meluas akan membuka kesempatan bagi produsen untuk memperbesar skala produksi guna menekan biaya produksi (Nasution, 1990).

Globalisasi produksi dapat menumbuhkan kelas pengusaha nasional dan memupuk *skill base* baik berupa manajer, teknisi, dan tenaga kerja. Kelas pengusaha nasional akan dapat tumbuh melalui proses

belajar dari interaksi mereka dengan pengusaha internasional, baik bersifat komplementer ataupun hubungan yang saling membantu antara keduanya. Selain menciptakan lapangan kerja, peningkatan investasi modal asing membuka kemungkinan alih teknologi. Jika pengusaha nasional, manajer dan teknisi mampu menyerap, berinovasi, dan mengembangkannya, maka teknologi dapat menjadi sumber keunggulan komparatif baru bagi ekonomi nasional. *Knowledge based technologies* memerlukan investasi yang sangat besar, namun menghasilkan *increasing returns* karena biaya produksi menjadi semakin rendah dengan adanya perluasan produksi.

Permasalahannya adalah apakah Indonesia dapat memanfaatkan globalisasi produksi bagi kepentingan nasional? Hal ini ditentukan oleh kemampuan pemerintah, dunia usaha, manajer, teknisi, dan tenaga kerja untuk memanfaatkan potensi yang terbuka dari globalisasi. Kemampuan manajer, teknisi dan tenaga kerja untuk menyerap, melakukan inovasi serta mengembangkan teknologi ditentukan oleh fasilitas penelitian maupun lingkungan kerja yang memadai. Indonesia dapat memanfaatkannya jika mampu menggunakan setiap celah yang terbuka dalam sistem ekonomi Indonesia dan menjadikan kendala yang ada menjadi peluang guna mengeksploitasi keunggulan komparatif ekonomi nasional.

Implikasi negatif globalisasi produksi adalah berkurangnya kemampuan pemerintah untuk menentukan kebijakan industri sendiri. Keputusan-keputusan mengenai industri ditentukan di kantor perusahaan MNC. Keadannya akan semakin parah jika pengusaha nasional hanya berfungsi sebagai agen asing dan tenaga kerja nasional hanya mampu menjadi tukang patri saja dalam mata rantai kegiatan industri tersebut. Melalui sistem keuangan, perdagangan maupun ketergantungan teknologi, pengusaha nasional dapat menjadi perpanjangan dari

perusahaan MNC.

Perekonomian global memiliki keterkaitan yang erat dengan perekonomian nasional yang berupa globalisasi pasar, globalisasi produksi, struktur industri dalam negeri, orientasi dan ideologi-sistem ekonomi nasional. Semua hal tersebut merupakan peluang dan tantangan bagi bangsa Indonesia untuk membangun perekonomian nasional yang tangguh di tengah dunia internasional. Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana menata sistem ekonomi nasional yang bisa mengintegrasikan orientasi internasional (meningkatkan daya saing) dan orientasi nasional yang berupa perlindungan dan pemberdayaan ekonomi rakyat serta pemerataan pendapatan.

MEMBANGUN SISTEM EKONOMI NASIONAL

Dari berbagai dampak globalisasi perekonomian dunia dan liberalisasi perdagangan seperti dijelaskan di muka dapat diketahui implikasi positif maupun negatif yang ditimbulkannya. Oleh karena itu perlu disusun sistem ekonomi nasional yang terdiri dari visi dan arahan-arahan kebijakan yang jelas mengenai perekonomian nasional sehingga mampu mewujudkan suatu negara sejahtera (*welfare state*).

Pembahasan mengenai sistem ekonomi nasional terdiri atas:

- Visi dan misi pembangunan
- Arah kebijakan pembangunan ekonomi
- Pemberdayaan ekonomi rakyat
- Pembangunan yang demokratis
- Otonomi daerah

Visi dan Misi Pembangunan Ekonomi

Visi pembangunan nasional berdasarkan GBHN 1999 adalah mewujudkan masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang mandiri, beriman,

bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai IPTEK, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin. Visi pembangunan ekonomi yang terkandung di dalamnya adalah memajukan kesejahteraan umum dan sumber daya manusia secara demokratis dan berkeadilan.

Hal tersebut dijabarkan dalam misi pembangunan nasional yaitu:

- Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil dan menengah, dan koperasi dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan.
- Perwujudan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.-
- Perwujudan kesejahteraan rakyat yang ditandai oleh meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat serta memberi perhatian utama pada tercukupinya kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, dan lapangan kerja.

Arah Kebijakan Pembangunan Ekonomi

Dari dua puluh delapan arah kebijakan dalam GBHN 1999 yang pokok adalah sebagai berikut:

- Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat.

- Mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan komparatif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara maritim dan negara agraris.
- Meningkatkan peranan pemerintah dalam bidang:
 - a) Mengoreksi ketidaksempurnaan pasar dan mewujudkan persaingan sehat.
 - b) Mengupayakan kehidupan yang layak berdasarkan kemanusiaan yang adil bagi masyarakat.
 - c) Mengembangkan kebijakan makro dan mikro ekonomi secara terkoordinir dan sinergis, mengembangkan kebijakan fiskal dengan memperhitungkan prinsip transparansi, disiplin, keadilan, efisiensi, efektivitas untuk menambah penerimaan negara, mengembangkan kebijakan industri, perdagangan, dan investasi dalam rangka meningkatkan daya saing global.
- Penataan BUMN.
- Renegosiasi utang luar negeri.
- Rekapitalisasi sektor perbankan.
- Memberdayakan pengusaha kecil, menengah dan koperasi agar lebih efisien, produktif dan berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan peluang usaha yang seluas-luasnya. Bantuan fasilitas negara diberikan secara efektif dalam bentuk perlindungan dari persaingan yang tidak sehat, pendidikan dan pelatihan, informasi bisnis dan teknologi, permodalan, dan lokasi berusaha.

Pemberdayaan Ekonomi Rakyat

Perekonomian rakyat atau ekonomi rakyat berkaitan dengan kegiatan pelaku ekonomi. Sedangkan sistem ekonomi yang melingkupi kegiatan ekonomi rakyat tersebut adalah sistem ekonomi kerakyatan.

Perekonomian yang diselenggarakan oleh rakyat adalah usaha ekonomi yang menjadi sumber penghasilan keluarga atau orang-perorang. Perekonomian yang diselenggarakan oleh rakyat berarti perekonomian nasional berakar pada potensi dan kekuatan masyarakat secara luas dalam menjalankan roda perekonomian mereka sendiri (Sumodiningrat, 1999).

Kriteria rakyat haruslah didefinisikan secara jelas:

- Rakyat yang dimaksud adalah rakyat biasa atau setiap warga negara biasa.
- Ekonomi rakyat adalah ekonomi pribumi bukan aktivitas perekonomian yang berasal dari luar masyarakat.
- Istilah ekonomi rakyat pada dasarnya merujuk pada pemihakan pada ekonomi usaha kecil dan menengah. Tantangan pembangunan nasional dalam masa mendatang adalah menghidupkan ekonomi usaha kecil dan menengah (Sumodiningrat, 1999).

Ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi yang mengikutsertakan seluruh lapisan masyarakat dalam proses pembangunan. Hal ini sesuai dengan penjelasan pasal 33 UUD 1945 bahwa produksi ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dilaksanakan oleh semua dan di bawah penilikan anggota-anggota masyarakat.

Adanya perubahan struktural ekonomi dari ekonomi tradisional yang subsisten menuju ekonomi modern yang berorientasi pada pasar diperlukan pengalokasian sumber daya, penguatan kelembagaan, penguatan teknologi dan pembangunan sumber daya manusia. Langkah-langkah yang perlu diambil dalam mewujudkan kebijakan tersebut adalah sebagai berikut (Sumodiningrat, 1999):

- Pemberian peluang atau akses yang lebih besar kepada aset produksi, yang paling mendasar adalah akses pada dana.
- Memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat.

- Meningkatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan dalam rangka kualitas sumber daya manusia, disertai dengan upaya peningkatan gizi.
- Kebijakan pengembangan industri harus mengarah pada penguatan industri rakyat yang terkait dengan industri besar. Industri rakyat yang berkembang menjadi industri-industri kecil dan menengah yang kuat harus menjadi tulang punggung industri nasional.
- Kebijaksanaan ketenagakerjaan yang mendorong tumbuhnya tenaga kerja mandiri sebagai cikal bakal wirausaha baru yang nantinya berkembang menjadi wirausaha kecil dan menengah yang kuat dan saling menunjang.
- Pemerataan pembangunan antar daerah. Ekonomi rakyat tersebut tersebar di seluruh penjuru tanah air, oleh karena itu pemerataan pembangunan daerah diharapkan mempengaruhi peningkatan pembangunan ekonomi rakyat.

Pembangunan yang Demokratis

Pada dasarnya pembangunan yang demokratis adalah pembangunan nasional yang berdasarkan aspirasi masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk kepentingan masyarakat. Pembangunan nasional di era reformasi perlu memberikan dukungan luas bagi terbukanya peluang untuk mewujudkan:

- Peran serta aktif masyarakat dalam proses pembangunan ekonomi yang lebih demokratis melalui penerapan nyata kebersamaan yang saling menguntungkan sebagai perwujudan proses dari, oleh, dan untuk rakyat.
- Pemihakan dan pemberdayaan masyarakat berkaitan dengan pemantapan otonomi daerah yang diselenggarakan secara nyata dan dinamis.
- Pemantapan perubahan struktur dengan penajaman pada modernisasi masyarakat yang dilandasi nilai-nilai akhlak mulia.

- Keterpaduan dan keterkaitan antar manusia, antar daerah, antar sektor kegiatan ekonomi, serta antara kegiatan makro dan mikro nasional.

Otonomi Daerah

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami bangsa Indonesia telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan masyarakat. Di samping itu, reformasi telah memunculkan sikap keterbukaan dan fleksibilitas sistem politik dan kelembagaan sosial, sehingga mempermudah proses pembangunan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi untuk pembaharuan paradigma di berbagai bidang kehidupan.

Akibat dari reformasi tersebut, pemerintah mengeluarkan dua undang-undang yang sangat penting artinya dalam sistem pemerintahan pusat dan daerah, serta sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kedua undang-undang tersebut adalah UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Alasan yang mendasari pemberian otonomi luas dan desentralisasi adalah:

- Intervensi pemerintah pusat pada masa lalu yang terlalu besar telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintahan daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah.
- Tuntutan pemberian otonomi muncul sebagai jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan di masa mendatang. Pada suatu era dimana *globalization cascade* semakin meluas pemerintah akan kehilangan kendali pada banyak persoalan seperti perdagangan internasional, informasi dan ide serta transaksi keuangan.

Konsep otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, berbeda dengan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Secara garis besar perbedaan antara kedua undang-undang ini terletak pada konsep dan latar belakang yang mendasarinya.

Berdasarkan konsepsinya, pelaksanaan otonomi daerah pada masa lalu dipahami sebagai kewajiban. Artinya penyelenggaraan otonomi daerah lebih menitikberatkan pada peranan dan tanggung jawab pemerintah daerah kepada pemerintah pusat untuk menjalankan pembangunan nasional. Sebagai konsekuensi, pemerintah daerah lebih mematuhi arahan dan instruksi pemerintah pusat daripada memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah. Hal tersebut mudah dipahami karena pada waktu itu tujuan penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan koordinasi dan integrasi nasional, serta untuk memantapkan stabilitas dan pembangunan nasional.

Asas yang digunakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lalu adalah asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam praktiknya hubungan pemerintah pusat dan daerah lebih cenderung pada pola sentralisasi dan dekonsentrasi yang menurut Umar (1999), asas dekonsentrasi tersebut pada dasarnya merupakan bentuk halus dari pelaksanaan sentralisasi. Perumusan kebijakan masih lebih banyak ditentukan dari pusat. Hal tersebut diperkuat dengan ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, sehingga semakin menyulitkan pemerintah daerah dalam menyerasikan kebijakan pemerintah pusat dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat di daerah.

Kecenderungan pada pola sentralisasi tersebut dapat disebabkan karena pemerintah daerah sebagai penentu kebijakan kurang mampu menterjemahkan kebijakan pusat secara lebih tepat dan serasi. Juga pemerintah daerah

belum cukup antisipatif dan akomodatif terhadap perkembangan aspirasi masyarakat daerah yang dilayaninya. Hal ini dapat terjadi karena para birokrat di daerah masih memegang teguh pada 'budaya paternalistik' dan 'budaya sentralistik'.

Penyelenggaraan otonomi daerah pada masa sekarang lebih dipahami sebagai hak, yaitu hak masyarakat daerah untuk mengatur dan mengelola kepentingannya sendiri, serta mengembangkan potensi dan sumber daya daerah. Penyelenggaraan otonomi dimaksudkan agar dapat mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Tujuan penyelenggaraan otonomi daerah pada era reformasi sekarang ini lebih menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Pemberian otonomi luas kepada daerah memungkinkan daerah bersangkutan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Konsekuensi pemberian otonomi kepada daerah kabupaten/kota tersebut adalah intensitas penyelenggaraan pemerintahan yang ditangani oleh pemerintah kabupaten/kota akan semakin tinggi. Dengan kata lain urusan yang ditangani akan semakin banyak.

Sistem otonomi daerah yang lebih

banyak menampung kepentingan dan aspirasi daerah akan meningkatkan kapasitas dan kapabilitas daerah untuk proaktif dan lebih dinamis melakukan kewajiban dan tanggung jawabnya dalam melaksanakan tugas pelayanan masyarakat dan pembangunan daerah. Dengan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab diharapkan akan mendukung pertumbuhan daerah yang serasi dan maju.

Pertumbuhan ekonomi daerah yang terakselerasi melalui otonomi daerah diharapkan dapat mendukung terbentuknya kemandirian daerah yang pada gilirannya mendukung terwujudnya perekonomian nasional yang mandiri dan handal. Dengan demikian, dalam era globalisasi nanti, bangsa Indonesia siap bersaing dengan bangsa-bangsa lain.

MANAJEMEN KEUANGAN DAERAH DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH

Untuk menghadapi Globalisasi perekonomian dan pembangunan nasional yang menekankan pada pelaksanaan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab, maka perlu disusun suatu rumusan baru yang berkaitan dengan manajemen keuangan daerah. Hal ini adalah salah satu bentuk bagaimana pemerintah daerah mempersiapkan suatu prakondisi dalam pentas perekonomian internasional dan perekonomian nasional.

Secara garis besar, manajemen keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah.

Konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22

tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan *budgeting reform* atau reformasi anggaran.

Reformasi anggaran meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Berbeda dengan UU No. 5 tahun 1974, proses penyusunan, mekanisme pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran daerah menurut UU No. 22 tahun 1999 adalah tidak diperlukannya lagi pengesahan dari Menteri Dalam Negeri untuk APBD Propinsi dan pengesahan Gubernur untuk APBD Kabupaten/Kota, melainkan cukup pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Peraturan Daerah (Perda).

Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget*. *Traditional budget* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya didasarkan 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. Hal tersebut menunjukkan terlalu dominannya peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Besarnya dominasi ini seringkali mematikan inisiatif dan prakarsa pemerintah daerah, sehingga memunculkan fenomena pemenuhan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat.

Performance budget pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik.

Merupakan kebutuhan masyarakat 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.

Prinsip-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.

Akuntabilitas adalah 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.

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.

Aspek lain dalam reformasi anggaran adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Paradigma anggaran daerah yang diperlukan tersebut ialah:

1. Anggaran Daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran Daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
3. Anggaran Daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran Daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
5. Anggaran Daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
6. Anggaran Daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

TANTANGAN PEMERINTAH DAERAH PADA ERA GLOBAL

Salah satu kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dalam menghadapi era global adalah dengan mengembangkan otonomi daerah dan desentralisasi. Dalam era penguatan otonomi dan desentralisasi, diharapkan mekanisme perumusan kebijakan yang akomodatif terhadap aspirasi masyarakat daerah dapat dibangun, sehingga keberadaan otonomi daerah akan lebih bermakna dan pada akhirnya akan meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat.

Sejalan dengan itu, pemerintah

daerah harus dapat mendayagunakan potensi sumber daya dan sumber dana daerah secara optimal. Dalam konteks ini, usulan David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government* (1993) untuk mengembangkan *entrepreneurial spirit* dalam sektor publik perlu kita simak. Menurut mereka, semangat wirausaha tidak hanya pada pelaku bisnis, tetapi juga dapat diterapkan bagi para birokrat dan lembaga pemerintah lainnya. Dalam konteks pemerintah daerah, semangat wirausaha dapat diwujudkan dengan mengubah gaya manajemen yang hierarkis-birokratis menjadi gaya manajemen yang lebih partisipatif atau *participatory management* dan *teamwork organisation* (Kuncoro, 1997).

Akhirnya, dengan semakin berkurangnya tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, meningkatnya profesionalisme aparatur pemerintah daerah, dan reformasi manajemen keuangan daerah diharapkan akan memacu terwujudnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dalam menyongsong era perekonomian global.

Globalisasi perekonomian membawa implikasi pada pertentangan antara kepentingan nasionalisme ekonomi untuk mempertahankan eksistensi negara bangsa dengan kepentingan efisiensi dan efektivitas yang menjadi *trend* global untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dunia. Salah satu titik temu kedua pandangan tersebut adalah bahwa pengambilan peluang-peluang dari globalisasi ekonomi diletakkan dalam konteks penguatan ekonomi nasional.

Langkah konkrit yang diambil harus dalam rangka menghadapi globalisasi perekonomian dunia adalah dengan melakukan penguatan ekonomi rakyat dan pelaksanaan otonomi luas. Hal tersebut antara lain bertujuan untuk menciptakan sistem ekonomi nasional yang tangguh, mandiri, efisien, dan efektif sehingga siap bermain dalam sistem perekonomian global. Agenda paling mendesak yang harus dilakukan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab adalah melaksanakan reformasi manajemen keuangan daerah agar daerah siap dalam menyelenggarakan otonomi dan pembangunan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Coe, Charles K., (1989), *Public Financial Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Juoro, Umar, (1990), "Persaingan Global dan Ekonomi Indonesia Dekade 1990-an", *Prisma* No. 8 tahun XIX.
- Kuncoro, Mudrajat dan Abimanyu, Anggito, (1990), "Struktur dan Kinerja Industri Indonesia dalam Era Deregulasi dan Globalisasi", *KELOLA*, No. 10/IV.
- Kuncoro, Mudrajat, (1997), "Otonomi Daerah dalam Transisi", pada *Seminar Nasional Manajemen Keuangan Daerah dalam Era Global*, 12 April, Yogyakarta.
- Mardiasmo dan Kirana Jaya, Wihana, (1999), "Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi pada Kepentingan Publik", *KOMPAK STIE YO*, Yogyakarta, Oktober.

- Nasution, Anwar, (1990), "Globalisasi Produksi, Pengusaha Nasional dan Deregulasi Ekonomi", *Prisma* No. 8 tahun XIX.
- Ohmae, Kenichi, (1991), *The Borderless World, Power and Strategy in The Interlinked Economic*, Harper Collins, London.
- Osborne, David and Ted Gaebler, (1993), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Penguins Books, New York.
- Prasetyantono, A, Tony, (1996), *Format Ekonomi Indonesia yang Demokratis*, makalah pada ceramah Studi Pembangunan Regional, DPD KNPI DIY, 26 Nopember.
- Shah, Anwar, (1997), *Balance, Accountability and Responsiveness, Lesson about Decentralization*, World Bank, Washington D.C.
- Sumodiningrat, Gunawan, (1999), *Pemberdayaan Rakyat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Sudarsono, Juwono, (1990), "Globalisasi Ekonomi dan Demokrasi Indonesia", *Prisma*, No. 8 tahun XIX.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- _____, Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah*.
- _____, *Garis-Garis Besar Haluan Negara Republik Indonesia tahun 1999-2004*.
- The World Bank, (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, World bank, Washington D.C.
- Umar, Asri, (1999), "Kerangka Strategis Perubahan Manajemen Keuangan Daerah Sebagai Implikasi UU RI No. 22 tahun 1999 dan UU RI No. 25 tahun 1999", *PSPP*, Jakarta, Juli-Desember.