

# PEMANTAPAN PROGRAM PEMBANGUNAN DI ERA REFORMASI

Gunawan Sumodiningrat

## Abstract

*Crisis striking Indonesia nowadays is a result of the accumulation of chronic fundamental problems, contagion effects and other complex problems accumulated in the New Order era. Based on the mandate of the People's Consultative Council, government has taken steps to recover the economic condition. Although the result of the steps taken by the government is not too satisfying, this article extends that basically the government has taken the positive direction. However, efforts to recover the condition should be improved. This article extends several points to notice in running the recovery program. They are (1) consolidation of development planning mechanism, (2) strengthening the institution, (3) improvement of the budget pattern, (4) stabilization of the officials. This article also suggests that development should give society its optimum opportunity to role in the development process so that society could become the chief actor of the development.*

Saat ini Indonesia sedang menjalani era reformasi, dimana segenap upaya pembangunan diarahkan untuk memperbaiki sistem bernegara dan berbangsa sesuai dengan semangat demokrasi, dengan tetap berlandaskan pada Proklamasi 1945. Era reformasi disadari merupakan hikmah dari gejala krisis moneter dan ekonomi, yang kemudian berkembang menjadi krisis sosial-politik dan krisis kepercayaan. Kondisi krisis ini telah mengakibatkan dampak luas, terutama pada bidang kegiatan ekonomi riil yang dapat berimbas secara langsung pada penurunan kualitas hidup sehingga berpotensi memicu krisis sosial yang lebih buruk.

Saat ini, berbagai kebijakan ekonomi tidak saja bertujuan untuk pemulihan dari krisis (*economic recovery*), tetapi juga dilakukan perubahan-perubahan mendasar dalam berbagai aspek pembangunan. Perubahan-perubahan ini terutama bertujuan untuk mengevaluasi berbagai kesalahan konsep dan praktek pembangunan masa lalu yang dinilai turut memperburuk krisis yang

terjadi. Ketika negara-negara lain yang juga dilanda krisis telah menampakkan tanda-tanda pemulihan, maka di Indonesia hal ini belum dapat dipastikan. Kebijakan masa lalu juga sering dikritik karena kurang berpihak pada rakyat banyak dan kurang memperhatikan aspek pemerataan, baik sektoral maupun regional. Pada saat ini masalah disparitas regional dan sektoral telah berkembang menjadi isu yang sensitif terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara.

Tulisan ini memfokuskan pada pembahasan berbagai kebijakan/program pembangunan ekonomi yang telah dan sedang dilakukan pemerintah saat ini. Pada bagian pertama mendiskripsikan berbagai masalah fundamental dalam pembangunan serta dampak krisis ekonomi terhadap perekonomian nasional, bagian selanjutnya membahas berbagai Tap MPR tahun 1998 yang relevan dengan kebijakan reformasi pembangunan dan mengkritisi berbagai kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah, dan terakhir diambil suatu simpulan.

## BEBERAPA MASALAH PEMBANGUNAN FUNDAMENTAL

Pada saat bangsa-bangsa beranjak memasuki milenium global, krisis ekonomi melanda Indonesia. Bermula dari krisis di pasar uang, krisis ini kemudian berkembang menjadi krisis ekonomi dan krisis sosial politik yang serius. Krisis yang terjadi sejak awal Agustus 1997 ini pada intinya adalah krisis kepercayaan (*confidence crisis*). Kondisi krisis ini terjadi sebagai akibat dari masalah fundamental yang kronis dan masalah khusus (*shock*) yang terjadi akhir-akhir ini<sup>1</sup>.

Masalah fundamental ditandai oleh tantangan internal, yaitu kesenjangan antardaerah, antarsektor ekonomi, dan kesenjangan antarmanusia/golongan. Wajah kesenjangan berupa pengangguran dan kemiskinan. Tantangan eksternal berupa tantangan untuk meningkatkan daya saing menghadapi era perdagangan bebas, sedangkan masalah khusus ditandai oleh bencana alam yang mengganggu musim tanam dan panen yang datang bersamaan dengan krisis moneter yang merembet dari negara tetangga (*contagion effect*). Krisis moneter ditandai oleh melemahnya nilai tukar mata uang dalam negeri terhadap mata uang asing, terutama dolar Amerika Serikat, sementara krisis ekonomi ditandai terutama oleh menurunnya produktivitas kinerja ekonomi riil.

Sesungguhnya, masalah fundamental pembangunan merupakan masalah kronis yang telah ada sejak Pelita I. Tantangan internal kesenjangan tersebut memunculkan berbagai masalah pengangguran, kemiskinan, dan keteringgalan bagi sekelompok masyarakat yang kurang beruntung. Mereka adalah kelompok masyarakat yang kondisinya sangat rentan terhadap dampak krisis.

Kelompok masyarakat miskin yang rentan krisis merupakan dampak dari kesenjangan antargolongan. Hal ini terjadi antara lain karena tidak semua pelaku ekonomi dapat berperan serta aktif dalam proses

pembangunan dan tidak setiap penduduk dapat menikmati peningkatan pendapatan dari hasil proses pembangunan. Mereka adalah pelaku ekonomi tertinggal yang tidak mempunyai akses ke sumberdaya ekonomi, terutama modal, sumberdaya alam, dan teknologi, serta kesehatan dan pendidikan, disamping tidak mampu berperanserta dalam kegiatan pembangunan dan kegiatan sosial ekonomi produktif. Masalah ini mengakibatkan melemahnya kemampuan dan daya saing terhadap akses pusat pertumbuhan dan pemasaran, serta akses pada ketersediaan prasarana dan sarana dasar untuk kegiatan sosial ekonomi produktif. Kondisi kesenjangan bila dibiarkan berlarut dapat menyebabkan melemahnya struktur ekonomi --pada aspek ekonomi-- dan pada aspek sosial menimbulkan kecemburuan sosial sehingga dapat memicu masalah sosial yang kritis.

Masalah fundamental yang belum tuntas hingga pertengahan Pelita VI itu kemudian dihadapkan pada kondisi krisis ekonomi dan moneter, dimana pada kondisi makroekonomi ditandai oleh melemahnya peran sistem moneter dan perbankan yang diikuti oleh penurunan produktivitas sektor ekonomi riil. Penurunan kinerja dan produktivitas sektor ekonomi riil mengakibatkan peningkatan angka pengangguran dan terganggunya sistem kesejahteraan sosial rakyat. Sedangkan pada kondisi mikroekonomi ditandai oleh melemahnya perekonomian rakyat. Musim tanam dan panen yang gagal akibat El-Nino dan La-Nina turut mengganggu produksi pangan, sehingga membuat harga bahan kebutuhan pokok melonjak dan berpengaruh pada kenaikan angka inflasi. Pada gilirannya hal ini telah memperlemah daya beli kelompok masyarakat berpenghasilan rendah.

Krisis moneter dan ekonomi telah mengakibatkan jumlah pengangguran meningkat dan menambah jumlah penduduk miskin. BPS memperkirakan jumlah pendu-

Tabel 1  
Jumlah Penduduk Miskin Tahun 1998  
(% Jumlah Penduduk)

Lembaga	Pedd. Miskin	Dasar Data
Biro Pusat Statistik	39,1	SUSENAS 1998
World Bank	13	Family Life Survey
Unicef	14,5	Survai 100 desa
Int. Labor Organization	48	Pengeluaran Tenaga Kerja

Tabel 2  
Jumlah Pengangguran Terbuka Tahun 1998  
(% Angkatan Kerja)

Lembaga	Pengangguran	Dasar Data
Biro Pusat Statistik	6,2	SUSENAS 1998
World Bank/Unicef	1,5	Survai 100 desa
Depnaker	14,7	GDP/Empl. Els. Model
Int. Labor Organization	1,5	Estimasi Formal-Informal

duk miskin meningkat menjadi sekitar 79,4 juta jiwa atau 39,1% dari penduduk Indonesia. Sementara itu, Bank Dunia menyatakan bahwa penduduk miskin di tahun 1998 sekitar 13 % dan di tahun 1999 diperkirakan meningkat menjadi 14,1% atau sekitar 29 juta jiwa, sementara *International Labor Organization* (ILO) melaporkan angka yang lebih tinggi, yaitu 48 %<sup>2</sup>. Meskipun angka ini masih dipertajam untuk menemukan angka yang tepat serta terdapat perbedaan-perbedaan diantara berbagai pihak, tetapi semuanya mengarah pada peningkatan jumlah penduduk miskin.

Menurut perkiraan Departemen Tenaga Kerja, pada akhir tahun 1998 diperkirakan jumlah pengangguran terbuka menjadi 14,7 % dari seluruh angkatan kerja, sementara perkiraan lembaga lain (ILO, World Bank/Unicef dan BPS lebih rendah

lagi. Jumlah pengangguran terdiri dari pengangguran sebelum terjadi krisis dan setelah terjadi krisis. Angka-angka tersebut tentunya belum memasukkan data pengangguran terselubung (*disguish unemployment*), yang memang tidak mudah mendapatkannya. Meningkatnya pemutusan hubungan kerja (PHK) akhir-akhir ini tentu saja makin memperburuk angka pengangguran<sup>3</sup>.

Pengangguran dan kemiskinan telah meningkat, di sisi lain dampak krisis juga menyebabkan harga kebutuhan pokok meningkat dan menurunnya daya beli. Dalam upaya memecahkan masalah tersebut perlu diidentifikasi beberapa hal, antara lain permasalahan yang telah ada sebelum krisis dan yang muncul setelah krisis; masalah pengangguran dan kemiskinan; masalah yang terjadi dalam dimensi wilayah perde-

saan dan perkotaan; serta program pembangunan yang telah dilaksanakan sebelum dan sesudah krisis. Dari identifikasi ini dapat dirumuskan saran dan langkah kebijaksanaan yang perlu dilakukan, yakni penanggulangan pengangguran dan sekaligus menghapuskan kemiskinan melalui upaya yang bersinambungan.

### **TAP MPR YANG MENUNJANG REFORMASI PEMBANGUNAN**

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR/Tap MPR) memiliki kedudukan yang penting sebagai landasan pembangunan, sebab MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Berkaitan dengan pelaksanaan agenda reformasi pembangunan nasional, MPR pada Sidang Istimewa pada November 1998 lalu telah menetapkan 16 ketetapan. Terdapat empat ketetapan MPR yang erat berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan nasional, yaitu: (1) Tap MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara; (2) Tap MPR RI No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; (3) Tap MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; dan (4) Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketetapan-ketetapan MPR tersebut mencerminkan inti dari kehendak rakyat, yang tidak lain adalah pemantapan arah baru pembangunan nasional, yaitu: (1) pemberdayaan masyarakat, (2) pemantapan otonomi, dan (3) modernisasi melalui perubahan struktur masyarakat.

Tap MPR tentang Pokok-pokok

Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara memuat pokok-pokok reformasi pembangunan dalam kondisi krisis yang berguna sebagai pemicu dan pemacu keberhasilan pelaksanaan pembangunan yang sistematis dan terencana secara berkesinambungan. Pembangunan di era reformasi perlu meletakkan landasan yang kukuh bagi pelaksanaan pembangunan berikutnya. Oleh karena itu, arah pembangunan di masa reformasi perlu diutamakan pada upaya penyelamatan dan pemulihan ekonomi, pemberdayaan politik rakyat dan sistem hukum, serta meneguhkan kondisi sosial budaya. Dalam hal ini agama hendaknya berfungsi sebagai landasan yang kuat dalam penyelenggaraan pembangunan. Semangat kuat untuk bangkit dari kondisi krisis ini perlu dibangun melalui penyadaran pentingnya iman dan taqwa, serta berkembangnya akhlaq mulia dalam setiap sanubari semua insan pembangunan. Landasan yang kukuh bagi pelaksana pembangunan merupakan prasyarat mutlak agar setiap niat dan langkah mewujudkan cita-cita luhur bangsa melalui agenda reformasi ini dapat diwujudkan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sejalan dengan hal di atas, Tap MPR tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi merupakan rumusan dari arah pelaksanaan demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945. Implementasi demokrasi ekonomi mutlak diperlukan dalam kehidupan ekonomi nasional. Sesuai dengan perkembangan, kebutuhan dan tantangan pembangunan nasional, diperlukan keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan, dukungan, dan pengembangan ekonomi rakyat. Secara umum, ekonomi rakyat mencakup koperasi serta usaha kecil dan menengah sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional.

Tap MPR tentang Penyelenggara

Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme ini semata dimaksudkan untuk mendudukkan kembali arah pengembangan sumberdaya manusia Indonesia yang benar, agar dalam mengemban tugas dan kewajiban masing-masing dapat dilaksanakan secara benar pula, baik menurut kaidah etika maupun norma hukum. Tap ini dilandasi harapan agar pelaksanaan pembangunan dapat diselenggarakan sejalan dengan cita-cita Pembukaan UUD 1945, serta dapat mewujudkan aparat pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*clean government*) sebagai upaya penyelenggaraan pemerintahan yang amanah (*good governance*). Arah pelaksanaan pembangunan di era reformasi kiranya makin dimantapkan melalui visi pembangunan yang benar, yaitu pembangunan untuk rakyat yang dilandasi oleh iman dan taqwa guna mewujudkan masyarakat yang *tamadun-madaniah*. Masyarakat madani ditandai oleh adanya kondisi masyarakat yang maju, mandiri, sejahtera, berkeadilan berlandaskan iman dan taqwa.

Sejalan dengan upaya penuntasan masalah korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), maka perlu penerapan prinsip pembangunan yang melibatkan peranserta aktif masyarakat. Sistem penyelenggaraan pembangunan nasional perlu menempatkan mekanisme yang transparan, dapat-dipertanggung-jawabkan, menguntungkan semua pihak, dan berkelanjutan.

#### **RENCANA PEMBANGUNAN SATU TAHUN REFORMASI.**

Pola perencanaan pembangunan yang aspiratif-akomodatif perlu diwujudkan dalam mekanisme perencanaan pembangunan yang dilaksanakan pada era reformasi ini. Mekanisme perencanaan ini menggabungkan antara aspirasi pembangunan yang diusulkan oleh masyarakat dengan pola peren-

canaan makro nasional yang ada. Perencanaan pembangunan makro nasional dirancang berlandaskan UUD 1945 dan tertuang di dalam Tap MPR RI No. X/MPR/1998 yang menjadi garis besar dan pola dasar dalam setiap penyusunan rencana pembangunan, untuk menentukan arah dan sasaran yang ingin dituju di era reformasi.

Sebagai acuan untuk pelaksanaan pembangunan, maka Tap MPR RI No. X/MPR/1998 yang berupa pokok-pokok reformasi pembangunan sebagai pengganti garis-garis besar haluan negara akan diwujudkan dalam Rencana Pembangunan Satu Tahun (Repetuta). Repetuta memuat rencana pembangunan yang lebih terperinci. Repetuta ini menjadi patokan dalam merumuskan kebijakan pembangunan sektoral dan kebijaksanaan pembangunan daerah. Kebijaksanaan pembangunan sektoral dan daerah ini kemudian dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berdasarkan hasil musyawarah Konasbang.

Selanjutnya Repetuta juga dituangkan dalam Sasaran Repetuta Daerah yang memuat tolok ukur pencapaian sasaran pembangunan di daerah. Sasaran Repetuta selanjutnya dituangkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang di dalamnya termuat kebijaksanaan program-program pembangunan sektoral di daerah berdasarkan alokasi yang tertuang dalam APBN. Untuk memantapkan administrasi pembangunan maka sangat diharapkan sektor pembangunan dalam APBN seyogyanya sama dengan sektor pembangunan dalam APBD.

Dengan menimbang perencanaan dari sektor dan daerah, maka kemudian ditentukan DUP, dan DIP (APBN). Di tingkat daerah, dengan mengacu pada Sasaran Repetuta, disusun DUPDA dan DIPDA

(APBD). Berdasarkan Repetuta Daerah dan diwujudkan dalam APBD, disusun kegiatan-kegiatan pembangunan yang mendasarkan pada partisipasi masyarakat. Kegiatan yang berbasis aspirasi dan peranserta aktif masyarakat ini dibarengi dengan kegiatan-kegiatan yang terkoordinasi langsung dari pusat (yang diwujudkan dalam APBN), secara bersama-sama akan meningkatkan kegiatan ekonomi rakyat di daerah.

Kebijakan pembangunan seperti ini, sejalan dengan konsep perencanaan pembangunan yang terdesentralisasi, yaitu adanya penyerahan hak otonom bagi daerah dalam pembuatan perencanaan pembangunan, dengan tetap menyesuaikan perencanaan pembangunan nasional. Otonomi dan pendelegasian wewenang dalam pengelolaan pembangunan di daerah, adalah upaya untuk memberi kewenangan yang lebih besar kepada daerah mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, dan pelaporan. Pemantapan otonomi dilaksanakan dengan pengalihan secara bertahap bantuan pembangunan kepada daerah melalui DIP-Sektor (APBN), ke dalam bantuan khusus, dan dari bantuan khusus ke bantuan blok (*block grant*). Pemantapan otonomi dengan desentralisasi atau pelimpahan wewenang perlu disertai tanggung jawab dalam pengelolaan, pengaturan dan keputusan penggunaan sumberdaya yang transparan dan dapat dipertanggung-jawabkan dalam pelaksanaan pemerintahan.

Sejalan dengan mekanisme perencanaan pembangunan yang mencerminkan perubahan struktur masyarakat diperlukan suatu lembaga pengelola keuangan yang dikelola dan dimiliki sendiri oleh masyarakat dalam wadah kelompok masyarakat. Lembaga (unit) pengelola keuangan di masyarakat diharapkan mampu mempermudah akses perolehan jasa keuangan bagi masyarakat hingga ke tingkat desa/kalurahan. Kemudahan untuk memperoleh akses jasa keuangan akan meningkatkan kegiatan eko-

nomi produktif bagi masyarakat. Kemudahan akses ini sangat beragam, yaitu mulai dari mudah dicapai, mudah prosedur, memungkinkan bagi masyarakat untuk memperolehnya, serta mampu mengembalikan dana yang dipinjam. Lembaga keuangan di tingkat desa ini tidak selalu berbentuk formal seperti lembaga perbankan, namun mampu memberikan pelayanan tepat sasaran, dan beroperasi secara rasional yang sejalan dengan pertauran formal yang berlaku.

### JARING PENGAMAN SOSIAL

Penanggulangan kesenjangan yang muncul baik akibat dampak masalah fundamental dan dampak krisis ini dilaksanakan dalam kerangka kebijaksanaan jaring pengaman sosial (*social safety net*). Saat ini program-program JPS diprioritaskan pada: *pertama*, peningkatan ketahanan pangan yang diarahkan untuk menjamin tersedia bahan makanan yang cukup dan terjangkau oleh masyarakat (*food security*); *kedua*, penciptaan lapangan kerja produktif yang diarahkan untuk memberikan kesempatan dalam kegiatan ekonomi melalui pola padat karya produktif (*employment creation*); *ketiga*, perlindungan sosial diarahkan untuk mempertahankan akses masyarakat pada pelayanan dasar terutama pendidikan dan kesehatan (*social protection*); dan *keempat*, pengembangan usaha kecil dan menengah untuk pemberdayaan ekonomi rakyat produktif yang berjiwa koperatif melalui bantuan modal, pelatihan, penyuluhan, bimbingan serta bantuan promosi dan kemitraan usaha (*small to medium enterprises*).

Keempat prioritas itu perlu menjadi landasan bagi upaya penanggulangan masalah kesenjangan. Kesenjangan antarsektor kegiatan ekonomi dilakukan melalui program-program pembangunan sektoral, kesenjangan antardaerah dilakukan melalui program-program pembangunan daerah, dan kesenjangan antarmanusia/golongan dilakukan melalui program-program pembangunan

khusus. Melalui berbagai langkah program tersebut maka upaya penanggulangan kesenjangan diharapkan dapat langsung mereduksi kelompok masyarakat miskin.

Melalui program JPS arah pembangunan yang muncul dari rakyat, diselenggarakan oleh rakyat, dan hasilnya untuk dinikmati seluruh rakyat secara berkelanjutan perlu makin ditegaskan. Sebagai satu upaya menampung dan mengkoordinasi berbagai program yang ditujukan langsung kepada masyarakat yang rentan akibat krisis, maka program JPS seyogianya dilaksanakan untuk menumbuhkan kegiatan ekonomi rakyat melalui tahapan penyelamatan dan pemulihan menuju kembali pada tingkat pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang normal.

Sesuai dengan prioritasnya, tujuan program JPS adalah menciptakan kesempatan kerja produktif; meningkatkan pendapatan dan daya beli masyarakat; meningkatkan kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat; mengkoordinasikan berbagai program pembangunan, penanggulangan krisis dan penanggulangan kemiskinan. Program JPS yang bersifat langsung merupakan upaya menanggulangi dampak krisis dalam jangka pendek dan secara tidak langsung mendukung program meletakkan arah kegiatan sosial-ekonomi produktif masyarakat sebagai landasan pembangunan ekonomi nasional yang kukuh dan berkelanjutan.

Pendekatan dalam program JPS adalah pertumbuhan melalui pemerataan secara berkelanjutan yang dilaksanakan melalui kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat dalam wadah pengembangan komunitas disertai pendampingan sebagai fasilitator. Penyediaan tenaga pendamping melibatkan peranserta lembaga pengembang swadaya masyarakat (LPSM/LSM) untuk membina dan memantau pengelolaan bantu-

an. Pengelolaan bantuan menerapkan prinsip pembangunan partisipatif yang dilaksanakan sendiri oleh masyarakat dalam wadah kelompok usaha produktif bersama, seperti pokmas (kelompok masyarakat), poksar (kelompok sasaran), dan lain-lain.

Prinsip pengelolaan program JPS mengikuti aras penyaluran bantuan yang cepat dan langsung kepada kelompok masyarakat penerima manfaat. Rencana kegiatan harus dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka. Seluruh kegiatan harus dapat dipertanggung-jawabkan baik secara teknis maupun administratif. Hasil kegiatan harus memberikan manfaat langsung kepada masyarakat. Hasil kegiatan harus dapat dilanjutkan dan dikembangkan oleh masyarakat sendiri dalam wadah organisasi masyarakat setempat. Program dapat dilaksanakan secara menyeluruh di seluruh wilayah yang memerlukan perhatian. Peran pemerintah adalah sebagai fasilitator dan penyedia kemudahan dalam pelaksanaan program tanpa campurtangan.

Melalui program JPS diharapkan pembangunan nasional berdimensi kerakyatan dapat memberikan jawaban atas tantangan yang muncul akibat krisis ekonomi. Program JPS perlu dipahami sebagai upaya stimulan untuk mendorong produktivitas dan meletakkan landasan pembangunan yang kukuh berkesinambungan.

Pendanaan program JPS berasal dari: dana pembangunan sektoral melalui mekanisme DIP (daftar isian proyek) sektoral instansi Departemen terkait; dana pembangunan daerah yang terdiri dari dana pembangunan desa, dana pembangunan kabupaten/kota, dana pembangunan propinsi, dan Dana Perluasan Jaring Pengaman Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat.

Program JPS berupa dana yang

disalurkan langsung kepada masyarakat pada tingkat desa/kalurahan harus dapat dikelola dalam wadah Unit Pengelola Keuangan (UPK) yang pengelolaannya dilakukan sendiri oleh masyarakat. UPK berperan sebagai pengelola berbagai dana yang berasal dari pemerintah melalui mekanisme DIP dan SPABP tersebut serta dana bergulir dari masyarakat. UPK dapat berkembang menjadi lembaga pengelola keuangan milik masyarakat yang berbadan hukum koperasi (mengikuti UU koperasi) atau berbadan hukum lain (mengikuti UU bank). Lembaga pembiayaan milik masyarakat ini yang selanjutnya dikenal dengan lembaga keuangan alternatif milik masyarakat.

### PERUBAHAN STRUKTUR MASYARAKAT

Pembangunan yang muncul dari rakyat, dilaksanakan oleh rakyat, dan ditujukan untuk kesejahteraan rakyat merupakan strategi pembangunan yang perlu terus dimantapkan sesuai tingkat perkembangan masyarakat secara berkelanjutan. Melalui strategi ini prinsip bantuan langsung, peran serta aktif, efisiensi, dan transparan, serta produktivitas rakyat menjadi pedoman dalam setiap langkah pembangunan nasional. Pemahaman tentang strategi demikian harus utuh sehingga bantuan program pembangunan dapat benar-benar efektif serta mampu meningkatkan kegiatan sosial ekonomi rakyat<sup>4</sup>. Program-program pembangunan perlu dipahami sebagai upaya pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat<sup>5</sup>.

Proses pembangunan yang benar ditandai oleh perubahan struktur masyarakat sesuai kemampuan dan kebutuhan masyarakat sendiri<sup>6</sup>. Perubahan struktur dilandasi oleh penciptaan kesempatan kerja melalui sistem produksi dan distribusi yang memberikan penghasilan untuk konsumsi dan selebihnya untuk tabungan. Peningkatan tabungan sebagai investasi merupakan pembentukan modal untuk menciptakan peruba-

han teknologi menuju ke arah produksi yang lebih besar dan mendayagunakan sumberdaya manusia yang lebih berkualitas. Tuntutan perubahan struktur tersebut bermakna bahwa pembangunan adalah suatu proses yang harus dilaksanakan bersama-sama antara masyarakat dengan pemerintah. Masyarakat sebagai obyek dan subyek pembangunan harus ikutserta secara aktif dalam pembangunan, menikmati hasil pembangunan dan melestarikan proses pembangunan itu sendiri secara berkesinambungan. Oleh karena itu proses pembangunan secara alamiah harus muncul dari masyarakat, dilaksanakan oleh masyarakat, dan hasilnya dinikmati masyarakat. Sementara pemerintah berperan sebagai pelancar dan pengendali pembangunan. Mekanisme demikian perlu dipahami bersama oleh segenap komponen pembangunan.

Bantuan program yang dikelola langsung oleh masyarakat dirasakan makin menggerakkan perubahan struktur yang tumbuh dari masyarakat secara mandiri. Sehingga, bantuan langsung<sup>7</sup> ini makin menumbuhkan dan memperkuat kemampuan masyarakat, terutama yang tidak mampu (penduduk miskin) guna meningkatkan taraf hidupnya dengan membuka kesempatan berusaha. Dalam kerangka ini, bantuan langsung diarahkan pada pengembangan kegiatan sosial ekonomi untuk mewujudkan kemandirian. Pengelolaan pembangunan dilakukan dengan penerapan prinsip pembangunan yang partisipatif. Penerapan prinsip pembangunan yang partisipatif perlu dipahami sebagai proses dan langkah pembangunan yang benar mengikutsertakan masyarakat sejak dari perencanaan, pelaksanaan hingga pengendalian, evaluasi, pelaporan, pemeliharaan dan pelestarian hasil.

Dalam pembangunan yang terencana perubahan struktur masyarakat akan terjadi secara bertahap, seiring dengan perkembangan kemandirian masyarakat dalam mengelola bantuan program pembangu-

nan yang diterima langsung. Pemerintah memberikan fasilitas dan mendampingi masyarakat dalam mengelola bantuan program tersebut. Oleh karena itu, bantuan pendampingan (baik oleh pemerintah maupun oleh konsultan) merupakan komponen yang tidak terpisahkan. Bantuan program dan pendampingan harus dipandang sebagai stimulan bagi tumbuhnya swadaya masyarakat lebih luas dalam proses yang benar. Bantuan program yang dianggarkan oleh Pemerintah dalam APBN merupakan juga bantuan subsidi yang harus dipahami sebagai bantuan hibah yang harus dimanfaatkan secara produktif (hibah bergulir).

Proses perubahan struktur yang benar adalah proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu yang menghasilkan harus menikmati. Begitu pula sebaliknya yang menikmati haruslah yang menghasilkan. Dengan berpedoman pada proses yang benar tersebut, maka setiap kegiatan produksi akan menghasilkan dan meningkatkan pendapatan. Kelebihan pendapatan yang diperoleh merupakan sumber pemupukan modal yang dapat diinvestasikan kembali untuk memperkuat sumber-sumber pendorong pertumbuhan<sup>8</sup>.

Surplus tersebut dipergunakan untuk membiayai investasi dan untuk menunjang insentif yang cukup untuk menerapkan teknologi baru sehingga memberikan hasil peningkatan produktivitas yang berkesinambungan. Proses yang berkelanjutan demikian dapat diartikan sebagai suatu proses pembangunan yang tumbuh berkembang. Hasil akhir dari proses tersebut berupa meningkatnya produksi, konsumsi, dan terpenuhinya kebutuhan sosial-ekonomi secara memadai tersebut sebagai pertumbuhan. Dari hubungan ini dikenal istilah pembangunan yang menghasilkan pertumbuhan dan sebaliknya pertumbuhan merupakan hasil dari

proses pembangunan. Sehingga masyarakat melalui kegiatan sosial ekonomi produktif akan lebih mampu dan siap dalam menghadapi setiap tantangan perubahan global.

### PRINSIP-PRINSIP PELAKSANAAN PEMBANGUNAN

Optimalisasi sumberdaya pembangunan nasional didasarkan pada tujuan untuk meningkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Peningkatan kesejahteraan rakyat perlu diikuti dengan langkah-langkah pemberdayaan masyarakat, terutama kelompok masyarakat miskin yang tinggal di perdesaan. Agar pembangunan yang dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki, maka perencanaan pembangunan yang dibuat harus bersifat aspiratif-akomodatif terhadap kebutuhan dan potensi masyarakat lokal. Dengan demikian maka pelaksanaan pembangunan meningkatkan peran serta aktif masyarakat.

Dalam kasus Indonesia, permasalahan ini relatif lebih kompleks, mengingat luasnya wilayah, banyaknya pulau dan heterogenitas suku, budaya, agama. Hal ini dengan sendirinya memunculkan adanya kepentingan-kepentingan lokal/wilayah dan kepentingan nasional/negara yang secara spesifik tidak selalu sama. Oleh karena itu pembangunan harus mampu merekonsiliasi *national interest* dan *regional interest* ini membawa kesejahteraan rakyat secara optimal. Desentralisasi berbagai aspek pembangunan atau otonomi daerah perlu terus ditingkatkan secara bertahap, sistematis dan berkesinambungan<sup>9</sup>. Otonomi ini pada prinsipnya harus mencakup dua hal, yaitu *power sharing* dan *financial sharing*. *Power sharing* berkenaan dengan pembagian kewenangan untuk menentukan pembangunan yang lebih besar kepada daerah, sedangkan *finan-*

*cial sharing* berkaitan dengan pembagian keuangan pusat dan daerah secara lebih proporsional sehingga meningkatkan kemampuan daerah. Desentralisasi juga harus menca- kup aspek *materiil, formil* dan *riil*.

### **Pemantapan Mekanisme Perencanaan**

Perencanaan pembangunan yang disusun di daerah perlu didasarkan pada semua potensi dan kendala yang ada di daerah tersebut, dengan tetap mengacu kepada perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan yang mendasarkan pada potensi wilayah akan menghasilkan pertumbuhan sosial ekonomi yang optimal. Untuk itu, diperlukan kemampuan aparat daerah yang handal dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Kemampuan aparat akan tercermin dari kinerjanya, yaitu bentuk prestasi atau hasil dari suatu perilaku pekerjaan tertentu yang merupakan fungsi dari kemampuan (*ability*), dukungan (*support*) dan usaha (*effort*)<sup>10</sup>. Aparat yang handal secara keseluruhan akan meningkatkan pengembangan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam menjalin keterkaitan dengan lembaga-lembaga yang ada di masyarakat. Keterkaitan dengan berbagai kelembagaan yang ada di masyarakat lokal merupakan katalisator dalam pemberdayaan masyarakat.

Perencanaan pembangunan yang aspiratif-akomodatif adalah memadukan antara perencanaan yang bersifat *bottom up* dengan perencanaan yang bersifat *top down*. Kombinasi antara *bottom up approach* dan *top down approach* ini secara formal telah diatur oleh pemerintah yang dikenal dengan PSD (Pedoman Penyusunan dan Pengendalian Perencanaan Pembangunan di Daerah.)<sup>11</sup>, Dalam konsep PSD ini perencanaan pembangunan akan diawali dari musyawarah desa (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa, LKMD), kemudian dibawa ke musyawarah tingkat kecamatan (Unit Daerah Kerja Pembangunan, UDKP), dan

musyawarah Dati II (Rakorbang Dati II), dan Rakorbang Dati I, yang pada akhirnya akan dibahas dalam musyawarah di tingkat nasional (Konasbang).

Perencanaan pembangunan yang dilaksanakan setiap tahun pada umumnya telah mengakomodasikan antara aspirasi pembangunan yang diusulkan oleh masyarakat, dengan rambu-rambu perencanaan makro nasional. Perencanaan pembangunan nasional dirancang berlandaskan UUD 1945 dan tertuang di dalam landasan operasional pembangunan dalam bentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) atau Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan sebagai Haluan Negara (PRPHN) sesuai Tap MPR RI Nomor X/MPR/1998. GBHN/PRPHN ini menjadi pola dasar di dalam setiap perumusan rencana pembangunan untuk menentukan arah, sasaran, dan tujuan pembangunan nasional.

### **Penguatan Kelembagaan Pembangunan**

Dalam rangka mempertajam arah pembangunan untuk rakyat, maka perlu diupayakan penguatan kelembagaan pembangunan, baik kelembagaan pembangunan masyarakat maupun birokrasi. Penguatan kelembagaan pembangunan dilakukan melalui **pembangunan yang partisipatif** untuk mengembangkan kapasitas masyarakat, serta berkembangnya kemampuan aparat dalam menjalankan fungsi lembaga pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan rakyat (*good governance*)<sup>12</sup>.

Dalam kerangka pembangunan yang partisipatif ini, prinsip yang dapat dijadikan pegangan bersama adalah: (1) **Visi, misi, strategi, dan aksi (kebijaksanaan)** pembangunan untuk rakyat. **Visi** pembangunan adalah dari-oleh-untuk rakyat yang membawa misi mewujudkan kemajuan, kemandirian, kesejahteraan, dalam suasana berkeadilan yang dirumuskan dalam **strategi** keterpaduan pertumbuhan dan pemerataan yang berkelanjutan (Trilogi).

Visi, misi, dan strategi dilaksanakan melalui kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat. (2) **Pedoman Pembangunan**, yaitu dalam bentuk sasaran pembangunan lima-tahunan (Repelita) dan sasaran pembangunan tahunan (Sarlitra) secara nasional dan daerah yang membawakan aspirasi sesuai kebutuhan dan potensi masyarakat. (3) **Mekanisme perencanaan pembangunan**, yaitu melalui mekanisme musyawarah untuk mufakat yang merupakan keterpaduan perencanaan *bottom-up* dan *top-down approach*. Mekanisme ini dioperasionalkan melalui pedoman penyusunan perencanaan dan pengendalian pembangunan di daerah (PSD). (4) **Tim pembina pembangunan sebagai koordinator pembangunan** mewujudkan proses pembangunan sebagai penggerak pembangunan lintas-sektor dan lintas-daerah, serta mengendalikan proses pembangunan agar terlaksana secara tepat arah dan tepat sasaran, yang terkoordinasi sejak dari pusat sampai daerah. (5) **Instrumen pembangunan** sebagai wahana untuk mewujudkan pemihakan kepada rakyat melalui sumber pembiayaan pembangunan pemerintah (APBN/APBD), usaha nasional (investasi swasta), dan swadaya masyarakat (tabungan masyarakat) pemihakan dan pemberdayaan ekonomi rakyat, mekanisme penyaluran dana yang makin disempurnakan dan dimantapkan, yaitu pengalihan mekanisme penyaluran alokasi bantuan yang disederhanakan dari mekanisme DIP ke SPABP, dan dari mekanisme bantuan spesifik ke arah bantuan block (*block revolving grant*). Dalam kaitan ini peran koordinasi baik di tingkat pusat maupun daerah perlu terus ditingkatkan. Koordinasi yang diutamakan adalah antara: Kanwil dengan Dinas, Sekwil dan Bappeda. Disamping itu, setiap program dan bantuan yang ditujukan ke daerah perlu dibahas dalam Tim Pembina atau Tim Koor-

dinasi di daerah. Tim koordinasi ini umumnya mengikutsertakan unsur instansi teknis terkait (*stake holder*).

### **Pengalihan Pola Anggaran Pembangunan**

Sesuai dengan komitmen untuk memperbesar peranan (otonomi) daerah di dalam penyelenggaraan pembangunan, perlu diupayakan perubahan pola penganggaran dari mekanisme DIP ke mekanisme Inpres, dari mekanisme Inpres ke pola bantuan langsung (*block grant*), dan dari mekanisme DIP ke pola bantuan langsung. Perubahan tersebut perlu dilakukan secara bertahap, mengingat bahwa kesiapan dari masing-masing jenis kegiatan yang sekarang diselenggarakan tidak seragam. Namun demikian, sesuai dengan semangat reformasi saat ini, langkah awal perlu dirintis mulai dengan tahun anggaran 1999/2000. Mekanisme pendanaan yang dilaksanakan dalam Program JPS merupakan penajaman dari DIP-Sektoral, SPABP-Daerah, dan bantuan khusus yang dialihkan ke pola bantuan langsung.

Hal yang baru di dalam perubahan pola anggaran tersebut adalah adanya komponen dana yang diberikan langsung kepada kelompok masyarakat sasaran melalui mekanisme Bantuan Langsung, yang sesungguhnya belum banyak dikenal di dalam praktek penyelenggaraan pembangunan di banyak sektor selama ini. Dalam RAPBN 1999/2000 pengalihan dana bantuan ke daerah menunjukkan arah yang sangat nyata. Dibandingkan dengan tahun 1998/1999, anggaran yang didaerahkan meningkat dari Rp 13,806 triliun (26,5%) menjadi Rp 16,464 triliun (30,7%). Pengalihan tidak hanya sebatas pada jumlah dana yang disalurkan tetapi juga kewenangan daerah dan masyarakat dalam memutuskan penggunaan dan pengelolaannya. Bersamaan dengan itu mekanisme penyaluran dana juga

disederhanakan. DIP yang telah dapat dibahas di daerah diupayakan sedapat mungkin diselesaikan di daerah dengan koordinasi Bappeda, Setwil, Kanwil anggaran, Kanwil dan Dinas Departemen teknis terkait.

Perkembangan yang lain adalah perubahan tolok ukur bantuan pembangunan daerah terdiri dari Dana Pembangunan Desa, Dana Pembangunan Kabupaten/kota, dan Dana Pembangunan Propinsi yang disalurkan melalui mekanisme SPABP (Surat Pengesahan Anggaran Bantuan Pembangunan) semula disebut Bantuan Inpres Dati I, Inpres Dati II, Inpres Desa, Inpres Sarana Kesehatan, Inpres Sekolah Dasar, Inpres Desa Tertinggal (IDT), serta Dana Perluasan Jaringan Pengaman Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat yang meliputi Perluasan Jaringan Pengaman Sosial (JPS), Prasarana Perdesaan, Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Pengembangan Ekonomi Masyarakat di Daerah, Program Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMTAS), Program Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE), dan Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), dan lainnya.

Bersamaan dengan itu nilainya pun meningkat. Dana pembangunan propinsi meningkat menjadi Rp. 3,182 triliun (meningkat 82,8%), dana pembangunan kabupaten/kota menjadi Rp. 6,110 triliun (meningkat 62,3%), dana pembangunan desa sebesar Rp. 810 miliar (meningkat 70%), dan dana Perluasan Jaringan Pengaman Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat sebesar Rp. 3,458 triliun (meningkat 100%). Tantangan yang dihadapi berikutnya adalah kemampuan daerah dan masyarakat dalam menyerap

dana dan digunakan untuk menggerakkan kegiatan sosial ekonomi produktif yang berkelanjutan (lestari). Dalam kaitan ini sangat diharapkan adanya pemberdayaan aparat di daerah (*capacity building*) dalam memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat lokal. Program *capacity building* perlu direncanakan dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Bersamaan dengan itu pengawasan penggunaan dana perlu dilaksanakan guna memberikan dampak peningkatan kesejahteraan yang nyata dan lestari.

### **Pemantapan Peran Aparat Pemerintah**

Dalam rangka mendudukkan kembali fungsi pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, perlu dikenali prinsip dasar perannya dalam pembangunan, yaitu sebagai: (1) pusat penyuluhan dan pendampingan; (2) pusat penyedia informasi; (3) pusat inovasi dan teknologi; (4) perumusan regulasi; dan (5) penyelenggara kegiatan pemantauan dan evaluasi program.

Optimalisasi pembangunan sejalan dengan masalah yang ada maka program yang telah berjalan perlu disempurnakan dan diprioritaskan pada: *pertama*, peningkatan kemampuan sumberdaya manusia, termasuk pemberdayaan masyarakat dan aparat, baik di daerah maupun di pusat. *Kedua*, menggerakkan dan meningkatkan perubahan struktur ekonomi rakyat mewujudkan kesejahteraan. *Ketiga*, pembangunan prasarana dasar yang mendukung kegiatan ekonomi rakyat. *Keempat*, peningkatan dan pemantapan kelembagaan masyarakat, dan *kelima*, pengembangan monitoring dan evaluasi sebagai dasar penilaian dampak setiap program dan bantuan.

Tabel 3  
Upaya Penyempurnaan Pembiayaan Daerah  
dalam APBN 1999/2000

No	Rincian Upaya
1	Meningkatkan anggaran yang didaerahkan : 1998/1999 : Rp 13.806.255 juta 1999/2000 : Rp 16.464.300 juta
2	Memadukan berbagai jenis dan komponen bantuan pembangunan daerah (Inpres) menjadi empat kelompok Dana Pembangunan Daerah : a. Dana Pembangunan Desa b. Dana Pembangunan Kabupaten/Kota c. Dana Pembangunan Propinsi d. Dana Perluasan Jaring Pengamanan Sosial (JPS) dan Pemberdayaan Masyarakat.
3	Meningkatkan dana <i>Block Grant</i> dalam Dana Pembangunan Daerah : a. Dana Pembangunan Desa : 1998/1999 : Rp 6,5 juta per desa 1999/2000 : Rp 10,0 juta per desa , terdapat kenaikan 53,8 % b. Dana Pembangunan Kabupaten/Kota 1998/1999 : Rp 1.225.924 juta 1999/2000 : Rp 2.319.288 juta, terdapat kenaikan 89,2 % c. Dana Pembangunan Propinsi 1998/1999 : Rp 809.353 juta 1999/2000 : Rp 1.344.978 juta, terdapat kenaikan 66,0 % Kenaikan tersebut di atas disebabkan oleh : a. Kenaikan satuan dana. b. Tambahan alokator baru : 1).Potensi daerah yang dihitung berdasarkan PDRB dari sumberdaya alam pertambangan dan kehutanan. 2).Pendapatan masyarakat di daerah yang digambarkan dengan pendapatan asli daerah (PAD)
4	Mengalihkan bantuan pembangunan daerah (Inpres) yang bersifat <i>specific grant</i> , yaitu Inpres SD dan Inpres Kesehatan, menjadi komponen <i>specific block grant</i> dari dana Pembangunan Kabupaten/Kota, Dana Pembangunan Propinsi, serta Dana Perluasan JPS dan Pemberdayaan Masyarakat.
5	Memadukan upaya penanggulangan dampak krisis ekonomi ke dalam pembangunan daerah melalui Dana Pemberdayaan Masyarakat meliputi : (1) Perluasan Jaring Pengamanan Sosial (JPS); (2) Prasarana Perdesaan; (3) Program Pengembangan Kecamatan (PPK); (4) Pengembangan Ekonomi Masyarakat di Daerah; (5) Program Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMT-AS); (6) Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM DKE); (7) Operasi dan Pemeliharaan Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah; dan (8) Operasi dan Pemeliharaan Puskesmas.
6	Mendelegasikan kewenangan pemrosesan DIP, DIPP, SPABP dan dokumen anggaran lainnya ke daerah.
7	Meningkatkan pemantauan secara luas oleh masyarakat dan mengembangkan pengendaliannya, khususnya melibatkan perguruan tinggi dan LSM.

Sesuai dengan masing-masing peran utama dari pemerintah yang tersebut di atas dan sejalan dengan upaya optimalisasi pembangunan, maka program-program pembangunan yang seyogianya menjadi bagian tugas pemerintah adalah sebagai berikut: (1) program pengembangan sumberdaya manusia; (2) program pengembangan ekonomi; (3) program pengembangan prasarana pendukung; (4) program pengembangan kelembagaan; dan (5) program pengembangan manajemen sistem informasi.

Kelima program utama tersebut harus menjadi dasar pengelompokan program bagi setiap sektor pembangunan (20 sektor pembangunan), dan sesuai dengan kepentingan di dalam masing-masing sektornya pengelompokan dasar tersebut dapat dipecah lagi menjadi beberapa sub-program. Sebagai contoh, program pengembangan sumberdaya manusia dapat dipilah menjadi: (1) sub-program pengembangan kapasitas aparat; (2) sub-program pelatihan untuk penyuluh (TOT); dan (3) sub-program pelatihan untuk para pendamping.

Dengan menerapkan prinsip bahwa pemerintah (khususnya instansi/departemen teknis sesungguhnya adalah sebagai Pembina Teknis, maka diperlukan adanya alokasi khusus untuk Biaya Operasionalisasi Pembinaan (BOP) yang diadakan dari tingkat pusat, propinsi, kabupaten, sampai dengan masyarakat. Alokasi BOP tersebut disesuaikan

dengan besaran dan tujuan Bantuan Langsung yang ditetapkan, dan komponen BOP tersebut yang selanjutnya diperinci dalam lima program utama yang telah diuraikan di atas. Dalam kaitan dengan pemberdayaan aparat pemerintah daerah, maka fungsi DIP Pusat perlu makin ditingkatkan koordinasinya agar dana yang disalurkan langsung ke daerah makin memantapkan peranserta masyarakat dan daerah dalam menangkap dan menyerap dana SPABP yang sudah di-

daerahkan dalam forum Rakorbang.

Sesuai dengan semangat otonomi daerah, sinkronisasi program pembangunan sektoral perlu ditingkatkan dengan program-program pembangunan regional. Untuk itu, di dalam merancang setiap program kegiatannya perlu diupayakan pelibatan langsung sekaligus unsur Kantor Departemen (Kandep) dan Dinas (di tingkat Dati II) ataupun unsur Kantor Wilayah (Kanwil) dan Dinas (di tingkat Dati I). Koordinasi dari programnya diselenggarakan oleh Bappeda (I atau II). Dengan demikian sasaran kegiatan, sasaran penerima program, dan sasaran lokasi dapat ditentukan secara signifikan dengan program pembangunan yang diarahkan langsung kepada kelompok masyarakat yang paling membutuhkan.

## SIMPULAN

Menghadapi situasi krisis saat ini optimalisasi pembangunan nasional diperlukan upaya khusus untuk memecahkan secara simultan permasalahan menurunnya kondisi sosial ekonomi, pengangguran, dan kesulitan valuta asing. Upaya ini dapat dilakukan antara lain melalui optimalisasi pemanfaatan potensi dan pengalaman membangun yang sudah kita lewati sampai saat ini. Pengalaman membangun merupakan modal dasar dalam menentukan langkah pembangunan mendatang. Reformasi tidak berarti harus mengganti semuanya yang telah ada. Reformasi harus dirumuskan dengan baik sehingga tidak mengaburkan arah pembangunan yang kita harapkan, yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui kedaulatan rakyat.

Rakyat harus menjadi pelaku dalam pembangunan ekonomi. Masyarakat lokal perlu dibina dan dipersiapkan untuk dapat merumuskan sendiri permasalahan yang dihadapi, merencanakan langkah-langkah yang diperlukan, melaksanakan sendiri rencana yang telah diprogramkan, menikmati

produk yang dihasilkan, serta melestarikan program yang telah dirumuskan dan dilaksanakan. Berbagai kebijaksanaan dan program penanggulangan masalah fundamental kesenjangan dan peningkatan daya saing perlu dimantapkan dengan memberikan kesempatan kepada rakyat lebih berperanserta aktif.

Sejalan dengan perkembangan kemampuan masyarakat dalam pembangunan, maka "campur tangan" pemerintah baik di pusat maupun di daerah diharapkan akan menjadi seminimal mungkin dan diupayakan untuk makin menumbuhkan peranserta aktif masyarakat seluas mungkin. Kegiatan pem-

angunan yang dapat dilakukan oleh masyarakat harus diserahkan dan diselenggarakan sendiri oleh masyarakat lokal. Apabila belum dapat dilakukan oleh masyarakat maka dibantu pelaksanaannya dengan didampingi oleh tenaga profesional di bidangnya. Peran aparat pemerintahan perlu dimantapkan sebagai fasilitator, dinamisor dan peran lain dalam pemberdayaan masyarakat. Dalam hal ini dalam pembahasan program dan anggaran perlu dirumuskan dengan teliti: (1) mana yang sudah dapat diserahkan langsung kepada masyarakat; (2) mana yang masih menjadi pengelolaan pemerintah, di Pusat dan di Daerah.

<sup>1</sup> Untuk kajian lebih lanjut tentang penyebab krisis ini dapat dilihat misalnya pada : Soesastro H dan M.C. Basri. (1998), "Survey of Recent Development", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 34, no 1, Australian National University Press. dan World Bank (1998), "Indonesian in Crisis: A Macroeconomic Update", *World Development Report*, Washington D.C.

<sup>2</sup> World Bank, (1998), "Indonesia in Crisis: A Macroeconomic Update", *The World Bank Report*, Washington D.C World Bank,., 16 July, halaman 3.1.

<sup>3</sup> Sebagai contoh, PHK yang terjadi akibat kebijakan rekapitalisasi perbankan Maret 1999 baru-baru ini diperkirakan mencapai 13.000 orang. PHK yang akan terjadi akibat rasionalisasi perbankan yang terus dilakukan (misalnya dalam penggabungan empat bank BUMN menjadi Bank Mandiri) juga pasti terjadi. Namun demikian, para korban PHK ini sebenarnya banyak yang telah mendapatkan atau menciptakan pekerjaan kembali. Dalam situasi yang belum stabil seperti sekarang ini tentunya tidaklah mudah untuk mendapatkan angka pengangguran yang tepat.

<sup>4</sup> Lima azas ini telah diadopsi dalam bantuan program pengembangan kecamatan. Lihat buku *Pedoman Umum Program Pengembangan Kecamatan*, tahun anggaran 1998/1999. Tim Pembina PPK Tingkat-Pusat. Jakarta. 1998. Juga lihat dalam Ginandjar Kartasasmita, (1996), *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Cetakan Pertama, Jakarta, PT. Pustaka CIDESINDO.

<sup>5</sup> Berdasarkan pemahaman bahwa program-program pembangunan dilaksanakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat maka arah program-program pembangunan nasional perlu memberikan perhatian pada pengembangan sumberdaya manusia sebagai pelaku pembangunan ekonomi, pengembangan kegiatan sosial ekonomi, pengembangan prasarana dan sarana, pengembangan kelembagaan, dan pengembangan kesejahteraan sosial masyarakat serta pengembangan sistem pemantauan dan evaluasi pembangunan.

<sup>6</sup> Pembangunan merupakan proses multi dimensiaonal yang melibatkan perubahan-perubahan dalam struktur sosial, sikap dan faktor kelembagaan, juga percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakadilan dan penghapusan kemiskinan absolut. Lihat, Todaro, Michael P, (1997), *Economic Development*, Sixth Edition, England. Addison Wesley Longman Limited, hal 16

---

<sup>7</sup>Bantuan langsung yang diberikan kepada masyarakat merupakan bantuan yang bersifat hibah yang dikelola oleh pokmas dengan pencatatan secara tertib dan transparan. Pencatatan dimaksudkan untuk pemantauan dan penyempurnaan program. Selain itu pencatatan merupakan sarana peningkatan kemampuan dalam pengelola dana sejalan dengan proses transformasi struktur yang terjadi dalam masyarakat luas. Lihat dalam Sumodiningrat, Gunawan, 1997, dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS. Kusbiantoro (penyunting), *Perencanaan Pembangunan di Indonesia* (Bunga Rampai), PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

<sup>8</sup> Pengalaman keberhasilan bantuan program pembangunan yang dikelola langsung oleh masyarakat dalam wadah pokmas dapat ditemui pada keberhasilan pelaksanaan program IDT yang meliputi komponen program bantuan langsung Rp. 20 juta per desa tertinggal per tahun selama tiga kali, (2) komponen program pendampingan dan bantuan teknis, dan (3) komponen program pembangunan prasarana pendukung desa tertinggal (P3DT). Uraian secara lengkap tentang strategi penerapan upaya pemberdayaan masyarakat dapat dibaca dalam laporan tiga tahun program IDT: Tim Koordinasi Bantuan Pembangunan Daerah, (1998), *Pemihakan dan Pemberdayaan Masyarakat: Pengalaman dari Pelaksanaan Program IDT*, Deputy Bidang Regional dan Daerah, Bappenas, Jakarta.

<sup>9</sup> Terdapat banyak alasan mengapa desentralisasi pembangunan atau otonomi daerah perlu secara cepat ditingkatkan, baik alasan teknis-administratif dan efisiensi organisasi pembangunan, maupun alasan-alasan konseptual yang mendasar. Lihat misalnya, MacAndrews, C dan Ichlasul Amal, (1993). *Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan*, Jakarta, Raja Grafindo serta Kaho, J R, (1998), *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta, Raja Grafindo, hal 6-9

<sup>10</sup> Schormerhom, John R, (1980), *Management for Productivity*, New York, University of Carboudale, hal 376

<sup>11</sup> Uraian mengenai mekanisme PSD dapat diikuti lebih jauh dalam *Penjelasan Kepmendagri Nomor 9 tahun 1982*, Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah - Departemen Dalam Negeri, 1996.

<sup>12</sup> *Good governance* mencakup baik di sektor pemerintah (*public governance*) maupun di sektor dunia usaha (*corporate governance*) sebagai bagian dari program stabilisasi ekonomi yang telah menjadi komitmen nasional untuk penyelesaian krisis ekonomi dan moneter. Lihat Boediono, (1998), *Program Stabilisasi Ekonomi*. Jakarta, Bappenas. Lihat juga Habibie, BJ, (1998), *Pidato Kenegaraan, Presiden Republik Indonesia di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat*, 15 Agustus.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Boediono, (1998), *Program Stabilisasi Ekonomi*. Jakarta, Bappenas
- Habibie, BJ, (1998), *Pidato Kenegaraan, Presiden Republik Indonesia di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat*, 15 Agustus.
- Kaho, J R, (1998), *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo
- Kartasasmita, Ginandjar, (1996), *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Cetakan Pertama, Jakarta, .PT. Pustaka CIDESINDO
- MacAndrews, C dan Ichlasul Amal, (1993). *Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan*, Jakarta, Raja Grafindo
- Sumodiningrat, Gunawan, (1997), dalam Budhy Tjahjati S. Soegijoko, BS. Kusbiantoro (penyunting), *Perencanaan Pembangunan di Indonesia (Bunga Rampai)*, Jakarta, PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Sumodiningrat, Gunawan, (1996), "Perencanaan Pembangunan dalam Penanggulangan Krisis", *Prisma*, Nomor Khusus 25 Tahun 1971-1996, Jakarta, LP3ES
- Sumodiningrat, Gunawan, (1999), "Agenda Pemantapan Otonomi Daerah : Suatu Pokok Pemikiran", *Makalah Seminar Nasional Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Pemberdayaan Daerah*, Yogyakarta, ISEI Pusat, 20 Maret
- Schormerhorn, John R, (1980), *Management for Productivity*, New York, University of Carboundale
- Soesastro H dan M.C. Basri, (1998), "Survey of Recent Development", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 34, no 1, Australian National University Press
- Todaro, Michael P, (1997), *Economic Development*, Sixth Edition, England, Addison Wesley Longman Limited
- Tim Pembina PPK Tingkat Pusat, (1998).. *Pedoman Umum Program Pengembangan Kecamatan*, tahun anggaran 1998/1999, Jakarta.
- Tim Koordinasi Bantuan Pembangunan Daerah, (1998), *Pemihakan dan Pemberdayaan Masyarakat: Pengalaman dari Pelaksanaan Program IDT*, Jakarta, Deputi Bidang Regional dan Daerah, Bappenas.

\_\_\_\_\_, (1996), *Penjelasan Kepmendagri Nomor 9 tahun 1982*, Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah - Departemen Dalam Negeri.

World Bank, (1998), "Indonesia in Crisis: A Macroeconomic Update", *The World Bank Report*, Washington D.C, World Bank., 16 July