

Pengembangan Ekonomi Lokal, Konsep dan Relevansinya bagi Daerah di Indonesia

Hania Rahma

Pada era desentralisasi saat ini, tuntutan terhadap daerah untuk menyelenggarakan pembangunan secara tepat dan meningkatkan perekonomian daerah menjadi semakin tajam. Kedua isu kritis yaitu krisis ekonomi dan otonomi daerah telah membuka peluang bagi daerah untuk menggunakan pendekatan Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL) sebagai salah satu instrumen pembangunan karena PEL menyediakan pendekatan dan berbagai strategi bagi daerah untuk meningkatkan daya saing, mendorong pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja dan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pembahasan mengenai PEL menjadi sangat relevan dan menarik. Tulisan ini mencoba untuk mengupas konsep PEL dan relevansinya dengan kebijakan dan kondisi perekonomian di Indonesia terutama di era desentralisasi ini. Daerah, terutama kabupaten dan kota, akan menjadi fokus pada sebagian besar bahasan yang disajikan pada tulisan ini.

Kata kunci: pengembangan ekonomi lokal, otonomi daerah, kemitraan, good governance

Di sejumlah negara, pengembangan ekonomi lokal (PEL) telah diidentifikasi dan diakui sebagai salah satu pendekatan dan strategi kunci dalam pembangunan ekonomi. Di negara-negara yang telah menerapkan pendekatan ini lebih dulu, penerapan PEL ditujukan terutama untuk mengatasi permasalahan ekonomi di antaranya pengangguran, rendahnya daya saing ekonomi dan kemiskinan. Di Indonesia, krisis ekonomi yang berlangsung sejak 1997 serta reformasi politik berupa

dorongan terhadap demokrasi dan kebijakan desentralisasi merupakan dua isu penting yang menjadikan PEL sebagai alternatif strategi pembangunan bagi daerah.

Tulisan ini mencoba mengupas konsep PEL dan relevansinya dengan kebijakan dan kondisi perekonomian di Indonesia terutama di era desentralisasi ini. Daerah, terutama kabupaten dan kota, menjadi fokus pada sebagian besar bahasan yang disajikan pada tulisan ini.

MEMAHAMI PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL

Konsep mengenai PEL mulai banyak mengemuka dan diperdebatkan di kalangan ilmuwan dan praktisi pembangunan ekonomi wilayah di dunia sekitar tahun 1960an. Sejak itu, konsep PEL terus berkembang dan telah diterapkan oleh banyak negara di dunia dan terbukti mampu meningkatkan pendapatan, meningkatkan daya saing ekonomi, memperbaiki kehidupan orang miskin dan menciptakan kesempatan kerja (UN-Habitat 2002).

Di Indonesia, dengan berakhirnya rejim orde baru dan dimulainya babak baru dalam sistem pemerintahan dalam lima tahun terakhir ini, pandangan mengenai kehadiran konsep dan prakarsa PEL mulai berubah. Namun sangat disadari bahwa belum banyak pihak, termasuk pemerintah, yang memahami secara lebih mendalam mengenai konsep tersebut. Kebanyakan prakarsa yang diluncurkan selama ini lebih menekankan pada isu mengenai reformasi pemerintahan dalam rangka *good governance*, namun sangat jarang yang memasukkan isu PEL ke dalamnya. Sebagian bahkan menyamakan konsep PEL dengan konsep ekonomi rakyat.

Konsep dan Definisi Pengembangan Ekonomi Lokal

Tidak seperti konsep pembangunan yang selama ini banyak diterapkan dan cenderung memberikan prioritas pada sektor tertentu, PEL terutama yang beraliran modern merupakan pendekatan yang bersifat holistik dan komprehensif serta menekankan pada keterkaitan dan sinergi antarstrategi pembangunan yang ada dalam suatu wilayah tertentu. PEL

menyediakan ruang dan membuka kesempatan kepada seluruh komponen dalam suatu komunitas, baik pemerintah, swasta, organisasi non-profit dan masyarakat sipil lokal, untuk bekerja sama memperbaiki perekonomian lokal.

Dibanding saat mulai diperkenalkan sekitar tahun 1960an, konsep PEL dewasa ini telah diperluas dan lebih memberikan fokus pada penciptaan lingkungan yang lebih kondusif bagi perkembangan dunia usaha. Pergeseran fokus tersebut juga diiringi oleh perubahan strategi dan metodologi yang digunakan. Sekarang ini, PEL lebih diarahkan untuk membangun sebuah strategi holistik yang ditujukan untuk merangsang pertumbuhan usaha-usaha lokal, menyediakan iklim investasi lokal yang kompetitif, mendukung dan mendorong terjalannya jaringan (*network*) dan kerja sama, mendorong pengembangan kluster-kluster ekonomi dan usaha, memberikan target pada penanaman investasi ke dalam untuk mendukung pertumbuhan kluster, serta mendorong perbaikan kualitas hidup penduduk (World Bank 2002). Strategi ini sangat jauh berbeda dengan yang digunakan pada awal 1960an yang masih bertumpu pada hibah yang bersifat massif, pinjaman bersubsidi, pembebasan pajak dan upaya-upaya mendorong investasi bersubsidi pada infrastruktur fisik.

Ide yang melatarbelakangi konsep dan strategi PEL yang berkembang saat ini adalah bahwa seluruh kegiatan ekonomi yang dilakukan di suatu wilayah semata-mata ditujukan untuk memperbaiki kualitas hidup seluruh anggota masyarakat yang ada di dalamnya. Konsep PEL diharapkan bukan hanya mampu memecahkan permasalahan ekonomi

yaitu pertumbuhan lapangan kerja, peningkatan pendapatan dan kegiatan usaha, tetapi juga aspek pembangunan lain yaitu kebutuhan perubahan struktural, integrasi sektor formal dan informal, peningkatan kualitas pembangunan serta pengembangan komunitas lokal, dalam bentuk pengurangan tingkat kemiskinan, peningkatan kemandirian (*selfreliance*) dan pemenuhan kebutuhan dasar manusia (Boothroyd dan Davis 1993).

Hingga saat ini belum ada definisi yang seragam mengenai PEL baik secara global apalagi untuk konteks Indonesia. Namun dalam sejumlah literatur ditemukan kesamaan definisi mengenai PEL yang mengacu pada dua kata kunci yaitu kerja sama antarstakeholder dan pemanfaatan sumber daya lokal. Kata pertama berarti sebuah penjalinan kerja sama antarseluruh komponen yang ada dalam suatu komunitas, sedangkan kata kedua mengacu pada kemampuan daerah dalam memanfaatkan potensi sumber daya yang dimilikinya untuk kemudian menjadikannya sebuah kekuatan yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berada di dalamnya.

Tidak ada batasan yang kaku mengenai kata "lokal" pada term pengembangan ekonomi lokal. Dalam tulisannya Trousdale (2003) mengatakan bahwa parameter yang dapat dipertimbangkan untuk digunakan dalam membuat batasan "lokal" bisa berupa bentuk fisik (misalnya topografi, sungai, pegunungan), ekonomi (misalnya kawasan ekonomi dan pasar) atau politik (misalnya batas administratif). Namun demikian, kebanyakan negara yang telah mengimplementasikan konsep PEL menggunakan pertimbangan batas administratif pada tingkatan pemerintah daerah

untuk mendefinisikan kata "lokal" tersebut. Dalam konteks otonomi daerah, kata "lokal" akan lebih tepat untuk daerah kabupaten dan kota atau batas administratif yang lebih kecil, walau tidak tertutup kemungkinan implementasi PEL dilakukan pada wilayah dengan batas geografis atau zona ekonomi.

Definisi yang telah dikenal luas mengenai PEL adalah definisi yang dikembangkan oleh Bank Dunia (World Bank 2002). Definisi tersebut menyatakan *local economic development is about local communities working together to achieve sustainable economic growth that brings economic benefits and quality of life improvements for all in the community*. Definisi lain dikembangkan oleh KPEL (Kemitraan bagi Pengembangan Ekonomi Lokal), sebuah program kerja sama antara UNDP, UN-Habitat dan Bappenas yang dirintis pada tahun 1998 lalu. Dalam buku yang disusun dalam rangka menyosialisasikan pendekatan KPEL di daerah (Tim KPEL 2003), PEL didefinisikan sebagai proses penjalinan kerja sama antarseluruh komponen dalam suatu komunitas dengan tujuan menciptakan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dengan bertumpukan pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat utamanya rumah tangga miskin dan usaha kecil.

Dari definisi yang ada, isu peningkatan daya saing, perbaikan kualitas hidup masyarakat, penciptaan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan tampak menjadi tujuan pokok dari penerapan PEL di suatu daerah. Pengentasan kemiskinan memang suatu isu yang esensial saat ini dalam konteks global, tapi pengembangan ekonomi lokal tidak hanya berhenti

sampai di situ. Walau pemerintahan di suatu daerah secara eksplisit akan memberikan fokus pada pengembangan ekonomi lokal sebagai suatu mekanisme untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat secara langsung melalui upaya pengentasan kemiskinan, pada kenyataannya pemerintah daerah juga perlu memberikan perhatian untuk merangsang pengembangan usaha melalui penciptaan iklim usaha dan investasi yang kondusif untuk peningkatan daya saing dan penciptaan lapangan kerja

PERLUKAH DAERAH MENERAPKAN PENDEKATAN PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL?

Paling sedikit ada dua kondisi atau alasan yang dapat memberikan jawaban terhadap pertanyaan di atas. Pertama adalah krisis ekonomi dan masalah kemiskinan yang hingga saat ini masih menjadi persoalan besar di Indonesia, dan kedua adalah perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi.

Krisis Ekonomi dan Masalah Kemiskinan

Krisis moneter yang dimulai pada pertengahan 1997 dan terus berlanjut menjadi krisis ekonomi, sosial dan politik merupakan pukulan berat bagi keberlangsungan pembangunan. Pada awal

masa krisis, pertumbuhan ekonomi Indonesia menurun dan bahkan pernah mencapai pertumbuhan negatif hampir di seluruh sektor. Dampak terparah yang secara langsung dirasakan oleh sebagian besar masyarakat adalah kenaikan tingkat inflasi yang tajam yang berakibat pada melonjaknya harga barang-barang kebutuhan pokok. Bahkan setelah sembilan tahun menjalani masa krisis, tingkat inflasi yang cukup tinggi tidak dapat tereleakkan. Angka inflasi yang mencapai 17,11 persen pada tahun 2005 merupakan dampak dari kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) pada bulan Maret dan Oktober tahun lalu.

Turunnya daya beli masyarakat telah menyebabkan insiden kemiskinan meningkat sangat cepat selama krisis. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat sekitar 55 juta jiwa penduduk Indonesia atau sekitar 28,4 persen dari total jumlah penduduk pada tahun 1999 hidup di bawah garis kemiskinan atau bertambah sebesar 48 persen dari kondisi sebelum krisis. Krisis juga mengakibatkan peningkatan derajat keparahan kemiskinan secara tajam (UNDP 2002). Walau sempat menurun menjadi sekitar 37,3 juta jiwa atau sekitar 18,96 persen pada tahun 2003, tingginya angka inflasi akibat kenaikan harga BBM tahun lalu diperkirakan menambah jumlah penduduk miskin dari 36,17 juta jiwa pada tahun 2004 menjadi sekitar 40 juta jiwa

Kerja sama antarkomponen berarti sebuah penjalinan kerja sama antarseluruh komponen atau stakeholder yang terdiri dari pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil lokal, untuk berpartisipasi dalam perencanaan dan perumusan kebijakan serta dalam pelaksanaan pembangunan guna memperbaiki perekonomian lokal.

Pemanfaatan sumber daya lokal memberi penekanan pada kemampuan untuk memobilisasi sumber daya, kapasitas dan ketrampilan yang terdapat dan dimiliki oleh lokal (daerah) untuk dimanfaatkan secara optimal bagi kegiatan produksi barang dan jasa yang mampu memberikan dampak maksimal terhadap pembangunan ekonomi di daerah.

Sumber: Tim KPEL 2003

pada tahun 2005 atau hampir 20 persen dari jumlah total penduduk.

Namun ironisnya, banyak insiden kemiskinan terjadi justru di daerah kaya. Dari tujuh provinsi yang memiliki APBD di atas satu triliun rupiah pada tahun 2002, sebanyak enam di antaranya memiliki jumlah penduduk miskin di atas 12 persen. Hal tersebut menunjukkan bahwa dana melimpah yang dimiliki oleh suatu daerah tidak selalu menjamin tingginya tingkat kesejahteraan penduduk yang hidup di daerah tersebut. Kelemahan dalam perencanaan dan kesalahan dalam pengalokasian anggaran adalah faktor yang dapat menjelaskan kondisi tersebut, disamping faktor-faktor lain misalnya masih terbatasnya kapasitas daerah, kurangnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan formulasi program pembangunan dan kebijakan publik, rendahnya penerapan *good governance* dan rendahnya komitmen untuk upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa pengentasan kemiskinan seyogyanya tidak hanya merupakan agenda pembangunan ekonomi di tingkat pusat, tetapi juga harus di tingkat daerah. Memang, berbagai program pengentasan kemiskinan sejak krisis ekonomi tahun 1997 hingga saat ini telah banyak sekali diluncurkan. Namun pada kenyataannya, sebagian besar program tersebut merupakan program nasional yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, bersifat *piece meal* dan lebih merupakan upaya penyelamatan jangka pendek bagi masyarakat miskin sebagaimana yang terjadi pada program-program Jaring Pengaman Sosial dan Dana Kompensasi Bahan Bakar Minyak (BBM). Berbagai program tersebut juga lebih

banyak bersifat *charity* tanpa memperhatikan aspek keberlanjutan (*sustainability*) dari program bantuan tersebut. Oleh karenanya, banyak di antara program tersebut yang tidak efektif dan justru menimbulkan masalah baru dalam masyarakat.

Implikasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Undang-Undang (UU) No.22 tahun 1999 (yang kemudian diperbaharui menjadi UU No.32 tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan satu kerangka bagi penerapan desentralisasi politik dan administrasi. Kebijakan desentralisasi ditujukan terutama untuk memberikan peran yang lebih besar kepada pemerintah daerah kota dan kabupaten, sekaligus menandai berakhirnya sistem sentralisasi yang selama lebih dari 32 tahun telah memberikan kekuasaan dan kewenangan yang sangat besar kepada Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan dan keuangan negara. Bersama-sama dengan UU No.25/1999 (telah direvisi menjadi UU No.33/2004) tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, kebijakan desentralisasi telah menghadirkan satu kerangka besar kebijakan bagi reformasi pemerintahan.

Kebijakan desentralisasi telah menggeser tingkat pengambilan keputusan dari pusat ke daerah yang juga berarti memberikan otonomi yang lebih besar kepada daerah untuk menentukan, mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di daerahnya menurut prakarsa sendiri dan didasarkan pada aspirasi masyarakat sehingga mampu menciptakan kemandirian daerah. Tujuannya adalah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat, mengembangkan kehidupan

berdemokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah.

Pemberian otonomi yang luas kepada daerah tentunya telah mengubah perilaku yang terlibat dalam perencanaan program pembangunan dan penentuan kebijakan di daerah. Sebelumnya, perencanaan program pembangunan lebih banyak dilakukan oleh para penentu kebijakan di tingkat lembaga Pemerintahan Pusat (departemen dan non departemen) sehingga seringkali menjadikan semua program pembangunan bersifat *top down* dan tidak mengakar. Namun saat ini, sebagai implikasi dari kebijakan desentralisasi, sebagian besar tanggung jawab tersebut beserta sumber dayanya telah diserahkan ke daerah. Diharapkan para aparat pemerintah di daerah mampu menangkap kesempatan besar tersebut dan memanfaatkannya dengan baik demi tercapainya tujuan pembangunan di daerah.

Dalam kaitannya dengan UU No.25/1999 dan UU No.33/2004, sumber pembiayaan untuk kegiatan pembangunan juga telah berubah. Kebijakan desentralisasi telah menghilangkan sebagian besar program bersifat sektoral dengan ruang lingkup wilayah provinsi yang saat itu didanai oleh anggaran Pemerintah Pusat. Sebagai gantinya, seluruh dana dialokasikan ke daerah dalam bentuk *block grant*. Hal ini tentu saja akan memudahkan pemerintah daerah untuk melakukan pengaturan pengalokasian pembiayaan bagi prakarsa-prakarsa pembangunan yang bersifat lintas sektoral semisal prakarsa pengembangan ekonomi lokal.

Di sisi masyarakat, otonomi daerah telah mengubah secara drastis kehidupan masyarakat dalam berpolitik sekaligus me-

rubah paradigma yang ada di masyarakat mengenai kehidupan berdemokrasi. Hal ini didorong oleh adanya dinamika dalam masyarakat yang menuntut adanya perubahan dalam keterlibatan masyarakat luas dalam pembangunan terutama yang berkaitan dengan kebijakan publik. Tuntutan tersebut paling tidak mencakup dua hal yaitu tuntutan agar pemerintah mau merubah sikap untuk lebih mau dan bersedia mendengar aspirasi warga (sektor swasta dan masyarakat sipil), serta tuntutan agar warga dapat memiliki ruang yang cukup untuk bisa berpartisipasi dalam proses perencanaan dan perumusan kebijakan publik (Sjaifudian 2002).

Pada kenyataannya, yang terjadi sampai saat ini adalah masyarakat belum terlibat secara aktif di dalam setiap perumusan kebijakan publik, perencanaan pembangunan dan dalam mencari solusi dari berbagai persoalan yang terjadi di daerahnya terutama persoalan pengentasan kemiskinan. Hal tersebut disebabkan oleh belum tersedianya wahana bagi masyarakat luas untuk berpartisipasi dan memberikan kontribusi secara langsung terhadap proses dan jalannya pembangunan tersebut.

Berkembangnya isu *good governance* semakin memperbesar tuntutan terhadap percepatan perubahan dalam mekanisme pengelolaan pembangunan. Banyak pihak percaya bahwa *good governance* memiliki kontribusi cukup besar dalam tercapainya pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Sekjen PBB Kofi Annan dalam salah satu pidatonya (Sjaifudian 2002) menyatakan bahwa *good governance* adalah faktor yang paling penting dalam pemberantasan kemiskinan dan mendorong terjadinya pembangunan.

Oleh karena itu, berbagai program dan kegiatan diluncurkan oleh berbagai lembaga donor internasional yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dan memperbaiki kualitas *governance*. Selain itu, negara-negara maju yang memiliki program bilateral dengan negara berkembang termasuk Indonesia meletakkan *good governance* sebagai bagian dari tujuan pemberian bantuan mereka kepada negara penerima bantuan. Mereka yakin bahwa efektifitas dan keberhasilan pemberian bantuan akan sangat ditentukan oleh keberadaan *good governance* di negara yang menerima bantuan.

Kondisi pertama, yaitu krisis ekonomi dan kemiskinan, memberi pelajaran pada kita bahwa pondasi perekonomian yang kuat menjadi faktor yang krusial. Bukan hanya perekonomian nasional, tetapi juga perekonomian daerah. Kondisi kedua memberi kesadaran bahwa dengan kewenangan begitu besar yang dimiliki daerah di era desentralisasi ini, daerah menjadi pihak yang paling berkepentingan dalam melakukan perencanaan dan menyelenggarakan pembangunan bagi daerahnya. Kedua hal tersebut menjadi tantangan bagi pemerintah daerah dalam membangun daerahnya secara mandiri tanpa ketergantungan yang besar pada Pemerintah Pusat, meningkatkan demokrasi, meningkatkan transparansi, perbaikan perencanaan, dan merelakan terjadinya kontrol publik yang lebih tinggi, serta menjamin penurunan angka kemiskinan, penciptaan kesempatan kerja baru dan peningkatan pemerataan pendapatan.

Berkaitan dengan otonomi daerah, pemerintah daerah tentunya harus merespon secara cepat dan tepat peningkatan wewenang dan tanggungjawab yang luar

biasa ini. Oleh karenanya, daerah membutuhkan suatu strategi dan metodologi yang tepat untuk menjawab tantangan sekaligus menangkap kesempatan yang tersedia demi meningkatkan kinerja pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di daerah. Metodologi tersebut juga harus mampu menciptakan dan mempermudah terjadinya kerja sama dan sinergi antar-*stakeholder* lokal, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan program-program pembangunan.

MENGAPA PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL RELEVAN BAGI DAERAH DI INDONESIA?

Pada masa lalu, pada saat pembangunan ekonomi Indonesia bertumpu pada kebijakan dan otoritas pusat, pertumbuhan ekonomi Indonesia didorong oleh berbagai kebijakan yang terutama berfokus pada pemberian subsidi, pembebasan pajak (*tax holiday*) dan penyediaan infrastruktur murah dalam rangka menarik investasi untuk sektor industri. Namun, berbagai kebijakan tersebut ternyata sangat berpihak pada industri besar dan para konglomerat, dan dilakukan dengan penuh nuansa KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme). Hal tersebut menyebabkan pondasi perekonomian Indonesia menjadi sangat rapuh sehingga mudah hancur diterjang krisis moneter tahun 1997. Diperparah dengan buruknya kondisi perbankan nasional, banyak usaha besar yang selama ini bertumpu pada modal asing dan bahan baku impor bertumbangan tidak dapat menyelamatkan diri.

Konsep baru PEL, sebagaimana diuraikan sebelumnya, memberi penekanan pada kekuatan untuk memobilisasi sumber daya, kapasitas dan ketrampilan yang

terdapat dan dimiliki oleh lokal (daerah) untuk dimanfaatkan bagi tercapainya pembangunan ekonomi daerah yang berkelanjutan. Di era otonomi daerah saat ini, pemerintah daerah menjadi sangat berkepentingan untuk mampu menciptakan kondisi yang diidam-idamkan tersebut sehingga konsep PEL menjadi pendekatan yang sangat relevan bagi kota dan kabupaten di Indonesia.

Pengalaman penerapan konsep PEL di banyak negara menunjukkan bahwa pemerintah daerah memainkan peranan penting dalam merangsang prakarsa pembangunan ekonomi yang terkait dengan upaya pengurangan tingkat kemiskinan. Di tingkat kota atau kabupaten, campur tangan pemerintah daerah sangat berkaitan dengan tersedianya kerangka kebijakan dan peraturan, kemudahan akses terhadap pelayanan publik dan adanya stimulasi terhadap terciptanya kesempatan kerja. Campur tangan tersebut, yang seringkali dikelompokkan di bawah bendera PEL, dapat menimbulkan dampak yang cukup besar terhadap kemampuan orang miskin untuk meningkatkan dan mengelola aset mereka (Rogerson 2001).

PEL dan Kompleksitas Persoalan Ekonomi yang Dihadapi Daerah-Daerah di Indonesia

Saat ini daerah-daerah di Indonesia menghadapi berbagai persoalan dengan kompleksitas yang cukup tinggi. Di sisi ekonomi, daerah dihadapkan pada persoalan-persoalan kemiskinan, pengangguran, peningkatan persaingan pasar di tengah arus globalisasi, ancaman sekaligus peluang yang timbul dari liberalisasi perdagangan, serta disparitas pendapatan. Belum lagi masalah yang berkaitan de-

ngan pelayanan publik yaitu kesehatan, pendidikan, transportasi, infrastruktur, kebersihan, lingkungan dan keamanan. Sementara itu, di sisi lain terdapat tuntutan dari masyarakat agar kegiatan pembangunan tidak hanya memberikan manfaat pada segelintir kelompok masyarakat, tetapi mampu memberikan *return* ke dalam daerah itu sendiri dalam bentuk dampak berganda. Sejumlah persoalan yang disebutkan di atas diidentifikasi sebagai persoalan yang cukup besar dan mendesak yang dihadapi daerah, dan persoalan-persoalan tersebut memiliki keterkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain.

Namun begitu, kompleksitas persoalan yang begitu besar dan berbagai tantangan yang dihadapi diharapkan dapat menjadi pendorong bagi pemerintah daerah untuk melihat prakarsa PEL sebagai pendekatan sekaligus metodologi yang dapat membantu mereka memacu pembangunan ekonomi di daerahnya. Oleh karena itu, menjadi hal yang penting bagi daerah untuk memahami relevansi antara perubahan kondisi yang terjadi di daerah (sebagai implikasi dari kebijakan deregulasi dan globalisasi) dan urgensi penerapan prakarsa PEL di daerah.

Globalisasi dan Peningkatan Persaingan Pasar. Globalisasi secara nyata telah mengurangi jarak antarnegara, menghilangkan batas negara dan memperbesar peluang melakukan integrasi dan koordinasi antara kegiatan produksi dan perdagangan di dunia. Perpindahan barang dan jasa, ketrampilan, teknologi dan uang antarnegara di dunia menjadi jauh lebih mudah dan cepat dibandingkan sebelumnya. Pasar, entah itu pasar komoditas, pasar modal atau pasar uang, yang sebelumnya memiliki ruang lingkup

satu negara telah menjadi pasar berskala internasional. Semua ini dimungkinkan dan dipercepat oleh inovasi teknologi terutama teknologi informasi. Secara teoritis, penghilangan batas pasar dan hambatan perdagangan akan meningkatkan persaingan antara para pemasok dan konsumen. Dalam teori ekonomi, persaingan akan menyebabkan harga turun dan mencegah adanya keuntungan yang tidak semestinya; dan itu akan menghasilkan manfaat bagi semua pelaku pasar dan menjamin terjadinya peningkatan efisiensi.

Di sisi lain, globalisasi telah menimbulkan sejumlah dampak. Bukan hanya pada skala nasional, tapi juga skala lokal. Di tingkat daerah, globalisasi menghasilkan persaingan yang semakin tajam walaupun karakter dan tingkat persaingannya sangat ditentukan oleh struktur industri yang ada dan distribusi tawar di antara para pelaku pasar. Para produsen saling bersaing memperebutkan pasar, para pekerja bersaing satu sama lain dalam memperoleh pekerjaan, daerah bersaing dengan daerah lain dalam mendapatkan investasi, dan tenaga kerja manusia bersaing dengan mesin sebagai akibat dari berkembangnya teknologi.

Pemangkasan hambatan perdagangan internasional sebagai konsekuensi dari penerapan liberalisasi perdagangan telah menyebabkan industri lokal tidak lagi terlindungi dari persaingan produk impor yang semakin deras menembus pasar domestik Indonesia. Kemampuan negara lain untuk menjual produk bermutu baik dengan harga murah telah mengancam produk industri lokal yang kini sedang berjuang melepaskan diri dari berbagai kesulitan, himpitan dan hambatan dalam menjalankan usahanya. Tuntutan deregu-

lasi juga telah menyebabkan semakin sedikitnya kebijakan yang mengatur perekonomian dalam negeri termasuk kebijakan yang mempengaruhi pasar. Hal ini tentu saja berdampak pada semakin sedikitnya pengendalian harga dan mekanisme subsidi yang sebenarnya masih diperlukan oleh kalangan usaha berskala mikro dan kecil. Daya tahan dan daya saing kelompok ini dalam menghadapi liberalisasi ekonomi akan sangat tergantung pada kebijakan nasional dan daerah. Beriringan dengan krisis ekonomi, ancaman globalisasi dan rentetan permasalahan yang terjadi belakangan ini telah menjadi pusran utama yang menuntut adanya upaya-upaya inovatif untuk pemecahan masalah terutama di daerah.

Persoalan Sektor Swasta dan Campur Tangan Pemerintah. Sebagai salah satu pelaku perekonomian, sektor swasta merupakan komponen terpenting. Dalam konsep PEL yang dibangun oleh banyak lembaga dikatakan bahwa kesejahteraan pada komunitas lokal diciptakan bukan oleh pemerintah tetapi oleh dunia usaha, yang kemampuannya untuk menciptakan kesejahteraan tersebut justru sangat tergantung pada adanya kondisi lingkungan usaha yang baik dan menguntungkan. Sementara itu, pemerintah daerah memegang peran kunci dalam menciptakan lingkungan yang menguntungkan bagi kesuksesan dunia usaha dalam menciptakan kemakmuran yang diharapkan.

Berbagai studi yang dilakukan oleh sejumlah lembaga penelitian menunjukkan bahwa dunia usaha di Indonesia, terutama usaha mikro, kecil dan menengah (MUKM) menghadapi berbagai kendala dan hambatan dalam menjalankan usahanya. Selain berbagai pungutan pajak

dan retribusi yang beraneka ragam, sulitnya mendapatkan lahan murah, ketidaktersediaan infrastruktur yang memadai, berbelitnya pengurusan perijinan, rendahnya akses terhadap sumber dana, sulitnya mengakses informasi pasar dan teknologi serta berbagai hambatan lain merupakan permasalahan yang sangat erat dengan dunia usaha terutama UMKM. Semua kendala tersebut pada akhirnya mengganggu perkembangan usaha, menghambat minat investasi yang bermuara pada ketidakmampuan daerah dalam meningkatkan nilai tambah, menciptakan kesempatan kerja baru, meningkatkan pendapatan dan mengurangi kemiskinan.

Pelaksanaan otonomi daerah, pada tahap awal, telah menimbulkan dampak negatif terhadap dunia usaha dan perdagangan. Hasil studi yang dilakukan SMERU (Saad 2001) menunjukkan bahwa setelah otonomi daerah pemerintah daerah berusaha meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dengan cara mengenakan lebih banyak pajak dan retribusi daerah. Kesimpulan dari studi tersebut adalah bahwa berbagai regulasi yang diberlakukan telah menciptakan distorsi pasar dan menurunkan daya saing produk yang dihasilkan oleh produsen di daerah tersebut terhadap produk sejenis yang diproduksi daerah lain, dan bahkan memberikan kontribusi terhadap ketidakmampuan produk lokal dalam menahan laju masuknya produk sejenis dari negara lain. Pada banyak kasus dapat dilihat bahwa kebanyakan produk lokal tidak mampu bersaing dengan berbagai produk impor, misalnya buah-buahan, bahan makanan, mainan anak, pakaian dan peralatan rumah tangga, terutama yang berasal dari sejumlah

negara tetangga di Asia yaitu Thailand, China; India, Malaysia dan Vietnam.

Dengan kondisi seperti di atas, lebih sedikitnya intervensi dan lebih banyaknya kebijakan yang bersifat holistik menjadi sangat diperlukan untuk membuat lingkungan usaha menjadi lebih menguntungkan. Hal ini dapat ditempuh dengan cara memberi penekanan yang lebih besar pada investasi infrastruktur lunak (misalnya peningkatan sumber daya manusia, perbaikan lingkungan legislatif) dan menjamin tersedianya infrastruktur fisik yang tepat untuk usaha (misalnya tempat dan lokasi usaha yang strategis dan layak, listrik, jaringan telepon, air bersih, saluran limbah, dll.) dan ketersediaan jaringan jalan yang memadai untuk kelancaran dan efisiensi distribusi barang dan jasa. Tersedianya lingkungan usaha yang kondusif di suatu daerah melalui pemberlakuan kebijakan yang ramah bisnis juga akan mempercepat pertumbuhan usaha lokal dan penciptaan lapangan kerja baru.

Kabupaten Sragen di Jawa Tengah dan Kabupaten Sidoarjo di Jawa Timur adalah dua contoh dari sedikit daerah di Indonesia yang telah berhasil menciptakan lingkungan yang kondusif bagi tumbuhnya usaha baru dan berkembangnya usaha yang telah ada melalui program *One Stop Services (OSS)*. Dengan misi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, menarik investor dan menumbuhkan wirausaha dan lapangan kerja, pada tahun 2002 Kabupaten Sragen membentuk Unit Pelayanan Terpadu (UPT). Saat ini, UPT telah berhasil membuat pengurusan dokumen perijinan dan non perijinan selesai lebih cepat, transparan, lebih mudah dan lebih efisien. Walau belum ada data kongkrit, program ini dinilai telah

berhasil menumbuhkan usaha-usaha baru, menciptakan lapangan kerja baru, dan meningkatkan output daerah. Kekhawatiran banyak pihak akan turunnya pendapatan asli daerah (PAD) akibat penerapan program OSS ternyata tidak terbukti. PAD Kabupaten Sragen misalnya justru menunjukkan peningkatan yang sangat signifikan dari hanya Rp12 miliar pada tahun 2001 sebelum ada Kantor Pelayanan Terpadu (KPT) menjadi Rp40,5 miliar pada tahun 2003 setelah ada KPT. Untuk bidang usaha produk mebel yang menjadi sektor unggulan, jumlah usaha menunjukkan kenaikan dari 922 buah sebelum KPT menjadi 1376 buah setelah KPT dengan kenaikan nilai investasi lebih dari 2 kali lipat. Nilai investasi sebelum KPT hanya sebesar Rp53 miliar, dan mencapai Rp125 miliar setelah KPT tahun 2004 (Novitasari 2005). Dilihat dari elemen yang tercakup di dalamnya, upaya yang dilakukan dalam program OSS tersebut merupakan bagian dari penerapan pendekatan PEL.

Dimensi Relevansi Penerapan PEL bagi Daerah

Dari pengalaman pelaksanaan pembangunan yang banyak dilakukan selama ini baik di tingkat nasional maupun daerah, telah terbukti bahwa pemecahan terhadap persoalan-persoalan ekonomi selama ini dilakukan secara parsial, entah itu sektoral atau kedaerahan, sehingga tidak mampu secara efektif memberikan hasil dan manfaat yang maksimal. Bahkan bukan tidak mungkin cara tersebut dapat menimbulkan persoalan baru dan memperburuk persoalan-persoalan di sisi yang lain.

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa PEL menekankan pada tercapainya pertumbuhan ekonomi yang

mampu membawa pada pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Pertumbuhan ekonomi yang dimaksud adalah pertumbuhan ekonomi yang berkualitas yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama rumah tangga miskin dan usaha kecil, sekaligus memecahkan kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah. Namun yang menjadi pertanyaan dalam kaitan persoalan-persoalan di atas adalah dapatkah pendekatan PEL membantu daerah memecahkan berbagai persoalan tersebut dan membawanya ke tujuan yang diinginkan? Lalu, bagaimana PEL melakukannya?

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pendekatan PEL merupakan pendekatan yang holistik dan komprehensif, serta menekankan pada keterkaitan dan sinergi antarsektor dan seluruh strategi pembangunan yang ada dalam suatu wilayah tertentu. Pendekatan PEL bertumpu pada dua komponen kekuatan utama yaitu kerja sama antarkomponen masyarakat dan pemanfaatan sumber daya lokal. Dengan dua komponen kekuatan tersebut, pendekatan PEL diharapkan mampu membantu daerah karena PEL menyediakan ruang dan membuka kesempatan bagi pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat sipil untuk memperbaiki interaksi di antara mereka, serta menawarkan berbagai pilihan strategi yang dapat digunakan untuk mendorong pembangunan ekonomi daerah melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki.

Melalui suatu wadah kerja sama multi *stakeholder* yang dibangun dan berfungsi sebagai media partisipasi masyarakat dan forum dialog antar*stakeholder* misalnya, pendekatan PEL diharapkan dapat membawa pada kondisi dimana

perencanaan, perumusan dan pengambilan keputusan mengenai kegiatan pembangunan (termasuk pengalokasian APBD) dibuat berdasarkan kebutuhan yang ada dalam masyarakat. Pendekatan PEL juga diharapkan dapat menghasilkan perbaikan kebijakan yang mampu mendukung terciptanya iklim yang kondusif baik bagi masuknya investasi maupun mendukung pertumbuhan usaha yang telah ada. Untuk melakukan investasi di daerah, investor tentu saja membutuhkan kondisi yang baik dan aman untuk melakukan investasi serta membutuhkan infrastruktur yang dapat mendukung usahanya, disamping kebutuhan terhadap adanya kepastian dan keamanan dalam berusaha.

Disamping itu, tumbuhnya berbagai organisasi dalam masyarakat di daerah baik berbentuk asosiasi, perkumpulan, LSM dan organisasi non-pemerintah lain merupakan modal sosial yang menjadi dasar untuk membangun masyarakat sipil yang kuat. Keterlibatan mereka di dalam wadah kemitraan PEL menjadi cukup penting untuk mengawal pelaksanaan pembangunan di daerah agar tetap berjalan sesuai koridor yang telah ditetapkan dan menjamin terjadinya *good governance* yang merupakan prinsip penerapan pendekatan PEL.

Dalam memecahkan berbagai persoalan yang dihadapi daerah sebagaimana diuraikan sebelumnya dan menjalankan roda pembangunan tentunya suatu daerah tidak dapat berdiri sendiri. Bahkan persaingan antardaerah yang timbul sebagai dampak otonomi daerah akan semakin tajam jika setiap daerah mengedepankan ego daerah dalam memecahkan persoalan yang muncul di antara mereka. Satu daerah secara pasti memiliki

keterkaitan dengan daerah lain di sekitarnya. Dalam kegiatan perdagangan misalnya, satu daerah menjadi pasar bagi produk yang dihasilkan oleh daerah lainnya, atau bahkan menjadi penyedia tenaga kerja bagi industri di daerah tetangganya. Oleh karena itu, kerja sama antardaerah diperlukan untuk menghindari konflik dan untuk membangun sinergi, di antaranya demi memperoleh manfaat yang menguntungkan bagi semua.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa berbagai persoalan yang bersifat kompleks yang dihadapi daerah serta adanya perubahan berkehidupan dalam masyarakat baik kehidupan politik, ekonomi maupun tata pemerintahan, justru menjadi pendorong bagi pemerintah daerah untuk melihat prakarsa PEL sebagai alat yang dapat membantu memacu pembangunan ekonomi di daerah. Mengapa? Karena konsep PEL menyediakan metodologi bagi daerah untuk mampu mengelola sendiri daerahnya tanpa ketergantungan yang besar terhadap Pemerintah Pusat. Selain itu, PEL memungkinkan daerah untuk melakukan koordinasi dan kerja sama dengan daerah lain di sekitarnya dan bahkan dengan pemerintah provinsi untuk mengembangkan strategi yang lebih komprehensif dalam memecahkan permasalahan ekonomi, sosial dan politik. Berkaitan dengan berbagai tantangan yang muncul sebagai konsekuensi kebijakan otonomi daerah, konsep PEL dapat menjadi alternatif bagi daerah dalam rangka membangun perekonomian dengan memanfaatkan sumber daya lokal secara optimal dan efisien tanpa mengenyampingkan aspek pengembangan demokrasi di masyarakat.

BAGAIMANA MENERAPKAN PENDEKATAN PEL DI DAERAH?

Jika suatu daerah menilai pendekatan PEL sangat relevan untuk membantu daerahnya menciptakan kondisi kehidupan yang lebih baik bagi warganya, lalu bagaimana menerapkan pendekatan tersebut? Pendekatan PEL diterapkan oleh daerah terutama dalam bentuk terjadinya internalisasi pendekatan tersebut ke dalam strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di daerah, baik dalam proses penyusunan, pengambilan keputusan, pelaksanaan maupun pengawasannya. Sebelum membahas lebih detail mengenai penerapan pendekatan PEL di daerah, awal bagian ini akan menjabarkan lebih dahulu mekanisme penyusunan perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini bagi daerah.

Jenis dan Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan di Daerah: Kondisi dan Permasalahan yang Ada Saat ini

Berdasarkan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU No.25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, pemerintah daerah memulai perencanaan pembangunannya dengan membuat Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah. RPJP Daerah merupakan dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun yang disusun mengacu pada RPJP Nasional dan provinsi, dan berisikan visi, misi, dan arah pembangunan daerah. Berdasarkan RPJP Daerah, pemda kemudian menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode lima tahun.

RPJM Daerah merupakan penjabaran visi, misi dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan RPJM Nasional. RPJM Daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah dan strategi pembangunan daerah, dan menjadi pedoman bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam menyusun Perencanaan Strategis (Renstra). Untuk jangka waktu satu tahun, pemda menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan perdananya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang dilaksanakan melalui partisipasi masyarakat. Bagaimanapun, mekanisme penyusunan dokumen perencanaan yang diuraikan di atas baru dapat diterapkan paling cepat pada tahun 2006 karena hingga saat ini peraturan pemerintah (PP) yang mengatur tatacara penyusunan dokumen perencanaan belum selesai. Selain itu, belum seluruh daerah telah melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Berdasarkan pengalaman dan evaluasi terhadap pelaksanaan penyusunan dokumen perencanaan di daerah pada tahun-tahun sebelumnya, cukup banyak ditemui inkonsistensi di antara dokumen-dokumen perencanaan yang dibuat oleh daerah. Usui dan Alisjahbana (2003) menyatakan sulit sekali menemukan perbedaan antara Propeda (Program Pembangunan Daerah, sekarang RPJM Daerah) dan Renstrada (Rencana Strategis Daerah, sekarang digabung ke dalam RPJM Daerah) karena Renstrada umumnya gagal menyusun secara jelas prioritas-prioritas kegiatan, jadwal waktu serta tanggung-

jawab kelembagaan untuk pelaksanaannya sebagaimana telah diidentifikasi dalam Propeda. Sementara PP No.108/2000 dan PP No.106/2000 menyatakan bahwa Renstrada hanya mencakup kegiatan pembangunan yang didanai oleh APBD, Propeda menargetkan seluruh kegiatan yang didanai baik oleh APBD maupun non-APBD terutama berupa DIP (Daftar Isian Proyek). Hal ini berarti, dengan sistem yang ada saat itu rencana pembangunan daerah dipecah menurut sumber pendanaan, sehingga timbul kesulitan untuk menemukan hubungan langsung antara Renstrada dan Propeda. Bahkan di beberapa daerah yang telah melengkapi dokumen-dokumen perencanaan tersebut, kebanyakan dokumen-dokumen tersebut mengandung begitu banyak deskripsi yang bersifat *cut-and-paste* (Usui dan Alisjahbana 2003).

Dalam hal perencanaan pembangunan ekonomi, meski desentralisasi telah memberi daerah sebuah momentum politis dan kerangka legal untuk mendorong pembangunan ekonomi daerah, kebanyakan daerah menurut Suzuki *et.al.* (2003) tidak memiliki strategi atau rencana pembangunan ekonomi yang cukup komprehensif. Padahal dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah (dulu Propeda dan Renstrada), sebagaimana dalam UU No.25/2000, sangat memungkinkan bagi penyusunan perencanaan PEL yang strategis. Apalagi daerah telah memiliki kelembagaan yang lebih dari cukup bagi penerapan pendekatan PEL. Masih menurut Suzuki, *et.al.* (2003) kebanyakan pemerintah daerah gagal memanfaatkan proses perencanaan Propeda untuk memformulasikan strategi-strategi PEL, dan kebanyakan Propeda masih terkesan '*ad hoc*'. Dari sejumlah temuan tersebut dapat disim-

pulkan bahwa meskipun institusi, program dan mekanisme anggaran bagi pembangunan ekonomi telah tersedia, Propeda terlihat kurang responsif terhadap kondisi ekonomi dan dunia usaha yang ada saat ini serta kurang memperhatikan kebutuhan lokal yang ada di masyarakat. Selain itu belum terlihat sinergi yang strategis antara perekonomian daerah, perekonomian wilayah, perekonomian nasional dan perekonomian internasional.

Dari uraian di atas timbul pertanyaan, apakah mungkin untuk melakukan internalisasi pendekatan PEL ke dalam strategi pembangunan daerah meskipun telah ada dokumen-dokumen perencanaan pembangunan di daerah? Jika ya, apa yang perlu dilakukan dan komponen apa saja dari pendekatan PEL yang perlu diinternalisasikan jika suatu daerah akan menerapkan pendekatan tersebut?

Internalisasi Pendekatan PEL ke dalam Strategi Pembangunan di Daerah

Bagian ini akan melihat sejauh mana pendekatan PEL dapat diinternalisasikan ke dalam perencanaan pembangunan di daerah. Dimulai dengan uraian mengenai perlunya reposisi peran pemerintah daerah dalam pembangunan, bagian ini kemudian membahas upaya memperkuat strategi pembangunan ekonomi daerah melalui pengintegrasian strategi PEL.

Reposisi Peran Pemerintah. Reposisi peran pemerintah diperlukan sebagai konsekuensi dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyediaan pelayanan publik oleh pemerintah daerah sehingga lebih sesuai dengan kebutuhan, prioritas dan keinginan masyarakat setempat. Reposisi berarti menempatkan kem-

bali peran pemerintah daerah di dalam pembangunan daerah. Jika sebelumnya pemerintah lebih menempatkan dirinya sebagai eksekutor, peran tersebut sudah saatnya diubah. Di dalam penerapan pendekatan PEL, walau hingga batas tertentu pemerintah daerah masih perlu terlibat sebagai inisiator awal, namun selanjutnya pemerintah daerah diharapkan lebih berperan sebagai manajer, fasilitator dan sekaligus stimulator.

Pemerintah daerah harus memiliki komitmen penuh dan secara konsisten memberikan dukungan terhadap kegiatan-kegiatan PEL untuk menjamin bahwa penerapan pendekatan PEL akan: (a) menciptakan kesempatan kerja bagi penduduk, dan (b) mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Pemerintah daerah juga harus memberi prioritas pada kegiatan PEL yang memberikan manfaat bagi kelompok masyarakat marjinal dan kurang beruntung dengan cara memberikan dorongan pada diterapkannya pendekatan PEL yang terbuka dan menjamin terdistribusikannya kembali manfaat tersebut bagi pembangunan ekonomi di daerah.

Selain perlu melihat hubungan PEL dengan rencana program dan kegiatan lain di daerahnya sendiri, pemerintah daerah juga perlu melihat hubungan yang sama dengan perencanaan ekonomi, kebijakan dan peraturan yang telah ada di tingkat provinsi dan nasional, yang mungkin berdampak pada agenda PEL di daerahnya. Oleh karena itu, peran pemerintah provinsi dan Pusat diperlukan dalam upaya mendorong tercapainya tujuan penerapan PEL di daerah. Pemerintah Pusat memiliki peran penting dalam menstimulasi terciptanya sebuah lingkungan dimana masyarakat lokal

dapat melakukan banyak hal bagi penerapan PEL.

Sejumlah bidang, yang menurut UU No.22/1999 (dan UU No.32/2004) kewenangannya tidak diserahkan ke daerah, masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan pemerintah provinsi. Oleh karenanya menjadi tantangan bagi kedua tingkatan pemerintahan tersebut untuk melaksanakan kewenangan tersebut dengan memperhatikan upaya pengembangan ekonomi lokal di tingkat kabupaten dan kota. Mereka perlu menjaga agar tidak terjadi kontradiksi antara kebijakan dan program yang dikeluarkan oleh sesama lembaga pemerintahan pusat maupun antara lembaga pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah berkaitan dengan upaya-upaya mendukung PEL di daerah. Disamping itu, Pemerintah Pusat perlu mengembangkan dan meningkatkan kapasitasnya agar mampu menjadi fasilitator dan *trainer* yang cakap bagi daerah. Hal lain yang dapat diperankan oleh Pemerintah Pusat adalah menyediakan sumber informasi dan pengetahuan yang diperlukan oleh daerah serta meningkatkan kapasitas daerah agar mampu menerapkan pendekatan PEL dengan baik.

Memperkuat Strategi Pembangunan Ekonomi Daerah dengan Mengintegrasikan Strategi dan Program Berbasis PEL. Dalam banyak hal, pembangunan daerah dan PEL adalah dua hal yang saling terkait. Setiap daerah memiliki strategi masing-masing dalam membangun daerahnya sebagaimana termaktub dalam berbagai dokumen perencanaan pembangunan, terutama RPJP dan RPJM Daerah. Namun sayang, kebanyakan daerah belum memanfaatkan kesempatan yang diberikan oleh dokumen-dokumen perenca-

naan tersebut untuk menginternalisasi strategi PEL. Studi kasus bertema *Cities Speak* yang dilakukan Bank Dunia pada 2002 lalu (Suzuki, et.al. 2003) menunjukkan bahwa 4 dari 6 kota menerapkan strategi pembangunan ekonomi dengan cara *ad-hoc* sebagai bagian yang kecil dan terpisah-pisah (*piecemeal*) dari proses perencanaan strategis yang lebih besar. Strategi pembangunan ekonomi tersebut sangat bervariasi mulai dari pernyataan umum mengenai kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta hingga program yang lebih spesifik yaitu menciptakan iklim yang ramah bagi investor. Bahkan ketika strategi kota-kota tersebut telah merefleksikan tujuan-tujuan pembangunan ekonomi, pendekatan dan program-program yang dipilih seringkali tidak sesuai dengan kondisi ekonomi yang ada dan tidak relevan dengan kebutuhan para pelaku usaha.

Pengintegrasian strategi PEL ke dalam RJPMDaerah yang berjangka waktu

lima tahun adalah paling tepat di antara produk perencanaan lain yaitu RKPD yang hanya satu tahun. Mengapa? Karena kegiatan pembangunan seharusnya tidak hanya mampu mendorong pertumbuhan ekonomi tetapi juga mampu menimbulkan dampak lain dalam jangka menengah dan panjang berupa peningkatan investasi dalam usaha, penciptaan lapangan kerja, peningkatan dan pemerataan pendapatan serta pengurangan kemiskinan. Berdasarkan pendekatan PEL, semuanya itu harus dicapai melalui proses pelibatan seluruh komponen atau *stakeholder* di daerah tersebut melalui suatu wadah kerja sama atau kemitraan. Mekanisme yang digunakan dalam melaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan (*musrenbang*) tampaknya tidak cukup memadai untuk menilai telah adanya keterlibatan segenap komponen *stakeholder* lokal di dalam proses perumusan dokumen RPJP Daerah, RPJM Daerah dan RKPD. Disitulah letak urgensi memasuk-

Gambar 1
Integrasi Strategi PEL ke dalam Strategi Pembangunan Daerah



kan pendekatan PEL ke dalam strategi pembangunan daerah.

Walaupun PEL memiliki dan menyediakan strategi sendiri bagi pembangunan ekonomi, penerapan strategi PEL juga dapat disinergikan dengan program lain di dalam strategi pembangunan daerah yang lebih luas karena sifatnya sebagai pendekatan yang holistik dan komprehensif. Berbagai kegiatan yang dilakukan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan ekonomi dapat disinergikan ke dalam strategi PEL.

Kegiatan pembangunan kawasan industri, pembangunan dan pemeliharaan jalan serta perbaikan pasar adalah contoh kegiatan pembangunan di daerah yang memiliki hubungan langsung dengan PEL dan tentu saja menciptakan kesempatan kerja. Namun agar pembangunan daerah tersebut dapat sesuai dengan strategi PEL, banyak hal lain yang harus dilakukan. Sebagai contoh, pembangunan kawasan industri dalam konteks pembangunan daerah secara luas adalah penting karena pengusaha akan sulit memulai

usahanya walaupun semua faktor lain sudah tersedia. Agar kawasan tersebut dapat menjadi aset yang bernilai bagi PEL, harus ada akses terhadap air bersih, listrik, telekomunikasi, saluran pembuangan limbah, dan sebagainya. Selain itu, agar bangunan tersebut dapat efektif sebagai tempat usaha, diperlukan faktor lain berupa kemudahan memperoleh ijin usaha, iklim usaha yang kondusif, *image* yang baik mengenai lokasi usaha, *image* yang baik tentang kota atau kabupaten itu sendiri, dukungan kelembagaan, ketersediaan tenaga kerja baik dalam jumlah maupun kualitas (keahlian), peraturan tentang tata ruang dan lingkungan, kebijakan pajak dan retribusi, jaminan keamanan, dan lain-lain. Semua ini merupakan faktor yang harus dipenuhi agar pembangunan daerah dapat menjadi PEL.

Mengidentifikasi dan Menentukan Pilihan Strategi PEL bagi Daerah

Seringkali, keberhasilan menerapkan pendekatan PEL ditentukan oleh kemampuan daerah dalam mengidentifikasi dan memilih strategi PEL yang tepat dan

KOTAK 1

Pilihan Strategi/Program Pengembangan Ekonomi Lokal:

1. Menciptakan lingkungan peraturan dan kebijakan yang kondusif.
2. Mendorong pertumbuhan usaha lokal.
3. Mendorong tumbuhnya usaha baru.
4. Memperbaiki iklim investasi bagi usaha lokal.
5. Mendukung investasi ke dalam (*inward investment*).
6. Melakukan investasi pada infrastruktur fisik.
7. Melakukan investasi pada infrastruktur lunak termasuk pengembangan SDM, sistem dukungan kelembagaan dan peraturan.
8. Pengembangan klaster.
9. Memberi target pada area atau kawasan tertentu.
10. Program pengentasan kemiskinan.
11. Pembaharuan atau revitalisasi.

Sumber: LEDQuick Reference, World Bank, 2002.

paling sesuai dengan visi, misi dan tujuan pembangunan daerah secara keseluruhan yang telah ditetapkan. PEL menyediakan cukup banyak alternatif program atau kegiatan yang dapat dipilih sebagai prioritas dalam mendorong pengembangan ekonomi lokal di daerah. Namun tentu saja semua pilihan tersebut harus disesuaikan dengan kondisi, kebutuhan dan strategi pembangunan yang lebih luas yang ada pada masing-masing daerah. Setiap daerah tentu saja memiliki keunikan sendiri sehingga strategi dan kegiatan yang akan dipilih pun akan berbeda-beda.

Beberapa lembaga internasional di antaranya Bank Dunia, European Union dan UN-Habitat telah mengembangkan sejumlah strategi atau program yang dapat diadopsi oleh setiap daerah di negara manapun di dunia yang ingin menerapkan pendekatan PEL. Sebelas strategi atau program yang telah cukup dikenal dan

diakui secara internasional diperkenalkan oleh Bank Dunia pada 2002 lalu (lihat kotak 1). Strategi tersebut merupakan kombinasi antara strategi yang pro bisnis (*market-led*) di satu sisi dengan pro orang miskin (*market-critical*) di sisi lainnya, dan mencakup area yang sangat luas mulai dari pendekatan pembangunan ekonomi berbasis komunitas hingga pendekatan pembangunan ekonomi bersifat *city-wide* (World Bank 2002). Namun begitu, banyak dari strategi tersebut yang saling terkait dan tergantung sama lain. Dengan kata lain, keberhasilan satu strategi tidak dapat dilepaskan dari penerapan strategi lainnya sepanjang pemilihan strategi tersebut dilakukan dengan tepat. Lalu bagaimana memilih strategi PEL yang tepat dan sesuai bagi suatu daerah tertentu?

Dalam konteks efektifitas pencapaian tujuan, PEL mengharuskan pemilihan strategi dan program berbasis pada

KOTAK 2

Apa yang dibutuhkan agar penerapan strategi dan program PEL di daerah dapat berhasil?

- Adanya kemauan politik dan kepemimpinan aktif dari pemerintah daerah.
- Memiliki visi yang jelas dan kuat.
- Adanya komitmen dari seluruh stakeholder utama dan mekanisme bagi pelibatan mereka dalam proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan.
- Memahami bahwa integrasi, jaringan kerja dan keterkaitan antarindividu, sektor dan daerah merupakan inti dari pendekatan PEL.
- Mengenali adanya perbedaan dalam masyarakat.
- Mendasarkan pada pemahaman mengenai PEL dan pasar lokal, nasional dan global.
- Menghubungkan perencanaan mikro dengan strategi dan dinamika ekonomi makro.
- Mengenali bahwa ketersediaan infrastruktur dan fasilitas dapat membuat perbedaan antara program PEL yang sukses dan gagal.
- Melakukan investasi pada pengembangan SDM.
- Mendorong investasi swasta pada barang publik.
- Melakukan upaya menarik investasi ke dalam (*inward investment*).
- Mendukung inovasi dan kewirausahaan.
- Bertindak sebagai katalis bagi terbangunnya kemitraan yang efektif antara pemerintah, pelaku usaha, masyarakat dan *stakeholder* relevan lainnya.
- Meningkatkan secara terus menerus pengetahuan dasar mengenai daerahnya.

Sumber: Toursdale, 2003

persoalan yang ada dalam masyarakat dengan mempertimbangkan sejumlah kriteria penting. Kriteria tersebut diantaranya adalah bahwa kegiatan dari program yang dipilih mampu: (a) memanfaatkan potensi dan sumber daya lokal secara optimal, (b) mampu memberikan dampak berganda (*multiplier effect*) yang cukup signifikan terhadap daerah, serta (c) potensial dalam memberikan manfaat bagi rumah tangga, kelompok miskin dan kelompok usaha mikro, kecil dan menengah.

Membangun dan Memperkuat Kemitraan Multi Stakeholder

Dalam bagian awal tulisan ini telah dikemukakan bahwa tuntutan terhadap penerapan *good governance* dalam setiap sisi kehidupan sudah demikian tinggi. Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah hubungan dan mekanisme seperti apa yang perlu dan sebaiknya dibangun antara pemerintah dan *stakeholder* lainnya untuk menjamin tercapainya *good governance*? Yang pasti dibutuhkan adalah suatu bentuk hubungan yang secara langsung dapat mempertemukan seluruh komponen yang ada dalam komunitas termasuk masyarakat sipil yang dipercaya sebagai komponen yang cukup menentukan kualitas *governance*.

Dalam konsep *governance*, sebenarnya sudah sangat jelas bahwa pemerintah hanyalah salah satu aktor dalam pembangunan dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan segalanya. Menghadapi globalisasi misalnya, pemerintah tidak mungkin lagi berperan secara tunggal menentukan arah perekonomian. Berbagai permasalahan yang timbul akan sulit dipecahkan jika tidak melibatkan *stakeholder* lokal lainnya. Oleh karena itu, peran peme-

rintah sebagai pelaksana pembangunan maupun sebagai institusi yang menyediakan jasa pelayanan dan infrastruktur perlu bergeser menjadi pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di dalam komunitas, yaitu sektor swasta dan masyarakat luas, untuk ikut aktif melakukan upaya pembangunan.

Pendekatan PEL memfasilitasi proses kolektif tersebut melalui hubungan kerja sama langsung antarseluruh stakeholder dalam suatu wadah kemitraan, dengan pembagian peran yang saling mendukung dan menguntungkan satu sama lain. Wadah kemitraan menyediakan ruang dan membuka kesempatan kepada seluruh komponen dalam suatu komunitas, baik pemerintah, sektor swasta, institusi pendidikan, organisasi non-profit dan masyarakat sipil lokal, untuk berpartisipasi dalam perencanaan dan perumusan kebijakan serta bekerja sama dalam pelaksanaan pembangunan guna memperbaiki perekonomian lokal. Kemitraan ini sesuai dengan strategi pemerintah Indonesia dalam melakukan demokratisasi pemerintahan, memaksimalkan partisipasi warga dalam proses penyelenggaraan pemerintahan serta mendukung terciptanya *good governance* dalam seluruh aspek kehidupan.

Jenis kemitraan multi *stakeholder* yang telah banyak dikembangkan selama ini pada umumnya memasukkan tiga kelompok *stakeholder* yaitu pemerintah daerah, swasta dan masyarakat sipil. Pengelompokan seperti ini digunakan oleh KPEL (lihat kotak 3). Secara rinci ketiga kelompok *stakeholder* tersebut adalah:

- (1) Pemerintah daerah, mencakup semua lembaga pemerintahan lokal yang terkait isu PEL, serta lembaga yang terlibat dalam perencanaan dan pengambilan

Kotak 3. Kasus: Program Kemitraan bagi Pengembangan Ekonomi Lokal, Indonesia

KPEL (Kemitraan bagi Pengembangan Ekonomi Lokal) adalah program yang dibangun atas inisiatif bersama UNDP, UN-Habitat dan Pemerintah Indonesia-Bappenas dan dirintis pada tahun 1998 dengan nama PARUL (*Poverty Alleviation through Rural Urban Linkages*). Keberadaan program ini merupakan jawaban terhadap masalah krisis ekonomi, pertumbuhan yang tidak merata antardaerah, rendahnya partisipasi masyarakat luas dalam pembangunan serta peningkatan angka kemiskinan. Pendekatan KPEL, yang dikembangkan atas dasar pengalaman dari enam daerah pilot (Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Sorong, Jambi, Lampung dan Sulawesi Tenggara), sangat sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang memang menuntut daerah beserta seluruh komponen yang ada didalamnya untuk mampu membangun perekonomian daerahnya secara mandiri. Pendekatan KPEL telah dijabarkan ke dalam metodologi 13-Langkah untuk memudahkan semua pihak mengimplementasikan strategi yang telah dibangun demi mencapai tujuan dan manfaat yang diharapkan.

KPEL menetapkan dua strategi utama yang saling terkait satu sama lain yaitu (1) pembentukan forum-forum kemitraan multi stakeholder di tingkat lokal, dan (2) pengembangan klaster ekonomi. Kemitraan dalam Pendekatan KPEL menitikberatkan pada terbangunnya kerja sama dan sinergi antarstakeholder di dalam suatu daerah untuk secara bersama-sama menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi pada klaster ekonomi yang terpilih dan kemudian mengembangkannya sehingga mampu memberikan manfaat dan dampak yang nyata terhadap pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Klaster ekonomi yang dikembangkan dalam wilayah pelaksanaan pendekatan KPEL umumnya berpusat pada komoditas dan mencakup semua kegiatan mulai dari pra-produksi hingga pemasaran dan melibatkan seluruh stakeholder yang berkaitan dengan komoditas tersebut dan berbagai hubungan yang ada di antara mereka.

Terlepas dari konsepnya yang cukup baik, program KPEL tidak serta merta dapat dikatakan berhasil. Ketidakterhasilan paling besar dari program ini adalah tidak terciptanya keberlanjutan (*sustainability*) dari keberadaan dan kegiatan forum-forum kemitraan, serta lemahnya dampak yang ditimbulkan. Sulitnya merubah paradigma yang telah tertanam dalam birokrasi pemerintahan dan rendahnya kapasitas yang dimiliki daerah merupakan kendala utama dalam keberhasilan program ini.

keputusan. Pada banyak kasus kemitraan, lembaga legislatif daerah dimasukkan ke dalam kelompok *stakeholder* ini walaupun beberapa yang lain menggolongkannya ke dalam kelompok *stakeholder* masyarakat sipil.

- (2) Swasta, mencakup semua pelaku sektor swasta dalam klaster ekonomi di antaranya produsen terutama usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM), pedagang, industri pengolahan, eksportir, lembaga keuangan dan asosiasi usaha.
- (3) Masyarakat sipil, mencakup wakil-wakil

masyarakat misalnya organisasi non-pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat (LSM), lembaga pendidikan tinggi, lembaga riset independen, organisasi masyarakat dan media.

Jadi jelas bahwa kemitraan menuntut adanya partisipasi dari seluruh *stakeholder* yang terlibat di dalamnya. Perencanaan kegiatan pembangunan, perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan diarahkan dari bawah ke atas (*bottom-up*) agar menjawab langsung persoalan yang dihadapi masyarakat. Dengan

berpartisipasi dalam wadah kemitraan, semua *stakeholder* yang terlibat diharapkan dapat menerima manfaat melalui upaya mengembangkan peluang pasar, mengumpulkan dan berbagi informasi pasar, melakukan riset pengembangan, melakukan advokasi yang positif untuk menciptakan lingkungan kebijakan yang kondusif bagi pengembangan usaha terutama UMKM, serta memperluas jaringan kerja.

Mengembangkan Kerja Sama Antardaerah

Walau konsep PEL mengacu pada kegiatan pembangunan ekonomi pada satu daerah tertentu, pada kenyataannya penerapan PEL tidak berada pada satu sistem ekonomi yang tertutup dan terisolir dari daerah lainnya. Pasar bersifat dinamis dan terus menerus berubah sebagai respon terhadap tekanan yang datang baik dari daerah itu sendiri, daerah lain, nasional maupun internasional. Selain itu pasar komoditas, baik barang dan jasa, dan juga perekonomian memiliki sifat lintas batas meliputi daerah-daerah lain. Pasar yang ada dalam satu daerah misalnya, perlu berhubungan dengan pasar lain yang berada di daerah lain agar terjadi kegiatan ekonomi berupa perdagangan.

Dengan semakin terspesialisasinya suatu daerah dan semakin besarnya integrasi ekonomi antara satu daerah dengan daerah lainnya, perbedaan antara perdesaan dan perkotaan serta lokal dan regional menjadi semakin kabur. Hal ini ditunjukkan oleh penyediaan sejumlah pelayanan dasar, pergerakan tenaga kerja antardaerah serta akses terhadap pasar barang dan jasa yang semakin tidak me-

ngenal batas wilayah. Oleh karenanya, membangun suatu wilayah dengan mengelompokkan sejumlah kota dan kabupaten ke dalam sebuah visi bersama merupakan cara yang efektif untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Selain itu, dengan berlakunya otonomi daerah bukan tidak mungkin terjadi konflik atau persaingan berlebihan antardaerah sehingga kerja sama antardaerah diperlukan untuk menghindari hal-hal tersebut. Dalam konteks PEL, membangun kerja sama antardaerah dalam mengantisipasi dampak otonomi daerah dan globalisasi demi memperoleh manfaat bersama sangat dimungkinkan untuk dilakukan. Pengalaman sejumlah negara yang telah terlebih dahulu memberlakukan kebijakan desentralisasi menunjukkan bahwa kerja sama antardaerah jauh lebih menguntungkan dibanding membiarkan persaingan terjadi. Kerja sama juga akan mempermudah aliran pergerakan barang dan jasa dari satu daerah ke daerah lainnya, meningkatkan mobilitas tenaga kerja dan dana, serta memungkinkan terjadinya pengelolaan dan pemanfaatan infrastruktur secara bersama. Kerja sama antardaerah dapat dilakukan baik secara horisontal maupun vertikal. Kerja sama horisontal dapat dilakukan antarkabupaten, antarkota atau antara kota dan kabupaten, sedangkan kerja sama vertikal dapat dibangun antara kota atau kabupaten dengan provinsi atau dengan pusat.

Kerja sama horisontal didasari oleh pemikiran bahwa perencanaan ekonomi suatu daerah haruslah dilakukan dengan mempertimbangkan hubungan ekonomi daerah tersebut dengan daerah lain di sekelilingnya yang memiliki pengaruh

ekonomi satu sama lainnya, termasuk didalamnya keterkaitan antara wilayah perdesaan dan perkotaan. Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah di suatu daerah, baik kota ataupun kabupaten, perlu menjalin kerja sama dengan kota atau kabupaten yang ada di sekelilingnya, terutama yang memiliki karakteristik sosial ekonomi yang serupa. Jika diterapkan dengan tepat dan baik, PEL bahkan mampu menyediakan jalan untuk menemukan pilihan inovasi dan mempertajam keunggulan kompetitif demi pencapaian yang lebih baik dalam pembangunan ekonomi.

Kerja sama vertikal didasari pemikiran bahwa perencanaan ekonomi dilakukan pada semua tingkatan pemerintahan, baik lokal, provinsi maupun nasional, dan tidak jarang kebijakan dan implementasi program atau kegiatan yang bersifat paralel dibutuhkan di setiap tingkatan pemerintahan yang berbeda, di dalam wilayah yang berbeda dan bahkan antarsektor dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi. Oleh karenanya, suatu kerja sama vertikal antara kota atau kabupaten dengan tingkat pemerintahan yang berada di atasnya (provinsi dan nasional) menjadi penting untuk menghindari konflik kepentingan atau kebijakan yang kontra produktif bagi upaya-upaya pengembangan ekonomi lokal di suatu daerah. Kerja sama vertikal juga diperlukan untuk mengatasi berbagai permasalahan menyangkut kepentingan kota dan kabupaten yang membutuhkan koordinasi di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.

TANTANGAN PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL DI INDONESIA

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pendekatan PEL merupakan

salah satu pilihan tepat bagi daerah dalam rangka memperkuat proses dan produk perencanaan pembangunan, terutama pembangunan ekonomi di daerah-daerah. Namun berbagai hal masih perlu dilakukan baik oleh Pemerintah Pusat dan daerah jika penerapan pendekatan PEL di daerah diharapkan mampu memberikan hasil dan manfaat yang besar. Hal tersebut di antaranya adalah perlu adanya kebijakan dan program nasional yang mendukung penerapan PEL di daerah, mengembangkan dan memperkuat kapasitas daerah, mengintegrasikan upaya pengentasan kemiskinan ke dalam agenda dan strategi PEL, serta yang terakhir memasukkan strategi PEL ke dalam platform partai politik.

Kebijakan dan Program Nasional yang Mendukung Penerapan PEL di Daerah

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional melalui UU No.25/2004 telah memberikan arah terhadap perencanaan pembangunan ekonomi di tingkat nasional dan daerah termasuk sejumlah agenda yang berkaitan dengan PEL. Namun hingga saat ini belum ada suatu sistem perencanaan nasional dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang mampu secara efektif meningkatkan koordinasi di dalam penyusunan perencanaan antara pemerintah daerah dengan provinsi dan pusat. Padahal PP No. 58/2005 menyebutkan bahwa rencana pembangunan di tingkat provinsi dan nasional harus didasarkan pada kesepakatan dengan pemerintah daerah. Hal ini pulalah yang menyebabkan belum adanya kebijakan yang memungkinkan pendekatan PEL terinternalisasikan ke dalam perencanaan pembangunan di daerah baik di provinsi maupun kota dan kabupaten. Padahal keberhasilan

daerah dalam penerapan pendekatan PEL sangat ditentukan oleh dukungan sistem perencanaan dan kebijakan pembangunan ekonomi di tingkat nasional.

Oleh karena itu diperlukan suatu payung bagi sistem perencanaan pembangunan yang selain dapat menjadi panduan penyusunan perencanaan pembangunan di daerah juga mampu mendukung penerapan PEL di daerah. Ini merupakan tantangan bagi Pemerintah Pusat terutama Bappenas dan Departemen Dalam Negeri. Sistem tersebut di antaranya mencakup kebijakan strategis di tingkat nasional bagi pendukung penerapan PEL di daerah dan kebijakan yang mendukung legalisasi terhadap keberadaan lembaga kemitraan multi *stakeholder*.

Mengembangkan dan Memperkuat Kapasitas Daerah

Karena PEL masih merupakan isu yang relatif baru bagi sebagian besar daerah di Indonesia, tidak heran jika pemahaman mengenai PEL masih belum memadai termasuk di kalangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Padahal, PEL dapat menjadi titik penting bagi pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Oleh karena itu sangat diperlukan untuk mengisi kesenjangan dan memperkuat sumber daya manusia di daerah baik pemerintah, pelaku bisnis, LSM dan komponen lain di daerah dengan berbagai pengetahuan dan pengalaman mengenai penerapan pendekatan PEL.

Mengintegrasikan Upaya Pengentasan Kemiskinan ke dalam Agenda dan Strategi Pengembangan Ekonomi Lokal

Boothroyd dan Davis (1993) menyatakan bahwa pendekatan PEL diharapkan

bukan hanya mampu memecahkan permasalahan ekonomi, tetapi juga aspek pembangunan lain yaitu peningkatan kualitas pembangunan serta perbaikan pada komunitas lokal dalam bentuk pengurangan tingkat kemiskinan, peningkatan kemandirian (*self-reliance*) dan pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Oleh karena itu, sangat penting untuk mengintegrasikan strategi dan program-program pengentasan kemiskinan ke dalam PEL dan meminimalkan program-program pengentasan kemiskinan yang bersifat *charity* dan jangka pendek.

Beberapa strategi PEL yang memiliki irisan dengan upaya pengentasan kemiskinan adalah strategi pengembangan klaster ekonomi yang berpihak pada rumah tangga miskin dan strategi yang memberikan target pada kawasan tertentu. Keberhasilan dalam pengembangan klaster ekonomi yang memihak orang miskin sangat ditentukan pada bagaimana memilih klaster ekonomi yang secara langsung berdampak pada rumah-tangga miskin dan memiliki potensi bagi peningkatan permintaan dan terjadinya dampak berganda.

Upaya lain adalah membangun dan memperkuat aset terbesar yang dimiliki orang miskin yaitu kapasitas kerja mereka. Upaya ini dapat dilakukan mulai dari menarik investasi baru di daerah, menjaga keberadaan investor yang sudah ada di daerah, mendukung berkembangnya usaha-usaha lokal, dan kegiatan-kegiatan lain yang kesemuanya akan berdampak pada perluasan kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan kelompok miskin yaitu pekerja sektor informal, UMKM dan para pekerja di sektor pertanian. Secara paralel juga perlu dilakukan inter-

vensi untuk meningkatkan ketrampilan dasar kelompok miskin agar dapat mengakses kesempatan kerja yang ada.

Memasukkan Strategi PEL ke dalam Platform Partai Politik

Masuknya PEL di dalam platform partai politik diharapkan dapat menjadi dasar pijakan bagi para wakil rakyat di DPRD, yang *notabene* adalah utusan partai, untuk mempengaruhi dan memperjuangkan pengalokasian APBD beserta

program-program kegiatannya sehingga sesuai dengan platform ekonomi yang dimiliki. Selain itu, juga diharapkan bahwa partai politik dapat mempengaruhi setiap kebijakan dan peraturan perundang-undangan di daerah yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah agar mampu meningkatkan pelayanan publik serta mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah sekaligus memberikan dampak yang maksimal terhadap kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Boothroyd, P dan H.C. Davis (1993), "The Cleaning of Community Economic Development", *Journal of Planning Education and Research*, University of Cincinnati.
- Novitasari, Hariatni (2005), *Perizinan Satu Atap Arus Investasi Lancar, Kisah Sukses Pengembangan KPT di Kabupaten Sragen, Praktek Sukses Pembangunan Daerah RDPLG Textbook No.4*, Center for Economic and Social Studies, Jakarta.
- Rogerson, Christian M. (2002), *Pro-Poor Interventions for Local Economic Development: The Case for Sectoral Targeting*, University of the Witwatersrand, Johannesburg, South Africa.
- Saad, Ilyas (2001), "Indonesia's Decentralization Policy: The Budget Allocations and Its Implications for the Business Environment", Laporan Penelitian, The Smeru Research Institute, Jakarta.
- Sjaifudian, Hetifah (2002), *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Yayasan Obor, Jakarta.
- Suzuki, Hiroaki, B. Menon, Soraya G., Suhadi H. dan Shizuo Iwata (2003), "Kota Dalam Transisi. Indonesia: Tinjauan Sektor Perkotaan di Era Desentralisasi", *East Asia Urban Working Paper Series*, Bank Dunia.
- Tim KPEL (2003), *13 Langkah KPEL bagi Pengembangan Ekonomi Lokal*, Hand Book, UNDP, UN-Habitat and Bappenas, Jakarta.
- Trousdale, William (2003), *Being Strategic about Local Economic Development: A Resource Guide for Strategy Planning by*

Local Government and Civil Society Organizations, EcoPlan International Inc.

UNDP (2003), *Menuju Konsensus Baru Demokrasi dan Pembangunan Manusia di Indonesia*, Laporan Pembangunan Manusia 2001 Indonesia, Kerjasama BPS, Bappenas dan United Nation Development Programme (UNDP), Jakarta.

UN-Habitat (2002), "Activity Report 2002 and Work Plan 2003", UN-Habitat Fukuoka Office, Japan.

Usui, Norio dan Armida Alisjahbana (2003), "Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Key Issues", Paper presented in Indonesia-Japanese on Indonesia's Decentralization.

World Bank (2002), *Local Economic Development: LED Quick Reference*, The World Bank, Washington DC.

