

PENINGKATAN PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PELAKSANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Oleh Revrisond Baswir

As national government budget will be more depended upon tax levy, local development finance would virtually be determined by public contribution. The problem of balancing financial allocation between central and local government, therefore, is the problem of shifting people's fund contribution from central government to the local government. Likewise, by delegating policies to local government for collecting the public fund, people participation in local development finance will be enhanced. It might contrasts to common analysis that there is no significant relationship between local autonomy policy and central-local finance sharing or much analysis which concentrate more on Second Stage Local Governments (Pemda Tingkat II) struggle to increase their local revenue.

There are some potential alternatives to improve people participation in local development; First, enhance Local Planning Board (Bappeda Tingkat II) capability to formulate development plans. Overall reformation is needed to development planning mechanisms in each stages of government administration. Second, shift or modify the central-local development finance systems so that there will be more leeway for local government to finance development based on their priorities. Third, give more power to local legislative council (DPRD) to control local executives (Gubernur and Bupati) so that local executives will be responsible much more to the local people rather than to the central government. Conclusively, all efforts to enhance people participation is very closely related to local autonomy improvement and parallel to this is national democracy improvement.

PENDAHULUAN

Pembangunan nasional pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya, pembangunan nasional tidak hanya harus dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap, dan berlanjut, tapi harus benar-benar dapat dijamin sebagai pembangunan yang berasal dari, oleh, dan untuk rakyat, mencakup berbagai aspek kehidupan bangsa, serta dilaksanakan secara

ra merata di seluruh tanah air. Sebagaimana digariskan oleh GBHN, pembangunan nasional "tidak hanya untuk satu golongan atau sebagian dari masyarakat, tapi untuk seluruh masyarakat, serta harus benar-benar dapat dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial, yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia".

Sehubungan dengan itu, pembangunan daerah menempati kedudukan yang sangat strategis dalam pelaksanaan pembangunan

Selebihnya masih dibiayai oleh pemerintah pusat melalui berbagai subsidiya.

Sedangkan secara politik, keadaannya juga tidak lebih baik. Hal ini tidak semata-mata karena kedudukan seorang Kepala Daerah sebagai bawahan langsung Pemerintah Pusat, tapi diperburuk oleh diletakkannya lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai bagian integral dari kelembagaan pemerintahan daerah. Akibatnya, sebagai penguasa tunggal pelaksanaan pembangunan daerah, Kepala Daerah tidak hanya merasa tidak perlu bertanggungjawab kepada rakyat di daerahnya, tapi ia juga merasa tidak perlu bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat yang “hanya” sekedar mengusulkan penugasan-nya.

PENINGKATAN PERANSERTA MASYARAKAT

Berdasarkan pokok permasalahan pembangunan daerah sebagaimana dipaparkan di atas, maka pentingnya peningkatan peranserta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah sangat mendesak untuk dilakukan. Hal itu tidak hanya untuk memenuhi tujuan pembangunan daerah itu sendiri, tapi sekaligus sebagai upaya untuk mempercepat terwujudnya otonomi daerah.

Sehubungan dengan hal itu, dan sesuai dengan garis besar tahap-tahap pelaksanaan pembangunan, peningkatan peranserta masyarakat

dalam pelaksanaan pembangunan daerah dalam garis besarnya dapat dilakukan dengan melaksanakan beberapa hal berikut : Pertama, meningkatkan kemampuan lembaga perencanaan pembangunan daerah dalam perencanaan pembangunan daerah; Kedua, meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai dan melaksanakan pembangunan daerah; dan Ketiga, meningkatkan kemampuan lembaga perwakilan rakyat daerah dalam mengawasi pembangunan daerah.

PERENCAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Untuk meningkatkan peran-serta masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah, perhatian harus ditekankan pada peningkatan kemampuan Bappeda Dati II sebagai lembaga perencanaan pembangunan daerah. Hal ini bukanlah semata-mata karena kedudukan Bappeda Dati II sebagai lembaga perencanaan pembangunan daerah, tapi juga terkandung harapan agar perencanaan pembangunan daerah dapat benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat daerah. Dalam praktek selama ini, Bappeda Dati II tidak hanya tampak belum melaksanakan fungsinya secara optimal, tapi ia juga cenderung dihadang oleh banyak serta simpangsiurnya peraturan yang berasal dari pusat (lihat Spyckerelle dan Ferrazzi, 1996).

Sehubungan dengan itu, penyebab belum optimalnya peranan Bappeda Dati II dapat ditelusuri pada tiga hal berikut. Pertama, terbatasnya jumlah aparatur yang dimiliki oleh Bappeda Dati II. Kedua, terbatasnya kemampuan perencanaan yang dimiliki oleh aparatur Bappeda Dati II, baik karena tingkat pendidikan yang tidak mencukupi maupun karena ketidaksesuaian latarbelakang pendidikan dengan bidang pekerjaannya. Dan ketiga, kurangnya kepedulian aparatur Bappeda Dati II terhadap pentingnya peranan visi strategis dan konsistensi kebijakan dalam perencanaan pembangunan.

Agar Bappeda Dati II dapat benar-benar berfungsi sebagai lembaga perencana pembangunan yang profesional, dalam arti yang memiliki kemampuan untuk menyerap serta menerjemahkan aspirasi masyarakat daerah, maka berbagai keterbatasan dan kendala sebagaimana dipaparkan di atas perlu segera ditanggulangi. Sehubungan dengan itu setidaknya terdapat tiga bentuk intervensi yang dapat dilakukan oleh pemerintah, yaitu intervensi pada tingkat Dati II, pada tingkat Dati I dan pada tingkat Pusat.

Beberapa hal yang perlu mendapat perhatian pada tingkat dati II adalah sebagai berikut : (a) perlunya klarifikasi dan prioritas dalam pelaksanaan tugas-tugas perencanaan; (b) perlunya orientasi bagi aparatur baru; dan (c) perlunya pengembangan fleksibilitas dan

pendekatan tim dalam organisasi dan pelaksanaan perencanaan. Pada tingkat Dati I, dua hal yang perlu mendapat perhatian adalah sebagai berikut : (a) klarifikasi peran dati I dalam proses perencanaan, dan (b) peningkatan pembinaan terhadap dati II. Sedangkan pada tingkat pusat, pemerintah sebaiknya lebih menekankan perannya pada berbagai hal yang bersifat strategis, bukan pada pelaksanaan peran kontrol yang cenderung berlebihan (lihat Spyckerelle dan Ferrazzi, 1996).

PELAKSANAAN PEMBANGUNAN

Peningkatan peranan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah terutama harus tercermin pada meningkatnya kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai pelaksanaan pembangunan daerah. Dalam praktek selama ini, tidak hanya peran pemerintah pusat dalam membiayai dan melaksanakan pembangunan daerah tampak sangat dominan, ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap sumber pembiayaan pembangunan yang berasal dari Pemerintah Pusat juga tampak sangat besar. Sebagaimana telah disinggung pada awal tulisan ini, peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hanya berkisar sekitar 15 persen. Hal ini disebabkan baik oleh terbatasnya sumber-sumber pendapatan yang

dapat digali oleh pemerintah daerah, maupun oleh keterbatasan pemerintah daerah sendiri dalam mengembangkan potensi perekonomian daerahnya.

Namun demikian, dengan sangat kecilnya sumbangan PAD dalam pembiayaan anggaran daerah, maka peningkatan PAD tidak akan banyak pengaruhnya terhadap peningkatan kemampuan pembiayaan daerah. Termasuk dalam hal ini adalah peningkatan peranan BUMD sebagai salah satu sumber PAD. Sebagaimana diketahui, sumbangan BUMD terhadap APBD hanya berkisar sekitar tiga persen. Dengan demikian, peningkatan PAD sebesar seratus persen hanya akan meningkatkan peranan pemerintah daerah menjadi 30 persen. Sedangkan peningkatan sumbangan BUMD sebesar seratus persen, hanya akan meningkatkan peranan pemerintah daerah menjadi sekitar enam persen.

Atas dasar pertimbangan itu maka rasanya sulit untuk tidak mengkaitkan masalah peningkatan kemampuan pembiayaan daerah dengan persoalan perimbangan keuangan pusat-daerah. Dalam hal ini penulis memang kurang sependapat dengan berbagai pendapat yang selama ini banyak mengemuka, baik yang cenderung mengabaikan kaitan antara otonomi daerah dengan persoalan perimbangan keuangan pusat-daerah (lihat Maskun, 1996), maupun yang cenderung berkonsentrasi pada berbagai upaya Pemda Dati II untuk

meningkatkan PAD-nya (Kuncoro, 195).

Perlu ditambahkan, dengan meningkatnya peranan pajak sebagai sumber pendapatan Pemerintah Pusat, maka pembiayaan pembangunan daerah selama ini sesungguhnya juga berasal dari sumbangan masyarakat. Dengan demikian, dalam konteks perimbangan keuangan pusat-daerah, peningkatan peranserta masyarakat dalam pembiayaan pembangunan daerah, sebenarnya hanyalah masalah memindahkan pengumpulan sumbangan masyarakat, yaitu dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Artinya, dengan diserahkannya sebagian sumber pendapatan yang selama ini dipungut oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, maka pada saat bersamaan peranan masyarakat dalam pembiayaan dan pelaksanaan pembangunan daerah akan turut meningkat.

PENGAWASAN PEMBANGUNAN

Akhirnya, sehubungan dengan peningkatan peranserta masyarakat dalam turut mengawasi pembangunan daerah, tidak bisa tidak, hal ini harus dikaitkan dengan keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah. Hal ini bukanlah semata-mata karena keterlibatan DPRD dalam membahas dan menyetujui Anggaran Daerah, tapi lebih dari itu adalah karena keterlibatan DPRD dalam

membahas dan menyetujui berbagai Peraturan Daerah. Dengan berbagai perannya itu, DPRD seharusnya tidak hanya dapat berperan sebagai lembaga strategis dalam pelaksanaan pembangunan daerah, tapi juga dapat berfungsi secara efektif sebagai lembaga pembawa aspirasi masyarakat dalam turut mengawasi pembangunan daerah.

Namun demikian, dalam kenyataan yang berlangsung selama ini, tidak hanya kemampuan DPRD dalam mengawasi pembangunan daerah tampak tidak berjalan sebagaimana mestinya. Keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah pun tampak tidak semakin jelas arahnya. Sesuai dengan UU NO. 5/1974, DPRD memang bukan merupakan lembaga bebas di luar struktur pemerintah daerah, melainkan memiliki kedudukan yang sama dengan Kepala Daerah sebagai pelaksana Pemerintah Daerah. Bahkan, dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan daerah, kedudukan DPRD justru berada di bawah koordinasi Kepala Daerah. Sebagaimana diatur dalam UU No. 5/1974, Kepala Daerah adalah penguasa tunggal pelaksanaan pembangunan daerah.

Dengan kedudukan seperti itu, maka wajar bila keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah tampak tidak jelas arahnya. Di satu pihak, struktur pemerintahan daerah yang ada memang tidak menuntut Kepala Daerah untuk bertanggung jawab kepada

DPRD (Hoessen, 1996). Di pihak yang lain, karena kedudukan kepala daerah pada dasarnya adalah penugasan yang berasal dari pemerintah pusat, maka wajar pula bila kekuasaan pemerintah pusat di daerah tampak lebih besar daripada kewenangan rakyat daerah itu sendiri. Dengan latar belakang seperti itu, peningkatan kemampuan DPRD dalam mengawasi pelaksanaan pembangunan daerah sulit diharapkan. Struktur pemerintah daerah yang ada telah menjebak DPRD untuk hanya berfungsi sebagai lembaga pelengkap dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Oleh karena itu, agar peranan DPRD dalam mengawasi pembangunan daerah dapat ditingkatkan, dilakukan pengkajian ulang terhadap struktur pemerintahan daerah rasanya sulit dielakkan. Artinya, bila pembangunan daerah memang benar-benar dimaksudkan sebagai upaya pendemokratisasian kehidupan bangsa, ditingkatkannya kedudukan DPRD dalam struktur pemerintah daerah rasanya sudah sangat mendesak untuk segera dilakukan. Di satu pihak, campur tangan Pemerintah Pusat dalam penentuan Kepala Daerah rasanya waktunya diakhiri. Di pihak lain, kewenangan DPRD untuk menuntut pertanggungjawaban kepala daerah rasanya juga sudah waktunya untuk segera diwujudkan. Hanya dengan kedudukan seperti itulah peranan DPRD dalam turut mengawasi pembangunan daerah dapat benar-benar ditingkatkan. Dan hanya

dengan cara itu pulalah keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dapat benar-benar diandalkan.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari uraian sebagaimana di atas adalah sebagai berikut: Pertama, guna meningkatkan peranan masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah, maka kemampuan Bappeda Dati II dalam merencanakan pembangunan daerah perlu ditingkatkan. Dalam hal ini reformasi tidak hanya perlu dilakukan pada tingkat pemerintah Dati II, tapi juga harus dilakukan pada tingkat pemerintahan Dati I dan pada tingkat pemerintah Pusat.

Kedua, peranserta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah sangat erat kaitannya dengan peranan PAD dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah. Artinya, semakin besar peranan PAD dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah, maka akan semakin besar pula peranserta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Akan tetapi, karena sumber pembiayaan APBN dalam kenyataannya sebagian besar berasal dari sumbangan masyarakat, maka peningkatan peranan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah sebenarnya hanyalah sekedar masalah memindahkan tempat pengumpulan sumbangan masyarakat dari peme-

rintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, masalah peningkatan peranserta masyarakat dalam pembiayaan dan pelaksanaan pembangunan daerah sangat erat kaitannya dengan masalah perimbangan keuangan pusat-daerah.

Ketiga, peningkatan peranserta masyarakat dalam mengawasi pembangunan daerah tidak mungkin dapat dipisahkan dari keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah. Artinya, selama peranan DPRD dalam pelaksanaan pembangunan daerah masih berada di bawah koordinasi Kepala Daerah, maka selama itu pula kewajiban Kepala Daerah untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada masyarakat daerah sangat sulit diharapkan. Bahkan, selama penunjukan Kepala Daerah sangat tergantung pada keputusan Pemerintah Pusat, maka selama itu pula kekuasaan pemerintah pusat di daerah akan tetap lebih besar daripada kewenangan rakyat daerah. Oleh karena itu, peningkatan peranserta masyarakat dalam mengawasi pembangunan daerah tidak mungkin dapat dilakukan tanpa dilakukannya reformasi struktur pemerintah daerah.

Akhirnya, karena peningkatan peranserta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah sangat erat kaitannya dengan upaya peningkatan otonomi daerah, maka hal itu tidak mungkin dapat dilakukan tanpa dilakukannya peningkatan demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara

secara menyeluruh. Artinya, besar kecilnya otonomi daerah tidak tergantung pada besar kecilnya peranserta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah, tapi justru tingkat peranserta masyarakatlah yang tergantung pada besar kecilnya otonomi yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Persoalannya, bersediakah pemerintah pusat meningkatkan otonomi daerah tanpa harus menunggu meningkatnya peranserta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah ?

DAFTAR PUSTAKA

- Hoessen, Benyamin (1996), Memutar Roda Desentralisasi: Dari Efisiensi ke Demokrasi, Prisma No. 4/1996
- Kuncoro Mudradjat (1995), Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan, Prisma No. 4/1995
- Maskun, Sumitro (1996), Otonomi Daerah adalah Program Pemerintah (dialog), Prisma No. 4/1995
- Sumodiningrat, Gunawan (1995), Skematika Strategi Pembangunan Ekonomi Daerah (makalah tidak dipublikasikan), dipresentasikan pada Rapat Kerja Biro Bangda Dati II dan Perdesaan Bappenas, Jakarta, 16 Januari
- Spyckerelle, Luc dan Gabrielle Ferrazzi (1996), Perencanaan Pembangunan Pada Tingkat Kabupaten, Prisma No. 4/1996
- _____ (1993), Tap MPR No. II/MPR/1993 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara