

PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL PARTISIPATIF

(Masalah, Kebijakan dan Panduan Pelaksanaan Kegiatan)

Oleh :

Abdul Syakur*)

Abstraksi

Fenomena perubahan seperti krisis ekonomi, tuntutan akan proses pembangunan yang demokratis, dan pelaksanaan otonomi daerah memberikan pengaruh pada kemampuan daerah pada umumnya dalam melaksanakan pembangunan. Mau tidak mau, kondisi yang ada saat ini akan merubah asumsi yang digunakan dalam proses perencanaan. Model perencanaan yang pada waktu yang lalu mudah berjalan, pada saat ini boleh jadi sulit diterapkan karena kondisi yang dipersyaratkannya tidak dapat dipenuhi.

Kata Kunci : Pembangunan, Ekonomi Lokal dan Partisipatif

A. Pendahuluan

Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL) hakekatnya merupakan proses yang mana pemerintah daerah dan atau kelompok berbasis komunitas mengelola sumberdaya yang ada dan masuk kepada penataan pekerjaan baru dengan sector swasta, atau diantara mereka sendiri, untuk menciptakan pekerjaan baru dan merangsang kegiatan ekonomi wilayah. Dengan cirri utama menitikberatkan pada kebijakan " *endogenous development* " menggunakan potensi sumber daya manusia, institusional dan fisik setempat. Apapun bentuk kebijakan yang diambil, PEL mempunyai satu tujuan yaitu : meningkatkan jumlah dan

variasi lapangan kerja yang tersedia bagi penduduk setempat. Untuk mencapai hal tersebut, pemerintah daerah dan kelompok masyarakat dituntut untuk mengambil inisiatif dan bukan hanya berperan pasif saja. Setiap kebijakan dan keputusan public dan sector usaha, serta keputusan dan tindakan masyarakat, harus pro-PEL, atau sinkron dan mendukung kebijakan pengembangan ekonomi daerah yang telah disepakati.

Dalam rangka pengembangan pendekatan pembangunan ekonomi local Tim Pengembangan Ekonomi Lokal dari PERFORM pada tahun 2002 mengadakan observasi ke beberapa daerah. Observasi tersebut menyangkut program/proyek yang inisiatifnya dari pemerintah nasional, kabupaten/kota atau dari pihak non pemerintahan.

Inisiatif nasional antara lain : pengembangan KAPET (Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu), KSP (Kawasan Sentra Produksi), KPEL (Kemitraan Pengembangan Ekonomi Lokal), PEMP (Pengembangan Ekonomi Masyarakat Pantai) yang diterapkan di banyak daerah. Inisiatif provinsi antara lain : Yogyakarta, Sulawesi Selatan. Inisiatif Kabupaten / Kota, antara lain : Kabupaten Sleman (Set Of Independent Projects/SIP), Kota Pare-Pare, Kabupaten Pinang, Kabupaten Maros. Inisiatif donor seperti FEDEP (*Forum For Economic Development and Employment Promotion*) dari GTZ, IBL (*International Bussiness Link*) dari UNIDO, serta inisiatif local, seperti BPR Bhakti Dhaya Ekonomi di Sleman yang membina lebih dari 300 kelompok swadaya masyarakat dan kelompok usaha mikro, yang masing-masing anggotanya mencapai 50 pelaku ekonomi.

B. Pembahasan

A. Masalah-Masalah Dalam Pembangunan

1. Masalah Strategi Pembangunan

a. Perencanaan VS Pelaksanaan

Dalam beberapa kasus terdapat kesenjangan yang besar antara konsep dan aplikasi, hanya sedikit inisiatif program yang dilaksanakan. Beberapa ciri yang diamati antara lain :

- Biasanya dimulai dengan visi dan misi yang besar, menarik, namun sulit diterjemahkan ke dalam rencana yang konkrit.
- Rencana besar cenderung tidak mempertimbangkan kenyataan di lapangan.
- Sangat sedikit pemda yang mempunyai sumber daya untuk melaksanakannya.
- Sangat jarang ada upaya untuk mengevaluasi pelaksanaan rencana atau dampaknya.

Alternatifnya adalah memulai dari arah kebalikannya, dari yang berjalan di lapangan, dikembangkan dari situ.

b. Terlalu Tergantung Pada Investor dari Luar

Masalah tersebut erat kaitannya dengan ciri kedua, yaitu strategi pengembangan ekonomi daerah tersebut sangat tergantung, atau menunggu-nunggu investor dari luar.

Apa saja yang dihadapi antara lain :

- Investasi dari luar (negeri) dalam kenyataannya tidak terjadi di banyak daerah.
- Jika dilihat data BKPM, Investasi (FDI) umumnya terkonsentrasi di sekitar metropolitan

dan beberapa provinsi kaya sumber daya alam (migas, kehutanan, dan perkebunan), jarang ada investasi di luar daerah tersebut.

Strategi pengembangan ekonomi daerah yang dibutuhkan adalah yang memperhitungkan atau memberi peran kepada pengembangan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) local yang kenyataannya dapat jadi penggerak ekonomi di banyak daerah (Mamburg : 2001)

c. Pembangunan Prasarana

Terkait dengan ketergantungan pada investor luar, pembangunan prasarana menjadi prasyarat utama dan menjadi pusat perhatian dalam pembangunan ekonomi daerah. Pada kenyataannya dapat dilihat :

- Pembangunan prasarana (jalan raya, listrik, telekomunikasi, air bersih) skala besar tidak terjadi, karena keterbatasan sumber dana.
- Pengembangan kawasan industri, kebanyakan sulit berjalan, karena tergantung pada investor dari luar. Masalahnya investasi public membutuhkan waktu pengembangan yang lama, dengan resiko yang saat ini sulit diperkirakan.
- Kawasan berikat (Bounded Zone) mungkin memberi harapan, tapi hanya terjadi di lokasi tertentu saja.

Memang prasarana selalu dibutuhkan, namun tidak selalu menjadi syarat pertama bagi pengembangan ekonomi lokal. PEL sebaiknya tidak menunggu-nunggu proyek pembangunan prasarana, karena yang terutama adalah pengembangan basis kegiatan ekonomi lokal.

d. Program Bersifat Sektoral

Pendekatan program yang bersifat sektoral efektivitasnya terbatas, karena :

- Pengembangan ekonomi tidak dapat dipecah-pecah dalam proyek/program yang terpisah satu sama lainnya, sehingga program-program terpisah dari tiap sector seperti yang terjadi pada saat ini punya keterbatasan.
- Upaya-upaya yang terpisah, tidak dimulai dari pertimbangan aspek kebutuhan pasar hasilnya tidak kemana-mana, bahkan hanya menghasilkan ketergantungan kepada bantuan pemerintah.

Dalam hal ini dibutuhkan pertimbangan adanya mata rantai keterkaitan dari produksi primer hingga penjualan akhir atau ekspor, serta pendekatan yang integratif, dimana tiap komponen saling terkait dalam kerangka yang lebih besar.

2. Masalah Kelembagaan

Dari pengamatan yang ada, pada umumnya hubungan antara Pemda dengan dunia usaha masih kurang efektif, bahkan ada *prejudice* dari masing-masing pihak. Beberapa fenomena umum :

- Pada umumnya institusi seperti KADIN, Koperasi, kurang mewakili dunia usaha.
- Di beberapa daerah terdapat forum Pemda dan Dunia Usaha, namun forum tersebut keanggotaannya terlalu besar (mencakup semua jenis usaha), sehingga terlalu luas untuk dapat menghasilkan konvergensi kepentingan.

- Forum-forum atau komite-komite yang ada tidak mempunyai otoritas untuk mengambil keputusan, tergantung pada pemda.

Akibat dari kurang efektifnya forum-forum komunikasi tersebut, antusiasme kalangan dunia usaha kian menurun dan para partisipan kehilangan minat dalam pengembangan ekonomi lokal.

Pemerintah sebaiknya mengurangi kontrolnya terhadap kegiatan ekonomi, dan lebih berperan pada fasilitas, dan merespon kebutuhan dan prioritas dunia usaha. Perubahan dari orientasi PROYEK dan kurang berkecimpung pada sisi penyediaan, cara berfikir berorientasi PASAR dan merespon kebutuhan dunia usaha.

3. Batas Kewenangan

Masalah ego kedaerahan termasuk masalah klasik, ini juga menjadi sebab tidak berjalannya rencana dalam kenyataan, karena :

- Pasar tidak mengenal batas kewenangan administrasi, begitu pula mata rantai " Pemasok - Pembeli "
- Tiap dinas bertanggung jawab pada sektornya sendiri menyulitkan kerjasama pada program multi-sektor, dan respons yang efektif atas kebutuhan dunia usaha yang sangat beragam.
- Dibutuhkan cara pendekatan kerjasama untuk meningkatkan kekuatan daerah/kawasan untuk berkompetisi di pasar nasional dan global.

4. Strategi Pengembangan Usaha

Upaya menumbuh-kembangkan bisnis local merupakan pendekatan yang lebih fleksibel, lebih

sesuai untuk kondisi daerah umumnya. Dari hasil diskusi dengan para pelaku usaha diperoleh informasi bahwa di semua daerah banyak pengusaha lokal menyampaikn besarnya permintaan, namun sulit memenuhinya karena keterbatasan produksi yang memenuhi syarat kualitas dan kuantitas. Ini tentunya adalah peluang untuk menghubungkan usaha besar dan produsen/supplier kecil.

Dalam kaitan menumbuh-kembangkan dunia usaha ini ada beberapa strategi yang diterapkan di beberapa daerah, antara lain :

a. Perbaikan Iklim Usaha

Dimaksudkan untuk memperbaiki iklim perundangan dan fiscal, namun masih bersifat umum. Pada kenyataanya lebih banyak dibicarakan daripada pelaksanaannya. Umumnya terbatas pada rencana pendirian untuk perijinan. Salah satu upaya penelitian secara nasional adalah kajian yang dilakukan oleh Deperindag dan KPPOD di Provinsi Jawa Timur upaya serupa dilakukan oleh Harian Jawa Pos dengan pemberian *Award* pada Pemda yang dinilai baik dalam mengembangkan iklim usaha yang kondusif.

b. Pengembangan UKM

Pengembangan UKM merupakan pendekatan yang populer di banyak daerah. Pendekatan yang dilakukan kebanyakan terlalu sempit, terutama difokuskan hanya pada sisi supply dan bantuan dalam produksi (bantuan teknis, peralatan, kredit, dsb)

Dibutuhkan lebih banyak perhatian dan pertimbangan kepada sisi pemasaran dan pengenalan kebutuhan atau selera pembeli. Perlu untuk

memperluas pelaku ekonomi dan stakeholders yang dilibatkan melalui mengembangkan mata rantai klaster.

c. Program Kredit

Pendekatan program (*subsidi*) kredit ini juga umum dilakukan oleh Pemda yang mampu atau mempunyai surplus anggaran. Pada kenyataannya, *record* pengembaliannya umumnya jelek, dana bergulir banyak yang macet. Selain masalah masalah mismanagement, ini bias disebabkan oleh karena masyarakat cenderung melihat Pemda sebagai lembaga pemberi bantuan.

Alternatif yang perlu dipertimbangkan adalah menggunakan bank penyalur, bekerja sama dengan bank yang berpengalaman seperti BRI Unit Desa, Lembaga Keuangan Mikro lainnya. Selain itu perlu dibuat agar program kredit fleksibel sesuai kebutuhan dan kemampuan UKM (Usaha Kecil dan Menengah), dengan meningkatkan pagu kreditnya secara bertahap. Di beberapa daerah terdapat lembaga keuangan mikro yang telah berhasil menyalurkan dana ke pihak UKM secara berkelompok, untuk mengatasi kendala " persyaratan jaminan "

d. Pendekatan Klaster

Pengembangan usaha melalui pendekatan pengembangan klaster merupakan pendekatan yang cukup menjajikan. Cirri-cirinya :

- Berfokus pada klaster terpilih, dengan potensi untuk menjual produknya ke pasar luar daerah.
- Ditujukan untuk meningkatkan daya saing daerah daerah di tingkat nasional, bahkan internasional.

- Terutama menjanjikan bagi pengembangan produsen skala kecil dan UKM umumnya.

B. Pengembangan Pendekatan Pembangunan Ekonomi Lokal Partisipatif

Dengan meningkatkan nilai tambah dan *multiplier-effect* dari kegiatan-kegiatan utama daerah yang melibatkan banyak pelaku usaha dan menyediakan lapangan pekerjaan, akan menjadi bagian dari upaya mematahkan mata rantai kemiskinan.

1. Prinsip - Prinsip :

a) Prinsip Ekonomi

- Mulai dengan kebutuhan pasar
- Fokuskan pada klaster dari kegiatan ekonomi yang ada, yang produksinya dijual di luar daerah (*economic base*), dan *multiplier-effect* di daerahnya kuat.
- Hubungan produsen skala kecil dengan supplier kepada perusahaan pengekspor (ke luar daerah).

b) Prinsip Kemitraan

- Kemitraan adalah TANGGUNG JAWAB kepada mereka yang diwakilinya.
- Pemerintah dan sector swasta BERBAGI tanggung jawab dalam pengambilan keputusan.
- Sektor swasta belajar untuk mengambil PERAN AKTIF tidak sekedar pasif.
- Pemerintah Daerah belajar untuk mendengar dan BERESPONS, tidak sekedar memerintah dan mengontrol.

- Kemitraan mengandalkan SUMBER DAYA LOKAL, bukan bantuan dari luar.
- Inisiatif digerakkan oleh PEMBELI, PASAR dan PERMINTAAN, bukan produksi atau supply.

c) Prinsip Kelembagaan

- Identifikasi stakeholders (unsur pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat) yang terkait dengan klaster yang akan dikembangkan.
- Fasilitas dialog di antara mereka untuk menghasilkan ide dan inisiatif.
- Mobilisasi sumber daya lokal untuk menunjang inisiatif yang diusulkan.
- Kembangkan atas dasar kelembagaan dan kegiatan ekonomi yang ada saat ini.

2. Langkah-Langkah Pengembangan Ekonomi Lokal Partisipatif

a. Identifikasi prioritas dalam menciptakan lingkungan usaha yang kondusif.

Tujuannya adalah menetapkan prioritas dan sasaran promosi pengembangan ekonomi, mendorong investasi dan memfasilitasi peningkatan produksi serta perdagangan di daerah yang bersangkutan.

Kegiatannya antara lain :

- Membentuk tim pendahulu untuk memulai PELP.
- Memfasilitasi dunia usaha untuk mengidentifikasi isu-isu strategis yang dihadapi.
- Mengidentifikasi prioritas dalam reformasi peraturan atau kebijakan menyangkut kegiatan usaha, prioritas bagi perbaikan

kebijakan/peraturan fiskal dari pemda, prioritas perbaikan prasarana dan pelayanan untuk kegiatan ekonomi.

b. Memilih klaster kegiatan ekonomi (sesuai daya saing)

Tujuannya untuk mengidentifikasi kegiatan ekonomi lokal yang mempunyai potensi kuat untuk tumbuh (*clusters*), membentuk kerja sama dengan pemerintah provinsi dan daerah lain yang mempunyai kesamaan kepentingan.

Kegiatannya antara lain :

- Mengidentifikasi kegiatan ekonomi yang menonjol sesuai dengan keunggulan bersaing dan sumber daya potensial sebagai calon klaster.
- Secara partisipatif memilih klaster pertama untuk mengawali kegiatan.

c. Membentuk Kemitraan Stakholders.

Tujuannya adalah menciptakan kemitraan antara pemerintah daerah dengan dunia usaha untuk saling berbagi tanggung jawab dalam pengembangan klaster.

Kegiatannya antara lain :

- Mensosialisasikan kepada stakholders potensial tentang proposal untuk rencana klaster.
- Membentuk forum kemitraan stakholders untuk klaster terpilih.
- Untuk mendorong perubahan, dapat dipromosikan "juara" dari pemda atau dunia usaha ditunjuk sebagai penggerak.

d. Memperkuat Kemitraan.

Tujuannya adalah untuk meningkatkan kemampuan kemitraan stakholders untuk menelorkan ide-ide,

mendorong inisiatif, dan mobilisasi sumber daya yang dibutuhkan untuk pengembangan usaha.

Kegiatannya antara lain :

- Menginventarisasi pelaku ekonomi dalam klaster dan membuat catalog kapasitas dan kualitas produknya.
- Mengorganisir jaringan cabang untuk mencakup wilayah kota/kabupaten.
- Mengembangkan forum dan media komunikasi.

e. Mempromosikan Klaster.

Tujuannya untuk penguatan kemampuan perusahaan local untuk berkompetisi dalam pasar nasional dan internasional, meningkatkan penjualan, peningkatan pendapatan dan menciptakan lapangan kerja produktif.

Kegiatannya antara lain :

- Mengarahkan agar anggota klaster melakukan tindakan konkrit dan berorientasi hasil bagi usahanya.
- Menyusun rencana pemasaran, termasuk publikasi catalog.
- Mengembangkan merek daerah dan menjaga kualitas melalui sertifikasi.
- Membentuk lembaga semacam trading-house di daerah untuk mendorong ekspor ke luar daerah.

f. Replikasi klaster untuk kegiatan ekonomi yang lain.

Tujuannya untuk membentuk kegiatan usaha yang kompetitif di daerah, dan membangun kapasitas secara berkelanjutan untuk menunjang pengembangan ekonomi local. Kegiatannya antara lain :

- Mengevaluasi kegiatan pengembangan klaster yang berjalan.
- Mereplikasikannya dengan penerapan pendekatan PELP untuk klaster kegiatan ekonomi lainnya.

C. Penutup

Kesimpulan

Pengembangan Ekonomi Lokal Partisipatif (PELP) adalah proses di mana pemerintah, swasta dan masyarakat bekerja sama membentuk kondisi yang lebih baik bagi pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja.

Masalah pengembangan ekonomi lokal ini menjadi penting karena bangsa kita dihadapkan masalah ekonomi nasional yang akut, seperti besarnya angka kemiskinan dan pengangguran. Disisi lain, terdapat gejala negatif seperti kecenderungan relokasi perusahaan-perusahaan PMA ke Negara lain, dan kian sulitnya mendapatkan bantuan luar negeri, besarnya beban hutang yang jatuh tempo, masih beratnya beban subsidi.

Prinsip pendekatan PELP adalah memulai dengan kebutuhan pasar, lalu menghubungkan produsen skala kecil dan para pemasok kepada perusahaan pengekspor (ke luar negeri). Merubah orientasi kebijakan agar inisiatif digerakkan oleh pembeli, pasar dan permintaan, bukan produksi atau *supply*. Sesuai dengan prinsip, PELP intinya berfokus pada lima kata kunci : Ekspor-Pemasaran-Klaster-Kemitraan-Pemberdayaan.

*** Penulis adalah Dosen Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial
Universitas Sultan Fatah Demak**

Daftar Pustaka

- Blakely, Edward J, 1994, Planning Local Economic Development : Theory and Practice, Sage Publication.
- Booth, Anne, 2001, Pembangunan : Keberhasilan dan Kekurangan, dalam Donald K. Emmerson, ed. Indonesia Beyond Soeharto : Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi (terjemahan). The Asia Foundation. Jakarta, PT Gramedia.
- Harvie, Charles. , 2001, Sustaining Bussiness Growt and Development after The Asian - Crisis, Australia, Wollongong University NSW.
- Le Maroc Competitive, A Strategic Plan to Enhance Marocco's Cluster Competitiveness. DRI/Mc Graw-Hill, September 1997.
- Lincolin, Arsyad. 1999, Pengantar Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah. Yogyakarta, Penerbit BPFE.
- Mannor, James. 1999, The Political Economy of Democratic Decentralization. Washintton, DC, The Word Bank.
- Mubyarto, 2000, Membangun Sistem Ekonomi, Yogyakarta, Penerbit BPFE.
- , 2001, Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi, Yogyakarta, BPFE.
- Nasution, Muslimin, 1995, Keterkaitan Industri Besar, Menengah dan Kecil, Jakarta, AFKAR- Jurnal Tiga Bulanan Cides, Vol. III No.1 Januari - Maret.