

UPAYA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MENUJU KEMANDIRIAN DALAM OTONOMI DAERAH

Syaukani HR

Abstrak

Otonomi daerah memberi implikasi baru dalam manajemen pengelolaan daerah. Sikap pemerintah daerah yang masih senang meminta petunjuk atau bahkan meminta penggarisan dalam bentuk konkrit harus segera dihilangkan. Aparatur pemerintah daerah sebagai implementator kebijakan publik yang mengemban tugas dan fungsi pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat seyogyanya mampu menerjemahkan kebijakan publik ke dalam langkah-langkah operasional yang kreatif dan inovatif dengan orientasi pada kepentingan rakyat. UU Nomor 22 tahun 1999 mengatur mengenai Desa yang merupakan masa transisi menuju *development community* yaitu bahwa Desa tidak lagi merupakan level administrasi, tidak lagi menjadi bawahan Daerah tetapi menjadi *independent community*, sehingga setiap warga desa dan masyarakat desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri. Pemberdayaan masyarakat desa sebagai mayoritas penduduk Kabupaten Kutai Kartanegara diharapkan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

Kata kunci : Otonomi daerah, desentralisasi fiskal, pemerintah daerah, masyarakat desa, pemberdayaan masyarakat, pertanian, sumber daya manusia.

Sebagai sebuah kebijakan politik, otonomi daerah merupakan kebijakan yang memiliki sejumlah harapan bagi tercapainya sistem dan tata susunan politik, ekonomi, sosial dan budaya yang memadai dalam upaya untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana dijelaskan oleh Shah dan Tompson (2002), kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah dilihat dari definisinya adalah kebijakan yang bagus. Karena kebijakan otonomi daerah tersebut

mengandung sejumlah nilai positif setidaknya dalam beberapa hal, seperti; mendekatkan pengambilan keputusan dengan masyarakat; memungkinkan partisipasi warga (*citizen partisipation*); *empowerment local politics*; kebijakan lebih sesuai dengan kebutuhan lokal; memungkinkan kompetisi yang sehat antardaerah; menghindari monolitik kebijakan; dan pertumbuhan ekonomi akan lebih tersebar.

Melihat konsepsi tentang otonomi daerah di atas, sepintas tidaklah terlalu sulit bagi Indonesia untuk memulai menerapkan kebijakan tersebut. Sebab, sejauh yang diketahui publik (masyarakat) senantiasa merespon secara positif tentang kebijakan otonomi daerah.

Apalagi jika dikaitkan dengan hakikat dan tujuan kebijakan otonomi daerah yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yakni dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat penduduk daerah, memberikan peluang pendidikan politik termasuk praktik berdemokrasi, mengefisienkan pelayanan publik disamping mempercepat pembangunan di daerah itu sendiri.

Persoalannya, implementasi dari sebuah kebijakan bukanlah hal yang sederhana karena menyangkut dimensi interpretasi maupun organisasi disamping terkait dengan dukungan sumber daya yang tersedia. Parahnya, problem tersebut juga dibarengi dengan dua kepentingan yang seringkali tidak sinergis, tapi lebih banyak diametris, yaitu kepentingan pemerintah daerah yang sudah sangat mendesak, serta kepentingan pemerintah pusat yang telah menikmati kekuasaan terlampaui lama sehingga terkesan enggan membagi kekuasaan.

Desentralisasi Fiskal dan Pemberdayaan Ekonomi Daerah

Dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah hampir mustahil dilaksanakan tanpa diikuti adanya desentralisasi di bidang fiskal. Lantaran itu, desentralisasi fiskal merupakan bagian terpenting yang harus menjadi pokok perhatian dalam strategi besar (*grand design*) otonomi daerah.

Sebelum kebijakan otonomi daerah di Indonesia diimplementasikan, hampir 75 persen total pengeluaran negara secara langsung ditentukan oleh pusat,

Syaukani HR, Bupati Kutai Kartanegara/
Ketua APKASI

dan lainnya sebesar 10 persen ditransfer ke pemerintah daerah. Pengeluaran 10 persen yang ditransfer ke pemerintah daerah secara efektif penggunaannya dikontrol oleh pusat.

Bahkan yang masih tersisa, sebesar 15 persen dari total pengeluaran negara, juga banyak dipengaruhi pusat melalui proses perencanaan sampai dengan persetujuan APBN. Sehingga secara keseluruhan, distribusi dari tanggung jawab pengeluaran anggaran masih tetap sangat sentralistis.

Mengapa demikian? karena mengacu pada aturan saat itu yakni, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang berisi pedoman resmi tentang distribusi tanggung jawab diantara berbagai jenjang pemerintahan. Dalam penjelasan lebih lanjut di PP No. 45/ 1992 diatur bahwa fokus tanggung jawab diserahkan pada pemerintah daerah tingkat II. Beberapa fungsi pemerintah tetap dipegang oleh pemerintah pusat, seperti urusan pertahanan, urusan peradilan, urusan luar negeri, dan urusan lainnya yang memang akan lebih efektif dan efisien bila ditangani pemerintah pusat.

Sejak Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah diberlakukan, barulah terbuka ruang dan kesempatan bagi daerah untuk mengelola keuangan secara luas dan mandiri. Namun demikian, hal itu juga bukan tanpa konsekuensi dan tanggung jawab. Tanggung jawab pemerintah daerah tentu akan jauh lebih besar terhadap sejauhmana pengelolaan keuangan daerah dapat dielaborasi untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Secara makro, kondisi ekonomi Indonesia masih belum menggembirakan akibat masih terimbas krisis yang berkepanjangan. Pemerintah diyakini juga tengah sibuk menyiapkan berbagai program terobosan yang terkait dengan komitmen pemerintah bersama sejumlah lembaga keuangan internasional seperti IMF, World Bank, dan ADB.

Namun demikian, persoalan yang tengah dihadapi oleh pemerintah sesungguhnya berderet-deret dari program penyehatan perbankan, restrukturisasi dan privatisasi BUMN, transparansi



Daerah memiliki kekayaan alam yang berlimpah

kebijakan fiskal dan moneter, sampai liberalisasi praktek-praktek ekonomi secara global.

Karena itu, saratnya problem perekonomian nasional yang tengah di-*create* oleh pemerintah sedikit banyak telah mengesampingkan pemberdayaan ekonomi yang berbasis di daerah. Kendati payung politik bagi pemberdayaan ekonomi daerah telah disediakan dengan ditetapkannya UU No. 22/Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, namun tahap implementasinya dirasa sangat minim. Alih-alih pemerintah pusat ber-*political will* dengan sejumlah kebijakan, pemerintah justru memberi kesan memperlambat proses kemandirian pengembangan ekonomi daerah.

Hal ini terlihat dari masih belum optimalnya supervisi dan implementasi kedua payung politik tersebut. Bahkan ada kecenderungan pemerintah pusat berusaha membalikan arah desentralisasi ke sistem sentralisasi.

Padaahal, otonomi daerah sesungguhnya bermaksud mengadakan perubahan secara signifikan dan mendasar dalam sistem pengelolaan negara yang selama ini bersifat sentralistik menjadi bersifat desentralistik. Sehingga, pada akhirnya nanti peran pemerintah pusat menjadi kecil, sebaliknya peran pemerintah daerah justru akan semakin besar dalam pembangunan wilayahnya.

Makanya, mau tidak mau, pemerintah daerah mesti mengeksplorasi secara maksimal potensi penerimaan dana pembangunan, baik dari sektor kekayaan

sumber daya alam, pajak/retribusi bukan pajak maupun peluang potensi investasi asing.

Semangat pasal 33 ayat 1-2 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan secara jelas bahwa "bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk mencapai kemakmuran rakyat". Penguasaan kekayaan alam oleh negara juga ditegasikan ulang dalam UU Pokok Agraria pasal 2 ayat 2, yang berarti mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.

Berangkat pada kedua diktum Undang-Undang tersebut, jelas bahwa kepentingan negara atas kekayaan alam dan seluruh isinya menjadi mutlak. Sebab, negara juga memiliki kepentingan atas penguasaan kekayaan alam secara keseluruhan dari mulai benda tak bergerak, benda bergerak, sampai benda tak berwujud (jasa) untuk sebesar-besarnya kepentingan kesejahteraan rakyat.

Adalah, Problem, besarnya potensi harta kekayaan negara itu belum sepenuhnya dikelola secara optimal. Karenanya, dibutuhkan strategi yang tepat guna mengoptimalkan pengelolaan harta kekayaan negara yang ada saat ini.

Hal ini menjadi suatu kebutuhan yang sangat penting dan mendesak, terutama dalam rangka mendukung peningkatan penerimaan negara guna melakukan pemulihan krisis ekonomi nasional.

Bagi pemerintah pusat, upaya

optimalisasi pengelolaan harta kekayaan negara saat ini kerap terbentur dengan program daerah dalam melakukan pemberdayaan ekonomi. Bahkan, tidak jarang upaya eksplorasi di sektor sumber daya alam berbenturan antara kepentingan daerah dan kepentingan pusat. Kasus *spin off* pabrik Semen Padang dari PT. Semen Gresik merupakan contoh nyata bahwa benturan antara kepentingan pusat dan daerah kerap tak terelakkan.

Kendala optimalisasi pengelolaan harta kekayaan negara di daerah terletak pada minimnya kemampuan sumber daya manusia di daerah yang cakap dan mampu dalam mengelola potensi di daerah. Ada memang beberapa daerah yang telah mampu, tapi lebih banyak daerah yang masih harus di-*support* dan di-supervisi dalam mengoptimalkan pengelolaan harta kekayaan daerah.

Problem lain adalah belum adanya pendukung kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan yang baku. Kejelasan aturan baku yang transparan dan *accountable* sedikit banyak mengurangi minat investasi dalam menanamkan modalnya di daerah.

Sebab, investasi juga memerlukan jaminan akan kepastian hukum dan keamanan dari aksi-aksi penjarahan sistematis yang kerap dipraktekkan oleh birokrasi di daerah. Problem birokratisme yang berujung pada tingginya biaya siluman pada sejumlah upaya investasi di daerah semakin mempersempit peluang bagi daerah dalam mengoptimalkan pengelolaan harta kekayaan daerah di luar sektor pajak.

Lantaran itu, dalam konteks reformasi ekonomi dan politik yang menuntut adanya transparansi dan kejelasan dimensi hukum, upaya pemanfaatan dan penguasaan harta kekayaan negara mesti mendukung terciptanya pemerataan ekonomi rakyat dan terciptanya struktur ekonomi baru yang kuat dan tangguh serta mendukung upaya penciptaan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan berwibawa, terutama dalam kaitan penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan harta kekayaan negara.

Dengan semangat otonomi daerah sebenarnya merupakan peluang yang

sangat besar bagi daerah untuk memaksimalkan pemberdayaan ekonomi daerah. Sejauh harta kekayaan daerah dikelola dengan baik, maka mustahil bagi daerah untuk tidak berkembang. Sebab, pemerintah daerah bersama masyarakat sangat besar peranannya apakah daerah tersebut mampu mengembangkan perekonomiannya, atau justru terpuruk dalam jurang ketakberdayaan.

Demi mencapai ljuhan pemberdayaan ekonomi daerah secara maksimal, maka perlu keterlibatan seluruh komponen masyarakat di daerah tersebut. Keterlibatan masyarakat juga dibutuhkan dalam bentuk pengawasan dan kontrol terhadap kinerja pemerintah daerah.

Bentuk-bentuk pengawasan dan kontrol oleh masyarakat dapat dilakukan melalui pelbagai cara. Salah satunya adalah dengan memanfaatkan jalur legislatif. Rakyat melalui wakilnya di legislatif dapat berperan sebagai badan pengawas sekaligus pengontrol seluruh kebijakan pemerintah daerah. Karena sesungguhnya rakyat juga berhak atas segala informasi mengenai pembangunan di daerahnya.

Keterlibatan rakyat dalam proses pembangunan di daerah juga dapat bersifat langsung. Misalnya, dengan mengembangkan sektor usaha kecil dan menengah (UKM). Daerah merupakan basis utama berkembangnya ekonomi rakyat dalam bentuk usaha kecil menengah. Sektor inilah merupakan komponen penting bagi upaya pemberdayaan ekonomi daerah. Ini terbukti bahwa sektor UKM secara potensial mempunyai modal sosial untuk berkembang wajar dan bertahan pada semua kondisi ekonomi.

Sektor UKM inilah basis ekonomi nasional dan kerap menunjukkan bukti memiliki kelenturan gerak usaha, sehingga bisa beradaptasi terhadap perubahan lingkungan ekonomi global. Terlebih sektor ini relatif mandiri karena tak tergantung pada dinamika sektor moneter secara nasional.

Karena itu, sektor usaha kecil dan menengah mempunyai potensi yang besar sebagai penyerap tenaga kerja, penyumbang devisa, penghasil pelbagai barang murah dan terjangkau oleh

kekuatan ekonomi rakyat dan distribusinya yang memancar luas melewati batas-batas teritorial dan sosial.

Keuntungan ganda yang dapat diperoleh dengan mengembangkan ekonomi berbasis UKM ini antara lain terletak pada: *pertama*, nilai strategisnya sektor ini dalam skema pertumbuhan ekonomi nasional. Ini merupakan eksese dari kontribusinya terhadap sektor manufaktur, bisnis eceran dan penyerapan tenaga kerja.

Kedua, sektor UKM juga berpotensi menjadi lokomotif pemerataan ekonomi secara nasional. Sebab, selama ini perekonomian nasional diwamai situasi ketimpangan ekonomi akibat tidak meratanya persebaran atau perputaran uang secara geografis, yakni hanya terkonsentrasi di Jakarta dan kota-kota besar lainnya. Akibatnya, yang tercipta adalah kantong-kantong kemiskinan dan lebarnya disparitas ekonomi dan sosial akibat aksentuasi pembangunan ekonomi yang hanya berorientasi pertumbuhan ekonomi. Disinilah, sektor UKM akan berperan dalam mendorong tumbuhnya industri kecil, kerajinan rakyat, sektor informal maupun koperasi yang merupakan basis pergerakan perekonomian rakyat.

Hanya saja, sampai hari ini diakui, eksistensi sektor UKM ini masih menemui banyak kendala, baik dari dalam dirinya sendiri maupun dari pengaruh lingkungan ekonomi makro. Padahal, pada saat yang sama sektor ini menyumbang kontribusi tak kecil bagi dinamika dan pertumbuhan ekonomi nasional. Komitmen pemerintah pusat dalam mengembangkan sektor UKM ini dirasa sangat minim. Minimnya komitmen pemerintah pusat tersebut terlihat dari skema penyertaan modal dan fasilitas kredit bagi UKM yang jauh dibawah standar usaha besar.

Meski pemerintah telah memberlakukan UU No. 5 Tahun 1999, tentang larangan praktik monopoli dan persaingan tidak sehat, praktik monopoli oleh BUMN di sejumlah sektor masih kerap menjadi penghambat berkembangnya UKM. Karena, pelbagai penguasaan komoditas tertentu oleh BUMN yang cenderung mengarah ke monopoli sangat berpotensi mendistorsi

mekanisme pasar. Akibatnya, hal tersebut menyebabkan aksesibilitas UKM terhadap sejumlah bahan baku, distribusi, dan pelayanan menjadi rendah (*Surabaya Post*, 22/11/2001).

Padahal, sektor UKM telah terbukti berkontribusi positif terhadap terciptanya fundamental ekonomi nasional dengan minimnya kredit macet. Hal ini berbeda dengan sektor perbankan yang justru menimbun kredit macet dan menjadi beban tanggungan pemerintah pusat.

Upaya pemberdayaan ekonomi daerah mesti memperhatikan basis ekonomi di daerah, terutama pengembangan di sektor UKM. Disamping sektor lain seperti; eksplorasi sumber daya alam, peningkatan kualitas SDM, peningkatan mutu hukum dan perundang-undangan serta potensi investasi asing yang belum tergal. Dengan demikian, partisipasi aktif masyarakat senantiasa mendapat tempat yang memadai dalam proses pembangunan ekonomi daerah.

Pembangunan ekonomi kerakyatan pada intinya adalah mengelola seluruh potensi ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak dengan menerapkan prinsip atau azas ekonomi kerakyatan. Yakni memberikan hak dan kesempatan kepada masyarakat luas untuk memiliki akses ekonomi secara proporsional dan memperluas usaha ekonomi masyarakat secara kemitraan.

Dalam hal ini, pengembangan usaha skala besar (*capital intensive*) harus memberi nilai tambah dan mendorong penguatan daya tahan usaha kecil (*labour intensive*) dalam ekonomi kerakyatan.

Sebagai upaya untuk memperkuat peran Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam menciptakan perekonomian yang sehat, memperkokoh perekonomian yang mengutamakan hajat hidup orang banyak serta menjalin kemitraan usaha yang dilandasi prinsip saling menghidupi berdasarkan azas kekeluargaan dan kebersamaan, maka program prioritas dalam mengembangkan perekonomian yang berbasis kerakyatan adalah sebagai berikut :

- ◆ Pendistribusian antar pelaku ekonomi untuk menjamin pemerata-

an dan kesempatan para pelaku ekonomi, menciptakan persaingan yang sehat berdasarkan prinsip demokrasi ekonomi.

- ◆ Perluasan jaringan usaha-koperasi yang terkait dengan industri hulu dan hilir baik dengan usaha milik daerah/negara maupun usaha pihak swasta.
- ◆ Pengembangan kerjasama antar koperasi dan kelompok usaha masyarakat dengan usaha milik daerah/negara maupun swasta.
- ◆ Pembangunan pertanian dalam arti luas dengan program prioritas pembangunan antara lain :
 - a. Peningkatan produksi Pertanian Tanaman Pangan dalam rangka mencapai swasembada pangan pada TA 2001 dengan kegiatan pencetakan sawah, pengadaan *hand tractor*, optimalisasi lahan, pengadaan bibit, pembuatan jalan usaha tani dan sarana irigasi serta pengembangan hortikultura dan sayur-sayuran.
 - b. Peningkatan produksi perkebunan dengan komoditas utama lada, karet, kopi, kelapa, kakao dan lain-lain.
 - c. Peningkatan produksi peternakan dengan pengadaan ternak sapi, kambing, babi, ayam dan itik.
 - d. Peningkatan produksi perikanan dengan pengadaan ikan patin, ikan mas, keramba, ikan air tawar, udang windu, kapal penangkap ikan, rehab tambak dan lain-lain.
 - e. Pengembangan industri kecil pedesaan.
 - f. Pengembangan hasil hutan ikutan lainnya seperti sarang burung, rotan, gaharu, budidaya ulat sutra dan lain-lain.
 - g. Mengembangkan *rice centre* dalam rangka memberdayakan koperasi dan penanganan hasil panen padi secara lebih baik.

Pengembangan Sumber Daya Manusia

SDM yang merupakan objek dan sekaligus subjek pembangunan perlu mendapat perhatian yang seksama. Hal tersebut disebabkan karena SDM itulah yang merupakan penggerak utama dari

pembangunan. Aspek-aspek tertentu yang berkaitan langsung dengan SDM itu seperti pendidikan atau pengembangan kemampuannya perlu disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan pembangunan yang dilaksanakan.

Berbagai masalah sumber daya manusia yang cukup rumit masih dialami daerah Kutai Kartanegara, antara lain yang menyangkut kesenjangan antara lapangan kerja yang tersedia dengan para pencari kerja sebagai produk pendidikan pada semua tingkat.

Secara umum rencana pembangunan, tenaga kerja (sumber daya manusia), dan pendidikan, merupakan instrumen satu kesatuan yang menyeluruh dan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, karena sangat strategis dalam penerapan dan pelaksanaannya. Secara garis besar ada tiga tujuan pembangunan yang Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara anut seperti: *Pertama*, meningkatkan kemampuan modal baik di wilayah Kutai Kartanegara maupun modal asing guna meningkatkan daya serap pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja yang selanjutnya akan dapat meningkatkan produk nasional bruto dan pendapatan perkapita, terutama bilamana pertumbuhan penduduk dapat ditekan serendah mungkin melalui program keluarga berencana.

Kedua, meratakan distribusi pendapatan secara lebih adil dengan jalan menciptakan lapangan dan kesempatan kerja terutama untuk memberikan peluang sebesar-besarnya kepada para pencari kerja. Ini berarti bahwa tujuan utama sistem pendidikan baik formal, informal maupun non-formal seperti latihan-latihan kerja guna menyiapkan sumber daya manusia sehingga lebih siap memenuhi permintaan akan jumlah dan mutu tertentu. Dari sini dapat pula disimpulkan bahwa masalahnya sekarang adalah bagaimana mempertemukan si pencari kerja dengan yang memerlukan tenaga kerja tersebut atau pertemuan antara *supply* dan *demand*.

Ketiga, menyebarkan usaha-usaha pembangunan ke seluruh wilayah, sehingga perkembangan wilayah sesuai tingkat sosial ekonomi wilayah yang

bersangkutan dan dapat menciptakan keseimbangan kemajuan antar-wilayah terutama dengan berlakunya kebijaksanaan otonomi daerah. Di sini yang dirasakan sebagai tantangan adalah bagaimana yang paling tepat untuk meratakan usaha-usaha pembangunan itu dan menyesuaikannya dengan rencana pengembangan SDM dan rencana pendidikan.

Untuk menanggulangi berbagai masalah dan tantangan tersebut, dicoba mengembangkan berbagai saran-saran dan kebijakan sebagai berikut: *Pertama*, mendorong dan mengarahkan penanaman modal ke arah bidang-bidang usaha pembangunan yang padat karya guna menciptakan lapangan dan kesempatan kerja baru.

Kedua, meningkatkan mobilitas SDM dari satu wilayah ke wilayah lain dalam Kabupaten Kutai Kartanegara, yaitu yang satu sama lain saling mengisi.

Ketiga, meningkatkan usaha-usaha pengumpulan dan penyebaran informasi yang dapat mempertemukan pencari kerja dan pencari tenaga kerja.

Keempat, menghubungkan antara dunia pendidikan dengan kerja/usaha, dengan meningkatkan penggunaan pusat-pusat transformasi informasi yang sudah ada.

Pengembangan SDM di Kabupaten Kutai Kartanegara tidak hanya terfokus pada unsur aparatur pemerintah, tetapi juga mencakup seluruh komponen masyarakat, termasuk di dalamnya unsur lembaga legislatif, pengusaha, pengajar dan cendekiawan, kelompok tani dan nelayan, pemuda, anak-anak dan remaja, serta seluruh kelompok masyarakat lainnya. Berikut adalah program prioritas pembangunan Kabupaten Kutai Kartanegara untuk pengembangan SDM wilayah perkotaan, yakni :

- ◆ Peningkatan SDM aparatur melalui program pendidikan Pasca Sarjana (S2) dan Doktoral (S3).
- ◆ Pengembangan Universitas Kartanegara.
- ◆ Peningkatan mutu dan kualitas bangunan serta aparat pendidikan yang ada di perkotaan.
- ◆ Pelatihan pendayagunaan tenaga kerja penganggur dan setengah penganggur.

- ◆ Pembentukan sistem pendidikan keterampilan yang lulusannya dapat siap pakai memasuki pasar kerja secara efektif.
- ◆ Peningkatan kualitas SDM yang berkemampuan dalam memanfaatkan, mengembangkan dan menguasai IPTEK.

Sedangkan untuk program prioritas pembangunan SDM di wilayah pedesaan, antara lain :

- ◆ Pelatihan teknis tentang pertanian, peternakan, perkebunan, perikanan, dan industri kecil kepada masyarakat pedesaan.
- ◆ Peningkatan mutu dan kualitas serta pelayanan penyuluh pertanian.
- ◆ Pengadaan tenaga guru kontrak yang meliputi guru SD, SLTP, dan SMU.
- ◆ Peningkatan mutu dan kualitas guru SD, SLTP, dan SMU serta melengkapi sarana dan prasarana bangunan sekolah.
- ◆ Peningkatan mutu dan kualitas bangunan dan aparat pendidikan serta kesehatan yang ada di pedesaan.

Pemberdayaan Masyarakat

Proses globalisasi yang tidak dapat dibendung mensyaratkan adanya efisiensi, profesionalisme, dan daya saing yang tinggi. Batas di antara wilayah menjadi semakin semu. Pertimbangan perbandingan (*comparative advantage*) dikombinasikan dengan pertimbangan keuntungan (*competitive advantage*). Kegiatan yang lebih menguntungkan, lebih banyak memberikan manfaat, itulah yang akan menjadi pilihan. Satu upaya untuk menggerakannya adalah dengan mempersiapkan masyarakat untuk lebih berdaya, mampu bersaing, berdaya saing tinggi, dan profesional. Daerah melalui aparat-aparatnya yang makin profesional adalah unsur yang paling memahami potensi wilayah, kemampuan, aspirasi masyarakat, dan kemampuan masyarakat juga dituntut untuk melaksanakan misi pemberdayaan tersebut.

Dalam lingkungan masyarakat yang sedang membangun dan memiliki pemahaman yang lebih beragam, maka

undang-undang akan lebih operasional dilaksanakan jika disertai dengan pedoman pelaksanaan yang jelas. Pedoman pelaksanaan disosialisasikan (diselaraskan) dengan kemampuan masyarakat dan disesuaikan dengan potensi, aspirasi, dan kesiapan masyarakat untuk melaksanakannya. Selanjutnya diperlukan "pengawasan" berupa pendampingan, pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan pedoman tersebut.:

Bagi masyarakat yang telah mampu, peran Pemerintah daerah sebagai pengawal, pendamping, dan fasilitator adalah dengan mengawasi, mengarahkan, mengendalikan, dan malah cukup dengan memberikan himbauan saja. Tidak perlu ikut melaksanakannya. Namun pada masyarakat yang belum mampu memahami hakikat pembangunan, maka campur tangan "yang bijaksana" perlu kiranya dilakukan. Inilah yang disebut dengan pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat akan efektif jika dilakukan bersama di antara masyarakat dan aparat secara transparan dan bertanggung jawab.

Kesiapan masyarakat dalam pembangunan dapat dinilai dari pengalaman pembangunan selama ini, sehingga semangat reformasi dan identifikasi potensi sangat diperlukan. Reformasi tidak harus menggantikan semuanya dengan yang serba baru. Reformasi adalah melanjutkan dan memantapkan hal-hal yang telah berhasil dicapai. Meneruskan yang baik, menyempurnakan yang belum selesai, mengganti yang tidak sesuai, dan menambahkan yang kurang. Dengan pemahaman ini maka identifikasi, evaluasi, dan formulasi kembali langkah-langkah yang telah dicapai diharapkan mempercepat upaya pemberdayaan masyarakat.

Modal Pemerintah daerah dalam pemberdayaan masyarakat adalah pengalaman membangun yang telah ada, potensi ekonomi, pelaku-pelaku ekonomi daerah yang telah makin siap dan mampu, adanya peluang dari arah pembangunan nasional, dan arah pembangunan global.

Dengan diberlakukannya UU Nomor 22 dan UU Nomor 25 tahun 1999, daerah

mempunyai peluang besar untuk menjabarkannya dalam tataran operasional. Undang-Undang tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya peraturan pemerintah sampai dengan pedoman dan petunjuk pelaksanaan dalam melaksanakan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu merumuskan langkah pembangunannya dalam peraturan pemerintah daerah yang memperhatikan aspirasi masyarakat, dengan catatan sejalan dengan hasil mufakat nasional yang dituangkan dalam Ketetapan MPR, serta tidak berbenturan dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Akselerasi Pembangunan Daerah

Implementasi otonomi daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara adalah membuat isu sentral pembangunan yang berbasis pada proses pemberdayaan masyarakat yang disebut Gerbang Dayaku (Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai), yakni sebuah model pendekatan pembangunan yang berbasis pada pemberdayaan yang semua komponennya bersumber pada aspirasi dan potensi sumber daya yang dimiliki.

Visi dari Gerbang Dayaku adalah untuk menciptakan masyarakat Kabupaten Kutai Kartanegara yang "Madani" sejahtera, mandiri, dan berkualitas. Masyarakat madani adalah masyarakat yang agamis dan egaliter yang didasari atas kehidupan rukun dan damai berdasarkan masyarakat yang dapat memenuhi seluruh kebutuhan pokok sesuai dengan standar kehidupan yang layak bagi kemanusiaan sebagaimana mestinya.

Masyarakat mandiri adalah masyarakat yang dapat menggunakan potensi dan sumber daya dirinya, untuk mengelola potensi sumber daya. Sedang masyarakat berkualitas adalah masyarakat yang memiliki peradaban kultur yang maju, memiliki ketrampilan, keahlian, dan pendidikan yang cukup memadai untuk menghadapi persaingan global tahun 2003. Sesuai dengan keunggulan

kompetitif kualitas sumber daya manusia dari tiap-tiap individu.

Misi gerbang dayaku adalah memberdayakan seluruh komponen dan potensi masyarakat dalam sebuah wadah gerakan yang terencana dan terkoordinasi untuk mewujudkan pembangunan Kabupaten Kutai sesuai dengan aspirasi masyarakat. Dasar pemikiran dari misi tersebut adalah bahwa sekecil apapun potensi sumber daya anggota masyarakat pasti bisa didayagunakan dalam pembangunan. Baik dalam rangka membangun dirinya sendiri, maupun dalam rangka membangun lingkungan sekitarnya.

Dengan misi memberdayakan seluruh komponen dan potensi masyarakat, maka tercipta kelompok-kelompok masyarakat mandiri yang bertanggung jawab dalam pembangunan. Dengan demikian masyarakat miskin yang

selama ini dianggap sebagai beban dari pembangunan, akan menjadi kekuatan baru yang dapat menyumbangkan perannya dalam pembangunan bangsa dan negara.

Tujuan Gerbang Dayaku antara lain sebagai berikut: *pertama*, mewujudkan masyarakat Kabupaten Kutai Kartanegara yang berkesejahteraan sosial yang adil dan beradab. Kabupaten Kutai Kartanegara merupakan daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang sangat melimpah ruah. Kekayaan alam tersebut secara nyata telah berhasil memberikan sumbangan yang sangat besar bagi kesinambungan pembangunan bangsa. Ironisnya di daerah yang kaya raya itu sebagian besar penduduknya masih hidup miskin dalam kondisi yang sangat menyedihkan. Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara bertekad untuk meningkatkan harkat dan martabat

kehidupan masyarakat setempat, yakni masyarakat yang sejahtera, adil, dan beradab. Sejahtera dalam arti setiap komponen masyarakat memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam rangka memperoleh akses ekonomi secara merata, tanpa membeda-bedakan kelompok/golongan. Dan beradab dalam arti hidup berbudaya dan berbudi luhur sesuai dengan peradaban kita sebagai bangsa Indonesia yang bersatu dan berdaulat.

Kedua, mewujudkan masyarakat Kabupaten Kutai Kartanegara yang mandiri. Kabupaten Kutai Kartanegara memiliki potensi sumber daya alam berupa flora dan fauna yang tersebar luas di berbagai pelosok daerah. Kekayaan alam yang melimpah ruah tersebut menjadikan masyarakat setempat cenderung tergantung terhadap alam. Sementara dari waktu ke waktu jumlah potensi kekayaan alam daerah tersebut terus berkurang akibat eksploitasi yang berlebihan. Akibatnya penghasilan masyarakat yang diperoleh dari alam semakin berkurang. Maka dipandang perlu untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat melalui upaya budidaya dan pelestarian. Artinya,



Perkebunan andalan daerah

menjadi masyarakat mandiri yaitu masyarakat yang berorientasi pada pembudidayaan dan pelestarian alam sekitarnya.

Ketiga, mewujudkan masyarakat yang berkualitas. Kualitas sumber daya manusia selama ini menjadi sorotan tajam yang dipolitisasi ke permukaan. Seolah-olah kualitas SDM masyarakat daerah Kabupaten Kutai Kartanegara sangat rendah, tuduhan yang sangat menyakitkan dan terkesan diskriminatif. Memang harus diakui bahwa kualitas SDM masyarakat masih menjadi permasalahan mendasar. Untuk itu, melalui program Gerbang Dayaku kualitas SDM akan dipacu agar dapat menciptakan manusia-manusia berkualitas melalui penyelenggaraan pendidikan yang memadai, khususnya bagi masyarakat di pedesaan yang selama ini SDM-nya masih tertinggal.

Untuk mencapai sasaran tersebut digunakan metode intervensi pekerjaan sosial, metode *community development* dan metode pemberdayaan (*empowering*).

1. Metode intervensi pekerjaan sosial, yakni pengembangan masyarakat dengan cara menyuntikkan nilai-nilai pembangunan ke dalam masyarakat agar masyarakat memiliki tata nilai baru untuk mendapatkan akses ekonomi/kesejahteraan. Metode ini hanya digunakan untuk pengembangan masyarakat tradisional di desa-desa terpencil di sepanjang aliran anak Sungai Mahakam yang masih belum banyak mengenal teknologi modern.
2. Metode *community development* adalah metode pengembangan masyarakat dengan cara membina kelompok-kelompok usaha masyarakat yang sudah ada menjadi kelompok usaha yang lebih modern dan berorientasi ke masa depan. Artinya kelompok-kelompok usaha bidang pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan industri kecil yang sudah ada akan terus dibina hingga bisa menjadi kelompok usaha yang mandiri.
3. Metode pemberdayaan (*empowering*) adalah metode pengembangan masyarakat dengan memberikan

penguatan usaha terhadap peng-usaha/kelompok usaha masyarakat yang telah berkembang agar menjadi lebih maju dan modern. Nantinya kelompok usaha ini dapat diandalkan menjadi ujung tombak bagi persaingan global perdagangan bebas 2003.

Perekonomian rakyat di pedesaan sebagai indikator kesejahteraan masyarakat yang lebih riil justru tidak berdaya, berkembang sangat lambat, dan masih bertumpu kepada sektor tradisional. Angka pengangguran miskin diperkirakan mencapai 5,40%, jumlah penduduk miskin diperkirakan mencapai 54.499 jiwa (12,7%) pada tahun 2000, 58,76% dari jumlah desa yang ada masih termasuk kategori desa tertinggal (miskin infrastruktur). Hasil Survey Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) tahun 2000 juga menunjukkan bahwa tingkat pendidikan rata-rata penduduk Kutai Kartanegara masih setingkat SD (6 tahun).

Fenomena yang sangat kontradikif tersebut bagi pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dipandang sebagai kenyataan pahit dan ketidakadilan yang akan terus diperjuangkan untuk segera diatasi dan dituntaskan. Untuk melakukan akselerasi pembangunan pedesaan di Kutai Kartanegara mulai tahun 2001 dicanangkan program 1 milyar per desa dan tahun 2002/2003 ditingkatkan menjadi 2 milyar per desa. Program ini sebenarnya merupakan bagian dari Program Gerakan Pengembangan dan Pemberdayaan Kutai (Gerbang Dayaku) yaitu sasaran pengembangan wilayah pedesaan. Hal ini dilakukan sebagai langkah untuk mempercepat pembangunan di Kutai Kartanegara, khususnya wilayah pedesaan.

Dana yang disalurkan ke desa-desa bukan berarti dibagi-bagi begitu saja. Tetapi diberikan melalui usulan program yang dilakukan oleh masyarakat. Sedangkan prosentase penggunaannya ditentukan oleh pemerintah kabupaten, yaitu 35% untuk peningkatan ekonomi rakyat, 35% untuk pembangunan infrastruktur, dan 30% untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Hal tersebut dilakukan dengan alasan *pertama*, agar masyarakat mampu memberdayakan diri sendiri melalui stimulus yang diberikan pemerintah. Bantuan berupa alat kerja, tambahan modal kerja, serta bimbingan teknis dari dinas terkait diharapkan dapat mendorong produktivitas masyarakat. *Kedua*, pembangunan fasilitas umum dan fasilitas sosial dapat meningkatkan kesehatan dan memperlancar aktivitas masyarakat. *Ketiga*, kualitas sumber daya manusia yang unggul sangat berarti dalam upaya mempercepat pertumbuhan pembangunan.

Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam konteks pelaksanaan *good governance*, mempunyai kebijakan yang memuat unsur transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik dengan membuat "buku putih", "buku kuning", dan "buku merah" yang memaparkan implementasi program "Gerbang Dayaku". Buku putih memuat program yang diluncurkan per desa berisi besaran, nilai, sasaran, dan bentuk dari program-program yang dilaksanakan, beserta siapa penanggungjawab program. Buku Kuning adalah buku yang memuat daftar nama-nama penerima bantuan per desa. Sedangkan buku merah, memuat hasil pemantauan atau temuan-temuan di lapangan oleh tim independen yang terdiri dari mahasiswa dan Lembaga Swadaya Masyarakat, dimana buku ini diturunkan setiap enam bulan sekali. Temuan-temuan yang dimaksud berisikan segi positif maupun negatif dari pelaksanaan program.

Jadi dalam pelaksanaan program pembangunan daerah, pemerintah daerah melalui dinas-dinas teknis berperan sebagai fasilitator dan asistensi program bukan mengadakan proyek masing-masing. Mereka lebih banyak mendorong masyarakat melalui bimbingan teknis. Proyek-proyek yang dulu terfokus di instansi-instansi tersebut sekarang diarahkan ke desa-desa, sebab itu diharapkan agar masyarakat desa lebih banyak berperan sehingga ada unsur pemberdayaan serta kemandirian masyarakat.

Untuk mendukung hal tersebut melalui Perda Kabupaten Kutai Kartanegara Nomor 11 Tahun 2000

tentang pembentukan Lembaga Kemasyarakatan. Lembaga kemasyarakatan merupakan wadah partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa dan menjadi mitra dalam aspek perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan. Dana pembangunan dari program Gerbang Dayaku dikelola bersama oleh aparat pemerintah desa dan masyarakat desa yang didalamnya termasuk lembaga kemasyarakatan.

Besaran dana untuk pembangunan pedesaan dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini.

Sebagai gambaran keberhasilan, pelaksanaan kredit bergulir program pemberdayaan usaha kecil Rp.100 juta per desa, pada tahun 2001 telah tersalurkan Rp.18.720.400.000,00 dengan jumlah penerima kredit bergulir 4.469 orang. Yang mampu meningkatkan jumlah angkatan kerja sebesar 2,65% atau sebesar 23.789 orang.

Kesimpulan

Pembangunan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat dengan model *bottom up planing* mungkin merupakan model yang paling tepat untuk pembangunan di Indonesia. Karena masyarakat yang mengerti kebutuhan mereka dan paham apa yang harus dilakukannya, pemerintah hanya sebagai fasilitator yang memberikan ruang bermain yang sehat dan kondusif. Sehingga masyarakat mempunyai kekuatan untuk mandiri.

Yang perlu menjadi catatan dalam keberhasilan pembangunan khususnya pembangunan pedesaan adalah keberhasilan tidak hanya ditentukan oleh besarnya dana yang disalurkan. Tetapi yang lebih penting adalah *pertama*, adanya masyarakat yang mandiri dan kreatif; *kedua*, Lembaga Swadaya Masyarakat yang serius mengontrol pemerintah; dan *ketiga*, aparat pemerintah daerah yang profesional dan memiliki sifat *entrepreneurship*. Kerjasama seluruh *stakeholder* daerah untuk saling bersinergi positif adalah modal keberhasilan pembangunan daerah khususnya wilayah pedesaan sebagai basis ekonomi masyarakat Kabupaten Kutai Kartanegara. **U**

Tabel Alokasi Dana Pembangunan Pedesaan tahun 2001

NO	EIDANG	NILAI (Rp)	KETERANGAN
A	EKONOMI KERAKYATAN	66.811.438.414	
1	Pertanian Tanaman Pangan	16.947.710.960	Intensifikasi pertanian melalui irigasi, mekanisasi pertanian, dan pengolahan hasil panen
2	Perikanan dan Kelautan	3.622.323.000	Pengadaan bibit, pakan, keramba, kapal motor, dan alat penangkap ikan
3	Peternakan	13.278.783.000	Pengembangan ternak sapi, kambing, itik, kerbau dan babi
4	Perkebunan	13.479.328.350	Pengembangan perkebunan karet, kopi robusta, kakao, lada, jaha, kemiri, kelapa, kelapa sawit, dan jati super
5	Kehutanan	107.528.750	Pengembangan sutera alam, burung walet
6	Koperasi dan Pembinaan Usaha Kecil	393.713.300	Pemantapan kelembagaan koperasi, tambahan modal usaha simpan pinjam (dana bergulir) dan bimbingan teknis
7	Perindustrian	2.161.661.450	perencanaan, pengendalian, pembinaan dan promosi
8	Perdagangan	893.400.600	subsidi ongkos angkut dan pengembangan pasar
9	Pengembangan Listrik Pedesaan	158.716.000	Elektrifikasi berupa, pembanguan PLTS dan pemasangan LPJU
B	SUMBER DAYA MANUSIA	38.614.107.900	
1	Pengembangan Pendidikan	19.014.152.000	Rehab, pembangunan gedung, pengadaan ATK, subsidi BP3, pengadaan guru PTT, beasiswa
2	Pembinaan kehidupan beragama	1.264.315.000	Bantuan untuk tempat ibadah
3	Peningkatan Pelayanan Kesehatan dan Sosial Masyarakat	14.657.936.536	Rehab dan pembangunan puskesmas, pengadaan obat, pengadaan perawat dan PTT, bantuan pensi sosial, PMT-AS, program air bersih
4	Ketenagakerjaan	1.689.285.100	Peningkatan ketrampilan
5	Pemberdayaan pemuda dan Olah raga	1.689.285.000	Pelatihan kewirausahaan
6	Kesejahteraan Sosial	550.000.000	Penanganan anak terlantar, lanjut usia, penyandang cacat, WTS
7	Pemberdayaan Masyarakat	1.813.000.000	Mendorong kemampuan masyarakat memperoleh hak-hak sosial ekonomi
C	INFRASTRUKTUR	171.542.583.140	
1	Prasaran Jalan dan Jembatan	159.526.829.740	
2	Pembangunan Sarana Fisk Pemerintahan Desa	7.802.023.800	
3	Pembangunan Sarana Fisk Pedesaan	4.213.729.600	
TOTAL		276.968.129.454	

Daftar Bacaan

Bird, Richard M. dan Francois Vallancourt, *Desentralisasi Fiskal Di Negara-Negara Berkembang* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000).
 Juliantara, Dadang (penyunting), *Arus Bawah Demokrasi: Otonomi dan Pemberdayaan Desa* (Yogyakarta: Lepera, 2000).
 Kartasasmita, Gnanjar, *Pembangunan Untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan* (Jakarta : PT. Pustaka CIDESINDO, Cetakan Pertama, 1996).
 Saefuddin, AM, *Reformasi Politik dan Ekonomi*, (Jakarta: Mlsaka Gallza, 1998).

Samah, Kristin (ed.), *M. Ryaas Rasyid Penjaga Hati Nurani Pemerintahan*, (Jakarta: Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan (PUSKAP) dan Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), 2000).
 Sularto, St. (ed.), *Masyarakat Warga dan Pergulatan Demokrasi* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001).
 Tjiptoherjanto, Projono et.al, *Pemberdayaan Penduduk dan Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia* (Jakarta: PT. Citra Putra Bangsa, Cetakan pertama 1998).
 Zainun, Buchari, *Manajemen Sumber Daya Manusia Indonesia* (Jakarta: PT. Toko Gunung Agung Tbk, 2001).