

PEMBANGUNAN DAERAH DAN PENGEMBANGAN KECAMATAN (DALAM PERSPEKTIF TEORI DAN IMPLEMENTASI)

Gunawan Sumodiningrat

ABSTRACT

The objective of development is to improve the standard, status, quality, and welfare of the society; therefore, development should be perceived as a series of continuous changes to achieve that objective. The effectiveness of development at the local level is very strategic since it determines the effectiveness of regional development to achieve the objective of national development. The strengthening of development institution at the local level in an effort to achieve regional autonomy and also an effort to improve the interconnection among various levels in planning mechanism and the implementation of development programs. The strengthening of local institution is a way to implement the three directions of regional development: society empowerment, solidify regional autonomy, and modernization through natural structural changes.

I. PENDAHULUAN

Pembangunan merupakan proses natural mewujudkan cita-cita bernegara, yaitu terwujudnya masyarakat makmur sejahtera secara adil dan merata. Kesejahteraan ditandai dengan kemakmuran yaitu meningkatnya konsumsi disebabkan meningkatnya pendapatan. Pendapatan meningkat sebagai hasil produksi yang semakin meningkat pula. Proses natural di atas dapat terlaksana jika asumsi-asumsi pembangunan yang ada, yaitu partisipasi termanfaatkan secara penuh, setiap orang memiliki kemampuan yang sama, dan masing-masing pelaku bertindak rasional dapat dipenuhi. Kenyataannya asumsi tersebut tidak mampu ditampung dalam proses natural yang ada sehingga dibutuhkan proses pembangunan yang lebih memihak pada sebagian masyarakat yang tidak mampu berpartisipasi dalam pasar melalui proses pembangunan. Kondisi distortif tersebut makin diperparah oleh tantangan pembangunan dalam jangka panjang yang akan melahirkan masalah-masalah pembangunan seperti pengangguran, kemiskinan, dan ketidakmerataan pembangunan dan hasil-hasilnya

yang menumbuhkan masalah kesenjangan. Kesenjangan yang sering muncul dalam wajah pembangunan yang salah arah adalah kesenjangan antar manusia (antar golongan masyarakat), kesenjangan antar daerah, dan kesenjangan antar sektor kegiatan ekonomi¹.

Proses natural harus diciptakan melalui intervensi pemerintah melalui serangkaian kebijaksanaan pembangunan yang akan mendorong terciptanya kondisi yang memungkinkan rakyat berpartisipasi penuh dalam proses pembangunan. Proses pembangunan yang memihak rakyat merupakan upaya sinergi dalam langkah pemberdayaan masyarakat. Peran pemerintah adalah sebagai katalisator dalam mewujudkan langkah pemberdayaan masyarakat. Pembangunan dewasa ini merupakan periode yang sangat penting untuk menjawab dua pertanyaan: *pertama*, menuntaskan tantangan pembangunan yang masih ada, yaitu pengangguran, kemiskinan dan ketidakmerataan, dan *kedua*, memberikan ruang dan kesempatan yang lebih besar kepada rakyat banyak untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses pembangunan yang ada. Dalam pelaksana-

naannya, usaha untuk menjawab kedua tantangan tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Pemberian ruang dan kesempatan yang lebih besar kepada rakyat untuk berpartisipasi, dapat bersinergi dengan upaya untuk menanggulangi masalah pengangguran, kemiskinan, dan ketidakmerataan.

II. KONSEP PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Sejarah perencanaan pembangunan nasional dapat diikuti dalam tiga upaya penyusunan perencanaan. *Pertama*, dalam kurun 1955-1960, "Rentjana Lima Tahun Pertama". Kemudian *kedua*, kurun 1961-1969, "Pembangunan Semesta Berentjana 8 Tahun", dan *ketiga*, "Repelita" (Rencana Pembangunan Lima tahun) yang dimulai tahun 1969/1970 hingga berjalan enam Repelita sampai sekarang (Repelita VI). Sebagaimana diketahui dari ketiga jenis Rencana Pembangunan Nasional itu, kedua rencana terdahulu tidak pernah dapat sepenuhnya terlaksana. Jadi, baru dengan Repelita inilah untuk pertama kalinya dialami serangkaian enam Repelita secara berurutan. Pelaksanaan yang berurutan ini perlu digaris-bawahi, karena dalam segi pelaksanaan perencanaan implementasi rangkaian Repelita itu memungkinkan penggarapan program secara terus-menerus yang dapat memberikan hasil kumulatif. Dari segi sebuah Repelita, hasil pelaksanaan programnya akan mempengaruhi tahap perencanaan berikutnya.²

Dalam setiap Repelita telah ditegaskan tujuan pembangunan berencana adalah mewujudkan secara bertahap kesejahteraan rakyat secara adil dan merata. Tantangan pembangunan yang utama dihadapi dalam setiap pelaksanaan Repelita adalah masalah kesenjangan yang nampak dalam wajah pengangguran, ketimpangan distribusi pendapatan, dan kemiskinan. Untuk mengurangi masalah tersebut maka telah dilakukan berbagai langkah pembangunan yang direncanakan secara sinergi antara program pembangunan sektoral, regional, dan khusus. Ketiga aras program pembangunan tersebut di-

rencanakan untuk memecahkan tiga masalah utama pembangunan itu.³ Oleh karena itu suatu perencanaan pembangunan harus suatu perencanaan pembangunan yang sistemik antara hubungan pembangunan sektoral, regional, dan khusus. Perencanaan pembangunan yang sistemik merupakan integrasi antara perencanaan pembangunan bertahap melalui instrumen pembangunan sektoral dan pembangunan sektoral di daerah (pembangunan daerah). Oleh karena itu pembangunan daerah menempati posisi penting dalam pelaksanaan pembangunan yang sistemik. Perencanaan pembangunan sektoral ditujukan untuk sasaran yang bersifat sektoral, sementara perencanaan pembangunan daerah dapat dijelaskan sebagai upaya untuk mencapai sasaran yang bersifat sektoral di daerah sesuai dengan kondisi daerah masing-masing.

Pembangunan daerah dapat dilihat dari beberapa segi, yaitu pembangunan sektoral, pembangunan wilayah, dan pembangunan pemerintahan. Dari segi pembangunan sektoral, pembangunan daerah merupakan pencapaian sasaran pembangunan nasional dilakukan melalui berbagai kegiatan atau pembangunan sektoral, seperti pertanian, industri, dan jasa yang dilaksanakan di daerah. Pembangunan sektoral dilakukan di daerah disesuaikan dengan kondisi dan potensinya. Dari segi pembangunan wilayah yang meliputi perkotaan dan perdesaan sebagai pusat dan lokasi kegiatan sosial-ekonomi dari wilayah tersebut. Desa dan kota saling terkait dan membentuk suatu sistem. Karenanya, pembangunan wilayah meliputi pembangunan wilayah perkotaan dan perdesaan yang terpadu dan saling mengisi. Dari segi pemerintahan, pembangunan daerah merupakan usaha untuk mengembangkan dan memperkuat pemerintahan daerah untuk makin mantapnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung-jawab. Pembangunan daerah di Indonesia memiliki dua aspek, yaitu (1) bertujuan memacu pertumbuhan ekonomi dan sosial di daerah yang relatif terbelakang, dan (2) untuk lebih memperbaiki dan meningkatkan kemampuan daerah

dalam melaksanakan pembangunan melalui kemampuan menyusun perencanaan sendiri dan pelaksanaan program serta proyek secara efektif.⁴

Pembangunan daerah dalam beberapa teori pembangunan disebut sebagai pertumbuhan wilayah. Oleh karena itu pembangunan daerah adalah mewujudkan pertumbuhan wilayah. Pandangan teori *resource endowment* dari suatu wilayah menyatakan bahwa pengembangan ekonomi wilayah bergantung pada sumberdaya alam yang dimiliki dan permintaan terhadap komoditas yang dihasilkan dari sumberdaya itu⁵. Sementara pandangan lain, teori *export base* atau teori *economic base* menyatakan bahwa pertumbuhan wilayah jangka panjang bergantung pada kegiatan ekspornya. Kekuatan utama dalam pertumbuhan wilayah adalah permintaan eksternal akan barang dan jasa, yang dihasilkan dan diekspor oleh wilayah itu. Permintaan eksternal ini mempengaruhi penggunaan modal, tenaga kerja, dan teknologi untuk menghasilkan komoditas ekspor⁶. Teori lain tentang pertumbuhan wilayah yang dikembangkan dengan asumsi-asumsi ilmu ekonomi neo-klasik menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi wilayah sangat berhubungan dengan tiga faktor penting, yaitu tenaga kerja, ketersediaan modal, dan kemajuan teknologi. Tingkat dan pertumbuhan faktor-faktor itu akan menentukan tingkat pendapatan dan pertumbuhan ekonomi wilayah⁷. Dalam teori ini ditekankan pentingnya perpindahan faktor-faktor ekonomi—khususnya modal dan tenaga kerja—antar wilayah. Perpindahan faktor modal dan tenaga kerja antar wilayah dalam suatu negara lebih mudah terjadi dan dapat menghilangkan perbedaan faktor harga di antara wilayah-wilayah itu yang bermuara pada penyeragaman pendapatan per kapita wilayah⁸.

Sementara itu teori ketidakseimbangan pertumbuhan wilayah muncul terutama sebagai reaksi terhadap konsep kestabilan dan keseimbangan pertumbuhan seperti diungkap dalam teori Neo-klasik. Tesis utama teori ini adalah bahwa kekuatan pasar sendiri tidak

dapat menghilangkan perbedaan-perbedaan antar wilayah dalam suatu negara; bahkan sebaliknya kekuatan-kekuatan ini cenderung akan menciptakan dan bahkan memperburuk perbedaan-perbedaan itu. Perubahan-perubahan dalam suatu sistem sosial ternyata tidak diikuti oleh penggantian perubahan-perubahan pada arah yang berlawanan⁹. Oleh karena itu intervensi negara diperlukan sebatas mengarahkan kembali kekuatan-kekuatan itu dalam pasar agar perbedaan yang muncul tidak membesar, sehingga pertumbuhan wilayah tetap dapat diwujudkan. Pertumbuhan keluaran (*output*) wilayah ditentukan oleh adanya peningkatan skala pengembalian, terutama dalam kegiatan manufaktur. Hal ini berarti bahwa wilayah dengan kegiatan utama sektor industri pengolahan akan mendapat keuntungan produktivitas yang lebih besar dibandingkan wilayah yang bergantung pada sektor primer, sehingga dapat disimpulkan bahwa wilayah dengan sektor industri akan tumbuh lebih cepat dibandingkan wilayah yang bergantung pada sektor primer¹⁰. Dengan demikian suatu kawasan yang mempunyai keunggulan di sektor pertanian perlu menempatkan sektor pertanian sebagai basis utama dalam menggerakkan sektor industri agar pertumbuhan wilayah dapat dipercepat dengan tetap melibatkan partisipasi masyarakat lokal. Untuk itu maka diperlukan upaya khusus untuk pengembangan sumberdaya manusia lokal sebagai penggerak utama pertumbuhan wilayah. Teori ini dikembangkan sebagai jawaban atas akselerasi pertumbuhan wilayah yang beriringan dengan peningkatan kesejahteraan sosial riil masyarakat lokal. Hal ini berarti bahwa investasi pada sumberdaya manusia akan menyebabkan peningkatan skala pengembalian. Oleh karena itu, hal tersebut akan meningkatkan pertumbuhan wilayah dalam jangka panjang¹¹.

Suatu kelompok manusia dalam suatu lingkungan tertentu (*community*) atau masyarakat dalam suatu wilayah, tempat atau daerah, dihubungkan dengan unit daerah (tempat atau wilayah) lain oleh faktor maupun keadaan-keadaan ekonomi, fisik, dan sosial-

nya. Dengan demikian, pembangunan dalam suatu tempat tertentu membutuhkan koordinasi proyek pembangunan lokalnya dengan rencana regional dan nasional. Dari segi pembangunan, *region* sebetulnya adalah penghubung (*link*) antara masyarakat lokal dan nasional. Suatu peng-regional-an memungkinkan identifikasi tujuan nasional ke dalam pelaksanaan lokal yang lebih jelas dan tajam. Dengan perkataan lain, *regional planning* memberikan rangka dasar untuk mempertemukan proyek pembangunan, baik nasional maupun lokal secara berimbang (*balanced*) dan dapat menempati kedudukan yang sebenarnya dalam suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh.¹²

III. STRATEGI PENGEMBANGAN EKONOMI KAWASAN

3.1 Pemihakan dan Pemberdayaan

Pendekatan utama dalam konsep pemihakan dan pemberdayaan adalah bahwa masyarakat tidak dijadikan obyek dari proyek pembangunan, tetapi merupakan subyek dari upaya pembangunannya sendiri.¹³ Strategi pembangunan yang bertumpu pada pemihakan dan pemberdayaan masyarakat perlu dipahami sebagai suatu proses transformasi dalam hubungan sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat. Proses transformasi pembangunan pada dasarnya akan membawa perubahan dalam proses alokasi sumber-sumber ekonomi, proses distribusi manfaat, dan proses akumulasi yang membawa pada peningkatan produksi, pendapatan dan kesejahteraan.¹⁴

Perubahan yang diharapkan adalah proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu yang menghasilkan harus menikmati. Begitu pula sebaliknya yang menikmati haruslah yang menghasilkan. Dalam proses tersebut putaran kegiatan ekonomi akan menghasilkan surplus yang menjadi sumber peningkatan kesejahteraan yang hasilnya akan dinikmati oleh masyarakat secara merata. Proses ini diarahkan agar setiap upaya pembangunan dapat meningkatkan kapasitas masyarakat

(*capacity building*) melalui penciptaan akumulasi modal (*capital accumulation*) yang bersumber dari surplus yang dihasilkan dan pada gilirannya dapat menciptakan pendapatan yang dinikmati oleh rakyat.

Pengertian mekanisme pembentukan modal meskipun dengan bahasa yang sangat sederhana pun perlu ditanamkan sejak dini dengan masyarakat sebagai pelaku pembangunan. Dengan pemahaman terhadap arah baru pembangunan tersebut diharapkan akan mendorong pembangunan yang muncul dari rakyat, dilaksanakan oleh rakyat dan hasilnya untuk rakyat.

Dengan memahami pembangunan sebagai perubahan struktur, maka mekanisme pembentukan modal yang benar merupakan kunci dari pengembangan ekonomi rakyat yang tumbuh berkembang.¹⁵ Proses pemupukan modal yang benar muncul dari dalam sendiri yakni dari masyarakat, oleh masyarakat, untuk dinikmati masyarakat sehingga tumbuh berkembang secara alamiah. Dengan pengertian ini setiap anggota masyarakat disyaratkan berperanserta dalam proses pembangunan, mempunyai kemampuan sama, dan bertindak rasional.

Strategi pembangunan perlu terus disempurnakan dengan memadukan pertumbuhan dan pemerataan. Strategi ini pada dasarnya mempunyai tiga arah. **Pertama**, pembangunan perlu diarahkan secara tajam pada masyarakat yang paling memerlukan. Dengan kata lain pembangunan didasarkan pada pemihakan dan pemberdayaan kepada masyarakat yang paling tertinggal. Perhatian khusus diwujudkan dalam perluasan akses rakyat kepada sumber daya pembangunan disertai dengan penciptaan peluang yang seluas-luasnya bagi masyarakat di lapisan bawah untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Dengan perluasan seperti itu, peran serta masyarakat menjadi penentu keberhasilan pembangunan.

Kedua, pendelegasian wewenang dalam pengambilan keputusan, terutama dalam pe-

ngelolaan keuangan daerah. Penyempurnaan ini diarahkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna bantuan dana, prasarana dan sarana dalam mendorong pengembangan kegiatan sosial ekonomi rakyat. Pendelegasian wewenang dalam upaya peningkatan peran serta masyarakat dapat dilakukan dengan mendayagunakan mekanisme perencanaan dari bawah. Dimulai dari tingkat desa melalui wadah kelompok masyarakat desa yang terhimpun dalam musyawarah Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), mekanisme perencanaan di tingkat kecamatan melalui diskusi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP), tingkat kabupaten melalui Rapat Koordinasi Pembangunan Daerah Tingkat II (Rakorbang Dati II), tingkat propinsi melalui Rapat Koordinasi Pembangunan Daerah Tingkat I (Rakorbang Dati I). Koordinasi antar propinsi melalui Rapat Konsultasi Regional Pembangunan (Konreg) dan Rapat Konsultasi Nasional Pembangunan (Konasbang) di pusat.

Ketiga, modernisasi kehidupan masyarakat dengan mendorong perubahan struktur sosial ekonomi dan budaya masyarakat secara bertahap. Dalam kerangka perubahan struktural seperti itu berbagai bantuan dana, prasarana dan sarana yang dialokasikan kepada masyarakat melalui berbagai program pembangunan perlu ditempatkan sebagai suatu injeksi atau stimulan untuk memacu percepatan kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Peran dari bantuan dana, prasarana dan sarana adalah menggantikan tabungan yang semestinya dihimpun dari kemampuan masyarakat di daerah.

Dalam strategi pembangunan seperti itu peran pemerintah yang diharapkan adalah **pertama**, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. **Kedua**, memperkuat potensi ekonomi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat. Dalam rangka memperkuat potensi ekonomi rakyat ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal,

teknologi, informasi, lapangan kerja dan pasar. Dan, **ketiga**, melindungi masyarakat dengan mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang dengan mengembangkan pola kemitraan yang saling menguntungkan.

3.2 Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat

Kebijaksanaan pembangunan secara umum dapat dipilah dalam tiga kelompok. **Pertama**, kebijaksanaan yang secara tidak langsung mengarah pada sasaran tetapi memberikan dasar tercapainya suasana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat. **Kedua**, kebijaksanaan yang secara langsung mengarah pada peningkatan kegiatan ekonomi kelompok sasaran. Dan **ketiga**, kebijaksanaan khusus menjangkau masyarakat melalui upaya khusus.¹⁶

Kebijaksanaan tidak langsung diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya pembangunan melalui pengembangan kegiatan sosial ekonomi, penyediaan sarana dan prasarana, penguatan kelembagaan, serta penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang menunjang kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Dalam kerangka kebijaksanaan ini pula termasuk penciptaan ketenteraman suasana sosial dan politik, penciptaan iklim usaha dan stabilitas ekonomi melalui pengelolaan ekonomi makro yang berhati-hati, pengendalian pertumbuhan penduduk dan pelestarian lingkungan hidup.¹⁷

Kebijaksanaan langsung diarahkan pada peningkatan akses terhadap prasarana dan sarana yang mendukung penyediaan kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan pendidikan, peningkatan produktivitas dan pendapatan, khususnya masyarakat berpendapatan rendah. Dalam hubungan ini, pendekatan yang paling tepat dalam pengembangan ekonomi rakyat adalah melalui pendekatan kelompok dalam bentuk usaha bersama dalam wadah koperasi. Upaya meningkatkan kemampuan menghasilkan nilai tambah paling tidak harus ada perbaikan akses terhadap empat hal, yaitu:

(1) akses terhadap sumber daya; (2) akses terhadap teknologi, yaitu suatu kegiatan dengan cara dan alat yang lebih baik dan lebih efisien; (3) akses terhadap pasar. Produk yang dihasilkan harus dapat dijual untuk mendapatkan nilai tambah. Ini berarti bahwa penyediaan sarana produksi dan peningkatan keterampilan perlu diimbangi dengan tersedianya pasar secara terus menerus; dan (4) akses terhadap sumber pembiayaan.¹⁸

Kebijaksanaan khusus diutamakan pada penyiapan penduduk untuk dapat melakukan kegiatan sosial ekonomi sesuai dengan budaya setempat. Upaya khusus ini pada dasarnya mendorong dan memperlancar proses transisi dari kehidupan subsisten menjadi kehidupan pasar. Penyiapan penduduk ini bersifat situasional sesuai dengan tingkat permasalahan dan kesiapan masyarakat itu sendiri. Peran tokoh masyarakat termasuk aparat daerah yang paling dekat dengan masyarakat menjadi amat penting dalam proses transisi ini. Bagian dari kebijaksanaan khusus adalah peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur perlindungan terhadap kegiatan usaha penduduk berupa jaminan kepastian usaha dan kemudahan akses, serta pembentukan lembaga yang memberi layanan kepada penduduk miskin. Kebijakan ini dilaksanakan secara terpilih sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

3.3 Pembangunan Daerah dan Pengembangan Kawasan Kecamatan

Pembangunan pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan harkat, martabat, kualitas, serta kesejahteraan segenap lapisan masyarakat. Dalam kerangka itu pembangunan harus dipandang sebagai suatu rangkaian proses perubahan yang berjalan secara berkesinambungan untuk mewujudkan pencapaian tujuan.

Sasaran pembangunan daerah adalah: *pertama*, berkembangnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggungjawab dengan titik berat pada daerah tingkat II. *Kedua*, meningkatnya kemandirian dan

kemampuan daerah dalam merencanakan dan mengelola pembangunan di daerah. *Ketiga*, makin terkoordinasinya pembangunan antar sektor dan antar daerah serta antara pembangunan sektoral dengan pembangunan daerah.

Keserasian dan keselarasan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan kebutuhan masyarakat, merupakan landasan bagi terwujudnya tugas pemerintah daerah yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian otonomi daerah antara lain perlu memperhatikan unsur-unsur berikut: (1) kemantapan kelembagaan, (2) ketersediaan sumberdaya manusia yang memadai, khususnya aparatur pemerintah daerah dan masyarakat, (3) potensi ekonomi daerah untuk menggali sumber pendapatannya sendiri, serta (4) kemampuan pengelolaan keuangan daerah.

Dalam pengertian tersebut penguatan lembaga kecamatan merupakan upaya penguatan proses perencanaan partisipatif. Kedu-dukan pemerintah wilayah kecamatan dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia, merupakan perangkat terbawah dari pelaksanaan azas dekonsentrasi. Selain itu, azas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan azas dekonsentrasi dengan memberi kemungkinan pelaksanaan azas tugas pembantuan. Dengan demikian pemerintah wilayah kecamatan merupakan ujung tombak bagi pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintah di daerah. Dengan posisi yang strategis ini maka kecamatan mempunyai andil yang sangat besar dalam pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Dalam mekanisme perencanaan pembangunan di daerah, seperti telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 9 Tahun 1982, dikatakan bahwa efektivitas manajemen pembangunan di wilayah kecamatan akan menentukan efektivitas pencapaian tujuan pembangunan daerah guna mencapai sasaran pembangunan nasi-

onal. Di tingkat manajemen kecamatan inilah terjadi titik temu antara aspirasi dari bawah dengan aspirasi dari atas, sehingga posisi kecamatan dalam mengefektifkan manajemen pembangunan daerah termasuk di dalamnya pembangunan masyarakat desa menjadi strategis.

Dalam hubungannya dengan posisi di atas maka pada tingkat Kecamatan diterapkan suatu sistem manajemen pembangunan tingkat kecamatan yang disebut Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP). UDKP sebagai sistem perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, evaluasi dan tindak lanjut pembangunan desa terpadu pada tingkat kecamatan, telah diberlakukan di seluruh kecamatan di Indonesia. Pelaksanaan UDKP pada sejumlah Kecamatan tertentu sampai tahun-tahun terakhir ini telah memberikan kontribusi positif terhadap proses koordinasi pelaksanaan pembangunan desa secara menyeluruh dan terpadu. Namun tidak menutup kenyataan bahwa pelaksanaan UDKP di sejumlah Kecamatan lainnya belum berfungsi sebagaimana yang diharapkan.

UDKP mempunyai peran yang besar dalam pengelolaan keseluruhan kegiatan pembangunan sektoral, daerah dan Inpres yang berasal dari berbagai Departemen, Lembaga Non Departemen, Pemerintah Daerah dan Lembaga Pengembang Swadaya Masyarakat (LPSM) yang masuk desa, yang dilakukan oleh instansi vertikal dan instansi otonom yang keberadaannya berakhir di wilayah kecamatan. Kegiatan pembangunan tersebut dalam pelaksanaannya membutuhkan peranserta dari masyarakat desa. Dalam rangka meningkatkan dayaguna dan hasil guna kegiatan pembangunan yang masuk desa, maka masalah keterpaduan pengelolaan bantuan pembangunan daerah di tingkat kecamatan menjadi sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Secara nyata terlihat bahwa lembaga kecamatan masih belum sepenuhnya optimal dalam mengembangkan dan memadukan setiap perencanaan yang dilakukan pada tingkat

desa atau pada tingkat yang terbawah (*individual level*). Berdasarkan kondisi ini maka dalam praktik perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah terjadi *gap* yang cukup besar antara tingkat kabupaten/kotamadya dan tingkat desa sehingga berbagai program pembangunan di daerah cenderung langsung masuk ke desa tanpa adanya dukungan yang proporsional dan optimal dari lembaga kecamatan.

Untuk memperkuat kemampuan kelembagaan kecamatan maka secara praktis perlu dikembangkan upaya pengembangan kawasan kecamatan. Aplikasi upaya pengembangan kawasan kecamatan perlu diselenggarakan sebagai salah satu langkah pemberdayaan masyarakat di tingkat lokal. Melalui pengembangan kawasan kecamatan diharapkan dapat memperkuat kemampuan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, pembiayaan, pemeliharaan, dan pengembangan berbagai masukan (*input*) maupun keluaran (*output*) dari program-program pembangunan yang masuk ke kawasan perdesaan dan dikoordinasikan pengelolaannya di tingkat kecamatan. Penguatan tersebut harus meliputi lembaga, sumberdaya manusia --baik jajaran aparat maupun masyarakat--, sarana dan prasarana, serta kegiatan usaha ekonomi produktif secara langsung. Dengan adanya upaya pengembangan kecamatan maka diharapkan masukan dari berbagai program pembangunan pada tingkat desa akan dapat dipertajam efektivitasnya secara optimal sehingga akan tercapai sasaran dan tujuan sesuai dengan skala ekonomis yang dibutuhkan. Selain itu, keluaran (*output*) dari berbagai program pembangunan di perdesaan dikembangkan melalui kelembagaan pembangunan di tingkat kecamatan, sehingga pemanfaatan potensi sumberdaya dan investasi yang berkembang di kawasan kecamatan dapat diperluas skalanya secara ekonomis.

Pengembangan kecamatan secara praktis mendorong kegiatan ekonomi kawasan perdesaan yang secara luas akan terpadu dalam lingkup kawasan kecamatan. Dengan adanya investasi sosial dan investasi ekonomi

yang masuk kawasan kecamatan maka kegiatan ekonomi produktif di perdesaan makin berkembang. Adanya peningkatan kegiatan ekonomi produktif tersebut diharapkan secara hukum ekonomi akan menciptakan surplus usaha yang selanjutnya akan meningkatkan konsumsi dan tabungan masyarakat. Peningkatan konsumsi dan tabungan tersebut pada akhirnya diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat kawasan itu dan kawasan sekitarnya, serta menumbuhkan peningkatan modal investasi untuk pengembangan usaha serta adanya peningkatan pajak dan retribusi bagi daerah kabupaten/kotamadya. Dengan demikian pengembangan kemampuan masyarakat lokal merupakan langkah nyata mewujudkan hakikat dan tujuan otonomi daerah.

Siklus kegiatan ekonomi dalam aspek mikro yang berkembang di perdesaan dan kecamatan tersebut diharapkan dapat berkesinambungan, terintegrasi, dan saling berkaitan dengan aspek makro di tingkat yang lebih tinggi. Adanya keterkaitan di dalam siklus ekonomi baik dari aspek mikro maupun makro pada akhirnya diharapkan akan menciptakan keterpaduan dan saling keterkaitan kegiatan ekonomi (melalui proses pembangunan) baik secara *top down* maupun *bottom up*. Kesimpulannya, akan terjadi keterpaduan dan keterkaitan kegiatan ekonomi mulai dari tingkat pusat, propinsi, kabupaten/kotamadya, kecamatan, desa, dan tingkat individu. Semakin mantapnya siklus kegiatan ekonomi mikro dan makro tersebut pada akhirnya akan mempercepat transformasi struktur dalam jangka pendek serta memperkuat perekonomian nasional secara keseluruhan dalam jangka panjang guna menghadapi era liberalisasi perekonomian dunia.

IV. PENGEMBANGAN EKONOMI KAWASAN MELALUI PENGEMBANGAN KECAMATAN

Saat ini upaya pengembangan kecamatan diselenggarakan melalui upaya sistematis dan terkoordinasi melalui program pengembang-

an kecamatan (PPK). PPK adalah pembangunan ekonomi yang menekankan pada pentingnya mekanisme perguliran dana bantuan langsung (*revolving block grant*) melalui lembaga keuangan milik masyarakat yang disebut unit pengelola keuangan (UPK). Penggunaan dana bantuan melalui PPK ini dibatasi oleh persyaratan ketat. Dana bantuan yang dimanfaatkan langsung oleh masyarakat hanya boleh dipergunakan untuk membiayai investasi sosial dan ekonomi produktif.

Program pengembangan kecamatan merupakan model pembangunan kelembagaan masyarakat yang berkelanjutan yang menerapkan prinsip pembangunan yang partisipatif. Model pembangunan yang partisipatif mengutamakan pembangunan yang dilakukan dan dikelola langsung oleh masyarakat lokal khususnya di perdesaan dalam wadah yang dikoordinasikan oleh lembaga lokal di tingkat kecamatan dalam wadah musyawarah pembangunan di tingkat kecamatan¹⁹. Melalui PPK, bantuan langsung berupa hibah bergulir diberikan kepada desa dikoordinasi oleh kecamatan. Setiap kecamatan mengkoordinasi 5 desa dengan kriteria tertentu. Setiap kecamatan menerima 3 kali dengan nilai antara Rp 500 juta hingga Rp 750 juta setiap tahun. Bantuan langsung kepada desa yang dikoordinasi di kecamatan ini dapat digunakan untuk membiayai investasi sosial berupa pembangunan prasarana umum (*public utilities infrastructure*), investasi ekonomi yang menghasilkan dana bergulir, dan kegiatan peningkatan kemampuan masyarakat.²⁰

Untuk mengoptimalkan pengelolaan dana bantuan perlu dibentuk unit pengelola keuangan (UPK) di tingkat desa dan kecamatan. Pengelolaannya dilakukan sendiri oleh anggota masyarakat. UPK berperan sebagai lembaga keuangan yang dapat menampung dan mengelola berbagai bantuan, serta dana yang berputar di masyarakat.

Potensi unggulan wilayah dan keahlian masyarakat lokal dalam pengelolaan sumberda-

PERPUSTAKAAN PWK-ITB

ya termasuk sumberdaya modal dalam suatu sistem kelembagaan keuangan masyarakat perdesaan melalui UPK merupakan tolok ukur keberhasilan masyarakat lokal dalam kegiatan ekonomi produktif mereka. Keberhasilan UPK dalam sistem kelembagaan keuangan masyarakat perdesaan dapat dilihat dari peningkatan pemupukan modal melalui akumulasi nilai tabungan dan perguliran dana kepada kelompok masyarakat (pokmas) berikutnya yang belum menikmati akses ke sumberdaya modal. Nilai pemupukan modal yang makin meningkat merupakan indikasi bahwa dana bantuan langsung masyarakat bermanfaat sebagai dana stimulan untuk menciptakan pendapatan sendiri secara lestari (*income generating*) dan meningkatkan daya beli (*purchasing power*) melalui kegiatan ekonomi lokal mulai dari proses hulu hingga hilir atau mulai dari proses produksi sampai distribusi dan pemasarannya.

UPK dapat berkembang menjadi lembaga keuangan alternatif milik masyarakat yang tumbuh dari masyarakat sendiri²¹. Lembaga keuangan masyarakat (LKM) ini merupakan embrio lembaga keuangan yang mengikuti prinsip-prinsip perbankan dan di dalam penyelenggaraannya menerapkan prinsip kebersamaan (kooperatif). Dalam perkembangan selanjutnya LKM dapat berbadan hukum koperasi (mengikuti UU Koperasi) atau berbadan hukum bank (mengikuti UU Perbankan). Dalam jangka selanjutnya seluruh kecamatan diprogramkan untuk menerapkan mekanisme ini dan menerima bantuan PPK²².

Untuk memperkuat kemampuan lembaga kematan sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi kawasan lokal maka secara praktis perlu dikembangkan unit pengelola keuangan (UPK) sebagai suatu lembaga keuangan milik masyarakat (LKM)²³. LKM adalah suatu forum musyawarah untuk menghidupkan kegiatan sosial ekonomi masyarakat, yaitu melalui penyelenggaraan perencanaan pembangunan yang terarah, terkoordinasi, dan bertumpu pada pembangunan masyarakat dalam wadah Unit Daerah Kerja Pemba-

ngunan (UDKP) di kecamatan. Melalui UPK diharapkan dapat diperkuat kemampuan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, pembiayaan, pemeliharaan, dan pengembangan berbagai masukan (*input*) maupun keluaran (*output*) dari program-program pembangunan yang menjangkau masyarakat. Penguatan tersebut meliputi kelembagaan, sumberdaya manusia (baik aparat maupun masyarakat), sarana dan prasarana, serta kegiatan usaha ekonomi produktif masyarakat.

Pemantapan peran dan fungsi UPK dalam perkembangan berikutnya perlu diarahkan sebagai wahana pengelolaan dana pembangunan yang masuk ke kecamatan untuk selanjutnya dimanfaatkan sebagai dana stimulan pembangunan di tingkat paling bawah yaitu kawasan perdesaan. Konsep demikian mempunyai karakteristik yang sejalan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah²⁴.

V. PEMBERDAYAAN MASYARAKAT LOKAL MELALUI PENGUATAN LEMBAGA PENGELOLA DANA

Saat ini ditemui berbagai pola pembiayaan pembangunan. Secara umum didapati sedikitnya tujuh pola pembiayaan, yaitu: (1) pola pembiayaan melalui berbagai bantuan pembangunan yang diselenggarakan oleh berbagai departemen teknis dan lembaga pemerintah non departemen; (2) pola pembiayaan melalui bantuan kredit program yang diselenggarakan oleh perbankan milik pemerintah; (3) pola pembiayaan melalui lembaga koperasi; (4) pola pembiayaan melalui lembaga keuangan lokal (bank perkreditan rakyat) berdasarkan prinsip perbankan; (5) pola pembiayaan melalui kerjasama bank dengan kelompok swadaya masyarakat; (6) pola pembiayaan melalui pembiayaan ventura; dan (7) pola pembiayaan melalui prinsip pegadaian. Berbagai pola tersebut intinya ialah adanya dana untuk kegiatan ekonomi

produktif dan berkelanjutan yang disalurkan kepada kelompok masyarakat pelaku ekonomi tertinggal di suatu wilayah atau kawasan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Berpedoman pada prinsip pemberdayaan masyarakat maka upaya pengembangan kelembagaan lembaga pengelola keuangan milik masyarakat merupakan prioritas. Dalam tahap berikutnya, sesuai dengan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka berbagai sumber pembiayaan tersebut perlu dicatat sebagai masukan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa/Kelurahan (APBD/K).

Pengelolaan keuangan amatlah penting sebagai simpul dari upaya pemberdayaan masyarakat dalam mewujudkan perubahan struktur masyarakat. Melalui pengelolaan dana yang terpadu dalam instrumen APBD/K diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyaluran dana kepada kelompok masyarakat pelaku ekonomi tertinggal. Melalui pemantapan instrumen APBD/K kegiatan ekonomi perdesaan yang didominasi oleh usaha kecil dapat lebih tepat sasaran, yaitu tepat sasaran: penerima, alokasi, lokasi, dan kegiatan ekonominya, serta tepat sasaran dalam menggulirkan lebih lanjut keuntungan yang dihimpun oleh desa kepada kelompok masyarakat pelaku ekonomi tertinggal yang belum mendapat giliran menikmati dana masyarakat. Bappenas telah memikirkan perlunya pemantapan lembaga pengelola keuangan milik masyarakat yang berfungsi mengatur lalu lintas dana untuk kegiatan sosial ekonomi yang masuk ke dalam suatu wilayah dalam rangka pengembangan wilayah. Maka di sinilah sesungguhnya dibutuhkan adanya suatu lembaga khusus yang mengelola dana dan keuangan milik masyarakat desa ini.

Pada tahap *pertama*, masyarakat perlu dibangun dalam pengelolaan keuangan dan melembagakan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan untuk kegiatan sosial ekonomi produktif melalui suatu lembaga yang secara umum disebut unit pengelola keuangan. Unit pengelola keuangan merupakan lembaga

yang dikoordinasikan oleh kecamatan melalui forum Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) di kecamatan. Lembaga ini pada masa selanjutnya diarahkan untuk menjadi lembaga keuangan milik masyarakat (LKM). Lembaga ini dibentuk melalui forum musyawarah desa sesuai kondisi sosial budaya dan ekonomi setempat. Pada tahap ini masyarakat perlu membiasakan diri dalam mengelola setiap pola pembiayaan pembangunan (baik yang bersifat hibah dan kredit) yang disalurkan masuk ke perdesaan untuk dikelola dalam wadah unit pengelola keuangan dalam koordinasi UDKP.

Pada tahap *kedua*, masyarakat memantapkan mekanisme yang telah melembaga ke dalam sistem pembiayaan pembangunan yang lebih maju. Dalam tahap kedua, embrio lembaga keuangan milik masyarakat mulai berjalan dan dapat berfungsi mengadministrasikan distribusi dana dari berbagai pola pendanaan yang ditujukan kepada masyarakat di desa dan berfungsi mengelola perguliran dana masyarakat. Pada akhirnya lembaga pengelola keuangan milik masyarakat ini mampu: (1) menyelenggarakan pengelolaan dari pemupukan dana sebagai modal usaha; (2) menghimpun dana yang mudah dimanfaatkan oleh masyarakat, khususnya bagi masyarakat miskin; (3) memfasilitasi berkembangnya kegiatan ekonomi produktif masyarakat; (4) mendorong peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan pemanfaatan dana sebagai modal usaha; (5) mendorong meningkatkan kemampuan kapasitas masyarakat dan perangkat desa dalam pengelolaan keuangan; dan (6) memfasilitasi meningkatnya kebutuhan dana masyarakat lokal. Dalam pemahaman ini, LKM mampu berkembang menjadi lembaga perantara yang menyediakan dana murah bagi masyarakat lokal melalui usaha kecil untuk mengembangkan dan menciptakan kegiatan ekonomi produktif lebih lanjut.

VI. PENUTUP

Penguatan kelembagaan pembangunan di tingkat kecamatan merupakan upaya mewu-

judkan otonomi daerah yang makin nyata serta dalam jangka selanjutnya merupakan upaya untuk meningkatkan keterpaduan dan saling keterkaitan diantara berbagai tingkatan dalam mekanisme perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan. Adanya keterpaduan dan saling keterkaitan tersebut pada gilirannya akan memantapkan siklus kegiatan ekonomi dari aspek mikro dan aspek makro, sehingga akan mendorong upaya untuk mempercepat perubahan struktur dalam jangka pendek. Adanya perubahan struktur yang proporsional dan berkesinambungan dalam jangka panjang akan semakin memperkuat kemandirian perekonomian Indonesia di tengah era liberalisasi ekonomi dunia melalui perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan yang lebih efisien, efektif dan berkelanjutan.

Penguatan kecamatan merupakan salah satu jawaban untuk menerapkan ketiga arah baru pembangunan daerah: pemihakan dan pemberdayaan masyarakat, pemantapan otonomi daerah, dan modernisasi melalui perubahan struktur yang alamiah. Penguatan kecamatan melalui pengelolaan bantuan dana kecamatan harus dipandang sebagai strategi pembangunan daerah di tingkat pemerintahan kecamatan yang bertumpu pada pemihakan dan pemberdayaan yang mengandung makna sebagai suatu proses transformasi dalam hubungan sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat di daerah. Dalam kerangka perubahan struktur itu, bantuan yang masuk ke masyarakat di perdesaan perlu dikelola secara integratif dalam koordinasi kecamatan. Bantuan tersebut harus dipandang sebagai stimulan untuk memacu percepatan kegiatan sosial ekonomi produktif, sehingga mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

Simpul utama pemberdayaan masyarakat adalah adanya *revolving mechanism* pada tingkat paling bawah. Lembaga pengelola dana (*revolving fund institution*) merupakan wadah melestarikan program pembangunan dalam proses perubahan struktur. Sejalan dengan itu, dalam rangka mendukung pe-

mantapan otonomi daerah, penyempurnaan dalam proses pengelolaan bantuan pembangunan bagi daerah perlu dilakukan mulai dari tahap perencanaan, penyaluran, pencairan, pelestarian sampai dengan pelaporan. Mekanisme pengelolaan dana kecamatan diharapkan menjadi lembaga (forum) yang mewujudkan integrasi sistem moneter dari kelompok swadaya masyarakat (pokmas) yang dipayungi lembaga swadaya masyarakat lokal (antara lain LKMD) di tingkat desa, dimana bantuan dana kecamatan sebagai satu unit dari UPK kecamatan membina pengelolaan dana di tingkat desa dalam forum UPK perdesaan.

Sejalan dengan itu, melalui keterkaitan lintas sektor, lintas sumber pembiayaan, dan lintas program pembangunan yang dibahas dalam Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang), maka setiap bantuan dana yang masuk ke kecamatan dapat berperan sebagai motor penggerak strategi pemberdayaan masyarakat yang dikoordinasi dalam satu kawasan kecamatan. Dengan penataan dan penyempurnaan kecamatan secara komprehensif baik kelembagaan, sumberdaya aparat, sarana dan prasarana maupun pengembangan ekonomi wilayah sekitar kecamatan, diharapkan fungsi pelayanan pemerintah dapat semakin modern, efektif, dan efisien.

VII. DAFTAR PUSTAKA

- Boediono. 1993. *Strategi Global Pengentasan Kemiskinan*. Seri Kajian CFMS (Center for Fiscal and Monetary) No. 6
- Chenery, Hollis B. dan Moshe Syrquin, *Patterns of Development 1950-1970*. London: Oxford University Press, 1975.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1995. *Pembangunan Menuju Bangsa Yang Maju dan Mandiri: Sebuah Tinjauan Mengenai Berbagai Paradigma, Problematika, dan Peran Birokrasi Dalam Pembangunan*. Pidato Penerimaan Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa Dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 15 April.
- , 1996. *Power dan Empowerment: Sebuah Telaah Mengenai Konsep Pemberdayaan Masyarakat*. Makalah

- Pidato Kebudayaan Menteri Negera PPN/Ketua Bappenas, TIM, Jakarta.
- , 1993. Upaya Menanggulangi Kemiskinan Dalam Rangka Membangun Bangsa Yang Mandiri. Makalah disampaikan pada Sidang Pleno XXXVIII Dewan Pers. Probolinggo, 30 Juli.
- Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas. 1998. Pidato Pengarahan pada Acara Pertemuan Konsultan P3DT dan PPK, di Jakarta, 27 Agustus.
- Mubyarto, Lockman Soetrisno, dan Gunawan Sumodiningrat. 1985. Kredit Pedesaan, Peluang Kerja, dan Peluang Berusaha. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kesempatan Kerja di Pedesaan, Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan (P3PK)-UGM, USAID dan Ford Foundation, Yogyakarta.
- Soegijoko, Budhy Tjahjati S. dan BS. Kusbiantoro (penyunting). 1997. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia
- Stiglitz, Joseph E. 1996. *Some Lessons From The East Asian Miracle*. The World Bank Research Observer, Vol. 11 No. 2, August.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. *Agenda Pemulihan Ekonomi: Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat Melalui Pemberdayaan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Kipas Putih Aksara
- , 1998. *Membangun Perekonomian Rakyat*. Seri Ekonomika Pembangunan. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar dan IDEA.
- , 1996. *Pemberdayaan Masyarakat dengan Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP)*. Cetakan I. Jakarta: Panasia Research and Communication Services.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

¹ Gunawan Sumodiningrat, **Membangun Perekonomian Rakyat**, Seri Ekonomika Pembangunan, Penerbit Pustaka Pelajar dan IDEA, Yogyakarta, 1998, hlm. 13-23

² Lihat Sugijanto Soegijoko, "Pemikiran Tentang Pembangunan Nasional Jangka Panjang Tahap II", dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS Kusbiantoro (Penyunting), **Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia**, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1997.

³ Lihat Sugijanto Soegijoko, "Strategi Pengembangan Wilayah dalam Pengentasan Kemiskinan", dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS Kusbiantoro (Penyunting), **Ibid**.

⁴ Lihat Sugijanto Soegijoko, "Strategi Pengembangan Wilayah dalam Pengentasan Kemiskinan", dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS Kusbiantoro (Penyunting), **Ibid**.

⁵ Sebagaimana diteorikan oleh Harvey Perloff dan Lowdon Wingo Jr. yang dikutip oleh Syafruddin A. Tumenggung, "Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan", dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS Kusbiantoro (Penyunting), **Ibid**.

⁶ Pernyataan Douglass C. North yang dikutip oleh Syafruddin A. Tumenggung, "Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan", dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS Kusbiantoro (Penyunting), **Ibid**.

⁷ Lihat dalam George H. Borts yang dikutip oleh Syafruddin A. Tumenggung, "Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan", dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS Kusbiantoro (Penyunting), **Ibid**.

⁸ Lihat Harry W. Richardson yang dikutip oleh Syafruddin A. Tumenggung, "Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan", dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS Kusbiantoro (Penyunting), **Ibid**.

⁹ Lihat Gunnar Myrdal dalam Syafruddin A. Tumenggung, "Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan", dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS Kusbiantoro (Penyunting), **Ibid**.

¹⁰ Lihat N. Kaldor dalam Syafruddin A. Tumenggung, "Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan", dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS Kusbiantoro (Penyunting), **Ibid**.

¹¹ Paul M. Romer dalam Syafruddin A. Tumenggung, "Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan", dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS Kusbiantoro (Penyunting), *Ibid*.

¹² Lihat Sugijanto Soegijoko, "Ruang Lingkup dan Peranan Regional Planning", dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS Kusbiantoro (penyunting). *Ibid*

¹³ Lihat Ginandjar Kartasasmita, **Power dan Empowerment: Sebuah Telaah Mengenai Konsep Pemberdayaan Masyarakat**, Makalah Pidato Kebudayaan Menteri PPN/Ketua Bappenas, TIM, Jakarta, 1996

¹⁴ Penjelasan mengenai proses alokasi, distribusi dan akumulasi yang mengiringi proses perubahan struktur dapat dilacak dalam Hollis B. Chenery dan Moshe Syrquin, **Patterns of Development 1950-1970**, Oxford University Press, 1975.

¹⁵ Perubahan struktur dalam masyarakat ini berhubungan dengan kemampuan masyarakat dalam menciptakan kegiatan ekonomi bagi dirinya sendiri. Secara nasional, strategi penganggulangan kemiskinan erat berkaitan dengan penciptaan kesempatan kerja dan peluang berusaha yang memberikan pendapatan yang memadai bagi masyarakat. Lihat Mubyarto, Loekman Soetrisno, dan Gunawan Sumodiningrat, **Kredit Pedesaan, Peluang Kerja, dan Peluang Berusaha**, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kesempatan Kerja di Perdesaan, Pusat Penelitian Pembangunan Perdesaan dan Kawasan (P3PK)-UGM, USAID dan Ford Foundation, Yogyakarta, 1985.

¹⁶ Dalam makalah **Upaya Menanggulangi Kemiskinan Dalam Rangka Membangun Bangsa yang Mandiri** yang disampaikan pada Sidang Pleno XXXVIII Dewan Pers, 30 Juli 1993 di Probolinggo, Ginandjar Kartasasmita telah mengulas garis besar kebijaksanaan penanggulangan kemiskinan.

¹⁷ Ulasan mengenai kebijaksanaan ini dapat diikuti pada Boediono, **Strategi Global Pengentasan Kemiskinan**, Seri Kajian CFMS (Center for Fiscal and Monetary) No.6 tahun 1993.

¹⁸ Ulasan mengenai upaya pemberdayaan masyarakat dapat dibaca pada Ginandjar Kartasasmita, **Pembangunan Menuju Bangsa Yang Maju dan Mandiri: Sebuah Tinjauan Mengenai Berbagai Paradigma, Problematika, dan Peran Birokrasi Dalam Pembangunan**, Pidato Penerimaan Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa Dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 15 April 1995; dan makalah lain yang disampaikan pada berbagai kesempatan.

¹⁹ Untuk mewujudkan musyawarah pembangunan dari-oleh-untuk masyarakat yang menampung kebutuhan masyarakat desa yang lebih nyata dalam forum LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) seyogyanya disempurnakan namanya menjadi LSMD (Lembaga Swadaya Masyarakat Desa). Koordinasi musyawarah di tingkat kecamatan dalam forum UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan). Yang diutamakan adalah pemberdayaan (*empowerment*) mencakup pemberdayaan masyarakat (*capacity building*), pemberdayaan kelembagaan (*institution building*) termasuk pemberdayaan aparat melalui musyawarah yang menghasilkan mufakat dalam bentuk pedoman pembangunan terencana dan dilaksanakan bersama.

²⁰ Pada tahun anggaran 1998/99 telah diprogramkan sebanyak 1500 kecamatan meliputi 7500 desa yang akan dijangkau selama tiga tahun. Dalam pengembangan selanjutnya mekanisme PPK diterapkan di daerah perkotaan dengan nama program penganggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP). Pelaksanaan disesuaikan dengan masalah setempat sesuai aspirasi rakyat lokal.

²¹ LKM juga sering diartikan sebagai lembaga dana dan kredit perdesaan (LDKP). Penjelasan mengenai LDKP dapat diikuti dalam Gunawan Sumodiningrat, **Pemberdayaan Masyarakat dengan Lembaga Dana dan Kredit Perdesaan (LDKP)**, cetakan I, PANASIA Research & Communication Services, 1996.

²² Pidato Pengarahan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas pada Acara Pertemuan Konsultan P3DT dan PPK, di Jakarta, 27 Agustus 1998.

²³ Pada awalnya UPK merupakan lembaga dana pembiayaan kegiatan ekonomi rakyat yang secara sadar digerakkan, dikelola, dan dilestarikan sendiri oleh masyarakat lokal tanpa ada campur tangan birokrasi. Birokrasi sebatas memberikan iklim yang kondusif bagi perkembangan UPK melalui perangkat kebijaksanaan dan peraturan yang melindungi dan memberi kebebasan berusaha bagi masyarakat lokal. Jajaran birokrasi lokal (antara lain yang terutama adalah unsur pemerintah desa dan kecamatan) perlu menyediakan "ruang gerak" bagi masyarakat untuk mengendalikan (*driving space*) UPK mereka, serta memandirikan UPK mereka sebagai lembaga keuangan masyarakat (LKM) yang bercirikan:

didirikan/dikehendaki dan dimiliki sendiri oleh masyarakat, dikelola sendiri oleh masyarakat termasuk menetapkan sendiri sistem yang berlaku dalam LKM tersebut sesuai dengan aspirasi dan musyawarah-mufakat di antara anggota masyarakat, bersifat informal (tidak terikat pada peraturan legal-formal tertentu), dan dapat dimanfaatkan oleh semua pihak serta menguntungkan semua pihak. Pada tahap selanjutnya UPK dapat berkembang menjadi lembaga perantara (*intermediary institution*) yang menjadi jembatan antara pihak masyarakat (dalam wadah pokmas) dengan pihak lembaga bank. Dalam taraf awal status lembaga ini tetap perlu dipertahankan sebagai lembaga keuangan bukan bank dan dari segi legalitas tetap lembaga informal dan tetap milik masyarakat (dimiliki bersama oleh masyarakat). Dalam menjalankan peran sesuai dengan kapasitas dan status seperti ini maka diharapkan UPK mampu menjalankan administrasi keuangan yang baik sehingga dapat menyediakan informasi akurat, lengkap, dan terbaru tentang kondisi keuangan suatu komunitas lokal dalam satu wilayah desa atau kecamatan. Sehingga pada gilirannya dapat dipantau perkembangan kondisi keuangan dan ekonomi lokal pada suatu wilayah dan kawasan tertentu.

²⁴ Perangkat perundang-undangan tersebut memberikan arah dan ruang gerak pelaksanaan reformasi yang sedang berlangsung sekarang ini guna memberikan petunjuk dan arah pada perubahan pembangunan nasional yang berorientasi pada pemerataan pembangunan beserta hasil-hasilnya ke setiap daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia secara adil dan proporsional. Berdasarkan arah pembangunan di era reformasi maka inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah sistem hubungan keuangan pusat dan daerah. Sistem hubungan keuangan pusat dan daerah ini diperlukan untuk menunjang kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh masing-masing tingkat pemerintahan yang memerlukan sumber-sumber pembiayaan. Untuk mendapatkan sistem hubungan keuangan pusat dan daerah yang baik dan sesuai dengan yang diinginkan, yang pertama-tama perlu dilihat adalah tujuan ekonomi dan politik dengan adanya sistem tersebut. Adapun tujuan ekonomi dari sistem keuangan pusat-daerah adalah: **pertama**, terciptanya stabilisasi makro-ekonomi; dan **kedua**, tercapainya efisiensi kinerja perekonomian, dengan otonomi diharapkan pembangunan di daerah akan lebih cepat dan ekonomis karena dilakukan oleh sumberdaya manusia (*human resources*) dari daerah itu sendiri yang lebih tahu apa yang dibutuhkan di daerah tersebut. Sedangkan tujuan politik otonomi adalah terpeliharanya Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena dengan adanya sistem hubungan keuangan pusat dan daerah yang lebih transparan dan adil maka tidak ada lagi daerah yang merasa dianaktirikan sehingga rasa persatuan dan kesatuan akan meningkat seiring dengan berkurangnya kesenjangan kaya-miskin serta meningkatnya kesejahteraan di seluruh daerah di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan Tim CIDES, "Konsep Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia", dalam Gunawan Sumodiningrat, **Agenda Pemulihan Ekonomi: Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat Melalui Pemberdayaan dan Otonomi Daerah**, Kipas Putih Aksara, Jakarta, 1999.